

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

Tárgy: beadvány kiegészítés,
utólagos normakontroll kezdeményezése iránti indítvány

Ügyszám: AJB–1474/2014.

Tisztelt Alapvető Jogok Biztosa!

A Társaság a Szabadságjogokért (TASZ) és a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogvédő Iroda (NEKI) 2014. február 27-én kelt közös beadványukban kérték, hogy indítson hivatalból 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 visszaállítás merül fel. A beadványt a TASZ 2014. április 14-én kelt, további információkat tartalmazó beadványával kiegészítette. Az AJBH képviseletében Dr. Garamvári Miklós fenti ügyszámot megjelölő levelében tájékoztatott bennünket arról, hogy a biztos hivatalból átfogó vizsgálatot indított a sérelmezett hatósági ellenőrzésekkel kapcsolatban, és kifejezetten kérte, hogy amennyiben a tárgyban további információkhoz jutunk, azokat küldjük meg a hivatal részére.

Minden bizonnyal értesült T. Biztos Úr arról, hogy Miskolc Megyei Jogú Város Közgyűlése a 2014. május 8-i rendes ülésén elfogadta a helyi lakásrendelet (lakások bérletéről szóló 25/2006. (VII. 12.) önkormányzati rendelet – a továbbiakban: Rendelet) nagy botrányt kavart módosítását. A módosítást a Fidesz-KDNP miskolci frakciója a nyomortelepek felszámolására irányuló javaslatként kommunikálta a médiában¹ és az előterjesztésben is. Sokan azonban – nem alaptalanul – 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 helyi hatalmi lépést látnak.

A Miskolc Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének a lakások bérletéről szóló 25/2006. (VII. 12.) önkormányzati rendelet módosításáról szóló 13/2014. (V.12.) rendelet szövegét a sürgősségi indítvánnyal, a hatásvizsgálati lappal és az indokolással együtt 1. sz. mellékletként csatoljuk. A Rendelet módosítással egységes szerkezetbe foglalt szövege elérhető az önkormányzat honlapján.²

¹ <http://www.minap.hu/news.php?extend.82587>.

² http://www.miskolc.hu/varoshaza/dokumentumok-rendeletek?body=&dok_kategoria=381&dok_ev%5Bvalue%5D%5Byear%5D=2006

A 13/2014. (V.12.) rendelet 4. §-a a Rendelet 23. § (3) bekezdése helyébe az alábbi rendelkezést léptette:

„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 komfortfokozatbeli korlátozástól a Városgazdálkodási, és -üzemeltetési Bizottság eltérést engedélyezhet.”

Az aláhúzott mondat álláspontunk szerint alaptörvény-ellenes, ezért **indítványozzuk**, hogy a biztos az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 2. § (3) bekezdésében biztosított jogkörénél fogva, az alkotmánybírárságról szóló 2011. évi CLI. törvény 37. § (1) és 24. § (2) alapján kezdeményezze az Alkotmánybírárságnál a jogszabályhely Alaptörvénnyel való összhangjának utólagos vizsgálatát és indítványozza, hogy az Alkotmánybírárság a támadott mondatot semmisítse meg.

Az Alaptörvény érintett rendelkezései:

I. cikk

- (1) AZ EMBER sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsőrendű kötelezettsége.*
- (2) Magyarország elismeri az ember alapvető egyéni és közösségi jogait.*
- (3) Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.*

XIII. cikk

- (1) Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár.*

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.*
- (4) Magyarország az esélyegyenlőség és a társadalmi felzárkózás megvalósulását külön intézkedésekkel segíti.*

XXVII. cikk

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

VI. cikk

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

R) cikk

(1) Az Alaptörvény Magyarország jogrendszerének alapja.

(2) Az Alaptörvény és a jogszabályok mindenkire kötelezőek.

Álláspontunk szerint az önkormányzati rendelet támadott rendelkezése közvetlenül az Alaptörvényt sérti, nevezeten az abban garantált hátrányos megkülönböztetés tilalmát a tartózkodási hely szabad megválasztásához való joggal, a tulajdonhoz való joggal, valamint a magánélethez való joggal összefüggésben.

A Rendelet új, 23. § (3) szakaszát megelőző szakaszok értelmében:

A lakásleadás

23. §

“(1) A 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 az 5. számú melléklet szerinti térítési díjjal el kell számolni. Ha a cserelakás biztosítására életveszély elhárítása, az épület értékesítése, továbbá önkormányzati területrendezési, területfejlesztési okból kerül sor az 5. számú melléklet szerinti térítési díjjal nem kell elszámolni és a 6. számú mellékletben foglalt egy főre jutó jövedelemtől legfeljebb 25%-kal el lehet térni. A bérbeadó lakásgazdálkodási érdekeire tekintettel a bérbeadó és a bérlő közös megegyezéssel térítési díj fizetése nélkül is megszüntethetik a bérleti szerződést.

(2) A bérleti szerződésnek a jogviszony keletkezésétől számított öt éven belül történő megszüntetése esetén a bérlő nem jogosult pénzbeli térítésre. Abban az esetben, ha a határozott időtartamú bérleti jogviszony ugyanarra a lakásra kerül meghosszabbításra, a korábbi bérleti jogviszonyok időtartamát is figyelembe kell venni. Ha a bérlő több, mint egy éve lakás egészének vagy részének tulajdonjogával, haszonélvezeti jogával rendelkezik - ide nem értve a haszonélvezettel terhelt, öröklés útján szerzett lakást - részére térítési díj nem fizethető.”

A támadott rendelkezéssel módosított rendelet értelmében tehát, 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 tilalom kerül bejegyzésre az önkormányzat által.

A bérbeadó, vagyis Miskolc Megyei Jogú Város Önkormányzata (mint az önkormányzati bérlakások tulajdonosa) alacsony komfortfokozatú (komfort nélküli, félkomfortos) lakásokat szociális helyzet alapján, vagyis rászorultsági alapon ad bérbe (ld. Rendelet 3. § (1)).

A szociális helyzet alapján bérbeadandó lakásokon kívül az önkormányzat - a lakások és

helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. tv. (a továbbiakban: Lakástörvény) rendelkezéseinek megfelelően - költségelven illetve piaci alapon ad bérbe lakásokat. Költségelven a bérbeadó magas komfortfokozatú (komfortos, összkomfortos) lakásokat ad bérbe (ld. Rendelet 6. § (1)), ezek közül a Városgazdálkodási-, és Üzemeltetési Bizottság a bérbeadó előterjesztésére esetenként jelölhet ki olyan lakásokat, amelyeket a bérbeadó piaci alapon adhat bérbe.

Mind a szociális helyzet alapján bérbe adandó lakásokra, mind a költségelven illetve piaci alapon bérbeadandó lakásokra való jogosultság tekintetében a rendelet jövedelemhatárokat állapít meg, amelyeket a Rendelet 6. számú melléklete tartalmaz.

A piaci alapon bérbeadott lakások bérleti szerződésének közös megegyezéssel történő megszüntetése esetén térítési díj nem fizethető.

A költségelven bérbeadott (magas komfortfokozatú) lakások szerződésének közös megegyezéssel történő megszüntetése esetére a térítési díj maximális összegét az 5. sz. melléklet tartalmazza.

A szociális alapon bérbeadott lakások esetében azonban a módosítás értelmében csak abban az esetben fizethető – az 5. sz. melléklet szerinti - térítési díj, ha:

- a bérlő a város közigazgatási határán kívül,
- lakóingatlant vásárol,
- és arra 5 éves időtartamra elidegenítési és terhelési tilalom kerül bejegyzésre az önkormányzat javára.

A költségelven bérbeadott lakások bérlőinek térítési díjhoz jutása feltételeihez képest tehát három többletfeltételt szab a Rendelet az alacsony komfortfokozatú lakások bérlői esetében. Megszabja azt, hogy:

1. a térítési díjat lakóingatlan tulajdonjogának szerzésére kell fordítani,
2. a tulajdonjogot Miskolc Megyei Jogú Város közigazgatási területén kívül kell megszerezni,
3. arra az önkormányzat javára elidegenítési és terhelési tilalmat kell engedni 5 évre.

Alapjogokat korlátozó feltételek

A fenti feltételek az Alaptörvényben garantált tulajdonjognak – vagyis a cselekvési autonómia anyagi vetületének -, valamint általában a magánélethez való jognak a korlátozását jelentik, hiszen a térítési díj mint pénzösszeg a bérlő tulajdonába kerül, aki azonban azzal szabadon nem rendelkezhet, hanem köteles az összeget lakóingatlan vásárlására fordítani, méghozzá Miskolc közigazgatási határain kívül, és köteles tűrni, hogy arra az önkormányzat elidegenítési és terhelési tilalmat jegyeztessen be. Holott a térítési díjnak lakhatási célra fordítását – amennyiben ez az alapjogkorlátozás legitim céljának minősül - olyan rendelkezésekkel is biztosítani lehetne, amelyek nem jelentenek ilyen súlyos beavatkozást a cselekvési autonómiába (tulajdonhoz való jog) és a magánszférába.

Továbbá, a 2. számmal jelölt feltétel, vagyis az, hogy a térítési díjból a korábbi bérlő Miskolc Megyei Jogú Város közigazgatási határán kívül köteles lakóingatlant vásárolni, álláspontunk szerint nyilvánvalóan és súlyosan korlátozza az érintetteknek az Alaptörvény XXVII. cikkében biztosított, a tartózkodási hely szabad megválasztásához való jogát.

Mivel a Rendelet támadott rendelkezése pusztán az alacsony komfortfokozatú lakások bérlőire vonatkozik – szemben a költségelven bérbeadott lakások bérlőivel –, az a magánélethez, a tulajdonhoz és a tartózkodási hely szabad megválasztásához való alapjogokat a hátrányos megkülönböztetés tilalmához való joggal összefüggésben korlátozza társadalmi származás, vagyoni helyzet, illetve közvetetten etnikai nemzetiséghez tartozás alapján. (Az érintett alapjogok tartalmának az Alkotmánybíróság illetve az Emberi Jogok Európai Bírósága által történő értelmezését már a NEKI-vel közös beadványunkban bemutattuk, ezért ehelyen ezeket nem ismételjük meg.)

Összehasonlítható helyzetben lévő csoport, a megkülönböztetés alapja

A hátrányosan megkülönböztett csoporttal, az alacsony komfortfokozatú lakások bérlőivel összehasonlítható helyzetben a költségelven bérbeadott bérlakások bérlői vannak, hiszen a költségelven bérbeadott lakások bérbeadására irányuló pályáztatásnál szintén követelmény, hogy a pályázó ne rendelkezzen lakástulajdonnal vagy önkormányzati bérlakással (vö. Rendelet 4. § (3) és 6. § (5)).

A rendelet a térítési díj felhasználása tekintetében a költségelven kiadott lakások bérlői esetében azonban semmilyen megszorítást nem tartalmaz, ennek megfelelően a 2. és 3. feltételek sem vonatkoznak rájuk. Mindhárom szempontú korlátozással tehát az önkormányzat mint a jogszabály megalkotója, indokolatlan különbséget tesz összehasonlítható helyzetben lévő csoportok között, alapjogok gyakorlásával összefüggésben.

A két csoport (alacsony komfortfokozatú lakások illetve költségelven kiadott lakások bérlői) között a jövedelmi viszonyok (ld. a Rendelet 6. sz. mellékletét és a 4. § (3) c) valamint 6. § (5) f)), vagyis a rászorultság jelenti a különbséget, ezért megállapítható, hogy a Rendelet támadott rendelkezése társadalmi, vagyoni helyzet, illetve jövedelmi viszonyok mint egyéb helyzet alapján közvetlenül diszkriminál az összehasonlítható helyzetben lévő csoportok között.

A rendelet támadott módosítása kifejezetten a miskolci szegénytelepek – alacsony komfortfokozatú bérlakásait bérlő - lakóira vonatkozik, őket célozza meg, ezt a jogszabályalkotó maga sem vitatja.

Az 1. sz. mellékletként csatolt, a Rendelet módosítására irányuló Javaslat előterjesztése szerint ugyanis a módosítás várható szakmai hatásai (III.): *„A térítési díjak módosítása hatékonyabbá teszi az avult telepek felszámolását és a városfejlesztési, értékesítési célból kiűritendő épületek bérlőinek kihelyezését.”* (Ugyanezt a mondatot tartalmazza szó szerint a módosító rendelet indokolása.) Illetve az előterjesztés szerint a várható gazdasági hatások: *„(...) Az avult telepek üzemeltetése gazdaságtalan, megszüntetésük karbantartási oldalról jelentős megtakarítást eredményez. Az avult telepek és ingatlanok felszámolásával a Város értékes és jól hasznosítható területekhez jut, ugyanakkor a környezetükben lévő ingatlanok jelentős mértékű értéknövekedése is bekövetkezik. A telepfelszámolásokkal a szociális*

jellegű kiadások mértéke is csökken.” Az előterjesztéshez csatolt hatásvizsgálati lap várható társadalmi hatásként az avult lakótelepek felszámolását jelöli meg, egyebekben tartalmilag a már idézett mondatokat ismétli. Mindez alátámasztja, hogy a megkülönböztetés alapja a társadalmi, vagyoni helyzet, illetve a jövedelmi viszonyok mint egyéb helyzet. (A szegénytelepek felszámolása természetesen legitim cél, ám azzal az alapjogkorlátozás nyilvánvalóan nem áll arányban, ráadásul a legitim célhoz olyan eszközt rendel a Rendelet, amely álmegoldás, hiszen más településeken növelheti a szegregációt – erről ld. később.)

A hatósági ellenőrzésekkel kapcsolatos indítványunkban már hivatkoztunk Miskolc Megyei Jogú Város 2008. évi Integrált Városfejlesztési Stratégiája Antiszegregációs Terve (III. kötet, a továbbiakban: Terv) értelmében, a 2008-as adatok szerint Miskolcon összesen 5763 önkormányzati bérlakás volt, amelyek közül 914 komfort nélküli, és 228 félkomfortos, összesen tehát 1132 alacsony komfortfokozatú. Bár a Terv szerint *„A bérlakás-állomány szegregátumkénti kimutatása nem lehetséges a hiányzó statisztikák miatt, ez feladatként jelentkezik.”* (17. oldal, 1. bek) köztudomású, hogy az alacsony komfortfokozatú lakások mindenekelőtt a telepszerű környezetekben találhatók, mint ahogy ez következik a fentebb ismertetett előterjesztésből is.

Fel kell hívjuk a figyelmet arra is, hogy az 5. sz. mellékletben megjelölt térítési díj összegek kétség nélkül determinálják, hogy az alacsony komfortfokozatú lakások bérlői, amennyiben a jogviszonyt közös megegyezéssel megszüntetik, csakis nagyon rossz állapotú, tipikusan telepszerű környezetben található értéktelen lakóingatlant vásárolhassanak Miskolc közigazgatási határain kívül, és mivel onnan legalább 5 évig el sem tudnak költözni, ezért annak a hatása csakis a további lakhatási szegregáció és – a munka- és iskoláztatási lehetőségek kistélepüléseken jellemző fokozott szűkössége miatt – a tovább fokozódó társadalmi leszakadás lehet. Sajtóhírek szerint³ már több BAZ megyei település (Nyékládháza, Mályi, Kazincbarcika) önkormányzata tiltakozott, illetve aláírásgyűjtésbe kezdett a rendeletmódosítás hatályon kívül helyezése érdekében, „nyomorexportként” titulálva a miskolci önkormányzat terveit.

Arra is felhívjuk a T. Biztos Úr figyelmét, hogy sajtóhírek szerint⁴ továbbá az egyik potenciális befogadó településen, Sátoraljaújhelyen Szamosvölgyi Péter polgármester már bejelentette, hogy készülöben van egy olyan helyi rendelet, amely szerint öt évig nem kaphatna segítyt, aki abból a pénzből venne házat a zempléni városban, amelyet korábbi településétől kap azért, hogy máshol telepedjen le. A hír szerint a készülő önkormányzati rendelet alapján önkormányzati segítyt egyáltalán nem biztosítanak a támogatással beköltözőknek, a közmunkánál pedig a helyben élőket részesítenék előnyben. Fennáll tehát a veszélye annak, hogy az alapjogsértő rendelet-módosítás további alapjogsértő helyi rendeletek elfogadását fogja generálni.

³ <http://www.boon.hu/nem-kernek-a-miskolci-nyomorexportbol-kazincbarcikan/2564590>

⁴ <http://444.hu/2014/05/19/egyre-rosszabb-lesz-szegenynekciganynak-lenni-magyarorszagon/>

Közvetett hátrányos megkülönböztetés

Az is köztudomású, hogy a szegregált telepek lakói között a roma nemzetiséghez tartozók felülreprezentáltak, erre vonatkozó adatokat - jellemzően az iskolába járó gyerekek etnikai megoszlására utalással - a Terv az egyes szegregátumok leírásánál (54-98. oldalak) tartalmaz. Ezen alapján megállapítható, hogy arányában a legtöbb alacsony komfortfokozatú önkormányzati bérlakás az alábbi – többségében romák által lakott - szegregátumnak minősített területeken található, ami miatt a vagyoni, jövedelmi helyzet, társadalmi státusz alapján történő közvetlen hátrányos megkülönböztetésen túl a roma nemzetiséghez tartozás miatti közvetett hátrányos megkülönböztetés „gyanúja” is felmerül:

1. Puskin utca (Miskolc - közép városrész)

A Terv szerint: „A terület 84 lakásából 67 önkormányzati lakás. Az összes lakás háromnegyede alacsony komfortfokozatú és rendkívül magas, 63%-os az egyszobás lakások aránya.” (58. old.) „Az iskolában magas a roma tanulók, hhh gyerekek aránya.” (59. oldal)

2. Számozott utcák (Miskolc - közép városrész)

A Terv szerint: „A túlnyomórészt önkormányzati tulajdonú lakásállomány minősége rendkívül rossz, a lakások közel 100 %-a alacsony komfortfokozatú. Az épületek többsége alapozás nélkül készült, vizesedik. A területen viszonylag nagy a népsűrűség, egy lakásban átlagosan közel 4 fő lakik, mely érték akkor tűnik kimagaslónak, ha figyelembe vesszük, hogy a lakott lakások több mint fele egyszobás lakás.” (61. oldal) „A területen található egy jól felszerelt, felújított és új, kompetencia alapú nevelési programot bevezető óvoda, mely intézmény befogadja a területen élő gyermekeket. Az intézményben a gyermekek mintegy 80%-a cigány származású.” (61. oldal) „(...) javasolt a telepszerű lakókörnyezet felszámolása.” (61. oldal)

3. Vasgyári út – Újgyári Főtér tömb (Miskolc – közép városrész)

„A 124 fő által lakott terület lakossága fiatalabb, mint a városi átlag, több mint 25% a gyermekkorúak aránya. Végzettségi és foglalkoztatottsági szempontból hasonló képet mutat, mint a többi szegregátum. Magas az alacsony végzettségűek, munkanélküliek aránya, miközben a szegregátumok átlagához képest alacsonyabb a munkanélküliség (28,6%-os). A területen 45 lakás található, melyből 28 alacsony komfortfokozatú, miközben a lakások több mint a fele egyszobás. A területen találhatók magán és önkormányzati tulajdonú lakások egyaránt.” (63. oldal)

4. Miskolctapolca – kőfejtő (Miskolctapolca)

„A lakosság 74 %-a gazdaságilag nem aktív, alacsony 17,7 %-os a foglalkoztatottsági arány az aktív korúakon belül. A területre a többi szegregátumhoz hasonló képzettségi mutatók jellemzők, például egy felsőfokú végzettségű személy sem található. A zöld övezet közeli területen 39 lakás található, melyek több mint 90% alacsony komfortfokozatú, egyszobás lakás. Az egy lakásra jutók száma alig haladja meg a 2 főt, nem kirívóan magas a lakos sűrűség.” (66. oldal)

5. Nagyavas (Belváros)

“A terület a belvároshoz közel a Nagyavason zöldövezethez közel található. A területen egyformán van jelen kisvárosias és a családi házas beépítés, illetve pincesor. A területen vegyesen vannak jelen a magántulajdonú épületek és az önkormányzati tulajdonú félkomfortos lakások. ” (77. oldal) “A 87 lakás, közel 90%-a alacsony komfortfokozatú, miközben a lakások valamivel több mint fele egyszobás lakás, nem kielégítő a házak állapota. A területen régi pince házak találhatók, melyek egy részében jelenleg állandó életvitelszerűen laknak, ami részben magyarázza az épületek rossz állapotát.” (78. oldal)

6. Gizella u. (Miskolc északi-keleti városrészek)

“A foglalkoztatási helyzethez hasonlóan kedvezőbb a lakáshelyzet, csupán a lakások fele számít alacsony komfortfokozatúnak, miközben a területen a lakások mintegy 40%-a lehet önkormányzati lakás.” (82.)

7. Tetemvár (Miskolc északi-keleti városrészek)

“A területen főként magántulajdonú házak vannak, de elvétve találhatók önkormányzati bérlakás is, pl. a Petőfi tér 1.-ben, egy nagyobb bérházban. ” (84.)

8. Álmos u. (Miskolc északi-keleti városrészek)

“A volt laktanya helyén található lakóépületek többségében önkormányzati tulajdonúak. A terület családi házas, illetve 4 emeletes tömbházak közé van beékelődve. A terület kisebb lélekszámú szegregátumnak számít, 2007-ben közel 200-an lakták. A lakónépesség korösszetétele hasonló a többi szegregátumhoz. ” (86. oldal) “A lakások 70%-a alacsony komfort fokozatú, miközben több mint egyharmaduk csak egy szobás lakás volt. Az épületek rendkívül rossz állapotban vannak, vizesednek. A terület lakócélú fejlesztésére évek óta vannak szándékok, ami a rossz állapotú lakások lebontását és új lakóépületek építését jelentené. Erre lehetőséget ad a területhez kapcsolódó közműrendszer. ” (86) “(...) javasolt a teletszerű lakókörnyezet felszámolása. ” (87)

9. Szondi telep (Miskolc északi-keleti városrészek)

“A Tiszai pályaudvar, a vasútvonal és a József Attila út közötti terület a város egyik legnagyobb kiterjedésű szegregátuma, amely évtizedek óta problémát jelent a város életében. A század elején épített alacsony minőségű, nagyoobbrészt egy szobás lakásokat tartalmazó épületek alkalmatlanok a nagyobb családok számára valamint a rendszeres életvitelre. A terület helyzetében az elmúlt években megvalósult telep- felszámolási programnak köszönhetően nagy változás állt be. A lakosság közel felére csökkent, de még így is több mint 500-an laknak a területen. ” (88. oldal) “(...) a lakóépületek háromnegyede alacsony komfortfokozatú volt. A telepen az évezredfordulón épültek olyan lakóépületek, melyek építésébe bevonták a beköltöző lakosságot. ” “(...)ez a terület a város egyik legrosszabb státuszú szegregátuma. A tartós munkanélküliség a szegregátumok között is magasnak számított.” “A területen élő viszonylag nagy számú cigány lakosok miatt az elmúlt

években különösen nagy figyelmet fordítottak integrációjukra, melynek legfontosabb területe az oktatás. A területhez közel Tanodát mőködtetnek, itt található a CKÖ irodája, számos elsősorban romák integrációjával foglalkozó civil szervezetnek van bázisa a környéken. A terület lakónépességének összetételéből a város egyik, szegregáltnak számító iskoláját, a József Attila iskolát felmenő rendszerben bezárják. “ (89. oldal)

10. Víkendtelep (Miskolc északi-keleti városrészek)

“Lélekszáma a szegregátumok között nem jelentős. A lakónépesség összetétele vegyes, a szegregátumok között is magasnak számít a gyermekkorúak és az idősek aránya. A lakónépesség iskolai végzettség alapján hasonlóan rossz arányokat mutat, mint a Bábonyibérci terület. 70% feletti a foglalkoztatott nélküli háztartások aránya, több mint 50%-os a munkanélküliség, miközben a tartós munkanélküliség fele az összehasonlításként vett területnek. “ “A lakások nagy részének komfortfokozata alacsony a kiépítetlen infrastruktúra miatt, miközben az egyszobás lakások száma kisebb, mint a telepszerű környezetben általában. “ (93. oldal) (Itt a Tervben nem találunk utalást a magántulajdonú és bérlakások arányára.)

11. Lyukóvölgy

“Lyukóvölgyre a társadalmi problémák súlyossága, egyedisége és az érintett lakosság nagy létszáma miatt önálló, részletesebb tervet dolgoztunk ki. “ “Lyukóvölgyben külterületen, zártkeretes területen és a volt bányaépület környezetében egyre növekvő számban becslések szerint mintegy 3 000 fő él nem bejelentett módon. A város népesség szempontjából legdinamikusabban növekvő területe, ahol egyre több gyerek születik.” (A Terv Lyukóvölgy kapcsán sem említi a magán- illetve önkormányzati tulajdon arányát, de utalásokból úgy tűnik, hogy a magántulajdon a jellemző.)

Az IVS-en túl támaszkodhatunk Miskolc Megyei Jogú Város Helyi Esélyegyenlőségi Programjára (2013-2018)⁵ (a továbbiakban: HEP) is. A helyzetelemzés megállapításainak összegzése című táblázatban (131. oldal) látható, hogy a romák/mélyszegénységben élők esetében az egyik beazonosított probléma az alacsony komfortfokozatú lakások magas száma. Az intézkedési területek részletes kifejtése című táblázatban, a mélyszegénységben élők/romák csoportja tekintetében a „Lakhatás megőrzése, lakásfeltételek, lakhatás minőségének javítása, krízishelyzetben igénybe vehető szolgáltatások” c. intézkedés kapcsán a 154. oldalon olvasható a feltárt problémák között: „Alacsony komfortfokozatú lakások jellemzőek, melyek számos negatív következményt hordoznak magukban a családok életvitelét illetően.”

Az IVS-ből idézett adatok, valamint a HEP fent megjelölt megállapításai, továbbá 26. oldalán a romáknak a mélyszegényeken belüli arányára vonatkozó adatok alapján megállapítható, hogy a támadott rendelkezés aránytalanul sújtja a mélyszegény lakosságon belül is a roma lakosságot, ezért álláspontunk szerint az a roma nemzetiséghez tartozókat közvetetten hátrányosan különbözteti meg.

⁵ http://www.miskolc.hu/sites/default/files/dokumentumok/csatolmanyok/hep_miskolc.pdf

Alapjogi 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).

Álláspontunk szerint az intézkedés kimondott célja, a szegénytelepek felszámolása önmagában legitim cél, amely megfelelhet a városrehabilitációs terveknek, az esélyegyenlőségi programnak és az emberi jogi elvárásoknak is. A cél elérése azonban más, a tulajdonjogot és a magánélethez való jogot mint alapjogokat nem vagy jóval szűkebb mértékben korlátozó eszközökkel is elérhető lenne, ezért a korlátozás nem tekinthető szükségesnek, így arányosnak sem. A tartózkodási hely szabad megválasztásához való jog korlátozása pedig álláspontunk szerint semmiképpen sem szükséges a megjelölt cél eléréséhez, így annak az alkotmányossági vizsgálat során szintén a szükségesség vizsgálatánál kell elbuknia.

A hátrányos megkülönböztetés tilalmához való jog korlátozása esetén, amennyiben az más alapjogokkal összefüggésben merül fel, szintén a szükségességi-arányossági tesztet alkalmazza az Alkotmánybíróság (ld. pl. 30/1997. (IV.29.) AB hat.).

Az alapjogkorlátozás szükségességének illetve arányosságának vizsgálata során álláspontunk szerint szükséges figyelembe venni, hogy bár önkormányzati lakásbérleti jogviszony esetében tipikusan mellérendelt, polgári jogi jogviszony jön létre a felek között (ld. pl. 17/1995. (III. 13.) AB hat), éppen a szociális helyzet alapján történő bérbeadás esetében e jogviszonynak közjogi aspektusai is vannak.

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. Ezt a Lakástörvény számos, a szociális alapon bérbeadott lakások bérlőit garanciálisan védő szabállyal biztosítja. A Lakástörvény szerint például szabályozni kell a helyi rendeletben az önkormányzati lakásoknak szociális helyzet alapján történő bérbeadásának feltételeit (3. § (1)). Továbbá, a határozatlan idejű bérleti szerződés felmondásának a lehetősége jóval szűkebb körű a szociális helyzet alapján bérbeadott önkormányzati lakás esetében (26. § (7)). A szociális helyzet alapján bérbeadott önkormányzati lakások esetében a helyi rendeletben meg kell állapítani a lakbértámogatás mértékét, jogosultsági feltételeit, eljárási szabályait (34. § (3)).

A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) szerint a helyi önkormányzatok kötelezően ellátandó feladatai többek között a szociális és gyermekjóléti szolgáltatások és ellátások, a lakásgazdálkodás, és a területén hajléktalanná vált személyek ellátásának és rehabilitációjának, valamint a hajléktalanná válás megelőzésének biztosítása (13. § (1) 8., 9., 10.).

Végül, a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény szerint a szociális ellátás feltételeinek biztosítása - az egyének önmagukért és családjukért, valamint a helyi közösségeknek a tagjaikért viselt felelősségén túl - az állam központi szerveinek és a helyi önkormányzatoknak a feladata (2. §). A törvény szerint továbbá a települési

önkormányzat, tekintet nélkül hatáskörére és illetékességére, köteles az arra rászorulóknak önkormányzati segítyt, étkezést, illetve szállást biztosítani, ha ennek hiánya a rászorulóknak az életét, testi épségét veszélyezteteti (7. § (1)).

A fentiekből következik, hogy a szociális helyzet alapján történő önkormányzati lakásbérbeadás nem csak lakásgazdálkodási kérdés, nem pusztán polgári jogi jogviszony, hanem a helyi önkormányzat szociális ellátási kötelezettségének részét is képező, rászorultsági alapon szociális elemekkel tűzdelt, közjogi jelleget is magán viselő jogviszony, aminek álláspontunk szerint a hátrányos megkülönböztetés szükségességének és arányosságának vizsgálatakor van relevanciája. Ez nem jelenti azt, hogy a támadott rendelkezés álláspontunk szerint a fent idézett törvényhelyekkel lenne ellentétes, hanem az, megítélésünk szerint, a már fent kifejtettek értelmében, **közvetlenül az Alaptörvényt sérti.**

A gyakorlatot is szükséges vizsgálni

A Rendelet-módosítással érintett szegregátumokat összevetve az alapjogsérelem gyanúját felvető hatósági ellenőrzések miatt a NEKI-vel közös indítványunkban megjelölt ellenőrzési helyszínnel megállapítható, hogy az átfedés jelentős, vagyis, a támadott Rendelet-módosítás jórészt ugyanazokat a területeket érinti, mint az álláspontunk szerint alapjogsértő módon végrehajtott hatósági ellenőrzések. 2. sz. mellékletként csatoljuk a Miskolc Megyei Jogú Város Közgyűlése által szintén 2014. május 8-i ülésen tárgyalta és elfogadott javaslatot a közrend, közbiztonság javítását szolgáló döntések meghozatalára vonatkozóan. A tartalmi összefoglalóból világosan kiderül, hogy az intézkedéscsomag szintén a szegénytelepeket, szegregátumokat célozza, továbbá, hogy megerősíti a MÖR-t és folytatja a hatósági ellenőrzéseket. A lakásrendelet módosításának a közbiztonsági intézkedésekkel egyidejű megvitatása a közgyűlésen tovább fokozza annak gyanúját, hogy az önkormányzati vezetés komplex szociális és egyéb intézkedések helyett politikai célú, megfélemlítő, zaklató kampányt folytat a mélyszegénységben élőkkel, a közöttük felülreprezentált romákkal szemben.

Ha összevetjük a Rendelet-módosításnak azt – az alacsony komfortfokozatú lakások bérlőire vonatkozó – feltételét, hogy Miskolcon kívül kell a térítési díjból lakóingatlan venni, a hatósági ellenőrzések miatt a NEKI-vel közösen beadott indítványunkban a hatósági ellenőrzések nem hivatalosan, de a MÖR vezetője által nyilvánosan képviselt céljával (ld. 2014. február 27-i beadványunk 5. oldala), megállapíthatjuk, hogy **mind a Rendelet támadott módosításának, mind a hatósági ellenőrzéseknek nyíltan felvállalt célja az alacsony társadalmi státuszú, mélyszegény, többnyire roma lakosság Miskolcon kívülre telepítése.** A hatósági ellenőrzések továbbra is zajlanak⁶, az Ávasról kilakoltatott családokat, akik putrikban, gyakran közterületen kényszerülnek letelepedni, illetve többnyire Lyukóvölgyben rokonoknál szállnak meg, egyszerűen „csalók”-ként emlegetik az önkormányzati tevékenységekről szóló hírek⁷.

⁶ <http://minap.hu/mivid.php?ext.a43864>

⁷ <http://www.eszakonline.hu/miskolc/56-ez-toertent/17679-koezterueletekre-koeltoeztek-a-csalo>

Helyiektől származó információink, valamint a hírek⁸ szerint a miskolci ingatlankezelő (MIK) a Számozott utcákban már számos olyan önkormányzati lakásbérlet, akiknek hamarosan lejár a határozott idejű bérleti szerződése, tájékoztatott arról, hogy a lakásbérleti szerződéseket nem fogják meghosszabbítani, azokban az esetekben sem, amikor nincs annak a Rendelet szerint kizáró feltétele (pl. nincs közműtartozás). Ezzel a MIK kényszerhelyzetet teremt, hiszen akinek megszűnik az érvényes szerződése, az jogcím nélkülivé válik. Ebben a kényszerhelyzetben könnyen "zsarolhatóvá" válnak az érintett családok: vagy elfogadják a 2 milliós térítési díjat, és keresnek maguknak házat Miskolc határain kívül, vagy nem kapnak semmit.

A szegénytelepek felszámolásának a Rendelet-módosításban valamint a határozott idejű szerződések meg nem hosszabbításában kirajzolódni látszó gyakorlata – az eddigi információk alapján – éles ellentétben látszik lenni a Helyi Esélyegyenlőségi Programnak a lakhatással kapcsolatosan vállalt intézkedéseivel, miközben az Ebktv. 31. § (6) szerint az önkormányzat az államháztartás alrendszereiből, az európai uniós forrásokból, illetve a nemzetközi megállapodás alapján finanszírozott egyéb programokból származó, egyedi döntés alapján nyújtott, pályázati úton odaítélt támogatásban csak akkor részesülhet, ha Helyi Esélyegyenlőségi Programmal rendelkezik.

Fentiek miatt **indítványozzuk**, hogy a T. Biztos Úr az utólagos normakontroll kezdeményezésén túl a hatósági ellenőrzések kapcsán hivatalból indult átfogó vizsgálatát terjessze ki az önkormányzati lakástulajdont kezelő MIK gyakorlatának vizsgálatára, továbbá annak vizsgálatára, hogy a Helyi Esélyegyenlőségi Program megvalósítása vagy annak elmaradása nem okoz-e alapjogi visszásságot. A vizsgálat során megítélésünk szerint különös figyelmet kell fordítani az önkormányzatnak a nemzetközi emberi jogi kötelezettségeiből is fakadó lakhatási ellátási kötelezettségére (ld. pl. az EJEB Yordanova és mások kontra Bulgária ügyben hozott ítéletét⁹) és a gyermekvédelmi kötelezettségekre.

Budapest, 2014. június 16.

Tisztelettel:

dr. Kapronczay Stefánia
Társaság a Szabadságjogokért
ügyvezető igazgató

Mellékletek:

1. sz.: Javaslat a lakások bérletéről szóló 25/2006. (VII.12.) önkormányzati rendelet módosítására
2. sz.: Javaslat Miskolc város közigazgatási területén közrend, közbiztonság javítását szolgáló döntések meghozatalára

⁸ Id. pl. itt: <http://www.boon.hu/miskolc/nem-csak-ketmilliokkal-szamoljak-fel-a-telepet/2568716>

⁹ [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{"fulltext":\["yordanova"\],"itemid":\["001-110449"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{)

