



AJB  
PROJEKTFÜZETEK



A válság vesztesei –  
a paragrafusok  
fogságában  
projekt



2013 / 3



A válság vesztesei –  
a paragrafusok fogságában  
projekt



Az alapvető jogok biztosának  
„A válság vesztesei – a paragrafusok fogságában” projektjét  
a Nyílt Társadalom Intézet (Open Society Institute) támogatta.

### Szerzők

DR. BÁCSKAI KRISZTINA (3.1., 3.4. fejezet)  
DR. BORZA BEÁTA (4.2. fejezet)  
DR. CSIKÓS TÍMEA (1.1., 4.2. fejezet)  
DR. DEZSŐ ADRIENN (3.2. fejezet)  
DR. FARKAS ZSUZSANNA (3.3. fejezet)  
DR. GARAGULY ISTVÁN (2.3., 4.1., 4.4., 4.5., 4.6., 4.7. fejezet)  
DR. HORVÁTH LUCA KORNÉLIA (2.1. fejezet)  
DR. KÉRI SZILVIA (2.2. fejezet)  
DR. KOVÁCS ANIKÓ (2.1., 2.2. fejezet)  
DR. LÁPOSSY ATTILA (1.1. fejezet)  
DR. MAGICZ ANDRÁS (1.2., 4.3. fejezet)  
DR. RIGÓ ANETT (2.1. fejezet)  
DR. SZAJBÉLY KATALIN (1.2. fejezet)  
DR. VASS VERONIKA (1.2., 3.2. fejezet)

### Szerkesztette

DR. SZAJBÉLY KATALIN

Kézirat lezárva: 2012. december

ISSN 2063-3645

ISBN 978 963 89682 3 4

Kiadó: Alapvető Jogok Biztosának Hivatala  
1051 Budapest, Nádor utca 22.  
Telefon: 475–7100, Fax: 269–1615  
Internet: [www.ajbh.hu](http://www.ajbh.hu)  
Felelős kiadó: PROF. DR. SZABÓ MÁTÉ

# Tartalom

Előszó	5
Köszönetnyilvánítás	8
A projekt téziseinek bemutatása	9
<b>1. Bűnös szegénység – bűnös másság</b>	<b>18</b>
1.1. Bűnös szegénység? – Az egzisztenciálisan kiszolgáltatottak és a közterületi lét méltósága	18
1.1.1. A közterületi lét kriminalizációja – alkotmányosan aggályos rendszabályok	19
1.1.2. Hajléktalanság a válságban, válság a hajléktalanságban – közterületi helyzetkép télen (gyorsjelentés)	28
1.1.3. Megbontott jogok? – Hajléktalantelep-felszámolások Budapesten	30
1.1.4. A műhelybeszélgetés tanulságai	34
1.2. Bűnös másság? Előítéletek a jog és a társadalom metszéspontjában	40
1.2.1. Az előítélet-motivált cselekmények	40
1.2.2. Az uzsorajelenséggel kapcsolatos ombudsmani vizsgálat	58
<b>2. Egészséges környezet és válság</b>	<b>68</b>
2.1. Környezetvédelem mint a válság vesztese	68
2.1.1. Az intézményrendszer átalakítása	68
2.1.2. Anyagi és személyi forráshiány okozta problémák	74
2.1.3. A válsággal összefüggő és a környezet védelmét is érintő intézkedések	76
2.2. Hulladékgyűjtés a válságban	81
2.2.1. A gazdasági-pénzügyi válság megjelenése a közszolgáltatásban	81
2.2.2. A gazdasági-pénzügyi válság megjelenése a közszolgáltatásban, a vizsgálat folytatásának időszerezése és indokoltsága	82
2.2.3. A közszolgáltatási díj egyes kérdései	84
2.2.4. Kitekintés – a díjfizetési rendszer sajátosságai az Európai Unió egyes országaiban	87
2.2.5. A jogorvoslathoz való jog érvényesítése a gyakorlatban	88
2.2.6. A szelektív hulladékgyűjtés motiválása, lakossági tudatformálás	90
2.2.7. A műhelybeszélgetés tapasztalatai	91
2.2.8. Nem kívánt lakossági magatartások, az illegális hulladékkezelés problémaköre	92
2.3. Megújuló energiaforrások a paragrafusok fogságában	98
2.3.1. Magyarország energiapolitikai helyzete és középtávú kilátásai	98

2.3.2.	A megújuló energiahordozó bázisú villamos energia támogatási rendszerének aktuális kérdései	101
2.3.3.	A megújulókkal kapcsolatos jogi szabályozás problémakatalógusa	104
2.3.4.	Javaslatok a fenntartható energiagazdálkodást és a megújuló energiaforrások „akadálymentesítést” lehetővé tevő jogalkotásra	106
3.	Felelős állam – tudatos polgár	115
3.1.	A műhelybeszélgetés tapasztalatai	115
3.2.	A végrehajtási eljárással kapcsolatos alapjogi problémák a válságban	121
3.2.1.	A pénzforgalmi szolgáltatónál kezelt pénzüsszegre vezetett végrehajtások	121
3.2.2.	A végrehajtási eljárás során felmerülő költségekkel kapcsolatos utóvizsgálat	126
3.2.3.	A magánszemélyek csődvédelmének problémaköre	130
3.2.4.	A végrehajtási költség elsőbbségének problematikája gyermektartásdíj végrehajtásakor	132
3.3.	A társadalombiztosítás nyugdíjrendszerének változása az ombudsman szemszögéből	135
3.3.1.	A magán-nyugdíjrendszerrel kapcsolatos ombudsmani fellépés	135
3.3.2.	A rokkantsági ellátórendszer átalakulásával és korhatár előtti ellátással kapcsolatos AB indítványok	149
3.4.	Az egészségügyi dolgozók helyzete a válságban	153
3.4.1.	A bérrendezés kérdése	155
3.4.2.	Az egészségügyi dolgozók képzése	158
3.4.3.	A szakemberhiány kérdése	160
<b>4.</b>	<b>Lokális fókusz – Szentgotthárd és térsége a határok és hatások metszéspontján</b>	<b>162</b>
4.1.	A válságfolyamatok változásai és a versengő alapjogok Szentgotthárdon és térségében	162
4.2.	Egy jelentés és utóélete: betegjogok a szentgotthárdi Pszichiátriai Betegek Otthonában	165
4.3.	Szlovén nemzetiségi jogok és a válság: megőrizhető-e az identitás?	168
4.4.	Alapjogi konfliktusok megjelenése a Felsőszölnököt Kétvölgygel összekötő miseútról szóló vizsgálatban	170
4.5.	Az országhatár és a környezeti hatások: az ombudsmani jogvédelem lehetőségei a Heiligenkreuz-i szemétegető erőművel kapcsolatosan	172
4.6.	Környezeti információk a válságban: a légszennyezettségre vonatkozó mérési adatok hiánya	176
4.7.	Energetikai stratégia és válságfolyamat: a város adottságai, helyzete és jövője	178
	Civil együttműködés a projekt keretében	181
	A projekt keretében született jelentések	183
	A projekthez kapcsolódó alkotmánybírósági indítványok	185
	A projekt tárgyában készült publikációk	186

# Előszó

„A válság vesztesei – a paragrafusok fogásában” projekt a 2012-es év egyik nagy módszertani, szakmai kísérletének is tekinthető. A projekt célja az volt, hogy egy szerteágazó témakör kapcsán komplex szemléletmóddal tekintsen olyan problémákra, amelyek a válsághoz kapcsolódóan egyes alapjogok korlátozásához, csorbulásához vezetnek. Ennek során, összefüggéseikre tekintettel, egységesen kezelte a különféle alapjogokat, de különös figyelmet fordított a nemzetiségi és környezeti jogok érvényesülésére.

A válság kezdetben gazdasági nehézségek, pénzügyi problémák formájában jelentkezik, hatásai azonban túlmutatnak azokon, hiszen a gazdasági megrendüléssel párhuzamosan a társadalomban is megfigyelhetők a tünetei. Egyfelől társadalom-lélektani szinten mutatkoznak a válság hatásai: a szűkülő lehetőségek és források iránti küzdelemben a társadalmi összetartás gyengül. A rendszerigazolás folyamatában megerősödik az önhibára alapozó gondolkodásmód. Teret nyer a *bűnbakképzés* jelensége, amelynek keretében a nehezedő körülmények között egy vagy több másik csoportot teszünk felelőssé problémáinkért. Ez az attitűd egyenesen vezet az előítéletek, sőt a szélsőséges magatartások térnyeréséhez.

A nehezedő gazdasági viszonyokra és a kiéleződő társadalmi problémákra másfelől az állam közigazgatási és jogalkotási szerepkörében – sokszor éppen a források szűkössége miatt – nem tud megfelelő és hatékony választ adni. Diszfunkcionális jogalkotási és jogalkalmazási tendenciák jelenhetnek meg: különösen jellemző egyrészt az állam kivonulása az élet egyes területeiről és emellett – a csökkenő állami szerepvállalás ellensúlyozására – a fokozódó *kriminalizáció*, a szociális intézkedéseket helyettesítő szankcionálás. Egyes jogszabályi rendelkezések, „paragrafusok” tehát éppen a válságra adható flexibilis reakciókat akadályozzák. Kétségtelen tehát, hogy a jelenleg is tartó válság sajátos hatást gyakorol az alapvető emberi jogokról való gondolkodásra, e jogok gyakorlati érvényesülésére, az alapjogi konfliktusok kezelésére.

A válság tehát gazdasági, társadalmi és morális válság egyben, amely jelen van a jogalkotás és a jogalkalmazás szinte valamennyi területén.

Kik valójában a válság vesztesei? E kör nyilvánvalóan igen széles, hiszen bizonyos értelemben szinte mindenki vesztes. A valódi és tartós kríziseknek, a válságoknak – a néhány szerencsés kivételt leszámítva – a társadalom egésze érintettje és – közvetve vagy közvetlenül – a vesztese is. Különösen sérülékenyek azonban az egyébként is hátrányos helyzetű, kiszolgáltatott

csoportok (a nemzetiségek, az idősek, a betegek, a hajléktalanok stb.) és azok az ellátási területek, amelyek működtetése jelentősebb állami források bevonását igényelné. Így egyebek mellett sérülékeny a válságban a társadalombiztosítás rendszere, az egészségügy és a hosszú távú érdekeket szem előtt tartó környezetvédelem csakúgy, mint a hajléktalan emberekkel kapcsolatos állami intézkedések rendszere. A rövid távú „válságkezelő” programok ugyanis sok esetben hosszabb távon gátolják a válság megoldását: így a „válságkezelés válsága” áll elő a problémák inadekvát percepciója nyomán.

A projekt során, ahogyan e kötet szerkezetéből is látható, három nagyobb témakörben folytatott vizsgálatot az alapvető jogok biztosa, ezek a „Bűnös szegénység – bűnös másság”, a „Környezetvédelem a válságban” és a „Tudatos állam – felelős polgár”, amelyek részletes tartalmáról e kötet további fejezeteiből tájékozódhat az Olvasó. Emellett egy speciális területi fókusz is volt a projektnek: Szentgotthárd és térsége, ahol az ombudsmani vizsgálat arra irányult, hogy egy konkrét területen milyen hatása van a válságnak az egyes alapjogok: így a betegek jogai, a nemzetiségi jogok és az egészséges környezethez való jog vonatkozásában, és hogyan hatnak egymásra ezen alapjogi visszáságok, esetleges konfliktusok.

A projekt keretein belül a hagyományos ombudsmani vizsgálati módszeren túlmutatóan törekedtünk arra is, hogy minél több szempontú és szélesebb spektrumú betekintést kapjunk az egyes problémakörökbe, így konferenciákat, illetve műhelybeszélgetéseket szerveztünk, ahol az egyes szakterületek tudományos és gyakorló képviselői, szakértői is inspirálták a további munkát, a vizsgálatok későbbi irányait. E rendezvényeken alkalom nyílt arra is, hogy az ombudsman munkatársai megosszák a közönséggel a projekt keretében folytatott vizsgálataikat, az azok során felmerült dilemmákat és javaslatokat.

Az év folyamán összesen öt rendezvényre került sor „A válság vesztesei – a paragrafusok fogságában” projekt keretében:

- „A válság vesztesei – a paragrafusok fogságában” Az alapvető jogok biztosának projektnyitó rendezvénye (2012. március 29.)
- „A hajléktalanügy a válságban – válság a hajléktalanügyben?” A Válság vesztesei projekt tematikus műhelybeszélgetése (2012. 04. 19)
- „A települési hulladékgazdálkodás irányai a válságban.” A Válság vesztesei projekt tematikus műhelybeszélgetése (2012. 06. 01.)
- „Gyűlölet-bűncselekmények a jog és társadalom határán” A Válság vesztesei projekt tematikus műhelybeszélgetése (2012. június 13.)
- „Felelős állam – tudatos polgár.” A Válság vesztesei projekt tematikus műhelybeszélgetése (2012. november 29.)

A „Szentgotthárd és térsége a határok és hatások metszéspontján” lokális fókusz keretében az ombudsman és munkatársai két alkalommal látogattak el a térségbe,

ahol személyes konzultációt folytattak a helyi szervekkel, civil szervezetekkel és nemzetiségi önkormányzatokkal, valamint többször felkeresték a Pszichiátriai Betegek Otthonát, amely jelenleg Magyarország legnagyobb elme-szociális intézete. A térségben panaszládákat is elhelyeztek, valamint az ombudsman munkatársai panasznapot tartottak a lakosság számára.

Összességében az mondhatjuk, hogy a 2012 elején kezdett módszertani kísérlet sikerrel zárult: „A válság vesztesei – a paragrafusok fogságában” projekt lehetővé tette a válság alapjogi következményeinek teljesebb körű megismerését mind állami, mind helyi szinten. Számos ajánlást, a diszfunkcionális hatások enyhítését célzó javaslatot fogalmaztunk meg, és reményeink szerint a projektnek az is hozadéka, hogy az egy területért különböző szerepekben dolgozók számára platformot, kiindulópontot teremtett a közös gondolkodásra. A projekt hozadéka számos jelentés, alkotmánybíróági indítvány, publikáció, valamint együttműködés kialakítása szakmai, tudományos és szereplőkkel különböző jogterületeken. Úgy véljük, munkánk – a válság és az ahhoz kapcsolódó jogi folyamatok interdiszciplináris, makro- és mikroszintű megközelítésével – új fejezetet nyitott a magyar és az általunk ismert európai ombudsmani vizsgálatok körében.

DR. SZAJBÉLY KATALIN  
*projektvezető*



# Köszönetnyilvánítás

A projekt rendezvényeinek előkészítése, az egyes vizsgálatok folytatása során több alkalommal egyeztetünk civil szervezetek és szakmai szervezetek képviselőivel, valamint közigazgatási, kormányzati szakemberekkel, akiknek ezúton is köszönjük segítő együttműködésüket.

Rendezvényeinket előadóként, hozzászólóként és meghívott vendégként is megtisztelte a tudományos élet számos jeles szereplője, akiknek ezúton is szeretnénk köszönetet mondani. A 2012. június 1-jén „A települési hulladék-gazdálkodás irányai a válságban” címmel megrendezett konferencia adott otthont a „Hulladékból termék” című kiállításnak a panaszirodán, amely az *Öko-Pack Kft.* jóvoltából valósult meg.

Köszönöm Szentgotthárd Város Önkormányzatának a lokális fókusz vizsgálat során nyújtott segítségét, valamint az Országos Szlovén Önkormányzatnak és valamennyi felkeresett települési nemzetiségi önkormányzatnak együttműködésüket.

Külön köszönet illeti a *Nyílt Társadalom Intézetet*, amelynek anyagi támogatásával lehetővé vált, hogy rendezvényekkel, műhelybeszélgetésekkel bővítsük a projekt során szerzett ismereteinket, és egyben a szélesebb közön-séggel is megismertessük „A válság vesztesei – a paragrafusok fogságában” projekt keretében végzett munkánkat, teret adjunk a párbeszédnek egyes témakörök civil, kormányzati, szakmai és akadémiai művelői között.

Végül, de nem utolsósorban nagyon köszönöm munkatársaimnak, hogy elmélyült és kitartó munkájukkal segítették, hogy e rendkívül sokrétű és szerteágazó projekt valamennyi szegmensében magas színvonalú szakmai anyagok szülessenek.

PROF. DR. SZABÓ MÁTÉ  
*az alapvető jogok biztosa*

# A projekt téziseinek bemutatása

## *A többreút válságdimenzió és az ombudsman*

A *válság fogalmát* nehéz általánosságban meghatározni, jellemzően tartós és súlyos krízist az egyén szintjén, egy csoport vagy a társadalom életében megnyilvánuló működési zavart, kritikus állapotot értünk alatta. A válság fogalma túlmutat a gazdasági-pénzügyi nehézségeken: a gazdasági megrendüléssel párhuzamosan a társadalomban is megfigyelhetők annak tünetei. A társadalmi kohézió gyengülése, az előítéletes gondolkodásformák, a szélsőséges magatartások térnyerése és a bűnbakképzés társadalom-lélektani folyamata mind a válság fogalmához köthető jelenségek. Kétségtelen, hogy a jelenleg is tartó válság sajátos hatást gyakorol az alapvető emberi jogokról való gondolkodásra, e jogok gyakorlati érvényesülésére, az alapjogi konfliktusok kezelésére. Mindebből kiindulva a jelenleg is aktuális közvetlen válságkezelés mellett szükséges az összetett, többretegű válságfolyamat feltérképezése, tanulmányozása. A tanulságok levonása, azoknak a közgondolkodás, illetve a jogi kultúra (a jogi szabályozás és a mindennapi gyakorlat) részévé tétele a közeljövőben hatalmas erőforrásokat és jelentős időt fog igényelni. Ehhez a folyamathoz – az alapjogok és alkotmányosság elveinek érvényesülését szem előtt tartva – a maga sajátos eszközeivel és erőforrásaival az alapvető jogok biztosa is szeretne hozzájárulni. Az ombudsman 2012-ben induló átfogó alapjogi projektje a gazdasági-pénzügyi, illetve az ehhez kapcsolódó társadalmi válság következményeinek egy meghatározott szeptetével kíván és tud – lehetőségeihez mérten – foglalkozni. A biztosi hivatalhoz érkező állampolgári panaszok és az azokra adott állami, közhatalmi reakciók alapján – a visszaságok megállapítása és az azok orvoslása érdekében megfogalmazott intézkedések mellett – jól detektálhatók egyes konkrét válságtünetek, tendenciák. A tágabb értelemben vett válság kontextusában értelmezhetők e körben a romló gazdasági viszonyokra és a kieléződő társadalmi problémákra adott – nem-egyszer diszfunkcionális hatású – állami, a jogalkotási és jogalkalmazási területen egyaránt jelentkező válaszok.

## *A „vesztesek” köre és a szolidaritás*

A valódi és tartós kríziseknek, a válságoknak – a néhány szerencsés kivételt leszámítva – mindenki, az egész társadalom az érintettje és – közvetve vagy közvetlenül – a vesztese is. A globális és a magyar pénzügyi-gazdasági vál-

ság erősen és közvetlenül sújtja a „leggyengébbeket”, a legsérülékenyebb csoportokhoz tartozó személyeket. A válság idején bekövetkező szükségszerű megszorítások (pl. a szociális transferek visszafogása) jellemzően ugyancsak őket érintik leginkább. A segítségüket biztosító hagyományos források – mind az állami, mind a társadalmi, civil jellegű támogatások – folyamatos szűkülése pedig tovább nehezítheti helyzetüket. A konkrét intézkedések mellett az azokat kísérő kommunikáció – az érintettek esetleges megbélyegzése – olyan öngerjesztő folyamatokat indíthat el, amelyek komolyan alááshatják a társadalmi szolidaritást (pl. a segítségre való „érdemesség”).

Súlyos és a jövőben csak hatalmas áldozatok árán orvosolható probléma, ha újabb és újabb szakadékok támadnak a társadalmi többség és egyes, eleve gyengébb érdekérvényesítő képességű, nemegyszer eleve több hátránnyal is küzdő csoportok (például a roma kisebbség, a hajléktalanok és más egzisztenciálisan kiszolgáltatottak, a tartósan munkanélküliek) között. Léteznek olyan – könnyebben vagy nehezebben meghatározható – „állandó” társadalmi csoportok, amelyek tagjainak a jogegyenlőség érvényesítése és az esélyegyenlőségre törekvés jegyében eleve, egy adott válsághelyzettől függetlenül is folyamatos többletvédelmet és segítséget kell kapniuk.

Az elhúzódó, továbbgyűrűző válság azonban nem kizárólag a tipikus „veszélyeztetettek” szempontjából aggasztó, hanem olyan személyeket, rétegeket is fenyeget, amelyeknél egyébként az állami beavatkozásnak nem lenne szerepe. A többgyermekes szülők, a hiteltörlesztési problémákkal küzdő, eladósodási spirálba került, csökkenő jövedelmű személyek esetében az előzetes, preventív állami segítségnyújtás – az érintettek bevonása és közreműködése mellett – ugyancsak nélkülözhetetlen.

A válság „vesztéseinek” köre igen tág és heterogén tehát, emellett folyamatosan változó. Így nem is magát az érintett személyi kört érdemes meghatározni, hanem sokkal inkább azokat a tipikus szférákat, területeket és szempontokat, ahol a következmények észlelhetők és a szükséges megoldási javaslatok kibonthatók. Az alapvető jogok biztosa számára a 2012. január 1-jétől hatályos új ombudsmantörvény immár fontos célként fogalmazza meg a *leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportokhoz tartozó személyek jogainak fokozott védelmét*, ugyanakkor eddig az országgyűlési biztosok külön törvényi felhívás nélkül is kiemelt figyelmet fordítottak az ebbe a csoportba tartozók alapvető jogainak a védelmére. Az eddigi töretlen ombudsmani gyakorlat alapján nyilvánvalóan e személyi körbe tartoznak – különböző okok miatt – a *hajléktalanok, a fogyatékossgal élő személyek, az idősek, a betegek*, ezen belül pedig kiemelten a *pszichiátriai betegek, a fogvatartottak*, továbbá ide sorolhatóak a 18 év alatti *gyermekek*, sőt a 18 év feletti *fiatalok, fiatal felnőttek* is.

A felsorolt egyes társadalmi csoportok más és más okokból (például az egzisztenciális helyzetük, életkoruk, egészségi vagy mentális állapotuk miatt) minősülhetnek veszélyeztetettnek, a közös pont bennük az, hogy helyzetük miatt egyfelől kiszolgáltatottak valamennyi állami, közhatalmi beavatko-

zással szemben. Másfelől esetükben súlyos és közvetlen következményekkel járhat az is, ha az állam nem tesz eleget egyes alkotmányos feladatainak, a speciális, rászorultakat segítő szabályozás és gyakorlat kialakításával, fenntartásával kapcsolatos kötelezettségeit nem vagy nem megfelelően látja el. Legyen szó ugyanakkor indokolatlan közhatalmi beavatkozásról vagy éppen állami feladat, kötelezettség elmulasztásáról, az érintettek jog-, illetve érdekérvényesítő képessége minimális. Az országgyűlési biztosok az ombudsmanintézmény megalakulásától kezdődően minden rendelkezésre álló eszközzel – helyszíni ellenőrzések, hivatalból elindított vizsgálatok, jogalkotási kezdeményezések révén – igyekeztek fellépni az *egzisztenciálisan más módon kiszolgáltatott emberek alapjogainak* védelmében. A biztosok a kezdetektől fogva egyértelművé tették továbbá azt is, hogy az állampolgári jogvédelem és az egyenlő méltóság szempontjából nincs és nem is lehet jelentősége annak, hogy az érintettek a jelenlegi egzisztenciális kiszolgáltatott helyzetbe önhibájukból vagy önhibájukon kívül kerültek.

#### *Az állami beavatkozás válság idején*

A válság kapcsán egy paradox, időben párhuzamosan, de hatásában ellentétes módon zajló folyamat figyelhető meg az állami szerepvállalással kapcsolatban. Egyfelől látható az állam ki-, illetve visszavonulása egyes alkotmányos alapjogok, a szociális jogok és az esélyegyenlőség érvényesítésének biztosítása kapcsán: ide sorolható az oktatáshoz a szociális gondoskodáshoz, az egészségügyi ellátáshoz való hozzáférés vagy éppen a fogyatékossgal élő személyeket sújtó akadályok felszámolása). Bár éppen hogy növekvő, de mindenképp célzott és hatékony segítségre volna társadalmi igény és szükség, az állam a korlátozott teherbíró képességére hivatkozással hagyományosan csökkenti és a hozzájutás feltételeiben is szigorítja a megélhetést biztosító szociális támogatásokat, továbbá minimálisra szorulnak vissza az esélykiegyenlítő, sőt nemegyszer a tartalmi értelemben vett jogegyenlőséget biztosító programokra, intézményekre fordított források.

A visszavonulás mellett, mintegy annak ellensúlyozására megfigyelhető a kriminalizáció és a zéró toleranciás attitűd felerősödése és az ezek jegyében született jogalkotási és jogalkalmazási intézkedések. A szegénység, a nyomor és maguknak a kiszolgáltatottaknak a kriminális térbe tolására, megbélyegzésére és megbüntetésére az egyik legtipikusabb példa a hajlék nélküliek kriminalizációja. Ez a folyamat ölt testet a büntetési tételek növelésében, az alternatív büntetési vagy intézkedési formák háttérbe szorításában, az egyre jelentékenyebb számú közterületi rendszabály formájában. Mindezek a – nemegyszer jelentős társadalmi helyeslést és támogatást élvező – intézkedések elemi jogállami és alapjogi garanciákkal kerülhetnek konfliktusba, felvethetik az érintettek emberi méltósághoz való jogának és az egyenlő bánásmód követelményének a sérelmét.

Nyilvánvaló, hogy a komplex problémakezelést felváltó tüneti kezelés, az állami „türelmetlenség” komoly veszélyeket rejtenek magukban, így a projekt egyik kiemelt célja, hogy valamennyi vizsgálati területen felhívja a figyelmet az alkotmányos követelmények betartására.

#### *Az ombudsmani szerepvállalás lehetősége*

Minden projekt kialakítása során alapvető jelentősége van annak, hogy a biztos meghatározza, hogy milyen szerepfelfogást fog követni. Hasonlóan a korábbi méltóságprojektekhez, az *ombudsmani szerepfelfogás* – a vizsgált alapjogi kérdések jellegének megfelelően – itt is kettősséget mutat, egyszerre jelenik meg markánsan a klasszikus vagy hagyományos jogvédő attitűd, valamint a problémafeltáró, a terület szereplői között – az alapjogi szempontrendszer érvényesítése mellett – közvetítő, koordináló szerepvállalás. A válságkezelés hatékony és alkotmányos eszközeinek a „kimunkálása” során különösen fontos az együttes megoldáskeresés és párbeszéd, továbbá a közös alkotmányos minimum, az elvi alapok következetes képviselése.

Az ombudsmani vizsgálatok mércéje az alapjogok és az alkotmányosság érvényesülése, rámutatva, hogy bizonyos állami, igazgatási-jogi eszközök és módszerek használata a válság esetén sem megengedett az európai jogállami normák és alapértékek szempontjából. Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az intézmény megalakulása óta az országgyűlési biztosok következetesen, zsinórmértékként támaszkodtak az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi teszteket. Az ombudsmanok eddigi eljárásaik során irányadónak tekintették az Alkotmánybíróságnak az egyes alapjogok és alkotmányos követelmények tartalmával kapcsolatos megállapításait. Az alapvető jogok biztosa pedig az Alaptörvény 2012. január 1-jei hatálybalépése után – míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg – e projekt keretében is az ismertetett gyakorlatot kívánja követni. A nyilvánosság erejének segítségével az országgyűlési biztos továbbra is fel fogja hívni a figyelmet tehát a jogbiztonság követelményével, az egyenlő méltósághoz való joggal vagy éppen a szociális biztonsághoz való joggal összefüggő elvi megállapításokra, követelményekre. A projekthez kapcsolódó egyes konkrét vizsgálatok fókuszában olyan problémakörök, illetve különösen sérülékeny társadalmi csoportokat érintő negatív folyamatok és állami intézkedések állnak, amelyek kapcsán a leginkább kimutathatók az alkotmányos visszásságok a joggyakorlatban. A vizsgálatok során az eddigi gyakorlatnak megfelelően a jogvédő attitűd lesz a meghatározó, ugyanakkor

a jelentésekben, illetve azok kommunikációjában hangsúlyos szerepet kap a pozitív példák, a lehetséges alkotmányos válaszok, alternatívák megjelentése (konstruktív kritika). A fókuszpontok kialakítása során a projekt támaszkodni kíván a korábbi ombudsmani gyakorlatra, eredményekre, emellett épít a kapcsolódó projektek tapasztalataira. tetten érhető alkotmányos visszasságok oldaláról közelíti meg a problémakört.

*A módszertani hármastagolás: veszélyek, aggályok, (jó) gyakorlatok*

A projekt átfogó, korábbi eredményeket is beépítő, szintetizáló, továbbfejlesztő jellege okán a projekt módszer, az egységes módszertani szempontok meghatározása is lényeges. Az egyes problémakörök bemutatása során a feltárt „veszélyek” (azaz alapjogi, társadalmi problémák, konfliktusok), „aggályok” (azaz konkrét vizsgálatokon, jelentéseken alapuló alapjogi aggályok, visszasságok és ezek nyomán megfogalmazott intézkedések) és a „jó gyakorlatok” (azaz a témához kapcsolódó, gyakran alulról szerveződő jó gyakorlatok) jelentenek a hangsúlyos pontokat.

A hármastagolás alkalmas arra, hogy komplex módon elemezze a felmerült kérdéseket, és konstruktív kritikát megfogalmazva válaszokat mutasson fel a problémák kezeléséhez. Az alapvető jogok maradéktalan és egymásra tekintettel történő érvényesítésének szempontjából egyaránt lényeges és kiemelendő az egyenlő méltósághoz való jog, a jogállamiság elve, a jogegyenlőség, a jogbiztonság követelménye, a tisztességes eljárás és a diszkrimináció tilalmának elvei. Mindehhez, különösen az alulról építkező kezdeményezések, „jó gyakorlatok” felkutatásához elengedhetetlen a szakmai, civil szervezetek megszólítása és bevonása a projekt munkálataiba.

*A hatásköri lehetőségek, a proaktív, preventív jogvédelemi eszközök*

A projekt egyaránt merít a korábbi ombudsmani gyakorlat, az állampolgári jogok országgyűlési biztosa, illetve a nemzeti és etnikai kisebbség jogok, valamint a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa által lefolytatott átfogó vizsgálatokból, továbbá az eddigi alapjogi projektek tapasztalataiból. Felhasználja az ombudsmani jogvédelmi készletrendszer valamennyi, bevált eszközét, valamint fórumot biztosít a szereplők együttműködésének és együttgondolkodásának előmozdítására, valamint az állampolgári jogtudatosság fejlesztésére (tudatos polgár és felelős állam kettőse). A biztos a jogvédelem helyzetének feltárása, az ellenőrök (hatóságok) tevékenységének „ellenőrzése” érdekében a rendelkezésére álló proaktív, preventív jellegű alapjogvédelmi eszközöket továbbra is alkalmazza.

Az ombudsmani vizsgálatokat az emberi jogi-alkotmányos jogi problematika határozza meg, ugyanakkor a projekt keretében végzett háttérkutatások, az eredményeket bemutató, vitára és párbeszédre inspiráló szak-

mai műhelybeszélgetések és konferenciák egyik feladata, hogy szervesen kapcsolják be az interdiszciplináris megközelítéseket, például a környezeti, környezetvédelmi szempontokat, aspektusokat. A szélesebb értelemben vett projekttevékenység számos más tudományterületet is érint, így ezek jeles képviselőinek és szakértőinek bevonása mindenképp indokolt ennek a komplex problémakörnek az áttekintése során. A közös gondolkodás segítséget nyújthat a válság által jogi helyzetükben és – ezzel összefüggésben – a gazdasági-társadalmi helyzetükben leginkább sújtott társadalmi csoportok problémáinak vizsgálatában és problémamegoldási alternatíváinak feltárásában.

A projekt keretében, az egyes területekhez kapcsoltan a vonatkozó, akár a jogirodalmon túlmutató hazai és nemzetközi szakirodalom és intézményes-jogi modellek összehasonlító szemléletű áttekintése és elemzése is egy a feladatok közül. Az „aggályok” feltárása során értelemszerűen nagyobb súllyal alkalmazandók majd mind a hagyományos, mind az újszerű ombudsmani vizsgálati módszerek (helyszíni vizsgálat, fókuszált panaszfelvétel, panaszstatisztikák elemzése, alkotmányos visszásságok feltárása). A jogszabályok kiadásának, módosításának kezdeményezése lehetőséget ad arra, hogy az alapvető jogok biztosa egyedi ügyben megállapított visszásság esetén – amennyiben az nem csupán az adott hatóság vagy közszolgáltató eljárása miatt mutatható ki – javasolhassa a jogalkotónak a kapcsolódó jogi szabályozás felülvizsgálatát. A kettős intézkedési lehetőség nagyban segíti a projekt keretében feltárt egyes jogi problémák komplex megoldását.

*Kriminalizáció helyett segítség, előítélet helyett szolidaritás: „bűnös szegénység – bűnös másság”?*

A gazdasági megrendüléssel párhuzamosan a magyar társadalomban is megfigyelhetők a válság tünetei: e körben jellemző a társadalmi kohézió gyengülése, az előítéletes gondolkodásformák, a szélsőséges magatartások térnyerése és a bűnbakképzés társadalom-lélektani folyamata. Bár ezek a jelenségek a részét képezik a mindennapi társadalmi működésnek, válságos időszakban jellemzően felerősödnek. Hasonló tapasztalat, hogy folyamatosan csökkenhet a jogállami intézményekbe vetett állampolgári bizalom.

E körben ismételten foglalkozni kell a közterület-használat szigorításával kapcsolatos tendenciákkal. Amint azt a biztos korábbi jelentéseiben következetesen hangsúlyozta, megengedhetetlenek, az érintettek emberi méltóságához való jogával összefüggő visszásság veszélyét hordozónak tart minden olyan adminisztratív megoldást, amely a probléma tényleges megoldása helyett pusztán a hajléktalanok közterületi jelenlétének „városképi kérdésére” ad választ. Arra is következetesen felhívta a figyelmet, hogy az állam számára, legyen az jogalkotó vagy jogalkalmazó szerv, nem fakultatív feladat a szélsőségesen rászoruló polgáraitól való gondoskodás.

A hajléktalanok kriminalizálása, életteraik csökkentése számos, az emberi méltósághoz fűződő joghoz kapcsolódó alapjogi problémát vet fel. Alapelv, hogy önmagában a hajléktalanság kezelése és megelőzése rendészeti jellegű megoldások bevetését, szankciók előírását alkalmazását nem indokolhatja. A hajléktalanság mint állapot, a közterületen való (szükségszerű) életvitel-szerű tartózkodás mint helyzet, a guberálás mint ehhez gyakran kapcsolódó magatartás, önmagában nem lehet bűn, amely szankciókat von maga után. A demokratikus társadalmak alapja a személyek egyenlő méltóságú kezelése. Ezért elfogadhatatlan, hogy egyes csoportok egyre nyíltabban hirdetik kirekesztő szemléletüket, ami közvetlen megalapozást jelenthet a későbbi nyílt verbális vagy fizikai agresszióhoz a társadalom kisebbségi csoportjaival szemben. A gazdasági válság – amint azt történelmi példák mutatják – kedvező táptalaja a szélsőséges ideológiák erősödésének.

Az elmúlt évtizedben sorra kudarcot vallottak azok a kísérletek, amikor az állam jogi eszközökkel próbálta megakadályozni a gyűlöletbeszéd terjedését. Problémát jelent az is, hogy a jogalkalmazási gyakorlat nem tudja hatékonyan és céljának megfelelően alkalmazni a szélsőséges csoportok elleni fellépés jegyében elfogadott jogszabályokat. A gyűlölet-bűncselekményekre vonatkozó jogszabályi környezet vizsgálata és a joggyakorlat elemzése így szintén a projekt célkitűzései között szerepel.

Az uzsora-bűncselekmények problémaköre szintén fokozott jelentőségűvé vált a válság folyamán. A mélyszegénységben élők számára gyakran az uzsoraszerződés az egyetlen útja annak, hogy legalább időlegesen készpénzhez vagy nélkülözhetetlen javakhoz jussanak. A rendkívül aránytalan megállapodások csapdájából azonban külső segítség nélkül szinte lehetetlen kitörni. Az uzsora áldozatainak sorsát ugyanakkor általános társadalmi közöny vagy akár nyílt, és gyakran az etnikai előítéletek által is erősített ellenszenv kíséri. Az elmúlt években az állam elsődlegesen büntetőjogi kérdésként próbálta kezelni az uzsorát, miközben e jelenség visszaszorítása sokkal összetettebb megoldásokat kíván meg. E kérdéskör vizsgálata a projekt egyik kiemelt fókuszpontja.

### *Nemcsak pénzügyekben – felelős állam, tudatos polgár*

A válság során egyre többen kerülnek nehéz helyzetbe, adósságcsapdába, amely végső soron akár a lakhatásukat is veszélybe sodorhatja. A hatályos jogszabályok szerint a fizetésképtelenné vált magánszemélyek ellen végrehajtási eljárás kezdeményezhető, amelynek során lakóingatlan árverésére is sor kerülhet. Az elmúlt években több alkalommal felmerült a magáncsőd bevezetésének lehetősége, az alapvető jogok biztosa is kezdeményezte ezt korábbi jelentésében, a jogintézmény azonban a mai napig nem létezik hazánkban. Az előző évben számos jogszabály-módosítás született, melyek a nehéz helyzetbe került magánszemélyek adósságrendezését hivatottak elősegíteni.



Az Alaptörvény XIX. cikke értelmében Magyarország a szociális biztonságot a szociális intézmények és intézkedések rendszerével valósítja meg. Az öngondoskodás és az állami felelősségvállalás mezsgyéjén elhelyezkedő társadalombiztosítási rendszer a pénzügyi nehézségek, a válság időszakában különös jelentőséggel bír, így annak változásai kiemelten is a projekt fókuszába kerülnek. A vizsgálat célja ezzel összefüggésben elsődlegesen a társadalombiztosítás területén bekövetkező változásokkal összefüggésben beérkező panaszok elemzése alapján feltárni a változásokkal kapcsolatban felmerülő eljárási visszasságokat és jogszabályi rendelkezések hiányosságait.

A társadalombiztosítás mellett az egészségügyi szektor is különösen érzékeny a válsághoz kapcsolódó megszorításokra. Az egészségügyi dolgozók helyzete, képzésük, foglalkoztatásuk, élet-és munkakörülményeik kulcsfontosságúak a magas színvonalú szolgáltatás biztosítása szempontjából.

### *A válság környezeti ártalmi és újító alternatívái*

Az Alkotmánybíróság a már egy 1993-as alaphatározatban megállapította, hogy az állam köteles az egészséges környezethez való jog megvalósítását szolgáló sajátos intézmények kialakítására és működtetésére. A gazdasági-pénzügyi válság nemcsak az egyes embereket, a családokat érinti, de érinti az államot és az állam által kiépített és működtetett intézményrendszert. Különösen érzékenyen érinti a jelenben hosszú távú érdeket szem előtt tartó, s nem pillanatnyi gazdasági hasznot előmozdító környezetvédelmet és ezen keresztül az emberek egészséges környezethez való jogát. A projekt keretében arra a kérdésre kerestük a választ, hogy miként befolyásolták a környezetvédelmi intézményrendszer létét és hatékony működését a közvetlenül vagy közvetve a válság hatására tett állami intézkedések.

Az ombudsmanhoz évek óta folyamatosan számos panasz érkezik a kötelező települési szilárd hulladékszállítási közszolgáltatás tárgykerében. A hulladékkezelés rendkívül összetett problémakörén belül – lényegében függetlenül a helytől, az ország valamennyi részéből – a panaszok jellemzően azzal a kérdéssel foglalkoznak, hogy indokolt-e, illetve mennyiben megengedhető a lakosság fizetési kötelezettséggel való terhelése.

Különösen aktuálissá teszi ezt a problémát, hogy a lakosság fizetőképessége egyre romlik, így a megélhetési nehézségekkel küzdő lakosoknak már most is nagy problémát okoz a hulladékdíj megfizetése. Mindez a nem kívánt jelenségek (illegális hulladékégetés és hulladéklerakás, hulladékelhagyás) további növekedését eredményezi. Ezzel összefüggésben a projekt keretében fel kívánjuk tárni, hogy a gazdasági-pénzügyi válság milyen problémákban manifesztálódik a hulladékgazdálkodásban, ezen belül is a települési szilárdhulladék-kezelési közszolgáltatásban (annak ellátását veszélyezteti-e, miként tükröződik az abban részt vevők magatartásában). A

fenti körből a hulladékégetés témaköre kerülne részletesebb vizsgálat alá, tekintettel a már beérkezett panaszokra és a korábbi biztosi gyakorlatra.

A globális válságok sorában napjaink közgazdaságtani paradigmákat megkérdőjelező gazdasági-pénzügyi válsága mellett, azzal sajátos összefüggésben egy már korábban, a 20. század közepétől megfigyelt, ma még csak apró jelekből észlelhető, ám a Föld távolabbi jövőjét, a jövőendő nemzedékek életkörülményeit, lehetőségeit beárnyékoló válság: a klímaváltozás idejét éljük. A fosszilis energiahordozók készleteinek egyes számítások szerint 2030-ra, más álláspontok szerint 2050-re prognosztizált kimerülése, valamint a klímaváltozás folyamata egyaránt indokoltá teszi az alternatív energiahordozók fokozatos integrációját az energetikai piacon és a megújuló energiaforrásokon alapuló energiatermelés energiapiaci részarányának dinamikus növelését.

A megújulók magyarországi alkalmazásával kapcsolatos engedélyezési eljárásokat számos jogszabályi akadály, valamint jogszabályi hiányosság nehezíti. Ahhoz, hogy a megújuló energiaforrások valós versenyképességben vegyenek részt az energetikai piacon, és valóban dinamikus fejlődésnek indulhassanak (akár a tervezett makró célkitűzéseket meghaladó mértékben is) ezen jogi akadályok kiküszöbölése és megfelelő jogalkotási irány kijelölése szükséges.

A projekt célja tehát a megújulók alkalmazásával kapcsolatos jogszabályi környezet vizsgálata, a megújulók engedélyezésével kapcsolatos ellentmondások, hiányosságok és akadályok feltárása a gyakorlati tapasztalatok és a problémák feltérképezése alapján is, majd az esetleges jogalkotási javaslatok tétele.

# 1. Bűnös szegénység – bűnös másság

## 1.1. Bűnös szegénység? – Az egzisztenciálisan kiszolgáltatottak és a közterületi lét méltósága

Alapjogvédő feladatuk ellátása során az országgyűlési biztosok hagyományosan a „gyengék”, a helyzetük, állapotuk miatt kiszolgáltatott, egyéni jogvédelemre nem vagy csak korlátozottan képes személyek jogainak védelmezői. A 2012. január 1-jétől hatályos új ombudsmantörvény célként fogalmazza meg a *leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportokhoz* tartozó személyek jogainak fokozott védelmét.<sup>1</sup> A biztosok törvényi felhívás nélkül is kiemelt figyelmet fordítottak az ebbe a csoportba tartozók alapvető jogainak a védelmére, az ombudsmanintézmény megalakulásától kezdődően minden rendelkezésre álló eszközzel igyekeztek fellépni a hajléktalan vagy az egzisztenciálisan más módon kiszolgáltatott emberek alapjogainak, egyenlő méltóságának védelmében. Következésképpen mutattak rá arra, hogy ezek a személyek a közhatalmi beavatkozással, korlátozásokkal szemben lényegesen védtelenebbek, kiszolgáltatottabbak. Az ombudsmani jogvédelem során pedig azt is egyértelművé tették a biztosok, hogy az egyenlő méltóság és más jogok érvényesülése szempontjából nincs jelentősége annak, hogy az érintettek a jelenlegi kiszolgáltatott helyzetbe önhibájukból vagy önhibájukon kívül kerültek.

Az országgyűlési biztos 2008 óta – a megelőzésre, illetve a kivezető utak biztosítására való figyelemfelhívás mellett – folyamatosan fellépett a rendészeti megoldások erősödésével, a szegények, a hajléktalanok kriminalizációjával, különösen e tendenciáknak a szabályozásban és a gyakorlatban megjelenő elemeivel, valamint az ehhez kapcsolódó kommunikációs megbélyegzéssel szemben. Jelentéseiben, sajtóközleményeiben, valamint 2010-től immár alkotmánybírósági indítványában is világossá tette, hogy az egzisztenciálisan kilátástalan helyzetben lévő személyek alkotmányos indokot nélkülöző, közvetett vagy közvetlen szankcionálása, a „bűnös szegénység” koncepciója alkotmányosan elfogadhatatlan, sem jogállami, sem pedig európai megoldásnak nem tekinthető. A 2008-as, a hajléktalanok jogainak védelmével foglalkozó ombudsmani projekt<sup>2</sup> elindítása után négy évvel „A válság vesztesei

<sup>1</sup>Lásd az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 1. § (1)–(3) bekezdése.

<sup>2</sup>A hajléktalan emberek alkotmányos jogainak érvényesülését feltáró projekt. 2009. (Szerk.: Dr. Borza Beáta) – <http://www.ajbh.hu/allam/2008/pdf/hajlektalanugyi.pdf>

– a paragrafusok fogságában” elnevezésű, 2012-ben indított projekt során az alapvető jogok biztosa ismételten ezekre a kérdésekre kívánta ráirányítani a figyelmet. Az ombudsman egyaránt kifogásolta a jogalkotásban és a jogalkalmazás során fokozottan megjelenő „rendészeti” tendenciákat, a közterületi magatartások széles körét (pl. guberálás, életvitelszerű közterületen tartózkodás vagy a „padon alvást”, a „kövön ülést”) törvényen kívül helyező szabályokat, valamint a hajléktalanokkal szembeni jogellenes hatósági fellépéseket, a garanciákat félretevő telep- és kunyhóbontási intézkedéseket.

2012-ben az elmúlt évekhez képest két irány, aggályos tendencia jól érzékelhető: az egyik a szabályozás kapcsán a közterületi lét kriminalizációja, a másik pedig az egyre növekvő számú, gyors és az elemi jogi garanciákat nélkülöző hajléktalan telep-felszámolások a fővárosban. A hajléktalanpolitika és a hajléktalanellátás átalakításának gyakorlati tapasztalatait a legveszélyeztetettebb téli hónapokban – 2011-hez hasonlóan<sup>3</sup> – ismét egy gyorsjelentésben összegezte a biztos. A 2008-as projekt eredményeit szem előtt tartva pedig az alapvető jogok biztosa 2012 áprilisában ismét közös gondolkodásra és a párbeszéd folytatására teremtett fórumot egy tematikus műhelybeszélgetéssel, ahol az érintettek, az ellátásban részt vevő szakemberek, szakmai és civil szervezetek, illetve az állami intézmények, önkormányzatok és a rendőrség képviselői is kifejhették, illetve ütköztethették véleményüket és álláspontjukat.

### **1.1.1. A közterületi lét kriminalizációja – alkotmányosan aggályos rendszabályok**

*Ombudsmani vizsgálatok és indítványok a guberálás szankcionálása kapcsán*

A szemét hulladékártalóbol való kivételét, a guberálást vagy kukázást tiltó önmagában is szankcióval fenyegető önkormányzati szabályozást és ennek nyomán a hatósági gyakorlatot az ombudsman 2010-ben és 2011-ben is átfogó módon vizsgálta. 2010 májusában kiadott jelentésében<sup>4</sup> a biztos kimondta, hogy a kaposvári önkormányzat érdemi alkotmányos indok nélkül korlátozta kiszolgáltató helyzetben lévő személyek alapjogait, ezért a guberálás büntetését előíró rendeleti szabályozás visszavonását kérte. A jelentésben foglaltakkal az önkormányzat nem értett egyet és nem helyezte hatályon kívül a rendeletet, az illetékes közigazgatási hivatal pedig a biztos megkeresésére nem látta indokoltnak a törvényességi ellenőrzés lefolytatását. A kialakult visszásság orvoslása érdekében a biztos 2011 januárjában fordult az Alkotmánybírósághoz, indítványában pedig azt kérte, hogy a testület semmisítse meg a kaposvári önkormányzat szabálysértésekről szóló rendeletének a guberálást szabálysértéssé nyilvánító rendelkezéseit. Az ombudsman szerint az

<sup>3</sup> <http://www.ajbh.hu/allam/aktualis/htm/kozlemeny20110124.htm>

<sup>4</sup> Lásd AJB-756/2010. számú jelentés: <http://www.ajbh.hu/allam/jelentes/201000756.rtf>

önkormányzati szabályozás nem felel meg az önkormányzati jogalkotással kapcsolatos előírásoknak, továbbá sérti az emberi méltósághoz való jogot és az egyenlő bánásmód követelményét.

Az Alkotmánybíróság egyetértett a biztos érveivel és 2011 decemberében hozott határozatában<sup>5</sup> a guberálás szabálysértessé minősítését alkotmányellenesnek ítélte, és az ezt szabályozó rendelkezést pedig azonnali hatállyal megsemmisítette. A döntés indokolásában a testület megállapította, hogy a szemtelés körén kívül eső egyes cselekmények, így a guberálás szabálysértessé nyilvánításával az önkormányzat túllépett jogalkotó hatáskörének keretein. A határozat kiemeli, hogy a guberálás mások jogait és a közrendet nem sértő kényszerű cselekvés, amelynek a társadalomra való veszélyessége nem állapítható meg. A határozat azt is hangsúlyozta, hogy a guberálás szabálysértessé nyilvánítással az önkormányzat a hajléktalan vagy az egzisztenciálisan más módon kiszolgáltatott helyzetben lévő embereket stigmatizálta, ami sérti a hátrányos megkülönböztetés tilalmát.

Ezek után az ombudsman 2011 folyamán egy újabb jelentésében<sup>6</sup> ismét egy önkormányzati rendelet kapcsán mutatott rá arra, hogy a hajléktalanok üldözése és a kirekesztése nem járható út. Az átfogó jelentésben kimondta, hogy vissza a *guberálás szankcionálása a Józsefvárosban*. Az ügyben a biztos egy hozzá forduló civil szervezet jelezése nyomán indított hivatalból vizsgálatot. Jelentésében azt állapította meg, hogy a józsefvárosi önkormányzat a guberálás szabálysértessé nyilvánításával és szankcionálásával aránytalanul korlátozta a kiszolgáltatott helyzetben lévő emberek jogait. A közterületek rendjéről szóló, 2010-ben módosított önkormányzat rendelet előírta, hogy szabálysértést követ el és ötvenezer forintig terjedő bírsággal sújtható az is, aki a közterületre kihelyezett, valamint az ingatlanok közös használatú területeire elhelyezett hulladékgyűjtőkből hulladékot vesz ki.

A polgármester valós alkotmányjogi indokkal nem tudta alátámasztani azt, hogy miért szükséges a guberálás szankcionálása. A biztos jelentése rámutat arra, hogy magasabb szintű tételes jogi rendelkezés sem tiltja vagy engedi meg önmagában a guberálást, ahhoz a jogrendszer alapvetően semleges módon viszonyul. A biztos szerint a demokratikus jogállam egyik fő ismérve, hogy a jogalkotónak igazolnia kell, hogy a szabálysértési szankciónak van valódi alkotmányos célja, hiszen a szankciók alkalmazása, így például a pénzbüntetés vagy az elzárás kiszabása már alkotmányos jogokat érint. Az ombudsman utalt arra, hogy a guberálás külön szankcionálására irányuló szabályozás valójában ésszerű indok nélkül hozza hátrányos helyzetbe a guberálókat: a rendelet így az egyenlő bánásmód követelményével is ellentétes.

Jelentésében a biztos ismét rámutatott, hogy *az ilyen és hasonló önkormány-*

<sup>5</sup>Lásd 176/2011. (XII. 29.) AB határozat.

<sup>6</sup>AJB-1232/2011. számú jelentés.

zati „rendszabályok” alkalmazhatatlanok: nincs visszatartó erejük, csak az eleve kiszolgáltattott emberek további megalázására alkalmasak. A csekély jövedelemmel még rendelkezők számára pedig a pénzbüntetés gyakran csak aránytalan áldozatok árán fizethető meg, és még súlyosabb élethelyzetbe juttatja őket. Az ombudsman kifogásolta a probléma merev, rendészeti megközelítését, álláspontja szerint ugyanis az érintettek stigmatizálása ellentétben áll az egyenlő méltóság mindenkori jogállami normáival. A biztos szerint nem áll meg az az érv, hogy aki guberál, az szemetel is egyben. Az önkormányzatok rendelkezésére állnak a szükséges jogi eszközök, amelyekkel felléphetnek a guberálás esetleges nemkívánatos és jogellenes kísérőjelenségeivel, a szemeteléssel, zajongással stb. szemben.

Az ombudsman felkérte a józsefvárosi képviselő-testületet, hogy vizsgálja felül a rendelet kifogásolt rendelkezéseit. Az önkormányzat nem tárgyalta meg az ombudsmani jelentésben foglaltakat, a polgármester – néhány elutasító sajtónyilatkozat mellett – a biztos kezdeményezésére hivatalos választ az előírt határidőn belül nem adott, így a szabályozással összefüggésben az ombudsman az Alkotmánybírósághoz fordult.<sup>7</sup> Az ombudsman immár az alapvető jogok biztosaként 2012 februárjában az Alkotmánybíróság megkeresésére jelezte, hogy indítványát az új Alaptörvény hatálybalépését követően is fenntartja, mivel az önkormányzati rendelet közvetlenül az Alaptörvénybe, annak a jogállamiságra, emberi méltósághoz való jogra és egyenlő bánásmód követelményére vonatkozó cikkeibe ütközik, ezért az ügyben a kért alkotmánybírósági vizsgálat – az új alkotmánybírósági törvény rendelkezése alapján – továbbra is indokolt.

A 2012. április 15-i hatályba lépett új szabálysértési törvény<sup>8</sup> döntően befolyásolta a szabályozás alkotmánybírósági elbírálását, mivel előírta, hogy továbbiakban valamely magatartást kizárólag törvény nyilváníthat szabálysértéssé, ennek eredményeként pedig a helyi önkormányzatoknak valamennyi szabálysértési rendeletüket hatályon kívül kellett helyezniük. A törvény alapján így tett a józsefvárosi önkormányzat is, az immár hatályon kívül helyezett szabálysértési rendelet kifogásolt szabályával kapcsolatban pedig – az alkotmánybírósági törvénynek megfelelően – az Alkotmánybíróság megszüntette a vizsgálatot, az ombudsmani indítványt ez alapján visszautasította.

Az ombudsmani fellépés és a 2011. decemberi alkotmánybírósági határozat nyomán ugyanakkor – bár az eredetileg elfogadott törvényszöveg még tartalmazta – az új szabálysértési törvényből még a hatálybalépést megelőzően kikerült a guberálást tiltó szabálysértési tényállás. Ezzel együtt a későbbiekben bővebben ismertetett új önkormányzati törvény felhatalmazása

<sup>7</sup> Az alkotmánybírósági indítvány: <http://www.obh.hu/allam/jelentes/201101232Ai.rtf>

<sup>8</sup> A szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (a továbbiakban: Sztv.)

nyomán több település képviselő-testülete közösségellenes magatartással nyilvánította és bírsággal sújtandónak minősítette a guberálást, a szemét hulladékgyűjtőből való kivételét. *A közösségellenes magatartások körének meghatározásával*, az önkormányzatok bírságolási gyakorlatával összefüggésben 2012 második felében önálló vizsgálat<sup>9</sup> indult, amely külön is kitért arra, hogy mely önkormányzatok szankcionálják – szabálysértés helyett – közigazgatási eljárásban a guberálást. *Az Alkotmánybíróság ugyanakkor 2012 novemberében megsemmisítette az – alábbiakban ismertetett – ombudsmani indítvány nyomán az új önkormányzati törvény<sup>10</sup> felhatalmazó szabályát*, így pedig az egyes önkormányzatok képviselő-testületeinek újra hatályon kívül kell helyezniük e rendeleteiket. Az említett, önkormányzati rendeletalkotási gyakorlattal és a szabályok végrehajtásával foglalkozó vizsgálat nyomán összeállított jelentésben az ombudsman ismét arra kíván rámutatni, hogy a guberálás szankcionálása alapjogi szempontból nem indokolható.

*Ombudsmani vizsgálatok és indítványok az ún. nem rendeltetészerű, illetve az életvitelszerű közterület-használat szankcionálása kapcsán*

A biztosnak egy civil szervezet 2010 végén hívta fel a figyelmét az akkor elfogadott, *a hajléktalanok elleni hatósági-rendészeti fellépést lehetővé tévő, új közterület-használati keretszabályokra, önkormányzati rendeletekre*. Az új szabályozás alapelemei közül kiemelés érdemel az *építési törvény 2011. január 1-jétől hatályos módosítása*, amely felsorolja a közterület rendeltetési köreit és lehetőséget biztosít arra, hogy önkormányzatok az adott település közterületének „rendeltetésétől eltérő” használatát szabálysértéssé nyilváníthassák. A Fővárosi Közgyűlés e felhatalmazásra hivatkozva 2011. május 17-étől rendeletben írta elő, hogy szabálysértés miatt pénzbírsággal lehet sújtani azt, aki a közterületet életvitelszerű lakhatás céljára használja, illetve erre a célra használt ingóságait a közterületen tárolja.

Az ombudsman már a jogszabály-tervezetekkel kapcsolatosan jelezte alkotmányossági kifogásait, de jelzését a norma alkotói nem vették figyelembe. A vizsgálat eredményképp 2010 decemberében kiadott jelentésben<sup>11</sup> a biztos megállapította, hogy nem felel meg a jogállami követelményeknek az önkormányzatoknak adott, indokolatlanul tág felhatalmazás a „rendeltetészerű” közterület-használattal ellentétes magatartások szankcionálására. Az ombudsman ezzel szoros összefüggésben kiemelte, hogy az alkotmányosan eleve aggályos törvényi felhatalmazás alapján született, a hajléktalanságot mint helyzetet szankcionáló fővárosi önkormányzati rendelet sérti az érintettek egyenlő méltóságához való jogát.

A jelentésében az országgyűlési biztos arra mutatott rá, hogy jogállamban

<sup>9</sup>Lásd AJB-6727/2012. számú ügy, a jelentés elkészítése jelenleg is folyamatban van.

<sup>10</sup>Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény.

<sup>11</sup>Lásd az AJB-6724/2010. számú ügyben kiadott jelentést.

a közterületen való szabad jelenlét a főszabály, a közterület szabadon, az önkormányzat hozzájárulása és engedélye nélkül használható. Az ombudsman szerint az építési törvény szabályozási megoldása éppen azért aggályos, mert meg kívánja fordítani az elvet. A „jogszerűnek” tartott tevékenységek meghatározásával a szabad közterület-használat kivételességét állapítja meg, ez pedig oda is vezethet, hogy az egyébként ártalmatlan magatartások is a tiltottak közé kerülhetnek (pl. „kövön üldögélés”). A biztos szerint a hatályos szabálysértési jogszabályokban szereplő konkrét tényállások alkalmasak volnának arra, hogy a hatóságok fellépjenek a mások jogait sértő közterületi magatartásokkal szemben. Az ombudsman arra is figyelmeztetett, hogy az új szabályozás az eleve kiszolgáltatott helyzetben lévő emberek számára a folyamatos jogi fenyegetettség légkörét teremti meg, amelyben nem lesznek képesek magatartásukat a bizonytalan tartalmú előírásokhoz igazítani.

Az ugyancsak vizsgált *fővárosi önkormányzat rendeletével* kapcsolatban az ombudsman megállapította, hogy az önmagában az életvitelszerű „utcán élést” és az ahhoz szorosan kapcsolódó helyzetet (ingóságok elhelyezését) bünteti, azaz *közvetlenül a hajléktalanság mint helyzet (státusz) kriminalizálását jelenti*. Az életvitelszerű közterületen tartózkodás súlyos krízishelyzet, ami a legkritikább esetben az érintett tudatos választása. Amíg nem áll rendelkezésre az érintettek számára valódi alternatíva az utcán éléssel szemben, addig – a kényszerhelyzet okán – fel sem merülhetne a szankcionálás lehetősége.

A szabályozással kapcsolatban az országgyűlési biztos felkérte a belügyminisztert, hogy kezdeményezze az építési törvény kifogásolt rendelkezéseinek módosítását, és kezdeményezte a Fővárosi Közgyűlésnél, hogy 60 napon belül helyezze hatályon kívül a közterület-használatról szóló rendlete alkotmányosan aggályos rendelkezéseit. A jelentésben továbbá javasolta a belügyminiszternek azt is, hogy vizsgálja meg, lehetséges volna-e egy olyan garanciális törvényi keretszabályozás kialakítása, amely rögzítené az önkormányzatok közterület-használattal kapcsolatos hatásköreit. A jelentés megállapításaival nem értett egyet sem a belügyminiszter, sem pedig a főpolgármester, a szabályozás alkotmányosságával kapcsolatos álláspontjukat fenntartották, a miniszter nem kezdeményezte a törvény módosítását, a Fővárosi Közgyűlés pedig nem módosította a rendeletet.

A biztos nem fogadta el az érintett szervek válaszát, a belügyminiszternek küldött viszontválaszában jelezte, hogy álláspontja szerint csak akkor érvényesülhet a jogbiztonság követelménye, ha és amennyiben világosan elválik, hogy mi az, ami a közterületen jogi értelemben tilos és szankcionált, és mi az, ami nem, ami legfeljebb erkölcsi normák alapján kifogásolható. Az ombudsman a visszás helyzet feloldása érdekében a kifogásolt szabályozás alkotmányellenességének megállapítását kezdeményezte az Alkotmánybíróságnál.<sup>12</sup>

<sup>12</sup>Az alkotmánybíróági indítványt lásd: <http://www.obh.hu/allam/jelentes/201006724Ai.rtf>



A 2011 végén benyújtott biztosi indítvány kitér arra, hogy az építési törvény 2011. január 1-jétől hatályos módosítása felsorolja a közterület rendeltetési köreit és lehetőséget biztosít arra, hogy az önkormányzatok az adott település közterületének „rendeltetésétől eltérő” használatát szabálysértéssé nyilváníthassák. A Fővárosi Önkormányzat közgyűlése erre a felhatalmazásra hivatkozva pedig 2011 májusában rendeletet hozott arról, hogy szabálysértés miatt pénzbírsággal lehet sújtani azt, aki a közterületet életvitelszerű lakhatás céljára használja, illetve erre a célra használt ingóságait a közterületen tárolja. Mindezeket követően a szabálysértési törvény 2011. december 1-jétől hatályos módosítása után pedig az életvitelszerű közterületen való lakhatás tilalmának „ismételt megszegése” már szabadságelvonással (elzárással) vagy százötvenezer forintos pénzbírsággal sújtható.

Az ombudsman szerint a közterület rendeltetésének meghatározásakor a törvényalkotó olyan általános keretfogalmakkal operált, amelyek értelmezhetetlenné teszik a felhatalmazás kereteit. Az építési törvény vizsgálendő rendelkezései esetlegesen, nem egyeztethetőek össze a jogállamiság elvével és a jogbiztonság (ezen belül a kiszámíthatóság és normavilágosság) követelményével, hiszen a vizsgált rendelkezések alapján nem világos, hogy közterületen mely tevékenység minősülhet, és az önkormányzatok számára rendeletben mi minősíthető rendeltetéseszerűnek és mi rendeltetés-ellenesnek.

A biztos rámutatott az indítványban arra is, hogy *jogállamban a szabad közterület-használat és az általános cselekvési szabadság a főszabály*, amely kivételesen és kellő jogi indok mellett – mások alkotmányos alapjogainak vagy más alkotmányos érték védelmében – korlátozható, a korlátozások, közterületi előírások megsértőivel szemben pedig különböző szintű szankciók alkalmazhatóak. A jogállamiság elvének és a jogbiztonság követelményének érvényesülése szempontjából ugyanakkor éppen azt tartotta az egyik legfőbb alkotmányossági aggálynak, hogy ezt a garanciális elveket követő rendszert a törvény megfordítja és ennek keretében indokolatlanul tág felhatalmazást ad az önkormányzati jogalkotók számára. Az ombudsman utalt arra, hogy a rendeltetéseszerű használat elősegítése nem egy önmagában értelmezhető alkotmányos cél, hanem egyfajta jogi, szabályozási megjelenítése annak az általános elvnek, hogy mások alapvető jogait és – adott esetben – más alkotmányos értékeket (pl. közegészségügyi szempontokat) mindenki köteles tiszteletben tartani.

Az építési törvény megoldását a biztos azért is kifogásolta, mert az önkényes jogalkalmazási gyakorlat „melegágya” lehet: a felhatalmazás alapján születő heterogén jellegű önkormányzati rendeletek következtében a jogalanyok nem tudják majd követni, hogy mely közterületi magatartások „nem rendeltetéseszerűek”, így pedig akár szankcionálhatóak is. Nem elhanyagolható továbbá az sem, hogy mindez az eleve kiszolgáltatott helyzetben lévők esetében folyamatos jogi fenyegetettség légkörének kialakulásához vezethet, hiszen az érintettek nem képesek magatartásukat a bizonytalan tartalmú előírásokhoz igazítani.

A biztos a fővárosi önkormányzat ugyancsak vizsgált rendeletével összefüggésben rámutatott, hogy az az életvitelszerű „utcán élést” (a közterületen tartózkodást) és az ahhoz szorosan kapcsolódó helyzetet (ingóságok elhelyezését) rendeli büntetni, azaz közvetlenül a hajléktalanság mint állapot, helyzet (státusz) kriminalizálását jelenti, végső soron egy státuszvétséget hoz létre. Az indítvány hangsúlyozza, hogy *alkotmányos keretek közt kivételesen sem kerülhet sor semmilyen státuszvétség meghatározására*. Utal továbbá arra is, hogy *az életvitelszerű közterületen tartózkodás egy eleve megelőzendő, rendkívül súlyos krízishelyzet, ami a legkritikább esetben az érintett tudatos és átgondolt, szabad választása*. A hajléktalan személyek számtalan esetben eleve nem tudnak hova menni, nem rendelkeznek „magántérrel”, azaz kénytelenek életvitelszerűen a közterületen tartózkodni. A biztos felhívta az Alkotmánybíróság figyelmét, hogy a hajléktalanság önmagában más jogát nem sérti, kárt senkinek nem okoz, a helyi lakosok esetleges, a jogalkotó által vélelmezett bosszúsága, felháborodása vagy kellemetlen élménye nem lehet jogkorlátozás legitim indoka.

A biztos szerint a fenti érveléssel összhangban nyilvánvalóan alkotmányosan aggályos a szabálysértési törvény azon módosítása is, amely súlyos szankcióval fenyegeti a közterület életvitelszerű lakhatás céljaira történő használatát, az életvitelszerű lakhatáshoz használt ingóságok közterületen történő tárolását, akkor ha „ismételt elkövetésre” kerül sor. A hajléktalanság (az életvitelszerű közterületi tartózkodás és a hozzá kapcsolódó magatartások) „ismételt elkövetése”, valamifajta „visszaesés” egyszerűen értelmezhetetlen: a hajléktalanság egy kényszerítő állapot, jellemzően nem választott magatartás, szabad döntés. Az ombudsman kiemelte, hogy a szabályozás alapján nem világos, hogy például a pusztán hajléktalanságuk miatt elzárással fenyegetett személyek arra hivatkozással mentesülnének-e a szankció alól, hogy számukra nem állt rendelkezésre valódi alternatíva (pl. felkínált hely egy hajléktalanszálláson) az életvitelszerű közterületen való tartózkodással szemben.

A már említett, 2011 decemberében elfogadott új szabálysértési törvény itt is változást hozott, mivel 2012. április 15-ével hatályon kívül helyezte az építési törvény, illetve a szabálysértési törvény alkotmányos aggályosnak talált rendelkezéseit, így ebben a vonatkozásban az indítvány részben tárgyaltanná vált. Az új törvény értelmében azonban továbbra közterületen életvitelszerű lakhatás tilalmának megszegését követi el az, aki a közterület belterületét rendeltetésétől eltérő módon, életvitelszerű lakhatás céljára használja, illetve életvitelszerű lakhatáshoz használt ingóságokat közterületen tárol, szabálysértést követ el.<sup>13</sup> A szabálysértési szankcionálás tehát nem változott, az új tényállás ezt annyiban egészíti ki, hogy szabálysértés akkor nem állapítható meg, ha a feladat ellátására kötelezett önkormányzat

<sup>13</sup>Sztv. 186. §

a hajléktalanellátás feltételeit nem biztosítja. A korábbi szabályhoz képest változást jelent, hogy ezúttal „ismételt elkövetést” sem kíván meg a jogalkotó, hanem azonnal, már az első „elkövetés” esetén is alkalmazhatóak az elkövetővel szemben a törvényben előírt szankciók. A biztos jelezte az Alkotmánybíróságnak 2012 februárjában, hogy az indítványt az Alaptörvény hatálybalépését követően is fenn kívánja tartani, és a vizsgálat kiterjesztését is kezdeményezte az új Sztv. idézett rendelkezésének vonatkozásában, mert azt ellentétesnek tartja a jogállamiság elvével és a jogbiztonság követelményével, továbbá meglátása szerint súlyosan sértik az eljárás alá vont személyek egyenlő méltósághoz való jogát.

Az alapvető jogok biztosa 2012. május 15-én ismét módosította indítványát, az időközben hatályba lépett új szabálysértési törvény ugyanis hatályon kívül helyezte az építési törvény kifogásolt rendelkezését. A biztos úgy ítélte meg, hogy az indítvány benyújtását követő jogszabályi változás következtében az építési törvény rendelkezésével kapcsolatos indítványelem okafogyottá vált. Egyúttal azonban kiterjesztette az indítványt az új önkormányzati törvény már 2012. január 1-jétől hatályos két rendelkezésére, amelyek felhatalmazást adnak a helyi önkormányzat képviselő-testületének arra, hogy rendeletben pénzbírsággal sújtható tiltott, közösségellenes magatartásokat határozzanak meg. Az indítvány kiegészítésében az ombudsman kifejtette, hogy ezek az új vitatott felhatalmazó rendelkezései ellentétesek a jogállamiság elvével és az ebből folyó jogbiztonság követelményével. Az Alkotmánybíróságnak a jogbiztonság értelmezésével összefüggésben kialakult gyakorlatára hivatkozva, az indítványban a biztos rámutatott arra, hogy a helyi önkormányzatok számára a törvényben adott biankó felhatalmazások sértik a közigazgatás törvény alá rendeltségének követelményét, s a vitatott szabályokba foglalt normatartalom nem felel meg a normavilágosság követelményének.

Az Alkotmánybíróság 2012. november 12-én meghozott határozatában<sup>14</sup> teljes egészében elfogadta az ombudsmani indítvány alapjogi-alkotmányjogi érveit és alaptörvény-ellenesnek nyilvánította és megsemmisítette a szabálysértési törvénynek azt a rendelkezését, amely szabálysértéssé minősítette a közterület életvitelszerű lakhatásra való használatát, és megsemmisítette azokat a törvényi rendelkezéseket is, amelyek rendeletalkotási felhatalmazást adtak az önkormányzatoknak pénzbírsággal sújtható közösségellenes magatartások meghatározására. A vitatott szabályokkal való szoros összefüggés alapján az Alkotmánybíróság kiterjesztette a vizsgálatát a közigazgatási eljárásról szóló törvény azon szabályaira is, amelyek szabad belátáson alapuló jogalkotási felhatalmazást adtak az önkormányzatoknak a tulajdon elvoná-

<sup>14</sup>Lásd a közterület életvitelszerű lakhatásra való használatát szankcionáló szabálysértési tényállás és más törvényi rendelkezések megsemmisítéséről szóló 38/2012. (XI. 14.) AB határozatot.

sára lehetőséget nyújtó elkobzás alkalmazására. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az elkobzás önkormányzati rendeletben való előírása – a törvényi keretek szabályozásának hiányában – sérti a jogbiztonságot és a tulajdonhoz való jog korlátozására irányadó követelményeket.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy sem a hajléktalanoknak a közterületekről való eltávolítása, sem a szociális ellátások igénybevételére való ösztönzése nem tekinthető olyan alkotmányos indoknak, amely megalapozná a hajléktalanok közterületen élésének szabálysértéssé nyilvánítását. *A hajléktalanság szociális probléma, amit az államnak a szociális igazgatás, a szociális ellátás eszközeivel és nem büntetéssel kell kezelnie.* Ha az állam önmagában azt bünteti, hogy valaki kényszerűségből – lakhatását valamely okból elvesztve – a közterületen él, az az Alaptörvényben szabályozott emberi méltóság védelmével összeegyeztethetetlen. Ezzel összefüggésben ugyanis az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a mások jogait sértő, illetve a közrendet veszélyeztető magatartásoknak a szankcionálására a szabálysértési törvény számos önálló tényállást állapít meg. Mindemellett az Alkotmánybíróság arra is felhívta a figyelmet, hogy a vizsgált tényállás sérti a jogbiztonságot, mivel a törvényszöveg hiányosságai és ellentmondásai olyan súlyos problémákat jelentenek, amelyek jogalkalmazói jogértelmezéssel nem oldhatók fel.

Az indítvány nyomán az Alkotmánybíróság áttekintette az új önkormányzati törvény kifogásolt rendelkezéseivel kapcsolatos ombudsmani érveket. A már említett szabályok felhatalmazást adtak a helyi önkormányzatok képviselő-testületeinek arra, hogy rendeletben pénzbírsággal sújtható közösségellenes magatartásokat határozzanak meg. A testület ennek kapcsán arra jutott, hogy a törvény rendkívül széles, diszkrecionális jogkört biztosít a helyi önkormányzatoknak a tiltott magatartások meghatározására. A felhatalmazás tartalmának értelmezését az is nehezíti, hogy az önkormányzati törvény egyik előírása „közösségellenes” magatartások, másik előírása viszont „kirívóan közösségellenes” magatartások meghatározására szól, miközben a szabálysértési törvény garázdaságként az egész ország területén megtiltja és büntetni rendeli azokat a kihívóan közösségellenes magatartásokat, amelyek alkalmasak arra, hogy másokban megbotránkozást vagy riadalmat keltsenek. A jogalkotási hatáskörrel való visszaélés veszélyét növeli az is, hogy az önkormányzati törvény gazdasági érdekeltséget is teremt az önkormányzatok számára azzal, hogy a rendeleteik alapján beszedett bírságok teljes mértékben az önkormányzatok bevételeit képezik. Mindezeket figyelembe véve az Alkotmánybíróság megállapította, *hogy az önkormányzati törvényben adott rendeletalkotási felhatalmazás alaptörvény-ellenes*, sérti a jogállamiságból fakadó jogbiztonság, valamint a közigazgatás törvény alá rendeltségének követelményét.

Az ombudsman az AB döntés kapcsán kiadott sajtóközleményében azt emelte ki, hogy a kiszolgáltatók helyzetben lévő érintett emberek jogainak érvényesülése és általában a magyar alapjogvédelem szempontjából példa-

értékű az Alkotmánybíróság határozata. Az alapvető jogok biztosa szerint a döntés azt üzeni, hogy Magyarországon az emberi méltóságnak és a jogállamnak létező garanciái vannak, az állam büntetőhatalma pedig továbbra is csak megfelelő korlátok között érvényesülhet. A biztos üdvözölte a döntést, amely nyitott volt az indítvány alkotmányjogi érveire, szimbolizálva az ombudsman és az Alkotmánybíróság együttműködését az alapjogvédelemben. Az ombudsman a döntésben visszaigazolva látta azt az álláspontját, hogy csak akkor beszélhetünk jogállamiságról és egyenlő méltóságról, ha világosan elválik, hogy mi az, ami a közterületen jogi értelemben tilos és szankcionált, valamint ha nem lehet valakit pusztán a kilátástalan szociális helyzete, hajléktalansága miatt üldözni és büntetni. A biztos a határozat kapcsán kiemelte, hogy lehet és kell is vitatkozni a hajléktalanság és ehhez kapcsolódóan a mélyszegénység mint társadalmi probléma elleni küzdelem módjáról és eszközeiről, különösen pedig a hajléktalanná válás megelőzésével kapcsolatos állami tevékenység kereteiről és határaitól. Az alkotmánybírósági határozat ugyanakkor megerősítette és minden szereplő számára világossá tette, hogy a rendészeti eszközök alkalmazását indokolatlanul és parttalanul széles körben lehetővé tevő, a hajléktalanság jelenségét kriminalizáló rendelkezések nem egyeztetők össze a magyar alkotmányos szabályokkal.

### **1.1.2. Hajléktalanság a válságban, válság a hajléktalanságban – közterületi helyzetkép télen (gyorsjelentés)<sup>15</sup>**

A fővárosi hajléktalanhelyzettel, az „aluljáró-tisztogatással” kapcsolatos súlyos problémákat soroló 2011-es jelentése<sup>16</sup> után az ombudsman 2012-ben is megvizsgálta, miként kezeli a hajléktalanellátás intézményrendszere a krízis-időszak fokozott kihívásait.

Az elmúlt évben a hajléktalanellátással összefüggésben bekövetkezett jogszabályi és finanszírozási változások, az egyre markánsabban jelenlévő kriminalizációs szemlélet miatt, továbbá arra tekintettel, hogy az előzetes híradások rendkívül hideg időjárást jeleztek, 2012. január végén és február elején indokolttá vált az utóvizsgálat elrendelése. A fővárosi „hajléktalanhelyzet” feltérképezésére hivatalból indított vizsgálat során az ombudsman munkatársai felmérést végeztek a fővárosban élő hajléktalanok pillanatnyi helyzetéről, ennek keretében aluljárókat, pályaudvarokat és frissen átadott hajléktalanszállásokat kerestek fel, ahol vizsgálták a tavalyi jelentés óta eltelt időszak változásait.

A helyszíni szemlék mellett a biztos megkeresett négy önkormányzatot,<sup>17</sup> a Magyar Máltai Szeretetszolgálatot (MMSZ), a Budapesti Módszertani Szo-

<sup>15</sup>Lásd az AJB-1834/2012. számú ügyben kiadott jelentést: <http://www.ajbh.hu/allam/jelentes/201201834.rtf>

<sup>16</sup>Lásd az AJB-367/2011. számú ügyben kiadott jelentést

<sup>17</sup>Budapest V., VII., XI., XIII. kerületek önkormányzatai

ciális Központ és Intézményeit (BMSZKI), valamint tájékoztatást kért az Oltalom Karitatív Egyesülettől is.

A vizsgálat elsődleges tapasztalata, hogy megszüntették a hajléktalanok úgynevezett túlélési pontjait, de az ellátó rendszer új szálláshelyek megnyitásával, a férőhelyszámok növelésével igyekezett megoldani a rendkívül hideg időjárás miatt kialakult nehéz helyzetet. Kiemelendő vizsgálati tapasztalatként rögzítendő, hogy a megkeresett kerületi önkormányzatok egyike sem hozott közterületen tartózkodást önmagában, külön szankcionáló rendeletet, és nem is terveznek ilyen jellegű szabályozást.

Az ombudsmani jelentés szerint üdvözlendő az élet védelmét mindenek elé helyező, a fagyhalál elől mindenkit, minden körülmények között utcáról ellátóhelyre bejuttatni szándékozó stratégia. Nagy jelentősége van minden, az életvédelmi kötelezettség teljesítése érdekében megnövelt és ténylegesen elérhető, „küszöb nélküli” férőhelynek: ezek bővítése helyes és szükségszerű lépés. (A küszöb nélküli férőhely olyan hajléktalan-ellátóintézményben elérhető átmeneti/ideiglenes szálláshelyet jelent, amely bekerülési feltételeknek való megfelelés nélkül (értsd: egészségügyi állapotra vonatkozó igazolások, ellátórendszerrel való korábbi együttműködést, és/vagy személyazonosságot igazoló dokumentumok nélkül) kizárólag szükségszerűségi alapon igénybe vehető.)

A biztos már korábbi jelentésében is felhívta arra a figyelmet, hogy krízishelyzetekben és rendkívüli intézkedések esetén a szélsőségesen rászoruló emberekről való „gondoskodási” kötelezettség semmi esetre sem merülhet ki a potenciális lehetőség biztosításában. Erre utalva az alapjogi biztos jelentésében felhívja a figyelmet arra is, hogy a közvetlen életveszély gyors és hatékony elhárítása az első lépés csupán, a hajléktalanság leküzdése, újratermelődésének megállítása érdekében a szociális ellátórendszernek további, személyre szabott megoldási alternatívákat kellene nyújtania. Ismételten hangsúlyozza továbbá, hogy a hajléktalanság mint állapot, a közterületen való életvitelszerű tartózkodás önmagában nem bűn, amely különféle hatósági szankciókat von maga után, hanem szociális szükséghelyzet, amelyre szociálpolitikai választ kell adni.

*Világosan és egyértelműen el kell választani a szociális segítségnyújtásként végzett hajléktalanellátás és az állami büntetőhatalom gyakorlása keretében alkalmazott szankcionálás elemeit és eszközeit – olvasható SZABÓ MÁTÉ jelentésében.*

Az ombudsman e jelentésében is nyomatékosította álláspontját, amely szerint semmilyen szakmai vagy jogi indokkal nem támasztható alá az a megoldás, hogy a hajléktalanszállón rendőrségi szobákat és előállító helyiségeket alakítanak ki. Ez az egyelőre szimbolikus intézkedés – valamint annak hangsúlyos kommunikációja, hogy a hajléktalanszállókon börtönviselt személyek is tartózkodnak – csupán arra alkalmas, hogy a társadalomban erősítse a hajléktalanokkal szembeni előítéleteket.

A biztos nyomatékosan hangsúlyozza továbbá, hogy az alapvető jogok

biztosaként a hajléktalanság problémakörének kezelésében kizárólag olyan programokat, intézkedéseket tart elfogadhatónak, amelyek szociális jellegűek és alkalmasak a hajléktalan emberek társadalmi visszailleszkedésének hosszabb távú elősegítésére.

### 1.1.3. Megbontott jogok? – Hajléktalantelep-felszámolások Budapesten

*A zuglói hajléktalantelep megszüntetéséről*<sup>18</sup>

Az alapvető jogok biztos fenntartja annak a 2011. decemberi jelentésének megállapításait, amely önkényesnek és jogi felhatalmazás nélkülinek nevezte a MÁV Zrt.-től bérelt területen található hajléktalantelep felszámolását a zuglói önkormányzat területén. A kifogásolt intézkedéssel kapcsolatban a Fővárosi Kormányhivatal az ombudsman kezdeményezésére törvényességi felügyeleti eljárást indított.

Az ombudsman hivatalból indított vizsgálatot, miután a sajtóból értesült arról, hogy a zuglói önkormányzat 2011. október 19-én elbontatta a hajléktalanok illegálisan emelt építményeit a Francia út és az Egressy út kereszteződésénél. Az elbontás hivatalos indoka az volt, hogy az épületeket engedély nélkül húzták fel, továbbá az önkormányzat szerint mind szociális, mind közegészségügyi, mind pedig rendészeti szempontból aggályos volt az ottani helyzet. A telep felszámolása és az érintett hajléktalan emberek elhelyezése kapcsán visszásság gyanúja merült fel, ezért az ombudsman munkatársai helyszíni vizsgálatot tartottak, információkat gyűjtöttek az önkormányzat intézkedéséről és annak következményeiről. A biztos tájékoztatást kért a kerület polgármesterétől, aki gyakorlatilag megismételte a hajléktalantelep lebontásakor hangoztatott indokokat.

A biztos jelentésében rámutatott, hogy a terület tulajdonosa, a MÁV Zrt. nem kért birtokvédelmet a területen jogalap nélkül, életvitelszerűen tartózkodó hajléktalan emberekkel és az általuk emelt építményekkel kapcsolatban. A zuglói önkormányzatnak pedig – a néhány nappal korábban megkötött bérleti szerződésre hivatkozva – nem volt jogi lehetősége arra, hogy hatósági eszközök és apparátus igénybevételevel önkényesen állítsa helyre az eredeti állapotot az általa bérelt területen. A biztos szerint mindez független attól, hogy egyébként a területen a hajléktalanok jogszerűtlenül tartózkodtak, az ott uralkodó állapotok pedig indokoltá tettek volna a hatósági beavatkozást. Az ombudsman arra is felhívta a figyelmet, hogy még az egyébként törvényesen lefolytatott hatósági eljárások során is fokozott figyelemmel kell eljárni annak érdekében, hogy a hajléktalan emberek az őket megillető jogokat ténylegesen gyakorolni is tudják, hiszen ezek az egyébként is kilátástalan helyzetben lévő emberek teljes mértékben kiszolgáltatottak a jogi magyará-

<sup>18</sup>Lásd az AJB-4326/2011. számú ügyben kiadott jelentést: <http://www.obh.hu/allam/jelentes/201104326.rtf>

zat nélküli, igazolást és eljárási garanciát nélkülöző, azonnali hatállyal végrehajtott önkormányzati intézkedésekkel szemben.

A korábbi teleplakók kisebb csoportját be tudta ugyan fogadni a kerületben üzemeltetett éjjeli menedékhely és nappali melegedő, a hajléktalanellátó intézmények azonban a hideg időjárás beköszöntével éjszakára már szinte teljesen megteltek, és nem állt rendelkezésre további férőhely. Az ombudsman utalt arra, hogy a zuglói önkormányzat mulasztott, amikor – figyelemmel az időjárási körülményekre – nem tett külön intézkedéseket az ott élők számára megfelelő és hozzáférhető szállás biztosítására.

A biztos felkérte a fővárosi kormányhivatal vezetőjét, hogy a hajléktalantelep jogellenes felszámolásáról folytasson le vizsgálatot és tegye meg a szükséges intézkedéseket; továbbá kezdeményezte a polgármesternél, hogy a zuglói önkormányzat a tényleges igényeket és lehetőségeket felmérve, a civil szervezetekkel együttműködve, haladéktalanul keressen személyre szabott megoldásokat az érintett hajléktalan emberek számára. A kormányhivatal vezetője jelezte, hogy az ügyben törvényességi felügyeleti eljárást és vizsgálatot rendelt el, amelynek eredményéről a biztost is tájékoztatta. A kormányhivatal által elindított vizsgálat több jogsértést is feltárt, ennek nyomán pedig felhívták az önkormányzat figyelmét, hogy a jövőben tartózkodjon a hasonló jogsértő eljárások alkalmazásától.

A zuglói polgármester válaszában vitatta az ombudsmani jelentés megállapításait. Kifejtette, hogy álláspontja szerint törvényesen jártak el, és a hajléktalantelep elbontásával nem sértették az érintettek jogait. Állítása szerint az önkormányzat dokumentálni tudja, hogy a telepen illegálisan élők megkapták a szükséges tájékoztatást a tervezett intézkedésekről és az igénybe vehető szálláshelyekről. A polgármester ugyanakkor elismerte, hogy valóban nem folytattak le birtokvédelmi eljárást. Arra hivatkozott, hogy éppen a hajléktalanok érdekeinek védelmében igyekeztek humánus megoldást keresni. Azt állította, hogy a kerületben működő szociális szolgálat a területről „elköltözött” valamennyi személy hollétéről információval rendelkezik és folyamatosan igyekszik tartani velük a kapcsolatot.

Az alapvető jogok biztosa továbbra is fenntartotta a jelentésében kifejtett álláspontját, mely szerint visszas, hogy az önkormányzat és a nevében fellépő szervek a rászoruló és „kilakoltatással” fenyegetett hajléktalanok csoportjának csupán általános tájékoztatására, az „önkéntes” távozására való rábírásra, mindezek esetleges dokumentálására szorítkoztak. Az eljárást „legalizálni” kívánó, formális elismerő nyilatkozatok aláírása a kiszolgáltatott emberekkel nem pótolja az érintettek jogait, speciális helyzetét valóban tiszteletben tartó, hosszú távú megoldásokat. A biztos megerősítette, hogy a hajléktalantelep egyébként jogszerű felszámolása esetén sem merülhet ki a gondoskodási kötelezettség a potenciális lehetőségek elvi biztosításában, illetve az azokról való tájékoztatásban.

A zuglói eset kapcsán a Nemzeti Etnikai és Kisebbségi Jogvédő Iroda – más



civil érdekvédő és jogvédő szervezetekkel együttműködve – a jogsértő önkormányzati intézkedést elszenvető hajléktalan embereknek nyújtandó kártérítés érdekében precedensjellegű polgári pert indított a zuglói önkormányzattal szemben. 2012. március 28-án fordultak beadvánnyal a Fővárosi Törvényszékhez személyiségi jogok és az emberi méltóság, valamint az egyenlő bánásmód megsértése miatt és kártérítési keresetükben összesen 5,6 millió forint vagyoni és nem vagyoni kártérítést követelnek hat hajléktalan nevében.

#### *A ferencvárosi hajléktalankunyhók alapjogsértő lerombolása<sup>19</sup>*

Az ombudsman 2012 folyamán a zuglói eset után több ízben, így például a ferencvárosi önkormányzat közterületi „akciója” kapcsán is visszasságokat tárt fel. Az alapjogi biztos jogilag aggályosnak és megengedhetetlennek minősítette azt, hogy hatósági eljárás, köztisztasági vagy éppen kertészeti tevékenység látszatát keltve rombolják le a hajléktalanok viskóit, szemétként gyűjtik össze az ingóságait. Az ombudsman világossá tette, hogy jogszerű és indokolt, hogy a ferencvárosi önkormányzat gondoskodni kíván közterületei rendben tartásáról. A vizsgált ügyben alkalmazott módszer és a gyakorlati kivitelezés ugyanakkor az eljárásban érintett hajléktalan emberek alapjogai szempontjából aggályos.

A biztos szerint megállapítható volt, hogy a ferencvárosi önkormányzat a kellő körültekintés és megfelelő gondosság nélkül intézkedett a Határ úti erdőszámban található „hajléktalantelep” felszámolásáról, az ottani építmények elbontásáról. Nem fordított figyelmet az érintettek tényleges elhelyezésére, érdemi segítség nyújtására, a különösen kiszolgáltatott helyzetben lévő hajléktalan emberek ingóságait szemétként kezelte. Felhívta a figyelmet arra, hogy súlyosan sérti az emberi méltósághoz való jogot, hogy a telep fennállásának csaknem évtizedes hatósági megtűrése után hirtelen, még e méltatlan körülményeket nyújtó, de számukra fontos hajlékuktól is megfosztották az ott élőket. Az önkormányzat pedig csupán esetleges megoldást, időleges lakhatási lehetőséget ajánlott fel vagy még azt sem.

Írásos dokumentáció hiányában a biztos szerint nem volt még az sem egyértelmű, hogy a „köztisztasági akció” előtt ki, mikor és miről tájékoztatta a Határ úti kiserdő hajléktalanjait, hogy pontosan mennyire voltak informálva a következményekről, a további lehetőségekről. A jelentés feltárta, hogy nem volt érzékelhető az a szükséges és átlagosnál jóval körültekintőbb bánásmód, ami a több mint 10 éve erdei kunyhókban élő emberek „kigondozása”, társadalomba történő visszailleszkedésük elősegítése, élethelyzetük megváltoztatása során kétségtelenül indokolt lett volna. Nyomatékosítva korábbi jelentésében is megfogalmazott felhívását, a biztos ismét hangsúlyozta, hogy a rászorulókról való gondoskodás kötelezettsége konkrét állami-önkormányzati feladat, amely nem merülhet ki az elvi lehetőség bizto-

<sup>19</sup>Lásd az AJB-3513/2011. számú ügyben kiadott jelentést.

sításában. Az ombudsman szerint figyelemre méltó ugyan a helyi televízió kisfilmjében bemutatott történet az Aszódi úti szállón berendezkedő, a korábbinál lényegesen jobb helyzetbe kerülő két emberről. Annak fényében azonban, hogy a többi érintettől egyáltalán nincs hír, megkérdőjelezhető a kerületben hangoztatott széles körű, szervezetközi együttműködésben megvalósított szociális munka eredményessége.

Jelentésében az ombudsman arra kérte fel az illetékes ferencvárosi önkormányzatot, hogy az esetleges hasonló jellegű hatósági intézkedései során a jövőben mindenkor az érintettek jogait tiszteletben tartva, a törvényesség keretein belül járjon el, és kezdeményezte, hogy haladéktalanul keressen személyre szabott megoldásokat az érintett hajléktalan személyek számára. A biztos felkérte továbbá a fővárosi kormányhivatalt, hogy törvényességi felügyeleti eljárás keretében soron kívül vizsgálja meg a ferencvárosi önkormányzat intézkedését, majd a megállapítások alapján tegye meg a szükséges lépéseket.

A kormányhivatal vezetője jelezte, hogy az ügyben törvényességi felügyeleti eljárást és vizsgálatot rendelt el, amelynek eredményéről a biztost tájékoztatni fogja. Ferencváros polgármestere ugyanakkor válaszában az ombudsmani jelentés megállapításait erőteljesen vitatta, a megfogalmazott javaslatokat szükségtelennek tartva, az egész jelentéssel együtt elutasította azokat. A kormányhivatal vezetője az önkormányzati eljárás kapcsán lefolytatott törvényességi felügyeleti eljárás eredményéről adott tájékoztatásában kifejtette, hogy egyetért az ombudsmani állásponttal, mely szerint az állam, így az önkormányzatok számára is alkotmányos kötelezettség a szélsőségesen rászoruló személyekről való gondoskodás. Véleménye szerint az ombudsmani jelentésben megfogalmazott megállapítások olyan alkotmányossági témaköröket érintenek, amelyek mögött komoly társadalmi problémák húzódnak, s amelyek kezelésére így a kormányhivatal jogi eszközei nem elegendők, ugyanakkor a hajléktalan személyek jogainak érvényesülését elősegítő kezdeményezéseivel kapcsolatban támogatásáról biztosította az alapvető jogok biztosát. Az ombudsman a zuglói esethez hasonlóan, a ferencvárosi intézkedés kapcsán is következetesen kitartott jogi álláspontja mellett, továbbá az érintett, kiszolgáltatott helyzetben lévő személyek alapvető jogainak védelme érdekében intézkedési javaslatait változatlanul fenntartja.

*A kőbányai önkormányzat „területrendezési” terveiről<sup>20</sup>*

A zuglói és a ferencvárosi hajléktalantelep felszámolásával kapcsolatos visszások megállapítását követően – sajtóhírek, illetve civil jogvédő szervezetek jelzése nyomán – az ombudsman a kőbányai önkormányzat közterületi „akciójának” előkészületeit vizsgálta és számos hiányosságra hívta fel a figyelmet. Az alapjogi biztos ismét rámutatott arra, hogy a tervezett intézkedések jogsze-

<sup>20</sup>Lásd az AJB-5125/2011. számú ügyben kiadott jelentést: <http://www.ajbh.hu/allam/jelentes/201205125.rtf>

rúségét megkérdőjelezheti, ha a kellő körültekintés és gondosság hiányában, alapvető előkérdések tisztázása nélkül jár el az önkormányzat. A biztos hivatalból indított vizsgálata alapján kiemelte, hogy a Terebesi úti erdőben található hajléktalankunyhók lerombolását célzó önkormányzati intézkedések megtétele előtt eleve szükséges tisztázni azt, hogy az érintett terület kinek a tulajdona, s ennek megfelelően ki gyakorolhatja a tulajdonosi jogokat. Rámutatott, hogy mulasztott az önkormányzat akkor, amikor ennek az önkormányzati intézkedések, hatósági eljárások jogszerűségének megítélése szempontjából lényeges előkérdésnek a tisztázására egyáltalán nem kerített sort.

A biztos szerint a rendelkezésre álló információk alapján az érintett kőbányai terület tulajdonviszonyai mellett az sem egyértelmű, hogy kik, mikor, milyen formában és tartalommal tájékoztatták a hosszú ideje az erdőben élő hajléktalankunyhókat a kunyhóik területrendezésnek feltüntetett lebontásáról. A megkeresett szervek válaszából nem lehetett egyértelműen megállapítani az érintett terület hirtelen „kitisztítását” célzó intézkedési tervek konkrét indokát sem. Az is aggályos, hogy az intézkedést megelőzően nem mérték fel pontosan, hogy az adott időszakban hányan éltek az erdő területén. Az önkormányzatnak – a tulajdonviszonyok tisztázása után – a kellő szakértelemmel rendelkező szociális munkások, civil szervezetek bevonásával kellene előzetesen felmérnie, hogy a területen pontosan hányan élnek életvitelszerűen és ez alapján kell mindvégig arra törekednie, hogy valamennyi érintett, kiszolgáltatott helyzetben lévő ember számára személyre szabott segítséget nyújtson.

Jelentésében a biztos arra kérte fel a kőbányai önkormányzatot, hogy amennyiben valóban sor kerül a hajléktalantelep felszámolására, az kizárólag a tulajdonviszonyok pontos rögzítését, a szükséges eljárás szabályszerű lefolytatását és az érintettek érdemi tájékoztatását követően, a civil szervezetekkel együttműködésben, személyre szabott szociális jellegű megoldások biztosításával együtt történjen meg. Tekintettel arra, hogy konkrét intézkedés még nem történt, a kormányhivatal törvényességi felügyeleti eljárásának kezdeményezése a kőbányai esettel összefüggésben nem volt indokolt. Megjegyzendő ugyanakkor, hogy az ombudsmani jelentés intézkedési javaslatában megszólított kőbányai önkormányzattól egy indulatos sajtóközleményen túl hivatalos válasz még nem érkezett.

#### **1.1.4. A műhelybeszélgetés tanulságai**

*„A válság vesztesei – a paragrafusok fogságában”* című projekt egyik első, kiemelt eseménye volt a 2012. április 19-én, az Alapvető Jogok Biztosa Hivatalában, a *„Hajléktalanügy a válságban – válság a hajléktalanügyben?”* címmel megrendezett tematikus műhelybeszélgetés.

A rendezvényt megnyitó köszöntőjében SZABÓ MÁTÉ alapjogi biztos szomorú tényként nyugtázta, hogy a hajléktalanügy témakörével ismételtlen foglal-

kozni kell, s hogy az ombudsmani intézmény működésének kezdete óta ez a téma mindig jelen volt, jelen van. „A fő kérdés pedig az – fogalmazott az ombudsman –, hogy hogyan reagál a jóléti társadalom erre a problémakörre, különösen most, amikor a válság felerősíti, súlyosbítja a jelenséget.” Hangsúlyozta, hogy a kuszaság teljes kibontása, az egész helyzet megoldása nem lehet célunk és dolgunk, de a jóléti és szociális kérdések előtérbe állítása igen, s csak ezt követheti szabálysértési kérdések felvetése. Nem rendészeti keretben kell értelmezni, s így nem ilyen típusú eszközökkel kell megpróbálni kezelni a hajléktalanság ügyét, hiszen elsősorban szociális kérdésről van szó. „Sajnálatos, és a kérdés fokozott napirenden tartását indokolja, hogy jelenleg rendészeti kérdésként kezelik” – zárta gondolatsorát a biztos.

BORZA BEÁTA főosztályvezető, a *2008-as hajléktalanügyi projekt vezetője* a projekttevékenységet felidézve hangsúlyozta, hogy ezt a kérdést, problémakört nem lehet elhagyni, a hajléktalanság témaköre nem állt meg a projekt keretein belül, azóta is, napjainkban is, éppúgy hangsúlyos része az ombudsmani gyakorlatnak. A korábbi projektmunka mára is érvényes tanulságai közül a civil szervezetekkel, a szociális segítő szakmai képviselőivel való együttműködés szükségességét, valamint a megelőzés fontosságát emelte ki. „A hajléktalanná válás hatékony megelőzését elsősorban nem a forráshiány hátráltatja, hanem a társadalmi előítélet, és kirekesztés problémája. Ezért szüntelen társadalmi és szakmai párbeszédre van szükség, amelyben egyetértésnek kell születni az alapjogok, az emberi méltóság védelme érdekében” – idézte a projektet lezáró rendezvényen elfogadott dokumentum szövegéből.

„A válság vesztesei – a paragrafusok fogságában” projekt vezetője, SZAJBÉLY KATALIN köszöntőjében a hajléktalanság témakörének e projektbe kerülésére adott magyarázatot. Elmondta, hogy a projekt kiindulópontja, hogy a válságot többrétegű fogalomként, jelenségként kezeljük, értelmezzük. A válság pénzügyi-gazdasági oldala és a hajléktalanság között nyilvánvaló az összefüggés: a nehezedő anyagi körülmények között a tartozások felhalmozódnak, a hajlék elvesztése is megtörténhet, továbbá a források szűkülésével az állam is egyre kevesebb segítséget, juttatást biztosít a hajlék nélkül élő emberek számára.

A projektvezető idézte VECSEI MIKLÓS gondolatát, aki szerint a hajléktalanság fogalma relatív. Magyarországon, a kis falvakban több százezer ember él a városi, fővárosi hajléktalanokhoz hasonlóan nyomorúságos körülmények között, vagy akár még elhagyatottabb, kilátástalanabb helyzetben, gyakran stigmatizáltan. Ez a jelenség pedig jól láthatóan átvezet a válság morális szintjéhez: a szűkülő források elérése iránti verseny nő, ezzel együtt a társadalmi szolidaritás csökken, megjelenik a bűnbakképzés jelensége, a „bűnös szegénység – bűnös másság” kirekesztő attitűdje. A válságra adott állami reakciók nem megnyugtatóak: a gazdasági-társadalmi problémákra adott állami válaszok a szűkülő források miatt gyakran diszfunkcionálissá válnak, növekvő számú közrendi szabállyal megerősített kriminalizációs tendenci-

ák jelentkeznek – ezek pedig nem megválaszolják, kezelik, hanem mintegy tükrözik és igazolják a kirekesztést erősítő társadalmi reakciókat. Megerősítette, a projekt célja, hogy a konkrét problémák, jogalkotási-jogalkalmazási visszasságok kimutatása mellett ráirányítsa a figyelmet arra: a szegénység, az elesettség, a kiszolgáltatottság, a másság nem bűn, hanem sajátos, társadalmi összetartást és hatékony állami intézkedéseket igénylő állapot.

LÁPOSSY ATTILA, a hivatal munkatársa a hajléktalanok jogainak védelmében igénybe vehető, a nyilvánosság megszólításától az alkotmánybíróági indítványokig terjedő ombudsmani eszközökről és lehetőségekről beszélt. Rögzítette azokat az elvi alkotmányos alapokat, amelyek indokoltá teszik a fokozott ombudsmani figyelmet és jogvédelmet a hajléktalanság témakörében. Kiemelte, hogy egyrészt a gondoskodás, a közvetlen életvédelem nem fakultatív feladat, hanem kötelesség az állam részéről, másrészt rendészeti megoldások erősödése, a szegények, a hajléktalanok kriminalizációja, a kommunikációs megbélyegzés elfogadhatatlan, alkotmányosan nem igazolt, se nem jogállami, se nem európai út. Előadásában bemutatta az ombudsmani eszköztár elemeit: nem jogi eszközként a nyilvánosság erejét, a kommunikáció fontosságát emelte ki. Elmondta, hogy a figyelemfelhívó jellegűtől az ajánlást tartalmazón át, a konkrét jogalkotási javaslatot tartalmazóig, különböző keménységű jelentéseket adhat ki a biztos. Az alkotmányosság helyreállítása és a jogvédelem érdekében bevethető legvégső eszköze pedig a kormányhivatal eljárásának kezdeményezése és alkotmánybíróági indítványok megfogalmazása.

Ezt követően ugyancsak az ombudsmani hivatal részéről CSIKÓS TÍMEA a hajléktalanügyet érintő ombudsmani gyakorlat 2012. évi aktualitásairól számolt be. A 2012. évi hajléktalansággal kapcsolatos „gyorsjelentés” tartalmát ismertetve kitért annak előzményeire, az adott vizsgálat idei évben is fennálló indokoltságára. A fővárosi hajléktalanellátás helyzetét feltérképező vizsgálat módszertanát ismertetve beszámolt a helyszíni vizsgálatok tapasztalatairól, a megkeresett önkormányzatok és civil szervezetek válaszaiból leszűrt információkról.

Kiemelte, hogy a fagyhaláltól való megmentés egy kötelező első lépés csupán, az ezt követő, személyre szabott esélyt teremtő lépések megtételének lehetőségét a szociális ellátórendszernek kellene nyújtania. Nyomatékosította továbbá, hogy a hajléktalanellátást mint szociális tevékenységet és a szabálysértések szankcionálását mint rendészeti jellegű beavatkozást, világosan és egyértelműen el kell határolni, az ellátórendszert pedig az érintettek által is elfogadható módon, az igények figyelembe vétele mellett szükséges fenntartani és fejleszteni. A kunyhóbontásos ügyekre (lásd az 1.1.3. fejezetet) is kitért előadásában.

PELLE JÓZSEF, a Budapesti Módszertani Szociális Központ és Intézményei (BMSZKI) igazgatójaként, intézményvezetőként, a hajléktalanellátás új fővárosi rendszerének első téli tapasztalatait osztotta meg a jelenlévőkkel. A fűtött utcai programról szólva megjegyezte, hogy bár valóban elsődleges,

hogy alternatívát állítsanak az utcán alvással szemben, de az igénytelenséget, a fapados ellátást nem támogatják. A fűtött utca program eredeti szándéka a közterület-használati szokások megváltoztatása, „a rend” helyreállítása volt, azzal a vitathatatlan érveléssel alátámasztva, hogy az utcán élni senkinek sem jó. Nehéz azonban folytatni úgy a programot, ha nincs hová küldeni az embereket a közterületről, így merült fel első vitás pontként a férőhelyek számának problematikája. Általános ellátói tapasztalat, hogy minél zsúfoltabb, annál kevésbé vonzó egy-egy menedékhely, megjegyzendő továbbá, hogy a férőhelyszámok és főként ezek kihasználtságának növelésében, vagyis a krízishelyzet konkrét, akut megoldásában a legaktívabb, kelendő operatív szerepet a Belügyminisztérium vállalta. Az újonnan megnyitott szálláshelyekkel bővülő férőhelyszámmal kapcsolatosan még mindig vitás kérdés ugyan, hogy elegendő-e, de legalább a folyamat elindult – jegyezte meg az intézményvezető.

A programmal kapcsolatos kezdeti félelmeikről, óvatosságuk okairól is szólva néhány szót, kifejtette, hogy a mivel a belügyi tárca a program gazdája, így elkerülhetetlen a fokozott rendőri jelenlét, a rendészeti jellegű intézkedések alkalmazása (elkerülhető lenne ugyanakkor mindezek tudatos félrekommunikálása). Továbbra sem tisztázott azonban az előállító helyiségek szerepe. Kérdéses ugyanakkor, hogy az új férőhely-kapacitás miképpen illeszthető bele az ellátórendszer működési kereteibe. Ami máris látszik, hogy a célcsoportot a várakozáson felüli mértékben sikerült elérniük, „megszólítaniuk és beköltöztetniük”, így egyelőre eredményesnek tűnik a program, biztosat azonban majd a következő tél után, illetve a hatósági eszközök alkalmazására vonatkozó kérdések, aggályok tisztázása után mondana.

Ezt követően MUHI ERIKA, a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogvédő Iroda igazgatója, „Diszkrimináció és hajléktalanság” című előadásában a zuglói hajléktalantelep felszámolásával kapcsolatos, folyamatban lévő ügy aktualitásairól beszélt. Felelevenítette a 2011 októberéig visszanyúló, a jelenlévők által zömmel ismert előzményeket, néhány fényképpel is illusztrálva a történeteket. Ismertette az önkormányzat álláspontját, amely szerint: „a kunyhók nem számítanak építménynek, így nincs szükség a bontás előtt semmilyen eljárásra”, valamint „a területen jogi értelemben nincs semmi, és nincsenek a Ket. szerinti ügyfelek, nincs ki ellen eljárást indítani, vagyis nincs szükség semmilyen hatósági határozatra”. Előadásában emlékeztetett egy 2002 augusztusában budaligeti romák kiköltöztetésével összefüggő, hasonló esetre, valamint a zuglói esettel kapcsolatos ombudsmani jelentés megállapításaira is. Hozzátette, hogy előadása idején az ombudsmani vizsgálat és jelentés nyomán az illetékes kormányhivatal válaszára, az ügyben indított polgári peres eljárásban pedig tárgyalástűzésre várnak, várunk. Végül keresetlevelük tartalmát és érvelésük sarokpontjait kiemelve, próbapapernek titulálta az ügyet, és megköszönte a lehetőséget, hogy ezen a fórumon is szóba kerülhetett.

A kávészünet után KALMÁR TAMÁS r. alezredes, a Budapesti Rendőr-főkapitányság (BRFK) Közrendvédelmi Főosztályának akkori vezetője „A rendőrség mint partner – biztonságosabb közterületek értelmetlen szankciók nélkül” című előadásában a hajléktalansággal kapcsolatos rendőrségi szerepvállalásról beszélt. Hangsúlyozta, hogy a rendőrség jogalkalmazó szervként végzi tevékenységét. A hajléktalanellátásban való rendőrségi megjelenés legfontosabb előnyeként kiemelte, hogy a rendőrség az egyedüli szerv, amely a krízisellátás folyamatosságának biztosításához szükséges megfelelő infrastruktúrával, eszközökkel és humánerőforrással rendelkezik, s javasolta ennek minél szélesebb körű igénybe vételét, kihasználását.

Hátránynak, a hajléktalanellátásban adekvát segítségre képes rendőri közreműködést hátráltató tényezőnek látja ugyanakkor, hogy a civil szervezetekkel ellentétben a rendőrség nem független, nem kizárólag egy adott csoport érdekeiért dolgozik, és nem szükség szerint, hanem parancsuralmi rendszerben működik, azaz nem tud elszakadni kormányzati döntésektől, mozgásteret az egyes kormányok stratégián belüli adott feladatok végrehajtására szűkül. Kiemelte a Fővárosi Önkormányzattal – politikai hovatartozástól függetlenül fennálló – felhőtlen, eredményes együttműködésüket, melynek keretében napjainkban például a városrendezési koncepció megalkotásában, illetve annak végrehajtásában is szorosan közreműködött és közreműködik a BRFK. Kifejtette, hogy a rendőrség számára a hajléktalanság elsősorban biztonsági, illetve egészségügyi (ön- és közveszélyességi) kockázatot jelent, valamint potenciális bűnelkövetőket, illetve bűncselekmény-áldozatokat látnak bennük. Végül megemlítette, hogy a kidolgozás alatt állnak olyan protokolltervek, amelyek részleteznék a hajléktalanság személyeket érintő rendőri intézkedések specialitásait, valamint hozzátette, célkitűzésük az, hogy a hajléktalan ember örüljön a segítség megérkezésének és ne összevesszen félelmében, amikor meglátja a rendőröket.

A napirenden szereplő előadásokat követően, hozzászólásra felkért, meghívott szakértők fűztek megjegyzéseket az elhangzottakhoz, illetve oszthatták meg az elhangzottakkal kapcsolatos vagy a témakört érintő, egyéb gondolataikat a jelenlévőkkel.

Elsőként TAKÁCS ATTILA, az A Város Mindenkié Csoport (AVM) tagja, hajléktalan aktivistája szólalt fel, aki az AVM ismert jelszavára is utalva kiemelte, hogy a férőhely nem egyenlő a lakhatással, vagyis a hajléktalanság problémájának megoldását ők elsősorban a lakhatás biztosításában látják. A kormányzat szemére vetette, hogy elismerik a problémát, kiútkeresést hangoztatnak, közben pedig kunyhókat bontanak és forrásokat vonnak el az ellátórendszerből, hozzátette ugyanakkor, hogy ők sem támogatják az utcán élést vagy a kukából evést, de el kell fogadni, hogy ezek nem önként választott magatartások, hanem kényszer szülte túlélési mechanizmusok. Nyomatékosította, hogy meggyőződése szerint a hajléktalanság problémaköre

lakhatással orvosolható, így az ezért folytatott lobbifolytatására törekszik, a rendészeti megoldások alkalmazását pedig mereven elutasítja.

GYÓRI PÉTER, a Menhely Alapítvány kuratóriumi elnöke az elhangzottakra reflektáló hozzászólásában először is az érintettek, a hajléktalan emberek körének meghatározását kérte számon – kifejtve, hogy sokkal szélesebb a hajléktalanok rétege, tömege annál, mint amekkora rétegről itt ma szó esett. A lakcímkártya témakörét érintve, PELLE JÓZSEF-hez csatlakozva megerősítette ennek a problémának a súlyosságát, utalva arra, hogy például a főváros egyik legjobb „szociális vívmányát” a gyorssegélyt tömegével veszik fel bejelentett lakcím nélküli, de nem hajléktalan emberek. Az Előd utcai szálló húszágyas szobáival példálózva hozzátette még, nem mindegy, hogy mit ajánlunk fel a közterület alternatívájaként; valamint újabb fogalomrendszerbeli hiátusra rávilágítva kiemelte, hogy a magyar jogrendszer bizonyos élethelyzetekre bő húsz éve semmiféle választ nem ad. Mindezeket összegezve régóta indokolt és egyre égetőbbben szükséges elsődleges feladatként a rendszer fogalmainak tisztázását, pontosítását jelölte meg.

SIMEK ÁGNES doktornő, egészségügyi tanácsadó, oktatóorvos, az Oltalom Karitatív Egyesület képzési programjának alapító-oktatójaként a hajléktalanlét általános-állandó kérdéseit, legsúlyosabb problémáit vetette fel, rendkívül kifejező képekkel illusztrált hozzászólásában. Idézte IVÁNYI GÁBOR gondolatát: „A hajléktalan ember legnagyobb problémája nem a lakástalanság, hanem a kapcsolatainak elvesztése.” Kiemelte, hogy a hajléktalan emberek gyógyítását rendkívül nehézé teszi, sok esetben ellehetetleníti helyzetük halmozottan hátrányos volta, többszörösen terhelt egészségügyi (és általános) állapotuk komplex súlyossága és az, hogy ezekre a speciális igényekre az ellátórendszer a szükségesnél jóval kisebb mértékben van felkészülve.

Hozzátette, hogy azoknak, akik választási lehetőségeik közül a vegetatív lét helyett a reintegrációt választják, alternatívát adni a társadalom feladata: tervezett integrációs programokkal, civil szervezeti összefogással, költséghatékonyságra törekedve lehet országos, városi és intézményi szinten is eredményes a kivezetés. Az eredményesség kulcsszavainak *az információt, a képzést és az emberi méltóságot* nevezte, végül képekkel illusztrálva bemutatta a Dankó utcai hajléktalanellátó központ széles körű tevékenységét, a fűtött utcától egészen a *„Kimászok a gödörből”* programig.

Végül ZACHER GÁBOR toxikológus, a Péterfy Sándor utcai kórház Klinikai Toxikológiai Osztályát vezető főorvos egészítette ki az elhangzottakat *„Hibernált lelkek”* című hozzászólásával. Elmondta, hogy a 2011 szeptemberétől idén áprilisig tartó „idényben” 214 kihűléses beteget láttak el az osztályon, ebből 61 végződött halálessel, melynek 75%-a volt hajléktalan személy. Az elmúlt évek tendenciáit összehasonlítva változásként kiemelte, hogy 10%-al több a betegük (5%-kal több a halálessel), és növekszik a saját lakásából kihűléses tünetekkel beszállított betegek száma. A hajléktalan emberek ellátásával kapcsolatos speciális tényként rögzítette, hogy egy utcán töltött év körül-



belül négy teljes naptári évnek felel meg az ember állapota szempontjából. A hajléktalan szó az esetek 90%-ában egyet jelent a beteg szóval és a hajléktalan emberek esetében sokkal fokozottabb a kórházi ellátásra való igény, rászorultság, ők – főleg kezelés nélkül –, olyan betegségbe, tünetegyüttesbe, szövődménybe is belehalhatnak, amit az átlagember lábán kihord.

\*

Napjainkban is jól érzékelhető az ombudsmanintézmény fennállása óta töretlen ombudsmani gyakorlat, melynek szellemében a biztos minden lehetséges és rendelkezésre álló eszközzel a legkiszolgáltatottabb, leghátrányosabb helyzetű csoportok jog- és érdekérvényesítési lehetőségeinek biztosítására, az alapjogok hatékony érvényesítésének elősegítésére törekszik. Az ombudsman jelentéseiben, de tematikus rendezvényein vagy vendéglőadóként megtartott felszólalásaiban is több alkalommal hangsúlyozta, hogy a rászorulókról való gondoskodás kötelezettsége konkrét állami-önkormányzati feladat, amely nem merülhet ki az elvi lehetőség biztosításában, valamint, hogy világosan és egyértelműen el kell választani a szociális segítségnyújtásként végzett hajléktalanellátás és az állami büntetőhatalom gyakorlása keretében alkalmazott szankcionálás elemeit és eszközeit.

Az alapvető jogok biztosja többször kiemelte, hogy a hajléktalanság problémakörének kezelésében kizárólag olyan programokat, intézkedéseket tart elfogadhatónak, amelyek szociális jellegűek és alkalmasak a hajléktalan emberek társadalmi visszailleszkedésének hosszabb távú elősegítésére. A kérdéskörben folytatott átfogó vizsgálatok során az érintett hajléktalan emberek képviselői, illetve az illetékes döntéshozók mellett az ombudsman és munkatársai folyamatos szakmai kapcsolatot ápolnak, rendszeresen, érdemben konzultálnak a hajléktalanellátás gyakorlati működtetőivel, a szociális segítő szakma képviselőivel is. A hajléktalansággal összefüggésben tett ombudsmani intézkedéseket illetően fontos megjegyezni, hogy bár a hivatkozott alkotmánybírósági határozat megszületése és a kezdeményezett törvényességi felügyeleti eljárások lefolytatása sikerként könyvelhetők el, az ombudsmani ajánlásokra adandó válaszok, illetve főként a címzett önkormányzati szervek adekvát intézkedései több esetben még váratnak magukra.

## **1.2. Bűnös másság? Előítéletek a jog és a társadalom metszéspontjában**

### **1.2.1. Az előítélet-motivált cselekmények**

Az előítéletek léte, erőssége és megnyilvánulási formái elválaszthatatlanok a gazdaság, a társadalom mindenkori állapotától. Az előítélet-kutatások körében több olyan elméletet is találunk, amely a társadalmi viszonyok, a javak szűkössége mentén értelmezi az előítéletek létét. Már 1938-ban kimutatták, hogy a munkalehetőségek csökkenésével a kisebbségi csoportokkal szembeni

diszkrimináció is kiéleződik.<sup>21</sup> Van olyan elmélet is, amely az előítéletes viszonyulás kialakulását mint bűnbakképzési mechanizmust írja le. Ennek lényege, hogy saját nyomorúságunkért, nehéz helyzetünkért valaki mást, másokat kezdünk el hibáztatni. Olyan személyt vagy csoportot választunk erre a célra, akik bizonyos egyértelmű vonásokban különböznek tőlünk.<sup>22</sup> A válság pedig – mivel számos csoportot, társadalmi réteget hátrányosan érint – kedvező terepe e mechanizmus működésének.

GORDON W. ALLPORT az előítéletesség öt fokozatát különbözteti meg: (1) a szóbeli előítéletesség, (2) az elkerülés, (3) a hátrányos megkülönböztetés (diszkrimináció), elkülönítés, kirekesztés, (4) a fizikai agresszió, valamint (5) az üldözés és kiirtás.<sup>23</sup> Ebben a megközelítésben tehát az előítéletesség nem szükségképpen marad meg a gondolatok és attitűdök szintjén, hanem olyan verbális vagy tetteges magatartásokban nyilvánul meg, amelyekre a jogszabályoknak is reagálniuk kell.

#### *A gyűlölet-bűncselekmények szabályozása az új Btk.-ban*

A gyűlölet-bűncselekmények Európa-szerte jelentős problémát jelentenek. Az Európai Unió Alapjogi Ügynökségének 2012 novemberében publikált kutatása szerint a különféle kisebbségi csoportokhoz tartozó megkérdezett személyek 24%-a számolt be arról, hogy az elmúlt egy évben valamiféle atrocitás érte. A roma személyek esetében ez az arány még magasabb, 32% volt.<sup>24</sup> A fenti kutatás során a Magyarországon megkérdezett roma személyek 19%-a számolt be arról, hogy kifejezetten faji motivációjú bűncselekmény áldozatává vált.

A fentiek is alátámasztják azt a megállapítást, hogy elmúlt években Európa-szerte, és Magyarországon is nagy arányban jelentek meg a faji indítékú, kisebbségellenes előítéletből, a kirekesztő gondolkodásmódból fakadó gyűlöletcselekmények. A korábbi időszakban a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa számos alkalommal felhívta a jogalkotó figyelmét arra, hogy ezek a bűncselekmények nemcsak az érintett kisebbségi közösségek, de a társadalom minden józanul gondolkodó tagja biztonságérzetének megrendítésére alkalmasak. A jogi szabályozás hiányosságai is hozzájárulnak ahhoz, hogy a büntető-jogalkalmazási gyakorlat nem mutatja ki a gyűlöletmotívumot, elfedve ezáltal e bűncselekmények társadalomra veszélyességének legfontosabb vetületét. Az új büntető tör-

<sup>21</sup>Dollard, J.: Hostility and fear in social life. *Social Forces*, 1938. 17. 15.26., Hivatkozik rá: F. Lassú Zsuzsa – Elekné Szarvas Anett: *Jane Elliott nyomában – az előítéletek csökkentése a tanárképzésben*. [http://www.magyarpedagogia.hu/document/F.Lassu\\_1002.pdf](http://www.magyarpedagogia.hu/document/F.Lassu_1002.pdf)

<sup>22</sup>Aronson, Elliot: *A társas lény*. Budapest: KJK Kerszöv, 2004.

<sup>23</sup>Allport, Gordon W.: *Az előítélet*. Budapest: Gondolat Kiadó, 1977.

<sup>24</sup>A fenti adatok nem kifejezetten a gyűlölet-bűncselekmények áldozataira utalnak, hanem valamennyi bűncselekmény tekintetében értendők, a jelentés értelmében azonban jelentős részben EU MIDIS – Data is Focus Report: Minorities as Victims of Crime 2012. [http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2012-eu-midis-dif6\\_0.pdf](http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2012-eu-midis-dif6_0.pdf)

vénykönyv<sup>25</sup> (a továbbiakban: új Btk.) kodifikációja lehetőséget adott arra, hogy újra a napirendre kerüljön e kérdéskör, hogy a jogalkotó az eddigi tapasztalatok és szakirodalmi, valamint nemzetközi dokumentumokban megjelenő ajánlásokban foglaltak alapján hatékonyabbá tegye a gyűlölet-bűncselekményekkel szembeni védelmet.

A faji indíttatású bűncselekmények mellett a vallási, illetve a szexuális irányultságon alapuló cselekményekkel is szembe kell nézni világszerte, így Magyarországon is. Az ENSZ felülvizsgálati mechanizmusában<sup>26</sup> több javaslat is megfogalmazódott a nemzetiségi-faji származás, a vallás, a nemi identitás és a szexuális orientáció kapcsán elkövetett gyűlölet-bűncselekményekkel szembeni jogi védelem megerősítésére, amelyek teljesítésére Magyarország kötelezettséget vállalt.

Az gyűlölet-bűncselekmények szabályozására két egymást kiegészítő modell létezik. Egyrészt speciális, önálló tényállások formájában szankcionálják e cselekményeket, másrészt pedig bizonyos „általános” bűncselekmények minősítő körülményeként határozzák meg a „gyűlöletmotívumot”. Az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet egy 2009-ben készült tanulmányban<sup>27</sup> a két megoldás kombinációját javasolja az államoknak.

Az új büntető törvénykönyvről szóló előterjesztés alapján nemzetközi ajánlásokra és civil szervezetek álláspontjára<sup>28</sup> is figyelemmel az alapvető jogok biztosja számos javaslatot fogalmazott meg a gyűlölet-bűncselekményekkel szembeni védelem hatékonyabbá tételére. A jogalkotó az új Btk. kidolgozása során több ponton is figyelemmel volt a biztos, illetve a civil szervezetek javaslataira.

• *A közösség tagja elleni erőszak (216. §) tekintetében az eredeti előterjesztés alapján megszűnt volna az e bűncselekmény elkövetésére vonatkozó előkészület büntetendősége.* Ezzel összefüggésben a biztos kifejezte, hogy az előkészületet továbbra is büntetni szükséges. A végleges szövegben már szerepel az előkészület büntetendősége.

A biztos a közösség tagja elleni erőszak kapcsán jelezte továbbá, hogy az előterjesztésben szereplő tényállást *a büntetőjogi védelemmel bíró csoport tekintetében* is módosítani szükséges. Az eredeti meghatározásban szereplő „lakosság egyes csoportjai” kitétel ugyanis olyan tág kereteket biztosít a jogalkalmazás során, amely ellentétes lehet az eredeti jogalkotói szándékkal. E tényállásnak ugyanis kifejezetten az a célja, hogy a társadalom számszerű kisebbségben lévő, illetve gyakran alacsony érdekérvényesítő képességgel

<sup>25</sup> A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény.

<sup>26</sup> United Nations General Assembly– Report of The Working Group on the Universal Periodic Review Hungary. 11. July 2011. 94.13.; 94.44.; 94.45.; 94.46.; 94.47.; 94.48; 94.91.- <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G11/145/34/PDF/G1114534.pdf?OpenElement>

<sup>27</sup> Hate Crime Laws – A Practical Guide. OSCE/ODIHR 2009 p.56. - <http://www.osce.org/odihr/36426>

<sup>28</sup> [http://tasz.hu/files/tasz/imce/civil\\_szervezetek\\_gyuloletbcs\\_javaslat-1.pdf](http://tasz.hu/files/tasz/imce/civil_szervezetek_gyuloletbcs_javaslat-1.pdf)

bíró, kiszolgáltatott helyzetű, és/vagy a többség előítéleteinek jellemzően kitett csoportok tagjai számára nyújtson védelmet.

A biztos javasolta ezért, hogy a védett csoportok meghatározást a nemzetközi standardoknak megfelelően alakítsa ki a jogalkotó. A magyarországi társadalmi viszonyok között – figyelemmel az Alkotmánybíróság korábbi megállapításaira is – a fentiek alapján indokolt a védett csoportok ismérveként megfogalmazni különösen a nemzetiséget, a vallást, a szexuális irányultságot, a nemi identitást, a fogyatékossgot és a kiszolgáltatott társadalmi helyzetet. Szükséges továbbá kiterjeszteni a védelmet a védett csoportokhoz kapcsolódó személyekre is.

A jogalkotó a tényállás megszövegezése során az ombudsman javaslatait nagyobb részben figyelembe véve határozta meg a védett csoportok jellemzőit. A hatályos szöveg alapján a sértett *„nemzeti, etnikai, faji, vallási csoporthoz vagy a lakosság egyes csoportjaihoz tartozása vagy vélt tartozása, így különösen fogyatékossga, nemi identitása, nemi irányultsága miatt”* megvalósuló elkövetési magatartásokat tiltja a jogalkotó.

- A *közösség elleni uszítás* (332. §) tényállása kapcsán a biztos a következő módosításokat javasolta az előterjesztésben foglaltakhoz képest a védendő csoportok meghatározása tekintetében. Egyrészt jelezte, hogy a védelmet a *„magyar nemzet”-en túl más nemzetekre is szükséges kiterjeszteni*, hiszen a gyűlöltre uszítás jellemzően más nemzetekkel kapcsolatosan is megvalósulhat. E javaslatot nem vette figyelembe a jogalkotó. Emellett a közösség tagja elleni erőszak tekintetében kifejtettekkel összhangban javasolta a *„lakosság egyes csoportjai” kifejezés helyett annak pontosabb kifejtését*. Jelezte: e helyütt is indokolt a védett csoportok ismérveként megfogalmazni különösen a nemzetiséget, a vallást, a szexuális irányultságot, a nemi identitást, a fogyatékossgot és a kiszolgáltatott társadalmi helyzetet. E javaslatot nagyjából figyelembe vette a jogalkotó.

Továbbra is hiányosságot jelent a védendő csoportok meghatározása kapcsán, hogy sem a közösség tagja elleni erőszak tényállása tekintetében, sem pedig a közösség elleni uszítás tekintetében *nem jelenik meg tényezőként a „kiszolgáltatott társadalmi helyzet”*. Ez különösen a többszörösen kiszolgáltatott, hajléktalan személyek tekintetében aggályos, akik gyakran válnak megalázó, agresszív cselekmények célpontjává.

- A gyűlölet-bűncselekmények elleni fellépés érdekében megfogalmazott speciális tényállások nem foglalnak magukban minden olyan elkövetési magatartást, amelyek a gyakorlatban felmerülhetnek a *„védett csoportok”* tagjaival szemben. Ezért – a nemzetközi ajánlások fényében is – *szükséges lenne a gyűlöletmotívum minősítő körülményként történő feltüntetése további tényállások tekintetében is*. Annak ellenére így van ez, hogy a gyűlöletmotívum a minősítő körülményként megjelenő *„aljas indok”* körében értékelhető, és így súlyosabb büntetés kiszabását teszi lehetővé. Ez a megoldás azonban azért nem kielégítő, mert így a büntető-jogalkalmazási gyakorlat, illetve az

arra épülő statisztikák nem tudják kimutatni a gyűlölet-motívumot, és rejtve marad e bűncselekmények társadalomra veszélyességének legfontosabb vetülete. Annak érdekében, hogy elkerülhető legyen a speciális tényállásokkal való átfedés, a gyűlöletmotívum feltüntetését az emberölés, a zaklatás és a rongálás tényállásai tekintetében javasolta. Az alapvető jogok biztosa ezzel összefüggésben hangsúlyozta, hogy nemcsak a személyek elleni, hanem a tulajdon elleni bűncselekményeknek is lehet gyűlölet-bűncselekmény jellege.

*A minősítő körülményre vonatkozó javaslatokat azonban a jogalkotó nem vette figyelembe az új Btk. megszüvegezése során, habár azok szükségességét több konkrét eset is alátámasztotta az elmúlt időszakban. Így többek között Nagykanizsán romák által lakott házakra festettek gyűlölködő feliratokat<sup>29</sup> és egy zsidó temető meggyalázására is sor került Kaposváron, amelynek kapcsán az ombudsman sajtóközleményben figyelmeztetett a gyűlölet-bűncselekményekkel szembeni hatékony állami fellépés szükségességére.<sup>30</sup>*

Az új szabályozás hatékonyságáról – mivel az új Btk. 2013. július 1-jével lép hatályba – egyelőre nem lehetséges állást foglalni, mindazonáltal az eddigi tapasztalatok alapján a szabályozás hiányosságaként értékelhető, hogy a védett csoportok körében a „kiszolgáltatott társadalmi helyzet” nem jelenik meg, illetve, hogy a gyűlöletmotívumot nem tüntették fel minősítő körülményként a javasolt tényállásoknál.

*Előítéletek és gyűlöletcselekmények a jog és társadalom szempontjából, a műhelybeszélgetés tanulságai*

A gyűlölet-bűncselekmények témájához kapcsolódó műhelybeszélgetésre 2012. június 13-án került sor. A rendezvényen számos, a területtel foglalkozó szakértő ismertette álláspontját.

Az alapvető jogok biztosa köszöntőjében kiemelte, hogy a gyűlölet és a konfliktus minden közösségben jelen van, a kérdés az, hogy ebből mit mutat ki a társadalomtudomány, és hogy mit vár a társadalom a jogtól, valamint, hogy a jog segíti-e egyáltalán ezeknek a konfliktusoknak a rendezését. A biztos arra is rávilágított, hogy a helyzeten sokat ront az politikai kommunikáció, amelynek célja gyakorta nem a konszenzus elérése.

SZAJBÉLY KATALIN projektvezető összefoglalta „A válság vesztesei – a párafrasok fogságában” projekt a „Bűnös szegénység – bűnös másság” alprojektjének főbb célkitűzéseit. Hangsúlyozta: alapvető kérdés, hogy hol van a határvonal előítéletes gondolkodás, diszkrimináció és gyűlölet-bűncselekmény között? Sajnos a gyakorlatban nagyon vékony a határvonal, hiszen az alkotmányosan védett, plurális vélemények megfelelő közegben

<sup>29</sup> Nagykanizsai festékszórós cselekmény, amely civil szervezetek álláspontja szerint megvalósítja a közösség tagja elleni erőszak tényállását. <http://www.hatter.hu/hirek/sajtokozlomeny-a-nagykanizsai-feliratokkal-gyulolet-buncselekményt-kovettek-el>

<sup>30</sup> <http://www.obh.hu/allam/aktualis/htm/kozlomeny20120723.htm>

nagyon könnyen manifesztálódnak diszkriminatív, adott esetben erőszakos cselekményben is. A műhelybeszélgetés célja, hogy e folyamat teljes spektrumát áttekintve próbáljon válaszokat találni arra, hogy miként is lehetne megállítani a válságban erősödő folyamatot. Különösen aktuálisnak teszi ezt a kérdéskört az új Btk. megalkotása: az alapvető jogok biztosa is felhívta a jogalkotó figyelmét a gyűlölet-motivált cselekmények nemzetközi standardoknak megfelelő szabályozására, a javaslatokat részben figyelembe is vette a jogalkotó.

Felvetette azonban a kérdést: mire elég a jog, és mi lehet a jogi szabályok célja? EARL WARREN, az amerikai Legfelsőbb Bíróság egykori elnökének vélekedése szerint a faji diszkrimináció megszüntetésének nem elengedhetetlen feltétele az attitűdváltás, hiszen a jogszabályi tilalom önmagában is képes megakadályozni, hogy az előítéletek a felszínre törve diszkriminatív cselekményekben nyilvánuljanak meg.<sup>31</sup> A diszkrimináció elleni fellépés kézenfekvő módja a jogi tilalom, amelynek következetes érvényesítése általában a diszkriminatív magatartásformák visszaszorításához vezet. Kérdés azonban, hogy hatással van-e a tilalom a többségi társadalom attitűdjére is? Hangsúlyozta: nyilvánvalóan nem elegendő pusztán a jogi tilalom: a mértékadó véleményformálók egyértelmű, egységes kiállása szükséges a toleráns, megkülönböztetés-mentes értékek mellett, és elengedhetetlen az ezt tükröző, elősegítő oktatási-képzési rendszer, gazdasági motivációs eszközök és a média felelős, pillanatnyi érdekeken túl mutató szerepvállalása.

KÁLLAI ERNŐ társadalomkutató, korábbi kisebbségi ombudsman, a nemzetiségi jogokért felelős helyettes biztos előadásában a Gyöngyöspata-jelenséghez vezető társadalmi folyamatokra hívta fel figyelmet. Kiemelte például az „Út a munkához” programot, a szociális kártya ötletét, a társadalomból kirekesztett emberek ügyét, a munkanélküliséget, a tankötelezettség korhatárának csökkentését, az oktatás színvonalának csökkenését, valamint a vétőképeség korhatárának leszállítását. Hangsúlyozta továbbá: nagyon káros jelenség az érdekvédő szervezetek ellehetetlenítése, az ideológiai csatározások a problémák valódi feltárása helyett. Szerinte a legsúlyosabb tünet, hogy a leszakadó társadalmi csoportok elleni gyűlölet már szinte elvárás, a hétköznapiok részévé vált.

ÖRKÉNY ANTAL, az ELTE-UNESCO Kisebbségsszociológiai Tanszékének tanszékvezetője előadásában a magyar társadalomban és Európában megjelenő előítéletekkel foglalkozott, melynek keretében részletesen ismertette a VÁRADI LUCÁ-val közösen végzett kutatásának<sup>32</sup> eredményeit. A vizs-

<sup>31</sup>Paul Lappalainen: US Anti-Discrimination law. Remedies and Sanctions: Lessons and Pitfalls for the EU. In: *Discrimination in Working Life. Remedies and Enforcement*. (Report of the Fourth Experts' Meeting, hosted by the Swedish Ombudsman against Ethnic discrimination, 14-15 October 2003.) pp. 26–35 p. 27.

<sup>32</sup>Örkény Antal – Váradi Luca: Az előítéletes gondolkodás társadalmi beágyazottsága, nemzetközi összehasonlításban. *Alkalmazott pszichológia*. 2010. Vol. XII. 1–2., 29–46. o.

gálat során arra keresték a választ, hogy az előítéletesség intenzitásában, tudástartalmában és társadalom-lélektani meghatározottságában vajon országspecifikus sajátosságok vagy globális tendenciák játszó-e a meghatározóbb szerepet, valamint hogy az egyéni vagy éppen ellenkezőleg, össztársadalmi modernizációs-strukturális mozzanatok azok, amelyek kihatnak az előítéletes gondolkodás előfordulására, illetve, hogy milyen szerepet játszanak az ideológiai és kulturális megosztottságok a napjainkban megfigyelhető tendenciákban. A kutatás abból indul ki, hogy az előítéletes és rasszista jellegű gondolkodás, illetve az egyes kisebbségekkel szembeni diszkriminatív magatartás összetett társadalmi probléma tünetei. A társadalom, illetve a többségi csoport képtelen integrálni a kulturális-szociális-gazdasági szempontból másnak bélyegzett személyeket és társadalmi csoportokat. Általános szindrómává azért válik az előítéletesség, mert mögötte egy általános mechanizmus áll, nevezetesen az, hogy a gyengébb vagy kiszolgáltatottabb helyzetben lévő csoportokat az erősebb csoportok leértékelik és hátrányosan megkülönböztetik. A jelenségnek ez az általános vonása pedig – bármely országról is van szó – a hagyományosan gazdasági, napjainkban pedig egyre inkább kulturális egyenlőtlenségek ideológiájából fakad. Ez az ideológia, mint egyfajta rendszerigazolás, az egyenlőtlenségek jogosságát hangsúlyozza, amely a többségi társadalom természeti, kulturális vagy társadalmi okokkal magyarázott főlényéből fakad más, kisebbségi csoportokkal szemben. Ezen ideológia értelmében egyes társadalmi csoportok az eltérő kulturális értékeik, továbbá gazdasági „hiábavalóságuk” és vélt alacsonyabb szintű civilizációs állapotuk miatt veszélyeztetik a fennálló társadalmi és kulturális berendezkedést.

A kutatási eredmények alapján általánosságban az látszik, hogy Európa bármely vizsgált országáról is legyen szó, nincs ma olyan, amelyik teljesen mentes lenne az előítéletesség valamelyik formájától. Természetesen az attitűdök gyakorisága és erőssége tekintetében az országok jelentősen különböznek egymástól, de mindegyikben jelen van az előítéletesség, ugyanakkor felállítható egyfajta relatív országsorrend a tekintetben, hogy mennyire hatják át az embereket a különféle megkülönböztető és elutasító nézetek. Ebből a szempontból vannak olyan országok, mint például Magyarország, Lengyelország vagy Portugália, ahol viszonylag egységesen magas a negatív vélemények előfordulásának gyakorisága. Más országokban viszont, és ide tartozik legfőképpen Hollandia, illetve Németország és Nagy-Britannia, az előítéletek különféle típusai jelentősen szórnak (és relatíve gyengébbek) társadalmi elfogadottságuk tekintetében.

Az országspecifikus történeti, gazdasági, politikai és kulturális hatások nem elhanyagolható mértékben okoznak komoly különbségeket az előítéletesség előfordulásában. Kérdés azonban, hogy az egyéni mikroszint hogyan hat az előítéletesség terjedésére, és vajon ebből a szempontból vannak-e országspecifikus vagy regionális hasonlóságok

és különbségek. A vizsgálat azt mutatja, hogy az előítéletesség befogadása szempontjából kulcsfontossága van az iskolai végzettség alacsony voltának. Emellett Magyarországon az inaktivitás és a jobboldaliság, Lengyelországban pedig az idősebb életkor és a munkanélküliség vannak jelen további erős faktorként. A kutatás legfontosabb tanulsága, hogy a társadalmi helyzet, és ezen belül az alacsonyabb iskolai végzettség szinte minden országban felerősíti az előítéletes nézetek népszerűségét. Így tehát nemcsak az attitűdöket, hanem azok okait is lehetséges európai szinten értelmezni, illetve kezelni. Mivel a munkaerő-piaci pozíció és az anyagi körülmények (az egy főre eső családi jövedelem) szerepe sokkal gyengébb, arra lehet következtetni, hogy az iskolázottság mögött kevésbé a státushatás, mint a szocializációs és értékformáló szerep az, ami pozitív értelemben csökkentheti az előítéletes nézetek penetrációját.

Egy másik fontos eredmény, hogy igazolódott a politikai mobilizáció közvetlen hatása az előítéletek szerveződésére. Országtól függetlenül igaznak tűnik, hogy az emberek politikai hovatartozása, különösen jobboldali, illetve szélsőjobboldali önmeghatározása jelentős mértékben összefügg az előítéletesség erősségével. Ugyancsak ide tartozik a vallásosság és az előítéletesség szorosnak tűnő kapcsolata. Mindez azt jelzi, hogy az ideológiai fundamentalizmus és a benne szunnyadó doktrinárság, a kulturális dominancia, az intolerancia és a radikalizmus fontos melegágya lehet az előítéletek kialakulásának és terjedésének. Fontos eredmény az is, hogy demográfiai vonatkozásaik is lehetnek az előítéletes nézeteknek. Főképp az idősebb korosztályok nyitottabbak az ilyen attitűdökre, és a férfiak körében tapasztalunk gyakrabban előítéletes beállítódást. Mindez azonban nem csökkenti az országhatás meghatározó szerepét az előítéletesség elterjedésében és intenzitásában. Az országok eltérő történeti, politikai, gazdasági és kulturális bélyegzettsége, a demokratikus hagyományok szerepe, a toleráns viselkedési kultúra, a jóléti társadalom eszméje, a kulturális pluralizmus elfogadottsága mind-mind olyan társadalmi környezetet teremtenek, amelyek jelentősen csökkenthetik vagy éppen növelhetik a fogadókészséget az előítéletekre.

Az előítéletes gondolkodás szociológiai elemzését követően MISKOLCZI BARNÁ, a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium főosztályvezetője elemezte a gyűlölet-bűncselekmények problematikáját jogalkotói és ügyészi szempontból. Előadásában rámutatott, hogy a gyűlölet-bűncselekmények elleni fellépés a Btk. számos pontján megtalálható, azonban kényes egyensúlyt kell tartani a gyűlölet büntetőjogi üldözésénél. Az új Btk. több ponton változtat a közösség tagja elleni erőszak, illetve a közösség elleni uszítás tényállásán. Nem szabad azonban elfelejteni, hogy a büntetőjog ultima ratio eszköz a társadalmi problémák kezelésénél. A közösség tagja elleni erőszak tényállásának fontos eleme, hogy a védett csoportok zárt listája helyett tartalmazza a „lakosság egyes csoportjai” kitélt, mely lehetőséget ad arra, hogy újabb védett csoportok tartozzanak a hatálya alá, hiszen a társadal-



mi körülmények folyamatosan változnak. A tervezet emellett tartalmazza a nemi identitás és irányultság kategóriáját, az előadó szerint ehelyett a szexuális irányultság szóhasználat lenne pontosabb. Az előítéleti rongálás azonban nem került bele, az előadó szerint ennek jogdogmatikai okai vannak, mivel ez vagyon elleni bűncselekmény, nem lehet a védett csoportok vonatkozásában értelmezni, nem szolgálná az egyszerű, korszerű büntetőjog kialakítását. Szintén megmaradt az emberölésnél az aljas indok minősítő körülmény, amely alkalmazandó az előítéletből elkövetett emberöléseknél. Az előadó elismerte, hogy így valóban nem követhető statisztikailag ezen gyűlölet-bűncselekmények alakulása, azonban a büntetőjog nem tud statisztikai elveket a magáévá tenni.

A gyűlölet-bűncselekmények új szabályozásának eredményeit KÁDÁR ANDRÁS KRISTÓF, a Magyar Helsinki Bizottság társelnöke értékelt. Előadásában csak a közösség elleni uszítás tényállásával, vagyis a klasszikus gyűlöletbeszéddel foglalkozott, melynek kapcsán elmondta, hogy az új Btk. jelentős változást nem tartalmaz, csak annyit, hogy az *izgatás* szót felváltotta az *uszítás* kifejezés. A védett csoportok közé azonban bekerült a fogyatékoság, a nemi identitás, a szexuális orientáció. Az előadó szerint a joggyakorlattól eltérően a grammatikai elemzésből nem olvasható ki a szűk értelmezés, vagyis nem szükségképpen elem a közvetlen hatás, elég az erős negatív érzelem kiváltása valamely csoporttal szemben. A köznyugalom, az adott közösség méltósága szempontjából „hitbéli kérdés” az, hogy hol húzzuk meg a határt. Ez szociológiai kérdés, ha egy társadalom immunrendszere jól működik, akkor el kell tűrni a gyűlöletbeszédet, hiszen a demokratikus vita megköveteli. De ha egy társadalom nincs jó állapotban, akkor a szó és a tett között lerövidül a távolság. A jelenlegi joggyakorlat megköveteli az erőszak közvetlen veszélyét, kérdés azonban, hogy hol van az a pont, amikor a veszély fennáll. Ha bekövetkezik az eredmény, akkor az már közösség tagja elleni erőszak.

A tekintélyelvűség, intolerancia, diszkrimináció társadalmi jelenségével foglalkozott CSEPELI GYÖRGY, az ELTE Szociálpszichológia Tanszékének oktatója. Előadásában a nemrégiben publikált, *Új tekintélyelvűség a mai Magyarországon* című könyv<sup>33</sup> tanulságait ismertette. A könyv az ELTE TáTK és a Debreceni Egyetem oktatóinak 2010-ben elkezdett és 2011-ben befejezett kutatási eredményeit tartalmazza. A kutatás tárgya a 20. század első felében vizsgált tekintélyelvűség volt, melynek feltárását ADORNO és munkatársai Németországban kezdték el, de a nemzetiszocializmus hatalomra jutása miatt már csak az Egyesült Államokban tudták befejezni. A kutatók abból indultak ki, hogy a 21. század elején már hiányzik a tekintélyelvűség két pillére, azaz a család és a nemzetállam. Ugyanakkor a tekintélyelvűség ma is

<sup>33</sup> Csepeli György – Murányi István – Prazsák Gergő: *Új tekintélyelvűség a mai Magyarországon*. Budapest: Apeiron, 2011.

él és virágzik. A „rég tekintélyelvűség” része a dogmatizmus, a világ külső, ártó erők szerint történő szemlélete, az „új tekintélyelvűség” a társadalmi csoportok hierarchikus, rasszista-etnikai és osztályalapú megkülönböztetésén alapul. Ezt a jelenséget nevezi a kutató szociális dominanciának, ami azt jelenti, hogy az emberek csoportok szerint tesznek különbséget, a különbségtétel alapja pedig lehet a faj és az osztály.

A kutatás adatai szerint, a magyar népesség 38%-a elutasítja mindkét fajta kategorizációt, 19% mindkettőt elfogadja, 16% az osztályalapú megkülönböztetést preferálja, míg 25% az etnikai alapút. Az ilyenfajta előítéletes gondolkodás alapja lehet az autonómia hiányának érzése, mely azon múlik, hogy az egyén milyen arányát érzékeli a külső és belső kontrollnak. Jellemző faktorok ezen kívül a dogmatizmus, az etnikai-szociális dominancia elfogadása, a nemzeti tudat, valamint a diszkrimináció és intolerancia kultúrája. Az okok között a legfontosabbak a rossz közérzet, a panaszkultúra, a resztement, a bűnbakkeresés fent és lent, a felelősségelhárítás, a sérelmi pszichológia, az áldozatkomplexus, a xenofóbia, a kettős bizalmatlanság, az antiszemitizmus, a homofóbia, a politikai előítéletek és az önbizalomhiány. A megoldást elősegítő folyamatok pedig a gazdasági növekedés, társadalmi esélyegyenlőség, a jól informált állampolgárok, a zéró tolerancia a közszolgálatban a diszkriminációval szemben, az elitek példamutatása, a tisztességes, nyilvános csoportreprezentáció (média, reklám), valamint a krízisprevenció lehetnek.

DOMINA KRISTÓF, az Athena Intézet igazgatója a magyarországi gyűlöletcsoportok működését elemezte előadásában, melyben átfogó képet adott a belföldi extrémizmus magyarországi alakulásáról a 2006 és 2012 közötti időszakban. Az intézet által folytatott kutatási tevékenység alapja, hogy a gyűlöletcsoportok olyan szervezett, formális vagy informális csoportok, melyek a gyűlöletre alapozva bármely ideológia nevében verbális, szimbolikus vagy fizikai agressziót valósítanak meg, avagy explicit módon erre hívnak fel bizonyos emberek, illetve emberek egy jól meghatározható közössége ellen, többnyire azok – vélt vagy valós – nemzeti, faji, etnikai, vallási vagy szexuális hovatartozása miatt. Az intézet 2009 óta vezet egy szabadon elérhető adatbázist, amelyben összegyűjtik a Magyarországon elkövetett gyűlöletbűncselekményeket. Ezek az adatok lényegesen eltérnek a hivatalos adatoktól. Az adatok egyértelművé teszik, hogy a kiemelkedően súlyos bűncselekményeket változatlanul szervezett formában követik el.

A belföldi extrémizmus dinamikájára jellemző, hogy már az 1990-es években is létezett, azonban akkor még csak marginális volt. Csúcspontját a 2007–2008-as időszakban érte el, különösen a Magyar Gárda megalakításával és a romagyilkosságokkal. A 2010-es kormányváltást követően a csoportok látványosan kivártak, majd következett Gyöngyöspata – azóta újra szélcsend. Az ország keresi a választ erre a jelenségre, a különböző társadalmi alrendszerrel eltérő válaszokat adnak. A magyar politika az előadó

álláspontja szerint – a demokratikus átalakulás jelen szakaszában – a párt-politikai versengés logikája alapján viszonyul a kérdéshez és nem ad hatékony választ: ameddig lehet, hallgat – aztán mikor ég a ház, büntetőjogi eszközöket vesz elő.

A büntetőjog kétélű fegyver. Csak szűk keretek között – a legkirívóbb esetekben – képes kordában tartani a jelenséget – miközben az extrémista csoportok egyik fő jellegzetessége Magyarországon, hogy egyre inkább megtanulnak a jog határán egyensúlyozni. Az extrémizmus sajátossága Európa-szerte, hogy a fejlett demokráciák biztosította széles körű szabadságjogokkal visszaélve támadja meg magát a demokratikus folyamatot. A probléma az, hogy amennyiben egy állam nem tud érvényt szerezni a büntetőjognak, akkor legitimitása csökken – ez pedig veszélyes öngerjesztő folyamatokat indít el. A magyar igazságszolgáltatás az előadó véleménye szerint nem képes a jelenség kezelésére. A sorozatgyilkosság-per 2011 márciusában indult, az első fokú – várhatóan nem jogerős – ítélet ez év végére várható, másodfok 2013-ban. Mindezt úgy, hogy a média már 2011 végére elvesztette érdeklődését.

Európai összehasonlításban – szemben egyes sajtóvisszhangokkal – az extrémizmus jelensége nem példa nélküli, sőt. Ugyanakkor Magyarország – új demokrácia lévén – erősen sebezhető. Kelet-Európában az áldozatok összesített száma relatíve alacsony, tehát a jelenség kezelhető.

FELDMÁJER PÉTER, a Magyarországi Zsidó Hitközségek Szövetsége (Mazsihisz) elnöke hozzászólásában kiemelte, hogy az antiszemitizmus a legrégebben és legvirulensebben élő kollektív utálat, azonban amilyen tendenciák most megfigyelhetők a magyar társadalomban, azok jelentős részben gerjesztett és tanított folyamatok. Ezek gyakran katonai és ideológiai kiképzésekben öltenek testet. Ezzel szemben a formális oktatás nem tud fellépni. A megoldás nem a büntetőjog szigorítása, hanem a felderítés hatékonyságának növelése.

DOMBOS TAMÁS, a Háttér Társaság a Melegekért képviselőjében hozzátette, hogy szerinte a mai magyar igazságszolgáltatás és bűnüldöző szervek képtelenek kezelni a gyűlölet-bűncselekmények problematikáját. Az intézményrendszer sincs felkészülve a gyűlölet-bűncselekmények kezelésére, például a hároméves rendőrképzésben egyáltalán nincs erre való felkészítés.

SZOMBATI KRISTÓF, a Közép-európai Egyetem kutatója hozzászólásában elmondta, hogy nyolc hónapig Gyöngyöspatán kutatott FEISCHMIDT MARGIT-tal. A kutatás összegzése során elhangzott legfontosabb megállapítása, hogy a Gyöngyöspatán felvonuló radikálisoknak azokat sikerült megszólítaniuk, akiknek a középszintbeli egzisztenciája gyengült meg.

BÁRÁNDY GERGELY, a Pázmány Péter Katolikus Egyetem oktatója szerint a gyűlölet-bűncselekmények esetében különösen fontos a jogi tárgy pontos meghatározása, ami egyrészt a közrend, másrészt az élet és a testi épség védelme. Ezek mellett azonban fel kellene hogy merüljön az emberi méltóság

védelve is. Ebből a szempontból rossz, hiányos és ellentmondásos a mai szabályozás. Azt is kiemelte, hogy a gyalázkodás kvázi előkészületi cselekménye a tettleges erőszaknak. MISKOLCZI BARNA előadására reagálva elmondta, hogy az előítéleti rongálásnál más a jogi tárgy, mint az alap tényállásnál, hiszen célja nem a vagyoni károkozás, hanem a közösség megsértése és a közösségeknek igenis van kollektív emberi méltósága.

### *Előítéletek a médiában*

A médiának kiemelten fontos szerepe lehet az előítéletesség csökkentésében, de fordított szerephez is juthat: a társadalmi sztereotípiák visszatükrözésével felerősítheti az egyes kisebbségi csoportokkal szembeni negatív véleményeket.

A kisebbségi csoportok médiaábrázolásával foglalkozó szakirodalmi megállapítások hangsúlyozzák: egy tömegkommunikációs üzenet akkor és annyiban képes meggyőzni, motiválni és elsősorban megerősíteni a befogadói előítéleteket, amikor és amennyiben igazodik a néző „elvárásaihoz”, és számol a befogadói recepció különböző kontextusaival. Az előítéleteket a média már azzal is erősítheti, ha anélkül számol be a romákkal kapcsolatos konfliktusokról, hogy azok mélyebb társadalmi okait (az integráció nehézségeit, a mélyszegénységet, az iskolázatlanságot, az iskolai és a lakóhelyi szegregációt, a munkaerő-piaci diszkriminációt stb.) felfedné. Erőteljesen befolyásolja a látottak feldolgozását a médiafogyasztó érzelmi szintjét megemelő ábrázolásmód.<sup>34</sup>

A téma neves szakértői hívják fel a figyelmet a roma közösség torz médiaábrázolására: „A média, különösen annak néhány meghatározó orgánuma, a valóság torz tükrévé vált. E kép egésze a társadalmi valóságot hamisan – a romák számára meghatározó negatív jelenségeket elhallgatva, míg az őket negatív módon bemutató témákat a végtelékig felerősítve – mutatja meg.”<sup>35</sup>

2012 márciusában nagy sajtóvisszhangot kapott a Pesty Fekete Doboz címen újraindult műsorfolyam 2012. március 7-i, „Cigány–magyar együttélés” című adása, amellyel szemben számos civil és közéleti szereplő kifejezte tiltakozását különféle fórumokon, tekintettel arra, hogy megítélésük szerint a műorszám előítéletes, sértő és megalázó a cigányság számára, valamint alkalmas arra, hogy a társadalom egyes tagjaiban növelje az előítéletet a roma nemzetiség tagjai, illetve a mélyszegénységben élő emberek iránt.

Az alapvető jogok biztosa a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyettes jelzése alapján – tekintettel arra, hogy a „Cigány–magyar együttélés” című műsor felvetette az emberi méltósághoz való

<sup>34</sup>Monori Áron – Kozma Kriszta: „Ezek az emberek nem tudják elfogadni a szabályokat, nem képesek a beilleszkedésre”. In: *Médiakutató*, 2010. nyár. [http://mediakutato.hu/cikk/2010\\_02\\_nyar/02\\_monika\\_joshi\\_bharat\\_roma/](http://mediakutato.hu/cikk/2010_02_nyar/02_monika_joshi_bharat_roma/)

<sup>35</sup>Bernáth Gábor – Messing Vera: Szélre tolva. 2012. május 5. In: <http://www.community.eu/2012/05/09/szelre-tolva/>

jognak, valamint a hátrányos megkülönböztetés tilalmának sérelmét – hivatalból vizsgálatot indított.<sup>36</sup>

A vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében a biztos megkereste a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Médiatanácsának (a továbbiakban: Médiatanács) elnökét, valamint a Médiaszolgáltatás-Támogató és Vagyonkezelő Alap (a továbbiakban: MTVA) vezérigazgatóját.

A „*Pesty Fekete Doboz – A cigány–magyar együttélés*” című műsorát a Magyar Televízió Nonprofit Zrt. „M1” csatornáján, 2012. március 7-én, 21 óra 35 perckor, és ismétlésként az M2-es csatornán 2012. március 14-én 22 óra 08 perces kezdettel sugározta. A Médiatanács, tekintettel a hozzá érkező bejelentések tartalmára és arra a tényre, hogy a műsor tartalma miatt számos közéleti szereplő és magánember adott hangot a műsorral kapcsolatos azon kifogásának, miszerint az abban elhangzottak alkalmasak a roma kisebbség elleni előítéletek erősítésére, a kisebbséghez tartozó személyek emberi méltóságának, az alapvető emberi jogok megsértésére, 2012. március 22-én elrendelte a műsor hatósági ellenőrzését.

A hatósági ellenőrzés eredménye alapján a Médiatanács a 925/2012. (V. 23.) számú határozatában úgy döntött, hogy *nem indít hatósági eljárást a Médiaszolgáltatóval szemben az emberi méltóság tiszteletben tartására és a kirekesztés, gyűlöletkeltés tilalmára vonatkozó törvényi előírások megsértése miatt.*

A Médiatanács elnöke az ombudsmanhoz intézett válaszlevelében hangsúlyozta: a műsor azt az üzenetet közvetíti, hogy a probléma nem a romák és nem romák közti együttélés során merül fel, hanem a társadalmi együttélés normáit tiszteletben nem tartó romák, illetőleg mindenki más között húzódik. Ennek alátámasztására azzal érvelt, hogy a műsorban szinte kizárólag roma származású embereket szólaltattak meg, akik jellemzően a pozitív mintákat képviselték, így nem állítható, hogy a műsor általánosítva azt a képet festette volna, hogy a roma emberek a társadalmi együttélésre alkalmatlan közösséget képeznének. A válaszlevél értelmében egy adott médiatartalom jogszerűségének megítélésakor különös súlya van annak, ha a tartalom fontos, vitatott közéleti kérdéssel kapcsolatos. Egy ilyen témában született megnyilvánulás – az alkotmányos és a hatósági, valamint a bírósági gyakorlat szerint is – kevésbé korlátozható, mint más tartalmak.

*Össességében a Médiatanács megállapította, hogy „a műsorszám az emberi méltóság megsértése mellett nemcsak gyűlöletkeltésre, hanem kirekesztésre sem volt alkalmas a roma közösséggel szemben, hiszen eleve nem annak egészét, hanem csak egy részét állította be negatív színben, az elítélendő jelenségeket pedig nem faji alapon ítélte meg, illetve nem a közösség kulturális beállítottságának tudta be (tekintettel a jelentős számban felmuta-*

<sup>36</sup> Az alapvető jogok biztosa szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban Ajbt.) 18. § (4) bekezdés.

tott pozitív példákra is). Nem vitás, hogy a műsor provokatív, vitára ingerlő volt, többek érzékenységét sérthette, és egy régóta vitatott közéleti-politikai kérdéssel foglalkozott, de a sajtószabadság joga elsősorban éppen az ehhez hasonló vélemények számára biztosít védelmet.”

Az MTVA vezérigazgatója arról tájékoztatta a biztost, hogy megítélése szerint a műsorszám megfelel a közszolgálatosság követelményének, és a médiára vonatkozó tartalmi előírásoknak sem gyűlöletkeltést, sem kirekesztést nem valósít meg, indokolása lényegében a Médiatanács álláspontját osztotta.

Az alapvető jogok biztosa jelentésében<sup>37</sup> – figyelemmel a korábbi ombudsmani gyakorlatra is – összességében értékelte az ügy körülményeit. Az alapvető jogok érvényesülésének vizsgálata során – tekintettel a nemzetiségi kérdések szociológiai-szociálpszichológiai beágyazottságára – a korábbi kisebbségi ombudsmani gyakorlatot követve nem hagyhatta figyelmen kívül a kérdéskör társadalmi beágyazottságát sem.

A vizsgálat megállapításai az alábbiak szerint összegezhetők.

Sérti az egyenlő méltóság elvét a Pesty Fekete Doboz „A cigány–magyar együttélés” című műsorszám, ugyanis származási alapon, sztereotípiák mentén keresi a választ társadalmi problémák létre és mibenlétére. A biztos rámutatott, hogy az emberi jogok, különösen az emberi méltósághoz való jog sérelme esetén a Médiatanács köteles a törvényben biztosított hatósági eszközeivel élni.

Az Alaptörvény II. cikke értelmében az emberi méltóság sérthetetlen. Az emberi méltósághoz való jogból számos komparatív és nem komparatív követelmény ered. „Az emberi méltósághoz való jognak két funkciója van. Egyrészt azt fejezi ki, hogy van egy abszolút határ, amelyen sem az állam, sem más emberek kényszerítő hatalma nem terjedhet túl, vagyis az autonómiának, az egyéni önrendelkezésnek egy mindenki más rendelkezése alól kivont magja, amelynél fogva – a klasszikus megfogalmazás szerint – az ember alany maradhat és nem válik eszközzé vagy tárggyá. [...] A méltósághoz való jog másik funkciója az egyenlőség biztosítása. [...] Az emberi méltóságban mindenki osztozik, aki ember, függetlenül attól, hogy mennyit valósított meg az emberi lehetőségből és miért annyit.”<sup>38</sup>

Az egyenlő méltóság alapjoga indokolja és tölti meg tartalommal az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében foglalt *megkülönböztetésmentes bánásmóddal való jogot*, amelynek értelmében Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel

<sup>37</sup> Az alapvető jogok biztosának AJB-3395/2012 számú jelentése a Pesty Fekete Doboz „A cigány–magyar együttélés” című műsorszámáról. A jelentés a <http://www.ajbh.hu/allam/jelentes/201203395.rtf> oldalon olvasható.

<sup>38</sup> 23/1990. X.31.) AB határozat Sólyom László párhuzamos indokolása.

nélkül biztosítja. Az Alkotmánybíróság ma is helytálló megállapítása értelmében „A megkülönböztetés tilalma arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként (egyenlő méltóságú személyként) kell kezelnie, azaz az emberi méltóság alapján nem eshet csorba. [...]”<sup>39</sup>

Az állam és annak szervei alapjogvédelmi kötelezettségük keretében kötelesek arra, hogy biztosítsák az egyenlő méltóság elvének érvényesülését. Az állam alapjogvédelmi kötelezettségének érvényesítése során kiemelt szerepe van a mindenkori médiahatóságnak.<sup>40</sup> Az emberi jogok, különösen az emberi méltósághoz való kiemelt jelentőségű alkotmányos jog sérelme esetén a hatáskörrel rendelkező médiahatóság köteles – a jogállam megvalósításán ez által is munkálkodva – a törvényben biztosított hatósági eszközeivel élni.

Az Alaptörvény idézett rendelkezéseiből a médiaszolgáltatókra vonatkozó kötelezettségeket elsősorban a sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól szóló törvény<sup>41</sup> (a továbbiakban: Smtv.) konkretizálja. Eszerint a médiatartalom-szolgáltató tevékenysége során nem sértheti az emberi jogokat. A médiatartalom nem lehet alkalmas valamely nemzet, közösség, nemzeti, etnikai, nyelvi és más kisebbség vagy bármely többség, továbbá valamely egyház vagy vallási csoport elleni gyűlölet keltésére, illetve e csoportok kirekesztésére.<sup>42</sup> E rendelkezések közvetlen kapcsolatot teremtenek az Alaptörvényben deklarált emberi jogokkal, és közvetlenül is hatáskört adnak a Médiatanácsnak az ezekben ütköző médiatartalmakkal szembeni eljárásra.

Az alapvető jogok biztosa leszögezte: *nem tiszte az egyes műsorszámok technikai-szerkesztési szempontú megítélése, annak mérlegelése azonban a hatáskörébe tartozik, hogy sérülnek-e alapvető jogok és alkotmányos követelmények az adott műsorszámokban.* A biztos megállapította: a hatósági ellenőrzés lefolytatásának tényével a Médiatanács formálisan eleget tett ugyan alapjogvédelmi feladatának, tartalmi szempontból azonban nem őrködött az egyenlő méltóság érvényesülése felett. A műsorszám hatósági ellenőrzése körében nem volt ugyanis figyelemmel a műsorszám kontextusát adó szociológiai, szociálpszichológiai és médiatudományi szempontokra és körülményekre, sőt – tévesen – vitás közéleti kérdésnek tekintette a bűnözés romakérdésként való tematizálását. A bűnözés és a deviancia romakérdésként való bemutatása, a kollektív bűnösség elve egy demokratikus társadalomban semmilyen tekintetben nem fogadható el, sérti az egyenlő méltóság elvét.

<sup>39</sup> 9/1990. (IV. 25.) AB határozat.

<sup>40</sup> Vö. például: Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának jelentése az OBH 4247/2003. sz. ügyben; Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa általános helyettesének jelentése az OBH 1121/2004. sz. ügyben; Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának jelentése az OBH 2043/2006. számú ügyben.

<sup>41</sup> A sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól szóló 2010. évi CIV. törvény (a továbbiakban: Smtv.).

<sup>42</sup> Lásd Smtv. 16. §, 17. § (1)–(2) bekezdés.

A jelentés megállapította: a filmnek már a témaválasztása, az alapvető kérdésfelvetése (milyen a „cigány–magyar együttélés”?) is problémás abból a szempontból, hogy nem az egyenlő méltóság elve által diktált alapon nyugszik, ezáltal természetszerűen viszi téves irányba magát a műsorszámot is. Sérti ugyanis az egyenlő méltóság elvét az a problémafelvetés, amely származási alapon keresi a választ társadalmi, együttélési problémák létre és mibenlétére. A műsorszámmal kapcsolatban a Médiatanács elnöke levelében leszögezte: „A műsor azt az üzenetet közvetíti, hogy a probléma nem a romák – nem romák közti együttélés során merül fel, hanem a társadalmi együttélés normáit tiszteletben nem tartó romák és mindenki más között húzódik.” A biztos hangsúlyozta: ez az „igazoló” mondat gyakorlatilag az esszenciája annak, hogy mi jelenti a legnagyobb problémát a műsorról kapcsolatosan. A valódi problémát ugyanis nem a „társadalmi együttélés normáit tiszteletben nem tartó romák” és a velük szemben álló „tiszteséges emberek” konfliktusa jelenti.

A biztos rámutatott: részletekbe menő szociológiai elemzés nélkül is látható, hogy a probléma többszintű. Egyrészt, ha mikroszinten, a helyi kisközösségek szempontjából nézzük a kérdést, akkor nem a társadalmi együttélés normáit tiszteletben nem tartó romák, *hanem a normákat tiszteletben nem tartó emberek jelentik a gondot, származásuktól függetlenül*. Emellett, makroszinten a probléma kontextusát adják mindazon társadalmi-gazdasági körülmények, amelyek megmagyarázhatják a filmben bemutatott körülményeket, jelenségeket, a helyi kisközösségek helyzetét. Emellett a problémához tartozik a roma kisebbséggel szembeni előítéletek és az abból eredő diszkrimináció is, hiszen számos területen befolyásolja az integráció lehetőségét – még abban az esetben is, ha a műsor sugalmazása szerint e jelenségek végső soron indokoltnak tekinthetők.

A filmben bemutatott munkanélküliség, a segélyre utaltság, a képi szinten érzékeltetett szegénység és elhanyagoltság a probléma valós definiálása helyett a roma kisebbséghez tartozók többségének attitűdjeként jelenik meg, ráadásul úgy, mintha az egy választott élet- és magatartásforma lenne. Nem szól a film arról, hogy milyen munkalehetőségei vannak az adott településen élőknek, hogy mennyiben érinti őket a munkaerő-piaci diszkrimináció, az oktatási sikertelenség okaként meg sem említi az iskolai szegregáció gyakori előfordulását. Mindezek helyett a pedagógust megverő szülőkről és prostitúcióból élő romákról beszélnek. Ez a megközelítés még akkor sem helytálló, ha történetesen roma emberek szájába adják a legnegatívabb tartalmú mondatokat.

A filmmel kapcsolatosan az egyik legaggályosabb körülmény, hogy roma emberek mondanak negatív értékítéletet a roma közösségről. Ez ugyanis a többség számára még hitelesebb, még inkább sztereotípiaterősítő hatású. Ez a megoldás abban az irányban hat, hogy a cigányság többségéről kialakult negatív vélekedések megerősödjenek, egyszerismind megjelenik egy kép az



„ideális cigányról”, aki számot vetve „az övéi” „bűneivel”, elhatárolódik „a cigány életmódtól”, bocsánatot kér a „magyarságtól” és ostromozza a többi roma embert.

A műsor készítése során tehát nem tartották tiszteletben az emberi méltóságot, annak ellenére, hogy a médiaszabályozás ezt a készítés időpontjában kifejezetten előírta. A biztos jelentésében nem hagyhatta figyelmen kívül azt a körülményt, hogy *a műsorszám kapcsán konfliktusba került egymással a műsor készítőinek szerkesztői, alkotói, tág értelemben véve véleménynyilvánítási szabadsága és az egyenlő méltóság védelme.*

Ezzel összefüggésben az ombudsman hangsúlyozta: az előítéletek, a diszkrimináció visszaszorításában fontos szerepe van a tényszerű, világos kommunikációnak, amely a társadalomban jellemző, gyakran sztereotip, előítéleteken alapuló megközelítésmód helyett olyan tények közlésén, összefüggések megvilágításán alapul, amelyek alkalmasak arra, hogy árnyalják a társadalomban mintegy evidenciaként kezelt jelenségeket, összefüggéseket.

Az Alkotmánybíróság már 1992-ben rámutatott,<sup>43</sup> hogy a véleménynyilvánítás szabadságának kitüntetett szerepe van az alkotmányos alapjogok között, „anyajoga” többféle szabadságjognak, az ún. „kommunikációs” alapjogoknak. Ebből eredő külön nevesített jogok a szólás és a sajtószabadság, amely utóbbi felöleli valamennyi médium szabadságát, továbbá az informáltsághoz való jogot, az információk megszerzésének szabadságát.

Ez a jogegyüttes teszi lehetővé az egyén megalapozott részvételét a társadalmi és politikai folyamatokban. Az egyéni véleménynyilvánítási szabadság szubjektív joga mellett *a demokratikus közvélemény kialakulása feltételeinek és működése fenntartásának biztosítására irányuló állami kötelezettség is e jog részét képezi.* Ezért a véleménynyilvánítási szabadság alkotmányos határait a jogalkotónak úgy kell meghatározni, hogy azok a véleményt nyilvánító személy alanyi joga mellett a közvélemény kialakulásának, illetve szabad alakításának a demokrácia szempontjából nélkülözhetetlen érdekét is figyelembe vegyék.<sup>44</sup>

Amint arra az Alkotmánybíróság is rámutatott, *a demokratikus közvélemény kialakítása szempontjából különleges szereppel bírnak a közszolgálati médiumok,*<sup>45</sup> amelyeknek kulcsfontosságú szerepük van a tudatos, jól tájékozott állampolgári mentalitás kialakításában, így az alapvető emberi jogokon alapuló demokratikus értékek közvetítésében is. Műsoraikban kevésbé a véleménynyilvánításhoz köthető alanyi jogok kapnak hangsúlyos szerepet, hiszen jelentős szerep hárul rájuk abban, hogy az állampolgárok számára biztosítsák mindazon információkat, amelyek szükségesek a demokratikus közvélemény kialakításához.

<sup>43</sup> 30/1992. (V. 26.) AB határozat

<sup>44</sup> 36/1994. (VI. 24.) AB számú határozat

<sup>45</sup> 47/1994 (X. 21.) AB határozat

A közszolgálati médiaszolgáltatás célja<sup>46</sup> a nemzeti önazonosság és az európai identitás, a nemzeti, családi, etnikai, vallási közösségek megőrzése és megerősítése, a magyar és a nemzetiségi nyelvek és kultúra ápolása, gazdagítása, az állampolgárok tájékozódási és kulturális igényeinek kielégítése céljából. Céljai továbbá a nemzeti összetartozás és a társadalmi integráció elősegítése, illetve megerősítése, az alkotmányos jogoknak, a demokratikus társadalmi rend szabályainak megismertetése, támogatása, a nemzetiségek, vallási közösségek, valamint egyéb közösségek médiával szemben támasztott igényeinek kielégítése, kultúrájának bemutatása, a kiegyensúlyozott, pontos, alapos, tárgyilagos és felelős hírszolgáltatás, valamint tájékoztatás, az egyes eltérő vélemények ütköztetése, a közösség ügyeivel kapcsolatos viták lefolytatása, a megbízható tájékoztatáson alapuló, szabad véleményalkotáshoz való hozzájárulás.

A Közszolgálati Kódex<sup>47</sup> is hangsúlyozza: a közszolgálati médiaszolgáltatások a fentiekben részletezett ismeretközlés és mintanyújtás révén, a társadalmi önismeret megteremtésével, valamint a társadalmi integráció elősegítésével fontos nevelő, egyén- és közösségalakító feladatot is ellátnak. A közszolgálati médiaszolgáltatók figyelembe veszik a kisebbségi csoportok érzékenységét, a kisebbségek hátrányos megkülönböztetését minden esetben elkerülik. A kódex értelmében a közszolgálati céljainak megvalósítása, a demokratikus tájékoztatás követelménye a személyiségi és emberi jogok megsértése árán nem teljesíthető (ide nem értve a médiaszabályozás által védett, a közérdeket szolgáló oknyomozó újságírás gyakorlatát).

Az Alaptörvény értelmében tehát a véleménynyilvánítás jogához kapcsolódóan biztosítani szükséges a demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges szabad tájékoztatás feltételeit, ebben pedig kiemelt szerepe van a közszolgálati médiumoknak. A közvélemény demokratikus jellegének szükségképpen velejárója az egyenlő méltóság feltétlen tisztelete, a társadalmi problémák árnyalt és az alapjogok szellemisége szerinti megközelítése.

Az ombudsman rámutatott: egy közszolgálati médiumban bemutatott alkotással szemben fokozott elvárás, hogy árnyalt és tényszerű megközelítésmóddal aktívan segítse elő az egyenlő méltóság érvényesülését. A szerkesztők és műsorkészítők véleménynyilvánításhoz, önkifejezéshez való joga ezen alkotmányos kereteken belül érvényesülhet. *A műsorszám kapcsán sérült*

<sup>46</sup>Smtv. 11. §; a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény (a továbbiakban: Mttv.) 83. §

<sup>47</sup>A Kódex a közszolgálati médiaszolgáltatásra vonatkozó alapvető elveket és az Mttv.-ben meghatározott közszolgálati célok pontosítását tartalmazza. A Kódex alapvető rendeltetése, hogy a közszolgálati médiaszolgáltatók számára iránymutatást adjon a törvény keretei között a közszolgálati médiaszolgáltatás megfelelő működési elveire vonatkozóan. Lásd Közszolgálati Kódex. A magyar nemzeti közszolgálati médiaszolgáltatás alapdokumentuma. [http://www.kszka.hu/attachments/525\\_kozszolgالاتi\\_kodex.pdf](http://www.kszka.hu/attachments/525_kozszolgالاتi_kodex.pdf)

*tehát – az egyenlő méltóság védelmén túl – a demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges szabad tájékoztatás, illetve ehhez kapcsolódóan a közszolgálatosság követelménye is – hangsúlyozta a biztos.*

Jelentésében az ombudsman egyebek mellett *kezdeményezte*, hogy a Médiatanács alapjogvédelmi feladatának gyakorlása során a jövőben járjon el fokozott szakmai gondossággal a kiszolgáltatott csoportok egyenlő méltóságának védelme érdekében. Az MTVA vezérigazgatóját pedig arra kérte fel, hogy az MTVA irányítása alá rendelt közszolgálati médiumok vonatkozásában kezdeményezzen hathatós intézkedéseket annak érdekében, hogy azok a jövőben Közzolgálati Kódex szabályainak, valamint a vonatkozó szakirodalmi megállapítások és emberi jogi standardok figyelembevételével, a kiszolgáltatott csoportok egyenlő méltóságának védelme érdekében, fokozott szakmai gondossággal járjanak el.<sup>48</sup>

A Médiatanács elnöke csakúgy, mint az MTVA vezérigazgatója azonban válaszlevelükben vitatták a jelentésben megfogalmazott megállapításokat, és fenntartották a műsorszámmal kapcsolatos korábbi álláspontjukat.

### **1.2.2. Az uzsorajelenséggel kapcsolatos ombudsmani vizsgálat<sup>49</sup>**

Az uzsoraszerződés a mélyszegénységben élők számára gyakran az egyetlen útja annak, hogy legalább időlegesen készpénzhez vagy nélkülözhetetlen javakhoz jussanak. A rendkívül aránytalan megállapodások csapdájából azonban külső segítség nélkül szinte lehetetlen kitörni. Az uzsora áldozatainak sorsát ugyanakkor sokszor társadalmi közöny vagy akár nyílt, és gyakran az etnikai előítéletek által is erősített ellenszenv kíséri.

Az uzsora a pénzforgalom elterjedése óta jelen van a társadalmakban. Erre utal, hogy már az ókori államok jogrendszerei is tiltásokat fogalmaztak meg a túlzottan magas kamat ellen. Magyarországon sem új keletű jelenség az uzsora elleni fellépés, a kamat mértékét már Luxemburgi Zsigmond 1436-ban kelt uralkodói dekrétuma is szabályozta, a 17. századtól kezdődően pedig számos uzsorát tiltó törvény született. Az uzsora az államszocializmus éveiben, a kedvező kamatozású állami hitelezés ellenére sem szűnt meg, a rendszerváltozást követően azonban a társadalomra veszélyessége meghatározódott és a szervezett bűnelkövetői csoportok nagy haszonnal járó bevételi forrásává vált. A jogalkalmazás tapasztalatai már az 1990-es évek végétől felhívták a figyelmet arra, hogy az uzsora visszaszorítására érdeké-

<sup>48</sup> A biztos *felkérte továbbá* a közigazgatási és igazságügyi minisztert, hogy – az új, médiakérdések szabályozásért is felelős emberi erőforrás miniszterrel együttműködésben – tekintse át a közszolgálatosság érvényesülésével kapcsolatos hatásköri szabályokat, tekintettel arra, hogy miként alakul a felelősségi rend a közszolgálatosság céljait sértő egyedi esetekben. Amennyiben ez a hatályos jogszabályok alapján nem egyértelmű, a visszásság megszüntetése érdekében készítse elő a vonatkozó jogszabályok módosítását.

<sup>49</sup> Az alapvető jogok biztosának jelentése az AJB-2981/2012. számú ügyben

ben a polgári jogi és büntetőjogi szabályozás felülvizsgálata szükséges, ám erre csak jelentős késéssel, 2008-tól kezdődően került sor.

Az alapvető jogok biztosa az etnikai-szociális előítéletesség témakörében hivatalból indított vizsgálatot az uzsorajelenséggel összefüggő problémák, a bevezetett polgári jogi, büntetőjogi és szociális intézkedések, valamint azok érvényesülésének az áldozatok alapjogainak érvényesülése, védelme szempontjából történő áttekintésére.

Az ombudsman a vizsgálat során a minél részletesebb tájékozódás érdekében megkereste az országos rendőrfőkapitányt, a legfőbb ügyészt, a közigazgatási és igazságügyi minisztert, belügyminisztert, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal elnökét, valamint az Országos Bírósági Hivatal elnökét. Az egyoldalúan előnytelen uzsorahitelt kiváltó jó gyakorlatok, rövid és hosszabb távú megoldási lehetőségek megismerése érdekében a nemzeti fejlesztési minisztertől és a nemzetgazdasági minisztertől, továbbá a mikrohitelkezés terén gyakorlati tapasztalatokkal rendelkező Polgár Alapítványtól, illetve a Kiútprogram Mikrohitel Közvetítő Közhasznú Nonprofit Zrt.-től kért tájékoztatást a biztos.

A megkeresett szervek válaszából kitűnt, hogy az uzsorások, „a nyomor vámszedői” változatos módszereket alkalmazva igyekeznek minél nagyobb vagyoni előnyt kicsikarni a kényszerhelyzetükben velük megállapodó személyektől. Gyakori, hogy erőszakkal vagy fenyegetéssel veszik rá a kölcsön felvevőjét a törlesztésre. A megfélemlítés azonban csak az egyik eleme az uzsorás és áldozata közötti kapcsolatnak, az uzsora a kívülállók számára nehezen érthető viszonyt hoz létre a két fél között. Miközben az uzsora áldozata tisztában van azzal, hogy a kölcsön felvétele következtében még kiszolgáltatottabb helyzetbe kerül, mégis érdekelt ennek a kapcsolatnak a fenntartásában. Az uzsora ugyanis az egyetlen módja annak, hogy a rászoruló bizonyos, nem nélkülözhető termékeket megszerezzen, illetve esedékessé vált tartozásait rendezze, így ez számára az adott élethelyzetben mással ki nem váltható „segítség” jelent.

A jognak tehát egy *rendkívül bonyolult társadalmi jelenségre* kell választ adnia, amely jogállami keretek között nyilvánvalóan csak a tiltás és a szankcionálás lehet. Ilyen intézkedésekkel azonban nem lehet felszámolni az uzsorát, ehhez az azt kiváltó élethelyzet megváltoztatására is szükség lenne.

Az elmúlt években az állam a polgári és a büntetőjogi szabályozás módosításával kívánt fellépni az uzsora ellen. A Polgári Törvénykönyv<sup>50</sup> (Ptk.) már hatálybalépésétől, 1960 májusától uzsorás szerződésnek minősíti, és semmisnek tekinti, ha a szerződő fél a szerződés megkötésekor a másik fél helyzetének kihasználásával feltűnően aránytalan előnyt köt ki. Abban az esetben, ha az uzsora konjunktív feltételei közül a szubjektív elem (a másik szerződő fél helyzetének kihasználása) nem állapítható meg, az objektív fel-

<sup>50</sup> A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény

tétel további vizsgálata szükségtelen, mert a Ptk. csak e két feltétel együttes fennállása esetén teszi lehetővé a szerződés semmissé nyilvánítását.<sup>51</sup> Önmagában a magas kamat kikötése tehát nem alapozza meg a szerződés uzsorás jellegét, ezért a bíróságnak a semmisségre hivatkozó fél személyi, családi és vagyoni körülményeit is vizsgálnia kell. A bíróságok értelmezése szerint nem áll fenn uzSORA, ha a kölcsönt vagy annak egy részét befektetési céllal, a vagyoni gyarapodás reményében veszik fel.

A kiugróan magas kamattal szemben nemcsak az uzSORA tilalmára hivatkozva, hanem a Ptk. más rendelkezései alapján is fel lehet lépni. 2012. április 1-jétől a Ptk. a magánszemélyek egymás között kötött szerződései-ben – jogszabály eltérő rendelkezése hiányában – a jegybanki alapkamat 24 százalékponttal növelt mértékében határozza meg az érvényesen kiköthető kamatlábat. A kamat maximális mértékének túllépése – eltérően az uzSORára vonatkozó rendelkezéstől – nem teszi az egész szerződést semmissé, ez kizárólag az érvényesen kiköthető kamat feletti részben következik be.

További jogi lehetőség, hogy a túlzott mértékben megállapított kamatot a felek keresete alapján a bíróság mérsékelheti.<sup>52</sup> A jogalkotó a bírói mérlegelés körébe utalta, hogy a szerződés minden sajátosságát figyelembe véve döntően a kikötött kamat túlzott mértékéről, illetve mérsékléséről.

Az ombudsman megítélése szerint a Ptk. megfelelő biztosítékokat fogalmaz meg annak érdekében, hogy az uzSORASZERZŐDESEK következtében bekövetkezett sérelmeket a bíróság orvosolhassa. A szerződés semmissé nyilvánítása, a törvényesen kiköthető legmagasabb kamatláb meghatározása, illetve a túlzott mértékű kamat bíróság általi mérséklésének lehetősége olyan eszközök, amelyek egy valós szerződéses viszony esetében alkalmasak lehetnek a hátrányos feltételek kiküszöbölésére. *Az uzSORASZERZŐDÉS azonban csak látszólag polgári jogi megállapodás*, valójában ennek egyik alapvető eleme hiányzik, hiszen csak az egyik fél részéről van valós szerződési akarat. Annak következtében azonban, hogy az egyik fél kényszerhelyzetéből adódóan bármilyen hátrányos megállapodásba kész belemenni, e jogügyletek jelentős része mögött nincs is olyan szerződés, amely érvénytelenségének megállapítását kérni lehetne a bíróságtól. Itt nemcsak az írásba foglalás hiánya merülhet fel, hanem az is, hogy az egyik fél gyakran azzal sincs tisztában, pontosan milyen összeget vett fel az idők során, illetve milyen összeget követel tőle az uzSORÁS. Az írásba foglalt uzSORÁS szerződések jellemzően nem a felek megállapodása szerinti tartalommal készülnek, színlelt tartalommal pedig nemcsak az uzSORA tilalma, hanem a legmagasabb érvényes kamatlábat meghatározó rendelkezések is kijátszhatók. Miután a pénzmozgás ezekben az ügyletekben nem, illetve nagyon kevés esetben követhető nyomon, nemcsak a bíróság előtti bizonyítás, ha-

<sup>51</sup> BDT 2003. 891

<sup>52</sup> Ptk. 232. § (4) bekezdés

nem már magának a polgári jogi igénynek a megfogalmazása is nehézségbe ütközik.

A polgári jog általános – a római jogon alapuló – elve, hogy aki állít valamit, annak kell azt bizonyítania. A kedvező anyagi jogi szabályok ellenére így eljárásjogi szempontból lényegesen kedvezőtlenebb helyzetben van, aki a szóban vagy írásban kötött uzsoraszerződés semmisségének megállapítását kéri, mint az érvénytelenség jogkövetkezményeinek elhárításában érdekelt másik fél.

A Büntető Törvénykönyv (Btk.) 2009. március 1-je óta uzsora-bűncselekmény<sup>53</sup> miatt bünteti, aki más rászorult helyzetét kihasználva olyan különösen aránytalan mértékű ellenszolgáltatást tartalmazó megállapodást köt, amely alkalmas arra, hogy annak teljesítése a megállapodás kötelezettjét, a vele közös háztartásban élő hozzátartozóját, illetve a megállapodás kötelezettje által – jogszabályon, bírósági határozaton, hatósági határozaton vagy szerződésen alapuló tartási kötelezettség alapján – eltartott személyt súlyos vagy további súlyos nélkülözésnek tegye ki. A tényállás 2011. november 1-jei módosítása kivette az uzsora-bűncselekmény alaptényállási elemei közül az üzletszerű elkövetési módot, és azt minősítő körülményként határozza meg. Így akár az egyszeri elkövetés is büntethető, ami egyrészt nagyobb visszatartó erőt jelent, másrészt pedig elviekben egyszerűbbé teheti a bizonyítást.

A gyakorlatban azonban az uzsora-bűncselekmény kapcsán felmerülő bizonyítási nehézségek miatt a nyomozás hatékonyságát a büntetőeljárás eredményességét nagymértékben a *sértetti kör együttműködési képessége* határozza meg. Az ombudsmani vizsgálat során megkeresett szervek válasza egybehangzó volt abban a tekintetben, hogy az uzsorásokkal szemben sok eljárás meg sem indul, illetve azért szűnik meg, mert a sértettek vonakodnak terhelő vallomást tenni, vagy azt utóbb visszavonják. Ennek számos oka lehet, így a kiszolgáltatottság, az anyagi függés az elkövetőtől, a hatóságokba vetett bizalom hiánya. Az uzsora-bűncselekmény elkövetői köre gyakran attól sem riad vissza, hogy fenyegetéssel vagy akár erőszakkal vegye rá a sértetteket a feljelentés visszavonására. Sőt, miután olyan áldozatokról van szó, akik akár huzamosabb idő óta élnek az uzsorásoktól való rettegetésben, nem is feltétlenül szükséges, hogy valóban előálljon egy ilyen kényszer, hanem a félelem és magárahagyatottság önmagában is kiválthatja annak érzetét.

A sértetteknek kulcsszerepük van az uzsora elleni fellépésben, amit az is jelez, hogy hivatalból folytatott büntetőeljárás keretében eddig egyetlen ügy sem került bíróság elé. A hivatkozott statisztikai adatok pedig egyértelműen azt mutatják, hogy *a probléma nagyságrendje ellenére rendkívül kis arányban kerülnek ezek a bűncselekmények a hatóságok látókörébe*. E téren a büntetőtényállás módosítása sem hozott áttörést, a latencia továbbra is rendkívül nagyfokú.

Az áldozatok nyilvánvalóan akkor készek terhelő vallomást tenni a bün-

<sup>53</sup>Btk. 330/A. §

teőeljárásban, ha biztonságban érzik önmagukat, családtagjaikat és lakóingatlanukat az uzsorástól. Személyi védelemre – beleértve rendszeres járőrszolgálat és az őrszemélyzet biztosítását is – elviekben ma is lehetőséget adnak a jogszabályok. A vizsgálat azonban azt igazolta, hogy az uzsora áldozatai csak kivételesen kaptak kérelmükre valamilyen védelmet, és az intézkedések egy részében ez is csak adataik zárt kezelését jelentette.

Az ombudsman megállapítása szerint – jelentős részben a sértetti kör kiszolgáltató helyzete, esélyegyenlőtlensége okán – *nem érvényesülnek ténylegesen az uzsora-bűncselekmény elleni fellépésre vonatkozó állami szabályok, ami a jobbiztonság elvével összefüggésben visszásságot eredményezhet.* A jobbiztonság követelménye ugyanis a fent részletesen kifejtettek szerint az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát, így a jogszabályi tilalom tényleges érvényesülését, az alanyi jogok érvényesíthetőségét is jelenti.

Az alapvető jogok biztosa szerint *ezen a helyzeten több, egymással összehangolt intézkedéssel lehet változtatni,* amelyek egyrészt a hivatalbóli eljárás sikerét segítik elő, másrészt pedig a sértettek pozíciójának javításával járulnak hozzá a hatékony jogérvényesítéshez.

Az ombudsman a jogszabályok olyan módosítását tartja szükségesnek, amely lehetővé teszi, hogy a hatóságok be tudják szerezni a büntetőeljárás eredményes lefolytatásához elengedhetetlen bizonyítékokat. Azt javasolta ezért, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatok törvényben meghatározott feladatkörét egészítsék ki az uzsora-bűncselekményekről való információszerzéssel. Felkérte továbbá a Nemzeti Adó- és Vámhivatal elnökét, hogy az adóhatóság fordítson fokozott figyelmet a vagyonosodási vizsgálatok lefolytatása során az uzsora jellegű cselekmények feltárására, és az észlelt bűncselekményeket jelezzék a nyomozó hatóságoknak.

Az alapvető jogok biztosa azt is hangsúlyozta, hogy a nyomozó hatóságoknak törekedniük kell a megfelelő, bizalomra épülő kapcsolatok kiépítésére a helyi önkormányzatokkal, a nemzetiségi önkormányzatokkal, civil szervezetekkel, helyi közösségekkel, a lakossággal, mert ez a jogalkalmazás hatékonyságának alapvető eleme.

A vizsgálat során megkeresett szervek válaszainak szóhasználata azonban arra utalt, hogy az uzsora áldozatait gyakran előítélet övezi a védelmüket ellátni hivatott hatóságok körében is. Olyan személyeket látnak bennük, akik önhibájukból kerültek függésbe az uzsorástól. Az általánosnak tekinthető társadalmi vélekedés szerint – amelyet eddig szociológiai kutatás nem igazolt – uzsorakölcsönt jellemzően roma nemzetiségűek vesznek fel. *Így a meglévő etnikai előítéletek keverednek az uzsora áldozataival szembeni sztereotípiákkal, sőt egymást erősítik.* Az előítéletek kérdéséhez kapcsolódik az ún. „intézményes diszkrimináció” jelensége is. Az intézményes diszkrimináció elválaszthatatlanul összefonódik a többségi társadalom előítéleteivel, de az intézmények eszköztelensége, a társadalmi problémák kezelésének megoldatlansága is hozzájárulhat a kialakulásához.

Az uzsora felvételére kényszerült személyekkel szemben a hatóságok részéről nyíltan vagy burkoltan megjelenített ellenérzések ellentétesek az áldozatok egyenlő méltóságához való jogával. Emellett az *előítéletek és az intézményes diszkrimináció akadályozzák a valódi, hatékony bűnfelderítést és bűnmegelőzést* biztosító együttműködést az eljáró hatóságok és a sértettek között, így csökkentik a jogérvényesítés hatékonyságát is.

Az alapvető jogok biztosa ezért az országos rendőrfőkapitány intézkedését kérte annak érdekében, hogy az uzsora-bűncselekményt érintő külső és belső rendőri kommunikáció és jogalkalmazás a jövőben mentes legyen a megbélyegző, az önhibát feltételező szemléletmódtól.

Az uzsorajelenség büntetőjogi szempontú megközelítése mellett nagyon fontos számba venni azokat a *rövid és hosszú távú intézkedéseket, amelyek kiutat jelenthetnek* az uzsorahitel felvételére kényszerítő élethelyzetből. Ennek egyik fontos aspektusa az uzsora áldozatainak segítése, mely ideális esetben hozzájárulhat az újabb áldozattá válás bekövetkezésének megelőzéséhez. A jelenlegi gyakorlat szerint az áldozatsegítés magában foglalja az áldozat érdekeinek érvényesítését, azonnali pénzügyi segély nyújtását, illetve a jogi segítséget. Általános tapasztalat azonban, hogy az uzsora áldozatai a szigorú törvényi szabályok miatt sem azonnali pénzügyi segélyben, sem kárenyhítésben nem részesülhetnek, számukra jellemzően tájékoztatás formájában tud segítséget nyújtani a szolgálat. Az áldozatsegítés hatékonyságának növelése érdekében ezért a biztos javaslatot tett arra, hogy a közigazgatási és igazságügyi miniszter a belügyminiszterrel és az emberi erőforrások miniszterével együttműködve kezdeményezze az *uzsora-bűncselekmények áldozatait komplex módon segítő kríziskezelő szolgáltatás* létrehozását a meglévő intézményrendszer felhasználásával vagy egy külön, e célra az Igazságügyi Hivatalon belül létrehozott új szervezet keretében. E szolgáltatás keretében a különféle hatóságok, állami szervek bekapcsolásával egyszeri, illetve igény szerint folyamatos segítséget nyújtanának a bűncselekmény sértettjének. Így biztosítható lenne többek között a sértett és családja személyi védelme, a rövid távú anyagi segítségnyújtás, valamint a hosszabb távú életstratégia-tanácsadás, továbbá mentális-pszichológiai segítség nyújtása, egyénre szabott módon. Ez a szolgáltatás elősegítené, hogy az áldozatok a büntetőeljárás folyamán ne vonják vissza a vallomásukat, és ne „csúszsanak vissza” az uzsorás függésébe kiszolgáltatottságból, illetve magukra hagyottságukból adódóan.

Fontos kiemelni emellett azokat a *jó gyakorlatokat*, rövid és hosszabb távú megoldási lehetőségeket, amelyek reális alternatívát kínálhatnak az áldozatok részére az egyoldalúan előnytelen uzsorahitel felvétele helyett. Ezek között fontos szerepet töltenek be a különböző *mikrohitelezési programok*. A megkeresett minisztériumoktól kapott tájékoztatások szerint a jövőben európai uniós szinten is kedvező változások várhatóak a mikrofinanszírozás területén. Az EU2020 Stratégia kialakításakor a szegénység csökkentése, ezzel összefüggésben a mikrofinanszírozási, mikrohitelezési programok indí-



tása magas szintű céllá vált az Európai Unión belül, így a kísérleti kezdeményezések értékelése után a 2014–2020 közötti periódusban szélesebb körű beavatkozások várhatók az Európai Szociális Alapból.

A Nemzetgazdasági Minisztérium (NGM) 2012-ben is meghirdette a szociális földprogramot. A program végrehajtásához az NGM biztosította a fedezetet a közfoglalkoztatás támogatására szolgáló Nemzeti Foglalkoztatási Alap előirányzatából, amelynek felhasználását az elmúlt év közepétől a Belügyminisztérium szervezi. A feladatok végrehajtásáról készített jelentés szerint a 2011. évi program 300 millió forint keretösszeggel 168 pályázatot és 1590 fő bevonását támogatta. 2012-ben a programra 170,5 millió forint áll rendelkezésre.

Ezen túlmenően az NGM szociális gazdaság kialakítását célzó programokat is támogatott a Társadalmi Megújulás Operatív Program (TÁMOP) keretében. A szociális gazdaság a helyi lehetőségekre építve szervezi meg a munkanélküliek foglalkoztatását részben állami támogatásból, részben pedig saját bevételekből. Ez egy átmeneti foglalkoztatási forma, amelynek célja hosszabb távon az, hogy átvezessen a nyílt munkaerő-piaci foglalkoztatásba. 2011-ben 54 szociális szövetkezet számára 2,3 milliárd forint támogatást ítéltek meg hátrányos helyzetű munkanélküliek foglalkoztatásához és képzéséhez, termékeik piacra juttatásához.

A hátrányos helyzetűek felzárkóztatására irányuló kormányzati intézkedések keretét a Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia határozza meg, melynek prioritásai között szerepel a megfelelő hatékonyságú mikrohitelprogramok kidolgozása. A Stratégia az uzsora kapcsán külön is kitér arra, hogy a vagyon elleni bűncselekmények e típusát egyértelműen a tartós munkanélküliség, illetve az alacsony munka- és társadalmi transzferjövendelmek nyomán kialakuló rendszeres és súlyos megélhetési problémák miatt fellépő igény generálja. Kiszolgáltatott helyzetükben – legális alternatíva hiányában – az emberek hajlandóak az extrém magas uzsorakamatot is elfogadni. A büntetőjogi eszközökön túlmutatóan ezért szükséges legális alternatívát találni az elmaradott térségek szegénységben élő lakosságának kritikus megélhetési biztonságának javítására. A Stratégiát végrehajtó kormányhatározat azonban az uzsora elleni fellépés kapcsán kizárólag a belügyminiszter hatáskörébe utalt célzott rendvédelmi intézkedéseket írt elő, és ezekre külön forrást nem biztosít.

Az ombudsmani vizsgálat egyik alapvető megállapítása volt, hogy *az uzsora elleni állami fellépést nem lehet kizárólag rendvédelmi intézkedésekre korlátozni*. Az uzsorajelenség tartós visszaszorítására csak akkor van lehetőség, ha *az azt kiváltó élethelyzetekre, problémákra talál érdemi megoldást a jogalkotó*. Az alapvető jogok biztosa felkérte ezért az emberi erőforrások miniszterét, hogy a Stratégia végrehajtását szolgáló kormányhatározatokban ne csak rendészeti kérdésként, hanem komplexen, valamennyi érintett minisztérium közös feladataként jelenítsék meg az uzsora elleni állami intézkedéseket.

Az uzsora elleni állami fellépésre közvetlenül és közvetve is hatással lehetnek a civil szervezetek által kísérleti jelleggel megvalósított *mikrohitelezési programok*. Az elmúlt években több civil kezdeményezés (Autonómia Alapítvány, Mikrohitel Zrt., Kiútprogram, hazai roma mikroállalkozások mikrohitellel megvalósított beruházásainak támogatását szolgáló pályázat) is segítette a hátrányos helyzetű csoportok vállalkozóvá válására, vállalkozásaik fejlesztésére vonatkozó mikrohitelprogramokat.

Az Autonómia Alapítvány és a Mikrohitel Rt. 2005 és 2007 között az Open Society Institute és az UNDP (az ENSZ Fejlesztési Ügynöksége) támogatásával bonyolított le egy mikrohitelprogramot, Magyarországon elsőként alkalmazva az ún. csoporthitelezés módszerét. A program célja az volt, hogy megkíséreljék a Bangladesben működő, MUHAMMAD YUNUS közgazdász nevéhez fűződő Grameen-modellt a közép- és kelet-európai országok szegényeire, különösen pedig a nyomorban élő romákra adaptálni.

MUHAMMAD YUNUS 1976-ban kezdte meg kísérleteit a mikrohitelezés terén, viszonylag kis összegű, a jövedelemtermelő képesség megteremtését szolgáló hitelt nyújtva mélyszegénységben élő embereknek. A kezdeti próbálkozások eredményeit feldolgozva hozta létre 1983-ban a most is működő Grameen Bankot. A Grameen-modell lényege, hogy pénzügyi szolgáltatások, alapvetően hitelek és információ nyújtásával lehetővé tegye mélyszegénységben élők számára, hogy saját erőforrásaikat mozgósítva kiemeljék magukat tartósan rossz helyzetükből. A hitel formájában nyújtott tőke mellett a siker alapvető feltétele a kölcsönös bizalom is. A hitelezési tevékenység alapja 5 hitelt felvevő tag önkéntesen, önkiválasztással létrehozott csoportja, melyben kölcsönös erkölcsi kötelezettségvállalással helyettesítik a hagyományos bankok által igényelt biztosítékokat. Az első hitel kizárólag vállalkozás indítására vehető igénybe. A programba való bekerülésnek előre rögzített felső vagyoni, jövedelmi határa van. Etnikai és vallási hovatartozástól függetlenül mindenki bekerülhet, aki az adott szegénységi szint alatt van. A hitelkihelyezés szekvenciális, a tagok egymást követően kapnak hitelt, ha a törlesztés rendben zajlik, utoljára a csoportvezető. Amennyiben valamelyik tag nem törleszt a megegyezés szerint, akkor kiesik a csoportból és a többieknek keresniük kell a helyére valakit. Amíg ez meg nem történik, addig nem kapják meg a hitelt. Az első hitel rendben történő visszafizetése esetén a hitelfelvevő a korábbinál nagyobb összegű hitelt kaphat. A modell fontos jellegzetessége, hogy abban döntő többségében (Bangladesben 95 százalékos arányban) nők vesznek részt.

Az első magyarországi civil mikrohitelezési programot négy megyében, Békésben, Borsodban, Tolnában és Szabolcsban vezették be, összesen 23 csoporttal, ami 154 ügyfelet jelentett. A kiválasztásnál egy ügynevezett kliensprofil eszközt alkalmaztak, mely azt a két kritériumot tartalmazta, hogy az ügyfelek motiváltak legyenek és rendelkezzenek piacképes tervvel. A hitel maximális összege 300 000 forint/fő volt, maximum 12 hónapra, a szezonális

termékeket előállítók türelmi időt kaptak. A program keretében összesen 50 millió forintot helyeztek ki. A belépéshez sem vállalkozói igazolványra, sem őstermelői engedélyre nem volt szükség, hiszen ezek is költséget jelentettek volna. A cél az volt, hogy a csoportok olyan piaci területet célozzanak meg, ami az adott településen addig nem létezett, valamint cél volt a vállalkozás fenntarthatósága a program lejártát követően is.

A modell magyarországi viszonylatba való átültetésében nagy nehézséget jelentett, hogy a hitelezési tevékenység nálunk a banktörvény hatálya alá tartozik, azt csak gazdasági társaságok folytathatják, nagyon szigorú szabályok szerint és állandó felügyelet mellett. A csoportos hitelezés célközönségét egyébként olyan emberek jelentik, akik a kereskedelmi bankok számára hitelképtelenek: nem rendelkeznek sem megfelelő fedezetformával, sem adminisztratív kapacitással, valamint kis összegű, gyors futamidejű hitelt igényelnének, ami a kereskedelmi bankok számára nem vonzó. További problémát jelent, hogy a kelet-európai országok adminisztratív terhei jóval magasabbak a csoportos hitelezésnél. A program összességében nem hozta meg a várt sikereket.

Az első kísérlet tapasztalatai alapján a Kiútprogram ötletét 2008-ban a Polgár Alapítvány az Esélyekért (a továbbiakban: Polgár Alapítvány) vetette fel. Az Európai Bizottság 2010 márciusában pályázati támogatást nyújtott a program elindításához. A program a pályázat révén az EU Regionális Főigazgatóság kísérleti programja lett.

A Kiútprogram elsődleges küldetésének a társadalmi mobilitás és a roma integráció elősegítését tekinti. Célja, hogy szociális támogatással, pénzügyi szolgáltatások és információ nyújtásával lehetővé tegye mélyszegénységben élő emberek – elsősorban romák – számára, hogy önfoglalkoztatóvá válva javítsanak társadalmi helyzetükön, teremtsenek egzisztenciát maguk és családjuk számára. A program legfontosabb célkitűzése, hogy az ügyfelek olyan fenntartható vállalkozásokat hozzanak létre, amelyek bekapcsolódnak a helyi gazdaság normál vérkeringésébe. A pénzügyi szolgáltatások közül a legfontosabb eszköz a csoport alapú, fedezet megkövetelése nélküli mikrohitel nyújtása.

A program központi céljai a romákkal szembeni előítéletek és diszkrimináció csökkentése és a legelmaradottabb térségekben élő romák életkörülményeinek javítása. Az egy évig tartó előkészítő munka (kutatás, megvalósíthatósági tanulmány készítése) eredményeként azonosították az adaptálást igénylő kockázati tényezőket. Arra a következtetésre jutottak, hogy a poszt-szocialista országok sajátos körülményei miatt az eredeti Grameen-modelltől eltérő intézményi struktúrára van szükség, amelyben a szociális célok megvalósítása érdekében a terepmunkások sokkal nagyobb szerepet játszanak. A működési modell szerint a mikrohitelzési tevékenység egy több szereplőből álló intézményi konstrukción keresztül történik. A megvalósíthatósági tanulmány elkészítése, a társaság létrehozása kizá-

rólág magánforrásból történt. A program forrásait elsősorban az Európai Unió Pan-European Coordination of Roma Integration Methods – Roma Inclusion: Self-employment and microcredit projektje biztosította.

A Kiútprogram eredményeként Borsod-Abaúj-Zemplén, Szabolcs-Szatmár-Bereg, Bács-Kiskun, Csongrád és Pest megye 38 településen 44 csoport alakult meg. A Kiútprogram 27 hónapos működést követően 2012. szeptember 4-én zárult, a Kiútprogram Mikrohitel Közvetítő Nonprofit Zrt.-nek azonban szándékában áll a program folytatása.

A program első két éves – kísérleti – fázisában viszonylag kisszámú résztvevőt kívánt elérni. A projekt lebonyolítói nem állítják, hogy minden, a strukturális mélyszegénységhez kapcsolódó problémát orvosolna, vagy minden mélyszegénységben élő család számára megoldást jelentene, csupán egyike lehet a számos támogatási, felzárkóztatási lehetőségnek.

Az uzsora elleni állami fellépésre közvetlenül és közvetve is hatással lehetnek a civil szervezetek által kísérleti jelleggel megvalósított mikrohitelezési programok. Az alapvető jogok biztosa felkérte ezért a nemzeti fejlesztési minisztert, hogy az érintett minisztériumok bevonásával a mikrohitelezési programok előkészítése és végrehajtása során az uzsora elleni fellépés érdekében hasznosítsák az eddigi hazai és külföldi civil programok tapasztalatait.

## 2. Egészséges környezet és válság

### 2.1. Környezetvédelem mint a válság vesztese

A válság és az ebből fakadó megszorítások nemcsak az egyes embereket, családokat érintik, de hatást gyakorolnak az államra és az állam által kiépített és működtetett intézményrendszerre is. Különösen érzékenyen érintik a jelenben hosszú távú érdeket szem előtt tartó, s nem a pillanatnyi gazdasági hasznot előmozdító környezetvédelmet és ezen keresztül az egészséges környezethez való jogot. A projekt keretében hivatalból vizsgálat indult, hogy a közvetlenül vagy közvetve a válság hatására tett állami intézkedések miként befolyásolták a környezetvédelmi intézményrendszert és annak hatékony működését.<sup>54</sup>

A vizsgálat célja nem a bekövetkezett szervezeti és intézményi változások önmagában való értékelése volt, hiszen a mindenkori szervezetrendszer kialakítása a döntéshozó hatáskörébe tartozó kérdés. Az alapvető jogok biztosja mindvégig arra fókuszált, hogy a változások milyen hatással voltak a védendő alapjogok és alkotmányos értékek érvényesülésére, különös figyelemmel a már elért védelmi szinthez képest való visszalépés tilalmára.

Az eredményes vizsgálat érdekében a biztos tájékoztatást kért a belügyminisztertől és a vidékfejlesztési minisztertől, az Országgyűlés Fenntartható Fejlődés Bizottságától (a továbbiakban: FFB), az Országos Környezetvédelmi Tanácstól (a továbbiakban: OKT), az Országos Környezetvédelmi Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőségtől (a továbbiakban: főfelügyelőség), a 10 nemzeti park igazgatóságtól, valamint több környezetvédelmi civil szervezettől.

#### 2.1.1. Az intézményrendszer átalakítása

*Az önálló környezetvédelmi minisztérium megszűnése*

Az Alaptörvény XXI. cikkében deklarált egészséges környezethez való jog értelmezését az Alkotmánybíróság a jelentősége folytán alaphatározatként értékelhető 28/1994. (V. 20.) AB határozatában, valamint az arra épülő későbbi határozataiban végezte el. A testület e döntésében megállapította, hogy az egészséges környezethez való jog elsősorban önállósult és önmagában vett

<sup>54</sup>Az alapvető jogok biztosának jelentése az AJB-3069/2012. számú ügyben. <http://www.ajbh.hu/allam/jelentes/201203069.rtf>

intézményvédelem, azaz olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó. Az Alkotmánybíróság tehát az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emelte az alapjogok szintjére, beleértve a környezet elért védelme korlátozhatóságának feltételeit is. E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt az alanyi jogok védelmével teljesít az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia. Az állam kötelességeinek magukban kell foglalniuk az élet természeti alapjainak védelmét és ki kell terjedniük a véges javakkal való gazdálkodás intézményeinek kiépítésére.

Az Alkotmánybíróság nyomatékosan megállapította, hogy az állam nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje, vagy a romlás kockázatát megengedje. Ez az állami fellépés olyan korlátját jelenti, amely megakadályozza, hogy a már elért objektív védelmi szint, illetve hatékonyság csökkenjen, az addig elért környezetállapot romoljon. Az előzőek mellett a testület azt is kimondta, hogy a környezethez való jog intézményes védelmének mértéke nem tetszőleges, az a megelőzés elvén alapulva nem függhet társadalmi, gazdasági körülményektől. Az elért védelmi szintet költségvetési megfontolásoknak nem lehet alárendelni.

Az előzőek összefoglalásaként megállapítható tehát, hogy bár az állam a környezetvédelem elvi alapjainak és módszereinek megválasztásában szabad, s szabad annak meghatározásában is, hogy a környezethez való jog tartalmát adó sajátos állami kötelezettségből milyen konkrét jogalkotási és kormányzati teendők származnak, nem engedheti meg, hogy a környezet állapotában romlás vagy annak veszélye következzen be. Felelősséggel tartozik azért, hogy egy adott, a környezetet döntően befolyásoló állami feladat teljesüljön, illetve, hogy azt a kiépített intézményrendszer maradéktalanul megvalósítsa.

A környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi feladatok ellátásáért egyaránt felelős Környezetvédelmi Minisztériumot a rendszerváltást követően – a kormány előterjesztésének megfelelően – az első szabadon választott országgyűlés hozta létre. Annak ellenére, hogy az önálló minisztériumi szervet a későbbi kormányok is megőrizték, 1994 és 2002 között a Környezetvédelmi és Területfejlesztési, majd Környezetvédelmi Minisztérium vízügyi feladatokat nem látott el, azok a Közlekedési, Hírközlési és Vízügyi Minisztérium hatáskörébe tartoztak. A víz minőségi és mennyiségi kezelésének egy tárca felelősségi körében történő összpontosítása céljából a két területet 2002-ben ismételten összevonva felállították a Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztériumot (a továbbiakban: KvVM).

A környezetvédelem kormányon belüli önálló miniszteriális képviselését megszüntetve 2010-ben a KvVM-et és a Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztériumot a Vidékfejlesztési Minisztérium (a továbbiakban: VM) keretében összevonták. Az újonnan megalakult szervezet három államtitkársága közül egy, a környezetügyért felelős államtitkárság foglalkozik – a korábbi

*KvVM* összlétszámához képest komoly létszámcsökkentés mellett – a szoros értelemben vett környezetvédelmi, természetvédelmi és vízvédelmi kérdésekkel. Az összevonást követően több, korábban a szakállamtitkárok irányítása alatt működő környezetvédelmi főosztály jelentős strukturális, feladatát csoportosítást is magában foglaló változáson ment keresztül. Ennek eredményeként például a Vízügyért Felelős Helyettes Államtitkárságon összesen 15 fős létszámleépítésre került sor, amely az összlétszám 20%-át jelentette. Az intézményi változás a természetvédelem számára is súlyos veszteséget jelentett, hiszen képviselője az addigi szakállamtitkársági szinthez képest főosztályi szintűvé vált, amely lényegesen kisebb érdekérvényesítő képességet biztosít.

Az eredetileg egy minisztérium feladatkörébe tartozó, a környezetvédelemmel közvetlen kapcsolatban álló, illetve a környezeti szempontok fokozott érvényesítését igénylő szakterületek az előzőek értelmében más-más minisztériumokhoz kerültek. Bár a legfontosabb környezeti ügyek, így különösen az erdő-, a vad-, a halgazdálkodás, a levegővédelem, az integrált és az országhatáron áterjedő szennyezés megelőzése, a hulladékgazdálkodás, a természetvédelem a maguk teljességében a *vidékfejlesztési miniszter* hatáskörében maradtak, a szabályozás<sup>55</sup> szerint a *víz mennyiségi és minőségi védelme* már nem egy kézben összpontosul. A vízügyi ágazatért összességében több miniszter felelős. Ezzel kapcsolatban hangsúlyozandó, hogy a 2012. január 1-jei szervezet-átalakítás miatt a vizekkel, vízi létesítményekkel összefüggő állami feladatok végrehajtása megváltozott. A vízgazdálkodásról szóló törvény<sup>56</sup> szerinti állami feladatokat 2012. január 1-je előtt a kormány, valamint a vízgazdálkodásért felelős miniszter (vidékfejlesztési miniszter) önállóan, illetve az érintett miniszterekkel együttesen látta el. A jogszabály-módosítások hatálybalépését követően ezen feladatok teljesítéséért a kormány, a vízgazdálkodásért felelős miniszter, illetve a vízügyi igazgatási szervek irányításáért felelős miniszter felel. Ezen miniszterek körét ki kell egészíteni a nemzeti fejlesztési miniszterrel, aki a *víziközmű-szolgáltatás biztosításáért* is felelős.

A *nemzeti fejlesztési miniszter* a kormány energiapolitikáért felelős tagja.<sup>57</sup> A miniszter ebben a feladatkörében – az energiastratégiával és *klímapolitikával*, az energiahatékonysággal és energiatakarékosággal, a *fenntartható fejlődés feltételeinek megteremtésével*, valamint a fenntartható energiagazdálkodással kapcsolatos feladatok ellátása során – egyebek mellett az Európai Unió kibocsátáskereskedelmi rendszere vonatkozásában ellátja az üvegházhatású gázok európai kibocsátási egységeinek kiosztására, elszámolására,

<sup>55</sup> Az egyes miniszterek, valamint a miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről szóló 212/2010. (VII. 1.) Korm. rendelet

<sup>56</sup> A vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény

<sup>57</sup> Az egyes miniszterek, valamint a miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről szóló 212/2010. (VII. 1.) Korm. rendelet 84. §

az emisszió-kereskedelmi rendszer működtetésére vonatkozó feladatokat. Kidolgozza az Energia Stratégiát, az alapján a Cselekvési Tervet, az energiapolitikai programokat, az energiahatékonysági, energiatakarékosági célkitűzések elérését szolgáló Stratégiát és az annak megfelelő Nemzeti Energiahatékonysági Cselekvési Tervet, a Klímapolitikai Cselekvési Tervet és felügyeli mindezek végrehajtását.

Az előzőekkel kapcsolatban a biztos felhívta a figyelmet arra, hogy az Alkotmánybíróság döntéseiből kiindulva, az állam a környezetvédelmi törvény alapján definiált környezeti ügyekre vonatkozó feladatokat az elért objektív védelmi szintet biztosítva – többek között a kialakított intézményrendszeren keresztül – társadalmi, gazdasági körülményektől függetlenül teljesíteni köteles. Az ombudsman arra is utalt, hogy az Európai Unió működéséről szóló szerződés alapján a környezeti kérdésekben a magas fokú védelmet biztosítani kell és a 11. cikke szerint a környezetvédelem szempontjait valamennyi ágazati közösségi politika meghatározásába és végrehajtásába is integrálni kell.

A biztos jelentésében hangsúlyozta tehát, hogy *az önálló minisztériumi szint megszűnése és a hatáskörök szétDarabolása nem vezethet a környezetügy alárendeltségéhez, a kapacitás csökkenéséhez, a környezetvédelemnek magas kormányzati súllyal kell rendelkeznie.* A mindenkori kormánynak biztosítania kell, hogy a környezeti érdekek az ágazati politikákba megfelelően beépüljenek, az alágazatok között hatékony koordináció, a szervek között megfelelő együttműködési rendszer alakuljon ki. *Ellenkező esetben veszélybe kerül az állam intézményvédelmi kötelezettségének teljesítése, és sérülhet az egészséges környezethez való jog.*

#### *A vízügyi szervezet átalakítása*

A vízgazdálkodásról szóló törvény, illetve a kapcsolódó végrehajtási rendeletek alapján a vízügyi igazgatóságok látják el a vízgazdálkodás területén az állami feladatokat. E szervezetrendszer felelős többek között az ár- és belvízi védekezésért, az állami tulajdonban lévő vizek és egyes vízellátási rendszerek kezeléséért, fenntartásáért, karbantartásáért. Gyűjti a vízgazdálkodáshoz szükséges adatokat, ellátja a vízrajzi tevékenységeket, közreműködik a vízgyűjtő-gazdálkodási tervek (országos és részvízgyűjtő) elkészítésében, az ezzel kapcsolatos konkrét feladatok ellátásában. A Startmunka program keretében a közmunkások jelentős részét a vízgazdálkodás területén foglalkoztatják. A közmunkások részvételével rendezik a vízfolyások környezetét, ápolják a hullámtér véderdeit, fenntartják és fejlesztik a vízi létesítményeket, valamint végzik az ár- és belvíz elleni védekezést.

A 2011. október 19-én nyilvánosságra hozott kormány-előterjesztés<sup>58</sup> szerint

<sup>58</sup>A vidékfejlesztési, a belügy-, valamint a közigazgatási és igazságügyi miniszter által a Kormány részére tett VM/JF/2271/2011. számú előterjesztés.



2012. január 1-jétől a vízüggyel kapcsolatos törvény- és rendeletalkotás, a vízgazdálkodásért való szakmai felelősség, valamint a nemzetközi feladatok a VM hatáskörében maradtak, ugyanakkor az ezen feladatok döntő többségét ellátó vízügyi igazgatási szervek<sup>59</sup> feletti felügyeleti jogokat a belügyminiszter gyakorolja. Az irányítás, valamint az ellátott feladatok átszervezésére az előterjesztésben megfogalmazott célkitűzések alapján azért volt szükség, hogy a vízgazdálkodás szakterületén a közmunkaprogram hatékonyabb legyen.

A szervezetátalakítást érintő jogszabályok módosítására két lépésben, először 2011 októberében, majd 2011 novemberében került sor. A legfontosabb törvénymódosításokat a végrehajtási rendeletek módosítása követte.

A biztos jelentésében megállapította, hogy a szervezetátalakítást megalapozó jogszabályok kidolgozásának folyamatában az egészséges környezet-hoz való joggal összefüggő visszásságot eredményezett, hogy a *jogszabályok előkészítője nem tett eleget a környezetvédelmi<sup>60</sup> és a jogalkotási törvény<sup>61</sup> vonatkozó rendelkezéseinek*. Hatásvizsgálat a törvénymódosítások esetén nem készült, a végrehajtási rendeletek módosításakor pedig nem terjedt ki a környezetvédelmi következményekre. Az előterjesztő egyik esetben sem vizsgálta meg az átszervezés környezetre gyakorolt hatásait, azokat nem értékelte, illetve a vizsgálati elemzést sem készítette el.

További, a jogalkotásban biztosítandó társadalmi részvételt – így a jogállamiság elvét – sértő körülményként értékelte a biztos, hogy a végrehajtási rendeletek módosítására vonatkozó előterjesztés és az annak részét képező hatásvizsgálati lap véleményezésére az Országos Környezetvédelmi Tanácsnak a környezetvédelmi törvény szabályozásával ellentétben<sup>62</sup> érdemben összesen két nap állt a rendelkezésére.

Tekintettel arra, hogy a szervezetátalakítás következtében a vízügyi ágazatban kialakult valamennyi probléma bemutatása meghaladta volna a jelentés kereteit, azok közül a biztos csupán a legfontosabbakra szorítkozott. Ezek között szerepelt a vízügyi igazgatási szervek kijelölése, a víziközmű szektorral, a vízrajzi tevékenységgel kapcsolatos feladatok ellátása, valamint a nemzetközi kötelezettségek teljesítése.

Az ombudsman felhívta a figyelmet többek között arra, hogy a jogszabály<sup>63</sup> a vízügyi igazgatási szervek irányításáért felelős kormánytagként a

<sup>59</sup> Ide tartozik 12 környezetvédelmi és vízügyi igazgatóság és a Vízügyi és Környezetvédelmi Központi Igazgatóság jogutódjaként létrejövő országos vízügyi középírányító szerv, az Országos Vízügyi Főigazgatóság.

<sup>60</sup> A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény 43. (1) és (2) bekezdés

<sup>61</sup> A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 17. § (2), 19. § (3) bekezdés

<sup>62</sup> A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény 44. § (2) bekezdés

<sup>63</sup> Az egyes miniszterek, valamint a miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről szóló 212/2010. (VII. 1.) Korm. rendelet 37. § x) pontja

belügyminisztert jelölte ki, ugyanakkor számos vízügyi igazgatási feladatot a vidékfejlesztési miniszter által irányított – 2012. január 1-jével a VM háttérintézményeként létrehozott – Nemzeti Környezetügyi Intézet (NeKI) is ellát. Ezek között szerepel többek között, hogy a NeKI alaptevékenysége körében ellátja a miniszter feladat- és hatáskörébe tartozó vízgyűjtő gazdálkodással, közműves szennyvízelvezetéssel kapcsolatos nemzeti és regionális programok előkészítésével, a vizeink állapotértékelésével, a központi és területi vízügyi nyilvántartásokat tartalmazó vízgazdálkodási információs rendszer üzemeltetésével, fejlesztésével kapcsolatos feladatokat. A NeKI továbbá – ugyancsak alaptevékenysége körében - részt vesz különösen az országos vízgazdálkodási koncepció és az egyéb ágazati koncepciók szakmai megalapozásában, illetve üzemelteti és fejleszti a víziközmű online adat-szolgáltató és információs rendszert is.

Emellett a biztos aggályait fejezte ki a felől is, hogy a *négy miniszter felelősségi körébe tartozó víziközmű ágazat* szervezeti kerete rendkívül széttagolt. Tekintettel arra, hogy az intézményi átalakítások eredményeként a különböző szervek között a hatékony együttműködési metódus még nem alakult ki, kérdésessé vált, hogy a víziközmű szektor a jogilag tisztázott felelősségi körök ellenére képes lesz-e a hatékony működésre.

A vízrajzi tevékenység ellátásával kapcsolatban a biztos komoly problémaként értékelte, hogy bár annak valamennyi *működési feltételét* – beleértve a humán és a pénzügyi kérdéseket – a *belügyminiszter köteles*<sup>64</sup> biztosítani, az *annak részét képező észlelőhálózat fejlesztési irányairól – a konkrét pénzügyi forrásokra történő rálátás nélkül – a vidékfejlesztési miniszter dönt*, és irányítja a vizek állapotának figyelemmel kísérése érdekében a mérő-, megfigyelő és ellenőrző rendszerek létrehozását, fejlesztését, működtetését, valamint az adatok értékelését, továbbá felelős a vizek állapotával kapcsolatos nemzetközi feladatok ellátásáért. Tekintettel arra, hogy a vízügyi igazgatási szervek költségvetésének tervezése nem a VM hatásköre, a biztos úgy látja, hogy a vidékfejlesztési miniszter nem vagy nem feltétlenül lesz képes arra, hogy a környezetvédelmi célkitűzéseket és az azoknak megfelelő elvárásokat a szakfeladatok finanszírozása során érvényesítse.

A biztos a vizsgálat során különösen aggályosnak vélte, hogy a vidékfejlesztési miniszter az intézményi változásokat követően több mint fél évvel, 2012. június 26-án kelt levelében arról számolt be, hogy a két minisztérium közötti, a vízügyi szakterületre vonatkozó *hatékony együttműködés rendjét még ki kell alakítani*. A biztos szerint a koordináció folyamatát már a jogalkotás során, a jogszabályok elfogadását és hatálybalépését megelőzően kellett volna tisztázni.

Komoly problémaként értékelte továbbá az ombudsman, hogy a vidékfejlesztési miniszter tájékoztatása értelmében a *Vízügyért Felelős Helyettes Állam-*

<sup>64</sup>A vízrajzi feladatok ellátásáról szóló 146/2011. (XII. 23.) VM rendelet 2. §

*titkárság feladatai megnövekedtek, tekintettel arra, hogy mind a szabályozási, mind a nemzetközi feladatok koordinációját a Belügyminisztériumhoz került szakterületi feladatok vonatkozásában is onnan kell ellátni.*

*A vizsgálatot lezáró jelentésben a biztos megállapította, hogy a vízgazdálkodás, a vízügy kétközpontú irányítása a környezetvédelmi ágazat további gyengülését, az egységes környezetvédelmi igazgatás megszűnését, a víz mesterséges, a többi környezeti elemtől való elválasztását eredményezte. A biztos szerint az új szervezeti rendszerben kétségessé vált a vízügyi ágazat áttekinthetősége, a hatékony és a költségtakarékos feladatellátás és ebből következően az egészséges környezethez való jog érvényesülése.*

### **2.1.2. Anyagi és személyi forráshiány okozta problémák**

A nemzeti park igazgatóságok (a továbbiakban: NPI) tekintetében a 2008 és 2011 közötti időszakban a kiadások növekedése mellett jelentősen csökkent a költségvetési támogatás mértéke. A teljesítési adatokat vizsgálva megállapítható, hogy a költségvetési támogatás 2008-ban a törvény szerinti kiadások 52,2%-át, 2011-ben a 15,9%-át tette ki. A felügyelőségek esetében szintén csökkent a költségvetési támogatás mértéke (70%-ról 35,6%-ra), és az a vizsgált időszakban egyik évben sem fedezte a személyi jellegű kiadásokat. Ezzel együtt azonban a törvény szerinti kiadások is csökkentek. A vízügyi szerveknél a költségvetési támogatás mértéke 2010-ben – az akkori rendkívüli időjárási körülményekre tekintettel bekövetkező ár- és belvíz helyzet miatt – kiugróan magas volt, amelynek túlnyomó részét a központi költségvetésből finanszírozták. A 2008 és 2010 között nyújtott költségvetési támogatás teljes egészében fedezte a személyi jellegű kiadásokat, a 2011-ben bekövetkezett zárolás miatt ez azonban már nem volt tartható. Meg kell említeni a fentiek mellett azt is, hogy a törvény szerinti kiadásokhoz képest a dologi kiadások hányada is megnőtt.

A KvVM költségvetésében 2009-ben a kormány 5662,6 millió forintot zárolt, majd vont el.<sup>65</sup> 2010 során a környezetvédelmi ágazat intézményeinek dologi kiadásait vonták el, összesen 263,8 millió forint összegben.<sup>66</sup> A kormány 2011 februárjában a VM tekintetében – a tárca teljes költségvetésének 9,5%-át képező – közel 19 Mrd Ft zárolásáról döntött.<sup>67</sup> A vidékfejlesztési

<sup>65</sup> A 2009. évi államháztartási egyensúly megőrzéséhez szükséges intézkedésekről szóló 1033/2009. (III. 17.) Korm. határozat, valamint a 2009. évi havi keresetkiegészítés forrásigényének biztosításához szükséges intézkedésekről szóló 1001/2009. (I. 13.) Korm. határozat alapján.

<sup>66</sup> A 2010. évi költségvetéssel összefüggő egyes feladatokról szóló 1132/2010. (VI. 18.) Korm. határozat alapján

<sup>67</sup> Az államháztartási egyensúly megőrzéséhez szükséges intézkedésekről szóló 1025/2011. (II. 11.) Korm. határozat 1. számú melléklete alapján a Vidékfejlesztési Minisztérium zárolási kötelezettsége 18 749 millió Ft-ot jelentett.

miniszter által tett javaslat alapján – tekintettel arra, hogy csak a minisztériumhoz tartozó intézmények egy részénél: a vízügyi igazgatóságoknál, környezetvédelmi felügyelőségeknél és a nemzeti parkoknál van bevételi lehetőség – a zárolt összeg több mint fele a környezetvédelmi szervezetrendszer költségvetését érintette.<sup>68</sup>

Ebből következően a környezetvédelmi intézmények működésében 2011-ben válságos helyzet állt elő, hiszen a zárolások az egyes intézmények költségvetésének közel felét érintették. A nemzeti park igazgatóságok költségvetéseiben ez 45%-os, a felügyelőségeknél 37%-os, a vízügyi igazgatóságoknál 45%-os csökkenést eredményezett. A későbbi kormányhatározatok<sup>69</sup> és jogszabály-módosítások<sup>70</sup> eredményeként a zárolások tényleges elvonásokká váltak.<sup>71</sup>

A felügyelőségek anyagi helyzetét tovább súlyosbította, hogy a központi költségvetési szervként működő hatóságok által kiszabott bírságok – így a környezetvédelmi bírság is – 2012-től kezdve a központi költségvetés bevételeit képezik.<sup>72</sup> Bár a vidékfejlesztési miniszter szerint a tárca törekszik a források pótlására, a hatóságok zökkenőmentes működése veszélybe került,<sup>73</sup> hiszen 1-1,5 milliárd forint hiányzik költségvetéseikből. A VM tájékoztatása szerint a bírságbevételeket az igazgatási szolgáltatási díj emelésével kívánják kompenzálni. Ez szintén nem elfogadható megoldás, hiszen ezzel az állam lényegében az állampolgárokra kívánja hárítani a kiesett bevételek pótlását, aminek egyik következményeként az önkéntes jogkövetés kerülhet veszélybe.

A nemzeti park igazgatóságok esetében a források hiánya csökkentette a területi feladatok ellátásának hatékonyságát, a szakmai feladatokra, kutatásokra, fejlesztésekre minimális összeget tudnak fordítani. A válság hatásainak kompenzálása már lassan a működőképességük határát feszegeti.

<sup>68</sup>2011. évben az államháztartási egyensúly megőrzéséhez szükséges intézkedésekről szóló 1025/2011. (II. 1.) Korm. határozat alapján a nemzeti park igazgatóságoknál a 2011. évre tervezett költségvetési keret 44,6%-át (1,35 Mrd Ft), a felügyelőségeknél 37,4%-át (3,34 Mrd Ft), a környezetvédelmi és vízügyi igazgatóságoknál 44,8 %-át (5 Mrd Ft) tett ki.

<sup>69</sup>Az egyes kormányhatározatok módosításáról szóló 1282/2011. (VIII. 10.) Korm. határozat hatályon kívül helyezte a 1025/2011. (II. 1.) Korm. határozat zárolásokra vonatkozó rendelkezéseit.

<sup>70</sup>A 2011. évi költségvetésről szóló 2010. évi CLXIX. törvény módosításáról szóló 2011. évi CXIV. törvény módosította az előirányzatokat, átrendezve a korábbi zárolási kötelezettségeket.

<sup>71</sup>Megjegyzendő, hogy a vízügyi igazgatóságoknál a korábbi adatokhoz képest 3 milliárd Ft-tal alacsonyabb zárolás történt.

<sup>72</sup>Magyarország 2012. évi költségvetését megalapozó egyes törvények módosításáról szóló 2011. CLXVI. törvény 38. §

<sup>73</sup>Az alapvető jogok biztosa sajtóhírekből értesült arról, hogy pl. az Észak-Dunántúli Környezetvédelmi Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség közel 30 millió Ft-os köztartozást halmozott fel, a környezeti vészhelyzet bejelentésére szolgáló telefonvonalak korlátozottan működnek, a hatósági ellenőrzések száma soha nem látott szintre csökkent.

A környezetvédelmi és vízügyi igazgatóságok, valamint a nemzeti park igazgatóságok személyi állománya a 2008 és 2012 közötti időszakban számottevően nem módosult. Az Országos Meteorológiai Szolgálatnál és környezetvédelmi felügyelőségeknél<sup>74</sup> ugyanakkor jelentős mértékű volt a létszámcsökkentés. Az államtitkárságon és a felügyelőségeken a közfeladatokat hatékonyabb munkaszervezéssel, a feladatok megfelelő súlyozásával és rendszeres túlmunkavégzéssel tudják ellátni.

Figyelemmel arra, hogy 2005-höz képest 2011-ben a környezetvédelmi hatóságok költségvetése 45%-kal, a vízügyi igazgatóságoké 30%-kal, a nemzeti park igazgatóságoké pedig 15%-kal csökkent,<sup>75</sup> az alapvető jogok biztosa felhívta a jogalkotó szervek figyelmét arra, hogy az egészséges környezethez való jog intézményvédelmi jellegéből adódóan a környezeti érdekek képviselését ellátó hatósági, igazgatási szervek *tevékenységét, érdemi működését és hatékony feladatellátását mind jogi, mind finanszírozási oldalról kötelesek biztosítani.*

### **2.1.3. A válsággal összefüggő és a környezet védelmét is érintő intézkedések**

Mivel a pénzügyi válság a vállalászási és beruházási kedvet is érzékenyen érintette, a kormány kiemelt célként fogalmazta meg, hogy a vállalkozások adminisztratív terheit 500 milliárd forinttal enyhíti. Ennek érdekében kidolgozta, majd elfogadta a vállalászói adminisztratív költségek csökkentésére irányuló, Egyszerű Állam című középtávú kormányzati programot.<sup>76</sup> Az alapvető jogok biztosa egyetért azzal, hogy a vállalászások adminisztratív előírásainak és költségeinek csökkentése elengedhetetlen a hazai versenyképesség javításához, ugyanakkor az ombudsman álláspontja szerint *a versenyképesség növelése nem járhat a környezet elért, a jogszabályok és az intézmények útján garantált objektív védelmi szintjének csökkenésével.*

A biztos jelentésében azokat a kormányzati intézkedéseket elemezte, amelyek megvalósulása esetén valószínűsíthető a környezet elért objektív védelmi szintjétől való visszalépés tilalmának sérelme, a környezetromlás bekövetkezése.

A hatósági tevékenységek adminisztrációs terheinek csökkentése címszó alatt található célkitűzés szerint a fővárosi és megyei kormányhivatalon belül intézendő ügyek esetében az ügyintézési határidő (30 nap, majd 2014-től 21 nap) magában foglalja a szakhatósági állásfoglalások idejét. A biztos hangsúlyozta, hogy a környezeti kérdéseket érintő és a szakhatóságok aktív

<sup>74</sup> 2012-ben 236 fővel, 15%-kal csökkent a felügyelőségek személyi állománya.

<sup>75</sup> Reálértékben az inflációs adatokkal korrigált 2005-ben megállapított költségvetéshez viszonyítva.

<sup>76</sup> 1405/2011. (XI. 25.) Korm. határozatot, amelyet 2012 októberében – változatlan célokkal és feladatokkal, ugyanakkor egyes pontokban módosított határidőkkel – az 1416/2012. (X. 1.) Korm. határozat váltott fel.

részvételét igénylő eljárások – az esetek többségében – a jogszabályoknak megfelelően még 30 nap alatt sem folytathatók le. *Az ügyintézési határidők csökkentésével összefüggésben veszélybe kerül a szakzszerű és alapos hatósági munka, valamint emiatt az egészséges környezethez való jog érvényesülése.*

Az Egyszerű Állam program 1. sz. mellékletében további célként szerepel, hogy megerősítsék az ügydöntő hatóság felelősségi körét, vagyis meghatározott ügycsoportok esetén a hatóság mérlegelési jogkörében maga dönti majd el, melyik szakhatóságot keresi meg, és a beérkezett vélemények alapján – anélkül, hogy hosszadalmasan egyeztetne a szakhatóságokkal – meghozza az eljárást lezáró határozatot. Ezen kitűzött célt valósítja meg a közigazgatási eljárási törvény 2012. február 1-jétől hatályos módosítása.<sup>77</sup>A jogszabályhely indokolásában szerepel, hogy az új rendelkezés alapvetően az ügydöntő hatóság koordinációs szerepének és felelősségi körének erősítése érdekében került a törvénybe. A biztos felhívta a figyelmet arra, hogy komoly környezeti kockázatot jelent, valamint hatóságoként eltérő, kazuisztikus joggyakorlathoz vezethet és az ügyfelek visszaélészszerű magatartását eredményezheti, ha a jogalkotó az eljáró ügydöntő hatóság mérlegelési jogkörébe utalja, hogy az mely szakhatóságokat keresi meg és, hogy azok véleménye közül – a szakkérdés ismeretének hiányában – melyiket veszi figyelembe. Szintén aggályos, hogy a közigazgatási eljárásról szóló törvény új szabálya lehetővé teszi a hatóság számára, hogy speciális szaktudást igénylő kérdésekben önállóan döntsön.

A környezetvédelmi és a termékdíj-szabályozás egyszerűsítése címszó alatt a kormány további intézkedésként bizonyos esetekben megszüntetné a természetvédelmi szakhatóság közreműködését. Tekintettel arra, hogy a megfogalmazott cél ebben a formában kidolgozatlan, csupán általánosságban jegyezte meg a biztos, hogy *a természetvédelmi szakhatóság már így is igen kevés eljárásban vesz részt, és tevékenységének további visszaszorítása esetén a környezetvédelmi érdekek súlyos sérelme várható.*

Fontos kiemelni, hogy az elmúlt évek során *a környezeti jellegű közigazgatási eljárások leegyszerűsödtek, a szakhatósági eljárások száma jelentősen csökkent.* Ez a tendencia nem fogadható el, hiszen a szakhatóságok részvétele a megalapozott döntéshozatalhoz nélkülözhetetlen. A biztos jelentésében hangsúlyozta, hogy egy eljárásban számos olyan, a jogszabályokban meghatározott követelményt és érdeket is érvényesíteni kell, amelynek megítélésére az eljáró ügydöntő hatóság szakértelemmel nem rendelkezik. Ezekben az ügyekben csak akkor lehet összehangolt, egyeztetett és a gyakorlatban is végrehajtható határozatot hozni, ha a kijelölt – az ügydöntő hatósággal azonos fontosságú – szakhatóság a hatáskörébe tartozó kérdésekben véleményt

<sup>77</sup>A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) 2012. február 1-jétől hatályos módosításával beiktatott 44. § (1a) bekezdése

alkot, állást foglal. Ezen szervek részvétele nem egy egyszerűsítést gátló és az adminisztrációs terheket növelő elem, hanem a jogszabályokban meghatározott hatáskör alapján az eljárás szakszerű gyorsítását szolgálja, különös tekintettel arra, hogy az ügyfelek és a hatóságok számára is egyaránt nehézséget okozna, ha a szakhatóságok eljárásaikat külön-külön folytatnák le.

Az ombudsman szerint ezek az intézkedések a környezeti értékek védelme szempontjából újabb veszélyt jelentenek és esetenként akár komoly környezeti károkat is okozhatnak.

További tervezett intézkedésként szerepel a programban, hogy – egyes esetekben a bejelentés jogintézményének bevezetésével – *egyszerűsítsék a vízjogi engedélyezési eljárásokat*. A kitűzött céllal kapcsolatban hangsúlyozandó, hogy néhány más – a környezeti kérdéseket részben felvető – területen (pl. építésügy, telepengedélyezés, üzletek működésével kapcsolatos szabályok stb.) a jogalkotó már bevezette az engedélyezési eljárások helyett a bejelentést – mint eljárást egyszerűsítő elemet – ugyanakkor az átgondolatlanul megalkotott szabályok számos panasz és környezeti probléma forrásává váltak.<sup>78</sup> A kormány emellett az egységes környezethasználati engedélyezési eljárás szabályait is egyszerűsíteni kívánja, különösen az engedély érvényességi idejének meghosszabbításával.

Nemcsak az Egyszerű Állam kormányzati program, de a Magyary Program<sup>79</sup> is számos olyan, a környezetvédelmi eljárások egyszerűsítését célzó elképzelést fogalmaz meg, amelyek tekintetében felmerül az egészséges környezethez való jog sérelmének közvetlen veszélye. A Magyary Program a környezetvédelmi vagy társterületi eljárások döntő többségére kiterjedve előírja, hogy az eljárások egyszerűsítését az ügy megszüntetésével, más ügyekkel való összevonásával vagy az ügyintézési határidő csökkentésével kell megoldani. Rendkívül aggályos, hogy az 1. számú mellékletben felsorolt eljárások között szerepel a környezeti hatásvizsgálati, az egységes környezethasználati, az összevont és az összekapcsolt környezetvédelmi eljárás, a fakivágási kérelem.

Az Egyszerű Állam program a vállalkozások adminisztratív terheinek csökkentésére tervezett intézkedéseinek sorát a beruházások engedélyezésének gyorsabbá és kiszámíthatóbbá tételét szolgálók követik. Ezek körében különös aggodalomra ad okot azon elképzelés, hogy a települések a helyi településrendezési előírások alkalmazásával csökkentsék a beruházásokhoz szükséges egyedi hatósági eljárások számát és idejét. A hatóságok (pl. régészeti, környezetvédelmi, földvédelmi, erdővédelmi) a településrendezési előírásokat hagynák jóvá, és így szerepük jelentősen csökkenthető lenne az engedélyezési folyamat végső szakaszában. Az intézkedés, amely szerint a

<sup>78</sup> Az alapvető jogok biztosának jelentése az AJB-863/2012. számú ügyben

<sup>79</sup> Magyary Program Egyszerűsítési Programjának elfogadásáról szóló 1304/2011. (IX. 2.) Korm. hat.

helyi önkormányzat határozná meg egy beruházás engedélyezési feltételeit, olyan mérvű visszalépést jelentene a környezet védelmének szintjében, amely beláthatatlan következményekkel járna. Fennáll a veszélye, hogy a helyi önkormányzatok a helyi adóbevételek növelése céljából, egy-egy adófizető vállalkozás településen történő letelepedése érdekében egymás alá ígérnének a környezetvédelmi követelmények gyengítése érdekében. Egy településrendezési eszköz sosem lehet olyan pontos és egyéniesített, mint egy engedély, ezért a településrendezési előírások nem helyettesíthetik az engedélyezési eljárást.

A program következő pontja szerint meg kell vizsgálni a gazdasági tevékenységet szolgáló beruházások megvalósítása érdekében az önálló – környezetvédelmi, természetvédelmi és földvédelmi – hatósági eljárások helyettesítésére, továbbá a régészeti vizsgálat integrálására alkalmas, azok szakmai és garanciális elemeit biztosító és magában foglaló településrendezési hatósági eljárás bevezetésének lehetőségét.

A beruházások engedélyezésének gyorsabbá és kiszámíthatóbbá tétele tekintetében megfogalmazott intézkedések között az önálló hatósági eljárások összevonása mellett – már visszatérő elemként – szerepel a szakhatósági közreműködés gyengítése. Eszerint a beruházásokhoz kapcsolódó engedélyezési eljárások elhúzódásának megelőzése érdekében maximalizálni és radikálisan csökkenteni kell a részt vevő szakhatóságok számát, rövidíteni kell a döntéshozatalukra rendelkezésre álló időt, továbbá meg kell erősíteni az integrált engedélyezési eljárások alkalmazását, valamint az engedélyező hatóság szerepkörét, felelősségét erősíteni kell.

A programban több intézkedés is érinti a jogorvoslathoz való jogot, a jogosultak körét, a jogorvoslat gyakorlásának visszaszorítását. Így például a korábban engedélyezési keretszabályokban megengedett elemek alapján az érintettek nem léphetnek fel az engedélyezéssel szemben, az érintettek engedélyezés elleni fellépése csak indokolt esetben akadályozza meg az engedélyek jogerőre emelkedését, a többi esetben pedig csak kártérítési igényre adhat jogalapot.

A megfogalmazott intézkedések megvalósítása a részvételi, ügyféli jogok, különösen a jogorvoslathoz való jog olyan mértékű csorbítását eredményezné, amely mind az Aarhusi Egyezményvel, mind az európai uniós joggal, mind az Alaptörvénnyel ellentétes, továbbá a visszalépés tilalmába ütközne.

Az előzőeken túl a hatósági tevékenység adminisztrációs terheinek csökkentését szolgálná az ellenőrzési rendszer újragondolása. A kérhető hatósági ellenőrzés koncepciója szerint a vállalkozások kérelmére a hatóság ellenőrzést tart. Az önállóan – a vállalkozás saját hitelességének megerősítése érdekében – kezdeményezett ellenőrzések során a hatóság a feltárt mulasztások megszüntetésének előírása mellett csak kirívó esetekben szabna ki bírságot vagy alkalmazná a működést korlátozó retorziót. Hasonló jellegű intézkedés az elsőre figyelmeztetés elve, amely a jogsértő magatartás meg-



szüntetésén túl szintén minimalizálná az azonnali büntetések kiszabásának esetköreit, és a hatóság először csak az önkéntes jogkövetésre szólítaná fel a vállalkozásokat.

A kormányzati programban kifejtett megközelítés az alapvető jogok biztosa szerint a környezeti ügyekben tanúsított jogsértő magatartásokra nem nyújt megoldást, mert az „elsőre figyelmeztetés” és a mulasztások megszüntetésének előírása mint szankciók nem visszatartóak, a későbbi visszaélések megelőzésére alkalmatlanok. Szintén az alapjogi visszásság veszélyét rejti magában a biztos szerint, hogy a kormány a már így is igen ritkán lefolytatott ellenőrzések számát tovább kívánja csökkenteni.

Az előzőekben bemutatott, *az Egyszerű Állam és a Magyar Programban szereplő tervezett és időközben megvalósított intézkedések* az alapvető jogok biztosa szerint – súlyosan érintve a környezet elért, a jogszabályok maradéktalan betartásáért felelős intézményrendszer útján is biztosított objektív védelmi szintjét – *az egészséges környezethez összefüggő visszásság veszélyét hordozzák magukban.*

\*

Összegezve a fentieket, biztos álláspontja szerint a környezetvédelmet érintő átszervezések és átalakítások, a költségvetési források elmúlt időszakban tapasztalható folyamatos csökkentése, a területet elhagyni kényszerülő szakemberállomány hiánya fokozatosan gyengítette a környezetügyi igazgatás szervezetrendszerét. Az elégtelen pénzügyi források következményeként a környezetvédelmi, természetvédelmi, vízügyi hatósági és igazgatási szervek feladatellátásának hatékonysága romlott, a környezethasználók feletti kontroll gyengült. A hatósági ellenőrzési tevékenység, amely alapvetően szükséges a jogszabályi, illetve a hatósági határozatokban foglalt előírások teljesítésének ellenőrzéséhez, a finanszírozási nehézségek miatt jelentősen visszaszorult. Emiatt prognosztizálható, hogy az előírásokat megsértő környezethasználók, kibocsátások gyakorisága megnő, a környezet állapotában érdemi romlás következik be. *A jelentésben bemutatott anomáliák hatásainak összessége az alapvető jogok biztosa szerint az egészséges környezethez való jog sérelmét idézi elő.*

A biztos felhívta a figyelmet arra, hogy az egészséges környezethez való jog érvényesüléséhez elengedhetetlen a megfelelő intézményrendszer, valamint az, hogy az állam az Alaptörvényből eredő intézményvédelmi kötelezettségének – a megelőzés elvén alapuló jogi és szervezeti kereteken alapulva – eleget tegyen. Fontos, hogy a mindenkori kormányzat felismerje a környezetvédelem fontosságát és ennek megfelelően alakítsa ki az intézmények rendszerét a miniszteriális szinttől a területi szervekig, érvényesítse a döntések meghozatala során a környezetvédelmi érdekeket, és ne a gazdasági fejlődés akadályának, háttérbe szorítandó, leépítendő ágazatnak tekintse e területet. Megfelelő presztízsű, elegendő költségvetési forrással gazdálkodó környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi intézmények nélkül

elképzelhetetlen a jövő generációk érdekeinek figyelembevétele, kiüresedik az egészséges környezethez való jog tartalma.

A jelentésben feltárt alapjogi visszásságok orvoslása érdekében a biztos felkérte Magyarország Kormányát, hogy a szakpolitikák kialakítása, illetve az azok végrehajtását szolgáló jogalkotás és döntés meghozatala során, az integráció elve alapján biztosítsa a környezetvédelmi szempontok megfelelő érvényesülését, a környezetvédelmi intézmények hatékony és zavartalan működését és az ahhoz szükséges forrásokat.

A vízügyi intézményrendszer tekintetében, a víz mennyiségi és minőségi kérdéseinek egységes kezelése érdekében a biztos arra is kérte a kormányt, hogy dolgozzon ki átlátható, hatékony, költségtakarékos, a szervek közötti megfelelő koordinációt biztosító együttműködési mechanizmus(oka)t, majd 2013-ban vizsgálja meg a rendszer környezetvédelmi szempontú hatékonyságát, a felülvizsgálat során vonja be az érintett társadalmi szervezeteket. Az ombudsman felkérte továbbá a kormányt, hogy tekintszen el az Egyszerű Állam program a jelentésben kifogásolt tervezett intézkedéseitől, illetve a kitűzött célokat más módon valósítsa meg.

## 2.2. Hulladékgyűjtés a válságban

### 2.2.1. A gazdasági-pénzügyi válság megjelenése a közszolgáltatásban

*„A válság vesztesei – a paragrafusok fogságában”* elnevezésű projekt célja a jelenleg is tartó válságfolyamat következményeinek feltérképezése, tanulmányozása, tanulságok levonása. A biztos hivataltól évek óta érkező, a települési szilárdhulladék-szállítási közszolgáltatásra vonatkozó állampolgári panaszok alapján a szakterületen végzett eddigi vizsgálatoknak köszönhetően kellő mértékű információ és tapasztalat gyűlt össze ahhoz, hogy a projekt keretében hivatalból vizsgálat,<sup>80</sup> induljon e témában.

A települési szilárdhulladék-szállítási közszolgáltatás a teljes lakosságot érinti, ezért kiemelt figyelmet érdemel a terület alapjogi szempontú, átfogó vizsgálata, amelynek során a felmerült kérdéseket széleskörűen elemezte a jelentés. A projekt a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportokhoz tartozó személyek jogainak fokozott védelmét tűzte ki célul, így ez a közszolgáltatásra irányuló vizsgálatban is előtérbe került. A korábbi tapasztalatok alapján a közszolgáltatással összefüggésben felmerült az *egészséges környezethez való jog, a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye, és a jogorvoslathoz való jog sérelmének a gyanúja.*

A hivatalból indított átfogó vizsgálatot megalapozta az is, hogy a biztos

<sup>80</sup>Az alapvető jogok biztosának jelentése az AJB-2994/2012. számú ügyben. <http://www.ajbh.hu/allam/jelentes/201202994.rtf>

tevékenysége során – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít az *Alaptörvény P) cikkében*<sup>81</sup> meghatározott jogokra, vagyis a jövő nemzedékek érdekeinek a védelmére.<sup>82</sup> Az elkövetkező évtizedek gazdasági, társadalmi fejlődését várhatóan éppen a természeti erőforrások (ivóvíz, energia, termőtalaj stb.) szűkössége befolyásolja majd a legmarkánsabban. Az Alaptörvény P) cikke nemcsak a magyar környezetvédelmi jognak, hanem jogrendszerünk összes, a nemzedékek közötti igazságosság szempontjából releváns jogszabályának tartalmához ad egységes iránymutatást.

*A környezet védelmére és a fenntartható fejlődés elvére az Európai Unió is kiemelt figyelmet fordít. A lisszaboni szerződés kihirdetéséről szóló törvény*<sup>83</sup> szerint az Unió Európa fenntartható fejlődéséért munkálkodik, amely olyan piacgazdaságon alapul, ami a környezet minőségének magas fokú védelmével és javításával párosul. A törvény 2. számú mellékletét képezi az Európai Unió Alapjogi Chartája, mely a 37. cikkében kimondja, hogy „A magas színvonalú környezetvédelmet és a környezet minőségének javítását be kell építeni az uniós politikákba, és a fenntartható fejlődés elvével összhangban biztosítani kell megvalósulásukat.”

A komplex szemléletnek megfelelően a közszolgáltatásban érdekelt összes szereplő képviselői, illetve az egyes érdekvédelmi szövetségek álláspontját is becsatornázták a vizsgálat. A projektben alkalmazott átfogó, a korábbi eredményeket is beépítő, továbbfejlesztő módszernek megfelelően a feltett kérdések egy része az ombudsman által képviselt, korábban kialakult álláspontok alapján került megfogalmazásra, amelyek fontossága a válság kapcsán felértékelődött. Ugyanakkor a válsággal közvetlenül összefüggő aktuális jogszabály-módosításra is kitért a megkeresés, valamint igyekezett feltárni a „jó gyakorlatokat”.

### **2.2.2. A gazdasági-pénzügyi válság megjelenése a közszolgáltatásban, a vizsgálat folytatásának időszerúsége és indokoltsága**

A hulladékgazdálkodás rendszere igen összetett, komplex szemléletet és több szakterület – például oktatás, szociális ellátások – együttműködését igénylő szakágazat. A hulladék státuszához, az azzal való bánásmódhoz való lakossági hozzáállás egyben szociális szempontból is képet adhat az állampolgárok helyzetéről. Az ország különböző régióit, településeit nem lehet egyformán

<sup>81</sup> Alaptörvény P) cikk: „A természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.”

<sup>82</sup> Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 1. § (2) bekezdés

<sup>83</sup> Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról szóló lisszaboni szerződés kihirdetéséről szóló 2007. évi CLXVIII. törvény 2. cikk

kezelni, azok eltérő adottságai miatt (kisvárosias vagy nagyvárosias jellegű település, lakosságszám, a hátrányos helyzetűek aránya a lélekszámon belül, településszerkezet, infrastruktúra). A vizsgálat során beérkezett válaszokból így nem lehet egyöntetű és általános következtetéseket levonni. A hátrányosabb helyzetben lévő régiókban a válság hatásai e téren is erősebben érzékelhetők.

A feltett kérdésekre adott válaszokból levonható az a következtetés, hogy a közszolgáltatási rendszerben fellépő nehézségek – ha nem is közvetlenül a válság következtében merültek fel – *a válság hatására tovább súlyosbodtak. Az egyén szintjén a fizetőképesség romlásával párhuzamosan a díjkiegyenlítésre vonatkozó jogkövető magatartás csökkent, ezzel összefüggésben a közszolgáltatók kintlévőségei növekedtek, amit a díjak behajtására irányuló eredménytelen adóhatósági eljárások tovább fokoznak.* A közszolgáltatás folyamatos fenntartása egyelőre nincs veszélyben, de a szolgáltatás minősége a közszolgáltatók szűkülő forrásai miatt – az elmaradó műszaki fejlesztéseken, beruházásokon keresztül – közép- és hosszútávon várhatóan romlani fog.

A hulladékgazdálkodási törvény<sup>84</sup> rendelkezései alapján az *ingatlantulajdonos kötelessége* az ingatlanán keletkező települési szilárd hulladék gyűjtése és átadása az annak begyűjtésére feljogosított hulladékkezelőnek. *A települési önkormányzat kötelezően ellátandó közszolgáltatásként az ingatlantulajdonosoknál keletkező települési hulladék kezelésére hulladékkezelési közszolgáltatást szervez és tart fenn. A közszolgáltató feladata* az önkormányzati rendeletben előírt módon a települési hulladék ingatlantulajdonosoktól történő begyűjtése, elszállítása a hulladékkezelő telepre, illetőleg a települési hulladék kezelése, kezelő létesítmény üzemeltetése, a szolgáltatás folyamatosságának biztosítása. A közszolgáltatási rendszer három szereplője, vagyis az önkormányzat, a közszolgáltató és az ingatlantulajdonos kölcsönösen függenek egymástól, az egyikük által tanúsított magatartás kihat a többi szereplő helyzetére. *Ezért ebben a rendszerben mindhárom résztvevő oldaláról szoros együttműködésre lenne szükség.* Mindezt pedig befolyásolja a jogalkotónak a rendszerre vonatkozó szabályozása, az elérendő célok, prioritások felállítása.

A hivatalhoz számos olyan tartalmú panasz is érkezik, amelyből az derül ki, hogy az érintett nem látja át: van-e választási lehetősége arra vonatkozóan, hogy a közszolgáltatást igénybe kell-e vennie. Az ombudsmani jelentések többször megállapították, hogy az ingatlantulajdonos jogszabályon alapuló kötelezettsége a hulladék gyűjtése és átadása a közszolgáltató részére. Így ha a lakos nem veszi igénybe a kötelező közszolgáltatást, a díj megfizetése alól akkor sem mentesül. *A biztos több esetben rámutatott arra, hogy a kötelező igénybevétel előírása szükséges a környezetvédelmi és közegészségügyi követelmények teljesülése érdekében.*<sup>85</sup>

<sup>84</sup>A hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény

<sup>85</sup>Például az AJB-1783/2012. számú jelentés (<http://www.ajbh.hu/allam/jelentes/201201783>).

A jelentéssel kapcsolatosan fontos háttérinformáció, hogy az Európai Parlament és a Tanács 2008. november 19-én elfogadta a hulladékról és egyes irányelvek hatályon kívül helyezéséről szóló 2008/98/EK irányelvet (Hulladék Keretirányelv), így a hulladékgazdálkodási törvény újrászabályozása vált szükségessé. A hulladékról szóló T/5538. számú törvényjavaslatot a vizsgálat folytatásával párhuzamosan tárgyalta az Országgyűlés, ezért a jelentés is többször utal a törvényjavaslatra.<sup>86</sup>

### 2.2.3. A közszolgáltatási díj egyes kérdései

A hulladékgazdálkodás „szennyező fizet” elve alapján a közszolgáltatás működésének elsődleges finanszírozási alapja a közszolgáltatási díj. A meg nem fizetett díjak köztartozássá minősítése és adók módjára történő behajtása azért kiemelkedően fontos kérdés, mert a közszolgáltatónak a hulladékgazdálkodásról szóló törvény előírásán alapuló kötelezettsége a szolgáltatás folyamatos ellátása a települési önkormányzat rendeletében előírt módon. Amennyiben a közszolgáltatásért járó, az annak fenntartását fedező díjbevételekhez nem jut hozzá a közszolgáltató, kérdés, hogy hogyan üzemeltesse azt.

*Az egészséges környezethez való alapjog sérelmét idézheti elő, ha a hulladékgazdálkodás egyik eszközét jelentő települési szilárdhulladék-szállítási közszolgáltatás finanszírozási alapja bizonytalan. Ennek elemzése során a korábbi vizsgálatok eredményére támaszkodva kérdésként merült fel a vizsgálat során, hogy a meg nem fizetett közszolgáltatási díjak nem kellően hatékony behajtása jogalkotási, vagy jogalkalmazási okokra vezethető vissza. Megállapítható, hogy e téren mind a jogalkotásért felelős szaktárca, mind a jogalkalmazó adóhatóság oldaláról hiányosságok tapasztalhatók. A jogalkotó nem végezte el a megfelelő időben a jogi szabályozás hatályosulásának vizsgálatát, a jogalkalmazók pedig nem követték a „példamutatás” hulladékgazdálkodási elvét.<sup>87</sup>*

A vizsgálat során több válaszadó felvetette annak a lehetőségét, hogy a behajthatatlan díjak esetében az államnak vagy az önkormányzatnak kellene a mögöttes felelősség elve alapján helytállnia, azonban a szaktárca ezt a felvetést határozottan elutasította. A jelentésben megfogalmazott álláspont szerint az az eset is, ha a közszolgáltató az igazoltan behajthatatlan díjkövetelés értékéhez nem jut hozzá, az egészséges környezethez való alapjog sérelmének lehetőségét eredményezheti, mivel a hulladék-szállítási közszolgáltatás működtetése – mint a hulladékkezelés céljainak egyik eszköze – kerülhet veszélybe. Ezért

rtf), az AJB-3637/2012. számú jelentés (<http://www.ajbh.hu/allam/jelentes/201203637.rtf>)

<sup>86</sup> Az új törvényt a Parlament 2012. november 26-i ülésnapján, az ombudsmani jelentés kiadását követően fogadta el, és 2013. január 1-jétől hatályos a hulladékról szóló új 2012. évi CLXXXV. törvény.

<sup>87</sup> A hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény 4.§ „l) a példamutatás elve alapján az állami és helyi önkormányzati szervek a munkájukban érvényesítik a törvény céljait és elveit”

szintén garanciális jelentősége van annak, hogy a szaktárca megoldást dolgozzon ki erre vonatkozólag is.

Fentiek alapján a biztos kezdeményezte a vidékfejlesztési miniszternél, hogy gondoskodjon a hulladékról szóló T/5538. számú törvényjavaslat elfogadását követően a kihirdetett törvény hatékony utólagos hatásvizsgálatáról, és amennyiben korábban nem tette meg, érvényesítse az eddigi ombudsmani jelentésekben a biztos jogszabályalkotásra tett javaslatait és a közigazgatási egyeztetéskor adott ombudsmani véleményt. Felkérte arra is, hogy dolgozzon ki a helyi önkormányzatokért és az államháztartásért felelős miniszterek bevonásával szakmai koncepciót arra vonatkozólag, hogy az igazoltan behajthatatlan települési szilárdhulladék-szállítási közszolgáltatási díjkövetelés fedezetét hogyan lehet biztosítani a közszolgáltatók részére.

*Az egészséges környezethez való jog, illetve a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság sérelmét* idézte elő a hulladékgazdálkodásról szóló törvény egymás utáni gyakori módosítása (2011. év vége, 2012. április közepe), ami először a közszolgáltatási díjra vonatkozóan teljes „díjstop”-rendelkezést vezetett be, amelyet azonban nem sokkal később részlegesen feloldottak.

A módosítások során a jogalkotás szakmai alapelveit nem érvényesítette kellően a jogalkotó. A jogalkotás szakmai követelményei közül *sérült az „egyértelműen értelmezhető szabályozási tartalom” elve, a jogszabály alkalmazására való „kellő felkészülési idő” elve, és a módosítás nem illeszkedett a jogrendszer egységességébe, tekintettel a díjak megállapítására vonatkozó szabályokra.* A vidékfejlesztési miniszter és az igazságügyért felelős miniszter összességében nem gondoskodott arról, hogy teljesüljenek a jogalkotás egyes alapelvei, *így sérült a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye.* A biztos ezért felkérte a vidékfejlesztési minisztert és a közigazgatási és igazságügyi minisztert, hogy gondoskodjon a jogalkotás szakmai szabályainak<sup>88</sup> érvényesítéséről.

A „díjstop” szabályozás, vagyis a közszolgáltatási díj befagyasztása kifejezetten a válságra adott reakció volt, célja, hogy a lakosság költségei ne növekedjenek. A teljes „díjstop” *bevezetése* azonban szakmailag nem volt átgondolt lépés. Ez egyrészt *ellentétes a közszolgáltatás fenntarthatóságával,* másrészt az egymást követő gyors, a díj emelésére vonatkozó tiltások előretervezhetlenné tették a díjkalkulációt, így a közszolgáltatás finanszírozása nem kiszámítható, s ez szintén *az egészséges környezethez való jog sérelmének közvetett veszélyét okozza.* A vizsgálatban beérkezett válaszokból egyértelmű, hogy a jogalkalmazó közszolgáltatók körében problémát okozott a díjra vonatkozó jogszabály módosításának hulláma, a rendszert nehezen értelmezhetővé és átláthatatlanná tette a folyamat.

Az egészséges környezethez való jog érvényesüléséhez szükséges, hogy a közszolgáltatók hozzájussanak a díjakhoz, és hogy a közszolgáltatási díjfizetési kötelezettség alapja a „szennyező fizet” elv legyen. A másik oldalon, vagyis

<sup>88</sup> A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény

az ingatlantulajdonosok oldalán ugyanolyan fontos, hogy *a díj megfizethető legyen, a díj arányban álljon a szolgáltatással* és ösztönözzön a jogkövető magatartásra, ez pedig a hulladékgazdálkodás „fokozatosság” elvéből következik.

A vizsgálatban kapott válaszok egy része szerint a hulladék mennyiségével bizonyos mértékben arányos díj ösztönözhet a fizetési kötelezettség teljesítésére, azonban a lakosság nem környezettudatos részét arra készítheti, hogy a hulladékot illegálisan helyezze el. A súlymérésen alapuló rendszer kialakítása költséges, és a rendszer működtetésével járó állandó költségek is magasak.

A „fokozatosság” elvét figyelembe véve a jelentés megállapította, hogy *szükséges a díjak bizonyos mértékű differenciált megállapítása. Az arányosság kérdésével számos korábbi ombudsmani jelentés is foglalkozott,*<sup>89</sup> az Alkotmánybíróság gyakorlatát szem előtt tartva.

A differenciált díjra vonatkozó kérdésekre adott válaszokból egyértelmű, hogy a hatályos szabályozás alapján elméletileg lehetőség van a differenciálásra, a gyakorlatban azonban a képviselő-testület döntésétől függ ennek megvalósulása. A differenciálás megvalósulhat a különböző méretű gyűjtőedények közötti választási lehetőséggel – és a mérethez kapcsolódó differenciált díjmegállapítással –, amelynek biztosítása egyébként kötelező a képviselő-testület számára. Eljárásai során a biztos az gyakran tapasztalta – és minden ilyen esetben intézkedést kezdeményezett –, hogy egy önkormányzatnak a települési szilárd hulladékkezeléssel kapcsolatos rendelete nem biztosítja különböző nagyságú gyűjtőedények használatát az ingatlantulajdonosok számára, hanem csak egyfajta edény kötelező használatát rendeli el, általában 120, ritkább esetben 110 literesét.

A biztos több jelentése is levonta már azt a következtetést korábban, miszerint ha a legkisebb választható méret a 110/120 literes edény, az a kevesebb hulladék elszállítását igénylő lakosok számára nem biztosítja az arányos díjfizetés lehetőségét, illetve a túlzott nagyságú gyűjtőedény nem képes kevesebb hulladék termelésére ösztönözni.<sup>90</sup> *Az ilyen tartalmú önkormányzati rendelet a jogállamiság és az abból eredő jobbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz*, mert az arányosság követelménye nem teljesül, vagyis az önkormányzati rendelet nem felel meg a magasabb szintű jogszabályokban, a hulladékgazdálkodási törvényben és a polgári törvénykönyvben<sup>91</sup> foglalt szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányosságának.

Az Alkotmánybíróság az 506/B/2001. számú határozatában kimondta, hogy a környezetvédelmi és közegészségügyi érdekekre tekintettel egy legkisebb méretű gyűjtőedény igénybevételének előírása nem idézi elő a szol-

<sup>89</sup> A/B-1053/2012. számú jelentés (<http://www.ajbh.hu/allam/jelentes/201201053.rtf>), A/B-2038/2012. számú jelentés (<http://www.ajbh.hu/allam/jelentes/201202038.rtf>), A/B-4054/2012. számú jelentés (<http://www.ajbh.hu/allam/jelentes/201204054.rtf>)

<sup>90</sup> A/B-1187/2010. számú jelentés (<http://www.ajbh.hu/allam/jelentes/201001187.rtf>), A/B-3272/2012. számú jelentés (<http://www.ajbh.hu/allam/jelentes/201203272.rtf>)

<sup>91</sup> Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény

gáltatás-ellenszolgáltatás egyenértékűségének a sérelmét. *A hatályos jogszabályok azonban nem határozzák meg, hogy mekkora ez a legkisebb gyűjtőedény-méret. A hulladékról szóló törvény tervezetének közigazgatási egyeztetése során már többször jelezte a biztos annak szükségességét, hogy szabályozni kell a legkisebb kötelezően igénybeveendő edényméretet.*

A beérkezett válaszok alapján a kedvezmények megítélése sem egységes. Egyesek szerint a kedvezmény nyújtása esetén csak arról van szó, hogy a díj egy részét nem a lakos viseli, hanem az önkormányzat (mivel a közszolgáltató felé a kedvezményeket az önkormányzatnak meg kell térítenie). Mások szerint ez előnyös abból a szempontból, hogy az egyénre szabott megoldás erősítheti a közszolgáltatás iránti lakossági elfogadottságot és igényt. Egyes vélemények szerint anyagi rászorultság esetén kellene támogatást nyújtani, ami elsősorban nem hulladékgyűjtési kérdés, hanem szociális támogatási koncepció kialakítása szükséges hozzá. Az időskorúak és egyedülállók részére nyújtott kedvezmény viszont egyszerre szociális és hulladékgyűjtési alapú is lehet. *Az egyértelműen megállapítható, hogy jelenleg a nyújtott kedvezmények köre egyre szűkül, miközben e kedvezmények igénybevétele egyre nő.*

Az ombudsman meggyőződése, hogy a növekvő közszolgáltatási díjakat egyre kevesebben fogják tudni megfizetni. Ez a folyamat a lakosság egyes csoportjainak pénzügyi támogatásokkal való kisegítését teszi szükségessé. A jelenlegi tendencia indokoltá teszi annak megfontolását, hogy milyen központi támogatással, valamint szabályozással lehetne a közszolgáltatás utáni díjfizetési kötelezettség körében kedvezményeket, mentességeket alkalmazni, ezek országosan egységes bevezetését elősegíteni. Az egyes társadalmi csoportok (pl. nyugdíjasok) és élethelyzetek (pl. egyszemélyes háztartás, üresen álló ingatlan, környezettudatos életvitelűek, szociális alapon rászoruló) esetében kívánatos, hogy kedvezőbb hulladékdíj fizetésére nyíljon mód. A biztos a jelentésben kezdeményezte a vidékfejlesztési miniszternél, hogy az emberi erőforrások minisztere bevonásával *vizsgálja felül és hangolja össze az anyagilag rászorulóknak esetében a szociális alapon történő támogatási formák nyújtásának lehetőségeit*, és gondoskodjon a hulladékról szóló T/5538. számú törvényjavaslat elfogadását követően a miniszteri rendeletben kihirdetett díj differenciált megállapításáról.

#### **2.2.4. Kitekintés – a díjfizetési rendszer sajátosságai az Európai Unió egyes országaiban**

A hulladékgyűjtési díjnak az EU területén történő megállapítására létezik olyan megoldás, amely szerint külön környezetvédelmi adó (háztartási hulladékadó) formájában szedik be azt. A vegyes hulladékokra magas díjat állapítanak meg, a szelektív hulladékokra alacsonyabbat, ezzel ösztönzik a lakost a szelektív gyűjtésre. A rendszer előnye, hogy növelni tudja a hasznosítható



hulladék arányát, és környezetvédelmi szempontból ösztönzőleg hat a lakosra. Hátránya azonban, hogy növelheti az illegális hulladéklerakás mértékét (*Belgium*).

Több önkormányzatnál létezik súly alapú gyűjtési rendszer. A hulladék elszállításakor lemérik annak súlyát, és tényleges tömege alapján határozzák meg a díjat. Előnye, hogy ahol tömeg alapú gyűjtést vezettek be, ott jóval kisebb volt a vegyes hulladék aránya, és jelentősen növekedett a szelektíven gyűjtött hulladék mértéke. Nyugat-Európában ez az egyik legelterjedtebb díjfizetési rendszer, ami gazdaságos, ezért hosszú távon olcsóbb, mint a lerakók építése. Hátránya, hogy a szolgáltatás minősége önkormányzatonként eltérő lehet. A rendszer hatékonysága attól is függ, hogy a lakos városi vagy vidéki környezetben él, mennyire folytat környezettudatos életmódot, milyen anyagi körülmények között él. Eltérítheti az illegális hulladéklerakás irányába a rendszert a vegyes hulladék elszállításának megnövekedett díja miatt. A kiépítése költséges, de hosszú távon megtérül (*Dánia*).

Önkormányzattól függően van olyan rendszer, ahol a díj két részből áll, egy állandó és egy változó díjtételből. Az állandó hányad a lakos által lakott ingatlan méretéhez és a benne élők számához aránylik, míg a változó hányad a gyűjtőedényben elhelyezett zsákok számához. Minden háztartás rendelkezik egy mágneskártyával, és az ahhoz tartozó kóddal, amivel a háztartás beazonosítható. A gyűjtőzsákot kihelyezéskor a lakos felcímkézi, így a gyűjtőjárat során a címkén található kód alapján leolvasható, hogy kitől származik a hulladék. A zsák tömege, és az állandó hányad alapján azonnal megjelenik a fizetendő díj összege a számítógépes nyilvántartásban. Továbbá a fizetendő díj összege 20%-kal csökkenthető, ha a lakos meghatározott mértékben komposztál biohulladékot. Előnye, hogy csökken a vegyes hulladék mennyisége, nő a hasznosítható hulladék aránya. Hátránya, hogy előfordulhat, hogy a zsákokra erősített címke leesik, sok az adminisztráció, a rendszer drága, kiépítése költséges. Hatékonysága függ attól, hogy a lakos városi vagy vidéki környezetben és milyen anyagi körülmények között él, mennyire folytat környezettudatos életmódot (*Olaszország*).

Vannak olyan rendszerek, ahol a gyűjtőedényeket chippel látták el, így ezzel is könnyen be lehet azonosítani az ingatlantulajdonosokat, és meghatározni a díj mértékét. Előnye, hogy a díjat az egyes hulladékfajtaéhoz eltérő mértékben meg lehet állapítani. Hátránya, hogy ez a rendszer is drága, kiépítése is költséges, valamint sok adminisztrációval jár (*Luxemburg*).

### **2.2.5. A jogorvoslathoz való jog érvényesítése a gyakorlatban**

*A jogorvoslathoz való jog* érvényesülésére is kiterjedt a vizsgálat, tekintettel arra, hogy a válság időszakában az ingatlantulajdonos érdekeit védő garanciáknak is kiemelt jelentősége van. Az állam a közszolgáltatás megszervezésén keresztül akarja elérni a településtudatosság és köztisztaság megtartását, erős

kényszer mellett (kötelező igénybevétel, a díjhátralék adók módjára történő behajtása). Erre tekintettel – különösen a gazdasági válság idején – kiemelt jelentősége van az ingatlantulajdonosok védelmének.

A közszolgáltatók tevékenységével összefüggésben a hivatalhoz érkezett beadványok az elmúlt években – többek között – kifogásolták a közszolgáltatók számlázási gyakorlatát, a panaszügyek kezelését.

Az alapvető jogok biztosának álláspontja szerint a jogorvoslathoz való alapvető jog lényeges tartalma kiterjed a jogorvoslati lehetőségről, vagy annak hiányáról való tájékoztatásra is, a jogorvoslatról való tájékoztatás nem múlhat az egyes hatóságok mérlegelésén, belátásán. A biztos tevékenysége során több esetben is rámutatott arra, hogy *közigazgatási eljárásokon kívül eső eljárások esetében is ki kell térni a jogorvoslati lehetőségekről való tájékoztatásra*. A jelentés megállapította, hogy a közszolgáltatók Alaptörvényen alapuló kötelezettsége az ügyféli kifogások megválaszolása során a jogorvoslati lehetőségekről való tájékoztatás nyújtása, ha ez elmarad, az a jogorvoslathoz való joggal összefüggésben visszásságot okoz. A projektben a „jó gyakorlatok” feltérképezése is szempont volt, így a jelentésben külön kiemelésre került az a közszolgáltatói gyakorlat, amely szerint a panaszkezelésre vonatkozó pénzügyi vezérigazgató-helyettesi utasítás előírása, hogy *a panaszra adott válaszlévelben a jogorvoslati jogról egy formaszöveggel tájékoztatni kell az ügyfelet*. A biztos kezdeményezte a vidékfejlesztési miniszternél, hogy hívja fel a települési szilárdhulladék-szállítást ellátó közszolgáltatók figyelmét arra, hogy Alaptörvényből eredő kötelezettség a panaszkezelési eljárás során a jogorvoslati eljárások lehetőségéről történő tájékoztatás.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a jogorvoslathoz való jog immanens tartalma az érdemi határozatokkal szemben más szervhez vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetősége.<sup>92</sup> A vizsgálatban beérkezett válaszokból levonható az a következtetés, hogy nem egyértelmű annak a megítélése, *vajon a fogyasztóvédelmi hatóság rendelkezik-e hatáskörrel a települési szilárdhulladék-szállítás terén*. Abban sincs egyetértés, hogy egyáltalán szükséges-e hatáskörrel rendelkeznie. A hatályos szabályozás elemzése alapján a jelentés megállapította, hogy több szervezet is hatáskörrel rendelkezik az ügyféli kifogások bizonyos szempontú vizsgálatára *(ügyfélszolgálat működésére vonatkozóan a fogyasztóvédelmi hatóság, önkormányzat, békéltető testület, peres eljárás)*, azonban a hulladékról szóló törvény tervezetének elfogadásáig nincs olyan külső, független, kötelező erejű döntést hozó szerv, amely kellően hatékonyan tudná érvényesíteni a fogyasztók jogait. A biztos megállapította: *a jogorvoslathoz való jog garanciális szabályai erősödnek a hulladékról szóló törvény tervezetének elfogadásával, addig azonban fennáll a jogorvoslathoz való jog sérelmének veszélye*.

<sup>92</sup>Vö. 5/1992. (I. 30.) ABH, 22/1995. (III. 31.) ABH

## 2.2.6. A szelektív hulladékgyűjtés motiválása, lakossági tudatformálás

A vizsgálatra adott válaszokból egyértelműen levonható az a következtetés, hogy a *lakossági tudatformálás, a tájékoztatás és az oktatás kiemelt jelentőséggel bír* a hulladékgazdálkodási célok, ezen belül a közszolgáltatás céljainak elérésében, tágabb értelemben pedig az egészséges környezethez való jog érvényesülésében. Az Országos Hulladékgazdálkodási Ügynökség válasza szerint a lakossági tudatformálás megvalósítása kiemelt feladatai közé tartozik. A *hulladékról szóló törvény tervezetének* közigazgatási egyeztetése során a biztos jelezte, hogy az aktív szemléletformálási tevékenységre is szükség van a tudatos fogyasztás, a hulladéktermelés csökkentése, a szelektív hulladékgyűjtés és az újrahasznosítható szerves hulladék komposztálásának előmozdítása, illetőleg a kötelező közszolgáltatás által képviselt célok elfogadása érdekében.

A háztartási hulladékot a lakosság nagyobb része – térségtől és anyagi helyzetétől függően – nem tekinti újrahasznosítható anyagnak, azt szemétnek tekinti, amitől olcsón szeretne megszabadulni. *A szelektív gyűjtés elősegítése érdekében elsősorban anyagi motivációra van szükség.* Jelenleg a szelektív hulladékgyűjtés költségei a közszolgáltatási díj részét képezik. Az lenne a kívánatos ezzel összefüggésben, hogy csak a szelektív gyűjtésből visszamaradó vegyes hulladék elszállítása után fizessen díjat a lakos, a szelektív rendszer költségeit pedig máshonnan finanszírozzák.

A szelektív gyűjtéssel kapcsolatban felmerült az a kérdés, hogy annak másik oldalán részben hiányzik a megfelelő hulladékhasznosítási kapacitás, mert az így begyűjtött hulladék értékesítése nehézségekbe ütközik, illetve a másodlagos nyersanyag felvevőpiaca nincs kialakítva. *Így nem érvényesül a hulladékgazdálkodás „költséghatékonyság” és „fokozatosság” elve.*<sup>93</sup>

A tudatformálás eszközeinek és módjának megválasztása a fentiek alapján komplex feladat, abban részt kell vállalnia a közszolgáltatás szereplőinek (önkormányzat, közszolgáltató), az oktatásnak (óvoda, iskola), a médiának és a civil szervezeteknek egyaránt. *A hulladékgazdálkodási célok a megfelelő ismeretátadás, szemléletformálás nélkül nem tudnak hosszú távon érvényesülni. Ennek elmaradása, továbbá a szelektív gyűjtésből származó másodlagos nyersanyagok felvevőpiacának hiánya az egészséges környezethez való jog sérelmét idézheti elő.* A biztos ezért felkérte a vidékfejlesztési minisztert, hogy dolgozzon ki a fejlesztéspolitikáért felelős miniszter bevonásával, a fokozatosság elvét szem előtt tartva szakmai koncepciót a szelektív hulladékgyűjtésből származó másodlagos nyersanyag felvevőpiacának megteremtése érdekében.

<sup>93</sup>A „Régiók Bizottsága véleménye: Erőforrás-hatékony Európa – az Európa 2020 Stratégia keretében illeszkedő kiemelt kezdeményezés” című dokumentumban (ENVE-V-011, 2011. október 11–12.) konkrét fellépést javasol a Bizottság a hulladékképződés megelőzésének optimalizálására és a hulladékoknak egy körkörös anyaggazdálkodás keretében erőforrásként történő kezelése érdekében.

### 2.2.7. A műhelybeszélgetés tapasztalatai

A vizsgálat részeként a 2012. június 1-jén „A települési hulladékgazdálkodás irányai a válságban” címmel megrendezett konferencia hozzájárult ahhoz, hogy a közszolgáltatással kapcsolatos kérdéseket interdiszciplináris módon lehessen megközelíteni. A konferencia előadói és felkért hozzászólói a szakterület minden oldalát képviselték. Megjelent a jogalkotás képviselője, a jogalkalmazás, azon belül mind a közszolgáltatók, mind az állami intézmény képviselői, jelen voltak a civil szervezetek, az önkormányzat és a tudomány képviselői. A műhelybeszélgetés alkalmával a „Hulladékból termék” kiállítás megnyitójára is sor került.

Az előadások és hozzászólások a következő főbb kérdések köré csoportosíthatók: a 2011-ben és 2012-ben a témában folytatott ombudsmani vizsgálatok, a szelektív hulladékgyűjtés, lakossági tudatformálás, a biológiailag lebomló hulladék gyűjtése, komposztálása, a különböző fajtájú hulladékok elszállításának gyakorisága, a közszolgáltatás megszervezése helyi szinten a sajátosságokhoz igazodva, az új, hulladékokról szóló törvénytervezet jogalkotási kérdései.

Az ombudsman munkatársai, DR. LITKEY-JUHÁSZ ORSOLYA jogi főreferens és DR. SZAJBÉLY KATALIN osztályvezető ismertették „A válság vesztesei – a paragrafusok fogságában ” projekt tartalmát és irányait, az annak keretében folytatott vizsgálatokat, valamint a biztos 2011-ben és 2012-ben a települési szilárd hulladékok kezelésével összefüggő jelentéseit, vizsgálatait.

VÁMOSI OSZKÁR, az Országos Hulladékgazdálkodási Ügynökség ügyvezetője a lakossági szelektív hulladékgyűjtést ösztönző rendszer kérdéseiről, fejlesztési irányairól tartott előadást. GRACZKA SYLVIA, a HUMUSZ zöld szervezet elnöke, előadásában kiemelte, hogy nagyon fontos a stratégiaalkotás, a tervekészítés és az általános szemléletformálás, a hulladékcsökkentést eredményező szolgáltatások támogatása, a megelőzés és újrahasználat népszerűsítése, az arányos és differenciált díjrendszer megteremtése, a szerves hulladékok megfelelő kezelése, valamint a szelektív gyűjtés. NAGY GYÖRGY, a Köztisztasági Egyesület elnöke előadásában elmondta, hogy a 2008. november 19-én elfogadott 208/98/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv tette szükségessé a hulladékgazdálkodási törvény újragondolását. Probléma adódik azonban abból, hogy a szakmának nincs tudomása arról, hogy a kodifikációt megalapozták volna szakmai vizsgálatok és koncepciók, illetve előzetes jogszabályi hatásvizsgálat elvégzéséről sem tudnak.

A közszolgáltatói oldalról két település mutatta be, milyen eredményeket hozott a hulladékgazdálkodási rendszer átalakítása. VÉGH SZILÁRD, a Keszthelyi Városüzemeltető Egyszemélyes Nonprofit Kft. volt ügyvezetője előadásában Keszthelynek a szelektív hulladékgyűjtés terén elért eredményeit ismertette. Az új hulladékgazdálkodási rend hatékonyságát mutatja, hogy a 2005-ös bázisévhez képest ugyanannyi összhulladék-mennyiségben belül a biohulladék mennyisége közel nyolcszorosára, a szelektíven gyűjtött hul-

ladék mennyisége pedig mintegy hatszorosára növekedett 2011-re. BENKE SÁNDOR, Tura város hulladékgazdálkodásának 2007-et követő fejlesztéséről szóló előadásában ismertette, hogy Turán elsősorban a biológiailag lebomló hulladékok kezelése tekintetében értek el látható eredményeket: ennek mennyisége a 2001-es bázisévhez képest kb. ötszörösére nőtt, emellett a száraz szelektíven gyűjthető hulladék mennyisége is nőtt a hulladékgazdálkodás fejlesztésének eredményeképp.

KEREKES SÁNDOR közigazgatóprofesszor, az Országos Környezetvédelmi Tanács korábbi elnöke és a Corvinus Egyetem prorektora hozzászólásában kiemelte, hogy az arányos és differenciált díjrendszernek a valós szolgáltatásokhoz kell igazodnia, ahol a jól működő rendszer egyéni, helyi valós igényeken, sajátosságokon alapulhat.

SZÖGYÉNYI-KOVÁCS SZABOLCS, a Vidékfejlesztési Minisztérium hulladékgazdálkodási referense a díjszabályozás problémájához kapcsolódóan elmondta, súlyos teher az a mintegy 4-4,5 milliárd forint összegű kintlévőség, amelyek a közszolgáltatóknak való tartozásokból halmozódott fel. A minisztérium keresi a megoldást ennek rendezésére.

SCHMIDT JENŐ, a Települési Önkormányzatok Országos Szövetségének elnöke hozzászólásában kiemelte annak fontosságát, hogy a közszolgáltatásokat helyi szinten, az egyes települési önkormányzatok sajátos törvényszerűségeit figyelembe véve szükséges megszervezni.

CSEPREGI ISTVÁN környezetjogász, a Pázmány Péter Katolikus Egyetem óráadó tanára hozzászólásában a hulladékgazdálkodási jogalkotás folyamatának sikeressége érdekében figyelembe veendő szempontokra hívta fel a figyelmet.

SZILÁGYI LÁSZLÓ országgyűlési képviselő, a HUMUSZ volt elnöke hozzászólásában arra hívta fel a figyelmet, hogy a hulladékgazdálkodáshoz többrétűen és közvetlenül kapcsolódik a szociális dimenzió, erre mind a díjszabályozás meghatározásánál, mind pedig a hulladékgazdálkodás szervezésénél figyelemmel kell lenni. Felvetette az „intézményesített guberálás” szükségességét, vagyis a jelenleg ható, a guberálást kriminalizáló szabályozási trendekkel szemben a kiszolgáltatott helyzetben lévő társadalmi csoportok tagjain is segítő, a tevékenységükben hordozott értéket integráló megoldásra van szükség.

#### **2.2.8. Nem kívánt lakossági magatartások, az illegális hulladékkezelés problémaköre**

A hulladék nem megfelelő kezelése a környezet valamennyi alkotóelemét veszélyeztetheti, károsíthatja, illetve szennyezheti, ezért a legáltalánosabb ártalomfajtának tekinthető. A hulladékkezeléshez kapcsolható nem kívánatos lakossági attitűdök (kommunális hulladékok égetése, felhalmozása, elhagyása stb.) az egyéni ombudsmani beadványokban is gyakran megfogalmazott problémakörök.

Az ombudsmani vizsgálat<sup>94</sup> során a lakossági hulladékégetés témaköre került fókuszba, tekintettel a panaszokra és a korábbi jövő nemzedékek országgyűlési biztosának az illegális hulladékégetéssel szembeni fellépés lehetőségeiről szóló 2011. évi állásfoglalására<sup>95</sup> (JNO állásfoglalás), melynek utóvizsgálatát is célul tűzte ki az alapvető jogok biztosa.

A vizsgálat elsődleges célja annak feltárása volt, hogy az illegális lakossági tevékenység elleni fellépés, illetve megelőzés tekintetében milyen a jogszabályi környezet, megfelelő garanciális szabályokat tartalmaz-e a levegőszennyezés minél szélesebb körű megakadályozására, illetve az ezzel kapcsolatban felmerülő lakossági panaszok kivizsgálására milyen hatósági lehetőségek állnak fenn, és azok gyakorlati alkalmazására mennyiben kerül sor.

A vizsgálat további célja volt áttekinteni, milyen egyéb, „jogon túli” eszközökkel, intézkedésekkel szorítható vissza a lakossági hulladékégetés.

A vizsgálat *elsősorban az illegális hulladékégetés környezetvédelmi aspektusait vizsgálta*. Ugyanakkor – mint minden ombudsmani vizsgálat során – e téma kapcsán is törekedett az alapvető jogok biztosa arra, hogy a jelenség mögött húzódó társadalmi problémák jelzése, feltárása is megtörténjen. Nem lehet ugyanis figyelmen kívül hagyni azt a körülményt, hogy a hulladék égetése gyakran arra vezethető vissza, hogy nincs mivel fűteniük a rászorulóknak, így *végző soron a rászorulóak élethez, szociális biztonságához való joga is sérülhet*.

Az eredményes vizsgálat érdekében a biztos megkereste a Vidékfejlesztési Minisztériumot (VM), az Emberi Erőforrások Minisztériumát (EMMI), a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumot (KIM) valamint az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőséget<sup>96</sup> (Főfelügyelőség) és a civil szervezeteket tömörítő Környezeti Tanácsadó Irodák Hálózatát.

A vizsgálat során megkeresett szervek és civil szervezetek egyetértettek abban, hogy *a pénzügyi-gazdasági válság és a lakosság illegális hulladékégetése között szoros összefüggés áll fenn*, tekintettel arra, hogy sokszor a nehéz anyagi körülmények miatt történik a hulladékok tüzelőberendezésekben történő égetése.

*Az illegális hulladékégetéssel szembeni fellépés jogi lehetőségei*

Az levegő védelméről szóló kormányrendelet értelmében<sup>97</sup> tilos a légszennyezés, valamint a levegő lakosságot zavaró bűzzel való terhelése, továbbá a levegő olyan mértékű terhelése, amely légszennyezést okoz.

<sup>94</sup> Az alapvető jogok biztosának jelentése az AJB-6236/2012. számú ügyben

<sup>95</sup> JNO-420/2011. számú állásfoglalás, [http://jno.hu/hu/af/jno-420-2011\\_hulladek\\_eketes.pdf](http://jno.hu/hu/af/jno-420-2011_hulladek_eketes.pdf)

<sup>96</sup> Két alkalommal küldött megkeresés (2012. augusztus 24., valamint október 29.) ellentétére a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumtól a vizsgálat befejezéséig (2012. november 23.) nem érkezett válasz.

<sup>97</sup> A levegő védelméről szóló 306/2010. (XII. 23.) Korm. rendelet (Lr.) 4. §

Emellett a jogszabály a hulladékok nyílt téri, illetve háztartási égetőberendezésekben történő égetésének tilalmát is egyértelműen rögzíti. A hulladék nyílt téri, vagy a hulladékok égetésének feltételeit rögzítő jogszabályban foglaltaknak nem megfelelő berendezésben történő égetése, a háztartásban keletkező papírhulladék és veszélyesnek nem minősülő, kezeletlen fahulladék háztartási berendezésben történő égetése kivételével tilos.<sup>98</sup>

A levegővédelmi hatáskörök megoszlanak a kistérségi jegyző és a felügyelőség között. A kistérségi jegyző rendelkezik hatáskörrel a háztartások hulladékégetése, továbbá a legfeljebb 140 kWh teljesítményű kazánokban égetett hulladékok tárgyában, vagyis lényegében az esetek túlnyomó többségében. A felügyelőségek a nyílt téri hulladékégetések miatt járhatnak el, tipikusan a kábelégetések és a hulladéklerakók meggyújtása miatt.<sup>99</sup>

A környezetvédelmi hatóság a levegővédelmi követelményt megsértő részére, a jogsértő tevékenység megszüntetésére, illetve a mulasztás pótlására való kötelezéssel egyidejűleg – ha jogszabály másként nem rendelkezik – levegőtisztaság-védelmi bírságot szab ki. A kiszabható bírság mértéke 100 000 és 500 000 Ft között van.<sup>100</sup>

A biztos jelentésében rámutatott, hogy illegális hulladékégetés esetén nem kizárólag a levegőminőségi jogszabályok megsértése történik. A panaszok tárgya különböző hulladékok (gazdasági tevékenység keretében, illetve attól függetlenül történő) égetése. Ebből adódóan a jegyző és a felügyelőségek hulladékgazdálkodási hatásköre sem hagyható figyelmen kívül.

A hulladékgazdálkodási törvény szerint aki tevékenységével vagy mulasztásával a hatósági engedélyhez, hozzájáruláshoz, bejelentéshez kötött hulladékgazdálkodási tevékenységet engedély, hozzájárulás vagy bejelentés nélkül vagy attól eltérően végez, hulladékgazdálkodási bírságot köteles fizetni. A hulladékgazdálkodási bírság nem mentesít a büntetőjogi, a szabály-

<sup>98</sup> Lr. 27. § (2) bekezdése

<sup>99</sup> 36. § (1) A levegőtisztaság-védelmi ügyben az elsőfokú hatósági jogkört – a (2)–(4) bekezdésben foglalt kivétellel – a felügyelőség gyakorolja.(2) A települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról szóló 2004. évi CVII. törvényben meghatározott kistérség körzetközponti feladatot ellátó települési, a főváros esetében a kerületi önkormányzat jegyzője

a) a legfeljebb 500 kWth névleges bemenő hőteljesítményű, háztartási és közintézmény tüzelőberendezés forrásával,

b) a legfeljebb 140 kWth névleges bemenő hőteljesítményű, nem az a) pont szerinti kizárólag füstgázt kibocsátó tüzelőberendezés forrásával,

c) az egy háztartásban élő személy(ek) mindennapi szükségleteinek kielégítésére, otthona fenntartására szolgáló tevékenység és az ahhoz használt berendezés forrásával,

d) a nem gazdasági tevékenység keretében végzett tevékenység okozta bűzterheléssel, és

e) a nem gazdasági tevékenység keretében működő diffúz légszennyező forrással kapcsolatos levegőtisztaság-védelmi hatósági ügyben jár el első fokon.

(3) A polgármester, fővárosban a főpolgármester a füstköd-riadó terv végrehajtásával kapcsolatos levegőtisztaság-védelmi hatósági ügyben jár el első fokon.

<sup>100</sup> Lr. 34. § (1) bekezdés, a bírság mértékét az Lr. 9. számú melléklete szabályozza.

sértési, továbbá a kártérítési felelősség, valamint a tevékenység korlátozására, felfüggesztésére, tiltására, illetőleg a megfelelő védekezés kialakítására, a természetes vagy korábbi környezet helyreállítására vonatkozó kötelezettség teljesítése alól.<sup>101</sup>

A hatáskörök megoszlása a hulladék minőségéhez igazodik. A jegyzőnek kell eljárnia a lakosok által a háztartásokban elégetett települési hulladékok esetén. A felügyelőségek a „termelési” hulladékok égetése miatt járhatnak el, vagyis a gazdálkodó szervezetek gazdasági tevékenységéhez kötődően, annak keretében keletkezett hulladékok égetése miatt.

#### *Az illegális lakossági hulladékégetésre vonatkozó beadványokkal kapcsolatos eljárási problémák*

A vizsgálat során általános jogalkalmazási, jogértelmezési kérdésként merült fel, hogy a hatóságok mely törvény alapján és milyen szabályok szerint kötelesek eljárni a hulladékégetést kifogásoló lakossági bejelentések alapján. A biztos tapasztalata alapján a hatóságok ezekre a bejelentésekre általában a panasztörvény<sup>102</sup> rendelkezéseit alkalmazzák. Ugyanakkor, mivel a hulladékok égetése miatti lakossági bejelentés alapján a közigazgatási jogszabályok hatályosulásának a ténye vitatott, így annak kivizsgálása is kizárólag a közigazgatási eljárásról szóló törvény szerint történhet. Az illegális hulladékégetéssel kapcsolatos eljárás során az egyik legnagyobb problémát a közigazgatási eljárási törvényben 50. §-ában előírt tényállás tisztázási kötelezettség<sup>103</sup> és a bizonyítás lefolytatása jelenti.

Abban az esetben, ha a hatóságnak nem sikerül a hulladékégetőt „tetten érnie” vagy az égető nem ismeri el a hulladékégetés tényét, a hatóságnak bizonyítási eljárást kell lefolytatnia. A bizonyítás során felmerülő költségek – amennyiben a hulladékégetés bizonyítást nyer – az égetőt terhelik, de annak megelőzése a hatóság feladata. Az önkormányzatok és a környezetvédelmi felügyelőségek jelenleg nincsenek olyan anyagi helyzetben, hogy a panaszok méréssel történő kivizsgálásának költségét fel tudják vállalni.

A biztos jelentésében megállapította, hogy *az egészséges környezethez való joggal kapcsolatban visszásságot okoz, ha a hatóságoknál jelentkező eljárási és anyagi nehézségek, problémák miatt, az illegális hulladékégetés bizonyíthatóság hiányában büntetlen marad.* Felkérte a közigazgatási és igazságügyi minisztert, hogy a belügyminiszterrel együttműködésben vizsgálja meg és tegyen intézkedési javaslatokat annak érdekében, hogy illegális hulladékégetés esetén a hatóságoknál felmerülő bizonyítási nehézségek, problémák megoldód-

<sup>101</sup> A hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény 49. § (1) bekezdés

<sup>102</sup> Az európai uniós csatlakozással összefüggő egyes törvénymódosításokról, törvényi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről, valamint egyes törvényi rendelkezések megállapításáról szóló 2004. évi XXIX. törvény 141–143. §

<sup>103</sup> A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 50. §



janak, továbbá vizsgálja meg más hatóságok intézkedési jogkörének bővítési lehetőségét hulladékégetés esetén.

A biztos az illegális hulladékégetés szankcionálásának lehetőségeit is vizsgálta jelentésében. Megállapította, hogy a hatályos jogi szabályozás büntetőjogi eszközrendszere nem biztosítja megfelelően az illegális hulladékégetés elleni fellépést, mivel a büntető törvénykönyvben a hulladékgazdálkodás rendjének megsértésére vonatkozó tényállás keretében meghatározott hulladékfogalom nem igazodik a hulladékgazdálkodási törvény hulladékfogalmához. Ugyanakkor 2012. április 15-től hatályba lépett a szabálysértésekről szóló új törvény,<sup>104</sup> amely már nem tartalmazza a környezetvédelmi szabálysértés korábbi tényállását és helyette környezetvédelmi jogsérelem esetén alkalmazható más tényállást sem.

Az egyes jogágak szerinti (közigazgatási, büntető- vagy szabálysértési, polgári jogi) felelősségi rendszerek egymástól függetlenül alkalmazandók, ezért a biztos álláspontja szerint *a szabálysértési szabályozás megszüntetését* nem lehet azzal indokolni, hogy az adott magatartást a közigazgatási jog is szankcionálja, hiszen a közigazgatási jogi felelősség egészen eltérő a szabálysértési jogi felelősségtől (jellegében, céljaiban, eszközeiben, bírság mértékében, végrehajtásában stb.), az egyik nem helyettesítheti a másikat.

A biztos jelentésében kiemelte, hogy a hulladékok illegális égetését igen eltérő elkövetői háttér és motívumok jellemzik. A szociális problémák szülte kényszertől a veszélyes hulladékoktól történő „megszabadulásig”, számos egyéni körülmény befolyásolja. Mindezeket a bűnösség és a büntetékiszabás mérlegelése során csakis egyedileg lehet megfelelően értékelni, amire a közigazgatási jog kevésbé alkalmas.

A fentiekre tekintettel az ombudsman jelentésében megállapította, hogy *az egészséges környezethez való joggal kapcsolatban visszásságot okoz*, ha sem a szabálysértési, sem pedig a büntetőjog nem biztosítja az illegális hulladékégetéssel szembeni fellépés lehetőségét. Mindazonáltal már ehelyütt is hangsúlyozta jelentésében a biztos: önmagában *a tilalom* és annak hatékony érvényesítése *nem elegendő* e komplex problémahalmaz megoldásához.

Az alkotmányos joggal összefüggő visszásság orvoslása érdekében a biztos felkérte a közigazgatási és igazságügyi minisztert, *kezdeményezze a hulladékgazdálkodás rendjének megsértésére vonatkozó büntetőjogi tényállás*<sup>105</sup> módosítását annak érdekében, hogy az a hulladékkal végzett jogellenes és környezetre veszélyes magatartásokkal, így különösen is a hulladékok égetésével szembeni fellépés lehetőségét megteremtse, továbbá *kezdeményezze az új szabálysértési törvény módosítását* annak érdekében, hogy környezetvédelmi jogsérelem esetén legyen alkalmazható szabálysértési tényállás.

<sup>104</sup> A szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról, és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény

<sup>105</sup> Btk. 281/A. §

### *Az avarégetés környezet-egészségügyi hatásai és jogi szabályozása*

A környezet védelméről szóló törvény szerint a települési önkormányzat képviselő-testületének hatáskörébe tartozik – egyebek mellett – a háztartási tevékenységgel okozott légszennyezésre vonatkozó egyes sajátos, valamint az avar és kerti hulladék égetésére vonatkozó szabályok rendelettel történő megállapítása.<sup>106</sup> Amennyiben egy településen az önkormányzat nem alkot rendeletet az avarégetésről, alapértelmezésben a tevékenység tilos, ha pedig alkotott rendeletet, az abban előírtakat kell betartani, azaz olyan helyzet áll elő, hogy jogszabályban engedélyezett, szabályozott módon szennyezi a kerttulajdonos a levegőt.

Ma még nem kap elég hangsúlyt, így kevesen tudják, hogy az avar és kerti hulladékok elégetése során nagyon sok egészségkárosító anyag szabadul fel. A jelentős szennyezést elsősorban az váltja ki, hogy alacsony a tűz hőmérséklete, így az anyagok nem vagy csak részben égnek el. Például a növényi részekben lévő szén ugyan oxidálódik, de csak részben, és széndioxid helyett mérgező szén-monoxid keletkezik.

A biztos felhívta a figyelmet, hogy az első és legfontosabb feladat tehát az *avar és kerti hulladék égetésének jogszabályban történő szigorú tiltása*.

Az égetéssel szemben a megoldás a komposztálás és a szemétszállítást végző közszolgáltatók által tavasszal és ősszel végzett zöldhulladék-gyűjtés.

Jelentésében az ombudsman megállapította, hogy az *egészséges környezethez való joggal kapcsolatban visszásságot okoz, hogy az avar és kerti hulladék égetése jogszabály által nem tiltott, sőt az égetés önkormányzati rendelet által engedélyezhető*.

### *Jogon túli eszközök a hulladékégetés ellen*

A háztartási és egyéb könnyen hozzáférhető hulladékfajták szabálytalan elégetésének súlyos közegészségügyi hatásai vannak. A jog csak a már bekövetkezett szennyezést, környezeti ártalmat tudja büntetni, szankcionálni. Az eredeti állapot helyreállítására, a kibocsátott mérgező, egészségkárosító anyagok légkörből való eltávolítására, az esetleg bekövetkezett egészségkárosodás megszüntetésére nincs lehetőség, így egészségünk és a jövő nemzedékek érdekében a környezetkárosítás megelőzése az elsődleges feladat.

A biztos jelentésében kiemelte, hogy az illegális hulladékégetés szempontjából is fontos szerepet kap *a keletkező hulladék mennyiségének csökkentése*. A csomagolási, termelési hulladékok keletkezése elleni fellépéssel közvetve csökkenteni lehet az égetésre alkalmas hulladékok körét, mennyiségét. A termékdíj, betétdíj bevezetése tehát indirekt módon pozitív hatást gyakorolhat az illegális hulladékégetés csökkenésére, és így a levegő minőségére is.

A biztos a megkeresésére érkezett válaszlevelek alapján megállapította,

<sup>106</sup> A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény 48. § (4) bekezdés b) pont

hogy a JNO-állásfoglalás megjelenése óta előrelépések történtek a lakosság tájékoztatásában az illegális hulladékégetés veszélyeinek, káros hatásainak ismertetése terén. Figyelemfelhívó anyagok, szórólapok széles körben terjesztésre, kihelyezésre kerültek közösségi intézményekben, emellett a nép-egészségügyi szakigazgatási szervek munkatársai az iskolákban, lakossági rendezvényeken, és egyéb fórumokon is végzik az ismeretterjesztést.

A biztos üdvözölte a szociális ágazat törekvéseit is az illegális hulladékégetés csökkentése érdekében. A szociális ellátásokról szóló törvény<sup>107</sup> szerint a szociálisan rászorult háztartásoknak az általuk lakott lakás vagy nem lakás céljára szolgáló helyiség fenntartásával kapcsolatos rendszeres kiadásai viseléséhez nyújtott támogatást, azaz a lakásfenntartási támogatást – a támogatás célzottságának biztosítása érdekében – 2011. szeptember 1-jétől elsődlegesen természetben kell biztosítani a települési önkormányzatoknak. Az egészségügyért felelős államtitkár tájékoztatása szerint a természetbeni támogatásban részesülőknek csupán 4,9%-át teszi ki a tüzelőanyag költségeihez kapcsolódó természetbeni ellátás. A biztos álláspontja szerint ezt az arányt az elkövetkező években növelni szükséges, hogy minél több rászoruló család számára részben vagy egészben biztosított legyen a téli tüzelő. Felkérte ezért az emberi erőforrások miniszterét, hogy a rendelkezésére álló valamennyi eszközzel segítse a helyi önkormányzatokat abban, hogy a fűtési szezonban a helyi lakásfenntartási támogatást természetben biztosítsák. Emellett felkérte a belügyminisztert, fontolja meg, hogy a tavalyi évhez hasonlóan, a szociálisan rászorulóknak tűzifaellátása érdekében biztosítja helyi önkormányzatok részére a kiegészítő támogatás nyújtásának – a támogatottak körének egyidejű bővítésével történő – lehetőségét.

## **2.3. Megújuló energiaforrások a paragrafusok fogságában**

### **2.3.1. Magyarország energiapolitikai helyzete és középtávú kilátásai**

Az ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezménye és annak Kiotói Jegyzőkönyve alapján<sup>108</sup> első alkalommal a 2008–2025 közötti időszakra dolgozták ki és Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégiát (NÉS).<sup>109</sup>

A stratégiában meghatározták az éghajlatváltozással kapcsolatos célokat, eszközöket, prioritásokat. A kibocsátás-csökkentési lehetőségek között elsődleges hangsúlyt kapott az energetikai szerkezetváltás szükségessége. Ennek keretében kiemelt figyelmet kaptak az energiaszektor kibocsátásait az energiahatékonyság növelésével (fajlagos energiafelhasználás-csökken-

<sup>107</sup> A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény

<sup>108</sup> 2007. évi LX. törvény

<sup>109</sup> 29/2008. (III. 20.) OGY határozat a Nemzeti Éghajlat-változási Stratégiáról

tés), az energiatakarékosság növelésével (energiafogyasztás csökkentés) és a megújuló energia térnyerésének elősegítésével csökkentő, kiemelt stratégiai célkitűzések. Az energetikai szerkezetváltás lényege a NÉS szerint, hogy szén, olaj és földgáz felhasználása helyett a villamos energia túlnyomórészt vagy teljesen alacsony széntartalmú forrásokból származik. Ilyenek a megújuló energiahordozók (szél- és napenergia, biomassza); a szén-dioxid-kibocsátó erőművek, amelyek szénbefogást és tárolást alkalmaznak; emellett a kibocsátás csökkentését szolgálja még a nukleáris energia alkalmazása is.

A NÉS szerint az energetikai szerkezetváltás pozitív társadalmi hatása, *„hogy az alacsony széntartalmú gazdaságban elterjedten használt megújuló energia előállítás sokszor munkai igényesebb, mint a hagyományos energiatermelés. Ezért az átállás munkahelyeket teremt.”* Az energetikai szerkezetváltás hosszú távú hozadéka és jelentősége tehát, hogy a munkahelyteremtés révén a gazdasági-pénzügyi válság leküzdését is szolgálja, a válságból kiutat jelenthet, ezért is kapcsolódik szorosan a Válság vesztesei projekt tematikájához a megújuló energiapiaci helyzetével összefüggő vizsgálat.

A NÉS célkitűzéseit a végrehajtására kétévente kidolgozandó Nemzeti Éghajlatváltozási Programok valósítják meg a kibocsátások csökkentésére, illetve korlátozására tett kötelezettségek meghatározása és teljesítése, tényleges és várható eredményeinek ellenőrzése érdekében. A jelenleg hatályos Nemzeti Éghajlatváltozási Program<sup>110</sup> (NÉP) energetikai fejezete szerint *„Az éghajlatváltozás elleni küzdelemben, az éghajlatváltozás kockázatának csökkentésében az energiaszektor döntő szerepet játszik, hiszen az üvegházhatású gázok kibocsátásának mintegy 45–50%-a ezen ágazathoz köthető. Csökkenteni kell tehát a fosszilis energiahordozók felhasználását, az ellátásbiztonság szempontjait szem előtt tartva pedig energiaforrás-struktúraváltást kell elérni a hazai energetikai iparban.”*

Ennek érdekében a NÉP I. pontja a NÉS-ben meghatározott megújuló energiaforrás felhasználásának növelése érdekében számos feladatot tartalmaz: a helyi energiaigényt helyi, megújuló energiaforrásokból kielégítő beruházások megvalósulásának ösztönzését; a megújuló energiák használatának regionális támogatását; a megújuló energia alapú térségfejlesztés érdekében a helyben rendelkezésre álló megújuló energiaforrásokon alapuló hő- és/vagy villamosenergia-termelés ösztönzését; a megújuló alapon történő villamosenergia-termelés és kapcsolt hő- és villamosenergia-termelés támogatását; a megújuló erőforrások (elsősorban nap-, szél- és vízenergia) várható hasznosíthatóságának előrejelzését; továbbá a klímatorvény elfogadását tűzi ki kétéves időbeli hatálya szerinti közvetlenül megvalósítandó célként.

Magyarország energiapolitikáját a Nemzeti Energiastratégiáról szóló OGY-határozat<sup>111</sup> 2030-ig szólóan határozza meg. Az energetikai struktúraváltás során megvalósítandó céljai között tartalmazza a teljes ellátási és fogyasztási lán-

<sup>110</sup> 1005/2010. (I. 21.) Korm. határozat

<sup>111</sup> 77/2011. (X. 14.) OGY határozat

cot átfogó energiahatékonysági intézkedéseket, az alacsony CO<sub>2</sub>-intenzitású – elsődlegesen megújuló energiaforrásokra épülő – villamosenergia-termelés arányának növelését, továbbá a megújuló és alternatív hőtermelés elterjesztését. Több forgatókönyvet tartalmaz az energetika egészére („Ölbe tett kéz”, „Közös erőfeszítés”) és 2050-ig a villamosáram-szektorra az erőművi mix alapjellemezőire<sup>112</sup> vonatkozóan. Ezek közül az Energiastratégia a „Közös erőfeszítés” és az „Atom-Szén-Zöld” forgatókönyvet nyilvánítja a villamosenergia-előállítás szempontjából a legrealisabban megvalósítható célkitűzésnek. A megújuló és alacsony szén-dioxid-kibocsátású energiatermelés növelése tekintetében 2030-ig ugyanakkor az ambiciózus célkitűzésekhez képest mégis óvatos jövőképet tartalmaz az energiastratégia, amely szerint „A fenntartható energiaellátás érdekében a megújuló energia aránya a primerenergia-felhasználásban várhatóan a mai 7%-ról 20% közelébe emelkedik 2030-ig. A 2020-ig megvalósuló növekedési pályát – 14,65%-os részarány elérése a bruttó végső energiafelhasználásban a kitűzött cél – a Megújuló Energia Hasznosítási Cselekvési Terv mutatja be részletesen. A megújuló energiaforrásokon belül prioritást a kapcsolatos termelő biogáz és biomassza erőművek és a geotermikus energia hasznosításának formái kapnak, amelyek elsősorban, de nem kizárólagosan hőtermelési célt szolgálnak. Emellett a napenergia alapú hő- és villamos energia, valamint a szél által termelt villamos energia mennyiségében is növekedés várható. 2020 után nyílhat lehetőség a hazai napenergiapotenciál nagyobb mértékű, közvetlen áramtermelésre való felhasználására a fotovillamos technológia árcsökkenése révén.

A bioenergia-hasznosítás szempontjából az energetikai rendeltetésű ültetővényekről származó alapanyaggal, valamint mezőgazdasági és ipari (például élelmiszeripari) melléktermékekkel dolgozó decentralizált energiatermelő egységek (például biogáz üzemek) kerülnek előtérbe. Szintén hangsúlyos kérdés az anyagában már nem hasznosítható kommunális és ipari hulladékok, illetve szennyvizek energetikai felhasználása.

A megújuló energiaforrások térnyerése mellett, az új atomerőművi blokk(ok)al számoló forgatókönyvekben (lásd az Energiastratégia melléklete) az atomenergia mai 16%-os részesedése is növekszik a primerenergia-felhasználásban 2030-ra. Mindezzel lehetővé válik a fosszilis energiahordozók részarányának jelentős csökkentése és az energiaellátással kapcsolatos üvegházhatású gázkibocsátás csökkentése.”

A NÉS-ben megállapított kibocsátáscsökkentési célok elérését tehát a 2020–2030-ig terjedő időszakban az Energiastratégia a megújulókat alkalmazása mellett elsődlegesen a nukleáris energia részesedésének növelésével kívánja elérni. Ennek jogszabályi alapja az üzemidő-hosszabbítást jóváhagyó országgyűlési határozat<sup>113</sup> és az új atomerőművi blokkokról szóló országgyűlési határozat.<sup>114</sup> A bővítésről szóló országgyűlési határozat kapcsán a korábbi jövő nemzedé-

<sup>112</sup> „Atom-Zöld”, „Anti atom-Zöld”, „Atom-Zöld+”, „Atom+-Zöld” „Atom-Szén-Zöld”, „Anti Atom-Zöld+”

<sup>113</sup> 85/2005. (XI. 23.) OGY határozat

<sup>114</sup> 25/2009. (IV. 2.) OGY határozat

kek országgyűlési biztosa megállapította: az a meghozatala idején hatályos energetikai tervekkel, programokkal ellentétben a nukleáris energia energetikai részesedésének egyoldalú növelésére irányuló, önálló energiapolitikai döntés volt, és nem megfelelő környezetvédelmi és társadalmi előkészítést, megalapozást követően született.<sup>115</sup>

A NÉS keretében a megújuló energiaforrások alkalmazásával kapcsolatos cél eléréséhez szükséges intézkedéseket és terveket a Magyarország Megújuló Energia Hasznosítási Cselekvési Terve (Nemzeti Cselekvési Terv – NCsT) tartalmazza, amely a közlekedésben, a villamosenergia-fogyasztásban, a fűtésben és hűtésben felhasznált, megújuló energiaforrásokból előállított energia 2020-as részarányaira vonatkozó, Magyarországra érvényes célértékeket és az e célértékek elérésére alkalmas, foganatosítandó intézkedéseket tartalmazó terv.

Az NCsT 4. pontja a megvalósítását szolgáló hatályos és tervezett intézkedések között meghatározza

1. a fenntartható energiagazdálkodásról szóló törvény elfogadását 2011-ben,
2. a megújuló energiahordozó bázisú villamos energiára, a megújuló energiaforrásokra a kapcsolt energiatermeléstől elkülönülő pénzügyi keret létrehozásával a Kötelező Átvételi Rendszer (KÁT) átalakítását a vonatkozó jogszabály megalkotásával 2011-ben,
3. az engedélyezési eljárások egyszerűsítését új szabályozási környezet megteremtésével, az intézkedések 2011. január 1-től történő bevezetésével.

A projekt során folytatott vizsgálat keretében az ombudsman megállapította, hogy a NÉP-ben, valamint az NCsT keretében foglalt *tervezett intézkedések annak ellenére nem vagy csak részben valósultak meg, hogy az Magyarországnak a megújuló energiaforrásból előállított energia támogatásáról szóló 2009/28/EK Európai Parlamenti és Tanácsi Irányelv (RES Irányelv) alapján 2010. december 31-ig uniós kötelezettsége is lett volna.*

### **2.3.2. A megújuló energiahordozó bázisú villamos energia támogatási rendszerének aktuális kérdései**

A megújuló energiaforrások támogatási rendszerét Magyarországon jelenleg a villamosenergia-törvény<sup>116</sup> alapján a megújuló energiaforrásból vagy hulladékból nyert energiával termelt villamos energia, valamint a kapcsoltan termelt villamos energia kötelező átvételéről és átvételi áráról szóló kormányrendelet<sup>117</sup> (KÁTr.) állapítja meg.

<sup>115</sup>JNO 128/2010. jelentés

<sup>116</sup>2007. évi LXXXVI. törvény a villamos energiáról

<sup>117</sup>389/2007. (XII. 23.) Korm. rendelet

A Regionális Energetikai Kutatóközpont (REKK) „Energiapolitikai ajánlások 2010” című tanulmánya<sup>118</sup> szerint „A hazai megújuló villamosenergia-termelés jelenlegi támogatási rendszere nem épül koherens megújuló energia koncepcióra. A 2003 elejétől hatályos rendszer<sup>119</sup> fő célja az volt, hogy segítségével teljesíthető legyen az Unió felé vállalt azon kötelezettségünk, hogy 2010-re az áramtermelésünkön belül a megújuló részarány elérje a 3,6%-ot (ez az arány 2003 elején 0,9% volt). Ezt a vállalást a létrehozott támogatási rendszer eredményeként megvalósuló projektek 2005-re teljesítették. A megújuló áramtermelés 90%-a biomassza tüzelésen alapul, ezen kívül még a szélenergia és vízenergia hasznosítás is számottevő.”

A REKK tanulmánya szerint „Az árampiaci verseny szempontjából a kapcsolt termelőkre vonatkozó kötelező átvételi rendszerrel<sup>120</sup> kapcsolatos legnagyobb probléma az, hogy túlzott mértékű, jól szabályozható, a szabadpiacon is versenyképes áramtermelő kapacitást von ki a nagykereskedelmi és a kiegyenlítő energiapiacokról. A szabályozás módosításának azt a célt kell szolgálnia, hogy e termelők mielőbb integrálódjanak a szabadpiacba.”<sup>121</sup>

A villamosenergia-törvény rendelkezései értelmében alapján a Magyar Energia Hivatal (MEH) megállapítja az átvételi kötelezettség alá eső villamos energia mennyiségét és a kötelező átvétel időtartamát a jogszabályban meghatározott feltételek szerint.<sup>122</sup> A tanulmány szerint „Az átvételi mennyiség megállapítására a hivatal kvótarendszert dolgozott ki a megújuló energiaforrásokra, közöttük a biomassza alapú villamosenergia-termelésre vonatkozóan.” Az árbevétel stabilizálására kidolgozott kvótakiosztás a tanulmány szerint egyes erőművek megújuló áramtermelését korlátozta.<sup>123</sup>

A kötelező átvételi rendszer keretén belül termelt áram szervezett értékesítésére a MAVIR<sup>124</sup> kötelező „zöld mérlegkör”-t működtet,<sup>125</sup> így a kötelező átvételi rendszerben áramot termelők e mérlegkör számára értékesítik termelésüket. A tanulmány szerint a „zöld mérlegkör” keretében a MAVIR által működtetett „...központosított kereskedelmi és elszámolási rendszer ma több olyan problémával küzd, amelyek együttesen akadályozzák az új kereskedők piacra lépését és indokolatlanul drágítják az árampiac működését és ezen keresztül a fogyasztói árakat.”<sup>126</sup>

<sup>118</sup> [http://www.rekk.eu/index.php?option=com\\_content&view=article&id=176%3Aenergiapolitikai-ajanlasok-2010&catid=40%3Ahelytanulmanyok&Itemid=76&lang=hu](http://www.rekk.eu/index.php?option=com_content&view=article&id=176%3Aenergiapolitikai-ajanlasok-2010&catid=40%3Ahelytanulmanyok&Itemid=76&lang=hu)

<sup>119</sup> Lásd 56/2002. (XII. 29.) GKM rendelet

<sup>120</sup> 389/2007. (XII. 23.) Korm. rendelet

<sup>121</sup> Energiapolitikai ajánlások 2010. 37. o.

<sup>122</sup> 2007. évi LXXXVI. törvény a villamos energiáról 11. § (3) bekezdés

<sup>123</sup> Lásd REKK Energiapolitikai ajánlások 2010, 39. o.

<sup>124</sup> Magyar Villamosenergia-ipari Átviteli Rendszerirányító Zártkörűen Működő Részvénytársaság (MAVIR ZRt.)

<sup>125</sup> Lásd az átvételi kötelezettség alá eső villamos energiának az átviteli rendszerirányító által történő szétosztásáról és a szétosztás során alkalmazható árak meghatározásának módjáról szóló 109/2007. (XII. 23.) GKM rendelet

<sup>126</sup> REKK Energiapolitikai ajánlások 2010, 40–41. o.

A kötelező átvételi rendszer 2009-ben éves átlagban a villamosenergia-termelés 20%-át vonta ki a piacról, ugyanis 2007-től a nagy kapcsolt (50–130 MW) erőművekre is kiterjedt a hatálya, a 2008-as módosítás révén pedig a 190 MW-ig a kapcsoltan termelő, gáz bázisú erőműveket is bevonták.<sup>127</sup> Vagyis a megújuló energiaforrások támogatása helyett a kötelező átvétel rendszerében jelentős részben a nagy teljesítményű, korszerű gáz erőművek kapcsolt villamos energiatermelésének támogatása is folytatódott.

*„A 2001 óta létesült korszerű hazai erőművi termelőkapacitások döntő része a piaci versenytől védett ún. kötelező átvételes rendszeren belül értékesíthette termékeit. (...) a KÁT alá tartozó gázbázisú kapcsolt termelői kapacitás (...) elérte az 1700 MW-ot. Ehhez kapcsolódik még kb. 430 MW-nyi megújuló villamosenergia-termelő kapacitás. Ezek együttesen az összes beépített hazai erőművi kapacitás 24%-át reprezentálják.”<sup>128</sup>*

A villamosenergia-törvényen alapuló kötelezettségét teljesítve a MEH a kötelező átvétel rendszeréről szóló 2011. évi beszámolóban rögzítette azt, hogy *„A kötelező átvétel keretében 2011-ben a termelők 4012 GWh villamos energiát értékesítettek, szemben a 2010. évi 7177 GWh-val. Ezen jelentős csökkenés oka elsősorban az, hogy a VET 171. §-ának 2011. III. 30-tól hatályba lépett (5f) bekezdése alapján a hővel kapcsoltan termelt villamos energia kötelező átvétele 2011. július 1-től megszűnt.”<sup>129</sup>* A beszámolóban rögzített adatok jelzik a gázbázisú, kapcsoltan villamos áramot termelő erőművek támogatási körből való kikerülésének hatását a KÁT rendszer egészére.

A kötelező átvételi rendszerre vonatkozó hatályos szabályozást máig összesen 19 alkalommal módosították, amely a jogszabályi környezet instabilitása és kiszámíthatósága hiánya miatt – a szabályozás tartalmi hiányosságain túl – önmagában hátráltatta és akadályozta a megújuló energiaforrások alkalmazhatóságát.

A kötelező átvételi rendszert, és az elektromos áram piacát legalapvetőbben torzító tényező: a gázbázisú, kapcsoltan termelő, nagy teljesítményű erőművek köre tehát a villamosenergia-törvény módosításának<sup>130</sup> következtében kikerült a kötelező átvétel rendszeréből, azonban a megújuló energiaforrások villamosenergia-ipari termelésbe való bevonását ösztönző elősegítő támogatási rendszer 2011 során nem került kidolgozásra.

*Az alapvető jogok biztosa megállapította, hogy a megújuló energiaforrásból előállított energia támogatására az irányadó jogszabályi környezet gyakori módosítása a jogi környezet stabilitását és kiszámíthatóságát veszélyezteti, és nem kedvez a megújuló energiaforrások alkalmazásával működő új erőművek létesítésének, az instabil szabályozási környezet általában, a támogatási rendszer elemeinek változása különösen a befektetői kockázatot jelentősen növelik, és a befektetések megvalósulását akadályozzák.*

<sup>127</sup> REKK Energiapolitikai ajánlások 2010, 31. o.

<sup>128</sup> REKK Energiapolitikai ajánlások 2010, 29. o.

<sup>129</sup> A magyar villamosenergia-rendszer 2011 évi statisztikai adatai 37. o.

<sup>130</sup> 2011. évi XXIX. törvény



Az ombudsman megállapította azt is, hogy az NCsT-ben foglalt célkitűzés elérésére foganatosítandó intézkedésként a Kormány a 2011-re tervezett, a megújuló energiahordozó bázisú villamos energiára, a megújuló energiaforrásokra *a kötelező átvételi rendszer átalakítására vonatkozó jogszabály megalkotását is elmulasztotta*, az NCsT-ben és a RES Irányelvben meghatározott kötelezettségvállalása és uniós kötelezettsége ellenére.

### 2.3.3. A megújulókkal kapcsolatos jogi szabályozás problémakatalógusa

Valamennyi, a projekt során közreműködő szervezet egyhangúlag a megújuló energiaforrások alkalmazási lehetőségei szempontjából bizonytalanságot okozó, a befektetéseket gátló tényezőként említette *a jogszabályi környezet hiányosságait*. 2011. szeptember óta nem került sor ugyanis a megújuló és alternatív energiaforrásokból előállított hő- és villamos energia kötelező átvételi rendszeréről szóló jogszabály megalkotására.

Több, a projekt során megkeresett, közreműködő szervezet és önkormányzat problémaként fogalmazta meg, hogy *az engedélyezési eljárások folyamata összességében aránytalanul hosszadalmas és bonyolult*. Ez hátráltatja a megújuló beruházások megvalósulását. Az engedélyezési eljárások során az esetenként szükséges környezeti hatásvizsgálatot és építésügyi engedélyezést követően, e jogerős engedélyek birtokában a rendszerhasználók és a hálózati engedélyes közötti hálózati csatlakozási szerződés megkötésének határideje nincsen jogszabályban rögzítve. Az erre vonatkozó szabályozást az átviteli rendszerirányító üzemi szabályzata, valamint a hálózati engedélyesek elosztói szabályzata tartalmazza. Így a *rendszerhasználó beruházók kiszolgáltattak a hálózati engedélyesnek a szerződéskötés folyamatában*, amely sok esetben jelentősen és indokolatlan mértékben elhúzódhat. Az engedélyezés csak ezt követően folytatható: kiserőművi összevont engedély és az erőmű létesítési engedélynek feltétele a hálózati engedélyessel kötött csatlakozási szerződés.<sup>131</sup>

Ugyancsak több megkeresett szervezet és önkormányzat tájékoztatta a biztost arról, hogy a vonatkozó jogszabályok a villamosenergia-ipari engedélyezési eljárásokban több esetben *azonos szakhatóság többszöri bevonásának szükségességét* írják elő, amely ugyancsak negatívan hat az ügyintézési határidő egészére és az engedélyezési folyamatot indokolatlanul és feleslegesen teszi hosszabbá. Így a környezetvédelmi és az építési engedélyezési eljárásba arra való tekintet nélkül be kell vonni a fővárosi és megyei kormányhivatal kulturális örökségvédelmi igazgatóságát, az érintett települési önkormányzat jegyzőjét, a fővárosi és megyei kormányhivatal Növény és Talajvédelmi Igazgatóságát, hogy az esetenként szükséges környezetvédelmi hatásvizsgálatban, vagy az egységes környezethasználati eljárásban szakhatóságként

<sup>131</sup> Vet. Vhr. 4. melléklet 2. pont és 5. melléklet 2. pont

közreműködtek-e. Ellentmondó és visszás a megkeresett szervek és szervezetek álláspontja szerint a villamosenergia-ipari engedélyezési eljárásban számos szerv (e körben az útkezelők, a vasúti pályahálózat működtetői, a repülőtér-üzemeltetők, vízgazdálkodási társulatok, a távközlési szolgáltató, a víz- és csatornázási művek, a hálózati engedélyes, a földgázelosztó, a távhőszolgáltató, a távhőtermelő, a KTV-internet szolgáltató, a közlekedési társaságok, a földgáz szállítási rendszerüzemeltető, kőolaj szállítóvezeték üzemeltetője, a kéményseprő-ipari szolgáltató szerv) „közreműködő közművek, kezelők és üzemeltetők”-ként való bevonása.

Az Energiaklub Szakpolitikai Intézet és Módszertani Központ (a továbbiakban: Energiaklub) a projekt során a rendelkezésünkre bocsátotta a „Javaslatok a hazai megújuló engedélyezési eljárásban tapasztalható anomáliák feloldására és az engedélyezési eljárások gyorsabbá és átláthatóbbá tételére” című, 2011 februárjában a Magyar Energia Hivatal megbízásából készített anyagát. Eszerint az átviteli rendszerirányító MAVIR<sup>132</sup> Üzemi Szabályzatának 5.1.6. pontja és az elosztói hálózati engedélyes ELMÜ Elosztói Szabályzata 6/A. mellékletének 9.1. pontja az átviteli rendszerirányító és az elosztó hálózati engedélyes hatásköre tekintetében egymásnak ellentmondó szabályokat tartalmaz. Az Elosztói Szabályzat valamennyi, 132 kV feszültségű hálózati kiserőművi csatlakozási terv tekintetében minden esetben előírja az átviteli rendszerirányító és az elosztói engedélyes együttes jóváhagyását. A MAVIR Üzemi Szabályzata ezzel szemben a 120 kV (vagy afeletti) feszültségű hálózatra csatlakozó, 5 MW, vagy nagyobb beépített teljesítményű erőmű esetén a csatlakozási terv elbírálására a Rendszerirányító jogosultságát állapítja meg.

A 0,5–50 MW teljesítményhatár közötti kiserőművek tekintetében 2009-től a jogszabály<sup>133</sup> előírja a létesítést megelőzően a megyei területrendezési tervek módosítását vagy kiegészítő lehetőségként az állami főépítész területfelhasználási engedélyezési eljárásának lefolytatási kötelezettségét. Az Energiaklub tanulmánya rögzítette, hogy a jogszabály<sup>134</sup> az *atomerőművet és egyéb erőművet* országos jelentőségű elemként tünteti fel (az OtrT-vel<sup>135</sup> összhangban), a *kiserőművet* pedig – a törvényi szabályozáshoz képest szigorúbb eseti feltételt megállapítva – térségi jelentőségű elemnek. Álláspontjuk szerint a kiserőmű térségi jelentőségű elemként való meghatározása 2009-től új szabályozási elemként hátrányos abból a szempontból, hogy a

<sup>132</sup> Magyar Villamosenergia-ipari Átviteli Rendszerirányító Zártkörűen Működő Részvénytársaság (MAVIR ZRt.)

<sup>133</sup> A településfejlesztési koncepció, a településfejlesztési program és a területrendezési terv tartalmi követelményeiről szóló 218/2009. (X. 6.) Korm. rendelet (TrtKr.)

<sup>134</sup> A településfejlesztési koncepció, a településfejlesztési program és a területrendezési terv tartalmi követelményeiről szóló 218/2009. (X. 6.) Korm. rendelet (TrtKr.) 7. mellékletének 1.3. „Műszaki infrastruktúra-hálózatok és egyedi építmények térbeli rendje” pontjában foglalt táblázat

<sup>135</sup> Az Országos Területrendezési Tervről szóló 2003. évi XXVI. törvény (OtrT.)

kiserőművek létesítéséhez szükségessé teszi a megyei területrendezési terv módosítását, ezzel a kiserőművi összevont engedélyezés hosszadalmas és bonyolult engedélyeztetési eljárását még hosszabbá és terheesebbé téve, ezzel a megújuló kiserőművek létesítését akadályozva, hátráltatva.

*A napenergia villamosenergia-ipari hasznosítása körében* a közreműködő szervek panasza szerint a háztartási méretű kiserőműveket is engedélyeztetni kell abban az esetben, ha kifeszültségű hálózati kapacitás hiányában a hálózati csatlakozás csak közép feszültségű hálózatra lehetséges. Ugyancsak problémaként fogalmazták meg, hogy az elosztó engedélyesek a csatlakozási szerződés feltételeit gyakran változtatják azonnali hatállyal, közöttük a csatlakozáshoz szükséges, a vonatkozó szabványoknak megfelelő inverterek típusára vonatkozó listát. Ez jelentős, olykor utólagosan áthidalhatatlan nehézséget jelent.

*A geotermális energiahasznosítás területén* több megkeresett közreműködő szervezet tájékoztatása alapján panaszként rögzítettük azt, hogy ellentmondásos a kitermelt termálvíz visszatáplálási kötelezettségével kapcsolatos jogi szabályozás. A jogszabályok alapján eltérő a visszatáplálási kötelezettség általánosan, a 2009. szeptember 30-án jogerős vízjogi engedéllyel rendelkező energetikai célú termálvízhasználattal, valamint a mezőgazdaságban hasznosított, valamint a 30 Celsius-fokot el nem érő hőmérsékletű, energetikai célú termálvízhasználattal kapcsolatosan.

*A biogáz hasznosítása* tekintetében az Energiaklub fent hivatkozott anyagában foglaltak alapján rögzítettük, hogy a trágyát hasznosító biogázüzemek környezetvédelmi engedélyezése bizonytalan a környezetvédelmi hatóságok gyakorlatában. Egyes felügyelőségek a biogáz üzemeket „nem veszélyes hulladék hasznosítása 10 ezer t/év kapacitástól” tevékenységi kategória szerint környezeti hatásvizsgálati eljárásban, más felügyelőségek ugyanakkor „létesítmények állati tetemek és állati hulladékok ártalmatlanítására vagy újrafeldolgozására 10 tonna/napnál nagyobb kezelési kapacitással” tevékenység kategória alapján egységes környezethasználati engedélyezési eljárásban engedélyezik.

#### **2.3.4. Javaslatok a fenntartható energiagazdálkodást és a megújuló energiaforrások „akadálymentesítést” lehetővé tevő jogalkotásra**

Az alapvető jogok biztosa megállapította, hogy a villamosenergia-ipari szabályozás, a megújuló energiaforrások alkalmazásával (is) kapcsolatos *jogszabályi környezet a fenntartható energiagazdálkodás követelményének sok tekintetben nem felel meg, illetve a megújuló energiaforrások alkalmazhatóságának lehetőségét a szabályozás nem segíti megfelelően.* Megállapította továbbá, hogy a hatályos jogszabályi környezet nem felel meg a RES Irányelvben meghatározott, decentralizált, a helyi energiaforrások hasznosítását, a helyi energiaellátás biztonságát, a helyi, regionális energiatermelést ösztönző, a megújuló energiaforrások alkalmazását széles körben lehetővé tevő céloknak, sok esetben

a jogszabályi környezet visszaszám módon is akadályozza ezen célkitűzések megvalósulását. Ezért alapvetően szükséges a NÉS-ben és NÉP-ben meghatározott energetikai szerkezetváltáshoz a RES Irányelvben meghatározottak figyelembevételével a jogalkotás során, különösen a klímátörvény valamint a fenntartható energiagazdálkodásról szóló törvény megalkotásakor. A panaszok alapján a jogrendszer felülvizsgálatához és az energetikai szerkezetváltáshoz szükséges jogszabályi háttér biztosításához az alapvető jogok biztosa az alábbi megfontolásokat ajánlotta a jogalkotó figyelmébe.

A villamosenergia-törvény jelenleg alapvetően három erőműtípust különböztet meg:

- 0–0,5 MW teljesítményig a háztartási méretű kiserőműveket,<sup>136</sup>
- 0,5–50 MW teljesítőképességgel a kiserőműveket<sup>137</sup> és
- 50 MW fölött az erőműveket.<sup>138</sup>

Ez utóbbi erőműcsoporton belül speciális szabályozás vonatkozik a villamosenergia-rendszer üzemét lényegesen befolyásoló erőművekre, amelyek névleges teljesítőképessége a létesítéskor, vagy bővítésükkor, illetve névleges teljesítőképességük növelésekor eléri vagy meghaladja az 500 MW-ot.

A KÁTr.<sup>139</sup> az alábbi struktúra szerint különbözteti meg az erőműveket:

- 0,5–5 MW,
- 5–20 MW,
- 20–50 MW, sajátos szabályozását ezen erőmű-teljesítmény-méret kategóriákhoz hozzárendelve.

Hasonló, a villamosenergia-törvény szabályozásánál kisebb léptékek szerinti, fokozatosabb differenciálás jelenik meg a Magyar Energia Hivatal igazgatási és szolgáltatási díjairól szóló jogszabályban<sup>140</sup> is az alábbi teljesítményenkénti megkülönböztetéseket adva:

– <i>Kiserőmű</i>	– <i>Erőmű</i>
0,5–5 MW	50–200 MW
5–20 MW	200 MW felett.
20–50 MW	

<sup>136</sup> Vet. 3. § 24. pont, 13. § (2) bekezdés, illetve az elosztó hálózati engedélyesre vonatkozó speciális rendelkezések

<sup>137</sup> Vet. 3. § 32. pont, 74. § (1) bekezdés *a*) pont 80. §, 74. § (1) bekezdés *b*) pont, 81–83. §

<sup>138</sup> Vet. 3. § 14. pont, 74. § (1) bekezdés *b*) pont, 81–83. §

<sup>139</sup> A megújuló energiaforrásból vagy hulladékból nyert energiával termelt villamos energia, valamint a kapcsolatosan termelt villamos energia kötelező átvételéről és átvételi áráról szóló 389/2007. (XII. 23.) Kor. rendelet (KÁTr.)

<sup>140</sup> 91/2007. (XI. 20.) GKM rendelet a Magyar Energia Hivatal igazgatási szolgáltatási díjainak mértékéről, valamint az igazgatási szolgáltatási és a felügyeleti díj fizetésének szabályairól

Az alapvető jogok biztosa jogalkotónak tett javaslata szerint az arányosság és szükségesség követelménye,<sup>141</sup> valamint a decentralizált egyedi eszközök telepítésére vonatkozó ajánlás szempontjából, továbbá ezekkel összefüggésben a regionális igények kielégítésére irányuló, kisebb tőkeerejű energetikai vállalkozások piaci esélyegyenlősége megteremtése, valamint az egyes megújuló energiaforrások piacon való megjelenésének érdekében *indokolt volna a jelenleg a különböző ágazati jogszabályokban heterogén módon szabályozott erőműveknek a teljesítőképességük szerinti, a jelenleginél differenciáltabb szabályozása*. Szükség van erre annak érdekében is, hogy az országos, regionális, városi, kisvárosi, települési, kistelepülési és háztartási igényszintekhez jobban igazodóan méretezett szabályozás a szubszidiaritás és a fenntarthatóság elvét egységesen érvényesítse.

A projektben közreműködő több szervezet álláspontját is figyelembe véve megállapította az ombudsman, hogy indokolt törvényi szinten *a teljes villamosenergia-ipari erőművi szabályozásnak a RES Irányelvnek megfelelő szempontú átalakítása* a fenntartható energiagazdálkodásról szóló törvény keretében, és az egyéb jogalkotás során. A háztartási méretű kiserőművek tekintetében a családi házak hozzávetőlegesen 10 kVA éves fogyasztásához igazítottan indokolt volna az ebben a tekintetben aránytalanul nagy 50 kVA-esnél kisebb ( $3 \times 16A$ ) 11 kVA teljesítményhatár megállapítása. Ugyanakkor a kisméretű, maximum 10–20 MW teljesítményű erőművek esetében indokolt volna az engedélyezés helyett bejelentéskötelessé tenni a megújuló energia alkalmazásával létesülő erőműveket a RES Irányelv preambuluma (43) bekezdésében foglalt ajánlás alapján, az ezzel kapcsolatos szükséges és arányos garanciális szabályozás megalkotása érvényesítése mellett. Ennek során indokolt a nemzetközi tapasztalatok (Olaszország, Németország, Ausztria, Belgium, Egyesült Királyság) figyelembe vétele is. Így a háztartások mellett az intézmények, vállalkozások energiaellátásának biztosítására is lehetséges alternatíva kínálkozhatna az arányos méretű 10–20 MW teljesítményű, megújuló energiaforrást hasznosító erőmű létesítésének választhatóságával.

A projektben közreműködő szervezetek panasza szerint *az engedélyezési eljárások során a hálózati csatlakozási szerződés megkötésének határideje* nincsen jogszabályban rögzítve, az erre vonatkozó szabályozást az Elosztói Szabályzat tartalmazza. A panaszosok szerint a jogbiztonság szempontjából nem megfelelő az, hogy a megújuló energiaforrások alkalmazásával létesülő villamosenergia-ipari erőművek engedélyezésének folyamatában a környezetvédelmi és építési engedélyezés lefolytatását követően a kiserőművi összevont engedélyhez,<sup>142</sup> illetve az erőmű létesítési engedélyéhez<sup>143</sup> szükséges hálózati

<sup>141</sup> RES Irányelv preambuluma (40)–(43) bekezdése, valamint 13. cikk (1) bekezdés

<sup>142</sup> Lásd Vet. 74. §. 80. §, és VET Vhr. 52–57. § és 62. §-át, és 4. melléklet 2. pontját

<sup>143</sup> Lásd Vet. 74. § (1) b), 81. § és Vet Vhr. 52–57. § 63. §-át és 5. számú mellékletének 2. pontját

csatlakozási szerződés eljárási határidejét és a határidők elmulasztásának jogkövetkezéseit nem rögzíti jogszabály.

A hálózati csatlakozási szerződések határidejével kapcsolatosan megállapította a biztos, hogy a 2012. január 1-től hatályos szabályozás<sup>144</sup> a villamos hálózati csatlakozási és hálózathasználati szabályzat minimális tartalmi és formai követelményei között már ugyan meghatározza egyebek között a hálózati engedélyes számára megtartandó eljárási határidőket,<sup>145</sup> *nem rögzíti azonban a határidők elmulasztása miatti, az önkéntes jogkövetést elősegítő közvetlen jogkövetkezéseket*, hanem csak a hivatal általános ellenőrzési joga keretében van lehetőség az eljárások utólagos vizsgálatára. Ezért az ombudsman javasolta a jogalkotónak, hogy a vonatkozó jogszabályokat módosítsa megfelelő, a határidők megtartását és ezért az engedélyezési folyamat kiszámíthatóságát segítő *jogkövetkezéseket* megállapítva.

A villamosenergia-ipari engedélyezési eljárások között a környezeti hatásvizsgálati és egységes környezethasználati engedélyezési eljárásban kijelölt szakhatóságok és a villamosenergia-ipari építésügyi engedélyezési eljárásban kijelölt szakhatóságok közül több szakhatóságnak az egy létesítményhez kötődő eljárások során való többszöri bevonása indokolatlan többlet határidőt jelent, az ombudsman megállapítása szerint ezért *szükséges a szakhatósági közreműködés integrált szemléletű átalakítása*.

A villamosenergia-ipari építési engedélyezésben ugyanakkor – a korábbi építésügyi szabályozáshoz hasonlóan – a szakhatóságok mellett a jogszabály<sup>146</sup> a közreműködő közművek, kezelők és üzemeltetők bevonását is előírja.

A közigazgatási eljárásról szóló törvény az eljárásban „közreműködő” személyek és szervek önálló kategóriáját nem ismeri: az eljárásban résztvevőket alanyiségük szerint a hatóságra, a közreműködő hatóságra, a szakhatóságra, illetve a tényállás tisztázásában közreműködő szervezetre vonatkozó rendelkezéseket tartalmazza. Az érintettségüktől függően közreműködőkre jogi helyzetük szerint a közigazgatási eljárási törvény ügyfélre vonatkozó rendelkezései irányadóak.

Megállapította a biztos, hogy *a jogállamiság elvéből fakadó jobbiztonság követelményével összefüggő visszásságot* okoz, hogy a jogszabály a közigazgatási eljárási törvény szabályozásával ellentétesen a szakhatóságokkal együtt rendelkezik a közreműködő közművek, kezelők és üzemeltetők köréről. Ezzel azt a látszatot kelti, hogy az eljárásban ezen szerveknek az eljárásban részt vevő más ügyfelekhez képest e „közreműködőknek” a szakhatóságokkal azonos többletjogai, hatósági jellegű jogosítványai lennének, *javasolta ezért*

<sup>144</sup> Vet. Vhr. 2. számú mellékletének 378/2011. (XII. 31.) Korm. rendelettel való módosítása

<sup>145</sup> Vet. Vhr. 2. mellékletének 2.5.–2.10. pontok.

<sup>146</sup> A villamosenergia-ipari építésügyi hatósági engedélyezési eljárásokról szóló 382/2007. (XII. 23.) Korm. rendelet

a jogalkotónak a közigazgatási eljárási törvény és az ágazati jogszabályok összhangja megteremtéséhez szükséges jogalkotási lépések megtételét.

A kiserőművek létesítésével összefüggő területrendezési panasszal kapcsolatosan megállapította a biztos, hogy a kiserőművek térségi műszaki infrastruktúra-hálózat elemeként való meghatározásával<sup>147</sup> jelenleg a teljesítmény szerinti mérete és az alkalmazott technológia alapján differenciálatlan villamosenergia-törvény szerinti szabályozást vette át, amikor valamennyi 0,5–50 MW teljesítményű kiserőmű (ideértve a szélerőmű parkot is) vonatkozásában további differenciálási szempontok nélkül megállapította a műszaki infrastruktúra hálózathoz tartozó térségi elem jelentőségét.

Az alapvető jogok biztosa megállapította, hogy a háztartási méretű kiserőművekre vonatkozó szabályozással összefüggésben a szabályozás az egyenlő bánásmód követelményét és a hátrányos megkülönböztetés tilalmát sérti, mert a rendelkezés túl széles értelmezést enged és a nem teszi lehetővé a jogalkalmazó számára 0,5–50 MW teljesítményű erőművek beruházói közötti valós, az alkalmazott technológia, erőmű típus és teljesítmény szerinti különbségeknek megfelelő mérlegelést. Emellett a háztartási méretű, 0–0,5 MW teljesítményű kiserőművekre vonatkozó szabályokhoz képest aránytalan és indokolatlan adminisztratív terhet állapít meg a kiserőművek összevont engedélyezését megelőzően, anélkül, hogy a településrendezési terv módosításának, illetve az állami főépítész területfelhasználási engedélye szükségességének a kiserőművekre vonatkozó széles teljesítményhatáron belüli valós különbségeken alapuló indokoltságát megfelelő objektív jogszabályi szempontok alapján mérlegelhetővé tenné. Ezért az ombudsman javasolta a jogalkotónak a vonatkozó szabályozásnak a fenntartható energiagazdálkodásra vonatkozó jogalkotás keretében való felülvizsgálatát.

A napenergiás szakmai közreműködő szervek által megfogalmazott panasz szerint abban az esetben, ha az 50 kVA csatlakozási teljesítményű háztartási méretű kiserőművet a rendelkezésre álló, megfelelő kifeszültségű hálózat hiányában csak középfeszültségű hálózatra van lehetőség csatlakoztatni, a teljesítménytől függetlenül le kell folytatni a *kiserőművi összevont engedélyezési* eljárást. A jelenlegi szabályozás alapján ugyanakkor – az előző pontban foglaltakkal összefüggésben – nem állapítható meg az, hogy ebben az esetben szükséges-e a kiserőművi összevont engedélyezést lefolytatását megelőzően az állami főépítész előzetes területfelhasználási engedélye, ezen 0,5 MW alatti teljesítményű erőművek tekintetében.

A jogszabály<sup>148</sup> szerint ugyanakkor a háztartási méretű kiserőművek üze-

<sup>147</sup> A településfejlesztési koncepció, a településfejlesztési program és a területrendezési terv tartalmi követelményeiről szóló 218/2009. (X. 6.) Korm. rendelet (TrtKr.) 1. § h) pontja és 7. mellékletének 1.3. „Műszaki infrastruktúra-hálózatok és egyedi építmények térbeli rendje” pontja.

<sup>148</sup> Vet 13. § (2) bekezdése

meltetői által termelt villamos energiát az adott csatlakozási ponton értékesítő villamosenergia-kereskedő köteles átvenni. A kisfeszültségű csatlakozó vezeték hiányában kiserőművi összevont engedélyköteles, egyébként 50 kVA-nél nem nagyobb csatlakozási teljesítményű erőművek esetében ezen erőművek rendszerhasználói ettől a kedvezménytől is elesnek, pusztán azért, mert nem áll rendelkezésre az elosztó hálózati engedélyes által üzemeltetett kisfeszültségű hálózat a háztartási méretű kiserőmű elhelyezkedése szerint.

Az alapvető jogok biztosa megállapította, hogy a 0-50 kVA teljesítményű háztartási méretű kiserőműveket létesíteni szándékozó rendszerhasználók homogén csoportján belül a villamosenergia-törvény kisfeszültségű hálózatra vonatkozó rendelkezése<sup>149</sup> az emberi méltóságot sértő, tartalmában az egyenlő bánásmód követelményével és a hátrányos megkülönböztetés tilalmával ellentétes szabályozást valósít meg, mert az átviteli vagy elosztóhálózat rendelkezésre álló feszültségintjétől teszi függővé a háztartási méretű kiserőmű méretű erőművekre vonatkozó kedvezményes lehetőségek alkalmazhatóságát, javasolta ezért a jogszabály megfelelő módosítását, illetve a háztartási méretű kiserőmű teljesítményének a valós fogyasztási szinthez (kb. 0,11 MW/ családi ház) való igazítását.

A biztos a projekt során hivatalból észlelte, hogy az eddigi építési jogi szabályozás szerint építési engedély és bejelentés nélkül telepíthető napenergia kollektorok és napelemek 2013. január 1-jétől az általános építési jogi szabályozás alapján építési engedély kötelesek lesznek.<sup>150</sup>

A 0,5–50 MW teljesítményű napelemes kiserőművek esetén a kiserőművi összevont engedélyt megelőzően a villamosenergia-ipari jogerős építési engedély mellett az új szabályozás az általános építési jogszabályok szerinti, párhuzamos építési engedélyezés lefolytatását, és az ebben hozott második jogerős építési engedély meglétét írja elő.

Az ombudsman jelentésében megállapította, hogy mind a háztartási méretű napelemes kiserőművek, mind a 0,5–50 MW teljesítményhatár közé eső kiserőművek esetén a 2013. január 1-jétől *hatályos szabályozás a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményébe ütközik*, valamint ellentétes a RES Irányelv Preambuluma (40) bekezdésében és 13. cikk (1) bekezdésében foglalt szabályozási szempontokkal.

*Az energetikai célra kitermelt vizek visszatáplálásának általános kötelezettsége* alól a vízgazdálkodásról szóló törvény<sup>151</sup> egyes kivételeket állapít meg.

A kivételek szerint a 2009. szeptember 30-án jogerős vízjogi üzemeltetési engedéllyel rendelkező, energetikai célú termálvíz kitermelője, valamint a

<sup>149</sup> Vet. 3. § 24. pont

<sup>150</sup> Az építésügyi és építésfelügyeleti hatósági eljárásokról és ellenőrzésekről, valamint az építésügyi hatósági szolgáltatásról szóló 312/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet szabályai alapján.

<sup>151</sup> A vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény (Vgt.)



termálvíz energetikai hasznosítását mezőgazdasági termelés céljára kitermelő 2015. június 30-ig, illetve 2020. december 22-ig a hatóság döntése alapján mentesülhet a termálvíz visszatáplálásának általános kötelezettsége alól.

Ezen kivételek mellett a vizek hasznosítását, védelmét és kártételeinek elhárítását szolgáló tevékenységekre és létesítményekre vonatkozó általános szabályokról szóló jogszabály<sup>152</sup> is megállapít egy sajátos kivételi kört, amikor úgy rendelkezik, hogy a *termálvíznek nem minősülő felszín alatti vizek energetikai célú hasznosítása* esetében a *visszatáplálási kötelezettséget* az általános szabályok alapján 2014. december 22. napjáig kell teljesíteni, vagyis a visszatáplálási kötelezettség ezen termálvíz-hasznosítók esetében ekkor „lejár”.<sup>153</sup>

A vízgazdálkodásról szóló törvény<sup>154</sup> mezőgazdasági termeléshez kapcsolódó energetikai célú termálvíz-kitermelés visszatáplálási kötelezettség tekintetében kivételt megállapító, utóbbi módosításához kapcsolódó véleményében<sup>155</sup> már jelezte az ombudsman a jogalkotónak, hogy az egészséges környezethez való alapvető jog érvényesülése szempontjából a meglévő intézményvédelmi garanciákhoz képest visszalépést valósít meg. A biztos azt is észrevételezte, hogy a módosítással a jogalkotó általános felmentést ad a környezet állapotának védelmét szolgáló kibocsátási határértékekhez kapcsolt jogkövetkezmények alól a kedvezményezettek egy meghatározott körére. Ezt anélkül teszi, hogy általános technológia-specifikus, a felszín alatti vizek mennyiségi és minőségi jó állapotát figyelembe vevő határértékek megállapításával az energetikai célú termálvíz-hasznosítás visszatáplálási kötelezettsége tekintetében általános, mindenkire egyaránt vonatkozó, objektív feltételrendszert állapítana meg. A jogszabályi kivételnek az érintettek egy körére történő megállapítása a hátrányos megkülönböztetés tilalma és egyenlő bánásmód követelménye szempontjából aggályos.

A Vízkeretirányelv<sup>156</sup> alapján a vízgazdálkodásról szóló törvény állapította meg az energetikai célra kitermelt termálvíz visszatáplálásának általános kötelezettségét. Ezzel a Vízkeretirányelvben foglalt legfeljebb 15 év határidőt az összes felszín alatti víztest jó állapotának elérésére, a felszín alatti víz kitermelése és utánpótlódása közötti egyensúly biztosításának tagállami kötelezettsége tekintetében a hazai szabályozás hatékonyan érvényesítette, a felszín alatti víztestek védelmére, javítására, helyreállítására irányuló tagállami kötelezettség alapján.

A vízgazdálkodásról szóló törvény első, 2009. évi módosításakor a 2009.

<sup>152</sup> A vizek hasznosítását, védelmét és kártételeinek elhárítását szolgáló tevékenységekre és létesítményekre vonatkozó általános szabályokról szóló 147/2010. (IV. 29.) Korm. rendelet (VízKr.)

<sup>153</sup> Vízkr. 78. § (5) bekezdésében

<sup>154</sup> A vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény (Vgt.)

<sup>155</sup> AJB-4645/2012.

<sup>156</sup> A vízvédelmi politika terén a közösségi fellépés kereteinek meghatározásáról szóló 2000/60/EK Irányelv (Vízkeretirányelv)

szeptember 30-án jogerős vízjogi engedéllyel rendelkezők tekintetében megállapított, a visszatáplálási kötelezettség alól felmentést engedő törvényi kivételhez kapcsolódóan a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa a törvénymódosítással kapcsolatos véleményében a tervezett módosításnak az egészséges környezethez való joggal összefüggésben a visszalépés tilalmába ütköző volta miatt egyet nem értését fejezte ki.

Az alapvető jogok biztosa megállapította, hogy az energetikai célú termálvíz-hasznosításhoz kapcsolódó termálvíz visszatáplálási kötelezettség megállapításának objektív feltételrendszerét a jogszabályok nem tartalmazzák átláthatóan és megkülönböztetéstől mentesen, ezzel összefüggésben *a jogi szabályozás hiánya sérti a jogállamiság elvéből fakadó jobbiztonság követelményét és az egészséges környezethez való jogot.*

A jelenleg hatályos szabályozás tekintetében egyidejűleg megállapította a biztos azt is, hogy az általános visszatáplálási kötelezettség alóli kivételekre vonatkozó jogszabályi rendelkezések *az egészséges környezethez való joggal, valamint az egyenlő bánásmód követelményével és a hátrányos megkülönböztetés tilalmával összefüggő visszásságot okoznak,* javasolta ezért a jogalkotónak az önkényesen megállapított kivételi körre vonatkozó, Alaptörvény-ellenes jogszabályi kivételek megszüntetését, és megfelelő, az egyedi engedélyezés számára egyöntetű és objektív jogszabályi feltételek megállapítását megfelelő jogalkotással.

Az állati trágyát hasznosító biogázüzemek engedélyezésére vonatkozó panasz szerint a felügyelőségek jogalkalmazási gyakorlata heterogén, az egyes hatóságok ugyanis különbözően értelmezik e biogáz üzemeket, és az eltérő értelmezés következtében vagy környezeti hatásvizsgálati eljárást, vagy egységes környezethasználati eljárást folytatnak le. Az eltérő gyakorlat hátterében a környezeti hatásvizgálatról szóló kormányrendelet<sup>157</sup> rendelkezései állnak. E jogszabály ugyanis a „Létesítmények állati tetemek és állati hulladékok ártalmatlanítására vagy újrafeldolgozására 10 tonna/napnál nagyobb kezelési kapacitással.” tekintetében környezeti hatásvizgálat kötelezettségét, míg a „Nemveszélyeshulladék-hasznosító telep 10 t/nap kapacitástól” tevékenység tekintetében egységes környezethasználati eljárás kötelezettségét állapítja meg. A felügyelőségek az állati trágyát hasznosító biogáz üzemek létesítése esetén a két tevékenységbesorolás közül az egyik alapján folytatják le eljárásukat.

A biztos vizsgálata megállapította, hogy a jogalkalmazás bizonytalansága mögött a korábbi hulladékos szabályozás bizonytalansága állt, amely nem tett egyértelmű különbséget állatai hulladék és állati melléktermék között.

A 2013. január 1-jétől hatályos új hulladékgazdálkodási törvény<sup>158</sup> sza-

<sup>157</sup> A környezeti hatásvizgálatról és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról szóló 314/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet (Kvhr.)

<sup>158</sup> A hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény (új Hgt.)

bályozása, valamint az állati melléktermékekre vonatkozó jogszabályok a korábbiakkal szemben a biogáz termeléshez hasznosított trágyát állati melléktermékként határozza meg, és az energetikai hasznosítás tartalmi meghatározása körében a biogáztermelésre kifejezetten utal. *Javasolta ezért a biztos az erre vonatkozó jogszabályi rendelkezések között speciális tevékenységi körként a trágya alapú biogáz termelés szükség szerinti önálló energetikai célú tevékenységként való meghatározását az új hulladékgazdálkodási törvény fogalomrendszerének megfelelően, amely egyértelműen megállapíthatóvá teszi a jogalkalmazó számára azt, hogy a biogáz üzemek környezeti hatásvizsgálat, vagy egységes környezethasználati engedély kötelesek lesznek, a joggyakorlat jelenlegi bizonytalanságát így megszüntetve és megelőzve.*

\*

A projektben feltárt problémák és kérdések arra mutattak rá, hogy az energetikai szerkezetváltás – csakúgy, mint a villamosenergia-piac 2008-ban kezdődő liberalizációja – csak a hagyományos, a meglévő energiaszerkezetet védő jogszabályokban meglévő akadályok fokozatos és elhatározott felszámolása mellett, és a paradigmaváltás szükségességét és lehetőségeit helyesen felismerő jogalkotás révén valósulhat meg. A tervek és az ezekben foglalt célok megvalósítása – a környezetjogi tervszerűség elve szerint – hangsúlyosan fontos ezen a területen. Noha e terveknek dogmatikai szempontból nincsen jogi kötőerejük, ezekben a tervekben hangolhatóak össze átláthatóan és egyértelműen az energiapolitikai célok, az egyes piaci szereplők és a potenciális befektetők érdekei. A megújuló technológiák fejlődése a szakemberek között vitatott, számos megoldásra váró kérdés van, a nemzetközi jó példák és esetenkénti kudarcok ugyanakkor arra mutatnak rá, hogy a jog eszközeivel a jó befektetői döntések lehetőségét lehet és kell megteremteni, és ehhez a stabil, kiszámítható, az alkotmányosságot és az alapjogokat érvényesülni engedő szabályozási környezet tervszerű megteremtésére és megvalósítására van elsődlegesen szükség.

## 3. Felelős állam – tudatos polgár

### 3.1. A műhelybeszélgetés tapasztalatai

„A válság vesztesei – a paragrafusok fogságában” projekt „Felelős állam, tudatos polgár” című tematikus műhelybeszélgetésre 2012. november 29-én került sor. A műhelybeszélgetés három témakört ölelt fel: a társadalombiztosítási rendszer változásait, a végrehajtási eljárással kapcsolatos kérdéseket, valamint az egészségügyi dolgozók helyzetét a válságban nehezedő körülmények között.

Az alapvető jogok biztosa köszöntőjében rámutatott: a válságjelenség összetett, számos szegmensből álló kérdés, a válság vesztesei közé tartozik a lakosság legnagyobb része, ám körükben is a legkiszolgáltatottabbak az eleve hátrányból induló sérülékeny csoportokhoz tartozók.

SZAJBÉLY KATALIN projektvezető először bemutatta a Válság vesztesei projekt mint „ernyőprojekt” sajátosságait, annak kiindulópontját, vagyis az alapvető jogok biztosának speciális szemléletmódjából következő válság fogalmát, annak összetettségét a projekt módszertanát és négy témakörét, a témával összefüggő ombudsmani vizsgálatokat, alkotmánybírósági indítványokat.

FARKAS ZSUZSANNA jogi főreferens „A társadalombiztosítás nyugdíjrendszerének változása az ombudsman szemszögéből” címmel tartott előadást. Az előadás keretében bemutatta a magánnyugdíjrendszerrel kapcsolatos ombudsmani fellépést és a rokkantsági ellátórendszer átalakulásával és a korhatár előtti ellátással kapcsolatos alkotmánybírósági indítványokat. A magán-nyugdíjrendszerben bekövetkező változásokkal összefüggésben beérkező beadványok értékelésével összefüggésben elhangzott, hogy az ombudsman vizsgálatot folytatott le a magán-nyugdíjrendszerben fennálló tagsági jogviszony fenntartására irányuló nyilatkozat megtételével kapcsolatos eljárásokkal összefüggésben, másrészt a magán-nyugdíjrendszerben maradó pénztárhoz tartozók társadalombiztosítási nyugellátásának összegével kapcsolatban, harmadrészt pedig az özvegyi járadék meghatározására vonatkozó jogi szabályozással kapcsolatban.

PÓSFAL GÁBOR, a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal főigazgatója az új rokkantsági ellátórendszer bemutatása során beszámolt arról, hogy mi az oka a rendszer átalakításának, milyen végrehajtási szabályok születtek ezzel összefüggésben, kitért arra, hogy hogyan változott meg a hatósági és a minősítési rendszer. Ismertette, hogy a rokkantsági rendszer át-

alakításánál irányadó szempont az egészségkárosodáson alapuló ellátások rendszerének átfogó felülvizsgálata, az ellátórendszer átláthatóságának javítása, a foglalkoztathatósági szempontok markánsabb érvényesítése.

A megváltozott munkaképességű személyek ellátásával összefüggő hatósági feladatokat szervezeti, felügyeleti szempontból is elemezte, ismertette a panasz és jogorvoslati lehetőségeket, a megváltozott munkaképességűek jelenlegi támogatási rendszerét. Beszélt továbbá a megváltozott munkaképességűek rehabilitációs foglalkoztatására költségvetési forrásból biztosított különböző pályázati lehetőségekről, fajtáiról és elbírálásukról. Szót ejtett a támogatási rendszer új eleméről, a tranzitfoglalkoztatásról.

JUHÁSZ GÁBOR, az ELTE Társadalomtudományi Kar oktatási dékán helyettese „A társadalombiztosítás nyugdíjrendszer változásai a társadalom tükrében” című előadásában kifejtette, hogy vannak a rendszerváltás óta újból és újból előtérbe kerülő kérdések, amelyek azóta is lezáratlanok. Ilyen lezáratlan kérdés az állami felelősségvállalás szerepe a rendszerben, a nyugdíjkorhatár, a rendszert meghatározó alapelvek: szolidaritási elv vagy ekvivalencia elve; valamint a nyugdíjasok munkavállalásának kérdése. Ismertette a vonatkozó jogszabályváltozásokat, és kiemelte, hogy a „reformok egymásra torlódása”, vagyis az intézményi és az anyagi jogszabályok egyidejű és gyors megváltoztatása bizonytalanságot okoz az állampolgárok körében.

DEZSŐ ADRIENN, az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala jogi főreferense ismertette a 2011-ben lefolytatott, végrehajtási eljárásokkal kapcsolatos ombudsmani vizsgálatokat és a 2012-ben ezzel kapcsolatosan indított utóvizsgálatot. A jelentésekben a biztos számos kezdeményezést fogalmazott meg, melyek az eljárás során felmerülő költségek, díjak csökkentését javasolták. Kiemelte, hogy a jogalkotó korábbi jelentések óta méltányosan rendezte a közjegyzői eljárási díj mértékét és a végrehajtást kérő képviselőként eljáró jogi képviselő munkadíját, ugyanakkor továbbra sem változott az önálló bírósági végrehajtó munkadíja, amely a legnagyobb tételt jelenti a végrehajtási költségek között. Jelezte azt is, hogy a korábbi jelentések felhívták a figyelmet arra, hogy mindaddig, amíg az eljárás költségei magasak, az adós inkább érdekelt lesz a vagyontárgyak elvonásában, mint az eredeti követelésének végrehajtási költségekkel jelentősen megnövelt megfizetésében. A végrehajtást kérő pedig nem lesz érdekelt az adós (rész) teljesítésében, hiszen a végrehajtási költségek a kielégítés sorrendjében megelőzik a hiteltarozást. Tájékoztatta a hallgatóságot, hogy a biztos ismételtén felkérte a közigazgatási és igazságügyi minisztert, hogy vizsgálja felül a bírósági végrehajtói díjszabás teljes díjrendszerét, különös tekintettel az egyetemleges adósok ellen indított végrehajtási eljárásokra, a végrehajtót megillető behajtási jutalék mértékére.

AUER KATALIN, a Magyar Bankszövetség vezető jogtanácsosa elmondta, hogy a hitelintézetek a végrehajtásban kétarcú intézmények, egyrésztől

közreműködők (adatszolgáltatók a végrehajtók felé), másrésztől érdekeltek is a végrehajtásban. Hangsúlyozta, hogy a bankszövetség által kezdeményezett végrehajtások száma nem olyan magas, mint azt sokan gondolják. Általánosságban megjegyezte, hogy a végrehajtási eljárás hatékonyságához és időtartamához viszonyítva költséges, és aránytalan terhet ró az adósra, illetve a végrehajtást kérőre a végrehajtási eljárás jelenlegi rendszere. Jelenleg a szabályozás nem ösztönzi a végrehajtókat a határidők betartására, a kötelezettségek folyamatos teljesítésére. A végrehajtók ugyanis a munkadíjuk egy jelentős részét ugyanis akkor is megkapják, ha az adott ügyben érdemi tevékenységet nem fejtenek ki. A Bankszövetség szerint meg kell teremteni a szabad végrehajtó választás lehetőségét, a végrehajtók számát meg kell emelni, mert a jelenlegi szervezet nem képes ellátni feladatát. El kell törölni a kamarai költségátalányt, jelentősen csökkenteni kell a végrehajtói díjakat, különös tekintettel az ún. behajtási jutalékra vagy sikerdíjra. Kötelezővé kellene tenni a végrehajtók számára a legalább négy órás napi ügyfélfogadást, hetente egyszer hosszabbított nyitva tartással, továbbá a jogszabályban kellene rögzíteni a végrehajtók számára, hogy az adósok és hitelezők beadványaira legkésőbb a kézhez vételtől számított tizenöt napon belül reagáljanak. A Magyar Bankszövetség sürgeti emellett a Központi Hitelinformációs Rendszer felállítását is.

BALOGH ZOLTÁN, a Magyar Egészségügyi Szakdolgozói Kamara elnöke előadásában a közttestület által képviselt egészségügyi szakdolgozói jövedelememeléssel kapcsolatos célkitűzésekről számolt be. Áttekintette az első lépcsőben megvalósult intézkedéseket, ezek korrekciós lehetőségeit. Bemutatta a 2013-ban második lépcsőként javasolt jövedelem szinten tartást, illetve béremelést. Történeti visszatekintése keretében kitért arra, hogy a 2002-ben történt az utolsó jelentős béremelés az egészségügyi ágazatban, 2011-ben a Semmelweis Terv illetménypótlék emelést határozott meg, 2011 novemberében az egészségügyért felelős államtitkár bejelentette a 2012. évi módosítást és a 2011. évi 3 havi illetménypótlék egyösszegű kifizetését. 2012. január 5-én került sor egy széleskörű egyeztetésre az egészségügyi ágazatban történő béremelésről, az egészségügyi kormányzat javaslata szerint 15 milliárd Ft az orvosoknak, 15 milliárd Ft a szakdolgozók részére lett előirányozva. Ez az arány a kamara szerint azonban nem eredményezett igazságos elosztást.

Ismertette többek között a humán-egészségügyi ellátás területén dolgozók nettó átlagkeresetének alakulását. Hangsúlyozta: a kamara elsődleges feladatának látja a bértábla-korrekció elvégzését. Különösen a megszakítás nélküli munkarendben dolgozók bérkompenzációja a legégetőbb. A kamara fő célkitűzése továbbá, hogy a béremelésben még részesülő, kórház-higiénikus, szociális munkások, egészségügyi ügyviteli szervezők is részesüljenek bérkompenzációban. Az elnök ismertette továbbá a 2013-ra szóló kamarai javaslatokat, a Semmelweis Tervben szereplő munkahelyi

pótlék legalább 50%-os emelését, az egészségügyi szakképesítéssel rendelkező, szociális területen dolgozók ápolók, szakápolók jövedelememelési lehetőségeinek áttekintését, valamint az intézkedések szektor semleges végrehajtását.

DR. KISS GYÖRGY, a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának egyetemi tanára felkért hozzászólóként beszélt egyrészt a „nyugdíjas munkavállaló” alkotmányjogi és munkajogi aspektusáról, másrészt a munkaerőpiacon megjelenő „harmadik rendről”, a munkavállaló és az önfoglalkoztatott közötti csoportról, amelybe Magyarországon mintegy 80 000 ember tartozik.

DR. HOMICSKÓ ÁRPÁD OLIVÉR, a Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar nemzetközi és tudományos dékánhelyettese, valamint a Munkajogi és Szociális Jogi Tanszék egyetemi docense hozzászólásában felvetette, hogy a munkaalapú társadalom/állam vajon tényleg a jóléti társadalom/állam végét kell-e hogy jelentse. A jóléti állam kialakulása a második világháború utánra tehető, amikor a szociális ellátórendszer az egész társadalomra ki kívánták terjeszteni, mindezt annak érdekében, hogy emberi méltóságát mindenki meg tudja őrizni, aki rövidebb, vagy hosszabb időre reprodukciós zavarhelyzetbe kerül (pl.: betegség, baleset, munkanélküliség, öregség, gyermekvállalás stb.). A jóléti társadalom hosszú folyamat eredményeként jöttek létre, és nagyon fontos szerepet töltött be alakulásukban a foglalkoztatottság magas szintje, a megfelelő jövedelem, hiszen ennek révén vált lehetővé a nagyobb mértékű jövedelem újraelosztás a különböző társadalmi csoportok között. A jóléti állam szociális ellátórendszerre ötvözi egymással a biztosítási elvet, a segélyezési elvet és a normativitás elvét. A jóléti társadalom alapjának is a munkát kell tekinteni, hiszen jövedelem szükséges ahhoz, hogy a különböző szociális transzferek (járulék, adók) keresztül legyen mit újraosztani. A munkaalapú társadalom csak a szociális ellátások rendszerével együtt képzelhető el, hiszen reprodukciós zavarhelyzetekkel élete folyamán mindenki találkozik valamilyen formában.

A magánnyugdíj-rendszer helye a nyugdíjrendszerben nehezen határozható meg, hiszen önkéntes alapon korábban is lehetőség volt önkéntes nyugdíj megtakarítás elérésére. A vegyes típusú nyugdíjrendszer (társadalombiztosítási és kötelező magánnyugdíj együttes) megőrzése szükséges lett volna, hiszen a jövőben a demográfiai problémák, az alacsony születések száma, az elöregedő társadalom, a foglalkoztatottság nem megfelelő szintje miatt nem lesz megfelelő aktív korú személy, akik az inaktív korúak ellátását ki tudják majd termelni. A felosztó-kirovó elv mellett fontos lett volna egy kötelező tőkefedezeti rendszer működtetése is, hiszen jelenleg az alacsony jövedelmi szintek miatt a társadalomnak csak kis része tud önkéntes megtakarításokkal idős korára félretenni. Az egyén szempontjából pedig a tulajdonhoz való jog erősíthette volna a vegyes rendszer

létjogosultságát, hiszen a saját tulajdon érzette erős biztonságot nyújt. A felosztó-kirovó rendszer nem tud olyan biztonságérzetet nyújtani, mint a tőkefedezeti elven működő pénztárak. A kettő megfelelő összhangjával biztosítható lett volna a kiszámítható nyugdíjas kor.

A megváltozott munkaképességű személyek ellátásai tekintetében a rehabilitációs ellátással kapcsolatosan felvetette, hogy az legfeljebb a folyósítás kezdetétől számított három évig nyújtható. Kérdéses, hogy mi történik akkor, ha valaki kimeríti a rendelkezésre álló három évet, de rokkantsági ellátásra nem szerez jogosultságot, viszont esetleg további rehabilitáció alapján visszavezethető lenne a munka világába. Ezt a kérdést a törvény nem rendezi. Szintén kérdésként merül fel, hogy fel vannak-e készülve a munkáltatók arra, objektív módon adottak-e a feltételek arra, hogy a rehabilitációs ellátásban részesülő személyek foglalkoztatásáról gondoskodjanak, van-e elegendő és megfelelő munkahely az ő foglalkoztatásukra.

BARABÁS GYULA, a Széchenyi Hitelszövetség elnöke felkért hozzászólóként elmondta, hogy a végrehajtók tekintetében elsősorban a fekete- és szürkegazdaságban működő vállalkozásokkal van gond, problematikus továbbá, hogy a statisztikai adatok nem tükrözik a valóságot teljes mértékben, sok alkalmatlan megoldás született az elmúlt években mind a pénzügyintézetek, mind pedig az adósok szemszögéből nézve. Véleménye szerint a kényszerértékesítési kvóta sok esetben nem jó megoldás, továbbá kitért az „alkalmatlan pénzügyi termékek” problematikára is.

NAGY FERENC, a Magyar Orvosi Kamara (továbbiakban MOK) főtitkára felkért hozzászólóként ismertette a MOK „Életpálya Terv”-ét, ennek során kifejtette, hogy az orvostársadalom évtizedek óta elégedetlen bérhelyzetével, a bérszínvonallal, a bérarányokkal, mely különösen az utóbbi években romlott. A MOK évi előrelépést és inflációkövető bértábla alapján történő, mielőbbi, diszkriminációmentes bérrendezést javasol, ugyanakkor problematikus, hogy a béremelés folytatását nem látják garantálva a jelenlegi helyzetben az orvosok. A főtitkár hangsúlyozta, hogy a bérek nincsenek arányban azzal a felelősséggel, amellyel az orvoslás együtt jár. A diploma megszerzése után az a képzési rendszer, igény, követelmény, elvárás, amiben az orvosok részt vesznek, olyan folyamatos szellemi és egyre inkább az egyén által befektetett anyagi energiákat követel és emészt fel, melyet egyre nehezebb megfelelő színvonalon előteremteni és pótolni.

A főtitkár kitért a hálapénz kérdéskörére, mely az 1950-es évek óta létezik, aminek a mindenkori hatalom, legyen az bármilyen, nagyon sok hasznát vette, mert az orvostársadalmat – ezzel „kézben lehetett tartani”, ugyanakkor megtakarítást is jelentett a mindenkori gazdaságnak. A hálapénz egyik oka az orvosok megalázóan alacsony fizetése, mögötte pedig az egészségügyi rendszer zavara áll. Jelenleg a jogszabályok és a társadalmi felfogás bizonyos határok között a hálapénzt eltűri. A Kamara elutasítja a hálapénz intézményét, mely gyakran kötődik szakterülethez, pozícióhoz



és számos szubjektív tényezőhöz, feszültséget tart fenn az orvostársadalomban, megalázó, mind az orvosok, mind a betegek szemszögéből, továbbá veszélyezteti az orvos függetlenségét is.

Kiemelte a főtitkár azt is, hogy fontos lenne, hogy a szakképesítés megszerzése után öt évvel olyan szakmai szintet érjen el a szakorvos, hogy a szakterületén önállóan tudjon dolgozni, a szakképesítés után tíz évvel a szakma önálló vezetésére alkalmas tudással, ennek megfelelő munkabeosztással, önálló döntési lehetőséggel rendelkezzen. Lényeges a megfelelő színvonalú továbbképzések biztosítása és a megszerzett új ismeretek alkalmazási lehetősége a munkahely szakmai besorolásának megfelelően.

A vitában elsőként CSER ÁGNES, a Magyarországi Munkavállalók, Szociális és Egészségügyi Ágazatban dolgozók Demokratikus Szakszervezetének elnöke szólalt fel, és kifogásolta, hogy az ombudsmani vizsgálat – a jogszabályok és az egyedi panaszok mellett – miért nem terjedt ki az aktuális politikai hatalomgyakorlás módjára, véleménye szerint az ombudsmannak a reprezentatív szervek és a kormány viszonyát is görcső alá kellene vennie.

Ezt követően TATOSNÉ TAKÁCS ADRIENN, a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal képviselője – elsősorban Juhász Gábor előadására reflektálva – védelmébe vette a kialakított szabályozást. Jónak tartotta azt, hogy egyes csoportok esetében három év a rehabilitáció felső határa, tekintettel arra, hogy felső határnak lennie kell, és orvosilag másfél év szokott lenni a sikeres rehabilitáció. Rámutatott továbbá, hogy döntő többségükben a korábbi ellátottak az új rendszerben is ellátottak maradtak.

A felszólalásokra reagálva JUHÁSZ GÁBOR megerősítette a véleményét, hogy a szabályozás a társadalom szemében a védelmi szinttől való visszalépést jelent. SZAJBÉLY KATALIN válaszában kifejtette, hogy az ombudsman a politikai hatalomgyakorlás módját nem vizsgálhatja.

SZABÓ JÓZSEF (Hiteles mozgalom) kifogásolta, hogy az állami szerv nem foglalkozik a devizakárosultakkal. Lényegében egyedüli jogérvényesítési út a peres eljárás, ez azonban rendkívül lassú, költséges, további problémaként jelezte, hogy a per illeték összegét megemelték, ez pedig szintén a jogérvényesítés nehezítése irányába hat. Ilyen jogérvényesítést nehezítő tényező továbbá, hogy azokban az esetekben, amikor a bíróság idézés kibocsátása nélkül szünteti meg az eljárást, az illetéket az adósra terheli. Másodikként pedig az *önálló bírósági végrehajtók képviselője* vette védelmébe a végrehajtási eljárás szabályait, kifejtve, hogy a végrehajtók mind jogilag, mind erkölcsileg jogosultak a végrehajtási díjra és költségeik fedezésére.

## 3.2. A végrehajtási eljárással kapcsolatos alapjogi problémák a válságban

### 3.2.1. A pénzforgalmi szolgáltatónál kezelt pénzösszegre vezetett végrehajtások<sup>159</sup>

Az ombudsman 2004-ben<sup>160</sup> már foglalkozott a pénzforgalmi szolgáltatónál kezelt pénzösszegre vezetett végrehajtások kérdéskörével. A jelentés kiadása óta eltelt hosszú idő alatt a vonatkozó szabályozás több ponton módosult, a jelentésben megfogalmazott kezdeményezések közül azonban többet nem fogadott el az érintett szerv. Az elmúlt években ugyanakkor jelentős számú panasz érkezett a hatósági átutalási megbízással, a bírósági végrehajtási eljárásról szóló törvény<sup>161</sup> szerinti, a végrehajtás alól mentes pénzösszegek bankszámláról történő leemelésével kapcsolatosan, ezért ezzel a kérdéskörrel kiemelten foglalkozott a biztos a Válság vesztesei projekt keretében is.

A vizsgálat keretében a biztos tájékoztatást kért a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumtól, a Nemzeti Fejlesztési Minisztertől, az Emberi Erőforrások Minisztériumától, a Magyar Bírósági Végrehajtó Kamarától (továbbiakban: Kamara), és a Magyar Bankszövetségtől.

A végrehajtásról szóló törvény szabályozza a munkabérre és egyéb járandóságra vezetett végrehajtások szabályait, köztük a mentes juttatások körét. Eszerint mentes a letiltás alól többek között az átmeneti segély, ideértve a meghatározott célra kapott segílyt is, az aktív korúak ellátására való jogosultság keretében megállapított pénzbeli ellátás, az időskorúak járadéka, a munkanélküliek jövedelempótló támogatása, az ápolási díj, anyasági támogatás, a rokkantsági járadék és a vakok személyi járadéka, a törvényen alapuló tartásdíj, a nevelőszülő részére nevelési díj, és családi pótlék, az ösztöndíj és a fogyatékosági támogatás.<sup>162</sup>

Ezzel szemben a pénzforgalmi szolgáltatónál kezelt, az adóst megillető pénzösszeg – két kivétellel – teljes összegben végrehajtás alá vonható.<sup>163</sup> Egyrészt az öregségi nyugdíj legalacsonyabb mértékének megfelelő összeg mindenképpen mentes a végrehajtás alól, azzal a korlátozással, hogy gyermektartásdíj és szüléssel kapcsolatos költség végrehajtására irányuló eljárás esetén ennek az összegnek is végrehajtás alá vonható az 50%-a. A mentesség ennél tovább terjed abban az esetben, ha a számla egyenlege alacsonyabb az öregségi nyugdíj négyszeresénél. A szabály ebben az esetben az, hogy az öregségi nyugdíj legalacsonyabb összege és az annak négyszerese közötti összeg 50%-a is mentes a végrehajtás alól, az ezt meghaladó rész korlátlanul végrehajtás alá vonható.

<sup>159</sup> Az alapvető jogok biztosának jelentése az AJB-2583/2012. számú ügyben <http://www.ajbh.hu/allam/jelentes/201202583.rtf>

<sup>160</sup> OBH-4325/2004. számú jelentés

<sup>161</sup> 1994. évi LIII. törvény a bírósági végrehajtásról (a továbbiakban: Vht.)

<sup>162</sup> Vht. 74. §

<sup>163</sup> Vht. 79/A §.

A végrehajtásról szóló törvény szerint a pénzforgalmi szolgáltatónál több számlatulajdonos tulajdonában álló számlán kezelt pénzösszeg bármelyik számlatulajdonossal szemben fennálló követelés fejében teljes összegben végrehajtás alá vonható.<sup>164</sup>

A gyakorlati problémát a közigazgatási és igazságügyi miniszter álláspontja szerint az okozza, hogy a végrehajtás alól egyébként mentes juttatások más és más módon juthatnak el az adósokhoz. A *pénzösszeg végrehajtás alá vonhatósága tekintetében* ugyanakkor *nem annak okán van különbség egyes esetek között, hogy postai úton vagy bankszámlán érkezik a végrehajtási eljárás adósához egy szociális juttatás, hanem abban a tekintetben, hogy a járandóságot folyósító szervtől tiltják le vagy pedig már az adós vagyonaiba került pénzösszegként.* Ennek alapján lényegében három eset lehetséges: ha a járandóságot folyósító szervtől tiltják le, akkor még nem került az összeg az adós vagyonaiba, ilyen letiltás során pedig érvényesülnek a letiltás alóli mentesség szabályai, ha a juttatást az adós részére postai úton kifizetik, akkor mint nála lévő készpénz (az összes többi készpénzzel együtt) teljes összegben végrehajtás alá vonandó; ha a juttatást az adós bankszámlájára utalják, akkor mint az adós számlapénze, a számlán lévő, más eredetű pénzösszegekkel együtt vonható végrehajtás alá ún. átutalási végzéssel vagy hatósági átutalási megbízással, ez esetben ugyancsak mentes a pénzösszeg egy része a végrehajtás alól a végrehajtási törvény fent hivatkozott szabályai szerint.<sup>165</sup> A különbségtétel indoka, hogy az adott pénzösszeg eredetére alapozott letiltási mentesség csak addig érvényesülhet, amíg az adós részére járó különböző juttatások összegei még nem olvadtak össze az adós egyéb vagyonával. *A munkáltató által kifizetendő munkabér, folyósító szervtől származó járandóság, valamint a bankszámlán tartott összegek mentességére vonatkozó eltérő szabályokat az indokolja, hogy az utóbbi esetében a jogcím, eredet megállapítása technikailag lehetetlen, a számla egyenlege ugyanis nem ad információt arra vonatkozóan, hogy az azon lévő összegek milyen jogcímen kerültek a számlára és arra sem, hogy a különböző jogcímű összegek, illetve maradványaik milyen arányban képezik részét a számla egyenlegének.* Ezzel a helyzettel a jogalkotó nem mehet szembe, alkotmányos kötelezettségét sértené meg ugyanis akkor is, ha végrehajthatatlan jogszabályt alkotna. Ezért tehát a mentesség biztosítására más eszközt kell alkalmazni; ez található a végrehajtásról szóló törvény 79/A. §-ában, amely nem az adott pénzösszeg eredetére, hanem a számlaegyenleg öregségi nyugdíj mértékéhez viszonyított összegére figyelemmel biztosít mentességet.

A miniszter álláspontja szerint a végrehajtási jog biztosítja az adós (és ezáltal gyermeke) létfenntartásához szükséges, bankszámlán kezelt összegek végrehajtási eljárás alóli, bizonyos mértékű mentesülését.

<sup>164</sup> Vht. 79/C. § (1) bekezdés

<sup>165</sup> Vht. 79/A. §

Az emberi erőforrások minisztere válaszlevelében jelezte, szakmailag egyetért azzal, hogy a végrehajtás szempontjából ugyanaz a mentesség érvényesüljön a postai úton kifizetett juttatásoknál, mint a bankszámlára érkező támogatásoknál. A végrehajtásról szóló törvény ez irányú módosítását 2011 júliusában kezdeményezték is a közigazgatási és igazságügyi miniszternél. A közigazgatási és igazságügyi tárca válaszlevelében azonban arról tájékoztatta a minisztert, hogy pénzügytechnikailag nem látják biztosítottak a bankszámlára beérkező összegek jogcím szerinti megbontását és ennek megfelelően a végrehajtás korlátozását. A nevelőszülők tekintetében javasolják, hogy a nevelőszülők lehetőleg nyissanak külön számlát a náluk elhelyezett gyermekek után járó juttatások fogadására, ezzel is elősegítve a gyermek után járó ellátások és a nevelőszülői jövedelem elhatárolását.

A nemzetgazdasági miniszter válaszlevelében tájékoztattott, hogy a megkeresésben felvetett kérdések, problémák orvosolására a közelmúltban több alkalommal is indultak kezdeményezések. A végrehajtási eljárás kapcsán valóban fontos – és kényes kérdésként merül fel az adós jogainak védelme. A pénzforgalmi szolgáltatóknál kezelt pénzösszegeknél például nem vizsgálható a mentesség arra való tekintettel, hogy ez a fizetési megbízásoknál kötelező jogcímezés bevezetését feltételezné, amely a kapcsolódó uniós jogszabályok előírásaival, valamint a fizetési forgalom általános nemzetközi szabványaival ellentétes volna.

A kamara elnöke válaszlevelében két megoldást tett a probléma orvoslására: „Az első a német mintát követve az lehetne, ha természetes személyek esetén bevezetnék az ún. „mentes számla” intézményét, amely a fizetési számla egyfajta alszámlája lehetne. Az ilyen számlára kizárólag olyan összegeket lehetne utalni, amelyek mentesek a végrehajtás alól. A visszaélések megelőzése érdekében meg kellene határozni a számlán tartható összeg maximumát. Németországban ez valamivel több, mint 1000 euró. A megoldás hátránya, hogy bonyolult szabályozást és technikai feltételeket igényel, bevezetése mindezért hosszadalmas és költséges. Kétségtelen tény azonban, hogy megvalósítása tiszta jogi helyzetet eredményez és kizárja a banki tévedések lehetőségét. A másik javaslat, hogy ha a mentes összeg a jelenleginél egyszerűbb módon kerülne meghatározásra. Célszerű lenne egy fix összeg megjelölése, olyan mértékben, amely biztosítja az adós megélhetését. Például ilyen lehet az öregségi nyugdíj háromszorosának, vagy akár négyszeresének megfelelő összeg. A pénzügyintézeteknek nem okozhat nehézséget egy ilyen, viszonylag állandó mértékű mentes összeg kezelése.”

A Magyar Bankszövetség tájékoztatása szerint ezek az összegek akkor sem maradnak védelem nélkül, ha a kifizetésük bankszámlára történő utalással történik, mert ebben az esetben a végrehajtásról szóló törvény 79/A. §-ában rögzített korlátozások érvényesülnek. A végrehajtásról szóló törvény

módosítása nélkül a külön alszámlán történő kezelés sem mentesítené a végrehajtás alól az itt kezelt összegeket. Jelezték azt is, hogy az alszámla fogalmát a hatályos pénzforgalmi törvény nem ismeri, ezért ez utóbbi módosítása is szükséges lenne, ha a mentes összegeket azon tartanák nyilván.

A fenti információkat mérlegelve az Alkotmánybíróság által alkalmazott „önkéntes megkülönböztetés tilalma”<sup>166</sup> tesztjét végezte el a végrehajtásról szóló törvény fent idézett rendelkezéseivel kapcsolatosan. Alkotmányos visszaságot okozó diszkriminációról akkor van szó, ha ugyanazon homogén csoportba tartozó személyeket eltérően vagy, ha különböző homogén csoportba tartozókat – a lényeges különbségeket figyelmen kívül hagyva – azonosan kezelnek.

Megvizsgálta ennek keretében, hogy az adósok között pénzeszközök kezelésének helye alapján történő megkülönböztetése kiállja-e az ésszerűségi tesztet, vagyis „kellő súlyú alkotmányos indoknak”<sup>167</sup>, illetve „tárgyilagossá mérlegelés szerint ésszerű indoknak”<sup>168</sup> minősíthető-e. Ennek során azt tekintette át, hogy a jogalkotó kellőképpen mérlegelte-e a szabályozás mellett szóló érveket, megfelelően és ésszerű indokok alapján választotta-e ki a jogalanyok azon csoportjait, amelyekre kiterjedt, valamint az azonos helyzetben lévő jogalanyokat egyenlőként kezelte-e. A jelentésben a biztos megállapította, hogy az adós pénzeszközök kezelésének helye nem minősül tárgyilagossá mérlegelés szerinti ésszerű indoknak. A végrehajtási eljárás során az adósok homogén csoportot alkotnak, így közöttük – aszerint, hogy pénzeszközöket pénzügyi intézmény kezeli-e vagy pedig azokat otthon tartják-e, de semmilyen más, alkotmányosan indokolható ismérv szerint sem – nem tehető különbség. Így az adósok közötti – pénzeszközök kezelésének helye szerinti – különbségtétel a hátrányos megkülönböztetés tilalmával összefüggő visszaságot okoz.

Az ombudsman kifejtette azt is, hogy alkotmányos joggal összefüggő visszaság közvetlen veszélyét okozza, ha a természetes személy, adós pénzügyi intézménynél kezelt pénzeszközére vezetett végrehajtás alól nem mentesek a jogszabályban felsorolt juttatások (például átmeneti segély vagy ápolási díj), mert így azokat hatósági aktussal más, az eredeti rendeltetésükkel ellentétes célra vonják el. Azok végrehajtás alóli mentességét az indokolja, hogy a juttatás a létfenntartást vagy a hátrányos helyzet enyhítését szolgálja. Számos panasz érkezett a Hivatalhoz az elmúlt néhány hónapban azzal kapcsolatosan, hogy a hivatásos nevelőszülő részére folyósított juttatásokat hatósági átutalási megbízás útján leemelték a számláról, ellehetetlenítve a nevelt gyermekek gon-

<sup>166</sup> Más néven: „általános racionalitási teszt” vagy „ésszerű indok követelménye”.

<sup>167</sup> Lásd pl. 53/1992. (X. 29.) AB határozat; 54/1992. (X. 29.) AB határozat; 25/1993. (IV. 23.); 33/1993. (V. 28.) AB határozat; 10/2001. (IV. 11.) AB határozat; 45/2003. (IX. 26.) AB határozat stb.

<sup>168</sup> 35/1994. (VI. 24.) AB határozat; 45/1995. (VI. 30.) AB határozat; 6/1997. (II. 7.) AB határozat; 20/1999. (VI. 25.) AB határozat; 27/2001. (VI. 29.) AB határozat

dozását. Mint ahogy korábban a biztos jelezte a védelemre és gondoskodásra a gyermek mindenkivel szemben igényt tarthat. A fentiekre tekintettel az ombudsman jelentésében megállapította, *hogy pénzügyi intézménynél kezelt, egyébként végrehajtás alól mentes juttatás is gyakorlatilag korlátozás nélkül végrehajtás alá vonható, ami alkalmas arra, hogy a gyermekek megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggő visszásság közvetlen veszélyét okozza.*

A jelentésben jelezte továbbá, hogy közös számla esetén a nem adós számlatulajdonos *tulajdonhoz való joga sérülhet* abban az esetben, amikor a tulajdonában álló pénzüsszeget egy másik, adós számlatulajdonossal szemben fennálló követelés fejében teljes összegben végrehajtás alá vonják.

Az Alaptörvény szerint<sup>169</sup> az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható. Az egyes alapjogok korlátozhatóságával kapcsolatban az Alkotmánybíróság a szükségesség, alkalmasság, arányosság hármast követelményét határozta meg.<sup>170</sup>

Az Alkotmánybíróság a tulajdonhoz való jog korlátozásának megítélésére azonban az általános alapjog-korlátozási tesztnél enyhébb mércét alkalmaz, amíg ugyanis a szükségességi-arányossági teszt esetében alapjog-korlátozás céljaként más alapjog vagy alkotmányos érték szolgálhat, addig a tulajdonhoz való jog korlátozását a közérdek is alkotmányosan indokolhatóvá teheti.

A biztos álláspontja szerint a fenti esetben a tulajdonhoz való joggal szemben nem áll másik alapjog, szabadság vagy alkotmányos érték, illetve közérdek. Erre tekintettel az ombudsman megállapította: *a végrehajtásról szóló törvény azzal, hogy a nem adós számlatulajdonos tulajdonában álló pénzüsszegegre történő végrehajtást kötelezővé teszi, állandósítja a tulajdonhoz való joggal összefüggő visszásság bekövetkeztének közvetlen veszélyét.*

A jelentésben feltárt, alkotmányos joggal összefüggő visszásságok orvoslása és jövőbeni bekövetkezése lehetőségének megelőzése érdekében, ismételten felkérte a közigazgatási és igazságügyi minisztert, hogy kezdeményezze a bírósági végrehajtásról szóló törvény olyan irányú módosítását, amely biztosítja, hogy – az adósok közötti hátrányos megkülönböztetés nélkül – valóban mentesek legyen a végrehajtás alól a törvényben ekként felsorolt juttatások; továbbá kezdeményezze a törvény módosítását, illetve kiegészítését a nem adós számlatulajdonos tulajdonhoz való jogának biztosítása érdekében.

<sup>169</sup> Alaptörvény I. cikk (3) bekezdés

<sup>170</sup> 30/1992. (I.26.) AB határozat, ABH 1992. 167., 171.

### 3.2.2. A végrehajtási eljárás során felmerülő költségekkel kapcsolatos utóvizsgálat<sup>171</sup>

A Bankszövetség és a hitelintézetek is jelezték, hogy *méltányosan rendezte a közjegyzői eljárási díj mértékét* a végrehajtásról 2012. január 1-jétől hatályos módosítása, így a végrehajtást kérő ugyanazon közjegyzői okirat alapján, ugyanannak a követelésnek a végrehajtását több, egyetemlegesen kötelezett adóssal szemben egyidejűleg kéri, csak az egyik adóssal szemben előterjesztett végrehajtási kérelemre kell megfizetni a fenti díjat, a további adóssal szemben előterjesztett végrehajtható okirat kiállítási kérelemre 5000 Ft díjat kell adósonként megfizetni. Ugyanakkor több hitelintézet tájékoztatott arról, hogy a közjegyzők a fenti jogszabályhelyet nem alkalmazzák az egyetemleges kezesekkel és dologi adós, zálogkötelezettekkel szemben. Szintén jelezték a megkeresettek, *hogy a végrehajtást kérő képviseletében eljáró jogi képviselő díja is változott*. A rendelet 2012. július 7-től hatályos rendelkezése szerint, ha a végrehajtást kérő ugyanazon határozat vagy okirat alapján, ugyanannak a követelésnek a végrehajtását több, egyetemlegesen kötelezett adóssal szemben egyidejűleg kéri, a végrehajtás elrendelése iránti kérelem ügyvédi munkadíja az adósok számától függetlenül egyszer számítható fel, és az egyik adóson felüli többi adósonként további 4000 Ft. Szintén új rendelkezés, hogy a fenti esetben benyújtott (a végrehajtható okirat kiállítása iránti) kérelem elkészítésére vonatkozó költségátalány az adósok számától függetlenül csak egyszer számítható fel teljesen, és az egyik adóson felüli többi adósonként további 1500 Ft.

*A végrehajtói díjszabással kapcsolatosan az alábbi észrevételeket tették a hitelintézetek.*

Továbbra is problémát jelent *az eljárás kezdetén megfizetendő végrehajtói költségőleg*. Álláspontjuk szerint nem felel meg a normavilágosság követelményének a díjrendelet, mivel nem állapítható meg egyértelműen, hogy a 75 000 Ft összegű felső korlát az eljárás kezdetén megfizetendő összegre, vagy csak a költségátalány 50%-ára vonatkozik-e. Tapasztalataik szerint a végrehajtók gyakorlata sem egységes ebben a kérdésben.

*A végrehajtási eljárás szünetelésekor a végrehajtót megillető munkadíjjal kapcsolatosan továbbra sem egységes a joggyakorlat.* A Bankszövetség válaszlevele szerint az egymásnak ellentmondó gyakorlat jogszabályi szintű rendezése szükséges. Ez a probléma a Nemzeti Eszközkezelő működését is akadályozza, mert a végrehajtás alá vont ingatlan Eszközkezelő általi megvásárlása esetén is igényt tart a díjazásra a végrehajtó, annak ellenére, hogy nem történt végrehajtási értékesítés. Az Eszközkezelő általi vásárlás estén a hitelező bank lemond a meg nem térült követeléséről, ugyanakkor, a jelen-

<sup>171</sup> Az alapvető jogok biztosának jelentése az AJB-4576/2012. számú ügyben <http://www.obh.hu/allam/jelentes/201204756.rtf>

legi szabályok mellett még viselnie kellene a tetemes végrehajtási költséget is, amelyet a végrehajtó felszámít. Sokszor ez is lehet a gátja annak, hogy a hitelező megadja az adósnak a Nemzeti Eszközkezelő programjában való részvételhez való hozzájárulást.

*A bankszövetség néhány szabályozási javaslatot is megfogalmazott válaszában.* Többek között jelezték, hogy nagyon hasznos lenne mind az ügyfél mind a végrehajtást kérő számára, ha kötelezővé tennék végrehajtóknak a legalább 4 órai napi ügyfélfogadást, hetente egyszer hosszabbított nyitva tartással (a végrehajtó hivatali szervezete útján is meg tudja valósítani az ügyfelek tájékoztatását, lehetővé tudja tenni az aktába való betekintést, hiszen titkárnő, végrehajtójelölt, végrehajtási ügyintéző is el tudja látni ezeket a feladatokat). Kötelezővé kellene tenni a jogszabályban a végrehajtók számára, hogy az adósok és hitelezők beadványaira legkésőbb a kézhez vételtől számított 15 napon belül reagáljanak, illetve, hogy az irodákat hivatali időben telefonon a hitelezők és az adósok elérhessék és ott érdemi választ kaphassanak a folyamatban lévő ügyekben.

*A Magyar Országos Közjegyzői Kamara* levelében jelezte többek között, hogy 2012. január 1-jével, az illetékekről szóló törvény<sup>172</sup> módosulása folytán a végrehajtási eljárás illetékének maximuma jelentősen, 350 000 Ft-ra növekedett.<sup>173</sup> A bírósági végrehajtásról szóló törvény közjegyzői díjat szabályozó 31/E. §-a a díjmaximum tekintetében ugyanakkor nem változott, az továbbra is maradt 150 000 Ft. Az illetékek összegének emelkedése tehát – a közjegyzői díjmaximum változatlansága ellenére – azzal a következménnyel jár, hogy bizonyos ügyérték-tartományban a bíróság által történő végrehajtás-elrendelésért a korábbinál jelentősen magasabb, akár több mint kétszeres mértékű összeget kell fizetni.

*A Magyar Bírósági Végrehajtó Kamara* elnöke válaszlevelében fontosnak tartotta kiemelni, hogy a szervezetben mintegy 2000 fő dolgozik, akiknek ezekből a bevételekből kell bért és járulékot fizetni, az infrastruktúrát, helységet, eszközöket, gépjárműveket biztosítani. Tájékoztatta a biztost arról is, hogy korábbi jelentésben kiszámolt magas díj bruttó bevétel. Az ott megjelölt összegből a végrehajtót ténylegesen megillető adózás előtti eredmény annak 15–20%-a, adózást követően még ennél is kevesebb. A jogszabályban rögzített végrehajtói díjakkal kapcsolatos álláspontja, hogy a jelenlegi díjazási szabály úgy lett kialakítva, hogy a kis ügyértékű, veszteséges ügyek kieső bevételeit a nagyobb ügyekben keletkezett nyereség kiegészíti és mindez összességében a szervezetet működtető irodáknak biztosítja a zavartalan működéshez szükséges 15-20% körüli nyereséget. A rendszer jelenleg egy kényes egyensúlyban van, amelyet nem szabad felelőtlenül megbontani, ha az egyik eleméhez hozzányúlunk, akkor óhatatlanul kompenzálni kell

<sup>172</sup> 1990. évi XCIII. törvény az illetékekről (Itv.)

<sup>173</sup> Itv. 42. § (1) bekezdés d) pont



a másik oldalon. Véleménye szerint a díjazás jelenlegi struktúrája az ügyek 85%-ában lehetővé teszi, hogy állampolgárok széles tömegei viszonylag alacsony összeg ellenében színvonalas jogszolgáltatást kapjanak.

*Az ombudsman jelentésében jelezte, hogy a hatályos szabályozás szerint végrehajtási záradék kibocsátására vagy az okiratot készítő közjegyző vagy bíróság jogosult. A közjegyzői hatáskörbe tartozó végrehajtási záradék kibocsátása iránti kérelem eljárási díja az ügyérték 1%-a, de legalább 5000 forint, legfeljebb 150 000 forint. Abban az esetben, ha az iratot a bíróság látja el végrehajtási záradékkal, az illetékekről szóló törvény szerinti eljárási illetéket kell fizetni. Az illeték mértéke – 2012. január 1. napjától – az ügyérték 1%, de legalább 5000 forint, legfeljebb 350 000 forint, ha a végrehajtás fogantatása a törvényszéki végrehajtó feladatkörébe tartozik, 3%, de legalább 8000 forint, legfeljebb 750 000 forint. Utalt arra is, hogy az adott közfeladat ellátásának módjában, költségében nem alakulhat ki nagymértékű különbség pusztán amiatt, hogy azt bíróság, vagy más szerv látja el. Az illetékekről szóló törvény módosításával azonban a nagyobb ügyértékű követelések végrehajtási költségei jelentősen növekedtek, ha a záradék kibocsátásra a bíróság rendelkezik hatáskörrel. Önmagában a jogállamiság elvével összefüggő visszásság veszélyét hordozza az a helyzet, hogy ugyanazon hatósági feladat – jelen esetben a végrehajtási záradék közjegyző vagy bíróság általi kibocsátása – ellátásának költségei jelentősen eltérnek egymástól.*

*A biztos változatlan tartalommal fenntartotta továbbá a korábbi jelentésben megfogalmazott megállapítást is, miszerint a végrehajtói díjrendelet nem határozza meg, hogy a végrehajtást kérőnek a végrehajtási eljárás kezdetén pontosan milyen költségeket kell fizetnie önmagában alkalmas arra, hogy a jobbiztonság és az annak részét képező tisztességes eljárás alkotmányos követelményével összefüggésben visszásságot okozzon.*

*A végrehajtási eljárás során felmerülő díjak általános mértékével kapcsolatosan a biztos megjegyezte, hogy a hatályos díjrendelet nagyon összetett, a végrehajtót megillető díj számos tételből állhat, ami mind a végrehajtást kérő mind az adós számára nehezen vagy egyáltalán nem követhető. A végrehajtónak járó díj alapvetően három tételből tevődik össze: munkadíj (költségátalány is), készkiadás, behajtási jutalék. Külön rendelet szabályozza a végrehajtói kamarát megillető költségátalányt, melyet szintén az adósnak kell megfizetnie.*

*A költségek nagyságrendjét szemlélteti az a korábbi jelentésben kifejtett példaszámítás, amely szerint 10 millió forint összegű tartozásnál, ahol kettő adós van, sikeres végrehajtáskor a biztosan felmerülő díjtételek alapján 1 millió 583 ezer forint a végrehajtó díja, és ezen összeg nem tartalmazza a készkiadások összegét, amelyre szintén jogosult a végrehajtó. A biztos jelezte, hogy ez az összeg több is lehet, eredménytelen végrehajtás esetén pedig értelemszerűen csökken a behajtási jutalék összegével. Természetesen nem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy ez csak egy példaszámítás, így min-*

den egyedi ügyben eltérően alakul a végrehajtót megillető díj mértéke, de a biztos álláspontja szerint annak mértéke – különös tekintettel a behajtási jutaléokra és a Kamarát megillető költségátalányra – bizonyos esetekben aránytalan, és ezért már önmagában az eljárás sikeres befejezését befolyásolhatja. Jelezte azt is, hogy a végrehajtási eljárás során a közreműködő jogi képviselő díját és a közjegyző munkadíját – mint az eljárás során felmerülő költséget – is az adós köteles megfizetni. Rögzítette továbbá, hogy – a fenti példánál maradva – ha hozzáadjuk a közjegyző és a jogi képviselő díját is egy 10 millió forint összegű hitelszerződés végrehajtási költsége eredményes végrehajtás és egyetemleges adósok esetén hozzávetőleg 2 millió 433 ezer, a készkiadások, közjegyzői okiratok hiteles kiadmányainak díja, és a földhivatali eljárásban fizetendő igazgatási szolgáltatási díj, és számos egyéb díj nélkül.

Az utóvizsgálatról készült jelentésében örömmel vette tudomásul az ombudsman, *hogy a korábbi jelentések óta a végrehajtási eljárásban eljáró jogi képviselő munkadíját és a közjegyző díját is módosították*, figyelembe véve az egyetemlegességet, így a végrehajtási eljárás költségei jelentősen csökkentek, a fenti példa esetében is több százezer forinttal.

Ugyanakkor jelezte a biztos, *hogy az önálló bírósági végrehajtót megillető díj mértéke továbbra sem változott*. Álláspontja szerint a díjrendelet általános felülvizsgálata indokolt, melynek során figyelemmel kell lenni arra, hogy mindaddig, amíg az eljárás költségei magasak, az adós inkább érdekelt lesz a vagyontárgyak elvonásában, mint az eredeti követelésének végrehajtási költségekkel jelentősen megnövelt megfizetésében. A végrehajtást kérő pedig nem lesz érdekelt az adós (rész)teljesítésében, hiszen a végrehajtási költségek a kielégítés sorrendjében megelőzik a hiteltarozást.

*A fentiekre tekintettel a korábbi jelentésben megfogalmazott megállapítást – miszerint a végrehajtási eljárás során eljáró önálló bírósági végrehajtó díja a rendelet számítási módját alkalmazva bizonyos esetekben az ügy értékéhez viszonyítva aránytalanul magas lehet, mely önmagában alkalmas arra, hogy a jogbiztonság és az annak részét képező tisztességes eljárás alkotmányos követelményével összefüggésben visszásságot okozzon – változatlan tartalommal fenntartotta az alapvető jogok biztosa.*

A jelentésben feltárt, alkotmányos joggal összefüggő visszásság orvoslása és jövőbeni megelőzése érdekében az ombudsman *ismételten felkérte a közigazgatási és igazságügyi minisztert*, hogy vizsgálja felül a bírósági végrehajtói díjszabás teljes díjrendszerét, különös tekintettel az egyetemleges adósok ellen indított végrehajtási eljárásokra, a végrehajtót megillető behajtási jutalék mértékére; módosítsa a bírósági végrehajtói díjszabásról szóló rendeletet oly módon, hogy az ne adjon lehetőséget jogbizonytalanságra a tekintetben, hogy a végrehajtás foganatosítása érdekében egy adott adóssal szemben milyen költségek előlegezése kell számítani a végrehajtást kérőnek, továbbá pontosan határozza meg a végrehajtás szünetelése esetén az önálló bírósági

végrehajtó milyen díjra tarthat igényt. Felkérte továbbá a közigazgatási és igazságügyi minisztert, fontolja meg az illetékekről szóló törvény olyan irányú módosítását, hogy ugyanazon hatósági feladat – a végrehajtási záradék közjegyző vagy bíróság általi kibocsátása – ellátásának költségei ne térjenek el jelentős mértékben egymástól.

### 3.2.3. A magánszemélyek csődvédelmének problémaköre

A válság időszakában a magánszemélyek is gyakran kerülnek nehéz, fizetésképtelen helyzetbe, amely által alapvető létfeltételeik, otthonuk fenntartása is veszélybe kerülhet. Az elmúlt években több alkalommal fogalmazott meg javaslatot az alapvető jogok biztosa a magáncsőd intézményének kialakításával kapcsolatban. Sajnálatos módon azonban e jogintézmény létrehozására a mai napig nem került sor.

A biztos már 2008-ban kifejtette: nem kétséges, hogy a magáncsőd intézményének szabályozása kellő megalapozást igényel, mind az intézmény konkrét célját, mind a részletes szabályokat illetően. Változatlanul fontos azonban, hogy az intézmény mielőbb működővé váljon hazánkban is, érdemi védelmet adva a fizetésképtelenné vált természetes személy adósok számára. A szabályozásban fokozott figyelmet kell fordítani annak elkerülésére, hogy azzal bárki visszaélve, indokolatlanul szabadulhasson meg az őt terhelő pénzügyi kötelezettségektől. Indokolt rámutatni arra, hogy a bajba jutott adósok megsegítésére komplex, az állam, a pénzügyi szolgáltatók és a társadalom – bár eltérő mértékű és módú – együttműködésén alapuló megoldásokra van szükség. Ennek csak egy – azonban kitüntetett súlyú – eleme lehet a magánszemélyek csődvédelme. Ahogyan a magáncsőd nem helyettesít(het)i más, jelenleg is szabályozott és alkalmazott, a bajba jutott adósok helyzetének rendezésére irányuló megoldásokat (árfolyamgát, végtörlesztés, jogi segítségnyújtás, átütemezés, fizetési könnyítés stb.), ugyanígy – eltérő rendeltetésük miatt – ezek sem váltják ki a magánszemélyek csődvédelmére vonatkozó szabályok évtizedes hiányát. Az csődvédelem kérdéskörében az alapvető jogok biztosa 2010-ben a pénzügyi jogi projekt keretében is foglalkozott. Ugyanakkor a válság elmélyülése, illetve elhúzódása indokoltá tette, hogy a Válság vesztesei projekt keretében ismét napirendre tűzze a fenti kérdéssel kapcsolatos szabályozási változásokat. Ennek érdekében megkereste a nemzetgazdasági minisztert, a közigazgatási és igazságügyi minisztert, és a Magyar Bankszövetség főtítkárárt.

*A közigazgatási és igazságügyi miniszter* válaszlevelében jelezte, hogy az elmúlt években a kormány hivatalba lépéstől kezdve fokozott figyelmet szentel a nehéz helyzetbe jutott magánszemélyek, különösen a devizahitelesek megsegítésének. A magáncsőddel kapcsolatos aggályok közé tartozik az a nehézség, hogy amennyiben az adósságok felhalmozásának problémáját egyszerűen úgy oldanák meg, hogy eltörölnék a nemfizetés jogkövetkezményeit, úgy a lényege veszne el az állami keretek között működő követelésérvényesítésnek,

amely veszélyeztetné a jogbiztonságot. A miniszter hangsúlyozta: az Alkotmánybíróság is rámutatott arra, hogy „a bírósági határozatok tiszteletben tartása, a jogerős bírósági döntések teljesítése – akár jogszerű kényszerítés árán is – a jogállamisággal kapcsolatos alkotmányos értékekhez tartozik. A végrehajtási eljárásban már nem a mindenkit megillető alkotmányos személyi jogokat kell elvont módon védeni, hanem az „ártatlanságában” a megelőző eljárás során megcáfolt jogsértővel szemben kell konkrét törvényes kényszerítő eszközöket alkalmazni. Ha ugyanis a végrehajtási rendszer gyenge és könnyen kijátszható, ez óhatatlanul a bírósági határozatok lebecsüléséhez, jogbizonytalansághoz, a jogtudat romlásához, a jogállamiság sérelméhez vezet. Az ilyen veszély leküzdése nyilvánvalóan mind állampolgári, mind társadalmi, mind pedig állami szempontból alkotmányos érdek.”<sup>174</sup>

Jelezte továbbá a közigazgatási és igazságügyi miniszter, hogy a magán-személyek adósságrendezésének magáncsőd szabályozással, és egyszersmind csődvédelemmel is együtt járó jogi megoldásait a kormány a lakossági devizaeladás megakadályozásáról szóló OGY határozat felhatalmazása alapján megvizsgálja.<sup>175</sup> Az említett OGY határozat elsősorban a devizahitelek eladósodásának további megakadályozását célozza, de nemcsak a devizahitelek, hanem a más okból a fizetéseketelenség mértékéig adósságot felhalmozó személyek tekintetében is megvizsgálásra ajánlja a magáncsőd jogintézményét. A tárgybeli feladat végrehajtása érdekében a minisztérium az érintett minisztériumoktól munkaanyagokat, szakmai javaslatokat kért. Ezenkívül a tárca megvizsgálta a külföldi, (elsősorban az európai országok, illetve az Amerikai Egyesült Államok) magáncsőd, illetőleg fogyasztói csőd szabályozását is annak érdekében, hogy milyen jogi megoldásokat lehetne a magyar szabályozásban is hasznosítani. E körben a külföldi országok magáncsőd szabályozását mindenképpen érdemes lenne megvizsgálni, ugyanakkor annak hazai adaptálhatósága attól függ, hogy alkalmas-e a legsürgetőbb társadalmi-gazdasági problémák megoldására. Tartós csődvédelmet ugyanis külföldön is csak az kaphat, aki erről meg tud állapodni a hitelezőivel. Azon személyek, családok számára, akiknek nincs a hitelezőikkel való csődegyezség megkötésének esélyét biztosító vagyonuk, állandó, biztos jövedelmük, vagy a jövedelmük olyan alacsony, hogy nem fedezi vagy éppen csak fedezi a létminimum családfenntartási kiadásait és nem elegendő még a közmű tartozásokra sem, a magáncsődeljárás sem jelentene megoldást, hiszen nem lenne esélyük arra, hogy a hitelezőkkel meg tudjanak állapodni az adósságok rendezéséről. Ez az út számukra tehát nem lenne járható. A tárca álláspontja szerint elsődleges célként az fogalmazható meg, hogy az adósságaikat jövedelmeikből, vagyონukból önerőből tartósan rendezni képtelen magán-személyek számára olyan jogi megoldásokat és állami segítséget adjon a jogi szabályozás, amely elsősor-

<sup>174</sup> 46/1 991. (IX. 10.) AB határozat

<sup>175</sup> 31/2012. (IV. 13.) OGY határozat 1/a) pont

ban a lakhatásuk megtartását, illetőleg biztosítását szolgálja, és a szociálisan rászorultak adósságcsapdából való kikerülését célozza.

A tárca álláspontja szerint a kormány számára a szükséges közpolitikai döntések előkészítéseként előzetes hatásvizsgálat szükséges. A miniszter meglátása szerint ezt követően lehet választ adni arra, hogy legyen-e önálló magáncsőd-szabályozás, vagy pedig az egyes lakossági csoportok problémáinak kezelésére többfajta jogi szabályozás kombinációja szolgáljon. *A lakossági csoportok és háztartások helyzetének megoldására vonatkozóan tehát többfajta jogi megoldás is elképzelhető, ezekre azonban előzetes hatásvizsgálatot követően fog javaslatot tenni a Kormány.*

A nemzetgazdasági miniszter válaszlevelében részletes tájékoztatást adott a 2010 nyaratól hatályba lépett jogszabályi változásokról, külön kiemelte az árfolyamgát, a végtörlesztés, illetve a Nemzeti Eszközkezelő és a kényszerértékesítési kvótarendszert bevezetését. Az Eszközkezelő 2012-ben összesen nyolcezer, 2013-ban hétezer, 2014-ben tízezer lakást kíván megvásárolni. A kvótarendszer bevezetésének célja a tömeges kilakoltatások és a lakáspiac védelme. A kvótarendszer értelmében a 90 napot meghaladó fizetési késedellel rendelkező lakossági jelzálog-hitelszerződések darabszámához viszonyítva 2011. negyedévében azok 2%-ának, 2012-ben negyedévente 3%-ának, 2013-ban negyedévente 4%-ának, 2015-ben negyedévente 5%-ának esetében kezdeményezhető árverés.

A Magyar Bankszövetség válaszlevelében jelezte, hogy az elmúlt évek jogalkotása nem minden esetben érte el célját. Utalt például arra, hogy a lakóingatlanok árverezésre bevezetett fokozatosság egy szükségtelen intézkedés volt, mivel a bankok nem használják ki a kvótát, hiszen a piac törvényei (alacsony kereslet, alacsony kínálat) mesterséges kvóták nélkül is működnek. A hatástanulmányok nélkül bevezetett kvóták csak azt eredményezték, hogy gyengült az adósok fizetési fegyelme nem csak a hitelek törlesztése, hanem a közüzemi díjak és az adók megfizetése tekintetében is.

Tekintettel arra, hogy a magáncsőd intézményének kidolgozása továbbra is folyamatban van, és a korábbi jelentés kiadása óta ezen a területen érdemi változás nem történt, az alapvető jogok biztosa a vizsgálatot jelentés nélkül lezárta a megkeresett szervek tájékoztatása mellett.

### **3.2.4. A végrehajtási költség elsőbbségének problematikája gyermektartásdíj végrehajtásakor<sup>176</sup>**

Több panaszos fordult beadvánnyal az ombudsmanhoz, melyekben a gyermektartásdíj iránti végrehajtási eljárásokban a végrehajtási költségek elsőbbségére vonatkozó törvényi rendelkezésekkel és az ennek megfelelő végrehajtói gyakorlattal összefüggésben fogalmaztak meg problémákat. A panaszosok

<sup>176</sup> Az alapvető jogok biztosának jelentése az AJB-2549/2012. számú ügyben

egybehangzóan a bírósági végrehajtásról szóló törvény 164. § (1) bekezdését, vagyis a végrehajtói költségek elsőbbségének elvét, valamint annak gyakorlati végrehajtását kifogásolták, mely rendszerint azt eredményezi, hogy a behajtott összegnek csak egy csekély hányada marad meg a tényleges jogosultnak, vagyis az eltartott gyermeknek.

Mivel a beadvány alapján nem volt kizárható ki, hogy a sérelmezett helyzet természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő, az Alaptörvény XVI. cikkében biztosított gyermeki jogokkal összefüggő visszasságot okoz, a biztos hivatalból indított vizsgálatot. Ennek keretében megkereste a Magyar Bírósági Végrehajtói Kamara elnökét és tájékoztatást kért a végrehajtói joggyakorlatot illetően, valamint megkereste a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztert annak érdekében, hogy vizsgálja meg, hogy jogalkotási oldalról milyen módon lehetne orvosolni a felmerült problémát.

A bírósági végrehajtásról szóló törvény az idézett jogszabályhelyen túl arról is rendelkezik, hogy a 4/2009/EK tanácsi rendelet (a továbbiakban: EK Rendelet) szerinti tartási igény végrehajtására indult ügyben az ezen végrehajtási ügyre jutó végrehajtási költségeket a tartásdíj-követeléssel azonos sorrendben, de egyéb költségeket<sup>177</sup> megelőzően kell kielégíteni azzal, hogy a befolyt összegnek legfeljebb az 50%-a számolható el a végrehajtási költségekre.<sup>178</sup> E rendelkezés tehát kedvezőbb szabályokat tartalmaz az EK Rendelet szerinti tartási igények és jogosultjaik tekintetében

A törvényhez fűzött indokolás szerint az EK Rendelet kifejezetten rendelkezik arról, hogy a végrehajtási költségek megtérítése nem élvezhet elsőbbséget a tartási követelések behajtásával szemben. A végrehajtásról szóló törvény ezzel szemben a végrehajtási költségek elsőbbségét rögzíti, amitől a rendelet hivatkozott szabálya folytán el kell térni *a rendelet szerinti tartási ügyekben*. A törvény – annak szem előtt tartásával, hogy csak a lehető legszükségesebb mértékű eltérésre kerüljön sor a különböző jogosultak ügyeiben – a végrehajtási költségek elsőségének elvét úgy módosítja, hogy a rendelet hatálya alá tartozó ügyekben a költségek a követeléssel egy sorban elszámolhatóak, és a behajtott összeg egy meghatározott hányada – legfeljebb 50%-a – ez esetben is a végrehajtási költségek kielégítésére kell, hogy szolgáljon.

Az Alaptörvény tartalmazza a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való jogát.<sup>179</sup> Az Alkotmánybíróság kimondta: „a gyermek ember, akit minden olyan alapvető alkotmányos jog megillet, mint mindenki más, de ahhoz, hogy e jogok teljességével képes legyen élni, biztosítani kell számára az életkorának megfelelő minden feltételt felnőtte válásához”.<sup>180</sup> A

<sup>177</sup> Vht. 166. §

<sup>178</sup> Vht. 164. § (2) bekezdés

<sup>179</sup> Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdés; XV. cikk (5) bekezdés

<sup>180</sup> 995/B/1990. AB határozat

testület Alkotmánybíróság rámutatott továbbá: „a gyermekekről való gondoskodás komplex feladat”,<sup>181</sup> amelynek megvalósítása terén az államnak jelentős kötelezettségei vannak. Az ifjúságról való gondoskodás ugyanis olyan államcél, amely folyamatosan megkívánja az ifjúság létbiztonságára és érdekeire irányuló fokozott figyelmet. Az állam oldalán a gyermeki jogok érvényesítése tehát jogi aktivizmust kíván meg. Az állam általános fogalmába természetesen beleértendő valamennyi, tételesen meg nem határozható állami- és önkormányzati szerv is. Az egyes jogágak intézmény- és eszközrendszerének ennek megfelelő kialakítása pedig a jogalkotó feladata. Emellett mennyiségében és jelentőségében is kiemelkedő az egyedi jogalkalmazási aktusok súlya.<sup>182</sup>

A tartással összefüggésben az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy az a testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges gondoskodás egyik formája. Ezt az alapvető kötelességét a gyermekétől különélő szülő elsősorban pénzben, tartásdíj-fizetés formájában teljesíti. A tartásdíj-fizetés teljesítése a gyermek létfontosságú érdekét és az Alkotmányban védett alapvető jogának megvalósulását szolgálja.<sup>183</sup> Kimondta továbbá, hogy a tartásra vonatkozó szabályokat nem elsősorban a tartásra kötelezettek jogai, hanem a tartásra jogosultak, elsődlegesen a gyermek alapvető alkotmányos jogából kiindulva kell vizsgálni. A tartás, a testi fejlődéshez szükséges gondoskodás a szülők alkotmányos alapvető kötelezettsége, és annak biztosítása a jogosult gyermeket szolgálja. A gyermektartásdíjnak a bírósági úton érvényesíthető követelések között kiemelt alkotmányos jelentősége van. tartásra jogosult (különösen a gyermek) élete fenntartásának, szükségletei kielégítésének érdeke, az ezzel összefüggő családjogi követelés teljesítéséhez fűződő érdek kellő súlyú alkotmányos indoka annak, hogy a tartásdíj fizetési kötelezettséget az állam a más kötelezettségektől a bírósági végrehajtás körében eltérően kezelje és a jogosult kérelmére a teljesítést kényszer útján is biztosítsa.<sup>184</sup>

*A biztos a beérkezett válaszok mérlegelésével a következőket állapította meg. A gyermektartásdíj behajtására irányuló eljárások megindításának előzménye minden esetben az önkéntes teljesítés elmaradása, vagyis több hónapra esedékes tartásdíj meg nem fizetése. Amennyiben a behajtás csak részben sikeres, abban az esetben is elsőbbséget élvez a végrehajtási költségek megfizetése. Bár a költségeket végső soron a kötelezettnek kell viselnie, azokat a hatályos szabályozás értelmében voltaképpen mégis a végrehajtást kérőnek kell „megelőlegeznie”, méghozzá a tartásdíj összegének rovására. A végrehajtás költségeit természetesen meg kell fizetni, azonban annak áthárítá-*

<sup>181</sup> 1091/B/1999. AB határozat

<sup>182</sup> 54/2004. (XII. 13.) AB határozat

<sup>183</sup> 20/1994. (IV. 16.) AB határozat

<sup>184</sup> 995/B/1990. AB határozat

sa – akár ideiglenesen is – a jogosult, jelentős érdeksérelemmel jár. Az érdeksérelem ráadásul közvetetten a tartásra jogosult gyermeknél jelentkezik, hiszen a megítélt tartásdíj az ő létfenntartását szolgálja. A végrehajtási költségek jogosult általi „előlegezésének” gyakorlata tehát ellentétben áll a tartásdíj jogintézményének céljával.

Ez a szabályozás tehát sérti a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményét, valamint a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való jogát. Ezért a biztos felkérte a közigazgatási és igazságügyi minisztert, hogy a 4/2009/EK tanácsi rendeletben foglaltak mintájára illesszenek be egy garanciális szabályt a bírósági végrehajtásról szóló törvénybe, mely azt célozza, hogy a tartásdíj végrehajtási eljárásokban a végrehajtási költségek kielégítése ne előzhesse meg a tartásdíj-követelés kielégítését.

### **3.3. A társadalombiztosítás nyugdíjrendszerének változása az ombudsman szemszögéből**

Az Alaptörvény XIX. cikke értelmében Magyarország a szociális biztonságot a szociális intézmények és intézkedések rendszerével valósítja meg. A projekt fókuszába került az öngondoskodás és az állami felelősségvállalás mezsgyéjén elhelyezkedő társadalombiztosítási rendszer is, amely a pénzügyi nehézségek, azaz a válság időszakában is különös jelentőséggel bír és egyúttal jelentős változásokon megy át. A vizsgálat célja ezzel összefüggésben elsődlegesen a társadalombiztosítás területén bekövetkező változásokkal összefüggésben és fennálló jogszabályi hiányosságok és az esetleges eljárási visszasságok feltárása volt.

E fejezet röviden bemutatja az alapvető jogok biztosához a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerben bekövetkező változásokkal – különös tekintettel a magánnyugdíjrendszerben bekövetkező változásokra, valamint a rokkantsági ellátórendszer és a korhatár alatti nyugellátások átalakítására – összefüggésben beérkezett beadványokkal kapcsolatos ombudsmani fellépést.

#### **3.3.1. A magán-nyugdíjrendszerrel kapcsolatos ombudsmani fellépés**

*A magánnyugdíjrendszerben bekövetkező változások*

Az Országgyűlés 2010. október 25-én fogadta el a *magán-nyugdíjpénztári befizetésekhez kapcsolódó törvénymódosításokról szóló 2010. évi CI. törvényt*, amely megteremtette annak alapját, hogy a magán-nyugdíjpénztári tagok tagdíját átmenetileg 2010. november 1-je és 2011. december 31-e között a Nyugdíjbiztosítási Alapba irányítsák. Ennek következtében a magán-nyugdíjpénztári tagok tagdíjfizetése helyett átmenetileg járulékfizetés valósult meg a Nyugdíjbiztosítási Alap részére. Ugyanezen a napon került elfogadásra a *nyugdíjpénztár-válasz-*



*tás szabadságáról szóló 2010. évi C. törvény is, amely megszüntette a pályakezdők magánnyugdíjpénztárakba való belépésének kötelezettségét, megnyitotta a magán-nyugdíjpénztári tagok számára az állami nyugdíjrendszerbe történő visszalépés lehetőségét, továbbá megteremtette az állami nyugdíjrendszerbe való visszalépés lehetőségét azok számára is, akik már a vegyes nyugdíjrendszerből ellátásban részesültek. E jogszabályt azonban az Országgyűlés már „felülírta” a 2010. december 13-ai ülésnapján elfogadott – a magánnyugdíjról és a magánnyugdíjpénztárakról szóló törvényt<sup>185</sup> jelentősen módosító – a *Nyugdíjreform és Adósságcsökkentő Alapról, és a szabad nyugdíjpénztár-választás lebonyolításával összefüggő egyes törvénymódosításokról szóló 2010. évi CLIV. törvény-nyel* (a továbbiakban: Nyatv.)*

A nyugdíjpénztár-választás szabadságáról szóló már 2010. november 3-ától megszüntette Magyarországon a kötelező magán-nyugdíjpénztári rendszert, mivel a törvény rendelkezései értelmében a pályakezdőknek nem kellett kötelezően a magánnyugdíjpénztárat választaniuk, hanem nyugdíjbiztosítás szempontjából akár teljes mértékben a társadalombiztosítás keretében is maradhattak.

A Nyatv.–nak a magán-nyugdíjpénztári törvénybe iktatott új rendelkezései alapján a pénztártagok 2011. január 31-éig visszaléphettek a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerbe vagy választhatták az önkéntessé átalakuló magán-nyugdíjrendszert. A jogszabály – 2011. január 31-éig– biztosította a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerbe történő visszalépés lehetőségét mindazon természetes személyeknek, akik akár pályakezdőként, akár önkéntes döntés alapján váltak a magán-nyugdíjpénztár tagjává. A visszalépő pénztártagoknak a visszalépésről nem kellett külön nyilatkozatot tenniük, mivel a nyilatkozattétel hiányában a törvény erejénél fogva megszűnt a tagsági jogviszonyuk 2011. március 1. napjával. Azonban a visszalépő tagoknak rendelkezniük kellett a magán-nyugdíjpénztáruk felé az – őket megillető – visszalépő tagi kifizetésekről – reálhozam és a pénztártagság ideje alatt befizetett tagdíj-kiegészítés összege –, amelyet átutalhattak a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerben létrejövő egyéni számlájukra vagy az önkéntes kölcsönös nyugdíjbiztosító pénztárnál vezetett tagi számlájukra, illetve dönthettek az egyösszegű felvételről is.

Amennyiben a magán-nyugdíjpénztári tagok továbbra is fenn kívánták tartani a magánnyugdíjrendszerben fennálló tagsági jogviszonyukat, e szándékukról személyazonosságuk ellenőrzése céljából személyesen kellett nyilatkozniuk 2011. január 31-éig. A nyilatkozat megtehető volt bármely nyugdíjbiztosítási igazgatóságnál, a Nyugdíjfolyósító Igazgatóságnál és az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóságnál. A jogszabály csak meghatározott esetekben – testi fogyatékoság, egyéb egészségügyi ok miatt, személyes szabadságot korlátozó büntetés vagy intézkedés hatálya alatt állás

<sup>185</sup> 1997. évi LXXXII. törvény

– tette lehetővé a helyszíni nyilatkozattételt. A tartósan külföldön foglalkoztatott, tartós külföldi szolgálatot teljesítő vagy külföldi tanulmányokat folytató magán-nyugdíjpénztári tagok nyilatkozatukat csak a Magyar Köztársaság külképviseletein teheték meg. A nyilatkozattételben való akadályoztatás esetén igazolási kérelmet kizárólag a helyszíni nyilatkozattételre jogosult személyek, illetve a tartósan külföldön tartózkodó pénztártagok terjeszthettek elő az akadály megszűnésétől számított 8 napon belül, de legkésőbb 2011. február 28-áig.

A Nyatv. lényeges változásokat hozott a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerbe visszalépő és a magánnyugdíjrendszerben maradó pénztártagok nyugellátása vonatkozásában. Ugyanis e jogszabálynak a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló törvénybe iktatott rendelkezései szerint,<sup>186</sup> a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerbe visszalépő pénztártag teljes összegű társadalombiztosítási nyugdíjat kap, a magán-nyugdíjpénztárban maradó pénztártag pedig 2011. december 1-jétől a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerben további szolgálati időt nem szerez és ezt követően elért keresete, jövedelme a társadalombiztosítási nyugellátás megállapítása során nem vehető figyelembe.<sup>187</sup>

A törvényi szabályozás visszamenőlegesen rendezte azok helyzetét is, akik részére a társadalombiztosítási nyugellátást – pénztártagságuk miatt 25 százalékkal csökkentett mértékben – már megállapították. Ennek megfelelően azok a személyek, akik már öregségi nyugdíjban és rokkantsági nyugdíjban, valamint baleseti rokkantsági nyugdíjban részesültek 2011. január 31-éig kérhették a nyugdíjuk összegének módosítását. A kérelmet ahhoz a magán-nyugdíjpénztárhoz kellett benyújtani, amelytől az érintett személyek nyugdíjszolgáltatásban részesültek. A társadalombiztosítási nyugdíj módosításának további feltétele volt, hogy a kérelmező a módosítási kérelem benyújtásától számított 60 napon belül vissza tudja fizetni a magánnyugdíjpénztár részére a már megkapott szolgáltatást. A nyugdíjbiztosítási igazgatási szerv a korábban megállapított nyugellátás összegét módosította a társadalombiztosítási nyugellátás megállapításának kezdő napjára visszamenőlegesen az időközben végrehajtott nyugdíjemelések figyelembevételével.

Az Országgyűlés 2011. december 21-én fogadta el a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló törvényt,<sup>188</sup> amely módosította a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvényt.<sup>189</sup> A módosítás következtében a magán-nyugdíjpénztári tagok számára 2012. január 1-jétől a tagdíjfizetés

<sup>186</sup> Beiktatta a 2010. évi CLIV. törvény 36. §-a a Tny. 2. § -ának (6) bekezdését.

<sup>187</sup> E rendelkezést hatályon kívül helyezte a 2011. évi CXCV. törvény 49. § (9) bekezdése, hatálytalan 2011. december 31-től.

<sup>188</sup> 2011. évi CXCV. törvény

<sup>189</sup> 1997. évi LXXX. törvény

nem kötelező, viszont kötelező jelleggel ők is megfizetik a Nyugdíjbiztosítási Alap javára a tíz százalékos mértékű nyugdíjjáradékot.<sup>190</sup>

A Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló törvénynek a magán-nyugdíjpénztári törvénybe iktatott új rendelkezései ismételen lehetővé tették a magán-nyugdíjpénztári tagok számára az állami nyugdíjrendszerbe történő visszalépés lehetőségét. A magán-nyugdíjpénztári tagok 2012. március 31-éig kezdeményezhették pénztártagságuk 2012. március 31-i megszüntetését, ha nem részesültek társadalombiztosítási nyugellátásban.<sup>191</sup>

A tagságát megszüntető pénztártag 2012. május 31-éig nyilatkozhatott arról, hogy az őt megillető reálhozamot és a kiegészítő tagdíjat készpénzben felveszi vagy önkéntes nyugdíjpénztári számlájára utaltatja vagy a megegyező összeget a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerben létrejövő számláján iratja jóvá. A 2012. május 31-éig nem nyilatkozó visszalépőt megillető összeget a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerben létrejövő egyéni számláján jóváírják.

A Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló törvény hatályon kívül helyezte azt a szabályt, amely szerint a magán-nyugdíjpénztári tagok 2011 decemberétől nem szerezhettek volna szolgálati időt, és jövedelmük nem számított volna be a nyugdíjba.<sup>192</sup> Azaz nem szűnik meg 2011. november 30-ával a magán-nyugdíjpénztári tagok jogszerzése a társadalombiztosítási nyugdíjra. Biztosítási jogviszonyuk ezt követően is beleszámít a társadalombiztosítási nyugdíj kiszámításánál figyelembe vett szolgálati időbe, és a 2011 decemberétől kezdődően szerzett jövedelmeiket is figyelembe veszik a társadalombiztosítási nyugdíj kiszámítása során.

*A magán-nyugdíjpénztári rendszerben bekövetkező változásokkal összefüggésben érkezett beadványok*

A magánnyugdíjrendszerben bekövetkező változásokkal összefüggő, valamint azzal kapcsolatos hatósági eljárásokat sérelmező panaszok érkeztek 2010 vége óta és azt követően folyamatosan az állampolgári jogok országgyűlési biztosához, majd az alapvető jogok biztosához.

A beérkezett beadványok többsége, a bennük megfogalmazott sérelmek és tartalmuk alapján az alábbi kategóriákba sorolhatóak:

- a) jogszabály rendelkezéseinek kifogásolására irányuló panasz ;
- b) magán-nyugdíjpénztári tagsági jogviszony fenntartásáról szóló nyilatkozat felvételével kapcsolatos eljárásokat sérelmező panasz;
- c) reálhozam mértékét sérelmező panasz;

<sup>190</sup> 1997. évi LXXX. törvény 19. § (2) bekezdés

<sup>191</sup> A magánnyugdíjról és a magánnyugdíjpénztárakról szóló 1997. évi LXXXII. törvény 24. § (15)–(17) bekezdései. Beiktatta a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény 49. § (6) bekezdése.

<sup>192</sup> A társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXII. törvény 2. § (6) bekezdésének 2011. december 31-ig hatályos rendelkezései szerint.

- d) a magán-nyugdíjpénztári rendszerben bekövetkező változásokról és ezzel összefüggésben a fennálló választási lehetőségről tájékoztatást kérő beadvány;
- e) a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló törvény 1. számú mellékletében meghatározott képlet rendelkezéseit sérelmező panasz;
- f) beadvány a visszalépő tagi kifizetésekkel kapcsolatos jogszabályi rendelkezésekkel összefüggésben;
- g) az özvegyi járadék meghatározására vonatkozó rendelkezések hiányával összefüggő panasz.<sup>193</sup>

*A magán-nyugdíjrendszerben bekövetkező változásokkal összefüggésben beérkezett beadványok értékelése a 2010 és 2011 között hatályos jogszabályi keretek között*<sup>194</sup>

Az ombudsman – a 2010 és 2011 között hatályos jogszabályi keretek között – a magán-nyugdíjrendszerben bekövetkező változásokkal kapcsolatban hozzá forduló panaszok többségénél megállapította, hogy hatáskör hiányában nincs jogi lehetősége érdemi vizsgálatra. A biztos – a fent ismertetett kategóriáknál maradván – hatáskörének hiányát állapította meg a jogszabály rendelkezéseinek kifogásolására irányuló és a reálhozam mértékét sérelmező panaszok elbírálása során. Természetesen a tájékoztatást kérő beadványok sem vonták maguk után a vizsgálat megindítását.

a) *jogszabály rendelkezéseinek kifogásolására irányuló panaszok:* A panaszok többsége a jogszabály rendelkezéseinek kifogásolására irányult. A beadványozók egyrészt sérelmezték a magán-nyugdíjpénztári befizetésekhez kapcsolódó törvénymódosításokról szóló 2010. évi CI. törvény azon rendelkezéseit, amely alapján a magán-nyugdíjpénztári tagok tagdíjfizetése helyett átmenetileg járulékfizetés valósult meg. Másrészt a Nyatv.-vel kapcsolatos alkotmányos aggályokat fejtették ki. E törvénnyel kapcsolatban kifogásként fogalmazódott meg, hogy a jövőt jelentősen befolyásoló kérdésekben megfelelő információk hiányában és rövid időn belül kellett dönteni, valamint, hogy a magán-nyugdíjpénztári rendszerben maradók 2011. december 1-jétől a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerben további jogosultságot nem szereznek. A társadalombiztosítási nyugdíjrendszerbe korábban – 2011. január 31-ét megelőzően – visszalépő volt pénztártagok pedig azt kifogásolták, hogy a visszalépésükkor hatályos jogszabály alapján nem rendelkezhettek reálhozamuk felvételéről.<sup>195</sup> Ugyanis a reálhozam összegének felvételéről

<sup>193</sup> Meg kell jegyezni, hogy habár a beadványok többsége tipizálható a fenti kategóriáknak megfelelően, de természetesen érkeztek olyan beadványok is a hivatalba, amelyek „egyediségük” miatt egyik kategóriába sem helyezhetők el.

<sup>194</sup> A beadványok elbírálása egyrészt 2010 és 2011 között az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény, másrészt 2012. január 1-jétől az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény rendelkezései alapján történt.

<sup>195</sup> A panaszosok többsége e beadványok tekintetében azon volt pénztártagok köréből került ki, akik 2009. július 9-e és 2009. december 31-e között léptek vissza a társadalom-

csak a 2010. december 22-ét követő társadalombiztosítási nyugdíjrendszerbe történő visszalépés esetén lehetett rendelkezni. E panaszok kapcsán az ombudsman felhívta a panaszosok figyelmét arra, hogy az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezhetik.

b) *reálhozam mértékét sérelmező panaszok*: Az állampolgárok e beadványaikban kifogásolták a magán-nyugdíjpénztárak által a részükre megállapított reálhozam – hozamgarantált tőke feletti összeg– és tagdíj-kiegészítés mértékét és annak újraszámítását kérték. Az országgyűlési biztos nem rendelkezett kompetenciával e panaszok elbírálására, mivel a bennük megfogalmazott sérelmek elszámolás jellegűek voltak. Azonban a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletével történő egyeztetést követően tájékoztatta a beadványozókat a jogérvényesítés egyéb lehetőségéről. A Felügyelet a reálhozam és a tagdíj-kiegészítés mértékével, illetve az egyéni számlán jóváírt tagdíjak összegével kapcsolatos viták elbírálására hatáskörének hiányát állapította meg, és tájékoztatása szerint a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerbe visszalépő pénztártagok esetében csak fogyasztóvédelmi eljárás lefolytatására jogosult. Ennek megfelelően a volt pénztártagnak a reálhozam és a tagdíj-kiegészítés mértékével, illetve az egyéni számlán jóváírt tagdíjak összegével kapcsolatos vita rendezését először a pénztárával kellett megkísérelnie. Amennyiben nem fogadta el az elszámolási vita eredményét, akkor fordulhatott bírósághoz igényének érvényesítése érdekében.

c) *tájékoztatáskérés*: A magánnyugdíjrendszerben bekövetkező változásokkal kapcsolatban tájékoztatást kérő beadványokra az ombudsman a választ a jogszabályok érthető magyarázatával adta meg. Tájékoztatást kértek többek között a társadalombiztosítási nyugellátásban már részesülő volt pénztártagok az állami társadalombiztosítási nyugdíjrendszerbe történő visszalépés lehetőségéről, valamint a reálhozam és a tagdíj-kiegészítés felvételével kapcsolatos eljárásról.

Az ombudsman vizsgálatot folytatott le a magán-nyugdíjrendszerben fennálló tagsági jogviszony fenntartására irányuló nyilatkozat megtételével kapcsolatos eljárásokat sérelmező panaszok alapján. A beadványozók kifogásolták egyrészt a nyilatkozat felvételében közreműködő nyugdíjbiztosítási igazgatási szervek, valamint a külképviseleteknek az eljárását.

*Két panaszos beadványában azt sérelmezte, hogy a nyugdíjbiztosítási igazgatási szervek nem vették tőlük át a nyilatkozatukat, így nem tudtak élni a magán-nyugdíjpénztári tagsági jogviszony fenntartására irányuló nyilatkozattételi jogukkal. Az egyik beadványozó egy kormányhivatala Nyugdíjbiztosítási Igazgatóságán kívánta megtenni a nyilatkozatát, azonban a saját kezűleg írt nyilatkozatát nem fogadták el, és azt a tájékoztatást kapta, hogy az ügy rendezése érdekében majd telefonon értesítik.<sup>196</sup> A másik beadványozó kifogása arra irá-*

---

biztosítási nyugdíjrendszerbe.

<sup>196</sup> AJB-8/2011. számú beadvány

nyult, hogy a kormányhivatal Nyugdíjbiztosítási Igazgatósága e-mailben ismételt felhívta a tagsági jogviszony fenntartására irányuló nyilatkozat megtételére, mivel a nyilatkozattétele napján az igazgatóság informatikai rendszere nem működött, így nem fogadható el a korábban már megtett – az igazgatóság munkatársai által kézzel kitöltött – nyilatkozata.<sup>197</sup> *Kérdésként merült fel, hogy a nyugdíjbiztosítási igazgatási szervek a magán-nyugdíjpénztári tagsági jogviszony fenntartásáról szóló nyilatkozat felvétele során formanyomtatványt alkalmaztak-e.* A közigazgatási eljárásról szóló törvény<sup>198</sup> rendelkezései szerint ugyanis jogszabály előírhatja, hogy az ügyfél a kérelmét az e célra rendszeresített nyomtatványon nyújtsa be. Ebben az esetben az ügyfél a kérelmét csak az e célra rendszeresített nyomtatványon nyújthatja be, a hatóság pedig csak a formanyomtatványon benyújtott kérelmet fogadhatja el.<sup>199</sup> Azonban a magán-nyugdíjpénztári törvény új rendelkezései, valamint a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerbe történő átlépéshez kapcsolódó eljárási szabályokról szóló kormányrendelet<sup>200</sup> nem írtak elő a nyilatkozatok tekintetében formakényszert. Az ombudsman úgy ítélte meg, hogy *a jogállamiság elvével, a jogállamiság elvéből levezethető tisztességes eljáráshoz való joggal, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jobbiztonság követelményével összefüggő visszásság veszélye merülhet fel,* ezért az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság (a továbbiakban: ONYF) főigazgatójától *tájékoztatást kért a formanyomtatvány alkalmazásáról és egyben felkérte a panaszok kivizsgálására is.* Az ONYF főigazgatója a konkrét panaszok kapcsán az ombudsmant arról tájékoztatta, hogy a panasszal érintett igazgatóságok a jognyilatkozat érvényes megtétele érdekében jogszerűen, az ügyféli jogok gyakorlását elősegítve, a közigazgatási hatósági eljárás alapelveivel összhangban intézkedtek. A Budapest Főváros Kormányhivatal Nyugdíjbiztosítási Igazgatósága a beadványt előterjesztő nyilatkozatát átvette, de egyúttal tájékoztatta az ügyfelet, hogy a nyilatkozat megtételét szabályozó jogszabály még nem lépett hatályba, ezért e tekintetben nyilatkozattételi jogával nem élhet, illetve, hogy a hatóság csak olyan adatokat, nyilatkozatokat kezelhet, illetve tarthat nyilván, amelyre jogszabály kötelezi, illetve felhatalmazza. Az Igazgatóság az ügyfelet a jogszabály hatálybalépésének napján tájékoztatta a nyilatkozattétel lehetőségének megnyíltáról. Az ügyben érintett Kormányhivatal Nyugdíjbiztosítási Igazgatósága e-mailben csupán tájékoztatta a beadványozót a korábbi – a nyilatkozattételét megelőző – megkeresésére válaszul a magán-nyugdíjpénztári tagsági jogviszony fenntartásával kapcsolatban, azonban ez nem befolyásolta a panaszos – e tájékoztatást megelőzően már megtett – nyilatkozatának érvényességét,

<sup>197</sup> AJB-253/2011. számú beadvány

<sup>198</sup> 2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás szabályairól

<sup>199</sup> Dr. Kilényi Géza: *A közigazgatási jog nagy kézikönyve.* Budapest: CompLex Kiadó, 2008. 435. o.

<sup>200</sup> 29/2010. (XII. 23.) Korm. rendelet

mivel az igazgatási szerv által az befogadásra került. A nyilatkozat megtételekor valóban az iktatórendszer hibája miatt a nyilatkozat gépi iktatására nem volt mód, ezért azt csak kézi iktatással lehetett nyilvántartásba venni, de ennek a körülménynek nem volt jelentősége a jognyilatkozat érvényesége szempontjából. A főigazgató válaszlevelében továbbá elismerte, hogy a nyugdíjbiztosítási igazgatási szervek a nyilatkozat megtételével kapcsolatos eljárásban *az ONYF által előkészített formanyomtatványt alkalmazták, amelyet a jogszabályban rögzített adattartalommal készítettek el.* Hangsúlyozta, hogy a jogszabályok valóban nem írnak elő formakényszert a nyilatkozat tekintetében. Azonban a nyilatkozatnyomtatványt azzal a céllal vezették be, hogy megkönnyítsék a pénztártagok ügyintézését, gyorsabbá és egyszerűbbé tegye az eljárást, tekintettel a nyilatkozat megtételére nyitva álló rövid határidőre. Az ombudsman a lefolytatott vizsgálat alapján arra a megállapításra jutott, hogy *a nyilatkozatnyomtatvány alkalmazása valóban formálisan aggályos volt, hiszen jogi előírásokkal ellentétes, de ugyanakkor a pénztártagok érdekeit szolgálta, mivel alkalmazásukkal az utólagos hiánypótlás kiküszöbölhető,* így ajánlást nem fogalmazott meg. Felhívta azonban, rövid úton, az ONYF figyelmét arra, hogy *az eljáró hatóságoknak be kell fogadniuk a nem formanyomtatványon megtett nyilatkozatokat is.*

*A külföldön tartózkodó magán-nyugdíjpénztári tagoktól is érkeztek beadványok a biztoshoz.* Egymástól függetlenül négy, külföldön tartózkodó magán-nyugdíjpénztári tag beadvánnyal fordult az ombudsmanhoz, amelyben sérelmezték, hogy a Magyar Köztársaság külképviseletén csak akkor tehetik meg a magán-nyugdíjpénztári tagság fenntartásáról szóló nyilatkozatukat, ha a jogszabályban meghatározott és igazolt tartózkodási jogcímeikkel rendelkeznek.<sup>201</sup> A beérkezett panaszokkal kapcsolatban kérdésként merült fel, hogy visszásnak minősül-e egyrészt az egyenlő bánásmód követelménye szempontjából a magán-nyugdíjpénztári tagok nyilatkozattételi lehetőségének külföldi tartózkodás jogcíme szerinti korlátozása, másrészt a Magyar Köztársaság külképviseleteinek a magán-nyugdíjpénztári tagsági jogviszony fenntartásáról szóló nyilatkozat felvétele során követett eljárása. Az ombudsman vizsgálatot indított arra tekintettel, hogy *a beadványokban foglaltak alapján felmerült a jogállamiság elvéből eredő jogbiztonság követelményével és a tisztességes eljáráshoz való joggal, valamint az egyenlő bánásmód követelményével kapcsolatos visszaállítás gyanúja.* Az ombudsman a vizsgálat során először tájékoztatást kért a Külügyminisztérium Konzuli Főosztályától a magán-nyugdíjpénztári tagsági jogviszony fenntartásáról szóló nyilatkozatnak a Magyar Köztársaság külképviseletén történő felvételével kapcsolatban. Az ombudsmani megkeresésre a KüM Konzuli Főosztálya rendelkezésre bocsátotta a

<sup>201</sup> A Nyatv. 18. §-a szerint a tartósan külföldön foglalkoztatott, tartós külföldi szolgálatot teljesítő vagy külföldi tanulmányokat folytató magán-nyugdíjpénztári tagok nyilatkozatukat csak a Magyar Köztársaság külképviseletein tehetik meg.

nyilatkozat felvételével kapcsolatban valamennyi, konzuli feladatot ellátó külképviselet számára 2010. december 22-én, 2011. január 4-én és 6-án, valamint január 12-én megküldött utasításait.

A vizsgálat azzal folytatódott, hogy a biztos az ONYF főigazgatójától is tájékoztatást kért, arra vonatkozóan, hogy az ONYF elfogadja-e a jogszabályi feltételek hiányában megtett külföldön tartózkodó magán-nyugdíjpénztári tagok nyilatkozatát, azaz a magán-nyugdíjpénztárban a tagsági jogviszonyuk továbbra is fennmarad-e, tekintettel arra, hogy a KüM Konzuli Főosztályának 2011. január 6-i utasítása alapján az eljáró konzuloknak át kellett venniük és fel kellett terjeszteniük a jogszabályban felsorolt tartózkodási jogcímek hiányában megtett nyilatkozatokat is. Azonban fel kellett hívni a pénztártag figyelmét arra, hogy azt a döntéshozó szerv valószínűleg nem fogadja majd el. Az ONYF főigazgatója válaszában hangsúlyozta, hogy a KüM Konzuli Főosztályának a nyilatkozata nem teljesen megalapozott, hogy a nyilatkozatok elfogadásával összefüggésben az ONYF-et „döntéshozó szervként” jelöli meg. Ugyanis az ONYF érdemi döntést nem hoz a konzuli tisztviselő által elfogadott és az ONYF-re továbbított nyilatkozatok tekintetében, így a jogszabályban fel nem sorolt jogcímen továbbított vizsgálatokat nem vizsgálja felül, csupán továbbítja azokat a magán-nyugdíjpénztárakhoz.

*Az ombudsman a sérelmezett problémák vizsgálatát követően megállapította<sup>202</sup> egyrészt azt, hogy a magán-nyugdíjpénztári törvény azon rendelkezése, amely szerint csak a jogszabályban meghatározott tartózkodási jogcímekkel – tartósan külföldön foglalkoztatott, tartós külföldi szolgálatot teljesítő vagy külföldi tanulmányokat folytató– rendelkező pénztártagok tehetnek nyilatkozatot, az egyéb okból külföldön tartózkodó magán-nyugdíjpénztári tagok tartózkodási jogcímen alapuló hátrányos megkülönböztetését eredményezte, és visszásságot okozott az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében biztosított, egyenlő bánásmód követelményével összefüggésben. Az ombudsman álláspontja szerint a jogszabályi feltételek hiányossága következtében a külföldön – egyéb okból – tartózkodó magán-nyugdíjpénztári tagok önrendelkezési jogának és éppen ezért a tulajdonnal való rendelkezési jogának sérelme is felmerült, hiszen ők egyáltalán nem teettek nyilatkozatot, vagyis a magán-nyugdíjrendszerben fennálló tagsági jogviszonyuk fenntartásáról nem rendelkezhettek. Az országgyűlési biztos megállapította másrészt, hogy a külföldön tartózkodó pénztártag, magán-nyugdíjpénztári tagsági jogviszonyának fenntartására szolgáló nyilatkozat felvételével kapcsolatos eljárásban résztvevő, az ombudsmani vizsgálattal érintett szervek – a magán-nyugdíjpénztári törvény hiányos rendelkezéseire visszavezethetően – visszásságot okoztak a jogállamiságból fakadó jobbiztonság követelményével összefüggésben, egyben sértették mindazok tisztességes eljáráshoz való jogát, akik nyilatkozattételi jogukkal ennek következtében nem élhettek.*

<sup>202</sup> A JB-192/2011. számú beadvány



Minderre tekintettel az országgyűlési biztos a nemzetgazdasági miniszternél kezdeményezte a magánnyugdíjról és a magánnyugdíjpénztárakról szóló törvény olyan tartalmú módosítását, amely lehetővé teszi a jogszabályban meghatározott tartózkodási jogcímeikkel nem rendelkező, külföldön tartózkodó pénztártagok számára is a nyilatkozat mielőbbi megtételét. Továbbá kérte, hogy az általa javasolt törvénymódosítás hatálybalépéséig is *teremtsék meg a nyilatkozat benyújtásának jogi feltételeit* azon külföldön tartózkodó pénztártagok számára is, akik az igazolási kérelem benyújtására nyitva álló időtartam alatt nem rendelkeznek a jogszabályban meghatározott tartózkodási jogcímeikkel.

A nemzetgazdasági miniszter válaszában elismerte, hogy az említett, konkrét ügyek speciális, egyedi jellegük ellenére valóban eljárási hiányosságokra utalnak. A jogvesztő határidők azonban leteltek, ezért a jogszabályi módosítás okafogyottá vált. Ugyanakkor a végrehajtás során kialakított rugalmas és befogadó eljárási gyakorlat a módosítás kényszerét jelentős mértékben oldotta. Ugyanis a nyilatkozattételben érintett nyugdíjbiztosítási igazgatási szervek a külképviseletek közreműködésével befogadtak minden, hozzá beérkező, speciális körülmények között tett nyilatkozatot, nem vizsgálta a tartózkodási jogcímeiket, ezért ezen esetekben állampolgári jogok nem sérülhettek. A kormányzat azonban gondoskodni fog a jogszabályban meghatározott tartózkodási jogcímeikkel nem rendelkező, külföldön tartózkodó pénztártagok panaszainak utólagos jogorvoslati lehetőségéről, amennyiben lesz ilyen.

A nemzetgazdasági miniszter válaszában ismertetében az országgyűlési biztos tájékoztatást kért a közigazgatási és igazságügyi minisztertől arra vonatkozóan, hogy a kormányzat tervezi-e a jogszabályi keretek között rendezni a panaszosok utólagos jogorvoslati lehetőségét.

A közigazgatási és igazságügyi miniszter álláspontja szerint a jogorvoslat, illetve a nyilatkozattétel újbóli lehetővé tétele nem indokolt, az ügyben ugyanis nem állapítható meg olyan, széles körben megvalósult, az érintett számára elkerülhetetlenül beállt jog-vagy érdeksérelem, amely jogalkotást tenne szükségessé. Különös tekintettel arra, hogy a külképviseletek és az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság rugalmas gyakorlata folytán minden külföldön tartózkodó állampolgárnak végső soron módjában állta a magán-nyugdíjpénztári tagság fenntartására vonatkozó nyilatkozatot megtenni, annak megtétele esetén pedig a magán-nyugdíjpénztári tagság kivétel nélkül minden esetben fennmaradt.

*A magán-nyugdíjrendszerben bekövetkező változásokkal összefüggésben beérkezett beadványok értékelése a 2012. január 1-jétől hatályos jogszabályi keretek között*  
Az alapvető jogok biztosa a magán-nyugdíjrendszerben bekövetkező változásokkal összefüggésben a 2012. január 1-jétől hatályos jogszabályi keretek között két vizsgálatot folytatott le, amelyek közül az egyik a magánnyugdíj-

rendszerben maradó pénztártagok társadalombiztosítási nyugellátásának összegének meghatározásával volt összefüggésben,<sup>203</sup> a másik pedig az özvegyi járadék meghatározására vonatkozó rendelkezésekkel volt kapcsolatban.<sup>204</sup>

Egymástól függetlenül hét magán-nyugdíjpénztári tag azt sérelmezve fordult az alapvető jogok biztosához, *hogy a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló törvény 1. mellékletében (a továbbiakban Tny.) meghatározott képlet alapján 2012. január 1-jétől a társadalombiztosítási nyugellátásuk összegének 75 százalékára jogosultak annak ellenére, hogy ettől az időponttól kezdve tagdíj helyett nyugdíjjárulékot kell fizetniük az állami nyugdíjpillérbe.*

A beadványozók kifogásolták továbbá, hogy a hivatkozott jogszabály rendelkezései és a sajtóban megjelent közlemények egymásnak ellentmondanak. A hivatalos tájékoztatás szerint ugyanis a tagsági jogviszonyukat fenntartó pénztártagok 2012. január 1-je után teljes összegű társadalombiztosítási nyugellátásban részesülnek. A pénztártagok szerint mindez jogbizonytalanságot eredményez, ezért nem tudnak kellően megalapozott döntést hozni a tekintetben, hogy 2012. március 31-éig visszalépjenek-e a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerbe.

Tekintettel arra, hogy a *beadványokban foglaltak alapján felmerült a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével, valamint az egyenlő bánásmód követelményével és a tulajdonhoz való joggal kapcsolatos visszásság gyanúja az alapvető jogok biztosa vizsgálatot indított.*

A vizsgálat megindítását követően az alapvető jogok biztosa áttekintette a hatályos jogszabályokat. A Tny. 12. § (7) bekezdése szerint, ha a biztosított magán-nyugdíjpénztári tag, az öregségi nyugdíj összegét úgy kell megállapítani, hogy a 12. § (1)–(5) bekezdése szerint kiszámított összeget meg kell szorozni az 1. mellékletben meghatározott szorzószámmal. A hivatkozott szorzószámot a következők szerint kell kiszámítani:

$SZ = h + (1-h) \times 0,75$ , ahol: Sz = alkalmazásra kerülő szorzószám értéke és h = 2010. október 1. és 2011. november 30 között szerzett szolgálati idő/ a teljesen elismert szolgálati idő.

A fenti képlet értelmében a magán-nyugdíjpénztári tagok társadalombiztosítási nyugdíjának csökkentése során az általános szabályok szerint kiszámított nyugdíjat a 2010. október 1-je előtt megszerzett szolgálati idő részarány 75 százalékának és 2010. október 1. és 2011. november 30. közötti időszakban szerzett szolgálati idő részarány 100 százalékának összegével kell megszorozni.

*Az alapvető jogok biztosa a jogértelmezési kérdés háttérének tisztázása érdekében tájékoztatást kért a nemzeti erőforrás minisztertől<sup>205</sup> arról, hogy a magán-nyugdíj-*

<sup>203</sup> Az alapvető jogok biztosának jelentése az AJB-2273/2012. számú ügyben

<sup>204</sup> Az alapvető jogok biztosának jelentése az AJB-649/2012. számú ügyben

<sup>205</sup> Jelenleg: emberi erőforrások minisztere

*pénztári tagok társadalombiztosítási nyugellátásának összege hogyan alakul 2012. január 1-jétől. Az alapvető kérdés az volt, hogy a magán-nyugdíjpénztári tagok 2010. október 1-je előtt jogosultságot szereznek-e a társadalombiztosítási nyugellátásuk összegének 75 százalékára, majd 2010. október 1. és 2011. november 30. közötti időszakban 100 százalékára, és azt követően ismételten 75 százalékára, vagy pedig 2010. október 1-jét követően teljes mértékben az összeg 100 százalékára.*

A nemzeti erőforrás miniszternek – a nemzetgazdasági miniszterrel egyetértésben – a magán-nyugdíjpénztári tagok nyugdíjának kiszámításával kapcsolatban adott tájékoztatása szerint *„a magánnyugdíj-pénztári tagok a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény szerint a 2010. október 1-e előtti időre a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerből az általános számított nyugdíj 75%-ára, míg az azt követő 14 hónapos tagdíj-átirányítás időszakára az általános számított nyugdíj 100%-ára jogosultak. 2012. január 1-től megszűnt a kötelező tagdíjfizetés, minden biztosított az állami nyugdíjpillérbe fizet nyugdíjjárulékot. Ezért erre az időszakra az általános szabályokat kell alkalmazni, a magán-nyugdíjpénztárban maradó tagoknak is a teljes állami nyugdíj jár az általános szabályok szerint. Természetesen a 2010. október 1-je előtti időre teljes állami nyugdíj azoknak jár, akik visszalépnek az állami nyugdíjrendszerbe. A felmerült félreértések elkerülése érdekében a közeljövőben várható a számítás részletszabályainak pontosítása a tavaly év végi törvénymódosításhoz kapcsolódóan.”*

Mivel a nemzeti erőforrás miniszter rámutatott, hogy a kialakult helyzet következtében nem áll rendelkezésre kell idő a megalapozott – a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerbe történő visszalépésről való – döntés meghozatalához, az *alapvető jogok biztos*a külön is megkereste a nemzetgazdasági minisztert, és felkérte arra, hogy fontolja meg a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerbe történő visszalépésre nyitva álló határidő meghosszabbítását.

A Nemzetgazdasági Minisztérium államháztartásért felelős államtitkár megkeresésre adott válaszában szintén kiemelte, hogy 2012. január 1-jétől kizárólag az állami nyugdíjpillérbe lehet befizetni az egyéni nyugdíjjárulékokat, és így az állami nyugdíjrendszerben szerez valamennyi biztosított nyugdíjvárományt. Ennek megfelelően a 2011. december 31-ét követő időszakra vonatkozóan a teljes állami nyugdíj (100%) jár az általános számítási szabályok szerint.

Az államtitkár az alapvető jogok biztosát arról is tájékoztatta, hogy a számítás részletszabályait rendezendő, az általánoshoz igazító szabályozás lépett hatályba 2012. augusztus 1-jével. Az Európai Unió tisztviselőinek és más alkalmazottainak nyugdíjbiztosítási átutalásáról és visszautalásáról szóló törvény<sup>206</sup> szabályai szerint a magán-nyugdíjpénztári tagok járulékfizetési kötelezettségének megfelelő nyugdíjszámítási szabály pontosítására került sor a Tny.-ben. A magán-nyugdíjpénztári tagok számára ez évtől

<sup>206</sup> 2012. évi CXII. törvény

a tagdíjfizetés nem kötelező, viszont ők is megfizetik a Nyugdíjbiztosítási Alap javára a 10%-os mértékű nyugdíjjárulékot. Ezért a korábbi, 2010 októberétől 2011 decemberéig tartó időszakra a teljes nyugdíjjárulék megfizetésének megfelelően a teljes összegű nyugdíj megállapítását biztosító szabályt ki kellett terjeszteni az ezen túli időszakra is. Ennek megfelelően a Tny. 1. számú mellékletében található, a 75%-os és a 100%-os nyugdíjat megalapozó időszakok súlyozott átlagát meghatározó képlet módosítására került sor.

Az államtitkár válaszában továbbá hangsúlyozta, hogy a visszalépési határidő meghosszabbítására törvényi rendelkezés hiányában nem volt mód.

*A sérelmezett probléma vizsgálatát követően az alapvető jogok biztosa a jelentésében<sup>207</sup> a következőket állapította meg:*

A kötelező tagdíjfizetés megszüntetésével egyidejűleg nem került sor a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló törvényben a magán-nyugdíjpénztári tagok járulékfizetési kötelezettségének megfelelő nyugdíjszámítási szabály pótlására. A jogalkotó ugyanis nem terjesztette ki a korábbi, 2010 októberétől 2011 decemberéig tartó időszakra a teljes nyugdíjjárulék megfizetésének megfelelően a teljes összegű nyugdíj-megállapítást biztosító szabályt az ezen túli időszakra is.

Az alapvető jogok biztosa álláspontja szerint a kötelező tagdíjfizetés megszüntetésének időpontjától kezdve, azaz 2012. január 1-jétől a társadalombiztosítási nyugellátás összegének megállapítása szempontjából a magán-nyugdíjpénztári tagok és a kizárólag társadalombiztosítási nyugdíjrendszerben részt vevő biztosítottak a szabályozás szempontjából azonos csoportba tartozó jogalanyok. Erre tekintettel *az ombudsman megállapította*, hogy a Tny. 1. számú mellékletében –2012. augusztus 1-éig hatályos–*meghatározott képletnek a társadalombiztosítás nyugellátás összegének 2011. december 31-ét követő időszakra vonatkozó meghatározása hátrányos módon különböztette meg a magán-nyugdíjpénztári tagokat, ezzel pedig sértette az egyenlő bánásmód követelményét. Megállapította továbbá*, hogy a képlet a magán-nyugdíjpénztári tagoknak a tulajdonhoz való jogával, valamint a jobbiztonság követelményével összefüggő visszásságot is előidézett, mivel a hivatkozott jogszabályi rendelkezés a tulajdonhoz való jog által védett jogosultságot is korlátozott és az állami szervek hivatalos kommunikációja nem állt összhangban a jogszabályi előírásokkal.

Az alapvető jogok biztosa intézkedést nem kezdeményezett, mert *a jogalkotó módosította a Tny. 1. mellékletét,<sup>208</sup> és ezáltal orvosolta a magán-nyugdíjpénztári tagok 2011. december 31-ét követő időszakra vonatkozó társadalombiztosítási nyugdíjának összegével kapcsolatban felmerülő visszásságot.*

<sup>207</sup> Az alapvető jogok biztosának jelentése az AJB-2273/2012. számú ügyben

<sup>208</sup> 2012. évi CXII. törvény az Európai Unió tisztviselőinek és más alkalmazottainak nyugdíjbiztosítási átutalásáról és vissza utalásáról, valamint egyes nyugdíjbiztosítási tárgyú és más kapcsolódó törvények módosításáról 30. § (2) bekezdés

Egy másik ügyben a panaszos a hivatalhoz érkezett beadványában azt kifogásolta, hogy – jogi szabályozás hiányában – nem örökölheti meg a magán-nyugdíjpénztárból a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerbe visszalépő, elhunyt férjének a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerbe létrejövő egyéni számláján nyilvántartott összeget. A panaszos beadványában előadta, hogy férje 2011. január 31-ig visszalépett a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerbe, majd ezt követően váratlan és tragikus, gyorsleforduló betegségben elhunyt. Ezt követően tájékoztatást kért az ONYF-nél arról, hogy az elhunyt – társadalombiztosítási nyugdíjrendszerbe visszalépő – biztosított társadalombiztosítási egyéni számláján nyilvántartott összeget megörökölheti-e. A levelében hivatkozott az ONYF-től érkezett korábbi tájékoztató levélre, amely szerint a magán-nyugdíjpénztárak egyéni számláján nyilvántartott összeg az állami nyugdíjrendszerben is változatlanul megjelenik a visszalépő pénztártag egyéni számláján. Az így nyilvántartott összeget a házastárs meghatározott feltételekkel örökölheti. A beadványhoz becsatolt iratokból megállapítható volt, hogy a Nyugdíjfolyósító Igazgatóság a panaszost a megkeresésével kapcsolatban arról tájékoztatta, hogy a magán-nyugdíjpénztári átalakulás kapcsán a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerben történő egyéni számlavezetés módjára és feltételeire vonatkozó szabályozás még nem került kidolgozásra, így erre vonatkozóan tájékoztatást nem áll módjukban adni.

A beadványban foglaltak alapján a jogi szabályozással összefüggésben felmerült a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével kapcsolatos vizsgáltság gyanúja, így az alapvető jogok biztosa vizsgálatot indított.

Az alapvető jogok biztosa a vizsgálat megindítását követően áttekintette a kapcsolódó, hatályos jogszabályi előírásokat. A Nyatv. a társadalombiztosítási nyugdíjrendszer keretében járó hozzátartozói nyugellátások körét kibővítette az „özvegyi járadék” elnevezésű ellátással. Az özvegyi járadék meghatározására vonatkozó rendelkezéseket a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló törvény tartalmazta, amely szerint az elhunyt biztosított társadalombiztosítási egyéni számláján nyilvántartott nyugdíjcélú befizetéseinek összege alapján a Nyugdíjbiztosítási Alap az özvegyi nyugdíjra jogosult személy – mint az elhunyt biztosított különös jogutódja – számára özvegyi járadékot fizet, amennyiben az özvegyi járadék összege magasabb, mint az e törvényben meghatározott özvegyi nyugdíj összege. Özvegyi járadék fizetése esetén özvegyi nyugdíj nem folyósítható.

Az alapvető jogok biztosa a jogértelmezési kérdés háttérének tisztázása érdekében a nemzeti erőforrás miniszterhez<sup>209</sup> intézett megkeresésében tájékoztatást kért arról, hogy mikor kerülnek kidolgozásra a társadalombiztosítási nyugdíjrendszer keretében járó hozzátartozói nyugellátások körében meghatározott özvegyi járadék megállapítására vonatkozó ren-

<sup>209</sup> Jelenleg: emberi erőforrások minisztere

delkezések, milyen intézkedéseket tett a szaktárca eddig a szabályozás kidolgozásával összefüggésben, az özvegyi járadék kizárólag a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerbe visszalépő pénztartagok hozzátartozóit illeti-e meg, valamint, biztosítani kívánják-e az érintett személyi kör számára utólagosan az özvegyi járadékra való jogosultság elbírálásának lehetőségét, ahogyan az egyébként az ONYF hivatalos tájékoztató levelében is szerepelt.

A nemzeti erőforrás miniszter az özvegyi járadékkal kapcsolatos megkeresésre válaszul tájékoztatta az alapvető jogok biztosát arról, hogy a kormány megkerülhetetlen követelménynek tekinti a megszerzett jogosultságok érvényesítését. A társadalombiztosítási nyugellátásról szóló törvény módosításának kidolgozása folyamatban van, amely módosításhoz kapcsolódóan rendezni kívánják az özvegyi járadék kérdését is.

A válaszában kiemelte, hogy az egyéni számla és az özvegyi járadék problémaköre szorosan összefügg. Azonban sok részletkérdésben még nem született döntés, ezek vizsgálata a válaszádkor még folyt. Ugyanis a szabályozás előkészítésénél meg kell vizsgálni a magánnyugdíj-pénztári egyéni számlán megjelenő jogszerzésnek a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerben szerzett jogokkal való összefüggését is.

A miniszter támogatta, hogy a körülményekre tekintettel az özvegyi járadék iránti igény az általános hat hónapos visszamenőleges igénylési határidőn túl is érvényesíthető legyen. Hangsúlyozta továbbá, hogy a szükséges szabályok megalkotásáig sem maradnak az érintettek ellátatlanul, mert özvegyi nyugdíjra addig is jogosultak.

A sérelmezett probléma vizsgálatát követően *az alapvető jogok biztosa jelentésében megállapította,*<sup>210</sup> hogy a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló törvény özvegyi járadék megállapítására vonatkozó rendelkezései *visszásságot okoztak a jobbiztonság követelményével összefüggésben.*

*Az alapvető jogok biztosa intézkedést nem kezdeményezett, mivel a jogalkotó az özvegyi járadék megállapítására vonatkozó rendelkezések módosításával, illetve pontosításával orvosolta a jobbiztonság követelményével összefüggésben felmerülő visszásságot.*

### **3.3.2. A rokkantsági ellátórendszer átalakulásával és korhatár előtti ellátással kapcsolatos AB indítványok**

Az alapvető jogok biztosa a korhatár előtti öregségi nyugdíjak megszüntetéséről, a korhatár előtti ellátásról és a szolgálat járandóságról szóló törvény, valamint a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes követelmények módosításáról szóló törvény Alaptörvénnyel való összhangjának utólagos vizsgálatát kezdeményezte az Alkotmánybíróságnál.

<sup>210</sup> Az alapvető jogok biztosának jelentése az AJB-649/2012. számú ügyben

*A korhatár előtti ellátásról szóló törvény miatt benyújtott alkotmánybírósági indítványról*<sup>211</sup>

Az Országgyűlés 2011. november 28-i ülésnapján elfogadta a korhatár előtti öregségi nyugdíjak megszüntetéséről, a korhatár előtti ellátásról és a szolgálati járandóságról szóló törvényt,<sup>212</sup> amely megszüntette a korhatár előtti öregségi nyugdíjba vonulás lehetőségét 2012. január 1-jétől. Ettől az időponttól kezdve nyugellátást már csak a nyugdíjkorhatár betöltésével lehet megállapítani. A korábban megállapított korhatár előtti öregségi nyugdíjak pedig ún. korhatár előtti ellátássá, szolgálati járandósággá, átmeneti bányászjáradékká és balettművészeti életjáradékká alakulnak, és ugyanilyen ellátásokat kell megállapítani azoknak is, akik a korhatár előtti öregségi nyugdíjra a jogot már megszerezték.

Közel 30 magánszemély, valamint két társadalmi szervezet azzal a beadvánnyal fordult az alapvető jogok biztosához, hogy kezdeményezze a fent nevezett törvény Alaptörvénnyel való összhangjának utólagos vizsgálatát az Alkotmánybíróságnál.

Az alapvető jogok biztosa a beadványt és az abban jelzett alkotmányossági problémákat áttekintette, és arra a következtetésre jutott, hogy a törvény elfogadásával, illetve egyes rendelkezéseivel kapcsolatban *súlyos alkotmányossági aggályok merülnek fel.*

Az alapvető jogok biztosának álláspontja szerint a törvény egyes rendelkezései *ellentétesek a jogállamiság elvével, a személyes adatok védelméhez fűződő joggal, valamint a szociális biztonsághoz való joggal.* Erre való tekintettel kezdeményezte a biztos az Alkotmánybíróságnál a törvény Alaptörvénnyel való összhangjának utólagos vizsgálatát.

A törvény az országgyűlési képviselők korhatár előtti ellátásának, valamint a szolgálati járandóság havi összegét csökkenteni rendeli a személyi jövedelemadó mértékével. A korhatár előtti ellátásról, valamint a szolgálati járandóságról is megállapítható, hogy az elnevezésükben történt jogalkotói változtatás ellenére is – tartalmukat, funkciójukat, hatásukat tekintve – ténylegesen nyugellátásnak minősülnek, amelyek járulékfizetésen alapulnak. Az alapvető jogok biztosának álláspontja szerint *a biztosítás szabályai szerint számított nominális nyugdíj sérthetetlen, a biztosítás és a szolidaritás arányainak önkényes megváltoztatása alkotmányosan kizárt,* ezért a jogállamiságra visszavehető követelményt sértene a törvény azon rendelkezései, amelyek a nyugdíjak nominális összegét közteherrel, így elvonással terhelik.

Az alapvető jogok biztosának álláspontja szerint önkényes az is, hogy a törvény *meghatározott büncselekmények automatikus „mellékbüntetésszerű” jogkövetkezményeként* határozza meg a szolgálati járandóság folyósításának szüneteltetését. Az Alaptörvényből következik, hogy az állam nem használhatja

<sup>211</sup> Az alapvető jogok biztosának alkotmánybírósági indítványa az AJB-4744/2012. számú ügyben <http://www.ajbh.hu/allam/jelentes/201204744Ai.rtf>

<sup>212</sup> 2011. évi CLXVII. törvény

önkéntesen a büntetőjogi eszközrendszer, ezért a biztos kezdeményezte a törvény azon rendelkezésének megsemmisítését, amely meghatározott bűncselekmény elkövetése esetén a szolgálati járandóság folyósításának szüneteltetését rendeli.

A törvény új rendelkezéseként – a szolgálati járandóság szüneteltetési okának megállapítása céljából – a nyugdíjmegállapító *szervnek elektronikus úton továbbítania kell a jogosult személyes adatait a bűnügyi nyilvántartó szervnek*, amely az adatokat összeveti a büntetettek nyilvántartásában kezelt adatokkal. Tekintettel arra, hogy az ombudsman a szolgálati járandóság szüneteltetésére vonatkozó egész rendelkezés megsemmisítését indítványozta, megszűnne az a legitim cél, amelynek alapján jogszerű lenne bármilyen ezzel kapcsolatos adatkezelési művelet, így az alkotmánybírósági indítvány ezen rendelkezés megsemmisítésére is irányult.

A törvény értelmében megszüntetik a nyugellátás folyósítását, ha a korhatár előtti ellátásban vagy szolgálati járandóságban részesülő személy foglalkoztatására *a foglalkoztatásra irányuló jogviszony létesítéséhez szükséges jognyilatkozat hiányában került sor*. Az ombudsman szerint a törvény két, össze nem függő kérdéskört köt össze, egyrészt a jogosult nyugellátás-szerű ellátásának vagy járandóságának folyósítását, másrészt az ún. feketemunka jövedelemként be nem vallott adózási kötelezettségének elmulasztását. Ezért ez a rendelkezés szintén sérti a jogállamiság követelményét.

Az alapvető jogok biztosa a fentiekre tekintettel kezdeményezte a törvény azon rendelkezéseinek megsemmisítését, amelyek a szolgálati járandóság, az országgyűlési képviselők korhatár előtti ellátásának megadóztatására, a szolgálati járandóság szüneteltetésére, valamint az ún. feketemunka jogkövetkezményére vonatkoznak.

*A rokkantsági ellátórendszer átalakításával kapcsolatban alkotmánybírósági indítvány*<sup>213</sup> Az Országgyűlés a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló törvényt<sup>214</sup> 2011. december 20-án fogadta el. A törvény 2011. december 29-én hatályba is lépett és már 2012. január 1-től megszüntette, illetve átalakította a korábbi rokkantsági nyugdíjakat és a megváltozott munkaképességűek szociális ellátásait.

Az új szabályozás következtében 2012. január 1-jétől rokkantsági nyugdíj, baleseti rokkantsági nyugdíj, rehabilitációs járadék, rendszeres szociális járadék, átmeneti járadék, bányász dolgozók egészségkárosodási járadéka nem állapítható meg. 2012. január 1-től új egészségbiztosítási ellátásként – tehát nem nyugellátásként – állapítható meg és folyósítható a rehabilitációs ellátás és a rokkantsági ellátás.

<sup>213</sup> Az alapvető jogok biztósának alkotmánybírósági indítványa az AJB-2638/2012. számú ügyben <http://www.ajbh.hu/allam/jelentes/201202683Ai.rtf>

<sup>214</sup> 2011. évi CXCI. törvény



2012 első felében *csaknem 40 panaszos* fordult olyan beadvánnyal a biztoshoz, amelyben a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól szóló, 2012. január 1-jétől hatályos törvény utólagos vizsgálatának kezdeményezését kérték az Alkotmánybíróságnál. A panaszosok elsősorban a garanciális szabályok gyors, megfelelő felkészülést nem engedő megváltoztatását, az ismételt felülvizsgálatra kötelezést, a korábban megállapított rokkantnyugdíjak helyébe lépő támogatások összegének jelentős csökkentését, továbbá az ellátás mellett végezhető keresőtevékenység kizárását kifogásolták.

Az ombudsman rámutatott, hogy a rokkantsági ellátás alapvető szabályait megváltoztató törvényi rendelkezéseknek *a jobbiztonság elvének megfelelően* eleget kell tenniük a szerzett jogok fenntartásába vetett bizalom követelményének. A biztos szerint a megváltozott munkaképességű személyek egzisztenciális döntéseire hatással van az a feltételezés, hogy az ellátásra való jogosultság megállapításakor hatályban lévő szabályok szerint számíthatnak az ellátásra. Az alapvető jogok biztosa felhívta a figyelmet az Alkotmánybíróság több, az 1990-es évek közepén hozott határozatára is utalva, hogy ilyen esetben az ellátás összegének és tartalmának alapvető változtatására csak megfelelő hosszúságú átmeneti idő elteltével kerülhet sor. Azonban az Országgyűlés semmiféle, az érintett ellátottak védelmére vonatkozó garanciális szabályt nem alkotott. Az átmenet nélküli változtatás pedig alkotmányosan nem indokolható. Az alapvető jogok biztosa mindezzel szemben megállapította, hogy *a törvény megalkotása és hatálybaléptetése, valamint a megváltozott munkaképességűek ellátórendszerének kiépítése során a jogalkotó nem biztosította az Alaptörvényből levezethető bizalomvédelem követelményének érvényesülését.*

Az ombudsman továbbá kezdeményezte az Alkotmánybíróságnál a törvény azon rendelkezéseinek megsemmisítését is, amely szerint *a rehabilitációs pénzbeli ellátás folyósítását szüneteltetni kell* arra az időtartamra tekintettel, amikor *az ellátott keresőtevékenységet végez, közfoglalkoztatásban vesz részt vagy keresőképtelen*, valamint amely szerint a rokkantsági ellátást *meg kell szüntetni*, ha az ellátásban részesülő keresőtevékenységet folytat és jövedelme 3 egymást követő hónapra vonatkozó havi átlaga meghaladja a minimálbér 150 százalékát.

Az ombudsman indítványában hangsúlyozta, hogy a rehabilitációs pénzbeli ellátás és a rokkantsági ellátás funkcióját tekintve nem a megélhetést biztosító állami „segély”, hanem *a társadalmi esélyegyenlőség megteremtésének egyik alapvető eszköze* is. Ezen ellátások ugyanis éppen azt a tényleges különbséget hivatottak csökkenteni, amely miatt a megváltozott munkaképességű személyek jelentős hátrányban vannak a munkavégzés során. A biztos szerint az esélyegyenlőség elvével ellentétesek azok a törvényi rendelkezések, amelyek nem teszik lehetővé az alacsony összegű ellátás folyósítását abban az időszakban, amikor az ellátásban részesülő rokkant személy keresőtevékenységet végez, sőt, bizonyos idő után az ellátás megszüntetésére is sor ke-

rülhet. Mindezt ráadásul úgy teszik, hogy a megszüntetést semmilyen más hasonló intézkedéssel nem enyhítik.

*Az Alkotmánybíróság a 2012. december 4-én hozott határozatában<sup>215</sup> döntött az alapvető jogok biztosának a megváltozott munkaképességűekről szóló törvényt támadó indítványáról. A határozat szerint alaptörvény-ellenes az a törvényi rendelkezés, amely bármely, akár minimális jövedelemmel járó keresőtevékenység végzése esetén is kizárja a rehabilitációs ellátás folyósítását. Az indítványnak egyebekben nem adott helyt a testület.*

### **3.4. Az egészségügyi dolgozók helyzete a válságban**

A projekt keretein belül az alapvető jogok biztosa vizsgálati irányként határozta meg az egészséghez, az egészséges környezethez való jog és az élethez, a minimális megélhetési feltételek biztosításához való jog egyes konfliktusainak elemzését. A fentiek alapján indult hivatalból átfogó vizsgálat, amely az egészségügyi dolgozók, orvosok, ápolók, mentálhigiénés szakemberek oktatásának, képzésének, foglalkoztatásának, munkakörülményeinek elemzésére fókuszált, feltérképezi az ország egyes régióiban mutatkozó eltérő szerkezetű létszámhiányt az egészségügyi képzési programokat. Magába foglalja továbbá az elégtelen bérezési rendszer, mint a szakemberigény egyik legsarkalatosabb, de nem kizárólagos probléma körének vizsgálatát. Az átfogó vizsgálat több korábbi hivatalból indított ombudsmani vizsgálat eredményeire, tapasztalataira épített, becsatornázza a fellelhető „jó gyakorlatok” elemeit is.

Az ombudsman vizsgálati tervének kialakítása során figyelemmel volt arra is, hogy az Egészségügyi Világszervezet égisze alatt született „Jelentés a Világ Egészségéről 2006 – Az Egészségért dolgozunk” című tanulmány<sup>216</sup> számos megállapítást és az elkövetkezendő tíz évben megvalósítandó célkitűzést fogalmaz meg. Az Egészségügyi Világszervezet egy Új egészségügyi emberi erőforrás szövetséget kíván létrehozni a nemzeti és nemzetközi erőfeszítések összehangolására. Minden egyes országnak fejlesztenie kell az egészségügyi szakemberek munkaerő tervezésére, oktatására és foglalkoztatására vonatkozó módszereit, továbbá az egészségügyi dolgozók képzését és támogatását szolgáló befektetésre van szükség a válság kezelése érdekében.

Mindemellett ebben az évben számos panasz is érkezett az ombudsmani hivatalhoz, különböző jogállású egészségügyi dolgozóktól, sérelmezve az egészségügyi ágazati előmeneteli szabályokat tartalmazó jogszabályi ren-

<sup>215</sup> 40/2012. (XII. 6.) AB határozat

<sup>216</sup> Az egészségügy humán erőforrás stratégiája az Egészségügyi Szakképző és Továbbképző Intézet (Egészségügyi Minisztérium megbízásából) Dr. Rác Jenő egészségügyi miniszter, Budapest, 2006. április

delkezéseket. A beadványozók kifogásolták, hogy sok esetben ugyanazt a tevékenységet, ugyanolyan körülmények között végző, de nem ugyanannál az egészségügyi szolgáltatónál dolgozó szakemberek kimaradtak a bérrendezésből. E körben is vizsgálatot folytat a biztos.

A fenti vizsgálatok a projektfüzet lezárásakor még folynak, mindazonáltal – a téma jelentőségére tekintettel – figyelemfelhívó célból fontosnak tartom a megkeresett szervek álláspontjának ismertetését, az egyes területekhez kapcsolódó problémák felvetését.

*Az egyes vizsgálati irányok részletes bemutatása előtt az egészségügyi dolgozók élet- és munkakörülményeinek alakulása a válsággal összefüggésben az alábbiak szerint összegezhető.*

A Magyar Ápolási Igazgatók Egyesülete elnökének álláspontja szerint az egészségügyben dolgozók életkörülményei fokozatosan romlanak, ennek hátterében több ok is szerepet játszik, elsősorban a bérek vásárlóértékének csökkenése, a forint nagyarányú gyengülése a devizahittel rendelkező szakdolgozók esetében kilátástalan élethelyzetet teremt. Az egészségügyi szakdolgozók tekintetében nem valósult meg olyan szinten az erkölcsi és anyagi megbecsülés, ami a dolgozók hűségét elismerve például szolgálhatna a pályát választó fiatalok előtt. A szakdolgozói leterhelés kiemelkedően nagy, a folyamatos betegellátást jelentős túlórával tudják csak biztosítani. A túlórák kifizetése nagyon sok esetben nem havi szinten valósul meg, illetve a munkáltató, szabadidő-megváltással rendezi az ápolók túlórait, ami tovább nehezíti a megélhetési gondokat. Kénytelenek másod-, harmadállást vállalni, ami túlterheltséggel, feszültséggel járva a betegellátás biztonságát is veszélyezteti, és ez sok esetben az egészségügyi dolgozó egészségkárosodásához is vezet.

A munkakörülményeket tekintve nagyon sok kórházban meg mindig nincs megfelelő számú szociális helyiség, kulturált öltözők az ápolószemélyzet számára. A beruházások során ugyan lehetőség nyílt a szakmai munkát segítő, fizikai megterhelést csökkentő eszközök beszerzésére, azonban problémaként jelentkezik, hogy a fenntartási költségek folyamatosan növekednek, ez pedig finanszírozási oldalról nincs beépítve a rendszerbe. Felmerül a dilemma, hogy az üzemeltetés rezsiköltségét fizeti-e az intézet vagy a feladatellátásához szükséges munkaerő bérét.

A Magyar Ápolási Egyesület elnöke kiemelte, hogy aránytalanul nagy és tartalmában szükségtelen dokumentációs kötelezettségek a tényleges betegellátástól vonják el az egyébként is túlterhelt ápolókat. A minimumfeltételek az eszközök, építészeti feltételek tekintetében közelítenek a fejlett gazdaságú országok egészségügyéhez, ez egyes területek esetében a személyi feltételekre is igaz, ugyanakkor az ápolói és orvosi létszám minimumfeltételekben meghatározott mértéke a feladat ellátásához meglehetősen szűkös, a rendelkezésre álló humánerőforrás számát így is meghaladja. Az elavult eszközpark miatt a munka hatékonysága csökken, miközben a balesetek

bekövetkezésének kockázata növekszik, a rekreáció lehetőségének hiánya miatt pedig a fizikai és pszichés leterhelés helyrehozhatatlan mentális és fizikai egészségkárosodást okozhat.

A tárgyi eszközök, a gyógyítás infrastrukturális feltételei messze elmaradnak a szakma kívánalmaitól és a munka okozta mentális kiégés, fásultság a súlyos szakemberhiányon túl egyre nagyobb problémát okoz a zavartalan ellátásban.

### 3.4.1. A bérrendezés kérdése

Minden a területen tevékenykedő szakember egyet ért azzal a megállapítással, hogy a hazai humán erőforrás-hiány egyik leghangsúlyosabb problémája az egészségügyben dolgozó szakemberek bérezési és jövedelmi helyzete. A szakemberek egybehangzó állítása szerint az emberi erőforrás biztosításával összefüggésben szükséges, de nem elégséges feltétel az egészségügyi rendszer finanszírozásának jelentős javítása.

*A Magyar Orvostársaságok és Egyesületek Szövetségének (továbbiakban MOTESZ) elnöke* álláspontja szerint az orvosok és az egészségügyben dolgozók anyagi helyzete, bérezése méltatlan, de nem elsősorban az anyagi okok vezetnek a tömeges kiégéshez és az elvándorláshoz, hanem a *kilátástalanság és a vonzó jövőkép tartós hiánya*. A társadalmi megbecsülés és az orvosok önbecsülése egyaránt megrendült. Fordulatra van szükség a szakemberek egymáshoz való viszonyában is, ahogy az egészségügyi szakemberek és a társadalom kapcsolatát is gyökeresen meg kell javítani.

Az egészségügyi dolgozók élet- és munkakörülményeit érintő kormányzati szándékokat a *Semmelweis Tervben* meghatározott egészségügyi struktúra-átalakítással járó feladatokról, a kiemelt feladatok végrehajtásához szükséges intézkedésekről szóló Korm. határozat<sup>217</sup> tükrözi. Ennek 1.2. pontja szerint a kormány egyetért azzal, hogy az egészségügyi emberi erőforrásokkal kapcsolatos válsághelyzet megoldása érdekében a Széll Kálmán Tervnek a gyógyszerkassza és a táppénz területén tervezett megtakarítás céljaitól független, azokat nem érintő forrásokat az egészségügy hiányterületeire, különösképpen az egészségügyi dolgozók jövedelmének növelésére kell visszaforgatni.

A bérrendezés jogszabályi hátterét feltárva megállapítható, hogy 2012. július 1-jén hatályba lépett, egyes egészségügyi tárgyú törvények módosításáról szóló törvény,<sup>218</sup> mely az egészségügy területén foglalkoztatottak díjazásával kapcsolatban tartalmaz új rendelkezéseket. A törvénymódosítás legnagyobb jelentőségű rendelkezése az egészségügyben dolgozókat érintő

<sup>217</sup> 1208/2011. (VI. 28.) Korm. határozat

<sup>218</sup> Az egyes egészségügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2012. évi LXXIX. törvény

sajátos egészségügyi ágazati előmeneteli szabályok bevezetése volt, amely az állami, önkormányzati, egyházi vagy egyetemi fenntartású intézményeknél dolgozóakra terjedt ki, feltéve, hogy ezen intézmények fekvő- vagy járóbeteg-szakellátást nyújtanak. 2012. július 1-jével az új Munka Törvénykönyve<sup>219</sup> hatálybalépése több foglalkoztatási törvényre is kihatással volt. Ezek közé tartozik az egészségügyi tevékenység végzésének egyes kérdéseiről szóló<sup>220</sup> Eütev. tv. is. A törvény illetmény- és bérnövelésben részesítette az egészségügyben dolgozók nagyobb részét 2012. január 1-jéig visszamenőleges hatállyal és a jövőre nézve, a béremelést részben a munkáltatók személyéhez, részben a betöltött munkakörhöz kötve. Az egyes egészségügyi dolgozók és egészségügyben dolgozók 2012. évi illetmény- vagy bérnövelésének, valamint az ahhoz kapcsolódó támogatás igénybevételének részletes szabályairól szóló Korm. rendelet<sup>221</sup> tartalmazza a részletszabályokat a bérendezés kapcsán, rögzítve, hogy az egészségügyi ágazati előmeneteli szabályok hatálya alá, mely egészségügyi szolgáltatók tartoznak. Azon munkavállalók, akik nem tartoznak e körbe, nem részesülnek béremelésben. Az orvos (fogorvos, szakorvos, szakfogorvos) munkakörben foglalkoztatottak 2012 júliusában egyösszegű illetmény- vagy bérnövelésben részesültek, 2013 januárjától pedig az Eütev. tv. első melléklete tartalmaz rájuk nézve külön bértáblát.

A bérfeljesztés a betegellátásban dolgozó mintegy 17 000 orvost, 71 500 egészségügyi szakdolgozót, továbbá kb. 1450 egyéb felsőfokú végzettséggel rendelkezőt (klinikai szakpszichológus, biológus, fizikus stb.) érint. Összesen közel 90 000 szakember részesül a béremelésből. Az orvosok és szakdolgozók részére külön-külön 15 Mrd Ft került felosztásra eltérő elvek alapján. Az emberi erőforrások minisztere álláspontja szerint első körben azoknak a dolgozóknak a helyzetén kívánt javítani a tárca, akik közvetlenül részt vesznek a betegellátásban, illetve akik a migráció szempontjából fokozottan érintettek.

A tárca tervezi, hogy a béremelést a rendelkezésre álló lehetőségek, anyagi források figyelembevételével a jövőben valamennyi egészségügyi dolgozóra és egészségügyben dolgozóra kiterjeszti.

A béremelés első intézkedési köréből az alapellátásban dolgozók nem részesültek. Őket célozta azonban az egészségügyi alapellátás finanszírozását 2012-ben 14%-kal megemelő kormányzati intézkedés.<sup>222</sup> Az alapellátási fi-

<sup>219</sup> Az új Munka Törvénykönyvről szóló 2012. évi I. törvény

<sup>220</sup> Az egészségügyi tevékenység végzésének egyes kérdéseiről szóló 2003. évi LXXXIV. törvény

<sup>221</sup> Az egyes egészségügyi dolgozók és egészségügyben dolgozók 2012. évi illetmény- vagy bérnövelésének, valamint az ahhoz kapcsolódó támogatás igénybevételének részletes szabályairól szóló 138/2012. (VI. 29.) Korm. rendelet

<sup>222</sup> 288/2012. (X. 11.) Korm. rendelet az egészségügyi szolgáltatások Egészségbiztosítási Alapból történő finanszírozásának részletes szabályairól szóló 43/1999. (III. 3.) Korm. rendelet módosításáról

nanszírozás emelésének hatása az egyes alapellátási csoportok tekintetében eltérő. A háziorvosi praxisok esetében az úgynevezett „kártyapénz” emelkedik. A védőnői ellátásban a gondozotti létszám alapján számított pontérték szerinti díjazás, míg a fogászati ellátásban a fix összegű díjazás (alapdíj) emelkedik.

A szakma álláspontja szerint ugyanakkor a béremelés nem elegendő, különösen a reálbérek csökkenésének megállítására. Bérfeszültséget eredményez azonban a különböző munkakörökben, illetve eltérő jogviszonyban (közalkalmazottak, vállalkozási formában működő) foglalkoztatott egészségügyi dolgozók között, tekintve, hogy a béremelés nem szektorsemlegesen valósult meg. A közalkalmazott egészségügyi szakdolgozók tekintetében a bérrendezés nem alapilletményként, hanem illetménykiegészítésként állapították meg, ami *ellentétes az életpályamoddell kiszámíthatóságának alapkövetelményével*. Másrésztől jelentős számú egészségügyi dolgozó kimaradt a bérrendezésből, akiknek a munkáltatója, az egészségügyi szolgáltató állami tulajdonban van, azonban a működtetését magáncég végzi. A *Magyar Rezidens Szövetség (továbbiakban MRSZ) elnöke* az elégtelen bérezési rendszer kapcsán rámutatott, hogy a kérdéskör szoros összefüggésben áll a hálapénz kérdéskörével.

#### *A paraszolvencia hatásai*

A *Nemzeti Együttműködés Programja* és az egészségügyben dolgozók, a civilek és a szakma szerint is az ágazat egyik legsúlyosabb problémája a hálapénzrendszer. A program szerint ennek fokozatos felszámolása csak a kiváltó okok megszüntetésével képzelhető el, ezért célul tűzi ki a szellemi szabadfoglalkozású státusz megteremtését, a szakellátásban a szakdolgozói kompetenciák kiterjesztését. Elismeri, hogy az orvosainknak és szakdolgozóinknak megfelelő társadalmi és anyagi megbecsülésre van szükségük, ennek érdekében méltó munkakörülményeket, méltó bérezést kell számukra biztosítani. Az új Munka Törvénykönyve<sup>223</sup> munkajogi szempontból szabályozza a hálapénz jelenségét. A munkavállaló a munkaviszonyban végzett tevékenységére tekintettel a munkáltató előzetes hozzájárulása nélkül harmadik személytől díjazást nem fogadhat el vagy nem köthet ki. A munkavállalót munkaszerződés vagy munkaviszonyra vonatkozó szabály alapján megillető munkabért csökkenteni nem lehet arra tekintettel, hogy a munkavállaló a munkáltató előzetes hozzájárulásával a fent meghatározott díjazásban részesült. A törvény szerint a hálapénz fogalmába tartozik minden olyan vagyoni értékű szolgáltatás, amelyet harmadik személy a munkáltatót megillető szolgáltatáson felül a munkavállalónak nyújt. *Az MRSZ elnökének álláspontja szerint* a paraszolvencia egy igen kényes és összetett kérdés, ugyanakkor morálisan romboló hatású, jelentősen rontja az orvos-beteg kapcsolatot, az ellátórendszer hatékony működését, de

<sup>223</sup> Az új Munka Törvénykönyvről szóló 2012. évi I. törvény 52. § (2)

rontja a szakképzés minőségét is. Az elnök szerint az egészségügy megújításának a szükséges része a hálapénz-rendszer felszámolása. Ennek a része kell hogy legyen a bérrendezés, valamint a hálapénzzel szembeni hatékony és szigorú fellépés, melyre más uniós országokban már léteznek jó gyakorlatok, módszertanok szűrőpróbaszerű ellenőrzésekkel. Ezekben az országokban a szabálytalanságok szigorú munkajogi következményekkel járnak (írásbeli figyelmeztetés, felfüggesztés, kizárás).

Az MRSZ elnöke szerint a megoldás részét kell, hogy képezze a minőségbiztosítás rendszerének fejlesztése, elengedhetetlen a bérrendezés, hiszen a hálapénz megszüntetéséhez a rendszer szereplőit is érdekeltté kell tenni, ezért állami garanciára lenne szükség a bérszintek tekintetében. Mindezek mellett szükség lenne egyértelmű, átlátható finanszírozási viszonyokra és jogi környezetre, egy átlátható betegtájékoztatási rendszer kiépítésére, ugyanakkor elengedhetetlen a szemlélet- és attitűdváltás is. Fontos kiépíteni egy hatékony minőségbiztosítási rendszert, amiben világossá válik, hogy a beteg hol, milyen minőségű ellátást kapott, szükséges a szabályozás a tekintetben, hogy hány munkóra ráfordítás az elvárás adott betegre vetítve. A várólisták hosszát maximálni kellene, mindemellett átlátható beutalási rendre is szükség lenne. A teljes mértékben átlátható, kiszámítható és jól működő a rendszerhez elengedhetetlen ezen kérdések jogszabályi rögzítése.

### 3.4.2. Az egészségügyi dolgozók képzése

A biztos a Magyar Rezidens Szövetség elnökével folytatott szakmai párbeszéd eredményeképpen feltárta, hogy a *graduális orvoscépzés* tekintetében bizonyos tantárgyak alaptalanul túlreprezentáltak. E jelenség mögött a finanszírozás tényét kell keresni, az óraszám és a finanszírozás ugyanis szoros kapcsolatot mutat. Az elnök szerint a finanszírozást legalább részben le kellene választani az oktató óraszámától. Mindemellett az orvoscépzés még mindig nem eléggé gyakorlatcentrikus. Másik probléma, hogy esetenként nincs harmonizálva a törzsanyag, ugyanazokat a tárgyakat így egyetemenként más-más mélységben sajátítják el a hallgatók. Az orvoscépzésben a szükségesnél jóval kisebb mértékű a manuális készségek oktatása, valamint a sürgősségi kórképek ellátására történő felkészítés. Ugyanakkor több kiegészítő elleni felkészítést, kommunikációs készségfejlesztést, alternatív medicináról szóló ismereteket is szeretnének a medikusok a szövetség felmérése szerint.

A *szakképzési rendszer* egyik komoly hiányossága, hogy a mentorokkal/tutorokkal nincsenek élő szerződések, emellett a mentor/tutor kiválasztásának rendszere sem megfelelő, az elnök szerint egy értékelő pontrendszer bevezetése orvosolhatná a problémát, mivel egy ilyen rendszerben a kevésbé rátermett és kevésbé elhivatott tutorok kiszelektálódnának a szakorvoscépzés rendszeréből. A szakképzés másik neuralgikus pontja a Rezidens Szö-

vetség szerint a kijelölt mentor/tutor szerepköre, a vele való kapcsolattartás módja ugyanis nem szabályozott, tisztázatlan. Egy felmérés szerint a központi gyakornoki rendszerben nincs érdemi eltérés az egyetemi klinikákon és a kórházakban folytatott rezidensképzés színvonala között, sőt a klinikákon gyakoribb, hogy adminisztratív túlsúlyú munkakörben alkalmazzák a szakorvosjelölteket, míg az oktató kórházakban az orvoshiány miatt könnyebben jutnak hozzá a fiatalok a gyakorlati feladatokhoz.

A szövetség adatai szerint a segítő szakmákra jellemző kiegészítő folyamaton már az orvosképzés során átésnek a hallgatók, ennek ellenére *a jelenség kezelésére nincs elegendő képzés sem a graduális, sem a posztgraduális képzés, sem pedig a továbbképzés rendszerében.* Gyakorlatban továbbra is gondot jelent, hogy a szakorvosjelölteknek sokszor nem fizetik ki a túlórákat.

A 2011. május 1-jétől hatályos szabályok a *szakorvos képzés* korábbi kötött rendszerét számos tekintetben feloldották. Ezen módosítások mind az egészségügyi szolgáltatók, mind a szakorvos jelöltek, mind pedig az egészségügyi felsőoktatási intézmények részére átláthatóbbá tették a szakképzés folyamatát, folyamatosság tették a szakorvos képzésbe történő belépést, a képzés ideje alatt a szakváltás és az egészségügyi szolgáltató váltás lehetőségét biztosították.

2011-ben Ösztöndíj rendszerű Rezidens Támogatási Program indult, (Markusovszky Lajos Ösztöndíj, Than Károly Ösztöndíj) melynek keretében a szakorvos, illetve szakgyógyszerész jelöltnek vállalnia kell, hogy a szakképzése megszerzése után legalább annyi ideig, ameddig részére az ösztöndíj folyósításra került Magyarországon fog dolgozni, a társadalombiztosítás által finanszírozott egészségügyi szolgáltatónál, főállásban szakorvosi/szakgyógyszerészi tevékenységet végezni, illetve az általa nyújtott egészségügyi szolgáltatással összefüggésben paraszolvenciát semmilyen formában nem fogad el. Ennek fejében havi nettó 100 000 forint ösztöndíjra jogosult a szakképzési ideje alatt. Ezen intézkedések hatására a szakorvosképzés rendszerébe már a végzett orvosok 88%-a belépett. A hiányszakmára tekintettel járó állami támogatás először a képzésüket 2010-ben megkezdők számára került folyósításra, összege a diplomás minimálbér 50%-a, a miniszter által megállapított hiányszakmában elhelyezkedő, valamennyi a jogszabályi feltételeknek megfelelő igénylő szakorvos képzésben részt vevő részesült benne. Ezen támogatási formák jelentős segítséget nyújtanak a fiatal orvosok pályakezdésében, és itthon tartásukban a szakemberek szerint.

*A Magyar Ápolási Egyesület elnöke* az ápolóképzés kapcsán kifejtette, hogy a képzés minőség biztosítása érdekében ápoló csak iskolarendszerben képezhető, ez a rendszer alkalmasnak mutatkozik az utánpótlás hiányának kezelésére, bár önmagában nem elegendő és még az ösztöndíjrendszer sem helyettesítheti a hivatást gyakorlók méltó és elégséges bérezését.



### 3.4.3. A szakemberhiány kérdése

A szakemberhiány kérésköre már az elmúlt években is jelentős problémaként jelentkezett. Jól jelzi ezt, hogy a „*Nemzeti Együttműködés Programja – 2010*”<sup>224</sup> középpontba helyezi az emberi erőforrás kérdését a magyar orvosok, nővérek pályaelhagyása, külföldre vándorlása kapcsán, és célul tűzi ki, hogy a külföldre távozó orvosaink és szakdolgozóink hazatérjenek, a külföldre készülők pedig hazánkban maradjanak. A program szerint a széles körű egyeztetéseken alapuló életpályamodell kidolgozása elengedhetetlen. Az egészségügyi oktatást új alapokra kell helyezni, és biztosítani kell a szükséglethez igazodó képzést.

Az egészségügyi felsőfokú szakirányú szakképzési rendszerről szóló Korm. rendelet<sup>225</sup> rendelkezik a szakorvos képzési hiányszakmák meghatározásáról.<sup>226</sup>

A MOTESZ elnöke szerint Magyarországon 35 ezer aktív orvos van, közülük mintegy 10 ezren vannak 60 év fölött. A felmérések szerint több mint 1800 orvosállás betöltetlen, miközben számos szakorvos és frissen végzett orvos is külföldre távozott. Az egyre jobban kieleződő emberi erőforrás válság nem csak anyagi okokra vezethető vissza. A jövőkép hiánya, a bizonytalanság, a kollégák közötti lojalitás hiánya, a rossz munkahelyi légkör, az orvosok és egészségügyi dolgozók között feszültséget keltő intézkedések, az elégtelen kommunikáció, a rosszul felfogott szakmai versengés szintén fontos, orvosolandó tényezők. Megítélésük szerint az orvoshiánnyal jelen körülmények között együtt kell élni, ennek megfelelően szervezni az ellátást, alakítani a struktúrát, módosítani a feladatköröket, kompetenciákat. Korábban orvosok által ellátott feladatok egy részét továbbra is orvosi felügyelet mellett, de szakdolgozóra kell bízni. Nem halasztható tovább az egészségügyben tevékenykedő orvosok és más szakemberek kompetenciáinak pontos meghatározása, ahol szükséges felülvizsgálata.

Az évenként kiadott engedélyek, igazolások alapján a *migrációs adatok fokozatosan növekvő tendenciát mutatnak* (2007-ben 590; 2008-ban 730; 2009-ben 887; 2010-ben 1111; 2011-ben 1200). Az elmúlt 5 évben eltávozott 4518 orvos megközelítően 14%-os fogyást jelent, az elmúlt 5 év mindegyikében leg-

<sup>224</sup> *Nemzeti Együttműködés Programja – 2010*; 3.8. emberi erőforrás; 60. o.

<sup>225</sup> Az egészségügyi felsőfokú szakirányú szakképzési rendszerről szóló 122/2009. (VI. 12.) Korm. rendelet 10. § (1) és (2) bekezdése

<sup>226</sup> A 2012. évre meghirdetett hiányszakmák valamennyi megyében a következők: 1. aneszteziológia és intenzív terápia, 2. csecsemő- és gyermekgyógyászat; 3. gyermekfogászat; 4. gyermek- és ifjúságpszichiátria; 5. igazságügyi orvostan; 6. infektológia; 7. megelőző orvostan és népegészségtan; 8. neurológia; 9. nukleáris medicina, 10. orvosi laboratóriumi diagnosztika, 11. orvosi mikrobiológia, 12. ortopédia-traumatológia, 13. oxológia és sürgősségi orvostan, 14. patológia, 15. pszichiátria, 16. radiológia, 17. sugárterápia, 18. transzfuziológia, 19. tüdőgyógyászat.

alább annyian távoztak külföldre, ahányan a szakképzésbe szoktak belépni, az utolsó két évben pedig kétszer annyian.

Az ápolói szakképesítés<sup>227</sup> szakmai szempontból hiányszakmának tekinthető. A hazai egészségügyi rendszerből kb. 4200 szakdolgozó hiányzik. Ez országosan a 2010. évi KSH-adatok alapján azt jelenti, hogy a fekvőbeteg gyógyintézetekben 4,1% az üres szakdolgozói állások száma.

A Magyar Ápolási Igazgatók Egyesületének elnöke az egészségügyi szakdolgozó hiány kérdése kapcsán rámutatott, hogy az egészségügyi szakdolgozó hiány földrajzi területenként, de szakmánként is változó képet mutat. Beszélünk kell az abszolút, illetve a relatív hiányról. Megjelenik az abszolút szakdolgozói hiány kérdése, amikor a rendelkező álláshelyeket nem tudják megfelelő végzettségű szakemberrel betölteni. Magyarországon ez a jellemző a közép- magyarországi, illetve a dunántúli egészségügyi intézményekre. Relatív szakdolgozói hiány szinte valamennyi egészségügyi intézményre jellemző, hiszen a szervezett állások ugyan betöltöttek, de a feladatellátáshoz nagyobb számú munkaeőre lenne szükség. A szakdolgozói hiánynak a képzés rendszerének évekre visszanyúló megreformálása is oka.

A Magyar Ápolási Igazgatók Egyesülete elnökének véleménye szerint az iskolarendszer átalakítása azt az eredményt hozta, hogy elenyésző volt a végzős ápolók száma, sőt előfordult olyan év is, hogy a kórháznak nem volt lehetősége végzős ápolót munkakezdőként foglalkoztatni. Emellett lehetőséget kaptak olyan gazdasági társaságok és képző intézetek is egészségügyi szakképesítést adó képzések szervezésére, ahol a képzés rendkívül alacsony szinten folyt, így szűk szakmai tudással kerültek ki a hallgatók.

\*

Összességében a fenti problémák komplex összefüggésrendszere kapcsán az egészségügyi szakma arra hívja fel a figyelmet, hogy az egészségügyi ellátó rendszer minőségi fejlesztéséhez valós adatokon nyugvó és a reális szükségletekhez igazodó, a fenti problémaköröket együttesen, egymásra tekintettel kezelő és annak megvalósulását monitorozó humánerőforrás-tervezés szükséges.

<sup>227</sup> Az Országos Képzési Jegyzékről és az Országos Képzési Jegyzékbe történő felvétel és törlés eljárási rendjéről szóló 1/2006. (II. 17.) OM rendelet módosításáról szóló 161/2009. (VIII. 14.) SZMM rendelet 3. számú mellékletében foglaltakkal egyezően.

## 4. Lokális fókusz – Szentgotthárd és térsége a határok és hatások metszéspontján

### 4.1. A válságfolyamatok változásai és a versengő alapjogok Szentgotthárdon és térségében

„A válság vesztesei – a paragrafusok fogságában” című általános projekt keretében az alapvető jogok biztosja azt a kérdést vizsgálta átfogóan, hogy a globális és lokális társadalmi-gazdasági válságok az alapjogvédelem területén milyen speciális konfliktusokat okoznak, amelyek esetében a megoldáskeresés kilátástalanságát vagy nem megfelelőségét közvetlen vagy közvetett módon a jogi szabályozás hiányosságai, a jogszabályok ellentmondásai, vagy éppen a valós problémák feltáratlansága okozzák. Másik oldalról közelítve: a projekt keretében végzett vizsgálatok tematikájuk szerint arra az általános kérdésre kerestek lehetséges választ, hogy maguk a „paragrafusok”, a jogszabályok a válság oldódását, leküzdését, avagy elmélyülését, konzerválódását segítik elő inkább.

A válságfolyamatok globális és lokális szintjeinek megfelelően a biztos az átfogó, általános projekt részeként Szentgotthárdon és térségében azzal a céllal folytatott lokális vizsgálatot, hogy egy település valóságos tér- és időviszonyai között is feltárja a válságfolyamatok és az alapjogok érvényesülésének sajátos összefüggéseit. A lokális fókusz célja az volt, hogy a keretében végzett egyes tematikus vizsgálatok a proaktív alapjogvédelem útján haladva új perspektívába helyezték a klasszikus ombudsmani jogvédelmet, és az ombudsmani gyakorlatot sajátos és újszerű eredményekkel és tanulságokkal gazdagítsák az általános projekt válságtematikájához kapcsolódóan.

Szentgotthárdon a válság folyamatos, ha úgy tetszik: mindennapos tapasztalat és kihívás egyszerre. Az 1980-as évek végének politikai fordulatát, a rendszerváltozást megelőzően a városnak a délnyugati határsáv és a vasfüggöny miatti elszigeteltsége, majd a térségnek a rendszerváltozást követően a határok megnyílásával és a nyitott határok elve alapján a többféle pozitív és negatív tendencia metszéspontjába kerülve az alapjogi problémák mindig a különböző irányú válságfolyamatok összefüggésében jelentkeztek, amint ezt a korábbi biztosok által lefolytatott vizsgálatok eredményei is megmutatták.

A mostani lokális fókuszban vizsgált tematika – a korábbi vizsgálatok folyamatába illeszkedően – az egymással versengő alapjogok érvényesülésének, illetve az érvényesülésüket megalapozó „versenyfeltételeknek” a vizsgálatára irányult eredendően; arra, hogy melyek azok a tágabban meghatározható okok, amelyek tendenciájukban egyes alapjogok „versenyhátrá-

nyát”, degradálódását, kiüresedését okozhatják, hol vannak az egyes alapjogok érvényesülésének, érvényesíthetőségének a határai, illetve az alapjogok „határhelyzetével” összefüggő problémák okai miképpen orvosolhatók az ombudsmani jogvédelem eszközeivel.

A vizsgálati témaválasztás a fentiekből következően korántsem volt tetszőleges: részben adott volt a korábbi években kezdődött vizsgálatok nyomán az Európa és Magyarország legnagyobb pszichiátriai intézete, a város második legnagyobb munkaadója, a Szentgotthárdi Pszichiátriai Betegek Otthon működéskének, az itt ápolt pszichiátriai betegek és fogyatékkal élők jogainak vizsgálata, amely során az ombudsman nyomon követte korábbi jelentéseiben tett intézkedéseinek „sorsát”, s az ezen intézkedések alapján megindult, a betegek helyzetének javulását eredményező pozitív irányú változtatásokat.

Szentgotthárdon és az azt déli irányból övező és egymással szomszédos hat településen: Felsőszölnökön, Alsószölnökön, Szakonyfaluban, Apátisvánfalván, Kétvölgyön és Orfaluban él a magyarországi szlovének legnagyobb közössége. Szentgotthárdon működik a Szlovén Rádió-Radio Monošter, a híres szlovén költőről elnevezett, szlovén néprajzi gyűjteményt bemutató Pável Ágoston Múzeum, és itt van Magyarországi Szlovének Szövetségének székhelye. Felsőszölnökön működik az Országos Szlovén Önkormányzat és a Kühár Emlékház (Szlovén Tájház), a Kossics József Kétnyelvű Általános Iskolában és Óvodában, Apátisvánfalván pedig a Kéttannyelvű Általános Iskolában és Óvodában a szlovének jövőjének nemzedékének nevelését folytatják. A szombathelyi Nyugat-Magyarország Egyetem Bölcsészettudományi Karának az országban egyetlen szlavisztika-szlovén és szlavisztika-horvát szakirányán két magyarországi nemzetiség pedagógusait is képzik – hazánkban egyetlenként.

Igy a városban és térségében a nemzetiségi jogok vizsgálata a szlovén közösség életéhez kapcsolódóan adott volt a lokális fókusz második fő témájaként. A szlovén közösséghez kapcsolódó vizsgálat a panasznap alkalmával maga után vonta a hármashatár-vidék helyzetéből adódóan a német és a roma kisebbség további egyes problémáinak felszínre kerülését, és az ombudsmani vizsgálat ezekre való kiterjesztését.

Az egészséges környezethez való jog átfogó térségi vizsgálata részint egy, Felsőszölnököt Kétvölgygel összekötő, természetvédelmi területen létesítendő úgynevezett „miseúttal” összefüggésben kapcsolódott a lokális fókusz tematikájába. Emellett Szentgotthárd és térségének hármashatár-helyzetéből adódóan olyan sajátos környezeti problémák jelennek meg itt, amelyekkel kapcsolatosan a városban és a környező településeken élők jogérvényesítése éppen a természeti térséget mesterségesen elválasztó határok miatt látszott lehetetlennek.

Az ombudsman vizsgálata e határon átterjedő környezeti hatások miatti problémák közül a Rába habzásával kapcsolatos korábbi ombudsma-

ni szerepvállalás nyomán<sup>228</sup> a jelenleg legaktuálisabbhoz: a heiligenkreuzi szemétegető erőmű folyamatban lévő nemzetközi környezeti hatásvizsgálatához kapcsolódott elsődlegesen, valamint érintette még a Szentgotthárd energiapolitikájával kapcsolatos terveket is. E két fő vizsgálati irány a sajátos tematikus szintézisbe került a város és térségének levegőminőségével, az alap-légszennyezettséggel kapcsolatos adatok hiánya miatt indított speciális környezetjogi vizsgálat eredményeit rögzítő jelentésben.

A Szentgotthárdot és térségét érintő lokális projekt keretében az ombudsman munkatársaival két alkalommal tartott a helyszínen vizsgálatot, amelyek során találkozott a város polgármesterével, jegyzőjével, az Országos Szlovén Önkormányzat elnökével és vezetésével, a Szentgotthárdi Pszichiátriai Betegek Otthonának főigazgatójával és munkatársaival, a területileg illetékes Nyugat-dunántúli Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség igazgatójával, és a Pro Natura St. Gotthard Civil Összefogás (PRONAS) környezetvédelmi civilszervezet képviselőjével, valamint helyszíni ellenőrzései keretében megtekintette a vizsgálati témákkal érintett intézményeket és helyszíneket.

A lokális projekthez kapcsolódóan a biztos 2012. május 17-én panasznapot tartott a Városházán, amelyen a hivatal munkatársai összesen 17 nemzeti-ségi jogi, munkajogi, környezetjogi és betegjogi tárgyú panaszt rögzítettek.

*A lokális fókuszhoz kapcsolódó vizsgálatok helyszínei*



<sup>228</sup> Lásd OBH-1438/2005. ügy

Ahogy a következőkben látni fogjuk, a városban és térségében lefolytatott proaktív ombudsmani vizsgálat előre nem vártan olyan mélyebben rejlő problémákat, alapjogokat érintő hiányosságokat is a feltárt, amelyek az egyes megindított, tematikus vizsgálatok és a lokális projekt nélkül észrevétlenek maradtak volna, így – diagnózis hiányában – az ombudsmani jogvédelem eszközeivel való orvoslásukra sem nyílt volna lehetőség, esély.

#### **4.2. Egy jelentés és utóélete: betegjogok a szentgotthárdi Pszichiátriai Betegek Otthonában**

A Válság vesztesei projekt lokális fókuszában folytatott vizsgálat-sorozat egészségügyi/betegjogi aspektusát képező vizsgálat előzménye, hogy 2009 októberében, a fogyatékkal élő személyek jogainak érvényesülését vizsgáló „Méltóképpen másképp” elnevezésű éves projekt keretében átfogó ombudsmani vizsgálat már érintette a Fővárosi Önkormányzat fenntartásában működő Szentgotthárdi Pszichiátriai Betegek Otthonának (a továbbiakban: Intézmény) működését.<sup>229</sup>

A hivatkozott korábbi jelentésben megfogalmazott ajánlásokkal kapcsolatban az Intézmény akkori vezetője egyet nem értéséről tájékoztatta a biztost, és a jelentésben részletesen feltárt körülményekre, valamint szakmai megfontolásokra hivatkozva azokat elutasította. Az Intézmény élén történt vezetőváltást követően 2011 őszén zajlott levélváltás során az új igazgató arról tájékoztatót, hogy 2011 júliusában történt kinevezése óta, az intézményvezetői feladatok átvételétől eltelt viszonylag rövid idő alatt még nem nyílt lehetősége az intézmény ún. Speciális Részlege létrehozásának indokoltságát, annak körülményeit és mindennapi működését kellő alapossgal áttekinteni. Hozzátette azonban, hogy egy, az intézmény valamennyi érintett szakemberének részvételével rendezett megbeszélést követően azonnali hatállyal módosították a Speciális Részleg Működési Rendjének, a jelentésben kifogásolt egyes pontjait. Az intézmény igazgatója megköszönte, hogy a jelentéssel, illetve a későbbi levélváltás során felhívtuk figyelmét néhány kérdéses, adott esetben visszás jelenségre, illetve, hangsúlyozva a következőképpen változtatások jogszerűsége mellett azok szakszerű, humánus és betartható voltának szükségességét is, a szakmai álláspontok megvitatására, közös vélemény kialakítására alkalmat teremtő, személyes konzultációt kezdeményezett.

A 2012 márciusában tartott több napos szentgotthárdi szakmai látogatás keretében ismét helyszíni vizsgálatot folytattunk a Pszichiátriai Betegek Otthonában (is). A közel másfél órás szakmai konzultáción és az azt követő

<sup>229</sup> Lásd AJB-228/2010. számú ügyben kiadott jelentés

intézménybejáráson az intézményvezető mellett az intézmény teljes vezetői stábjá részt vett, valamennyi intézményegység képviseltette magát.

A vezetői tájékoztatón elhangzott, hogy az intézeten belül több száz ember dolgozik, él együtt, s ahhoz, hogy ez működőképes legyen, a dolgozóknak is jól kell érezniük magukat, vagyis az intézet működésének vizsgálata esetén a dolgozók helyzetének górcső alá vétele is kiemelten fontos. *„Tisztán alapjogi vázra lehet ugyan épületet tervezni, de, hogy az lakható is legyen, ahhoz a lakóknak (a működtetőknak, alkalmazóknak) a megfelelő attitűdje is szükséges”* – vélekedett az intézmény igazgatója.

Az intézményvezetői tájékoztató szerint az aktuális beteglétszám 734 fő, a dolgozói létszám pedig 350 fő, utóbbiak közül, kb. 200 fő több évtizede (van, aki 20-30 éve) dolgozik az otthonban. A lakók 72%-a skizofrén beteg, a kor és állapot szerinti összetétel legújabb tendenciája szerint egyre több a fiatal, szenvedélybeteg (alkoholista, drogfüggő), valamint a hajléktalanlétből ide bekerülő beteg. A vezetők, dolgozók egybehangzó véleménye szerint a beteg-dolgozó kapcsolatok kifejezetten jók, amit az intézménybejáráson is tapasztalhattunk.

A 2004-ben létrehozott Speciális Részleg tehát 2012. március 1-jével megszűnt, helyén a pszichoterápiás csoport rehabilitációs foglalkozásainak helyet adó, csoportos és egyéni foglalkoztató szobákat alakítottak ki, melyek átalakítása, berendezése a helyszíni vizsgálat idején folyamatban volt. A Speciális Részlegre való elzárás helyett „esetvezetői team”-eket alakítottak, amelyekben szakértő segítők: pszichológusok, ápolók és orvosok, a beteg(ek) bevonásával, együttműködésben kerestek (és zömmel találtak, találnak is) megoldásokat azokra a problémákra, melyek „megoldását”, kezelését korábban az elzárás jelentette. A dolgozók többsége örömmel nyugtázza a Speciális Részleg megszűnését, tapasztalataik szerint ez egyrészt a lakókkal való kapcsolataikban is pozitív változást eredményezett, másrészt a helyette alkalmazott pszichoterápiás eszközök (munka- és/vagy művészetterápiás foglalkozások) a betegek állapotára is lényegesen jobb hatással vannak.

Az intézmény épületeinek bejárása közben személyesen is meggyőződhattünk az akadálymentes (látás-, és hallássérült-barát) tájékoztatási módszerek alkalmazásáról, az ütemezetten kivitelezett kisebb felújítási, átalakítási munkálatokról, az ellátotti önkormányzat aktív működéséről, illetve az ellátottjogi képviselő elérhetőségeinek nyilvánosságáról, a panaszláda kihelezéséről is.

Az intézményben 2012. március eleje óta folyó, nemcsak strukturális, hanem módszertani, szellemiségbeli változtatásokra is törekvő, hosszú távon megvalósítandó, nagyszabású átalakítások keretében új dolgozók is érkeztek: főállású státuszban tevékenykedő fiatal, lendületes, kreatív pszichiáterek, pszichológusok, általános orvosok és ápolók, illetve a rehabilitációs jellegű tevékenység hangsúlyosabbá tételének szellemében rehabilitációs koordinátor is segíti az intézeti tevékenység reformjának kiteljesedését.

Összességében megállapítható, hogy az intézmény vezetője és vezető munkatársai azt a paradigmaváltást demonstrálják, amelynek érdekében az ENSZ égisze alatt a Fogyatékosággal Élő Személyek Jogairól szóló egyezmény (CRPD) megszületett, illetve amely egy vállalható bentlakásos intézmény működésének körvonalait engedi erősödni az optimális kitagolási (intézménytelenítési) lépések megkezdéséhez.

A 2012-es jelentés alapjául szolgáló tények elsődleges megállapításaként rögzíthető, hogy a korábbiakban kifogásolt, az összeférhetetlen ellátottakat elkülönítő *speciális részleg megszűnt*, így az ennek nyomán feltárt, alapjogi sérelmeket okozó visszasságokat előidéző helyzet a továbbiakban már nem áll fenn. Ugyanakkor azt is fontos leszögezni, hogy a speciális részleg kialakítását és működtetését megalapozó korábbi intézményvezetők érvelés több eleme, a kifogásolt pontokon felmerülő alapjogi visszasságok problematikája, nem csupán orvosszakmai vagy szociális-szakmai kérdésekre, hanem a vonatkozó jogszabályi háttér hiányosságaira vezethető vissza.

Az intézmény jelenlegi működése, az intézmény vezetőjének az eddigiekben megtett, és a továbbiakban tenni tervezett intézkedései, valamint hosszú távú átalakítási terveinek megvalósítása révén, lehetőség szerint a fenntartóval és az érintettek érdek-képviselői szerveivel is együttműködve, sikerrel törekedhet a szakosított szociális intézmények adott keretek közötti, speciális igényeknek és feltételeknek is megfelelő, mindenki által elfogadható működési modelljének kialakítására. A jogszabályi háttér e tekintetben felmerülő – ti. a veszélyeztető vagy a közvetlen veszélyeztető állapotú betegek akut ellátásának jogszabályi rendezése – kérdésére ezúttal nem térünk ki, ezzel kapcsolatban több ombudsmani jelentés állapított meg alapjogokkal összefüggő visszasságot.<sup>230</sup>

Tekintettel arra, hogy *nemcsak Magyarország, hanem Európa legnagyobb tartós bentlakást nyújtó pszichiátriai intézményéről van szó*, az alapvető jogok biztosa kiemelt figyelemmel kíséri az intézményrendszer szerkezetének átalakítására, a kitagolás ütemtervének<sup>231</sup> lépcsőzetes megvalósítására a Szentgottárdi Pszichiátriai Betegek Otthonának struktúraváltását, amelyet alapjogi szemléletű észrevételeivel folyamatosan segít. A jelentés a fogyatékosággal élő személyek alapvető jogainak érvényesülését monitorozó folyamatos ombudsmani szerepvállalás keretében, a tapasztalt jó gyakorlatok elismerése mellett, az esetlegesen továbbra is fennálló vagy ismételten felmerülő problémák minél hatékonyabb megoldása érdekében figyelemfelhívás volt.

<sup>230</sup> Lásd az AJB-3330/2010.; AJB-4304/2010.; AJB-4906/2010.; AJB-3167/2010. számú jelentéseket

<sup>231</sup> Részleteit lásd a „Fogyatékos személyek számára ápolást-gondozást nyújtó szociális intézményi férőhelyek kiváltásának stratégiájáról és a végrehajtásával kapcsolatos kormányzati feladatokról” szóló 52133-6/2011\_NEFMI(SZ) számú előterjesztésben.



### 4.3. Szlovén nemzetiségi jogok és a válság: megőrizhető-e az identitás?

Az alapvető jogok biztosa a Válság vesztesei projekt keretében több szempontból, más alapjogokkal is összevetve vizsgálta a nemzetiségi jogok érvényesülését. A Szentgotthárdon és térségében tartott helyszíni látogatások ugyanakkor lehetővé tették, hogy a nemzetiségek önkormányzashoz és oktatáshoz való jogát önállóan, a meghatározó arányban Vas megye nyolc településén élő *szlovén közösség helyzetére fókuszálva* vizsgálja.<sup>232</sup> Vas megyében más nemzetiségek (horvátok, németek és a romák) is jelentős létszámú közösségeket alkotnak, így az ombudsman több megközelítésben is tájékozódhatott az új nemzetiségi törvény<sup>233</sup> alkalmazásának tapasztalatairól.

A nemzetiségi jogi vizsgálat első részében az ombudsmani hivatal és a megyében működő nemzetiségi önkormányzatok, oktatási és kulturális intézmények közötti kapcsolatot megalapozó helyszíni látogatásra került sor 2012 márciusában. A második szakaszban, május hónapban az alapvető jogok biztosa és munkatársai szakmai találkozókat szerveztek, illetve panasznapot tartottak.

A vizsgálat részeként szervezett megbeszélés során a Savaria Egyetemi Központ elnök-rektorhelyettese, valamint a horvát és a szlovén tanszék tanárai tájékoztatást adtak a *nemzetiségi pedagógusképzés* általuk tapasztalt problémáiról. Jelezték, hogy a felsőoktatási keretszámok csökkentése és az intézmények közötti elosztás rendszere hátrányosan hathat a nemzetiségi oktatásra. Az ombudsman egyeztetést folytatott<sup>234</sup> a Nemzeti Erőforrások Minisztériuma Oktatási Államtitkárságával, és alapvető elvárásként fogalmazta meg, hogy az oktatási kormányzat a nemzetiségi köznevelés pedagógus-utánpótlásának biztosítása körében vállalt állami kötelezettség alapján kompenzálja a keretszámokra vonatkozó szabályozás közvetett és esetlegesen kedvezőtlen hatásait. Az alapvető jogok biztosa felkérte az emberi erőforrások miniszterét, hogy a 2013. évi felvételi eljárások kormányrendeleti úton való szabályozásának előkészítése során fordítson kiemelt figyelmet a nemzetiségi pedagógusképzés speciális érdekeire.

Egy kétoldalú oktatási, művelődési és tudományos együttműködési program alapján az anyanyelvű oktatást módszertani területen magyar szaktanácsadó segíti Szlovéniában, illetve egy szlovén pedagógiai szakember támogatja Magyarországon. A személyes találkozó alkalmával a helyi szlovén kisebbségi önkormányzat elnöke kifogásolta, hogy a Szlovéniából érkezett *nyelvi szaktanácsadó* munkadíját, utazási és egyéb költségtérítését, illetve bérelt lakásának a *díját a magyar állam* egy szlovén–magyar kétoldalú megállá-

<sup>232</sup> ÁJBH-7359/2012 ügyszámú jelentés. Forrás: <http://www.ajbh.hu/allam/jelentes/201207359.rtf>

<sup>233</sup> 2011. évi CLXXIX. törvény a nemzetiségek jogairól

<sup>234</sup> AJB-3560/2012. számú ügy

podás ellenére a 2011 szeptemberében kezdődő tanévben *nem fizette ki*. Az ombudsman álláspontja szerint kifogásolható, hogy az Országos Szlovén Önkormányzat (OSZÖ) egy nemzetközi egyezményen alapuló kötelezettség teljesítése körében lényegében az állam „hitelezője” volt. Megítélése szerint alapvető követelmény, hogy az előzetes költségterv és támogatási kérelem alapján a szlovén pedagógiai szaktanácsadó a tanév kezdetétől havonként megkapja az őt megillető díjat és költségtérítést a folyamatos feladatellátás érdekében. Az ombudsman áttekintette a szlovén-magyar kisebbségvédelmi egyezmény<sup>235</sup> alapján működő Magyar–Szlovén Kisebbségi Vegyes Bizottság szaktanácsadóra vonatkozó ajánlásait. Ennek alapján arra a megállapításra jutott, hogy a szaktanácsadóra vonatkozó jogi és szakmai feltételek tisztázatlanok, ami sérti a *jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonsághoz való jogot*. Az alapvető jogok biztosa az emberi erőforrások miniszterének intézkedését kérte a szlovén nyelvi pedagógiai szaktanácsadó jogi státuszának, megbízási díjának, költségtérítésének – a szlovén kormány határon túli szlovén oktatásért felelős tagjával, illetve az OSZÖ-vel egyeztetett – teljes körű rendezése érdekében.

Az ombudsmannal való személyes megbeszélés során az OSZÖ elnöke és hivatalvezetője ismertették a *nemzetiségi tanulók nevelésének és oktatásának segítésére kiírt pályázat* kapcsán észlelt problémákat. Sérelemzték, hogy a pályázat benyújtásának határidejeként május hónap végét határozták meg, miközben kerettantervek hiányában ekkor még azokat a szempontokat sem ismerhették meg a leendő szerzők, amelyek alapján meg kell írniuk a tankönyveket. A pályázati kiírás azért sem volt megfelelő, mert már hatályukat veszített jogszabályokra is hivatkozott. Az ombudsman soron kívüli intézkedésként a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség (NFÜ) Humán Erőforrás Programok Irányító Hatóságától kérte a pályázatbenyújtási határidő módosítását, és a pályázati adatlap tartalmáról való egyeztetést.<sup>236</sup> E felkérés nyomán az NFÜ módosította a pályázati határidőt. A pályázati eljárás eredményesen zárult, ami arra utal, hogy a pályázati adatlap hiányosságait sikerült tisztázni.

Az Országos Szlovén Önkormányzat kifogásolta a nemzetiségi önkormányzatok *állami támogatásának rendszerét* is. Az ombudsman áttekintette a jelzett problémát, és arra a megállapításra jutott, hogy az önkormányzati működéshez szükséges központi költségvetési támogatás alacsony összege, illetve a feladatalapú támogatás összegének meghatározásakor alkalmazott pontrendszer szubjektivitása és az ebből adódó jogbizonytalanság *a szlovén nemzetiség az Alaptörvényben biztosított önkormányzathoz való jogával összefüggő*

<sup>235</sup> A Magyar Köztársaságban élő szlovén nemzeti kisebbség és a Szlovén Köztársaságban élő magyar nemzeti közösség külön jogainak biztosításáról szóló, Ljubljában, 1992. november 6-án aláírt Egyezmény kihirdetéséről

<sup>236</sup> A/B-4610/2012. számú ügy

visszásságot okoz. A 13 nemzetiség önkormányzatainak állami támogatásának kérdéskörével azonban egy külön ombudsmani vizsgálat foglalkozott, ezért ezzel a problémakörrel összefüggésben ebben a jelentésben az alapvető jogok biztosa nem kezdeményezett intézkedést.

Az Országos Szlovén Önkormányzat felvetette azt a problémát is, hogy a nemzetiségi önkormányzatok a hatályos szabályozás alapján nem alapíthatnak alapítványt. Az ombudsman álláspontja szerint ez nem idézi elő a nemzetiségi önkormányzatok jogainak sérelmét, mert a meglévő jogi keretek között (például nonprofit kft. formájában) a nemzetiségi közszolgáltatások ellátására más szervezeteket létrehozhatnak. Annak sincs törvényi akadálya, hogy a nemzetiségi önkormányzatok által fenntartott kulturális, oktatási vagy esélyegyenlőségi célú más intézmények alapítsanak alapítványokat. Az alapvető jogok biztosa ez ügyben alapjogi visszarásságot nem állapított meg, azonban kifejezte, hogy megfontolásra érdemesnek tartaná az országos nemzetiségi önkormányzatok esetében a nemzetiségi célú alapítvány alapítási jogának biztosítását.

A panaszfelvétel során a Szentgotthárdi Német Nemzetiségi Önkormányzat elnöke arról kért tájékoztatást, hogy az általa vezetett testületnek milyen jogosítványai lesznek/maradnak a német nemzetiségi nevelés-oktatás vonatkozásában a nemzeti köznevelésről szóló törvény<sup>237</sup> hatálybalépése után. Ez az ügy hívta fel a figyelmet arra, hogy a köznevelési törvény ellentmondásosan szabályozza a nemzetiségi önkormányzatot megillető egyetértési jog egyes elemeit. Ennek következtében fennáll az önkényes jogértelmezés veszélye, amely a jogállamiságból fakadó jogbiztonsághoz fűződő joggal összefüggésben idéz elő visszarásságot. Az alapvető jogok biztosa felkérte az oktatásért és a nemzetiségi társadalmi kapcsolatokért felelős emberi erőforrások miniszterét, hogy tegyen javaslatot nemzeti köznevelésről szóló törvény a nemzetiségi önkormányzatok egyetértési jogának biztosítását célzó módosítására.

A vizsgálat során megfogalmazott javaslatokra, kezdeményezésre a projektfüzet elkészítésekor még nem érkezett válasz.

#### **4.4. Alapjogi konfliktusok megjelenése a Felsőszölnököt Kétvölgygel összekötő miseútról szóló vizsgálatban**

A projekthez kapcsolódóan készült el a – sajátosan a projekt szemléletét tükrözö komplex vizsgálat eredményeként – a Felsőszölnököt Kétvölgygel összekötö út építésével kapcsolatos jelentés.<sup>238</sup>

Felsőszölnök és Kétvölgy jelentös részben szlovének lakta, egymással szomszédos település, amelyek a múltban sok szállal fűződtek egymáshoz.

<sup>237</sup> 2011. évi CXC. törvény a nemzeti köznevelésről

<sup>238</sup> Lásd AJB-1264/2012. számú jelentés

A történelmi kapcsolatot bizonyítja, hogy Kétvölgy lakossága az 1980-as évek végéig gyalog és szekérral járt istentiszteletre Felsőszőlőnkre, az erdőn átvezető, ún. „*miseúton*”, amely használatára szolgálmi joggal rendelkeztek közel 200 éve. A két település között jelenleg nincs közvetlen szilárd burkolatú út, amely megnehezíti a közlekedést. Szlovénián át mintegy 17 km-es, míg Szentgotthárd érintésével mintegy 25 km-es kitérővel lehet eljutni egyik településről a másikra. Az összekötő út megépítésével megszűnne Felsőszőlőnk és Kétvölgy zsáktelepülés jellege, valamint a két település közötti távolság 3 km-re csökkenne.

A két település az Őrségi Nemzeti Park területén és annak kezelésében levő Natura 2000 területen<sup>239</sup> fekszik, így a tervezett, legnagyobb részt a miseút meglévő nyomvonalán haladó összekötő út is természetvédelmi területen, illetve Natura 2000 védettség alatt álló területen haladna keresztül, ezért a korábban a jövő nemzedékek országgyűlési biztosához benyújtott panasz szerint a létesítendő összekötő út az egészséges környezethez való jogot sérti.

A panaszolt ügy ugyanakkor az egészséges környezethez való jog és a környezeti fenntarthatóság elve mellett érintette még a szabad mozgáshoz, a tartózkodási hely szabad megválasztásához való jogot, a helyi önkormányzatok működését és közvetve a nemzetiségi önazonosság szabad vállalásához és megőrzéséhez való jogot is.

Jelentésében a biztos megállapította a Nemzeti Közlekedési Hatóság Felsőszőlőnk és Kétvölgy közötti összekötő út építési engedélyének indokolásában foglaltak és a természetvédelmi törvény vonatkozó rendelkezései<sup>240</sup> alapján, hogy a nyomvonal kijelölésekor *elsődleges szempont volt a természetvédelmi értékek védelme*. A kisebb károkozás érdekében az út a korábban meglévő földutak nyomvonalán halad, új nyomvonal kialakítása csak a Csepincipatak keresztezésénél volt szükséges.

Az építési engedélyezési dokumentáció értékelése alapján az ombudsman jelentésében megállapította azt is, hogy a legjelentősebb hatást maga az út építésének folyamata gyakorolja az élőhelyekre, azonban az élőhely regenerálódni fog. A tervezési terület jelentős része már meglévő út átalakításával jár, így ezeken a területeken a beavatkozás hatása nem lesz jelentős, a tervezett út kialakítása során a munkálatokat a nyomvonal közvetlen közelére korlátozva. Ezek alapján megállapítható volt, hogy *az összekötő út előírt feltételek maradéktalan betartásával történő megépítése a védett természeti terület állapotát nem veszélyezteti, nem károsítja, a tájba illesztése a domborzathoz igazodó vonalvezetéssel megoldott*.

<sup>239</sup> Az Őrségi Nemzeti Park országos jelentőségű védett természeti terület; Őrség (HUON10001) különleges madárvédelmi és Őrség (HUON20018) kiemelt jelentőségű különleges természetmegőrzési terület.

<sup>240</sup> Vö. a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény (Tvt.) 7. § (2) és a 35. § (1) bekezdéseivel

A speciálisan a Natura 2000 védettségű területekre vonatkozó jogszabály<sup>241</sup> előírásai szerint a „miseúttal” összefüggésben lefolytatott *hatásbecslési eljárás* dokumentációja alapján a jelentés megállapította, hogy a kivitelezési munkálatok várhatóan nem járnak olyan jelentős, kedvezőtlen hatással a területre, amely ellentétes lenne a Natura 2000 jelölés céljaival.

Az érintett önkormányzatok az elkerülő út megépítésével a helyi önkormányzatokról szóló törvényben meghatározott feladataik közül kiemelten a településfejlesztésnek, a településrendezésnek, valamint az épített és természeti környezet védelmének tesznek eleget. A jelentésben SZABÓ MÁTÉ megállapította, hogy az elkerülő út megépülésével lényegesen rövidebb úton lehetne eljutni egyik településről a másikra. Emiatt a két település között közlekedő gépjárművek üzemanyag-fogyasztása, ebből következően a szennyezőanyag-kibocsátása is kevesebb lenne, amely közvetve hozzájárul a környezetszennyezés csökkentéséhez. A hatástanulmányból kitűnik, hogy a megépítendő összekötő útra korlátozásokat (súly- és sebességkorlátozás) kell bevezetni, hogy az út mellett húzódó védett természeti területek a gépjárműforgalom miatt ne sérüljenek.

*Összességében megállapítható* volt, hogy az összekötő út megépítésével Felsőszölnök és Kétvölgy elérhetősége nagy mértékben javul, zsáktelepülés jellegük megszűnik. Noha az útépités környezeti hatásokkal jár, a rendelkezésre álló dokumentumok alapján ezek a hatások minimálisak, továbbá a közeljövőben az élőhelyek regenerálódni fognak, így *nem következik be maradandó élőhely károsodás*. Az összekötő út megépülésével járó *előnyök kompenzálják a környezet minimális és átmeneti jellegű károsodását*, ezért ezt a vizsgálatot a biztos külön intézkedés kezdeményezése nélkül zárta le.

#### **4.5. Az országhatár és a környezeti hatások: az ombudsmani jogvédelem lehetőségei a Heiligenkreuz-i szemétegető erőművel kapcsolatosan**

A rendszerváltást követően a határok megnyílásával lehetővé vált osztrák-magyar kétoldalú határ menti együttműködés keretében létesített Szentgotthárd-Heiligenkreuzi Ipari Park Európában az egyetlen határon átnyúló, Dél-Burgenlandot és Vas megye déli részét a gazdaságfejlesztés területén összekötő létesítmény, amely 1997-ben jött létre a magyar Phare CBC és az osztrák Interreg II. Programok támogatásával.

A két park bár földrajzilag egységet képezve és szoros együttműködésben, de jogilag és szervezetileg külön kezdte meg működését, majd 2000-től mindkét ipari park többségi tulajdonosa az osztrák WIBAG Rt. (Eisenstadt) lett.

Mind magyar, mind osztrák oldalon teljes körű az infrastrukturális el-

<sup>241</sup> Lásd az európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű területekről szóló 275/2004. (X. 8.) Korm. rendeletet.

látás (szilárd burkolatú utak, áram-, földgáz-, vízellátás, szennyvízelvezetés, közvilágítás, telekommunikáció), a két park több mint 30 vállalkozásában jelenleg csaknem 2000-en dolgoznak, a legismertebb cégek: magyar oldalon az OPEL, a TREFILARBED és a VOSSEN, a park osztrák oldalán pedig a LENZING-LYOCELL, az ABALON HARDWOOD, és a GAMA Textilveredelung.

Az utóbbi évek legnagyobb fejlesztése az először osztrák oldalon létrehozott logisztikai központ és az ehhez szorosan kapcsolódó, betelepült vállalkozások által igénybe vehető, belső ipari parki határátkelő megvalósítása volt. A magyar és osztrák oldalon összesen 65 ha nagyságú, még beépíthető, korszerű infrastruktúrával, iparvágány-ellátással rendelkező, komplex ipari parki szolgáltatást nyújtó park lehetőséget ad olyan technológia- és szakképzett munkaerő-igényes termelővállalatok számára, amelyek áruikkal a kelet-, nyugat- és dél-európai piacot egyaránt el kívánják érni.

A Szentgotthárd-Heiligenkreuzi Ipari Park együttműködéssel kezdődő térségi történetében ugyanakkor a határ mindkét oldalán egyaránt jelentős társadalmi tiltakozás kísérte 2006-os bejelentésétől kezdődően a heiligenkreuzi 99 MW-os hulladékégető erőmű létesítésének tervét, annak aránytalan, a térségi hulladékképződésnél jelentősen nagyobb mennyiségű, 325 000 t/év hulladékigénye és környezeti hatásai miatt.

A Burgenlandi Tartományi Kormányhivatal által a szemétegető-projekt-hoz megadott elsőfokú engedéllyel szemben a térség osztrák és magyar településein élők, valamint civilszervezetek és állami szervek összesen 487 fellebbezést nyújtottak be, amelyek közül Szentgotthárd Város Önkormányzatának, a Vas Megyei Önkormányzatnak és Budapest Főváros Önkormányzatának fellebbezését a Burgenlandi Tartományi Kormányhivatal ügyféli jogosultság hiányában visszautasította. A továbbított fellebbezések alapján másodfokon az Osztrák Köztársaság Környezetvédelmi Szenátusa 2010. június 11-én hozott döntést, amely az elsőfokú határozat egyes rendelkezéseinek megváltoztatása mellett, az első fokú határozatot helybenhagyta.

A Környezetvédelmi Szenátus e másodfokú határozatának felülvizsgálatát – mások mellett – az Őrségi Nemzeti Park Igazgatóság, a PRONAS, további 9 magyarországi civilszervezet és 350 szentgotthárdi lakos kezdeményezte a bécsi közigazgatási bíróságon, a projekt megindításakor a bírósági eljárás folyamatban volt.

A Nyugat-dunántúli Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség az ombudsmani vizsgálathoz rendelkezésre bocsátotta a hulladékégető erőmű nemzetközi környezeti hatásvizsgálati eljárásának teljes dokumentációját.

A nemzetközi környezeti hatásvizsgálat előzetes eljárása során a magyar Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium (KvVM) által a környezeti hatástanulmány készítéséhez tett javaslatok, valamint „a KvVM álláspontja

Heiligenkreuzba tervezett hulladékégető környezeti hatástanulmányával kapcsolatban folyó eszpo-i egyezmény szerinti eljárás keretében” című dokumentumban<sup>242</sup> foglaltak alapján a biztos vizsgálata során megállapította, hogy az eljáró osztrák hatóságok a magyar fél által tett javaslatoknak, észrevételeknek csak részben tettek eleget.

Az országhatáron átterjedő hatások szempontjából legfontosabb *levegővédelmi hatásterület* megállapítása során az osztrák hatóság nem vette figyelembe a KvVM javaslatai és észrevételei alapján sem a hulladékégetésről szóló irányelvben<sup>243</sup> foglalt egyes szennyező anyagok emissziós és immissziós értékeit, sem pedig a viszonyosság elve alapján a magyar levegővédelmi szabályozásnak a levegővédelmi hatásterület megállapításával kapcsolatos, az osztrák szabályozástól eltérő rendelkezéseit. Kizárólag az osztrák levegővédelmi jog szerinti, a HF és a SO<sub>2</sub> erdészeti határértékeinek figyelembevételével, néhány száz méteres körben állapították meg a tervezett hulladékégető erőmű levegővédelmi hatásterületét, amely alapján az osztrák engedély szerint a határon átterjedő környezeti hatás a hulladékégető erőmű működésével összefüggően kizárható volt.

A létesítési hely alternatíváinak környezeti szempontú vizsgálata sem történt meg. A környezeti hatástanulmány a létesítési helyek összehasonlítására vonatkozó pontban megállapította, hogy a hulladékégető erőmű létesítésére a Lenzing Fibers GmbH és az ipari park területén működő üzemek energiaellátása érdekében van szükség, ezért a telepítés egyéb alternatíváit nem látta szükségesnek vizsgálni.

A bíróság előtt megtámadott, másodfokú engedély indokolásában a létesítési hely alternatíváira vonatkozó megállapítás ugyancsak azt hangsúlyozza, hogy az elérhető legjobb technológia (BAT) követelményeként előírt, villamosenergia-termeléshez kapcsolódó hőhasznosítás csak a Lenzing Fibers GmbH-val kötött szerződés alapján valósulhat meg, amely az alternatív helyen való telepíthetőség kérdésének további vizsgálatát nem teszi szükségessé. A másodfokú döntés természetvédelemre vonatkozó pontjában ugyanakkor kizárta az élőhelyvédelmi irányelv alapján a további alternatívák vizsgálatának szükségességét, mert a hatóság álláspontja szerint a magyarországi állat- és növényvilágra, különösen a védettség alatt álló magyar térségek és az európai védelem alatt álló, Natura 2000 területeire semmilyen jelentős vagy tartós hatás nem várható.

Az ombudsman vizsgálata megállapította, hogy az eljáró osztrák hatóság a tervezett hulladékégető erőműhöz készített *környezeti hatástanulmányban nem vizsgálta az Őrségi Nemzeti Park területére vonatkozó hatások tekintetében a jelentős hatás lehetőségének kérdését*, így a környezeti hatásvizsgálati eljáráshoz kapcsolódóan a Natura 2000 védettség alapján szükséges

<sup>242</sup> [http://www.kvvm.hu/cimg/documents/Hivatalos\\_magyar\\_allaspont\\_20080326.pdf](http://www.kvvm.hu/cimg/documents/Hivatalos_magyar_allaspont_20080326.pdf)

<sup>243</sup> Lásd a 2000/76/EK Irányelvet

*hatásbecslési eljárásra* a hatások jelentőségének vizsgálata hiányában nem került sor.

A biztos a nemzetközi környezeti hatásvizsgálati eljárás tekintetében aggályosnak állapította meg azt, hogy a bécsi Környezetvédelmi Szenátus (Umweltsenat) a környezeti hatásvizsgálatról szóló osztrák törvény (UVP-G) ügyféli státusra vonatkozó rendelkezései alapján Szentgotthárd Város Önkormányzatát és Vas Megye Önkormányzatát első fokú határozattal szemben benyújtott fellebbezésének elutasításával az ügyfelek köréből kizárta, és döntésénél a viszonyosság elve alapján nem vette figyelembe a magyar jogszabályok ügyfélkör megállapítására irányadó rendelkezéseit.

A nemzetközi környezeti hatásvizsgálattal kapcsolatosan megállapított visszasságok miatt, az egészséges környezethez való alapvető jog érvényesítése érdekében az alapvető jogok biztosa levélben megkereste az osztrák ombudsmant annak érdekében, hogy a bécsi közigazgatási bíróságon a heiligenkreuzi hulladékégető erőmű másodfokú engedélyének felülvizsgálata tárgyában folyamatban lévő perbe a környezeti hatásvizsgálatról szóló törvény (UVP-G) rendelkezései alapján ügyfélként belépjen.

Az ombudsmani megkereséssel egyidejűleg 2012. április 26-án a bécsi közigazgatási bíróság a környezeti szenátus a hulladékégető erőmű létesítmény tárgyában megtámadott másodfokú döntését tartalmi jogellenesség miatt érvénytelenítette, majd ezt követően 2012. május 31-én az első fokú hatóság döntését a másodfokon eljáró Környezetvédelmi Szenátus határozatával érvénytelenítette és kimondta, hogy a burgenlandi tartományi kormányzatnak újból döntenie kell a koncessziós pályázók kérelméről és az összes résztvevő által a terv ellen benyújtott kifogásról.

Így az osztrák ombudsman válaszában arról tájékoztatta az alapvető jogok biztosát, hogy az időközben született döntések következtében *a közigazgatási eljárás ismét első fokon van folyamatban*, amelynek vizsgálatára a vonatkozó, a magyar szabályozással azonos tartalmú törvényi rendelkezések alapján nincsen hatásköre.

A lokális projekt eredményeinek összegzésekor megjelent sajtóhír szerint az ausztriai Rábakeresztúrra (Heiligenkreuz im Lafnitztal) tervezett szemétegetőmű építésére vonatkozó terveit a burgenlandi energiaellátó vállalat, a Burgenland Energie üzleti okokból – a hat éve húzódó ügynek a határ menti településeken élők szempontjából legkedvezőbb lezárásaként –leállította, így *biztossá vált, hogy nem épül meg Szentgotthárd közvetlen szomszédságában a szemétegető.*



#### 4.6. Környezeti információk a válságban: a légszennyezettségre vonatkozó mérési adatok hiánya<sup>244</sup>

A heiligenkreuzi hulladékégető erőmű nemzetközi környezeti hatásvizsgálatahoz kapcsolódó vizsgálat során a Biztos megállapította, hogy az egészséges környezethez való alapvető jog térségi átfogó vizsgálata részeként a levegő alapállapotára vonatkozó osztrák adatok, valamint a részlegesen rendelkezésre álló magyar mérési adatok, valamint az Országos Levegőszennyezettségi Mérőhálózat (OLM) honlapján közzétett adatok hiánya önmagukban is indokolják a levegőminőséggel kapcsolatos állami intézményvédelmi garanciák érvényesülésének önálló vizsgálatát.

A nemzetközi környezeti hatásvizsgálatban a KvVM által megküldött hivatalos magyar álláspont tartalmazta a levegőterheltségi alapállapotának megállapítása érdekében 2007. május 19. és 2008. március 6. közötti időszakban Szentgotthárd belvárosában egy mérőpontra elvégzett, részleges, manuális mérések eredményeit a kiemelt jelentőségű légszennyező anyagok ( $\text{SO}_2$ ,  $\text{NO}_2$ ,  $\text{CO}$ ,  $\text{O}_3$ ,  $\text{PM}_{10}$ ) napi átlagkoncentrációjára vonatkozóan.

Az eredményeket rögzítő táblázatban a  $\text{PM}_{10}$  szálló por napi átlagkoncentrációjára vonatkozó adatok az összesen 61 mérési napon az *alsó vizsgálati küszöböt* ( $25 \text{ mg/m}^3$ ) meghaladó értéket 9 napon; a *felső vizsgálati küszöböt* ( $35 \text{ mg/m}^3$ ) meghaladó értéket 12 napon; az *egészségügyi határértéket* ( $50 \text{ mg/m}^3$ ) meghaladó értéket 14 napon tartalmaznak.

Ugyanez a táblázat  $\text{O}_3$  ózonterhelésre vonatkozó adatai szerint az ózonra mért értékek a mérési napokból egy alkalommal haladták meg a *célértéket* ( $120 \text{ mg/m}^3$ ); 20 napon pedig „*az akkumulált ózonszennyezettség 40 ppb koncentráció felett (AOT40)*” tekintetében meghatározott vonatkoztatási értéket ( $80 \text{ mg/m}^3$ ).<sup>245</sup>

Az Országos Meteorológiai Szolgálat által működtetett, a levegő  $\text{O}_3$  ózon szintjét mérő farkasfai automata mérőállomás Szentgotthárdtól mintegy 12 km-re, délkeletre található. Ennek az OLM honlapján szereplő adatai szerint a levegő ózonszennyezettsége a 2007–2012-es években *a nyári hónapokban jelentősen meghaladta az egészségügyi határértéket és a célértéket* a térségben. Az ózonszennyezettség nagy térbeli kiterjedése alapján az ombudsmani vizsgálathoz az OLM honlapján feltüntetett adatok összehasonlítási referencia értéként voltak figyelembe vehetőek.

A KvVM által a nemzetközi környezeti hatásvizsgálatban megküldött hivatalos magyar álláspont ugyancsak tartalmazta, hogy a légszennyezettséggel összefüggő *környezet-egészségügyi szempontból* a 2000–2004-ben, Vas megye kistérségben végzett vizsgálatokból származó statisztikai adatokból

<sup>244</sup> Lásd az AJB-3360/2012. számú jelentést

<sup>245</sup> Lásd a levegőterheltségi szint határértékeiről és a helyhez kötött légszennyező pontforrások kibocsátási határértékeiről szóló 4/2011. (I. 14.) VM rendelet (Hér.) 1. mellékletét

kiderül, hogy a szentgotthárdi kistérség férfi népességének légzőrendszeri megbetegedések miatt bekövetkezett halálozása az országos szintnek csaknem *négyszerese* az adott időszakban. A 15–64 éves nők között az országos átlaghoz viszonyítva daganatos megbetegedések vonatkozásában 34,9% többlethalálozás volt tapasztalható.

A környezeti hatástanulmányban rögzített, a környezet alap levegőterheltségére vonatkozó adatok szerint Oberwart, Heiligenkreuz, Lafnitztal levegőjének folyamatosan magas, a célértéket meghaladó mértékű ózonkoncentrációjára vonatkozó adatok mellett folyamatosan és jelentősen meghaladják az egészségügyi határértéket a levegő PM<sub>10</sub> szállópor-koncentrációjára vonatkozó adatok.

*A környezeti hatásvizsgálati eljáráshoz készült osztrák meteorológiai, klíma- és levegőminőségi szakvélemény a mérési adatokat értékelve hangsúlyozta, hogy „Az Oberwart és a Heiligenkreuz közti egyezés azt mutatja, hogy a finom port egy nagy térség problémájának kell tekintenünk, és a vizsgált térség immissziós helyzetét a helyi emissziós források csak igen kis mértékben határozzák meg.”*

A projekt keretében a heiligenkreuzi hulladékégető erőmű nemzetközi környezeti hatásvizsgálatához kapcsolódóan a projekt során rendelkezésre bocsátott iratok, a felügyelőség tájékoztatása és az OLM honlapján elérhető adatok alapján a hivatalból indult vizsgálat eredményeit rögzítő jelentésében SZABÓ MÁTÉ megállapította, hogy a felügyelőség illetékességi területe vonatkozásában, ezen belül Szentgotthárd és térsége levegőminőségének jellemzésére – a nemzetközi környezeti hatásvizsgálat céljaira végzett mérési adatokon kívül – *nem állnak rendelkezésre a kiemelt jelentőségű légszennyező anyagokra vonatkozó, folyamatosan nyomon követhető, megfelelő mérési adatok.*

A felügyelőség manuális módszerrel másutt, Vas megyében Szombathegyen és Kőszegen, Zala megyében Keszthelyen, Lentiben, Nagykanizsán, Zalaegerszegem és Zalalövön végez időszaki méréseket, kizárólag NO<sub>2</sub> és SO<sub>2</sub> szennyezőanyagra vonatkozóan, azonban a többi kiemelt jelentőségű szennyezőanyagra vonatkozóan az OLM honlapján a felügyelőség illetékességi területén nincsen közzétett adat.

A jelentésben a biztos megállapította, hogy az erre vonatkozó jogszabályok<sup>246</sup> alapján a mérési adatok hiánya következtében a térség levegőminőségét jellemző, a *kiemelt jelentőségű légszennyező anyagokra vonatkozó környezeti információk hiányában nem állapítható meg a levegőminőség javításához a megfelelő és arányos intézkedések, illetve a levegőminőségi terv és az ózonsökkentési prog-*

<sup>246</sup> Lásd környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvt.), a levegő védelméről szóló 306/2011. (XII. 23.) Korm. rendelet (Lr.), a levegőterheltségi szint határértékeiről és a helyhez kötött légszennyező pontforrások kibocsátási határértékeiről szóló 4/2011. (I. 14.) VM rendelet (Hér.) és a levegőterheltségi szint és a helyhez kötött légszennyező források kibocsátásának vizsgálatával, ellenőrzésével, értékelésével kapcsolatos szabályokról szóló 6/2011. (I. 14.) VM rendelet (VMr.) rendelkezéseit

ram szükségessége sem. Mérési adatok hiányában ugyancsak nem állapítható meg a mérési módszerek megválasztása szempontjából a mérőállomások telepítésének kötelezettsége. A mérések és a nyilvános mérési adatok hiánya miatt sérül az egészséges környezethez való alapvető jog.

Az ombudsman ezért kezdeményezte, hogy az Országos Légszennyezettségi Mérőhálózatot üzemeltető Vidékfejlesztési Minisztérium és a területileg illetékes Felügyelőség biztosítsa a levegőterheltségi szintet jellemző, megfelelő és naprakész környezeti információkat a kiemelt jelentőségű szennyezőanyagokra vonatkozóan. Ennek a jogszabályokban előírt, kötelező mérések megfelelő végzésével és az adatok megfelelő értékelésével, valamint biztosítsa az adatok nyilvánosságát az OLM honlapján való közzétételével tegyen eleget.

A környezeti levegő minőségéről és a „Tisztább levegőt Európának” elnevezésű programról szóló Irányelv<sup>247</sup> szerint bizonyos szennyező anyagok, mint például az ózon vagy a szálló por országhatárokon átterjedő jellege miatt szükség lehet a szomszédos tagállamok közötti koordinációra a levegőminőségi tervek és rövid távú cselekvési tervek kidolgozása és végrehajtása, valamint a nyilvánosság tájékoztatása során. Ehhez kapcsolódóan a hatodik közösségi környezetvédelmi cselekvési program<sup>248</sup> is célként határozza meg, hogy elő kell mozdítani az országhatárokon átnyúló környezetvédelmi együttműködést a szomszédos országok és régiók között.

Tekintettel arra, hogy a levegő O<sub>3</sub> ózon- és PM<sub>10</sub> szállópor-koncentrációjára vonatkozóan a nemzetközi környezeti hatásvizsgálati dokumentációban szereplő, osztrák adatok is – a részleges magyar mérési adatokhoz hasonlóan – több vonatkoztatási évben is az egészségügyi határértéket, illetve a célértéket meghaladó értékeket tartalmaznak, a biztos jelentésében felkérte a vidékfejlesztési minisztert arra, hogy az osztrák Környezetvédelmi Minisztériumnál kezdeményezzen együttműködést az ózon és a szállópor országhatárokon átterjedő jellege miatt a térség levegőminőségi alapállapotának hosszú távú javulása érdekében.

#### **4.7. Energetikai stratégia és válságfolyamat: a város adottságai, helyzete és jövője**

A Nemzeti Éghajlat-változási Stratégiában<sup>249</sup> (NÉS) meghatározott, az éghajlatváltozással kapcsolatos célok, eszközök, prioritások között elsődleges hangsúlyt kapott az energetikai szerkezetváltás szükségessége és ennek keretében az energiaszektor kibocsátásait az energiahatékonyság növelésével (fajlagos energiafelhasználás-csökkentés), az energiatakarékosság növelésével (ener-

<sup>247</sup> Lásd 2008/50/EK Irányelv preambuluma (20) bekezdése

<sup>248</sup> Lásd Az Európai Parlament és Tanács 1600/2002/EK határozatával elfogadott hatodik közösségi környezetvédelmi cselekvési program 9. cikke (2) bekezdésének i) pontját

<sup>249</sup> Lásd a 29/2008. (III. 20.) OGY határozatot

giafogyasztás csökkentés), és a megújuló energia térnyerésének elősegítésével csökkentő, az éghajlat-változási stratégiában kiemelt stratégiai célkitűzések.

A NÉS szerint az energetikai szerkezetváltás pozitív társadalmi hatása még, *„hogyan az alacsony széntartalmú gazdaságban elterjedten használt megújuló energia előállítás sokszor munkaigényesebb, mint a hagyományos energiatermelés. Ezért az átállás munkahelyeket teremt.”*

Mind a levegőminőséggel kapcsolatos vizsgálathoz, mind az általános projekt válság tematikájához, a válságból való kiút kereséséhez kapcsolódott az alapvető jogok biztosának a lokális projekt keretében a város polgármesterével kezdeményezett konzultációja Szentgotthárd energiapolitikájáról, a NÉS-ben foglaltakkal is összhangban álló energetikai szerkezetváltásra vonatkozó terveiről.

Szentgotthárd energiaszerkezetében jelenleg a megújuló energiaforrások még nem jelennek meg. A város energiafogyasztása az erre vonatkozóan rendelkezésre álló, részleges fogyasztási adatok alapján: az önkormányzati tulajdonú intézmények villamosenergia-felhasználása a fürdővel és a közvilágítással együtt 2,4 GWh/év, amelyből a közvilágítás céljára felhasznált energia mennyisége 0,45 GWh/év.

A városi távhőellátás energiafelhasználása 23000 GJ/év, 7000 MW/év, amelyet Szentgotthárd vonatkozásában 650 000 m<sup>3</sup> éves földgázfelhasználással működő, a Régióhő Kft. által működtetett távfűtőmű biztosít, amely ellátja más térségi települések távfűtését is, összesen kb. 47 000 GJ/év energiamentyiséget szolgáltatva.

Szentgotthárd Város Önkormányzatának Képviselő-testülete 2011. augusztus 31-i testületi ülésén döntött a Svájci–Magyar Együttműködési Program által társfinanszírozott Testvértelepülési és Partnerségi Pályázati Alaptól Luzern városával közösen elnyert 15 millió Euró összegű támogatás alapján a *„Szentgotthárd-Luzern energiaváros projekt”* programja végrehajtásáról szóló együttműködési megállapodás elfogadásáról.

A program résztvevői, partnerei magyar részről Szentgotthárd Város Önkormányzata, a III. Béla Király Szakképző Iskola és Kollégium és a Pronas Civil Összefogás. A program keretében kampányok és workshopok szervezése mellett svájci szakértő csoport dolgozza ki Szentgotthárd energiaváros stratégiáját és az ezen alapuló terveket.

Az együttműködés kezdeteként sor kerül egy ún. „kisprojekt” végrehajtására, amely az energiaváros stratégia és tervek végrehajtását megelőzi. Ennek részeként elvégzik a Liget játszótér világításának felújítását és a LED-es világítás kiépítését, valamint a III. Béla Király Szakképző Iskolában egy luzerni mérnökök által kifejlesztett Energiahatékonysági Vizualizációs Eszközt telepítenek. Ezen beruházások – a workshopok, tanulmányutak mellett a nagyprojekt későbbi végrehajtását készítik elő.

Az energetikai szerkezetváltásban a város második legnagyobb foglalkoztatójaként a Szentgotthárdi Pszichiátriai Betegek Otthona is érdekelt.

DR. KAPÓCS GÁBOR főigazgató a konzultáción elmondta, hogy az intézet energiaellátásának megújuló forrásból való, minél nagyobb arányú biztosítását önállóan is tervezi, ugyanakkor amennyiben a város többi ipari létesítményeivel (elsősorban az Opel gyárral), valamint az önkormányzattal sikerül a meglévő érdekezésségen alapuló megújuló fejlesztések tervét elfogadni, az egész város energiaszerkezetének átalakítását készek a várossal és az ipari szereplőkkel együttműködésben megvalósítani. A városban – álláspontja szerint – számos lehetőség komoly potenciálként vehető figyelembe, például a Rábán a duzzasztógát Openwehr projekt keretében megvalósuló felújításához kapcsolódó csőturbinák telepítése, biomassa fűtőmű létesítése, valamint naperőmű létesítése az önkormányzat és az Opel gyár együttműködésével.

# Civil együttműködés a projekt keretében

*Írásbeli válaszával, szakmai anyagainak rendelkezésre bocsátásával segítette vizsgálatunkat:*

A Város Mindenkié Csoport  
Autonómia Alapítvány  
Életfa Környezetvédő Szövetség  
EMLA Környezeti Management és Jog Egyesület (EMLA)  
Gyógyszerészeti és Egészségügyi és Minőség- és Szervezetfejlesztési Intézet  
Humusz Szövetség  
Kiútprogram Közhasznú Nonprofit Zrt.  
Környezeti Tanácsadó Irodák Hálózata (Kötháló)  
Környezetvédelmi Szolgáltatók és Gyártók Szövetsége  
Köztisztasági Egyesülés  
Községek, Kistérségek és Kistérségek Országos Önkormányzati Szövetsége  
Levegő Munkacsoport  
Magyar Ápolási Egyesület  
Magyar Ápolási Igazgatók Egyesülete  
Magyar Geotermális Egyesület  
Magyar Hidrológiai Társaság  
Magyar Madártani és Természetvédelmi Egyesület  
Magyar Megújuló Energia Szövetség  
Magyar Orvostársaságok és Egyesületek Szövetsége  
Magyar Önkormányzatok Szövetsége  
Magyar Szélenergia Társaság  
Magyar Termálenergia Társaság  
Nemzeti Megújuló Platform  
Országos Környezetvédelmi Tanács  
Regionális Energia Kutató Központ  
Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége  
Védegylet

*Személyes szakmai konzultáció keretében, szakmai anyagok rendelkezésünkre bocsátásával segítette vizsgálatunkat:*

Athena Intézet  
Energiaklub Szakpolitikai Intézet és Módszertani Központ,

European Federation of National Organisations Working with the Homeless  
(FEANTSA)

Hajléktalanokért Közalapítvány

Háttér Társaság a Melegekért

Magyar Helsinki Bizottság

Magyar Máltai Szeretetszolgálat

Magyar Rezidens Szövetség

Magyarországi Zsidó Hitközségek Szövetsége

MANAP Iparági Egyesülés

MDAC Központ a Mentális Sérültek Jogaiért Alapítvány

Menhely Alapítvány

Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogvédő Iroda

Oltalom Karitatív Egyesület

Öko-Pack Kft.

Társaság a Szabadságjogokért

## A projekt keretében született jelentések

- Az alapvető jogok biztosának jelentése az AJB-457/2012. számú ügyben (CSIKÓS TÍMEA)
- Az alapvető jogok biztosának jelentése az AJB-649/2012. számú ügyben (FARKAS ZSUZSANNA)
- Az alapvető jogok biztosának jelentése az AJB-1053/2012. számú ügyben. (LITKEY-JUHÁSZ ORSOLYA)
- Az alapvető jogok biztosának jelentése az AJB-1264/2012. számú ügyben (SÁRKÖZY ISTVÁN)
- Az alapvető jogok biztosának jelentése az AJB-1783/2012. számú ügyben (LITKEY-JUHÁSZ ORSOLYA)
- Az alapvető jogok biztosának jelentése az AJB-1834/2012. számú ügyben (CSIKÓS TÍMEA, LÁPOSSY ATTILA, SERES PÉTER)
- Az alapvető jogok biztosának jelentése az AJB-2038/2012. számú ügyben (LITKEY-JUHÁSZ ORSOLYA)
- Az alapvető jogok biztosának jelentése az AJB-2273/2012. számú ügyben (FARKAS ZSUZSANNA)
- Az alapvető jogok biztosának jelentése az AJB-2549/2012 számú ügyben (VASS VERONIKA, BÓDIS CECÍLIA)
- Az alapvető jogok biztosának jelentése az AJB- AJB-2583/2012 számú ügyben (DEZSŐ ADRIENN, HAJAS BARNABÁS)
- Az alapvető jogok biztosának jelentése az AJB-2981/2012. számú ügyben (MAGICZ ANDRÁS, SZAJBÉLY KATALIN, VASS VERONIKA)
- Az alapvető jogok biztosának jelentése az AJB-2994/2012. számú ügyben (KÉRI SZILVIA, LITKEY-JUHÁSZ ORSOLYA)
- Az alapvető jogok biztosának jelentése az AJB-3069/2012. sz. ügyben (HORVÁTH LUCA KORNÉLIA, KOVÁCS ANIKÓ, RIGÓ ANETT)
- Az alapvető jogok biztosának jelentése az AJB-3395/2012. számú ügyben (SZAJBÉLY KATALIN)
- Az alapvető jogok biztosának jelentése az AJB-3272/2012. számú ügyben (KÉRI SZILVIA)
- Az alapvető jogok biztosának jelentése az AJB-3360/2012. számú ügyben (GARAGULY ISTVÁN)
- Az alapvető jogok biztosának jelentése az AJB-3513/2012. számú ügyben (CSIKÓS TÍMEA, LÁPOSSY ATTILA)
- Az alapvető jogok biztosának jelentése az AJB-3637/2012. számú ügyben (KÉRI SZILVIA)



- Az alapvető jogok biztosának jelentése az AJB-4054/2012. számú ügyben (LITKEY-JUHÁSZ ORSOLYA)
- Az alapvető jogok biztosának jelentése az AJB-4326/2012. számú ügyben (CSIKÓS TÍMEA, LÁPOSSY ATTILA, SERES PÉTER)
- Az alapvető jogok biztosának jelentése az AJB-4350/2012. számú ügyben (CSIKÓS TÍMEA)
- Az alapvető jogok biztosának jelentése az AJB-4756/2012 számú ügyben (DEZSŐ ADRIENN)
- Az alapvető jogok biztosának jelentése az AJB 4908/2012. számú ügyben (GARAGULY ISTVÁN)
- Az alapvető jogok biztosának jelentése az AJB-5125/2012. számú ügyben (CSIKÓS TÍMEA, KISS BERNADETT, LÁPOSSY ATTILA)
- Az alapvető jogok biztosának jelentése az AJB-6236/2012. számú ügyben (KOVÁCS ANIKÓ, LITKEY-JUHÁSZ ORSOLYA )
- Az alapvető jogok biztosának jelentése az AJB-7359/2012. számú ügyben (FÓRIKA LÁSZLÓ, MAGICZ ANDRÁS)

## A projekthez kapcsolódó alkotmánybírósági indítványok

- Az alapvető jogok biztosának alkotmánybírósági indítványa az AJB-1040/2012. számú (az AJB-1232/2011. számú) ügyben. (LÁPOSSY ATTILA)
- Az alapvető jogok biztosának alkotmánybírósági indítványa az AJB-2078/2012. számú ügyben. (LÁPOSSY ATTILA) – Józsefváros, guberálás szankcionálása
- Az alapvető jogok biztosának alkotmánybírósági indítványa az AJB-2638/2012. számú ügyben (CSINK LÓRÁNT, FARKAS ZSUZSANNA, LÁPOSSY ATTILA)
- Az alapvető jogok biztosának alkotmánybírósági indítványa az AJB-4744/2012. számú ügyben (HORVÁTH-EGRI KATALIN)

## A projekt tárgyában készült publikációk

- FARKAS ZSUZSANNA: A magánnyugdíjpénztárakkal kapcsolatos vizsgálatok az ombudsmani gyakorlat tükrében. Megjelent: *Új Magyar Közigazgatás*, 2012. január, 5. évfolyam, 1. szám, 15–23. o.
- FARKAS ZSUZSANNA: A társadalombiztosítás nyugdíjrendszerének változása az ombudsman szemszögéből. Megjelenés alatt: *Új Magyar Közigazgatás*, 2013. március
- SZABÓ MÁTÉ – BORZA BEÁTA – LÁPOSSY ATTILA – SERES PÉTER: A közterületi lét méltósága. Emberi méltóság – korlátok nélkül. A hajléktalanok védelme az ombudsman gyakorlatában 2008–2012. *Kriminológiai közlemények*. 2012. 71. szám, 86–118. o.
- A települési hulladékgazdálkodás válsága*. Az alapvető jogok biztosának kiadványa a 2012. június 1-jén az Alapvető jogok Biztosának Hivatalában rendezett konferenciáról. Szerkesztette: LITKEY-JUHÁSZ ORSOLYA – TROMBITÁS GÁBOR. Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, 2012.
- „Beteg vagy egészségügy” *A betegjogok helyzete egy átalakuló rendszerben, avagy kinek fontos a beteg?* Az alapvető jogok biztosának konferenciakiadványa. Szerkesztette: BORZA BEÁTA. Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, 2012.