

A Társaság a Szabadságjogokért jogvédő szervezet

véleménye

a szociális szervezetekkel összefüggésben egyes törvények, továbbá a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló T/10241. számú törvényjavaslatról

A TASZ álláspontja szerint a [T/10241. számú törvényjavaslat](#) (a szociális szervezetekkel összefüggésben egyes törvények, továbbá a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó egyes törvények módosításáról) 7.§-a számos ponton sérti Magyarország Alaptörvényét, ütközik a gyermekvédelmi törvénnyel, súlyosan sérti a gyermekek jogairól szóló 1989-ban, New Yorkban kelt ENSZ nemzetközi egyezményt, végül, de nem utolsósorban ellentmond a józan észnek, tagadja a szakmai evidenciákat, ignorálja a problémát körüljáró tudományos eredményeket, megállapításokat.

A törvényjavaslat 7.§-a (1) bekezdése szerint:

(1) A közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CVI. törvény (a továbbiakban: Kftv.)

1. § a következő (4a)-(4g) bekezdéssel egészül ki:

„(4a) Az álláskeresőt három hónap időtartamra ki kell zárni a közfoglalkoztatásból, ha

a) a tanköteles gyermekének mulasztása miatt vele szemben

aa) szabálysértési eljárás van folyamatban, vagy

ab) e szabálysértés miatt három hónapon belül jogerősen elmarasztalták, vagy

b) önkormányzati rendeletben előírt, a lakókörnyezet (kert, udvar, jogszabályban meghatározott, az ingatlanhoz kapcsolódó közterület) tisztántartására vonatkozó kötelezettségét nem teljesíti.”

I. A tanköteles gyermek mulasztása miatti kizárás a közfoglalkoztatásból

A korai iskolaelhagyás, lemorzsolódás és ezzel összefüggésben az igazolatlan iskolai mulasztások (tartós hiányzás, kimaradás, lógás) problémájával nem csak az Európai Unió foglalkozik kiemelten: az amerikai kontinensen, Ausztráliában is állami beavatkozás kísérli meg elejét venni a magas társadalmi költségekkel járó, versenyképességet rontó jelenségnek. A különféle beavatkozások, programok világszerte eltérő spektrumot mutatnak, ugyanakkor vannak közös jellemzők: a döntéshozók a világon mindenütt a probléma összetettségével szembesülnek, valamennyi beavatkozás megbízható adatokra igyekszik építkezni, az iskolai sikertelenség és korai iskolaelhagyás kapcsán számba veszik a társadalmi, strukturális hátrányokat, a prevenciót pedig fontosabbnak ítélik, mint a szankciót.

Az egyik elterjedt eszköz a szociális pénzügyi ellátások feltételekhez kötése és azok ellenőrzése.

„A nemzetközi tapasztalatok azt mutatják, hogy a feltételes pénztranszferek (angolul: conditional cash transfer, a továbbiakban CCT) a gyermekek rendszeres iskolába járását elsősorban azokban az országokban segítették, ahol nagyon nagy a szegénység és a szociális védőháló nem fejlett, mint pl. a dél-amerikai országok esetében. Az USA-ban bevezetett kísérleti programok már kevésbé tűnnek hatásosnak. Az Európai Unió pedig a CCT konstrukciókat tekintve arra figyelmeztet, hogy habár hatásos eszköz lehet, de csak komplex stratégiába ágyazva, esetkezeléssel együtt. Azt is kiemelik emellett, hogy ha egy ilyen intézkedés olyan oktatási környezetben kerül bevezetésre, ahol nagyarányú egyenlőtlenségek tapasztalhatóak, az ilyen intézkedés felerősíti az ún. kipasszírozó (exclusion) tendenciát.

...

A korai iskolaelhagyás az európai országok és az Unió egyik kiemelt problématerülete, hiszen komolyan rontja a versenyképességet az alulképzett munkaerő, miközben társadalmi költséget és biztonsági kockázatot is jelentenek a munkaerőpiacról kiszorult, képzetlen fiatalok. Az Unió 2020-ra 10 százalék alá szeretné szorítani a lemorzsolódók átlagos arányát.”¹

Magyarországon a jelenséget kísérő állami beavatkozás a fenti úton indult el, vagyis az állam egyre terebélyesedő és szigorodó feltételrendszert iktatott be a szociális ellátásokhoz való hozzájutáshoz az iskolai kötelezettségek teljesítése kapcsán. A családi pótlék iskoláztatási támogatássá alakítása, később a természetben történő nyújtás feltételének beiktatása, majd az ellátás felfüggesztése mellett ugyanakkor mindvégig jelen volt a rendészeti eszköz is: a szabálysértési tényállás, amely a szülő, gondviselő felelősségének megállapítását és pénzbeli bírságolását tette lehetővé (50 e Ft-ig terjedő bírsággal). Az iskoláztatási támogatással kapcsolatos feltételek szigorításával párhuzamosan az állam a korhatár leszállításával az igazán veszélyeztetett korosztály zömét kiiktatta a tankötelezettség köréből, ezzel a nyűg egy részét is levetette magáról. A cinizmus mellett teljes csőlátásról tett tanúbizonyságot az iskolakerülésről szóló törvény, amely a rendőrség beavatkozásától várta a hiányzások visszaszorítását.

Úgy tűnik, hogy a büntető-, rendészeti politika nem hozta meg a várt eredményt, bár adatokra, alátámasztó kutatási eredményekre sem az általános, sem a részletes indokolás nem hivatkozik. Az általános indokolás szerint:

„A javaslat abból kiindulva, hogy a közfoglalkoztatottak olyan értékteremtő munkákban vesznek részt, amelyek szervesen kapcsolódnak az önkormányzatok, más állami szervek közfeladataihoz, a közfoglalkoztatásban részt vevőkkel szemben feltételül szabja az általánosan elvárható erkölcsi, magatartási szabályok betartását.”

Nincs a javaslat indoklásában szó arról, hogy a tankötelezettség elmulasztása drasztikus méretű társadalmi problémává nőtte volna ki magát, hogy a korai iskolaelhagyás felborítaná a munkaerőpiacot, aláásná a gazdaság versenyképességét. A jelenlegi helyzetet, az esetleges romló tendenciákat, a hosszútávú hatásokat a javaslat benyújtója nem vizsgálja, egyetlen számadattal sem támasztja alá az intézkedés szükségességét, megalapozottságát. Az indokolás abból indul ki, hogy ha már értékteremtőnek nevezték el a gyakran dologházi munkára emlékeztető, megkülönböztetésen és az emberi méltóság lábbal tiprásán alapuló közmunkarendszert, akkor ugyan miért ne lehetne az erkölcs nevében továbbbalázni a kisemmizettek tömegeit.

¹ Elemzés az iskoláztatási támogatás bevezetésének tapasztalatairól, Tárki-Tudok Tudásmenedzsment és Oktatókutató Központ Zrt., 2011. szeptember, http://www.tarki-tudok.hu/files/isktam_zaro.pdf

A kiáltó szakmai ellenérvek mellett azonban a TASZ felhívja a figyelmet arra is, hogy a tervezett módosítás számos pontos sérti az Alaptörvényt, és egyes további törvényeket. A tervezet súlyosan ütközik a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével, mivel lehetővé teszi a közfoglalkoztatásból való kizárást a tankötelezettség megszegése miatt a szabálysértési felelősség megállapítása előtt (a folyamatban lévő eljárás elegendő ok a kizáráshoz!). A tervezet sérti a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről 2012. évi II. törvényt (Szabs.tv.) is, mivel annak a 32.§. (1) bekezdése kimondja a szabálysértési jog területén is az ártatlanság vélelmét:

32. § (1) Senki sem tekinthető szabálysértés elkövetésében felelősnek mindaddig, amíg szabálysértési felelősségét a szabálysértési hatóság vagy a bíróság jogerős határozata nem állapította meg.

(2) A szabálysértési felelősség bizonyítása a szabálysértési hatóságot terheli. Senki sem kötelezhető ártatlanságának bizonyítására.

Az iskolai mulasztáshoz kapcsolódó sokszoros szankciórendszer egyrészt sérti az emberi méltósághoz való jogot, ennél azonban – ha lehet – még súlyosabb az, hogy a szabálysértési felelősség megállapítása előtt teszi lehetővé a további büntető intézkedést, ezzel kiüresítve a tisztességes eljáráshoz való jogot, a védekezéshez való jogot, a jogorvoslati jogosultságot.

Magyarország Alaptörvényének XXIV és XXVIII. cikkei szerint:

XXIV. cikk

(1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.

XXVIII. cikk

(7) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.

A Szabs.tv. 34. és 35. §§-ai szerint:

34. § (1) Az eljárás alá vont személyt megilleti a védekezéshez való jog.

(2) A szabálysértési hatóság és a bíróság köteles biztosítani, hogy az eljárás alá vont személy az e törvényben meghatározott módon védekezhessen.

35. § A szabálysértési hatóság, valamint a bíróság határozata és intézkedése ellen, valamint intézkedésének elmulasztása miatt – ha e törvény kivételt nem tesz – jogorvoslatnak van helye. Az eljárás alá vont személy a jogorvoslati jogáról írásban lemondhat.

A szabálysértési eljárás elindítása önmagában tehát nem lehet alapja a közfoglalkoztatásból való kizárásnak, mivel a tételes jogi rendelkezéseken felül az évszázados európai jogfejlődés legfontosabb alapelveit sérti: a felelősség jogerős megállapítását megelőzően kapcsol további szankciókat a mulasztáshoz.

A törvénymódosítás széles társadalmi rétegeket érint: Magyarországon 2012-ben a nyilvántartott álláskeresők száma 520 ezer fő körül volt, ebből a szociális segélyben részesülők száma 2012-re a fenti csoport 37%-át érte el, vagyis majdnem 200 ezer embert (az adatok forrása: Civil jelentés a gyerekesélyekről, 2011., http://www.gyere.net/downloads/Civil_jelentes_2011.pdf, 15. oldal). Az álláskeresők közül a szociális segélyben részesülők vannak a legrosszabb helyzetben (egy kicsit jobb helyzetben vannak a valamilyen álláskeresési járadékban részesülők). A kizárással nemcsak a diszkriminatív módon megállapított közmunkabértől (nettó 47 e Ft/hó) esnek el az emberek: emellett a kizártak az aktív korúak ellátásának rendszeréből is kihullnak, és a nyomorúságos foglalkoztatást helyettesítő támogatást sem kaphatják meg (22.800,- Ft/hó). A szociális ellátásokról és szociális igazgatásról szóló 1993. évi III. törvény 36.§ (2) bekezdése szerint ugyanis:

36. § (2) A 34. § (2) bekezdésében foglaltakon túl meg kell szüntetni az aktív korúak ellátására való jogosultságát annak a foglalkoztatást helyettesítő támogatásra jogosult személynek

*a) aki az állami foglalkoztatási szervvel való együttműködés keretében számára felajánlott, az Ft. 54. § (10a)–(10c) bekezdésében foglaltak szerinti munkalehetőséget nem fogadja el, vagy a közfoglalkoztatásra irányuló jogviszonyát jogellenesen megszünteti, továbbá, **akinek a közfoglalkoztatásra irányuló jogviszonyát a munkáltató rendkívüli felmondással szüntette meg;***

b) akit az állami foglalkoztatási szerv – neki felróható okból – törölt az álláskereső nyilvántartásából;

A törvénymódosítás tervezete a közfoglalkoztatásból való kizárást említi és nem az álláskereső nyilvántartásból való törlést, így az a jogbizonytalanság is fennáll, hogy ha a közfoglalkoztatásból való kizárással a közfoglalkoztatotti jogviszony létrehozását megelőzően kerül sor, akkor az vajon az aktív korúak ellátását is megszünteti-e. Annyi bizonyos, hogy ha a foglalkoztatási szerv a közfoglalkoztatási jogviszony létrehozását követően értesül a közfoglalkoztatást kizáró okról, a kizárásról szóló döntését közli a közfoglalkoztatóval, a közfoglalkoztató pedig a közfoglalkoztatási jogviszonyt a jogerős döntés alapján azonnali felmondással megszünteti – ebben az esetben tehát egészen bizonyosan a foglalkoztatást helyettesítő támogatástól is elesnek az érintettek.

A törvénymódosítás tervezete a szankciórendszer további elemeivel (családi pótlék megvonása) együtt gyermekes családok ezreinek az egzisztenciáját semmisítheti meg, egész leszakadt régiókat érint, alap civilizációs normákat, európai értékeket vesz semmibe, súlyosan szembemegy továbbá a gyermekek jogairól szóló ENSZ egyezmény 3. cikkelyével:

1. A szociális védelem köz- és magánintézményei, a bíróságok, a közigazgatási hatóságok és a törvényhozó szervek minden, a gyermeket érintő döntésükben a gyermek mindenképp felett álló érdekét veszik figyelembe elsősorban.

2. Az Egyezményben részes államok kötelezik magukat arra, hogy a gyermek számára, figyelembe véve szülei, gyámjai és az érte törvényesen felelős más személyek jogait és kötelességeit, biztosítják a jólétéhez szükséges védelmet és gondozást, e célból meghozzák a szükséges törvényhozási és közigazgatási intézkedéseket.

Az EU Bizottság által a témában összeállított anyag (Commission staff working paper. Reducing early school leaving. Accompanying document to the Proposal for a Council Recommendation on policies to reduce early school leaving. European Commission, Brussels, 2010) a korai iskolaelhagyás első számú okaként jelöli meg a szegénységet, a társadalmilag hátrányos és képzelten családi háttérrel, a hátrányos helyzetű kisebbséghez való tartozást.

A törvénymódosítás a szegényekkel, a hátrányos helyzetben élő emberekkel való szolidaritás teljes felmondásával súlyosan sérti Magyarország Alaptörvényének Q) cikk (2) és (3) bekezdését, II cikkét, XV. cikkét, XVI cikkét.

Q) cikk

(2) Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját.

(3) Magyarország elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait. A nemzetközi jog más forrásai jogszabályban történő kihirdetésükkel válnak a magyar jogrendszer részévé.

II. cikk

Az emberi méltóság sérthetetlen.

XV. cikk

(4) Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti.

(5) Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.

XVI. cikk

(1) Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz.

II. A lakókörnyezet tisztántartására vonatkozó kötelezettség megszegése miatti kizárás a közfoglalkoztatásból

A lakókörnyezet tisztántartására vonatkozó feltétel álláspontunk szerint nem tesz eleget a kiszámítható, világos normatartalom követelményének.

Továbbá erre az esetkörre is igaz az, hogy a törvényjavaslat benyújtója a szegénységben élő, kirekesztett embereket fojtó rendészeti ostromgyűrűt építi még erősebbre. A lakókörnyezet rendezettségére ismerős „büntetőklauzula” – a szociális ellátásokról és szociális igazgatásról szóló 1993. évi III. törvény két helyen is megemlíti:

33. § (7) A települési önkormányzat rendeletében az aktív korúak ellátására 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.

38.§ (9) A települési önkormányzat rendeletében a normatív lakásfenntartási támogatásra 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 szólítani. Amennyiben a kérelmező vagy a jogosult a feltételeknek felszólítás ellenére sem tesz eleget, a kérelmet el kell utasítani, vagy a megállapított támogatást meg kell szüntetni.

A két fenti jogszabályhely alapján az aktív korúak ellátása (a rendszeres szociális segély és a foglalkoztatást helyettesítő támogatás) valamint a lakásfenntartási támogatás vonható meg. A törvényjavaslat a lakókörnyezet rendezettsége helyett a tisztántartás fogalmát használja, zárójelben pedig leszűkíti az alkalmazását a kertre, udvarra valamint a jogszabályban meghatározott, az ingatlanhoz kapcsolódó közterületre. Nem nehéz előrevetíteni a két esetkör (lakás és ház tisztántartása, az ingatlan állagának és rendeltetésszerű használhatóságának valamint az ehhez kapcsolódó higiénikus állapot biztosítása vs. a kert, udvar és ingatlanhoz kapcsolódó közterület tisztán tartása) összemérését. A könnyítés farizeus mivolta nem takarja el az alkalmazásával kapcsolatos jogbizonytalanságot és a visszaélési lehetőségek széles tárházát. A szociális rászorultságtól függő ellátások megvonását a törvényjavaslat most megkoronázza azzal, hogy ugyanazon tényállás alapján a közfoglalkoztatásból történő kizárást is lehetővé teszi. A lakókörnyezet tisztántartására vonatkozó homályos és az emberi méltóságot sértő felhatalmazó rendelkezést a TASZ korábban már kifogásolta és indítványozta az alapjogi biztoson keresztül annak alkotmánybírói megsemmisítését.

A szociális törvény felhatalmazó rendelkezése alapján az önkormányzatok nem maradtak restek és megalkották helyi szabályaikat. Számos esetben azonban a törvényi felhatalmazáson túlterjeszkedő és ezáltal alaptörvény-ellenes rendelkezéseket foglaltak rendeletbe – ezzel a jogegyenlőtlenség, a hátrányos megkülönböztetés, az emberi méltóság sérelmének újabb helyi szabályozási konstrukcióit keltve életre. A mostani felhatalmazás révén a helyi közhatalom valóban élet és halál urává válik, egyszerre foszthat meg szociális ellátásoktól és a közfoglalkoztatás lehetőségétől, vagyis Magyarország számos periférikus térségében a törvényes jövedelemszerzés egyetlen csapját zárja el.

És ha mindez nem volna még elég, akkor Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 2013. január 1-től hatályos felhatalmazó rendelkezése alapján a lakókörnyezet rendezettségét az önkormányzatok beemelhetik „az öngondoskodás és a közösségi feladatok ellátásához való hozzájárulást, továbbá a közösségi együttélés alapvető szabályait, valamint ezek elmulasztásának jogkövetkezményeit” szabályozó rendeleteikbe – az értelmetlen, embertelen szankciók újabb univerzumai előtt nyitva meg a kapukat.

A TASZ a fent kifejtett részletes vélemény alapján arra kéri az országgyűlési képviselőket, hogy szavazzanak nemmel a törvényjavaslatra.

Budapest, 2013. március 18.