

**Az alapvető jogok biztosa és a
Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyettes
Közös jelentése
az AJB-209/2016. számú ügyben**

Előadó: dr. Varjú Gabriella

Az eljárás megindítása

A Vajdácskán élő roma nemzetiségű panaszos házaspár tizenöt család nevében fordult az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalához.

A panaszirodai meghallgatásuk során a panaszos és a felesége elmondták, hogy 2009-ig a Miskolchoz közeli Füzérradványon laktak. 2009-ben az akkori Szociális és Munkaügyi Minisztérium telepfelszámolási programja keretében költöztek Vajdácskára. A telepfelszámolási programot egy Borsod-Abaúj-Zemplén megyei közhasznú egyesület valósította meg. Az egyesület a minisztériumi pályázaton elnyert pénzüsszeget ingatlanokat vásárolt a környező településeken, köztük Vajdácskán – ahol a beadványozó él – majd ezekre az ingatlanokra haszonkölcsön szerződéseket kötöttek azokkal a családokkal, akiket a felszámolt telepről kiköltöztettek.

2010-ben nyomozás indult az egyesület ellen. Az eljárás megindulását követően 2014 februárjában kapták kézhez a panaszosok az egyik végrehajtói iroda levelét, amelyben arról tájékoztatták őket, hogy lefoglalásra kerültek az egyesület ingatlantulajdonai, és az illetékes járásbíróság elrendelte a panaszosok által lakott ingatlanok végrehajtását is, ezért azok várhatóan hamarosan árverésre kerülnek.

A panaszosok elmondták, hogy a kialakult helyzetben közel tizenöt, a telepfelszámolási programban korábban részt vett – többnyire idős, beteg vagy kisgyermekes – roma család lakhatása került veszélybe.

Az ügyben elrendelt végrehajtásokra a bíróság jogerős döntése alapján került sor, így azok felülvizsgálatára nem terjed ki a hatáskörünk.

Tekintettel azonban arra, hogy az érintett roma családok önhibájukon kívül kerültek nehéz helyzetbe, és egy minisztérium által koordinált telepfelszámolási programban vettek részt, vizsgálatunk keretében – a gyermeki, valamint a szociális biztonsághoz fűződő alapjogok sérelmének megakadályozása érdekében – megkerestük az Emberi Erőforrások Minisztériumát, valamint Vajdácskán Község Önkormányzatának polgármesterét.

Tájékoztatást kérő levelünkben szakmai álláspontjunkt és állásfoglalásunkat kértük a felvetett súlyos lakhatási problémákkal kapcsolatban. Rákérdeztünk a kialakult helyzet hátterére, pontosan hol és hány családot, hány kiskorú gyermeket érint a kilakoltatás veszélye, hogy az árverések sikeres lezárását követően milyen lehetőséget látnak az önhibájukon kívül hátrányos helyzetbe került családok lakhatásának megoldására, azaz hogyan kívánják megakadályozni a családok hajléktalanná válását.

Az érintett alkotmányos jogok és elvek

- A jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”];
- A szociális biztonsághoz való jog [Alaptörvény XIX. cikk (1) és (2) bekezdés: „Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. Anyaság, betegség, rokkantság, özvegyiség, árvaság és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén minden magyar állampolgár törvényben meghatározott támogatásra jogosult. Magyarország a szociális biztonságot az (1) bekezdés szerinti és más rászorulóknak esetében a szociális intézmények és intézkedések rendszerével valósítja meg.”];
- A gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga [Alaptörvény XVI. Cikk (1) bekezdés: „Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz.”]

Az alkalmazott jogszabályok

- Magyarország Alaptörvénye
- Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.);
- Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.)

A megállapított tényállás

A panasz alapján tájékoztatást kértünk az Emberi Erőforrások Minisztériumától és Vajdáccka Község Önkormányzatának polgármesterétől. A minisztérium szociális ügyekért és társadalmi felzárkózásáért felelős államtitkára 2015 decemberében részletes tájékoztatást nyújtott a kialakult helyzet háttéréről és intézkedéseket kezdeményezett az önhibájukon kívül hátrányos helyzetbe került családok lakhatásának rendezése érdekében. Ennek keretében a minisztérium megkereste a végrehajtó irodát, és egyeztetéseket folytatott az érintett önkormányzatokkal, valamint a Belügyminisztériummal.

Vajdáccka Község Önkormányzatának polgármestere a 2015. szeptember 15-én kiküldött megkereső levelünkre nem válaszolt, munkatársunk szóbeli sürgetése ellenére sem. Tekintettel arra, hogy az Emberi Erőforrások Minisztériumának válaszleveléből kiderült, bár Vajdácckán is él egy roma család, akiknek a lakása a fentiekben ismertetett okok miatt szintén árverésre kerülhet, az önkormányzat nem kívánt együttműködni a minisztériummal a probléma megoldása – például egy szociális bérlakásos konstrukció esetleges kialakítása – érdekében. Mindezek okán különösen fontosnak tartottuk az önkormányzat álláspontjának, válaszában mielőbbi megismerését. Ezért 2016. február 5-én újabb levelet küldtünk a polgármester részére, és az Ajbt. rendelkezései alapján a válaszára nyitva álló határidőt 15 napban jelöltük meg. Vajdáccka Község Önkormányzatának polgármestere írásbeli megkereséseinkre mind ez ideig semmilyen formában nem válaszolt.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

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

Az Ajbt. 18. § (1) b) pontja alapján a helyi önkormányzat hatóságnak minősül, amelyre a biztos és a biztoshelyettes vizsgálati jogköre egyértelműen kiterjed. Az Ajbt. 28. § (1) bekezdése szerint a lefolytatott vizsgálatról jelentés készül. Az Ajbt. 3. § (2) d) pontja szerint az alapvető jogok biztosának a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó helyettese figyelemmel kíséri a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak érvényesülését, és közreműködik az alapvető jogok biztosának vizsgálatában. Az Ajbt. 41. § (5) azt is rögzíti, hogy az alapvető jogok biztosa a kiadmányozási jogot a Szervezeti és Működési Szabályzatban a helyettesekre átruházhatja. Mindezek alapján az alapvető jogok biztosa és a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó helyettese a jelentést közösen készítette el.

II. Az alkotmányos alapjogok és alapelvek tekintetében

Az alapvető jogok biztosa, biztoshelyettesei egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggés-rendszer feltárása során alapjogi érveket sorakoztatnak fel, autonóm, objektív és neutrális módon járnak el. Ugyanakkor következetesen, zsinórmértékként támaszkodnak az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos korábbi elvi megállapításaira is, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazzák az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi tesztek.

A jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, demokratikus jogállam. Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. Ahogyan pedig arra az Alkotmánybíróság felhívta a figyelmet a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatában, az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és az Alkotmány 2. § (1) bekezdése azonosan deklarálja a jogállami klauzulát, tehát az eddig kialakított alkotmánybírósági gyakorlat relevánsnak tekinthető.

Az Alkotmánybíróság által gyakran hivatkozott tétel, hogy a jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára.

Egy demokratikus jogállamban szükség van a joganyag és a jogi eljárások stabilitására, a változásokra való felkészüléshez megfelelő idő biztosítására, az egyértelműsége, a követhetősége és érthetősége ahhoz, hogy a természetes és jogi személyek életviszonyaikat, működésüket, magatartásukat a jog által előírtakhoz tudják igazítani, az elvárt kötelezettségeiknek eleget tudjanak tenni. A jogbiztonság követelménye azonban nemcsak az egyes normák egyértelműségét követeli meg, hanem az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek alkotmányosan a jogintézmények. Az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák tehát a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet. A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményének mind szabályozási szinten, mind a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában érvényesülnie kell.

III. Az ügy érdeme tekintetében

Az eljárásunk során megállapított és ismertetett tényállás szerint Vajdácaska Község Önkormányzatának polgármesterétől írásban kértünk tájékoztatást, aki megkeresésünkre – a sürgetés ellenére – mind ez idáig nem válaszolt.

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

Az Ajbt. 21. § (1) bekezdésének a) pontja szerint az alapvető jogok biztosa /a kiadmányozási jog alapján pedig a helyettesei is/ a vizsgálat során a vizsgált hatóságtól az általa lefolytatott eljárással, illetve az eljárás elmulasztásával kapcsolatban adatokat és felvilágosítást kérhetnek, valamint a keletkezett iratokról másolat készítését kérhetik. Ugyanezen szakasz (2) bekezdésébe azt is rögzíti, hogy az alapvető jogok biztosa megkeresésének az általa megállapított határidőn belül eleget kell tenni, és ez a határidő nem lehet rövidebb tizenöt napnál.

Az Ajbt. 25. § (1) bekezdés szerint az alapvető jogok biztosa vizsgálatainak lefolytatása, illetve a vizsgálat megtervezése érdekében a vizsgált hatóság, a vizsgált hatóság vezetője, a vizsgált hatóság felügyeleti szervének vezetője, a kért vizsgálat lefolytatására jogszabály által egyébként feljogosított szerv vezetője, valamint a vizsgált hatóság munkatársa a 21. § (1) bekezdésében meghatározott esetekben az alapvető jogok biztosával együttműködik. (2) Ha a vizsgált hatóság az együttműködéssel kapcsolatos kötelezettségét megalapozott indok nélkül nem vagy késedelmesen teljesíti, az alapvető jogok biztosa e tény jelentésében rögzíti, és azt az éves beszámolójában külön kiemeli. Vajdácaska Község Önkormányzatának polgármestere tehát a törvényen alapuló válaszadási kötelezettségének, azaz az együttműködéssel kapcsolatos kötelezettségének megalapozott indok nélkül nem tett eleget. Ez azért is súlyos probléma, mert a hozzánk forduló panaszos családja Vajdácskán él, azaz a település is érintett a vizsgált ügyben. A család tagjai a telepfelszámolási program végrehajtásának szabálytalanságai és hiányosságai miatt kerültek kiszolgáltatott helyzetbe, ezzel összefüggésben tehát valóban nem terheli közvetlen felelősség az önkormányzatot, mint ahogy a családot sem.

A Mötv. 13. § (1) bekezdésében felsorolt helyi közügyek, helyben biztosítható közfeladatok körébe tartozó – például a szociális és gyermekjóléti szolgáltatásokra, ellátásokra, a lakás- és helyiséggazdálkodásra vonatkozó – helyi önkormányzati feladatok ellátása során azonban a helyi szabályozás keretei között az érintett család számára is biztosítani kell a szükséges ellátásokat, szolgáltatásokat.

Az alapvető jogok biztosának és biztoshelyetteseinek feladatellátásához rendelt lehetséges vizsgálati módszereket az idézett jogszabályhelyek egyértelműen és kétséget kizáróan meghatározzák. Ezeknek az eljárási szabályoknak a gyakorlati érvényesülése teszi lehetővé, hogy feladat- és hatáskörünket el tudjuk látni. Amennyiben a megkeresett szerv a törvény által szabályozott formalizált eljárási szabályok alapján kiadott megkeresésre nem válaszol, akadályozza az Alaptörvényben meghatározott feladatunk ellátását, továbbá lehetetlenné válik, vagy jelentősen megnehezül az adott ügygel összefüggő körülmények felderítése és az annak eredményétől függő intézkedések megtétele.

Mindezek alapján megállapítjuk, hogy megkereséseink teljesítésének elmaradása akadályt jelentett a vizsgálatunk folytatásában, továbbá korlátozott bennünket az alkotmányos jogkörünk gyakorlásában, ezáltal a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő sérelmet okozott.

Intézkedés

A jelentésünkben megállapított, alapvető joggal összefüggő visszásság jövőbeni megelőzése érdekében,

1. az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felkérjük Vajdácaska Község Önkormányzatának polgármesterét, hogy nyújtson részletes tájékoztatást a 2015. szeptember 15-én és a 2016. február 5-én kiküldött megkereséseinkben foglaltakról, és a továbbiakban az esetleges jövőbeni megkereséseinknek a törvényben előírtak szerint tegyen eleget.

2. az Ajbt. 31. §-a alapján felkérjük a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatalt vezető kormány megbízottat, hogy a rendelkezésére álló eszközökkel élve intézkedjen annak érdekében, hogy az alapvető jogok biztosa és biztoshelyettesei megkereséseinek a vizsgált, valamint valamennyi Borsod-Abaúj-Zemplén megyében működő helyi önkormányzat határidőben és teljes körűen tegyen eleget.

Budapest, 2016. május

Székely László sk.

Szalayné Sándor Erzsébet sk.