

# I

## A KISEBBSÉGI OMBUDSMAN MEGÁLLAPÍTÁSAI A ZÁMOLYI HAJLÉKTALANNÁ VÁLT ROMA CSALÁDOK ÜGYÉBEN

### I. AZ OMBUDSMANI VIZSGÁLAT MEGINDÍTÁSA

A Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal elnöke 1998. április 30-án beadvánnyal fordult a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosához az otthon nélkül maradt, és Zámoly község művelődési házában elhelyezett roma családok lakhatási problémájával kapcsolatban.

A megkeresésben vázoltak, illetőleg a sajtóból ismert információk alapján azt lehetett tudni, hogy hét, Zámolyon lakó cigány család otthona olyan súlyos mértékben megrongálódott, hogy ideiglenes elhelyezésük vált szükségessé, amelyet a községi önkormányzat a helyi művelődési ház színháztermének a rendelkezésre bocsátásával oldott meg.

A művelődési házban lakók azonban nem fizették ki az általuk elhasznált gáz- és villamosenergia után felszámított közüzemi díjakat, ezért a polgármester intézkedett a szolgáltatások kikapcsolására és önkormányzati döntés született arról, hogy legkésőbb 1998. július 31-ig a roma családoknak – elhelyezési igény nélkül – el kell hagyniuk a részükre átmeneti hajlékot jelentő épületet.

A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok parlamenti biztosa az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (a továbbiakban: Obtv.) 17. §-ának (1) bekezdése alapján vizsgálatot indított.

A vizsgálat célja annak a megállapítása volt, hogy az önkormányzat, illetve az annak hatáskörében eljáró polgármester intézkedései, valamint a lefolytatott hatósági eljárások megfeleltek-e a hatályos alkotmányos és egyéb jogszabályi követelményeknek.

A vizsgálat ezenkívül célul tűzte ki annak a megállapítását is, hogy kit, kiket terhel a családok végleges elhelyezéséért felelősség.

Az országgyűlési biztosi vizsgálat során helyszíni szemlék és meghallgatások (konzultációk) formájá-

ban megkerestük az önkormányzat képviselőit, valamint felvettük a kapcsolatot az ügyben eljáró állami szervekkel, és a kisebbségi biztos megállapításait a közvetlenül beszerzett információk, illetve a megkeresett hatóságok állásfoglalásainak figyelembevételével tette meg.

### II. A VIZSGÁLAT FŐ SZEMPONTJAI

1. Az országgyűlési biztosi vizsgálat elsődleges feladata annak a megállapítása volt, hogy milyen jogcímen laktak az ügyben érintett roma családok az 1997 őszén elbontott épületekben.

A lakáshasználati jog terjedelmének, körülményeinek a feltárása érdekében szükség volt a tulajdonviszonyok pontos megállapítására, az ingatlanok tényleges és földhivatali állapotának tisztázására is.

Tekintettel arra, hogy az épületek az önkormányzat, illetőleg az annak nevében eljáró polgármester intézkedése következtében lebontásra kerültek (megsemmisültek), vizsgálni kellett az ehhez az állapothoz vezető cselekmények jogszerűségét, különös tekintettel az azt lehetővé tévő építésügyi hatósági eljárás szabályosságára.

2. Az ombudsmeni vizsgálat kereste a választ arra a kérdésre is, hogy az önkormányzatot az ügyben milyen kötelezettségek terhelték, illetőleg terhelik a hajléktalanná vált roma családok ideiglenes, illetve végleges jelleggel történő elhelyezése tekintetében, s e körben meg kellett vizsgálni, hogy a lakhatás biztosítása terén hogyan oszlik meg az állam központi és helyi szerveinek, az önkormányzatnak, valamint az érintett állampolgároknak a felelőssége.

3. Az ügygel kapcsolatosan felmerülő valamennyi kérdés tisztázása során természetesen vizsgálni kellett azt, hogy a hajléktalanná vált állampolgárok származása, vagyoni helyzete – vagy valamely más, diszkrimináció alapjául szolgáló tényező – és az

ügyekben tett hatósági intézkedések között kimutatható-e közvetlen összefüggés, illetve az egyes intézkedéseket motiválhatta-e a hátrányos megkülönböztetés szándéka.

### III.

#### A TÖRTÉNETI TÉNYÁLLÁS

##### 1. Az esemény és az elsődleges intézkedések

Zámoly Község polgármesterét, Horváth Jánost 1997. október 31-én reggel, (szombati napon) felkereste a helyi lakosok – zömmel asszonyokból és gyermekekből álló – mintegy 10-15 fős csoportja – és tudomására hozták, hogy a Belmajorban lévő házuk teteje, amelyben addig laktak, a hajnali órákban összedőlt (beszakadt), ami miatt otthonukat és a környező épületrészeket elhagyták. Az érintett családok – a polgármester elmondása szerint – előadták, hogy az általuk életveszélyesnek tartott épületekbe nem akarnak visszaköltözni; kérték, sőt követelték, hogy az önkormányzat biztosítson részükre elhelyezést.

(A szükséglakást kérők – valamennyien zámolyi állandó lakosok – azt állították, illetve állítják, hogy az egyébként elhanyagolt állapotban lévő lakóházukat az előző éjszakai vihar rongálta meg, míg a polgármester azt feltételezi, hogy a tető beszakadására – végső soron – azért került sor, mert a földém fa anyagú tartószerkezetét a lakók eltűzelték.)

A község polgármestere – testületi ülés összehívása, tehát önkormányzati döntés nélkül – saját hatáskörében a fedél nélkül maradt családok rendelkezésére bocsátotta a falu művelődési házát. A polgármesternek ezt az intézkedését később az önkormányzat 99/1997. (XI. 4.) sz. határozatával jóváhagyta, különös figyelemmel arra, hogy a lakások és helyiségek bérletéről, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Lt.) 23. § (4) bekezdése úgy rendelkezik, hogy: „*Ha a lakás elemi csapás vagy más ok következtében megsemmisült, illetőleg az építészeti hatóság életveszély miatt annak kiürítését rendelte el és a bérlő (használó) elhelyezéséről maga vagy a lakással rendelkező szerv nem tud gondoskodni, az ideiglenes elhelyezés az említett lakás fekvése szerint illetékes települési...önkormányzat feladata.*”

Az 1997. november 2-án kezdődő hét folyamán és az azt követő héten a község polgármestere intézkedésére a művelődési házban elhelyezett családok által addig lakott belmajori épületeket lebontották. (...)

### VI.

#### A HAJLÉKTALANNA VÁLT ROMA CSALÁDOK ELHELYEZÉSÉRE TETT KÍSÉRLETEK, SEGÍTŐ ÉS GÁTLO TÉNYEZŐK

A hét zámolyi roma család – 14 felnőtt és 17 gyermek – lakhatási problémája, illetve az ezzel összefüggő különböző megoldást kereső, segítséget felajánló, illetve a támogatást elutasító nyilatkozatok az írott és elektronikus sajtó jóvoltából országosan ismertté váltak.

A jelen vizsgálati dokumentum keretei között nem vállalkozhatunk arra, hogy ezeket részletesen bemutassuk, azonban szükségesnek tűnik vázlatosan áttekinteni – egyébként a szándékokat, cselekvési irányokat is jelző – főbb álláspontokat.

##### 1. Az önkormányzat, illetve az annak képviseletében fellépő polgármester intézkedései

Horváth János zámolyi polgármester a vele folytatott személyes megbeszélések, de a sajtószervek előtt tett nyilatkozatai során is következetesen annak a véleményének adott hangot, hogy a községi művelődési házban ideiglenes jelleggel elszállásolt roma családok maguk kötelesek gondoskodni elhelyezésükről, az önkormányzatot e vonatkozásban semmiféle kötelezettség nem terheli. A jelenlegi állapot bekövetkezésének okaival kapcsolatban pedig az érintettek „önhibájára” hivatkozott, ugyanis szerinte az épület megromlását nem természeti esemény – nem elemi csapás –, hanem az ottlakók hanyag és felelőtlen viselkedése (karbantartás mellőzése, szándékos rongálás) okozta.

A polgármester elmondta azt is, hogy új lakóház építésére alkalmas építési telket az önkormányzat nem tud biztosítani, mert nincs erre a célra használható, önkormányzati tulajdonban álló, kiadható bérlakás, illetve eladó (!) földterület Zámolyon.<sup>1</sup>

A község vezetőjével folytatott megbeszélés során és a nyilvánosság előtt is elhangzott<sup>2</sup> nyilatkozatok egyértelművé tették, hogy az önkormányzat akkor se biztosítana építkezés céljára telket a roma családoknak, ha lennének ilyenek, mert – a polgármester szerint – „ez olyan felelősséget és terheket róna az önkormányzatra, amelyet nem képesek vállalni.”

Az építkezéshez szükséges segítség megtagadásának indokolásaképpen még a következő „érvek” hangzottak el:

– az önkormányzat költségvetését jelentős mértékben megterheltek már eddig is az ott lakó, többgyermekes, zömmel munkanélküli, rendszeres jövede-

lemmel nem rendelkező – tehát a gyermekvédelmi támogatás folyósítása mellett szociális segélyekre is rászoruló – cigány családok, tehát a községnek előnye származna abból, ha – a helyben való lakhatás lehetetlensége miatt – „önként” távoznának;

– ha az érintetteknek sikerülne – akár az önkormányzat támogatása nélkül is – Zámolyon építkezni, ennek tényét természetesen elfogadnák, de nem tartanák kívánatosnak, hogy a megye vagy az ország más vidékeiről odaköltöző és a községben esetleg letelepedő rokonok növeljék a helyi lakosság hátrányos helyzetű rétegének számát, hisz ez további terheket jelentene az önkormányzat számára;

– a romák számára Zámolyon nincs megfelelő munkalehetőség, a Székesfehérváron történő munkavállalás (az ingázás) pedig azért nem lehetséges, mert a több mint 10 000 Ft-os útiköltség miatt az nem lenne kifizetődő, tehát a tartósan jövedelemnélkülinek számító, a közüzemi díjak megfizetésére sem mindig képes lakossági csoportok „megtartása” ellentétes a község érdekeivel;

– a helyi lakosság többsége ellenérzésekkel viseltetik a roma családokkal szemben, különösen azért, mert elhelyezésük a községnek többletkiadásokat jelentett és a művelődési ház, illetve a községi könyvtár rendeltetésszerű használatát is lehetetlenné tették.

Összegezve a fenti megállapításokat, az állapítható meg, hogy az önkormányzat következetesen megpróbálta kifejezésre juttatni anyagi érdekeit, és az ügyel kapcsolatban felmerült, kétségtelen többletköltségei behajtását kívánta elérni a fentiekben már idézett, 36/1998. (I. 29.) számú, illetve 78/1998. (III. 26.) számú határozataival, amelyekben egyrészt a közüzemi díjak megfizetését írta elő és a teljesítés elmaradása esetére kilátásba helyezte – majd 1998. április elején meg is tette a gázellátási, valamint 1998. április 30-ától 1998. május 14-éig a villanyellátási –szolgáltatások szüneteltetését, illetőleg olyan döntést hozott, hogy a polgármester az ideiglenes elhelyezésből fakadó állagromlás megszüntetésének költségeit a központi költségvetésből igényelje meg.

Ezzel kapcsolatban megjegyzést érdemel, hogy mind a polgármester, mind a település jegyzője elismerte, hogy „*a ház belső állaga... – a cigányok fegyelmezett magatartása miatt – jelentősen nem romlott, de várhatóan teljes felújításra fog szorulni...*”<sup>23</sup>, tehát tényként állapítható meg, hogy a cigány családokat nem egy felújított, hanem egy relatíve „elhasználódott”, eleve felújításra szoruló épületben helyezték el, azonban az amúgy is szükséges renoválás költségeit – a szükség-elhelyezés apropóján – központi támogatásból óhajták fedezni.

## 2. Az egyes állami, önkormányzati és „civilszervezetek” közreműködése, valamint az általuk felajánlott segítség

A Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal (NEKH) vezetője, munkatársai, széles körű egyeztetést folytattak az Országos Cigány Kisebbségi Önkormányzat elnökével, tagjaival, illetve a válságkezelést és általában a hasonló problémák megoldását vállaló szervezetek képviselőivel.

Az ügyben vizsgálatot folytatott – a NEKH felkérésére – a Fejér Megyei Közigazgatási Hivatal is, melynek vezetője arról adott tájékoztatást, hogy személy szerint ő, illetve a Fejér Megyei Közgyűlés illetékese, egyaránt felhívták Zámoly község polgármesterének figyelmét arra, hogy a roma családok lakhatási problémájának végleges megoldása érdekében igényelheti a Fejér Megyei Területfejlesztési Tanács támogatását.

A helyi önkormányzatok címzett és céltámogatásáról szóló 9/1998 (I. 23.) Korm. rendelet több vonatkozásban, illetve több célra is lehetővé teszi az önkormányzatok képviselő-testületei részére, hogy pályázatot nyújtsanak be azoknak a beruházásoknak a támogatása érdekében, amelyeket saját erejükből nem képesek megvalósítani. E körben külön kiemelés érdemel, hogy a jogszabály kifejezetten lehetővé teszi azt, hogy káresemények, „*vis maior* helyzetek” következményeinek a felszámolása érdekében valamely önkormányzat támogatási kérelemmel forduljon az illetékes területfejlesztési tanácshoz.

A Zámoly községben történtek kimerítik a „*vis maior*”, illetve a „szükséghelyzet” fogalmát és kétségtelen tény az is, hogy a bekövetkezett kár felszámolására lehetőség nyílt volna olyan módon sort keríteni, hogy egyrészt megoldást nyerjen a roma családok lakásproblémája, másrészt ne következzen be az a jogsértő állapot, amelyet a művelődési ház alapfunkciójától eltérő – és immár tartósan nevezhető – használata idézett elő.

Horváth János polgármester a lehetőség konkrét felkínálása ellenére, kategorikusan elzárkózott minden olyan támogatási forma igénylése elől, amely a község kifejezett anyagi érdekei érvényesítése mellett a roma családok problémáját is orvosolta volna. A pályázati kérelmek benyújtásától – képviselő-testületi jegyzőkönyvekben is rögzítettek szerint – azért zárkóztak el, mert az önkormányzat nem rendelkezett a tagjai által szükségesnek tartott „önerővel”.

Ezzel kapcsolatban alapvetően két dolgot kell megemlítenünk. Az egyik az, hogy a hivatkozott kormányrendelet nem írja elő kogens módon, tehát minden káresemény (*vis maior*) következményeinek a felszámolásához igényelt támogatás esetében azt, hogy a támogatásért folyamodó önkormányzatnak sa-

ját erővel is kellene rendelkeznie, a másik figyelemre méltó körülmény pedig az jelenti, hogy egy benyújtott pályázat kedvező elbírálását – a jogszabály 2. § (2) bekezdése szerinti „rangsort” – befolyásoló „saját erő” biztosítása is lehetséges lett volna. Ugyanis már az ügy viszonylag korai szakaszában több roma érdekképviselői szervezet, így többek között a Fejér megyei Cigányszövetség, illetve a Roma Polgárjogi Alapítvány is jelezte, hogy az érintett cigány családoknak otthont teremtő beruházás költségeinek mintegy 30 százalékát hajlandók vállalni oly módon, hogy az ennek megfelelő pénzüsszeget biztosítják az önkormányzat részére, átvállalva ezzel a támogatási kérelem benyújtásában szerepeltetett „önrészt”. Természetesen e juttatás alapfeltétele az lett volna, hogy az önkormányzat valóban nyújtsa be a területfejlesztési tanácshoz pályázati kérelmét, azonban erre – mint fentebb már utaltunk rá – mind a mai napig nem került sor.

A község vezetője, Horváth János tárgyalásokat folytatott az Országos Cigány Kisebbségi Önkormányzat elnökével is, aki a Magyar Televízió Aktuális című, 1998. augusztus 4-én sugárzott műsorában arról tájékoztatta a közvéleményt, hogy – a polgármester szóbeli ígérete alapján – az önkormányzat rendelkezésére bocsátott félmillió forintot, abból a célból, hogy a testület által kilakoltatásra „ítélt” roma családok részére – helyben – megfelelő építési telket vásároljanak. Önkormányzati tulajdonú ingatlan értékesítésétől a polgármester arra való hivatkozással zárkózott el, hogy „jelenleg nincs *eladó* telek” Zámolyon, illetve ehhez szükségesnek tartotta hozzáfűzni azt is, hogy az „esetleges későbbi ingatlan-értékesítések során ők szeretnék kiválasztani a vevő személyét.”<sup>4</sup>

Horváth János egyértelműsítette azt is, hogy a zámolyi romák lakáshoz juttatását ugyan Fejér megyében, de csak más településen tartja elképzelhetőnek. (E vonatkozásban elmondta, hogy már tárgyalt olyan építési vállalkozóval, aki kész lenne egy megfelelő lakóház felépítésére, azonban a helyszínt, a vállalkozó személyét és a tervezett építkezés paramétereit arra hivatkozással „tartotta titokban”, hogy a titoktartást az építőipari szakember közreműködése feltételeként kötötte ki.)

Összegezve a fentieket, megállapítható, hogy a zámolyi művelődési ház színháztermében elhelyezett cigány származású felnőttek és gyermekek lakhatási

lehetőségének végleges megoldása az önkormányzat és az annak képviselőjében eljáró polgármester – *egyoldalú, rugalmatlan és a valódi segítőkézséget nélkülöző – magatartása miatt, alkotmányos visszásságot előidéző módon hiúsult meg.*

### 3. A zámolyi roma családok elköltözését gátló tényezők, a távozás potenciális veszélyei

Mint az a jelen vizsgálati dokumentum keretei között már kifejtésre került, a települési önkormányzatnak valós anyagi érdekei fűződnek ahhoz, hogy a művelődési ház jelenlegi lakói ne csak a művelődési házat, hanem a községet is elhagyják, hiszen nem kétséges, hogy az önkormányzat költségvetése ilyen módon jelentős teherterheléstől szabadulna meg.

Ahhoz sem fér kétség ugyanakkor, hogy az érintetteknek valahol lakniuk kell, és a kötelező gyermekvédelmi alapellátásból, valamint az alapvetően rossz szociális helyzetből fakadó, különböző juttatásokra, segélyekre való igényük más településeken sem szűnne meg, azaz a roma családok bármely leendő lakóhelye szerinti önkormányzat terhei értelemszerűen növekednének.

Okkal lehet tartani tehát attól – és ezt a székesfehérvári, volt Rádió utca 11. szám alatti épület lakói megkísérelt kiköltöztetésének a tapasztalatai is meggyőző erővel bizonyítják –, hogy nem feltétlenül lenne kellő „befogadókészség” más települések részéről, sőt esetleg tiltakozó demonstrációk („élőláncok”) szervezése sem zárható ki.

Egyet kell tehát értenünk az ügyben véleményt nyilvánító – és az érintettek aggodalmát is alapvetően tükröző – azon cigány érdekképviselői szervek, illetve a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal vezetői, munkatársai által megfogalmazott állásfoglalással, hogy *a zámolyi roma családok lakhatását helyben kell megoldani*, és – a kockázati tényezőkön túl – alapvetően jogszabálysértő lenne távozásuknak nemcsak közvetlen, de indirekt formában történő kikényszerítése is.

A roma családok Zámolyon történő végleges elhelyezése mellett felhozható érvek közül kettőt szeretnénk kiemelni:

– az érintettek *valamennyien zámolyi állandó lakosok*, annak ellenére, hogy bejelentett lakcímük a belmajori lakások megsemmisítése folytán nyilvánvalóan korrekciót igényel;

– korábban *érvényes jogcímen*, szívességi lakáshasználóként laktak a lebontott ingatlanokban, és használati joguk pusztán a művelődési házban való ideiglenes elhelyezés érdekében történt eltávozásukkal nem szűnt meg, hanem a Ptk. 165. §-a szerinti használati jogukat ténylegesen az építmények – jogszabálysértő és számukra egyértelműen kárt okozó – megsemmisítése folytán veszítették el.

## VII. A PANASZÜGY VIZSGÁLATA SZEMPONTJÁBÓL RELEVÁNS ALKOTMÁNYOS JOGOK, KÜLÖNÖS TEKINTETTEL A „LAKHATÁS” JOGÁRA

Az Alkotmány 13. §-ának (1) bekezdése szerint „*a Magyar Köztársaság biztosítja a tulajdonhoz való jogot.*”

Az Alkotmány 70/E. §-ának (1) bekezdése szerint „*a Magyar Köztársaság állampolgárainak joguk van a szociális biztonsághoz; öregség, betegség, rokkantság, özvegyiség, árvaság és önhibájukon kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén a megélhetésükhöz szükséges ellátásra jogosultak.*”

Az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése szerint „*a Magyar Köztársaság biztosítja a területén tartózkodó minden személy számára az emberi, illetve az állampolgári jogokat, bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül.*” Ugyancsak a 70/A. § (2) bekezdése szerint „*az embereknek az (1) bekezdés szerinti bármely hátrányos megkülönböztetését a törvény szigorúan bünteti.*”

Az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya kihirdetéséről szóló 1976. évi 9. törvényerejű rendelet III. Része 11. Cikkének 1. pontja szerint „*az Egyezségokmányban részes államok elismerik mindenkinek a jogát önmaga és családja megfelelő életszínvonalára, ideértve a kellő táplálkozást, ruházkodást és lakást, valamint az életkörülmények állandó javulását.*”

Az Alkotmánybíróság 64/1993. (XII. 22.) AB határozatában az önkormányzatok tulajdonával összefüggésben megállapította, hogy „*a lakás különleges helyet foglal el a tulajdon tárgyainak sorában, mert az emberek legegységesebb életfeltételének, a hajléknak a biztosítását szolgálja.*” Az Alkotmánybíróság a lakáskérdés szabályozását szociális kérdésként értelmezte, konkrét összefüggést teremtve ezáltal az egyaránt az alkotmányban biztosított, a tulajdonhoz, valamint a szociális biztonsághoz fűződő alapjog között.

(Az állam központi szerveinek lakásüggyel kapcsolatos felelősségét – többek között – a lakásgazdálkodás átalakításával összefüggő kormányzati feladatokról szóló 1038/1993. (V. 21.), valamint a lakásügyi igazgatás egységes kormányzati irányításáról és a lakáspolitikai koncepció kidolgozásának követelményeiről szóló 1081/1995. (VIII. 31.) Korm. határozatok is elismerik.)

A lakhatás biztosítására vonatkozó kötelezettség nemcsak az állami, önkormányzati tulajdonban álló lakások esetében terheli az érintett állami szerveket, hanem a magántulajdonú lakásokkal kapcsolatban is vannak olyan feladataik, amelyeket a lakásgazdálkodással kapcsolatban el kell látniuk. A jogtárgy különleges természetéből adódóan ugyanis ezek a kötelezettségek nemcsak a tulajdonost, hanem a közhatalom letéteményesét, gyakorlóját is érintik.

Az Alkotmánybíróság ilyen értelmű állásfoglalása a konkrét panaszügyben is megfelelő orientációt nyújt, hiszen nem kétséges, hogy az Lt. előírásai az önkormányzatokra nem egyszerűen csak mint tulajdonosokra, hanem egyúttal mint közhatalmi szervezetekre is vonatkoznak, amelyek számára az Lt. kötelező feladat- és hatáskört állapít meg. (Ilyen feladata például az önkormányzatnak az Lt. 23. § (4) bekezdése által meghatározott, jelen ügyben is alkalmazott, ideiglenes elhelyezés kötelezettsége.)

Az Alkotmánybíróság 32/1998. (VI. 25.) AB határozatában megállapította, hogy „*az alkotmány 70/E. §-ában meghatározott szociális biztonsághoz való jog a szociális ellátások összessége által nyújtandó olyan megélhetési minimum állami biztosítást tartalmazza, amely elengedhetetlen az emberi méltósághoz való jog megvalósulásához.*”

A lakások vonatkozásában az állam felelősségének meghatározott területét a szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (Szocvtv.) szabályozza, ide sorolható például a lakásfenntartási támogatás vagy az átmeneti elhelyezést nyújtó intézményeknek a bevezetése.

Megállapítható tehát, hogy a lakásokkal kapcsolatos állami (önkormányzati) felelősségnek konkrét alkotmányossági konzekvenciái vannak, tehát az állam központi és helyi szerveinek mind a jogalkotás, mind pedig a jogalkalmazás területén vannak olyan feladatai, amelyeket a lakásüggyel kapcsolatban általában el kell látnia.

Ezek a feladatok különböző mértékben és minőségben terhelik az államot, attól függően, hogy köztulajdonban vagy magántulajdonban lévő lakásokról van-e szó, illetve nem hagyható figyelmen kívül az sem, hogy a lakók (vagy éppen hajléktalanná vált személyek) milyen szociális helyzetben vannak. A lakás mint a tulajdonjog speciális tárgya vonatkozásában az

állam közhatalmi jogállásából származó felelősségének terjedelme, tekintettel a lakástulajdon szociális kötöttségére, elsősorban az állampolgárok szociális (anyagi) helyzetétől függ.

Az Alkotmánybíróság 32/1998. (VI. 25.) AB határozatában vázolt okfejtés, illetőleg az 1976. évi 9. törvényerejű rendelettel kihirdetett nemzetközi jogi norma értelmében az emberi méltósághoz való jog érvényesüléséhez hozzátartozik a megfelelő életszínvonal, amelyhez a táplálkozás, a ruházkodás és a valahol való lakás mellett az életkörülmények állandó javulására való igény is.

Ez természetesen mást jelent egy szociális szempontból rászorult és egy kedvező társadalmi pozícióban lévő állampolgár esetében. Mindenkinek magának kell gondoskodnia saját ellátásáról, aki azonban erre valamilyen okból nem képes, az államnak kötelessége biztosítani megfelelő ellátását.

A „valahol való lakás” részben objektív körülményektől, pontosabban a személyek lehetőségeitől, anyagi helyzetétől függ. Az alkotmány ugyan elvi éllel deklarálja, hogy „mindenkit, aki törvényesen tartózkodik Magyarország területén – törvényben meghatározott esetek kivételével –, megillet a szabad mozgás és a tartózkodási hely szabad megválasztásának joga, beleértve a lakóhely vagy az ország elhagyásához való jogot is”, azonban ez nem jelenti azt, hogy a lakhatás helyszínének, körülményeinek megválasztása pusztán az egyes jogalanyok autonóm döntésétől függene. Azonban a lakóhely szabad megválasztásának jogába álláspontunk szerint beletartozik az, hogy senkit se kényszeríthessenek – különösen nem kiszolgáltatott helyzetét kihasználva – arra, hogy megszokott környezetét, életterét elhagyja, gyermekeit másik, idegen iskolába írassa, illetve vállalja a költözéssel járó kockázatokat. (Pld. esetleges rosszabb infrastruktúra, egészségtelegebb környezet, ellenséges fogadtatás stb.) Összefoglalva ezt a gondolatsort, a lakóhely-változtatás semmiféleképpen nem lehet külső, és főleg nem az állam vagy az önkormányzatok részéről tanúsított kényszer eredménye, hanem csakis az egyén erre vonatkozó döntésén, szabad akaratán alapulhat.

A lakás fenntartása és állagának megővése általában a tulajdonos (használó) kötelezettsége. A fenntartáshoz ugyanúgy hozzátartozik a kisebb és nagyobb munkálatok elvégzésének kötelezettsége, mint a lakás elpusztulásának megakadályozása. A lakástulajdonnal kapcsolatban viszont – annak szociális kötöttsége, speciális funkciója miatt – az államot mint közhatalmat is felelősség terheli. Az államnak az építési igazgatási, illetve felügyeleti hatósági eljárás keretében rendszeresen vizsgálnia kell, hogy a tulajdonos a lakásával szociális funkciójának, rendeltetésének megfelelően gazdálkodik-e.

A lakásoknak lakhatásra való alkalmasságának kérdésében az építési hatóságnak a lakás építésekor, használatbavételekor és használata során jól körülhatárolható feladatai vannak és konkrét kötelezettsége áll fenn, ami azt jelenti, hogy lakásával a tulajdonos, a bérlő vagy szívességi lakáshasználó is csak meghatározott – esetenként az építési hatóság által kijelölt – korlátok között rendelkezhet. A hatóság felelőssége elsősorban a nem kívánatos körülmények – például az életveszélyes állapot, lakhatásra egyéb okból való alkalmatlanság stb. – bekövetkezésének a megakadályozásáért, megelőzéséért áll fenn.

A lakhatás lehetőségének akár a tulajdonos (bérlő, szívességi lakáshasználó) személyében bekövetkezett változás, akár más, *kifejezetten önhibának* nem minősülő okból történő megszűnése – mivel a lakhatás a szociális biztonság alapfeltétele – megalapozza az állam intézkedési kötelezettségét.

Hajléktalanná válás esetén, amennyiben az állampolgár, illetve családja rászorulttá válik, és önmaga lakhatásának biztosításáról gondoskodni nem tud, az államnak kötelezettsége ideiglenes jelleggel elhelyezéséről gondoskodni. Az ideiglenes elhelyezés tartalma esetről esetre változhat, mást jelent egy egész települést érintő természeti csapás esetén, és mást jelent csak egy családot érintő vis maior esemény (pld. viharkár, tűzeset stb.) bekövetkeztekor. Az ideiglenes elhelyezés ugyanis az esetek egy részében olyan terheket ró a társadalomra, amelyeket adott esetben egy település önmaga nem tud viselni, tehát megalapozottan tarthat igényt központi állami támogatásra.

Megállapítható tehát, hogy az otthon nélkül maradt családok elhelyezésének kérdésében általában – és a konkrét zámolyi esetben is – megoszlik a felelősség: amennyiben az állampolgár saját erejéből nem képes saját maga ellátására, az államnak a szükséges mértékig gondoskodnia kell róla. Ebben a vonatkozásban elsősorban a települési önkormányzat az elsődleges felelősség, amennyiben viszont az önkormányzat nem képes viselni az ideiglenes elhelyezés költségeit vagy az aránytalanul nagy terhet jelent, a központi államhatalomnak is hozzá kell járulnia.

A Zámolyban lakás nélkül maradt családok esetében pontosan ez a helyzet: az önkormányzat kétségtelenül fennálló felelőssége mellett, a rászorultak maguk is kötelesek viselni ideiglenes elhelyezésük terheit, illetve aktívan közreműködni lakástügyük végleges megoldása érdekében.

Az állam intézkedési kötelezettsége másképpen érvényesül viszont az otthon nélkül maradt állampolgárok végleges elhelyezésének esetében. A végleges elhelyezés egész terhét csak egészen kivételes helyzetben – pld. valamely állami, önkormányzati szerv

szándékos károkozása vagy súlyos gondatlansága esetén, osztott felelősség hiányában – lehet az államra hárítani, de „főszabályként” a közösen vállalt teherviselés modelljét lehetne tipikusként említeni.

Ugyanakkor elmondhatjuk, hogy általában nem lehet kizárólag a rászoruló állampolgárookra sem terhelni lakhatási problémájuk megoldását, hiszen legtöbbször az otthon nélkül maradt családok végleges elhelyezésének kötelezettsége megoszlik az állam központi és helyi szervei, valamint az érintettek között.

Az állam szerepvállalás konkrét mértéke mindig függ az állam mindenkor teljesítőképességétől, de *valamilyen mértékben szerepet kell vállalnia az otthon nélkül maradt állampolgárok lakhatási problémáinak rendezésében.*

## VIII.

### A ZÁMOLYI ROMA ÉS A GYERMEKJOGOK HELYZETE A GYERMEKJOGOK TÜKRÉBEN

Az utóbbi időben jelentősen megnövekedett a kisebbségi jogok parlamenti biztosához benyújtott olyan beadványok száma, amelyekben azt kifogásolják, hogy őket a különböző hatóságok, illetve ezek szervei jótalanul „lakoltatják ki” az általuk valamely jogcímen vagy éppen jogcím nélkül lakott ingatlanból.

A zámolyi ügyben ennek a problémának a súlyosságát és bonyolultságát fokozza, hogy többgyermekes családokról van szó, ahol a szülők részben munkanélküliek, rendkívül rossz szociális körülmények között élnek, a szó szoros értelmében nincs hová költözniük, és a lakáshoz jutás lehetőségének hiányában reálisan fennáll a hajléktalanná válás veszélye.

A elmúlt évben hatályba lépett, a gyermekek jogairól és a gyámügyi igazgatásról szóló, 1997. évi XXXI. törvény (Gyertv.) egyes rendelkezései – a lakhatás biztosítása szempontjából – további aggályokat, jogértelmezési nehézségeket vetnek fel. A törvény 7. § (1) bekezdése deklarálja, hogy *„a gyermek szüleitől vagy más hozzátartozóitól csak saját érdekében, törvényben meghatározott esetekben és módon választható el. A gyermeket kizárólag anyagi okból fennálló veszélyeztettség miatt nem szabad családjától elválasztani.”*

A jogszabály 77. § (1) bekezdése viszont úgy rendelkezik, hogy *„a gyámhivatal a gyermeket átmeneti nevelésbe veszi...ha a gyermek megfelelő gondozása a családján belül nem biztosítható. Az átmeneti nevelésbe vétellel egyidejűleg a gyámhivatal a gyermeket nevelőszülőnél vagy – ha ez nem lehetséges – gyermekotthonban, illetve más bentlakásos intézményben helyezi el.”*

A konkrét helyzetben tehát még egy teljesen törvényes „kilakoltatásnak” is olyan közvetlen és „auto-

matikus” jogkövetkezményei lehetnek, mint a gyermekek elszakítása szüleiktől, hisz nem kétséges, hogy a szülők – anyagi feltételek híján – nem tudnak eleget tenni a lakhatás biztosítására vonatkozó kötelezettségüknek.

Összefoglalva ezt a gondolatot, arra a következtetésre kell jutnunk, hogy a zámolyi többgyermekes roma családok – az elhelyezésükről való gondoskodás nélkül történő – kiköltöztetése az általuk immár jogcím nélkül lakott művelődési házból, mindenképpen megsérti a Gyertv.-ben deklarált, családban való nevelkedéshez fűződő, a gyermekeket megillető alapjogot.

Ezzel összefüggésben nem érdektelen rámutatni arra sem, hogy ebben az esetben túl azon, hogy a művelődési ház kiürítése – a gyermekjogok potenciális veszélyeztetése miatt – már önmagában alkotmányos visszásságot idézne elő, a helyi gyámhatóságnak kellene gondoskodnia az ilyen esetekben szükséges, elsődleges gyermekvédelmi intézkedések foganatosításáról is.

## IX.

### KÖVETKEZTETÉSEK, MEGÁLLAPÍTÁSOK

*1. Az Alkotmány 54., 58., és 70/E. §-aiban deklarált, a szociális biztonsághoz, az emberi méltósághoz és a lakóhely szabad megválasztásához fűződő alapjogok sérelme*

Zámoly község önkormányzata, bár formálisan eleget tett a lakások és helyiségek bérletéről, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény (Lt.) 23. § (4) bekezdésében foglalt kötelezettségének, tehát gondoskodott hét roma család *ideiglenes elhelyezéséről*, nem tette meg a tőle elvárható – és anyagi-költségvetési eszközök hiányával sem indokolható – intézkedéseket a végleges vagy tartós lakhatási lehetőségük megteremtése érdekében.

Az első fokú építésügyi hatósági jogkört gyakorló jegyző a bontási eljárás során több esetben megsértette, illetve figyelmen kívül hagyta az általa alkalmazott anyagi- és eljárásjogi szabályokat, amelyek oda vezettek, hogy több roma család elveszítette lakáshasználati jogát, és olyan kiszolgáltatott helyzetbe került, hogy közvetlenül fenyegeti őket a hajléktalanná válás veszélye.

Megállapítható, hogy az érintettek szociális biztonsága olyan mértékben ingott meg, amely közvetett módon ugyan, de már sérti az emberi méltósághoz való alapjogot is, és abból következően, hogy az önkor-

mányzat passzív módon ellehetetlenítette a lakásprobléma *helyben történő* megoldását, sérült a családoknak a lakóhely szabad megválasztásához fűződő joga is.

### *2. Az alkotmány 70/A. §-ában foglalt általános diszkriminációtilalmi rendelkezés megsértése*

A zámolyi önkormányzat többé-kevésbé burkolt magatartásával, a roma családok ügyében hozott egyes döntéseivel egyértelművé tette – többek között a lakosság ellenézésére való hivatkozással –, hogy nem lenne „kívánatos”, ha azok a helyi községben maradnának.

A kisebbségi ombudsman vizsgálata során mindig fontos szempontot jelent a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény (Nektv.) 20. § (3) bekezdésében foglalt rendelkezésre figyelemmel, annak a feltárása, hogy valamely sérelmezett intézkedésre a kisebbséghez tartozás miatt, illetve hátrányos megkülönböztetést alkalmazva került-e sor.

Vizsgálatunk során *nem lehetett egyértelműen bizonyítani*, hogy a művelődési házban lakó roma családokkal szemben a cigány etnikai kisebbséghez tartozásuk miatt *közvetlen diszkrimináció* valósult volna meg, azonban egyértelműen megállapítható az, hogy nincstelenségük, rossz szociális helyzetük, és az állami (önkormányzati) gondoskodásra való rászorultságuk váltotta ki velük szemben az önkormányzat – és feltehetően a lakosság egy részének – az ellenézését.

Ez az ellenézés, illetve a „problémás” családoktól való minél egyszerűbb „megszabadulás” szándéka érzékelhetően motiválta az önkormányzat és az annak nevében eljáró polgármester intézkedéseit, döntéseit, amelynek eredményeképpen olyan következtetés vonható le, hogy az érintettekkel szemben – *társadalmi és vagyoni helyzetük miatt* – hátrányos megkülönböztetést alkalmaztak, amely a származás miatti diszkriminációhoz hasonlóan, ugyancsak az Alkotmány 70/A. §-ának a megsértését jelenti.

### *3. Az alkotmány 13. §-ában, illetve az 57. § (5) bekezdésében biztosított, a tulajdonhoz, valamint a jogorvoslathoz való jog megsértése*

Az ombudsmani vizsgálat feltárta, hogy a zámolyi roma családok által lakott ingatlanokra kiadott, bontásra kötelező határozatok meghozatala során nem állapították meg teljes körűen, illetve nem vették figyelembe az ingatlannyilvántartásban szereplő, tényleges tulajdonos személyét.

Így fordulhatott elő, hogy egy építményrész lebontását, tehát a magántulajdon tárgyának megsemmisíté-

tését elrendelő közigazgatási határozat címzettje nem a jogaiban ténylegesen érintett személy volt, ebből következően a valódi tulajdonos jogorvoslati kérelmet vagy egyéb kifogást sem terjeszthetett elő.

Megállapítást nyert az is, hogy a bontásra „ítélt” épületeket az erről szóló közigazgatási határozatokban kitűzött határnap, sőt a fellebbezésre nyitva álló határidő eltelte előtt bontották le, illetve a határozatokat nem közölték az ügyben érdekelt – az Áe. alapján ügyfélnek minősülő – valamennyi személlyel, következképpen az első fokú építésügyi hatóság jogkörében eljáró jegyző megsértette mind a tulajdonhoz, mind a jogorvoslathoz fűződő alkotmányos jogot és hivatali tevékenységével a tulajdonosoknak, valamint a használati jogot gyakorló személyeknek egyaránt kárt okozott.

## X.

### A KIALAKULT HELYZETÉRT FENNÁLLÓ FELELŐSSÉG KÉRDÉSE

Egyrészt az Obtv. 16. és 29. §-aiban foglalt, a törvény szervei hatályát körvonalazó rendelkezésekre figyelemmel, másrészt a korábbi állapot rekonstruálásának fizikai lehetetlensége miatt, nem tehetjük a vizsgálat tárgyává azt, hogy az elbontott egykori cselédházak lakói az építmény állagának megromlásában, a lakhatási feltételek ellehetetlenülésében mennyire hatottak közre, illetve magatartásukban (mulasztásukban) fellelhető-e „önhibának” minősíthető elemek.

Az Obtv. hatálya alá tartozó hatóságok, illetve azok képviselői eljárásának vizsgálata azonban sajátos, „hármass felelősség” megállapítását eredményezte, mégpedig az alábbiak szerint:

#### *1. Az állam közvetett és közvetlen felelőssége*

##### *1.1. A közvetett felelősségi konstrukció*

Mint az ügyben szereplő építmények lebontását megelőző építési hatósági eljárás részletes elemzése során utaltunk rá, az ügyben első fokon eljáró jegyző több anyagi jogi, illetve eljárásjogi szabályt sértett meg, és e szabálysértések alkalmasnak tűnnek arra is, hogy államigazgatási jogkörben okozott kárért fennálló felelősség megállapításának alapjául szolgáljanak. A jegyző – bár felette a helyi önkormányzat és a polgármester együttesen gyakorolja a munkáltatói jogokat – a hatóság vezetőjeként az államot, illetve ha úgy tetszik, a „központi államhatalmat” testesíti meg, következképpen az általa akárcsak mulasztással elkövetett jogszabálysértés miatt is *fennáll az állam felelőssége*.



A felelősség és az esetleges kárért való helytállás kötelezettségének a terjedelme természetesen mindig a jogsértés súlyához, illetve a ténylegesen okozott kár mértékéhez igazodik, amelynek megállapítása során nem lehet figyelmen kívül hagyni azt sem, hogy a jegyző milyen környezetben, milyen befolyásoló körülmények között végzi munkáját, illetve annak során milyen helyi jogszabályok vagy egyedi önkormányzati határozatok determinálják hatósági döntéseit. Éppen e determinánsokból következően, illetve azért, mert az állam mindig szervezeteken és az ezekben dolgozó embereken keresztül látja el feladatait, illetőleg mert létrehozta az ezek működését ellenőrző felügyeleti és ellenőrzési mechanizmusokat – az ún. „feleltes szerveket” – felelőssége sajátosan, csak *közvetett formában* áll fenn.

### *1.2. Az állam közvetlen felelősségét megalapozó tényezők*

A konkrét esetben, elvonatkoztatva az ügyben feltárható egyedi jogsértésektől, fennáll az állam közvetlen – részben az alkotmányból, részben más törvényekből fakadó – általános felelőssége is. Ez a fajta felelősség az állami politika által meghatározott módon, általában a jogalkotás területén jelentkezik, és természetesen mindig függ a probléma-felismeréstől, illetve a manifesztálódott, feltétlen szabályozást kívánó társadalmi szituációktól is. (Pld. ilyen a munkanélküliség vagy a hajléktalanná válás esetére szóló állami gondoskodás intézményeinek, rendszerének jogi szabályozást is igénylő kérdésköre)

Álláspontunk szerint az államnak a jogalkotás szintjén kell eldöntenie általában – és minden, így a zámolyi esetben is alkalmazható módon – azt, hogy az önkormányzat alkotmányban deklarált tulajdonosi jogai biztosításához, illetve ezek érvényesítéséhez fűződik-e nagyobb érdek, vagy az állampolgárok bizonyos csoportjainak, köztük a speciális jogokkal rendelkező gyermekeknek a szociális biztonsághoz, az emberi méltósághoz, illetve a családban nevelkedéshez való jogai élveznek-e prioritást.

### *2. Az önkormányzat felelőssége*

Az országgyűlési biztos által vizsgált esetben az állami felelősségről mondottak alapvetően érvényesek a települési önkormányzat felelősségére, azzal a lényeges különbséggel, hogy a helyi képviselő-testület mint sajátos közjogi jogalany felelőssége első sorban *közvetlen formában állapítható meg*.

A települési önkormányzat tagjai megválasztására ugyanis a helyi választópolgárok által, a sajátosan helyi problémák megoldása érdekében, az ennek meg-

felelő önkormányzati irányítás biztosítása, a speciálisan helyi döntések meghozatala érdekében került sor.

Az önkormányzat felelőssége közvetlenül fennáll a jegyző személyének a kiválasztását illetően, illetve a részére adott megbízatás tekintetében is, valamint ide tartozik az is, hogy a testület nem gyakorolhat olyan jellegű nyomást a jegyző hatósági munkájára, amely potenciálisan jogszabálysértést eredményezhet.

Amennyiben az önkormányzat – akárcsak hallgatólagosan is – bizonyos, a hatósági döntések eredményét befolyásoló „elvárásokat” támaszt, illetve az ilyen körülmények – pld. a polgármester autokrata vezetési stílusából következő hatáskör-túllépései – felett „szemet huny”, közvetlenül felelős a jogsértés bekövetkezéséért.

A zámolyi ügyben a képviselő-testület véleményünk szerint egyszerűen tudomásul vette a polgármester döntéseit, intézkedéseit és az általa folytatott „válságmenedzselésről” adott tájékoztatását, és nem vizsgálta az egyes döntések lehetséges alternatíváit. Különösen sajnálatos, hogy a testület nem tűzte napirendjére annak megtárgyalását, hogy az önkormányzat biztosítson-e helyben – természetesen nem ingyenes juttatásként, hanem visszatérően – építési telket a cigány családok lakásproblémájának végleges megoldásához, illetve nem vizsgálta azt sem, hogy a művelődési ház színháztermében való ideiglenes elhelyezésnek volt-e megfelelő alternatívája.<sup>5</sup>

Mint az az ország nyilvánossága előtt is közismertté vált, az önkormányzat képviselőjére jogosult polgármester többször tett olyan kijelentést, hogy Zámolyon nincs eladó telek. Bizonyítani lehet, hogy ez nem felel meg a valóságnak, hiszen önkormányzati tulajdonban álló, beépítésre alkalmas területek léteznek, azonban az ezek eladására vonatkozó testületi szándék hiányzik bizonyos – a vevő személyének „megfelelőségétől” függővé tett – esetekben.

Az Ötv. 12. § (3) bekezdése fontos garanciális szabályként állapítja meg, hogy a képviselő-testület ülése „főszabályként” nyilvános. A rendelkezés garanciális jellege abban áll, hogy a jogalkotó természetesen vette annak biztosítását, hogy a nyilvános ülésen a polgárok figyelemmel kísérhessék az általuk megválasztott testület működését, megismerjék döntéseit és ezáltal egyfajta kontrollt gyakorolhassanak felette. A zámolyi önkormányzat azonban nem egy esetben, indokolatlanul tárgyalt meg zárt ülésen olyan napirendi pontokat, amelyek esetében kétséget kizáróan biztosítani kellett volna a nyilvános vita lehetőségét.

Így például a képviselő-testület 1998. február 25-én megtartott zárt ülésén több olyan kérdés is meg-

tárgyalásra került, amelyek feltétlenül indokolták volna a nyilvánosság bevonását. Ezek közül két ügy érdemel kiemelés:

– az önkormányzat döntést hozott nyolc darab építési telek hat személy (!) (hat helyi lakos) részére történt értékesítéséről;

– megtárgyalta a művelődési házban elhelyezett cigány családok villamos-energia fogyasztásával kapcsolatosan keletkezett – a vezeték állítólagos túlterhelése folytán előállt – károk helyzetét.

A képviselő-testület felelőssége mindkét esetben kimutatható, hiszen az önkormányzati határozatokból kitűnik, hogy a helybeli ingatlan-értékesítésekre „zárt körben”, nem nyilvános pályázat eredményeképpen, tehát az építési telekre leginkább rászoruló roma családok megkerülésével került sor, illetve nyilvánvaló az is, hogy a művelődési házzal kapcsolatos, kétségkívül közérdekű problémák zártkörű megtárgyalása sem indokolható.

### 3. A polgármester felelőssége

A község polgármesterének felelőssége sajátosan „kettős arculatú.” Mint az önkormányzat vezetője, illetve a község első embere természetesen fokozott felelősséggel tartozik mind a település gazdálkodását, mind az egyes állampolgárok személyes sorsát érintő ügyekben. Mint magánszemélynek természetesen neki is lehet szubjektív véleménye, elképzelése a helyi társadalom ügyeiről, azok megoldásáról, azonban – éppen a speciális közjogi státuszából adódóan – egyéni elgondolásait, sőt esetenként érdekeit, nem helyezheti mindenek fölé.

A polgármester ugyanakkor relatíve autonóm módon fogalmazhatja meg saját szerepét, alakíthatja ki magatartását, azonban ez nem merítheti ki az önkényesség fogalmát, a vezetési stílusnak, a döntési jogkörök gyakorlásának a hatályos jogszabályok, mindekenélőtt az alkotmány és egyéb, konkrét alapjogokat biztosító törvényi rendelkezések szabnak jól körvonalazható határt.

Az Ötv.-hez fűzött kommentár szerint: „*az önkormányzati ügyek ura, gazdája a képviselő-testület. A polgármester az önkormányzati tevékenységét a képviselő-testület irányítása és ellenőrzése alatt látja el, tehát a képviselő-testület utasíthatja.*”

*A konkrét államigazgatási ügyekre, egyedi hatósági döntésekre nem terjed ki sem a képviselő-testület, sem a polgármester irányítási jogköre. Az államigazgatási feladatokat, hatásköröket a jegyző, a polgármesteri hivatal ügyintézője önállóan látja el, a képviselő-testület és a polgármester ezeket nem irányíthatja. A képviselő-testület az ügyintézkést átfogóan elemezheti, értékelheti, annak javítására feladatokat is meghatározhat, az egyedi döntéseket*

*azonban nem bírálhatja felül, annak intézésére utasítást nem adhat.*”

A „jó gazda gondossága” a polgármesteri tisztség betöltője esetében nem jelentheti pusztán az önkormányzat költségvetési mutatóinak mérlegelés nélküli, „machiavellisztikus” módszerekkel történő javítását, az egyes döntések meghozatala előtt figyelembe kell venni a lakosság egészének, ezen belül az egyes csoportoknak a sajátos érdekeit és tényleges lehetőségeit is. Megalapozott, és a demokratikus társadalom elvárásainak megfelelő irányítás csak kompromisszumok útján képzelhető el.

A zámolyi polgármester személyes felelőssége abban érhető tetten, hogy „válságmenedzselése” során csak a települési önkormányzat büdzséjének az anyagi érdekeit részesítette meglehetősen egyoldalú előnyben, az objektív okokból igen nehéz körülmények közé került, helyi lakosok csoportjának – konkrétan a roma családoknak – feltétlenül méltánylást érdemlő, elemi érdekeivel szemben.

Az ügyben lefolytatott vizsgálat alapján bebizonyosodott, hogy a polgármester túllépte hatáskörét oly módon, hogy meghatározó befolyást gyakorolt a jegyző munkájára, ezzel lényegében annak hatáskörét vontta el, hiszen utasításokat adott részére az egyes hatósági döntések érdemét illetően.

Felelős a polgármester azért is, mert következetesen meghiúsította az egyébként lehetséges kompromisszumos megoldás kialakítását azáltal, hogy az önkormányzatot nem hozta tényleges döntési helyzetbe, hanem a „szükséghelyzet egyszemélyi kezelésének” vállalásával a saját elképzeléseit erőltette a testületre.

A polgármester személyes felelőssége körében fontos kiemelni, hogy az ügyben tett valamennyi intézkedése – így különösen a roma családok által korábban lakott építmények jogsértő lebontása – során hivatalos személyként járt el. *A bontás ténye nem csak azért minősíthető jogsértőnek, mert arra a jogorvoslatra nyitva álló határidő eltelte, illetve a határozatokban kitűzött határnap előtt került sor, hanem azért is, mert a bontást nem a végrehajtásra kötelezett tulajdonosok, hanem az e cselekmény fogantatására felhatalmazással nem bíró polgármester hajtotta végre annak érdekében, hogy meggátolja a művelődési házban elhelyezett családok esetleges visszaköltözését.*

A polgármester az önmagában is jogszabálysértő közigazgatási határozatok jogellenes végrehajtásával – hivatalos személyként eljárva – idegen vagyontárgyakat, az ezek tulajdonosainak beleegyező nyilatkozatát nem bírva, kárt okozva semmisített meg. Ennek alapján felmerül a gyanúja annak, hogy a polgármester ezzel a magatartásával – legalábbis formálisan – kimerítette a Btk. 225. §-ába ütköző hivatali visszaélés büntettének, illetőleg a Btk. 324. § (1) bekezdésébe ütköző és

a (3) bekezdés a) pontja szerint minősülő rongálás büntetvényi tényállásait is.

Összefoglalva a fentieket, azt állapítottuk meg, hogy a polgármester az ügyben tanúsított magatartásával közrehatott abban, hogy *az alapvetően szociális okokra visszavezethető feszültség mind a lakosság, mind az önkormányzat tagjai részéről, mint a helyi cigánysággal szembeni ellenérzés kerülhetett kifejezésre.*

## XI.

### AZ OBTV. 20., 21., 24. ÉS 25. §-AI ALAPJÁN TETT AJÁNLÁSOK, KEZDEMÉNYEZÉSEK, JOGALKOTÁSI JAVASLATOK ÉS EGYÉB INTÉZKEDÉSEK

A jelen vizsgálati dokumentum megállapításai, illetőleg az azokból levonható következtetések alapján, a feltárt alkotmányos visszasságok orvoslása, illetve ilyenek jövőbeni bekövetkezésének a megelőzése érdekében az Obtv. 21. § (1) bekezdése alapján

*kezdeményezem, hogy*

1. *Zámoly Község Önkormányzatának képviselő-testülete* az ombudsmani vizsgálat megállapításai alapján határozatban foglaljon állást arról, hogy elismeri az önkormányzat testületi felelősségét a kialakult, és alkotmányos visszasságot előidéző helyzet bekövetkezéséért.

2. Saját hatáskörében vonja vissza 78/1998. (III. 26.) számú határozatát és ezzel egyidejűleg vonja vissza az esetlegesen a Székesfehérvári Bírósághoz benyújtott, a művelődési házban lakó roma családok kiköltözésre kötelezését kérő beadványát.

3. Az önkormányzat a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény 7. § (1) bekezdésében foglalt kötelezettségének tegyen eleget, és a cigány családok végleges elhelyezési lehetőségének megteremtéséig, a község tulajdonában álló vagy az önkormányzat által ideiglenesen igénybe vehető, megfelelő helyiségben biztosítsa a családok további átmeneti lakhatását, és gondoskodjék a családok részére a közmű-szolgáltatások, mindenképp a vezetékes folyóvíz korlátozás nélküli biztosításáról is.

4. A képviselő-testület vizsgálja felül zárt ülés tartási gyakorlatát és következetesen éljen a polgármester tevékenységének az ellenőrzésére vonatkozó joggal.

5. Végezetül kezdeményezem azt is, hogy a cigány családok művelődési házban való elhelyezése során felhalmozódott közmű-tartozásai kiegyenlítése érdekében az önkormányzat vizsgálja meg a helyi önkormányzatok címzett és céltámogatásáról szóló 9/1998. (I. 23.) Korm. rendeletben, valamint a szociálisan hát-

rányos helyzetben lévők adósságterhének enyhítéséről és lakhatási körülményeinek javításáról szóló 96/1998. (V. 13.) Korm. rendeletben biztosított – központi költségvetési támogatás igénybevételére vonatkozó – lehetőségeket és nyújtson be pályázatot vissza nem térítendő támogatások elnyerése iránt.

Az Obtv. 25. § (1) bekezdése alapján az alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszasságok megszüntetése, illetve jövőbeni elkerülése érdekében

*jogalkotási javaslattal élek*

1. *a földművelésügyi és vidékfejlesztési miniszterhez*, hogy a 43/1990. (IX. 15.) Korm. rendelet 4. § g) pontjában foglalt irányítói jogkörében vizsgálja meg annak lehetőségét, hogy a helyi önkormányzatok címzett és céltámogatásáról szóló 9/1998. (I. 23.) Korm. rendelet módosítása lehetséges-e oly módon, hogy az egyes térségek fejlesztésére – a kialakult „vis maior” helyzetek megoldása érdekében – ne csak a települési önkormányzatok, hanem a helyi, illetve az országos kisebbségi önkormányzatok, ezek megyei szövetségei, illetőleg bizonyos érdekképviselői szervezetek is nyújthassanak be pályázati kérelmeket a megyei területfejlesztési tanácsokhoz, különösen abban az esetben, ha a települési önkormányzattal szemben személyi vagy érdekellentét áll fenn.

2. *a szociális és családtügyi miniszterhez*, hogy ágazati irányítói jogkörében fontolja meg olyan jogszabály megalkotásának kezdeményezését, amely részletesen tartalmazza *a gyermekes családok* lakásukból (bérlemből) való *kiköltöztetése esetén irányadó speciális szempontokat*, illetve a közműdíj-tartozások esetén alkalmazható – az energia, illetve a folyóvíz ellátás és egyéb szolgáltatások megvonásában megnyilvánuló – *mérsékelt szankciókat*, illetőleg a szolgáltatásoknak azt a kötelező minimumát, amelynek megvonása már veszélyeztetné a gyermek fejlődését.

3. *a belügyminiszterhez*, hogy a belügyminiszter feladat- és hatásköréről szóló 147/1999. (XI. 17.) Korm. rendelet 4. § (2) bekezdése c) pontjában kapott felhatalmazás alapján fontolja meg egy olyan jogszabály megalkotásának az előkészítését, amely megfelelő törvényi garanciát tartalmazna arra, hogy a helyi állami hatósági feladatokat ellátó települési jegyző (köjegyző) e tevékenysége során csak a jogszabályoknak legyen alárendelve, döntéseit ne befolyásolhassák az eltérő egyéni és közösségi érdekeket kifejező önkormányzati határozatok, és különösen ne a polgármester szubjektív akarata, illetve önkényes intézkedései.

A jegyzői „függetlenség” elérése érdekében javaslom egy olyan, célszerűen a hatósági felügyeleti szervnél működő szakmai grémium („kamara”) létrehozását, amelynek a jegyző szakmai munkájáról, al-

kalmasságáról alkotott véleménye, állásfoglalása nélkül nem kerülhetne sor vele szemben fegyelmi eljárás lefolytatására vagy más, retorzív munkáltatói intézkedések fogantatására.

Az Obtv. 20. § (1) bekezdése alapján azzal az

*ajánlással*

fordulok a *Fejér Megyei Közigazgatási Hivatal vezetőjéhez*, hogy a Zámoly községben az első fokú építésiügyi hatósági jogkört gyakorló jegyző által, 1997. október 31-e és 1997. december 31-e között lefolytatott valamennyi közigazgatási eljárást – felügyeleti jogkörében eljárva – vizsgálja meg, és az Áe. 71. §-ában foglalt jogkörében az eljárások során készített határozatokat – mivel jogszabályt sértenek – semmisítse meg.

Az Obtv. 24. §-ában biztosított jogkörömmel élve,

*kezdeményezem,*

hogy a *Fejér Megyei Közigazgatási Hivatal vezetője* az általa fogantatott felügyeleti intézkedés eredményei, megállapításai alapján, tegye meg a szükséges intézkedéseket a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény 50–56. §-ai szerinti fegyelmi eljárásnak, az eljáró jegyzővel szemben történő lefolytatása érdekében.

Az Obtv. 24. §-ában előírt *kötelezettségem* alapján vizsgálati anyagomat, külön átirattal

*megküldöm*

a Székesfehérvár Városi Ügyészség vezetőjének a büntetőeljárásról szóló 1973. évi I. törvény (Bc.) 126.

§ (1) bekezdése szerinti intézkedések megtétele céljából.

Budapest, 1998. augusztus 12.

*(Dr. Kaltenbach Jenő)*

## FÜGGELÉK

*Az országgyűlési biztosi eljárás lefolytatásában részt vettek:*

*Belánszki Gyula dr. főosztályvezető (témafelelős)*

*Farkas István asszisztens*

*Heizerné Hegedűs Éva lektor, sajtóreferens*

*Némedi Erika fővizsgáló*

*Palásti Sándor dr. alkotmányjogász*

*Pik Katalin dr. szociológus*

## JEGYZETEK

1. A polgármester ezen állítását a későbbiekben dokumentummal – építési telkek értékesítéséről szóló, önkormányzati határozattal – cáfoljuk meg.
2. Például a Kossuth Rádió „16 óra” című, 1998. július 18-i adásában, illetve az MTV1. 1998. augusztus 3-án sugárzott „Aktuális” című műsorában.
3. Az idézet Horváth Jánosnak, a Belügyminisztérium önkormányzati helyettes államtitkárához írt leveléből származik, amely a vizsgálati ügy iratai között található.
4. Az ügygel kapcsolatban megjegyzést érdemel, hogy a pénz az önkormányzatnál jelenleg is rendelkezésre áll, azonban a polgármester nem hajlandó azt rendeltési céljára, azaz helybéli lakótelek vásárlására fordítani.
5. Egy nevének elhallgatását kérő, az ügy részleteit jól ismerő köztisztviselő hitelt érdemlő tájékoztatása szerint létezett ilyen alternatíva.