

Átfogó vizsgálat: a Miskolci Önkormányzati Rendészet által koordinált közös ellenőrzési gyakorlat, a helyi lakásrendelet, a Miskolci Önkormányzat lakhatási feltételeket érintő egyéb intézkedései, valamint a Miskolc környéki települések rendeletmódosításai
Összefoglaló az AJB-1474/2014. számú közös jelentéshez

1. A Társaság a Szabadságjogokért és a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogvédő Iroda 2014 márciusában közös beadvánnyal fordult az alapvető jogok biztosához, amelyben a Miskolci Önkormányzati Rendészet (MÖR) által koordinált és más társszervekkel együtt folytatott hatósági ellenőrzési gyakorlat kapcsán fogalmaztak meg alapjogi kifogásokat.

A beadványukban leírták, hogy a MÖR a különböző hatóságokkal, illetve intézményekkel közösen végez ellenőrzéseket Miskolc szegregált lakókönyezeteiben. Az ellenőrzések kiterjedtek a lakcímbejelentési kötelezettségre, az állattartás szabályainak betartására, a szemétszállítási szerződések, a bérleti szerződések, a tulajdonjogot igazoló dokumentumok meglétének vizsgálatára, sor került továbbá köztisztasági, gyámhatósági, közüzemi és szociális igazgatási ellenőrzésekre is. Az elrendelt ellenőrzések céljaként az érintett szervek az önkormányzati vagyon védelmét jelölték meg. Az ellenőrzéseket szegregátumokban, vagy alacsony státuszú, főként roma nemzetiségű személyek által sűrűn lakott, elgettősodott utcákban, településrészekben tartották. Bizonyos helyszínekre a hatóságok több alkalommal is visszamentek és ismételt ellenőrzéseket végeztek. A különböző szervek munkatársai általában nagyobb létszámban keresték fel az érintett ingatlanokat. Az ellenőrzések során előfordult, hogy a hatóságok tagjai benéztek a hűtőszekrénybe, a mellékhelyiségbe és a fürdőszobába is.

A panaszosok szerint az ellenőrzésekkel érintett településrészek lakói kifejezetten félelemkeltő, zaklató jellegűnek élték meg a hatósági személyek által közösen végrehajtott, esetenként visszatérő, összehangolt és razziaszerű ellenőrzéseket.

A panaszbeadványban a miskolci ellenőrzések jogi háttérével kapcsolatban azt jelezték, hogy az átfogó ellenőrzések jogalapja a Miskolcon elfogadott, a közösségi együttélés alapvető szabályairól és ezek megszegésének jogkövetkezményeiről szóló rendelet volt, a hatóságok jellemzően az ebben foglalt előírások betartását ellenőrizték. A beadványozók felvetették, hogy e rendelet rendelkezései az Alaptörvénnyel ellentétesek, túllépnek az önkormányzati törvény adta felhatalmazáson, ezért kérték a jogi szabályozás ombudsmani vizsgálatát is.

A különböző jogcímenek, de közösen végzett, tömeges jellegű hatósági ellenőrzések kapcsán több alapvető alkotmányos joggal összefüggő visszásság gyanúja is felmerült. Mindezek alapján az ügyben az alapvető jogok biztosá és a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyettes hivatalból közös, átfogó vizsgálatot indított.

A közös ellenőrzésekre vonatkozó hivatalbóli vizsgálat megindítását követően a panaszosok újabb jelzéssel fordultak hozzánk. Beadványukban Miskolc Megyei Jogú Város Önkormányzata (Önkormányzat) helyi lakásrendeletének 2014. május 8-i módosítását kifogásolták, amely hátrányosan érintette az alacsony komfortfokozatú önkormányzati bérlakásokban élő, többségében roma lakosokat. A lakásrendelet módosítása lehetővé tette az alacsony társadalmi státuszú, mélyszegénységben élő, többnyire roma lakosok Miskolcon kívülre költöztetését. A panaszosok kezdeményezték ezek alapján, hogy a biztos indítványozza a módosítás felülvizsgálatát az Alkotmánybíróságnál.

A panaszosok emellett újabb jelzésükben az önkormányzati ingatlantulajdont kezelő Miskolci Ingatlan gazdálkodó (MIK) Zrt. törvénytörő gyakorlatára, valamint az Önkormányzat alapvető lakhatási, ellátási és gyermekvédelmi kötelezettségeire is felhívták a figyelmet.

Ezt követően újabb panaszosok, az Európai Roma Jogok Központja Alapítvány és az Esélyt a Hátrányos Helyzetű Gyerekeknek Alapítvány közös beadvánnyal fordult az alapvető jogok biztosához. Beadványukban az Önkormányzat lakhatási, rendőrségi és egyéb hatóságainak diszkriminatív, a roma lakosság kirekesztését eredményező gyakorlatát kifogásolták. Mivel a helyi lakásrendelet módosítása, valamint az Önkormányzat kapcsolódó, lakhatási feltételekkel összefüggő egyéb intézkedései újabb alapjogokat érintő visszasság gyanúját vetették fel, a közös hivatalbóli vizsgálat e témakörre is kiterjedt.

A panaszosok 2015 januárjában a miskolci lakásrendelet módosításával is összefüggő beadványt nyújtottak be. Jogsértőnek tartották ugyanis azon Miskolc környéki településeken elfogadott rendeleteket, amelyek korlátozzák – a más önkormányzat által nyújtott támogatással beköltöző hátrányos helyzetű személyek számára – szociális, önkormányzati ellátásokhoz, önkormányzati bérleti joghoz jutást, a közfoglalkoztatásban való részvételt. Kérték ezért az ombudsmantól az ilyen típusú rendeletek felülvizsgálatának kezdeményezését az Alkotmánybíróságnál. Mivel e rendeletek ugyancsak több alapjogi visszasság gyanúját felvetették, ezért a hivatalbóli vizsgálat e témakörre is kiterjedt. A biztos és a biztoshelyettes valamennyi érintett hatóságot és közszolgáltatót megkereste, illetve munkatársaik a vizsgált területekre, kérdéskörökre vonatkozó adatok, információk és körülmények széles körű, hiteles megismerése és feltárása céljából helyszíni vizsgálat keretében is tájékozódtak. Felkeresték az ellenőrzést végző szerveket és lehetőségük nyílt a szegregált lakókörnyezetben élő, érintett állampolgárokkal való személyes találkozásra is. A jelentésben a biztos és a biztoshelyettes az alapjogi szempontrendszer felhívása és alkalmazása mellett hangsúlyozta a jelentés célzott figyelemfelhívó, illetve konstruktív kritikai jellegét.

2. A vizsgálat összegzéseként a biztos és a biztoshelyettes közös jelentésükben rögzítették, hogy az ellenőrzéseket különféle hatóságok és közszolgáltatók munkatársai közösen, egyidejűleg, előre meghatározott időpontban és útvonalon, az Önkormányzat közrendvédelmi referensének előzetes szervezésével, valamint a MÖR vezetőinek közreműködésével, „eligazításával” bonyolították le. Mindezek alapján azt állapították meg, hogy a miskolci szegregátumokban jogszabályi felhatalmazás nélkül szervezték meg az eltérő profilú, eltérő hatáskörű és egymástól eltérő vizsgálati jogosítványokkal rendelkező önkormányzati szervek, közszolgáltatók, valamint más szervek által folytatott összevont, együttes, nem egyszer tömeges, illetve razziaszerű hatósági ellenőrzéseket, ami eleve nem egyeztethető össze a jogállamiság elvével és a jogbiztonság követelményével.

Az ellenőrzések konkrét lebonyolítása ezen túl számos alapjogi jogsérelmet okozott, vagy annak közvetlen veszélyét vetette fel. Az eljárásokkal érintett állampolgárok az ellenőrzések – eleve hiányos vagy téves jogszabály-értelmezésen alapuló – jogszabályi háttérét, jogalapját a több, párhuzamosan zajló ellenőrzés esetében nem tudták megnyugtató módon értelmezni és követni. Mindez pedig így a tisztességes hatósági eljáráshoz és a jogorvoslathoz való joggal összefüggő visszaes helyzetet eredményezett.

A megelőző jelleggel tömegesen, rendészeti biztosítás mellett zajló, különösebb indok nélküli, nem egyszer visszatérő jellegű és megfélemlítő hatással járó közös hatósági ellenőrzések a biztos és a biztoshelyettes álláspontja szerint kellő alkotmányos indok nélkül, szükségtelen módon és aránytalan mértékben korlátozták a többségében rászoruló, hátrányos helyzetű, nagy számban és arányban roma nemzetiségű személyek magánszférához való jogát. A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság állásfoglalásával összhangban az is megállapítható, hogy az érintettek információs önrendelkezési joga is sérült.

A vizsgálat feltárta, hogy a közös hatósági ellenőrzések szervezettek voltak, azok tervezése, megszervezése és végrehajtása sértette az egyenlő bánásmód követelményét. A rendelkezésre álló dokumentumok és adatok szerint a Miskolcon végrehajtott közös, összevont hatósági ellenőrzések több mint 90%-a azokban a szegregátumokban folyt, ahol egzisztenciálisan hátrányos helyzetű, szegény emberek, túlnyomórészt roma lakosok élnek. Mindezek alapján a közös jelentésben azt állapították meg, hogy a kellő indokkal alá nem támasztott módon, kifejezetten a miskolci szegregált területekre koncentráló, visszatérő ellenőrzések a társadalmi származás, valamint a vagyoni helyzet alapján közvetlen, valamint nemzetiségi származáson alapuló közvetett diszkriminációt eredményeztek.

A jelentés rögzíti, hogy a biztos és a biztoshelyettes határozott álláspontja szerint a demokratikus jogállamból és a jogegyenlőségből egyenesen következő követelmény, hogy Miskolcon haladéktalanul megszűnjön az egyenlő méltóság és a tisztességes eljárás jogát alapjaiban sértő közös, összehangolt ellenőrzések szervezésének, lebonyolításának gyakorlata. A szegénység és kirekesztettség komplex problémáinak kezelésére kizárólag megfelelő szakpolitikai eszközökkel van alkotmányos lehetőség. A biztos és a biztoshelyettes ennek megfelelően hangsúlyozta annak fontosságát is, hogy ilyen jellegű közös ellenőrzésekre Magyarország egyetlen településén se kerülhessen sor.

A vizsgálat feltárta azt is, hogy az Önkormányzat két rendeletével összefüggésben is felmerülnek alapvető, súlyos alkotmányossági és törvényességi aggályok. Ezek nyomán pedig indokoltá vált a Kormányhivatal törvényességi felhívása, majd ennek eredménytelensége okán a Kúria felülvizsgálati eljárásának kezdeményezése. Jogállami és alapjogi szempontból egyaránt kifogásolható olyan közösségi együttélési szabály alkotása és a megsértésének szankcionálása, amely az eleve kiszolgáltatott helyzetben lévő személyek magánszférájába avatkozik be és az egyenlő méltóságot sértve kér számon.

Nem fogadható el a jelentés értelmében az egyenlő bánásmód szempontjából olyan rendeleti előírás sem, amely az önkormányzattal fennálló bérleti jogviszony megszüntetésekor adható térítési díj kifizetését településen kívüli ingatlanvásárláshoz, kvázi kiköltözéshez köti, ha ez kizárólag az alacsony komfortfokozatú lakások bérlőire vonatkozik. (A Kormányhivatal fellépése nyomán a helyi lakásrendelet e rendelkezését a Kúria 2015. április 28-án hozott határozatában törvénysértőnek minősítette és megsemmisítette.) Hasonlóan aggályosnak találta jelentésében a biztos és a biztoshelyettes azt a megoldást, amellyel egyes Miskolc környéki települések önkormányzatai az alapjogsértő szabályokra ugyancsak súlyosan törvénysértő, kirekesztő tartalmú rendeleti megoldásokkal válaszoltak.

3. A biztos és a biztoshelyettes egy teljes ajánlás-listával fordult az Önkormányzathoz, amelyben a következőket kezdeményezte a képviselő-testületnél:

- haladéktalanul szüntessék meg a hatóságok és közszolgáltatók nagy létszámú részvételével, közösen végzett ellenőrzéseket és gondoskodjanak arról, hogy valamennyi irányításuk és felügyeletük, valamint fenntartói hatáskörük alá tartozó miskolci önkormányzati intézmény, szerv eljárása és gyakorlata megfeleljen az irányadó, garanciális törvényi és kormányrendeleti előírásoknak;
- helyezték hatályon kívül a Kormányhivatal által törvénysértőnek minősített és a Kúria előtt felülvizsgálni kért a közösségi együttélési szabályokat rögzítő önkormányzati rendeleti szabályozást;
- működjenek hatékonyan együtt a szegregátumokban tevékenykedő Magyar Máltai Szeretetszolgálattal, valamint az önkormányzat szakmai háttérintézményeivel, továbbá biztosítsák az érintett intézmények és szervezetek összehangolt segítségnyújtását a szegregátumokban folyó kilakoltatások megelőzése érdekében;
- a Máltai Szeretetszolgálattal, a szociális, a családsegítő és gyermekjóléti szervekkel, intézményekkel együttműködve dolgozzanak ki intézkedési tervet az otthon nélkül maradó, hajléktalanná váló családok elhelyezésére, lakhatási feltételeik rendezésére;
- az önkormányzat háttérintézményeivel közösen, a Magyar Máltai Szeretetszolgálattal együttműködve vegyenek részt az Emberi Erőforrások Minisztériuma szakmai támogatásával készülő, a városban kialakult telepek felszámolására, újratermelődésük megakadályozására vonatkozó, komplex program és feladatsor kidolgozásában.

A biztos és a biztoshelyettes felkérte a Miniszterelnökséget vezető minisztert, hogy – a kormányhivatalok közreműködésével – vizsgálja meg és mérje fel, hogy mely további településeken folynak még az országban hasonló jellegű ellenőrzések az önkormányzati szervek koordinációjával, közreműködésével, és intézkedjen azok megszüntetése érdekében.

A biztos és a biztoshelyettes felkérte Sátoraljaújhely és Szerencs Város képviselő-testületét, hogy helyezze hatályon kívül a más önkormányzat által elköltözés céljából nyújtott pénzbeli térítés helyi intézkedéseiről szóló, törvénysértő, kirekesztő tartalmú rendeletét.

A biztos és a biztoshelyettes azzal fordult az emberi erőforrásokért felelős miniszterhez, hogy tekintse át és vizsgálja meg a Miskolcon található szegregátumok, valamint az ott élő hátrányos helyzetű állampolgárok helyzetét, körülményeit, figyelemmel a jelentésben feltárt problémákra. Kezdeményezték, hogy a miniszter az Önkormányzattal közösen dolgozzon ki egy olyan intézkedési tervet, amely időbeli megvalósítást és forrásokat is feltüntetve komplex programot és feladatsort határoz meg a városban kialakult telepek felszámolása, újratermelődésük megakadályozása, a lakhatási szegregációs folyamatok megállítása érdekében. Végül felkérte a minisztert, hogy fontolja meg a jogszabályok módosítását, és kezdeményezze olyan intézkedések megtételét, amelyek biztosítják a széles értelemben vett iskolai gyermek- és ifjúságvédelmi feladatok személyi feltételeinek megteremtését.

4. A biztos és a biztoshelyettes jelentésükkel felhívják a figyelmet a szegregátumokban élő emberek lakhatási feltételeinek ellehetetlenülésére, ennek következményeire. A lakhatásra alkalmas szociális bérlakások száma csökken és ezzel párhuzamosan – a moratóriumok dacára – folyamatosan növekszik a hátrányos helyzetű családok kilakoltatásának az aránya.

A tömeges hajléktalanná válás érdemi, valós és hatékony megelőzése érdekében, az érintett, lakhatás nélkül maradó gyermekek jogainak érvényesülésére is figyelemmel haladéktalanul szükség van az érintett intézmények kommunikációjára, összehangolt, közös cselekvésre, segítségnyújtására. Egyértelműen leszögezi a jelentés, hogy a jelzett súlyos alapjogi aggályok mellett a miskolci szegregátumok felszámolására, problémáinak kezelésére sem a közös, visszatérő hatósági ellenőrzések, sem a megkezdett kilakoltatások gyakorlata nem alkalmas.

A vizsgálat újra igazolta a korábbi ombudsmani jelentés megállapításait: a szegregátumokban tapasztalt lakhatási, foglalkoztatási, oktatási feltételek és életkörülmények miatt súlyosan sérülnek az ott élő lakosság, a kiszolgáltatott helyzetben lévő gyermekek, ezen belül kiemelten a roma nemzetiségű lakosok alapvető jogai. Tényként rögzíti a jelentés, hogy a mélyszegénységben és kirekesztettségben élők rendkívül összetett problémáik miatt önerejükben nem tudnak változtatni életkörülményeiken. Rámutatott arra is, hogy az önkormányzatoknak és az államnak többlet-kötelezettségei vannak a szegregátumokban élők helyzetének rendszerszintű és folyamatos javításával összefüggésben, az egyenlő méltóság védelme érdekében. 1997 óta a roma lakosság társadalmi integrációját elősegítő kormányhatározatokban minden esetben előírtak telepekre vonatkozó feladatokat. A Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia 10 éves időtávlatban határozza meg a szegénységben élők, köztük is kiemelten a romák társadalmi és munkaerő-piaci integrációja középtávú kihívásait, céljait és a szükséges beavatkozási irányokat.

A vizsgálat alapján a biztos és a biztoshelyettes arra a következtetésre jutott, hogy az Önkormányzatra jelentős terheket ró a városban található 13 szegregátum, amelyek szakszerű felszámolására az Önkormányzat hatékony és célzott, együttműködő civil, illetve kormányzati partnerek nélkül bizonyosan nem lesz képes. Az önkormányzat erejét, lehetőségeit láthatóan meghaladják a komplex problémák. Az ezek megoldása érdekében bevetett rendészeti aspektusú megoldások, illetve a lakhatási gondok folyamatos áttelepítéssel történő kezelése pedig nem oldja meg, hanem csak elmélyíti a konfliktusokat. A valós problémamegoldás érdekében elengedhetetlenül szüksége van Miskolcnak az állam szakszerű segítségére, célzott pénzügyi támogatására, a civil szféra aktív és segítő jelenlétére.