

ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSÁNAK HIVATALA
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

20
éves

NAIH nyilvántartási szám: 40689

**Az alapvető jogok biztosa és a Magyarországon élő nemzetiségek
jogainak védelmét ellátó biztoshelyettes**

KÖZÖS JELENTÉSE

**a Miskolci Önkormányzati Rendészet által koordinált közös ellenőrzési
gyakorlatnak, a helyi lakásrendelet és a Miskolc környéki települések rendeletei
módosításának, valamint a helyi önkormányzat lakhatási feltételeket érintő egyéb
intézkedéseinek vizsgálatáról**

az AJB-1474/2014. számú ügyben

(Kapcsolódó ügyek: AJB-3268/2014., AJB-3647/2014., AJB-3649/2014., AJB-4404/2014.)

Előadó: dr. Varjú Gabriella
dr. Láposy Attila
dr. Baksa Zsuzsanna
dr. Bogárdi Dóra
dr. Fórika László
dr. Rajzinger Ágnes
dr. Sipos Beáta
dr. Szajbély Katalin
dr. Tóth László
dr. Vuk Katalin

Érintett szervek:

Miskolci Önkormányzati Rendészet
Miskolc Megyei Jogú Város Önkormányzata
Miskolci Ingatlanszolgáltató Zrt.
Miskolci Egyesített Szociális, Egészségügyi és Gyermekjóléti Intézmény
Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal
Miskolc Rendőrkapitányság
Miskolci Hőszolgáltató Kft.
Észak-magyarországi Áramszolgáltató Nyrt.

2015

Tartalom

A vizsgálat megindítása	3
Az érintett alkotmányos jogok és elvek.....	5
Az alkalmazott jogszabályok.....	6
A vizsgálat menete, módszertana.....	7
A megállapított tényállás	9
1. Miskolc város társadalmi, szociológiai helyzetképének rövid bemutatása	9
2. A Miskolci Önkormányzati Rendészet által koordinált közös hatósági ellenőrzésekkel kapcsolatos tények.....	13
2.1. A közös hatósági ellenőrzések elrendelésének indoka, előzményei, valamint a közös ellenőrzés fogalmának értelmezése	13
2.2. A közös hatósági ellenőrzéssel érintett területek (bérlakások, magáningatlanok)....	18
2.3. A közös hatósági ellenőrzéseken részt vevő hatóságok és közszolgáltatók eljárásának jogalapja	18
2.4. A közös hatósági ellenőrzések szervezése, előzetes kommunikáció az ellenőrzést végző szervek között	21
2.5. A közös hatósági ellenőrzések lefolytatásának menete és módszere	22
2.6. A közös hatósági ellenőrzések során alkalmazott intézkedések, azok jogkövetkezményei, a közös hatósági ellenőrzések utóélete, panaszok kezelése	24
3. A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság álláspontja.....	27
4. A közösségi együttélési szabályokkal kapcsolatos rendeleti szabályozást érintő tények.....	33
5. A helyi lakásrendelet módosításával és tervezett végrehajtásával kapcsolatos tények	36
6. A Miskolc környéki települések rendeleteinek módosításával kapcsolatos tények..	41
7. Az önkormányzati szociális bérlakásokkal kapcsolatos intézkedések következményei, a lakcím-bejelentéssel kapcsolatos miskolci panaszok	44
8. A gyermekek jogai védelmének kérdésével összefüggő tények	49
A vizsgálat megállapításai	50
I. A hatáskör tekintetében	50
II. Az alkotmányos alapjogok és alapelvek tekintetében	51
III. Az ügy érdeme tekintetében.....	59
1. A Miskolci Önkormányzati Rendészet koordinálta közös ellenőrzési gyakorlat	59
2. A közösségi együttélési szabályokkal kapcsolatos rendeletet érintő megállapítások ..	67
3. A Lakásrendelet módosításával és annak végrehajtásával kapcsolatos megállapítások	71
4. A Miskolc környéki rendeletek módosításával kapcsolatos megállapítások	73
5. Az önkormányzati szociális bérlakásokat érintő intézkedések következményei	75
6. A gyermekek jogainak védelmével összefüggő megállapítások	79
Összegzés	82
Intézkedések.....	84

Az alapvető jogok biztosa és a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyettes közös jelentése az AJB-1474/2014. számú ügyben

(Kapcsolódó ügyek: AJB-3268/2014., AJB-3647/2014., AJB-3649/2014., AJB-4404/2014.)

A vizsgálat megindítása

A Társaság a Szabadságjogokért (TASZ) és a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogvédő Iroda (NEKI) 2014 márciusában közös beadvánnyal fordult az alapvető jogok biztosához, amelyben **a Miskolci Önkormányzati Rendészet által koordinált és más társszervekkel együtt folytatott hatósági ellenőrzések gyakorlatával kapcsolatban fogalmaztak meg alapjogi kifogásokat.**

A jogvédő szervezetek beadványukban leírták, hogy a Miskolci Önkormányzati Rendészet a különböző hatóságokkal, illetve intézményekkel közösen végez ellenőrzéseket Miskolc szegregált lakókönyezeteiben. A panaszbeadvány szerint ezek az összevont ellenőrzések kiterjedtek a lakcímbjelentési kötelezettségre, az állattartás szabályainak betartására, a személyszállítási szerződések, a bérleti szerződések vagy a tulajdonjogot igazoló dokumentumok meglétének vizsgálatára, sor került továbbá köztisztasági, gyámhatósági, közüzemi és szociális igazgatási ellenőrzésekre is.

A panaszbeadványban szerepelt, hogy az elrendelt ellenőrzések alapvető céljaként az érintett szervek az önkormányzati vagyon védelmét jelölték meg. Az ellenőrzéseket szegregátumokban, vagy alacsony státuszú, főként roma nemzetiségű személyek által sűrűn lakott, elgettósodott utcákban, településrészekben tartották. Bizonyos helyszínekre a hatósági személyek 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 félelemkeltőnek, zaklatónak élték meg a hatósági személyek által közösen végrehajtott, esetenként visszatérő, összehangolt, razziaszerű ellenőrzéseket.

A panaszbeadvány az ellenőrzések jogi hátterével kapcsolatban azt jelezte, hogy az önkormányzati rendészeti szerv és társszervek által végzett átfogó ellenőrzések jogalapja Miskolc Megyei Jogú Város Közgyűlésének a közösségi együttélés alapvető szabályairól és ezek megszegésének jogkövetkezményeiről szóló 35/2013. (X. 1.) önkormányzati rendelete volt, a hatóságok jellemzően az ebben foglalt előírások betartását ellenőrizték. A beadványozók azt is felvetik, hogy ezen önkormányzati rendelet bizonyos rendelkezései az Alaptörvénnyel ellentétesek, alapjogot sértenek, illetve túllépnek a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 8. § (1) bekezdés b) pontjában és (2) bekezdésében, valamint a 143. § (4) bekezdés d) pontjában rögzített felhatalmazáson.

A beadvány szerint a TASZ a fentiekre hivatkozva 2013. október 25-én törvényességi vizsgálatot kérve a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal (a továbbiakban: Kormányhivatal) Törvényességi Ellenőrzési és Felügyeleti Osztályához fordult.

Tekintettel arra, hogy **a különböző jogcímenek, de közösen végzett, tömeges jellegű hatósági ellenőrzések kapcsán több alapvető alkotmányos joggal**, így különösen az emberi méltósághoz, az önrendelkezéshez és a magánélet védelméhez, a tisztességes eljáráshoz és a jogorvoslathoz való joggal, valamint az egyenlő bánásmód követelményével **összefüggő visszásság gyanúja is felmerült**, az ügyben az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (4) bekezdése alapján, az Ajbt. 1. § (2) bekezdés c) pontjában foglalt kiemelt ombudsmani jogvédelmi kötelezettségnek is eleget téve – a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyetttel közösen – a beadványozók jelzése alapján 2014 márciusában **hivatalból átfogó vizsgálatot indítottunk.**

A közös ellenőrzésekre vonatkozó hivatalbóli vizsgálat megindítását követően a TASZ újabb jelzéssel fordult hozzánk. Beadványában Miskolc Megyei Jogú Város Közgyűlése **helyi lakásrendeletének 2014. május 8-i módosítását kifogásolta, amely hátrányosan érintette az alacsony komfortfokozatú önkormányzati bérlakásokban élő, többségében roma lakosokat.** A lakásrendelet módosítása lehetővé teszi az alacsony társadalmi státuszú, mélyszegénységben élők, többnyire roma lakosok Miskolcon kívülre költöztetését. A TASZ azt kezdeményezte, hogy indítványozzuk a módosítás Alaptörvénnyel való összhangjának utólagos kontrollját és megsemmisítését az Alkotmánybíróságnál.

Emellett a panaszosok újabb jelzésükben az önkormányzati ingatlantulajdont kezelő Miskolci Ingatlan gazdálkodó Zrt. törvénysértő gyakorlatára, valamint **Miskolc Megyei Jogú Város Önkormányzatának** nemzetközi emberi jogi kötelezettségeiből fakadó **lakhatási, ellátási és gyermekvédelmi kötelezettségeire is felhívták a figyelmet.**

Ezt követően az Európai Roma Jogok Központja Alapítvány (ERRC) és az Esélyt a Hátrányos Helyzetű Gyerekeknek Alapítvány fordult közös beadvánnyal hivatalunkhoz Miskolc Megyei Jogú Város Önkormányzata lakhatási, rendőrségi és egyéb hatóságainak diszkriminatív gyakorlata miatt, mely megítélésük szerint a nemzetközi jogi kötelezettségek megsértését, valamint a miskolci roma lakosság társadalmi kirekesztését eredményezi.

Figyelemmel arra, hogy **a helyi lakásrendelet módosítása, valamint az önkormányzat kapcsolódó, lakhatási feltételekkel összefüggő egyéb intézkedései újabb alapvető jogokat** – így a szabad mozgás és a tartózkodási hely szabad megválasztásához, a tulajdonhoz való jogot, valamint a gyermeki jogokat – **érintő visszásságok gyanúját is felvetették, a hivatalból indított vizsgálatunkat e témakörökre is kiterjesztettük.**

A TASZ 2015 januárjában újabb, a miskolci lakásrendelet módosításával is összefüggő panaszbeadvánnyal fordult hozzánk. Alapjogsértőnek tartotta azokat a **Miskolc környéki településeken elfogadott helyi rendeleteket, amelyek korlátozzák – a más önkormányzat által nyújtott támogatással beköltöző hátrányos helyzetű személyek esetében – a szociális és önkormányzati ellátásokhoz, illetve az önkormányzati lakástulajdonhoz vagy bérleti joghoz jutást, valamint a közfoglalkoztatásban való részvételt.** A beadványozó kérte az ilyen jellegű önkormányzati rendeletek Alaptörvénnyel való összhangja utólagos vizsgálatának kezdeményezését. Mivel az ügyben a TASZ már fordult a Kormányhivatalhoz, kérelme nyomán érdemi választ azonban nem kapott, annak vizsgálatát is kérte, hogy a felügyeleti eljárás lassúsága, hatékonyságának hiánya önmagában nem okoz-e alapjogi visszásságot.

Tekintettel arra, hogy a jelzett önkormányzati rendeletek több alapjogi visszásság, így a törvény előtti egyenlőség és az egyenlő bánásmód követelménye sérelmének a gyanúját is felvetették, ezért a **hivatalbóli vizsgálatunkat erre a témakörre is kiterjesztettük.**

A miskolci közös hatósági ellenőrzések ombudsmani vizsgálatával összefüggésben említést kell tennünk **a sajtóban megjelent nagyszámú híryanagról** is. A cikkek többsége támogatta az átfogó ellenőrzéseket, megjelentek azonban olyan sajtóhírek is, amelyek az összevont ellenőrzések veszélyeire és hátrányaira hívták fel a figyelmet. A tudósítások ellentmondásos fogadtatásától függetlenül az ellenőrzésekkel foglalkozó sajtóhíradások jelentős hatással bírtak, és kétségkívül befolyásolták a közgondolkodást Miskolcon.

A beadványokban jelzett problémakör komplexitása és összetettsége okán, valamint arra tekintettel, hogy a vizsgálat tárgyát képező kérdések az alapvető jogok biztosa hivatalának több önálló szervezeti egységének a feladatkörét is érintették, az Alapvető Jogok Biztosa Hivatalának Szervezeti és Működési Szabályzata 28. § (1) bekezdése alapján az **AJBH munkatársaiból álló ad hoc munkacsoportot hoztunk létre, amely folyamatosan figyelemmel kísérte, koordinálta és segítette a vizsgálat lefolytatását, a közös ombudsmani jelentés összeállítását.**

Az alapjogi szempontrendszer következetes felhívása és alkalmazása mellett egyúttal szeretnénk hangsúlyozni a vizsgálati **jelentés célzott figyelemfelhívó, konstruktív kritikai jellegét**. Az átfogó vizsgálatunk során ugyanis az alapjogi visszasságok feltárása és elemzése mellett kiemelt figyelmet fordítunk azon intézkedések bemutatására, illetve lehetőségek felkutatására, amelyek tényleges, valós segítséget nyújthatnak a Miskolcon található roma szegregátumokat érintő összetett problémák hosszú távú és preventív jellegű megoldásához.

Az érintett alkotmányos jogok és elvek

- A jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „*Magyarország független, demokratikus jogállam.*”];
- A hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való jog: „*Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.*” [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés];
- Az emberi méltósághoz való jog [Alaptörvény II. cikk: „*Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz.*”];
- Az egyenlő bánásmód követelménye [Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdés: „*Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.*”];
- Az esélyegyenlőség előmozdításának követelménye [Alaptörvény XV. cikk (4) bekezdés: „*Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti.*”];
- A jogorvoslathoz való jog [Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdés: „*Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.*”];
- A magánélet védelméhez való jog [Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdés: „*Mindenkinek joga van ahhoz, hogy magán- és családi életét, otthonát, kapcsolattartását és jó hírnevét tiszteletben tartsák.*”];
- A tulajdonhoz való jog [Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdés: „*Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez.*”];
- A személyes adatok védelméhez való jog [Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdés: „*Mindenkinek joga van személyes adatai védelméhez, valamint a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez.*”];
- 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.*”)
- 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.*”].

Az alkalmazott jogszabályok

- az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény (Ebktv.);
- a közterület-felügyeletről szóló 1999. évi LXIII. törvény (Kftv.);
- a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (Rtv.);
- a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (Gyvt.);
- a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény (Nytv.);
- a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (Szocvt.);
- a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.);
- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.);
- a 2012. évi CXX. törvény az egyes rendészeti feladatokat ellátó személyek tevékenységéről, valamint egyes törvényeknek az iskolakerülés elleni fellépést biztosító módosításáról (Rendészeti törvény);
- az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (Info tv.);
- a távhőszolgáltatásról szóló 2005. évi XVIII. törvény (Tszt.);
- a villamos energiáról szóló 2007. évi LXXXVI. törvény (Vet.);
- a lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény (Ltv.);
- a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény (Nkt.)
- a gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról szóló 149/1997. (IX. 10.) Korm. rendelet (Gyer.);
- a fővárosi és megyei kormányhivatalokról szóló 288/2010. (XII. 21.) Korm. rendelet;
- a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény végrehajtásáról szóló 146/1993. (X. 26.) Korm. rendelet (Nytv. vhr.);
- a távhőszolgáltatásról szóló 2005. évi XVIII. törvény végrehajtásáról szóló 157/2005. (VIII. 15.) Korm. rendelet (Tszt. Kormr.);
- a villamos energiáról szóló 2007. évi LXXXVI. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 273/2007. (X. 19.) Korm. rendelet (Vet. Vhr.);
- a veszettség elleni védekezés részletes szabályairól szóló 164/2008. (XII. 20.) FVM rendelet
- Miskolc Megyei Jogú Város Közgyűlésének 35/2013. (X. 1.) önkormányzati rendelete a közösségi együttélés alapvető szabályairól és ezek megszegésének jogkövetkezményeiről (Ör.)
- Miskolc Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének a lakások bérletéről szóló 25/2006. (VII. 12.) önkormányzati rendelete (Lakásrendelet);
- Miskolc Megyei Jogú Város Önkormányzatának 22/2010. (VI. 30.) számú rendelete a pénzügyi és természetben nyújtott szociális ellátások helyi szabályairól (Szoc. rendelet)

A vizsgálat menete, módszertana

Az összevont, közös hatósági ellenőrzések gyakorlatával kapcsolatban indított hivatalbóli ombudsmani vizsgálat keretében **elsőként Miskolc Megyei Jogú Város jegyzőjét, a Borsod-Abaúj-Zemplén Megye Kormányhivatalát vezető kormány megbízottat, valamint a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (a továbbiakban: NAIH) elnökét kerestük meg.** A NAIH elnöke az ügy adatvédelmi jellegű aggályai miatt hivatalból önálló vizsgálatot indított, amelyről részletes tájékoztatást nyújtott számunkra. Az adatvédelmi vizsgálat részleteit a jelentésünk későbbi fejezetében mutatjuk be.

Ahogy azt már jeleztük, a Hivatalunkhoz érkezett további megkeresések alapján a vizsgálatunk hatóköre folyamatosan bővült, a kiindulópontként felvetett **közös hatósági ellenőrzés** áttekintését a későbbiekben kiterjesztettük a **miskolci helyi lakásrendelet módosítására**, majd a helyszíni vizsgálatkor az **önkormányzat kapcsolódó, lakhatási feltételeket érintő intézkedéseire**, végül a **Miskolc környéki helyi rendeletek módosítására** is.

2014 júliusában a panaszokkal kapcsolatos háttérhelyzet megismerése érdekében a **nemzetiségi biztoshelyettes több jogvédő civil szervezet képviselőjét fogadta** személyesen. A megbeszélésen a jogvédő szervezetek munkatársai elmondták a tapasztalataikat és az észrevételeiket a miskolci eseményekkel kapcsolatban, illetve ígéretet tettek a rendelkezésükre álló dokumentumok, videók és újságcikkek későbbi megküldésére.

A rendelkezésünkre álló információk alapján felmerült annak a szükségessége is, hogy a vizsgált területekre, kérdéskörökre vonatkozó adatok, információk és körülmények széles körű, hiteles megismerése és feltárása érdekében munkatársaink az Ajbt. 21. § (1) bekezdés d) pontjában foglalt felhatalmazás alapján **helyszíni vizsgálat keretében Miskolc városában tájékozódjanak.** A **2014. július 28-án és 29-én** megtartott helyszíni vizsgálatunk alapvető célja az ellentmondásos helyzet elemzése érdekében minél több adat és információ beszerzése volt. Munkatársaink a helyszíni vizsgálat alkalmával emellett személyes szakmai benyomást szerezhettek az érintett családok helyzetéről, és megismerhették a vizsgált hatóságok, valamint szervek véleményét, álláspontját a Miskolcon kialakult folyamatokról.

A helyszíni vizsgálatunk során munkatársaink **elsőként Miskolc Megyei Jogú Város Roma Nemzetiségi Önkormányzatának** elnökével és képviselőivel egyeztettek.

Az érdekképviselői szerv meghallgatása mellett kiemelt fontosságú volt a **szegregált lakóköznyezetben élő, érintett állampolgárokkal való személyes találkozás.** Kollégáink három szegregátum területén (**a Számozott utcákban, Bábonybércen és az Avas lakótelep** néhány elsősorban hátrányos helyzetű emberek által lakott tömbházában) végeztek helyszíni vizsgálatot. Olyan családokat kerestek meg, ahol a hatóságok korábban közös ellenőrzéseket tartottak, de más reprezentatív jellegű szempontokat (nagycsaládosok, jelentős tartozást felhalmozók, súlyos szociális helyzetűek, önkormányzati bérleményben vagy magántulajdonú ingatlanban élő lakosok) is figyelembe vettek a megkérdezett családok kiválasztásánál.

Munkatársaink emellett ellátogattak **Miskolc Rendőrkapitányságra, a Miskolci Ingatlan gazdálkodó Zrt.-hez, a Miskolci Hőszolgáltató Kft.-hez, a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatalhoz, a Miskolci Önkormányzati Rendészethez, a Miskolc Megyei Jogú Város Önkormányzatához, valamint a Miskolci Egyesített Szociális, Egészségügyi és Gyermekjóléti Intézménybe.** A helyszíni vizsgálatunk keretében a közös ellenőrzéseken részt vevő szervek vezetőinek, illetve az ellenőrzéseket konkrétan is végző munkatársaiknak a meghallgatására került sor.

A helyszíni vizsgálat során világossá vált, hogy **további adatok, információk és dokumentumok bekérése indokolt, ezért írásban is megkerestük a fentiekben felsorolt hatóságokat és közszolgáltatókat.**

Az összevont, közös ellenőrzésekről, az abban vállalt saját szerepköréről részletes tájékoztatást kértünk írásban az **Észak-Magyarországi Áramszolgáltató Nyrt.-től** is, tekintettel arra, hogy a helyszíni vizsgálatunk során a szolgáltató képviselőjével nem lehetett közvetlenül egyeztetni. A jelentésben ÉMÁSZ alatt ÉMÁSZ Hálózat Kft. értendő, amely a szolgáltató leányvállalataként az ellenőrzéseket végezte.

A 2014. augusztus elején megkeresett szervek közül a helyszíni vizsgálatot követően írásban bekért információk, dokumentumok megküldési határidejére vonatkozóan Miskolc Megyei Jogú Város Önkormányzata a helyi önkormányzati választások előkészítési feladataira hivatkozva kétszer, a Miskolci Önkormányzati Rendészet kétszer, a Miskolci Hőszolgáltató Kft. egyszer, a Miskolci Ingatlan gazdálkodó Zrt. szintén egyszer kért határidő-módosítást, amelyekhez minden esetben hozzájárultunk.

A megkeresett hatóságoktól és szolgáltatóktól az utolsó válaszlevél 2015 áprilisában érkezett a hivatalunkba.

Eljárásunk menetének pontos megismerhetősége érdekében részletes dokumentum- és eseményjegyzéket készítettünk, amely kronológiai sorrendben rögzít minden beérkező és kimenő levelet, személyes egyeztetést, valamint a helyszíni vizsgálat időpontját. A jegyzék a jelentés 1. számú mellékletében tekinthető meg.

A helyszíni vizsgálatunkat követően **bekért dokumentumok adatait minden esetben a 2014. június 10-én kelt jegyzői válaszlevél 1. számú mellékletében összesített adatokkal vetettük össze, amely a 2013. április 1. és 2014. április 17. közötti időszakban megtartott, közös ellenőrzések legfontosabb információit rögzítette.**

A jegyző által megküldött kimutatásban összesítés nélkül, helyszínenként tüntették fel a közös ellenőrzések időpontját, az ellenőrzésen részt vevő hatóságok és közszolgáltatók nevét, az ellenőrzés alá vont ingatlanok, személyek, kiskorúak számát, valamint a hatóságok által kezdeményezett intézkedéseket. A jegyző által megküldött ellenőrzésekre vonatkozó kimutatás, valamint a később eljuttatott dokumentumok összehasonlításakor elsődlegesen nem a konkrét szám adatok összevetésére, hanem az egyes alapjogi aspektusú megállapításaink megtételéhez nélkülözhetetlen arányok és a tendenciák meghatározására törekedtünk. Elkerülendőnek tartottuk és tartjuk ugyanis a konkrét szám adatok körüli viták kialakulását: meggyőződésünk, hogy a dokumentumok elemzése alapján a legfontosabb arányszámok érdemben mutatják be a vizsgálat során tapasztalt jelenségeket, folyamatokat.

Módszertani szempontból említést érdemel továbbá két, a vizsgálatunkhoz szorosan kapcsolódó találkozó is. **2014. szeptember 11-én a nemzetiségi biztoshelyettes fogadta a Magyar Máltai Szeretetszolgálat alelnökét**, aki részletes tájékoztatást adott Miskolc város három szegregált lakókörnyezetében (így különösen a Lyukóvölgyben, a Számozott utcákban és az Avas lakótelepen) folyó tevékenységükről.

2014. szeptember 16-án Miskolc Megyei Jogú Város Roma Nemzetiségi Önkormányzatának elnöke és alelnöke, valamint a Roma Polgárjogi Alapítvány Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei elnöke személyesen keresték fel a nemzetiségi biztoshelyettest. A megbeszélés minden vizsgált témakört érintett, de legnagyobb problémaként a Számozott utcákban élő roma állampolgárok lakhatását érintő helyi önkormányzati intézkedéseket, az időközben megnövekedett számú kilakoltatásokat emelték ki.

Figyelemmel a beérkezett nagy mennyiségű iratanyagra és a vizsgálat komplexitására a tényállás rögzítése során **az írásos információkat, valamint a helyszíni vizsgálatunk során feltárt tényeket tematikus egységekben összegeztük**, nem pedig szervek és hatóságok szerinti bontásban.

A megállapított tényállás

1. Miskolc város társadalmi, szociológiai helyzetképének rövid bemutatása

A tényállás hiteles megállapításához elengedhetetlenül szükségesnek tartottuk Miskolc társadalmi környezetének és szociológiai helyzetképének rövid áttekintését. A város legfőbb jellemzőinek bemutatásához **az Önkormányzat Helyi Esélyegyenlőségi Programjának (HEP) és Integrált Városfejlesztési Stratégiájának (IVS), valamint az új Integrált Településfejlesztési Stratégiájának (ITS) az adatait és megállapításait használtuk fel.**

A HEP-ből, az IVS-ből és az új ITS-ből kiemelt mondatok maguk is utalnak a feltárt problémákra és a tervezett beavatkozási, fejlesztési lehetőségek irányaira. A jelentésünk megállapításaival való későbbi összevethetőség érdekében felidézünk e dokumentumok releváns részeit.

Miskolc az észak-magyarországi régió közigazgatási, gazdasági, oktatási, tudományos központja, Borsod-Abaúj-Zemplén megye székhelye. Bár a köztudatban az él, hogy gazdaságának a szocialista évtizedek nagyarányú iparosítása adta a legnagyobb lendületet, az ipar, a kohászat már több évszázados múltra tekint vissza. A város nehézipari központtá fejlődése az 1980-as években tetőzött, lakossága ekkor több mint 200 000 fő volt, a munkaképes korúak több mint kétharmadának a nehézipari cégek adtak munkát.

A rendszerváltás utáni gazdasági visszaesés Észak-Magyarország iparvárosait érintette a legsúlyosabban, a munkanélküliségi ráta az egyik legmagasabb lett az országban. **Miskolc lakónépessége 2007-2011 között 4 273 fővel fogyatkozott, ami 2,5 %-os csökkenést jelentett. A 2000-es évek elejére az átalakulás nagyjából befejeződött, és a város túljutott a gazdasági mélypontra.** Nőtt a szolgáltató szektor jelentősége, nemzetközi nagyvállalatok, hipermarketek jelentek meg a térségben. A városvezetés tudatosan igyekezett erősíteni Miskolc sokáig elhanyagolt idegenforgalmi és kulturális szerepét.

A HEP-ben a szegénység, depriváció kérdéskörével külön is foglalkoznak. A Programban utalnak a KSH és a TÁRKI kutatásaira, melyek szerint a keleti országrészben háromszor annyi szegény ember él, mint Közép-Magyarországon, és a szegénységi kockázat nő a gyerekszám emelkedésével.

Egy 2002-ben megjelent tanulmány¹ kimutatta, hogy országos szinten **a romák szegénységi rátája hétszerese, a tartós szegénységet nézve több mint tízszerese a nem romákénak.** A romák több mint fele tartósan szegény, de a tartósan szegények háromötöde nem roma származású, a nemzetiségi hovatartozás tehát nem jelent egyértelműen szegénységet.

A HEP szerint **a szegénységgel a kirekesztés mindig együtt járt.** A lakhatási kirekesztés legtöbbször spontán folyamatok eredménye, ritkábban, de mégsem példa nélkül, irányított folyamat. Miskolcon a szegények lakta szegregátumoknak több száz évre visszamenő történelme tárható fel, amely szerves előzménye a mai állapotoknak.

A felszámolt szegregátumok lakossága gyakran más, szegények lakta terület népességét növeli. Azaz az elkülönülés, mint jelenség, nem szűnik meg, a felszámolt szegregátumok helyett újak keletkeznek. Lyukóvölgy annak az országosan jelenlévő és erősödő folyamatnak a legmarkánsabb példája, amelyben a lakosság a belterületi megélhetési nehézségekre külterületre való költözéssel reagál. Az említett dokumentumok szerint mintegy 3500-4000 fős heterogén, de jelentős arányban mélyszegénységben élő népesség lakja a völgyet.

¹ Spéder Zsolt (szerk): *Demográfiai folyamatok és társadalmi környezet. Gyorsjelentés.* KSH-Népességtudományi Intézet. Budapest, 2002.

A HEP-ben említik egy 2006-ban készült vizsgálat² adatait, mely szerint a miskolci szegregált telepen élők átlagéletkora 42,3 év (legmagasabb a 30-39 évesek száma 3 vagy annál több gyerekkel).

A felmérés szerint az itt lakó felnőtt lakosság 65%-ának maximum általános iskolai végzettsége van, a bejelentett munkával nem rendelkezők aránya 83%. A díjhátralékkal, tartozással rendelkezők aránya az itt élők körében magas, 83%-os.

Miskolc Megyei Jogú Város Önkormányzata a 2013-2018 közötti időszakra megalkotott Helyi Esélyegyenlőségi Programja keretében célul tűzi ki a kiemelten hátrányos helyzetű társadalmi csoportok, mélyszegénységben élők és romák, a gyermekek, a nők, az idősek és a fogyatékos személyek lehetőségeinek, helyzetének javítását. A HEP célja továbbá a szegénység, a szociális kirekesztődés újratermelődésének megakadályozása és a hátrányos helyzetű csoportok társadalmi-gazdasági javakhoz történő egyenlő esélyű hozzáféréseinek javítása, a társadalmi összetartozás erősítése.

A HEP kiemeli a szegregációval veszélyeztetett programok közül a Lyukóvölgyben halmozottan jelentkező hátrányok felszámolása, enyhítése érdekében szociális, közösségfejlesztési, oktatási, egészségügyi, képzési és foglalkoztatási elemeket tartalmazó komplex programot, amely a Türr István Képző és Kutató Intézettel, valamint a Regionális Civil Központ Alapítvánnyal konzorciumi partnerségben indult. A beavatkozás alapja a célterületen zajló aktív, állandó (settlement típusú) szociális munka, és a célcsoport, valamint a helyi közösség minél teljesebb bevonása a fejlesztési folyamatokba. A beavatkozás komplexitása a különböző ágazatokban tevékenykedő (oktatási és nevelési intézmények, egészségügyi ellátórendszer, szociális és gyermekjóléti ellátórendszer, egyházak, civil szervezetek, roma nemzetiségi önkormányzat stb.) szakemberek munkájának összehangolását teszi szükségessé.

A 2008-ban elfogadott Integrált Városfejlesztési Stratégia Antiszegregációs Terve 18 szegregátumot sorol fel Miskolc városában³, amelyek a következők:

- Tatárdomb
- Puskin u.
- Miskolctapolca-kőfejtő
- Csermőkei út – Mésztelep
- Mura utca
- Számozott utcák – (Tizenegyedik u. - Ballagi u. - Andrássy u. - Hatodik u. - Vasgyári újtelep - sportpálya)
- Számozott utcák II. ütem – (Első u. - Negyedik u. - Hatodik u. - névtelen u.)
- Vasgyári út
- Tatár u.
- Békeszálló telep- Muszkás telep
- Kalló u.
- Nagyavas
- Gizella u.
- Tetemvár
- Álmos u.
- Szondi telep
- Bábonyibérc
- Vikend telep

² HEP 42. oldal – Rónaszéki és társai

³ Az IVS adatait összegezve 2007. december 31-én a 18 szegregátumban az állandó népesség száma 4893 fő, a lakónépesség száma pedig 5351 fő volt, ebből a 0-14 éves korúak aránya megközelítette a 30 százalékot.

Az Antiszegregációs Terv hangsúlyozza, hogy a gettósodott területek részleges vagy ad-hoc beavatkozásokkal nem kezelhetők. Területi alapú beavatkozásokat kell tervezni, melyek elsődleges eszköze az alacsony státuszú népesség szétköltöztetése, a gettó felszámolása, a területi koncentráció csökkentése, magasabb státuszú csoportok területre vonzása. Ezzel párhuzamosan **pozitív irányú változás csak a társadalmi integrációt, reintegrációt szolgáló komplex eszközök – munkaerőpiac, oktatás, szociális hozzáférés, társadalmi kirekesztettség csökkentése – következetes, hosszú távú, fókuszált alkalmazásától várható**, az eddigi hazai és külföldi tapasztalatok bizonyossága szerint is.

Az antiszegregációs terv további célja az alacsony státuszú, főleg roma lakosság társadalmi, gazdasági integrációjának megteremtése, az életkörülményeik javítása, a közszolgáltatásokhoz való hozzáférés javítása, valamint a romák és nem romák életkörülményei között kialakult szakadék csökkentése, hosszú távon való megszüntetése.

Miskolc Megyei Jogú Város Közgyűlése 2014. február 13-án elfogadta Miskolc 2030-ig szóló fejlesztési koncepcióját. Ennek alapján kezdődött el a város 2014-2020 közötti fejlesztési stratégiájának (Integrált Településfejlesztési Stratégia, ITS) az összeállítása. **Miskolc Megyei Jogú Város Közgyűlése 2014. szeptember 18. napján tartott ülésén jóváhagyta Miskolc Megyei Jogú Város új Integrált Településfejlesztési Stratégiáját.**

A stratégia részét képező antiszegregációs program a KSH szegregációs adatbázisát veszi alapul (a KSH szegregátumnak tekinti a fizikailag egybefüggő, minimum egy háztömbből, négy utca vagy közterület között elhelyezkedő ingatlanokból álló településrészt, ahol a szegregációs index értéke eléri az 50%-ot).

A KSH a 2011. évi állapotnak megfelelően Miskolcon 13 szegregátumot határolt le⁴, amelyek a következők:

Vikend telep
Szondi György u.
Álmos u.
Hadirokkantak útja
Tetemvár
Bábonyibérc
Muszkás telep
Békeszálló telep
Számozott utcák
Puskin u.
Várhegy u.
Lyukóbánya,
Lyukóvölgy

A szegregátumok száma tehát 2008-hoz képest (az ott élők alacsony lélekszáma miatt) csökkent (Tatárdomb, Csermőkei út- Mésztelep, Mura utca, Tatár út). Az Álmos utca, a Kassai utca, a Zombori utca és a Huszár utca által határolt szegregátum a KSH 2011. évi nyilvántartásában ugyan szerepelt, de azóta már felszámolták. A város 13 szegregátumából kettő külterületi (Lyukóbánya, Lyukóvölgy), a többi pedig belterületi. Kiemelendő, hogy a Nagyavast az új ITS önálló szegregátumént már nem tünteti fel, bár a helyszíni vizsgálat tapasztalatai szerint a lakótelepen több lakótömbben is élnek szinte kizárólagosan hátrányos helyzetű, köztük nagyszámban roma családok.

Az ITS-ben rögzített városfejlesztési cél, hogy Miskolc belterületén megszűnjenek az emberhez méltatlan lakhatási körülmények, melyek elsősorban a szegregátumokra jellemzőek, és közbiztonsági, közegészségügyi és városüzemeltetési szempontból is komoly veszélyforrásokat rejtenek.

⁴ A KSH 2011. évi népszámlálási adatai alapján Miskolc belterületén 2470 fő, külterületén 2481 fő élt szegregátumban, összességében a város lakosságának 3%-a.

Az ITS hangsúlyozza, hogy a szegregációs folyamatok kezelése többirányú, egymást segítő folyamat kell, hogy legyen, így:

- a foglalkoztatás javítása,
- korai szocializáció és oktatás,
- a felzárkózásban előrehaladók célzott támogatása,
- hálózatosodás, önkormányzati területfelelősi rendszer bevezetése,
- az életveszélyes, gazdaságosan fel nem újítható épületek felszámolása,
- jogszabályi változtatások.

Egyidejűleg kell foglalkozni a szegregáció mérséklésével és a kiváltó okok megszüntetésével, a feladat tehát komplex jellegű.

A fejlesztések szegregációs hatásának kivédésére az ITS-ben többek között a következő intézkedéseket javasolták:

- **A szegregátumok felszámolása, az ott élők helyzetének érdemi megváltoztatása hosszú, időigényes folyamat.** Az integráció első lépése a szocializációs szempontú felzárkóztatás kell, hogy legyen, e nélkül az integráció nem járhat sikerrel.
- A szegregátumok fizikai felszámolása (bontás) nem oldja meg a szegregátumról szegregátumra vándorló emberek problémáit. **Fennáll a veszélye annak, hogy adott szegregátumban az épületek lebontása esetén egy másik szegregátum indul növekedésnek** (pl.: ez történt Lyukóvölgy-Lyukóbánya területén, ahová az utóbbi években megnőtt az illegális beköltözések száma, így egy városrésznyi ember él szegregátumban, integrációjuk nehezebbé és forrásigénye nagyobbá vált).
- **Miskolc anyagi forrásai egyedül nem elegendők a város bel- és külterületén élő hátrányos helyzetű családok integrációjához szükséges lépések megtételéhez.** Országos és uniós forrásokra, civil szervezetek (Máltai Szeretetszolgálat) és az egyházak bevonására (pl.: aktív tevékenységet vállaló szerzetesrendek) van szükség.
- Az elmúlt évek erőfeszítéseinek eredményeként elindult pozitív változások nem elégségesek, **további lépésekre van szükség**, ezek szegregátumként felsorolva az ITS „Beavatkozás javasolt irányai” című bekezdésében kerültek részletezésre.
- **Hosszú távon kiemelten kell kezelni a gyermekek szocializációját és oktatását.** A felzárkóztatás annál eredményesebb, minél fiatalabb korban kezdődik. A szegregátumokban működő alapintézmények (bölcsőde, óvoda, Biztos kezdet ház) segítik a későbbi integrációt. Az intézmények igénybevétele alapvetően függ az elérhetőségüktől. A felzárkóztatás/felzárkózás segítése magas humán erőforrás igényű, a személyes kapcsolat és bizalom kialakításának ugyanolyan szerepe van benne, mint a módszertannak.
- **Nagyon fontos a szegregátumban élő emberekkel foglalkozó munkatársak pszichés alkalmasságának, attitűdjének felmérése, továbbá rendszeres szakmai továbbképzésük és felkészítésük.** A szakemberek magas fluktuációja a programok szempontjából fontos személyes kapcsolatokat és bizalmat veszélyeztet.

A 2008. évi IVS és az új, 2014. évi ITS, valamint a HEP-ben megfogalmazott fejlesztési irányokhoz, feladatokhoz kapcsolódóan rákérdeztünk a helyi önkormányzatnál, hogy a Miskolcon található szegregátumok felszámolása érdekében az elmúlt öt évben milyen európai uniós és állami támogatású programok indultak a városban. **A jegyző 2014. szeptember 26-án kelt levelében arról tájékoztattott, hogy a miskolci szegregátumok felszámolása érdekében az elmúlt öt évben nem került megvalósításra semmilyen európai uniós, vagy állami támogatású program, illetve projekt.** Kizárólag szegregált lakókörnyezetben élők felzárkóztatására, környezetrendezésre, közösségi ház építésére vonatkozóan valósítottak meg programokat (pl.: "Lyukó Közösségi Ház építése", "Szegregált lakókörnyezetben élők felzárkóztatását segítő komplex program", "Szociális célú városrehabilitáció Miskolc Avas-dél akcióterületen" c. projektek).

Külön említést érdemel a Magyar Máltai Szeretetszolgálat Miskolc városában folytatott tevékenysége. Az Önkormányzat felkérésére 2014-ben kezdte meg **Jelenlét programját** Miskolcon az Avasi lakótelep kijelölt társasházaiban, a Lyukóvölgyben és a Számozott utcákban. A program legfontosabb eleme az állandó jelenlét tényleges biztosítása, ezért a szervezet irodái, illetve közösségi központjai az adott telep egyik lakásában találhatóak, könnyű megközelíthetőséget biztosítva a segítségre szorulóknak számára. A támogatási megállapodás alapján a városvezetés a hosszú távú helyszíni munkához elengedhetetlen közösségi tereket, infrastrukturális eszközöket adott a szervezet kezelésébe, valamint a programok beindítását segítő anyagi támogatást is nyújtott. Valamennyi helyszínen komplex programokról van szó, amelyek a felmerülő szociális problémákra ad hoc lépések helyett hosszú távú, fenntartható megoldási stratégiát kívánnak kidolgozni.

2. A Miskolci Önkormányzati Rendészet által koordinált közös hatósági ellenőrzésekkel kapcsolatos tények

2.1. A közös hatósági ellenőrzések elrendelésének indoka, előzményei, valamint a közös ellenőrzés fogalmának értelmezése

A hatósági ellenőrzésekkel összefüggésekben **elsőként az összevont, közös ellenőrzések fogalmát, az ellenőrzések elindításának indokait és előzményeit kívántuk tisztázni.** A vizsgálat során írásban, majd a helyszíni látogatások során munkatársaim szóban is rákérdeztek arra, hogy az állampolgároknak, illetve az ellenőrzést végző szervezeteknek a tudomása szerint mi volt az átfogó, közös ellenőrzések elrendelésének az oka és célja, ki és mikor döntött azok megindításáról, ezen túlmenően pedig próbáltuk a közös, összevont, átfogó jellegű ellenőrzések jogi hátterét, fogalmát is tisztázni.

Miskolc Megyei Jogú Város Önkormányzatának (a továbbiakban: Önkormányzat) jegyzője a 2014. június 10-én kelt levelében a jelzett ellenőrzésekhez kapcsolódóan kiemelte a Miskolci Önkormányzati Rendészet (a továbbiakban: MÖR) szerepkörét. Az ellenőrzések **legfontosabb céljaként a közterület-felügyelet jogszabályban meghatározott alapfeladatai közül az önkormányzati tulajdonban lévő lakások vagyónvédelmének biztosítását jelölte meg:** ezekben a lakásokban a Miskolci Ingatlanszolgáltató Zrt. (a továbbiakban: MIK Zrt.) és a bérlő közötti szerződés betartásának érdekében a lakcímbjelentési kötelezettség, a személyszállítási szerződések és az állattartási szabályok betartásának ellenőrzése történt.

A jegyző válasza szerint a MÖR munkatársai több esetben kizárólag a társszervek kérésének eleget téve vettek részt az általuk végzett ellenőrzéseken: segítséget nyújtottak az ellenőrzési célpontok felkutatásában és biztosították a társszervek munkatársainak testi épségét, zavartalan munkavégzését. A jegyzői válaszelel *„a társszervek együttműködésével közösen végzett eseti ellenőrzések a jelenlegi mértékű szervezettséggel történő”* végrehajtásának kezdeteként 2013. április 1-jét, a MÖR megalakulását említi.⁵

A jegyző 2014. június 10-i levelében mindazonáltal rögzíti, hogy **összevont, közös hatósági ellenőrzések nem voltak:** *„előre megtervezett útvonal szerint haladó, közös hatósági ellenőrzések megszervezésére, illetve lebonyolítására egy alkalommal sem került sor”.*

A jegyző a levelében arra is utalt, hogy összevont ellenőrzést a fővárosi és megyei kormányhivatalokról szóló 288/2010. (XII. 21.) Korm. rendelet 6/B. §-a alapján csak fővárosi, megyei kormányhivatalok szakigazgatási szervei tarthatnak.

⁵ A helyszíni vizsgálatunkon több alkalommal is elhangzott, hogy a közös ellenőrzésekre a korábbi évek során is volt példa, ezt támasztja alá az alábbi felvétel: <http://old.minap.hu/mivid.php?ext.a33048>.

A MÖR a Kftv. 23. § (1) bekezdése értelmében összevont ellenőrzést nem végez, közterület-felügyeletet ellátó szerv esetében ez fogalmilag kizárt, hiszen a Ket. erre eleve nem is ad lehetőséget.

A Miskolcon folyó **közös ellenőrzésekkel** kapcsolatban a jegyző tehát hangsúlyozta, hogy azok **eseti jellegűek voltak, nem tervszerűen kerültek végrehajtásra, az egyes ellenőrzést végző szervek jogi értelemben külön-külön, saját feladat- és hatáskörükben jártak el. Nem vitatta azonban az egyidejűleg lezajló ellenőrzések tényét.**

A 2013 áprilisa óta rendszeressé vált ellenőrzések konkrét előzményeként az aljegyző a helyszíni meghallgatásán nem tudott beszámolni a MÖR részére előzetesen megküldött önkormányzati utasítás vagy elvárás megfogalmazásáról, a gyakorlatot azonban személy szerint helyesnek tartotta.

A helyszíni vizsgálatunkon folytatott beszélgetés során arra a kérdésre, hogy **a helyi közszolgáltatók közös ellenőrzésekbe történő bevonását mi indokolta**, illetve van-e tudomásuk az ellenőrzéseken való jelenlétükről, az aljegyző nem adott konkrét választ. A Szociális Osztály munkatársa, aki maga is részt vett közös ellenőrzéseken, elmondta, hogy előfordult, hogy alkalmanként találkozott például az ÉMÁSZ ellenőreivel.

Az ellenőrzési gyakorlat előzményeként és indokaként az aljegyző azt mondta el, hogy rendszeresen érkeztek és érkeznek panaszok, lakossági, illetve képviselői bejelentések egy-egy terület, akár konkrét személy vizsgálatára vonatkozóan, amelyeknek az ellenőrzése egyszerre több hatóság fellépését is igényelheti.

A jegyző a 2014. június 10-i levelében ezzel egybehangzóan azt hangsúlyozta, hogy az **egyes külön-külön hatáskörben végzett, egyidejűleg lezajló ellenőrzések elrendelésére állampolgári és különböző szervezetek részéről érkező bejelentések alapján kerül és került sor.**

A helyszíni vizsgálatunk során ugyanakkor az aljegyző részéről elhangzott, hogy **a beérkező panaszok és a lefolytatott ellenőrzések számát egybevetve, nem minden esetben vezethető vissza a panasz egy konkrét személy ellenőrzésére.** Ennek következtében felmerült, hogy **preventív jellegű ellenőrzési gyakorlatról** van-e szó. Ezzel összefüggésben az aljegyző azt is megjegyezte, hogy a MÖR megalakulása óta folytatott vizsgálatok hoztak eredményeket, azokat a lakosság jelentős része támogatta.

A bekért dokumentumok feldolgozása során **elemeztük a jegyző által 2014. október 14-én megküldött levél 1. pontjának mellékleteit**, azaz a Polgármesteri Hivatal rendelkezésére álló valamennyi állampolgári, képviselői beadvány, jelzés, panasz másolatát, amelyek nyomán ellenőrzések lefolytatására kerülhetett sor az érintett területeken. A rendelkezésünkre bocsájtott közel 60 panasz kétharmadát a Polgármesteri Hivatalnak, egyharmadát közvetlenül a polgármesternek címezték meg.⁶ Ezek közül 6 panasz a vizsgált időszakot követően került benyújtásra.

⁶ A bejelentések csoportosítása a beadványozó személye szerint:

- a beadványok közel egyharmada önkormányzati képviselői jelzés volt, amelyet közvetlenül a polgármesternek juttattak el;
- a MIK Zrt.-n keresztül egy darab leromlott állagú lakások, együttélés szabályainak be nem tartása, kutyatartás miatti panasz érkezett;
- a MÖR korábbi, 2014.03.22-i ellenőrzése során készült adat és cselekményrögzítő lap alapján egy darab panasz érkezett kutyatartás, lakcím bejelentési kötelezettség be nem tartása, gazonos ingatlan miatt;
- a BAZ Megyei Kormányhivatal Miskolci Járási Hivatala Népegészségügyi Intézete áttett egy darab állattartást kifogásoló panaszt;
- a panaszok kétharmada konkrét lakóközösségek, helyi lakosok bejelentése volt.

A becsatolt panaszok zöme konkrét személy, hely, terület ellenőrzését kérő állampolgári panasz ugyan, de **inkább a vendéglátóhelyek, boltok körüli zajpanaszokra, garázdaságra utalnak**, míg az önkormányzati és hatósági szervektől érkező, szintén konkrét jelzések határozottan a közös hatósági ellenőrzéssel érintett területekre vonatkoznak, és több hatóság hatáskörébe tartozó problémakörre irányítják a figyelmet.⁷

A panaszokban közel tíz esetben hivatkoznak kifejezetten vagy indirekt módon az érintettek roma származására („dolgos cigány” elhagyott ingatlanát foglalták el jogcím nélkül, segélyekből élés, „batyus társaság” ellenőrzése, „fészekrakós” család, „kisebbség által lakott rész”).

Az említett bejelentéseket, panaszokat összevetettük a jegyző 2014. június 10-én megküldött összesített adatokról szóló kimutatásával. E szerint a 2013. április 15. és 2014. április 17. közötti időszakban tartott 55 ellenőrzés megközelítően fele érintette a bejelentésekben, panaszokban megjelölt területeket, **de csak 9 esetben találtunk közvetlen idő- és térbeli kapcsolatot a bejelentésekben szereplő panaszok és az azokat követően szervezett, esetlegesen azokhoz is kapcsolódó közös ellenőrzések között.**

Az aljegyző a közös ellenőrzések indokaként elmondta, hogy korábban a közbiztonság és a közrend megteremtése érdekében lefolytatott ellenőrzések során felmerült olyan helyzet és esemény, amely több hatóság hatáskörébe is tartozott volna. Ezért célszerűbbnek tűnt kialakítani a közösen folytatott ellenőrzések gyakorlatát, ahol a jelenlévő hatóságok egyszerre intézkedhetnek egy-egy észlelt szabálytalanság esetén. Például egy problémás területen több hatóság külön-külön eljárva, de egyszerre, egy időben tudja kezelni az összetett problémákat.

A közös ellenőrzéseken résztvevő szervek a helyszíni vizsgálatunk során eltérő módon értelmezték a közös, eseti ellenőrzés célját, fogalmát, illetve a saját szerepüket:

- A **Miskolci Rendőrkapitányság vezetője** a helyszíni vizsgálatunk során a közös ellenőrzésekkel kapcsolatban elmondta, hogy véleménye szerint azok szervezését az országosan elrendelt közbiztonsági programon túl helyi érdekek is motiválják. Az Önkormányzatot gyakran támadják a közbiztonság betartásának hiányosságai miatt. A rendőrkapitány hangsúlyozta a 2013. április 1. és 2014. július 1. közötti időszak ellenőrzéseivel kapcsolatban, hogy a Rendőrség hasonló jellegű, önálló, előzetes ellenőrzést nem folytatott, a MÖR-rel közös hatósági ellenőrzéseket pedig csupán biztosította.
- A **Miskolci Hőszolgáltató (a továbbiakban: MIHŐ) Kft. igazgatója** elmondta, hogy amikor értesültek a közös ellenőrzés lehetőségéről, jelezték, hogy szeretnének részt venni azokon. Az igazgató a közös ellenőrzést eszköznek tekinti a kintlévőségek kezelésére. Álláspontja szerint a közös ellenőrzéseken valójában önálló ellenőrzést végeznek. A cél nem az, hogy együtt menjenek be más hatóságok tagjaival, hanem az, hogy a MIHŐ (műszakis) munkatársai elvégezzék a munkájukat.
- A **MIK Zrt. munkatársainak** tájékoztatása szerint a közös ellenőrzéseken eseti jelleggel vettek részt: akkor csatlakoztak a közös ellenőrzéshez, ha az nagyobb önkormányzati bérleményi területet érintett, például ezért voltak kint a Számozott utcai bérlakások ellenőrzésénél.

⁷ A bejelentések típusai:

- szemétszállítás, szennyvízelvezetés, köztisztaság, fertőzésveszély, kéményellenőrzés
- közterületen szesz ital fogyasztás, randalírozás, kocsma bezárása, zajpanasz
- közterület-használati engedély nélkül közterületen árusítás
- kutyatartás
- illegális vállalkozás (autószerelő műhely, kisbolt stb.)
- vegyes panaszok: kutyatartás, lakcím bejelentési kötelezettség be nem tartása, gazos ingatlan, épület nem rendeltetésszerű használata, leromlott állagú lakások, együttélés szabályainak be nem tartása, jogcím nélküli lakásfoglalás, lakhatásra nem alkalmas ingatlan, kábítószer használat, rablás (MÖR, MIK Zrt. önkormányzati képviselő és egy helyi lakos útján tett bejelentések)

- A helyszíni vizsgálatunk során a **Kormányhivatal munkatársai** azt mondták, hogy a **közös hatósági ellenőrzésekről nem tudtak, ha voltak ilyenek, azokon nem vettek részt, a törvény adta keretek között végzik az összevont ellenőrzéseiket.**

A komplex, több szempontú összevont ellenőrzés a Kormányhivatal megalakulása óta elvárás, például a piaci ellenőrzések terén. Az a tény, hogy a hatóságok tagjai fizikailag együtt vannak, még nem jelenti azt, hogy hatáskörüket túllépve, erőt demonstrálva zaklatni akarnák az állampolgárokat. Az összevont ellenőrzések során a hatóságok munkatársai gyorsabban és szakszerűbben tudják lefolytatni az ellenőrzéseket.

Ha a Kormányhivatal a munkája során igénybe veszi más szerv tevékenységét, akkor együttműködési megállapodást kell kötnie azzal (ezt pedig kizárólag a kormány megbízott kötheti meg). Ilyen megállapodást a helyi önkormányzattal nem kötöttek, és a Kormányhivatal munkatársai nem tudtak arról, hogy a tervek között szerepelne ilyen jellegű együttműködés kialakítása. Miskolc Megyei Jogú Város autonóm, ezért a tevékenységéről nem tájékoztatja a Kormányhivatalt, az ellenőrzésekről is csak az újságokból értesültek.

A Kormányhivatal munkatársai megerősítették, hogy a közös hatósági ellenőrzésekről hivatalból nem értesültek, azokról csupán a sajtóból szereztek tudomást. Az azonban bizonyos, hogy a rendőri jelenlét a város egyes területein folyamatos. A főigazgató ígéretet tett arra, hogy utánanéznék az elhangzottaknak a hivatalon belül, és az alapvető jogok biztosának munkatársai által előadottakat jelzésként kezelve, kivizsgálják az esetleges jogszerűtlen gyakorlatot, eljárást.

A Megyei Kormányhivatal kormány megbízottjának 2014. szeptember 12-én kelt levele szerint a Miskolci Önkormányzati Rendészet által koordinált, társhatóságokkal és más szervekkel közösen folytatott ellenőrzési gyakorlattal összefüggésben **a Kormányhivatal Miskolci Járási Hivatalának vezetője belső vizsgálatot folytatott le.**

Ennek megállapításai értelmében a Járási Hivatal Járási Gyámhivatalának vezetőjét a Miskolci Városi Önkormányzat Rendészeti Szerve 2014-ben húsz alkalommal értesítette a veszélyeztetett körülmények között élő gyermekeket érintő ellenőrzésekről. Ennek alapján a gyámhivatal tizenöt alkalommal vett részt az ellenőrzéseken azokban az esetekben, amikor a jogszabályi kötelezettsége arra fennállt, így különösen a Gyvt. és a Gyer. rendelkezéseire figyelemmel.

A Járási Hivatal Járási Népegészségügyi Intézete a miskolci rendészeti szervekkel közös ellenőrzéseken a jegyző által 2012. január 24. napján írt felkérés alapján vett részt. A Járási Népegészségügyi Intézet 2014. évben húsz meghívást kapott, melyből kilenc ellenőrzésen vett részt, ezek alapján öt esetben vált szükségessé eljárás lefolytatása az egészségügyi hatósági tevékenységről szóló 1991. évi XI. törvény, a fertőző betegségek és járványok megelőzése érdekében szükséges járványügyi intézkedésekről szóló 18/1998. (VI. 3) NM rendelet, valamint a Ket. szabályai alapján. A belső vizsgálat eredménye **az volt, hogy megállapították, a Járási Hivatal munkatársai a fentiekre tekintettel jogszabályi felhatalmazás alapján vettek részt az Önkormányzattal közösen szervezett ellenőrzéseken.**

- A **Roma Nemzetiségi Önkormányzat képviselői** elmondták: nem volt előzetes tudomásuk a közös ellenőrzések bevezetéséről. Megerősítették, hogy tudomásuk szerint az ellenőrzések valóban összevontan, több hatóság részvételével történtek, általában jelen voltak az Népegészségügyi Szakigazgatási Szerv, a Gyermekjóléti Szolgálat, a Gyámhatóság, a Szociális Osztály, a polgárőrök, a mezőőrök, valamint az egyes közműszolgáltatók (víz, áram) munkatársai is. Az ellenőrzésekre a MÖR épületéből indultak, és csatlakozott hozzájuk a Rendőrség is.

A Roma Nemzetiségi Önkormányzat képviselői a helyszíni vizsgálat alkalmával kiemelték, hogy nem az ellenőrzés tényével, hanem annak zaklató jellegével van gondjuk. Érthetetlen számukra, hogy miért mennek a hatóságok 3-4 hetente vissza ugyanazokhoz a családokhoz ellenőrizni.

A feltárt hiányosságokat az Önkormányzat a saját ingatlanjainál – noha a feladatok elvégzésére jogszabályban foglalt kötelezettsége fennáll⁸ – nem orvosolta, úgy tűnt, mintha csak büntetni és megfélemlíteni szeretné az ellenőrzés alá vont családokat.

Például a Számozott utcákban patkány és fekália található, mert itt építették ki a város egyik szennyvízleeresztőjét (a másik kettő külterületen van), ezzel a problémával azonban nem foglalkoztak a hatóságok munkatársai.

A Roma Önkormányzat képviselői elmondták: tudomásuk szerint a közös ellenőrzések során az érintett lakosok jelezték az ellenőrzést végző hatóságok munkatársai számára, hogy az általuk lakott ingatlanokban, illetve a közterületeken milyen megoldatlan problémák vannak (pl. beázó tető, kimosott kapubejáró, parlagnyílás, közkifolyó csöpögése, nem záródó nyílászárók, aszfaltozott út hiánya), amelyekkel álláspontjuk szerint nem foglalkozott az Önkormányzat. A helyszíni vizsgálatunkon meghallgatott, a Szociális Osztály ellenőrzést végző munkatársa ezzel összefüggésben elmondta, hogy ilyen esetekben azt szokta javasolni az érintett lakosoknak, hogy forduljanak írásban a MIK Zrt-hez.

Az ellenőrzésekkel kapcsolatban **a Roma Nemzetiségi Önkormányzat levélben fordult a polgármesterhez, és a közös, zaklató jellegű ellenőrzések megszüntetését kérték.** Azt is jelezték, hogy **az ellenőrzésektől az ott élő lakosok, különösen a gyermekek félnek,** a kiszolgáltatott körülményeiket a fogvatartottak helyzetéhez hasonlították. Az Önkormányzat azt válaszolta, **ha az egyes szervek és szolgáltatók külön-külön járnának ellenőrizni, ezt sokkal inkább zaklatásnak tartanák az érintett lakosok.**

A helyszíni vizsgálatunk során **Bábonyiércen valamennyi interjúalany** arról számolt be, hogy a razziaszerű ellenőrzések már három éve tartanak, de az elmúlt időszakban a gyakoriságuk megemelkedett, visszatérővé vált. A lakosok elmondása szerint minden esetben nagyobb, akár 20-30 fős csoportokban, változó összetételben voltak jelen a különböző hatóságok, közszolgáltatók a közös ellenőrzéseken.

A **Számozott utcákban lakók** többsége szintén megerősítette a közös ellenőrzések tényét, szinte valamennyi családnál folytattak ilyen jellegű ellenőrzéseket. Elmondásuk szerint a sok esetben 20-30 főből álló csoportból 5-6 fő indul el egy-egy házat, lakást ellenőrizni. Az ellenőrzések során a lakók elmondása szerint legtöbbször nem találtak szabálytalanságot, ennek ellenére bizonyos helyekre 2-3 hetente visszatértek.

Az **Avason élők is elmondták,** hogy több éve folyik razziaszerű, nagy létszámban folytatott közös ellenőrzés a bérházakban. A helyszíni vizsgálatunkon meghallgatott emberek többsége nem értett egyet a razziaszerű, közös ellenőrzésekkel. Elmondták: felháborítónak tartják, hogy egy olyan világban, ahol nincs munka és az emberek mégis próbálják magukat valahogy fenntartani, megfélemlítik a kiszolgáltatott helyzetben lévő szegény családokat.

⁸ A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény 6:335. § (1) bekezdése alapján a dolog fenntartásával járó kisebb költségeket a bérlő, a többi költséget és a dologgal kapcsolatos terheket a bérbeadó viseli. A Ptk. 6:335. § (2)-(4) bekezdése értelmében a bérlő köteles a bérbeadót értesíteni, ha a dolgot károsodás veszélye fenyegeti vagy a bérbeadót terhelő munkálatok elvégzésének szükségessége merül fel. A bérbeadó jogosult arra, hogy az őt terhelő munkákat elvégezze, és a dolgot fenyegető károk elhárításához szükséges intézkedéseket tegye. A bérlő a bérbeadót terhelő munkálatokat a bérbeadó helyett és költségére elvégezheti, ha azokat a bérbeadó nem végzi el.

2.2. A közös hatósági ellenőrzéssel érintett területek (bérlakások, magáningatlanok)

A 2014. június 10-i jegyzői levél szerint az ellenőrzés alá vont utcák, területek kiválasztására a már említett állampolgári, illetve különböző szervezetek részéről érkező bejelentések alapján került sor. A vizsgálat során a rendelkezésünkre bocsátott – a polgármesternek közvetlenül vagy a polgármesteri hivatalba eljuttatott – bejelentések, panaszok száma 60 db volt.

A megküldött jegyzői összesítő táblázat adatait összegezve ugyanakkor az állapítható meg, hogy **a 2013. április 15. és 2014. április 17. között zajló ellenőrzések több mint 2700 ingatlant érintettek, ennek során közel 4500 főt (körülbelül ezer kiskorút) vontak ellenőrzés alá**, esetenként visszatérő jelleggel, ez azonban a számadatokban nincs külön feltüntetve. A megküldött adatok és bejelentéseket rögzítő dokumentumok tehát **számszerűen is jelentős eltérést mutatnak, a jelzett időszakban körülbelül 45-ször több ingatlant ellenőriztek, mint amennyi bejelentés érkezett.**

A jegyző véleménye szerint a megküldött összesítésből egyértelműen megállapítható, hogy a bejelentések megalapozottak voltak, hiszen az ellenőrzések alkalmával több olyan cselekményre is fény derült, amelyek nemcsak az állategészségügyi vagy köztisztasági előírásokba ütköznek, hanem közbiztonságot, sőt életet, testi épséget veszélyeztető körülményeket is előidézhetnek.

A **jegyző** összesítő kimutatásában szereplő, közösen ellenőrzött területeket összevetettük az Önkormányzat 2008-2014-re meghatározott IVS III. kötet szerinti Antiszegregációs tervében feltüntetett szegregált területekkel. **Ez alapján az állapítható meg, hogy több mint 90 %-ban a túlnyomórészt romák által lakott szegregátumokban folyt és folyik az ellenőrzés.** Ezzel a számadattal a helyszíni vizsgálatunk során a helyi önkormányzat jelen lévő munkatársai is szembesültek. A konkrét ellenőrzési helyszínek kiválasztási szempontjaira vonatkozóan azonban az aljegyző kitérő választ adott.

A **polgármesteri kabinet közrendvédelmi referense által kiküldött, ellenőrzést koordináló e-mailekből azonban az tűnik ki, hogy az ellenőrzések helyszínét előzetesen a polgármesteri hivatal határozta meg.** Ezt támasztotta alá az ÉMÁSZ levele is, mely szerint a hivatkozott területek, utcák ellenőrzéséhez – az erőforrásaik függvényében – csupán csatlakoztak, a konkrét címek kiválasztása nem általuk történt. Az ellenőrzések helyéről és időpontjáról a Miskolci Polgármesteri Hivaltól kaptak e-mailes értesítést.

A **Roma Nemzetiségi Önkormányzat képviselői** a helyszíni vizsgálatunk alkalmával elmondták, hogy **nem rendelkeznek információval arról, hogy milyen módon történik az ellenőrzött területek kiválasztása.** Tudomásuk szerint azonban **leginkább a roma nemzetiségű személyek lakta területeken folynak az ellenőrzések.**

2.3. A közös hatósági ellenőrzéseken részt vevő hatóságok és közszolgáltatók eljárásának jogalapja

A jegyző 2014. június 10-én kelt levelében a kialakított ellenőrzési gyakorlattal, annak jogalapjával kapcsolatban azt hangsúlyozta, hogy **a MÖR részéről eljáró munkatársak hatáskörét** a Kftv. és a Rendészeti törvény határozzák meg. A MÖR eljárásával kapcsolatban jogszabályi háttérként a Kftv. 1. § (4) bekezdését, valamint a 22. § (1) bekezdését jelölte meg, valamint a törvény 1. § (6) bekezdése alapján Miskolc Megyei Jogú Város Közgyűlése által megalkotott, a közösségi együttélés alapvető szabályairól és ezek megszegésének jogkövetkezményeiről szóló 35/2013. (X. 1.) önkormányzati rendeletet. A jegyző válaszában hangsúlyozta, hogy az ellenőrzésekben együttműködő szervek, hatóságok saját, konkrét jogszabályban meghatározott hatáskörben eljárva végeztek ellenőrzést.

A jegyző a jogalapról szóló tájékoztatása során azt említette, hogy a **Rendőrség** az Rtv.-ben foglalt hatáskörében eljárva végzi az ellenőrzéseket. A helyszíni vizsgálatunk alkalmával a rendőrkapitány a rendőrség közreműködésének pontos jogalapjaként, egyben a részvételt megalapozó indokként a MÖR és a Rendőrség között született együttműködési megállapodás kiterjesztő értelmezését jelölte meg. A rendőri jelenlét célja véleménye szerint kizárólag a helyszínek biztosítása volt, ezen kívül a rendőrök a közös ellenőrzések során más tevékenységet nem folytattak.

A jegyző a válaszlevelében részletesen foglalkozott az összevont ellenőrzések jogi hátterével, jogalapjával. Leírta, hogy a **Kormányhivatal Népegészségügyi Szakigazgatási Szerve és a Szociális és Gyámhivatal** (mint a Kormányhivatal szakigazgatási szerve) olyan állami ellenőrző szervek, melyek a Ket. hatósági ellenőrzésre vonatkozó rendelkezései, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalokról szóló 288/2010. (XII. 21.) Korm. rendelet 6/A. § és 6/B. §-ai alapján – az ágazati törvényekben, jogszabályokban biztosított feladat- és hatáskörükben eljárva – végeznek hatósági ellenőrzést és **összevont ellenőrzést, ezt azonban saját hatáskörükben látják el.**

A 2014. június 10-i jegyzői levél rögzíti azt, hogy a **MÖR** a Kftv. 6. § (1) bekezdésében foglalt kötelezettségének teljesítése érdekében együttműködik az említett szervekkel, de a Kftv. 23. § (1) bekezdése értelmében **összevont ellenőrzést nem végez, hiszen a Ket. erre nem ad lehetőséget.** Összevont ellenőrzést a fővárosi és megyei kormányhivatalokról szóló 288/2010. (XII. 21.) Korm. rendelet 6/A. és 6/B. §-ai alapján csak fővárosi, illetve megyei kormányhivatalok szakigazgatási szervei tarthatnak, a közterület-felügyeletet ellátó szerv esetében ez fogalmilag kizárt.

A jegyző a válaszlevelében kitért a közszolgáltatók ellenőrzési jogkörére is. A **közszolgáltatók az általuk nyújtott közszolgáltatásokra vonatkozó jogszabályokban előírt ellenőrzési feladat- és jogkör keretében járnak el,** így a **MIHŐ Kft.** a távhőszolgáltatásról szóló 2005. évi XVIII. törvény végrehajtása tárgyában kiadott 157/2005. (VIII. 15.) Korm. rendelt 3. mellékletének 15.1. és 15.2. pontjai alapján ellenőrizheti a felhasználási helyen lévő berendezéseket. Esetükben az egyéni és a közös ellenőrzéseknek is ugyanaz a jogalapja. A MIHŐ Kft. értékesítésért felelős munkatársa a helyszíni vizsgálatunkon elmondta, hogy jogalapjukat a fentiekben jelzett kormányrendeletre és a törvényre alapozzák, és segítő szándék vezérli őket. Ez abban is megnyilvánul, hogy a szankciók foganatosítása előtt mindenképpen felszólítják a fogyasztót tartozása megfizetésére és tájékoztatják a mulasztásának, fizetési késedelmének a következményeire (pl. a vízfogyasztás korlátozására).

Az **ÉMÁSZ** a fogyasztásmérő berendezések felülvizsgálatára jogosult. Az ÉMÁSZ válaszlevelében leírta, hogy a fogyasztásmérő helyek ellenőrzése az ÉMÁSZ jogszabályból eredő joga és kötelezettsége, így ezt akár külső kezdeményezésre, akár saját döntésük alapján, külső kezdeményezés nélkül is rendszeresen végzik. Az ÉMÁSZ alapvető feladata a Vet. 29. § (1) bekezdés a) pontja alapján a működési engedélyében meghatározott hálózat zavartalan és biztonságos működtetése. A Vet. Vhr. 2. sz. mellékletét képező Villamos hálózati csatlakozási és hálózathasználati szabályzat 12.1. és 12.3. pontjai szerint a rendszerhasználó a hálózati csatlakozási és a hálózathasználati szerződésben meghatározottak szerint jogosult villamos energiát a közcélú hálózathoz felhasználni vagy oda betáplálni. A hálózati engedélyes pedig jogosult a terhelést, a fogyasztásmérő berendezést, a mérőhelyet, a magánvezetékét, a felhasználói berendezést, valamint az erőművet, a termelői vezetékét, a közvetlen vezetékét a közcélú hálózat biztonsága és a többi felhasználó vagy erőmű biztonságos energiaellátása vagy betáplálása érdekében ellenőrizni. Az ÉMÁSZ álláspontja szerint tehát az egyes ellenőrzéseit a jogszabályi kötelezettségek teljesítése, illetve a tulajdonát képező fogyasztásmérő vagyonának védelme, a mérők ellenőrzése, megóvása, valamint a hálózati veszteségek feltárása és csökkentése céljából végzi.

A jegyző a közszolgáltatókkal kapcsolatos közös ellenőrzési jogalap kérdéskörénél összefoglalóan kiemelte, **a közszolgáltatók ellenőrzései nem minősülnek hatósági ellenőrzésnek, ezért nem tartoznak a Ket. hatálya alá.**

A **MIK Zrt. képviselői** a helyszíni vizsgálatunk során elmondták, hogy a közös ellenőrzéseken való részvételük eseti jellegű volt, az ellenőrzések lefolytatására pedig az Ltv. felhatalmazása alapján kerül sor.

A **Polgármesteri Hivatal Szociális Osztálya, valamint az Építési és Környezetvédelmi Hatósági Osztálya**, illetve ezen osztályok munkatársai – jegyzői hatáskörben eljárva – a Ket. 12. §-a alapján hatósági ellenőrzést végeznek közigazgatási hatósági ügyekben. A Szociális Osztály a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény 33. §-a és a pénzbeli és természetben nyújtott szociális ellátások helyi szabályozásáról szóló 22/2010. (VI. 30.) számú önkormányzati rendelet alapján végez ellenőrzést az aktív korúak ellátására való jogosultság megállapítása érdekében. Az Építési és Környezetvédelmi Hatósági Osztály pedig a hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény 39. § (2) bekezdése alapján, és a Ket. 88. §-ában és 88/A. § (1) bekezdésében biztosított feladatkörében eljárva végez építményhasználattal összefüggő, települési szilárd hulladék-elhelyezéshez kapcsolódó előírások betartásának vizsgálata érdekében ellenőrzést.

A **Családsegítő és Gyermekjóléti Szolgálat** a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (továbbiakban: Gyvt.) 39. §-a értelmében gyermekjóléti szolgáltatást nyújt, amely olyan, a gyermek érdekeit védő speciális személyes szociális szolgáltatás, amely a szociális munka módszereinek és eszközeinek felhasználásával szolgálja a gyermek testi és lelki egészségének, családban történő nevelkedésének elősegítését, a gyermek veszélyeztetettségének megelőzését, a kialakult veszélyeztetettség megszüntetését, illetve a családjából kiemelt gyermek visszahelyezését.

Emellett a Családsegítő és Gyermekjóléti Szolgálat a Gyvt. 17. §-a szerint a település szintjén veszélyeztetettséget észlelő és jelző rendszert működtet.

Ha a MÖR munkatársa vagy az ellenőrzésben résztvevő más (főképpen a Gyvt. 17. § (1) bekezdésének hatálya alá eső) személy észlel olyan problémákat, melyek indokolják a Gyvt. 2. §-ának alkalmazását, akkor értesítik a Családsegítő és Gyermekjóléti Szolgálatot, mely a Gyvt. 39. § (3) bekezdés b) pontjában és a szakmai protokollban meghatározottak szerint köteles feltárni a veszélyeztetettséget előidéző okokat és ezek megoldására javaslatot készít az illetékes járási gyámhivatalnak. A jegyző válaszelevelében a jogalappal kapcsolatban rögzítette, hogy **a Szolgálat hatósági ellenőrzést nem végezhetett és nem is végzett.**

A Miskolc Egyesített Szociális, Egészségügyi és Gyermekjóléti Intézmény 2014. augusztus 21-én kelt levele is azt erősítette meg, hogy a családgondozók nem vehetnek részt a közös ellenőrzéseken, az igazgató véleménye szerint a gyermekjóléti szolgálat szakmai tevékenységével, a Gyvt.-ben és a végrehajtási rendeleteiben rögzített feladataival nem egyeztethető össze a hatósági ellenőrzésben való részvétel, közreműködés.

Az intézmény családgondozói munkájuk jelentős részét terepen végzik, az ellátási területükhöz számos – tömegközlekedési eszközzel nem és gyalogosan is – nehezen megközelíthető hely tartozik. Ezeken a területeken gondot jelent a kóbor állatok nagymértékű elszaporodása is. A MÖR **a fenti okokból rendszeres segítséget nyújt a Szolgálat munkatársainak feladatuk ellátásához:** lehetővé teszik a nehezen megközelíthető helyekre történő eljutást, segítenek a nehezen beazonosítható területek felkutatásában és biztosítják a családsegítő szolgálat munkatársainak védelmét.

A jegyző a 2014. június 10-i leveleiben összegezve a jogalapokra vonatkozó észrevételeit, ismételten hangsúlyozta, hogy **az ellenőrzést végző szervezetek saját hatáskörben, önállóan jártak el, egyes szervezetek feladataik végrehajtásához segítséget kaptak, de összevont hatósági ellenőrzésekre nem került sor, hiszen az egyes szervezetek, hatóságok eltérő feladat- és hatásköre az együttes eljárást nem teszi lehetővé.**

2.4. A közös hatósági ellenőrzések szervezése, előzetes kommunikáció az ellenőrzést végző szervek között

A jegyző 2014. június 10-én kelt levelében a közös hatósági ellenőrzések szervezésével kapcsolatban azt válaszolta, tekintettel arra, hogy összevont, közös hatósági ellenőrzések nem történtek, így azok koordinálására sem került sor. Elismerte azonban, hogy az említett eseti ellenőrzések megszervezését a Polgármesteri Hivatal illetékes munkatársa végezte az állampolgári bejelentések alapján. A Kftv. rendelkezésein alapuló ellenőrzések végrehajtásának koordinálása pedig elsősorban a MÖR feladata volt, tekintettel arra, hogy a legnagyobb számú közterületi állomány hozzájuk koncentrálódik.

A jegyző 2014. október 10-én kelt levelének mellékleteként megküldött e-mailekből az derült ki, hogy a közös ellenőrzéseket a polgármesteri kabinet közbiztonsági referense szervezte, olyan formában, hogy előzetesen e-maileket juttatott el azoknak a szerveknek, amelyeknek a jelenlétére, tevékenységére az Önkormányzat számított.

A közös ellenőrzéseket szervező e-mail azzal a kezdőmondatral indult, hogy „*Miskolc Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatala más társhatóságokkal együttműködve ellenőrzést tervez*”, ezt követően az ellenőrzés időpontját és a helyszínét közölték.

Részletes tájékoztatást adtak arról is, hogy hol, mikor és ki tartja az „eligazítást”. A helyszíni irányítást, az ellenőrzések eligazítását a rendelkezésünkre bocsátott e-mailek szerint általában a MÖR vezető munkatársai tartották. Az „ellenőrzés” tárgyú e-mailek címzettei, a közös ellenőrzésre meghívott szervek a következők voltak:

- Miskolci Önkormányzati Rendészet,
- Polgármesteri Hivatal szervezeti egységei (például egészségügyi és szociális osztály, egészségügyi és szociális bizottság elnöke, sajtószóvivő, közbiztonsági referens),
- Miskolci Rendőrkapitányság,
- ÉMÁSZ,
- Miskolci Járási Hivatal Járási Népegészségügyi Intézete,
- Miskolci Járási Hivatal Járási Gyámhivatala,
- Digi Kft.,
- Miskolci Városgazda Városgazdálkodási Kht.,
- MIVÍZ Kft.,
- MIHŐ Kft.

A felsorolt szervek azonban nem minden esetben vettek részt minden ellenőrzésen (illetve kaptak meghívást azokra), az Önkormányzat szakembere a kiválasztott területtől függően döntött a résztvevők köréről. **A vizsgálat során összevetettük a megküldött, közös ellenőrzéseket koordináló e-maileket és az állampolgári bejelentéseket.** Bár az azonos időszakban beérkezett panaszbeadványok és az ellenőrzést koordináló e-mailekben megjelölt területek az eltérő cím meghatározások (utca vagy terület) okán nehezen összevethetőek, néhány eset (például a Számozott utcák, Bábonyibérc, Kabók, Kalapács, Böngér utca által határolt területek) kivételével **nem látható egyezés.**

A közös ellenőrzéseken részt vevő szervek képviselői az ellenőrzések szervezésével összefüggésben a helyszíni vizsgálatunk során az alábbiakat mondták:

- A Rendőrség képviselői részéről az hangzott el, hogy az ellenőrzéseken való közreműködésről a közbiztonsági referens döntött, aki az ellenőrzéseket is koordinálta. A Rendőrség az ellenőrzések megkezdése előtt előbb telefonon, majd e-mailben kapott tájékoztatást a terület megjelölése mellett az ellenőrzés időpontjáról. A Rendőrség, az önkormányzati referens és a MÖR munkatársainak kapcsolattartására a közvetlenség volt a jellemző. A résztvevő társhatóságok jelenléte kizárólag az ellenőrzés előtt tartott eligazítások során derült ki, tehát előzetes vizsgálati tervek nem készültek.

- A **Kormányhivatal** munkatársai a helyszíni vizsgálatunk során arra a kérdésre, hogy kaptak-e valamilyen tájékoztatást (pl. e-mailt) az ellenőrzésekkel, az azokba való bekapcsolódási lehetőséggel kapcsolatban egyöntetűen azt a választ adták, hogy a közös ellenőrzések szervezésével összefüggő elektronikus levelet személy szerint nem kaptak. A Kormányhivatal a későbbi írásbeli válaszában a Járási Hivatal Járási Gyámhivatal és Járási Népegészségügyi Intézete tekintetében már utal a helyi önkormányzati meghívásokra.
- A **MIHŐ Kft.** munkatársai elmondták, hogy a jegyző megbízásából e-mail útján kaptak tájékoztatást azokról a területekről, ahol a közös ellenőrzések folytak. E-mailben hívták fel a címzettek figyelmét arra is, hogy csatlakozhatnak a kezdeményezéshez. A kijelölt területeket megküldték azoknak a kollégáknak, akik a kintlévőségek kezelésével foglalkoznak, hogy tekintsék át, van-e olyan cím, ahol szükség lenne a személyes jelenlétükre (tájékoztatás, kizárás, kizárt fogyasztó ellenőrzése, hogy nem kötötte-e vissza a vizet). Az ellenőrzési hely tanulmányozása után a MIHŐ Kft. munkatársai listát készítettek.
Erre azok a fogyasztási helyek (pontos név, cím) kerültek, ahol lehetséges a HMV (a meleg víz) kizárása, illetve, ahol annak az ellenőrzése szükséges, hogy történt-e szabálytalanság a kizárást követően. Csak ezek tekintetében csatlakoztak a közös ellenőrzésekhez. Ha találtak ilyen címet, visszajeleztek, hogy részt kívánnak venni az ellenőrzéseken. Ezt a listát az Önkormányzat felé is megküldték, legalábbis a 2014. szeptember 5-én kelt, részünkre eljuttatott levél mellékletében található e-mail másolat erre utal. („Gazdasági társaságunk a csatolt mellékletben feltüntetett felhasználási helyeken szeretné a HMV szolgáltatást megszüntetni, illetve az ellenőrzést elvégezni...”)
- A **MIK Zrt.** képviselői azt nyilatkozták, hogy a közös ellenőrzéseken való részvétellel kapcsolatban az Önkormányzat kereste meg őket, amikor az ellenőrizendő terület önkormányzati bérlakásokat érintett.
- Az **ÉMÁSZ** képviselője is azt nyilatkozta, hogy az ellenőrzések helyéről, időpontjáról a Miskolci Polgármesteri Hivaltól kaptak e-mailes értesítést.
- A **Polgármesteri Hivatal Szociális Osztályának** munkatársa elmondta, hogy csak akkor jelzett vissza a közbiztonsági referensnek, ha nem kívántak részt venni a közös ellenőrzésen. Az ellenőrzést megelőzően a MÖR-nél volt eligazítás, itt találkoztak a társhatóságok képviselőivel is, példaként említette az ÉMÁSZ, az ÁNTSZ, vagy a Járási Gyámhivatal munkatársainak a részvételét.
A helyszínen rövid eligazítás után mindenki a saját munkáját végezte, ők kizárólag olyan ingatlanba mentek be, ahol konkrét ellenőrzést kellett végezniük.
- A **Roma Nemzetiségi Önkormányzat** képviselőjének tájékoztatása szerint a MÖR osztályvezetője az adott helyszín egyik parkolójában, vagy a főterén igazította el a 20-40 fős ellenőrzést végző csoportot. Később megszüntették ezt, vélhetően annak érdekében, hogy a családok ne készülhessenek fel az ellenőrzésre. Az utóbbi időszakban tudomásuk szerint a MÖR helyiségében igazítják el az ellenőrzésben részt vevő hatóságok és szervek munkatársait.

2.5. A közös hatósági ellenőrzések lefolytatásának menete és módszere (előzetes bejelentés, ingatlanba, lakásba való belépés, időtartam, tájékoztatás és vizsgálati fókusz)

Az összevont, közös hatósági ellenőrzések lefolytatásáról, azok menetéről többféle, egymásnak ellentmondó információt is hallhattak munkatársaink a helyszíni vizsgálat során. Az alábbiakban csak a leglényegesebb véleményeket, észrevételeket rögzítettük, ezek alapján rekonstruálható az az alap eljárási forma, ahogyan a közös ellenőrzések zajlottak, zajlanak.

Az ellenőrző szervek munkatársai és az ellenőrzött személyek egyaránt úgy nyilatkoztak, hogy **az érintett családokat az ellenőrzésekről előzetesen nem értesítették**. A jegyző 2014. június 10-i levelében rögzítette, hogy az ellenőrzések megtartására **előzetes bejelentés nélkül került sor**. Ennek indokaként a Kftv. és a Ket. szabályaira hivatkozott. A Kftv. 23. § (1) bekezdése értelmében a közterület-felügyelő eljárására az ügy jellegétől függően a Ket. rendelkezéseit kell alkalmazni. A Ket. 29. § (4) bekezdésére figyelemmel a MÖR közterület-felügyelői feladatokat ellátó szervezetként – amennyiben az veszélyeztetné az eljárás eredményességét – mellőzheti az eljárás (ellenőrzés) megindításáról szóló értesítést.

A helyszíni vizsgálatunkon a **Szociális Osztály** munkatársa is utalt a Ket. szabályra, amely lehetővé teszi az értesítés nélküli ellenőrzést abban az esetben, ha az előzetes értesítés az eljárás eredményességét befolyásolná. Az előzetes értesítésre pedig egyébként a nagyszámú érintett miatt nem is lett volna lehetőségük. A **MIK Zrt.** munkatársai is azt erősítették meg, hogy az ellenőrzésekről a bérlőket általában nem tájékoztatták előzetesen. Véleményük szerint az előzetes tájékoztatás, például áramlopás esetén, megghiúsítaná a bizonyíthatóságot.

Az **ÉMÁSZ** is jelezte a válaszlevelében, hogy az ellenőrzés céljára tekintettel előzetes értesítés nem történik, megítélésük szerint erre vonatkozóan jogszabályi előírás és egyéb kötelezettség sincs meghatározva.

A **Roma Nemzetiségi Önkormányzat** képviselői is elmondták, hogy tudomásuk szerint az állampolgárokat előzetesen nem értesítik az ellenőrzésekről, meglepetésszerűen keresik fel a családokat.

A közös ellenőrzést végző hivatalos személyek ingatlanra, lakásba való belépésével kapcsolatban az érintett családok arról számoltak be, hogy **az ellenőrzés okáról, céljáról, annak kimeneteléről általában nem kaptak tájékoztatást**.

A **helyszíni vizsgálaton meghallgatott állampolgárok** elmondták, hogy belépéskor az ellenőrzést végzők általában nem mutatkoztak be, nem jelölték meg az ellenőrzés célját, indokát. Amikor beléptek, vagy bekopogtak egy lakásba, a köszönést követően azt kérdezték meg a lakásban tartózkodó személyektől, hogy ott laknak-e. Ha igen, akkor elkérték a személyi igazolványukat és a lakcímkártyájukat. Az igazolványokat a közterület-felügyelő kérte el, de említettek olyan esetet is, amikor a rendőr igazoltatott. Az érintett lakosok beszámolója szerint az ellenőrzést végző hivatalos személyek általában nem igazolták magukat, az egyenruhájuk alapján azonban megkülönböztethetők voltak a különféle szervek és hatóságok munkatársai. Részt vettek az ellenőrzésen olyan hivatalos személyek is, akiket már korábbról, más eljárásokból is ismertek.

A MIHÓ Kft. tájékoztatása szerint az ügyfelekkel foglalkozó kollégáknak van igazolványuk és azonosítójuk, amelyeket az ellenőrzések alkalmával fel is mutatnak, és az is segíti az állampolgárok tájékozódását, hogy általában egyenruhában végzik a munkájukat.

A hatóságok képviselői a ruhájukon viselik az azonosításukra szolgáló jelvényt (Rendőrség, MÖR, ÉMÁSZ), illetve például a gyámhatóság képviselői az ellenőrzés során bemutatják az igazolványukat. Az ÉMÁSZ levele szerint a dolgozóik az ellenőrzéskor a köszönést követően fényképes igazolványokkal igazolták magukat, és közölték a jövetelük célját is.

A helyszíni vizsgálatunk alkalmával megkérdezett állampolgárok közül többen is sérelmezték az egyes **ellenőrző hatóságok képviselőiben eljárók beszédstílusát, annak udvariatlan, megalázó, kioktató jellegét**, erőszakos fellépésről azonban nem számoltak be.

Munkatársaink rákérdeztek a **közös hatósági ellenőrzéseken részt vevő hatóságok, közszolgáltatók munkatársainak a létszámára** is. Ezzel összefüggésben különböző számok hangzottak el, az összesen **20-40 fő jelenléte** azonban reálisnak tekinthető egy-egy közös ellenőrzés során. A nagyobb létszámú összevont ellenőrzés esetén is az volt azonban a jellemző, hogy egy-egy lakásba egyszerre általában **5-6 fő lépett be**.

Az érintett lakosok a nagyobb létszámú ellenőrzés lebonyolításának **módszereként** azt mondták el, hogy például Bábonyibércen **a közös razziák alkalmával az utcák két végéről indulva, valamennyi házat érintően végezték az ellenőrzéseket, minden házba bekiabáltak, bekopogtak.** Ahol nem voltak otthon, ott később, más időpontban ellenőrizték a családot. A lakosok beszámoltak arról is, hogy a rendőrök általában az utca végén álltak, és az ellenőrzést végző szervek csak szükséges esetben hívták be őket, például ha valaki tiltakozott az ellenőrzés miatt vagy annak jogszerűségét kérdőjelezte meg. Az Avason folyó ellenőrzésekkel kapcsolatban egy földszinti lakásban élő személy azt említette, hogy félelmetes volt, amikor az ablaka alatt 30-40 fő ellenőrzést végző személy gyülekezett. Általában az ellenőrzésben részt vevő személyek mindannyian bevonultak a lépcsőházba, a legfelső emeletre mentek fel először és onnan lefelé haladva minden lakásba bekopogtak.

A Rendőrség a konkrét ellenőrzések lebonyolítása kapcsán kiemelte, hogy az esetek 90 %-ában amíg a hatóság képviselői bementek a lakásba, addig a Rendőrség munkatársai megálltak a több szintes bérházak lépcsőházában, míg a kertes házas területeken az udvarban. Gyakran nem is várták meg az ellenőrzés végét, hanem továbbmentek a járőrszolgálatot végezni, ha szükség volt rájuk, visszamentek az adott ingatlanhoz.

Az ellenőrzések **különböző időpontokban zajlottak**, jellemzően **hétköznap délelőtt fél 8-tól délutánig**, de a megkérdezett állampolgárok hallottak olyan esetről is, amikor este 20 óra körül jöttek az ellenőrző szervek. Az ellenőrzések egy-egy családnál **körülbelül 10-15 percig tartottak**, ha azonban az ellenőrzést végző szolgáltatók szakmunkát is végeztek a lakásban (például elzárták a meleg vizet), akkor hosszabban is elhúzódhatott. Az ellenőrzöttek szerint a közös **ellenőrzés fő célja szinte minden esetben a lakcím bejelentési kötelezettség teljesítésének, az ebtartási szabályok betartásának és a személyszállítási szerződések meglétének ellenőrzése volt.**

Sok esetben azonban elmondták, hogy a vizsgálat kiterjedt a lakóház, lakás **higiéniai állapotára, a villanykábelek szabályosságára, az udvar rendezettségére. A gyermekeket nevelő családoknál a gyermekek helyzetét** (pl. megfelelő ételmezés, ruházat) is ellenőrizték, valamint vizsgálták, hogy **a tankötelezettség teljesítésének eleget tettek-e.** A lakosok elmondása szerint volt olyan alkalom az ellenőrzések során, amikor **belenéztek a hűtőszekrénybe, és ellenőrizték a fürdőszoba, valamint a mellékhelyiség tisztaságát is.**

Nagy felháborodást váltott ki az érintettek körében **a közös ellenőrzések ismétlődése, gyakorisága**, miszerint egy hónapon belül akár 2-3 alkalommal, de volt olyan család, ahol kiugróan magas számban, ötször is folytattak ellenőrzést. Az ismételt ellenőrzések a családok szerint a már korábban igazolt tényekre, adatokra irányultak, így ezeket zaklatásszerűen, célzottan a romák ellen irányuló intézkedésként élték meg. A jegyző által megküldött táblázat adatai is megerősítik, hogy **bizonyos területeket ismétlődően, többször is ellenőriztek.** A Szilvás utcai bérházakat például hat alkalommal egy év alatt. A rendelkezésünkre álló adatok szerint minimum háromszor mentek vissza ellenőrizni a Lyukóvölgybe, Bábonyibércre, Tetemvárra, a Hideg sorra, a Számozott utcákba és a Szentpéter kapui bérházakba.

2.6. A közös hatósági ellenőrzések során alkalmazott intézkedések, azok jogkövetkezményei, a közös hatósági ellenőrzések utóélete, panaszok kezelése

A jegyző a válaszlevelében a megtett hatósági intézkedésekkel kapcsolatban is levele mellékleteként megküldött táblázatra hivatkozott. A táblázat a 2013. április 1-je és 2014. április 17-e közötti időszakban kezdeményezett intézkedéseket egy-egy időponthoz kapcsolódóan, ellenőrzésenként sorolta fel, azokat tehát nem összegezte semmilyen formában. A felsorolt intézkedésekből az sem derült ki pontosan, hogy azok hány családot érintettek, lehetséges, hogy egy ingatlanon belül, vagy egy személlyel szemben többféle intézkedést is kezdeményeztek a hatóságok. **Az intézkedések tartalmi meghatározásával kapcsolatban is merültek fel értelmezési problémák.**

A helyszíni vizsgálatot lefolytató munkatársaink rákérdeztek például a 2013. szeptember 10-i, Csermőkén folytatott ellenőrzésnek arra az elemére, mely szerint 9 kiskorú gyermek átvételére került sor a Szociális és Gyámhivatal részéről. A Kormányhivatal főigazgatója szakmailag értelmezhetetlennek tartotta azt a jegyző által 2014 júniusában megküldött táblázatban szereplő kifejezést, hogy „kiskorú átvétele”.

Az összesen 55 ellenőrzés intézkedéseit, azok pontos áttekintése érdekében, típusok szerint összesítettük.⁹

Ezek alapján megállapítható, hogy az ellenőrzések során legtöbb esetben lakcím-bejelentési kötelezettség elmulasztása miatt intézkedtek a hatóságok. Emellett nagy számban előfordult a szemétszállítási szerződés hiánya, állattartási szabályok be nem tartása, védőoltás elmaradása, valamint az ingatlanon felhalmozott hulladék miatti intézkedés kezdeményezése. A jegyző által megküldött ellenőrzésekre vonatkozó kimutatást elemezve megállapítható, hogy a legtöbb intézkedést a Számozott utcákban, Bábonyibércen, Hidegsoron és Tetemváron kezdeményezték.

A táblázatban szereplő adatok összevetéséből és elemzéséből az is kiderült, hogy az ellenőrzések során feltárt szabálytalanságok száma az ellenőrzött személyek létszámához képest relatíve alacsony. A körülbelül 4500 ellenőrzött személy esetében a hatóságok közel 700 intézkedést kezdeményeztek. A megtett intézkedéseket összesítő adatokból azonban pontosan nem derült ki, hány esetben kezdeményeztek ugyanannál a családnál, illetve ugyanazzal a személlyel szemben többször is intézkedést.

A jegyző kiemelte, hogy az ellenőrzések során nem a helyszíni bírságok kiszabása, illetve a feljelentések megtétele volt az elsődleges cél, hanem az, hogy az ellenőrzések kapcsán felmerült problémák a leghatékonyabban eljussanak a hatáskörrel rendelkező, megoldást biztosító szervek felé. Ennek megfelelően indokolt esetben átiratok közigazgatási hatóság felé történő továbbítása útján történt az eljárás kezdeményezése. A Szociális Osztály munkatársa elmondta, amennyiben hiányosságot észleltek az ellenőrzés során, a Ket. alapján öt napon belül felhívták az érintett személyt a hiányosság megszüntetésére, és utána ismét ellenőrzést folytattak az adott ingatlanon, lakásban.

A helyszíni vizsgálatunk során megpróbáltuk tisztázni, hogy az ellenőrzések alkalmával készültek-e az érintett személyekkel aláíratott, részükre is átadott jegyzőkönyvek.

⁹ Intézkedések összegzése a jegyzőtől 2014 júniusában kapott adatok alapján:

lakcím bejelentési kötelezettség elmulasztása:	256
igazoltatás megtagadása miatti feljelentés:	1
állattartási szabályok be nem tartása, védőoltás elmaradása:	83
állategészségügyi telep eb elszállítás:	4
csótányirtásra, rovarirtásra kötelezés:	9
allergén növények, gazos terület:	20
ingatlanon felhalmozott hulladék:	67
tűzveszélyes terület észlelése:	2
romos ingatlan, lakhatásra alkalmatlan épület számbavétele:	40
lakhatásra alkalmatlan ingatlan albérletbe adása:	4
lakásfoglalás, rendőri intézkedés:	1
áramlopás:	35
szemétszállítási szerződés hiánya:	141
bérleti szerződés hiánya:	1
vízdíjhátralék miatti kikötés:	13
illegális víz vételezés:	10
kiskorú veszélyeztetése, gyámhat. jelzés:	6 (össz: 18 kiskorú gy.)
csendháborítás miatti helyszíni bírság:	1
roncs autó:	3
falopás:	1

Munkatársaink találkoztak olyan véleménnyel, hogy az ellenőrzések során nem készült feljegyzés vagy jegyzőkönyv, és a lakók utólagosan sem kaptak semmiféle iratot, ezért nem is tudták bizonyítani, hogy volt náluk ellenőrzés, így a zaklatás tényét sem támaszthatták alá. Mások ezzel szemben arról nyilatkozták, hogy előfordult, hogy az ellenőrzést követően aláíratottak velük valamilyen iratot, de arról a megkérdezettek egyike sem tudott beszámolni, hogy milyen iratot írt alá. Utólag az ellenőrzésekről jegyzőkönyvet – a lakosok elmondása szerint – senki sem kapott.

A személyes beszélgetések alkalmával volt, aki azt mondta, hogy a hatóságok munkatársai felvettek valamiféle jegyzőkönyvet, hiszen „jegyzeteltek”, azt azonban csak kivételes esetben íraták alá velük, arról másolatot sem kaptak, utólagosan csak az esetleges szabálysértési bírságokról érkezett értesítés. A Roma Nemzetiségi Önkormányzat tudomása szerint is készült valamilyen jegyzőkönyvszerű irat az ellenőrzés során, de ebből a lakók nem kaptak. A jegyző által hozzánk eljuttatott, a MÖR által kezdeményezett intézkedést kérő átiratok szerint, azokhoz **minden esetben csatoltak egy „Adat- és cselekményrögzítő lapot”, amelyet az ügyféllel is aláíratnak.** A lapokon azonban nincs utalás arra, hogy abból másolati példányt adtak az érintett ügyfélnek.

Az Adat- és cselekményrögzítő lapot a rendelkezésünkre álló dokumentumok szerint intézkedés kezdeményezése esetén töltötték ki, ha nem észleltek problémát vagy szabályszegést, vélhetően nem készült hivatalos feljegyzés a közös ellenőrzésről. Az ÉMÁSZ a válaszlevelében azt jelezte, hogy szabálytalanságok feltárása esetén készült csak ténymegállapító jegyzőkönyv. Az ÉMÁSZ leírta, hogy a szerződött felhasználóit egyébként a szerződésszegés vagy szerződés nélküli vételezés jogkövetkezményeiről a jegyzőkönyvek feldolgozását követően írásos formában tájékoztatta.

A Rendőrség válasza szerint jegyzőkönyv kizárólagosan a rendőri intézkedést igénylő eseményekről készült. Arról, hogy a társhatóságok készítettek-e a helyszíni közös ellenőrzésekről összefoglaló jegyzőkönyvet, nem volt tudomásuk.

Munkatársaink rákérdeztek, hogy **készült-e a más hatóságokkal, közszolgáltatókkal való közös ellenőrzések lebonyolításáról utólagos értékelő jelentés (felterjesztés, beszámoló).** A Rendőrség képviselői a helyszíni vizsgálatunk során egyértelműen azt állították, hogy a közös ellenőrzésekről utólagos értékelő jelentés sem általuk, sem a közreműködésükkel nem készült, és ilyen összefoglaló jelentést nem is kaptak. Az ÉMÁSZ válasza szerint a közös ellenőrzések utólagos elemzésére, értékelésére nem került sor.

Az ellenőrzésekkel érintett személyektől 2014. június 10-ig közvetlenül nem érkezett panasz sem az Önkormányzathoz, sem a MÖR-höz, sem a Kormányhivatalhoz. Az Önkormányzatnál folytatott helyszíni vizsgálatunk alkalmával is azt a tájékoztatást kaptuk, hogy az ellenőrzésekkel kapcsolatban panasz nem érkezett.

A jegyző szerint ugyanakkor a lakosság (nem az ellenőrzött személyek) részéről – önkormányzati képviselőkön keresztül, közmeghallgatásokon – további ellenőrzések lebonyolítására, a már megkezdett ellenőrzési folyamat folytatására vonatkozó igényt jelző bejelentések érkeztek. A nem roma lakosok örültek az ellenőrzéseknek, mert a szubjektív biztonságérzetük növekedett, és tulajdonképpen az Önkormányzatnak ez volt a célja.

A szegregátumokban élő nem roma lakosok azt nyilatkozták a sajtónak, hogy jónak tartják az ellenőrzéseket. Szerintük folytatni kell a közös ellenőrzéseket, ehhez pedig növelni szükséges a rendészet létszámát és gépparkját, valamint ki kell szélesíteni a kamerarendszert is.

A Roma Nemzetiségi Önkormányzat ezzel szemben azt állította, hogy a razziaszerű ellenőrzések alkalmasak az előítéletes szemlélet és rasszizmus erősítésére, továbbá azt sugallják, hogy rendészeti erővel mindent meg lehet oldani, és ennek megfelelően, amíg a rendőrök száma növekszik, addig a szociális munkásoké stagnál vagy csökken.

3. A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság álláspontja

Már a vizsgálat elején világossá vált, hogy a közös, összevont hatósági ellenőrzések vonatkozásában **a személyes, valamint különleges adatok kezelésével, az adatkezelés jogalapjával és célhoz kötöttségével összefüggésben aggályok merülhetnek fel.** Mindezek alapján összességében az információs önrendelkezéshez való jog sérelmének a gyanúja is felvetődött, így 2014 áprilisában az Ajbt. 36. §-a alapján arra kértük a **NAIH elnökét**, hogy az ügyben az Infó tv. 38. § (3) bekezdés b) pontja alapján **rendeljen el vizsgálatot.** A NAIH elnöke válaszlevelében az általa lefolytatott eljárás, vizsgálat alapján a következőkről tájékoztatót. A NAIH a vizsgálat során több kérdésben **tájékoztatót kért a MÖR igazgatójától**, amelyekkel az ellenőrzések, az alkalmazott intézkedések jogi háttérét, illetve az ezekkel együtt járó adatkezelés lényeges körülményeit kívánták tisztázni.

A NAIH elsőként **a lakcím-bejelentési kötelezettség ellenőrzésével** együtt járó adatkezelés jogszerűségét vizsgálta.

A MÖR igazgatója a NAIH részére eljuttatott válaszlevelében kiemelte, hogy az ellenőrzött lakások az Önkormányzat tulajdonában vannak és a Miskolci Ingatlangezkező Zrt. kezelésében állnak, ebből fakad az Önkormányzat ellenőrzési jogosultsága. Az igazgató az ellenőrzés jogszabályi háttéréként a Kftv. 1. § (4) bekezdés e) pontját és a Kftv. 22. § (1) bekezdését jelölte meg, amely rendelkezések alapján a közterület felügyelők feladatai közé tartozik az önkormányzati vagyon védelme. Az igazgató a válaszában kifejtette, hogy az Ör. 12. § (1) és (3) bekezdései jogellenesnek minősítik azt, aki az ingatlan tulajdonosa, bérlője, az ingatlan felett más jogcímen rendelkezni jogosult hozzájárulása nélkül életvitelszerű tartózkodás céljából lép arra nem alkalmas ingatlan birtokába. A lakcím-bejelentési kötelezettség kapcsán az igazgató utalt az Nytv. 26. § (1) bekezdésére, amely előírja, hogy a polgár köteles beköltözés vagy kiköltözés után három munkanapon belül lakóhelyének, illetve tartózkodási helyének címét a járási hivatalnál nyilvántartásba vétel céljából bejelenteni.

Az igazgató álláspontja szerint **a közterület-felügyelők ellenőrzésének jogalapja az Ör. 13. § (2) bekezdése**, amely kimondja, hogy az önkormányzati rendeletben foglaltak betartását a közterület-felügyelők is ellenőrizhetik. Kiemelte, hogy a Kftv. 1. § (6) bekezdése lehetőséget biztosít arra, hogy az önkormányzat rendeletben feladatot állapítson meg a felügyeletnek, illetőleg közterület-felügyelőnek. Az Ör. megalkotásakor a Közgyűlés a Kftv. 1. § (6) bekezdésében meghatározott lehetőséggel élve állapított meg feladatokat a felügyelőknek. Emellett utalt az Rftv. 11. § (1) bekezdésére, amely intézkedési kötelezettséget ír elő a közterület-felügyelők számára, ha a jogszabályban meghatározott feladataik ellátása során jogsértő mulasztást észlelnek. Az igazgató kifejtette, hogy igazoltatásra az Rftv. 18. §-a alapján került sor, az ezzel összefüggő adatkezelés lényeges körülményeit az Rftv. 11. § (3) bekezdése és a 18. §-a és a Kftv.10-11. §-ai határozzák meg.

Az igazgató **a bérleti szerződéssel kapcsolatos ellenőrzés jogszabályi háttéréként** ugyancsak a Kftv. 1. § (4) bekezdés e) pontját, a Kftv. 22. § (1) bekezdését, valamint az Ör. 12. § (1) és (3) bekezdése jelölte meg. A MÖR igazgatójának elmondása szerint az ellenőrzés kiterjedt továbbá arra is, hogy kiszűrjék, az önkormányzati tulajdonban levő lakások esetében nem valósult-e meg a Szabstv. 167. §-a szerinti önkényes beköltözés tényállása.

Az igazgató az ellenőrzés, illetve az igazoltatás jogalapjaként ebben az esetben is az Ör., valamint a Kftv. korábban jelzett rendelkezéseire hivatkozott. Emellett az igazgató a Szabstv. 167. §-ával összefüggésben előadta, hogy az önkényes beköltözés elkövetőjével szemben feljelentést tettek a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező szabálysértési hatóságnál, a rögzített személyes adatokat pedig átadták a szabálysértési hatóság számára.

Az **ebtartással összefüggő ellenőrzések** jogszabályi háttéréként az igazgató mindenekelőtt a Kftv. 1. § (4) bekezdés g) pontjára hivatkozott a Hatóságnak küldött válaszában: ennek értelmében a közterület-felügyelő feladata az állat-egészségügyi és ebrendészeti feladatok ellátásában való közreműködés.

Emellett az állattartással összefüggésben az Ör. 10. § (11)-(16) bekezdései és a 11. §-a is tartalmaz előírásokat. Az igazgató kiemelte továbbá, hogy a veszettség elleni védekezés részletes szabályairól szóló 164/2008. (XII. 20.) FVM rendelet 4. § (1) bekezdése számos kötelezettségeket ír elő az állattartók számára. Az ellenőrzés jogalapjaként az Ör. 13. § (2) bekezdését nevezte meg az igazgató, utalva arra, hogy az Ör. idézett rendelkezései több, konkrét előírást fogalmaznak meg az ebtartással összefüggésben. Leírta, hogy ha a közterület-felügyelők jogsértést tapasztaltak, akkor az érintettet igazoltatták, és a személyes adatokat – átírat formájában – Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal Miskolci Járási Hivatal Járási Állategészségügyi és Élelmiszer-ellenőrző Hivatal számára továbbították hatósági eljárás lefolytatása céljából. Az igazgató a lakásban, illetve az ingatlanon felhalmozott hulladékkal összefüggő ellenőrzés vonatkozásában kifejtette, hogy a Kftv. 1. § (4) bekezdés f) pontja külön feladatként nevesíti a köztisztasággal kapcsolatos jogszabályok végrehajtásának ellenőrzését. Erre vonatkozóan az Ör. 5. § és 10. § (1)-(2) bekezdései, (7) bekezdése és a (9)-(10) bekezdései kötelezettségeket fogalmaznak meg a természetes személyek számára.

Az igazgató a válaszában ugyanakkor arra is felhívta a figyelmet, hogy számos ellenőrzést nem a közterület-felügyelők végeztek, hanem a Polgármesteri Hivatal Szociális Osztálya, valamint az Építési és Környezetvédelmi Hatósági Osztálya. A Szociális Osztály esetében az ellenőrzés alapját Szocvtv., valamint a Szoc. rendelet rendelkezései jelentik. A Szoc. rendelet 8/A. § (1)-(2) bekezdései ugyanis a támogatásra való jogosultság feltételeként előírja a tiszta, rendezett lakókörnyezetet. A Szoc. rendelet 8/B. § (1) bekezdése értelmében pedig ennek a feltételnek a teljesítését a Szociális Osztály – a MÖR munkatársainak szükség szerinti közreműködésével – hatósági ellenőrzés keretében helyszíni ellenőrzés során vizsgálta. Ennek kapcsán az igazgató kiemelte, hogy a Kftv. 6. § (1) bekezdése utal a közterület-felügyelet és az önkormányzat közötti együttműködésre. Az Építési és Környezetvédelmi Hatósági Osztály ellenőrzésének jogalapját a Hgt. és a hulladékgazdálkodási közszolgáltatásról szóló önkormányzati rendelet előírásai jelentették. Jelezte itt is, hogy az ellenőrzésen közrendvédelmi célból, a személy- és vagyonbiztonság megteremtése érdekében a MÖR közterület-felügyelői is részt vettek. Az igazgató kiemelte, hogy a lakásban, illetve az ingatlanon felhalmozott hulladékkal összefüggő ellenőrzéssel összefüggésben a MÖR maga semmilyen személyes adatot nem ismert meg és nem is kezelte.

A **szemétszállítási szerződés ellenőrzésével** kapcsolatban az igazgató ismételt utalt a Kftv. 1. § (4) bekezdés f) pontjára, amelynek alapján a közterület-felügyelet közreműködik a köztisztaságra vonatkozó jogszabályok végrehajtásának ellenőrzésében. Az igazgató elmondta, hogy az Ör. 5. §-a alapján a közösségi együttélés szabályait sérti az, aki belterületi ingatlanának rendben tartásáról, tisztán tartásáról, gyomtalanításáról, elgazosodásának megakadályozásáról nem gondoskodik, ingatlanán hulladékot raktároz, a rovarok, rágcsálók elszaporodását elősegíti. Az igazgató kiemelte, hogy az Ör. 13. § (2) bekezdése ebben az esetben is lehetőséget biztosít az 5. §-ában foglaltak ellenőrzésére is. Emellett az igazgató hivatkozott az Ör. 5. § (1) bekezdés a) és b) pontjára is, amely a hulladék elszállításával összefüggésben további kötelezettséget állapít meg az ingatlanhasználó számára.

Az igazgató kifejtette, hogy azokat a személyeket, akik nem rendelkeztek szemétszállítási szerződés vagy a szolgáltatás igénybevételéről szóló igazolással, a MÖR közterület-felügyelője igazoltatta, majd a személyes adatokat közigazgatási hatósági eljárás lefolytatása céljából, átírat formájában az Építési és Környezetvédelmi Hatósági Osztály számára továbbította. A MÖR igazgatója előadta, hogy az Osztály is folytatott ellenőrzést az ingatlanhasználót terhelő, hulladékkezelési közszolgáltatásra vonatkozó kötelezettség vonatkozásában. Ebben az esetben a MÖR közterület-felügyelői közrendvédelmi célból, az Építési és Környezetvédelmi Hatósági Osztály kérésére részt vettek az ellenőrzésen, azonban adatkezelést nem végeztek.

Az igazgató a **szociális és gyermekvédelmi tárgyú jogszabályok által előírt kötelezettségek** ellenőrzése vonatkozásában a Gyvt.-t jelölte meg jogszabályi háttérként. A Gyvt. 17. § (2) bekezdése alapján a gyermek veszélyeztetettsége, a gyermek bántalmazása, illetve súlyos elhanyagolása vagy egyéb más, súlyos veszélyeztető ok fennállása, továbbá a gyermek önmaga által előidézett súlyos veszélyeztető magatartása esetén bármely állampolgár jogosult jelzéssel élni, hatósági eljárást kezdeményezni. Az igazgató tájékoztatása szerint, ha a közterület-felügyelők a feladataik ellátása során a Gyvt. 17. § (2) bekezdése szerinti visszasságot tapasztaltak, akkor az érintett személyt igazoltatták, és a személyes adatokat – átirat formájában – a Családsegítő és Gyermekjóléti Szolgálat számára továbbították. Az igazgató kifejtette, hogy a Gyvt. alapján fennálló kötelezettségek teljesítése érdekében a Szolgálat is kérte a MÖR segítségét, hiszen a nehezen megközelíthető helyekre történő eljutás, illetve a családsegítő szolgálat munkatársainak védelme a MÖR közreműködésével oldható meg.

A NAIH elnöke válaszában jelezte, hogy a MÖR ellenőrzéseivel összefüggésben több kérdést tettek fel az igazgatónak a felvételek készítése kapcsán. Az igazgató válaszában elmondta, hogy a közterület-felügyelők csak a saját hatáskörben végzett helyszíni ellenőrzés alkalmával és kizárólag fényképfelvételt készítettek. Hangfelvétel vagy kép- és hangfelvétel az ellenőrzések során nem történt. A fényképfelvétel készítésének jogalapjaként az igazgató a Kftv. 7. § (2) bekezdését jelölte meg. Utalt arra, hogy ha az eljárás lefolytatás szempontjából jelentős adat, tény, egyéb körülmény jutott a MÖR felügyelőinek tudomására, **akkor a saját hatáskörű helyszíni ellenőrzések alkalmával a közterület-felügyelők digitális fényképezőgéppel képfelvételt készítenek az iratról, tárgyról, körülményről, valamint az ellenőrzött helyszínről.** Az igazgató válaszlevelében kifejtette, hogy a MÖR az adatbázisában nem tárol olyan felvételeket, amelyek a helyszíni ellenőrzéseken készültek. Ennek oka, hogy a közterület-felügyelők által észlelt jogsértések alapján szabálysértési, közigazgatási hatósági eljárás lefolytatására más szervek rendelkeznek hatáskörrel. Így ezekben az esetben az átiratokkal együtt a felvételeket is átadták e hatóságok számára. **A MÖR a „saját hatáskörű” helyszíni ellenőrzések alkalmával nem indított eljárást, így a felvételek felhasználására sem került sor.** Az igazgató arról is tájékoztatta a Hatóságot, hogy a Kftv. 7. § (7) bekezdésével összhangban törölték mindazon felvételeket, amelyekkel kapcsolatban nem indult hatósági eljárás. Az igazgató elmondta, hogy a közterület-felügyelők az általuk végzett ellenőrzések alkalmával **minden esetben részletesen és egyértelműen tájékoztatták** az érintetteket az ellenőrzéssel együtt járó adatkezelés alapvető körülményeiről, valamint a képfelvétel készítésével kapcsolatos jogairól.

A felvételekkel összefüggésben az igazgató a válaszlevelében hangsúlyozta, hogy a MÖR **saját hatáskörében végzett ellenőrzései** a lakcím-bejelentési kötelezettségre, a személyszállítási szerződések és az állattartási szabályok betartásának ellenőrzésére irányultak. Az igazgató szerint közös ellenőrzést más hatóságokkal együtt nem végeztek, mivel erre a Ket. nem is biztosít lehetőséget. Az igazgató a NAIH kérdésére elmondta, hogy **az ellenőrzések eseti, „ad hoc” jellegűek voltak, azokat nem tervszerűen hajtották végre,** így az előzetes terv szerint haladó ellenőrzés megszervezésére, lebonyolítására nem került sor. **Ennek megfelelően az ellenőrzésekkel együtt járó adatkezelés folyamatát nem tervezték meg.** Arra is rámutatott, hogy a MÖR felügyelői az érintetteket az általuk végzett ellenőrzésekről az Info tv. 20. § (2) bekezdésével összhangban megfelelően tájékoztatták. Az adatkezelésről szóló tájékoztatásról azonban nem készült külön dokumentum. A NAIH elnöke a tényállással összefüggésben még egy lényeges körülményt kiemelt válaszában. Jelezte, hogy a TASZ panaszbeadványában megtalálható a polgármester 2012. augusztus 20-án kelt, „Beszámoló a „Fészekrakó” probléma megoldására irányuló intézkedések eredményességéről” című előterjesztése. Az előterjesztés IV. pont 2. alpontjában az szerepelt, hogy „2011. és 2012. évben több mint 5000 ingatlan ellenőrzésére került sor, ahol több személy esetében is kivizsgálásra került, hogy a törvényi előírásoknak eleget tettek-e.”

A TASZ a 2014. április 14-ei levelében továbbá becsatolta egy korábbi közterület-felügyelő 2014. március 31-ei levelét is. Ebben **a közterület-felügyelő kifejti, hogy az ellenőrzésekre, az intézkedésekre kifejezetten a lakások és az ingatlanok területén került sor.** Az elnök utalt arra, hogy emellett egy videofilm alapján **igazolható, hogy az ellenőrzések valójában lakások, ingatlanok területére is kiterjedtek.** A beadvány és a mellékletei, valamint az igazgató válaszai alapján a NAIH szerint is **egyértelműen megállapítható, hogy az egyes összevont hatósági ellenőrzésekre alapvetően lakások, ingatlanok területén került sor.**

A NAIH elnöke a MÖR eljárásaival, a közös hatósági ellenőrzéseknek az információs önrendelkezési joggal kapcsolatos, illetve az Info tv. garanciáinak és előírásainak összhangjával kapcsolatos álláspontját a következőképpen fejtette ki.

Az elnök mindenekelőtt utalt arra, hogy a MÖR közterület-felügyelőinek az ellenőrzéseik és az intézkedéseik során többszintű és szerteágazó szabályozásnak kell megfelelniük. Az eljárásaikra a Kftv. és az Rftv. eljárásjogi tárgyú rendelkezései vonatkoznak, a MÖR felügyelői számára feladatot alapvetően a Kftv., az Ör. és a Szoc. rendelet határoz meg, míg az általuk hozott intézkedésekre az Rftv. és a Kftv. szabályait kell alkalmazni. Felhívta a figyelmet arra, **hogy a közterület-felügyelők eljárására vonatkozó rendelkezések alkalmazása nem jár együtt személyes adatok kezelésével.** Önmagában az eljárás törvényi feltételeinek értelmezése és alkalmazása ugyanis még nem jelenti a feladat- és hatáskörök tényleges gyakorlását, amelyek már személyes adatok megismerésével és kezelésével járnak együtt, így például a MÖR vagy a közterület-felügyelő azzal még nem végez adatkezelést, ha a Kftv. és a Rftv. rendelkezései alapján dönt arról, hogy a közterület-felügyelő ellenőrizhet-e bizonyos körülményeket, tényeket, vagy a MÖR értelmezi azt, hogy a közterület-felügyelő eljárására milyen törvényi követelmények vonatkoznak.

A NAIH álláspontja szerint azonban **az eljárásjogi természetű rendelkezések is szerves részét képezik az adatkezelésnek,** hiszen e szabályok betartása esetén lehet szó arról, hogy – a személyes adatok kezelésével együtt járó – feladat- és hatáskörök gyakorlására az adatvédelmi követelményekkel összhangban került sor. **Az eljárásjogi tárgyú rendelkezések értelmezése és alkalmazása ugyanis döntő hatással van az adatkezelésre,** minthogy ezt követően nyílik meg a lehetőség a személyes adatok kezelésével együtt járó feladat- és hatáskörgyakorlásra. A MÖR-nek az eljárásjogi tárgyú rendelkezések értelmezése és alkalmazása során ezért **figyelemmel kell lennie** az Info tv. rendelkezésére, így különösen az Info tv. 4. § (1) bekezdésében szereplő **tisztességes és törvényes adatkezelés elvére,** amely kimondja, hogy az adatok felvételének és kezelésének tisztességesnek és törvényesnek kell lennie. A NAIH álláspontja szerint erre az alapelvre már az ellenőrzés elrendelése, az adatkezelést érdemben befolyásoló döntéshozatal előtt figyelemmel kell lenni. Ennek megfelelően szükséges vizsgálni azt, hogy az adatkezelő által tervezett adatkezelésre a hatályos törvények lehetőséget biztosítanak-e.

Az elnök kiemelte, hogy a NAIH egy korábbi állásfoglalásában már egyértelműen kimondta: a tisztességes és törvényes adatkezelés követelményének különválasztása világossá teszi, hogy **az adatkezelés jogszerűsége nem szűkíthető le pusztán arra, hogy az adatkezelő formálisan betartja-e az adatkezelésre vonatkozó törvényi szabályokat,** illetve rendelkezik-e formális jogalappal a személyes adatok kezelésére, tekintve, hogy a törvényhozó ezen túl az adatkezelés egészének tisztességességét is beemelte a jogszerűség keretei közé. Az adatkezelés tisztességes volta a törvényességet is magába foglaló követelmény, az érintett személy információs önrendelkezési jogának, és ezen keresztül magánszférájának, emberi méltóságának tiszteletben tartását jelenti: **az érintett nem válhat kiszolgáltatottá az adatkezelővel, sem más személlyel szemben.** Az adatalany mindvégig alanya marad a személyes adatok kezelésével járó folyamatnak, és nem válik, nem válhat annak pusztá tárgyává.

A NAIH álláspontja szerint a MÖR ellenőrzéseivel együtt járó adatkezelés kiemelten **fontos összetevője és előfeltétele a tisztességes és törvényes adatkezelés követelményének érvényesülése.** Az elnök szerint ebben a vonatkozásban azt kell vizsgálni, hogy az ellenőrzés elrendelésével, mint az adatkezelés jogszerűségét érdemben befolyásoló döntéshozatallal kapcsolatban a MÖR betartotta-e a Kftv. és az Rftv. eljárásjogi tárgyú rendelkezéseit.

A MÖR igazgatója az ellenőrzés jogalapjaként több esetben a Kftv. 1. § (4) bekezdését jelölte meg, amely meghatározza a közterület-felügyelő feladatait. A Kftv. 3. §-a kimondja, hogy a felügyelő feladatait – törvény vagy kormányrendelet eltérő rendelkezése hiányában – **az önkormányzat illetékességi területén lévő közterületen, az önkormányzat intézményeinek, gazdasági szervezeteinek területén,** valamint az önkormányzat tömegközlekedési feladatának ellátása során üzemeltetett **tömegközlekedési eszköz szerződészerű használatának ellenőrzése során** látja el.

A Kftv. 27. §-a meghatározza mind a közterület, mind az illetékességi terület fogalmát. Ennek értelmében **közterület** a közhasználatra szolgáló minden olyan állami vagy önkormányzati tulajdonban álló terület, amelyet rendeltetésének megfelelően bárki használhat, ideértve a közterületnek közútként szolgáló és a magánterületnek a közforgalom számára a tulajdonos (használó) által megnyitott és kijelölt részét, továbbá az a magánterület, amelyet azonos feltételekkel bárki használhat. A **felügyelő illetékességi területe** a fenntartó önkormányzat, társulás illetékességi területén lévő közterület, az önkormányzat intézményeinek, gazdasági szervezeteinek területe, az önkormányzat tulajdonában, használatában lévő, illetve tömegközlekedési feladatának ellátása során üzemeltetett vagyontárgy.

Az elnök tájékoztatása szerint a NAIH a fenti törvényi hivatkozások fényében nem ért egyet a MÖR igazgatójának álláspontjával, mivel a közterület-felügyelők eljárási jogosultsága a Kftv. 27. § a) és e) pontjában meghatározott törvényi definíciókhoz is kapcsolódik. A közterület-felügyelők intézkedéseire tehát alapvetően e fogalom-meghatározásoknak figyelembevételével kerülhet sor. A NAIH álláspontja szerint az ellenőrzésben érintett lakások, ingatlanok területe nyilvánvalóan nem tekinthetőek közterületnek vagy illetékességi területnek. **Így a közterület-felügyelő a feladatait főszabály szerint nem láthatja el lakások vagy ingatlanok területén, a MÖR nem hozhatott volna olyan döntést, hogy a beadványban szereplő ellenőrzéseket lefolytassa.**

A MÖR igazgatója hivatkozott az Rftv. 11. § (1) bekezdésére, amely kimondja, hogy a rendészeti feladatokat ellátó személy köteles intézkedni vagy intézkedést kezdeményezni, ha illetékességi területén, a törvényben meghatározott feladatai ellátása során jogszabálysértő tény, tevékenységet, mulasztást észlel. Az elnök ugyanakkor jelezte, hogy az Rftv. 11. § (1) bekezdése **az intézkedési kötelezettséget két konjunktív feltételhez köti:** a közterület-felügyelők illetékességi területéhez és a törvényben meghatározott feladatai ellátásához. **A NAIH álláspontja szerint tehát az Rftv. 11. § (1) bekezdésének alkalmazására akkor kerülhet sor, ha egyébként az eljárás megfelel a Kftv. rendelkezéseinek is.**

Az elnök megjegyezte, hogy elfogadható a lakásban vagy ingatlan területén a közterület-felügyelő intézkedése, ha folyamatban levő jogsértő cselekmény miatt kell beavatkozni. Az igazgató azonban ilyen körülményre nem hivatkozott.

A MÖR igazgatója több esetben önkormányzati rendeletet, **az Ör. 13. § (2) bekezdését jelölte meg az ellenőrzés jogalapjaként,** amely felhatalmazza a közterület-felügyelőket is arra, hogy az önkormányzati rendelet előírásainak betartását ellenőrizzék, hiszen a Kftv. 1. § (6) bekezdése értelmében a közterület-felügyelő számára az önkormányzat rendelete is megállapíthat feladatot. A NAIH azonban az elnök tájékoztatása szerint **itt sem értett egyet az igazgató álláspontjával.** A NAIH szerint az Ör. 13. § (2) bekezdésének értelmezése és alkalmazása során **tekintettel kell lenni a Kftv.-re, amely kizárja annak lehetőségét, hogy a felügyelők feladataikat lakások, ingatlanok területén lássák el.**

A NAIH szerint az Ör. nem értelmezhető úgy, hogy az felhatalmazza a közterület-felügyelőt arra, hogy ellenőrizhessék az önkormányzati rendeletek azon előírásait is, amelyek a lakások, az ingatlanok területén történő ellenőrzéssel járnak együtt.

Az elnök utalt arra, hogy az Alaptörvény 32. cikk (3) bekezdése alapján önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes, ennek megfelelően a NAIH úgy látja, hogy – a Kftv. 27. § a) és e) pontjából fakadóan – **a Kftv. 3. §-át sértené az önkormányzati rendelet olyan szabálya, amely lehetővé tenné, hogy a közterület-felügyelők a feladataikat a lakások, ingatlanok területén lássák el.** A NAIH szerint az önkormányzati rendeletek értelmezése és alkalmazása során az Alaptörvény 32. cikk (3) bekezdésére is figyelemmel kell lenni.

A MÖR igazgatója több alkalommal is hivatkozott arra, hogy egyes ellenőrzések során a közterület-felügyelők az Önkormányzat más munkatársainak védelme érdekében jártak el. Ebben a tekintetben az igazgató utalt a Kftv. 6. § (1) bekezdésére, amely kimondja, hogy a felügyelet a képviselő-testület által meghatározottak szerint együttműködik más önkormányzati szervekkel. Az igazgató külön kiemelte a Szoc. rendelet 8/B. § (1) bekezdését, amelyben a Közgyűlés kimondta, hogy a Szociális Osztály a lakókörnyezet ellenőrzése során a MÖR közreműködését kérheti. A NAIH jogi álláspontja ebben a kérdésben is egyértelmű: **ellentétes a Kftv.-vel a Szoc. rendelet 8/B. § (1) bekezdése olyan tartalmú értelmezése és alkalmazása, amely feljogosítaná a közterület-felügyelőket arra, hogy magánlakások és ingatlanok területén is közreműködjenek.** A Hatóság szerint a közterület-felügyelők természetesen együttműködhetnek abban, hogy a Szociális Osztály munkatársai eljuthassanak az ellenőrzés helyszínére, illetve jelenlétükkel biztosítsák a munkatárs személyi védelmét, azonban a Kftv. 3. §-ából, valamint a 27. § a) és e) pontjából fakadóan magába az ellenőrzött lakásba, az ingatlan területére nem léphetnek be, ott nem láthatják el a feladataikat.

A MÖR igazgatója a hulladékgyűjtési közszolgáltatásról szóló önkormányzati rendelettel összefüggésben is hivatkozott a Kftv. 6. § (1) bekezdésén alapuló együttműködésre a MÖR és más önkormányzati szervek között. **A NAIH ezzel összefüggésben azonban megállapította, hogy az ominózus önkormányzati rendelet nem tartalmaz a közreműködésre vonatkozó rendelkezést.** A Kftv. 6. § (1) bekezdése értelmében önkormányzati szervekkel való együttműködéshez pedig eleve szükséges a képviselő-testület erre vonatkozó, kifejezett döntése.

Az elnök összegzőként emelte ki a levelében, hogy a NAIH álláspontja szerint **a MÖR az ellenőrzéssel kapcsolatosan megsértette az Info tv. 4. § (1) bekezdésében megfogalmazott tisztességes és törvényes adatkezelés elvét, mivel a közterület-felügyelőkre vonatkozó eljárásjogi szabályok értelmében a felügyelőknek a későbbi adatkezelés alapjául szolgáló ellenőrzéseket nem hajthatták volna végre lakásban vagy ingatlanon.** A Hatóságnak az a határozott álláspontja, hogy a Kftv. 3. §-a, illetve a 27. § a) és e) pontja alapján **a közterület-felügyelők az adatkezeléssel együtt járó feladataikat eleve nem láthatták volna el lakások, ingatlanok területén.**

Az elnök hangsúlyozta azt is, hogy a tisztességes és törvényes adatkezelés alapelveinek sérelméből fakadóan a NAIH álláspontja szerint **nem voltak jogszerűek a közterület-felügyelők személyes adatok kezelésével együtt járó ellenőrzései és intézkedései sem.** A NAIH a MÖR igazgatójának nyilatkozata alapján megállapította azt is, hogy a MÖR az ellenőrzésekkel és az igazoltatásokkal összefüggésben **nem kezel személyes adatot.** Ha igazoltatásra került sor, vagy az eljárás lefolytatása szempontjából jelentős adat, tény, egyéb körülmény miatt fényképfelvételt készítettek, akkor ezeket a személyes adatokat átirat formájában továbbították az eljárásra illetékes hatóság részére. Az elnök hangsúlyozta, hogy **ez a körülmény csökkenti a személyes adatok védelmét érintő jogsértés súlyát.**

A NAIH álláspontja szerint szükséges felhívni a MÖR figyelmét arra, hogy a közterület-felügyelők eljárására, valamint a feladat- és hatáskör gyakorlására csak a Kftv. 3. §-ával, és a Kftv. 27. § a) és e) pontjával összhangban, e fogalom-meghatározások alá eső területeken kerülhet sor. Emellett a NAIH álláspontja szerint az igazgató figyelmét arra is célszerű felhívni, hogy a Kftv. 6. § (1) bekezdése alapján kifejezett képviselő-testületi felhatalmazás szükséges ahhoz, hogy a MÖR együttműködjön Miskolc Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatalának más szerveivel. Ezért meglátása szerint a MÖR igazgatójának kezdeményeznie kell Miskolc Megyei Jogú Város Közgyűlésénél mindazon önkormányzati rendeletek módosítását, amelyek esetében felmerül a lehetőség, hogy célravezető lenne az együttműködés a MÖR és Miskolc Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatalának valamely szerve között.

A NAIH elnöke válaszában végezetül azt hangsúlyozta, hogy nem hagyható figyelmen kívül az sem, hogy **jelen ügyben az adatkezelés jogszerűsége járulékos jellegű, más alapjogok sérelmén keresztül lehet megítélni, hogy a tisztességes és törvényes adatkezelés elvének megsértése mekkora súllyal bír.** Ebből fakadóan valamennyi alapjog megfelelő érvényesülése érdekében a leghatékonyabb intézkedésről az alapvető jogok biztosa tud dönteni, mivel az Ajbt. rendelkezései alapján a biztosnak lehetősége van mindazon jogi eszközök alkalmazására, amelyek a személyes adatok védelméhez fűződő jogot érintő jogsérelem feloldásához is szükségesek.

4. A közösségi együttélési szabályokkal kapcsolatos rendeleti szabályozást érintő tények

A Miskolcon zajló közös hatósági ellenőrzések jogi háttérével kapcsolatban már az eredeti panaszbeadvány is felvetette, hogy **az ellenőrzések egyik jogalapját Miskolc Megyei Jogú Város Közgyűlésének a közösségi együttélés alapvető szabályairól és ezek megszegésének jogkövetkezményeiről szóló önkormányzati rendelete jelentette:** a hatóságok, de különösen a MÖR jellemzően az e rendeletben foglalt szabályok betartását ellenőrizték. A beadványozók felvetették, hogy az Ör. egyes rendelkezései, kiemelten a hivatkozott, életvitelszerű lakhatásra nem alkalmas ingatlanban való lakhatási lehetőség biztosításának szankcionálása (12. §) alaptörvény-sértő, illetve túllép a Möt. 8. § (1) bekezdés b) pontjában és (2) bekezdésében és 143. § (4) bekezdés d) pontjában rögzített felhatalmazáson. A panaszos jelezte, hogy ennek alapján 2013. október 25-én a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatalhoz fordult törvényességi vizsgálatot kérve.

A beadványban foglaltak nyomán áttekintettük az Ör. kifogásolt rendelkezéseit, amelyek a helyszíni vizsgálatunkból, valamint a megkeresésekre adott válaszokból kirajzolódó tapasztalataink szerint is a közös hatósági vizsgálatok hivatkozási alapjaként funkcionáltak.

Külön is kiemelendő az **Ör. 12. § (1) bekezdése**, amely arról rendelkezik, hogy a közösségi együttélés alapvető szabályaiba ütköző magatartást követ el és – természetes személy esetében kettőszázezer forintig, jogi személy és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet esetében nyolcszázezer forintig terjedő – **közigazgatási bírsággal sújtható az ingatlan tulajdonosa, bérlője, az ingatlan felett más jogcímen rendelkezni jogosult akkor, ha életvitelszerű lakhatásra nem alkalmas ingatlanban biztosít lakhatási lehetőséget más természetes személy számára.**

Az Ör. 12. § (2) bekezdésében foglaltak szerint **az életvitelszerű lakhatásra alkalmas az az ingatlan**, amely megfelel az Ltv. 91/A. § 6. pontjában meghatározott feltételeknek, továbbá **az ott lakó, illetve lakni kívánó személyek száma alapján az egy főre eső lakrész alapterületének mértéke eléri** a személyes gondoskodást nyújtó gyermekjóléti, gyermekvédelmi intézmények, valamint személyek szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló 15/1998. (IV. 30.) NM rendelet 105. § (2) bekezdésében is meghatározott **hat négyzetmétert**.

Az Ör. 12. § (3) bekezdése pedig rögzíti, hogy a közösségi együttélés alapvető szabályaiba ütköző magatartást követ el és természetes személy esetében kettőszázezer forintig terjedő közigazgatási bírsággal sújtható az, aki az ingatlan tulajdonosa, bérlője, az ingatlan felett más jogcímen rendelkezni jogosult hozzájárulása nélkül életvitelszerű tartózkodás céljából lép arra nem alkalmas ingatlan birtokába.

Mindezek alapján – vizsgálatunkat erre a kérdésre is kiterjesztve – **tájékoztatást kértünk a Kormányhivatalt vezető kormány megbízottól** az Ör. egyes aggályos rendelkezéseivel kapcsolatos álláspontja, valamint az Ör.-t érintő törvényességi vizsgálat állása, eredményei vonatkozásában. Ezen túl a helyszíni vizsgálatunk alkalmával kívántunk meggyőződni a szabályozás alkalmazásáról és hátteréről.

A 2014. júliusi **helyszíni vizsgálatunk alkalmával** munkatársaink az Önkormányzat munkatársaitól tájékoztatást kértek az Ör. 12. §-ában foglalt **közösségi együttélési szabályok megalkotásának indokáról és annak alkalmazásáról**. A megbeszélésen a Hatósági Osztály vezetője elmondta, hogy mind az osztályuk munkatársai, mind pedig a közterület-felügyelők jogosultak az abban foglaltak betartásának ellenőrzésére.

A Hatósági Osztály vezetője jelezte, hogy az Önkormányzat korábbi rendeletét a Kúria megsemmisítette, így 2013. október 1-jét követően a közösségi együttélési szabályokról szóló helyi rendelet felhatalmazása alapján ellenőrzi a fenti követelmények megvalósulását. Elismerte, hogy a korábbi rendeletben megállapított hatásköri felhatalmazásnak nem volt törvényi jogalapja, ugyanakkor álláspontjuk szerint azt a közrend betartására vonatkozó lakossági bejelentések alapozták meg. A közösségi együttélést határozottan zavaró helyzetet teremt szerintük az ugyanis, hogy ha egy 10 m²-es ingatlanban 20 személy lakik életvitelszerűen, így ennek rögzítése indokolt volt a rendeletben.

Az Ör. 12. §-ában meghatározott minimum terület/fő követelmény megsértése miatt az osztályvezető szerint nem szabtak ki még bírságot, de elismerte, hogy ez a rendelkezés teremt közvetlen jogalapot az ingatlanba való belépésre a közterület-felügyelők számára is.

A helyszíni vizsgálatunk alkalmával **a Kormányhivatalban folytatott egyeztetés is érintette** az Ör. kapcsán zajló törvényességi vizsgálat állását és megállapításait. A Kormányhivatal munkatársai a megbeszélésen ismertették, hogy korábban sikeres törvényességi felülvizsgálatot kezdeményeztek a helyi lakcímbeljelentési rendelettel összefüggésben, amelyet a Kúria megsemmisített. Visszaigazolták, hogy valóban érkezett panasz hozzájuk az Ör.-rel, ezen belül a lakhatásra alkalmatlan ingatlanban történő szállásnyújtás szankcionálásával kapcsolatban. A panasz alapján átfogó, komplex vizsgálatot végeztek, mely során nemcsak azt vizsgálták, hogy az Ör. összeegyeztethető-e magasabb szintű jogszabályokkal, hanem azt is, hogy miként illeszkedik a módosítás az Önkormányzat helyi rendeleti szintű szabályozásába.

Álláspontjuk szerint a miskolci önkormányzat egyfajta „gyűjtőrendeletet” alkotott meg, mintegy „össz-szankciós” rendeletté fordította át a korábbi, a közösségellenes magatartásokról szóló és más, például a lakcímbeljelentési rendeletét. A vizsgálatuk során különösen fontosnak tartották annak áttekintését, hogy a kettős szankcióval való fenyegetés ne valósuljon meg a helyi szabályozásban. Elmondták, hogy tudomásuk szerint a jegyző előzetes törvényességi aggályokat jelzett és előzetes hatástanulmány is készült, a jogszabályt azonban mégis ebben a kifogásolható formában fogadták el.

A Kormányhivatal munkatársai utaltak arra is, hogy az ügyben a törvényességi felhívás tervezetét már előkészítették, a jegyzővel is személyes szakmai konzultációt folytattak és véleményük szerint a 2014 őszi testületi ülésig volt ideje az Önkormányzatnak, hogy előkészítsék az előterjesztést, elsősorban a rendelet kifogásolt szakaszára vonatkozóan.

2014 októberében a kormány megbízott arról adott tájékoztatást számunkra levelében, hogy az Ör. több rendelkezése vonatkozásában is a Mötv. 132. § (1) bekezdés a) pontjában biztosított jogkörében eljárva törvényességi felhívással élt. A felhívásban indítványozta, hogy a képviselő-testület a rendeletet saját hatáskörben vizsgálja felül és annak kifogásolt rendelkezéseit a felhívásban foglaltak figyelembevételével módosítsa, illetve helyezze hatályon kívül. A vizsgálat során ugyanis a Kormányhivatal megállapította, hogy az Ör. több rendelkezése – köztük az Ör. már ismertetett 12. §-ában foglaltak – sérti a jogbiztonság elvét, mivel nem egyértelműen határozza meg azokat a jogi helyzeteket, melyek fennállása esetén az Ör.-ben rögzített jogkövetkezmények alkalmazhatóak. A felhívásban a Kormányhivatal azt is aláhúzta, hogy a jogbiztonság követelményének megfelelően a jogalkotónak biztosítani kell, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára.

A Kormányhivatal álláspontja szerint ennek, továbbá a Jat. 2. § (1) bekezdésében meghatározott normavilágosság követelményének sem felel meg a helyi rendeleti szabályozás. A vizsgálat során azt is megállapította, hogy az Alaptörvény 32. cikk (3) bekezdésében, valamint a Jat. 3. §-ában foglaltakkal ellentétben az Ör. több olyan rendelkezést is tartalmaz, melyeket magasabb szintű jogszabály már szabályoz.

Az Ör. 12. §-ának vizsgálatával összefüggésben a Kormányhivatal arra mutatott rá, hogy az Nytv. alapján a személyi adat- és lakcímnnyilvántartás a polgárok személyi adatait és lakcímét a nyilvántartás deklaratív jellegének megfelelően – az Alkotmánybíróság 15/1991 (IV. 13.) AB határozatában foglaltak figyelembevételével – abból a célból tartalmazza, hogy felderíthető legyen egyes személyek tartózkodási helye.

A törvényességi felhívásban szerepel, hogy az **Nyvtv.-nek így nem célja a lakhatás körülményeit vizsgálni**, a jogalkotó csupán a tényleges helyzet rögzítését kívánja megteremteni. Erre tekintettel az Nytv. **nem is határoz meg semmilyen önálló vagy más jogszabályból következő lakás- vagy lakóhelyiség-fogalmat**, hanem az 5. § (2) bekezdése alapján minden olyan helyet ilyennek tekint, ahol valaki ténylegesen él. **Az Nytv. ennek megfelelően a Kormányhivatal álláspontja szerint nem ad felhatalmazást az önkormányzatok számára e tárgykörben szabályozás megalkotására, a személyi adat- és lakcímnnyilvántartás központi jellege pedig ezt nem is indokolja.**

A Kormányhivatal felhívja arra is a figyelmet, hogy **számos oktatási, szociális és egészségügyi ellátás feltétele a magyarországi lakóhely, az ilyen tárgyú önkormányzati rendeleti szabályozás pedig alkalmas arra, hogy a társadalmi helyzet alapján történő megkülönböztetésre vezessen**, amely ellentétes az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében foglalt egyenlő bánásmód biztosításával. A Kormányhivatal a vizsgálata során úgy találta, hogy az Ör. 12. §-ának szabályai **túlmutatnak a helyi közösség által észlelhető, a közösségi együttélésrel kapcsolatos elvárásainak kritériumain, rendelkezései ugyanis behatolnak a magánszférába, ennek keretében pedig normatív módon kívánják meghatározni a tulajdonnal való rendelkezés részleteit.**

A felállított magatartási szabályok aggályos módon a lakhatás, és az ingatlannal való rendelkezés módját, a lakás céljául szolgáló ingatlan négyzetméterben meghivatkozott méretét határozzák meg. Az Ör. rendelkezései korlátozzák az ingatlan tulajdonosának, illetve birtokosának jogosítványait, így ellentétesek a Polgári Törvénykönyv 5:5. § (1) bekezdésében és az 5:13. § (1)-(3) bekezdésében rögzített, a birtokost és tulajdonost megillető jogokról szóló garanciális szabályokkal.

Tekintettel arra, hogy az Ör. hivatkozott szabályai ellentétesek a felhívott jogszabályi rendelkezésekkel, a kormány megbízott kezdeményezte, hogy a polgármester a következő testületi-ülésein a törvényességi felhívásban foglaltakat terjessze a Közgyűlés elé, melyen indítványozza az Ör. kifogásolt rendelkezéseinek szükség szerinti módosítását, hatályon kívül helyezését. **A Közgyűlés a Kormányhivatal törvényességi felhívásával részben, az Ör. 12. §-ának módosítását indítványozó törvényességi észrevétel kivételével értett egyet, ennek alapján pedig a felhívásban foglalt indítványnak rendeletmódosítás útján eleget tett.** Mindezek nyomán a **Kormányhivatal vezető kormány megbízott** 2015 februárjában érkezett tájékoztató levelében jelezte, hogy – a 2014 októberében kibocsátott törvényességi észrevétel részbeni eredménytelensége okán, az abban megfogalmazottaknak megfelelően – **a Kúriától kérte az Ör. törvényt 12. §-ának felülvizsgálatát és megsemmisítését.**

5. A helyi lakásrendelet módosításával és tervezett végrehajtásával kapcsolatos tények

A TASZ 2014 júniusában újabb panaszbeadvánnyal fordult hozzánk (AJB-3268/2014. számon), amelyben **a helyi Lakásrendelet Miskolc Megyei Jogú Város Közgyűlése által 2014. május 8-án elfogadott módosításáról** számoltak be.

Jelezték, hogy a rendelet módosításában a már elrendelt vizsgálat tárgyát képező hatósági ellenőrzési gyakorlat sorába illeszkedő, szintén a helyi romák ellen irányuló, őket a városból elűldözni akaró jogalkotási lépést látják. Az általuk támadott rendelkezés értelmében ugyanis **az alacsony komfortfokozatú önkormányzati bérlakás bérleti szerződésének közös megegyezéssel történő megszüntetése esetében pénzbeli térítés csak akkor fizethető, ha a bérlő a város közigazgatási határán kívül vásárol lakóingatlant, és arra 5 éves időtartamra elidegenítési és terhelési tilalmat jegyez be az önkormányzat.** Álláspontjuk szerint a Lakásrendelet módosítása az érintett személyek tulajdonhoz való jogának, a cselekvési autonómia anyagi vetületének, valamint általában a magánélethez való jognak a korlátozását jelentik. A térítési díj, mint pénzügyi összeg ugyanis a bérlő tulajdonába kerül, aki azonban azzal szabadon nem rendelkezhet, hanem köteles az összeget lakóingatlan vásárlására fordítani, méghozzá a város közigazgatási határain kívül, továbbá köteles túrni, hogy arra az Önkormányzat elidegenítési és terhelési tilalmat jegyeztessen be.

A térítési díjnak lakhatási célra fordítását azonban olyan rendelkezésekkel is biztosítani lehetne, amelyek nem jelentenek ilyen súlyos beavatkozást a cselekvési autonómiába (tulajdonhoz való jog) és a magánélethez való jogba.

A beadványban kiemelték azt is, hogy **a Lakásrendelet panaszbeadványban támadott rendelkezése társadalmi, vagyoni helyzet, illetve jövedelmi viszonyok, mint egyéb helyzet alapján közvetlenül diszkriminál az összehasonlítható helyzetben lévő csoportok között.** A módosítás a miskolci szegénytelepek – alacsony komfortfokozatú bérlakásait bérlő – lakóira vonatkozik, őket célozza meg. Mindezek alapján azt kezdeményezték, hogy indítványozzuk az Alkotmánybíróságnál a Lakásrendelet 23. § (3) bekezdésének utólagos normakontroll eljárás keretében történő felülvizsgálatát.

A panaszbeadványban foglaltak alapján az átfogó ombudsmani vizsgálat keretében áttekintettük az Ltv. és a Lakásrendelet vonatkozó rendelkezéseit, kiemelten pedig a 13/2014. (V. 12.) számú önkormányzati rendelettel módosított Lakásrendelet új, 23. § (3) bekezdését.

Az Ltv. 23. § (3) bekezdése alapján lehetőség van arra, hogy a felek az önkormányzati lakásra kötött szerződést **közös megegyezéssel** úgy szüntessék meg, hogy a bérlő a bérlőnek másik lakást ad bérbe, vagy pénzbeli térítést fizet. A másik lakás bérbeadása mellett pénzbeli térítés is fizethető. Az Ltv. e rendelkezése alapján másik lakás bérbeadására, illetőleg a pénzbeli térítésre vonatkozó szabályokat önkormányzati rendelet határozza meg.

Lényeges garancia, hogy az Ltv. 26. § (1) bekezdése alapján állami vagy önkormányzati lakás esetén a bérbeadó a **határozatlan időre szóló szerződést rendes felmondással**, írásban csak abban az esetben mondhatja fel, ha egyidejűleg a bérlő részére beköltözhető és megfelelő cserelakást ajánl fel ugyanazon a településen bérleti jogviszony létesítésére.

A Lakásrendelet 23. § (1) bekezdése – az Ltv. nyomán – kimondja, hogy bérbeadó és a bérlő a bérleti szerződést közös megegyezéssel úgy is megszüntethetik, hogy a bérbeadó a bérlő részére pénzbeli térítést fizet vagy a **lakásgazdálkodási érdekekkel összhangban másik bérlakást biztosít**. Másik bérlakás biztosítása esetén a térítési díjjal el kell számolni. Ha a cserelakás biztosítására életveszély elhárítása, az épület értékesítése, továbbá önkormányzati területrendezési, területfejlesztési okból kerül sor, akkor a **térítési díjjal nem kell elszámolni**. A bérbeadó lakásgazdálkodási érdekeire tekintettel a bérbeadó és a bérlő közös megegyezéssel **térítési díj fizetése nélkül** is megszüntethetik a bérleti szerződést.

A Lakásrendelet újonnan beépített 23. § (3) bekezdése értelmében a pénzbeli térítés maximális összegét az 5. számú melléklet határozza meg. A piaci alapon bérbe adott (korábban versenyeztetett) lakások esetében térítési díj nem fizethető. Az alacsony komfortfokozatú lakások esetében pénzbeli térítés csak akkor fizethető, ha a bérlő a város közigazgatási határán kívül vásárol lakóingatlant és arra 5 éves időtartamra elidegenítési és terhelési tilalom kerül bejegyzésre az önkormányzat által. Önkormányzati érdekre való tekintettel a komfortfokozatban korlátozástól a Városgazdálkodási, és Üzemeltetési Bizottság eltérést engedélyezhet.

Tekintettel arra, hogy a Lakásrendelet új 23. § (3) bekezdése nyomán felmerült az önrendelkezés szabadsága, az egyenlő bánásmód, valamint a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelménye sérelmének a lehetősége, ezért, valamint az alapvizsgálattal való szoros kapcsolódási pontokra figyelemmel átfogó vizsgálatunkat kiterjesztettük a rendelet megalkotásával, alkalmazásával és következményeivel kapcsolatos kérdésekre is.

A 2014. júliusi miskolci helyszíni vizsgálatunk során több alkalommal is rákérdeztek munkatársaink a helyi Lakásrendelet panaszos által is kifogásolt módosításának hátterére, következményeire, illetve akkor még friss alkalmazási tapasztalataira, az érintettek álláspontjára. A nemzetiségi önkormányzatnál elmondták, hogy a **Lakásrendelet módosításáról a miskolci önkormányzat előzetesen nem tájékoztatta őket, csupán utólag, annak elfogadását követően. 35 000 aláírást gyűjtöttek akkor össze a lakásrendelettel kapcsolatban, amelyet a miskolci nyomortelepek felszámolásával való egyetértésként kommunikáltak**. Tudomásuk szerint már elkezdték felajánlani a rendeletben foglalt lehetőséget. Jelezték, hogy a **MIK Zrt. kiküldte az első leveleket, és ezek alapján csak az érvényes bérleti szerződéssel rendelkező, tartozás nélküli bérlők számára ajánlják fel a jelzett lehetőséget**. A bérlőnek nyilatkoznia kell, hogy cserelakást vagy pénzügyi kompenzációt (a Lakásrendelet alapján maximálisan 1,5 millió forintot) szeretne. Úgy látták, hogy a Lakásrendelet egyértelműen megkülönbözteti a hátrányos helyzetű, alacsony komfortfokozatú bérlakások bérlőit a többi bérlakásban élő miskolci lakostól. A nemzetiségi önkormányzat határozott véleménye szerint a szegregátumok problémáit nem lehet más településekre áttelepíteni, áthárítani.

A **MIK Zrt. munkatársai** a helyszíni vizsgálatunk során azt emelték ki, hogy az Ltv. eddig is lehetőséget adott meghatározott térítési díj felajánlására. Jelezték, hogy nincs kapacitásuk a Lakásrendelet végrehajtására, a feladat ellátása ugyanis ingatlanforgalmazási teendőket is magában foglal, valamint a bérlők segítségét a megfelelő ingatlan felkeresésében. Elmondásuk szerint mindezt még a rendelet elfogadása előtt jelezték. Utaltak arra, hogy a korábbiakban alkalmazott tájékoztató levelet küldték ki a bérlőknek, mivel csupán a felkínálható összegek változtak.

A MIK Zrt. munkatársai a tervezetet látták, nem vettek részt azonban az előterjesztés kidolgozásában, előzetes hatásvizsgálatról sem volt tudomásuk. A rendelet előnye véleményük szerint, hogy a saját lakással biztosabbá válhatna a rászoruló lakhatása. Tapasztalataik szerint azonban inkább csereingatlanokat kérnek azok, akik élni kívánnak a lehetőséggel.

Az **Önkormányzat munkatársaival** folytatott beszélgetés során az derült ki, hogy nem látnak összefüggést a Lakásrendelet 2014. májusi módosítása, és az elavult telepeken található önkormányzati bérlakásokban élők esetében a határozott idejű bérleti szerződések tömeges felmondása között, amelyet az Önkormányzat hatósági szervein keresztül folytatott nyomásgyakorlása és a (látszólagosan) önkéntes kiköltözés következménye alapoz meg.

A jelenlévők egyike sem tudott arról nyilatkozni, hogy a rendelet végrehajtására az Önkormányzatnak rendelkezésére áll-e a költségvetésben elkülönített pénzügyi forrás. Elmondták, hogy véleményük szerint az ezeken a telepeken található önkormányzati bérlakásokat már nem lehet és nem is érdemes gazdaságosan felújítani.

Álláspontjuk szerint az érintettek érdekei és a közpénzekkel való felelős gazdálkodás elve egyaránt indokolja, hogy az Önkormányzat a térítési díj kifizetését – amely korábban feltétel nélküli volt – most kifejezetten ingatlanvásárláshoz köti. Ezt a célt szolgálja az elidegenítési és terhelési tilalom ötéves kikötése, az Önkormányzat egyik munkatársa példaként itt a szociálpolitikai támogatás feltételrendszerére hivatkozott. A város közigazgatási határán kívüli ingatlanszerzést előíró kitételnek véleményük szerint az az alapja, hogy helyben ennyi pénzért a korábbi bérlők nem kaphatnak megvásárlásra alkalmas ingatlant. Nem tudtak választ adni arra vonatkozóan sem, hogy van-e olyan olvasata a Lakásrendelet módosításának, mely szerint az többségében az alacsony komfortfokozatú lakásokban élő szegény, főként roma nemzetiségű személyeket érintheti.

A megbeszélés során jelezték, hogy arról sincs tudomásuk, hogy a bérlők a módosítás megszületése óta jelentkeztek-e már a térítési díj igénylésével összefüggésben. A megvalósítással kapcsolatban utaltak arra, hogy ennek részletei még előttük sem világosak.

A helyszíni vizsgálatunkon a **Kormányhivatal munkatársaival** folytatott egyeztetés során a Lakásrendelettel összefüggésben az hangzott el, hogy már érkezett hozzájuk a módosítás alkotmányosságát érintő beadvány. A felvetett probléma komplexitására tekintettel átfogó vizsgálat van folyamatban, amelyről annak lezárását követően adnak tájékoztatást.

A kormány megbízott ezen ígéretének megfelelően arról tájékoztatott – a korábban már az Ör. kapcsán részleteiben is hivatkozott – 2014. októberi levelében, hogy **a Lakásrendelet vonatkozásában is a Mötv. 132. § (1) bekezdés a) pontjában biztosított jogkörében eljárva törvényességi felhívással élt.** Ebben indítványozta, hogy a képviselő-testület a Lakásrendelet 23. § (3) bekezdését **saját hatáskörben vizsgálja felül és a felhívásban foglaltak figyelembevételével módosítsa, illetve helyezze hatályon kívül.**

A kormány megbízott tájékoztatása szerint a Kormányhivatal által elvégzett törvényességi vizsgálat mindenekelőtt azt állapította meg, hogy a Lakásrendelet módosított szabályozása a komfortfokozatok tekintetében alapvetően összhangban van az Ltv. 91/A. §-a értelmező rendelkezéseiben meghatározottakkal, azzal a kiegészítéssel, hogy a komfort nélküli és félkomfortos lakásokra egyes esetekben az alacsony komfortfokozatú gyűjtőfogalmat használja. A **lakásbérlet** a Lakásrendelet értelmében **három alapon jöhet létre: szociális alapon, költségelven, valamint piaci alapon.**

A törvényességi felhívás rögzíti azt, hogy a Lakásrendelet 3. § (1) bekezdése szerint a bérbeadó **a szociális helyzet alapján bérbe adandó lakások pályázatán alacsony komfortfokozatú (komfortnélküli, félkomfortos) lakásokat hirdethet**, ennek megfelelően az alacsony komfortfokozatú lakások bérlői tipikusan a szociálisan rászorultak köréből kerülnek ki.¹⁰

A Lakásrendelet módosított 23. § (3) bekezdése a közös megegyezésen alapuló **térítési díjra való jogosultságnak két különböző típusú korlátját állította fel**. Az egyik a **bérbeadás jellegéhez** kötődik, ennek értelmében a piaci alapon bérbe adott lakások esetén a bérlők nem jogosultak térítési díjra. A szociális és költségelven bérlakáshoz jutók számára tehát nyitva áll a közös megegyezés alapján fizetendő térítési díjhoz jutás lehetősége. A másik korlát **a lakások komfortfokozatához** kötött, mely **az alacsony komfortfokozatú lakások bérlőit** érinti, ők a Lakásrendelet szabályai szerint **csak akkor jogosultak a térítési díjra, amennyiben a város közigazgatási határán kívül vásárolnak lakóingatlant** és arra 5 éves elidegenítési és terhelési tilalmat jegyeztetnek be az önkormányzat javára.

A Kormányhivatal felhívta a figyelmet, hogy e bérlői kör a Lakásrendelet 3. § (1) bekezdésének alkalmazása következtében **a szociálisan rászorulóknak közül kerül ki**.

A második típusú korlátozás azonban a Kormányhivatal álláspontja szerint nem érinti azokat a bérlőket, akik adott esetben magasabb komfortfokozatú lakások bérleti jogviszonyáról mondanak le közös megegyezéssel. E csoport így a Lakásrendelet 23. §-a szerint jogosulttá válik a térítési díjra, azt pedig mindennemű kötöttség nélkül használhatja fel.

A Kormányhivatal törvényességi felhívásában kiemeli, hogy az Ebktv. hatálya kiterjed a helyi önkormányzatokra és szerveikre is, azok a törvény rendelkezéseit jogviszonyaik létesítésekor, jogviszonyaikban, eljárásaik és intézkedéseik során kötelesek megtartani.

Az Ebktv. 8. §-a értelmében közvetlen hátrányos megkülönböztetésnek minősül az olyan rendelkezés, amely eredményeként egy személy vagy csoport valós vagy vélt vagyoni helyzete, egyéb helyzete, tulajdonsága vagy jellemzője miatt részesül kedvezőtlenebb bánásmódban, mint amelyben más, összehasonlítható helyzetben levő személy vagy csoport részesül, részesült vagy részesülne. A Kormányhivatal hangsúlyozta, hogy a törvény a hátrányos megkülönböztetéssel összefüggésben kiemeli a lakhatás kérdését.

Az Ebktv. 26. § (1) bekezdése szerint az egyenlő bánásmód követelményének megsértését jelenti különösen **a törvény 8. §-ában meghatározott tulajdonságok szerint egyes személyeket közvetlen vagy közvetett hátrányos megkülönböztetéssel sújtani a lakhatást segítő állami vagy önkormányzati támogatások, kedvezmények vagy kamattámogatás nyújtásával kapcsolatosan, illetve hátrányos helyzetbe hozni az állami vagy önkormányzati tulajdonú lakások és építési telkek értékesítése vagy bérbeadása feltételeinek meghatározása során**. Az Ebktv. 26. § (2) és (3) bekezdései pedig azt tartalmazzák, hogy a használatbavételi és egyéb építési hatósági engedély kiadásának megtagadása, illetve feltételhez kötése sem közvetlenül, sem közvetve nem alapulhat a 8. §-ban meghatározott tulajdonságon. A lakáshoz jutási feltételek meghatározása nem irányulhat arra, hogy a törvény 8. §-ában meghatározott tulajdonságok szerint egyes csoportok valamely településen, illetve településrészen mesterségesen, nem a csoport önkéntes elhatározása alapján elkülönüljenek.

¹⁰ A Lakásrendelet 2. § (3) bekezdése alapján a bérbeadó az önkormányzati lakásokat a bérbeadás jellegétől függően szociális helyzet alapján, költségelven vagy piaci alapon adja bérbe. A Lakásrendelet 3. § (1) bekezdése rögzíti, hogy a bérbeadó *a szociális helyzet alapján* bérbe adandó lakások pályázatán *alacsony komfortfokozatú* (komfort nélküli, félkomfortos) lakásokat hirdethet. A Lakásrendelet 6. § (1) bekezdése értelmében a bérbeadó *a költségelven bérbe adandó lakások* pályázatán *magas komfortfokozatú* (komfortos, összkomfortos) lakásokat hirdethet. A Lakásrendelet 7. § (1) bekezdése szerint pedig a költségelvév bérlakások közül a Városgazdálkodási és Városüzemeltetési Bizottság a bérbeadó előterjesztésére esetenként jelölhet ki olyan lakásokat, vagy lakások meghatározott körét, amelyeket a *bérbeadó piaci alapon pályázat útján jogosult bérbe adni*.

A **Kormányhivatal arra az álláspontra jutott**, hogy az alacsony komfortfokozatú lakások bérleti jogának megváltásával kapcsolatban a **Lakásrendelet 23. § (3) bekezdésében megfogalmazott korlátozó feltétel sérti az Ebktv. rendelkezéseit**. Úgy találta ugyanis, hogy a Lakásrendelet 3. § (1) bekezdését és 23. § (3) bekezdését összevetve a lakásbérleti jogviszony közös megegyezéssel való megszüntetése esetén a költségalapú és a szociális alapú bérleti jogviszony alanyai térítési díjra jogosultak.

A két csoport közül azonban a szociális helyzete alapján alacsonyabb komfortfokozatú lakásbérletet elnyerő személyek olyan megszorító feltétellel szerezhettek csak jogosultságot a térítésre, melyet a másik – velük összehasonlítható költségelven bérleti jogviszonyra szerződött – csoport esetén a Lakásrendelet nem kér teljesíteni.

A Kormányhivatal hangsúlyozta, hogy Magyarország az Alaptörvény XV. cikke értelmében elkötelezett az egyént illető alapjogok különbségtétel nélküli biztosításában, valamint az esélyegyenlőség elősegítésében. Az alacsony komfortfokozatú lakások bérlői számára így – ha élni kívánnak a közös megegyezéssel történő lakásbérleti jogviszony megszüntetésének lehetőségével és igénybe kívánják venni az ahhoz kapcsolódó térítési díjat – az Önkormányzat a Lakásrendelet 23. § (3) bekezdésének alkalmazásával olyan feltételeket állít fel, amelyek korlátozzák az érintetteket az Alaptörvényben garantált jogaik gyakorlásában.

A Kormányhivatal mindezek alapján azt állapította meg, hogy **az Önkormányzat a Lakásrendelet módosításának elfogadása során túllépte az Alaptörvény és az Ltv. által számára biztosított jogalkotási kereteket**.

Az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdése szerint az önkormányzat feladatkörében eljárva a helyi önkormányzat törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján alkot rendeletet.

A törvényességi felhívásban a Kormányhivatal utalt arra, hogy a lakásbérleti jogviszony közös megegyezéssel való megszüntetése esetén fizetendő térítési díj a bérlő bérleti jogának pénzbeli megváltását jelenti, aki az e jogcímen szerzett vagyonnal lakhatásának megoldása érdekében – vagy akarata szerint más célra, belátása szerint – szabadon rendelkezhet.

Az önkormányzat által alkotott szabályozás, az Ltv. 23. § (3) bekezdésében kapott felhatalmazás szerint e jog megszerzésének feltételeire terjedhet ki olyan módon, hogy az nem sértheti, illetve nem korlátozhatja az egyént megillető alkotmányos alapjogokat, valamint összhangban van az Ltv.-ben foglalt ágazati szabályozási célokkal. Az Ltv. 23. § (3) bekezdése kimondja, hogy a felek az önkormányzati lakásra kötött szerződést közös megegyezéssel úgy is megszüntethetik, hogy a bérbeadó a bérlőnek másik lakást ad bérbe, vagy pénzbeli térítést fizet. A másik lakás bérbeadása mellett pénzbeli térítés is fizethető. A másik lakás bérbeadására, illetőleg a pénzbeli térítésre vonatkozó szabályokat önkormányzati rendelet határozza meg.

A Kormányhivatal törvényességi észrevételében továbbá rámutatott, hogy az **Ltv.** bevezető rendelkezéseiben deklarált **szabályozási célok** között kap helyet az **önkormányzatok bérbeadói jogainak erősítése és a bérlők méltányos érdekei védelmének érvényesítése**. Ezt összevetve a törvénynek a szabályozási tárgyra konkrét jogalkotási felhatalmazást adó 23. § (3) bekezdésével, megállapítható, hogy a közgyűlés a Lakásrendelet 23. § (3) bekezdésének módosítása során túllépte a számára biztosított jogalkotási kereteket. Az a megkötés ugyanis, amely a pénzbeli térítés kifizetését a város közigazgatási határán kívüli lakóingatlan vásárlásához köti és arra 5 éves időtartamra elidegenítési és terhelési tilalmat rendel bejegyeztetni az önkormányzat javára, **sem a bérbeadó lakáshoz fűződő jogosítványait nem erősíti, sem a bérlő méltányos érdekeinek védelmét nem szolgálja**. Az önkormányzatok a rendelkezésükre álló lakásvagyonnal való gazdálkodás körében a törvényben kapott felhatalmazás szerint szabályozhatják a lakásbérleti jogviszonyokat.

A Kormányhivatal arra az álláspontra jutott ennek nyomán, hogy **a szabályozási tárggyal össze nem függő jogviszonyokat megfelelő törvényi felhatalmazás nélkül nem vonhatnak be szabályozási körükbe**, különösen úgy, hogy azok alapjogokat érintenek.

Mindezekre tekintettel a kormány megbízott indítványozta, hogy a Lakásrendelet törvénysértő rendelkezéseinek hatályon kívül helyezése érdekében a polgármester terjessze a közgyűlés elé a Lakásrendelet 23. § (3) bekezdésére vonatkozó módosító javaslatát. **A Közgyűlés nem értett egyet a Kormányhivatal vezetőjének a Lakásrendelet 23. § (3) bekezdésének módosítását indítványozó törvényességi észrevételével.**

A Kormányhivatalt vezető kormány megbízott 2015 februárjában jelezte a Hivatalunkhoz érkezett tájékoztató levelében, hogy – a 2014 októberében kibocsátott törvényességi észrevétel eredménytelensége okán, az abban megfogalmazottaknak megfelelően – **a Kúriától kérte a Lakásrendelet törvénysértő, az Ebktv. és Ltv. rendelkezéseivel is ellentétes 23. § (3) bekezdésének felülvizsgálatát és megsemmisítését.**

6. A Miskolc környéki települések rendeleteinek módosításával kapcsolatos tények

A panaszos 2015. január 20-i Hivatalunkhoz írt levelében kérte, hogy az Alkotmánybíróságnál kezdeményezzük a miskolci Lakásrendelet aggályos tartalmú módosítása (23. § (3) bekezdés) nyomán a környező településeken, így például Sátoraljaújhely Város Önkormányzata által elfogadott rendeletek Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatát.

Álláspontjuk szerint ugyanis **a beadványban felsorolt egyes önkormányzati rendeletek alkotmányosan aggályos módon korlátozzák a településre költözők szociális ellátásokhoz való hozzájutását, illetve a közfoglalkoztatásban való részvételét.**

A panaszosnak válaszlevelünkben jeleztük, hogy – mivel erre a kérdéskörre már az eredeti panaszban is felhívták a figyelmünket – vizsgálatunk során külön is foglalkozunk a környékbeli települések önkormányzatainak a miskolci lakásrendeletre adott „válaszaként” megalkotott korlátozó rendeleteinek kérdésével.

Tájékoztatottuk a panaszost, hogy a 2014 júliusában **Miskolcon tartott helyszíni vizsgálatunk során a Kormányhivatal munkatársaival folytatott megbeszélésen szóba kerültek az e helyi önkormányzati rendeletekkel összefüggő törvényességi, illetve alkotmányossági aggályok.**

A Kormányhivatal akkor arról tájékoztatta munkatársainkat, hogy nincs hivatalos tudomásuk ilyen tartalmú, válasz-korlátozó rendeletekről, azonban ha ilyenek születnének, akkor megteszik a szükséges intézkedéseket.

A 2015 elején érkezett panaszbeadvány példaként a válasz-korlátozó helyi önkormányzati rendeletekre kiemeli Sátoraljaújhely Város Önkormányzata Képviselő-testületének a más önkormányzat által elköltözés céljából nyújtott pénzbeli térítés helyi intézkedéseiről szóló 11/2014.(VII.10.) számú rendeletét. A rendelet célja, hogy az évek óta életvitelszerűen Sátoraljaújhely közigazgatási területén élő személyekkel szemben más önkormányzat által nyújtott támogatást elnyert személyek ne részesüljenek előnyben abban az esetben, ha az utóbbiak Sátoraljaújhelyen kívánnak letelepedni, illetve telepedtek le. Ennek értelmében a rendelet 2. §-a alapján a rendelet hatálya kiterjed azokra a személyekre, és velük együtt lakó közeli hozzátartozókra, akik más önkormányzat támogatásával, pénzbeli térítésével vásárolnak Sátoraljaújhely város közigazgatási területén lakhatás céljára szolgáló ingatlant. A rendelet 3. § (1)-(3) bekezdései értelmében Sátoraljaújhely Város Önkormányzata és intézményei a rendelet hatálya alá tartozó személyek részére nem biztosítanak önkormányzati támogatást, önkormányzati segítyt és adósságkezelési szolgáltatást, a közfoglalkoztatásban e személyek nem részesíthetők előnyben, továbbá nem vásárolhatnak önkormányzati tulajdonban lévő ingatlant, nem szerezhetik meg önkormányzati lakásnak a bérleti jogát.

Ehhez nagyon hasonló módon járt el Szerencs Város Önkormányzatának képviselő-testülete, amikor 2014 szeptemberében megalkotta a más önkormányzat által elköltözés céljából nyújtott pénzbeli térítés helyi intézkedéseiről szóló 13/2014. (IX. 18.) önkormányzati rendeletét. Ez a rendelet is célként rögzíti, hogy a más településen beilleszkedni nem tudó személyek ne részesülhessenek semmilyen előnyben Szerencs közigazgatási területén évek óta életvitelszerűen élő személyekkel szemben, ha a nevezettek a városban más önkormányzat által nyújtott támogatás révén kívánnak letelepedni. Ennek érdekében a rendelet 3. § (1)-(3) bekezdései a más önkormányzat támogatásából a város területén lakhatás céljára szolgáló ingatlant vásárló személyekre, illetve közeli hozzátartozóikra korlátozásokat állapítanak meg.

A sátorlajújhelyihez hasonlóan a szerencsi rendelet is azt írja elő, hogy ezek a személyek nem kaphatnak önkormányzati segítyt, pénzbeli és természetbeni szociális ellátást, valamint lakhatási támogatást, továbbá a közfoglalkoztatásban nem részesíthetők előnyben.

Mindezek nyomán 2015 márciusában tájékoztatást kértünk a kormány megbízottól a Lakásrendelet módosításával összefüggésben a környező településeken elfogadott egyes, korlátozó jellegű önkormányzati rendeletekkel, az abban foglalt egyes tényállásokkal kapcsolatos álláspontjáról. Rákérdeztünk arra, hogy érkezett-e a Kormányhivatalhoz beadvány a környező településeken elfogadott rendeletekkel kapcsolatban, jelenleg milyen stádiumban van a vizsgálat, milyen megállapításokra jutottak, tettek-e valamilyen intézkedést.

A kormány megbízott 2015. április 20-án kelt válaszlevelében arról tájékoztatott, hogy Borsod-Abaúj-Zemplén megyében mindeddig **kilenc önkormányzat képviselő-testülete alkotott rendeletet** a más önkormányzat által elköltözés céljából nyújtott pénzbeli térítés helyi intézkedései tárgyában. Az érintett önkormányzatok rendeleteikben korlátozó szabályokat fogadtak el a szociális és más típusú önkormányzati ellátásokhoz jutás, valamint önkormányzati tulajdont érintő ingatlan, illetve lakásbérleti jog megszerzése körében.

A válasz kiemeli, hogy ezen önkormányzati rendeletekre kiterjedő törvényességi felügyeleti vizsgálat eredményeképpen **a Kormányhivatal megállapította, hogy a rendeletek számos jogszabálysértő rendelkezést tartalmaznak.**

A feltárt törvényességi aggály lényege az volt, hogy a vizsgált rendeletek **a szociális ellátások tekintetében a törvényben meghatározott juttatásokat, támogatásokat nem szociális szempontú feltételekhez és körülményekhez kötik**, melyre törvényi felhatalmazást nem kaptak, továbbá egyéb önkormányzati ellátásokat és az önkormányzati tulajdont érintően **diszkriminatív rendelkezéseket tartalmaznak.**

A **Kormányhivatal határozott jogi álláspontja** szerint továbbá e rendeletek alkalmasak arra, hogy **megbontsák a jogrendszer koherenciáját**, mivel a törvényi feltételek mellé önkormányzati rendeleti szinten további feltételeket támasztanak, ezzel pedig kiszámíthatatlanná és értelmezhetetlenné teszik a címzettek számára az előírásokat.

A törvényességi felhívások, illetve az azok nyomán megfogalmazott kúriai indítványok egyaránt kiemelik, hogy a képviselő-testületek a Szoc. tv. felhatalmazása hiányában, illetve az önkormányzati segélyre vonatkozó jogosultságot kötelező jelleggel megállapító garanciális jellegű törvényi szabályok mellőzésével leszűkítették a szociális ellátásban részesítettek körét, illetve a törvényi szabályokon túlmenő korlátozó, illetve kizáró okokat állapítottak meg, túllépve ezzel az Alaptörvény és a Szoc. tv. által biztosított jogalkotási kereteket. A Kormányhivatal utalt arra is, hogy **a Kúria gyakorlata értelmében** önkormányzati rendeletben törvényi felhatalmazás hiányában nem lehet szociális támogatás feltételévé tenni nem szociális célú szempontokat, jelen esetben azt, hogy milyen támogatásból kívánnak a településen ingatlant vásárolni.

A Kormányhivatal kiemelte, hogy **a közfoglalkoztatás tárgykörét törvényi, valamint kormányrendeleti szinten szabályozzák, az önkormányzatok számára rendeletalkotásra felhatalmazást viszont a Kftv. nem ad**, így sem származékos, sem eredeti hatáskörben nem jogosultak a közfoglalkoztatásban való részvétel tekintetében normatív szabályok alkotására.

A Kormányhivatal azt is a törvényességi aggályok közé sorolta, hogy az érintett önkormányzatok az Ltv. adta felhatalmazás kereteit túllépve állapítottak meg a szociális helyzet alapján történő bérbeadás során olyan feltételeket, amelyek a szociális helyzettel egyáltalán nem függnek össze, amely ugyancsak felveti a jobbiztonság követelményének sérelmét. A Kormányhivatal mindkét rendelet vonatkozásában arra hívta fel a figyelmet, hogy azok az Ebktv. rendelkezéseivel ellentétes módon szabályoznak, valamennyi **önkéntesen megállapított korlátozások** (szociális támogatások, közfoglalkoztatás, szociális alapú lakhatási lehetősége biztosítása) **sértik az egyenlő bánásmód követelményét**.

A szerencsi önkormányzati rendelettel összefüggésben a Kormányhivatal arra az aspektusra is felhívta a figyelmet, hogy a „más településeken beilleszkedni nem tudó” kitétel arra az aggályos feltételezésre épül, hogy valamennyi más önkormányzat támogatásával a városba beköltözni szándékozó személy képtelen a beilleszkedésre, illetve a közösségi együttélési szabályok betartására, amely alkalmas arra, hogy **az érintettek jó hírnevét is sértse**.

A kormány megbízott tájékoztató, hogy **törvényességi felügyeleti jogkörükben tett intézkedéseik eredményeként** Hangony, Monok, Rudabánya, Sajókaza és Vilyvitány települések önkormányzatai törvénysértő **rendeleteiket már hatályon kívül helyezték**, míg Abaújszántó önkormányzata esetében **a törvényességi felügyeleti eljárás jelenleg is folyamatban van**. Taktaharkány Község Önkormányzatának Képviselő-testülete a Kormányhivatal tudomása szerint ugyancsak alkotott ebben a tárgyban rendeletet, de **az ennek elfogadásáról szóló jegyzőkönyvet még nem terjesztették fel**.¹¹ A kormány megbízott jelezte, hogy az ugyancsak érintett Sátoraljaújhely és Szerencs Város Önkormányzatának **Képviselő-testülete a megtett törvényességi felhívást nem fogadta el az abban megjelölt határidőig**, ezért a **Kormányhivatal a Möt. 136. § (2) bekezdése alapján indítvánnyal élt a Kúria felé** a jogsértő önkormányzati rendeletek megsemmisítése iránt.

A Kormányhivatal által megküldött következő részletes táblázat tartalmazza a más önkormányzat által elköltözés céljából nyújtott pénzbeli térítés helyi intézkedéseiről alkotott önkormányzati rendeleteket és az alkalmazott törvényességi felügyeleti eszközöket.

Település	Rendelet száma	Intézkedések
Abaújszántó	9/2014. (VI. 25.)	Ígéretet tettek a hatályon kívül helyezésre az időközi polgármester választást (2015. február 22.) követő ülésen.
Hagony	13/2014. (X. 21.)	A 2015. 02. 12. napján tartott ülésen hatályon kívül helyezték.
Monok	16/2014. (X. 03.)	A 2015. 02. 27. napján tartott ülésen hatályon kívül helyezték.
Rudabánya	7/2014. (V. 29.)	A 2015. 02. 27. napján tartott ülésen hatályon kívül helyezték.
Sajókaza	9/2014. (VII. 08.)	A 2015. 02. 10. napján tartott ülésen hatályon kívül helyezték.
Sátoraljaújhely	11/2014. (VII. 10.)	Nem fogadták el a törvényességi felhívásban foglaltakat. A kormányhivatal Kúriához fordult.
Szerencs	13/2014. (IX. 18.)	Nem fogadták el a törvényességi felhívásban foglaltakat. A kormányhivatal Kúriához fordult.
Taktaharkány	18/2014 (XI. 25.)	A jegyzőkönyvet még nem küldték be. A rendelet az Njt-re feltöltésre került.
Vilyvitány	7/2014. (VI. 18.)	A 2015. 01. 20. napján tartott ülésen hatályon kívül helyezték.

¹¹ A Kormányhivatal válaszában megérkezését követően a Taktaharkány Nagyközség Önkormányzata a weboldalán közzétette a 18/2014.(XI.25.) önkormányzati rendeletet a más önkormányzat által elköltözés céljából nyújtott pénzbeli térítés helyi intézkedéseiről, amely azonos tartalmú a szerencsi és a sátoraljaújhelyi rendeletekkel.

A kormány megbízott tájékoztatása szerint a tárgyban alkotott **rendeletek szabályainak alkalmazására** – az érintett települések jegyzőinek szóbeli beszámolóit szerint – **eddig egy esetben sem került sor.**

Megkeresésünkre adott válaszában a kormány megbízott leírta továbbá, hogy az e tárgyban alkotott rendeletekkel, különösen a sátoraljaújhelyi rendelettel kapcsolatosan a TASZ részéről több beadvány érkezett, a következő időpontokban: 2014. szeptember 16-án, 2014. október 9-én, 2014. december 23-án és 2015. február 2-án.

Jelezte, hogy ezekre a megkeresésekre a törvényességi felügyeleti eljárás állásának megfelelően tájékoztatást adtak, a TASZ legutóbbi levelére válaszolva pedig a Sátoraljaújhely Város Önkormányzata Képviselő-testületének rendeletével szemben előterjesztett Kúriai indítványt rendelkezésükre bocsátották.

7. Az önkormányzati szociális bérlakásokkal kapcsolatos intézkedések következményei, a lakcím-bejelentéssel kapcsolatos miskolci panaszok

A megkeresésünkre küldött **2014. július 31-i jegyzői válaszlevél szerint** Miskolc Megyei Jogú Város Önkormányzata ebben az időpontban **összesen 4782 bérbbe adható lakással rendelkezik.** A bérlakás állomány jogosultság szerinti megoszlását az alábbi, a miskolci önkormányzat által megküldött táblázat jól szemlélteti.

lakás jellege	bérlati szerződés jellege		üres	összesen
	határozatlan idejű	határozott idejű		
szociális	465	229	45	739
költségelvű	1734	1705	432	3871
piaci	1	139	32	172
Mindösszesen	2200	2073	509	4782

A táblázat adatai alapján **2014-ben összesen 739 lakás volt kiutalható szociális alapon,** amely **számottevő csökkenést mutat** a város – 2008. június 26-án elfogadott Integrált Városfejlesztési Stratégiája részét képező – Antiszegregációs tervében rögzített **2008-as adatokhoz képest.** Az IVS-ben a MIK Zrt. összesítése alapján azt rögzítették, hogy **2008-ban az 5627 bérlakásból 5018 lakás szociális alapon volt bérbbe adva, ez az akkori lakásállomány 90 %-át jelentette,** a jelzett arányra az Önkormányzat szociális érzékenységét, elkötelezettségét hangsúlyozva hivatkoztak. A város honlapján található jelenleg **hatályos Antiszegregációs terv is rámutat arra a tendenciára, mely szerint 2008-hoz képest a szociális alapú bérlakások száma 2014-re jelentősen, 4279 lakással csökkent.**

Az ITS kapcsolódó magyarázatában az olvasható, hogy az önkormányzati lakások jogosultság szerinti megoszlása az elmúlt időszakban megváltozott a költségelvű, illetve a piaci lakások javára. A tudatos átrendezés eredményeként az ingatlan bérbeadásából származó bevételek nőttek. Az **Antiszegregációs terv** utal arra, hogy **Miskolc a lakáspolitikájában évtizedek óta folyamatosan törekszik az alacsony komfortfokozatú, elégtelen lakhatási körülményeket biztosító lakásállomány megszüntetésére:** felszámolták a Szondi-telep, a Mésztelep házainak és a Békeszálló-telep lakásainak nagy részét, ezzel szemben újabb területek alakultak ki például a Lyukóvölgyben, illetve más telepen élő lakók létszáma is növekedett.

A Miskolcon tartott helyszíni vizsgálatunk során a Roma Nemzetiségi Önkormányzat képviselői elmondták, hogy az Önkormányzat a korábban felszámolt Álmos utcai telep lakóit egy másik szegregátumba, a Számozott utcákba költöztette, tehát **a telepek felszámolása sok esetben nem integrációt, hanem a problémák másik szegregátumba történő áthelyezését jelentette.**

A felszámolt telepek szociálisan rászorult, hátrányos helyzetű lakói ugyanis saját lakhatásukat csak egyre rosszabb körülmények között tudják megoldani: másik, hasonló sorsra váró telepre, vagy külterületre (Lyukóvölgy) való költözéssel.

A szociális alapon bérebe adható lakások csökkenő tendenciáját támasztja alá Miskolc 2013-2018-ra elfogadott Helyi Esélyegyenlőségi Programjának (HEP) lakhatással foglalkozó fejezete is, mely a 2011-es népszámlálási és önkormányzati adatokat elemzi. E szerint 2011-ben a városi lakásállomány 6,7 %-a bérlakás, a bérlakások 19 %-a pedig elégtelen lakhatási körülményeket biztosít. **A város szociális lakásállománya – 2011-ben 1040 db – komfortnélküli és félkomfortos bérlakásból állt.** A város szociális lakásállományát ezek a komfortnélküli és félkomfortos bérlakások alkotják. A bérlakás állomány területileg is koncentrálódik. 2011-ben **az Avas városrészen belül 19%-ot is elérte az önkormányzati tulajdonú lakások száma és jelentős a bérlakás-állomány más szegregátumok területén is.**

A MIK Zrt. munkatársai a bérlakás állomány csökkenését azzal indokolták, hogy a bérleti díjak bevételeiből nem tudják fenntartani a lakásokat. Elmondásuk szerint gazdaságtalan ezeket a lakásokat felújítani, és sok esetben lelakottságuk miatt nem tudják azokat ismét bérleményként kiadni. A MIK Zrt. képviselői elmondták, hogy több esetben tettek már rendőrségi feljelentést az önkormányzati tulajdon rongálása miatt. Kiemelték ugyanakkor, hogy a bérlemény állomány csökkenése megítélésük szerint – a város csökkenő lakosságához viszonyítva – nem okoz hiányt a piacon.

A lakáspolitikai változása maga után vonta a lakásrendelet módosítását is. Az ERRC Hivatalunkba eljuttatott beadványában hivatkozott arra, hogy a miskolci önkormányzat 2010. január 1-jei hatállyal módosította a Lakásrendeletét olyan formában, hogy a továbbiakban határozatlan időre nem ad bérebe lakást. A leghosszabb bérleti időtartam 5 év, a piaci elven bérebe adott lakásoknál pedig 1 év. Az így létrejött, **határozott idejű bérleti szerződések lejártá és a szerződések időközben történő felmondása további problémákat generált a szociális bérlakásokban élők számára.**

A helyszíni vizsgálat során a Roma Nemzetiségi Önkormányzat képviselői elmondták, hogy az állampolgárok tájékoztatása szerint több alkalommal is előfordult, hogy a MIK Zrt. ügyfélszolgálatán nem vették át a lakásbérleti szerződések meghosszabbítására irányuló kérelmeket. A kérelem be nem fogadásáról nem készült sem jegyzőkönyv, sem feljegyzés, a bérlők nem tudták meghosszabbíttatni a bérleti szerződésüket, sőt azt sem tudták bizonyítani, hogy kezdeményezték azt. Így váltak önhibájukon kívül jogcím nélküli lakáshasználóvá.

A Roma Nemzetiségi Önkormányzat képviselői a Hivatalunkban 2014 szeptemberében tartott megbeszélésen egy másik jelenségre is rámutattak. Az elmúlt években egyre gyakrabban fordult elő, hogy a határozatlan idejű bérleti szerződéseket – sok esetben 20-30 éves jogviszonyokat megszakítva (például amikor a telepfelszámolások során a Számozott utcákba költöztették át a családokat) – határozott idejűre módosította az Önkormányzat. **Tudomásuk szerint a határozott idejű szerződések jelenleg szinte kizárólag csupán egy évre szólnak, így annak lejártát követően a bérlők jogcím nélkülivé válhatnak.**

A helyszíni vizsgálatunkon az egyik lakó azt panaszolta, hogy 2014 májusában minőségi lakáscserét kért az Önkormányzattól. A MIK Zrt. a kérését elutasította, és arról tájékoztatta, hogy a 2015. szeptember 15-ig szóló bérleti szerződése ellenére jelenleg jogcím nélküli használó, mivel a korábban felhalmozott tartozásai miatt 2013. június 30-tól felmondták a bérleti szerződését. Az érintett azt állította, hogy jogviszonya megszüntetéséről semmiféle értesítést nem kapott, a tartozását (34 000 Ft) pedig korábban két részletben már befizette. Többen számoltak be hasonló problémáról, azaz, hogy a fennálló tartozásaik miatt – értesítés vagy előzetes írásbeli felszólítás nélkül – felmondták a bérleti szerződésüket, amelyről csak később az Önkormányzat által indított lakás-kiürítési per során értesültek.

A konkrét ügyek vizsgálatára ugyan e jelentésünk keretében nincs lehetőségünk, mindazonáltal fontosnak tartjuk felhívni a figyelmet erre a problémakörre is.

A MIK Zrt. munkatársai a helyszíni vizsgálatunk során a bérleti szerződések megszüntetésének leggyakoribb okaként – mind a szociális alapon, mind a piaci alapon bérbé adott bérlemények esetén – a bérleti díj meg nem fizetését jelölték meg.

Ezt követően említették a szerződésbe ütköző (például a lakókörnyezetet, az önkormányzati vagyont veszélyeztető) bérlői magatartásokat. Elmondásuk szerint minden esetben egyedi mérlegelés alapján döntenek arról, hogy a teljesítőképesség visszaállítására látnak-e bármilyen esélyt. Az elmaradások észlelése után figyelmeztetést, felhívást küldenek a bérlőiknek. A MIK Zrt. tájékoztatása szerint minden esetben felhívják a bérlők figyelmét az adósságrendezési eljárás kérelmezésének lehetőségére, illetve jelzéssel élnek a családsegítő szolgálat felé. A hátralékot felhalmozó bérlők esetében nyitottak arra, hogy a bérlő – akár saját kérésére, akár az adósságkezelési eljárás keretében – részletekben fizesse meg a tartozását.

Ha adósságkezelési eljárásban vesz részt a bérlő, akkor az eljárás eredményességében bízva nem bontják fel a szerződést, ha azonban az adósságrendezési eljárás nem vezetett eredményre, akkor nem késlekednek a bérlemény visszaszerzése érdekében megtenni a szükséges lépéseket.

Az Önkormányzat által megküldött 2014. július 31-i levél adatai szerint 2014-ben 394, 2015-ben 350, 2016-ban pedig 430 határozott idejű szerződés lejárt várható. Mivel a lejárt bérleti szerződések esetében egyedileg vizsgálják, hogy köt-e a bérbeadó új bérleti szerződést vagy sem, így a határozott idejű lakásbérleti szerződések nagy számban történő lejártja továbbnöveli a hátrányos helyzetű emberek lakhatási feltételekkel kapcsolatos bizonytalanságát, kiszolgáltatottságát. Emiatt fennáll a veszélye annak, hogy az elkövetkezendő időszakban tucatnyi család kilakoltatására kerülhet sor.

A MIK Zrt. munkatársai a helyszíni vizsgálatunk során elmondták, hogy határozott idejű szerződések lejártakor, a szerződés újrakötésének mérlegelése során elsődlegesen azt vizsgálják, hogy a bérlőnek van-e lakbér-, illetve közüzemi tartozása, valamint ha nem rendeltetésszerű használat történt, akkor óvadékfizetési kötelezettségeinek eleget tett-e. Nincs szó a szerződés automatikus újrakötéséről, minden esetben a bérbeadó dönti el, hogy új szerződést kíván-e kötni az adott bérlővel.

Amennyiben **az ügyfél valamennyi bérlői kötelezettségének eleget tett** (nem áll fenn tartozása sem a MIK Zrt., sem a közszolgáltatók felé, a lakás állapota nem kifogásolható), megvizsgálják, hogy **egyéb lakásgazdálkodási érdek indokolja-e, hogy ne kössék újra a szerződést.**

Amennyiben egyéb lakásgazdálkodási érdek áll fenn, amely megakadályozza az ismételt szerződéskötést, erről minden esetben előzetesen tájékoztatják a bérlőket. Elsődlegesen tehát a lakásgazdálkodási szempontok keretei között mérlegelik, mely szerződéseket kötik újra. Természetesen az Önkormányzat gazdasági érdekeivel az van összhangban, ha a kötelezettségeiket teljesítő bérlőiket tartják meg, gyakorlatuk szerint hasonló komfortfokozatú lakásokat kínálnak fel számukra, az azonban nem előírás, hogy a város azonos részében legyen a felkínált ingatlan. **A kilakoltatások veszélyét a jegyző által hozzánk eljuttatott, 2014. július 31-én kelt levél adatai is alátámasztják.** Ezek csak megközelítő adatok, de jól mutatják a helyzet súlyosságát. 2012-ben 485 lakás kiürítésére irányuló per volt folyamatban, 2013-ban pedig 540. A jegyzői levél keltének időpontjában 264 végrehajtási eljárás indult.

A Roma Nemzetiségi Önkormányzat képviselői 2014 nyarán-őszén **jelentős problémaként** említették azt is, hogy úgy tűnik számukra, egyetlen hatóságot, szervet sem érdekel, hogy **a kilakoltatást követően mi lesz a hajléktalanná vált emberek sorsa.**

A helyi lakosok segítséget és megoldást várnak a Roma Nemzetiségi Önkormányzattól, azonban a lakhatási problémák rendezéséhez eszköztelenségük okán nem tudnak megfelelő támogatást biztosítani. Az emberek bizonytalanságban élnek, komoly félelmet jelent számukra az eddig megtett, illetve a várható intézkedések következménye.

A lejárt szerződéssel rendelkezők nem tudják, hogy kifessék-e a lakásukat, illetve, hogy mennyi tüzelőt vásároljanak, félnek az elkövetkező hónapoktól. A gyermekeik az adott körzet intézményeibe járnak, a kilakoltatást követően bizonytalanná válhat az iskolai, óvodai elhelyezésük is.

A **MIK Zrt. munkatársai** a helyszíni vizsgálat során elmondták, hogy az alkalmazott gyakorlatuk nem terjed ki arra, hogy nyomon kövessék a bérlők sorsát a szerződés megszűnte után. Nincs olyan kötelezettségük, hogy a bérlők nehéz szociális helyzetére figyelemmel intézkedjenek (akár a jelzőrendszer részeként), a családsegítő szolgálattal azonban jó a kapcsolatuk, előfordult, hogy bár **kifejezett kötelezettségük erre nézve nincs, de jelzéssel éltek a családsegítő szolgálat munkatársai felé.**

Munkatársaink a 2014 júliusában tartott helyszíni vizsgálat alkalmával rákérdeztek az Önkormányzatnál is arra, hogy a határozott időtartamú bérleti szerződések meghosszabbításának elmaradása esetén, a szociálisan rászoruló bérlők lakhatási helyzetének rendezése és hajléktalanságuk megelőzése érdekében megteendő lehetséges intézkedésekkel kapcsolatban készítettek-e tervet a MIK Zrt.-vel, valamint a Miskolci Egyesített Szociális, Egészségügyi és Gyermekvédelmi Intézménnyel együttműködésben.

A 2014. szeptember 26-án kelt, jegyzői válaszlevél szerint **a hatályos jogszabályok értelmében az Önkormányzatnak, mint bérbeadónak nincs elhelyezési kötelezettsége.**

Az Önkormányzat biztosított azonban bennünket arról, hogy a szociálisan rászoruló bérlők helyzetének rendezése, javítása és az esetlegesen szükségessé váló elhelyezésük érdekében az Önkormányzat jelenleg és a jövőben is szorosan együttműködik a MIK Zrt.-vel és a Miskolci Egyesített Szociális, Egészségügyi és Gyermekvédelmi Intézménnyel és biztosítja a két utóbbi szervezet összehangolt segítségnyújtását. A jegyző hangsúlyozta, hogy az Önkormányzat – átértékelve a probléma fontosságát – több szociális, társadalmi felzárkóztatást elősegítő program (pl. Avasi Jelenlét Program) indításáról és felkarolásáról döntött. A Magyar Máltai Szeretetszolgálat alelnöke is jelezte, hogy az Önkormányzattal egyeztetve segítséget kívánnak nyújtani a lakhatási feltételeik rendezésében azon hátrányos helyzetű családoknak, amelyek a szegregátumokban folyó kilakoltatások okán kerülnek előzetesen a látókörükbe.

A helyszíni vizsgálaton **a Miskolci Egyesített Szociális, Egészségügyi és Gyermekjóléti Intézmény** (a továbbiakban: családsegítő központ) **munkatársait is megkérdezték munkatársaink arról, hogy a határozott időtartamú bérleti szerződések megszűnését követően a hajléktalanság megelőzése érdekében milyen együttműködést tudtak kialakítani az érintett szervekkel.**

Elmondták, hogy a felmondott szerződésekről – néhány esetet kivéve – a MIK Zrt. hozzájuk nem küldött jelzést, arról a kliensektől szereznek tudomást. Előfordult azonban olyan eset, amikor az ingatlankezelő – adatvédelmi okokra hivatkozva – a járási gyámhivatalt értesítette a kilakoltatás előtt álló családról, amely fölkerlte az intézményt a további intézkedések megtételére. Példaként említették, hogy a Fészekrakó Programból kiesett családok lakhatása kivétel nélkül megoldódott, amelyben nagy szerepe volt az intézmény munkatársainak.

Az családsegítő központ vezetője a 2014. augusztus 21-én kelt levelében a kilakoltatással összefüggésben a **következő problémákra** hívta fel a figyelmet. A **kilakoltatások kapcsán a végrehajtás kitűzött időpontjáról** – annak ellenére, hogy ott ahol kiskorú gyermek van, a járási gyámhivatal a rendelkezésére álló információt azonnal továbbítja a családsegítő központnak – **nem minden esetben kapnak előzetes értesítést, illetve sokszor csak megkésve, a kilakoltatás előtt 1-2 nappal értesülnek arról.**

Felnőtteket, nyugdíjasokat érintő kilakoltatásról a családsegítő központ csak elvétve, esetlegesen kap értesítést.

Több alkalommal a szomszéd lakosok jelezték, hogy idős vagy beteg embert lakoltattak ki, ezekben az esetekben is csak utólag tudtak intézkedni, elhelyezést találni. A családsegítő központ munkatársai fontosnak tartják, hogy a végrehajtás foganatosítását megelőzően 1 hónappal, de minimum két héttel korábban minden esetben kapjanak hivatalos értesítést a tervezett kilakoltatásokról, különös tekintettel az ingatlanokban lakó gyermekek és idős emberek helyzetének méltányos rendezése érdekében.

Megkereséseink nyomán az Egyenlő Bánásmód Hatóság elnöke arról tájékoztatott, hogy a Hatóság közigazgatási eljárás keretében vizsgálja azt, hogy a Számozott utcákat érintő telepfelszámolást követően a kérelmező civil szervezet által megjelölt védett tulajdonsággal rendelkező személyek lakhatásáról az Önkormányzat hogyan kíván gondoskodni. A Hatóság panasz nyomán, közigazgatási eljárás keretében vizsgálja továbbá azt is, hogy a miskolci telepfelszámolással összefüggésben fennáll-e annak a veszélye, hogy az érintett személyek hajléktalanná válnak vagy más szegregátumokba kényszerülnek.

A vizsgálata során a Hatóság 2015. január 29-én tárgyalást tartott, amelyen meghallgatta a kérelmező és az Önkormányzat képviselőit, valamint a Számozott utcákban élők közül több személyt.

A helyszíni vizsgálatunkon **a lakcímbejelentéssel kapcsolatos sérelmek is kiemelt problémaként hangzottak el.** Az érintett állampolgárok jelzése szerint az önkormányzati vagyont kezelő MIK Zrt. több ízben is megtagadta a bejelentkezéshez való hozzájárulását egy-egy családtag, gyakran gyerekek esetében.

Az AJB-3649/2014. ügyben, a helyszíni meghallgatáson a Számozott utcákban élő panaszos elmondta, hogy a MIK Zrt. nem járult hozzá gyermekei lakcímbejelentéséhez. A MIK Zrt. a 2014. június 19-én beérkezett kérelmet – amelyben a kérelmező a befogadott házastársa és gyermekeinek önkormányzati tulajdonú bérlakásba történő bejelentkezéséhez kért hozzájárulást – elutasította, tekintettel arra, hogy a kérdéses ingatlan „az avult telepek folyamatos felszámolása következtében várhatóan bontásra kerül így ott további személyek lakhatása nem biztosított.”

Az AJB-4404/2014. ügyben szintén egy, a Számozott utcákban élő család kérte a segítségünket. A szóban forgó ingatlanrészre a nagyszülő rendelkezett határozatlan idejű bérleti szerződéssel. A 2014. április 24-én érkezett kérelemre válaszul a MIK Zrt. a nagyszülő a külföldről visszatérő fiának megengedte a bejelentkezést, de annak feleségének és közös gyermekeiknek már nem, arra hivatkozással, hogy a Lakásrendelet 14. § (1) bekezdés c) pontja alapján „**a hozzájárulás megtagadható, ha a bejelentkezéssel a lakásban lakók száma aránytalanul megnövekedne.**”

A hivatalunkhoz benyújtott beadványában az ERRC is kiemelte a lakcímbejelentés problematikáját, illetve az érintett szervek gyermekek jogait is fokozottan veszélyeztető intézkedéseit, különösen az egészségügyi szolgáltatásokhoz és az oktatáshoz való hozzáférés vonatkozásában.

A helyszíni vizsgálatunk során a családsegítő központ **munkatársai is jelezték, hogy több esetben észlelték az illetékességi területükön a gyermekek lakcím nélkülségét,** illetve – a fentiekben részletezett helyzetből adódóan – a település szintű lakcím-kártyával rendelkező gyermekek iskolai beiratkozásának ellehetetlenülését.

Az intézmény a 2014. augusztus 21-én kelt levelében részletesen is kitért a lakcímbejelentés hiányából adódó problémákra. 41 olyan eset került a látókörükbe, amikor a lakcím fiktiválása, a miskolci lakcímre való bejelentkezés elutasítása, valamint ellehetetlenülése miatt a gyermekek Miskolcon történő iskolai beiratkozása nehézséget jelentett, jelent.

8. A gyermekek jogai védelmének kérdésével összefüggő tények

Amint azt már korábban is jeleztük, a közös ellenőrzések nagy számban érintettek gyermekeket is. Az Ajbt. 1. § (2) bekezdése kiemelt ombudsmani feladatként nevesíti a gyermekek jogainak védelmét, ennek megfelelően hivatalbóli vizsgálatunk során is át kívántuk tekinteni – a lakhatási helyzettel szoros összefüggésben – a gyermekek jogainak érvényesülését.

A családsegítő központ a jelzőrendszer működésével összefüggésben is fontos, a gyermekek jogait érintő problémákra hívta fel a figyelmünket. Az igazgató 2014. augusztus 21-i levelében részletesen leírta azt, amit a 2013. évi gyermekjóléti tevékenységről készült beszámolójuk is rögzít: a Gyvt. 17. §-a a gyermekek, fiatalok esetében, az Szt. 64. § (2) bekezdése, valamint az 1/2000. (1.7.) SzCsM rendelet 30.§ (1) bekezdése a családok, felnőttek esetében részletesen szabályozza a veszélyeztetettséget észlelő- és jelzőrendszer működését, feladatait és a kötelező jelzőrendszeri tagok kötelezettségeit. Ugyanakkor az egyes társszakmák (oktatási-nevelési intézmények, egészségügyi szolgáltatók) ágazati jogszabályaiban ezen feladatok, kötelezettségek nem jelennek meg. Ennek következménye, hogy egyes területekről a jelzések esetlegesen, megkésve, vagy egyáltalán nem érkeznek a családsegítő központhoz.

Az egészségügy területéről jelzések szinte kizárólag a védőnői szolgálattól érkeznek jelzések. Házi orvosoktól, gyermek házi orvosoktól elvéve – csak nagyon súlyos esetekben – kapnak jelzéseket. A védőnői szolgálattal való együttműködést, közös munkát jelentősen javította az, hogy 2013. január 1-től integrált intézményi keretben együtt dolgoznak. A közös szemlélet kialakítását belső képzésekkel, esetmegbeszélésekkel is segítik. Az oktatási intézmények a jelzőrendszer kiemelt szereplői, feladatuknál, helyzetüknél fogva a pedagógusok észlelhetik leghamarabb a gyermek veszélyeztetettségét, elhanyagolását. A családsegítő központ vezetője szerint Miskolcon az elmúlt 15 évben a jelzőrendszeri tevékenység folyamatosan javult, az elmúlt években pedig már kifejezetten hatékonyan, egyes esetekben példaértékűen működött.

Az Nkt. módosítása következtében az iskolai gyermekvédelmi felelősi státusz 2013 évben az oktatási intézmények többségében megszűnt, továbbá **az iskolák állami fenntartásba kerülésével megszűnt az iskolai gyermekvédelmi tevékenység városi szintű koordinációja**, ezzel együtt minden olyan fórum is, amely az iskolai gyermekvédelem és a gyermekjóléti szolgálat együttműködését az oktatási intézmények oldaláról erősítette.

A családsegítő központ vezetőjének véleménye szerint jelenleg az oktatási intézmények többségében nincs, aki a gyermekvédelmi tevékenységet összefogja, nehézségbe ütközik a 15/1998. (IV. 30.) NM rendelet 15. §-a szerinti esetmegbeszélés, szakmaközi megbeszélés megszervezése, mert az oktatási intézmények részéről nincs olyan személy, aki erre eljönne.

Az iskoláktól az elmúlt 1,5-2 évben szinte kizárólag igazolatlan mulasztásokról kaptak jelzéseket. Az elhanyagolásról, bántalmazásról, függőség jeleinek észleléséről, magatartásváltozásról, beilleszkedési gondokról sokszor csak későn érkeztek jelzések. **Mindez megnehezíti a jelzőrendszer működését, a megelőző tevékenységet.**

A helyszíni vizsgálatunkon **a családsegítő központ vezetője több olyan problémára is felhívta a figyelmünket, amelyek a családsegítő központ működését általánosságban, illetve a szegregátumokban folyó családgondozói munka során különösen is nehezítik.**

Nem biztosítottak megfelelően a személyi feltételek. Ennek oka, hogy a jogszabály lakosságszám alapján állapítja meg a kötelező szakmai létszámot és nem veszi figyelembe a területi különbségeket, szociális és egyéb mutatókat.

A családsegítő és gyermekjóléti szolgáltatás finanszírozása szintén lakosságszám alapú, a normatíva nem súlyozódik az adott területen jelentkező szociális, gyermekvédelmi mutató alapján.

Az ellátási területükön pedig a jelentkező problémák nagyságrendje, mélysége és összetettsége meghaladja az országos átlagot. A gondozott gyermekek, családok jelentős része mélyszegénységben él. A problémákat kiváltó és fenntartó okok kezelése az esetek egy részében meghaladja a családsegítő és gyermekjóléti szolgálat kompetenciakörét, pedig a szociális munka – jelenlegi eszközrendszere – a problémák eredményes és tartós kezeléséhez nem elégséges önmagában.

A családsegítő központ vezetője elmondta továbbá: **hiányosak a tárgyi feltételeik is.** Intézményük esetében a családsegítő és gyermekjóléti szolgálat működési feltételeit biztosító épületek, helyiségcsoportok nem e célra épültek, részleges átalakítással, illetve átalakítás nélkül kerültek át e feladatellátásba.

Az épületek egy részének alapterülete kicsi, az elfogadható munkafeltételek nehezen biztosíthatóak, a kollégák zsúfoltan dolgoznak, a feladatellátás precíz munkaszervezéssel és szigorú időbeosztással biztosítható. Jelentősen nehezíti a munkavégzést a számítógép-állomány elégtelensége, aminek biztosítására vonatkozóan semmilyen előírás nincs.

A családsegítő központ gondként jelezte a szociális és gyermekvédelmi szakma és szakemberek társadalmi, anyagi megbecsültségének hiányát is. Mindez pedig kulcskérdés, mert a szociális és gyermekvédelmi területen végzett szociális segítő munka rendkívül megterhelő mind fizikai, mind szellemi értelemben, a szakemberekre nagy felelősség és nyomás nehezedik.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának 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, 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) bekezdés a) pontja nyomán a közigazgatási szerv, a b) pontja alapján a helyi önkormányzat, az f) pontja alapján pedig a rendvédelmi szerv egyaránt **hatóságnak** minősül.

A biztos és a biztoshelyettes vizsgálati jogköre jelen esetben Miskolc Megyei Jogú Város Önkormányzata és szervei, így kiemelten a Miskolci Önkormányzati Rendészet, valamint a Miskolci Rendőrkapitányság, a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal és járási szakigazgatási szervei hatósági tevékenysége esetén egyértelműen fennáll. Az Ajbt. 18. § (2) bekezdés a) pontja alapján a **közszolgáltatást végző szerv** – függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik – az állami, önkormányzati feladatot ellátó, illetve e feladat ellátásában közreműködő szerv, továbbá a közüzemi szolgáltató.

A biztos és a biztoshelyettes vizsgálati jogköre így tehát valamennyi, a közös, összevont ellenőrzéseken résztvevő közüzemi szolgáltató tevékenységére kiterjed. Indokoltnak tartjuk a hatásköri kérdésekkel összefüggésben felhívni a figyelmet, hogy a **szociális bérlakásokkal való gazdálkodás, a rászorulóknak helyi lakhatásának megoldása** során a helyi önkormányzatok tulajdonosi és közszolgáltatói funkciója tartalmát tekintve nem választható szét.

Kétségtelen, hogy a helyi önkormányzati lakáspolitikai egyik dimenziója vagyoni- vagy ingatlangazdálkodás, amelyben tulajdonosi jogosítványok illetik meg az önkormányzatokat.

A rászorulóknak szempontjából ugyanakkor a szociális lakhatás biztosításával összefüggő, önkormányzati feladatellátás során hozott döntések **következményei** alapjogi szempontból súlyosak lehetnek (hajléktalanság, a gyermekek helyzetének ellehetetlenülése). Mindezek megfontolásával a közös vizsgálatunk keretében a szociális lakhatással összefüggésben **az egyedi határozatokat és ügyeket** – az önkormányzati tulajdonosi autonómia és rendelkezési jog tisztelete okán és – **hatáskör hiányában nem vizsgáltuk**. Vizsgálatunkat ugyanakkor kiterjesztettük a rászorulóknak lakhatásának biztosításával kapcsolatos **gyakorlat és következmények** áttekintésére, különös figyelemmel az Ajbt. 1. § (2) bekezdés a), c) és d) pontjában foglalt kötelezettségeinkre.

A beadványt tevő civil szervezetek általános problémákkal, jogalkotási és jogalkalmazási visszasságokkal összefüggésben kezdeményezték az ombudsmani vizsgálatot, azaz nem az Ajbt. 18.§ (1) bekezdésében foglaltak szerint, saját alapjogsérelmük orvoslása érdekében nyújtottak be panaszt.

Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése rögzíti, hogy az alapvető jogok biztosa a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszasság megszüntetése érdekében **hivatalból** eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszasság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat. Jelen esetben a **hivatalbóli vizsgálat elrendelésének feltételei fennálltak**, mivel a miskolci közös hatósági ellenőrzések, illetve a szociális bérlakásokkal való gazdálkodás gyakorlata, valamint az ezt megalapozó rendeleti szabályozás egy előre meg nem határozható, nagyobb csoport alapvető jogainak, kiemelten az emberi méltóság és a magánszférához való jog, a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog, illetve az egyenlő bánásmód követelményének a sérelmét idézhette elő. Az eljárás megindításához számos információt szolgáltatott a hivatalbóli vizsgálat indítására felhívó, a tényállásban több helyütt hivatkozott, jogvédő szervezetek részéről érkezett beadványok.

A **preventív alapjogvédelemre hangsúlyt helyező ombudsmani gyakorlat** alapján a biztos mandátuma keretei között marad akkor, ha az alapjogi aspektusú vizsgálatokhoz nélkülözhetetlen módon, hivatalbóli eljárás keretében, éppen a konkrét alapjogsérelmek és ezen alapuló panaszok hatékony megelőzése érdekében áttekinti a releváns jogi szabályozást, feltérképezi és jelzi a jogalkotó, jogszabály-előkészítő szervek irányába a normaszöveggel kapcsolatban felmerülő alapjogi, illetve alkotmányossági aggályokat.

A jelentést az alapvető jogok biztosa és a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó helyettese közösen készítette. Az Ajbt. 1. § (2) bekezdése értelmében az alapvető jogok biztosa tevékenysége során megkülönböztetett figyelmet fordít többek között az Alaptörvény XXIX. cikkében meghatározott, a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak, továbbá a gyermekek jogainak az érvényesítésére. A nemzetiségi biztoshelyettes pedig folyamatosan figyelemmel kíséri a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak érvényesülését, és az Ajbt. 3. § (2) bekezdése d) pontja alapján közreműködik az alapvető jogok biztosának vizsgálatában.

II. Az alkotmányos alapjogok és alapelvek tekintetében

Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggés-rendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az országgyűlési biztos következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi teszteseteket.

A jelentés megállapításaival összefüggésben lényeges, hogy az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseinek szövege az Alaptörvény Negyedik Módosításának hatályba lépését követően továbbra is nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, az alkotmányos követelmények és alapjogok tekintetében jellemzően nem tartalmaz olyan rendelkezéseket, amely ellentétesek volnának a korábbi alkotmányunk szövegével.

Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „*az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni*”. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény Negyedik Módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően.

A testület ennek kapcsán elvi élel azt mondta ki azt, hogy „*az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.*”

Ha összevetjük **az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében, az Alaptörvény II. cikkében, XV. cikkében** foglaltakat a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 2. § (1) bekezdésének, 54. § (1) bekezdésének, 70/A. § (2) bekezdésének szövegével, akkor az állapítható meg, hogy a jelen vizsgálat tárgyát képező jogállamiság elve, az állam alapjogvédelmi kötelezettsége, valamint az élethez és emberi méltósághoz való jog tekintetében nem hoz olyan változást az Alaptörvény szövege, mely a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat elvetését, tartalmi átértékelését alátámasztaná.

Így elvi megállapításaink megfogalmazása, az alapjogok és az alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági döntés megszületéséig – irányadónak tekintjük az Alkotmánybíróság által mind az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, mind pedig az azt követően meghozott határozataiban, azok indoklásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket. A tisztességes eljárás érvényesülésével összefüggésben változás, hogy immár külön alkotmányi rendelkezés nevesíti a **tisztességes hatósági eljáráshoz való jogot, az Alaptörvény XXIV. cikkének (1) bekezdése** szerint ugyanis 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.

Az Alaptörvény szövege az Alkotmány korábbi szabályaihoz képest részben újrafogalmazta a szociális jogokra vonatkozó rendelkezéseket. **Az Alaptörvény XIX. cikk (1) és (2) bekezdése** alapján **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. Az Alkotmány szociális jogokkal kapcsolatos rendelkezései az Alkotmánybíróságon belül is vita tárgyát képezték. E vita lényege az volt, hogy jogok-e, vagy csupán államcélként nyertek megfogalmazást.

Az alkotmánybírószági gyakorlatban végül az utóbbi álláspont vált uralkodóvá, azaz, hogy az Alkotmány szociális jogokról szóló szabályai az állam részére csupán iránymutatást tartalmaztak, az Alkotmányból annak ellenére nem fakad jogosultság, hogy ilyenként tételezte a 70/E. §, és legfeljebb csak a másodlagos, a törvényhozás által megteremtett alanyi jogokkal hozhatók kapcsolatba. Az Alaptörvény így e tekintetben nem tett mást, minthogy a korábbi alkotmánybírószági gyakorlathoz igazította a szabályokat.

Lényeges felhívni a figyelmet a fentiekkel összefüggésben, hogy **az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdése** arról rendelkezik, hogy Magyarország törekszik arra, hogy **az emberhez méltó lakhatás feltételeit** és a közszolgáltatásokhoz való hozzáférést mindenki számára biztosítsa. Ezen túlmenően pedig **az Alaptörvény XX. cikk (2) bekezdése** azt is előírja, hogy az emberhez méltó lakhatás feltételeinek a megteremtését **az állam és a helyi önkormányzatok** azzal is segítik, hogy törekszenek **valamennyi hajlék nélkül élő személy számára szállást biztosítani**.

Az új tételesen előírt, alkotmányi szintű állami kötelezettségvállalásból pedig – összhangban a korábbi alkotmánybírószági gyakorlattal – egy **fokozott** szerepvállalás vezethető le a hajléktalan személyek védelmével és ellátásával kapcsolatban.

1.

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, **demokratikus jogállam**. Az Alkotmánybírószág korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a **jogbiztonság**. Ahogyan arra az Alkotmánybírószág 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 klauzult, tehát az eddig kialakított alkotmánybírószági gyakorlat relevánsnak tekinthető a vizsgálat során. Az Alkotmánybírószág 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. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is.

A jogállamiság elvéből folyó követelmény a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a **jog által megállapított működési rendben**, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott **korlátok között** fejtik ki tevékenységüket.

Nem hagyható figyelmen kívül továbbá, hogy a **kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével**, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást. Az alapjogok valódi érvényesülését képes kiüresíteni, megbénítani a szabályozás vagy a jogalkalmazás hibáiból, zavarából adódó kiszámíthatatlanság, az eljárásra vonatkozó garanciális szabályok félretétele, figyelmen kívül hagyása.

Érdemes utalni ezzel kapcsolatosan arra, hogy közvetlen alkotmányi garanciák gazdaságossági és célszerűségi okokból, az eljárás egyszerűsítése vagy az időszerűség követelményének érvényesülése címén sem mellőzhetők. Mindebből az is következik, hogy **jogállamot csak jogállami eszközökkel lehet szolgálni**, az egyes jogsértésekre csak jogállami módon, a jogszabályi rendelkezések, az eljárási garanciák maradéktalan betartása mellett, az arra feljogosított szerveknek kell választ adnia. Egy demokratikus jogállamban, ahhoz, hogy a természetes és jogi személyek életviszonyaikat, működésüket, magatartásukat a jog által előírtakhoz tudják igazítani, az elvárt kötelezettségeiknek eleget tudjanak tenni, szükség van a joganyag és a jogi eljárások stabilitására, a változásokra való felkészüléshez megfelelő idő biztosítására, az egyértelműségre, a követhetőségre és érthetőségre.

Jogbizonytalanságot teremt, ha egy közigazgatási szerv az állampolgárokat feladatának félremagyarázásával, túlbuzgóságból vagy a jogszabály hibás értelmezéséből eredő indokolatlan zaklatásnak teszi ki.

2.

Az **Alaptörvény II. cikke alapján** az emberi méltóság sérthetetlen, minden embernek joga van **az élethez és az emberi méltósághoz**. A korábban irányadó és az Alaptörvény hatályba lépését követően továbbra is hivatkozási pontot jelentő alkotmánybírói gyakorlat az emberi méltósághoz való joggal kapcsolatosan arra hívja fel a figyelmet, hogy a méltóság az emberi élettel eleve együtt járó minőség, amely oszthatatlan és korlátozhatatlan, s ezért minden emberre nézve egyenlő. Az Alkotmánybírók több alkalommal kifejtette, hogy a szociális ellátáshoz való jog minimumának elvont alkotmányos mércéje az élethez és emberi méltósághoz való jog. Az állam alkotmányos kötelezettségét akkor teljesíti, ha a szociális támogatási rendszert megszervezi és működteti.

Ennek során átmenetileg sem okozhat területenként vagy társadalmi csoportonként ellátatlanságot, sem pedig emberhez méltatlan ellátási körülményeket. Az állam életvédelmi kötelezettségéből adódóan az emberi lét alapvető feltételeiről – így hajléktalanság esetén az emberi életet közvetlenül fenyegető veszélyhelyzet elhárításához szállásról – minden esetben köteles megfelelően gondoskodni.

A megélhetési minimum, mint gondoskodási, ellátási minimum alkotmányos alapkövetelményeként meghatározott **emberi élethez és méltósághoz való jog védelmében** az állam az emberi lét feltételeiről köteles gondoskodni. Ennek megfelelően az állam ellátási kötelezettsége a hajléktalanság esetén az emberi életet közvetlenül fenyegető veszélyhelyzetben kiterjed a szállás biztosítására is. A szállás biztosítására az állam abban az esetben köteles, ha a szállásnélküliség az emberi életet közvetlenül fenyegeti. Az állam tehát ebben a **végző helyzetben** köteles azokról gondoskodni, akik az emberi lét alapfeltételeit önerejükől nem tudják megteremteni.

Az alkotmánybírói gyakorlat kiemeli, hogy az emberi méltósághoz való jog az **általános személyiségi jog egyik megfogalmazásának** tekinthető. Az általános személyiségi jog anyajogi minőségű, szubszidiárius jellegű alapjog, amelyet mind az Alkotmánybírók, mind a bíróságok – mind pedig az ombudsman – minden esetben felhívhatnak az egyén autonómiájának védelmére, ha az adott tényállásra a konkrét, nevesített alapjogok egyike sem alkalmazható.

A gyakorlat az általános személyiségi jogot különféle aspektusaival nevezi meg, például a személyiség szabad kibontakoztatásához való jogként, az önrendelkezés szabadságaként, általános cselekvési szabadságként, avagy a magánszférához való jogként.

3.

Az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdése alapján mindenkinek joga van ahhoz, hogy **magán- és családi életét, otthonát, kapcsolattartását és jó hírnevét tiszteletben tartsák**. Az Alkotmánybírók szerint alkotmányos védelemben részesül az emberek magánszférája, magántitkai, jó hírneve és személyes adatai is.

Ezeknek az emberi méltósághoz való jogból fakadó jogosultságoknak a sérelmét jelentheti, ha az állam indok nélkül avatkozik be az emberek magánéletébe. Az a jogi szabályozás, amely ezt akár csak potenciálisan vagy közvetve lehetővé teszi, arra való tekintet nélkül alkotmányellenes, hogy ez a jogkövetkezmény az ügyek hány százalékában következik be. A közhatalom csak alkotmányos felhatalmazással és alkotmányos indokkal avatkozhat be az egyén jogaiba és szabadságába. A magánszféra védelmének hagyományos alapeleme, hogy az érintett akarata ellenére mások oda ne hatolhassanak be, illetve be se tekinthessenek.

Az Alkotmánybírók a 32/2013. (XI. 22.) AB határozatában értelmezte a magánszférához való jogot és annak viszonyát az emberi méltósághoz való joghoz.

Megállapította, hogy az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdése átfogóan védi a magánszférát: az egyén magán- és családi életét, otthonát, kapcsolattartását és jó hírnevét. A magánszféra lényege tekintetében továbbra is fenntarthatónak tartotta az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatában megfogalmazott – a magánélet fogalmának esszenciáját jelentő, általános érvényű – megállapítást, miszerint a magánszféra lényegi fogalmi eleme, hogy az érintett akarata ellenére mások oda ne hatolhassanak be, illetőleg be se tekinthessenek. Rávilágított arra, hogy az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésében biztosított magánszférához való jog és az Alaptörvény II. cikke által garantált emberi méltósághoz való jog között különösen szoros a kapcsolat. Az Alaptörvény II. cikke megalapozza a magánszféra alakítása érinthetetlen területének védelmét, ami teljesen ki van zárva minden állami beavatkozás alól, mivel ez az emberi méltóság alapja. Az Alaptörvény értelmében a magánszféra védelme azonban nem szűkül le az Alaptörvény II. cikke által is védett belső vagy intimszférára, hanem kiterjed a tágabb értelemben vett magánszférára (kapcsolattartás), illetve arra a térbeli szférára is, amelyben a magán- és családi élet kibontakozik (otthon).

Ezen túlmenően önálló védelmet élvez az egyén életéről alkotott kép is (jó hírnévhez való jog).

4.

Az egyenlő méltóság alapjoga indokolja és tölti meg tartalommal az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében foglalt egyenlő bánásmód követelményét. Az Alaptörvény XV. cikkének (2) bekezdése tartalmazza **az egyenlő bánásmód követelményét**, amely szerint Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja. Az Alaptörvény XV. cikk (4) bekezdése továbbá előírja, hogy Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti. A két évtizedes, töretlen, az Alaptörvény fenti rendelkezése alapján továbbra is irányadónak tekinthető alkotmánybírósági gyakorlat rögzíti, hogy a **hátrányos megkülönböztetés tilalma** arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként, egyenlő méltóságú személyként kell kezelnie, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni.

Az egyenlőség biztosítása voltaképpen a méltósághoz való jog egyik funkciója. Amint arra Sólyom László is felhívja a figyelmet a 23/1990. (X. 31.) AB határozathoz fűzött párhuzamos indokolásában, „a „minden ember egyenlő méltósága” történelmi vívmánya az egyenlő jogképeséget jelentette; azaz a formálisan egyenlő esélyt. [...] erre a jogra épülhetnek további jogok (pl. az egyenlő méltóság jogképeséggént instrumentálva további jogok szerzésének alapja); de elvenni belőle nem lehet. [...]

Az emberi méltóságban mindenki osztozik, aki ember, függetlenül attól, hogy mennyit valósított meg az emberi lehetőségből és miért annyit.”

A megkülönböztetés alkotmányossága tekintetében az Alkotmánybíróság két mércét alkalmaz. Az alkotmányos alapjogok tekintetében megvalósuló egyenlőtlen bánásmód esetén annak alkotmányossága az alapvető jogok korlátozására irányadó szükségességi-arányossági teszt alapján ítéltető meg.

Az Alaptörvény – ahogyan korábban az Alkotmány is – szövegszerűen csak az alapvető jogok tekintetében tiltja a hátrányos megkülönböztetést, az alkotmánybírósági gyakorlat szerint viszont az emberi méltóság sérelmére megvalósuló egyenlőtlen bánásmód kiterjed az egész jogrendszerre.

Az Alkotmánybíróság korábbi álláspontja szerint alkotmányellenes megkülönböztetésről lehet szó, ha a jogszabály egymással összehasonlítható, a szabályozás szempontjából azonos csoportba tartozó jogalanyok között tesz különbséget anélkül, hogy annak alkotmányos indoka lenne.

A megkülönböztetés csak akkor alkotmányellenes, ha alapjogsérelmet okoz, illetőleg az alanyi jogok tekintetében az egyenlő méltóság követelményét sérti, illetve önkényes jogalkalmazásra ad lehetőséget.

5.

A gyermek a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz való jogát az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdése rögzíti. A gyermeket főszabályként minden alapvető jog megillet, mint bármely más embert, de ahhoz, hogy a jogok teljességével – az életkorával szorosan összefüggő belátási képességéből adódó korlátok mellett – képes legyen élni, biztosítani kell számára az életkorának megfelelő minden feltételt a felnőtté váláshoz. Erre tekintettel kifejezetten a gyermekek jogaként rögzíti a törvény a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemre és gondoskodásra való jogot. E védelemre és gondoskodásra a gyermek mindenkiel szemben igényt tarthat.

Ennek megfelelően a gyermek szülei, családja, az állam és a társadalom valamennyi tagja is köteles a gyermek jogait tiszteletben tartani, és a társadalom fennmaradásának zálogaként biztosítani számára a megfelelő fejlődéséhez szükséges feltételeket. A gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga az állam köteleességét alapozza meg a gyermek személyiségfejlődése intézményes védelmére. A gyermek, mint az alapjogok alanya oldalán az életkorból adódó hátrányokat az állam oldaláról az az intézményvédelmi kötelezettség egyenlíti ki, mely szerint az államnak aktívan kell cselekednie a gyermekek alapvető jogainak előmozdítása, érvényesülése és védelme érdekében.

Az Alkotmánybíróság a 3142/2013. (VII. 16.) AB határozatában – a korábbi gyakorlatát megerősítve – rámutatott az Alaptörvény XVI. cikk tartalmával összefüggésben, hogy az alkotmányos intézményvédelem, az ifjúság létbiztonságának a biztosítása, érdekeinek a védelme, a gyermekek testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséről való gondoskodás a legkülönbözőbb állami kötelezettség-teljesítésekben nyilvánul meg. Az Alkotmánybíróság leszögezte, hogy a gyermekek jogainak védelme a gyermek oldaláról közelítve deklarálja a védelemhez és gondoskodáshoz való jogot, amely jog egyben kötelezettséget keletkeztet a család, a társadalom és az állam oldalán. A kötelezettség alanyainak ezzel kapcsolatos konkrét magatartását, feladatait, a velük szemben megfogalmazott elvárásokat számos törvény és a hozzájuk kapcsolódó végrehajtási szabályegyüttes tartalmazza. Az állam oldalán a gyermeki jogok érvényesítése jogi aktivizmust kíván meg, vagyis a jogrendszer alakítása során tekintettel kell lenni a különböző jogágak normatív és intézményes összefüggéseire.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az Alaptörvény XVI. cikkében szereplő jog lényegi tartalma elsősorban állami és (szűkebb körben) társadalmi kötelezettségek teljesítésében ragadható meg.

Ez a kötelezettség pedig az állam számára azt írja elő, hogy – valamennyi jogággal összefüggésben – az egyes jogintézmények szabályozása során tartsa szem előtt a gyermekek érdekeit, e tevékenységén keresztül segítse elő a megfelelő fejlődésüket, az ehhez szükséges alapvető feltételeket biztosítsa. Lényeges rámutatnunk emellett arra, hogy a gyermekek jogait, legfőbb érdekeit érintő hatósági eljárások vizsgálata során nem csupán az Alaptörvény és az ahhoz kapcsolódó, azt értelmező alkotmánybírósági gyakorlat tekintendő mércének, hanem a Magyarország által aláírt nemzetközi egyezményekben – kiemelten az ENSZ Gyermekjogi Egyezményében – deklarált jogokat és vállalt kötelezettségeket, továbbá az ENSZ Gyermekjogi Bizottságának az Egyezményt értelmező állásfoglalásait, elvi véleményeit és kommentárjait is.

Az Alaptörvény XVI. cikk (3) bekezdése a szülők számára fogalmaz meg kötelezettséget: a szülők kötelesek kiskorú gyermekükről gondoskodni, e kötelezettség pedig magában foglalja gyermekük taníttatását. Az Alaptörvény a szülő sajátos állampolgári kötelezettségei között külön is nevesíti a tankötelezettség teljesítését.

Az Alkotmánybíróság eddigi határozataiban a **tankötelezettséget** az állami szerepvállalás szempontjából vizsgálta. Megállapítása szerint a kötelező általános iskolai oktatásban való részvétel nem csupán jogosultság, hanem a szülőknek a gyermek taníttatására vonatkozó kötelezettségeként is megfogalmazódik. A **tankötelezettség előírása az állam a közneveléshez való megkülönböztetéstől mentes hozzáférés biztosítására vonatkozó objektív intézményvédelmi kötelezettségének része.**¹²

6.

Az **Alaptörvény XIX. cikk (1)-(2) bekezdése** alapján 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 **szociális biztonság**hoz való **joggal** összefüggésben az Alkotmánybíróság 1995-ben kimondta: annak elbírálásánál, hogy a ténylegesen élvezett szolgáltatásokból mit és hogyan lehet alkotmányosan megvonni, a szociális jogok annyiban játszanak szerepet, amennyiben az elvonások folytán a szociális ellátás mértéke egészében nem csökkenhet a 70/E. § szerint megkövetelhető minimális szint alá. Amint arra az emberi méltósághoz fűződő jog kapcsán már utaltunk, 1998-ban az Alkotmánybíróság a 32/1998. (VI. 25.) AB határozatban követelményként azt állapította meg, hogy a szociális biztonsághoz való jog a szociális ellátások összessége által nyújtandó olyan **megélhetési minimum állami biztosítást tartalmazza, amely elengedhetetlen az emberi méltósághoz való jog megvalósulásához**. 2000-ben pedig az Alkotmánybíróság elvi élelmondta ki, hogy a szociális biztonsághoz való jog **a szociális ellátások összessége által nyújtott megélhetési minimumnak az állam általi biztosítására terjed ki**. A megélhetési minimumot biztosító szociális ellátások rendszerének kialakításakor alapvető követelmény az emberi méltóság védelme: az állam köteles az emberi lét alapvető feltételeiről gondoskodni. A megélhetési minimum garantálásából azonban konkrét részjogok, mint alkotmányos alapjogok nem vezethetők le.

A határozat indokolásában kiemelte az AB, hogy a szociális biztonság alapjogánál az alkotmányossági mérce az ellátás minimális mértékének meghatározásával konkréttá vált: *„a szociális intézményrendszer keretében nyújtandó ellátásnak olyan minimumot kell nyújtania, hogy az biztosítsa az emberi méltósághoz való jog megvalósulását. Az ezt a minimumot el nem érő mértékű szolgáltatás esetében a szociális biztonsághoz való jog érvényesüléséről nem lehet beszélni”*.¹³ Az Alkotmánybíróság szerint a **szociális ellátásnak az a feladata**, hogy mindazoknak a rászorulóknak, akik nehéz anyagi, egzisztenciális helyzetbe jutottak, és más intézményrendszer (így különösen a társadalombiztosítás rendszere) révén nem képesek a **létfenntartásukat biztosító jövedelemre** szert tenni, állami segítséget nyújtson. A szociális ellátás tehát funkcióját tekintve **kisegítő, kiegészítő jellegű**. Mindaddig, amíg valaki megfelelő jövedelemmel rendelkezik, vagy más ellátási rendszerben szolgáltatásra jogosult, szociális ellátást nem, vagy legfeljebb indokolt esetben és kiegészítő jelleggel kap. A közösség által biztosított támogatás ott lép be, ahol az **öngondoskodás lehetősége már nem áll fenn**.

Az Alkotmánybíróság a 37/2011. (V. 10.) AB határozat azt is megfogalmazta, hogy az államnak be kell avatkoznia, ha az egyén nem képes a maga számára **az anyagi értelemben vett méltó életet biztosítani**, és az anyagi létminimum alatt él, vagyis az emberi méltóságnak van egy ellátási igényt megalapozó funkciója is.

¹² Lásd ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság 3046/2013. (II. 28.) AB határozatát.

¹³ Vö. 42/2000. (XI. 8.) AB határozat, megerősítette 40/2012. (XII. 6.) AB határozat.

Az alkotmánybírószági gyakorlatból az is következik, hogy a szociális biztonsághoz való jog nem tekinthető alanyi jogi természetű alkotmányos alapjognak, ennek megfelelően nem is kényszeríthető ki az államtól az egyes állampolgárok számára a megfelelő életszínvonal, vagy éppen konkrét juttatások biztosítása.

Másrészről azt az Alkotmánybírószág elismeri, hogy létezik a szociális biztonsághoz való jognak egy olyan magja, feltétlen érvényesült igénylő központi eleme, amely – meghatározott, kivételes esetben – alanyi joghoz hasonlóvá válik: ez a megélhetési minimum biztosítása. Az összességében ugyan meg nem határozható, de megfelelő mutatószámokkal körülhatárolható **megélhetési minimum biztosítására a polgárnak akkor van alanyi joga, ha maga semmilyen módon nem képes azt előteremteni.** Az Alkotmánybírószág szerint a „megélhetési minimumhoz való jog” az élethez és emberi méltósághoz való jogból következik, azonban az állam által korlátozható, így a rászorultságtól független, azon túlmutató feltételek teljesüléséhez köthető.

Az államnak, illetve az államnak betudható tevékenység folytatására felhatalmazott szervnek ugyanakkor tartózkodnia kell olyan intézkedések törvénybe foglalásától, amelyek alkalmazása súlyosan veszélyezteti a magánszemély és a vele együtt élő közeli hozzátartozók megélhetését.

7.

Az **Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése** tartalmazza, hogy mindenkinek joga van ahhoz, hogy **ügyeit a hatóságok** – ide értve a közszolgáltatást végző szerveket – részrehajlás nélkül, **tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék**, a törvényben meghatározottak szerint indokolják. Az Alkotmánybírószág álláspontja szerint a közigazgatás törvényessége akkor valósul meg, ha jogilag szabályozott eljárási keretek között működik. Amint arra a jogállamiság követelménye kapcsán már utaltunk, nem hagyható figyelmen kívül továbbá, hogy a kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást. Az Alkotmánybírószág számos esetben elvi élel mutatott rá arra, hogy az alanyi jogok érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos követelményéből erednek, de szoros kapcsolatban állnak a jogegyenlőséggel, törvény előtti egyenlőséggel is. A megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban ugyanis a jogbiztonság az, ami sérelmet szenved. **A tisztességes eljárás követelménye** olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni.

A tisztességes eljáráshoz való jog abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog vagy alkotmányos cél, mert már maga is mérlegelés eredménye. Olyan jogalkalmazói eljárást foglal magában, amely a materiális jogállam értékrendjének megfelelően, a demokratikus alkotmányfejlődés során kikristályosodott alapelvek és szabályok alapján zajlik.

8.

Az Alaptörvény a **jogorvoslathoz való jogot** az alkotmányos alapjogok között rögzíti. Az **Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése** szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti. Az Alkotmánybírószág állandó gyakorlata szerint a jogorvoslathoz való jog, mint alkotmányos alapjog **immanens tartalma az érdemi határozatok tekintetében a más szervhez vagy ugyanazon szervezetten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetősége.**

A jogorvoslathoz való jog tényleges érvényesüléséhez a „jogorvoslás” lehetősége, vagyis az is szükséges, hogy a jogorvoslat fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát.

A jogorvoslathoz való jognak az Alaptörvényben való garantálása a rendes jogorvoslatra vonatkozik. A jogorvoslathoz való jog lényeges tartalma kiterjed a jogorvoslati lehetőségről vagy annak hiányáról való **tájékoztatásra** is. A tájékoztatási kötelezettséget az eljárási kódexek is kiemelik, hangsúlyozva, hogy a jogorvoslatról való tájékoztatás nem múlhat az egyes hatóságok mérlegelésén, belátásán. A jogorvoslathoz való jog törvényben meghatározottak szerint gyakorolható, ezért az egyes eljárásokban eltérő szabályozás lehetséges. Az érintettnek minden olyan esetben, amikor azt az adott jogszabály lehetővé teszi, meg kell adni a lehetőséget arra, hogy az általa sérelmezett döntés ellen jogorvoslattal éljen. A jogorvoslati fórumnak ennek megfelelően döntési helyzetben kell lennie. A formális és a jogi szabályozás miatt eleve kilátástalan jogorvoslat nem kielégítő. Lényeges, hogy a közigazgatási eljárásokon kívül eső eljárásokban is eleget kell tenni a jogorvoslati lehetőségekről való tájékoztatásnak. A jogorvoslati lehetőség biztosítása tehát nem pusztán formai (jogszabály biztosítja vagy kizárja), hanem **tartalmi** (ténylegesen biztosítva volt-e) kérdés.

III. Az ügy érdeme tekintetében

1. A Miskolci Önkormányzati Rendészet koordinálta közös ellenőrzési gyakorlat

1.1.

A közös, összevont hatósági ellenőrzéseket jelentésünk tényállási fejezete 2. részében részletesen bemutattuk, ennek során a különféle szervek és személyek nyilatkozatai alapján számos tekintetben tapasztaltunk kisebb-nagyobb ellentmondásokat. Összességében mindazonáltal – az ellentmondó nyilatkozatok és körülmények ellenére is – álláspontunk szerint egyértelműen meghatározhatók azok a releváns **jellemzők**, amelyekkel az általunk vizsgált miskolci ellenőrzések rendelkeztek, rendelkeznek.

A rendelkezésre álló információk alapján az ellenőrzéseket **20-40 fő, különféle hatóságok és közszolgáltatók munkatársai közösen, egyidejűleg, előre meghatározott időpontban és útvonalon, a Polgármesteri Hivatala közrendvédelmi referensének előzetes szervezésével, valamint a MÖR vezetőinek közreműködésével, „eligazításával” bonyolították le.** A társhatóságoknak megküldött e-mailekben ugyan nem útvonalról, hanem ellenőrzési helyszínekről írnak, de a helyszíni vizsgálatunk során meghallgatott szervek és állampolgárok nyilatkozatai alapján összességében megállapítható, hogy egy adott területen szinte minden ingatlant, illetve lakást ellenőriztek, tehát a közös ellenőrzések helyszínének meghatározásával valójában azok útvonalát jelölték ki.

Az ellenőrzések tehát – a jegyző állításával szemben – nem eseti jellegűek vagy elszigeteltek voltak, azokat előzetesen egyeztetve, szisztematikusan, szinte heti rendszerességgel szervezték meg.

A rendelkezésünkre álló iratok alapján az az állítás is cáfolható, hogy **a közös ellenőrzések megszervezésére elsődlegesen, illetve kizárólagosan állampolgári bejelentések alapján került volna sor.** A megküldött állampolgári bejelentéseket összehasonlítva a jegyző 2014. június 10-én továbbított összesített adatokról szóló kimutatásával, valamint a 2014. október 10-én kelt jegyzői válaszlevél mellékletében található közös ellenőrzések szervezésére vonatkozó e-mailekkel az **állapítható meg, hogy az összevont, közös ellenőrzések területi szempontból lényegesen szélesebb körűen, jóval nagyobb területen folytak, mint amelyek az állampolgári bejelentésekből közvetlenül következhetek volna.**

Rá kell mutatnunk arra is, hogy álláspontunk szerint hiányzik az Önkormányzat által szervezett, a MÖR és más hatóságok, közszolgáltatást végző szervek közreműködésével lebonyolított, több hatóság együttes jelenlétében, állampolgári bejelentések alapján, vagy preventív célból lefolytatott közös ellenőrzési gyakorlat jogszabályi felhatalmazása. (Még abban az esetben is, ha esetenként egyes szervek önmagukban, külön-külön rendelkeznek is valamiféle, egymástól eltérő jellegű jogszabályi felhatalmazással az egyes témakörökben való ellenőrzésre.)

A Miskolcon folyó közös ellenőrzések tartalmukat és rendszerüket tekintve – bár ennek lehetőségét a jegyző elvi jelleggel kizárta – a fővárosi és megyei kormányhivatalokról szóló 288/2010. (XII. 21.) Korm. rendeletében szabályozott összevont ellenőrzésekhez hasonlatosak. A kormányrendelet 6/B. § (1) bekezdése éves összevont ellenőrzési terv alapján összevont ellenőrzés megtartását azoknak az ellenőrző hatóságoknak biztosítja, amelyek feladat- és hatásköre az együttes eljárást lehetővé teszi. Tipikusnak tekinthető összevont ellenőrzési forma, amikor például az idegenforgalmi időszak vendéglátásának ellenőrzésére a Fogyasztóvédelmi Felügyelőség, a Munkavédelmi és Munkaügyi Szakigazgatási Szerv, a Népegészségügyi Szakigazgatási Szerv együtt ellenőriz.

Ezekben az esetben azonban **a kormányhivatal éves összevont ellenőrzési tervét előzetesen, naptári évre vonatkozóan adják ki.** Azt a főigazgató a szakigazgatási szervek vezetőinek közreműködésével készíti elő és terjeszti fel jóváhagyásra a kormány megbízott részére. A következő évi összevont ellenőrzési tervet minden év december 15. napjáig hagyják jóvá és ezzel egyidejűleg megküldik a közigazgatás-szervezésért felelős miniszter és az összevont ellenőrzésben részt vevő ellenőrző hatóságok szakmai irányítói részére.

A fent ismertetett kormányrendeleti szabályozási megoldás kétséget kizáróan nem terjed ki az önkormányzati szervek és közszolgáltatók ellenőrzési gyakorlatára.

Összevont hatósági ellenőrzésekre vonatkozó kifejezett jogszabályi felhatalmazást a Ket. maga nem tartalmaz. A Ket. 50. § (2) bekezdése csak annyit rögzít, hogy törvény vagy kormányrendelet a tényállás tisztázása és az ügyfél jogának, jogos érdekének védelme és előmozdítása érdekében az eljárás és a hatósági ellenőrzés során **együttműködési kötelezettséget írhat elő a feladat- és hatáskörükben érintett hatóságok részére.** Az együttműködés formája lehet különösen a hatóságok közötti egyeztetés, valamint az **ellenőrzési tevékenység összehangolása.** Lényeges felhívni a figyelmet arra, hogy az ellenőrzési tevékenység összehangolása csak **célhoz kötötten** – e körben hangsúlyozottan például az ügyfél jogainak védelme érdekében – történhet, és semmiképpen nem jogosítja fel az érintett hatóságokat az összevont, közös, több, előre pontosan meg nem határozható ellenőrzött személyhez köthető, így bizonytalan célú ellenőrzések szervezésére.

A vizsgált közös hatósági ellenőrzésekkel kapcsolatban elsőként tehát az állapítható meg, hogy azok de facto megszervezésére és lebonyolítására jogszabályi háttér nélkül, törvényi felhatalmazás hiányában került sor, amely sérti a jobbiztonság követelményét.

Megítélésünk szerint **a tisztességes hatósági eljárás alapkövetelményének megfelelően a Ket. előírásai alapján nincs jogi lehetőség eltérő profilú, hatáskörű, eltérő vizsgálati jogosítványokkal rendelkező önkormányzati szervek, közszolgáltatók és más államigazgatási szervek összevont, közös ellenőrzéseinek törvényes lebonyolítására.** A közös ellenőrzések ilyen formája ugyanis nem egyeztethető össze a Ket. alapelveivel.

A razziaszerű, közös hatósági ellenőrzések gyakorlata az Alaptörvény XXIV. cikkében szabályozott tisztességes eljáráshoz való joghoz kapcsolódóan sérti a közigazgatás olyan alapelveit is, mint az arányosság és a polgárbarát hozzáállás.

A Ket. 1. § (2) bekezdésében foglalt alapvető rendelkezései szerint a közigazgatási hatóság a **hatáskörének gyakorlásával nem élhet vissza,** hatásköre gyakorlása során a szakszerűség, az egyszerűség és az ügyféllel való együttműködés követelményeinek megfelelően köteles eljárni. A hatóság ügyintézője jóhiszeműen, továbbá a jogszabály keretei között az ügyfél jogát és jogos, ideértve gazdasági érdekét szem előtt tartva jár el.

Mindezek kapcsán arra is rá kívánunk mutatni, hogy az **Európai Unió Alapjogi Chartájának** 41. cikke jogot biztosít a „jó közigazgatáshoz” és felsorolja az alapvető elemeket: mindenkinek joga van hozzá, hogy ügyét pártatlanul, tisztességes eljárás keretében, ésszerű határidőn belül elbírálják, joga van, hogy meghallgassák, saját irataihoz hozzáférjen, a közigazgatási hatóság pedig döntését indokolni köteles. Az **Európai Ombudsman gyakorlata** szerint mérlegelési jogkörén belül ezeket az elemeket – függetlenül azok kötelező jogi erejétől – alkalmazza és az ezeknek ellentmondó magatartást „visszásságnak” minősíti¹⁴. A pontosítás érdekében kifejlesztette a „A helyes hivatali magatartás európai kódexét”, melyet az Európai Parlament 2001-ben fogadott el.

A fent taglalt eljárási elvek mellett a kódex meghirdet általános elveket (például megkülönböztetés tilalma, arányosság, tényyszerűség, tisztesség), valamint polgár-barát hozzáállást (például udvariasság, közérthető megfogalmazású levelezés, iratok átvételének nyugtázása vagy a hatáskörrel bíró hivatal megjelölése)¹⁵.

A fenti alkotmányos garanciák és törvényi rendelkezések, valamint az európai uniós, valamint az európai jogközösség által elismert standardok tükrében a miskolci szegregátumokban lefolytatott összevont, együttes hatósági ellenőrzések gyakorlata nincs összhangban a Ket. alapelveivel, így különösen a hatósági jogkörrel való visszaélés tilalmával, amelyek a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog elemi összetevőinek minősülnek. A direkt törvényi felhatalmazás nélkül, annak hiányában végzett közös, összevont ellenőrzések pedig álláspontunk szerint a jogállamiság elvével és a jogbiztonság követelményével is ellentétes helyzetet eredményeznek, nem felelnek meg a közigazgatási eljárás törvényhez kötöttségének és kiszámíthatóságának, az arányosság, a tényyszerűség, a tisztesség és polgár-barát hozzáállás követelményeinek sem.

1.2.

A Miskolcon folytatott közös, összevont hatósági ellenőrzések konkrét lebonyolítása több alapjogi visszaállítás sérelmének a lehetőségét is felvetette. A rendelkezésünkre álló információk alapján egyértelműen megállapítható, hogy az állampolgárokat az ellenőrzés időpontjáról **előzetesen nem értesítették.**

A Ket. 92. §-a szerint a helyszíni ellenőrzésre e törvény szemlére vonatkozó rendelkezéseit kell megfelelően alkalmazni. A Ket. 57. §-a szerint a szemletárgy birtokosát, azaz az ellenőrzött személyt a szemléről előzetesen értesíteni kell. Az értesítést – ha az ügy körülményeiből más nem következik – úgy kell közölni, hogy azt a szemletárgy birtokosa legalább öt nappal korábban megkapja.

Ha az előzetes értesítés a szemle eredményességét veszélyeztetné, a szemletárgy birtokosát a szemléről annak megkezdésekor szóban kell tájékoztatni. Mellőzhető a tájékoztatás, ha a szemle a szemletárgy birtokosának közreműködése nélkül, külső vizsgálattal elvégezhető.

A tények ismeretében cáfolható az a bevett önkormányzati hivatkozás, amely szerint a szemle eredményességét veszélyeztette volna az előzetes értesítés, vizsgálatunk során nem szereztünk tudomást semmilyen olyan konkrét és meggyőző évről, amely mindezt alátámasztotta volna. A helyszíni vizsgálatunk tapasztalataiból az a kép rajzolódik ki, hogy azért nem lehetett előzetesen értesíteni az ellenőrzött személyeket a helyszíni ellenőrzésekről, mert azokat – ahogyan arra az előző pontban már utaltunk – többségében nem egyedi, konkrét állampolgári bejelentés alapján, hanem „preventív célból” folytatták egy adott területen: így a konkrét nevek és címek – amelyeken a lakosokat előzetesen, hivatalosan értesíthették volna – nem bírtak igazán relevanciával.

¹⁴ P. Nikiforos Diamandouros, The Role of the Ombudsman, in: The European Ombudsman. Origins.Establishment.Evolution, 2006 p.227

¹⁵ A helyes hivatali magatartás európai kódexe 2013
<http://www.ombudsman.europa.eu/hu/resources/code.faces#/page/1>

Abban az esetben, ha rendszeresen, illetve előre ütemezett módon folytak a közös ellenőrzések, amit a rendelkezésünkre álló, szervezést koordináló e-mailek alátámasztanak, akkor a Ket. 91. §-ra¹⁶ figyelemmel az egyes hatóságoknak eleve **ellenőrzési tervet** kellett volna készíteniük, amely tartalmazza az előre ütemezett ellenőrzések tárgyát, az ellenőrzési időszakot, az ellenőrzések pontos ütemezését, eszközét, az ellenőrzések szempontrendszerét, valamint a hatóság vezetője által meghatározott egyéb adatokat. A hatóságoknak ezen túl az ellenőrzési terv készítése mellett az is kötelességük lett volna, hogy az ellenőrzési tervben foglaltak, valamint az ellenőrzési tervben nem szereplő, de az ellenőrzési időszakban lefolytatott hatósági ellenőrzések végrehajtásáról, a levont következtetésekről a következő ellenőrzési időszak lezárása előtt **ellenőrzési jelentést** készítsenek, amely tartalmazza legalább az ellenőrzések számát, az ellenőrzések eredményét, a megállapított jogsértések típusait, továbbá a hatóság vezetője által meghatározott egyéb statisztikai adatokat.

A megküldött dokumentumok szerint a közös, összevont hatósági ellenőrzésekkel összefüggésben egyáltalán **nem készült ilyen előzetes ellenőrzési terv, illetve utólagos ellenőrzési jelentés sem. Jeleznünk kell, hogy mindezen körülmények nem azt támasztják alá, hogy nem került sor közös, összevont hatósági ellenőrzésekre, csupán arra hívják fel a figyelmet, hogy az érintett szervek az ellenőrzéseket nem a Ket. rendelkezései szerint hajtották végre.**

Álláspontunk szerint ellentmondások és kétségek merültek fel annak kapcsán is, hogy az ellenőrzések során az érintett hatóságok, szervek, közszolgáltatók minden esetben **adtak-e tájékoztatást** az ellenőrzések okáról, céljáról és menetéről az érintett állampolgároknak, ha pedig igen, akkor **milyen részletességgel és milyen formában** került erre sor.

Alapjogi és jogbiztonsági problémát jelentett továbbá az is, hogy az eljárásokban érintett személyek az ellenőrzések **jogszabályi háttérét, jogalapját a több, párhuzamosan zajló ellenőrzések esetében nem tudták megnyugtató módon értelmezni és követni**, ami megkérdőjelezte az ilyen típusú eljárások jogszerűségét, tisztességességét és ügyfélbarát jellegét. Fontos kiemelni, hogy a megfelelő információk hiánya, a közösen zajló, átláthatatlan párhuzamos ellenőrzések **a jogorvoslati jog érvényesítését is akadályozta.**

Alkotmányossági és törvényességi szempontból különösen **aggályos a közös ellenőrzéseknek az az eleme, hogy az EMÁSZ, a MIHÓ Kft., valamint a MIVÍZ Kft. munkatársai „kvázi hatóságként” részt vehettek az ellenőrzéseken:** ez a Ket. közigazgatási eljárásra vonatkozó, illetve az egyes hatóságok önálló eljárási szabályaival sem fér össze.

Vizsgálatunk nem támasztotta alá azt sem, hogy **az ellenőrzést végző szervek saját hatáskörükben, kizárólag önállóan jártak volna el.** A rendelkezésünkre álló információk alapján az eltérő feladat- és hatáskörrel rendelkező hatóságok ugyanis **a közös ellenőrzések során ugyan véletlenszerű összetételben, de adott esetben együttesen tartózkodhattak az ellenőrzött személyeknél.** Komoly problémaként merült fel, hogy különböző hatóságok az egyidejűleg lefolytatott ellenőrzések esetében hogyan tudják a saját eljárási szabályukat megfelelően alkalmazni, egymáshoz igazítani, az egyes eljárások eltérő ügyféli jogait megfelelően biztosítani, különös tekintettel a tisztességes eljáráshoz és jogorvoslathoz való jog érvényesülésére.

¹⁶ Ket. 91. § (1) A hatóság ellenőrzési tervet készít, amely tartalmazza legalább az előre ütemezett ellenőrzések tárgyát, az ellenőrzési időszakot, az ellenőrzések ütemezését, eszközét, az ellenőrzések szempontrendszerét, valamint a hatóság vezetője által meghatározott egyéb adatokat. Az ellenőrzési tervben nem kell megjeleníteni a folyamatos ellenőrzési feladatot.

(2) A hatóság az ellenőrzési tervben foglaltak, valamint az ellenőrzési tervben nem szereplő, de az ellenőrzési időszakban lefolytatott hatósági ellenőrzések végrehajtásáról, a levont következtetésekről a következő ellenőrzési időszak lezárása előtt ellenőrzési jelentést készít, amely tartalmazza legalább az ellenőrzések számát, az ellenőrzések eredményét, a megállapított jogsértések típusait, továbbá a hatóság vezetője által meghatározott egyéb statisztikai adatokat.

(3) Az ellenőrzési tervet és jelentést a hatóság a honlapján és ügyfélfogadásra nyitva álló helyiségében közzéteszi. Az ellenőrzési tervet úgy, illetve azon részeit kell közzétenni, hogy az ne veszélyeztesse az ellenőrzések célját.

Nem zárható ki, hogy a Szociális Osztály, a Járási Gyámhivatal munkatársai és a közszolgáltató szervek szakemberei, valamint a közterület-felügyelők egyszerre voltak jelen egy-egy konkrét ellenőrzésen, anélkül, hogy **az egymás előtt zajló közös ellenőrzésre jogalapjuk lett volna**. Az eljárás szempontjából ugyancsak komoly garanciális aggályokat vet fel, hogy nem vagy csak esetlegesen készültek jegyzőkönyvek az ellenőrzésekről, annak elemeiről. Ezek hiánya vagy eshetőlegessége, következtelensége nehezítette az események rekonstruálását is.

Az általunk vizsgált összevont, közös hatósági ellenőrzések konkrét lebonyolítása – különös tekintettel arra, hogy a különböző hatóságok egyidejűleg számos eltérő, anyagi jogi és eljárásjogi jogszabály alapján jártak el – a tisztességes hatósági eljáráshoz, a hatékony jogorvoslathoz való joggal, ezekkel összefüggésben pedig a jogbiztonság követelményének sérelmével összefüggő visszás helyzetet eredményezett.

1.3.

A közös ellenőrzésekben meghatározó szerepet vállaló **MÖR szerepkörével, feladataival és tevékenységét meghatározó szabályozással** külön is foglalkoznunk szükséges. Egyetértve a NAIH elnökének álláspontjával úgy látjuk, hogy a közös ellenőrzéseken minden esetben részt vevő **MÖR ellenőrzési feladatainak jogalapja megkérdőjelezhető**.

A MÖR igazgatója a közös ellenőrzésekkel összefüggésben a közterület-felügyelet Kftv. 1. § (4) bekezdés e) pontjában rögzített **közreműködés az önkormányzati vagyon védelmében feladatára**, valamint a Kftv. 22. § (1) bekezdésben megjelölt tevékenységre utalt. E rendelkezés értelmében **a felügyelő a vagyonvédelmi feladatainak ellátása során – a képviselő-testület rendelkezésére – az önkormányzat tulajdonában, használatában lévő vagyont védi, őrzi, illetve közbiztonsági szempontból ellenőrzi**. Az igazgató eljárásuk jogalként az Ör. 13. § (2) bekezdését jelölte meg, mely szerint **a rendeletben foglaltak betartását Miskolc Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatalának erre feljogosított ügyintézője mellett a közterület-felügyelők ellenőrzik**.

A közterület-felügyelők önkormányzati rendeletben biztosított eljárási jogosultságának terjedelme azonban – ahogyan erre a NAIH elnöke is felhívta a figyelmet – nem értelmezhető önmagában és általánosságban, hanem csak a törvényi keretszabályokra, elsősorban a Kftv. 3. §-ában és a 27. § a) és e) pontjaiban meghatározottakra figyelemmel. A Kftv. 3. § (1) bekezdése a felügyelő intézkedési jogkörének általános szabályai között rögzíti, hogy a felügyelő feladatait – törvény vagy kormányrendelet eltérő rendelkezése hiányában – **az önkormányzat illetékességi területén lévő közterületen, az önkormányzat intézményeinek, gazdasági szervezeteinek területén** és az önkormányzat tömegközlekedési feladatának ellátása során üzemeltetett **tömegközlekedési eszköz szerződészerű használatának ellenőrzése** során látja el. A Kftv. 27. § a) és e) pontjában pontosan meghatározza, hogy mit ért közterület, valamint a felügyelet illetékességi területének fogalma alatt.

Eszerint közterületnek minősül **a közhasználatra szolgáló minden olyan állami vagy önkormányzati tulajdonban álló terület**, amelyet rendeltetésének megfelelően bárki használhat, ideértve a közterületnek közútként szolgáló és a **magánterületnek a közforgalom számára a tulajdonos (használó) által megnyitott és kijelölt részét**, továbbá **az a magánterület, amelyet azonos feltételekkel bárki használhat**. A felügyelet illetékességi területének pedig a fenntartó önkormányzat illetékességi területén lévő közterület, az önkormányzat intézményeinek, gazdasági szervezeteinek területe, az önkormányzat tulajdonában, használatában lévő, illetve tömegközlekedési feladatának ellátása során üzemeltetett vagyontárgy.

A közterület-felügyelők az idézett törvényi rendelkezések nyomán – összhangban a jogállásukat szimbolizáló elnevezésükkel – a magántulajdonban álló ingatlanokat érintő közös hatósági ellenőrzéseken jogalap hiányában eleve részt sem vehettek volna, azok ugyanis nem minősülnek sem közterületnek, sem az illetékességükbe tartozó területnek.

Osztjuk a NAIH álláspontját a tekintetben, hogy a közösségi együttélés alapvető szabályait meghatározó Ör. nem értelmezhető olyan módon, hogy az ellentétes legyen a MÖR tevékenységét, eljárási szabályait meghatározó Kftv. rendelkezéseivel. A MÖR az önkormányzati feladatok ellátásában való közreműködése során csak szűk, kivételes esetben léphet be és intézkedhet magánszemélyek ingatlanjaiban. **Téves így az az álláspont**, hogy maga az önkormányzati rendelet hatalmazza fel a közterület-felügyelőt a rendelet azon előírásainak az ellenőrzésére, amelyek kizárólagosan a lakások és az ingatlanok területére történő belépéssel végezhetők el.

A Kftv. keretszabályai nem zárják ki tételesen a MÖR közterület-felügyelői számára az „önkormányzat tulajdonában álló vagyontárgyak”, így e körben akár az önkormányzati tulajdonú bérlakások területén való feladatellátást. Ilyen esetben ugyanakkor nem csupán a Kftv., hanem az Ltv. rendelkezéseire is hangsúlyozottan figyelemmel kell lenni, nem lehet az abban foglalt, a bérlők jogait védő garanciális szabályokat megkerülni vagy kiüresíteni.

Az Ltv. meghatározza, hogy milyen jogok illetik meg és kötelezettségek terhelik a lakásbérlőt, valamint a bérbeadót. Az Ltv. 12. § (4) bekezdése alapján a bérbeadó a **rendeltetésszerű használatot**, valamint a **szerződésben foglalt kötelezettségek teljesítését évente legalább egyszer vagy a szerződésben meghatározottak szerint évente több alkalommal – a bérlő szükségtelen háborítása nélkül –** ellenőrzi. A bérlő arra alkalmas időben a lakásba történő bejutást biztosítani, és az ellenőrzést tűrni köteles, ez a rendelkezés megfelelően irányadó a rendkívüli káresemény, illetőleg a veszélyhelyzet fennállása miatt a lakáson belül szükséges hibaelhárítás elvégzésének biztosítása esetén. Az Ltv. 12. § (5) bekezdése rögzíti, hogy **önkormányzati lakás esetén** ezen ellenőrzés egy naptári éven belül történő lefolytatásának gyakoriságát **önkormányzati rendeletben kell meghatározni**. A Lakásrendelet 8. § (4) bekezdése ehhez annyit tesz hozzá, hogy a rendeltetésszerű használatot, illetőleg a lakásbérlői szerződésben foglalt kötelezettségek teljesítését a bérbeadó naptári évenként egyszer, illetőleg szükség szerint több alkalommal jogosult ellenőrizni. Kiemelendő, hogy a rendelet hatálya alá tartozó lakások vonatkozásában a bérbeadó jogkört az Önkormányzat gyakorolja, akinek nevében és képviselőként pedig a MIK Zrt. jár el.

A fenti előírások értelmében a bérbeadó jogainak védelmével és az önkormányzati vagyon körébe sorolt bérlakások rendeltetésszerű használatának meghatározott időnkénti, a bérlő szükségtelen zavarása nélküli, az együttműködésen alapuló ellenőrzésére a MIK Zrt. munkatársai jogosultak, nem pedig a MÖR közterület-felügyelői. A MÖR az önkormányzati feladatok ellátásában való közreműködése során csak igen szűk, kivételes esetben léphet be és intézkedhet az ilyen önkormányzati tulajdonú bérlakások területén: a közös ellenőrzések jellege és volumene alapján ugyanakkor igazolható, hogy e garanciákon a MÖR átlépett.

Mindezek alapján megállapítható, hogy a MÖR a közös ellenőrzések alkalmával végzett tevékenysége során a hatáskörét és az eljárási lehetőségeit törvénysértő módon, indokolatlanul kiterjesztően, önkényesen értelmezte, e gyakorlat pedig súlyosan sértette a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményét, a tisztességes eljáráshoz való jogot, valamint az érintettek magánszférájához való jogát.

1.4.

A miskolci közös hatósági ellenőrzésekkel összefüggésben a jogszabályi háttér hiánya és az ellenőrzési jogalap tisztázatlansága mellett **az ellenőrzések megvalósítási formái önmagukban is felvetették az alapjogi sérelmek gyanúját.**

A közös ellenőrzésekkel kapcsolatban az érintett állampolgárok, illetve a Roma Nemzetiségi Önkormányzat képviselői többször is kiemelték azok **félelemkeltő, zaklató jellegét**.

Az ellenőrzések lefolytatásával kapcsolatban azonosítható néhány olyan objektív körülmény, amely **nyilvánvalóan félelemkeltő, zaklató jellegű lehet, sértheti az emberi méltóságot, illetve lehetőséget ad a szubjektív jellegű, önkényes jogalkalmazásra**.

- kiszámíthatatlan időpontban, előzetes bejelentés nélkül, meglepetésszerűen házról-házra járva, minden ingatlant érintve lefolytatott ellenőrzés a kiválasztott területen;
- a hatóságok, közszolgáltatási szervek munkatársai 20-30 fő, azaz jelentősebb létszámú, csoportos fellépés keretében bonyolítják le az ellenőrzést (még akkor is, ha egy-egy családhoz „csak” 5-6 fő lép be);
- mindenfajta előzmény vagy az ellenőrzést végzők reális fenyegetettsége nélkül a rendvédelmi szervek, a MÖR, a Rendőrség, a Polgárőrség tagjainak folyamatos és állandó jelenléte;
- az ellenőrzések többszöri ismétlése ugyanazon a területen, ugyanazoknál a családoknál.

Emellett a **közös ellenőrzések során tapasztalható volt olyan esemény is, amely egyértelműen felvetette a magánszférához fűződő jog sérelmét:**

- hatósági személyek közül 5-6 fő az ellenőrzéskor belépett az ellenőrzött állampolgárok közvetlen lakókörnyezetébe;
- az ellenőrzést végző hatóságok, különösen a Szociális Osztály és a Járási Gyámhivatal munkatársai – más ellenőrzést végző szervek jelenlétében – a lakásba belépve a higiéniai állapotok ellenőrzésére hivatkozva belenéztek a hűtőszekrénybe, és ellenőrizték a fürdőszoba, valamint a mellékhelyiség tisztaságát is.

Az ellenőrzésekkel összefüggésben nem hagyható figyelmen kívül, hogy a Szocvtv. 33. § (7) bekezdése nyomán 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 önapos határidő tűzésével a járási hivatalnak – az elvégzendő tevékenységek konkrét megjelölésével – fel kell szólítania. A Szoc. Rendelet 18. § (2) bekezdése alapján akkor minősül rendezettnak a lakókörnyezet Miskolcon, ha – többek mellett – a kérelmező által életvitelszerűen lakott lakás vagy ház és az ahhoz tartozó udvar, kert, előkert tiszta, rendezett, rendeltetésszerű használhatósága biztosított, higiénés állapota alapján fertőzésveszély nem áll fenn, illetve a lakás vagy ház vizes helyiségének, illemhelyének rendeltetésszerű használatát, tisztán tartását a kérelmező biztosítja.

Az érintettek magánszférájának védelme szempontjából is alkotmányossági kérdéseket vethet fel a törvényi felhatalmazás, valamint az annak alapján megalkotott helyi szociális rendelet. A Szocvtv. 33. § (7) bekezdésében foglalt felhatalmazó rendelkezés alkotmányossága kapcsán ugyanis az Alkotmánybíróság vizsgálata jelenleg is folyamatban van.

A lakókörnyezet ellenőrzése – a felhatalmazás túlságosan általános és bizonytalan megfogalmazása miatt – szubjektív értékeléshez, önkényes jogalkalmazáshoz vezethet. További probléma a szabályozás kapcsán, hogy nem veszi figyelembe: a támogatásra jogosultak a szociális szempontrendszerrel, rászorultságtól független körülmények miatt eshetnek el a megélhetési minimumot biztosító ellátástól.

Felmerülhet továbbá a magánélet és az emberi méltósághoz való jog sérelme azáltal, hogy a külvilág elől elzárt udvar, a lakásbelső is vizsgálható. A szabályozás lehetőséget teremt a szociális ellátást kérelmezők életmódja, életvezetése, magánszférája önkormányzati ellenőrzésére. Az együttesen zajló hatósági ellenőrzési gyakorlat ugyanakkor mindezeket az elvi szintű alapjogi aggályokat fokozza, még kiszolgáltatottabb helyzetbe hozva az érintetteket. A közös ellenőrzések gyakorlata kapcsán nem pusztán eljárási kérdés az, hogy az eleve igen szenzitív jellegű, a szociális támogatás folyósítása kapcsán vizsgált lakáskörülményeket pontosan kik és mely más hatósági személyek jelenlétében ellenőrzik.

A preventív jelleggel tömegesen, rendészeti biztosítás mellett zajló, így razziaszerű közös hatósági ellenőrzések kellő alkotmányos indok nélkül, szükségtelen módon és aránytalan mértékben korlátozták a többségében rászoruló, hátrányos helyzetű, nagy számban és arányban roma nemzetiségű ellenőrzött személyek magánszférájához való jogát.

A közös hatósági ellenőrzések a magánszféra, magánlakás tiszteletben tartásához való jogot sértve álláspontunk szerint lehetőséget teremtettek arra, hogy az eljáró szervek, hatóságok az ellenőrzött állampolgárok életmódját, életvezetését a belső magánszférájukban ellenőrizzék, ezzel összefüggésben szenzitív adatokat gyűjtsenek be, ezek pedig egyenesen vezettek az emberi méltósághoz való joggal összefüggő visszás helyzet kialakulásához. Egy alapjogokat tiszteletben tartó jogállamban nem múlhat az ellenőrzést végző hatóságok, szervek nevében eljáró jogalkalmazók visszafogottságán vagy személyes jóindulatán az, hogy milyen mélységben kívánnak betekinteni az ellenőrzött személyek belső magánszférájába.

Mindezekre figyelemmel megállapítható, hogy a magánlakásokban, házakban végzett közös ellenőrzések során az érintett hatóságok eljáró munkatársai úgy avatkoztak be a jogosult személyek magánszférájába, védett családi és magánéletébe, illetve olyan helyzetet teremtettek, amely az emberi méltósághoz és a magánszférához fűződő joggal, továbbá a jobbiztonság követelményével összefüggő súlyos visszásságot eredményezett.

A NAIH elnökének állásfoglalása nyomán arra is fontos felhívni a figyelmet, hogy az ilyen jellegű közös, összevont hatósági vizsgálati eljárás – a magánszféra védelme körében mind a jogalap, mind pedig a célhoz kötöttség szempontjából – komoly alapjogi aggályokat vet fel az információs önrendelkezési jog szempontjából is. Az Info tv. 4. § (1) bekezdése garanciális jelleggel rögzíti a tisztességes és törvényes adatkezelés elvét, amelynek számos olyan fontos összetevője van, amelyre az adatkezelő hatóságoknak figyelmet kell fordítaniuk. A MÖR közterület-felügyelőinek a személyes adatok kezelésével óhatatlanul együtt járó ellenőrzései és intézkedései a magáningatlanokban – ahogyan ezt a NAIH elnöke is kiemelte – jogalap és így adatkezelési jogalap szempontjából sem voltak jogszerűek. Magunk is osztjuk a NAIH elnökének álláspontját abban a tekintetben is, hogy a jogsérelem súlyát egyáltalán nem csökkenteti az, hogy az ellenőrzések alkalmával szükségszerű adatkezelés nem volt tartós, hanem azt a MÖR mindig továbbította az eljárásra hatáskörrel rendelkező szervek irányába.

Lényeges itt rámutatnunk továbbá arra is, hogy további jogsértést eredményezett, hogy a magánlakásokban, házakban való egyidejű, együttes és tömeges ellenőrzés során – mivel ennek tényét a MÖR és az Önkormányzat nem tudta megnyugtató módon cáfolni – az ellenőrzést folytató munkatársak olyan személyes, adott esetben különleges adatokat is megismerhettek (akár akarataik ellenére is), amelyre egyébként nem lettek volna jogosultak. Ezzel szemben az ellenőrzés alá vont személyek azt sem láthatták át, hogy mely szerv, mely személyes adataikat és milyen alapon kívánja ellenőrizni, illetve informálisan rögzíteni.

Mindezek alapján a NAIH jogi álláspontját osztva, megállapítjuk, hogy – a magánszféra tekintetében járulékos jelleggel – az érintett, ellenőrzés alá vont személyek információs önrendelkezési jogával összefüggő visszásságot eredményezett a közös, összevont hatósági ellenőrzési gyakorlat, amely során az abban résztvevő szervek egyes esetekben jogalap nélkül, máskor pedig az adatkezelésre vonatkozó garanciális szabályok megsértésével kezeltek adatokat.

1.5.

A miskolci közös, összevont hatósági ellenőrzéseinek konkrét megvalósítása során felmerült **az egyenlő bánásmód követelményének sérelme** is. A rendelkezésünkre 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.**

Minden releváns körülményt mérlegelve tényszerűen az állapítható meg, hogy az alapjogsérelmet is okozó, törvényi jogalap nélkül, azon túllépve zajló, az Önkormányzat által szervezett és a MÖR által koordinált közös, összevont hatósági ellenőrzések a lakosság egy jól behatárolható társadalmi-vagyoni helyzettel jellemezhető, valamely szegregátumban élő csoportját célozták meg elsődlegesen. Sem az Önkormányzat, sem a MÖR nem tudta meggyőző módon alátámasztani azt, hogy az igazolható módon szervezeten zajló, számos alapjogot közvetlenül érintő ellenőrzések helyszínei kiválasztásának objektív, igazolható és ésszerű indoka lett volna, az ezeken túlmutató standardként megfogalmazható alkotmányos indok, elkerülhetlenség és arányosság követelményeinek megvalósítása pedig fel sem merült. A kiválasztást nem magyarázzák sem az állampolgári bejelentések, sem más tényszerű körülmény.

Mindezek alapján megállapítható, hogy a közös hatósági ellenőrzések sértették az egyenlő bánásmód követelményét, a kiválasztott ellenőrzési helyszínek a társadalmi származás, valamint a vagyoni helyzet alapján közvetlen diszkriminációt eredményeznek.

Az Ebktv. 9. §-a határozza meg a **közvetett hátrányos megkülönböztetés fogalmát.** Eszerint közvetett hátrányos megkülönböztetés az a közvetlen megkülönböztetésnek nem minősülő, látszólag az egyenlő bánásmód követelményének megfelelő rendelkezés, amely meghatározott tulajdonságokkal rendelkező egyes személyeket vagy csoportokat más, összehasonlítható helyzetben lévő személyhez vagy csoporthoz képest lényegesen nagyobb arányban hátrányosabb helyzetbe hoz. E fogalom tartalmi eleme, hogy tényleges hátrány álljon fenn az adott rendelkezés következtében meghatározott tulajdonságokkal rendelkező személyek hátrányára, és pedig lényegesen nagyobb arányban, mint az adott tulajdonsággal nem rendelkező, egyébként összehasonlítható helyzetben levő személyek vonatkozásában.

A rendelkezésünkre álló adatok alapján megállapítható, hogy **a közös, összevont hatósági ellenőrzéseket Miskolc olyan településrészein, szegregátumaiban bonyolították le, ahol a roma nemzetiségű lakosság szignifikánsan nagyobb arányban él, mint a város más részeiben.** Az alapvető jogokat a fentiek szerint közvetlenül is korlátozó ellenőrzések lényegesen nagyobb arányban érintették tehát a roma lakosságot a nem roma lakoságnál, anélkül, hogy az e konkrét területeken végzett közös ellenőrzések alkotmányos indoka, elkerülhetetlen szükségessége és arányos jellege igazolt, igazolható lenne. ***A közös ellenőrzések tehát nemzetiségi származáson alapuló közvetett diszkriminációt is eredményeznek. Az egyenlő bánásmód alkotmányos követelményének sérelme is megállapítható tehát a közös ellenőrzési gyakorlat tekintetében.***

2. A közösségi együttélési szabályokkal kapcsolatos rendeletet érintő megállapítások

Ahogy azt a jelentésünk tényállásának 4. részében már részletesen ismertettük, az Önkormányzat képviselő-testülete által elfogadott, a közösségi együttélési szabályokat rögzítő Ör. 12. § (1) bekezdése alapján **az életvitelszerű lakhatásra alkalmatlan ingatlanban való lakhatás biztosítása** esetén az ingatlan tulajdonosát, bérlőjét vagy más az ingatlan felett rendelkezésre jogosult személyt közigazgatási bírsággal lehet sújtani. Az Ör. 12. § (2) bekezdése rögzíti azokat a konjunktív feltételeket („valamint”), amelyek teljesülése esetén életvitelszerű lakhatásra alkalmas egy ingatlan.

Az Ör. első feltétele, hogy az ingatlanok meg kell felelnie az Ltv. 91/A. § 6. pontjában meghatározott feltételeknek, ami a szükséglakás alapjellemzőit írja le. Eszerint a helység vagy abban legalább egy helység alapterületének meg kell haladnia a hat négyzetmétert, külső határoló falának legalább 12 centiméter vastag téglafalból vagy más anyagból épült ezzel egyenértékű falból kell állnia, ablakának vagy üvegezett ajtajának kell lennie, a fűtés, a WC használat és a vízvétel lehetőségének biztosítottak kell lennie. **Az Ör. második feltétele** pedig, hogy az ingatlanban az ott lakó, illetve lakni kívánó személyek száma alapján az egy főre eső lakrész alapterületének mértéke elérje a hat négyzetmétert (egy NM rendeletre való utalással¹⁷). Az Ör. nem csupán az ingatlan tulajdonosát, bérlőjét, valamint a felette rendelkezési joggal bíró személyt fenyegeti közigazgatási bírság-kiszabás lehetőségével, hanem azon személyeket is, akik a tulajdonos, bérlő, az ingatlan felett más jogcímen rendelkezni jogosult hozzájárulása nélkül életvitelszerű tartózkodás céljából lépnek arra nem alkalmas ingatlan birtokába.

Az Alaptörvény 31. cikk (1) bekezdése rögzíti, hogy Magyarországon a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek. Az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdése alapján pedig feladatkörében eljárva a helyi önkormányzat törvény által nem szabályozott **helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján** alkothat önkormányzati rendeletet. A közösségi együttélés alapvető szabályainak megállapítására, azok elmulasztásának szankcionálására vonatkozó szabályokat tartalmazó rendeleteket az önkormányzatok származékos jogalkotói hatáskörben, a törvényi felhatalmazás keretei között alkothatják meg. A Möt. 8. § (1) bekezdés b) pontja alapján a helyi közösség tagjai a helyi önkormányzás alanyaként kötelesek betartani és betartatni **a közösségi együttélés alapvető szabályait**, a Möt. 8. § (2) bekezdése pedig rögzíti, hogy a helyi önkormányzat képviselő-testülete rendeletében meghatározhatja e kötelezettség tartalmát, elmulasztása jogkövetkezményeit. A Möt. 143. § (4) bekezdés d) pontja értelmében felhatalmazást kap a helyi önkormányzat képviselő-testülete, hogy rendeletben határozza meg a közösségi együttélés alapvető szabályait, valamint ezek elmulasztásának jogkövetkezményeit. A törvény indokolása alapján e szabályok arra adnak felhatalmazást és lehetőséget az önkormányzatoknak, hogy a képviselő-testület – széles körű társadalmi támogatottsággal – a legalapvetőbb szabályokat rendeletbe foglalja és megszegésüket – szigorúan alkotmányos keretek között – szankcionálja.

Előjáróban szeretnénk a kérdés kapcsán jelezni azt, hogy közös álláspontunk szerint önmagában már az önkormányzatokat a közösségi együttélési szabályok megállapítására, valamint az azokat sértő személyekre vonatkozó szankciók kiszabására **felhatalmazó Möt. rendelkezések alkotmányossága is megkérdőjelezhető**.

Az alapvető jogok biztosa a 2013. január 1-jétől hatályos közösségi együttélési szabályok megalkotására adott felhatalmazás kapcsán szinte azonnal jelentésben¹⁸ hívta fel a figyelmet, hogy a szabályozás alkotmányosan aggályos, mivel még a korábbi, az Alkotmánybíróság által alaptörvény-ellenesnek minősített és megsemmisített szabályoknál is szűkebb körben vonta meg a helyi rendszabályalkotás törvényi kereteit. (Vagyis még nagyobb jogalkotási mozgásteret adott a helyi önkormányzatoknak.) Mivel a törvényalkotó a biztos ajánlásának nem tett eleget, az ombudsman 2013 augusztusában indítványával az Alkotmánybírósághoz fordult ismételt felülvizsgálatot kérve. Rámutatott, hogy a jogállami követelményekkel nem egyeztethető össze, hogy hiányoznak a tilalmakat megszegő személyek jogait védő anyagi jogi garanciák a közösségi együttélési szabályok megállapítása és azok elmulasztásának szankcionálása kapcsán.

¹⁷ A személyes gondoskodást nyújtó gyermekjóléti, gyermekvédelmi intézmények, valamint személyek szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló 15/1998. (IV. 30.) NM rendelet 105. § (2) bekezdés.

¹⁸ Lásd az AJB-6727/2012. számon kiadott jelentést és az AJB-5350/2013. számú alkotmánybíróági indítványt.

Az Alkotmánybíróság vizsgálata az ügyben jelenleg is folyamatban van, a felhatalmazó Mötv. szabályok alaptörvény-ellenessége esetén pedig a döntés nyilvánvalóan kihatással lehet majd valamennyi önkormányzat közösségi együttélési szabályokat megállapító rendeletére.

A törvényi felhatalmazással összefüggésben jelzett aggályok ugyanakkor nem jelentik azt, hogy az Ör. kiemelt rendelkezése alkotmányos vagy törvényi mérce alapján ne lehetne vizsgálható. Álláspontunk szerint a törvényi felhatalmazás nyomán a helyi közügyek intézése keretében, önkormányzati igazgatási hatáskörben az önkormányzatok – magasabb szintű jogszabály által nem szabályozott körben – a helyi közösség tagjai vonatkozásában és a helyi, települési sajátosságokra figyelemmel állapíthatnak meg együttélési rendszabályokat. Messzemenően **egyetértünk a Kormányhivatal** – a jelentésünk tényállásának 4. részében ismertetett, az Ör. 12. §-a kapcsán megfogalmazott – **törvényességi felhívásában, illetve kúriai beadványában ismertetett álláspontjával**, osztjuk a rendelet törvényességével kapcsolatos aggályait, valamint az indokolásul felhozott szempontokat és érvelést magunk is fontosnak tartjuk. Nevezetesen a Kormányhivatallal egyezően úgy látjuk, hogy az Ör. 12. §-a törvénytörő, az abban foglaltak nem egyeztethetőek össze a Nytv. 1. § (3) bekezdésével és a Ptk. 5:5. § (1) bekezdésével és 5:13. § (1)-(3) bekezdésével. Az Ör. 12. §-a esetében ugyanis igazolható, hogy a deklaratív jellegű személyi- és lakcímnnyilvántartás az érintett személyek tartózkodási helyének felderítése érdekében pusztán a tényleges helyzet rögzítését szolgálja, az ilyen jellegű, a lakhatás körülményeit is vizsgáló – mindennemű felhatalmazást nélkülöző – kötelezettség előírása az Nytv. szabályozási célját és rendszerét veszélyezteti. Hasonlóképp egyetértünk a Kormányhivatallal abban is, hogy az életvitelszerű lakhatásra alkalmatlan ingatlanban való lakhatás biztosításának szankcionálása törvénytörő módon, önkényes feltételekhez kötve korlátozza az ingatlan tulajdonosának, illetve birtokosának az ingatlannal való rendelkezési jogát, amely nem egyeztethető össze a Ptk. garanciális szabályaival.

A Kormányhivatallal egyezően lényegesnek tartjuk kiemelni, hogy az Ör. 12. §-ában foglaltak a fenti törvényességi természetű problémák mellett **alkotmányossági aggályokat** is felvetnek a **jogállamiság elve**, a **magánszférához való jog**, valamint az **egyenlő bánásmód követelménye** szempontjából. A Kormányhivatal ugyanis a kúriai beadványában a direkt törvényességi szempontok mellett utalt arra is, hogy az Ör. 12. §-a túlmutat a helyi közösség által észlelhető, a közösségi együttéléssel kapcsolatos elvárásainak kritériumain, rendelkezései pedig behatolnak a magánszférába, végül pedig közvetve – mivel számos oktatási, szociális és egészségügyi ellátás előfeltétele a magyarországi lakóhely – alkalmas arra, hogy a társadalmi helyzet szerinti hátrányos megkülönböztetésre vezessen.

Mindezt kiegészítve fel szeretnénk hívni a figyelmet arra, hogy az Ör. 12. §-ában foglalt rendszabály megalkotásával az Önkormányzat **alkotmányosan aggályos módon túllépett a Mötv. adta felhatalmazáson**, amikor – más szerepű, funkciójú jogszabályi rendelkezések felhívásával, törvényi felhatalmazás nélkül – a lakhatásra vonatkozó minimumkövetelményeket, illetve minimális lakrész alapterületet meghatározva szankcionálta a szerényebb életkörülményeket vagy területet biztosítani tudó ingatlanban való lakhatás biztosítását.

Ezzel az Ör. a közösségi együttélési szabályok körébe olyan kötelezettséget és azok megsértése esetén olyan szankciót emelt be, amely kifejezetten a magánszemélyek magánszférájába avatkozik be: a tulajdonos, illetve bérlő ugyanis hozzájárulásával csak lehetőséget teremtett a lakhatás biztosítására, a beköltözés értelemszerűen nem volt kötelező (mint például egy zárt intézményben).

Álláspontunk szerint a magánszféra és az egyéni döntési szabadság védelméből is következően **nem a helyi önkormányzatok jogosultak közösségi együttélési szabályok betartatása címén annak az eldöntésére, hogy milyen körülmények, illetve méret között engedhető meg egy magáningatlanban a lakhatás.**

Értelemszerűen más a helyzet az önkormányzati bérlakásokba való beköltözéssel, itt maga az Ltv. rögzíti a keretszabályokat. Hasonlóan másként ítélné meg az a helyzet, hogy ha egy magáningatlanban olyanokká válnak a körülmények, hogy az közegészségügyi szempontból vagy az ott élő gyermekek biztonsága okán beavatkozást igényel. Ennek hiányában azonban a szerény, szűkös életkörülmények önmagában való tiltása, szankcionálása felveti az emberi méltósághoz fűződő jog sérelmét is. Rá kell mutatnunk arra, hogy a jogsértés kimondása és a szankcionálása jogilag indokolt esetben sem jelent valós megoldást, a közhatalmi jellegű beavatkozásnak a veszélyeztető helyzet megoldását kellene elősegítenie.

Álláspontunk szerint ugyanakkor eredendően nem tartható jogállami és alapjogi szempontból az a helyzet, hogy konkrét veszély vagy aggály nélkül, preventív módon kíván az Önkormányzat az általa minimálisan alkalmasnak tartott lakhatási minimum-kritériumok biztosítását a magáningatlanok tulajdonosaival, illetve bérlőivel szemben kikényszeríteni. **Az érintett személyek, családok és rokonok esetében ugyanis az Ör. szerint alkalmatlan (méltatlan) lakhatási helyzetnek – a tények tanúsága szerint – nem a méltóbb lakhatási körülmények az alternatívái, hanem a még méltatlanabb lakhatási körülmények, illetve adott esetben egyenesen a hajléktalanság.** Méltatlan körülményekre hivatkozással rászoruló személyeket még inkább méltatlan helyzetbe hozni nem tekinthető alkotmányos megoldásnak. Nem tekinthető véletlennek az sem, hogy **a törvényalkotó sem állított fel magánlakhatási kritériumokat**, mert ezek általánosságban nehezen ragadhatóak meg és szubjektívek. Jeleznünk kell, hogy a rosszabb egzisztenciális helyzetű, kiszolgáltatott személyeknek tehát nincs valódi választásuk, hanem kényszerhelyzetben vannak: ha az Önkormányzat **a közigazgatási bírsággal való fenyegetés révén kívánja felülről a tulajdonos vagy bérlő szabad döntését** (hozzájárulását a beköltözéshez), akkor ezzel **közvetve e rászoruló csoport élethelyzetére is komoly kihatással van.** Súlyos következmény ugyanis, hogy a tényleges lakhatás jogi alapja, a lakó-, illetve a tartózkodási hely bejelentése a szankcionálástól való félelem esetében elmarad, ami pedig az élet számos területén a közoktatástól az egészségügyi ellátásokon át a szociális és foglalkoztatás területéig továbbnehezíti, sőt adott esetben akár teljesen el is lehetetleníti e személyek, köztük családok és gyermekek, idős, illetve beteg emberek helyzetét.

Az Önkormányzat így a törvényi szabályokon túllépve, azok alkotmányos célját súlyosan veszélyeztetve **mesterségesen generál egy „illegális” lakhatási helyzetet**, amelyet pedig – a szankciós kört mintegy bezárva – szintén közigazgatási bírság kiszabásával fenyeget az Ör. 12. § (3) bekezdésében.

Eszerint a hozzájárulás nélküli életvitelszerű lakhatás a lakhatásra alkalmatlanná nyilvánított ingatlanban ugyancsak sérti a közösségi együttélési szabályokat. Nem szorul különösebb igazolásra, hogy a hasonló, szükséglakások kritériumait sem elérő ingatlanokban kizárólag az egzisztenciálisan rossz helyzetbe lévő személyek, illetve családok költöznek. Ennek következtében álláspontunk szerint az Ör. 12. §-a vagyoni helyzeten alapuló **közvetett hátrányos megkülönböztetéshez** is vezet.

A felállított közösségi együttélési szabály ugyanis egy látszólag semleges, valamennyi lakhatást létesíteni kívánó személy esetében vizsgálendő követelmény (lakhatási minimumfeltétel) előírása a lakhatásra alkalmatlannak minősített ingatlanokba való beköltözni kívánó személyeket azonban vagyoni helyzetük miatt lényegesen nagyobb arányban részesít hátrányosabb helyzetben, illetve kedvezőtlen bánásmódban.

Mindezek alapján – a Kormányhivatal jogi álláspontját osztva, azt részben további alapjogi szempontokkal is kiegészítve – megállapítjuk, hogy az Ör. 12. §-ában foglalt az életvitelszerű lakhatásra alkalmatlan ingatlanban való lakhatás biztosítása a közösségi együttélési szabály megsértésének minősítése és szankcionálása a Mötv. felhatalmazásán való túlterjeszkedés és, súlyosan sérti a jogállamiság elvét (a törvényi keretek figyelmen kívül hagyása okán).

Az Ör. 12. §-a nyomán kialakult jogi helyzet ezen túl az ingatlan tulajdonosának, birtokosának a magánszférához való jogával összefüggő visszásságot okoz, továbbá az ilyen ingatlanban lakhatást létesíteni kívánó személyek egyenlő bánásmódhoz való jogával is ellentétes, valamint felveti az emberi méltóság jogának sérelmét is.

3. A Lakásrendelet módosításával és annak végrehajtásával kapcsolatos megállapítások

Ahogy arra a jelentés tényállásának 5. pontjában már utaltunk, a Lakásrendelet 2014. május 8-án elfogadott módosításával beiktatott 23. § (3) bekezdése értelmében a bérleti jogviszony megszűntetéséért (a bérleti jog megváltásaként) fizethető a pénzbeli térítés maximális összegét az 5. számú melléklet határozza meg.¹⁹ A piaci alapon bére adott (korábban versenyeztetett) lakások esetében térítési díj nem fizethető. **Az alacsony komfortfokozatú lakások esetében pénzbeli térítés csak akkor fizethető, ha a bérlő a város közigazgatási határán kívül vásárol lakóingatlant és arra 5 éves időtartamra elidegenítési és terhelési tilalom kerül bejegyzésre az önkormányzat által.** Önkormányzati érdekre való tekintettel a komfortfokozatban korlátozástól a Városgazdálkodási, és Üzemeltetési Bizottság eltérést engedélyezhet. A Lakásrendelet 23. § (3) bekezdése tehát a **bérbeadás jellegétől** (szociális alapú, illetve költségelvű bérbeadás) és a **komfortfokozattól** függően (alacsony komfortfokozat) köti feltételekhez a közös megegyezésen alapuló térítési díjra való jogosultságot, amelynek pontos és maximális összegét a melléklet rögzíti.

Az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdése alapján pedig feladatkörében eljárva a helyi önkormányzat törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján alkothat önkormányzati rendeletet. Jelen esetben **a miskolci Lakásrendelet és annak vizsgált rendelkezése megalkotására is egyértelműen törvényi felhatalmazás alapján, a törvény szigorú keretei között,** tehát a szabályozási cél figyelembevételével **kerülhetne sor.** Az Ltv. 23. § (3) bekezdése kimondja, hogy a felek az önkormányzati lakásra kötött szerződést közös megegyezéssel úgy is megszüntethetik, hogy a bérbeadó a bérlőnek másik lakást ad bérebe, vagy pénzbeli térítést fizet. A másik lakás bérbeadása mellett **pénzbeli térítés is fizethető.** A másik lakás bérbeadására, illetőleg a pénzbeli térítésre vonatkozó szabályokat önkormányzati rendelet határozza meg.

Az előző pontban rögzítetthez hasonlóan, jelen esetben is messzemenően **egyértelműen a Kormányhivatal** a jelentésünk tényállásának 5. részében ismertett, a Lakásrendelet 23. § (3) bekezdése kapcsán megfogalmazott **törvényességi felhívásban és kúriai beadványában ismertett álláspontjával,** hasonlóan osztjuk a Lakásrendelet törvényességével kapcsolatos aggályait, valamint az indokolásul felhozott szempontokat és érvelést is fontosnak tartjuk.

A Kormányhivatal álláspontja szerint az alacsony komfortfokozatú lakások bérleti jogának megváltásával kapcsolatban a Lakásrendelet 23. § (3) bekezdésében megfogalmazott korlátozó feltétel azért törvénysértő, mert **vagyoni helyzet szerinti közvetlen hátrányos megkülönböztetéshez vezet,** amellyel nem egyeztethető össze az Ebktv. 8. § (1) bekezdésében foglaltakkal, noha a törvény hatálya erre a jogviszonyra is egyértelműen kiterjed.

¹⁹ Jelentésünk e körben nem tér ki a Lakásrendelet az ombudsmani vizsgálat időtartama alatti legfrissebb, 2015 márciusában elfogadott és 2015. április 1-én hatályba lépett módosítása tartalmának vizsgálatára.

A Kormányhivatal itt azzal érvelt, hogy a lakásbérleti jogviszony közös megegyezéssel való megszüntetése esetén a költségalapú és a szociális alapú bérleti jogviszony alanyai egyaránt térítési díjra jogosultak, a két csoport közül azonban a szociális helyzete alapján alacsonyabb komfortfokozatú lakásbérletet elnyerő személyek olyan megszorító feltétellel szerezhetnek csak jogosultságot, melyet a másik, velük összehasonlítható, költségelven bérleti jogviszonyra szerződött csoport esetén a Lakásrendelet nem kér teljesíteni.

A Kormányhivatal törvénysértést állapított meg abban a vonatkozásban is, hogy az Önkormányzat a Lakásrendelet módosításának elfogadása során **túllépte az Alaptörvény és az Ltv. által számára biztosított jogalkotási kereteket**. A Kormányhivatal álláspontja szerint ugyanis: sem a bérbeadó lakáshoz fűződő jogosítványait nem erősíti, sem a bérlő méltányos érdekeinek védelmét nem szolgálja az, hogy a pénzbeli térítés kifizetését a város közigazgatási határán kívüli lakóingatlan vásárlásához kötik és arra 5 éves időtartamra elidegenítési és terhelési tilalmat rendelnek bejegyeztetni az Önkormányzat javára. A Kormányhivatal ezzel összefüggésben kiemelte, hogy a szabályozási tárggyal össze nem függő jogviszonyokat az Önkormányzat megfelelő törvényi felhatalmazás (Ltv.) nélkül nem vonhatta volna szabályozási körébe, különösen úgy, hogy azok alapjogokat érintenek.

A Kormányhivatallal egyezően itt is lényeges kiemelni, hogy a Lakásrendelet 23. § (3) bekezdésében foglaltak a fenti törvényességi természetű problémák mellett **alkotmányossági aggályokat** is felvetnek a **jogállamiság elve**, valamint – az általános cselekvési szabadsággal összefüggésben, azt is szűkítve – az **egyenlő bánásmód követelménye** szempontjából. Mindezekre hangsúlyosan utal a Kormányhivatal is mind az Önkormányzat számára megküldött törvényességi észrevételében, mind a Kúriának benyújtott beadványában; az ombudsmani vizsgálódás sajátosságai folytán ezeket egyfelől meg kívánjuk erősíteni, másfelől további érvekkel és hangsúlyokkal is ellátni a következőkben.

Hasonlóan az előző pontban az Ör. 12. §-a kapcsán kifejtettekhez, jelen esetben is az állapítható meg, hogy az Önkormányzat a törvényi keretszabályok és a szabályozási cél szándékolt figyelmen kívül hagyásával, a jogviszonytól teljes mértékben független, azzal nem igazolható, azaz önkényes feltételek megállapításával **alkotmányosan aggályos módon, a jogállamiság elvét súlyosan sértve** lépett túl az Ltv. felhatalmazásán. A helyszíni vizsgálatok tapasztalatai nyomán az a kép rajzolódott ki előttünk, hogy az Önkormányzat részéről nem egyszerű mulasztásról, hibás vagy téves törvényértelmezésről, adminisztratív problémáról vagy egy szakkérdéssel összefüggő szakmai nézetkülönbségről volt szó. Az aggályokat fokozta **az előkészítetlenség**, vagyis az a körülmény, hogy az Önkormányzat a célzott módosítást a következményei és hatásai megfelelő vizsgálata nélkül végezte el, továbbá a szakmai és civil egyeztetések is elmaradtak. Fontos kiemelni, hogy a Lakásrendelet 23. § (3) bekezdését érintő **alkotmányossági és törvényességi aggályokat egyáltalán nem enyhíti az a tény**, hogy – a közös megegyezéssel jellegré, az előkészítetlenségre és a források korlátozottságára is figyelemmel – a rendelkezésünkre álló információk szerint **a szabály tényleges alkalmazásra csak minimális esetben került sor**.

Osztjuk a Kormányhivatal jogi álláspontját abban is, hogy a Lakásrendelet 23. § (3) bekezdése igazolható módon – az üzenetén, kommunikációján túlmenően – az egyenlő bánásmód követelménye szempontjából is aggályos, mivel **vagyon helyzet szerinti közvetlen hátrányos megkülönböztetéshez vezet**.

Az Ltv. és a Lakásrendelet szabályozási koncepciója nyomán **összehasonlítható helyzetben lévő**, nem piaci alapon (szociális alapon, illetve költségelven) bérbe adott önkormányzati ingatlanok bérlői között a Lakásrendelet 23. § (3) bekezdése ugyanis valójában annak alapján különböztet meg a térítési díj igénybevételi feltételei tárgyában, hogy milyen komfortfokozatú a lakás.

Az alacsony komfortfokozatú (azaz komfort nélküli vagy félkomfortos) lakások esetében a térítési díj kifizetéséhez feltételeket szab, míg a magasabb komfortfokozatú (komfortos, összkomfortos) lakások esetében a térítési díj fizetése egyáltalán nem kötött feltételhez.

Álláspontunk szerint nem szorul hosszabb magyarázatra, hanem tényként fogadható el az, hogy az alacsony komfortfokozatú lakások bérlői, különösen a szociális alapon bérlakáshoz jutó személyek **rosszabb egzisztenciális és szociális helyzetben vannak**, mint a magasabb komfortfokozatú lakások bérlői.

Lényeges azt is kiemelnünk ezen túl, hogy a Lakásrendelet 23. § (3) bekezdése által megállapított két együttes feltétel, a város közigazgatási határán kívüli lakóingatlan vásárlás és arra 5 éves időtartamra elidegenítési és terhelési tilalom bejegyzése az Önkormányzat javára méltóságsértő, **önkéntes jellegű, ésszerűen nem igazolható**. Nem értékelhető ugyanis ilyen igazoló indokként a feltétel előírására, hogy Miskolcon a térítési díj maximumáért sem kaphatnak a korábbi bérlők megvásárlásra alkalmas ingatlant, hiszen mindez a magasabb komfortfokozatú ingatlanokra is áll, illetve az érintettek döntési szabadságába tartozik, hogy e tényre ők miként kívánnak reagálni. Álláspontunk szerint arra is meg lettek volna a jogszerű eszközei az Önkormányzatnak a közös megegyezés keretében, hogy közreműködjön abban, hogy az érintettek lakhatás céljára használják majd fel a térítési díjat.

Mindezek alapján – a Kormányhivatal jogi álláspontját osztva, azt részben alapjogi szempontokkal, érvekkel is kiegészítve – megállapítjuk, hogy a Lakásrendelet 23. § (3) bekezdésében rögzített, a térítési díj kifizetésével kapcsolatos feltételek megállapítása az Ltv. felhatalmazásán való túlterjeszkedés és a törvény szabta keretek figyelmen kívül hagyása okán a jogállamiság elvét súlyosan sérti. A Lakásrendelet 23. § (3) bekezdése továbbá az alacsony komfortfokozatú lakások szociálisan rászoruló bérlőinek vagyoni alapon történő közvetlen hátrányos megkülönböztetését idézi elő, így az egyenlő bánásmód követelményével is ellentétes.

Még a közös ombudsmani vizsgálat folytatásának időtartama alatt, 2014. április 28-án meghozott Köf.5003/2015/4. számú határozatában²⁰ a Kormányhivatal beadványa nyomán a Kúria Önkormányzati Tanácsa megállapította, hogy a Lakásrendelet 23. § (3) bekezdése törvénysértő és azt megsemmisítette. A Kúria egyértelművé tette, hogy törvénysértő az az önkormányzati szabályozás, amely a lakásbérleti jogviszony térítési díj ellenében történő megszüntetését ahhoz köti, hogy a bérlő a település közigazgatási területén kívülre költözzön. A Kúria jogerős és megfellebbezhetetlen döntésében foglaltakra figyelemmel jelentésünkben külön intézkedést nem kezdeményezünk a Lakásrendelet módosítása vonatkozásában.

4. A Miskolc környéki rendeletek módosításával kapcsolatos megállapítások

Ahogy az a jelentés tényállásának 6. pontjában kiemeltük, a Lakásrendelet az előző pontban elemzett módosításának következményeként, néhány Miskolc környéki település önkormányzatának képviselő-testülete az újonnan, esetlegesen, más önkormányzat által nyújtott térítési díjat felhasználva beköltözők helyi szolgáltatásokhoz való hozzáférést korlátozó rendeleteket fogadott el. Példaként említhető Sátoraljaújhely Város Önkormányzata Képviselő-testületének a más önkormányzat által elköltözés céljából nyújtott pénzbeli térítés helyi intézkedéseiről szóló 11/2014. (VII. 10.) számú rendelete, valamint Szerencs Város Önkormányzatának az azonos tárgy körű és elnevezésű 13/2014. (IX. 18.) önkormányzati rendelete.

²⁰ A Kúria Önkormányzati Tanácsának határozata a részletes indokolással együtt a Magyar Közlöny 2015. évi 66. számának 6007-6011 oldalain olvasható: <http://www.kozlonyok.hu/nkonline/MKPDF/hiteles/MK15066.pdf>.

A rendeletek **többsirányú, jelentős következményekkel járó korlátozást** is rögzítenek a hatálya alá tartozó, más településről a kapott térítési díjból ingatlant vásárolni kívánó személyekre nézve az önkormányzat által folyósított szociális támogatások, a közfoglalkoztatásban való részvétel és az önkormányzat tulajdonában álló lakások vásárlása, valamint bérleti jogának megszerzése kapcsán.

Mindkét önkormányzat az eredeti jogalkotói hatáskörére hivatkozással hozta meg a rendeletét, a feladatkört tekintve pedig a rendeletek a Möt. 10. § (2) bekezdésére utalnak, amely szerint a helyi önkormányzat önként vállalhatja minden olyan helyi közügy önálló megoldását, amelyet jogszabály nem utal más szerv kizárólagos hatáskörébe, de az önként vállalt helyi közügyekben az önkormányzat mindent megtehet, ami jogszabállyal nem ellentétes.

Az előző pontokban már rögzítetthez hasonlóan jelen esetben is **egyetértünk a Kormányhivatal** a jelentésünk tényállásának 6. részében ismertetett, Sátoraljaújhely Város Önkormányzatának a más önkormányzat által elköltözés céljából nyújtott pénzbeli térítés helyi intézkedéseiről szóló 11/2014. (VII. 10.) számú rendelete, valamint Szerencs Város Önkormányzatának azonos tárgykörű és elnevezésű 13/2014. (IX. 18.) rendelete kapcsán megfogalmazott **törvényességi felhívásaiban és kúriai beadványaiban is ismertetett jogi álláspontjával**. Hasonlóan osztjuk itt is az e rendeletek törvényességével kapcsolatos aggályokat, valamint az indokolásul felhozott szempontokat, hivatkozásokat és érveket.

Határozott álláspontunk az, hogy az ilyen jellegű, **önkéntes korlátozó feltételek megállapítása annak konkrét okától, közvetlen előzményétől függetlenül sem fogadható el**: a közhatalmat gyakorló önkormányzatok a nem jogállami, illetve alkotmányosan aggályos intézkedésekre sem adhatnak törvénytörtő és további alapjogi jogsérelmet okozó válaszokat. Jelen esetben nyilvánvaló, hogy amellett, hogy az e személyi körre megállapított korlátozások éppen azokat a személyeket sújtják további szankciókkal, akiknek alapjogai a miskolci Lakásrendelet nyomán sérelmet szenvedtek, **törvénytörtők is**. Nem egyeztethetőek össze az önkormányzatok számára felhatalmazást adó, egyben kereteket is meghatározó törvényi szabályokkal. Nevezetesen beleütköznek a szociális támogatások vonatkozásában a Szocvt., a közfoglalkoztatásban való részvétel tekintetében a Kftv., a szociális alapon bérbe adható önkormányzati ingatlanokkal összefüggésben pedig az Ltv. irányadó, részben már a jelentésünkben is ismertetett rendelkezéseibe, előírásaiba.

Ahogy arra már több ízben is utaltunk, az Alaptörvény 32. cikk (2)-(3) bekezdése alapján feladatkörében eljárva a helyi önkormányzat törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján alkothat rendeletet, amely azonban más jogszabállyal nem lehet ellentétes tartalmú. **Minden olyan önkormányzat tehát, amely – a sátoraljaújhelyi rendelethez hasonló módon – a kiemelt törvényi szabályokkal szembemelve, azokat szándékosan felülírva vagy figyelmen kívül hagyva kíván kizáró vagy megszorító feltételeket megállapítani, a jogállamiság elvét semmibe véve jár el.**

Jelen esetben sem egyszerű technikai jellegű jogszabályi kollízióról vagy mulasztásról van szó, mivel az ilyen szabályozásnak – még abban az esetben is, ha a tényleges alkalmazására (bármely okból) nem kerül sor – **komoly következményei** vannak az érintett személyek életkörülményeire. Az ilyen típusú szabályozás önmagában alkalmas ezen túl arra is, hogy **elrettentsen, kilátástalan helyzetbe hozzon vagy akár a hajléktalanság felé toljon** egy adott területen eleve rossz egzisztenciális és lakhatási helyzetben lévő, kiszolgáltatott személyeket, családokat, köztük akár gyerekeket is.

Nem hagyható figyelmen kívül, hogy a szabályozással érintett, a rendelet hatálya alá vont személyek alapvető jogait, egyenlő méltóságát is súlyosan sérti az ilyen önkényes jellegű feltételek meghatározása.

Nem határozható meg ésszerű indoka ugyanis annak, hogy az adott település – így Sátoraljaújhely – közigazgatási területén ingatlant vásárolni szándékozók homogén csoportján belüli személyek között a rendelet miért kezeli hátrányos módon, sújtja súlyos korlátozásokkal azokat, akik más önkormányzat által fizetett térítésből vásárolnak. **Logikai alapon sem értelmezhető legitim magyarázatként**, hogy az önkormányzat rendeletében a már a településen élőknek szeretné az előírt korlátozások révén előnyben részesíteni (emellett előnyben részesítési helyzet sem áll fenn ebben a kontextusban).

Az ilyen tartalmú rendeletek ugyanakkor hatásukban álláspontunk szerint kifejezetten alkalmasak arra, hogy vagyoni helyzet szerinti hátrányos megkülönböztetésre vezessenek, eleve stigmatizálják, elszigeteljék az újonnan beköltöző, rossz egzisztenciális helyzetben lévő személyeket. A szabályozással kapcsolatos aggályokat pedig nem csökkenti az sem, hogy tényleges joghátrány egyelőre senkit nem ért, mivel – a Kormányhivatal és a jegyzők tájékoztatása alapján – a sátoraljaújhelyi és a szerencsi rendelet alkalmazására a jelentésünk kiadásáig nem került sor.

Mindezek alapján – a Kormányhivatal jogi álláspontját osztva, azt részben további alapjogi érvekkel is kiegészítve – megállapítjuk, hogy az olyan önkormányzati rendeletek, amelyek a más önkormányzat által fizetett térítés felhasználásával a településen ingatlant vásárló személyekre nézve az önkormányzati támogatások, a közfoglalkoztatásban való részvétel vagy az önkormányzati ingatlanok bérleti jogának tekintetében az adott terület törvényi szabályival ellentétes módon állapítanak meg korlátozó feltételeket, súlyosan sértik a jogállamiság elvét.

A Sátoraljaújhely és Szerencs Város Önkormányzata által alkalmazott rendeleti megoldások, e körben a céltartó és önkényes, hatásában pedig megbélyegző feltételek előírása – függetlenül azok tényleges alkalmazásától – súlyosan sértik az érintettek emberi méltóságához való jogát. Emellett vagyoni alapú közvetlen hátrányos megkülönböztetést valósítanak meg, továbbá felvetik a nemzetiségi származáson alapuló közvetett hátrányos megkülönböztetés lehetőségét.

5. Az önkormányzati szociális bérlakásokat érintő intézkedések következményei

A vizsgálatunk fókuszában egyfelől a Miskolcon folytatott közös, összevont hatósági ellenőrzések jogalapja, illetve gyakorlata, másfelől a panaszosok által sérelmezett, a hatósági gyakorlattal szorosabb vagy távolabbi összefüggésben álló helyi önkormányzati rendeleti szabályozás állt. A kapott tájékoztatások, a helyszíni vizsgálatok adta tapasztalatok, valamint a beérkezett beadványok tartalma nyomán ugyanakkor szükségesnek tartottuk **vizsgálatunk kiterjesztését a szociális lakhatás, valamint – ehhez kapcsolódóan – a helyi gyermekvédelmi rendszer működésének áttekintő vizsgálatára is**. A szélesebb fókusz ez esetben a teljes kontextus megvilágítása mellett különösen az indokolta, hogy az Ajbt. 1. § (2) bekezdés a) és d) pontja nyomán az ombudsman kiemelt figyelmet fordít a gyermekek, valamint a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok, így különösen az egzisztenciálisan súlyos helyzetben lévő, kiszolgáltatott személyek jogainak védelmére.

Az alapvető jogok biztosának és helyettesének nem feladata a miskolci szociálpolitika szakmai alapú véleményezése, ugyanakkor a **hajléktalanság, különösen akár egész családok, köztük gyermekek hajléktalanná válásának, illetve ezzel összefüggésben az ellátórendszerből, az oktatásából és az egészségügyi rendszerből való kiesésének megelőzése** olyan szempontok, amelyekre alapjogi irányból is szükséges hangsúlyosan felhívunk a figyelmet. A szociális alapú bérleti jogviszonyok megszűnése, illetve megszüntetése, valamint a lakcímbeljelentések kezelése mind olyan területek, amelyek esetében ez a megelőzés kulcsfontosságú – még olyan esetben is, amikor a megszüntetésre illetve megtagadásra alapvetően jogszerűen kerül sor. Az önkormányzatok részéről ugyanis a felsorolt feladatok ellátása nem fakultatív jellegű.

5.1.

A Mötv. 13. § (1) bekezdése **azonos rangú feladatokként rögzíti a helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatok között – többek mellett – a szociális, gyermekjóléti szolgáltatások és ellátások, a lakás- és helyiséggazdálkodás,** valamint a területén hajléktalanná vált személyek ellátásának és rehabilitációjának és a **hajléktalanná válás megelőzésének biztosítását.**

Ahogy arra már a hatásköri kérdésekkel összefüggésben utaltunk, a **helyi önkormányzatok tulajdonosi és a közszolgáltatói funkciója a szociális bérlakások tekintetében nem válhat egyértelműen szét.** Az Alkotmánybíróság 64/1993. (XII. 22.) AB határozatában kifejtettekből következően ugyanis a lakásgazdálkodás a helyi önkormányzatok egyik közszolgáltatási feladata is. Így az Ltv. rendelkezései az önkormányzatokra nem csak tulajdonosként, hanem egyúttal alkotmányos közhatalmi szervekként is vonatkoznak.

A MIK Zrt. számos esetben hangsúlyozta, hogy eljárása során az Önkormányzat tulajdonosi érdekeit szem előtt tartva jár el, azonban álláspontunk szerint e jogviszonyban a tulajdonosi jogok és az önkormányzat hatósági jogkörei egyszerre vannak jelen. Egyszerre köteles ugyanis a társaság gazdálkodni a tulajdonában álló ingatlanokkal, de a gazdálkodási érdekek nem írhatják felül, nem eredményezhetik egy szociálisan rászorult társadalmi réteg tömeges hajléktalanná válását sem. Fontos azt is kiemelni, hogy a bérlő a két funkciót nem tudja élesen elkülöníteni egymástól. Egyértelműen megállapítható tehát, hogy **kétpólusú, szorosan egymástól el nem különíthető – szociális és tulajdonosi – feladatot lát el az önkormányzat a szociális alapon bérbe adott lakások esetében.** A hajléktalanná válás megelőzésével kapcsolatos kötelezettség magától értetődően a költségelví, illetve piaci alapon bérbe adott lakások esetében is a tulajdonosi, a polgári jogi szabályokon túlmutató többletkötelezettséget ró az önkormányzatokra. Mindez pedig a szociális védőháló megfelelő működtetésével, a jelzési kötelezettség, valamint széles körű tájékoztatási kötelezettség megkerülhetetlen, kivételt nem ismerő felvállalásával valósítható meg.

A kapott tájékoztatás alapján a közeljövőben nagy számban jártak, illetve járnak le határozott idejű bérleti szerződések Miskolc városában, amely körülmény rendszerszerű problémaként jelentkezhet. Ennek alapján különösen fontosnak tartjuk, hogy az Önkormányzat a **szociálisan rászoruló bérlők helyzetének rendezése, javítása és a szükségessé váló elhelyezésük érdekében szorosabban működjön együtt a szegregátumokban hosszabb ideje aktívan tevékenykedő Magyar Máltai Szeretetszolgálattal, valamint a saját háttérintézményeivel, így a MIK Zrt.-vel, valamint a családsegítő központtal.** A tömeges hajléktalanná válás megelőzése érdekében ugyanis **biztosítani kell az érintett intézmények, szervezetek összehangolt segítségnyújtását.** Mindezzel összefüggésben fel kell hívnunk a figyelmet a Gyvt. 7. § (1) bekezdésére, amely alapján a **gyermeket kizárólag anyagi okból fennálló veszélyeztetettség miatt nem szabad családjától elválasztani.**

Álláspontunk szerint a MIK Zrt. lejárt idejű, határozott tartalmú bérleti szerződések kezelésével, meghosszabbításával, az erre irányuló kérelmek befogadásával kapcsolatos gyakorlata alapjogi szempontból aggályosnak tekinthető. A rendelkezésünkre álló információk alapján ugyanis a MIK Zrt. mulasztásokat követett el: nem, vagy részlegesen, illetve késedelmesen tett eleget az ügyfelek és más hatáskörrel rendelkező szervek felé fennálló jelzési és tájékoztatási kötelezettségének, amely sérti a tisztességes eljáráshoz való jogot. A szociális bérlakásokkal kapcsolatos egyes döntések és eljárások ugyanis – súlyos következményeik miatt – nem lehetnek diszkrecionális jellegűek. A kialakult helyzet, különösen a megkezdett kilakoltatások miatt az állapítható meg, hogy az Önkormányzat nem tett teljes körben eleget a szociális biztonsággal és lakhatás előmozdításával kapcsolatos kötelezettségeinek, amely pedig visszás, tömeges hajléktalanná válással összefüggő veszélyhelyzetet eredményezett.

5.2.

A beérkezett konkrét panaszok és a helyszíni vizsgálatunkon elhangzottak alapján jelentésünkben a **lakcímbjelentéshez való önkormányzati hozzájárulás problémakörével külön is foglalkoznunk szükséges**. A lakcímbjelentéshez szükséges hozzájárulások jogalapját az Ltv. és a Lakásrendelet alapozzák meg. Az Ltv. 3. § (1) pontja alapján a helyi önkormányzat tulajdonában lévő lakásra a tulajdonos önkormányzat – e törvény keretei között alkotott – rendeletében meghatározott feltételekkel lehet szerződést kötni.

A rendeletben meg kell határozni az önkormányzati lakás szociális helyzet alapján történő bérbeadásának a lakás bérbeadásakor fennálló jövedelmi és vagyoni körülményekhez igazodó feltételeit. Az Ltv. 21. § (1)-(2) bekezdései szerint a bérlő a lakásba más személyt – a kiskorú gyermeke, valamint a befogadott gyermekének az együttlakás ideje alatt született gyermeke kivételével – a bérbeadó írásbeli hozzájárulásával fogadhat be. **Önkormányzati lakásba a bérlő a bérbeadó írásbeli hozzájárulása nélkül is befogadhatja házastársát, gyermekét, befogadott gyermekének a gyermekét, valamint szülőjét.**

Az Ltv. 21. § (6) bekezdése értelmében pedig önkormányzati lakás esetén, ha a befogadáshoz a bérbeadói hozzájárulás szükséges, ennek feltételeit önkormányzati rendelet – jelen esetben a Lakásrendelet – határozza meg. Lényeges ugyanakkor, hogy az Ltv.-ben **felsorolt személyi körben a rendelet sem állapíthat meg szűkítő feltételt.**

A miskolci Lakásrendelet 14. § (1) bekezdése alapján a bérlő a lakásába **a bérbeadó hozzájárulásával – a törvényben szabályozott lehetőségeken túl – a következő személyeket fogadhatja be.** Befogadhatja az élettársát, a házastársa, bejegyzett élettársa vagy élettársa kiskorú gyermekét, nappali tagozaton tanulmányait folytató nagykorú gyermekét, a testvérét, a **befogadott gyermekének** házastársát, bejegyzett élettársát, **kiskorú gyermekét**, nappali tagozaton tanulmányait folytató nagykorú gyermekét. Befogadhatja a befogadott gyermeke házastársának, bejegyzett élettársának kiskorú gyermekét, nappali tagozaton tanulmányait folytató nagykorú gyermekét, valamint befogadott gyermekének élettársát, ha közös kiskorú gyermekük vagy nappali tagozaton tanulmányait folytató nagykorú gyermekük van.

A Lakásrendelet szűkítő szabálya, hogy befogadásra a fent meghatározott további személyi kör esetében csak akkor van lehetőség, ha a felsorolt személyek az ország területén másik lakással nem rendelkeznek, és a befogadás után részükre a lakhatás biztosítható.

A Lakásrendelet a 14. § (2) és (5) bekezdései a fenti korlátozásokon túl tovább szigorítják a hozzájárulás megadásának feltételeit. A bérbeadói hozzájárulás megadásának feltétele, hogy a bérlőnek bérleti díj, vízdíj tartozása, vagy a Miskolc Holding Zrt. tagvállalatai felé közüzemi tartozása ne álljon fenn, kivéve, ha a bérlő és a követelés jogosultja megfelelő biztosíték alkalmazása mellett a tartozás rendezésére részletfizetési megállapodást kötött. A bérbeadó a hozzájárulást akkor is megtagadhatja, ha a kérelmezők szándéka ténylegesen nem a bejelentkezésre, hanem a lakás jogellenes albérletbe adására irányul, ha a bejelentkezéssel a lakásban lakók száma aránytalanul megnövekedne.

Rá kell mutatnunk, hogy **a Lakásrendelet 14. § (1) bekezdésének e) pontja nem felel meg az Ltv. 21. § (2) bekezdésébe foglalt garanciális szabálynak**: a törvény alapján önkormányzati lakás esetében a bérbeadó hozzájárulása nem szükséges a befogadott gyermekének gyermeke befogadásához, azonban a Lakásrendelet a befogadást a befogadott gyermek kiskorú, illetve nappali tagozaton tanulmányait folytató nagykorú gyermek esetében egyaránt hozzájáruláshoz, illetve normatív feltételekhez köti. A Lakásrendelet így **törvénytörő módon** egy olyan személyi kör, ráadásul gyermekek esetén korlátozza, illetve teszi feltételektől függővé a befogadást, akikre nézve az Ltv. egyértelmű rendelkezést tartalmaz.

Mindezek alapján megállapítjuk, hogy a Lakásrendelet 14. § (1) bekezdésének e) pontjában a befogadott gyermek gyermekére nézve megállapított hozzájárulás és feltételek előírása nem egyeztethető össze a magasabb szintű törvényi szabályozással, ezáltal alkalmas arra, hogy a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelményét sértse és a gyermekek legfőbb érdeke sérelmének közvetlen és súlyos veszélyét hordozza magában.

A kiskorú gyermekek önkormányzati lakásba való befogadásához való hozzájárulás és feltételek tekintetében nem hagyhatóak figyelmen kívül az Nytv. Vhr. 30. § (1) bekezdésében foglaltak, amely szerint – eltérő jogerős bírósági vagy gyámhivatali határozat hiányában – **kiskorú gyermek lakóhelyeként a szülő, törvényes képviselő lakóhelyét kell bejelenteni.**

Következésképpen olyan esetben, amikor egy kiskorú gyermek szülője, törvényes képviselője az Ltv. rendelkezései nyomán hozzájárulás és feltétel teljesítése nélkül befogadható vagy a befogadáshoz az önkormányzat hozzájárult, akkor ennek a szülőnek, törvényes képviselőnek **a kiskorú gyermeke esetében nem tagadható meg a hozzájárulás, így a befogadás.** Ennek hiányában ugyanis a szülő, törvényes képviselő önhibáján kívül nem tud eleget tenni a jogszabályi (nevelési, gondozási) kötelezettségének, továbbá nem érvényesül a gyermek legfőbb érdeke sem.

A fentiekén túl ehelyütt vissza szükséges utalnunk arra is, hogy a lakcímbejelentést, a Lakásrendelet azzal kapcsolatos megszorításai mellett közvetve tovább korlátozzák az Ör. 12.§ (2) bekezdésében foglalt, a 2. pontban elemzett, az életvitelszerű lakhatásra alkalmas ingatlannal szemben támasztott követelmények, különösen pedig az a kitétel, hogy az egy főre eső lakrész alapterületének el kell érnie a hat négyzetmétert.

Mindezek alapján szükségesnek tartjuk felhívni a figyelmet arra, hogy az Önkormányzatnak a Lakásrendelet 14. § (2) és (5) bekezdésében, az önkormányzati tulajdonban álló bérlakásba való befogadáshoz – ezáltal pedig a lakcímbejelentéshez – való bérbeadói hozzájárulási gyakorlata körében meg kell felelnie az Ltv. rendelkezéseinek. Emellett a feltételrendszer kialakításakor fokozottan tekintettel kell lennie az Nytv. vhr. garanciális rendelkezéseire, illetve az érintett gyermekek legfőbb érdekére, a hajléktalanság megelőzésére és más szociális szempontokra.

5.3.

A lakcímbejelentésre vonatkozó, a gyakorlat szempontjából releváns szabályok körében érdemes ismételtelen kiemelni az előző pontban külön is hivatkozott Nytv. vhr. 30. § (1) bekezdését, amely szerint a **kiskorú gyermek lakóhelyeként** – ha a bíróság vagy a járási gyámhivatal a gyermek lakóhelyéről jogerősen másként nem határoz – **a szülő, ennek hiányában a törvényes képviselő lakóhelyét kell bejelenteni.**

Az **AJB-3649/2014. számú ügyben** a MIK Zrt. megkeresésünkre adott válasza alapján korábbi döntését felülvizsgálta, és korábbi álláspontját módosítva a panaszos **lakcím-bejelentési kérelmét teljesíthetőnek tartotta.** Indokolásuk szerint korábban arra tekintettel utasították el a kérelmet – meggyőződésük szerint jogszerűen – hogy az érintett lakás az avult telepek folyamatos felszámolása következtében várhatóan bontásra kerül, így ott további személyek lakhatása nem biztosított.

A felülvizsgálat során figyelembe vették azt a körülményt is, hogy a két kiskorú gyermek jelenlegi lakcíme szintén ezen a telepen van, így a jövőre nézve további lakhatásuk jelen címükön sem biztosított.

Álláspontunk szerint a MIK Zrt. panaszos ügyét rendező döntése – azaz a két kiskorú gyermek lakcímbejelentéséhez való hozzájárulás megadása – csökkenti a korábbi eljárásával okozott sérelmet, **indokolása azonban továbbra sem tekinthető megalapozottnak.** A MIK Zrt. korábbi eljárása egyébként egyértelműen jogszabálysértő volt, hiszen az Nytv. vhr. 30. § (1) pontja szerint a kiskorú gyermek lakóhelyeként a szülő lakóhelyét kell bejelenteni.

Az ügyet lezáró döntés során is figyelmen kívül hagyták a fenti jogszabályi rendelkezést, és egy a jövőben pontosan meg nem határozható időpontban bekövetkező eseménytől – avult telepek bontása – tették függővé a bejelentést.

Fentiek alapján megállapítható, hogy a MIK Zrt. eljárása, döntései a tisztességes hatósági eljáráshoz fűződő joggal összefüggő visszásságot idéztek elő és tartottak fenn.

Az **AJB-4404/2014. számú ügyben**, a MIK Zrt. hivatkozott válaszlevelében elutasító álláspontját fenntartotta, és nem látta lehetőségét a hozzájáruló nyilatkozat megadásához. Indokolásában előadta, hogy a panaszos és gyermekei által korábban lakott ingatlan bírósági végrehajtás alá került, mivel sem a lakásra felvett hitelt, sem pedig a közüzemi díjakat nem fizették. Az ingatlan tulajdonjogát az Önkormányzat szerezte meg végrehajtási eljárás útján. A korábbi címről a panaszos és kiskorú gyermekei nem jelentkeztek ki, ezért a MIK Zrt. a lakóhely érvénytelenségének megállapítása iránt eljárást indított.

A panaszos szóbeli értesítése során kiderült, hogy felvette a kapcsolatot a NEKI munkatársával. A NEKI a panasz kapcsán írásban megkereste a kormányhivatalt és a jegyzőt is. A jegyző válaszában a kormányhivatalt jelölte meg az ügyben hatáskörrel rendelkező szervként. A NEKI munkatársa elmondta, hogy szeptember első hetében a panaszossal együtt felkeresték az okmányirodát, ahol a személyes megjelenés nyomatékával, valamint a NEKI segítségével végül be tudták jelenteni az egész családot, a gyermekeket is.

Bár a konkrét probléma így megoldódott, a bejelentést annak ellenére is csak nagy nehézségek és a civil jogvédő szervezet közreműködése révén tudták megtenni, hogy a Ltv. 21. § (1)-(2) bekezdése egyértelműen és világosan fogalmaz: önkormányzati lakásba a bérlő a bérbeadó írásbeli hozzájárulása nélkül is befogadhatja befogadott gyermekének a gyermekét.

Fentiek alapján a MIK Zrt. eljárása ebben az esetben is visszásságot okozott a panaszosok tisztességes hatósági eljáráshoz fűződő jogával összefüggésben.

6. A gyermekek jogainak védelmével összefüggő megállapítások

Ahogy arra már az előző pontban is utaltunk a lakhatási helyzet, a lakcím nélkülség, azaz a jogi értelemben való hajléktalanná válás – amit adott esetben tényleges hajléktalanság is kísér – igen súlyosan és közvetlenül érintheti a családokat, illetve ezen belül a gyermekeket. A vizsgálatunk által feltárt, a fenti fejezetekben bemutatott visszásságok ugyanis önmagukon túlmutató súlyos, rendszerszintű problémákat generálhatnak, már meglévő problémákat mélyíthetnek tovább. Jelentésünkben – a jelenlegi vizsgálat adta keretek között – nyilvánvalóan nem volt módunk és lehetőségünk mélységében áttekinteni a miskolci gyermekvédelmi-gyermekjóléti rendszer működését. Az általunk elsődlegesen észlelt aggályok a tankötelezettség teljesítése, illetve a gyermekvédelmi jelzőrendszer működése kapcsán jelentkeztek: a halmozódó problémák itt ugyanis az érintettek számára már rövidtávon súlyos következményekkel járnak.

6.1.

Az összetett problémarendszer további eleme ugyanis **a lakcím nélküli, település szintű lakcímkártyával rendelkező gyermekek tankötelezettségének teljesítése.**

A helyszíni vizsgálat alkalmával **a családsegítő szolgálat munkatársai beszámoltak több olyan esetről, amikor jó néhány hónapig nem járt iskolába a kiskorú, mivel lakcím hiányában nem volt megállapítható a kötelező felvételt biztosító iskola.** A családsegítő szolgálat munkatársának személyes közreműködése kellett ahhoz, hogy a gyermekek minél hamarabb átkerüljenek a tartózkodási helyükhöz közel eső iskolába.

A családsegítő központ a részünkre adott tájékoztatása értelmében megkísérelt általános jellegű, konstruktív megoldást találni a lakcím nélküli, település szintű lakcímkártyával rendelkező gyermekek beiskolázására vonatkozóan.

A Polgármesteri Hivatal Humán Főosztályának álláspontja szerint az Nkt. 50. § (6) bekezdése értelmében az általános iskola köteles felvenni, átvenni azt a tanköteles tanulót, akinek lakóhelye, ennek hiányában tartózkodási helye a körzetében található.

A részünkre megküldött tájékoztatás szerint a Főosztály az ilyen esetekben szokásos eljárási rendről további információkat kért a KLIK Miskolci Tankerületétől. A Miskolci Tankerület azt válaszolta, hogy a település szintű lakcímkártyával rendelkező tanulók vonatkozásában – akik lakóhelyük, ennek hiányában tartózkodási helyük alapján nem sorolhatók be egyik iskola körzetébe sem – **sem jogszabály, sem pedig a KLIK eljárásrendje nem tartalmaz szabályt.**

A Tankerület a felmerült probléma megoldása érdekében nem tett lépéseket, hanem idézte az Nkt. 45. § (8)-(9) bekezdéseit. Ezek szerint a járási hivatal gondoskodik a tankötelesek nyilvántartásáról, közöl adatot az állami intézményfenntartó központ, és tanuló lakóhelye, ennek hiányában tartózkodási helye szerint illetékes települési önkormányzat jegyzője számára, hivatalból elrendeli és felügyeli a tankötelezettség teljesítését, a szakértői vizsgálatokon való megjelenést. A gyermek, tanuló lakóhelye, ennek hiányában tartózkodási helye szerint illetékes járási hivatal ellátja a tanköteles tanuló igazolatlan mulasztása esetén a törvény vagy kormányrendelet által feladat- és hatáskörébe utalt feladatokat.

Álláspontunk szerint nem fogadható el, hogy a gyermeki hajléktalanság, azaz az egyik legsúlyosabb jogsérelem veszélyét magában hordozó helyzet megoldása érdekében tett kezdeményezésre a megkeresett szervek ilyen mértékű közömbösséget tanúsítsanak.

A gyermekek beiskolázási akadályai végül arra tekintettel szüntek meg, hogy az **Nkt. 2015. január 1-jével módosított, hatályos szövege (50. § (6) bekezdés) rendezte a problémát:** az általános iskola immár köteles felvenni, átvenni azt a tanköteles tanulót, aki **életvitelszerűen** az általános iskola körzetében lakik. Ha a településen több általános iskola működik, az egyes általános iskolai körzeteket úgy kell meghatározni, hogy kialakíthatóvá váljon a hátrányos helyzetű gyermekek egyenletes aránya a nevelési-oktatási intézményekben. Az iskolai felvétel, illetve átvétel minden esetben érvényes lakcím igazolvány bemutatásának a függvénye. Az Nkt. a kötelező felvétel mellett lehetővé teszi, hogy ha az általános iskola a felvételi kötelezettsége teljesítése után további felvételi, átvételi kérelmeket is teljesíteni tud, a további felvételi kérelmek teljesítésénél előnyben kell részesíteni a hátrányos helyzetű tanulókat. A további felvételi kérelmekről az intézmény pedagógiai programjában foglaltak szerint kell dönteni. Rendelkezik az Nkt. arról is, hogy a nemzetiséghez tartozó jelentkezőt azonos feltételek esetében előnyben kell részesíteni, a nemzetiségi nevelés-oktatást is folytató iskolába vagy osztályba fel vagy át kell venni.

Ezzel összefüggésben hangsúlyozni szükséges: Az Alaptörvény XVI. cikk (3) bekezdése értelmében a tankötelezettség teljesítése mindig a szülő alkotmányos kötelezettsége, ha ennek nem tesz eleget, úgy ezért az állam felelősségre vonhatja. A gyermek tankötelezettségének teljesítésére vonatkozó szülői felelősséget a jogalkotó szabálysértési, illetőleg végső soron büntetőjogi eljárás és szankciók kilátásba helyezésével, illetve az iskoláztatási támogatás kifizetésének felfüggesztésével is nyomatékosította.

Mindebből következően a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz, valamint oktatáshoz való joga szempontjából aggályos volt, hogy a lakcímbjelentés szabályozási, illetve eljárási anomáliái miatt a kiskorúak köznevelési intézménybe történő felvétele, illetve átvétele elhúzódott. Az eljárás elhúzódása emellett abból a szempontból is aggályos volt, hogy ilyen esetben – a szülők és különösen a gyermekek önhibájukon kívül – felhalmozott igazolatlan órák száma miatt a szülőket fenyegető szabálysértési eljárás és az iskoláztatási támogatás megvonása tovább erősítette a gyermekek veszélyeztetettségét. Ilyen esetekben elengedhetetlen az együttműködés és az aktív feladatmegosztás az intézmények között.

A tankötelezettség elmulasztása a nehéz anyagi helyzetben lévő, rászorult családok esetében további jogkövetkezményekkel párosul, amely adott esetben a családok megélhetését is veszélyeztetheti, ugyanis a Kftv. 1. § (4a) bekezdése szerint az álláskeresőt három hónap időtartamra ki kell zárni a közfoglalkoztatásból, ha a tanköteles gyermekének mulasztása miatti szabálysértés elkövetéséért három hónapon belül jogerősen elmarasztalták. Megjegyezzük, hogy e rendelkezéssel összefüggésben az alapvető jogok biztosa korábban az Alkotmánybírósághoz fordult.²¹

Nem elhanyagolható szempont a gyermekek potenciális hajléktalanságával kapcsolatban azt is felidézni továbbá, hogy a korábban a fővárosi és vidéki hajléktalanok ellátásával, foglalkoztatásával kapcsolatban született jelentések²² és külföldi kutatások²³ is leszögezték, hogy a megelőzés olcsóbb, mint a kialakult helyzet kezelése, és hogy a bármilyen szinten érintett intézmények együttműködése nagyban segíti a költségtakarékosságot és hatékonyságot.

6.2.

A lakhatási helyzettel összefüggésben is fellépő további problémakör **a jelzőrendszer megfelelő működésének, működtetésének problematikája.**²⁴ Annak elkerülése érdekében ugyanis, hogy akár egy gyermek is kiessen a szakemberek látóköréből, a gyermekvédelmi jelzőrendszer minden egyes tagjának, így különösen a gyermekjóléti szolgálat munkatársainak és a pedagógusoknak fokozottan összehangolt együttműködésére van szükség.

Szorosan összefüggő előzményként említhető az AJB-1378/2014. számú ombudsmani jelentés, amely az iskolai gyermek- és ifjúságvédelmi feladatok ellátásának jelenlegi feltételrendszerével kapcsolatosan megállapította, hogy **a jelzési kötelezettségüknek az iskolák nem tudnak hatékonyan eleget tenni, mivel kellő személyi feltételek és szakmai ismeretek hiányában a pedagógusok nem tudnak kihez fordulni, ezért a gyermekekkel kapcsolatos lényeges információk elvesznek a rendszerben.** A gyermekjóléti szolgálatok feladata a nevelési-oktatási intézmény gyermekvédelmi feladata ellátásának segítése is. E feladat ugyanakkor szintén csekély mértékben valósulhat meg, mivel az iskolákban a gyermek- és ifjúságvédelmi feladatot ellátó összes pedagógust közvetlenül nem tudják megszólítani, továbbképzéseket szervezni vagy adott esetben szakmai tanácsokkal ellátni. A jelentés kiemelte, hogy a feltárt hiányosságok akadályozzák azt a hatékony gyermekvédelmi tevékenységet, amely elősegíthetné a tanulók egymásközi, illetve a tanárokkal szemben megmutatkozó agresszív magatartásának a kezelését, a konfliktusok feloldását, de megnehezíti a tanulók felnőtté válását elősegítő oktatási, nevelési tevékenységet is.

A Nkt. hatályos 69. § (2) bekezdés f) pontja előírja a köznevelési intézmények számára a gyermek- és ifjúságvédelmi feladatok ellátásának kötelezettségét, ezért az intézmény vezetőjét teszi felelőssé, nem teszi azonban kötelezővé ilyen munkakör betöltését.

Mindezek nyomán a jelenlegi vizsgálattal összefüggésben is az állapítható meg, hogy a gyermek- és ifjúságvédelmi feladatok köznevelési intézményrendszeren belüli konkrét státuszhoz fűződő társításának, nyomon követhetőségének, ellenőrzésének, továbbá a problémát észlelő állami és önkormányzati szervek folyamatos szakmai együttműködésének hiánya akadályozza a gyermekek veszélyeztetettségének hatékony megelőzését.

²¹ Ld. bővebben az AJB-3384/2013. számú alkotmánybírósági indítvány.

²² Lásd pl. AJB-5727/2012. számú jelentés, AJB-2723/1012. számú jelentés

²³ Lásd pl. a FEANTSA éves jelentése 2011-ből, a szociális szolgáltatások minőségi standardjai a hajléktalan-ellátásban <http://www.feantsa.org/spip.php?article155&lang=en>, valamint a Hajléktalanokért Közalapítvány oldalán elérhető a 2013- évi Hajléktalanügyi Ország-jelentés a <http://hajleket.hu/>

²⁴ A jelzőrendszer működésének áttekintése, illetve a funkcionálása során fellépő anomáliák feltárása érdekében a korábban hivatalban lévő biztosok több vizsgálatot is folytattak. A jelzőrendszer működését érintő jelentések: OBH-2597/1999., OBH-4360/2000., OBH -3379/2006., OBH-1024/2008., AJB-3046/2009., AJB-2227/2010.

A megelőzési mechanizmus hiányossága pedig alkalmas arra, hogy a gyermekek gondoskodáshoz és védelemhez való jogával összefüggő visszásságot okozzon, és a jogsérelem közvetlen veszélyét idézze elő.

Összegzés

Átfogó vizsgálatunk eredményeinek, tapasztalatainak és következtetéseinek **összegzéseként** megállapítható, hogy a miskolci szegregátumokban az eltérő profilú, eltérő hatáskörű és egymástól eltérő vizsgálati jogosítványokkal rendelkező önkormányzati szervek, közszolgáltatók és más államigazgatási szervek által folytatott összevont, együttes, nem egyszer tömeges, razziaszerű hatósági ellenőrzéseket kifejezett jogszabályi felhatalmazás nélkül szervezték meg, amely így eleve nem egyeztethető össze a jogállamiság elvével és a jobbiztonság követelményével.

A közös, összevont hatósági ellenőrzések **konkrét lebonyolítása** ezen túl számos alapjogi jogsérelemet 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. Mindezek pedig így a **tisztességes hatósági eljáráshoz és a jogorvoslathoz való joggal összefüggő visszás helyzetet eredményeztek.**

A megelőző jelleggel tömegesen, rendészeti biztosítás mellett zajló, különösebb indok nélküli, nem egyszer visszatérő jellegű és megfélemlítő hatással járó közös hatósági ellenőrzések álláspontunk szerint kellő alkotmányos indok nélkül, szükségtelen módon és aránytalan mértékben korlátozták a többségében rászoruló, hátrányos helyzetű, nagy számban és arányban roma nemzetiségű ellenőrzött személyek **magánszférához való jogát** is.

A közös hatósági ellenőrzések szervezettek voltak, azok tervezése, megszervezése és végrehajtása **sértette az egyenlő bánásmód követelményét:** 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 nemzetiességi származáson alapuló közvetett diszkriminációt eredményeznek.

Határozott álláspontunk szerint a demokratikus jogállamból és a jogegyenlőségből egyenesen következő, igazolt elemi követelmény, hogy az egyenlő méltóság és a tisztességes eljárás jogát alapjaiban sértő **közös, összehangolt, tömeges ellenőrzések ilyen formában történő szervezése, lebonyolítása Miskolcon haladéktalanul megszűnjön:** a szegénység és kirekesztettség komplex problémáinak kezelésére kizárólag megfelelő szakpolitikai eszközökkel van alkotmányos lehetőség. Mindezek mellett hangsúlyozzuk annak fontosságát is, hogy a jelentésünkben részletesen elemzettekhez hasonló közös ellenőrzésekre Magyarország egyetlen településén se kerülhessen sor.

Vizsgálatunk feltárta azt is, hogy az **önkormányzat két rendeletével** összefüggésben is **felmerülnek alapvető, súlyos alkotmányossági és törvényességi aggályok,** amelyek nyomán indokolttá vált a Kormányhivatal fellépése, törvényességi felhívása, ennek eredménytelensége okán pedig a Kúria Önkormányzati Tanácsa felülvizsgálati eljárásának kezdeményezése. Jogállami és alapjogi szempontból egyaránt kifogásolható olyan közösségi együttélési szabály alkotása és a megsértésének szankcionálása, amely az eleve kiszolgáltató helyzetben lévő személyek magánszférájába avatkozik be és az egyenlő méltóságot sértve kér számon.

Nem fogadható el alkotmányossági és törvényességi szempontból olyan helyi rendeleti előírás sem, amely az önkormányzattal fennálló bérleti jogviszony megszüntetésekor adható térítési díj kifizetését településen kívüli ingatlanvásárláshoz, kvázi kiköltözéshez köti, abban az esetben, ha ez kizárólag az alacsony komfortfokozatú lakások bérlőire vonatkozik, és ezáltal sérti az egyenlő bánásmód követelményét.

Hasonlóan aggályos az a megoldás, ha más önkormányzatok az alapjogsértő szabályokra ugyancsak törvénysértő, kirekesztő tartalmú rendeleti megoldásokkal válaszolnak.

Jelentésünkkel egyúttal szeretnénk felhívni a figyelmet **a szegregátumokban élő emberek lakhatási feltételeinek ellehetetlenülésére, ennek következményeire.** A lakhatásra alkalmas szociális bérlakások száma csökken és ezzel párhuzamosan – a moratóriumok dacára is – 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, az összehangolt, közös cselekvésére, segítségnyújtására.

Egyértelműen le kell szögeznünk, hogy a jelzett súlyos alapjogi, alkotmányossági aggályok mellett a miskolci szegregátumok felszámolására, problémáinak kezelésére sem **a közös, visszatérő hatósági ellenőrzések, sem a megkezdett kilakoltatások gyakorlata nem alkalmas.**

Vizsgálatunk továbbá megerősítette az AJB-2050/2013. számú telepekkel foglalkozó jelentés megállapításait: **a szegregátumokban tapasztalt lakhatási, foglalkoztatási, oktatási feltételek és életkörülmények miatt súlyosan sérül az ott élő lakosság, kiemelten a roma lakosok emberi méltósághoz való joga, továbbá a gyermek legfőbb érdekének alkotmányos alapelve és ebből következően a megfelelő gondoskodáshoz, neveléshez fűződő joga, valamint a szociális biztonsághoz és a testi és lelki egészséghez fűződő alapjogai.**

Vitathatatlan tény, hogy a mélyszegénységben és kirekesztettségben élők rendkívül összetett problémáik miatt önerejükben nem tudnak változtatni életkörülményeiken. Az emberi méltóság védelme, az egyenlő bánásmód követelménye és az esélyegyenlőség biztosítása érdekében az elmúlt időszakban egymást követő kormányok elismerték és vállalták az ilyen irányú kötelezettségeiket: 1997 óta **a roma lakosság társadalmi integrációját elősegítő kormányhatározatokban minden esetben előírtak telepekre vonatkozó feladatokat. A jelenlegi 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.**

Vizsgálatunk alapján arra a következtetésre jutottunk, hogy Miskolc Megyei Jogú Város Önkormányzatára jelentős terheket ró a városban található 13 szegregátum, amelyek szakszerű felszámolása csak hatékony és célzott együttműködő civil és/vagy kormányzati partnerekkel lehetséges.

Az önkormányzat erejét, lehetőségeit láthatóan meghaladó komplex problémák megoldása érdekében bevetett rendészeti aspektusú megoldások, illetve a lakhatási gondok folyamatos áttelepítéssel történő kezelése nem oldja meg, hanem csak elmélyíti a konfliktusokat. A valós problémamegoldás érdekében így mielőbb elengedhetetlenül szüksége van Miskolcnak az állam, a központi közigazgatási szervek szakszerű segítségére, illetve célzott pénzügyi támogatására, továbbá a civil szféra, így például a Magyar Máltai Szeretetszolgálat aktív, segítő jelenlétére.

Intézkedések

A közös vizsgálati jelentésben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszasságok orvoslása és jövőbeni megelőzése érdekében a következő intézkedéseket kezdeményezzük:

I. Az Ajbt. 32 § (1) bekezdése alapján kezdeményezzük Miskolc Megyei Jogú Város Önkormányzata közgyűlésénél, hogy a jelentésünkben foglalt szempontok figyelembevételével:

1. haladéktalanul szüntesse meg a hatóságok és közszolgáltatók nagy létszámú részvételével, közösen végzett ellenőrzéseket;
2. gondoskodjon arról, hogy valamennyi irányítása és felügyelete, valamint fenntartói hatásköre alá tartozó miskolci önkormányzati intézmény, szerv eljárása és gyakorlata megfeleljen az irányadó, garanciális törvényi és kormányrendeleti előírásoknak;
3. működjön hatékonyan együtt a szegregátumokban tevékenykedő, közvetítői, szociális segítői tevékenységet vállaló Magyar Máltai Szeretetszolgálattal, valamint az önkormányzat szakmai háttérintézményeivel, így a MIK Zrt.-vel, valamint a Miskolci Egyesített Szociális, Egészségügyi és Gyermekvédelmi Intézménnyel, továbbá biztosítsa az érintett intézmények és szervezetek összehangolt segítségnyújtását a szegregátumokban folyó kilakoltatások megelőzése érdekében;
4. a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való és a szociális biztonsághoz fűződő joga minél teljesebb körű érvényesítése érdekében a Máltai Szeretetszolgálattal, a szociális, a családsegítő és gyermekjóléti szervekkel, intézményekkel együttműködve – az érintett szervek hatáskörére, jelzési, tájékoztatási feladataira és intézkedési lehetőségeire figyelemmel – dolgozzon ki intézkedési tervet az otthon nélkül maradó, hajléktalanná váló családok elhelyezésére, lakhatási feltételeik rendezésére;
5. az önkormányzat háttérintézményeivel közösen, Magyar Máltai Szeretetszolgálattal együttműködve vegyen részt az Emberi Erőforrások Minisztériuma szakmai támogatásával készülő kifejezetten a városban kialakult telepek felszámolására, újratermelődésük megakadályozására vonatkozó, komplex program és feladatsor kidolgozásában.

II. Az Ajbt. 37 §-a alapján kezdeményezzük Miskolc Megyei Jogú Város Önkormányzata közgyűlésénél, hogy a jelentésünkben foglalt szempontok figyelembevételével:

1. Miskolc Megyei Jogú Város Közgyűlésének a közösségi együttélés alapvető szabályairól és ezek megszegésének jogkövetkezményeiről szóló 35/2013. (X. 1.) önkormányzati rendelete 12. §-át saját hatáskörben vizsgálja felül és helyezze hatályon kívül;
2. a Miskolc Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének a lakások bérletéről szóló 25/2006. (VII. 12.) rendelete 14. § (1) bekezdés e) pontjában foglaltaknak az Ltv. garanciális rendelkezéseivel ellentétes, illetve azokon túlterjeszkedő elemeit saját hatáskörében vizsgálja felül és megfelelően módosítsa;

III. Az Ajbt. 32 § (1) bekezdése alapján kezdeményezzük a Miskolci Önkormányzati Rendészet igazgatójánál, hogy a jelentésünkben foglalt szempontok figyelembevételével intézkedjen annak érdekében, hogy a jövőben a Miskolci Önkormányzati Rendészet közterület-felügyelői kizárólag a hatáskörüket szabályozó jogszabályok alapján járjanak el, kiemelt figyelemmel arra, hogy a feladat- és hatáskörük gyakorlására csak a Kftv. 3. §-ával és 27. § a) és e) pontjával összhangban, e fogalom-meghatározások alá eső területeken kerülhet sor.

IV. Az Ajbt. 37 §-a alapján **kezdeményezzük Sátoraljaújhely Város Önkormányzata képviselő-testületénél**, hogy a más önkormányzat által elköltözés céljából nyújtott pénzbeli térítés helyi intézkedéseiről szóló 11/2014. (VII. 10.) számú rendeletét saját hatáskörben vizsgálja felül és helyezze hatályon kívül;


V. Az Ajbt. 37 §-a alapján **kezdeményezzük Szerencs Város Önkormányzata képviselő-testületénél**, hogy a más önkormányzat által elköltözés céljából nyújtott pénzbeli térítés helyi intézkedéseiről szóló 13/2014. (IX. 18.) önkormányzati rendeletét vizsgálja felül és helyezze hatályon kívül.


VI. Az Ajbt. 32. §-a alapján **felkérjük a Miniszterelnökséget vezető minisztert**, hogy a Miskolc Megyei Jogú Városban folytatott közös, összevont hatósági ellenőrzési gyakorlat következményeinek hatékony megelőzése érdekében – 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.

VII. Az Ajbt. 32. §-a alapján **felkérjük az emberi erőforrások miniszterét**, hogy a jelentésünkben foglalt szempontok figyelembevételével

1. tekintse át és vizsgálja meg a Miskolcon található szegregátumok, valamint az ott élő hátrányos helyzetű állampolgárok helyzetét, körülményeit figyelemmel a jelentésben feltárt, valamint a HEP-ben és az ITS-ben is jelzett súlyos és növekvő problémákra;
2. a Magyar Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégiára, valamint a teleszerű lakhatás kezelését megalapozó szakpolitikai stratégiában foglaltakra is tekintettel dolgozzon ki egy olyan intézkedési tervet a Miskolc Megyei Jogú Város Önkormányzatával, annak háttérintézményeivel és a Máltai Szeretetszolgálattal közösen, amely időbeli megvalósítást és forrásokat is feltüntetve komplex programot és feladatsort határoz meg a Miskolcon kialakult telepek felszámolása, újratermelődésük megakadályozása, a lakhatási marginalizációs és a szegregációs folyamatok megállítása érdekében;
3. ismét vizsgálja meg az AJB-1378/2014. számú jelentésben foglalt kezdeményezést, illetve fontolja meg a szükséges jogszabályok módosítását, és kezdeményezze olyan intézkedések megtételét, amelyek biztosítják a széles értelemben vett iskolai gyermek- és ifjúságvédelmi feladatok személyi feltételeinek megteremtését;

Budapest, 2015. június 5.


Székely László


Szalayné Sándor Erzsébet



Az AJB-1474/2014. számú ügyben készült jelentés **1. számú melléklete**

Mikor érkezett	Bejövő/Kimenő/Esemény	Iktatószám	Tárgy	Feladó	Címzett	Megjegyzés/külső hivatkozás
2014.03.05	B-3024/2014/1	AJB-1474-1/2014	TASZ beadványa a Miskolci Önkormányzati Rendészet által koordinált hatósági és közszolgáltatói ellenőrzésekkel kapcsolatban.	Társaság a Szabadságjogokért	Alapvető Jogok Biztosa	
2014.03.05	B-3055/2014/1	AJB-1474-2/2014	TASZ beadványa a Miskolci Önkormányzati Rendészet által koordinált hatósági és közszolgáltatói ellenőrzésekkel kapcsolatban (a panaszbeadványt a mellékletekkel együtt ismételtén megküldték).	Társaság a Szabadságjogokért	Alapvető Jogok Biztosa	
2014.03.24	K-4296/2014/1	AJB-1474-3/2014	Javaslat a miskolci közös ellenőrzési gyakorlattal összefüggésben átfogó hivatalbóli vizsgálat elrendelésére és hivatali ad hoc munkacsoport felállítására.	belső feljegyzés	Alapvető Jogok Biztosa, a Magyarországon Élő Nemzetiségek Jogainak Védelmét Ellátó Biztoshelyettes /Nemzetiségi Biztoshelyettes/	
2014.04.02	esemény- AJBH		Munkacsoport megbeszélés			Résztevők: A Nemzetiségi Biztoshelyettes, a titkársága, valamint az AJBH munkatársai

2014.04.03	K-5037/2014/1	AJB-1474-4/2014	Emlékeztető a munkacsoport megbeszéléséről.	belső feljegyzés	Alapvető Jogok Biztosa, Nemzetiségi Biztoshelyettes	
2014.04.03	K-5044/2014/2	AJB-1474-5/2014	Megkeresés és vizsgálat elrendelésének kezdeményezése a NAIH elnökénél az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény 38. § (3) bekezdés b) pontja alapján.	Alapvető Jogok Biztosa	Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság	
2014.04.03	K-5043/2014/2	AJB-1474-6/2014	Megkeresés és tájékoztatás kérés a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivataltól.	Alapvető Jogok Biztosa	Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal	
2014.04.03	K-5042/2014/2	AJB-1474-7/2014	Megkeresés és tájékoztatáskérés a közös hatósági ellenőrzések gyakorlatáról Miskolc M.J. Város jegyzőjétől.	Alapvető Jogok Biztosa	Miskolc M.J. város Polgármesteri Hivatal	
2014.04.17	B-5207/2014/1	AJB-1474-8/2014	A panaszbeadvány kiegészítése.	Társaság a Szabadságjogokért	Alapvető Jogok Biztosa	
2014.04.23	B-5432/2014/1	AJB-1474-9/2014	A NAIH tájékoztatása a kijelölt adatvédelmi szakértővel való kapcsolatfelvétel lehetőségéről.	Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság	Alapvető Jogok Biztosa	NAIH-956-2/2014/V
2014.04.28	K-6015/2014/2	AJB-1474-10/2014	A beadványozó tájékoztatása a hivatalbóli átfogó vizsgálat megindításáról.	Alapvető Jogok Biztosa	Társaság a Szabadságjogokért	
2014.05.07	esemény- AJBH		Egyeztetés a NAIH szakértőjével			Résztevők: A Nemzetiségi Biztoshelyettes titkársága, az AJBH, valamint a NAIH munkatársai

2014.05.07	K-6346/2014/1	AJB-1474-11/2014	Emlékeztető a NAIH szakértőjével történt egyeztetésről.	belső feljegyzés	Alapvető Jogok Biztosa, Nemzetiségi Biztoshelyettes	
2014.05.08	B-6067/2014/1	AJB-1474-12/2014	A jegyző a válaszadásra adott határidő 30 napos meghosszabbítását kérte az EU parlamenti választások miatt.	Miskolc Megyei Jogú Város Önkormányzata	Alapvető Jogok Biztosa	JK:80.560-1/2014.
2014.05.14	B-6341/2014/1	AJB-1474-13/2014	A Kormányhivatal tájékoztatása a közösségi együttélés szabályairól szóló rendeletről.	Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal	Alapvető Jogok Biztosa	BO/13/3843-2/2014
2014.05.14	K-6703/2014/1	AJB-1474-14/2014	Válaszlevél a jegyzőnek: a 30 napos határidő hosszabbítás engedélyezéséről.	Alapvető Jogok Biztosa	Miskolc M.J. város Polgármesteri Hivatal	
2014.05.16	K-6805/2014/1	AJB-1474-15/2014	Uaz. mint az AJB-1474/14. számú irat, e-mailen is megküldve - határidő hosszabbítás engedélyezése a jegyzőnek.	Alapvető Jogok Biztosa	Miskolc M.J. város Polgármesteri Hivatal	
2014.05.21	K-6961/2014/2	AJB-1474-16/2014	Köszönő és egyben újabb tájékoztatást kérő levél a kormány megbízottnak a közösségi együttélés szabályairól szóló rendelettel kapcsolatban.	Alapvető Jogok Biztosa	Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal	
2014.06.11	B-7608/2014/1	AJB-1474-17/2014	A jegyző 2015. június 10-én kelt, első tájékoztató válaszlevele az ellenőrzésekről és a közösségi együttélés szabályairól szóló rendeletről, e-mailen érkezett.	Miskolc Megyei Jogú Város Önkormányzata	Alapvető Jogok Biztosa	JK:80.560-2/2014.
2014.06.16	B-7766/2014/1	AJB-1474-18/2014	Ua. mint az AJB-1474/17. számú irat, postai úton is megküldték.	Miskolc M.J. város Polgármesteri Hivatal	Alapvető Jogok Biztosa	JK:80.560-2/2014

2014.06.20	esemény- AJBH		Munkacsoport megbeszélés			Részvevők: A Nemzetiségi Biztoshelyettes, a titkársága, valamint az AJBH munkatársai
2014.06.24	K-8533/2014/1	AJB-1474-20/2014	Feljegyzés a munkacsoport megbeszélésről.	belső feljegyzés	Alapvető Jogok Biztosa, Nemzetiségi Biztoshelyettes	
2014.06.25	B-8000/2014/1	AJB-3268-1/2014	A TASZ utólagos normakontroll iránti kérelme a lakásrendelet módosításával kapcsolatban.	Társaság a Szabadságjogokért	Alapvető Jogok Biztosa	
2014.06.27	K-8726/2014/1	AJB-1474-21/2014	Kiegészítő tájékoztatás kérése a jegyzőtől a válaszával kapcsolatban e-mailen.	Alapvető Jogok Biztosa	Miskolc M.J. város Polgármesteri Hivatal	
2014.06.27	K-8755/2014/1	AJB-1474-22/2014	Ua. a megkeresés, mint az AJB-1474/21. számú irat, postai úton megküldve.	Alapvető Jogok Biztosa	Miskolc M.J. város Polgármesteri Hivatal	
2014.07.09	B-8774/2014/1	AJB-1474-23/2014	A jegyző a kiegészítő tájékoztatásra vonatkozó határidő 30 nappal történő meghosszabbítását kérte e-mailben.	Miskolc Megyei Jogú Város Önkormányzata	Alapvető Jogok Biztosa	JK:80.560-4/2014
2014.07.10	esemény- AJBH		Megbeszélés az ERRC, TASZ, CFCF, NEKI, Roma Polgárjogi Mozgalom képviselőivel a miskolci helyzetről.	A civil szervezet képviselőit a Nemzetiségi Biztoshelyettes fogadta.		
2014.07.15	B-9069/2014/1	AJB-1474-24/2014	Ua. mint az AJB-1474/23. számú irat, postai úton megküldve.	Miskolc Megyei Jogú Város Önkormányzata	Alapvető Jogok Biztosa	JK:80.560-4/2014.
2014.07.15	K-9349/2014/1	AJB-1474-25/2014	Válaszlevél a jegyzőnek: a 30 napos határidő hosszabbítás engedélyezése, illetve további kiegészítő tájékoztatás kérése - e-mailben.	Alapvető Jogok Biztosa	Miskolc M.J. város Polgármesteri Hivatal	

2014.07.17	K-9498/2014/1	AJB-1474-26/2014	Ua. mint a 1474/26 irat, postai úton megküldve.	Alapvető Jogok Biztosa	Miskolc M.J. város Polgármesteri Hivatal	
2014.07.18	K-9537/2014/1	AJB-1474-27/2014	Feljegyzés az ERRC, TASZ, CFCF, NEKI, Roma Polgárjogi Mozgalom látogatásáról.	belső feljegyzés	Alapvető Jogok Biztosa, a Nemzetiségi Biztoshelyettes	
2014.07.22	B-9347/2014/1	AJB-3649-1/2014	A Roma Polgárjogi Mozgalom elnökének beadványa, egyedi, lakcímbeljelentéssel kapcsolatos ügyben.	Roma Polgárjogi Mozgalom	Alapvető Jogok Biztosa	
2014.07.22	B-9346/2014/1	AJB-3647-1/2014	Az ERRC, CFCF beadványa a miskolci közös hatósági ellenőrzésekkel, a lakásrendelet módosításával összefüggésben.	ERRC, European Roma Rights Center; CFCF, Esélyt a Hátrányos Helyzetű Gyermeknek Alapítvány	Alapvető Jogok Biztosa	
2014.07.24	K-9837/2014/1	AJB-1474-28/2014	Megbízó levél a biztostól a helyszíni vizsgálat lefolytatásához.	megbízó levél helyben	Alapvető Jogok Biztosa	
2014.07.24	K-9839/2014/1	AJB-1474-29/2014	Vizsgálati terv és stratégia készítése a Miskolc városában folytatandó helyszíni vizsgálatához kapcsolódóan.	belső feljegyzés helyben	Alapvető Jogok Biztosa, Nemzetiségi Biztoshelyettes	
2014.07.24	K-9877/2014/1	AJB-1474-30/2014	Tájékoztató levél a jegyzőnek a helyszíni vizsgálat lefolytatásáról.	Alapvető Jogok Biztosa	Miskolc jegyző	
2014.07.24	K-9884/2014/1	AJB-1474-31/2014	Tájékoztató levél a Kormányhivatal főigazgatójának a helyszíni vizsgálat lefolytatásáról.	Alapvető Jogok Biztosa	Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal	
2014.07.24	K-9888/2014/1	AJB-1474-32/2014	Tájékoztató levél a MÖR igazgatójának a helyszíni vizsgálat lefolytatásáról.	Alapvető Jogok Biztosa	Miskolci Önkormányzati Rendészet	

2014.07.24	K-9898/2014/1	AJB-1474-33/2014	Tájékoztató levél a BAZ Megyei Rendőrfőkapitányság hivatalvezetőjének a helyszíni vizsgálat lefolytatásáról.	Alapvető Jogok Biztosa	Miskolc Rendőrkapitányság	
2014.07.24	K-9901/2014/1	AJB-1474-34/2014	Tájékoztató levél a MIK Zrt. Vezető jogtanácsosának a helyszíni vizsgálat lefolytatásáról.	Alapvető Jogok Biztosa	Miskolci Ingatlanüzemeltető Zrt.	
2014.07.24	K-9902/2014/1	AJB-1474-35/2014	Tájékoztató levél az ÉMÁSZ igazgatósági megbízottjának a helyszíni vizsgálat lefolytatásáról.	Alapvető Jogok Biztosa	ÉMÁSZ Nyrt.	
2014.07.24	K-9905/2014/1	AJB-1474-36/2014	Tájékoztató levél a Miskolci Egyesített Szociális , Egészségügyi és Gyermekjóléti Intézmény igazgató helyettesének a helyszíni vizsgálat lefolytatásáról.	Alapvető Jogok Biztosa	Miskolci Egyesített Szociális , Egészségügyi és Gyermekjóléti Intézmény	
2014.07.24	K-9907/2014/1	AJB-1474-37/2014	Tájékoztató levél a Miskolc Megyei Jogú Város Cigány Nemzetiségi Önkormányzata elnökének a helyszíni vizsgálat lefolytatásáról.	Alapvető Jogok Biztosa	Miskolc Megyei Jogú Város Cigány Nemzetiségi Önkormányzata	
2014.07.25	K-9916/2014/1	AJB-1474-38/2014	Ua. mint az AJB-1474/37. számú irat, e-mailben megküldve.	Alapvető Jogok Biztosa	Miskolc Megyei Jogú Város Cigány Nemzetiségi Önkormányzata	
2014.07.25	K-9923/2014/1	AJB-1474-39/2014	Ua. mint az AJB-1474/34. számú irat, e-mailben megküldve.	Alapvető Jogok Biztosa	Miskolci Ingatlanüzemeltető Zrt.	
2014.07.25	K-9919/2014/1	AJB-1474-40/2014	Ua. mint az AJB-1474/35. számú irat, emailben megküldve.	Alapvető Jogok Biztosa	ÉMÁSZ Nyrt.	
2014.07.25	K-9924/2014/1	AJB-1474-42/2014	Ua. mint az AJB-1474/30. számú irat, e-mailben megküldve.	Alapvető Jogok Biztosa	Miskolc jegyző	
2014.07.25	K-9920/2014/1	AJB-1474-43/2014	Ua. mint az AJB-1474/33. számú irat, e-mailben megküldve.	Alapvető Jogok Biztosa	Miskolc Rendőrkapitányság	

2014.07.25	K-9921/2014/1	AJB-1474-44/2014	Ua. mint az AJB-1474/31. számú irat, e-mailben megküldve.	Alapvető Jogok Biztosa	Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal	
2014.07.25	K-9918/2014/1	AJB-1474-45/2014	Ua. mint az AJB-1474/36. számú irat, e-mailben megküldve.	Alapvető Jogok Biztosa	Miskolci Egyesített Szociális, Egészségügyi és Gyermekjóléti Intézmény	
2014.07.25	K-9931/2014/1	AJB-1474-47/2014	Ua. mint az AJB-1474/32. számú irat, e-mailben megküldve.	Alapvető Jogok Biztosa	Miskolci Önkormányzati Rendészet	
2014.07.25	B-9552/2014/1	AJB-1474-48/2014	Az ÉMÁSZ Nyrt. javaslata budapesti találkozóra a helyszíni vizsgálat helyett.	Alapvető Jogok Biztosa	ÉMÁSZ Nyrt.	
2014.07.25	K-9944/2014/1	AJB-1474-49/2014	Tájékoztató levél a MIHŐ igazgatójának a helyszíni vizsgálat lefolytatásáról.	Alapvető Jogok Biztosa	MIHŐ Miskolci Hőszolgáltató Kft.	
2014.07.25	K-9954/2014/1	AJB-1474-50/2014	Ua. mint az AJB-1474/49. számú irat, e-mailben megküldve.	Alapvető Jogok Biztosa	MIHŐ Miskolci Hőszolgáltató Kft.	
2014.07.25	K-9958/2014/1	AJB-1474-51/2014	Technikai forgatókönyv a július 28-29-i helyszíni vizsgálatához	belső feljegyzés	Alapvető Jogok Biztosa, Nemzetiségi Biztoshelyettes	
2014.07.25	K-9962/2014/1	AJB-1474-52/2014	Tájékoztató levél az ÉMÁSZ Nyrt. Kommunikációs és szabályozás management igazgatójának a helyszíni vizsgálatról.	Alapvető Jogok Biztosa	ELMŰ, ÉMÁSZ Nyrt.	
2014.07.25	K-9963/2014/1	AJB-1474-53/2014	Ua. mint az AJB-1474/52. számú irat, e-mailben megküldve.	Alapvető Jogok Biztosa	ELMŰ, ÉMÁSZ Nyrt.	

2014.07.28-29.	esemény-helyszín: Miskolc		MISKOLCI HELYSZÍNI VIZSGÁLAT			A Nemzetiségi Biztoshelyettes titkársága, valamint az AJBH munkatársai folytatták le a helyszíni vizsgálatot
2014.07.30	B-9736/2014/1	AJB-1474-54/2014	Kormányhivataltól érkezett email.	Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal	Alapvető Jogok Biztosa	BO/04/9-3/2014.
2014.08.07	B-10043/2014/1	AJB-1474-55/2014	A jegyző kiegészítő tájékoztatása.	Miskolc jegyző	Alapvető Jogok Biztosa	80.560-7/2014
2014.08.07	K-10439/2014/1	AJB-1474-56/2014	Soron kívüli kiegészítő tájékoztatás kérés a családsegítőtől emailben.	Alapvető Jogok Biztosa	Miskolci Egyesített Szociális , Egészségügyi és Gyermekjóléti Intézmény	
	K-10440/2014/1	AJB-1474-57/2014	Soron kívüli tájékoztatás kérés a MIK Zrt.-től a lakcímbeljelentés megtagadásával és a helyszíni vizsgálat során felmerült további kérdésekkel összefüggésben.	Alapvető Jogok Biztosa	Miskolci Ingtatlan gazdálkodó Zrt.	
2014.08.07	K-10441/2014/1	AJB-1474-58/2014	Soron kívüli tájékoztatás kérés a jegyzőtől a helyszíni vizsgálat során felmerült további kérdésekről.	Alapvető Jogok Biztosa	Miskolc Megyei Jogú Város Önkormányzata	
2014.08.07	K-10442/2014/1	AJB-1474-59/2014	Soron kívüli tájékoztatás kérés az ÉMÁSZ-tól az közös ellenőrzésekben való részvétellel kapcsolatban.	Alapvető Jogok Biztosa	Észak-magyarországi Áramszolgáltató Nyrt.	
2014.08.07	K-10443/2014/1	AJB-1474-60/2014	Köszönő és további egyeztetést kezdeményező levél a Miskolci Cigány Nemzetiségi Önkormányzat elnökének.	Alapvető Jogok Biztosa	Miskolc Megyei Jogú Város Cigány Nemzetiségi Önkormányzata	

2014.08.07	K-10444/2014/1	AJB-1474-61/2014	Soron kívüli tájékoztatás kérés a MIHŐ igazgatójától a helyszíni vizsgálat során felmerült további kérdésekről.	Alapvető Jogok Biztosa	Miskolci Hőszolgáltató Kft.	
2014.08.07	K-10445/2014/1	AJB-1474-62/2014	Soron kívüli tájékoztatás kérés a Kormányhivataltól a helyszíni vizsgálat során felmerült további kérdésekről.	Alapvető Jogok Biztosa	Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal	
2014.08.07	K-10446/2014/1	AJB-1474-63/2014	Soron kívüli tájékoztatás kérés a MÖR igazgatójától a helyszíni vizsgálat során felmerült további kérdésekkel összefüggésben.	Alapvető Jogok Biztosa	Miskolci Önkormányzati Rendészet	
2014.08.07	K-10448/2014/1	AJB-1474-64/2014	Soron kívüli tájékoztatás kérés a M Rendőrfőkapitánytól a helyszíni vizsgálat során felmerült további kérdésekről.	Alapvető Jogok Biztosa	Miskolci Rendőrkapitányság	
2014.08.08	K-10483/2014/1	AJB-1474-65/2014	Ua. mint az AJBH-1474/56. számú irat, e-mailben is megküldve.	Alapvető Jogok Biztosa	Miskolci Egyesített Szociális, Egészségügyi és Gyermekjóléti Intézmény	
2014.08.08	K-10484/2014/1	AJB-1474-66/2014	Ua. mint az AJB-1474/57. számú irat, e-mailben is megküldve.	Alapvető Jogok Biztosa	Miskolci Ingatlanüzemeltető Zrt.	
2014.08.08	K-10487/2014/1	AJB-1474-67/2014	Ua. mint az AJB-1474/58. számú irat, e-mailben is megküldve.	Alapvető Jogok Biztosa	Miskolc Megyei Jogú Város aljegyzője	
2014.08.08	K-10488/2014/1	AJB-1474-68/2014	Ua. mint az AJB-1474/59. számú irat, e-mailben is megküldve.	Alapvető Jogok Biztosa	Észak-magyarországi Áramszolgáltató Nyrt.	
2014.08.08	K-10489/2014/1	AJB-1474-69/2014	Ua. mint az AJB-1474/60. számú irat, e-mailben is megküldve.	Alapvető Jogok Biztosa	Miskolc Megyei Jogú Város Cigány Nemzetiségi Önkormányzata	

2014.08.08	K-10491/2014/1	AJB-1474-70/2014	Ua. mint az AJB-1474/61. számú irat, e-mailben is megküldve.	Alapvető Jogok Biztosa	Miskolci Hőszolgáltató Kft.	
2014.08.08	K-10493/2014/1	AJB-1474-71/2014	Ua. mint az AJB-1474/62. számú irat, e-mailben is megküldve.	Alapvető Jogok Biztosa	Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal főigazgatója	
2014.08.08	K-10494/2014/1	AJB-1474-72/2014	Ua. mint az AJB-1474/63. számú irat, e-mailben is megküldve.	Alapvető Jogok Biztosa	Miskolci Önkormányzati Rendészet	
2014.08.08	K-10497/2014/1	AJB-1474-73/2014	Ua. mint az AJB-1474/64. számú irat, e-mailben is megküldve.	Alapvető Jogok Biztosa	Miskolci Rendőrkapitányság	
2014.08.11	K-10540/2014/1	AJB-1474-74/2014	Miskolci helyszínelés feljegyzései	belső feljegyzés	Alapvető Jogok Biztosa, Nemzetiségi Biztoshelyettes	
2014.08.12	K-10555/2014/1	AJB-3647-2/2014	Az ERRC tájékoztatása a folyamatban lévő vizsgálatról.	Alapvető Jogok Biztosa	ERRC	
2014.08.18	K-10768/2014/1	AJB-1474-75/2014	Feljegyzés a MÖR igazgatójával folytatott telefonbeszélgetésről .	belső feljegyzés	Alapvető Jogok Biztosa, a Nemzetiségi Biztoshelyettes	
2014.08.18	B-10399/2014/1	AJB-1474-76/2014	Megkeresés, tájékoztatáskérés email-ben a MÖR igazgatójától.	Alapvető Jogok Biztosa	Miskolci Önkormányzati Rendészet	
2014.08.18	B-10401/2014/1	AJB-1474-77/2014	A MÖR igazgatójának tájékoztató válaszlevele, illetve további 15 napos határidő hosszabbítás kérése.	Alapvető Jogok Biztosa	Miskolci Önkormányzati Rendészet	7766/2014.
2014.08.18	K-10781/2014/1	AJB-1474-78/2014	A MÖR igazgatójának a 15 napos határidő hosszabbítás engedélyezése.	Alapvető Jogok Biztosa	Miskolci Önkormányzati Rendészet	
2014.08.18	K-10790/2014/1	AJB-1474-79/2014	Ua. mint az AJB-1474/78. számú irat, e-mailben elküldve.	Alapvető Jogok Biztosa	Miskolci Önkormányzati Rendészet	

2014.08.19	B-10487/2014/1	AJB-1474-80/2014	MIHŐ tovább 30 napos határidő hosszabbítást kért e-mailben.	Miskolci Hőszolgáltató Kft.	Alapvető Jogok Biztosa	115/918-1/32-275-1/2014
2014.08.21	K-10877/2014/1	AJB-1474-81/2014	Válaszlevél: további 15 napos határidő hosszabbítás engedélyezése a MIHŐ-nek.	Alapvető Jogok Biztosa	Miskolci Hőszolgáltató Kft.	
2014.08.21	K-10878/2014/1	AJB-1474-82/2014.	Uaz. mint az AJB-1474/81.számú irat, e-mailben is megküldve.	Alapvető Jogok Biztosa	Miskolci Hőszolgáltató Kft.	
2014.08.22	B-10583/2014/1	AJB-1474-83/2014	A jegyző a bekért dokumentumok idő intervallumának szűkítését, illetve további 30 napos határidő hosszabbítást kért az önkormányzati választások miatt.	Miskolc MJV Polgármesteri Hivatalának Jegyző	Alapvető Jogok Biztosa	JK80.560-9/2014.
2014.08.25	B-10655/2014/1	AJB-1474-84/2014	Miskolci Egyesített Szociális , Egészségügyi és Gyermekjóléti Intézmény tájékoztató levele.	Miskolci Egyesített Szociális , Egészségügyi és Gyermekjóléti Intézmény	Alapvető Jogok Biztosa	163-2/2014/A.
2014.08.25	K-10976/2014/1	AJB-1474-85/2014	Válaszlevél: a 30 napos válaszadási határidő engedélyezése a jegyzőnek, illetve a kért dokumentumok időintervallumának szűkítése.	Alapvető Jogok Biztosa	Miskolc jegyző	
2014.08.26	B-10697/2014/1	AJB-1474-86/2014	Uaz , mint az AJB-1474/80. számú irat, postai úton megküldve - a MIHŐ tovább 30 napos határidő hosszabbítást kért.	Miskolci Hőszolgáltató Kft.	Alapvető Jogok Biztosa	115/918-1/32-275-1/2014
2014.08.26	K-10994/2014/1	AJB-1474-87/2014	Ua. mint az AJB- 1474/85. számú irat, e-mailben megküldve.	Miskolc MJV Polgármesteri Hivatalának Jegyző	Alapvető Jogok Biztosa	
2014.08.26	B-10712/2014/1	AJB-1474-88/2014	Miskolci Rendőrkapitányság válaszlevele, dokumentumok megküldése	Miskolc Rendőrkapitányság	Alapvető Jogok Biztosa	05010-14841-2/2014.ált.

2014.08.27	B-10753/2014/1	AJB-1474-89/2014	Ua. mint az AJB-1474/83. számú irat, postai úton megküldve - a jegyző határidő hosszabbítást és a bekért dokumentumok idő intervallumának a szűkítését kérte.	Miskolc Megyei Jogú Város Önkormányzata	Alapvető Jogok Biztosa	JK:80.560-9/2014.
2014.08.28	B-10803/2014/1	AJB-1474-90/2014	ÉMÁSZ- tájékoztatás megküldése.	Észak-magyarországi Áramszolgáltató Nyrt.	Alapvető Jogok Biztosa	
2014.09.01	B-10894/2014/1, B-10896/2014/1	AJB-1474-91/2014, AJB-3649-2/2014	MIK Zrt. 30 napos határidő hosszabbítást kért a válaszára.	Miskolci Ingatlanügyleti Zrt.	Alapvető Jogok Biztosa	18523//A20/2014.
2014.09.02	K-11275/2014/1	AJB-1474-92/2014	Váaszlevél: a határidő hosszabbítás részbeni, 15 nappal történő engedélyezése MIK Zrt.-nek.	Alapvető Jogok Biztosa	Miskolci Ingatlanügyleti Zrt.	
2014.09.02	K-11280/2014/1	AJB-1474-93/2014	Ua. mint az AJB-1474/92. számú irat, emailben megküldve.	Alapvető Jogok Biztosa	Miskolci Ingatlanügyleti Zrt.	
2014.09.08	B-11129/2014/1	AJB-1474-94/2014	MIHŐ - tájékoztatás megküldése.	Miskolci Hőszolgáltató Kft.	Alapvető Jogok Biztosa	
2014.09.09	B-11179/2014/1	AJB-1474-95/2014	A jegyző további 15 napos határidő hosszabbítást kér.	Miskolc Megyei Jogú Város Önkormányzata	Alapvető Jogok Biztosa	JK: 80.560-11/2014.
2014.09.10	B-11276/2014/1	AJB-4404-1/2014	A helyszíni vizsgálaton felvett, lakcímbeljelentés hozzájárulásának megtagadásával kapcsolatos konkrét ügyre vonatkozó eljárás megindítása.	belső feljegyzés	Alapvető Jogok Biztosa, Nemzetiségi Biztoshelyettes	
2014.09.11	esemény - AJBH		Megbeszélés a Magyar Máltai Szeretetszolgálat alelnökével.	Az alelnököt a Nemzetiségi Biztoshelyettes fogadta.		

2014.09.12	K-11618/2014/1	AJB-1474-96/2014	Válaszlevél: a jegyzőnek további 15 napos határidő hosszabbítás engedélyezése.	Alapvető Jogok Biztosa	Miskolc Megyei Jogú Város Önkormányzata, jegyző	
2014.09.12	B-11296/2014/1 B-11298/2014/1	AJB-1474-97/2014 AJB-3647-3/2014	A NEKI eljuttatta az ombudsmanhoz az EBH-hoz is megküldött beadványukat, a miskolci összevont közös hatósági ellenőrzésekkel kapcsolatban.	Ammann Zsuzsa dr. ügyvéd	Alapvető Jogok Biztosa, Nemzetiségi Biztoshelyettes	
2014.09.12	K-11648/2014/1	AJB-1474-98/2014	Ua. mint az AJB-1474/96. számú irat, e-mailben megküldve.	Alapvető Jogok Biztosa	Miskolc Megyei Jogú Város Önkormányzata, jegyző	
2014.09.12	B-11319/2014/1	AJB-1474-99/2014	A MÖR további 15 napos határidő hosszabbítás kért postai úton.	Miskolci Önkormányzati Rendészet	Alapvető Jogok Biztosa	7766/2014
2014.09.12	B-11327/2014/1	AJB-1474-100/2014	Kormányhivatal válaszelevele a miskolci önkormányzat rendeleteivel, valamint járási hivatal ellenőrzéseivel összefüggésben.	Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal	Alapvető Jogok Biztosa	BO/04/9-4/2014.
2014.09.16	esemény - AJBH		Megbeszélés a Miskolc Megyei Jogú Város Cigány Nemzetiségi Önkormányzata és a Roma Polgárjogi Alapítvány képviselőivel.	A nemzetiségi önkormányzat és a civil szervezet képviselőit a Nemzetiségi Biztoshelyettes fogadta.		
2014.09.16	B-11413/2014/1, B-11416/2014/1	AJB-1474-101/2014, AJB-3649-3/2014	MIK Zrt. tájékoztató válaszelevele.	Miskolci Ingatlanszállító Zrt.	Alapvető Jogok Biztosa	18523/A20/2014

2014.09.17	K-11817/2014/1	AJB-1474-102/2014	Feljegyzés a Máltai Szeretetszolgálat alelnökével, Vecsey Miklóssal folytatott megbeszélésről.	belső feljegyzés	Alapvető Jogok Biztosa, Nemzetiségi Biztoshelyettes	
2014.09.17	K-11818/2014/2	AJB-1474-103/2014	Válaszlevél a NEKI igazgatójának az EBH beadvánnyal kapcsolatban.	Alapvető Jogok Biztosa	Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogvédő iroda dr. Muhi Erika	
2014.09.17	B-11472/2014/1	AJB-1474-104/2014	MIHŐ - tájékoztatás és dokumentumok megküldése.	Miskolci Hőszolgáltató Kft.	Alapvető Jogok Biztosa	115/918-3/32-275-3/2014
2014.09.17	B-11474/2014/1	AJB-1474-105/2014	Ua. mint az AJB-1474/95. számú irat, postai úton megküldve - a jegyző 15 napos határidő hosszabbítást kért.	Miskolc Megyei Jogú Város Önkormányzata	Alapvető Jogok Biztosa	80.560-11/2014
2014.09.17	K-11829/2014/1	AJB-3649-5/2014	Tájékoztatás panaszosnak egyedi ügye lezárásáról, a problémakör átfogó vizsgálatáról.	Alapvető Jogok Biztosa	Panaszos	
2014.09.18	K-11828/2014/1	AJB-3649-4/2014	A Roma Polgárjogi Mozgalom elnökének tájékoztatása a panaszos lakcímbeljelentéssel kapcsolatos ügyének rendeződéséről, a problémakör átfogó vizsgálatáról.	Alapvető Jogok Biztosa	A Roma Polgárjogi Mozgalom elnöke	
2014.09.18	K-11877/2014/1	AJB-3649-6/2014	Ua. mint az AJB-3649-4/2014. számú irat, e-mailen megküldve	Alapvető Jogok Biztosa	A Roma Polgárjogi Mozgalom elnöke	
2014.09.19	B-11555/2014/1, B-11586/2014/1	AJB-1474-106/2014, AJB-3649-7/2014	Ua. mint az AJB-1474/101. számú irat, postai úton megküldve - MIK Zrt. tájékoztató anyagainak megküldése.	Miskolci Ingtalangazdálkodó Zrt.	Alapvető Jogok Biztosa	18323/A20/2014
2014.09.23	K-12090/2014/2	AJB-4404-2/2014	A konkrét lakcímbeljelentéssel kapcsolatos panaszügy lezárása, az átfogó jelentésben is foglalkozunk azonban az esettel.	belső feljegyzés vizsgálat lezárásáról	Alapvető Jogok Biztosa, Nemzetiségi Biztoshelyettes	

2014.09.23	K-12082/2014/1	AJB-1474-107/2014	Feljegyzés a Miskolc Megyei Jogú Város Cigány Nemzetiségi Önkormányzata, valamint a Roma Polgárjogi Alapítvány képviselőivel folytatott megbeszélésről.	belső feljegyzés	Alapvető Jogok Biztosa, Nemzetiségi Biztoshelyettes	
2014.09.23	K-12084/2014/1	AJB-1474-108/2014	Válaszlevél a MÖR igazgatójának a 15 napos határidő hosszabbítás engedélyezéséről.	Alapvető Jogok Biztosa	Miskolci Önkormányzati Rendészet	
2014.09.24	K-12116/2014/1	AJB-1474-109/2014	Ua. mint az AJB-1474/108. számú irat e-mailben megküldve- 15 napos határidő hosszabbítás a MÖR-nek.	Alapvető Jogok Biztosa	Miskolci Önkormányzati Rendészet	
2014.09.26	B-11850/2014/1, B-11852/2014/1	AJB-1474-110/2014, AJB-3649-8/2014	A MIK Zrt. tájékoztató válaszlevele a fészekrakó programról, a lejárt idejű bérleti szerződésekkel kapcsolatban.	Miskolci Ingatlanszolgáltató Zrt.	Alapvető Jogok Biztosa	18523/A20/2014.
2014.09.30	B-11953/2014/1	AJB-1474-111/2014	A jegyző tájékoztató válaszlevele a laksárendelet módosításával, a határozott idejű bérleti sz. lejárásával összefüggésben, és a pályázatokkal kapcsolatban.	Miskolc MJV Polgármesteri Hivatalának Jegyző	Alapvető Jogok Biztosa	JK:80.560-13/2014.
2014.10.02	B-12134/2014/1 B- 12135/2014/1	AJB-1474-112/2014 AJB-3647-4/2014	A NEKI sürgető levele, amelyben az átfogó vizsgálat mielőbbi lezárását kérte, e-mailben érkezett.	Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogvédő iroda	Alapvető Jogok Biztosa	
2014.10.08	B-12399/2014/1	AJB-1474-113/2014	A MÖR tájékoztató válaszlevele, emailben érkezett.	Miskolci Önkormányzati Rendészet	Alapvető Jogok Biztosa	7766-4/2014
2014.10.09	B-12458/2014/1	AJB-1474-114/2014	Ua. mint az AJB-1474/113. számú irat postai úton megküldve-MÖR tájékoztatása.	Miskolci Önkormányzati Rendészet	Alapvető Jogok Biztosa	7766-5/2014
2014.10.10	K-12973/2014/2	AJB-1474-115/2014	A NEKI igazgatója részére válaszlevél, arról, hogy az átfogó vizsgálat folyamatban van, postai úton megküldve.	Alapvető Jogok Biztosa	Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogvédő iroda	

2014.10.13	B-12615/2014/1	AJB-1474-116/2014	Ua. mint az AJB-1474/113. számú irat postai úton megküldve-MÖR tájékoztatása.	Miskolci Önkormányzati Rendészet	Alapvető Jogok Biztosa	7766-6/2014
2014.10.14	B-12680/2014/1	AJB-1474-117/2014	A jegyző tájékoztató válaszlevele, és csatolt dokumentumok megküldése.	Miskolc MJV Polgármesteri Hivatalának Jegyző	Alapvető Jogok Biztosa	80.560-14/2014
2014.10.29	B-13305/2014/1 B-15151/2014/1	AJB-1474-118/2014 AJB-3647-5/2014	A Kormányhivatal tájékoztató válaszlevele, a miskolci rendeleteket érintő törvényességi felhívásokról.	Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal	Alapvető Jogok Biztosa	BO/13/3843-4/2014.
2014.11.04	B-13518/2014/1, B-13523/2014/1	AJB-1474-119/2014, AJB-3649-9/2014	A MIK Zrt. tájékoztató válaszlevele.	Miskolci Ingatlanszállító Zrt.	Alapvető Jogok Biztosa	18523-3/A20/2014
2014.12.01	B-14638/2014/1	AJB-1474-120/2014	A NAIH tájékoztató válaszlevele a miskolci ellenőrzésekkel kapcsolatban folytatott eljárásáról és álláspontjáról.	Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság	Alapvető Jogok Biztosa	NAIH-956-14/2014/V
2014.12.08	B-14916/2014/1, B-15148/2014/1	AJB-1474-121/2014, AJB-3649-10/2014	A gyermekjóléti intézmény tájékoztató válaszlevele a lakcímkártya nélküli, vagy település szintű lakcímkártyával rendelkező gyermekek beiskoláztatását érintően.	Miskolci Egyesített Szociális, Egészségügyi és Gyermekjóléti Intézmény	Alapvető Jogok Biztosa	163-3/2014/A.
2014.12.10	esemény- AJBH		Munkacsoport megbeszélés			Nemzetiségi Biztoshelyettes, a titkársága, valamint az AJBH munkatársai
2014.12.13	K-15863/2014/2	AJB-1474-122/2014	Megkeresés, a Kormányhivataltól tájékoztatás kérés a miskolci rendeleteket érintően tett törvényességi felhívásokkal kapcsolatos önkormányzati intézkedésekről.	Alapvető Jogok Biztosa	Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal	

2015.01.22	B-964/2015/1	AJB-1474-123/2014	A TASZ újabb panaszbeadványa a Miskolc környéki településeken elfogadott önkormányzati rendeletek Alaptörvénnyel való összhangját érintően, valamint a Kormányhivatal elhúzódó törvényességi felügyeleti eljárása miatt.	Társaság a Szabadságjogokért	Alapvető Jogok Biztosa, Nemzetiségi Biztoshelyettes	
2015.02.06	K-1564/2015/2	AJB-3268-26/2014	Válaszlevél a TASZ ügyvezető igazgatójának, arról, hogy az újabb panaszbeadványban felvetett problémakör az átfogó vizsgálat részét képezi, postai úton megküldve.	Alapvető Jogok Biztosa	Társaság a Szabadságjogokért	
2015.03.04	B-2729/2015/1 B-2817/2015/1	AJB-1474-124/2014 AJB-3268-27/2014	A Kormány megbízott tájékoztató, válaszeleve az önkormányzati lakásrendelettel kapcsolatban, valamint a Kúriához benyújtott indítvány megküldése.	BAZ Megyei Kormányhivatal Kormány megbízott	Alapvető Jogok Biztosa, Nemzetiségi Biztoshelyettes	
2015.03.09	B-2929/2015/1 B-3031/2015/1	AJB-1474-125/2015 AJB-3268-28/2014	A Kormányhivatal megküldte a miskolci közösségi együttéléssel kapcsolatos rendeletet érintő Kúriához benyújtott indítványt.	BAZ Megyei Kormányhivatal Kormány megbízott	Alapvető Jogok Biztosa, Nemzetiségi Biztoshelyettes	
2015.03.13	K-3369/2015/1	AJB-3268-29/2014	Megkeresés, tájékoztatás kérés a Kormányhivataltól a Miskolc környéki településeken elfogadott rendeletekkel kapcsolatban.	Alapvető Jogok Biztosa Nemzetiségi Biztoshelyettes	BAZ Megyei Kormányhivatal Kormány megbízott	
2015.03.18	B-3361/2015/1	AJB-1474-126/2014	Az EBH tájékoztató válaszelevele a Hatóság előtt folyamatban lévő, Miskolcot érintő ügyekről.	Egyenlő Bánásmód Hatóság	Alapvető Jogok Biztosa, Nemzetiségi Biztoshelyettes	
2015.04.01	B-3956/2015/1	AJB-1474-127/2014	A NEKI tájékoztatást kért az átfogó vizsgálattal kapcsolatban, e-mailben megküldve.	Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogvédő iroda	Nemzetiségi Biztoshelyettes	

2015.04.07	K-4505/2015/1	AJB-1474-128/2014	Válaszlevél a NEKI igazgatójának, postai úton megküldve.	Nemzetiségi Biztoshelyettes	Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogvédő Iroda	
2015.04.21	B-4789/2015/1	AJB-3268-32/2014	A Kormányhivatal tájékoztató válaszelevele a Miskolc környéki települések szociális rendeleteinek módosítását érintően, e-mailben megküldve.	BAZ Megyei Kormányhivatal	Alapvető Jogok Biztosa, Nemzetiségi Biztoshelyettes	
2015.04.24	B-4989/2015/1	AJB-3268-33/2014	A Kormányhivatal tájékoztató válaszelevele a Miskolc környéki települések szociális rendeleteinek módosítását érintően, e-mailben megküldve.	BAZ Megyei Kormányhivatal	Alapvető Jogok Biztosa, a Nemzetiségi Biztoshelyettes	
2015.04.30	B-5306/2015 B-5305/2015/1	AJB-1474-129/2014, AJB-3268-34/2014	A Kormányhivatal tájékoztató válaszelevele a Miskolc környéki települések szociális rendeleteinek módosítását érintően, postai úton megküldve.	BAZ Megyei Kormányhivatal Kormány megbízott	Alapvető Jogok Biztosa, Nemzetiségi Biztoshelyettes	