

**A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának
utóvizsgálati jelentése**

a közfoglalkoztatásról,

a szabálysértési hatóságok eljárási gyakorlatáról

és az oktatás helyzetéről

Gyöngyöspatán

Budapest, 2011. december

TARTALOMJEGYZÉK

<i>Gyöngyöspata – a helyi viszonyokon túlmutató jelenség.....</i>	3
<i>I. Az utóvizsgálat célja, megindításának körülményei</i>	4
<i>II. A gyöngyöspatai közfoglalkoztatásra vonatkozó tapasztalatok.....</i>	5
1. A közfoglalkoztatási rendszer vizsgálatának okai, módszerei.....	5
2. A közfoglalkoztatási rendszer főbb elemei, változásai.....	5
3. Közfoglalkoztatási programok Gyöngyöspatán	10
4. A közfoglalkoztatási rendszer elvi alapokon történő értékelése figyelemmel a gyöngyöspatai mintaprogram tapasztalataira	15
<i>III. A rendőrségi és az önkormányzati szabálysértési hatósági eljárások</i>	17
1. A szabálysértési és a közigazgatási felelősség megállapítására irányuló eljárás néhány jellemzője	17
2. A közjogi szankciórendszer „rendeltetésszerű” használatáról.....	18
3. A büntető típusú jogalkalmazás alapdilemmája: legalitás vagy opportunitás?.....	20
4. A roma közösség „kollektív” panaszja Gyöngyöspatáról: a szabálysértési gyakorlat diszkriminatív jellegének gyanúja.....	22
5. A rendőrségi és a jegyzői szabálysértési eljárások jellemzői a településen.....	23
<i>IV. A gyöngyöspatai Nekcsei Demeter Általános Iskolában megvalósuló etnikai alapú szegregációs mechanizmusokról</i>	28
1. Az oktatási utóvizsgálat indokoltsága és céljai	28
2. Az igazgatóval folytatott megbeszélésről.....	31
3. Az önkormányzat képviselő-testületének az ajánlásaimra adott válaszairól	34
4. Következtetések	36
<i>V. Az utóvizsgálat megállapításainak összegzése, javaslatok</i>	37

Gyöngyöspata – a helyi viszonyokon túlmutató jelenség

Gyöngyöspata a rendpártiság riasztó példája. Valóban azt akarjuk, hogy ez legyen a követendő minta?

A gyöngyöspatai eseményekről 2011 tavaszán kiadott jelentésben utaltam arra, hogy a konkrét történéseknek önmagukon túlmutató jelentésük és jelentőségük is van. A már akkor felvázolt dramaturgia a következő volt: egy – bűnözési szempontból átlagos – településen a „cigány-bűnözésre” hivatkozva, előbb az utcán járőröző csoportok révén, utóbb pedig formálisan is átveszi a hatalmat egy szélsőséges politikai erő. A „forgatókönyv” azóta továbbíródott. A konfliktust gerjesztői – immár legálisan, a gyöngyöspatai választópolgároktól kapott felhatalmazás alapján – a megszerzett helyi hatalom birtokában, a jogállami kereteket látszólag fenntartva, hamis morális alapokon nyugvó, tekintélyelvűsége és félelemkeltésre épülő rendszert működtetnek.

Gyöngyöspata egy Heves megyei kistelepülés. Felvetődik tehát, hogy miért kell egy mindössze néhány ezer fős község ügyeivel foglalkoznia az országos politikának, és miért kíséri figyelemmel az eseményeket a nemzetközi közvélemény is. Ennek oka az, hogy a szélsőséges politikai erők e települést a cigányság „megrendszabályozása” szempontjából modellértékűvé akarják tenni.

Vélhetően ez készíti a kormányzati erőket arra, hogy különféle programszintű megoldásokkal kísérleljék meg a települést „visszaállamosítani”, a helyi viszonyokat normalizálni, illetve megelőzni a folyamat továbbterjedését. Az elmúlt fél év tanulságai azonban azt mutatják, hogy a választott megoldások – a fokozott rendőri jelenlét, az állandósult bírságolások, és a konkrét közfoglalkoztatási programok – eddig nem vezettek eredményre, nem enyhítették az etnikai feszültségeket. Ezen nem lehet csodálkozni, mert ezek az intézkedések ugyanarra a büntetési központú logikára épülnek, mint a rendpártiságot hirdető szélsőséges erők törekvései. Egyre inkább úgy tűnik tehát, hogy Gyöngyöspata egy kettős kísérlet színterévé vált. A kérdés csak az, hogy az ott élő emberek meddig tudják ezt elviselni. A roma lakosok egyre elkeseredettebbek, többen közülük a települést, sőt, az országot is elhagyják. A migrációs hullámot azonban társadalmi szolidaritás helyett közöny kíséri, és egyre hangosabbak azok, akik kifejezetten helyeslik ezt a tendenciát. Egy demokratikus államban azonban elfogadhatatlan, hogy a társadalom egyes csoportjai másodrendű állampolgároknak érezzék magukat lakóhelyükön és saját országukban.

A rendpárti megközelítés hosszabb távon bukásra van ítélve. Meggyőződésem, hogy az egyenrangú felek közötti valódi párbeszéd az előfeltétele a többség és a kisebbségek zavartalan együttélésének. A megélhetésnek értelmes, értékteremtő munkával elérhető megfelelő jövedelmen kell alapulnia. Az iskolának integráltan, a legnehezebb körülmények között élő tanulók számára is piacépes tudást kell biztosítani. A rendőrség és a jegyző akkor látja el megfelelően a szankcionáló feladatát, ha elsődlegesen a megelőzésre koncentrálnak, ha pedig büntet, akkor arra is figyel, hogy az alkalmazott jogkövetkezmény méltányos, igazságos és arányos legyen.

A jelentésem elsődlegesen Gyöngyöspatáról szól, a leírtakat azonban a fentiek szerinti tágabb összefüggések szerint indokolt értelmezni.

I. Az utóvizsgálat célja, megindításának körülményei

A 2011. márciusi gyöngyöspatai eseményeket vizsgáló jelentésem nyomán számos jogalkotói és jogalkalmazói intézkedésre sor került. Így javaslataimmal összhangban megteremtődött a jogi lehetőség arra, hogy fel lehessen lépni azon csoportosulásokkal szemben, amelyek a rendfenntartás állami monopóliumát sértve járnak el.

Intézkedésem hatására a helyi önkormányzat képviselő-testülete módosította a jogsértő módon fenntartott változtatási tilalmat, amely megnehezítette a roma lakosok számára lakhatási körülményeik javítását.

Vizsgálatom megállapításait felhasználva egy jogvédő szervezet közérdekű pert indított a helyi általános iskola egyenlő bánásmódot sértő gyakorlatának felszámolása érdekében.

A településen megszűntek ugyan a roma közösség tagjaiban félelmet keltő „járőrözések” a Szebb Jövőért Polgárőr Egyesület (SzJPE) részéről, a helyi feszültségek azonban továbbra is fennmaradtak, megfelelő konfliktuskezelés hiányában.

A nyár folyamán átrendeződött a helyi politikai közélet. A polgármester – az őt ért nyomásgyakorlás hatására – lemondott tisztségéről. Az időközi választásokon az a jelölt nyerte el a polgármesteri tisztséget, aki a márciusi eseményeket – így az SzJPE behívását – előidéző politikai erökhöz kötődik.

Az Országgyűlés egy eseti bizottságot hozott létre, amely azonban a gyöngyöspatai eseményeknek csak egy szűk szeletét kívánja áttekinteni.¹

A Kormány több közfoglalkoztatási mintaprogramot indított a településen, amelyek a szociális feszültségek enyhítését tűzték ki célként.

Tekintettel az azóta eltelt hosszabb időszakra, és a településről érkezett újabb panaszokra fontosnak tartottam, hogy egy utóvizsgálat keretében ismételten áttekintsem, hogy fentiekben jelzett újonnan bevezetett intézkedések milyen hatással voltak a településen tapasztalható közhangulatra, a romák és nem romák együttélésére. Ezt indokolta az is, hogy bár a gyöngyöspatai eseményeket élénk hazai és nemzetközi sajtóérdeklődés kíséri, a megjelent híradások sokszor ellentmondásosak, ezért segíteni kívántam a média és a közvélemény minél hitelesebb tájékozódását is.

Eljárásom keretében munkatársaim 2011. november 8-án bejelentés nélküli helyszíni vizsgálatot folytattak a településen. A látogatás célja az volt, hogy a közfoglalkoztatással, a szabálysértési hatóságok eljárási gyakorlatával, valamint az iskolai szegregációval kapcsolatban tájékozódjanak.

¹ Az egyenruhás bűnözés folyamatát, hátterét és a gyöngyöspatai eseményeket feltáró, valamint az egyenruhás bűnözés felszámolását elősegítő eseti bizottság főként arra keresi a választ, kinek az érdeke, hogy Gyöngyöspata kapcsán „Magyarországot indokolatlanul rossz fényben feltüntető információk” jelennek meg.

Kollégáim a települési önkormányzat vezetőitől közvetlenül is szerettek volna tájékoztatást kérni, ennek során azonban több akadályba ütköztek. A jegyző a telefonon (a vizsgálat délelőttjén) egyeztetett találkozót fontos hivatali elfoglaltságára hivatkozva lemondta.

A polgármester a hivatali időben öt felkereső munkatársaimat előbb a Polgármesteri Hivatal előtérében várakozatta, majd egy alkalmazottja útján azt üzentte: „nincs ügyfélfogadás”. Miután kollégáim kijelentették, hogy nem ügyféli minőségben, hanem ombudsmani vizsgálati jogosítványokat gyakorolva szeretnének tárgyalni vele, a polgármester – minden további jelzést mellőzve, a hátsó ajtót használva – az épületet elhagyta.

A jegyző utasítására a polgármesteri hivatal köztisztviselői átadták a vizsgálathoz beszerezni kívánt iratok egy részét. A kabinetfőnök egy konkrét kérdésben rövid tájékoztatást adott munkatársaim részére. Az utóbb eljuttatott írásbeli megkeresésre azonban nem kaptam választ, és ez jelentősen hátráltatta vizsgálatomat.

II. A gyöngyöspatai közfoglalkoztatásra vonatkozó tapasztalatok

1. A közfoglalkoztatási rendszer vizsgálatának okai, módszerei

A márciusi gyöngyöspatai eseményekre vonatkozó jelentésem megírását követően a sajtóból értesültem arról, hogy a Kormány közfoglalkoztatási mintaprogramot szervez a településen. A program megvalósításának hiányosságaival összefüggésben október végén érkezett panasz a hivatalomba.

Az utóvizsgálat keretében soron kívüli és bejelentés nélküli helyszíni vizsgálatot tartottunk. A közfoglalkoztatási mintaprogram megszervezésének és megvalósításának vizsgálata során egyrészt áttekintettük az önkormányzat által rendelkezésünkre bocsátott dokumentumokat, a megjelent sajtóanyagokat, felhasználtuk a helyszíni vizsgálat során tapasztaltakat és a közfoglalkoztatottak meglátásait is. Teljes körű természetesen csak akkor lehetett volna a vizsgálatunk, ha részleteiben is megismerhettük volna a települési önkormányzat vezetőinek álláspontját és véleményét is a felmerült problémákkal kapcsolatban. Az utóvizsgálati jelentésben megfogalmazásra kerülő kezdeményezésem alapján azonban a helyi önkormányzat képviselő-testületének, vezetőinek nemcsak lehetősége, hanem kötelezettsége is lesz az érdemi véleménynyilvánítás a feltárt nehézségekkel kapcsolatban.

A közfoglalkoztatással foglalkozó fejezetben elsőként áttekintem a közfoglalkoztatási rendszer átalakítására vonatkozó 2011. évi jogszabályi változásokat. Ennek ismeretében mutatom be a gyöngyöspatai mintaprogram megvalósításának gyakorlati tapasztalatait, majd átfogó értékelést fogalmazok meg a közfoglalkoztatási rendszer egészéről.

2. A közfoglalkoztatási rendszer főbb elemei, változásai

2011. január 1-jétől a közfoglalkoztatáshoz nyújtható támogatásokról szóló 375/2010. (XII. 31.) Korm. rendelet átalakította a közfoglalkoztatási rendszert, ugyanezen év

szeptemberétől pedig újabb változások következtek be. A módosításokat és új szabályokat a közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CVI. törvény, a közfoglalkoztatási bér és a közfoglalkoztatási garantált bér megállapításáról szóló 170/2011. (VIII.24.) Korm. rendelet, valamint a közfoglalkoztatással összefüggésben egyes kormányrendeletek módosításáról szóló 171/2011. (VIII.24.) Korm. rendelet rögzítette. E jogszabályok rendelkezéseinek többsége 2011. szeptember 1-jétől lépett hatályba.

2011. január 1-jétől az aktív korú, nem foglalkoztatott személyek részére megállapított rendelkezésre állási támogatást a bérpótló juttatás váltotta fel. 2011. szeptember 1-jétől a bérpótló juttatás helyett hasonló tartalommal bevezették a foglalkoztatást helyettesítő támogatási formát, amelyre csak azok az aktív korú munkaképes személyek válnak jogosulttá, akik még a közfoglalkoztatás körében sem tudnak átmenetileg munkát végezni.

A foglalkoztatást helyettesítő támogatásra való jogosultságot évente felül kell vizsgálni. 2011. december 31-e után csak annak a személynek lesz folyósítható az ellátás, aki a jogosultság felülvizsgálatát megelőző egy évben legalább 30 nap munkavégzést (közfoglalkoztatást) tud igazolni. A 30 napba be kell számítani az egyszerűsített foglalkoztatást, valamint a munkaerő-piaci programban, vagy 6 hónapot meghaladó időtartamú képzésben történő részvétel vizsgált időszakra eső időtartamát is. Amennyiben a jogosult ennek a feltételnek nem tud eleget tenni, akkor a 30 nap számításánál az általa teljesített és igazolt közérdekű önkéntes tevékenység időtartamát is figyelembe kell venni. Ha ezek közül semmit nem tud igazolni az arra rászoruló személy, akkor az aktív korúak ellátási rendszeréből három évre kizárható.

A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (a továbbiakban: Szociális törvény) számos más okot is felsorol², amelyek alapján kizárhatók a rendszerből az érintett állampolgárok. *Ezek többségében ésszerű indokok, a kizárás hossza, a három év azonban megítélésem szerint aránytalanul hosszú időszak és ellentétes az érintettek érdeke mellett a helyi önkormányzatéval is.* A Szociális törvény 7. § (1) bekezdése szerint ugyanis a települési önkormányzat, tekintet nélkül hatáskörére és illetékességére, köteles az arra rászorulóknak átmeneti segélyt, étkezést, illetve szállást biztosítani, ha ennek hiánya a rászorulóknak az életét, testi épségét veszélyezteti. *Az önkormányzat ellátási kötelezettsége tehát akkor is fennáll, ha az aktív korúak ellátásából való kizárás miatt a rászoruló élete és testi épsége veszélybe került.*

Új elem a korábbi szabályozáshoz képest, hogy 2011. január 1-jétől a foglalkoztatást helyettesítő támogatásban részesülő a végzettségétől és szakképzettségétől függetlenül köteles elvállalni a részére felajánlott munkát. 2011-től tehát megszűnt az a garanciális szabály, amely szerint a magasabb iskolai végzettséggel rendelkezők a végzettségüknek megfelelő, vagy annál eggyel alacsonyabb szintű munkát kötelesek csak elvállalni közfoglalkoztatottként. *Ez a módosítás a rosszabb érdekérvényesítési képességgel rendelkező, vidéken élő, munkanélküli, egyébként is kis létszámú roma értelmiséget, szakképzett munkaerőt hátrányosan érintheti. Különösen igaz ez a helyi önkormányzati vezetőkkel esetlegesen konfliktusba kerülő kvalifikált munkanélküliek esetében.*

² A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról 1993. évi III. törvény 34. § (2) bekezdés és 36. § (2) bekezdés

2011 szeptemberétől a közfoglalkoztatási rendszer keretében a következő támogatási formák léteznek:

- rövid időtartamú közfoglalkoztatás támogatása (napi 4 órás munkaidő), /ez a támogatási forma már 2011. január 1-jétől megpályázható volt /
- hosszabb időtartamú közfoglalkoztatás támogatása (napi 6–8 órás munkaidő), /ez a forma már 2011. január 1-jétől létezett/
- közfoglalkoztatás mobilitását szolgáló támogatás,
- vállalkozás részére foglalkoztatást helyettesítő támogatásban (bérpótló juttatásban) részesülő személy foglalkoztatásához nyújtható támogatás, /ez a forma már 2011. január 1-jétől működött/.
- országos közfoglalkoztatási program támogatása /ez a forma már 2011. január 1-jétől létezett/.

A települési önkormányzatoknak a közfoglalkoztatási programok megszervezése érdekében korábban pályázatot kellett benyújtaniuk az illetékes munkaügyi központhoz, 2011 szeptemberétől kérelmet kell előterjeszteniük.

Az ez évi közfoglalkoztatási panaszok alapján megállapítható, hogy az új közfoglalkoztatási rendszer keretében az önkormányzatok a hátrányos helyzetű, foglalkoztatási támogatásra jogosult lakosok többségét csak rövid idejű közfoglalkoztatásban alkalmazták. A rövid időtartamú foglalkoztatás nagyobb létszámban történő megszervezésének elsődlegesen anyagi okai voltak. Erre a már korábban kifejtett 30 napos munkaviszony igazolása miatt is rákényszerültek az önkormányzatok. Másrészt forrásbővítés hiányában ilyen módon lehetett növelni a közfoglalkoztatottak létszámát. A velünk kapcsolatba kerülő önkormányzati vezetők többsége azt nyilatkozta, hogy a négyórás munkavégzés sem a munkavállalónak, sem a munkáltatónak nem jó. Ilyen formában a közfoglalkoztatási feladatok megszervezése nehézkes, a munkáért kapott bér pedig nem alkalmas arra, hogy a közfoglalkoztatottak megélhetését biztosítsa.

Külön kell szólni a gyöngyöspatai mintaprogram háttérét adó szabályozásról. A közfoglalkoztatáshoz nyújtható támogatásokról szóló 375/2010. (XII. 31.) Korm. rendelet 7/B. § (1) bekezdése határozza meg a mintaprogramok szervezésének feltételeit. A közfoglalkoztatásért felelős miniszter a rövidebb és hosszabb időtartamú közfoglalkoztatás és az országos közfoglalkoztatási program keretében közfoglalkoztatási mintaprogramokat indíthat. Ezeknek a mintaprogramoknak a beruházási és dologi költségei és kiadásai teljes összegben támogathatóak. A programok megindítását segíti, hogy a támogatások első hónapra eső része előlegként is folyósítható. A mintaprogramok résztvevői a sajtóhíradások szerint valamennyien nyolc órában dolgoztak/dolgoznak.

Új – valamennyi közfoglalkoztatási formára érvényesülő – eleme a szabályozásnak, hogy az országon belül bárhová kirendelhető munkavégzésre az álláskereső, amennyiben az utazás költségeit részére megtérítik illetve számára szállást és ellátást biztosítanak.

A közfoglalkoztató a közfoglalkoztatott részére az alábbiakat köteles biztosítani:

- ha a munkavégzés helye és a közfoglalkoztatott lakóhelye közötti naponta – tömegközlekedési eszközzel – történő oda- és visszautazás ideje a hat órát meghaladja, a munkavégzés helyétől számított 20 km-es távolságon belül az illetékes fővárosi és megyei kormányhivatal népegészségügyi szakigazgatási szerve által kiadott engedélynek megfelelő térítésmentes elhelyezést, tisztálkodási és étkezési lehetőséget, vagy

- ha a munkavégzés helye és a közfoglalkoztatott lakóhelye közötti naponta – tömegközlekedési eszközzel – történő oda- és visszautazás ideje a három órát, illetve tíz éven aluli gyermeket nevelő nő és tíz éven aluli gyermeket egyedül nevelő férfi munkanélküli esetében a két órát meghaladja, a munkavégzés helyére és onnan a közfoglalkoztatott lakóhelyére történő térítésmentes szállítást, valamint
- amennyiben a fenti esetekben a foglalkoztatás a napi négy órát meghaladja, a munkahelyen térítésmentes napi egyszeri étkezést.³

A távol dolgozók heti pihenőidőre hazamehetnek (heti két nap, egyik vasárnap), az utazást fizetik vagy biztosítják.

Az utazással (ideiglenes szállással) járó munkát akkor lehet megtagadni, ha az a közfoglalkoztatott családi körülményeire nézve hátrányos lenne. Ennek megítélésében a lakóhely szerinti települési önkormányzat jegyzőjének nyilatkozata irányadó.

Láthatóan tehát a munkavégzés kötelezettsége felülírhatja a magán- és családi élethez való jogot. Amennyiben a lakóhelytől távoli munkavégzésre vonatkozó szabályt összevetjük az aktív korúak ellátásából való kizárásra vonatkozó szabályokkal, felmerülhet az önrendelkezési jog korlátozása is. Kérdéses ugyanis, mennyiben szabad döntése az érintett munkavállalónak a családjától távoli munkavégzés, ha annak hiányában alapvető létfenntartása kerülhet veszélybe, hiszen a Szociális törvény szerint három évre kizárható az aktív korúak ellátási rendszeréből az, aki a felajánlott munkalehetőséget nem fogadja el. A jegyző fentiekben leírt nyilatkozata pedig teljes mértékben a szubjektív mérlegelésén alapulhat.

További újdonság a szabályozásban, hogy sajátos, a kötelező legkisebb munkabérenél alacsonyabb bérezést alakítottak ki a közfoglalkoztatottak számára. 2011. év első félévében a négy órás közfoglalkoztatás gyakori alkalmazása következtében feleződött meg a közfoglalkoztatottak számára jutatott munkabér. Kifejezetté tette a közfoglalkoztatás keretében történő munkavégzés „másodlagos státuszát” a speciális, a minimálbérenél alacsonyabb összegű közfoglalkoztatási bér és a garantált bérminimumnál alacsonyabb közfoglalkoztatási garantált bér 2011. szeptember 1-jétől történő bevezetése.⁴

Teljes munkaidős foglalkoztatás esetén a megállapított közfoglalkoztatási bér a szakképesítést és középfokú iskolai végzettséget nem igénylő munkakör betöltése és teljes munkaidő teljesítése esetén

- havibér alkalmazása esetén 57.000 forint, (összevetésként: 2011-ben a kötelező legkisebb munkabér összege: 78.000 forint)
- hetibér alkalmazása esetén 13.120 forint,
- napibér alkalmazása esetén 2.624 forint.

Legalább középfokú iskolai végzettséget, szakképesítést igénylő munkakör betöltése esetén a közfoglalkoztatottat megillető garantált közfoglalkoztatási bér a teljes munkaidő teljesítése esetén

³ A közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CVI. törvény 3. § (1) bekezdés

⁴ A közfoglalkoztatási bér és a közfoglalkoztatási garantált bér megállapításáról szóló 170/2011. (VIII.24.) Korm. rendelet

- havibér alkalmazása esetén 78.000 forint, (összevetésként: 2011-ben a garantált bérminimum: 94.000 forint)
- hetibér alkalmazása esetén 17.950 forint,
- napibér alkalmazása esetén 3.590 forint.

A teljesítménybérezés esetében speciális szabályok érvényesülnek, a teljesítménykövetelmények száz százalékos és a teljes munkaidő teljesítése esetén a közfoglalkoztatási bér kötelező legkisebb összege 57.000 forint.

A havi közfoglalkoztatási bér (garantált közfoglalkoztatási bér) kifizetése heti bér-részekben történik. (A közfoglalkoztatási bérrrel kapcsolatos álláspontomat az összegzésben fejtem ki részleteiben.)

Új, aktív korúak ellátásához kapcsolódó elem a saját lakókörnyezet rendben tartása, amely önkormányzati rendeletben kerülhet szabályozásra. A Szociális törvény 35. § (2) bekezdése a következőképpen határozza meg ennek a szigorításnak a kereteit. A települési önkormányzat rendeletében a bérpótló juttatásra/foglalkoztatást helyettesítő támogatásra (továbbá 2012. január 1-jétől a rendszeres szociális segélyre) való jogosultság egyéb feltételeként előírhatja, hogy a kérelem benyújtója, illetve az ellátás jogosultja a lakókörnyezete rendezettségének biztosítására vonatkozó, a rendeletében megállapított feltételeket teljesítse. A lakókörnyezet rendezettségének biztosítása körében a kérelmező vagy jogosult által életvitelszerűen lakott lakás vagy ház és annak udvara, kertje, a kerítéssel kívül határos terület, járda tisztán tartása, az ingatlan állagának és rendeltetésszerű használhatóságának, valamint higiénikus állapotának biztosítására irányuló kötelezettség írható elő. A rendeletben megállapított feltételek teljesítésére a kérelmezőt, illetve a jogosultat megfelelő, de legalább ötnapos határidő tűzésével a jegyzőnek – az elvégzendő tevékenységek konkrét megjelölésével – fel kell szólítania.

A fenti szakasz a lakókörnyezet rendezettségére vonatkozó feladatokat csak látszólag határozza meg pontosan, a felsorolt kifejezések sokféleképpen értelmezhetők, ezért szubjektív véleménynyilvánításra, és számos vitára adhatnak lehetőséget.

Van olyan önkormányzat, amelyik helyi rendeletében e feltételeket a lakás belső állapotára, sőt a lakók tisztaságára is kiterjeszti: előírja, hogy a kérelmező a lakása padlózatát és falazatát folyamatosan tisztán tartsa, hogy a mosásra, valamint a rendszeres tisztálkodásra szolgáló vizes helyiségek és a mindennapi használatra alkalmas módon kiépített és meglévő illemhelyet rendeltetésszerűen használja, rendszeresen takarítsa, hogy az ingatlanban lakó összes személy rendszeres tisztálkodását biztosítsa, a személyi ruházatukat folyamatosan, napi szinten tisztán tartsa, és tiszta helyen tárolja.⁵

A feltételekhez kötött ellátások igen költségesek és ellentmondásosak, „veszélyes” eszközei a szegénység enyhítésének. Az ilyen jellegű eszközök a leghátrányosabb helyzetű, együttműködésre képtelen, lecsúszott családok „fenyegetésére” és szankcionálására szolgálnak. E megközelítés eleget tesz az egyre nehezebb körülmények között élő helyi lakosok bűnbakképzési igényének is.

⁵ Eötvös Károly Intézet: Megalázó segélyezési feltételek - Alkotmánybírósági indítvány és felhívás újabb indítványok megírására <http://www.ekint.org/ekint/ekint.news.page?nodeid=461>

Egyetértek az Eötvös Károly Intézet azon jogi álláspontjával, hogy a Szociális törvény 35. §-ban foglalt felhatalmazás sérti az Alkotmány 54. §-ban rögzített emberi méltósághoz való jogot. Az ingatlan állagának és rendeltetészerű használhatóságára irányuló követelmény teljesítése gyakran éppen nehéz anyagi helyzetük miatt nem várható el. Ez az egyébként is méltatlan körülmények között élő embereket olyan feltételek teljesítésére kényszeríti, aminek éppen szegénységük miatt nem tudnak megfelelni. Így nemcsak az alapvető létfeltételeiket szolgáló juttatástól esnek el, hanem arra méltatlanokként bélyegzik őket meg, sértve ezzel emberi méltóságukat.

3. Közfoglalkoztatási programok Gyöngyöspatán

Gyöngyöspatán – vélhetően a tavaszi események hatására is – 5 fajta közfoglalkoztatás indult 2011 folyamán. A település februárban pályázott a rövidebb és a hosszabb időtartamú közfoglalkoztatási támogatásokra. Emellett három mintaprogram is megkezdődött, ezek közül egyet, az erdőgazdálkodási programot tudtuk részleteiben is elemezni.

3.1. Erdészeti közfoglalkoztatási mintaprogram

Az erdészeti mintaprogramot a helyszínen, előzetes bejelentés nélkül 2011. november 8-án tekintettük meg, az ezzel kapcsolatos dokumentumok másolatát a polgármesteri hivatalból szereztük be.

Az erdészeti közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó járulékos kiadásokra vonatkozó támogatási szerződés 2011. 07. 27-én jött létre a Belügyminisztérium és Gyöngyöspata Község Polgármesteri Hivatala között. A szerződést 2011. 08. 19.-én módosították, összesen 2.940.000. forintra növelve a járulékos kiadásokra (munkaeszközök, utazási költségtérítés, védőoltás, egészségügyi alkalmassági vizsgálat, stb.) fordítható összeget. A szerződés pozitív sajátossága, hogy a támogatási összeget vissza nem térítendő támogatásként, előfinanszírozás keretében biztosította. A Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal Munkaügyi Központja 2011. 07. 29-én hatósági szerződést kötött a Gyöngyöspata Község Polgármesteri Hivatalával. A megállapodás szerint a Munkaügyi Központ biztosítja a 40 fő álláskereső összesen négy hónap időtartamban megvalósuló közfoglalkoztatásának bér- és járulék költségeit. A szerződésnek megfelelően a segéd munkások esetében havi 78.000 forint kötelező legkisebb munkabért, az erdészeti technikus és a pénzügyi ügyintéző esetében 94.000 forint garantált bérminimumot fizet az önkormányzat.

Jelenleg 36 fő dolgozik a programban, 4 roma férfit nemrég bocsátottak el, a hiányzásaik miatt. Négy brigádban dolgoznak, mindegyikben 8 fő és egy brigádvezető tevékenykedik, a 36 embernek egy nem roma származású, erdészeti technikus végzettséggel rendelkező munkavezetője van. A program augusztus 1-jén indult és 2011. november 30-án fejeződött be.

A helyszíni vizsgálat során egyértelműen megállapítható volt, hogy a közfoglalkoztatottak nehéz fizikai munkát végeztek, amelyet nemre és életkorra tekintet nélkül kellett végrehajtaniuk a munkára beosztott személyeknek. A foglalkoztatottak körében olyan személyekkel is beszéltek a munkatársaim, akik súlyos egészségügyi problémákkal küzdenek, és bár dolgozni szeretnének a továbbiakban is közfoglalkoztatás keretében, fontos lenne számukra, hogy állapotuknak megfelelő, könnyebb munkát kapjanak.

A közfoglalkoztatottak 2011. augusztus 1-jétől egy 16 hektáros erdészeti területen dolgoztak, annak megtisztítását követően kellett volna ezt bekeríteniük. A dolgozók a helyszíni vizsgálat során elmondták, hogy az eszközök hiánya miatt ezt a feladatot nem tudták ellátni, ezért máshol, az adott területtől 5-10 kilométer távolságra kellett bozótirtást végezniük; 2-3 naponként változott a munkavégzés helye. A teljesítményüket folyamatosan ellenőrizték, egy-egy brigádnak kb. 0,4 hektár területet kellett megtisztítaniuk naponta. A Stihl fűrésszel dolgozók a helyszíni vizsgálat napján egy másik területen dolgoztak, így velük nem találkozhattak a kollegáim.

A munkatársaim által felkeresett munkaterület távol esik a településtől, egy földúton közelíthető meg, különösebb közérdek tehát nem fűződhet e terület megtisztításához, amit az is kifejez, hogy az ott található illegális szemétkerakót szemmel láthatóan nem számoltatta fel az önkormányzat a közfoglalkoztatás keretében. Az önkormányzat cinizmusát jelzi, hogy polgármester kabinetfőnöke a következőkben látta e munka értelmét: „... a település határában vágnak utakat az elvadult növényzetbe, hogy a rendőrök könnyen tudjanak járőrözni és figyelni a falopásokat.”⁶

A közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CVI. törvény 4. §-a szerint a közfoglalkoztatási jogviszonyra a munkaviszonyra irányadó társadalombiztosítási, adózási, munkavédelmi szabályokat kell alkalmazni.

Ennek megfelelően igyekeztünk feltárni a munkavégzés körülményeit is. A dolgozók a vizsgálat időszakában általában 7. 30-kor gyülekeztek a polgármesteri hivatal előtt, ahonnan busszal szállították őket a munkavégzés aznapi helyszínére, délután 16.00 órakor pedig értük ment a busz. Elmondásuk szerint korábban nem volt szervezett a munkavégzés helyszínére való utazás, így mindenkinek gyalog kellett megtennie – a munkaidő előtt és után – a kb. 4 km hosszúságú utat. A munkavégzés közben 30 perc ebédszünetet és óránként 5-10 perc szünetet tarthattak.

A dolgozók elmondása szerint az önkormányzat törekedett a munkabiztonsági, munkavédelmi követelmények betartására: rendelkeztek munkaruhával, bakancssal, védőkesztyűvel, az első napon volt munkabiztonsági és egészségügyi oktatásuk és kaptak kullancs elleni védőoltást.

A Heves Megyei Kormányhivatal Munkavédelmi Felügyelősége azonban a 2011. augusztus 25-én tartott helyszíni ellenőrzés során több hiányosságot is megállapított. A program keretében a közfoglalkoztatottak erdészeti tevékenységet végeztek macsétával, azaz bozótvágó késsel, baltával és egyéb kézi eszközökkel, emellett gépeket (pl. motorfűrészt) is használtak a munka elvégzésére. A közfoglalkoztatottak kaptak védőfelszerelést, a Munkavédelmi Felügyelőség azonban ezzel kapcsolatban több problémát is rögzített. Így például a rendelkezésre bocsátott védőkesztyű az átszúrással szemben védelmet nem nyújtott a dolgozóknak. A Munkavédelmi Felügyelőség megállapította továbbá, hogy az elsődlegesen kijelölt munkaterületen az illemhely-használat és a kézmosási lehetőség nem volt biztosítva. A Munkavédelmi Felügyelet felszólítására e területen létesítettek illemhelyet, a helyszíni vizsgálat alatt megtekintett

⁶„Nem tudom, miből lesz meg a főzés” – kirúgtak négy közmunkást Gyöngyöspatán. – Origo, 2011. október 24., hétfő, 7:11

munkavégzési helyen azonban nem jutottak WC-használathoz és kézmosási lehetőséghez, ami különösen a nők számára jelent nehézséget.

A munkavállalók kaptak védőitalt, a Munkavédelmi Felügyelőség azonban megállapította, hogy a műanyag kannákban a dolgozók rendelkezésére bocsátott ivóvíz az augusztusi nagy hőségben gyorsan felmelegedett, ezért a védőital nem volt igény szerinti mennyiségben folyamatosan biztosítva. A helyszíneléskor szemrevételeztük, hogy 25 liter vizet kapott a területen dolgozó kb. 25 fő közfoglalkoztatott.

A rendelkezésemre bocsátott dokumentumok értelmében az erdészeti mintaprogramból az utóbbi hónapok folyamán négy fő közfoglalkoztatotti munkaviszonyát szüntették meg, két munkanapnyi, hivatalosan nem igazolt távollétük miatt. Bekértük az ezzel kapcsolatos dokumentációt, de csak az augusztusi jelenléti íveket tudták átadni, a szeptemberi jelenléti ívek és az elbocsátás előtti írásbeli figyelmeztetések másolatát utóbb próbáltuk megszerezni az önkormányzattól, sikertelenül. (Különösen azért lett volna fontos ezeket az iratokat áttekinteni, mert a sajtóban ellentmondásos hírek jelentek meg. Míg az egyik elbocsátott közfoglalkoztatott felesége szerint a férje nem kapott írásos figyelmeztetést, a jegyző ennek ellenkezőjét nyilatkozta.)⁷

Az érintettek a törvényben meghatározott 30 napos határidőn belül fordulhattak volna bírósághoz, arról, hogy ez megtörtént-e nincs információnk. Amennyiben ezt nem tették meg, úgy a munkaviszony esetleges jogellenes felmondása miatt a továbbiakban nem indítható eljárás.

3.2. Egyéb közfoglalkoztatási programok Gyöngyöspatán

A többi gyöngyöspatai mintaprogramot részleteiben nem tudtam vizsgálni.

Információim szerint 2011. augusztus 15-től a Mátraaljai Vízgazdálkodási és Talajvédelmi Társulat újabb mintaprogram keretében 22 fő közfoglalkoztatottat alkalmazott négy hónap időtartamra Gyöngyöspatán patakmeder tisztítására. A közfoglalkoztatás során négy patak medreinek irtási, kaszálási munkáit végezték el mintegy 15 kilométer hosszan a medrek vízszállítási képességének megőrzése érdekében.

November 14-jétől 28 fővel újabb közfoglalkoztatás indult a településen. Sajtóhírek szerint az önkormányzat mezőgazdasági közfoglalkoztatási program keretében a település határában fekvő önkormányzati területen állattartási és növénytermesztési tevékenységet végeznek a közfoglalkoztatottak. Ez nem mintaprogram, azaz nem bruttó 78.000 forintot, hanem bruttó 57.000 forintot kapnak az emberek. (Szeptember 1-jét követően csak a jogszabályban rögzítetteknek megfelelően lehet eltérni a közfoglalkoztatási bértől a mintaprogramoknál is.)

Önkormányzati rövid távú közfoglalkoztatásban 2011-ben 55 fő vett részt Gyöngyöspatán, átlagosan 4 hónapra alkalmazták őket. A hosszú távú közfoglalkoztatás keretében 10 főt foglalkoztattak, az illetékes munkaügyi központ kirendeltségének tájékoztatása szerint 2 és 9 hónap közötti időtartamban. A települési önkormányzat által szervezett

⁷ <http://www.origo.hu/itthon/20111023-riport-a-kozmunkaprogrambol-kirugott-gyongyospatai-munkasokrol.html>

közfoglalkoztatási programokról részletes információval nem rendelkezem, vélhetően hasonló a helyzet a többi településen tapasztaltakhoz.

Az erdészeti közfoglalkoztatási mintaprogram mellett a Magyar Közút Zrt. által három hónapja indított gyöngyöspatai mintaprogramról munkatársaim két – a programban dolgozó – roma származású asszonnyal beszélgettek.

Az alábbiakban az általuk elmondottakat összegzem:

- a közfoglalkoztatottak, összesen 10 roma származású személy, többségükben nők 2011. augusztus 29-én álltak munkába;
- nettó 60.600 forintért dolgoznak, ennek a bérnek nagyon örültek, de félnek attól, hogy a program lezárását követően nem lesz további munkalehetőségük, így a tél beálltával reménytelen anyagi helyzetbe kerülhetnek;
- nagyon elégedettek a munkaadóval, annak ellenére, hogy munkakörülmények nem ideálisak (forgalmas út mellett, az árokban dolgoztak, mellékhelyiség és tisztálkodási lehetőség nélkül), gépkocsival viszik őket az aznapi munkavégzés helyszínére, kapnak munkaruhát, láthatósági mellényt stb.;
- hangsúlyozták, hogy a munkáltató emberségesen kezeli őket, „itt legalább nincs rasszizmus” mondták a beszélgetés végén;
- azt állították, hogy a faluban nagyon sok a „gárdista”, akik rendre zaklatják az út mentén dolgozókat, megalázó, sértő dolgokat kiabálnak ki az autóból, ami őket félelemmel tölti el;
- elmeséltek egy olyan esetet, hogy az egyik nap a temető felé vezető útszakaszon kellett dolgozniuk, ahol rengeteg szemét volt szétszórva kb. két kilométer hosszan, amit fel kellett szedniük, meggyőződésük, hogy ezt valaki szándékosan, a megalázásuk céljából szórta ki az útra;
- végezetül kiemelték, hogy nagyon pozitívnak tartják és hálásak érte, hogy ilyen sok közfoglalkoztatási lehetőség van Gyöngyöspatán, mert így minden családban legalább egy ember dolgozhat, ami a megélhetés szempontjából nagyon sokat jelent.

3.3. Egy sajátos jelenség: „hatósági ellenőrzések” Gyöngyöspatán

Több panaszos is jelezte munkatársaimnak a helyszínen, hogy október közepén egy jelentősebb létszámú csoport kereste fel a roma családokat „a lakókörnyezet és a lakhatási támogatás feltételeinek” ellenőrzése céljából. Az esemény a panaszosok elmondása szerint a következőképpen zajlott: a polgármester, a jegyző, a polgármester kabinetfőnöke, két szociális ügyintéző, két rendőr kíséretében előzetes bejelentés nélkül felkeresték a családokat. A helyszínen először kívülről szemrevételezték a lakókörnyezetet, erről videófelvételt is készítettek, ezt követően mindannyian bementek a lakásba, körbenéztek, felmérték a lakóterek nagyságát és erről itt is felvételt készítettek.

Pichler Gábor kabinetfőnök megerősítette a panaszosok által elmondottakat azzal az eltéréssel, hogy a két rendőr nem ment be a lakásokba, és a lakáson belül videófelvételek nem készültek. A kabinetfőnök azt állította, hogy az intézkedésekre egyrészt a lakókörnyezet felmérése, másrészt pedig az „érpataki modell” bevezetésének előkészítése érdekében került sor. Ennek keretében azt is ki akarták deríteni, hogy életvitelszerűen hány fő él az adott lakásban. Azt is elmondta, hogy ez az intézkedés nemcsak a roma családokat érintette, hanem a lakásfenntartási támogatásban részesülő valamennyi gyöngyöspatai lakost.

Tekintettel arra, hogy fenti információk alapján az intézkedések célja és jogalapja nem volt világos számomra, írásban két alkalommal is tájékoztatást kértem Gyöngyöspata jegyzőjétől. Kértem azt is, hogy az intézkedések során készült iratok, kép- és hangfelvételek másolati példányait juttassa el hozzám. Sajnos erre mind ez idáig nem került sor, ezért csak a rendelkezésemre álló részleges információk, valamint a Gyöngyöspata Község Önkormányzata Képviselőtestületének a szociális ellátásokról szóló 3/2009. (II.2.) rendelete alapján tudom kialakítani álláspontomat.

A jelzett rendelet 30/A. § felsorolja azokat a követelményeket, amelyeket a bérpótló juttatás/foglalkoztatást helyettesítő támogatás nyújtásához feltételként határoz meg az életvitelszerűen lakott ház udvarának és kertjének gondozásával kapcsolatban. Ugyanezen szakasz (2) bekezdése utal a helyszíni szemle (környezettanulmány) készítésére, azzal, hogy ezt a jegyző hatásköre, amelyet „a Településfejlesztési, Környezetvédelmi és Közbiztonsági Bizottság egy tagjának bevonásával végez.” A rendelet lakásfenntartási támogatással kapcsolatos rendelkezései nem utalnak a környezettanulmány készítésének speciális szabályaira. Annak tehát, hogy hat-hét „hatósági személy” együttesen, a belső lakáskörülményeket is megtekintve, videó felvételt készítve rászoruló családoknál látogatást tesz, a rendelkezésemre álló adatok alapján nem állapítható meg a jogszerű indoka.

A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) 57/A. § (4) bekezdése szerint a szemle során a helyszínről, a szemletárgyról, folyamatokról fényképet vagy kép- és hangfelvétel készíthető, azonban a rendelkezésemre álló adatok alapján kérdéses, hogy lehet-e egyáltalán – a jogszabályban meghatározott szigorú feltételekhez kötött – szemlének tekinteni a hatóságok intézkedését. Ennek fényében adatvédelmi aggályok is felmerülhetnek.

A Ket. 57/B. § (1) bekezdése lehetővé teszi a szemle eredményes és biztonságos lefolytatása érdekében, a hatóság a rendőrség közreműködését kérheti, ha annak jellege indokoltá teszi. Nem világos azonban a konkrét esetben, hogy miért volt szükség az egyébként is nagyszámú hivatalos személy mellett rendőri jelenletre, az intézkedésnek mely jellege tette ezt indokoltá.

Függetlenül az intézkedés jogi alapjától, mindenképpen megállapítható az a tény, hogy egy ilyen jellegű, magánszférát érintő ellenőrzés – különös tekintettel az azt lefolytatók pozíciójára és létszámára – nemcsak a gyöngyöspatai lakosok, hanem bárki számára félelemkeltő lenne. Így Gyöngyöspatán – ahol a hatalom birtokosai éppen azok az erők, akik összefüggésbe hozhatók (akár személy szerint, akár ideológiai meggyőződésüket tekintve) a tavaszi „rendfenntartó akcióval” – fokozott félelemkeltésként, sőt retorzióként élhetik meg a lakosok ezt a fajta ellenőrzést.

Az önkormányzat együttműködésének hiányában, ahogy fent is jeleztük, nem sikerült az intézkedésnek sem a jogi hátterét, sem ténybeli körülményeit pontosan feltérképezni. Ezért szükségesnek tartom, hogy a Heves Megyei Kormányhivatal részletes vizsgálat keretében tárja fel az intézkedés hátterét, körülményeit, és szükség szerint tegyen lépéseket a jogszerűség helyreállítása, és a további esetleges jogsértések megakadályozása és megelőzése érdekében.

4. A közfoglalkoztatási rendszer elvi alapokon történő értékelése figyelemmel a gyöngyöspatai mintaprogram tapasztalataira

Az elmúlt években sajátos, a politikai nézeteken is átnyúló konszenzus látszik kibontakozni a közfoglalkoztatással összefüggő szabályozások kialakításánál és még inkább az azok elvi hátterében.

Az „Út a munkához” programban, a Monokon alkalmazott alkotmányellenes megoldásban⁸, valamint a közfoglalkoztatás mai szabályozásában sok közös elem van. A legfontosabb az az alapelv, amely nincs arra tekintettel, hogy létezhet olyan gazdasági helyzet, amikor nem minden aktív korú, munkaképes személy számára biztosítható munkahely. A „társadalmi igazságérzet” nyomásának engedve kimondva vagy kimondatlanul megjelenik az önhibás, érdemtelen szegények kategóriája, elsődlegesen a tartósan munkanélküli segélyezettek köre, akiket „ingyenélőknek” tekintenek. Úgy tűnik a nehezedő gazdasági helyzetben a társadalom nyomására az országos és helyi politika nem akar senkinek sem ellenszolgáltatás nélkül segítséget nyújtani, még akkor sem, ha az érintettek számára nem biztosítható mindenféle szempontból megtérülő, értékteremtő munka.

Az elmúlt időszakban éles vita alakult ki a szakértők között a közfoglalkoztatás rövid és hosszú távú társadalmi hasznosságával kapcsolatban.

A Magyar Munka Terv a foglalkoztatási célú támogatások harmadik pilléréként határozza meg a közfoglalkoztatást, „amely szorosan összefügg a szociális segélyezés rendszerének munkára ösztönző átalakításával és amelynek keretében az állam maga szervezi meg azoknak az átmeneti foglalkoztatását”⁹, akiknek az első két pillér (a nyílt munkaerő-piaci elhelyezkedés ösztönzése, a szociális gazdaság) jelenleg nem kínál munkalehetőséget. A Kormány álláspontja szerint az egyik legfőbb probléma, hogy a segélyezés rendszere nem ösztönöz a munkavállalásra, hanem tartósan távol tartja a munka világtól az aktív korú, munkaképes lakosság egy részét.

Ezzel szemben számos olyan észrevétel fogalmazódott meg, hogy a túlméretezett közfoglalkoztatási programok a valódi munkaerő-piacra való visszatérést nem segítik elő. A közfoglalkoztatásra kötelezés a segélyezetteket nem vezeti vissza az elsődleges munkaerő-piacra, így a rendszer aránytalanul drága és nem kellően hatékony. Bár a Kormány a fentiek alapján csak harmadik pillérként tekint a közfoglalkoztatásra, tapasztalataink szerint, részben a nehéz gazdasági körülmények miatt is úgy tűnik, hogy az utóbbi időben a hangsúly az elsődleges munkaerő-piacra való visszasegítés helyett a társadalmi igazságérzetet kiszolgáló „munkakényszer” felé tolódott el.

A gazdasági válság miatt lecsúszó rétegekhez tartozó emberek egyre inkább a szegények ellen fordultak, sokan még azt is kifogásolták, hogy a közfoglalkoztatottak miért kapnak ugyanannyi minimálbért, mint a „rendesen dolgozó” emberek. A gazdasági okok mellett vélhetően ez is indokolta a közfoglalkoztatási bér bevezetését. Ez az új típusú bérezési

⁸Jelentés a szociális ellátásokat szigorító egyes helyi önkormányzati rendeletek kisebbségi jogi szempontú vizsgálatáról (a „monoki modell”) <http://www.kisebbségiombudsman.hu/hir-324-torvenyellenes-szocialis-segelyek.html>

⁹Széll Kálmán Terv Magyar Munka Terv p.6.
http://www.euroastra.info/files/Nemzeti_munkaterv.doc

forma felvetheti a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 70/B. § (2) bekezdésében rögzített „egyenlő munkáért egyenlő bér” elvének sérelmét. E rendelkezés kimondja, hogy „az egyenlő munkáért mindenkinek, bármilyen megkülönböztetés nélkül, egyenlő bérhez van joga.” Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata¹⁰ értelmében e rendelkezés az általános diszkrimináció-tilalmat megfogalmazó 70/A. § munka világára vonatkozó konkretizálása.

A 70/A. § értelmében „a Magyar Köztársaság biztosítja a területén tartózkodó minden személy számára az emberi, illetve az állampolgári jogokat, bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül.” Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint az alapvető jogok tekintetében alkalmazott megkülönböztetés esetén az alapvető jogokra vonatkozó általános tesztet, a szükségesség-arányosság mércéjét kell alkalmazni. Egyéb, nem alapvető jogokra vonatkozó diszkrimináció esetén az eltérő szabályozás alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha az az emberi méltóságot sérti. Az Alkotmánybíróság e körben az ésszerűségi tesztet alkalmazza, azaz azt vizsgálja, hogy a megkülönböztetésnek van-e a védett tulajdonságtól független, ésszerű oka, vagy másként, hogy a különbségtétel önkényes-e, és sérül-e az egyenlő méltóságú személyként kezelés elve.¹¹

A közfoglalkoztatási bérekre vonatkozó speciális szabályok a vagyoni és a társadalmi helyzetük alapján különböztetik meg a közfoglalkoztatottakat. A Magyar Munka Terv értelmében a közfoglalkoztatási bér „a fokozott állami szerepvállalásra, a jogviszony foglalkoztató részéről történő megszüntetésének korlátaira, illetőleg a lakóhelytől távol végzett munkával kapcsolatos juttatásokra” figyelemmel alacsonyabb, mint a minimálbér.¹² Ezen indokok – bár a közfoglalkoztatási rendszer minden ellentmondásosságát és paradox jellegét hordozzák – adott esetben az Alkotmánybíróság által megkövetelt ésszerű oknak minősülhetnek. Amennyiben azonban a közfoglalkoztatási bérré úgy tekintünk, mint az elvégzett munka mennyiségének és minőségének megfelelő jövedelemhez való alkotmányos alapjog (70/B. § (3) bekezdés¹³) tekintetében vagyoni és társadalmi helyzet alapján megvalósított rendszer-szintű megkülönböztetésre, kérdéses, hogy a szükségesség-arányosság mércéje alapján megállná-e a helyét e megoldás. E kérdés eldöntésére végső soron az Alkotmánybíróság hivatott. Tekintettel azonban arra, hogy a 2012. január 1-én hatályba lépő Alaptörvény nem tartalmazza a hatályos 70/B.§ (2) bekezdéséhez hasonlóan kifejezett formában az „egyenlő munkáért egyenlő bér” elvét, e kérdésnek jogi megközelítésben inkább hipotetikus jelentősége van. E megoldás társadalom számára közvetített üzenete, a mögötte megbúvó értékrendszer azonban egyértelmű.

Tény továbbá, hogy a közfoglalkoztatással elérhető jövedelem még nyolc óras foglalkoztatás esetén is alacsonyabb a minimálbérnél, ami tovább súlyosbítja a mélyszegénységben élők helyzetét. A közfoglalkoztatás belügyi hatáskörbe helyezése ráadásul stigmatizálja a közfoglalkoztatottakat, hiszen rendészeti problémaként tünteti fel a munkanélküliséget. A kiszolgáltatottságot, a megalázottságot erősíti annak

¹⁰ Vö. pl. 137/B/1991. AB határozat, 54/1993. (X.13.) AB határozat, 67/2009. (VI.19.) AB határozat

¹¹ Vö. pl. 9/1990. (IV.25.) AB határozat, 21/1990. (X.4.) AB határozat

¹² Széll Kálmán Terv – Magyar Munka Terv p.64.

¹³ Alkotmány 70/B. § (3) bekezdés: „Minden dolgozónak joga van olyan jövedelemhez, amely megfelel végzett munkája mennyiségének és minőségének”.

lehetősége is, hogy az aktív korúak ellátására vonatkozó jogosultság helyi szinten „rendezett lakókörnyezethez” is köthető. A kemény munkával adott esetben a családtól távol megkeresett összeg pedig gyakorlatilag már nem elegendő a legalapvetőbb életfeltételek megteremtésére sem.

A segélyezési politika szigorítása önmagában nem teszi reális alternatívává a megélhetési minimumot sem biztosító közfoglalkoztatást. Mindemellett a Magyar Munka Terv is elismeri, hogy a közfoglalkoztatási munkák megszervezési költsége magas, hiszen részben éppen ezzel indokolták az alacsonyabb közfoglalkoztatási bér bevezetését. Nagyon fontosnak tartom azt a célkitűzést, hogy megszakítsuk a segélyezéshez kapcsolódó, generációról generációra „öröklődő” ördögi kört, és segítsünk a rászorulóknak visszatérni az értelmes, produktív munka világába. Nem látható azonban, hogy „nevelő” jellegén túl a közfoglalkoztatás jelenlegi formájában milyen társadalmi és gazdasági haszonnal jár.

Tény mindazonáltal, hogy tapasztalataim szerint az emberek – Gyöngyöspatán és más településeken – dolgozni szeretnének, és munkával kívánják megteremteni megélhetésüket. A sajtóhírekkel szemben munkatársaim azt tapasztalták, hogy Gyöngyöspatán minden fizikai és lelki nehézség ellenére az emberek nagyon örültek a munkalehetőségnek, és többször is hangsúlyozták, hogy a jövőben is nagy szükségük lenne a nyolc órás közfoglalkoztatásban való részvételre. (Fontos itt hangsúlyozni, hogy a gyöngyöspatai mintaprogramok résztvevői nem közfoglalkoztatási bért, hanem a minimálbér összegét kereshették meg.) Az egyik közfoglalkoztatott hölgy szóhasználata szerint „hálásak” a munkalehetőségért, ami – tekintettel a nehéz fizikai munkára és az ideálisnak aligha nevezhető munkakörülményekre – jól mutatja a szegénységből eredő kiszolgáltatottságot. Egy ilyen jellegű, huzamosabb ideig tartó munkavégzés lehetőséget adhatna arra, hogy a családok rendezzék közüzemi díjtartozásaikat és lépésről lépésre kiszakadjanak az adósságspirálból. Akadályt jelent ezzel kapcsolatban mindazonáltal a településen alkalmazott, az arányosság és a tényleges társadalomra veszélyesség mérlegelésének követelményeit figyelmen kívül hagyó szabálysértési bírságolás gyakorlata, amelyet a következő fejezetben elemzek.

III. A rendőrségi és az önkormányzati szabálysértési hatósági eljárások

1. A szabálysértési és a közigazgatási felelősség megállapítására irányuló eljárás néhány jellemzője

A szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény (Sztv.) szerint a szabálysértési eljárás feljelentés, illetőleg a szabálysértési hatóság részéről eljáró személy észlelése vagy tudomása alapján indulhat meg. E két eljárást kezdeményező aktus között nincs éles különbség, hiszen a hatóság észlelése az esetek egy részében azonnal feljelentéssel jár, de emellett ott a törvényi lehetőség a figyelmeztetésre vagy a helyszíni bírság kiszabására is. Tudni kell, hogy senkinek sincs alanyi joga meghatározott eljárási módra, ennek megválasztása mindenkor az eljáró hatóság mérlegelési jogkörébe tartozik.

A szabálysértési jogszabályok több mint negyven tényállást utalnak a rendőrség hatáskörébe, melyek legnagyobb részét a közlekedési és a közrend elleni cselekmények teszik ki. Ennél is szélesebb azonban az a kör, ahol a rendőrnek helyszínbírságolási

jogköre van. Szükséges megjegyezni azt is, hogy a 2012 áprilisában hatályba lépő új törvényi szabályozás alapján valamennyi szabálysértés esetén meg fogja illetni a rendőrt ez a szankcionálási lehetőség.

A gyorsítás és egyszerűsítés intézménye a helyszíni bírságolás. Magyarországon évente csaknem kétmillió esetben kerül sor rá, miközben a "rendes" eljárásra kerülő feljelentések száma ennek a negyedét sem éri el. A bírságnak ezt a fajtáját nem kötelező elfogadni, és ebben az esetben kerül sor a feljelentésre. Ha azonban az elkövető átvette a csekket és a tájékoztató nyomtatványt – ahol aláírásával igazolja, hogy elismeri a szabálysértés elkövetését és tudomásul veszi annak szankcionálását – akkor ez a döntése a jogerős érdemi határozattal egyenértékű, és a bírságot ki kell fizetni, illetve az adók módjára történő végrehajtás következik.

A kisebb fokú közlekedési szabálytalanságok azonban nemcsak szabálysértési eljárás keretében szankcionálhatók, hanem a rendőrség e helyett közigazgatási bírságot is kiszabhat. A közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény 2007. évi módosítása – az egyes közlekedési tárgyú törvények módosításáról szóló 2007. évi CLXXV. törvény – megteremtette egyes közlekedési szabálysértések esetében az objektív felelősség intézményét. Eszerint a gépjármű üzemben tartója, illetve a gépjárművet használatra átvevő személy egy külön kormányrendeletben¹⁴ megállapított szabálysértések megvalósítása esetén – vétkességre, illetve az elkövetés körülményeire való tekintet nélkül – bírságfelelősséggel tartozik. A törvény szerint az érintett előírások megszegőivel szemben 30.000 forinttól 300.000 forintig terjedő bírságot kell kiszabni. A kiszabható bírságok pontos összegét is az említett kormányrendelet határozza meg. A törvény kimondja azt is, hogy szabálysértési eljárásban azzal a személlyel szemben nem szabható ki pénzbírság, akivel szemben közigazgatási bírság kiszabásának van helye.

2. A közjogi szankciórendszer „rendeltetésszerű” használatáról

A szankció a szó legáltalánosabb értelmében a jogellenességre reagáló joghátrányok összessége. A hasonló tartalommal használt jogkövetkezmény ennél jóval tágabb fogalom, mert egyrészt pozitív jogkövetkezmények is léteznek, másrészt vannak olyan hátrányok, melyek nem minősülnek szankciónak (pl. élet-veszélyessé váló épület kiürítése, lebontása) hiszen nem jogellenes magatartás képezi az elrendelésük alapját.

Adott tehát egy hatósági (bírószági) eljárásban feltárt jogsértés, amelyre a törvény (mind a büntetőjogban, mind pedig a közigazgatási jogi szankciók esetében) igen tág keretek között ad mérlegelési lehetőséget az eljáró szerveknek, hogy – a törvényben deklarált büntetési céloknak és a mindenkori büntetőpolitikai „klímának” megfelelően – milyen súlyú büntetési (intézkedési) nemet válasszanak és annak mértékét hogyan határozzák meg.

¹⁴ A közigazgatási bírsággal sújtandó közlekedési szabályszegések köréről, az e tevékenységekre vonatkozó rendelkezések megsértése esetén kiszabható bírságok összegéről, felhasználásának rendjéről és az ellenőrzésben történő közreműködés feltételeiről szóló 410/2007. (XII. 29.) Korm. rendelet

A Büntető Törvénykönyv szerint a büntetés célja a társadalom védelme érdekében annak megelőzése, hogy akár az elkövető, akár más bűncselekményt kövessen el. A szabálysértési jogban sem beszélhetünk más célokról, hanem erről az alapvető hármasságról, amennyiben a szankció egyrészt a társadalom védelmét szolgálja, másrészt egyéni és közösségi értelemben vett megelőző funkciója van.

A szankció tehát legyen igazságos (fejezze ki a társadalom többségének büntetésigényét), ugyanakkor legyen hatékony is, tehát pozitív értelemben hasson az elkövetőre, és gyakoroljon hasonló befolyást mindazokra, akik csak tervezik a jogsértések elkövetését.

Tudatosítani érdemes azonban, hogy ezek a célok alapvető konfliktusban vannak egymással. A társadalom védelme, illetve annak igazságossági igénye egyértelműen a tett-központú, a cselekmény súlyából kiinduló, egységes büntetés kiszabási gyakorlatot követel meg, ezzel szemben az egyéni megelőzés nagyfokú individualizációt, adott esetben jelentős „méltányosság-érzékenységet” vár el a jogalkalmazótól.

A mindenkori büntetőpolitika egyik lényeges vonása éppen az, hogy az egymással rivalizáló büntetési célok közül emel ki egyet-egyét, mintegy tudatosítva, hogy a jogalkalmazó amúgy sem szolgálhatja egyszerre hatékonyan ezeket a követelményeket. A jogbiztonságot szolgáló alapvető követelmény azonban, hogy – mind az igazságszolgáltatás, mind pedig a közigazgatás területén – a büntetőpolitikai elvek nyilvánosak, bárki által hozzáférhetőek legyenek, és a bírói, illetve a mindenkori kormányzati (önkormányzati) hatalom tegyen meg mindent annak érdekében, hogy a napi jogalkalmazás szintjén mindez lehetőség szerint egységes gyakorlatot mutasson fel.

Ha egy adott ellenőrzési, szankcionálási kapacitáshoz képest növekvő számban jelentkeznek a regisztrált jogsértések, akkor nyilvánvaló, hogy egyre kevesebb „energia” jut az érintettek személyes meghallgatására, a személyi körülmények felderítésére, vagyis a tettben és a tettesben tükröződő társadalomra veszélyesség együttes értékelésére, ehhez képest a valóban egyéniesített szankció megállapítására.

Ezek a „strukturális” adottságok azonban jogállamban mégsem szolgálhatnak mentőövil egyfajta személytelen, egy mércével dolgozó, szankcionálási „automatizmushoz”, és pedig azért nem, mert ezáltal a büntetés általános és egyéni megelőző funkciója is veszélybe kerül.

Az ilyen jellegű – az objektív felelősség rendszerében már megtapasztalt – gyakorlat visszatartó ereje kizárólag az elrettentő hatás gyakorlásában áll, de ez is csak akkor, ha az ellenőrzés és szankcionálás adott időben és helyen folyamatos, és a lehetőség szerint valamennyi hatósági látótérbe került jogsértésre kiterjed.

Összefoglalóan elmondható, hogy egy valamennyire is hatékony szankcionálási rendszer kialakításához nem a szankciók bővítésére vagy a büntetési tételek emelésére van szükség, sokkal inkább arra, hogy

- *a hatóság a szükséges mértékben, de nem zaklató módon legyen jelen,*
- *a hatóság képviselője mindenkor törvényesen, kulturáltan, az egyenlő bánásmód követelményére szigorúan ügyelve, meggyőző módon intézkedjen, valamint*
- *a jogsértés súlyával és az elkövető helyszínen megállapítható személyi körülményeivel arányban álló jogkövetkezményt alkalmazzon.*

3. A büntető típusú jogalkalmazás alapdilemmája: legalitás vagy opportunitás?

Szakmai körökben elismert tény, hogy a hatóságok még ideális finanszírozási és logisztikai feltételek mellett sem képesek valamennyi jogsértés felderítésére, illetve az elkövetők felelősségre vonására. Rendszerszerű okokból nem tudják tehát teljesíteni a feltétlen bűnüldözés követelményét kifejező ún. legalitás törvényi parancsát, így rákényszerülnek egy bizonyos opportunitási gyakorlatra. Ez azt jelenti, hogy a rendelkezésükre álló ellenőrzési, szankcionálási kapacitásukat meghatározott prioritások mentén tudják használni, aminek következtében – bevallva, de még inkább bevallatlanul – nem jut megfelelő hatósági figyelem és „energia” a jogsértések adott körének felderítésére, szankcionálására. E tény „bevallását” mi sem bizonyítja jobban, mint a hatóságok ellenőrzési terveiben szereplő kockázatelemzések, melyek lényege, hogy a jogsértésekkel leginkább sújtott területek és időszakok határozzák meg elsősorban a helyszíni ellenőrzések irányát, intenzitását.

Különösen érvényes az opportunitás kényszere a szabálysértések világára, ahol a jogsértések egyik alapvető jellemzője a jogsértések rendkívüli tömege, valamint az áldozatmentesség. Ez utóbbi azt jelenti, hogy a cselekmények többségének vagy nincs közvetlen sértettje („csak” a közérdek valamely szelete sérül), vagy ha mégis van (becsületsértés, magánlaksértés, csendháborítás, gyermekkel koldulás, veszélyes fenyegetés, tulajdon elleni szabálysértések), akkor a sértett általában nem tartja hathatós eszköznek a feljelentést, illetve a felderítésben való aktív közreműködést. Mindebből egyrészt hatalmas látencia következik, másrészt az a jellegzetesség, hogy ezt a területet – szemben a bűncselekmények többségével – nem a sértettek (feljelentők) köre, hanem a hatóságok ellenőrzési és szankcionálási aktivitása tartja „életben”.

Rendkívüli mértékben megnő tehát a helyszínen ellenőrző hatóságok felelőssége abban a tekintetben, hogy milyen típusú szabálysértések esetében indítanak eljárást, és ezen belül, mikor figyelmeztetnek, szabnak ki helyszíni bírságot, illetve tesznek feljelentést. A kérdés tehát nem az opportunitási gyakorlat ténye, hanem mindig az, hogy milyen motívumok mozgatják az észlelt jogsértések esetében a hatóság reakcióját. *Az igazi problémát az jelenti, hogy az opportunitás szempontjai jelenleg nem jelennek meg jogszabályban, a bírói gyakorlatban is csak eseti jelleggel mutatkoznak, és a szakirodalomban sem találkozunk velük. A szakmai irányítást végző hatóságok ilyen irányú tevékenysége pedig részben láthatatlan, részben pedig az „ahány ház annyi szokás” gyakorlata érvényesül.*

Vegyük példának a szabálysértési szankciórendszer legtipikusabb opportunitási eszközét, a figyelmeztetést. Az Sztv. szerint büntetés helyett figyelmeztetés alkalmazható, ha a szabálysértés az elkövetés körülményeire tekintettel csekély súlyú és az eljárás alá vont személy személyi körülményeire is figyelemmel ettől az intézkedéstől kellő visszatartó hatás várható.

A figyelmeztetés a szabálysértési szankciók között a legenyhébb jogkövetkezmény, amely – megfelelő feltételek fennállása esetén – önállóan alkalmazható, ha a szabálysértési hatóság nem tartja indokoltnak büntetés kiszabását. A figyelmeztetés az állam egyfajta megalkuvásának, opportunitásának eszköze, amellyel kifejezi rosszallását, rámutat a szabálysértést megvalósító magatartás helytelen voltára és felhívja az eljárás alá vont személy figyelmét, hogy a jövőben tartózkodjon hasonló cselekmények elkövetésétől.

Kérdés azonban, hogy ki mondja meg, mi a csekély súly, és melyek azok a személyi körülmények, melyek megalapozzák a feltételezést, hogy a büntetést mellőzni lehet? Pedig a csekély súly megítélése igen felelősségteljes jogalkalmazói feladat. Nincs általános mérce, hiszen érdekei alapján másképp értékeli az elkövető, a sértett, illetve az eljáró hatóság képviselője. A jogszabály a tipikust, a leggyakrabban előforduló alakzatot jeleníti meg az adott tényállásban, a konkrét ügyekben azonban ettől valamilyen irányban mindig eltér a valóság.

A figyelmeztetés esetében így lényegében egy biankó jellegű mérlegelési lehetőség van a jogalkalmazó kezében, amelynek alkalmazását illetően „központi” elvárások nincsenek, hanem tökéletesen elegendő a különböző – természetesen nem publikus – vezetői elvárásoknak megfelelni. Nyilvánvaló persze, hogy a több évtizedes gyakorlat kialakította azokat a „standardokat”, melyek jogosan alapozzák meg az „erkölcsi szankció” alkalmazását:

Akinek két napja járt le a vezetői engedélye, az nyilván nem ugyanazzal a felelősséggel tartozik, mint aki évek óta vezet engedély nélkül. A tulajdon elleni szabálysértés elkövethető a szabálysértési értéktárhoz képest minimális összegre – akár egyetlen zsömle elfogyasztásával is – de ugyanezen tényállás alá tartozik az is, aki 20 ezer forintot meg nem haladóan tulajdonít el márkás italokat.

Az Sztv. szerint nem elég a csekély tárgyi súly, a figyelmeztetés alkalmazásához az is kell, hogy az elkövető méltányolható személyi körülményekkel is rendelkezzen. Figyelmeztetés alkalmazására okot adhatnak az eljárás alá vont elkövető személyi körülményeinek mérlegelése során megállapított tények is, így például, ha nincs jövedelme és csak szociális segélyből él, súlyos betegségben szenved, több kiskorú eltartottról gondoskodik, miközben házastársa nem rendelkezik jövedelemmel.

Figyelmeztetés tehát nem alkalmazható jelentősebb súlyú szabálysértés elkövetése esetén akkor sem, ha az eljárás alá vont esetében olyan személyi körülmények állnak fenn, amely ezt indokoltá tehetné.

Nem kizárt azonban a kedvezőbb személyi és jövedelmi körülmények között is a figyelmeztetés alkalmazása, ha olyan csekély súlyú a cselekmény, ami a társadalomra szinte semmilyen veszélyességet nem hordoz magában. Nem indokolt viszont a büntetés mellőzése, ha az eljárás alá vont személy visszaeső, vagy korábban már figyelmeztették hasonló jellegű szabálysértés elkövetése miatt. Figyelmeztetést megalapozó körülménynek számít a gyakorlatban a gondatlanság – ha a cselekmény szándékosan is elkövethető – a kártérítés vagy jóvátétel, illetve az erre irányuló hajlandóság, a részesi alakzat, és minden olyan körülmény, ami büntetés kiszabása során a bírói gyakorlat szerint nyomatékony enyhítő körülményként figyelembe vehető.

A szabálysértési terület bünteteskiszabási gyakorlatának fentebb részletezett megoldatlanságaira is magyarázatul szolgálnak azok a megállapítások, amit egy néhány évvel ezelőtti rendőrségi vizsgálatunkban tettünk:

„Ezen a területen régóta nincs egységes büntetéspolitika, a hatósági fórumrendszer széttöredezett, hiányzik – országos és területi szinten egyaránt – a valóban hatékony közigazgatási törvényességi felügyelet (ennek hiányát az ügyészi felügyeleti munka nem tudja pótolni), az ügyintézői állomány rendkívül leterhelt, motiválatlan, a szankcionálás

egyre inkább rutinból végzet papírmunka eredménye, az ügyek döntő többségében hiányzik az elkövetővel való személyes találkozás, ami nélkül megalapozott individualizációt nehéz elképzelni.”

4. A roma közösség „kollektív” panasa Gyöngyöspatáról: a szabálysértési gyakorlat diszkriminatív jellegének gyanúja

Gyöngyöspatán megszűntek a helyi romák ellen irányuló, megfélemlítő erejű „felvonulások”, a hivatalomhoz érkezett panaszok, illetve a jogvédő szervektől eredő hasonló tartalmú híradások azonban egy újfajta – az érintett közösség megfélemlítésére ugyancsak alkalmas – jelenségről számoltak be. E jelzések annak a gyanúnak adtak kifejezést, hogy a településen a szabálysértési feljelentési és szankcionálási gyakorlat az utóbbi hónapokban kifejezetten a roma származású elkövetőkre fókuszált, miközben az ilyen típusú jogsértésekért a nem roma lakoságnak nem kellett tartania hasonlóan következetes és szigorú felelősségre vonástól.

A diszkriminatívnak értékelt jogalkalmazási gyakorlat a gyanú szerint megnyilvánul abban, hogy elkövetési módját tekintve kifejezetten enyhe súlyú, illetve méltányolható motívumból eredő köztisztasági vagy közlekedési szabálysértésért ((például cigarettacsikk eldobása, közterületen való köpködés, közúton való gyalogos közlekedés) már első alkalommal pénzbírságot szab ki a hatóság.

Ez a gyakorlat nincs összhangban azzal, hogy az Sztv. 23. § §-a értelmében a büntetést és az intézkedést a jogszabályban meghatározott keretek között úgy kell megállapítani, hogy igazodjék a cselekmény súlyához. Az eljárás alá vont személyi körülményeit annyiban kell figyelembe venni, amennyiben azok a szabálysértési hatóság vagy a bíróság rendelkezésére álló adatokból kitűnnek. A büntetés kiszabásakor és az intézkedés alkalmazásakor figyelembe kell venni a szabálysértés elkövetésének időpontját megelőző két éven belül az elkövető által elkövetett ugyanolyan vagy hasonló jellegű szabálysértés miatt történt felelősségre vonást is.

Eljárásom során nem volt arra lehetőségem, hogy azt vizsgáljam, a felelősségre vont személyek valóban elkövették-e a terhükre rótt szabálysértést. A jegyzői és rendőrségi határozatokat ezért formálisan törvényesnek kell elfogadnom, azonban visszásnak tekintem, ha azok nem felelnek meg az Sztv-ben lefektetett büntetéskiszabási elveknek.

Érdemes ezért a 2011 áprilisában nyilvánosságra hozott, a gyöngyöspatai eseményeket értékelő jelentéséből egy gondolatot felidézni: „Megítélésem szerint az a félelemkeltő és zaklató jellegű magatartás, amelyet a SZJPE tagjai kifejtenek, nem fér bele abba, hogy a közrend fenntartása semlegességet és pártatlanságot követel. A „járőrözések” olyan konfliktushelyzeteket idéztek elő, amelyek magukban hordozták az erőszakhoz folyamodás veszélyét is, hiszen éppen ennek megelőzése miatt kellett kiemelt rendőri jelenlétet biztosítani a településen”.

A valóban semleges, az egyenlő bánásmód követelményét komolyan venni akaró közrendfenntartásnak nemcsak az a feltétele, hogy a „közrend őrei” a leghatározottabban elejét veszik az effajta „járőrözéseknek”, hanem még inkább az, hogy a köztér minden szereplőjét azonos mérce szerint ítélik meg, és a látszatát is elkerülik annak, hogy

bármilyen – az adott jogsértéssel, veszélyhelyzettel össze nem függő – szempont, vagy tulajdonság alapján értékeljék az eseményeket. Még inkább követelmény ez egy olyan, az etnikai konfliktusok veszélyével áthatott közegben, ahol néhány hónappal ezelőtt a többségi lakosság közbiztonsági értelemben vett magára hagyottságára hivatkozással egy olyan csoportosulás jelent meg, amely egy adott etnikai csoport ellen irányuló civil „rendfenntartást” tűzte ki céljául.

A jogalkalmazónak az igazságos és a büntetési célokkal is konform joggyakorlat kialakítása érdekében tisztában kell lennie a szabálysértési terület jellemzőivel. Tudomásul kell vennie tehát, hogy e cselekményekhez fűződő társadalmi szintű erkölcsi elítélés vagy teljesen hiányzik, vagy pedig a bűncselekményekhez képest lényegesen csekélyebb mértékű, továbbá az elkövetők döntő többségének nincs semmiféle társadalom-ellenes beállítottsága. Az esetek többségében hanyagság, figyelmetlenség, adott esetben egzisztenciális kényszer a vezérmotívum.

A bagatellcselekmények jellemzője tehát, hogy az elkövetők túlnyomó többségének életvezetését az általános normakövetés jellemzi, ez a fajta jogsértés számára alkalmi, erkölcsi konfliktust nem okozó döntés következménye. Ezt támasztja alá az is, hogy a szabálysértések több mint 60 %-a közlekedési jellegű.

Természetesen a szabálysértések körülményei sem adhatnak menlevelet a jogsértések elkövetésére, ugyanakkor egy valóban hatékonyságra törekvő büntetés kiszabási gyakorlat nem hagyhatja figyelmen kívül sem az elkövetők szociális, foglalkoztatási, méltányolható családi és egyéb körülményeit, sem azt, hogy a közvetlen hátrányt okozó hatósági szankción kívül milyen egyéb eszközöket alkalmazhat a normakövetésre való rászorítás érdekében.

5. A rendőrségi és a jegyzői szabálysértési eljárások jellemzői a településen

Az utóvizsgálat kezdetekor munkatársaim megtekintették azokat az interneten elérhető filmfelvételeket, amelyeken gyöngyöspatai lakosok mondták el a szabálysértési hatóságok eljárását érintő tapasztalataikat, panaszait. Ezek lényege az volt, hogy az elmúlt néhány hónapban „mondvacsinált okokkal” a roma közösség számos tagját nagy összegű pénzbírságokkal sújtották.

A 2011. november 8-i helyszíni vizsgálat keretében munkatársaim több olyan helybéli romával beszéltek, akik hasonló sérelmekről számoltak be. Állításuk szerint a rendőrség valódi veszéllyel nem járó, bagatellcselekményekért helyszíni bírságot szabott ki, aki pedig ezt vitatta, azt feljelentették. Az elkövetett szabálysértések körébe olyan cselekmények is beletartoztak, mint utcai köpködés, közúton való gyalogos közlekedés vagy a hulladékégetési szabályok megsértése.

Munkatársaim felkeresték a polgármesteri hivatalt, és a 2011. március 1-je és 2011. október 31-e között keletkezett szabálysértési iratok rendelkezésre bocsátását kérték. A helyszínen szembesültek azzal, hogy olyan nagyszámú határozatról, illetve egyéb iratról volt szó, amelynek akár csak a másolása is jelentős időt igényelt. A szabálysértési hatóság gyakorlatáról ezért azon iratok alapján tudok képet alkotni, amelyeket a jegyző, illetve munkatársai postai úton megküldtek a részemre.

A gyöngyöspatai megbízott jegyző 35 önkormányzati szabálysértési hatósági jogkörben meghozott határozatot juttatott el részemre. Megkaptam továbbá a végrehajtási igénnyel a jegyzőhöz érkezett 115 szabálysértési irat másolatát, ám ezeknek azonban csak egy részét tudtam a megállapításaimhoz felhasználni. A végrehajtási iratok egy részét hatáskör hiányában nem vizsgálhattam, mert az adott ügyben bíróság járt el, más részük pedig nem volt releváns, mert nem helyben elkövetett szabálysértéshez kapcsolódtak.

A rendőrség által lefolytatott szabálysértési ügyekben tehát nem tudtam átfogóan tájékozódni, hanem azon iratokat tekintettem át, amelyekben a jegyzőt kérték fel az önként meg nem fizetett bírság végrehajtására.

Gyöngyöspatán 2011 tavaszán és nyárelején hónapokig tartó fokozott ellenőrzést tartottak. A megyei rendőrkapitányság, illetve a készenléti rendőrség állományába tartozók ekkor nagyon jelentős számú (egy napokon akár 150-160) igazoltatást hajtottak végre, amelyek után számos intézkedést tettek. Nincsenek azonban adataim arra vonatkozóan, hogy hány szabálysértési eljárást indítottak, illetve hány esetben szabtak ki közigazgatási bírságot a rendőrök ezekben a hónapokban.

Az önkormányzati adóhatóságot a rendőrség – a 2011-ben havi lebontásban – a következő ügyszámmal kereste meg a kiszabott pénzbírság végrehajtása érdekében:

	január	február	március	április	május	június	július	augusztus
megkeresések száma (db)	7	11	20	18	14	10	4	2

Amint azt a 2011 tavaszán folytatott vizsgálatom során a felkeresett rendőri vezetők is elismerték, a rendőrség lényegesen nagyobb számban indított eljárást gyöngyöspatai lakosokkal szemben – jellemzően közlekedési jellegű – szabálysértések okán, mint azon csoportok tagjaival szemben, akik „járőrözés céljából” tartózkodtak – mint utólag bebizonyosodott mindenfajta törvényes alap nélkül – a településen.

A fokozott rendőri jelenlétet a település teljes területére – sőt bizonyos időszakokban a környező községekre is – rendelték el, az áttekintett rendőrségi iratok túlnyomó többségében mégis olyan személyekkel szemben alkalmaztak bírságot, akik lakóhelye a romák által lakott utcákban (Bem utca, Sövény utca, Hegyalja utca) volt.

Kijelenthető tehát, hogy a rendőrség által kiszabott és önként meg nem fizetett bírságok címzettjei lényegesen nagyobb arányban gyöngyöspatai romák – illetve a környezetük által annak tekintett személyek – mint a településen élő nem roma lakosok.

Vizsgálatom keretében áttekintettem azt is, hogy milyen eljárási gyakorlatot követett a rendőrség 2011 tavaszán a mind inkább etnikai jellegű konfliktus idején.

A SZJPE tagjainak magatartását a rendőrség az akkor hatályos jogszabályok alapján nem tekintette jogellenesnek, és heteken át mindössze figyelemmel kísérte a tevékenységüket. A településre „rendfenntartási” szándékkal érkezett más csoportosulások tagjaival szemben határozottabban lépett fel a rendőrség, így eljárás indított például közlekedési szabálysértések miatt, valamint igazoltatás megtagadása, illetve egyenruhához hasonló formaruha viselésével elkövetett jogosulatlan címhasználat, továbbá közbiztonságra különösen veszélyes eszköz birtoklása kapcsán. A rendőrség ezekben az esetekben

jellemezően a középértéket vette figyelembe, így például a Véderő azon tagjaival szemben, akik a ruhájukon megtévesztésre alkalmas rendfokozati jelzést viseltek, és felszólításra több esetben is megtagadták személyazonosságuk igazolását, mindössze 50.000 forint pénzbírságot szabott ki.

Ebben az időszakban a roma közösség azon tagjaival szemben, akik kisebb súlyú közlekedési szabálysértéseket követtek el (mint például ködlámpa indokolatlan használata) esetenként 10.000 forint vagy azt meghaladó összegű bírságot szabtak ki. Miközben a különböző csoportosulások tagjai heteken át szabadon vonulhattak és „járőrözhetek” félelemkeltő módon a romák által lakott utcákban, addig egyes helybéli cigány lakosokat már azért is több ezer forint helyszíni bírsággal sújtottak, mert nem a járdán közeledtek.

Márciusban a rendőrség nem indított eljárást azon személyekkel szemben, akik az éjszakai és a hajnali órákban való vonulásukkal, „járőrözésükkel”, menetindulók éneklésével mások nyugalmaát zavarták, ugyanakkor szeptemberben csendháborítás miatt feljelentést tett egy roma család koraesti időpontban (19.55-kor) történt hangos zenehallgatása miatt.

A „járőrözések” megszűnését követően a rendőrség biztosítani kívánta a köznyugalom fenntartását. Munkatársaim a helyszíni vizsgálat során azt tapasztalták, hogy a rendőrség gépkocsija mintegy óránként megjelent a romák által lakott településrészekben. Ez az intenzív jelenlét az ott élő családok védelme érdekében indokolt lehet, azonban nem keltheti azt a látszatot, hogy a hatóság zaklató jelleggel, demonstratív módon lép fel a helyi roma közösséggel szemben.

Az utóvizsgálat során meghallgatott helybéli romák azonban arról számoltak be, hogy érzésük szerint a rendőrség visszaél törvény adta jogaival, „túlreagálja” a csekély súlyú, a mindennapi életben tömegesen előforduló, és ezért a nem romákkal szemben általában nem is szankcionált cselekményeket.

A rendőrség feljelentési és bünteteskiszabási gyakorlatát áttekintve magam is aránytalanságot látok a gyöngyöspatai roma közösség hátrányára. Ám még ha ez a megkülönböztetés nem is volna tételes jogi értelemben igazolható, a rendőrségnek akkor is fel kellene lépnie annak érdekében, hogy kétség sem férhessen ahhoz: intézkedései során maradéktalanul érvényesíti az egyenlő bánásmód követelményét.

A vizsgálat során áttekinttem a gyöngyöspatai szabálysértési hatóság eljárási gyakorlatát is. A szabálysértési eljárásoknak – amint arról az előzőekben már szóltam – csak kisebb hányadát folytatta le a jegyző. Ez összefüggésben áll azzal, hogy a településen jellemzően elkövetett szabálysértési tényállások zömének elbírálása a rendőrség hatáskörébe tartozik.

A vizsgált időszakban egyetlen eljárás indult magánszemély feljelentése alapján a településen egy becsületsértési ügyben, a többi esetben a rendőrség volt a szabálysértési eljárás kezdeményezője. Egy csendháborítás miatti eljárás esetében formálisan a rendőrség tette a feljelentést, azonban erre az eljárásra a polgármester bejelentése alapján kerül sor. A feljelentéseket különböző rendőri szervek, így például a megyei és a gyöngyös városi kapitányság tették.

A pénzbírság kiszabásával zárult ügyek jellemzően olyan cselekmények miatt indultak, amelyek elkövetése „formális jogsértés”, nem jár valós társadalmi veszéllyel. E körbe tartozik például, hogy a gépjárműforgalomtól szinte mentes utcákban nem a járdán, hanem

a közúton közlekedtek. Előfordult az is, hogy olyan anyával szemben szabtak ki pénzbírságot, aki a nehezen járható járda helyett közúton tolt a babakocsit.

Az egyik ügyben egy hónapon belül három esetben is jelentős pénzbüntetést szabtak ki közegészségügyi, illetve köztisztasági szabálysértés miatt, mert egy ingatlanból a szennyvíz az utcára folyt. Ennek oka az volt, hogy a tulajdonos nem tudta fizetni a csatornadíjat, és így lekötötték ingatlanát a csatornahálózatból. Nyilvánvaló, hogy ez a pénzbüntetés nem érhetette el a célját, mert az érintett személy nem rendelkezett anyagi forrásokkal a jogsértő állapot megszüntetésére.

A szabálysértési határozatokból kitűnik, hogy a felelősségre vont személyek túlnyomó többsége a romák által lakott utcákban (Bem, Sövény, Hegyalja) él. A más településrészen lakó megbírságolt személyek több mint fele pedig olyan családnevet visel, amely a helyi roma közösség körében fordul elő kizárólagosan, illetve nagy gyakorisággal.

A gyöngyöpatai jegyző szankcionálási gyakorlatát a következő táblázattal szeretném bemutatni:

	tankötelezettség megsértése	csendháborítás	köztisztasági/ közegészségügyi szabálysértés	önkormányzati rendeletben meghatározott szabálysértés	egyéb*
figyelmeztetés	1	1			2
pénzbüntetés 5 ezer Ft			1		
pénzbüntetés 10 ezer Ft	1	1	6		2
pénzbüntetés 15 ezer Ft			2		
pénzbüntetés 20 ezer Ft				2	1
pénzbüntetés 30 ezer Ft	6		4	5	

* Egyéb szabálysértés körébe soroltuk azokat a cselekményeket, amelyeknél a ritka előfordulás miatt nem volt indokolt külön is feltüntetni a kiszabott büntetést (tulajdon elleni szabálysértés, becsületsértés, szeszesital fogyasztás tilalmának megsértése).

Az alkalmazott szankció megválasztása, valamint a pénzbírság összegének meghatározása – amint arról a korábbiakban már szó volt – a szabálysértési hatóság mérlegelési jogkörébe tartozik. Feltűnő azonban, hogy az áttekintett fél éves időtartam alatt a jegyző mindössze 4 esetben élt a figyelmeztetés lehetőségével, vagyis csak minden kilencedik-tizedik elkövető esetében tekintett el a pénzbírságtól.

Az alkalmazott négy figyelmeztetés közül csak egy elkövető él a romák által lakott utcákban. A legalacsonyabb összegű (5.000 forintos) pénzbírságot is olyan személlyel szemben szabták ki, aki – családneve és lakóhelye alapján – nem azonosítható romaként.

A bünteteskiszabási gyakorlat következetlenségére utal, hogy azonos elkövetési magatartás esetében eltérő összegű bírságokat szabtak ki. Így előfordult, hogy közterületen való tiltott alkoholfogyasztás miatt a Hegyalja úton lakó személy 20.000 forintos pénzbírságot kapott, míg az iratok alapján romaként nem azonosítható elkövetőt a jegyző

figyelmeztetésben részesítette. Jellemző az is, hogy több esetben nagyobb összegű bírságot szabtak ki azzal a személlyel szemben, akinek ez volt az első szabálysértése két éven belül, mint azon elkövető esetében, akinél súlyosító tényezőként értékelték a „visszaesést”.

A kiszabott bírságok egyetlen esetben sem érték el a jogszabályban meghatározott felső értéket, legfeljebb a középértéknek feleltek meg. Az összegszerűség vizsgálatakor azonban nem hagyható figyelmen kívül az a szempont, hogy olyan elkövetőkkel szemben szabták ki, akik nehéz szociális körülmények között élnek, jelentős részük az önkormányzat támogatására, segélyére szorul, így a relatíve alacsonyabb bírság megfizetése is teljesíthetetlen számukra. Mindezt alátámasztják a végrehajtási iratok, amelyekből kitűnik, hogy az adók módjára való behajtás is szinte teljes egészében eredménytelen maradt, ezért a pénzbírságok jelentős részét közérdekű munkára változtatták át, vagy a jövőben fog erre sor kerülni.

A szabálysértési határozatok alapján kijelenthető tehát, hogy a felelősségre vont elkövetői körben a településen belüli arányukhoz képest jelentősen felülreprezentáltak a helyi roma közösség tagjai. A jegyző a szankciók alkalmazásakor bírságcentrikus gyakorlatot követ, és a kiszabott büntetés összege jellemzően nincs összhangban az elkövetett cselekmény súlyával, illetve az elkövető méltányolható személyi körülményeivel.

Az észlelt aránytalanság összefüggésben állhat-e azzal, hogy Gyöngyöspatán elsődlegesen romák követik el a szabálysértéseket? Ennek a feltevésnek a tisztázásához nem elégséges pusztán azt az adatbázist alapul venni, hogy hány szabálysértési felelősségre vonás történt egy adott időszakban, hanem ismerni kellene a hatósági eljárás keretében nem feltárt (látenciában maradt) esetszámot is.

Az egy napos helyszíni utóvizsgálat tapasztalatai alapján nem lehet messzemenő következtetéseket levonni a Gyöngyöspatán előforduló szabálysértések gyakoriságáról. Tény azonban, hogy amikor munkatársaim gyalogosan bejárták a település nem romák által lakott utcáit, több esetben észlelték különböző szabálysértések elkövetését. Így azt tapasztalták, hogy egyes személyek a közúton közlekedtek, miközben megfelelő állapotú járdát is igénybe vehettek volna. Az elkövetők nem rendelkeztek a roma közösség tagjainak általában tulajdonított külső rasszjegyekkel.

A településen a 6/2004. (II.23.) önkormányzati rendelet előírásai értelmében a kerti hulladékot október 1-től április 30-ig terjedő időszakban kizárólag meghatározott napokon – az ünnepnapok kivételével hétfőn, szerdán és szombaton – lehet égetni. Erre az előírásra hivatkozással – az önkormányzati rendeletbe ütköző szabálysértés elkövetése címén – volt olyan roma lakos, akit 30.000 forint összegű bírsággal sújtottak.

Munkatársaim egy keddi napon jártak a településen és ekkor 11 óra körüli időpontban azt tapasztalták, hogy a község központjában átható, sűrű füst gomolygott, amely egy nem roma család tulajdonában lévő ingatlan udvarán történt avarégetésből származott. Ezt a közelben járőröző rendőrautóból is feltehetőleg látni lehetett, ám a helyszíni vizsgálat idején nem történt intézkedés e szabálysértés miatt.

E példákban is kitűnik, hogy a helyi jogalkalmazó szervek nem rendelkeznek egységes szempontrendszerrel az észlelt szabálysértések feljelentését, illetve szankcionálását illetően. Ennek következtében kialakult az a helytelen gyakorlat, hogy a rendőrség a szabálysértések felderítése kapcsán jobban koncentrálna a romák által lakott utcákra, mint

más településrészekre. Mindez azzal a következménnyel jár, hogy a romák által elkövetett szabálysértések ügyében aránytalanul sok feljelentés születik, és azokat az indokoltnál szigorúbban bírálja el a település jegyzője.

Összegezve a rendőrség és a jegyző szabálysértési gyakorlatát, arra a megállapításra jutottam, hogy az a jogbiztonsághoz és a tisztességes eljáráshoz való alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszásságot idézett elő.

A rendelkezésemre álló adatok alapján teljes körűen nem tudtam áttekinteni a Gyöngyöspatán egy adott időszakban elkövetett és feltárt valamennyi szabálysértés ügyében követett jogalkalmazói gyakorlatot. A viszonylag szűk minta alapján ezért nem megállapítom, hanem valószínűsítem az egyenlő bánásmóddhoz fűződő jog sérelmét. Ennek tisztázása érdekében további vizsgálatot tartok szükségesnek.

IV. A gyöngyöspatai Nekcsei Demeter Általános Iskolában megvalósuló etnikai alapú szegregációs mechanizmusokról

1. Az oktatási utóvizsgálat indokoltsága és céljai

A 2011. április 19-én aláírt jelentésemben önálló fejezetet szenteltem a cigány tanulókat érintő iskolai hátrányok kérdéseinek is.

Egyebek mellett megállapítottam:

- A párhuzamos osztályok között a cigány gyerekek számaránya vonatkozásában nemcsak szignifikáns különbség mutatható ki, hanem az 1.b-4.b, a 2.b, a 3.b, az 5. b, a 6.b-7.b, illetve az 5.-6.-7.-8. c osztályok kifejezetten „cigány osztályok” is lettek.
- Az iskola tanulóinak közel 48%-a cigány származású, akik zömét, 69 gyermeket, vagyis az összes cigány tanuló kétharmadát a b) osztályokba koncentrálták annak érdekében, hogy az a) osztályokban a számarányuk jelentősen alacsonyabb lehessen. (Átlagosan 23 %.) A jogellenes, etnikai származáson alapuló elkülönítés szándékos voltát azért véltem egyértelműnek, mert e rendszer semmiképpen sem volt magyarázható a véletlenszerűséggel.
- A „cigány osztályokat” térben is egymáshoz közel, a többitől távol, tudatosan helyezték el.
- A napközibe alig járnak roma gyermekek, mert az igazgató a fenntartó önkormányzatnak az adott kérdésre vonatkozó határozatánál is szigorúbb feltételek mellett azokat veszi fel a napközibe, akiknek mindkét szülője dolgozik. (A hivatkozott 89/1996. (X.17.) KT. határozat szerint „a napközis ellátást az a tanuló veheti igénybe, akinek az édesanyja munkaviszonyban áll.”) Az igazgató ezen gyakorlata közvetett hátrányos megkülönböztetés alapja lehet.

A Nekcsei Demeter Általános Iskola, Tornacsarnok igazgatójának kilenc kezdeményezést címeztem:

1. A szülők és a tanulók jogainak az érvényesítése, illetve általában a bizonyíthatóság érdekében az iskolát érintő minden szóbeli panaszról készítsen jegyzőkönyvet, ha a

panaszos aláírására nincs lehetőség: készítsen feljegyzést. Ugyanígy, a panaszok kivizsgálása során tett intézkedéseit is írásban rögzítse.

2. Ha a szülők az iskolavezetéssel kapcsolatban tesznek panaszt, vagy a tanulók nyugalmát felkavaró rendkívüli esemény történik az iskolában, akkor erről írásban számoljon be az intézményfenntartónak.
3. Tegyen javaslatot a nevelőtestületnek, illetve az intézmény fenntartójának a pedagógiai program módosítására, a kis létszámú „cigány osztályok” fokozatos megszüntetésére.
4. Tegye meg a szükséges lépéseket a cigány osztályok térbeli-fizikai elkülönítésének megszüntetésére.
5. Kérje a szakértői és rehabilitációs bizottság felülvizsgálatát azon tanulókkal kapcsolatban, akiket a korábbi szakvélemény integráltan nevelhető sajátos nevelési igényű tanulónak minősített. Ha a bizottság e minősítést fenntartja, ezeket a tanulókat emelje ki a speciális tantervű osztályból.
6. Tegyen javaslatot a fenntartónak a 89/1996. (X.17.) KT. határozat módosítására annak érdekében, hogy napközi otthonos foglalkozásokra túljelentkezés esetén előnyben részesülhessenek azok is, akiknek a fejlődéséhez állandó napközbeni iskolai ellátásra volna szükségük, illetve, akik a szociális helyzetük és a családjuk nagysága miatt egyébként ellátatlanul maradnának.
7. Tegyen javaslatot a nevelőtestületnek arra, hogy soron kívül értékelje az intézményi minőségirányítási program végrehajtását. A testület tagjaként, tegyen javaslatot az intézmény pedagógiai és módszertani megújulására, alternatív, személyközpontú pedagógiák, heterogenitást kezelő, kooperációs technikákra épülő tudás megszerzését szolgáló továbbképzésekre, és (főként) a pedagógusok által megtanult oktatásszervezési elemek hatékony érvényesítésének rendszeres (és írásban is rögzített) belső ellenőrzésére. A nevelőtestületi értékelésben megfogalmazott javaslatokat terjessze a fenntartó elé.
8. Dolgozza ki a szülőkkel való jobb együttműködés, a partnerség új stratégiáját. Ennek részeként, többek között kérje a fenntartót, a szülői szervezet, a gyermekjóléti és családsegítő szolgálat, a helyi civilszervezetek, helybeli vállalkozók és a települési cigány kisebbségi önkormányzat segítségét egy olyan pályaválasztási, motivációs célú rendezvénysorozat megszervezéséhez, amelynek során ismert és megbecsült (elsősorban gyöngyöspatai, köztük cigány származású) személyek mutathatnák be pályájukat, szakmájukat, életútjukat, munkához, tanuláshoz való viszonyukat.
9. A cigány kisebbségi önkormányzat bevonásával tegyen lépéseket a cigány szülők bizalmának visszanyerésére.

Az iskola működésével kapcsolatban nyolc ajánlással fordultam Gyöngyöspata Község Önkormányzata képviselő-testületéhez, felkértem, hogy jelentésem alapján dolgozzon ki egy egységes, szakaszokra bontott, felelősöket és pénzforrásokat is megjelölő cselekvési tervet az integrációs feladatok teljesítése érdekében. Ennek részeként:

1. Az iskolai szegregáció fokozatos megszüntetése körében vizsgálja felül önkormányzati közoktatási intézményrendszere minőségirányítási programját. Ha ebben nem szerepel, alapelveként rögzítse a gyermek mindenképp felett álló érdeke és az egyenlő bánásmód megtartása feltétlen betartásának, és a jogellenes elkülönítés elkerülésének a követelményét.
2. A hátrányos/halmazottan hátrányos helyzetű gyermekek érdekében tegye meg a szükséges intézkedéseket a korai, lehetőség szerint már hároméves korral kezdődő óvodai szocializáció további kiterjesztésére, az iskolaérettségnek az óvodai nevelés során való elérésére.
3. A község cigány szegregátumaiban élő halmazottan hátrányos helyzetű tanulók családjairól készíttessen családgondozási terveket.
4. Elsődlegesen a jogellenes elkülönítés megszüntetése szempontjából vizsgálja meg az iskola pedagógiai programját és más belső szabályzatait.
5. Rendszeresen ellenőrizze az osztályok, csoportok kialakításának rendjét.
6. Támogassa az iskola pedagógiai innovációját.
7. Rendelje el az iskola szakmai ellenőrzését a nevelő-oktató munka általános színvonalának értékelése érdekében.
8. Ha a község költségvetése lehetővé teszi,
 - támogassa a napközi otthonos csoportok számának növelését, ennek biztosítson megfelelő propagandát,
 - biztosítson forrást további pedagógiai asszisztensek felvételére,
 - alapítson ösztöndíjat jól tanuló és/vagy jól sportoló hátrányos helyzetű tanulók számára,
 - támogassa a jól tanuló és/vagy jól sportoló hátrányos helyzetű tanulók nyári táboroztatását.

A „adatkérésre válasz” tárgymegjelöléssel (öthónapos késéssel) a jegyző által megküldött anyagból az derül ki, hogy a jobbító szándékú intézkedéseimre (időnként azokat tudatosan félreértelmezve) csak részlegesen, a folyamatban lévőségre utalás miatt bizonytalan, s nagyobbik részben elutasító tartalommal reagált az igazgató, illetve az önkormányzat. Megjegyzést érdemel, hogy az igazgató (a jegyző közvetítésével eljuttatott) válasza időnként kifejezetten gúnyos volt.

A kifogásolható válaszok mellett az utóvizsgálat indokoltságát erősítették meg azok a további panaszok is, amelyek arra utaltak, hogy az iskola változatlanul fenntartja az alapjelentésben kimutatott szegregációs rendszerét.

Az utóvizsgálat céljai: az intézkedéseimre bizonytalan tartalommal megküldött válaszok tisztázása, illetve annak feltérképezése, hogy a jelentésem megküldése óta eltelt időben az igazgató és az önkormányzat milyen érdemi intézkedéseket tett a szegregáció felszámolása érdekében.

Helyszíni vizsgálat keretében három munkatársam és az igazgató együtt elemezte a kezdeményezéseket és a rá adott válaszokat. Mivel minden értelmezést igénylő kérdést közösen tisztáztak, s az igazgató a jelentésben kimutatott szegregáció változatlan formában való fenntartását nyíltan elismerte, más módszer (hospitálás, iratelemzés, stb.) alkalmazására nem volt szükség.

Kollégáim az önkormányzat képviselő-testületének címzett ajánlásokra adott túlzottan szűkszavú válaszait a helyszíni vizsgálat során nem tudták pontosítani, tekintettel arra, hogy a polgármester és a jegyző nem fogadták őket.

2. Az igazgatóval folytatott megbeszélésről

Az igazgató (egyéb munkáját félretéve) irodájában fogadta munkatársaimat. A neki címzett kezdeményezéseket és az azokra adott válaszokat együtt tételesen elemezték. Az előzőekben beidézett kezdeményezések sorrendjében a következők mondhatóak el:

1. Az első kezdeményezés a szóbeli panaszok rögzítési formájaként elsődlegesen jegyzőkönyvek készítését javasolja, míg a válasz ezt azzal utasítja el (tulajdonképpen), hogy az iskola „ezt megelőzően is” készített feljegyzéseket. A feljegyzés és a jegyzőkönyv formai különbségeire munkatársaim felhívták az igazgató figyelmét.
2. A második kezdeményezés annak elérését célozta, hogy az iskolavezetés az őt érintő és nem a fenntartónál benyújtott szóbeli és írásbeli panaszokat irányítsa a fenntartóhoz. A válasz a kezdeményezés szándékát „elérte”, mondván: „Az iskolavezetéssel kapcsolatos panaszok értelemszerűen a fenntartóhoz érkeznek be.” Az igazgató a munkatársaim által megvilágított, értelmezett kezdeményezést elfogadta.
3. A harmadik kezdeményezés lényege is tisztázódott a beszélgetés során: ez az ombudsmani intézkedés arra irányult, hogy a pedagógiai program megfelelő módosításával szűnjenek meg a „kislétszámú osztályok”, amelyek a cigány, lassúbb haladású osztályok létrehozásának a szervezeti formájaként működnek. A beszélgetés során kiderült, hogy
 - a pedagógiai program átdolgozása megkezdődött, de nem fejeződött be, így a 2011/2012-es tanévet is a korábbi program alapján indították el;
 - feltehetően a tervezett módosítás tartalma sem felel meg a kezdeményezésnek, mert
 - a kezdeményezésre adott válasz nem a kislétszámú osztályok, hanem az „ott érvényesített pozitív diszkrimináció” megszüntetését helyezi kilátásba,
 - a kislétszámú osztályok rendszerét az iskola továbbra is fenntartja, hiszen a formálisan a beiratkozási sorrendre alapozott, s a gyakorlatban etnikai alapú szegregációra vezető osztályba sorolási szisztémát is alkalmazza, azzal, hogy az „Oktatási Hivatal ajánlása” alapján működtetett rendszerről nyomatékosan tájékoztatni fogja a szülőket,
 - az igazgató azt is elismerte, hogy a 2011/2012-es tanévre „beiratkozáskor is lett új cigány osztály”,
 - az igazgatótól megtudtuk, hogy a válaszban írt „Jelentősen alulteljesítő cigány tanulók szegregációját megszüntetjük...” mondatot úgy értette, hogy a szegregált

gyógypedagógiai osztályba szakértői vélemény nélkül kerülő tanulókat normál osztályba fogja helyezni.

Munkatársaim nyomatékosan jelezték, s magam is megerősítem, hogy

- az osztályba sorolást nem lehet a véletlenszerűségekre alapozni, hiszen az intézmény törvényes működéséért felelős igazgatónak az osztályok kialakításakor (sok más szempont mellett, mint pl. a lányok/fiúk aránya) mindenképpen mérlegelnie kell a hátrányos és halmozottan hátrányos helyzetű tanulók számarányát is;
- a spontán módon létrejövő szegregáció fenntartása is jogellenes.

Az Oktatási Hivatal „ajánlására” hivatkozást ellenőriztem: a Hivatal által megküldött 2007-es vizsgálati anyagok nem támasztják alá az igazgató állítását. Az intézmény vezetője erre utóbb azt mondta, hogy „a javaslat szóban hangzott el”.

A konkrét esetben (ahogy azt az alapjelentésben részleteztem) teljesen kizárt, hogy a homogén cigány osztályok véletlenszerűen jöttek volna létre, amit az is cáfol, hogy a kislétszámú cigány osztályok említésekor az igazgató lassúbb haladásról, felzárkóztatásról is beszélt.

Az igazgató jelezte, az elfogadás alatt álló köznevelési törvény feltehetően fenntartóváltást is hozni fog, és az állami fenntartó pedig nem fogja tolerálni, hogy az iskola az évfolyamonként egy osztálykeretben is megszervezhető tanulólétszámot egy alig közepes és egy kifejezetten kislétszámú osztályra bontsa szét. Feltételezte, hogy a „szegregáció megszüntetése kényszer lesz.” Hangsúlyozta, hogy az etnikai alapú szegregációt nem támogatja, de a készségek szerinti homogén osztályok létrehozása mellett érvek szólnak. (Ezeket nem részleteztem.)

4. A térbeli elkülönítés megszüntetését „természetes igény”-nek nevezi a negyedik kezdeményezésre adott válasz. Ugyanakkor, amint a helyszínen megtudtuk, erre határozott lépés nem történt. Az igazgató eredményként tüntette fel, hogy két nem cigány tanuló az emeletről a földszintre, a cigány osztályok szintjére került.

5. Az integráltan nevelhető, de az iskolában mégis szegregált osztályba sorolt tanulókkal kapcsolatos ötödik intézkedést az igazgató azzal pontosította, hogy „már jelentették” a felülvizsgálati igényt.

6. A halmozottan hátrányos helyzetű gyermekek számára is elérhető napközi otthonos szolgáltatás kezdeményezésére azt a választ kaptam, hogy „a mai napig nem érkezett jelzés az intézményhez, hogy a tanulók éhezzenek”. Munkatársaim kifejtették, hogy ez a kezdeményezés „félreértése”, hiszen a napközi otthon nem csak az étkeztetésről szól. Az igazgató előadta, hogy a megyei kormányhivatal javaslatára megpróbálta megszervezni a cigánytanulók számára a tanulószobát, meghirdette, de a jelentkezők száma nyolc főről 4-5-re csökkent, s így az (végül is) nem volt megszervezhető. (Megjegyzem, hogy a tanulószoba nem is azonos a napközi otthonnal!)

Munkatársaim kérték az igazgatót, hogy ismételten és írásban hirdesse meg a napközi lehetőségét mindenki számára. Az intézmény vezetője ettől nem zárkozott el.

7. Az intézményi minőségirányítási programról kiderült, hogy a módosítása nem készült el. A nevelőtestület pedig (az igazgató a testületre hivatkozott) a pedagógiai innovációt elősegítő továbbképzésekre tett javaslatomat elutasította. Az intézmény vezetője a válaszában azt is hangsúlyozta, hogy a pedagógustestület „alternatív pedagógiai módszerek terén jól képzett”.

Ennek az elutasító (és cinikus) magatartásnak azért van különös jelentősége, mert a készségek és képességek szerint homogenizált osztályok tanításában összehasonlíthatatlanul kisebb a modern pedagógiai eszközök használatának a jelentősége, mint a minden szempontból heterogén osztályok esetében. Az integráció pedig a szociokulturális hátrányok kiegyenlítésére önmagában kevésbé képes: az alkalmazott pedagógiai módszertannak a jelentősége tehát felmérhetetlenül nagy. Mindebből következőleg, ha az iskola pedagógusai a sokkal több munkát és nagyobb szakmai kihívást jelentő differenciált nevelésre nem nyitottak, ha ragaszkodnak az adott (jogellenes, etnikai alapú szegregációs) helyzet fenntartásához arra hivatkozással, hogy módszertani fejlődésre nincs szükség, akkor a szegregáció megszüntetése sem fogja érdemben javítani a hátrányos helyzetű és/vagy cigány tanulók esélyegyenlőségi helyzetét.

A pedagógusok szegregációhoz/integrációhoz való viszonya (és felelőssége) kiemelkedő jelentőségű, mert amint azt az igazgatótól megtudtuk, a kislétszámú osztályok létrehozása mögött szakmai meggyőződés áll. Úgy véli (feltehetően a nevelőtestülettel összhangban), hogy hatékonyabb a munka a képességek szerint létrehozott osztályok esetén.

Ebből az is következik, hogy téves az – az alapjelentésben kifejtett – feltételezésem, hogy elsődlegesen a nem cigány szülők szabad iskolaválasztási joga, és az ennek révén kifejtett nyomása áll a cigány tanulók elkülönített oktatása mögött Gyöngyöspátán. Az igazgató arról számolt be a munkatársaimnak, hogy az „elvándorlásnak” nincs érdemi hatása a „kialakult” (valójában: kialakított) rendszer működtetésére.

Pedagógiai kutatások igazolják, hogy az integrált viszonyok, ha ahhoz megfelelő pedagógiai módszertan társul, nemcsak a szociokulturális hátránnyal induló tanulók fejlődését segíti elő, hanem javítja a tehetségesnek minősülő tanulók teljesítményét is.

Tény ugyanakkor, hogy a Nekcsei Demeter Általános Iskola igazgatójának és nevelőtestületének az álláspontját a magyar pedagógustársadalom jelentős hányada vallja, így az „hagyományosnak” tekinthető. Ennek hátterében (véleményem szerint) részben az áll, hogy a szociális-társadalmi viszonyok direkt összefüggést mutatnak az iskola által premizált készségekkel és képességekkel, és ha az iskola pedagógusai a felzárkóztatás és a tehetséggondozás feladatát osztályszinten is szétválasztják, a könnyebb, kevesebb frusztrációval járó munka lehetőségéhez is hozzájutnak.

Az ilyen alapú „szétválasztás” azonban (ahogy az imént jeleztem) szociális-társadalmi és etnikai alapú szétválasztást is jelent, aminek osztályszintű kára meg sem becsülhető. A „felzárkóztatás” a magyar gyakorlatban ugyanis nem vezet a meglévő különbségek csökkentéséhez, sőt azokat felerősíti.

Meggyőződésem, hogy nem egyszerűen jogi, hanem nemzetpolitikailag is értékelhető erkölcsi kérdés is a differenciált, személyközpontú pedagógiai módszertannal megvalósított integráció.

8. A pályaválasztási, motivációs célú rendezvénysorozat megszervezését, amelynek során ismert és megbecsült (elsősorban gyöngyöspatai, köztük cigány származású) személyek mutathatnák be pályájukat, szakmájukat, azzal utasította el az igazgató, hogy „gyöngyöspatai cigány értelmiség lényegében nem létezik”. Munkatársaim rámutattak, egy személyesen is ismert helyi szakember hitelesen és nagyobb motiváló erőt jelentő módon tudná bemutatni a munkáját. Felhívták továbbá az igazgató figyelmét egy nyilvánvaló félreértésre: a kezdeményezés gyöngyöspatai szakemberek, s nem kizárólag gyöngyöspatai cigány értelmiségiek bevonásáról szólt.

Mivel az igazgató „külső előadóról” mégiscsak említést tett a válaszában, munkatársaim megkérdezték, hogy kik és miről adtak elő. Az igazgató elmondta, hogy középiskolák bemutatkozásáról van szó, amivel a 7-8. osztályos tanulók pályaválasztását kívánta elősegíteni.

9. A kilencedik kezdeményezésre az igazgató azt a választ adta, hogy a cigány kisebbségi önkormányzattal rendszeresebbé kívánják tenni a párbeszédet. Utalt arra is, hogy az adott esetben „kölcönösen elveszített bizalomról” van szó. Ugyanakkor a felelősség nagyobbik hányadát a cigány szülőkre hárította annak hangsúlyozásával, hogy a bizalom visszaállítására akkor van mód, „ha sikerül megnyerni a cigány szülőket, hogy ne ellenségnek tekintsek az iskolát, s valóban a gyermekük érdekét tartásuk szem előtt...”

Az iskola konstruktív kezdeményezéseként számolt be az igazgató arról, hogy nyári tábort szerveztek roma gyerekeknek. (A tábor első napjára nyolc tanuló jött el, s a tábori időszak végére lettek 21-en.)

Megjegyzést érdemel, hogy az alapvizsgálathoz nem köthető két szülői panaszt az igazgató a munkatársaim jelenlétében azonnal kivizsgált, s utóbb a beadványozókat érdemben tájékoztatta is az általuk felvetett kérdésekről.

3. Az önkormányzat képviselő-testületének az ajánlásaimra adott válaszairól

Mint említettem, a polgármester munkatársaimmal nem kívánt egyeztetni, így több kérdést nem sikerült tisztázni.

1. Az első ajánlás az önkormányzati minőségirányítási program felülvizsgálatát célozta, míg a válasz az igazgató felelősségi köréről tesz említést. Nyilvánvaló, hogy az intézmény vezetője csak az intézmény minőségirányítási programjáért, illetve annak módosításáért tehető felelőssé. A polgármesteri hivatal munkatársaitól utóbb megtudtuk, hogy a félreértés mögött az áll, hogy az önkormányzatnak (jogsabályi kötelezettség ellenére) nincs minőségirányítási programja.

A kötelezést az 1993. évi LXXVII. törvény 85. § (7) bekezdése tartalmazza:

„A helyi önkormányzati intézményfenntartó elkészíti az önkormányzati közoktatási intézményrendszer működésének minőségirányítási programját (a továbbiakban: önkormányzati minőségirányítási program). Az önkormányzati minőségirányítási program az önkormányzati közoktatási rendszer egészére határozza meg a fenntartó elvárásait az egyes intézményeknek a fenntartói elvárásokkal kapcsolatos feladatait, a közoktatás rendszerének és a közoktatást érintő más ágazatok - gyermek- és ifjúságvédelem, szociálpolitika, munkaerő-gazdálkodás, közművelődés, egészségügy - kapcsolatait, a

fenntartói irányítás keretében tervezett szakmai, törvényességi, pénzügyi ellenőrzések rendjét. Az intézményi minőségirányítási programnak összhangban kell állnia az önkormányzati minőségirányítási programmal.”

Az önkormányzati minőségirányítási programok általában a következő kérdéseket szabályozzák: fenntartói minőségpolitika, minőségirányítási alapértékek, jövőkép, küldetésnyilatkozat, a fenntartott intézményrendszerrel kapcsolatos fenntartói általános elvárások, az egyes intézménytípusok feladatai és a feladatok kapcsolódási pontjai a fenntartói elvárások szerint, a közoktatási intézményrendszer irányításával kapcsolatos fenntartói szabályozás, a fenntartói ellenőrzés rendszere és rendje, az intézmények értékelésének rendje, az intézményvezetők teljesítmény- értékelésének eljárása, stb.

2. A lehetőség szerint már hároméves korról kezdődő óvodai szocializáció további kiterjesztésére tett javaslatomra azt a választ kaptam: „Folyamatban. Felelős: Óvodavezető. Vizsgálatom során nem derülhetett ki, hogy mi van folyamatban, hogy az pontosan mit jelent.

3. Kifejezetten a cigány szegregátumokban élő halmozottan hátrányos helyzetű gyermekkel kapcsolatban javasoltam családgondozási tervek készítését a harmadik ajánlásomban. A válasz általában véve mondja, hogy a „családsegítő központ folyamatosan készített és készít családgondozási terveket.”

Jó lett volna tisztázni már a helyszíni vizsgálat során, hogy mit ért folyamatosan készített családgondozási terveken az önkormányzat, mert a válaszból a köztünk lévő értelmezési különbség nem zárható ki.

Az ajánlással (szándékosan eltérő szóhasználattal) nem a gyermekek védelembe vételével kapcsolatos „gyermekgondozási-nevelési tervek” készítését szorgalmaztam, aminek elkészítése a védelembe vétel során kötelező; így azokra vonatkozó ombudsmani ajánlást megfogalmazni szükségtelen is lett volna. Az ajánlásommal azt kívántam elérni, hogy a gyermekek veszélyeztetettségének a megelőzésére a gyermekjóléti alapellátás nagyobb súlyt helyezzen a cigány szegregátumokban élő gyermekek esetén, mert a gyermekek testi és lelki egészségét veszélyeztető faktorok jelentősége az ott élők körében nyilvánvalóan nagyobb, mint a település más részein. Ajánlásom a veszélyeztetettséget előidéző okok környezettanulmányokkal való feltárását, illetve megoldási javaslatok készítését célozta. [A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény 39. § 3. § b) pontja és a 40. § (2) bekezdés f) pontja alapján.]

4. A negyedik (egyébként elvileg elfogadott) ajánlásom kapcsán az írásbeli válaszból nem derült ki, hogy az iskola pedagógiai programjának módosításával kapcsolatban
– az igazgató milyen határidőt kapott,
– az önkormányzat tartalmi elvárást megfogalmazott-e.

5. Javasoltam, hogy az önkormányzat rendszeresen ellenőrizze az osztályok, csoportok kialakításának rendjét. A válasz szerint erre folyamatosan sor kerül. Ha ez így van, akkor okkal vethető fel: az iskola az önkormányzat tudtával és jóváhagyásával hozta létre és működteti a cigány tanulókat elkülönítő mechanizmusokat.

6. Az iskola pedagógiai innovációjának támogatását ajánló hatodik javaslatomra azt a választ kaptam, hogy pályázati forrásból az iskola interaktív táblákat és notebookokat nyert. Vizsgálatom során nem derült ki, hogy az önkormányzat, mint fenntartó az innovációt saját forrásból támogatja-e.

7. Javasoltam, hogy az önkormányzat az iskola munkájának az objektív értékelése érdekében rendeljen meg szakmai ellenőrzést. A válasz (pontosítás nélkül) évenkénti átvilágításokról szól. Feltehető, hogy az igazgató által is említett hatósági ellenőrzésekre utalt ezzel az önkormányzat, ami azonban érdemben más, mint egy szakmai ellenőrzés. Mivel a különbségnek az önkormányzat nyilvánvalóan tudatában van, a válasz arra utal, hogy az ajánlásomat elutasítja.

8. Az utolsó ajánlásom két elemét (források hiányára hivatkozva) utasította el az önkormányzat.

Egy további esetben jelezte az önkormányzat, hogy az ajánlásom nélkül is táboroztat az iskola. (Arra viszont a válasz nem tért ki, hogy ez mennyiben érint jól tanuló és/vagy jól sportoló hátrányos helyzetű tanulókat.)

Említést érdemel még (mivel jellemző képet ad az önkormányzat hozzáállásáról) a jól tanuló és/vagy jól sportoló hátrányos helyzetű tanulók számára javasolt ösztöndíj-alapításra tett ajánlásom sorsa is. A polgármesteri hivatal munkatársaitól megtudtuk, hogy az önkormányzat válaszában hivatkozott ösztöndíj szociális támogatásként létezik, de csak középiskolás tanulók számára – miközben az ajánlás általános iskolások ösztöndíjjal való segítségét célozta.

4. Következtetések

Az ombudsmani alapvizsgálatot követően a cigány tanulók elkülönítésével kapcsolatban az iskolában változás nem történt.

Az igazgató a szegregáció tényét nem, csak a szándékos voltát vitatja. Álláspontja szerint a beiratkozási sorrend szerinti osztályba sorolás eredménye a jelenlegi helyzet. Állításai egyértelműen cáfolhatóak.

Az intézményfenntartó önkormányzat az iskola viszonyait ismeri.

Alapos okkal feltehető, hogy az iskola és az önkormányzat a jogellenes helyzet megváltoztatására érdemi lépéseket csak hatósági kötelezés és költségvetési nyomás esetén fog tenni, ezért – a korábbi intézkedéseimet fenntartva – nekik címzett további kezdeményezést, ajánlást nem fogalmazok meg. Tekintettel a tudomásomra jutott – jogvédő szervezet által indított – közérdekű peres eljárásra, felkérem a megyei közigazgatási hivatalt, hogy adatszolgáltatással segítse elő az egyenlő bánásmód sérelmét jelentő gyakorlat megszüntetését.

V. Az utóvizsgálat megállapításainak összegzése, javaslatok

A sajtóhíradások azt jelzik és a helyszíni vizsgálat során munkatársaim is azt tapasztalták, hogy Gyöngyöspatán látszólagosan rendeződtek a helyi viszonyok, de voltaképpen a félelmek, kölcsönös bizalmatlanság, gyanakvás és elkülönülés nem múlt el, sőt a mindennapok legitim részévé vált. Ezt a helyzetet a roma és nem roma lakosok egyaránt közvetítik, és számos egyéb körülmény is utal erre. Például kifejezetten üzenet értékű a polgármester szobájában található „dekoráció” (a Magyar Gárda különböző jelképei vannak jól látható helyeken kirakva), az általános iskola ajtaján egy kioktató hangvételi kiírás tájékoztatja a szülőket arról, hogy mikor és milyen célból léphetnek, illetve nem léphetnek be az intézménybe.

Az is jelzés értékű, hogy közfoglalkoztatottak között kizárólagosan roma lakosokkal találkoztak a kollegáim, pedig nyilvánvalóan élnek nem roma kisebbséghez tartozó rászoruló is a településen.

A rendezetlen helyi viszonyokat jelzi az is, hogy az elmúlt hónapokban több roma család is elköltözött a településről, sőt ismereteink szerint az országot is elhagyták. Mindez arra utal, hogy az előző jelentésemben kezdeményezett konfliktuskezelés nem vezetett eredményre. De nem lehet ezen csodálkozni, hiszen a korábbi jelentésben részletesen vázolt „hatalom átvételi forgatókönyv” sikeresnek bizonyult, és jelenleg egyre inkább azok a település vezetői, aki az „egyenruhások” bevonulását kezdeményezték, vagy támogatták. Maga a polgármester is egy olyan párt képviselőjében szerzett mandátumot, amely a „cigánybűnözés visszaszorításának” jelszavával próbál szavazatokat szerezni.

Ez év tavaszán egyes vélekedések szerint Gyöngyöspata az etnikai háború szélére sodródott. Ennek kirobbanását szerencsére utolsó pillanatban sikerült megakadályozni. Tartok azonban attól, hogy a településen továbbra is parázsló indulatok bármikor kiéleződhetnek és előre ki nem számítható, erőszakos cselekményekhez vezethetnek.

A következő javaslataim azt kívánják elősegíteni, hogy az állam és a helyi önkormányzat szervei biztosítsanak jogállami megoldásokat a Gyöngyöspatán tapasztalható közfoglalkoztatási, rendőrségi, önkormányzati hatósági, oktatási és egyéb problémák kezelésére.

1. A közfoglalkoztatással összefüggő javaslatok

1.1. Az Obtv. 25. §-a alapján azzal a

javaslat

fordulok a belügyminiszterhez, hogy a közfoglalkoztatási rendszer 2012. évre tervezett átalakítása és továbbfejlesztése során elemezzék és küszöböljék ki az eddigi közfoglalkoztatási programokban tapasztalható – a jelentésemben részben ismertetett – hiányosságokat, problémákat, a kapcsolódó jogszabályok szükség szerinti módosításával.

1. 2. Az Obtv. 21. §-a alapján azzal a

kezdeményezéssel

fordulok Gyöngyöspata Község Önkormányzata képviselő-testületéhez: vizsgálják meg és értékeljék a 2011-ben a településen indított közfoglalkoztatási programok és mintaprogramok tanulságait, az erről szóló írásbeli előterjesztés készítése során egyeztessenek a helyi Cigány Kisebbségi Önkormányzattal, valamint a foglalkoztatói oldalról érintett szervekkel és szervezetekkel is.

1. 3. Az Obtv. 20. §-a alapján azzal az

ajánlással

fordulok a Heves Megyei Kormányhivatal vezetőjéhez, hogy vizsgálja meg a jelentés 3. 3. alfejezetében ismertetett – a polgármester, a jegyző, a polgármester kabinetfőnöke, szociális ügyintézők és rendőrök jelenlétében folytatott – „hatósági ellenőrzések” ténybeli és jogi hátterét, szükség szerint tegyen lépéseket a jogszerűség helyreállítására, és a további jogsértések megakadályozása és megelőzése érdekében.

2. A rendőrségi és az önkormányzati szabálysértési hatóságok eljárásával kapcsolatos javaslatok

A település közterületi rendjének fenntartása és erősítése, valamint egy igazságosabb és arányosabb hatósági szankcionálási gyakorlat kialakítása érdekében javasolt intézkedések.

2.1. Az Obtv. 20. §-a alapján azzal az

ajánlással

fordulok az országos rendőrfőkapitányhoz, hogy a gyöngyöspatai utóvizsgálat jelentésében foglaltakra is figyelemmel

- a) tekintse át, hogy az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv és a roma kisebbségi önkormányzatok közötti együttműködésről, kapcsolattartásról szóló 22/2011. (X.21.) ORFK utasításban meghatározott központi és területi kisebbségi kapcsolattartási munkacsoportok, valamint az országos és a területi összekötők milyen módon tudnak közreműködni a Gyöngyöspatán kialakult etnikai feszültségek enyhítésében, valamint a roma közösség és a rendőrség közötti jó együttműködés kialakításában.
- b) tekintse át és értékelje a 2011. március és október hó közötti időszakban Gyöngyöspatán elkövetett közlekedésrendészeti és közrend elleni szabálysértések feljelentési, helyszínbírságot, és a „rendes” eljárásban történő szankcionálási gyakorlatát;
- c) a vizsgálat statisztikai adatokból nyerhető megállapításait vesse össze Heves megye hasonló lakosságszámú és etnikai összetételű településeinek ugyanerre az időszakra vonatkozó adataival;

- d) az összehasonlító vizsgálat általánosítható tapasztalatait ismertesse és vitassa meg a megyében lévő városi kapitányságok igazgatásrendészeti, valamint közrendvédelmi feladatokat ellátó munkatársaival;
- e) abban az esetben, ha az összehasonlító vizsgálat az egyenlő bánásmód követelményét sértő gyakorlatot tár fel, úgy tegye meg az ennek orvoslása érdekében szükséges intézkedéseket, beleértve az érintett megyei vagy városi rendőri vezetők egyéni, személyes felelősségének tisztázását is;
- f) az egységes és a jogállami követelményekhez alkalmazkodó rendőrségi szabálysértési jogalkalmazás kialakítása érdekében az ORFK Igazgatásrendészeti Főosztálya dolgozzon ki olyan - véglegesített formájában főkapitányi utasításként kiadandó, és a police.hu honlapon megtekinthető - módszertani útmutatót, amely a végrehajtó állomány feljelentési, figyelmeztetési, helyszínbírságolási, és büntetéskiszabási gyakorlatát lenne képes, a mérlegelés konkrét szempontjainak meghatározásával orientálni.

2.2. Az Obtv. 20. §-a alapján azzal az

ajánlással

fordulok a Heves Megyei Főügyészség vezetőjéhez, hogy törvényességi felügyeleti jogkörében eljárva vizsgálja meg a gyöngyöspatai önkormányzati szabálysértési hatóság 2011 évben hozott határozatainak törvényességét, különös figyelemmel arra, hogy azok megfelelnek-e a törvényben rögzített büntetéskiszabási elveknek, valamint a tisztességes eljárás követelményének.

2.3. Az Obtv. 21.§ (1) bekezdése alapján

kezdeményezem

Gyöngyöspata Község Önkormányzatának képviselő-testületénél:

- a) A lakosság számára – a városi kapitányság illetékes vezetőinek és a helyi körzeti megbízottaknak a részvételével, a helyi cigány kisebbségi önkormányzattal együttműködve – szervezzenek közmeghallgatást, olyan fórumot, amelyen részletes tájékoztatást adnak a közterület rendjét, illetve a közúti közlekedést érintő jogszabályokról, ideértve a leggyakrabban elkövetett jogsértések lényegét, a szankciókat, azok alkalmazásának szempontjait, az alapeljárás, a jogorvoslat és a végrehajtás rendjét, ideértve a közigazgatási bírságokra vonatkozó szabályokat. A lakossági fórumon tegyék lehetővé, hogy a helybeliek előadhassák azokat a panaszait, melyek a település közrendjét érintően a rendőrség, illetve az önkormányzat jogalkalmazói gyakorlatát érintik.
- b) A fenti fórum tapasztalatait felhasználva legalább évente szervezzenek olyan közmeghallgatást, amelyen a rendőri és önkormányzati vezetők, valamint a lakosság megvitathatják a közrendvédelem mindenkori állapotát, és véleményeket, javaslatokat fogalmazhatnak meg az egyenlő bánásmód követelményének megfelelő intézkedési gyakorlat kialakítása érdekében.

3. Az oktatással összefüggő javaslat**3. 1. Az Obtv. 20. §-a alapján azzal az****ajánlással**

fordulok a Heves Megyei Kormányhivatal vezetőjéhez, hogy a folyamatban lévő – jogvédő szervezet által indított – közérdekű peres eljárásban adatszolgáltatással segítse elő az egyenlő bánásmód sérelmét jelentő gyakorlat megszüntetését.

Budapest, 2011. december

Dr. Kállai Ernő