



T Á R S A S Á G A S Z A B A D S Á G J O G O K É R T

TASZ

Dr. Székely László – alapvető jogok biztosa
Alapvető Jogok Biztosának Hivatala
1051 Budapest, Nádor u. 22.
(postacím: 1387 Budapest Pf. 40.)

Tárgy: hivatalbóli eljárás kezdeményezése

Tisztelt Alapvető Jogok Biztosa!

A Társaság a Szabadságjogokért (TASZ) és a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogvédő Iroda (NEKI) jogvédő szervezetek indítványozzák, hogy az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Abt.) 18. § (4) bekezdése alapján hivatalból indítson eljárást a Miskolci Önkormányzati Rendészet által koordinált és felügyelt többszereplős hatósági ellenőrzések vonatkozásában, tekintettel arra, hogy azokkal kapcsolatban természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő alapjogi visszásság merül fel. Az alapjogi visszásság ráadásul kifejezetten kiszolgáltatott, rendkívül alacsony jogérvényesítési képességgel rendelkező emberek nagyobb csoportját érinti, ezért különösen indokoltnak tartjuk az alapvető jogok biztosának hivatalból történő, határozott fellépését.

A Miskolci Napló Online hírportál (www.minap.hu) rendszeres tudósításai¹, valamint a miskolci roma szervezetekhez és a NEKI helyi terepmunkásához beérkezett panaszok alapján az állampolgárok tömegeit érintő koncentrált, többféle hatóság nagyszámú tagjainak bevetésével Miskolc Város közigazgatási területén végrehajtott hatósági ellenőrzésekről szereztünk tudomást. Ennek kapcsán 2013. novemberében a TASZ és 2014. január végén a NEKI adatigényléssel fordult az összehangolt hatósági (és közszolgáltatói) ellenőrzések koordinálását és végrehajtását végző Miskolci Önkormányzati Rendészethez (Rendészet). A szerv vezetője, Vincze Csaba utóbbi válaszában (1. sz. melléklet) arról tájékoztatta a NEKI-t, hogy 2013. április 1-je és január 23. között 45 alkalommal folytattak társszervekkel, társhatóságokkal közösen ellenőrzéseket, amelyek elsődleges célja az önkormányzati vagyon védelme. A Rendészet vezetője az ellenőrzött állampolgári kötelezettségek közül a lakcím bejelentési kötelezettséget, az állattartás szabályainak betartását, valamint a személyszállítási szerződések meglétét emelte ki. 2-es számú mellékletként csatoljuk a Rendészet vezetőjének a TASZ adatigénylésére küldött válaszát, amely lényegileg azonos tartalmú.

Ugyanakkor a sajtóhíradások a közösségi együttélés alapvető szabályairól és ezek megszegésének jogkövetkezményeiről szóló 35/2013. (X.1.) számú rendelet (Rendelet) (3. sz. melléklet) további tényállásaihoz kapcsolódó ellenőrzési területekről is beszámolnak, mint pl. „a bérleti szerződés, vagy a tulajdonjogot igazoló dokumentumok” megléte. A Rendelet Alaptörvénybe ütköző rendelkezései miatt a TASZ 2013. október 25-én a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal Törvényességi Ellenőrzési és Felügyeleti Osztályához fordult törvényességi vizsgálatot kezdeményezve (4. sz. melléklet), azonban a Kormányhivataltól a TASZ beadványára válasz még nem érkezett.

¹ Például: <http://minap.hu/news.php?extend.74334.2>,
<http://minap.hu/news.php?extend.72463.4>,
<http://www.minap.hu/news.php?extend.77956.2>, <http://www.minap.hu/news.php?extend.78830.4>

<http://minap.hu/news.php?extend.71706.2>,
<http://minap.hu/news.php?extend.71305.4>

A közösségellenes magatartások, később az együttélés szabályainak önkormányzati statuálásával, a felhatalmazó rendelkezéseknek a jogbiztonság alkotmányos követelményét sértő mivoltával az alapjogi biztos több jelentésében is foglalkozott, ennek kapcsán az Alkotmánybírósághoz fordult, (ennek eredményeképpen született meg a 38/2012. (XI. 14.) AB határozat, mely a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény egyik alaptörvény-ellenes felhatalmazó rendelkezését megsemmisítette). Az Önkormányzati törvénynek a közösségi együttélés szabályainak megalkotására felhatalmazó rendelkezésének megsemmisítését a biztos tájékoztatása szerint szintén indítványozta az Alkotmánybíróságnál. Öröndetes, hogy a biztos nemcsak a felhatalmazó rendelkezések, valamint az önkormányzati rendeletek vizsgálatára helyezte a hangsúlyt, hanem a joggyakorlat kifejlődésének és alakulásának folyamatát is fontosnak tartja figyelemmel követni (AJB-6727/2012.).

A Miskolci Önkormányzati Rendészet által koordinált „razziák” részben a helyi Rendelet szabályainak betartását hivatottak ellenőrizni. Így a jelen beadványunkban részletezett hatósági ellenőrzésekre irányuló ombudsmani vizsgálat kiváló alkalmat nyújtana az alapvető jogok biztosának az „élő jog”, vagyis a helyi joggyakorlat megfigyelésére.

A jogszabályi alap és az ezzel kapcsolatos visszasság: a hatáskör hiánya

A Rendészet vezetője válaszlevelében a szerv hatáskörét a közterület-felügyeletről szóló 1999. évi LXIII. törvény és az egyes rendészeti feladatokat ellátó személyek tevékenységéről valamint egyes törvényeknek az iskolakerülés elleni fellépést biztosító módosításáról szóló 2012. évi CXX. törvény rendelkezéseiben határozta meg.

Álláspontunk szerint azonban **a lakcímbejelentési kötelezettség ellenőrzésére** – ami a Rendészet vezetőjének válaszából megállapíthatóan a közös ellenőrzések egyik fő célja - sem a megjelölt törvények, sem a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény alapján² **nincs hatásköre** sem a közterület felügyelőnek, sem más, rendészeti feladatot ellátó személynek, sem magának az önkormányzati rendészeti szervnek. Hangsúlyozzuk, hogy az adatszolgáltatás adatai alapján az eddigi ellenőrzések során foganatosított 580 intézkedés mintegy harmada, összesen 175 átirat a lakcímbejelentési kötelezettség elmulasztása miatt történt. Az, hogy valamely hatóság a hatáskörébe nem tartozó ellenőrzést végez, álláspontunk szerint súlyosan sérti az Alaptörvény B cikkének (1) bekezdésében lefektetett jogállamiság, és az abból fakadó jogbiztonság elvét.

Alapjogok sérelmét felvető jogalkalmazási gyakorlat

Az egyéb – a Rendészet adatszolgáltatásában megjelölt - állampolgári kötelezettségek ellenőrzésére az eljáró hatóságoknak jogszabályban biztosított hatásköre van. Ugyanakkor megítélésünk szerint a különböző ellenőrzési hatáskörök és jogosítványok együttes gyakorlása – az esetek túlnyomó többségében - rendőri kíséret mellett, azaz indokolatlanul erőt demonstráló, megfélemlítő módon az állami erőszakmonopólium visszaélészerű alkalmazásához és több alapjog sérelméhez vezet.

A totális állami berendezkedésekre jellemző represszív hatósági fellépés gyakoriságát (10 hónap alatt közel félszázellenőrzés egy városban, bizonyos helyszíneken ismétlődően), az ellenőri csapatok nagyságrendjét (két-három tucat ember), a rendvédelmi kötelék (rendőr, mezőőr, közterület-felügyelő, egyéb hatósági szereplők közüzemi szolgáltatók,) falanx-szerű fellépését

² Az 1. sz. melléklet 1. oldal legalján a lakcímbejelentési kötelezettség ellenőrzésének jogalapjaként az 1992. évi LXVI. törvény 26. § (1) bekezdését jelöli meg, amely mindössze ennyit mond ki: A Magyarország területén élő, e törvény hatálya alá tartozó polgár [4. § (1) bekezdés] köteles beköltözés vagy kiköltözés után három munkanapon belül lakóhelyének, illetve tartózkodási helyének címét a járási hivatalnál nyilvántartásba vétel céljából bejelenteni (a továbbiakban együtt: lakcímbejelentés). E kötelezettség megszegésének szankcióját a 2012. április 15-ig hatályban volt Szabálysértési törvény tartalmazta, az ezt felváltó szabálysértési törvény azonban nem tartalmaz hasonló tényállást.

elképzeltetlenségük gondolnánk európai kulturális értékeket valló, modern demokratikus jogállamban. Elképzeltetlenségük, hogy ilyen hatósági ellenőrzések például Budapest elitebb kerületeiben megtörténjenek, hogy lakásokba egyszerre több tucat hatósági személy csöngessen be az ott lakókat igazoltatva, lakcímkártyát követelve, illetve bizonyos – a szabálysértések, bűncselekmények szintjét el nem érő - magatartásokat tilalmazó normák betartását ellenőrizve.

A beszámoló és a rendelkezésre álló adatok alapján az körvonalazódik, hogy egy háztartás/család egy alkalommal egyidejűleg van kitéve lakcímkártya-nyilvántartási, állategészségügyi, hulladékkezelési, köztisztasági, gyámhatósági, közüzemi (áram, víz) és szociális igazgatási ellenőrzésnek. Mindemellett a lakók tulajdonjogát is ellenőrzik, a hatóságok adásvételi szerződések bemutatását kérik tőlük.

A sosinet.hu internetes portálon megjelent, a koncentrált hatósági ellenőrzésekről szóló videófilmben (<http://www.sosinet.hu/2014/01/31/rendparti-ellenorzesek-miskolcon/>) nyilatkozó állítása szerint a hatósági személyek gyakran az ellenőrzött ingatlanokba bemennek, az ellenőrzéssel érintett személyeket saját ingatlanukban igazoltatják. Előfordul, hogy még a magánlakás wc-jébe is bemennek a hatóságok tagjai ellenőrizni, hogy van-e WC papír, illetve az is előfordul, hogy az ellenőrzés során benéznek a hűtőszekrénybe (0:44-0:56). Egy másik nyilatkozó elmeséli, hogy hozzájuk bementek, és még fényképeket is készítettek a hatósági személyek (3:15-3:20), például magáról a WC-ről is (3:33-3:35).

A Rendészet vezetője által megküldött táblázatban az ellenőrzések helyszíneit összevetve a Miskolc Megyei Jogú Város Integrált Városfejlesztési Stratégiájának Antiszegregációs Tervével (2008)³ (a továbbiakban: Terv), megállapítható, hogy az eddigi ellenőrzések kizárólag (!) vagy a Tervben szereplő ún. szegregátumokban, vagy az alacsony státuszú személyek (főként romák) által sűrűn lakott, elgettősodott utcákban, településrészekben történt:

- Csermőke (3 ellenőrzés) - a Tervben szereplő szegregátum
- Szentgyörgy úti bérházak (2 ellenőrzés) - az Avas alacsony státuszú személyek (főként romák) által sűrűn lakott háza
- Szentpéteri kapui bérház (2 ellenőrzés) - a Tervben szereplő szegregátumban lévő ház
- Szilvás utcai bérházak (6 ellenőrzés)- az Avas alacsony státuszú személyek (főként romák) által sűrűn lakott háza
- Testvérvárosok útja (1 ellenőrzés)- az Avas alacsony státuszú, főként romák által sűrűn lakott útja
- Muhi u., Cinka Panna u., Verseny u. (1 ellenőrzés) - Tatárdomb néven a Tervben szereplő szegregátum utcái
- Wass Albert utca (1 ellenőrzés) - Lyukóvölgy (Tervben szereplő szegregátum) felé a város határában lévő, alacsony státuszú személyek által sűrűn lakott utca
- Lyukóvölgy (3 ellenőrzés) - a Tervben szereplő szegregátum
- Tetemvár (3 ellenőrzés) - a Tervben szereplő szegregátum
- Víkend telep (2 ellenőrzés) - a Tervben szereplő szegregátum
- Kis-Hunyad utca (1 ellenőrzés) - a Belváros szélén alacsony státuszú személyek (főként romák) által sűrűn lakott utca
- Nagy-Avas (1 ellenőrzés) - a Tervben szereplő szegregátum
- Számozott utcák (2 ellenőrzés) - a Tervben szereplő szegregátum
- Hideg sor (2 ellenőrzés) - Nagyavas részeként a Tervben szereplő szegregátum utcája
- Szondy György utca (1 ellenőrzés) - Szonditelep részeként a Tervben szereplő szegregátum utcája
- Szinva utcai bérház (1 ellenőrzés) - Szonditelep részeként a Tervben szereplő szegregátum utcája
- Várhegy utca (1 ellenőrzés) - Miskolctapolca-kőfejtő részeként a Tervben szereplő szegregátum utcája
- Böngér u., Kabók u., Aczél u., Réz u., Kalapács u. (1 ellenőrzés) - Vasgyári út néven a Tervben szereplő szegregátum utcái

³ elérhető itt: http://www.miskolc.hu/sites/default/files/dokumentumok/csatolmanyok/1670785-3510-2008-3ivs_antiszegregacios_terv_3_kotet.pdf

- Bábonyiérc (2 ellenőrzés) - a Tervben szereplő szegregátum
- Király utca (1 ellenőrzés) - a Belváros szélén alacsony státuszú személyek (főként romák) által sűrűn lakott utca
- Pereces (3 ellenőrzés) - a Tervben szereplő telep
- Gesztenyés utca (1 ellenőrzés) - az Avas alacsony státuszú személyek (főként romák) által lakott utcája
- Békeszálló telep (1 ellenőrzés) - a Tervben szereplő szegregátum
- Napsugár u., Közdomb u., Bandzsigó dűlő (1 ellenőrzés)- a városhatáron lévő alacsony státuszú személyek (főként romák) által lakott utcák
- Sályi István utca (1 ellenőrzés) - az Avas alacsony státuszú személyek (főként romák) által sűrűn lakott utca
- Pingyom (1 ellenőrzés) - a város határában lévő gettósodó telep

Az adatszolgáltatásból megállapítható, hogy bizonyos helyszínekre a hatósági személyek több alkalommal is visszamentek (például: Szilvás utcai bérházak: 2013.04.30., 2013.05.14., 2013.08.07., 2013.08.08., 2013.12.10., 2014.01.23., Csermőke: 2013.04.15, 2013.08.14., 2013.09.10; Tetemvár: 2013.05.22., 2013.11.05., 2014.01.16., Lyukóvölgy: 2013.05.10., 2013.07.11., 2013.07.23.), amely helyszíneken gyakran pusztán néhány hét eltéréssel, az adatok alapján megállapíthatóan ugyanazoknak a kötelezettségeknek az ismételt ellenőrzésére került sor.

Az adatszolgáltatás alapján az is megállapítható, hogy összesen 1904 ingatlant és összesen 3544 személyt ellenőriztek idén január végéig. Az nem egyértelmű, hogy a kiskorúak száma az ellenőrzött személyek számán felül vagy annak részeként értelmezendő, mindenesetre az ellenőrzések 793 kiskorút is érintettek (az egy-egy helyszínen végzett többszöri ellenőrzések miatt valószínű, hogy ezekben a számokban vannak átfedések).

Az ellenőrzések célja és hatása

A Miskolci Önkormányzati Rendészet vezetőjének 1. és 2. számon csatolt válaszai értelmében: *„(...) ezen átfogó ellenőrzések során nem a helyszíni bírságok kiszabása, illetve feljelentések megtétele az elsődleges cél, hanem, hogy az ellenőrzések kapcsán felmerülő és tapasztalt problémák a leghatékonyabban eljussanak az arra megoldást biztosító hatáskörrel rendelkező szervek felé, melynek leghatékonyabb formája az átirat.”*

Fenti állítást alátámasztja a válasz mellékleteként megküldött adatsor, amelyből kiderül, hogy az esetek túlnyomó többségében az ellenőrzések következtében megtett intézkedés az „átirat” volt, amik százas nagyságrendben születtek. Ezek mintegy harmada (175 db.) a lakcímbjelentések elmulasztása miatt, mintegy ötöde (108 db.) a személyszállítási szerződés hiánya miatt, de az udvaron tárolt hulladék, beoltatlan kutya, a bérleti szerződés hiánya, az illegális áram- és vízvételzés miatt is készültek átiratok. Az adatsor értelmében április és január között mindösszesen két alkalommal tettek feljelentést (szabálysértés miatt), ezenkívül nyolc figyelmeztetésre, öt helyszíni bírság kiszabására, illetve közmű szolgáltatók részéről tett intézkedésekre, valamint ebek elszállítására került sor.

Annak ellenére, hogy aránylag kevés szankcionálás történik, a szervezeteinkhez érkezett személyes beszámolók, valamint a fenti videófilmben az érintett személyektől elhangzó mondatok azt mutatják, hogy az ellenőrzésekkel érintett településrészek lakói kifejezetten megfélemlítőnek, zaklatónak élik meg a nagyszámú hatósági személy által végrehajtott és visszatérő ellenőrzéseket.

A fent már említett videófilmben Vincze Csaba, a Rendészet vezetője maga is elismeri, hogy az ellenőrzéseknek félelemkeltő célja is van: *„Akinek félnivalója van, az nem baj, ha tart a hatósági ellenőrzésektől, sőt...”* (2:20-2:23) Azt mondja továbbá, hogy az ellenőrzéseknek preventív jellege is

van: „Hogyha a kollégáink ott vannak a területen, akkor már a jelenlétükkel is adott helyzetben arra tudják az ott élőket, ott lakókat úgymond predesztinálni, hogy legyen kicsit nagyobb a rend, tartsanak rendet, ne szemeteljenek, ne legyen gazos az udvar, ne lopják az áramot vagy a vizet (...)”(3:50-4:05)

A Rendészet vezetője a videófilmben azt is elárulja, hogy mi a koncentrált ellenőrzések mögöttes, politikai célja:

„A polgármester úr, mint a hivatal vezetőjének egyértelmű elvárása, velünk közösen, hogy megpróbáljunk minél nagyobb rendet, biztonságot teremteni, ennek az a lényege, az a célja, hogy azon állampolgárok, akik törvénytisztelők, azon állampolgárok érezzék biztonságban, nyugalomban magukat, azok pedig, akik megkerülik a törvényeket és megpróbálják ezeket kijátszani, azok pedig egyáltalán ne érezzék magukat biztonságban. Úgyhogy ez a teljes önkormányzati elvárás, és nyilván ennek teszünk mi eleget.” (4:23-5:06)

„Én úgy gondolom, hogy jónéhány olyan intézkedésről tudnék számot adni, amikor a visszatérő intézkedésünk eredményeképpen elköltözött az adott területről. Nyilván ez nem száz százalékos biztonsággal van így, de ha már azt mondom, hogy tíz emberből öt elköltözik, aki nem abba a környezetbe való, akkor már nagyon komoly egy eredményt elértünk, de ha csak kettő elköltözik is, eredményt értünk el.” (6:18-6:45)

Mindebből pedig az a következtetés vonható le, hogy a helyi politikai vezetés politikai céllal a mélyszegénységgel összefüggő súlyos társadalmi, szociális problémákat rendészeti eszközökkel kezel. Ahelyett, hogy a bűncselekmények elkövetőinek felderítésére és felelősségre vonására használná a rendészeti kapacitásokat, a mélyszegénységgel összefüggő jogsértések megelőzésére pedig komplex szociális programokat dolgozna ki és hajtana végre, ahelyett a súlyos szociális problémák tekintetében semmiképpen nem hatékony ellenőrzések révén a helyi mélyszegénységben élő, nagy arányban roma lakosságra megfélemlítő és megfélemlítő hatást gyakorol. Mindezzel álláspontunk szerint az önkormányzat magatartása egyébként kimeríti az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. tv. 10 § (1) bekezdésében szabályozott zaklatás tényállását⁴.

Megjegyezzük, hogy a TASZ az önkormányzati rendészeti szervek létesítésének jogalapját megteremtő, az egyes rendészeti feladatokat ellátó személyek tevékenységéről valamint egyes törvényeknek az iskolakerülés elleni fellépést biztosító módosításáról szóló 2012. évi CXX. törvény javaslati fázisban történt véleményezése során éppen a politikai célok rendészeti tevékenységbe való besűrűdésének (és a magánszférába való túlzott beavatkozásnak) a veszélyére hívta fel a figyelmet: „A javaslat alapvető célkitűzése méltányolandó: a közrend fenntartásban, illetve a bűnüldözésben közreműködő szerveknél dolgozóakra vonatkozó egységes szabályozást teremt meg. Ilyen szervek a természetvédelmi őrség, a közterület-felügyelet, a mezőőrség, az erdővédelmi szolgálat, az önkormányzati természetvédelmi őrség, illetve ide sorolandóak a hivatásos vadászok is. A közös szabályozással párhuzamosan azonban lényegesen szélesíti az egyes szervezeteknek a magánszférába való beavatkozás lehetőségét biztosító intézkedési jogosítványait. A teljesség igénye nélkül néhány: bővül a ruházat, a csomag és járművek átkutatásának lehetősége, a javaslat az összes szervezet nevében fellépő személynek megengedné a bilincs, illetve önvédelmi célból a szolgálati kutya alkalmazását.

⁴ Eszerint: Zaklatásnak minősül az az emberi méltóságot sértő, szexuális vagy egyéb természetű magatartás, amely az érintett személynek a 8. §-ban meghatározott tulajdonságával függ össze, és célja vagy hatása valamely személlyel szemben megfélemlítő, ellenséges, megalázó, megszegyenítő vagy támadó környezet kialakítása.

A törvényjavaslattal érintett szervezetek többsége a helyi önkormányzatok irányítása alatt működő rendészeti szerv. Önkormányzati szinten ezek politikai célokra való felhasználásának a veszélye nagyobb és ellenőrizhetetlenebb. Ebből következően a kiszolgáltatott, védtelen, jogi alapismeretekkel nem rendelkező személyek könnyen a szélsőséges politikai akarat áldozataivá válhatnak.”

Érintett alapjogok

Álláspontunk szerint a fent leírt jogalkalmazási gyakorlat korlátozza az ellenőrzött állampolgárok magán- és családi élethez, lakásuk sérthetlenségéhez való alapjogát és ezáltal az emberi méltóságukat, továbbá a tisztességes eljáráshoz és a jogorvoslathoz való jogukat. Azon személyek tekintetében, akiket az ellenőrzések elköltözésre kényszerítenek, korlátozza a tartózkodási hely szabad megválasztásának jogát is.

Mivel a rendelkezésre álló adatok alapján megállapítható, hogy az ellenőrzések aránytalan mértékben érintenek roma származású állampolgárokat, ezért alappal felmerül a fenti alapjogokkal összefüggésben a hátrányos megkülönböztetés tilalmának érintettsége is.

Az Alaptörvény érintett cikkei:

B) cikk

(1) Magyarország független, demokratikus jogállam.

II. cikk

Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, (...).

VI. cikk

(1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy magán- és családi életét, otthonát, kapcsolattartását és jó hírnevét tiszteletben tartsák.

(2) Mindenkinek joga van személyes adatai védelméhez, valamint a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez.

XXIV. cikk

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

XVIII. cikk

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

XXVII. cikk

(1) Mindenkinek, aki törvényesen tartózkodik Magyarország területén, joga van a szabad mozgáshoz és tartózkodási helye szabad megválasztásához.

XV. cikk

(1) A törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes.

(2) 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 emberi méltósághoz való jog és az abból fakadó, magánélet védelméhez való jog

Az Alkotmánybíróság először 46/1991. számú határozatában mondta ki elvi élel, hogy *„az emberi méltósághoz való jog korántsem csupán a jóhírnévhez való jogot foglalja magában, hanem egyebek között a magánszféra védelméhez fűződő jogot. Ennél fogva az is ellentétes az emberi méltósághoz fűződő alapvető joggal, ha valakivel szemben kellő alap nélkül alkalmaznak hatósági kényszert, s ezáltal az állam indok nélkül avatkozik be a magánszféra körébe tartozó viszonyokba.”*

Az Alaptörvényt alkalmazva az Alkotmánybíróság 32/2013 (XI.22.) számú határozatában kifejtette: *„A magánszféra lényege tekintetében azonban továbbra is fenntartható az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatában megfogalmazott – a magánélet fogalmának essenciáját jelentő, általános érvényű – megállapítás, miszerint a magánszféra lényegi fogalmi eleme, hogy az érintett akarata ellenére mások oda ne hatolhassanak be, illetőleg be se tekinthessenek [36/2005. (X. 5.) AB határozat, ABH 2005, 390, 400.]*

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). (...).”

Nem kérdés, hogy az ellenőrzések korlátozzák az ellenőrzöttek magánszférához való jogát, hiszen a hatósági személyek az ellenőrzötteket magánlakásukon, házaikban, vagy közvetlen lakókörnyezetükben keresik fel. Az ellenőrzések koncentrált végrehajtása és annak rendőri *“biztosítása”* szükségszerűen megfélemlítő jellegű, továbbá kriminalizáló hatású, ezáltal kifejezetten alkalmas az ellenőrzött személyek emberi méltósághoz való jogának a megsértésére.

Nem világos, hogy az ellenőrzések során mely hatósági személyek és milyen jogcímen végeznek igazoltatás, illetve kérik el a lakcímkártyákat. Felmerül annak a kérdése is, hogy a tulajdonjogot igazoló dokumentumok ilyen formán történő ellenőrzése alkotmányos-e. Mindez felveti a magánszféra védelméhez való jog részjogosítványának, a személyes adatok védelméhez való jognak a korlátozását is.

A tisztességes hatósági eljáráshoz való jog, a hatékony jogorvoslathoz való jog és ezekkel összefüggésben a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelménye

A különböző, nagyszámú anyagi jogi és eljárásjogi jogszabályok alapján eljáró hatóságok együttes fellépése alapvetően kérdőjelezi meg a jogbiztonság követelményének érvényesülését a jogorvoslathoz való joggal összefüggésben.

Még jogi szakvizsgával rendelkező személyek számára is komoly kihívást jelent ugyanis az ellenőrzések jogszabályi hátterének feltárása. Esélytelen, hogy egy jogi képesítéssel nem rendelkező érintett személy kiigazodjon azon a jogszabálytömegben, amelyet egy-egy ellenőrzés során értelmezni kellene tudni ahhoz, hogy ellenőrizni tudja az érintett az eljárás jogszerűségét, tisztességességét, adott esetben élni tudjon jogorvoslathoz való jogával.

Vegyük példának a 2013. június 12-én a Szentgyörgy utcai bérházakban végzett ellenőrzést, amely 86 ingatlant, 168 személyt, 9 kiskorút érintett (de bármelyiket vehetnénk példának). Az Önkormányzati Rendészet 14 fővel vett részt, közöttük közterület felügyelők és mezőőrök. Emellett részt vett az ellenőrzésben a Szociális Osztály, a Családsegítő és Gyermekjóléti Szolgálat, az Avasi Rendőrőrs, az

ÉMÁSZ Nyrt. és a Mihö Kft. Kérdés, hogy az ellenőrzött személyek számára egyáltalán elválnak-e az ellenőrzésben részt vevő személyek hatóságokként. Kérdés az is, hogy egy cég milyen alapon vesz részt egy hatósági ellenőrzésben, hogy az egyes szervek betartják-e a rájuk vonatkozó – esetenként különböző – eljárásjogi szabályokat. Vajon az önkormányzat betartja-e a rá mint tulajdonosra és bérbeadóra vonatkozó szabályokat, amelyeknek élesen el kellene válniuk a polgármesteri hivatal hatósági jogköreitől. Megítélésünk szerint mindezen bizonytalanságoknak az alapjogi biztos vizsgálata során szükséges utánajárni. Fennáll ugyanis a veszélye, hogy a gyakorlat súlyosan sérti a jogállamiságból fakadó jogbiztonság elvét, és ezáltal korlátozza az érintetteknek a tisztességes hatósági eljáráshoz, azon belül is a hatékony jogorvoslathoz való jogát.

Az Alkotmánybíróság szerint (38/2012. (XI.14.) AB hat.): *“A jogbiztonság követelménye az egyes normák egyértelműségét éppen úgy megköveteli, mint azok alkalmazásának kiszámíthatóságát.”* A 47/2003. (X.27.) AB határozat pedig kimondja, hogy *“Az Alkotmánybíróság kifejtette továbbá azt is, hogy a jogállam értékrendjének egyik legfontosabb pillére a jogállami garanciák érvényre juttatása a jogintézmények működése során. Ezek hiányában sérül a jogbiztonság, a jogszabályok következményeinek kiszámíthatósága és esetlegessé válhat az Alkotmány 57. § (1)-(3) bekezdéseiben biztosított alapvető jogok érvényre jutása is. A jogállami garanciák mellőzésére ezért sem célszerűségi, sem igazságossági szempontok nem adnak alapot.”*

“A tisztességes eljáráshoz való alapjoggal összefüggésben az Alkotmánybíróság ismételt hangsúlyozza, hogy a tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni [6/1998. (III. 11.) AB határozat, ABH 1998, 91, 95.]. Az Alkotmánybíróság több esetben kiemelte, hogy a tisztességes eljáráshoz való joggal szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog, vagy alkotmányos cél, mert már maga is mérlegelés eredménye [lásd például: 14/2002. (III. 20.) AB határozat, ABH 2002, 101, 108.; 14/2004. (V. 7.) AB határozat, ABH 2004, 241, 256.]. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint egyes részletek hiánya ellenére éppúgy, mint az összes részletszabály betartása mellett lehet az eljárás méltánytalan vagy igazságtalan, avagy nem tisztességes [6/1998. (III. 11.) AB határozat, ABH 1998, 91, 95.]” (3/2014. (I.21.) AB határozat)

A tisztességes eljáráshoz való jognak az Alaptörvény XXIV. cikkében szabályozott részjogosítványával összefüggésben a beadványunkban ismertetett gyakorlat sérti a „jó közigazgatáshoz” kapcsolódó olyan elveket, mint az arányosság, polgárbarát hozzáállás, amely elveket a Ket. konkretizál⁵. Az aránytalan nagyságrendű hatósági fellépés alkalmas arra, hogy az ellenőrzöttekben félelmet, a megaláztatás, megbélyegzettség érzetét keltse, objektíve kriminalizál még akkor is, ha minden ellenőrzött feltételt teljesít, minden jogi rendelkezést annak betűje szerint követ az ellenőrzött. Meglátásunk szerint az ilyen jellegű hatósági fellépés a közigazgatás és az ügyfél között meglévő hatalmi asszimetriát növeli aránytalanná, a közügyek intézéshez kapcsolódó szabályozott, tisztességes közhatalom-gyakorlásban való jóhiszemű állampolgári bizalmat ássa alá, nem utolsósorban rettegetést kelt az ellenőrzött számtalan felnőttben, gyermekben. Ez a legendyhebb formájában is hatáskörrel való visszaélés képzetét kelti.

Végül, a lakcímbeljelentési kötelezettség hatáskör hiányában történő ellenőrzése álláspontunk szerint szintén súlyosan korlátozza az érintettek tisztességes eljáráshoz fűződő jogát a jogállamiság, jogbiztonság elvének súlyos sérelmén keresztül.

⁵ A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény bevezető, alapvető rendelkezései szerint: 1. § (2) 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.

A tartózkodási hely szabad megválasztásának joga

A Rendészet vezetőjének fent idézett, videófilmben hallható mondatai értelmében már többen elköltöztek az ellenőrzések miatt, illetőleg az ellenőrzéseknek kifejezetten célja, hogy olyan emberek, akik „nem az adott környezetbe valók”, elköltözzenek.

Álláspontunk szerint ezáltal a jogalkalmazói gyakorlat sérti az érintettek alkotmányos jogát ahhoz, hogy tartózkodási helyüket szabadon megválasszák.

Jogilag nehezen értelmezhető kategória az, hogy „nem abba a környezetbe való”. A Büntető Törvénykönyv ismeri a kitiltást, mint intézkedési nemet, de nyilvánvaló, hogy ennek alkalmazására csak a büntető eljárásjogi garanciák alkalmazásával, jogerős bírói ítélet alapján kerülhet sor. Ezen kívül hatósági eljárásnak kvázi következményeként célul kitűzni azt, hogy egyes személyek (akiknek büntetőjogi felelőssége nem került megállapításra) költözzenek el az adott településről vagy településrészeiről, nyilvánvalóan sérti az érintetteknek a tartózkodási hely szabad megválasztásához fűződő jogát.

A hátrányos megkülönböztetés tilalma

Tekintettel arra, hogy a koncentrált és egyesített ellenőrzések kizárólag az alacsony státuszú, főként a cigány nemzetiséghez tartozó polgárok által lakott területeket érintik, az ellenőrzések a gyakorlat szintjén felvetik az egyenlő bánásmódhoz való jog sérelmét is, a fent kifejtett alapjogokkal összefüggésben. A MIK-es lakások ellenőrzésén túl nincs olyan célja vagy olyan jogszabályi alapja az ellenőrzéseknek, amelyek miatt az ellenőrzést végző szerveknek az ellenőrzés helyszíne tekintetében ne lenne teljesen szabad mérlegelési joga. Így az a gyakorlat, amely 10 hónap 45 ellenőrzéséből minden esetben, vagyis 100 % százalékban tipikusan mélyszegénységben élő, nagyrészt romák lakta településrészeket érint, és amely a fent kifejtettek szerinti alapjogsérelmeket veti fel, szükségszerűen felveti az egyenlő bánásmódhoz való jog sérelmét is az érintettek vagyoni helyzete, valamint a nemzetisége vagy nemzetiséghez való tartozásamint védett tulajdonsága alapján. Az összehasonlítható helyzetben lévő csoport a Miskolc város közigazgatási területén nem mélyszegénységben élő illetőleg nem roma származású személyek csoportja.

Az Emberi Jogok Európai Bírósága szerint: *„A – többek között – etnikai származáson alapuló hátrányos megkülönböztetés a faji diszkrimináció egy bizonyos formája. A faji diszkrimináció a hátrányos megkülönböztetés különösen szégyenletes formája, és veszélyes következményeire tekintettel különleges figyelmet és erélyes fellépést igényel a hatóságok részéről. Ezért a hatóságoknak minden rendelkezésükre álló eszközt be kell vetniük a rasszizmus elleni küzdelemben, megerősítve ezáltal a demokráciába vetett hitet egy olyan társadalom víziójával, ahol a sokszínűséget nem fenyegetésként élik meg, hanem a kulturális gazdagodás forrásaként. A Bíróság azt is megállapította, hogy a kizárólag vagy döntő mértékben etnikai hovatartozáson alapuló eltérő bánásmód objektíven nem indokolható egy korszerű, a pluralizmus és a kulturális sokszínűség tiszteletben tartásának elvére épülő demokratikus társadalomban.”⁶*

„A Bíróság megállapította továbbá, hogy a romák viharos történelmük és gyökereik folytonos feltétele következtében sajátosan hátrányos helyzetű, sérülékeny kisebbséget alkotnak. Ezért különleges oltalmat igényelnek. Sérülékeny helyzetük azt jelenti, hogy igényeikre és eltérő életmódjukra külön figyelmet kell fordítani, mind a vonatkozó jogszabálykörnyezetben, mind a

⁶ Horváth és Kiss kontra Magyarország, 101.

konkrét ügyekben hozandó határozatok esetében.”⁷

“Egy adott intézkedés vagy gyakorlat adott egyénre vagy csoportra kifejtett hatásának értékelése tekintetében elegendő bizonyítéknak minősül, ha kritikus vizsgálat után első látásra megbízhatónak és szignifikánsnak ítélt statisztikai adatokat hoz fel a kérelmező.”⁸

Fentiek alapján álláspontunk szerint az ellenőrzési helyesízíneknek a város antiszegregációs tervében megjelölt szegregátumokkal összevetett adatai alapján mindenképpen fennáll az egyenlő bánásmód sérelmének lehetősége, és ezért megítélésünk szerint az ombudsmani vizsgálatnak erre az aspektusra kiemelt figyelmet kell fordítania.

Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint az alapvető jogok tekintetében alkalmazott megkülönböztetés esetén az alapvető jogokra vonatkozó általános tesztet, a szükségesség-arányosság mércéjét kell alkalmazni, ezért az alábbiakban ezt a tesztet valamennyi érintett alapjog vonatkozásában egységesen igyekszünk alkalmazni.

Szükségességi-arányossági teszt

Az Alkotmánybíróság által alkalmazott *alapjogi teszt* szerint a jogkorlátozás akkor alkotmányos, ha a másik jog védelme vagy az alkotmányos érdek érvényesülése másként nem érhető el (szükségesség), és az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban áll egymással (arányosság).

Úgy ítéljük meg, az ellenőrzések együttes, koncentrált végrehajtásának, és az ezáltal okozott alapjogkorlátozásoknak nincs alkotmányosan igazolható, valódi, érdemi és legitim célja.

Örvendetes, hogy az ellenőrzések „hivatalos” célja nem elsősorban a szankcionálás, hanem a problémák megoldása, ugyanakkor, mivel a közbiztonság és a bűnmegelőzés is olyan elvont társadalmi értékek, amelyek az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata értelmében csak kicsi súllyal eshetnek latba alapjogkorlátozáskor (ld. pl. 30/1992 AB hat), ezért meggyőződésünk, hogy „*a problémák eljuttatása a hatáskörrel rendelkező szervekhez*” bármennyire méltányolandó célnak tűnik, szintén elvont értéként vizsgálandó, ha valamely alapjog-korlátozás szükségessége és arányossága a kérdés. A szükségességi és arányossági vizsgálat másik oldalán számos alapvető jog, így az emberi méltóság, a magánszféra védelme, alapvető eljárási jogok, és az egyenlő bánásmódhoz való jog áll.

Fontos ugyanakkor hangsúlyozni, hogy a hatáskörrel rendelkező szervek informálása a problémákról semmiképpen sem tűnik olyan célnak, amely kizárólag a különböző hatósági személyek, szervek és közszolgáltatók együttes fellépése útján valósítható meg, ezért álláspontunk szerint a teszt már a szükségesség kérdéskörénél elbukik.

Az ellenőrzések „nem hivatalos”, ám a Rendészet vezetője által bevallott céljai: a megregulázás, megfélemlítés, a nem odaillő személyek elköltözésének elérése pedig kifejezetten olyan, jogellenes célok, amelyek hozzájárulnak a gyakorlat alapjogsértő mivoltához, így az alapjogkorlátozás szükségességi tesztje során nyilvánvalóan nem jönnek számításba.

⁷ Ibid, 102.

⁸ Ibid, 107.

Összefoglalóan

A fent leírt jellegű, összehangolt, razziaszerű, az állampolgárok lakóhelyén végzett ellenőrzések megfélemlítő, az erőszakmonpóliumot zaklató módon demonstráló jellegüknel fogva súlyosan sérthetik az ellenőrzött állampolgárok emberi méltóságát, az ebből fakadó magán- és családi élethez, lakásuk sérthetlenségéhez való alapjogát, és a tisztességes hatósági eljáráshoz való jogot valamint a jogorvoslathoz való jogot, a jogbiztonság elvének sérelmével összefüggésben.

Mivel a rendelkezésre álló adatok alapján megállapítható, hogy az ellenőrzések kifejezetten mélyszegénységben élő, nagy arányban roma származású állampolgárokat érintenek, ezért alappal felmerül a fenti alapjogokkal összefüggésben a hátrányos megkülönböztetés tilalmának sérelme is. A hatáskör hiányában végzett ellenőrzés (a lakcímbejelentési kötelezettség ellenőrzése tekintetében) pedig önmagában súlyosan sérti a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményét.

Indítvány

Fentiek miatt kérjük a tisztelt alapvető jogok biztosát, hogy az Abt. 18. (4) alapján indítson hivatalból vizsgálatot a Miskolc Megyei Jogú Város közigazgatási területén végrehajtott koncentrált hatósági ellenőrzések tekintetében!

Budapest, 2014. február 27.

Tisztelettel,

Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogvédő Iroda képviselőjében dr. Muhi Erika, igazgató
Társaság a Szabadságjogokért képviselőjében dr. Kapronczay Stefánia, ügyvezető igazgató

A kiadmány hitelül:

dr. Kapronczay Stefánia
Társaság a Szabadságjogokért
ügyvezető igazgató

A beadvány mellékletül csatoljuk:

1. sz. melléklet: Vincze Csaba, a Miskolci Önkormányzati Rendészet vezetőjének válasza a NEKI közérdekű adatigénylésére
2. sz. melléklet: Vincze Csaba, a Miskolci Önkormányzati Rendészet vezetőjének válasza a TASZ közérdekű adatigénylésére
3. sz. melléklet: Miskolc Megyei Jogú Város Közgyűlésének a közösségi együttélés alapvető szabályairól és ezek megszegésének jogkövetkezményeiről szóló 35/2013.(X.1.) számú rendelete
4. sz. melléklet: a TASZ törvényességi vizsgálatot kezdeményező beadványa a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal Törvényességi Ellenőrzési és Felügyeleti Osztályához címezve