

Prof. Dr. Szabó Máté
Állampolgári Jogok Országgyűlési Biztosa
1051 Budapest, Nádor u. 22.

Tárgy: ombudsmani vizsgálat lefolytatásának és állásfoglalás kiadásának kezdeményezése önkormányzati bérlakásokból történő kilakoltatások kapcsán

Tisztelt Biztos Úr!

A Társaság a Szabadságjogokért (TASZ) és az Európai Roma Jogok Központja (European Roma Rights Center, ERRC) közös beadvánnyal fordul Önhöz abból a célból, hogy az alább kifejtett okokból szíveskedjen vizsgálatot lefolytatni és állásfoglalást kiadni mélyszegénységben élő emberek elkerülhetetlen hajléktalanságát eredményező, önkormányzati bérlakásokból történő kilakoltatása kapcsán!

A TASZ romaprogramjában dolgozó, Borsod-Abaúj-Zemplén megyében terepmunkát végző szakemberek számos megkeresést kaptak olyan roma családoktól, akiket a lakóhelyük szerinti helyi önkormányzat a közeljövőben készül kilakoltatni. Két település vonatkozásában vannak konkrét információink: Sárospatakon és Ózdon a hétesi romatelep egyes ingatlanai vonatkozásában vannak folyamatban lakáskiürítési eljárások. Sárospatakon nem kizárólag roma családokat érintenek az intézkedések, viszont kivétel nélkül mélyszegénységben élő emberekről, családokról van szó. Az esetek egy részében a települési önkormányzat lakbérhátralék miatt mondta fel a bérleti szerződést, más esetekben a határozott idejű szerződés lejárt vagy a bérleti jogviszony folytatásának megtagadása vezetett a jogviszony megszűnéséhez. Az esetek többségében az önkormányzat jogszerűen – a Lakástörvény (1993. évi LXXVIII. törvény a lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról) illetőleg a vonatkozó helyi önkormányzati rendelet szabályait alkalmazva - jár el, bár egyes érintettek utaltak az önkormányzat által elkövetett eljárásjogi hibákra, amelyek megalapozottságáról még nem volt módunk meggyőződni.

A nagy számú, mélyszegénységben élő embert érintő kilakoltatások komoly társadalompolitikai következményekkel is járnak, hiszen a rászorult, utcára kerülő családok, emberek nagy része számára ez visszavonhatatlan hajléktalanná válást eredményez. Ezért, függetlenül attól, hogy az egyes esetekben az önkormányzat mint tulajdonos eljárásjogilag jogszerűen mondja-e fel a lakásbérleti szerződést és lakoltatja-e ki a bérlőket, álláspontunk szerint szükséges és indokolt egy célzott ombudsmani vizsgálat lefolytatása annak megállapítására, hogy vajon a hazai szociális jogi rendelkezések és azok gyakorlati alkalmazása biztosítják-e az alapjogok érvényesülését, és egyben kellő prevenciót valósítanak-e meg a hajléktalanná válás elkerülése érdekében.

A T. Biztos Úr által vezetett 2008-as hajléktalanprojektet összefoglaló, 'A hajléktalan emberek alkotmányos jogainak érvényesülését feltáró projekt' címet viselő ÁJOB Projektfüzet vonatkozó megállapításait ehelyen nem szükséges idézni. Mégis hivatkoznánk arra, hogy az említett Projektfüzetben a Biztos Úr és munkatársai részletesen kifejtik az állam szerepét a hajléktalanná válás megelőzése vonatkozásában és az ombudsmannak az ezzel

összefüggő kritizáló, figyelemfelhívó és koordináló szerepét. Az Állampolgári Jogok Országgyűlési Biztosának hatásköre jelen ügyben megítélésünk szerint azon az alapon áll fenn, hogy a kilakoltatások, mivel hajléktalansághoz vezetnek, növelhetik az alapjogi visszasságok számát, az Országgyűlési Biztos pedig proaktív jogvédő tevékenysége keretében eljárhat a jövőbeni alapjogsérelmek megelőzése érdekében.

A TASZ és az ERRC romákkal kapcsolatos jogvédő tevékenysége során, a jelenleg folyamatban lévő lakáskiürítési eljárások kapcsán az alábbi általános problémákkal szembesült, és ezek vonatkozásában kéri a Biztos Úr általános (tehát nem konkrét esetekre vonatkozó) intézkedéseit – a problémák jellegétől függően:

I. Lakbérhátralék és adósságkezelés

Az esetek nagy részében lakbérhátralék miatt kerülnek a lakásbérleti szerződések felmondásra. Itt természetesen egy rendkívül komplex szociális kérdéstről van szó. Általánosságban megállapítható, hogy a (fővárosi szemmel nézve) igen alacsony összegű lakbért fizetni nem képes emberek olyan fokú kirekesztődés, szociális ellehetetlenülés áldozatai, amely szükségképpen együtt jár a kiszolgáltatottságot eredményező gyenge érdekérvényesítő képességgel és végső soron az ebből következő jogkorlátozással.

Emiatt azt gondoljuk, hogy fokozott felelőssége van az államnak és különösképpen a szociális ellátási kötelezettséggel felruházott önkormányzatoknak a lecsúszott, szociálisan ellehetetlenült emberek, családok vonatkozásában a hajléktalanság megelőzésében, ennek érdekében a különböző önkormányzati funkciók, hatáskörök összehangolásában, a különböző ellátások, az adósságkezelés és az önkormányzat mint tulajdonos bérbeadói joggyakorlása közötti koordinációban.

A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (a továbbiakban: Sztv.) 55.§-55/C.§-ai szabályozzák az adósságkezelési szolgáltatást, amely a szociálisan rászorult személyek részére nyújtott, lakhatást segítő ellátás.

Az Sztv. 55.§ (1) bekezdése szerint: „(...) A települési önkormányzat határozatában megjelölt időponttól adósságkezelési szolgáltatásban **részesheti** azt a családot vagy személyt, (...)”

A szabályozást álláspontunk szerint – a hajléktalanok száma növekedésének megakadályozása érdekében – mindenféleképpen szükséges volna módosítani olyan irányban, hogy az adósságkezelési szolgáltatás nyújtása alapvetően ne az önkormányzat diszkrecionális jogkörén alapuljon, hanem a törvényben meghatározott feltételek fennállása esetén az önkormányzat számára kötelező feladat legyen. Ameddig ugyanis a szabályozás az önkormányzat mérlegelési jogkörében hozott döntésétől teszi függővé az adósságkezelési szolgáltatás nyújtását, addig az e jogszabályhely alapján hozott önkormányzati döntések megítélésünk szerint nagy eséllyel vezethetnek az egyenlő bánásmód követelményének sérelméhez, amennyiben az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Esélytv.) 9.§-a szerinti, a 8.§ e) p) és q) pontjaiban meghatározott tulajdonságokon alapuló közvetett hátrányos megkülönböztetést valósíthatnak meg.

Az Sztv. 55/C.§ (1) bekezdése értelmében:

„A települési önkormányzat adósságkezelési szolgáltatást akkor nyújthat, ha

- a) az adósságkezelési szolgáltatás működtetéséről önkormányzati rendeletet alkot,
 b) adósságkezelési tanácsadást működtet, továbbá
 c) az adósságsökkentési támogatás és a 38. § (5) bekezdés szerinti lakásfenntartási támogatás nyújtásához saját forrást különít el.
 (2) A fővárosi kerületi önkormányzat, valamint az a települési önkormányzat, amelyiknek területén negyvenezernél több állandó lakos él, köteles adósságkezelési szolgáltatást nyújtani.”

E szabályokból következik, hogy – azon túl, hogy az adósságkezelési szolgáltatás nyújtása egyedi esetekben is az önkormányzat mérlegelési jogkörében hozott döntésének függvénye – a negyvenezernél kevesebb állandó lakosú települések egyáltalán nem kötelesek ilyen szolgáltatás működtetésére, ami álláspontunk szerint az egyes állampolgárok vonatkozásában az adósságkezelési szolgáltatáshoz való hozzáférés tekintetében az Esélytv. 8§-a szerinti, a t) ponton (egyéb helyzet) alapuló közvetlen hátrányos megkülönböztetéshez vezet. Semmi sem indokolja az egyén szempontjából azt, hogy attól függően részesülhessen krízisellátásban, hogy mekkora lakosságú településen él.

Megítélésünk szerint a negyvenezernél kisebb lakosságszámú települések önkormányzatai számára is kötelezővé kellene tenni az adósságkezelést, és az ehhez szükséges feltételek megteremtését.

Itt érdemes megjegyezni, hogy tudomásunk szerint a német bírósági gyakorlat szerint csak akkor lehet helyt adni egy lakáskiürítési kérelemnek, ha a tulajdonos önkormányzat bizonyítani tudja, hogy mindent megtett annak érdekében, hogy a díjhátralékos bérlőt a „lakásban tartsa”, tehát adósságkezelt.

A TASZ munkatársainak tapasztalata, hogy ott, ahol elvileg ugyan működik adósságkezelési szolgáltatás, sajnálatos módon ennek hatékonysága általában igen alacsony. Bár az Sztv. 64.§ (2) bekezdése a családok segítése érdekében rendelkezik a veszélyeztetettséget és krízishelyzetet észlelő jelzőrendszer működtetéséről, az önkormányzat mint bérbeadó által ismert információk (pl. a lakbérhátralékok mértéke) mégsem jutnak el az adósságkezeléssel foglalkozó, szintén az önkormányzatnál foglalkoztatott személyekhez, és így a krízisellátásra többnyire nem kerül időben sor. Ennek egyik oka lehet az, hogy a lakbérhez kapcsolódó díjhátralékokról az önkormányzat vagyongazdálkodója szerez legelőször tudomást, és már csak akkor él jelzéssel az önkormányzat lakásosztálya felé, amikor a bérleti szerződés felmondásra kerül.

Márpedig a prevenció akkor tudna hatékonyan működni, ha a hátralék-feltérképezés és az információk átadása az illetékes szerv felé olyan időben történne meg, amikor a bérlőnek még van esélye az adósságkezelési szolgáltatás igénybevételére és a hajléktalanság elkerülésére. Nincs tudomásunk olyan kötelező szabályról, ami ezt az időben való jelzést a vagyongazdálkodó számára előírná.

Munkatársaink tapasztalatai szerint a gyakorlatban nem csak a jelzőrendszer, hanem maga a preventív krízisellátás sem működik hatékonyan annak ellenére, hogy az Sztv. 64.§-ában szabályozott családsegítés intézménye az önkormányzat feladatává teszi a szociális krízishelyzetbe jutott személyek, családok számára a szociális, életvezetési és mentálhigiénés tanácsadást, továbbá az anyagi nehézségekkel küzdők számára a pénzügyi, természetbeni

ellátásokhoz, továbbá a szociális szolgáltatásokhoz való hozzájutás megszervezését (64.§ (4)a)-b)),

A 2005. évi CLXX. törvény (28.§) módosította az Sztv. vonatkozó szakaszát e szolgáltatási forma hatékonyságának növelése céljából, egy ahhoz fűzött kommentár (Complex jogtár) szerint ugyanis a módosítást az tette szükségessé, „*hogy a családsegítés a szakterületről érkező jelzések szerint tevékenységét sok esetben a székhelyén történő tanácsadásra korlátozza, nem fektet kellő hangsúlyt az ellátási terület feltérképezésére, a segítséget igénylő személyek, illetve családok felkeresésére. A módosítás a családsegítő szolgáltatás által működtetett jelzőrendszer szabályainak konkretizálásával, valamint a személyes felkeresési kötelezettség hangsúlyossá tételével a szolgáltatás aktivitásának irányába hat.*”

Munkatársaink tapasztalatai szerint azonban a jogszabályi változás önmagában nem volt alkalmas a családsegítés, a krízishelyzetet észlelő jelzőrendszer hatékonyságának növelésére. Ennek oka, hogy amellett, hogy szankció nélküli, azaz ki nem kényszeríthető jogi normákról van szó, az önkormányzati családsegítői apparátus létszáma és képzettsége nem változott. Továbbra is általános probléma, hogy az érintetteknek nincs tudomásuk, vagy téves elképzelésük van a családsegítés feladatairól, szolgáltatásairól, az önkormányzatok pedig gyakran továbbra sem fektetnek hangsúlyt a krízishelyzetek megelőzésére, a rászorult, bajba jutott emberek személyes felkeresésére, a szolgáltatásról történő informálásra.

Az 1/2000. (I. 7.) SzCsM rendelet (a személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmények szakmai feladatairól és működésük feltételeiről) 2. számú melléklete határozza meg a családsegítés szakmai létszámnormáit olyan módon, hogy a családgondozók és a szociális segítők vagy tanácsadók létszáma kizárólag a lakosságszámtól függ. Álláspontunk szerint mindenképpen indokolt és szükséges volna a családsegítő létszámának meghatározásánál más, olyan szempontokat is érvényesíteni, amelyek következtében a hátrányos helyzetű területekre arányosan több családsegítő jutna.

Kérjük tehát a T. Biztos Urat, hogy a hajléktalanság növekedésének megelőzése érdekében vizsgálja meg az adósságkezelési szolgáltatás és a családsegítés működésének hatékonyságát, és tegyen olyan ajánlást a jogalkotó felé, amely azt célozza, hogy a települési önkormányzatok számára addig ne legyen lehetőség a lakásbérleti szerződés felmondására vagy a kilakoltatás végrehajtására, ameddig az érintett nem kapott érdemi tájékoztatást és segítséget a hátralék kezeléséhez és rendezéséhez. Ehhez olyan jogszabályi rendelkezésekre is szükség lenne, amelyek azt biztosítják, hogy az önkormányzatok legyenek kötelesek a hátralékokat időben feltérképezni, a hátralékosokat az igénybe vehető krízisellátásokról kellő időben tájékoztatni, és az önkormányzati szervezeten belüli különböző részlegek közötti együttműködést, koordinációt és kommunikációt megszervezni, működtetni. Ezeknek a mechanizmusoknak a hatékonyságát segítené, ha a jogszabály a hátrányos helyzetű területeken a családsegítő létszámát növelné. Az államnak mindez nem csak azért volna érdeke, mert a hajléktalanná válás az alapjogi jogsérelmek lehetőségét növeli, hanem azért is, mert a hatékony prevenció hosszútávon költségvetési oldalon egyértelműen kiadáscsökkentést eredményezne.

II. Határozott időtartamú szerződések

Az esetek másik részében a határozott időtartamú lakásbérleti szerződések a határozott idő lejártá miatt szűnnek meg, és az önkormányzat, mint bérbeadó nem hosszabbítja meg azokat,

annak ellenére, hogy a bérlők lakbérhátralékot nem halmoztak fel. A TASZ-hoz fordult roma származású panaszosok előadásából arra lehet következtetni, hogy pl. a sárospataki önkormányzat a lakásbérleti szerződések meghosszabbítására irányuló diszkrecionális jogkörét gyakorolva a meghosszabbítás feltételeit teljesítő roma származású bérlők esetében – szemben a nem roma bérlőkkel - diszkriminatív módon nem hosszabbítja meg a bérleti szerződéseket.

Kérjük a T. Biztos Urat, hogy szíveskedjen megvizsgálni: az önkormányzati Képviselőtestületek egészségügyi és szociális bizottsági határozatai a lejárt időtartamú lakásbérleti szerződések meghosszabbítása tárgyában sértik-e az egyenlő bánásmód követelményét, azaz megvalósítanak-e az Esélytv. 8.§-a szerinti, a 8.§ e) pontjában meghatározott tulajdonságon alapuló közvetlen hátrányos megkülönböztetést!

Fontosnak tartjuk megemlíteni továbbá, hogy a jogalkotó a határozott idejű lakásbérleti szerződések rendszerét többek között azért vezette be, hogy a határozott idő lejártakor módja legyen a bérlőnek a szociális önkormányzati bérlakás igényét és a bérbeadást megalapozó rászorultságát azaz szociális, jövedelmi, vagyoni helyzetét felülvizsgálni. E szabály a gyakorlatban azonban azt eredményezte, hogy az önkormányzatok az esetek nagy részében indoklás nélkül nem hosszabbítják meg a szerződéseket, még akkor sem, ha a bérlő rászorultsága bizonyíthatóan továbbra is fennáll. Álláspontunk szerint szükséges volna e jog pontosítása és az eredeti rendeltetése szerinti használatának biztosítása, hiszen a szociális bérlakás az önkormányzat olyan speciális tulajdona, amely tekintetében a tulajdonos kötve kell, hogy legyen annak a közjót, lakhatási és szociális ellátást biztosító felhasználására.

Kérjük tehát a Biztos Urat, hogy tegyen javaslatot a jogalkotónak arra vonatkozóan, hogy a szociális rászorultság fennállása esetén az önkormányzat köteles legyen a szerződést meghosszabbítani vagy ennek megtagadását indokolni!

III. Gyermeki jogok és kilakoltatás

Az önkormányzatok által kezdeményezett kilakoltatások a gyermekvédelem szempontjából is komoly aggályokat vetnek fel. Miközben az 1997. évi XXXI. törvény a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról (a továbbiakban: Gyvt.) 14.§ (3) értelmében a gyermekvédelmi rendszer működtetése állami és önkormányzati feladat, a 16. § (1) értelmében pedig a törvényben meghatározott, a gyermekek védelmét biztosító hatósági feladat- és hatásköröket a helyi önkormányzat képviselő-testülete, a települési önkormányzat jegyzője és a gyámhivatal gyakorolja, addig maga az önkormányzat mint bérbeadó kezdeményezi a kiskorúakat is magukban fogláló családok kilakoltatását.

A Gyvt. 94. (3) §-a értelmében az önkormányzat köteles biztosítani a kilakoltatás következtében hajléktalanná vált családok számára az átmeneti otthont, amennyiben a családok az adott önkormányzathoz vannak bejelentve. A Gyvt. 51. §-a meghatározza az ideiglenes otthont és kimondja, hogy garantálni kell azt, "ha az elhelyezés hiányában [a családok] lakhatása nem lenne biztosított, és a gyermeket emiatt el kellene választani szülőjétől."

A Gyvt. 7. § kimondja, hogy " A gyermek szüleitől vagy más hozzátartozóitól csak saját érdekében, törvényben meghatározott esetekben és módon választható el." A kilakoltatás következtében hajléktalanná vált gyermeces szülők gyakran ki vannak téve annak, hogy a

hatóságok a gyermek "mindenek felett álló érdekét" figyelembe véve elválasztják a szülőtől, és állami gondozásba helyezik. Ezt támasztja alá az ERRC egy korábbi a gyermekvédelmi rendszerről szóló kutatása is, amely során több gyermekjóléti szolgálat munkatársa számolt be olyan esetekről, amikor a család kilakoltatása és emiatt hajléktalanná válása vezetett a gyermek családból való kiemeléséhez.¹

Az ERRC szeretné kiemelni azt, hogy az anyagi okok önmagukban nem alapozhatják meg egy gyermek elválasztását családjától. A Gyvt. 7. § kimondja, hogy:

[...]A gyermeket kizárólag anyagi okból fennálló veszélyeztetettség miatt nem szabad családjától elválasztani...²

A Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogok Országgyűlési Biztosa aggodalmának adott hangot - többek között a kilakoltatást elszenvedő gyermekes roma családokat illetően egy 2006-ban vizsgált esetben - egy budapesti roma család kilakoltatására vonatkozóan.³ Az Országgyűlési Biztos kiemelte, hogy a kilakoltatott családokban gyakran vannak kiskorú gyermekek. Megfelelő állami segítség hiányában ezek a családok egyik ideiglenes otthonból a másikba költöznek, és végső soron a gyerekek ki vannak téve annak a veszélynek, hogy elválasztják őket szüleiktől és testvéreiktől a család anyagi helyzete miatt, ami ellentmond a magyar gyermekvédelmi törvénynek. Ezáltal megsértik a gyermekek alapvető jogait, továbbá rontják a gyermek jövőbeli kilátásait és lehetőségeit az életben.⁴

E tekintetben a Gyvt. 7. §-a kulcsfontosságú rendelkezés, mivel megvédi a gyermekeket attól, hogy elválasszák őket szüleiktől kizárólag anyagi okok miatt. A rendelkezés összhangban van a gyermekek Alkotmányban garantált jogaival. A Magyar Köztársaság Alkotmányának 15. § védi a családi élethez való jogot, valamint a 67. § (1) bekezdése kimondja, hogy a gyermekeket megilleti a védelemhez és gondoskodáshoz való jog: „A Magyar Köztársaságban minden gyermeknek joga van a családjá, az állam és a társadalom részéről arra a védelemre és gondoskodásra, amely a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges”. Fentiek alapján az állam kötelessége, hogy a gyermek személyiségfejlődéséhez szükséges védelmet és gondoskodást nyújtson, amely egyrészt vonatkozik az egyértelműen káros hatások távol tartására, másrészt magában foglalja azt is, hogy az állam a gyermek személyiségét, s így az egész jövőendő életét meghatározó súlyos kockázatvállalást is elhárítsa a gyermektől. (21/1996. (V. 17.) AB határozat).

Tehát a helyi önkormányzat kötelessége a magyar törvények értelmében a gyermekek védelmét biztosítani kilakoltatás és várható hajléktalanná válás esetében.

A kilakoltatások a gyermekvédelmi feladatok miatt tehát újabb feladatot és költségeket jelentenek az államnak és az önkormányzatnak, nem beszélve arról, hogy jelentős pszichés megterhelést jelentenek mind a szülők, mind a gyermekek számára. Ennél fogva mindenképpen indokolt volna a kiskorú gyermekeket magukban fogláló családok esetén a hajléktalanná válást speciális, célzott preventív eszközökkel megelőzni. Ennek egyik alternatívája lehetne az, ha az önkormányzatok kötelesek lennének a kiskorúakat nevelő, munkanélküli szülők egyikének közmunkát adni, amelynek béréből a lakbérhátralék levonható lenne.

¹ Fenntartott érdektelenség, Roma gyermekek a magyar gyermekvédelmi rendszerben, Európai Roma Jogok Központja. 2007 Budapest, Hungary

² 1997. évi XXXI. Törvény 7. §

³ Ügyszám: 3957/2006, a Budapest-Zugló Thököly út 31. szám alatti ingatlanból történő kilakoltatás tárgyában. Hozzáférhető: <http://www.kisebbségiombudsman.hu/data/files/145405178.pdf>

⁴ Ibid.

Az Ombudsmani Hivatal 2009 évi Gyermekjogi projektjüzetéből szerzett információ alapján a 2012-es évben a gyermekeket érintő szociális problémák - így többek között a gyermekszegénység, a szegregáció - állnak majd a a gyermekjogi vizsgálatok homlokterében. Kérjük a T. Biztos Urat, hogy gyermekjogi projektjének keretein belül külön hangsúlyt fektessen a kiskorúakat is magában foglaló családok esetében az önkormányzat felé történő eladósodásnak, a lakbérhátralék felhalmozásának megelőzésére, a megfelelő preventív szociális eszközök bevezetésének az átgondolására!

Kérjük a T. Biztos Urat, hogy a fenti (I-III.) kérelmeinknek megfelelően a szükséges vizsgálatokat lefolytatni és a mélyszegénységben élő - s ezen belül a roma - állampolgárok és gyermekeik elkerülhetetlen hajléktalanságát eredményező, önkormányzati bérlakásokból történő kilakoltatások kapcsán állásfoglalást kiadni szíveskedjen!

Budapest, 2010. május 10.

Társaság a Szabadságjogokért



Európai Roma Jogok Központja

A kiadvány hiteléért felel:

dr. Dénes Balázs

Elnök

Társaság a Szabadságjogokért

TÁRSASÁG A SZABADSÁGJOGOKÉRT
(TASZ)
1084 Budapest, Vig utca 28. 1.em.3
Adószám: 18067109-1-42