



COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS  
COMMISSAIRE AUX DROITS DE L'HOMME



Strasbourg, 2014. december 16.

CommDH(2014)21

# **NILS MUIŽNIEKS**

**AZ EURÓPA TANÁCS EMBERI JOGI BIZTOSÁNAK**

## **JELENTÉSE**

**2014. JÚLIUS 1-4-ÉN TETT  
MAGYARORSZÁGI LÁTOGATÁSÁT KÖVETŐEN**

<b>Összefoglaló</b> .....	<b>4</b>
<b>Bevezetés</b> .....	<b>8</b>
<b>1 Médiaszabadság</b> .....	<b>10</b>
1.1 Magyarország média jogszabályai és a szólásszabadság joga .....	10
1.1.1 A médiatartalmak szabályozása .....	10
1.1.2 Szankciók kiszabása a médiára .....	12
1.1.3 Az újságírók forrásainak védelme.....	12
1.1.4 Nyilvántartásba vételi előírások .....	13
1.1.5 A médiát szabályozó testületekkel kapcsolatos problémák .....	13
1.1.6 Következtetések és ajánlások.....	15
1.2 A médiapluralizmust érő fenyegetések .....	15
1.2.1 A hirdetési piac.....	16
1.2.2 A reklámadó .....	16
1.2.3 Politikai hirdetések .....	16
1.2.4 Következtetések és ajánlások.....	17
1.3 A becsületsértés büntethetősége megszüntetésének a szükségessége.....	17
1.3.1 Következtetések és ajánlások.....	18
<b>2 Az intolerancia és a diszkrimináció elleni küzdelem</b> .....	<b>20</b>
2.1 A rasszizmus és intolerancia megerősödése Magyarországon.....	20
2.1.1 Romaellenesség.....	20
2.1.2 Antiszemitizmus .....	21
2.1.3 Idegengyűlölet.....	21
2.1.4 Szélsőséges szervezetek .....	22
2.1.5 A magyar hatóságok fellépése.....	23
2.1.6 Következtetések és ajánlások.....	26
2.2 A diszkrimináció elleni küzdelem szükségessége .....	27
2.2.1 Általános kontextus.....	27
2.2.2 Romákkal szembeni diszkrimináció .....	28
2.2.3 Fogyatékossgal élő személyekkel szembeni diszkrimináció .....	31
2.2.4 LGBTI személyekkel szembeni diszkrimináció .....	35
2.2.5 Szociális-gazdasági helyzet miatti diszkrimináció.....	36
<b>3 A bevándorlók, menedékkérők és menekültek emberi jogai</b> .....	<b>40</b>
3.1 A menedékkérők fogva tartása.....	40
3.1.1 A jelenlegi őrizetbevételi rendszer hiányosságai .....	41
3.1.2 Kiszolgáltatott helyzetben lévő menedékkérők .....	42
3.1.3 Következtetések és ajánlások.....	43
3.2 A menekültek és más, nemzetközi védelem alatt álló személyek integrációja .....	44

3.2.1	Integrációs keretrendszer.....	44
3.2.2	Családegyesítés .....	45
3.2.3	Következtetések és ajánlások.....	45
3.3	Hontalanság.....	46
3.3.1	Következtetések és ajánlások.....	47

Nils Muižnieks biztos és delegációja 2014. július 1-4 között tett látogatást Magyarországon. A látogatás során a biztos megbeszéléseket folytatott állami hatóságok és nemzeti, illetve nemzetközi nem kormányzati szervezetek képviselőivel. Ez a jelentés a következő emberi jogi kérdésekre koncentrál:

### **Médiaszabadság**

Négy évvel a „médiacsomag” elfogadása után, amely teljesen átalakította a magyarországi mediaszabályozást, a biztos megvizsgálja, mi történt elődjének a csomaggal kapcsolatos megállapításai óta, illetve hogyan változtak meg a jogszabályok és a gyakorlat, különösen a következőkre koncentrálva: a médiatartalmak szabályozása, a Médiatanács által a médiajogszabályok megsértése miatt kiszabható szankciók; az újságírók forrásainak védelme, valamint a média nyilvántartásba vetetésének kötelezettsége. A biztos üdvözli, hogy egy sor módosítást vezettek be annak érdekében, hogy a magyar médiajogszabályok megfeleljenek az európai követelményeknek. Ugyanakkor továbbra is aggályosnak tartja, hogy a gyakorlatban néhány rendelkezés pusztán léte is bénító hatást gyakorol az újságírás szabadságára. Ez különösen érvényes azokra a szigorú, akár magas összegű bírsággal is járó szankciókra, amelyeket ugyan ritkán alkalmaznak a gyakorlatban, mégis több médiaorgánomot láthatóan öncenzúra gyakorlására kényszerítettek. A Médiatanács kiterjedt szabályozási jogköre a médiatartalmakat illetően továbbra is aggályos. A biztos azt javasolja, hogy a magyar hatóságok vezessenek be további módosításokat, így a következőket: a Médiatörvény véleményről és politikai nézetekről szóló rendelkezéseinek hatályon kívül helyezése vagy átalakítása; az újságírók forrásainak védelmét terjesszék ki a szabadúszó újságírókra is; illetve a nyilvántartásba vételési kötelezettség megszüntetése a nyomtatott és az internetes média esetében.

A Médiatanács függetlenségével kapcsolatosan a biztos megjegyzi, hogy a magyarországi politikai viszonyok, amelyeket egy domináns többség jelenléte, és ennek a testületnek a széleskörű jogosultságai jellemeznek, olyan helyzetet eredményeztek, amelyben a Médiatanácsot nem tekintik politikai befolyástól és hatalomgyakorlástól független intézménynek. A biztos arra hívja fel a hatóságokat, hogy vizsgálják felül a médiát szabályozó testületekre vonatkozó kinevezési eljárást.

A biztos aggodalmát fejezi ki a média pluralizmusát veszélyeztető fenyegetések miatt is. Az olyan intézkedések, mint a reklámadó bevezetése és a politikai hirdetések korlátozása véleménye szerint további kísérleteket jelentenek a média szabadságának korlátozására az országban. Arra ösztönzi a magyar hatóságokat, hogy tartózkodjanak olyan intézkedések meghozatalától, amelyek tovább szűkítik azt a teret, amelyben a média szabadon működhet és betöltheti felügyeleti szerepét.

Végezetül a biztos sajnálattal állapítja meg, hogy a magyar hatóságok nem használták ki a Büntető Törvénykönyv reformját arra, hogy eltöröljék a becsületsértés büntethetőségét. Éppen ellenkezőleg, a becsületsértés büntetőjogi szabályozását nemrégiben megszigorították és súlyosbították a hozzá fűződő szankciókat. A biztos arra szólítja fel a hatóságokat, hogy vizsgálják felül a jelenlegi magyarországi jogi keretrendszert, amely kriminalizálja a becsületsértést, és helyezték hatályon kívül az ezekhez kapcsolódó büntetőjogi szankciókat, hogy csupán polgári jogi szankciókat lehessen alkalmazni, és azokat is szigorúan csak az okozott kár mértékének megfelelően.

### **Az intolerancia és a diszkrimináció elleni küzdelem**

A biztos aggodalmát fejezi ki amiatt, hogy romlott a rasszizmussal és intoleranciával kapcsolatos helyzet Magyarországon, ahol a romaellenesség az intolerancia legdurvább formája, ahogy azt különösen erős megnyilvánulások – mint például a romák elleni erőszak, illetve félkatonai felvonulások és őrzáratok a romák által lakott falvakban – mutatják. Annak ellenére, hogy a magyar hatóságok ismételten elítélték az antiszemita beszédet, az antiszemitizmus visszatérő probléma, amely gyűlöletbeszédben és zsidó személyek, illetve

vagyontárgyak elleni erőszakban nyilvánul meg. Emellett ismét felütötte fejét a migránsok, köztük a menedékkérők és a menekültek ellen irányuló idegengyűlölet és a más társadalmi csoportokat, például az LGBTI személyeket, a szegényeket és a hajléktalanokat is sújtó intolerancia.

A magyarországi rasszizmust és intoleranciát illetően az elmúlt évek egyik legaggasztóbb trendje a szélsőséges szervezetek egyre növekvő és látható jelenléte. Ennek a jelenségnek az egyik sajátos vonása, hogy a magyar országgyűlésben erősen jelen van egy olyan párt, amely szélsőséges retorikát használ, illetve a romákat megfélemlítő magatartást tanúsító félkatonai csoportok és az említett párt közötti szoros kapcsolat. Szintén aggodalomra ad okot a szélsőséges retorika növekvő befolyása a fősodratú politikai közbeszédben és általánosságban a társadalomban.

Bár üdvözlendők azok a lépések, melyek által Magyarországon megerősítették a gyűlöletbűnözés és gyűlöletbeszéd elleni jogszabályi keretet, a biztos arra sűrgeti a magyar hatóságokat, hogy kezeljék a fennálló hiányosságokat, így például hatékonyabban vizsgálják ki a bűncselekmények esetleges rasszista indíttatását. Elismeréssel nyugtázza a Magyar Gárda betiltását, a biztos arra szólítja fel a magyar hatóságokat, hogy alkalmazzanak megfelelő szankciókat azokkal a magánszemélyekkel és csoportokkal szemben, akik, illetve amelyek rasszista erőszakot hirdetnek vagy akár közvetlenül, akár közvetve ilyen jellegű erőszakot követnek el, faji gyűlöletre uszítanak, és ellenzik a demokrácia alapelveit és a jogállamiságot.

A biztos hangsúlyozza, hogy fel kell lépni a diszkrimináció minden formája ellen, ami több társadalmi csoportot is érint Magyarországon. Arra sűrgeti a magyar hatóságokat, hogy fokozzák erőfeszítéseiket annak érdekében, hogy javítsák a romák oktatáshoz való hozzáférését, a roma gyermekek mindenfajta iskolai szegregációja elleni fellépéssel. Prioritásként kell kezelni továbbá az alacsony színvonalú, szegregált telepeken nagy számban élő romák sanyarú lakhatási helyzetét, valamint egyes, helyi szinten bevezetett, diszkriminatív intézkedések hatását a romákra. A biztos arra sűrgeti a hatóságokat, hogy lépjenek fel a romák közvetlen és közvetett diszkriminációja ellen a munkahelyhez jutásban, nevezetesen azzal, hogy teljes mértékben tartsák tiszteletben a közmunka programokban dolgozók szociális jogait, és biztosítsák gyors beilleszkedésüket az elsődleges munkapiacra.

A fogyatékosággal élő személyek elleni diszkriminációt illetően a biztos nyomatékosan arra sűrgeti a magyar hatóságokat, hogy érjenek el megfelelő haladást annak biztosításában, hogy ezek a személyek gyakorolhassák az ENSZ Fogyatékosággal élő személyek jogairól szóló Egyezménye szerinti önálló élethez való jogukat a közösségükben. A hatóságokat arra bátorítja, hogy hozzanak létre olyan új lakhatási formákat, amelyek megfelelnek ennek a jognak, vessenek véget az intézeti elhelyezéseknek, tartózkodjanak az új – akár kisebb – intézmények nyitásától, és csoportosítsák át az intézményekre fordított erőforrásokat az egyéni támogató szolgáltatások fejlesztésére. Ezen túlmenően, figyelembe véve, hogy magas azoknak a személyeknek a száma, akiket Magyarországon gondnokság alá helyeznek, a biztos kiemeli annak a szükségességét, hogy a helyettes döntéshozatal paradigmájáról álljanak át a támogatott döntéshozatal paradigmájára. A biztos arra is sűrgeti a magyar hatóságokat, hogy vizsgálják felül a jogszabályokat annak a biztosítása érdekében, hogy minden fogyatékosággal élő személynek, tekintet nélkül a fogyatékoság mértékére, a jogállására vagy a lakóhelyére, legyen joga szavazni és másokkal azonos alapon részt venni a politikai életben és a közéletben.

A biztos egyfelől üdvözlö az elért haladást a LGBTI személyekkel szemben megnyilvánuló intolerancia és diszkrimináció elleni küzdelemben, és aggályait fejezi ki azon kísérletek miatt, amelyek a „homoszexualitás népszerűsítésének” büntethetővé tételét és a 2011. és 2012. évi Meleg Büszkeség Menetének a betiltását célozták. Felszólítja a hatóságokat, hogy tegyenek meg minden szükséges intézkedést az LGBTI személyek elleni megkülönböztetés megszüntetésére, lépjenek fel az őket érő testi erőszakkal szemben, tudatosítsák a közvéleményben a sokszínűség fontosságát és azt, hogy tiszteletben kell tartani mindenkinek a személyes szexuális irányultságát és nemi identitását.

A szociális-gazdasági helyzet miatti diszkriminációt illetően a biztos aggodalmát fejezi ki azok miatt az intézkedések miatt, amelyeket az elmúlt három év során vezettek be a közterületi alvás, kunyhók és kalyibák építésének tiltása céljából Budapesten és más városokban, és amelyekről széles körben úgy vélik, hogy a gyakorlatban a hajléktalanság büntethetővé tételére irányulnak. Figyelembe véve, hogy Budapesten és másutt is elavultak és túlszűfoltak a menhelyek, a biztos arra sürgeti a magyar hatóságokat, hogy vizsgálják felül a korlátozó szabályozásokat a Magyarországra nézve is kötelező, az emberi méltóságot szavatoló nemzetközileg elfogadott előírások fényében. Vizsgálják ki azokat a bejelentett eseteket is, amikor kilakoltatást hajtottak végre alternatív megoldások felajánlása nélkül, és gyermekeket szakítottak el a családjuktól azok rossz szociális-gazdasági körülményei miatt, a nemzetközi emberi jogi előírások megsértésével. A hajléktalanság problémáját Magyarországon kizárólag akkor lehet megoldani, ha elfogadnak egy olyan országos szintű szociális lakhatási stratégiát, amelyet a hajléktalanok szükségleteihez igazítottak.

### **A bevándorlók, menedékkérők és menekültek emberi jogai**

A különböző közép-európai migrációs útvonalak kereszteződésében fekvő Magyarországon jelentős mértékben megnőtt a benyújtott menedékkérelmek száma az elmúlt évek során, ami jelentősen megterhelte az ország menekültügyi ellátórendszerét. A magyarországi menedékügyi jogszabályokban és a gyakorlatban már régóta probléma a menedékkérők őrizetbe vételének, mint eszköznek a kiterjedt alkalmazása. Annak ellenére, hogy 2013-ban javításokat vezettek be a jogszabályi keretrendszerben, a biztosnak továbbra is aggályai vannak amiatt, hogy ritkán alkalmaz alternatív megoldásokat az őrizet helyett, illetve a menedékkérők őrizetbe vételének önkényes jellege és az hatékony bírósági felülvizsgálat hiánya miatt. Felszólítja a magyar hatóságokat annak a biztosítására, hogy a menedékkérők őrizetbe vételét csak végső esetben alkalmazzák, a lehető legrövidebb időre és egyéni elbírálás alapján.

A biztos egy másik, súlyos aggálya a kísérő nélküli kiskorú menedékkérők fogva tartásával kapcsolatos, annak ellenére, hogy ezt a törvény tiltja. Ezen túlmenően a biztos megjegyzi, hogy a menedékkérő családok őrizetbe vételét a törvény továbbra is lehetővé teszi, bár mostanában ilyen eset nem fordult elő. A biztos véleménye szerint a gyermekeket nem szabadna bevándorlási őrizetben tartani, akár a családjukkal vannak, akár nem. Ezért arra buzdítja a hatóságokat, hogy a törvényből töröljék annak a lehetőségét, hogy gyermekes családokat őrizetbe vegyenek, és hozzanak létre egy megfelelő életkor-meghatározási eljárást annak érdekében, hogy kísérő nélküli kiskorúak semmiképpen ne kerülhessenek őrizetbe.

A biztos aggodalmát fejezi ki amiatt, hogy a menekültek és más, Magyarországon nemzetközi védelemben részesülő személyek súlyos integrációs kihívásokkal kénytelenek szembenézni, amelyek akadályozzák őket szociális és gazdasági jogaik gyakorlásában. Bár a magyar hatóságok már megkezdték a probléma orvoslását, biztosítaniuk kellene, hogy az integrálásra irányuló erőfeszítéseiket elegendő pénzügyi és emberi erőforrásokkal támogassák. Aggodalommal állapítva meg, hogy az úti okmányok kérelmezésének szigorú szabályai miatt súlyos akadályokba ütközik a családdegyesítés, a biztos arra szólítja fel a magyar hatóságokat, hogy minél rövidebb idő alatt dolgozzanak ki alternatív lehetőségeket azon családtagok utazásának a megkönnyítésére, akik nem rendelkeznek érvényes úti okmányokkal.

Elismerve Magyarország erőfeszítéseit a hontalanság elleni küzdelemben, nevezetesen egy olyan eljárás bevezetésével, amelynek keretében elbírálják és formálisan is megadják a hontalan státuszt, a biztos megállapítja, hogy a magyarországi jogszabályok továbbra sem teszik lehetővé, hogy olyan személyek is hontalan státusztért folyamodjanak, akik nem jogszerűen tartózkodnak Magyarországon. A biztos megítélése szerint ez a korlátozás sérti Magyarországnak az ENSZ 1954-es egyezménye alapján vállalt nemzetközi kötelezettségeit, ezért azt meg kell szüntetni. A biztos arra is felszólítja a hatóságokat, hogy tegyenek meg minden szükséges intézkedést annak érdekében, hogy megszüntessék azokat a joghézagokat, amelyek akadályozzák a gyermekek azon jogának érvényesítését, hogy állampolgárságot szerezzenek, és ezáltal hontalansághoz vezetnek.

A jelentés tartalmazza a biztosnak a magyar hatóságok számára megfogalmazott következtetéseit és ajánlásait, és közzéteszik a biztos weblapján, a hatóságok megjegyzéseivel együtt.

1. Ez a jelentés az Európa Tanács emberi jogi biztosának („a biztos”) 2014. július 1-4. közötti magyarországi látogatása nyomán készült.<sup>1</sup> A látogatás középpontjában a média szabadsága, az intolerancia és diszkrimináció elleni küzdelem és a migránsok, így a menedékkérők emberi jogai álltak.
2. Látogatása során a biztos tárgyalta a magyar hatóságok képviselőivel, így Trócsányi László igazságügy-miniszterrel, Szijjártó Péter (akkori) külgazdasági és kereskedelmi miniszterhelyettessel, a szociális ügyekkel és társadalmi felzárkózással foglalkozó államtitkárral és a társadalmi felzárkózással foglalkozó helyettes államtitkárral az Emberi Erőforrások Minisztériumánál, Czibere Károllyal és Langerné Victor Katalinnal, Simonné dr. Berta Krisztina helyettes államtitkárral a Belügyminisztériumban, Németh Zsolttal, az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése magyar delegációjának elnökével, és Belovics Ervinnel, a legfőbb ügyész helyettesével. A biztos találkozott még Székely Lászlóval, az alapvető jogok biztosával (ombudsman), Péterfalvi Attilával, a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság elnökével, Honecz Ágnessel, az Egyenlő Bánásmód Hatóság elnökével és Koltay Andrással, a Médiatanács tagjával is.
3. Továbbá a biztos több nemzetközi és nem kormányzati szervezet képviselőivel is találkozott. Ellátogatott az Isola éjjeli menedékhelyre Budapest negyedik kerületében ahol hajléktalanokkal találkozott illetve a polgári integrált szociális intézménybe. A biztos ellátogatott egy kiállításra is, amelyet az LGBT jogok történetéről tartottak a 2014. évi Budapest Meleg Büszkeség Fesztivál keretében, és ott beszédet tartott.
4. A biztos őszinte köszönetet kíván mondani a magyar hatóságoknak Strasbourgban és Budapesten a segítségért, amelyet látogatása megszervezéséhez nyújtottak, és amiért megkönnyítették annak független és zökkenőmentes lebonyolítását. Köszönetét kívánja kifejezni valamennyi beszélgetőpartnerének is, amiért készségesen megosztották vele tudásukat és véleményüket.
5. A biztos megállapítja, hogy a magyarországi jogszabályi keretrendszer 2010 óta gyökeresen megváltozott az öt alkalommal módosított új Alaptörvény és több mint 600 új törvény elfogadásával. Ezeknek a szövegeknek egy részét nemzetközi szervezetek is megvizsgálták. A Jog a Demokráciáért Európai Bizottság (a Velencei Bizottság) egymaga nem kevesebb, mint tizenegy véleményt adott ki Magyarországról az elmúlt három év során. Ezeket a mélyreható jogszabályi változásokat a kormányzó többség olyan módon vitte keresztül, ami aggályokat keltett - gyakran nagy sietséggel fogadták el őket, nem átlátható módon és úgy, hogy csak kevéssé vagy egyáltalán nem konzultáltak a hazai vagy nemzetközi érintettekkel.
6. Egy másik tendencia, amely kialakult a magyarországi jogállamisággal kapcsolatosan, különböző olyan intézmények függetlenségének a megváltoztatását jelenti, amelyek fontos szerepet játszanak a fékek és ellensúlyok hazai rendszerében. A magyar adatvédelmi biztos hivatali megbízatásának idő előtti megszüntetéséről az Európai Unió Bírósága megállapította, hogy megsértette az EU jogszabályait.<sup>2</sup> Ugyanebben a problémakörben az is megállapításra került, hogy Magyarország legfelsőbb bírósága, a Kúria elnöke megbízatásának idő előtti megszüntetése sértette az Emberi Jogi Európai Egyezményt.<sup>3</sup> Olyan módosításokat is törvénybe iktattak, amelyek kétségbe vonják a médiát szabályozó hatóság függetlenségét (lásd alább).
7. Azokat az aggályokat, melyek szerint a kormányzó többség kikezdte a fékeket és ellensúlyok rendszerét, csak megerősítették azok a kormányzati intézkedések, amelyek beszűkítették a civil társadalomban és a médiában megszólaló kritikus hangok mozgásterét. A biztos arra törekedett, hogy felhívja a figyelmet a civil szervezetek alapvető szerepére a demokráciában azzal a levelével, amelyet Lázár Jánosnak, a

<sup>1</sup>Látogatása során a biztost elkísérte Giancarlo Cardinale, a biztos hivatalának igazgatóhelyettese, valamint Claudia Lam és Anne Weber tanácsadók.

<sup>2</sup>[Bizottság kontra Magyarország](#), ítélet a C-288/12 sz. ügyben, 2014. április 8.

<sup>3</sup>[Baka kontra Magyarország](#), 20261/12 sz. kérelem, 2014. május 27-i ítélet, nem jogerős.



Miniszterelnöki Hivatal miniszterének küldött röviddel a látogatása után.<sup>4</sup> Ebben a levélben a Biztos aggályait fejezte ki azok miatt az ellenőrzések miatt, amelyeket a magyar Kormányzati Ellenőrzési Hivatal tartott több civil szervezetnél, melyek mindegyike a Norvég Civil Alaptól kapott támogatást. A biztos aggályosnak tartja az elmúlt időszakban történeteket, amelyek azt jelzik, hogy ezek a vizsgálatok nyáron is folytatódtak és egy ellenőrzési jelentés kiadását eredményezték. Tudomása szerint a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal büntetőjogi eljárást kezdeményezett a jelentés alapján annak ellenére, hogy az ellenőrzés törvényessége továbbra is vitatott. A biztos sajnálattal állapítja meg, hogy a civil szervezetekkel szemben használt megbélyegző retorika továbbra is folytatódik.

8. 2011-ben a biztos elődje aggodalmának adott hangot a nem sokkal korábban elfogadott „médiacsomag” miatt (lásd alább). A médiaszabadságot érintő jogalkotási és szakpolitikai változások azóta is ugyanilyen ütemben folytatódnak. Bár néhány, nemzetközi szervezetek által kifogásolt kérdést rendeztek a magyar hatóságok, számos más probléma továbbra is fennáll. A fékek és ellensúlyok szélesebb körű gyengülése, illetve a jogállamiságot érő kihívások tükrében a kormánynak teendő kötelessége, hogy aktívan előmozdítsa a szólásszabadság érvényesülését általánosságban, különösen pedig a média pluralizmusának a területén. Ez sokat tenne azoknak az aggályoknak az eloszlátása érdekében, amelyek szerint a parlamenti „szupertöbbség” romboló hatást gyakorolt a politikai pluralizmusra és a demokrácia szövetére az országban.
9. Ezek a fejlemények adták a háttérét három olyan kérdésnek, melyekkel ez a jelentés is foglalkozik: a médiaszabadság (I. pont); az intolerancia és a diszkrimináció elleni harc (II. pont); valamint a bevándorlók, a menedékkérők és a menekültek jogai (III. pont). A jelentés minden egyes pontja a biztos következtetéseivel és a magyar hatóságok számára megfogalmazott ajánlásaival zárul. A biztos folytatni kívánja a konstruktív párbeszédet a hatóságokkal ezekben a kérdésekben. Bíz abban, hogy a jelentés meg fogja könnyíteni ezt a párbeszédet.

---

<sup>4</sup> Ez a [levél](#), Lázár úr válaszával együtt 2014. július 24-én jelent meg a biztos weboldalán.

10. A magyarországi médiaszabályozást 2010-ben teljesen átdolgozták a 2010. áprilisi országgyűlési választások nyomán megalakult kormány kezdeményezésére. Két fő jogszabályt fogadtak el, ezek 2011. január 1-én léptek hatályba: a médiatörvényt (2010. évi CLXXXV. törvény a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról), amely átalakította a médiaszabályozás rendszerét, valamint a sajtószabadságról szóló törvényt (2010. évi CIV. törvény a sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól), amely a médiatartalmak és a sajtó szabályozására vonatkozik. Ezt a „médiacsomagot” több, más jogszabályokra vonatkozó módosítás, illetve alkotmánymódosítás követte.
11. A „médiacsomag” elfogadása súlyos hazai és nemzetközi kritikákat váltott ki. Fontos megemlíteni, hogy a biztos elődje 2011. februárban egy véleményt publikált a magyarországi médiajogszabályokról (a továbbiakban: a 2011-es Vélemény),<sup>5</sup> amelyben kifejezte azt a véleményét, hogy a „médiacsomag” összességében „sajnálatos módon leszűkítette a média szabad mozgásterét Magyarországon.”<sup>6</sup>
12. 2011-ben az Európa Tanács Főtitkára is párbeszédet kezdeményezett a magyar hatóságokkal arról, hogyan lehetne átalakítani az új rendelkezések leginkább problematikus részeit. Ebben a témakörben 2012-ben megjelent egy szakvélemény a médiajogszabályokról, az Európa Tanács megrendelésére (a továbbiakban: az Európa Tanács 2012-es szakvéleménye).<sup>7</sup>
13. Országos szinten a magyar Alkotmánybíróság 2011. december 19-én olyan határozatot hozott, amelyben az újonnan elfogadott jogszabályok egy részét alkotmányellenesnek mondta ki.
14. A több helyről érkező kritika nyomán 2010 óta több jogszabály-módosítást is bevezettek. Négy évvel a „médiacsomag” elfogadása után a biztos ebben a pontban értékeli a médiaszabadság helyzetét az országban azzal, hogy megvizsgálja, hogyan alakultak az elődje által észrevételezett kérdések, és milyen változások történtek a jogalkotás terén, valamint a gyakorlatban..

### 1.1 MAGYARORSZÁG MÉDIA JOGSZABÁLYAI ÉS A SZÓLÁSSZABADSÁG JOGA

#### 1.1.1 A MÉDIATARTALMAK SZABÁLYOZÁSA

15. A médiaszolgáltatások tartalmát több, 2010-ben elfogadott rendelkezés szabályozza. A „kiegyensúlyozott tájékoztatás” követelménye, amelyet a Sajtószabadságról szóló<sup>8</sup> törvény 13. cikke tartalmaz, különösen sok kritikát kapott 2010-es bevezetése óta.
16. A 2011-es Véleményben a biztos elődje hangsúlyozta, hogy „egy olyan jogszabály elfogadása, amely *a priori* módon szabályozza a médiatartalmakat, összeférhetetlen az Emberi Jogok Európai Egyezményének (a továbbiakban: az Egyezmény vagy EEJE) 10. paragrafusában biztosított szólásszabadsággal, valamint „a média alapvető felügyelő szerepet játszik a demokratikus társadalomban, nem utolsósorban azáltal, hogy elősegíti a tájékozott, kritikus közvélemény kialakítását.”<sup>9</sup> Ennek megfelelően kritikával illette a 13. cikket, amiért az szükségtelenül korlátozza az információk és vélemények szabad terjesztését a média útján azáltal, hogy szubjektív kritériumokat kíván megszabni a média minden formája által terjesztett információkra és tájékoztatásra vonatkozóan. Ezeket a kritériumokat azzal is jellemezték, hogy nem elég pontosak ahhoz, hogy a médiaszolgáltatók

<sup>5</sup> Az emberi jogi biztos [Véleménye](#) Magyarország média jogszabályairól az Európa Tanács médiaszabadsággal kapcsolatos jogszabályai tükrében, CommDH(2011)10, 2011. február 25.

<sup>6</sup> 2011-es Vélemény, 6. pont.

<sup>7</sup> Az Európa Tanács szakvéleménye, szakértők a magyarországi médiajogszabályokról: 2010. évi CIV. törvény a sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól és 2010. évi CLXXXV. törvény a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról, 2012. május 11.

<sup>8</sup> A 13. paragrafus a következőket mondta ki: „A tájékoztatási tevékenységet végző lineáris médiaszolgáltatások kötelesek (...) sokoldalúan, tényszerűen, időszerűen, tárgyilagosan és kiegyensúlyozottan tájékoztatni.”

<sup>9</sup> 2011-es Vélemény, 11. pont.

előre láthassák majdani végrehajtásuk módját. Következtetésként a biztos azt javasolta, hogy töröljék a 13. cikket.

17. Az Európai Bizottsággal folytatott párbeszédet követően a Sajtószabadságról szóló törvény 13. cikkét 2011 márciusában úgy módosították, hogy a kiegyensúlyozott tájékoztatásról szóló követelmény kizárólag a lineáris (műsorszolgáltató) médiaszolgáltatásokra vonatkozzon, a lehívható médiaszolgáltatásokra már nem vonatkozik. Ezt a rendelkezést 2013-ban másodszor is módosították úgy, hogy kikerültek a 13. cikkből a „sokoldalúan, tényyszerűen, időszerűen, tárgyilagosan” szavak.
18. A biztos a Médiatanáccsal<sup>10</sup> folytatott megbeszélése során tájékozódott azokról a hatósági eljárásokról, amelyeket a Médiatanács médiaszolgáltatások ellen indíthat abban az esetben, ha azok megsértették a kiegyensúlyozott tájékoztatás követelményét. Az eljárásokat kizárólag a „kifejezésre nem juttatott álláspont képviselőjének” a kérelmére indítják el.<sup>11</sup> Amennyiben a Médiatanács megállapítja ennek a követelménynek a megsértését, nem szabható ki bírság: a médiaszolgáltató köteles műsorában leadni vagy megjelentetni a Médiatanács határozatát, vagy a kérelmezőnek lehetőséget adni arra, hogy fejtse ki az álláspontját. 2013-ban a Médiatanács 29 esetben járt el kiegyensúlyozottsági kérelemmel kapcsolatosan; ebből 26 esetben hozott (elsőfokú) határozatot, melyek közül nyolc a kérelemnek helyt adó vagy részben helyt adó határozat volt...<sup>12</sup> A kérelmek döntő többségét a *Jobbik* párt<sup>13</sup> terjesztette elő azért, mert szerinte a műsorszolgáltatók bizonyos események közvetítésében a párt álláspontját, illetve megjegyzéseit nem juttatták kifejezésre.
19. A Médiatörvény egy másik problematikus rendelkezése a 12. cikk, amely tiltja vélemények hozzáfűzését politikai hírekhez (3. bekezdés) és előírja, hogy minden médiaszolgáltatás tegyen egyértelműen különbséget a hír és a vélemény között (4. bekezdés). Így például 2014. június 3-i határozatában a Kúria úgy találta, hogy az ATV televízió állomás megsértette a 12. cikk 3. bekezdését azzal, hogy a Jobbikot „szélsőjobboldali” pártként jellemezte egy 2012. évi hírműsorában. A Kúria indoklása szerint a „szélsőjobboldali” véleménynyilvánító kifejezés és nem tényközlés, mivel a Jobbik nem nevezi saját magát „szélsőjobboldali pártnak.” Ennek a kifejezésnek a használatával a műsorvezető véleményt nyilvánított, ezzel megsértve a fenti rendelkezést. A biztos egyetért azzal a – számos beszélgetőpartnere által megfogalmazott – véleménnyel, hogy a 12. cikkben előírt követelményeket nehéz a gyakorlatban is alkalmazni, ezért valószínűleg több médiumot is valószínűleg arra fognak készíteni, hogy gyakorlatilag beszüntessék a politikai hírek közlését.
20. Végezetül a biztos figyelmét felhívták a magyar Alkotmánybíróság egy nemrégiben hozott döntésére az internetes kommentekkel kapcsolatosan: 2014. május 28-án az Alkotmánybíróság elutasította a Magyarországi Tartalomszolgáltatók Egyesületének panaszát az Egyesület weboldalán megjelent derogáló kommentekkel kapcsolatosan. A Bíróság megállapította, hogy a tartalomszolgáltatók felelősek a weboldalaikon megjelent, a médiatörvénybe ütköző kommentekért, függetlenül attól, hogy moderálják-e a kommenteket vagy sem, és hogy aktívan eltávolítják-e a káros tartalmakat vagy sem. Ezzel a döntéssel kapcsolatosan a magyarországi Társaság a Szabadságjogokért arra figyelmeztetett, hogy a Bíróság döntése komoly hatással van a szólásszabadságra, a nyilvános vitákra és az internet szabadságára Magyarországon, mivel a blogok és az internetes hírportálok úgy dönthetnek a szankcióktól való félelmükben, hogy korlátozzák a nyilvános kommentezés lehetőségét. A Biztos osztja ezt az aggályt: egy nemrégiben megjelent, az internetes jogállamiságról szóló publikációjában kihangsúlyozta azt a veszélyt, hogy a magáncégek a túlbuzgó szabálybetartás mellett döntenek, és minden felhasználójuk számára megtiltják a hozzáférést teljesen törvényes anyagokhoz.<sup>14</sup> A biztos

<sup>10</sup> A magyarországi médiaszabályozó testületekről lásd az alábbi 1.1.5 pontot.

<sup>11</sup> A Médiatörvény 181. cikke.

<sup>12</sup> Országgyűlési beszámoló a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Médiatanácsának tevékenységéről 2013, 63. o. A Médiatanács első fokon azokban az esetekben jár el, amelyek jelentős piaci erővel rendelkező médiaszolgáltatókat és közszolgálati médiaszolgáltatókat érintenek, másodfokon pedig azokban az esetekben, amelyek más médiaszolgáltatókkal kapcsolatosak, a Médiahatóság Hivatalának döntését követően.

<sup>13</sup> Lásd alább a II. fejezetet, Az intolerancia és a diszkrimináció elleni küzdelem.

<sup>14</sup> Az Európa Tanács emberi jogi biztosa által megjelentetett vitaindító dokumentum, [The rule of law on the internet and in the wider digital world](#) (Jogállamiság az interneten és a szélesebb körű digitális világban), Összefoglaló és a biztos ajánlásai.

megjegyzí, hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága előtt folyamatban van egy, az internetes tartalomszolgáltatóknak harmadik személyek által megjelentetett kommentekért való felelősségével kapcsolatos ügy.<sup>15</sup>

### 1.1.2 SZANKCIÓK KISZABÁSA A MÉDIÁRA

21. A magyarországi médiajogszabályok egyik vitatott eleme a szankciókkal kapcsolatos, különösen pedig a Médiatanács által kiszabható nagy összegű bírságokkal.
22. A Médiatörvény felruházta a Médiahatóságot és a Médiatanácsot azzal a jogkörrel, hogy – kérésre vagy hivatalból – figyelemmel kísérje a „médiacsomagban” foglalt rendelkezések betartását. A Médiatanács és a Médiahatóság Hivatala ezért szankciókat alkalmazhat a mediaszabályozás bármilyen megsértése esetére, beleértve a tartalommal kapcsolatos kötelezettségeket, a közszolgálati szerződések vagy más előírások, például a kiskorúak védelmére vonatkozókat, megsértését.
23. A Médiatörvény a fokozatos szankcionálást írja elő, a figyelmeztetéstől a bírságon keresztül egészen a mediaszolgáltató felfüggesztéséig, a mediaszolgáltatás törléséig a média-nyilvántartásból vagy a közszolgálati szerződés felmondásáig. Megállapítja az egyes bírságok maximális összegét,<sup>16</sup> különbséget tesz a mediaszolgáltatás típusa és a médiapiacra gyakorolt hatása szerint; például a bírság maximális összege egy jelentős piaci erővel rendelkező mediaszolgáltató esetében 200 millió forint (kb. 650 000 euró), míg egy internetes kiadványnál 25 millió forint (kb. 80 000 euró).
24. Többen kifejezték aggályaikat a szankciók súlyossága miatt, beleértve a magas összegű bírságokat és a média törlését a nyilvántartásból. Az Európa Tanács 2012-es szakvéleménye megállapítja, hogy a Médiatörvény által bevezetett szankcionálási rendszer nemcsak a szankciók aránytalansága miatt aggályos, de azért is, mert a jogszabályok nem eléggé egyértelműek és kiszámíthatóak.<sup>17</sup>
25. A látogatás során a Médiatanács arról tájékoztatta a biztost, hogy a szankciókat nem alkalmazták kiterjedten, és hogy a Médiatanács döntéseit az arányosság elvére figyelemmel hozta meg. 2013-ban ez utóbbi 65 esetben tett figyelmeztetést, és összesen 141 esetben szabott ki pénzbírságot.<sup>18</sup> A kiszabott büntetések 10 000 és 12 500 000 Ft (kb. 33-41 ezer euró) között mozogtak, összesen 63 769 000 Ft-ot (208 665 euró) tettek ki, és főként a gyermekek és kiskorúak védelmét szolgáló (a Médiatörvény 9. és 10. cikke), illetve a hirdetésekre (a Médiatörvény 32. és 33. cikke), közszolgálati szerződésekre (a Médiatörvény 63. cikke) és kereskedelmi közleményekre (a Médiatörvény 20. cikke) vonatkozó szabályok megsértése miatt szabták ki őket.

### 1.1.3 AZ ÚJSÁGÍRÓK FORRÁSAINAK VÉDELME

26. Az újságírók forrásainak védelme egy másik olyan terület, ahol változtatásokat hajtottak végre a kiterjedt belföldi és nemzetközi kritika hatására. A legsúlyosabb hiányosság a Sajtószabadságról szóló törvény 6. cikkét érintette, amely kötelezte az újságírókat arra, hogy jogi eljárások során fedjék fel a forrásaikat.
27. 2011-es Véleményében a biztos elődje úgy vélte, hogy a 6. cikk nem garantálja a megfelelő kiszámíthatóságot arra vonatkozóan, hogy az újságírók milyen helyzetben élhetnek, vagy nem élhetnek azzal a jogukkal, hogy ne adjanak ki információkat forrásaik azonosságát illetően.<sup>19</sup> Sérelemzte azt is, hogy hiányoznak bizonyos, az Egyezmény által előírt eljárásjogi biztosítékok, és kiemelte, hogy egyértelművé kell tenni: bármilyen, illetve minden olyan döntés, amely megszünteti az újságíró forrásának védelmét, kizárólag egy független és pártatlan testület értékelése alapján hozható meg.<sup>20</sup>

<sup>15</sup> *Delfi AS v. Észország*, 64569/09 sz. kérelem. A Bíróság Nagytanácsa 2014. július 9-én tartott tárgyalást ebben az ügyben.

<sup>16</sup> A Médiatörvény 187. cikke.

<sup>17</sup> Európa Tanács 2012-es szakvéleménye, 42. o.

<sup>18</sup> Országgyűlési beszámoló a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Médiatanácsának tevékenységéről 2013, 136. o.

<sup>19</sup> 2011-es Vélemény, 31. pont.

<sup>20</sup> 2011-es Vélemény, 32. pont.

28. 2011. december 19-én a magyar Alkotmánybíróság részben eltörölte ezt a rendelkezést azzal, hogy további eljárási biztosítékokra van szükség az újságírók forrásainak felfedését illetően. A 6. cikk átfogalmazott változatát 2012-ben vezették be, amely úgy orvosolta ezeket az aggályokat, hogy az újságírók kötelezettségét forrásaik felfedésére meghatározott bűnesetekre korlátozta, és akkor is csak bírósági határozat alapján.
29. Bár a biztos üdvözli ezt a módosítást, hangsúlyozni kívánja annak a fontosságát, hogy a rendelkezés alkalmazása során a magyarországi bíróságok megfelelően vegyék figyelembe az Európa Tanács követelményeit, különösen pedig az Egyezmény 10. cikkét; ezt a kérdést az Európa Tanács 2012-es szakvéleménye is kiemelte.<sup>21</sup> Ebben a kérdésben az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: a Bíróság), kiemelve az újságírók forrásai védelmének a fontosságát a demokratikus társadalomban a sajtószabadság érdekében és azt, hogy a források felfedésének előírása potenciálisan dermesztő hatással lehet arra, hogy éljenek is ezzel a szabadsággal, úgy vélte, hogy egy felfedést előíró határozat, amely egy újságírót kötelez forrása azonosságának felfedésére, kizárólag akkor egyeztethető össze az Egyezmény 10. cikkével, ha ésszerű arányosság áll fenn a felfedésre vonatkozó határozat törvényes célja és az ezen cél elérése érdekében alkalmazott eszközök között.<sup>22</sup> A biztos azt is észrevételezi, hogy a törvény kizárólag azoknak a forrásait védi, akik hivatalosan is újságíróként dolgoznak, a szabadúszó újságírók forrásait nem.

#### 1.1.4 NYILVÁNTARTÁSBA VÉTELI ELŐÍRÁSOK

30. A „médiacsomag” arra kötelezte a nyomtatott, internetes és lekérhető médiaszolgáltatásokat, a lineáris (műsorszolgáltató) médiaszolgáltatások mellett, hogy vetessék magukat nyilvántartásba, csak utána kaphatnak jogot arra, hogy Magyarországon szolgáltatassanak. Ezt az engedélyezési rendszert azért érte kritika, mert ellentétben a műsorszolgáltató médiára vonatkozó engedélyezési rendszerrel (amelyet az Egyezmény is elfogad), a nyomtatott és az internetes média kötelező nyilvántartásba vétele az egyszerű adóügyi vagy üzleti nyilvántartáson túlmenően ellenkezik az Emberi Jogok Európai Bíróság ítélkezési gyakorlatában meghatározott arányosság elvével.<sup>23</sup>
31. A médiaszolgáltatások nyilvántartásba vételével kapcsolatos szabályokat 2012-ben módosították oly módon, hogy megfeleljenek az EU Audiovizuális médiaszolgáltatási irányelvnek. Az új rendelkezések szerint a nyomtatott, internetes és lekérhető médiaszolgáltatásokat a Médiahatóságnál 60 napon belül azok elindítása után kell nyilvántartásba vetetni, nem pedig előzetesen. A biztos üdvözli ezt a lépést, ugyanakkor megjegyzi, hogy a nyilvántartásba vételi kötelezettség továbbra is vonatkozik mindenfajta médiumra, így a nyomtatott és internetes szolgáltatásokra is. Ebben a kérdésben elődjének Véleményére hivatkozik, amely azt ajánlotta, hogy a nyomtatott médiát és az internet-alapú médiát ki kellene zárni a nyilvántartásba-vételi kötelezettség köréből, az EEJE és a Parlamenti Közgyűlés 1636 (2008) számú, a Média ismérveiről a demokratikus társadalomban címet viselő határozatának megfelelően.<sup>24</sup>

#### 1.1.5 A MÉDIÁT SZABÁLYOZÓ TESTÜLETEKKEL KAPCSOLATOS PROBLÉMÁK

32. A Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóságot (a továbbiakban: „Médiahatóság”) 2010-ben hozták létre a Médiatörvény alapján, a média- és távközlési szektorok felügyeletére. Három fő alkotóeleme van: a Médiahatóság elnöke, a Médiahatóság Hivatala és a Médiatanács.
33. A Médiatanács önálló testület a Médiahatóságon belül, négy tag és az elnök alkotják. Az Elnököt és a Médiatanács négy tagját az Országgyűlés kétharmados szavazattöbbséggel kilenc évre választja. A négy

<sup>21</sup>Európa Tanács 2012-es szakvéleménye, 23. o.

<sup>22</sup>[Goodwin kontra Egyesült Királyság](#), 17488/90 sz. kérelem, az 1996. március 27-i ítélet, 39. pont.

<sup>23</sup>Lásd az Európa Tanács tagállamai kötelezettségeinek és vállalásainak tiszteletben tartásával foglalkozó bizottság (Monitoring Bizottság) jelentését: *Kérés monitoring eljárás indítására Magyarországgal szemben*, 13229. sz. dok., 2013. június 10., 140. pont.

<sup>24</sup>2011-es Vélemény, 27. pont.

tagot egy *ad hoc* parlamenti bizottság jelöli, amelyben minden országgyűlési frakció egy taggal képviselteti magát. Ennek a bizottságnak a szavazati erejét súlyozzák az adott frakció számszerű arányával az Országgyűlésben. A Médiatörvénynek megfelelően,<sup>25</sup> a Médiahatóság Elnökét automatikusan jelölik a Médiatanács elnöki tisztségére, kinevezésénél fogva és annak pillanatától kezdődően.

34. Amint fent említettük, a Médiatanács széles körű jogkörrel rendelkezik, mely a tartalom- és programkövetelmények figyelemmel kísérésétől a médiajogszabályok megsértéséért járó szankciók alkalmazásáig terjed.<sup>26</sup> A Médiatanács feladata az is, hogy engedélyezze az analóg rádiós- és televíziós műsorszolgáltatók működését.
35. Bár a törvény formálisan garantálja mind a Médiahatóság, mind pedig a Médiatanács önállóságát és függetlenségét, súlyos aggályok merültek fel a gyakorlatban ezeknek a médiaszabályozási testületek függetlenségével kapcsolatosan.
36. 2011-es Véleményében a biztos elődje kiemelte, hogy „a meglévő médiaszabályozó testületek kinevezésével, összetételével és megbízatásuk időtartamával kapcsolatos rendelkezéseket mindenképpen módosítani kell, nem utolsósorban azért, mert – a politikai nyomástól és ellenőrzéstől való tényleges függetlenségtől eltekintve – nélkülözik a függetlenség és a pártatlanság látszatát.”<sup>27</sup> Az EBESZ szintén megkérdőjelezte a Médiahatóság és a Médiatanács politikai függetlenségét, rámutatva arra, hogy „ezeket a testületeket kizárólag a kormányzó pártok által támogatott személyek vezetik.”<sup>28</sup>
37. Az Európa Tanács 2012-es szakvéleményét követően, amely megállapította, hogy a magyarországi médiaszabályozási szervek kinevezési eljárásai „nem biztosítják a politikai semlegességet vagy függetlenséget,” és azt javasolta, hogy teljesen alakítsák át ezeket az eljárásokat,<sup>29</sup> az Európa Tanács Főtitkára arra szólította fel a magyar hatóságokat, hogy különítsék el egymástól a Médiahatóság elnöki illetve a Médiatanács elnöki funkcióit, a Médiahatóság elnökét az Országgyűlés válassza meg, és ne a Miniszterelnök nevezze ki, a hivatali idejét pedig korlátozzák egy mandátumra.<sup>30</sup>
38. Az Országgyűlés több módosítást fogadott el a Médiatörvényhez 2013 márciusában. Ezek eredményeképpen megszüntették a Médiahatóság Elnöke kilenc évre szóló mandátumának megújíthatóságát, az Elnököt pedig a Köztársasági Elnök nevezi ki a Miniszterelnök javaslatára. A javaslat benyújtása előtt a Miniszterelnök köteles konzultálni több érintett féllel, így a média tartalomszolgáltatókkal és újságírókkal.<sup>31</sup> Emellett a Médiahatóság elnöki tisztségére és a Médiatanács tagságára jelölt személyek alkalmassági kritériumait is finomították.<sup>32</sup>
39. Ugyanakkor továbbra sincsenek elválasztva egymástól a Médiahatóság elnöki és a Médiatanács elnöki tisztségéhez kapcsolódó feladatkörök, a biztos beszélgetőpartnerei közül pedig többen is úgy látják, hogy a Médiahatóság Elnökének a kinevezési eljárását érintő módosítások csupán kozmetikai jellegűek. A biztossal folytatott megbeszéléseik során ez utóbbiak súlyos aggályait fejezték ki azért, hogy a nemrégiben bevezetett módosítások ellenére a médiaszabályozó testületek jogszabályi keretrendszerre továbbra sem kielégítő, mivel a politikai befolyástól való függetlenségük így sem garantált.
40. A Klubrádió esetét hozták fel ennek a problémának az illusztrálására. A rádióállomás engedélye lejárt 2010-ben, az újonnan felállított Médiatanács pedig 2011-ben új frekvenciarendert írt ki. Az eljárást egy másik rádióállomás, az Autórádió nyerte meg, amely az ajánlatok értékelése során egy ponttal többet

---

<sup>25</sup> A Médiatörvény 125. cikke.

<sup>26</sup> Lásd a fenti 1.1.1 és 1.1.2 pontokat.

<sup>27</sup> 2011-es Vélemény, 39. pont.

<sup>28</sup> [Elemzés](#) a magyarországi médiajogszabályokról, az EBESZ Hivatala Médiaszabadsággal foglalkozó képviselőjének megrendelésére, készítette Dr. Katrin Nyman-Metcalf, 2011. február 28, 12. o.

<sup>29</sup> Az Európa Tanács 2012-es szakvéleménye, 5. o.

<sup>30</sup> Lásd a Monitoring Bizottság Jelentését fent, 146. pont.

<sup>31</sup> A Médiatörvény 111/A. cikke.

<sup>32</sup> A Médiatörvény 124. cikke.

kapott a Klubrádiónál. A döntésről azonban úgy vélekedtek, hogy az a kormányt kritizáló független rádióállomás elleni megtorlás volt. 2012-ben az elsőfokú bírósági ítélet azt állapította meg, hogy az eljárásban formai hibát követtek el. Több hónapos jogi csatározás után a közösségi rádióállomásra szóló engedélyt jogerősen 2013 májusában a Klubrádiónak adták, de a csatorna súlyos pénzügyi veszteségekről számolt be.

#### 1.1.6 KÖVETKEZTETÉSEK ÉS AJÁNLÁSOK

41. A biztos üdvözli az bevezetett módosításokat annak érdekében, hogy a magyarországi média jogszabályok megfeleljenek az európai követelményeknek. Ezek a módosítások általánosságban pozitív eredményeket hoztak, mint például az újságírók forrásai védelmének a megerősítése. Ugyanakkor a biztos továbbra is aggályosnak tartja, hogy a gyakorlatban néhány magyarországi jogszabály pusztán léte is bénító hatást gyakorol az újságírás szabadságára. Ez különösen érvényes az újonnan bevezetett szankciókra: bár ezeket csak ritkán alkalmazzák, a jogszabályok által lehetővé tett magas összegű bírságok a beszámolókat szerinti több médiaorgánumot arra késztettek, hogy öncenzúrát gyakoroljanak. Ráadásul a Médiatanács kiterjedt közigazgatási szabályozási jogköre a médiatartalmakat illetően továbbra is aggályos.
42. A biztos álláspontja szerint a médiaszabadság iránti valós elkötelezettségüket a magyar hatóságok azzal tudnák demonstrálni, ha további módosításokat vezetnének be. Ezeknek a módosításoknak a következőkre kell kiterjedniük: a Médiatörvény véleményről és politikai nézetekről szóló 12. cikkének visszavonása vagy átalakítása; az újságírók forrásainak védelmét terjesszék ki a szabadúszó újságírókra is és kapcsolják össze azzal, hogy szigorúan tartsák be az Emberi Jogok Európai Bírósága által kialakított esetjogot az újságírókra vonatkozó forráskiadási utasítások terén; illetve a nyilvántartásba vételési kötelezettség megszüntetése a nyomtatott és az internetes média esetében. A biztos arra is sürgeti a magyar hatóságokat, gondoskodjanak arról, hogy az internetes tartalomszolgáltatókra vonatkozó jogszabályok és gyakorlat teljes mértékben feleljen meg az Egyezmény 10. cikkében foglalt, az eszmék megismerésének és közlésének szabadságát biztosító rendelkezéseknek.
43. A Médiatanács függetlenségét illetően a biztos észrevételezi, hogy vannak bizonyos garanciák, mint például a jelölési követelmények. Bár a Médiatanács kinevezési eljárásának parlamenti jellege nem szokatlan és más tagállamokban is megtalálható, a magyarországi politikai viszonyok, amelyeket a kormánypártok kétharmados országgyűlési többsége és ennek a testületnek a széleskörű jogosultságai jellemeznek, olyan helyzetet eredményeznek, amelyben a Médiatanácsot nem tekintik politika befolyástól és hatalomgyakorlástól független intézménynek.
44. A biztos sajnálattal állapítja meg, hogy a Médiatörvény eredményeként a gyakorlatban a Médiatanács valamennyi tagját a kormánypárt jelöli. Ez pedig nem teszi lehetővé a politikai sokszínűség megjelenítését a Tanács összetételében. A biztos ezért meg kívánja ismételni a Parlamenti Közgyűlés jelentéstevőinek az ajánlását arra vonatkozóan, hogy vizsgálják felül ezeknek a testületeknek a kinevezési rendjét a tagok tényleges politikai függetlenségének biztosítása érdekében.<sup>33</sup>

#### 1.2 A MÉDIAPLURALIZMUST ÉRŐ FENYEGETÉSEK

45. A biztos aggodalmát fejezi ki, amiért az elmúlt időszakban hozott jogszabályi változások a magyarországi médiatulajdonlás koncentrációjával összekapcsolódva olyan médiapiacot eredményeznek, amelyet a kormányzó párttal kapcsolatban állónak tekintett médiumok uralnak. A biztossal folytatott megbeszélések során a média képviselői arról számoltak be, hogy növekvő nyomás nehezedik az újságírókra, a szerkesztői tartalmakba pedig beavatkozik a politika. Röviddel a biztos látogatása előtt elbocsátották a Magyar Telekom tulajdonában álló Origo hírportál főszerkesztőjét. Az Origo korábban a kormány tevékenységét kritizáló cikkeket jelentetett meg, legutóbb pedig egy magyar kormánytisztviselő közpénzekkel való állítólagos visszaéléseiről írt.

---

<sup>33</sup>Lásd fentebb a Monitoring Bizottság Jelentését, 144. pont.

46. A biztos aggodalmát fejezi ki, amiért az új médiakörnyezet több újságíró és médiaorgánumot is – a bírságok vagy elbocsátások fenyegetése miatt – öncenzúrára készítetett, valamint amiért az országban megritkultak a kritikus hangvételű beszámolók.

#### 1.2.1 A HIRDETÉSI PIAC

47. A biztos arról tájékoztatták, hogy a kormány, amely a legnagyobb hirdető az országban, 2010 óta jórészt visszavonta a független médiának adott hirdetéseit. A beszámolók szerint magáncégek is visszavonták a független médiának adott hirdetési megrendeléseiket, nehogy elveszítsék a kormánnyal fennálló szerződéseiket. Az egyik beszámoló szerint „azok a médiumok, amelyek kritikus hangon írnak a kormány politikájáról, vagy az ellenzéki pártok politikai elképzeléseit támogatják, szinte minden állami hirdetéstől és más támogatástól elesnek, ami fenyegeti a gazdasági életképességüket és súlyosan torzítja a kereskedelmi médiumok piacát.”<sup>34</sup> Beszámolók szerint számos független médiaorgánumnak valóban csökkent az állami és magáncégektől származó hirdetési bevétele, ami sokuk esetében súlyos gazdasági következményekkel járt.<sup>35</sup>

#### 1.2.2 A REKLÁMADÓ

48. 2014. június 1-én az Országgyűlés elfogadott egy olyan törvényt, amely egy újfajta adót vetett ki a média hirdetési bevételeire, ahol az adókulcsok a bevétel mennyisége szerint növekednek, a legmagasabb szint (40%) pedig azokra a jövedelmekre vonatkozik, amelyek meghaladják a 2 milliárd forint (65 millió euró) értékhatárt. A magyarországi médiumok azzal tiltakoztak a törvény ellen, hogy fekete képernyőt mutattak, vagy az újságjukat üres címlappal jelentették meg.
49. Röviddel a törvény elfogadását követően Dunja Mijatović, az EBESZ Médiaszabadság-képviselője arra hívta fel a magyar hatóságokat, hogy gondolják át az új, a hirdetési bevételekre kivetendő adót, mivel az „negatívan érintheti a médiapluralizmust, és károsan hathat a magyarországi sajtószabadságra.” Neelie Kroes, az Európai Bizottság korábbi alelnöke, aki az Európai Digitális Menetrend felelőse volt, szintén az „igazságtalannak” jellemezte ezt az adót.<sup>36</sup> Az adó végül 2014 augusztusában lépett hatályba.
50. A biztos látogatása során a hatóságok folyamatosan tagadták, hogy bármilyen konkrét médiumot céloztak volna meg ezekkel az intézkedésekkel, hangsúlyozva, hogy az adó mindegyiküket egyformán érinti. A gyakorlatban azonban az *RTL Klub* műsorszolgáltató azt állítja, hogy az adó aránytalanul sújtja, mivel ők az egyetlen olyan médiavállalkozás Magyarországon, amelynek a hirdetési bevételei éves szinten meghaladják a 2 milliárd forintot. Arról számoltak be, hogy az RTL Klub fogja megfizetni az ország teljes reklámadó-bevételének a felét, miközben a teljes hirdetési piacon mindössze kb. 15%-os részesedéssel rendelkezik.
51. A biztos tudomása szerint az adó legmagasabb mértékét 40%-ról 50%-ra fogják felemelni. Ez még jobban sújtaná az *RTL Klubot*, amelyet széles körben úgy tartanak számon, mint az utolsó még működő nagyobb független magyarországi tévécsatornát.
52. Bár nem kapcsolódik a hirdetésekhez, a biztos aggodalmát fejezi ki a látogatása után előterjesztett, az internethasználat megadóztatását célzó javaslattal kapcsolatban, amelyet végül visszavontak.

#### 1.2.3 POLITIKAI HIRDETÉSEK

53. A Biztos aggodalmát fejezi ki a politikai hirdetések korlátozása miatt, amit 2012-ben és 2013-ban vezettek be Magyarországon. Az Alaptörvény negyedik, 2013. március 11-én elfogadott módosítása kimondja, hogy politikai reklám kizárólag közszolgálati médiaszolgáltatások útján tehető közzé, egyben

<sup>34</sup> WAN-IFRA, [Capturing Them Softly](#) - *Soft Censorship and State Capture in Hungarian Media*, 2013, 5. o.

<sup>35</sup> Human Rights Watch, [Wrong Direction on Rights](#), *Assessing the Impact of Hungary's New Constitution and Laws*, Jelentés, 2013. május, 27. o.

<sup>36</sup> Neelie Kroes, [Media freedom remains under threat in Hungary](#), 2014. július 28.



megtiltja mindenféle, még az ingyenes politikai reklámok sugárzását is a kereskedelmi médiaszolgáltatók számára a választások előtt, amelyet az Alaptörvény ötödik, 2013. szeptember 16-án elfogadott módosítása azzal egészít ki, hogy a kereskedelmi médiaszolgáltatók is sugározhatnak politikai reklámot, de azzal a feltétellel, hogy ezt ellenérték nélkül tegyék. A Biztos azonban megállapítja, hogy 2012 novemberében hasonló jogszabályi rendelkezéseket vezettek be, de azokat a magyar Alkotmánybíróság 2013-ban alkotmányellenesnek nyilvánította.<sup>37</sup> Az Alkotmánybíróság kiemelte, hogy a politikai hirdetések tilalma a kereskedelmi televíziókban pontosan azt a fajta médiumot célozza meg, amely a választópolgárok legszélesebb köréhez jut el.

54. Az Alaptörvény negyedik módosításáról kialakított Véleményében a Velencei Bizottság kritikával illette ezeket a korlátozásokat, kiemelve, hogy „a politikai hirdetések minden formájának tiltása a kereskedelmi médiaszolgáltatókban, amelyek Magyarországon szélesebb közönséget érnek el, mint a közszolgálati médiák, az ellenzéki pártokat megfosztja attól a fontos lehetőségtől, hogy hatékonyan terjesszék a nézeteiket, ezáltal ellensúlyt képezzenek a kormánnyal szemben a médiaszereplés terén.”<sup>38</sup>
55. Az ötödik módosítás elfogadását követően a civil szervezetek félelmüket fejezték ki, hogy a kereskedelmi médiumok ritkán vagy egyáltalán nem fognak politikai hirdetéseket közölni, mivel egyszerűen nem áll érdekükben, hogy ingyenesen biztosítsanak reklámfelületet. Ezeket a félelmeket a 2014. áprilisi országgyűlési választások előtti kampány is igazolta: egyik magyarországi magántulajdonú médium sem döntött úgy, hogy ebben az időszakban ingyenes műsoridőt biztosítsa a választásokon induló jelöltek számára.<sup>39</sup> Az EBESZ/ODIHR Korlátozott Választási Megfigyelő Missziója jelentésében azt a következtetést vonta le, hogy „a jelenlegi médiakörnyezetben az egyéb politikai hirdetések hiánya az országos kereskedelmi csatornákon, valamint a jelentős mennyiségű, kormányt népszerűsítő hirdetések aláásták a választáson induló jelöltek szabad és egyenlő hozzáférését a média által kínált lehetőségekhez.”<sup>40</sup>

#### 1.2.4 KÖVETKEZTETÉSEK ÉS AJÁNLÁSOK

56. A biztos továbbra is aggályait fejezi ki az öncenzúrázásról szóló beszámoló és annak a mozgástérnek a látható beszűkülése miatt, amelyben a média szabadon működhet, és teljes mértékben betöltheti felügyeleti szerepét. Emlékeztet arra, hogy az információk megismeréséhez és terjesztéséhez való jog hiányában, illetve valódi médiapluralizmus nélkül nincs demokratikus társadalom.
57. Ebben az összefüggésben az olyan intézkedések, mint a reklámadó tervezett bevezetése és az internetadóra vonatkozó javaslat, véleménye szerint további kísérleteket jelentenek a média szabadságának korlátozására az országban. Arra ösztönzi a magyar hatóságokat, hogy tartózkodjanak további olyan intézkedések meghozatalától, amelyek még inkább szűkítenék a szólásszabadság mozgástérét.
58. Ami a hirdetéseket illeti, a Biztos emlékeztet az EBESZ ajánlására, hogy vegyék fontolóra a törvény módosítását annak érdekében, hogy a műsorszolgáltató médiumokban mind ingyenes, mind pedig fizetett politikai hirdetések megjelenhessenek.<sup>41</sup> Arra is felhívja a hatóságokat, hogy tegyék átláthatóbbá az állami hirdetési megrendelésének odaítélését.

#### 1.3 A BECSÜLETSÉRTÉS BÜNTETHETŐSÉGE MEGSZÜNTETÉSÉNEK A SZÜKSÉGESSÉGE

59. A becsületsértés büntethetőségének megszüntetése olyan kérdés, amelyet a nemrégiben végrehajtott jogszabályi reformok során figyelmen kívül hagytak. A Büntető Törvénykönyv, amelyet 2012-ban

<sup>37</sup> 1/2013 [I.7.] sz. döntés AB.

<sup>38</sup> [Vélemény](#) a magyar Alaptörvény negyedik kiegészítéséről, elfogadta a Velencei Bizottság 95. plenáris ülésén, 2013. június 14-15., CDL-AD(2013)012-e, 45. pont.

<sup>39</sup> Az EBESZ/ODIHR Korlátozott Választási Megfigyelő Missziója, Zárójelentés (Magyarország, Országgyűlési választások, 2014. április 6.), 2014. július 11., 17. o.

<sup>40</sup> Uo.

<sup>41</sup> Uo.

fogadtak el, és 2013. július 1-én lépett hatályba, megtartotta azt a két korábbi rendelkezést a rágalmazásról (226. cikk, tilos valakiről más előtt a becsület csorbítására alkalmas tényt állítani) és a becsületsértésről (227. cikk, tilosak a mások becsületét sértő megnyilvánulások, különösen a sértett munkakörének ellátásával, közmegegyezésének teljesítésével vagy közérdekű tevékenységével összefüggésben), melyek alapján két évig, illetve egy évig terjedő szabadságvesztés szabható ki.

60. A Büntető Törvénykönyvnek az Országgyűlés által 2013. november 5-én elfogadott módosításai alapján a becsületsértés meghatározását kiterjesztették a potenciális becsületsértő kép- vagy hangfelvételek készítésére is, amely három évig terjedő szabadságvesztéssel büntethető, amennyiben az ilyen anyagokat jelentős közönség előtt mutatják be. Ezt a változást a „bajai videó botrány” -ként ismert, a bajai időközi önkormányzati választásokhoz fűződő, a kormánypárt tagjainak szavazatvásárlásról folytatott beszélgetéseit dokumentálni látszó hamis videóval kapcsolatos ügyre adott válaszként értelmezték. A videó a HVG weboldalán jelent meg 2013 októberében. A HVG-t ezt követően a kormánypárt beperelte rágalmazásért, a hírportál főszerkesztője pedig ennek nyomán lemondott.
61. Dunja Mijatović, az EBESZ Médiaszabadság-képviselője kiemelte, hogy ezek a módosítások „tovább szűkíthetik a médiaszabadságot. A becsületsértő felvételek közléséért kiszabható büntetés aránytalan és oda vezethet, hogy elhallgatnak a társadalomban a kritikus vagy eltérő hangok.”<sup>42</sup> Azt is hangsúlyozták, hogy ezek a módosítások nem voltak szükségesek, mivel a szóban forgó cselekményekre amúgy is kiterjedtek a becsületsértésről szóló általános jogszabályok.
62. Bár az elmúlt években nem szabtak ki ezért börtönbüntetést, a magyarországi helyzetet továbbra is a polgári- és büntetőjogi becsületsértési esetek nagy száma jellemzi, amelyekben 100 000 - 200 000 forint (325 - 650 euró) közötti pénzbüntetéseket szabnak ki. A Biztos beszélgetőpartnerei szerint nincs Magyarországon olyan oknyomozó újságíró, aki ellen az utóbbi tíz évben ne indítottak volna becsületsértési pert.
63. A Biztos észrevételezi, hogy a becsületsértés miatti büntetőjogi szankciók szerepeltek egy ítéletben, amelyet az Emberi Jogok Európai Bírósága hozott Magyarországgal kapcsolatban.<sup>43</sup> A Bíróság megállapította a szólásszabadság jogának sérelmét (az Egyezmény 10. cikke) abban az ügyben, amelyben 2009-ben elítéltek egy újságírót, amiért egy országos napilapban éles kritikával illette egy híres, állami tulajdonú vállalat által előállított borfajta minőségét. A Bíróság úgy vélte, hogy a hazai bíróságok „nem vették figyelembe azt a ténytet, hogy a sajtótól elvárható a közérdekű ügyekkel kapcsolatos információk és eszmék közlése, és ennek során akár bizonyos fokú túlzás vagy akár provokáció használatához, vagy – más szóval –, némileg mértéktelen nyilatkozatok megtételéhez is folyamodhat”.<sup>44</sup> Ennélfogva a Bíróság úgy találta, hogy a hazai hatóságok nem állapíthatták meg a szankció arányos voltát, mivel az Egyezmény 10. cikkébe történt, büntetőjogi alapú beavatkozás arányosságának megítélése során nem vették figyelembe a fenti tényezőket.

### 1.3.1 KÖVETKEZTETÉSEK ÉS AJÁNLÁSOK

64. A Biztos sajnálattal állapítja meg, hogy a magyar hatóságok nem használták ki a Büntető Törvénykönyv reformját arra, hogy eltöröljék a becsületsértés büntethetőségét. Éppen ellenkezőleg, a hatóságok a becsületsértés büntetőjogi szabályozását nemrégiben megszigorították és súlyosbították a hozzá fűződő szankciókat. Ez a lépés ellenkezik az általános európai tendenciával, amely a becsületsértés büntethetőségének megszüntetése felé mutat, negatív jelzést küld az oknyomozó újságíróknak azzal kapcsolatban, hogyan használják fel audio és vizuális anyagaikat, és akadályozhatja a kritikus vagy szatirikus nézetek kifejtését.

<sup>42</sup> 2013. november 6-i sajtóközlemény: „Az EBESZ képviselője arra figyelmeztet, hogy a becsületsértésért kiszabható magasabb szabadságvesztés korlátozhatja a magyarországi médiaszabadságot.”

<sup>43</sup> [Uj kontra Magyarország](#), 23954/10 sz. kérelem, 2011. július 19-i ítélet.

<sup>44</sup> *Uo.*, 24. pont.

65. Figyelembe véve a Büntető Törvénykönyvben kilátásba helyezett szankciók aránytalan jellegét, a Biztos arra szólítja fel a hatóságokat, hogy vizsgálják felül a jelenlegi magyarországi jogi keretrendszert, amely bűncselekménynek nyilvánítja a becsületsértést. A hatóságoknak különösen is felül kellene vizsgálniuk a becsületsértéssel kapcsolatos büntetőjogi rendelkezéseket, amelyeknek szigorúan arányosaknak kell lenniük az okozott kár mértékével. Meg kellene reformálniuk az elavult jogszabályokat, amelyek akadályozzák a kritikát és korlátozzák a médiaszabadságot, és el kellene mozdulniuk egy modernebb szabályrendszer irányába, amely a szabadságvesztés, mint szankció megszüntetésével erősítené a szólásszabadságot.

### 2.1 A RASSZIZMUS ÉS INTOLERANCIA MEGERŐSÖDÉSE MAGYARORSZÁGON

66. A biztos aggodalmát fejezi ki a helyzet rosszabbodása miatt Magyarországon a rasszizmus és az intolerancia tekintetében. A helyzetet figyelemmel kíséző civil szervezetek szerint a hatóságok által hozott fontos intézkedések ellenére az előítéletek motiválta bűncselekmények (gyűlölet-bűncselekmények) száma az utóbbi években növekszik.<sup>45</sup> Az intolerancia és a rasszista erőszak megnyilvánulásainak jelenlegi magyarországi növekedése a gazdasági válság, a menedékkérelmek számának 2013. évi jelentős növekedése, valamint a beszámolók szerint növekvő nacionalista attitűdők közepette zajlik.
67. Mindeddig a romák szenvedték el az intolerancia és rasszista erőszak túlnyomó részét, de az antiszemitizmus is széles körben elterjedt. A Magyarországon élő migránsok viszonylag kis létszáma ellenére az idegengyűlölet szintén növekszik. Ráadásul az intolerancia egyre inkább érint más társadalmi csoportokat is, köztük az LMBTI személyeket, a fogyatékossgal élő személyeket, a szegényeket és a hajléktalanokat. A jelentés e részében a biztos az intolerancia bizonyos formáival foglalkozik részletesebben. Az LMBTI személyekkel és a fogyatékossgal élőkkel szembeni, illetve a szociális-gazdasági helyzeten alapuló intoleranciáról és diszkriminációról a következő rész külön fejezeteiben lesz szó.

#### 2.1.1 ROMAELLENESÉG

68. A mai Magyarországon az intolerancia legszélesebb körben elterjedt és legkirívóbb formája a romaellenesség. A rasszizmus specifikus formája, a faji felsőbbrendűségeen alapuló ideológia, a dehumanizáció és intézményesített rasszizmus történelmi diszkrimináció által táplált egyik formája, mely többek között erőszakban, gyűlöletbeszédben, kizsákmányolásban, megfélemlítésben és a diszkrimináció legkirívóbb fajtájában nyilvánul meg.<sup>46</sup> Becslések szerint<sup>47</sup> a romák a magyar népesség 7,5 %-át képviselik, és Magyarország legnépesebb kisebbségét alkotják.
69. 2008 óta a civil szervezetek rendszeresen számolnak be romák ellen elkövetett olyan erőszakos támadásokról, amelyeket sokak szerint faji előítélet motivál. Jelentős országos és nemzetközi érdeklődést váltott ki egy kilenc, rendkívül erőszakos támadásból álló, északnyugat-magyarországi roma családok ellen elkövetett támadássorozat, amely 2008-2009-ben, egy 14 hónapos időszak során zajlott le, és hat halálos áldozatot, valamint több személyi sérülést okozott. Az egyik esetben – Tatárszentgyörgyön, 2009. február 29-én – egy 27 éves roma férfit és négyéves fiát lőtték le, amikor menekülni próbáltak a Molotov-koktélokkal felgyújtott házukból. A 2013. augusztus 6-án, négy vádlott ellen hozott ítéletében a Fővárosi Bíróság a férfiak közül hármat bűnösnek talált előre megfontolt szándékkal, több emberen, különös kegyetlenséggel elkövetett emberölésben. Megerősítette, hogy a gyilkosságokat romaellenes előítélet motiválta, és az elkövetőket életfogytiglani szabadságvesztésre ítélte. A negyedik férfit bűnsegédi bűnrészesség miatt marasztalták el és ítélték 13 év börtönbüntetésre.
70. Azóta is változatlanul a romák a fő célpontjai az intolerancia különösen durva megnyilvánulásainak. Ilyenek voltak például önkéntes polgárőr csoportok paramilitáris egyenruhában zajló megfélemlítő felvonulásai és őrzőátjárásai romák lakta településeken. A széles körben dokumentált, 2011. március 6-án Gyöngyöspata községben közel 2000 fő részvételével rendezett felvonulást önkéntes csoportok több hetes, a roma lakosokat fenyegető, megfélemlítő és zaklató őrzőátjárásai követték, és 2012-ben és 2013-

<sup>45</sup> Lásd: Legal Defence Bureau for National and Ethnic Minorities, Háttér Society és Hungarian Helsinki Committee, *Hate Crimes in Hungary, Problems, Recommendations, Good Practices, Summary Report*, 2014, 4. o.

<sup>46</sup> ECRI, [General Policy Recommendation No. 13 on Combating Anti-Gypsyism and Discrimination against Roma](#), (A Rasszizmus és Intolerancia Elleni Európai Bizottság 13. sz. általános ajánlása a romaellenesség és a romákkal szembeni hátrányos megkülönböztetés elleni küzdelemről) 2011. június 24.

<sup>47</sup> Az Európai Tanács Roma [portálján](#) közzétett, az európai országokban élő roma populációkra vonatkozó becslések, frissítve 2012-ben.

ban több hasonló incidensre került sor más helyszíneken is (Cegléd, Devecser, Hajdúhadház, Miskolc).<sup>48</sup> A romaellenes gyűlöletbeszéd szinte napi gyakorisággal fordul elő, főként az Interneten és a közösségi médiában, ugyanakkor a politikai beszédben is, különösen helyi szinten. A médiában elterjedtek a romák elleni előítéletek és sztereotípiák, és különösen aggodalomra ad okot az, hogy a médiában gyakran hozzák összefüggésbe a roma etnikai származást és a bűnözést. 2013 januárjában egy magyar napilap vezércikke a romákat „állatokként” írta le, akiknek „nem szabad megengedni, hogy létezzenek”. Bár a magyar civil szervezetek és egyes újságírók elítélően nyilatkoztak e cikkről, és hónapokkal később a Médiahatóság megbírságolta az érintett újságot e vezércikkért, a romák ellen irányuló sértő beszéd sok más esetben láthatóan mindeddig nem vont maga után hasonló intézkedéseket.

### 2.1.2 ANTISZEMITIZMUS

71. A biztos aggodalmát fejezi ki azon értesülések miatt, melyek szerint az antiszemitizmus továbbra is elterjedt jelenség Magyarországon, sőt, a gazdasági válság kontextusában még súlyosbodott is. Az utóbbi évek egyik legkirívóbb antiszemita megnyilvánulásában a *Jobbik* egyik országgyűlési képviselője 2012-ben azt javasolta, hogy állítsanak össze egy listát a zsidó háttérű kormányzati tisztségviselőkről. Bár a személyek elleni antiszemita támadások ritkának tűnnek, a biztos megjegyzi, hogy 2013 áprilisában footballhuligánok megverték és szidalmazták a Raoul Wallenberg Egyesület elnökét.
72. Az Alapjogi Ügynökség (FRA) által az antiszemitizmus, a diszkrimináció és a gyűlölet-bűncselekmények észlelése és tapasztalása témakörben végzett internetes felmérés eredményei szerint az összes zsidó válaszadó 90%-a érezte úgy, hogy Magyarországon probléma az antiszemitizmus, míg a felmérésben részt vevő 8 másik uniós tagállam esetében az átlag 66% volt.<sup>49</sup> A zsidó tulajdon és temetőik ellen irányuló vandalizmus továbbra is aggodalomra ad okot: Budapesten és máshol is előfordultak antiszemita falfirkák és más megnyilvánulások.<sup>50</sup> Szélsőséges csoportok tagjai továbbra is durva antiszemita kommunikációt folytatnak.
73. A magyar hatóságok 2013-ban egy örvendetes intézkedés keretében „zéró toleranciát” hirdettek az antiszemitizmus megnyilvánulásai ellen, és 2014-et a Magyar Holokauszt Emlékévé nyilvánították. Több forrás szerint azonban a magyar hatóságok néha nem foglalkoznak megfelelően az antiszemita incidensekkel, és nem veszik kellőképpen figyelembe az antiszemita indíttatást. További aggasztó tendenciát rejt az antiszemita meggyőződésükről, a náci rezsím támogatásáról és/vagy a II. Világháborúban a zsidók Magyarországról történő elhurcolásában való részvételükről ismert magyarok rehabilitációja az iskolai tantervek átdolgozása vagy számukra emlékművek állítása révén. 2013 márciusában, válaszul az erőteljes tiltakozásokra, a magyar hatóságok arra kértek egy – korábbi antiszemita és romaellenes megjegyzéseiről jól ismert – televíziós újságírót, hogy adja vissza a neki ítélt kitüntetést, röviddel annak átadása után.

### 2.1.3 IDEGENGYŰLŐLET

74. A biztos aggodalommal jegyzi meg, hogy az utóbbi években a menekültek és menedékkérők is a gyűlölet-bűncselekmények és gyűlöletbeszéd célpontjaivá váltak Magyarországon. Bár kevésbé dokumentáltak, mint a cigányellenesség és az antiszemitizmus, az idegengyűlölet megnyilvánulásai észlelhetőek, különösen helyi szinten, a politikai kommunikációban, a médiában és a közvéleményben.<sup>51</sup> Negatív hozzáállást különösen olyan falvakban és városokban észleltek, ahol nyílt befogadó központokat

<sup>48</sup> Európai Unió Alapjogi Ügynöksége (FRA), [Racism, discrimination, intolerance and extremism: learning from experiences in Greece and Hungary](#), 2013, 40. o.

<sup>49</sup> Európai Unió Alapjogi Ügynöksége (FRA), [Racism, discrimination, intolerance and extremism: learning from experiences in Greece and Hungary](#), 2013.

<sup>50</sup> A nem kormányzati szervezetek által 2013-ban és az azt megelőző években jelentett antiszemita események összefoglalását lásd: OSCE ODIHR [Hate crime reporting on Hungary](#).

<sup>51</sup> Lásd különösen: Európai Unió Alapjogi Ügynöksége (FRA), [Racism, discrimination, intolerance and extremism: learning from experiences in Greece and Hungary](#), 2013, 33. o.

tartanak fenn menedékkérőknek. A *Tárki* Intézet által 2013 januárjában végzett közvélemény-kutatás<sup>52</sup> szerint a felnőttek 36%-a válaszolta azt, hogy idegenellenes, abban az értelemben, hogy a menedékkérőket nem kellene beengedni az országba, és csak 11%-uk jelentette ki, hogy idegenbarát, abban az értelemben, hogy véleményük szerint minden menedékkérőt be kell fogadni az országba. Egyes politikai pártok is gyűlöletet szítottak a menedékkérők, menekültek, és külföldiek ellen a parlamenti és helyi választási kampányaik során. Például 2013 májusában a *Jobbik* felvonulásra buzdított Debrecenben azzal a céllal, hogy rávegyék a kormányt a meglévő nyitott befogadó állomás bezárására. 2013. október 27-én, Bicskén két magyar férfi bottal megtámadott egy afrikai menekültet. Bár a rendőrség kezdetben "huliganizmusnak" minősítette az esetet, később, civil szervezetek beavatkozása nyomán gyűlölet-bűncselekményre módosították a minősítést.

75. A Magyarországon az utóbbi években jelentett idegenellenes megnyilvánulások aggasztó példáit valamint a menedékkérelmek számának 2013. évi jelentős növekedését<sup>53</sup> figyelembe véve fennáll annak kockázata, hogy a bevándorlók – köztük a menedékkérők és menekültek – növekvő mértékben az idegenellenes gyűlölet-bűncselekmények és intoleráns kommunikáció célpontjaivá válnak a romákhoz és a zsidókhoz hasonlóan, különösen a szélsőséges szervezetek részéről.

#### 2.1.4 SZÉLSŐSÉGES SZERVEZETEK

76. A magyarországi rasszizmus és intolerancia terén az egyik legaggasztóbb tendencia az utóbbi években a szélsőséges szervezetek láthatóan egyre erősebb jelenléte. E jelenség egyik megkülönböztető jegye két tényező összekapcsolódása: a szélsőséges retorikát alkalmazó *Jobbik Magyarországért Mozgalom* (a továbbiakban következőképpen hivatkozva: *Jobbik*) párt erőteljes jelenléte a magyar Országgyűlésben; valamint e párt és a kisebbségi csoportokat, nevezetesen a romákat megfélemlítő cselekményeket végrehajtó paramilitáris szervezetek vagy csoportok közötti szoros kapcsolatok. A biztos megjegyzi, hogy e jellemzőket figyelembe véve az Alapjogi Ügynökség (FRA) 2013-ban kiadott egy, a magyar hatóságok, emberi jogi hatósági szervek, civil szervezetek által a rasszizmusra, intoleranciára és szélsőségesre adott válasz felméréséről szóló tematikus helyzetjelentést.<sup>54</sup>
77. A biztos megjegyzi, hogy az agresszív romaellenes és nyíltan antiszemita attitűdök azóta jellemzik széles körben a *Jobbikot*, amióta csak politikai pártként megjelent 2003-ban. A párt képviselői ismételten állást foglaltak az általuk "cigánybűnözésnek" nevezett jelenség ellen, és a "romakérdés" megoldására törekednek, nevezetesen a romák szegregációjának szorgalmazásával. A párt alelnöke például bekerített közbiztonság-védelmi táborok létrehozását szorgalmazta, a roma lakosok mozgásának korlátozásával, beleértve egy este 10 órakor kezdődő kijárási tilalmat is. A párt antiszemita és – kisebb mértékben – bevándorlóellenes retorikát is alkalmaz. Bár 2014-ben a legszélsőségesebb retorika halkulása volt észlelhető, a *Jobbik* jelöltjeinek a legutóbbi, 2014. októberi helyi választásokon folytatott megnyilvánulásai és tevékenysége azt jelzik, hogy ez nem feltétlenül visszafordíthatatlan tendencia. Ennek következtében a 2014. évi választások szavazatainak 20,54%-át begyűjtő, és ezzel a magyar Országgyűlésben a harmadik legnagyobb politikai mozgalom képviselő *Jobbik* választási sikerei mindenképpen aggasztják a Biztost.
78. Szintén aggodalomra ad okot a *Jobbik* szélsőséges retorikájának növekvő befolyása mértékadó politikusok politikai kommunikációjára, abban az értelemben, hogy az ilyen szélsőséges retorika egyes elemei bekerültek a magyar politikai diskurzus főáramába.<sup>55</sup> A 2014-es parlamenti választásokat követően a *Jobbik* egyik tagját – korábbi ismert neonáci vezetőt – az Országgyűlés egyik alelnökévé választották. A szélsőséges retorika szélesebb körű társadalmi befolyásának növekedéséről is hallani.

<sup>52</sup> Közvéleménykutatási eredmények elérhetőek:

[http://www.tarki.hu/hu/news/2013/kitekint/20130205\\_idegenelleneseg.html](http://www.tarki.hu/hu/news/2013/kitekint/20130205_idegenelleneseg.html).

<sup>53</sup> Lásd 3. fejezet alább: Bevándorlók, menedékkérők és menekültek emberi jogai.

<sup>54</sup> Európai Unió Alapjogi Ügynöksége (FRA), [Racism, discrimination, intolerance and extremism: learning from experiences in Greece and Hungary](#), 2013, 40. o.

<sup>55</sup> Uo. 40. o. Lásd még: András Bíró Nagy, Tamás Boros, Zoltán Vasali, "More Radical than the Radicals: the *Jobbik* party in international comparison", in *Right-Wing Extremism in Europe*, Friedrich Ebert Stiftung, 2013, 245. és 248. o.

Aggódva olvashatjuk, hogy „marginális politikai pozíciója ellenére a magyar szélsőjobboldal kezdi megváltoztatni az egész társadalom orientációját.”<sup>56</sup>

79. Mint fentebb említettük, a *Jobbik* és a különböző szélsőséges és paramilitáris csoportok közt kialakult kapcsolatok olyan megkülönböztető jegyet jelentenek Magyarországon, amely a biztos megítélése szerint különösen komoly aggodalomra ad okot.<sup>57</sup> A legnyilvánvalóbb kapcsolat a Magyar Gárdával állt fenn – azzal a félkatonai csoporttal, melynek tagjai paramilitáris egyenruhában meneteltek a nagyobb roma népeiséggel rendelkező falvakban, és egy korábbi, nyíltan náci szervezet zászlóira erősen emlékeztető zászlókat használtak –, mivel azt a *Jobbik* párt vezetője hozta létre, aki sikertelenül fordult panaszával az Emberi Jogok Európai Bíróságához a Magyar Gárda feloszlata miatt.
80. A Magyar Gárda 2011-es betiltása ellenére számos szélsőséges csoport jelenleg is aktív Magyarországon, ezek tagsága maroknyitól több százig terjed.<sup>58</sup> A biztos aggodalmát fejezi ki amiatt, hogy 2013-ban létrejött egy Magyar Hajnal nevű marginális politikai párt, melyet a görög Arany Hajnal inspirált. Meg kell említeni továbbá egy honlap körül szerveződő szélsőséges csoportot, amely a beszámolók szerint rendszeresen közöl rasszista és antiszemita anyagokat. A biztost komolyan aggasztják azok az információk, melyek szerint Magyarországon folytatódnak az olyan paramilitáris tevékenységek, mint egyenruhás, fáklyás felvonulások, a faji alapú politikák követelése, vagy a „járőrözés” romák lakta településrészekén. Ezen erődemonstrációk a félelem légkörét hozzák létre a romák lakta környékeken, ami teljesen elfogadhatatlan egy demokratikus társadalomban.

#### 2.1.5 A MAGYAR HATÓSÁGOK FELLÉPÉSE

81. A biztos üdvözli, hogy Magyarország az utóbbi években megerősítette jogszabályi keretrendszerét – különösen a büntetőjogot – a gyűlölet-bűncselekmények és a gyűlöletbeszéd elleni küzdelem terén. 2010-ben a náci bűncselekmények, köztük a holokauszttagadás bekerült a Büntető Törvénykönyvbe.<sup>59</sup> Továbbá, a 2013. július 1-jén hatályba lépett új Büntető Törvénykönyv kiterjeszti a gyűlöletbeszéd elleni paragrafust,<sup>60</sup> mely így már a szexuális irányultságot, nemi identitást és a fogyatékossgot is tartalmazza, mint új diszkriminációs alapot a korábban is meglévőeken túl (nemzeti, etnikai, faji vagy vallási hovatartozás). Továbbá a 2011-ben hatályba lépett jogszabályok lehetővé teszik a magyar hatóságok számára a szélsőséges szervezetek betiltását. Fontos az is, hogy az új jogszabályok felhatalmazzák a rendőrséget annak megakadályozására, hogy paramilitáris csoportok rasszista erőszakot alkalmazzanak, és például olyan tevékenységeket folytassanak, mint a romák lakta területeken történő járőrözés. A rendőrség arra is felhatalmazást kapott, hogy megakadályozza a feloszlott civil szervezetek tevékenységében történő részvételt vagy azok egyenruhájának viselését.<sup>61</sup>
82. Miközben általános az egyetértés abban, hogy Magyarország szilárd jogszabályi és intézményi keretekkel rendelkezik a gyűlölet-bűncselekményeket és a gyűlöletbeszédet illetően, van tere a további javításoknak,<sup>62</sup> tekintettel különösen arra, hogy a Büntető Törvénykönyv nem fedi le a gyűlölet-bűncselekmények összes formáját. Több szakértő kérte a zaklatásnak és az anyagi kár okozásának ide sorolását, ha azt ilyen indítékok motiválják. Általánosabban nézve, a jelenlegi Büntető Törvénykönyv nem tartalmaz egyértelmű, kifejezett rendelkezéseket, melyek alapján a gyűlöletet, mint indítékot

<sup>56</sup> András Bíró Nagy, Tamás Boros, Zoltán Vasali, “More Radical than the Radicals: the *Jobbik* party in international comparison”, in *Right-Wing Extremism in Europe*, Friedrich Ebert Stiftung, 2013, 232. o.

<sup>57</sup> Lásd például: Tamás Berecz and Kristóf Domina, [Domestic extremisms in Europe, Threat Landscape, A Report](#), Athena Institute, 2012.

<sup>58</sup> Lásd különösen: Victoria Fomina, [Mapping the Network of Hungarian Extremist Groups: an In-Depth Analysis Paper](#), Athena Institute, 2013. december.

<sup>59</sup> A Büntető Törvénykönyv 333. paragrafusa.

<sup>60</sup> A Büntető Törvénykönyv 216. paragrafusa (közösség elleni erőszak).

<sup>61</sup> Európai Unió Alapjogi Ügynöksége (FRA), [Racism, discrimination, intolerance and extremism: learning from experiences in Greece and Hungary](#), 2013, 41. o.

<sup>62</sup> Amnesty International Hungary, [A Missed Opportunity to do more on Hate Crime](#), nyilvános közlemény, 2012. június 27., EUR 27/003/2012.

figyelembe kellene venni más bűncselekmények – köztük az emberölés – rendőrségi, ügyészégi vizsgálatának részeként.

83. Ami a gyűlöletbeszédet illeti, a Büntető Törvénykönyv 332. cikke tiltja a közösség elleni gyűlöltre uszítást, a 335. cikk pedig a totalitárius szimbólumok – ideértve a horogkereszt és az SS jelvények – használatát. Magyarország Alaptörvénye 2013. évi Negyedik Módosítása hozzáad egy 5. bekezdést az Alaptörvény IX. cikkéhez, mely szerint „A véleménynyilvánítás szabadságának a gyakorlása nem irányulhat a magyar nemzet, a nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösségek méltóságának a megsértésére. Az ilyen közösséghez tartozó személyek – törvényben meghatározottak szerint – jogosultak a közösséget sértő véleménynyilvánítás ellen, emberi méltóságuk megsértése miatt igényeiket bíróság előtt érvényesíteni.” A hatóságok szerint ezt a rendelkezést a magyarországi (különösen a roma közösség ellen irányuló) rasszista beszéd és az antiszemita beszéd elleni küzdelem jegyében vették be. A Velencei Bizottság azonban a Negyedik Módosításról alkotott véleményében megjegyzi, hogy a „magyar nemzet méltósága” kifejezés IX. 5. pontba történt bevétele „felhasználható a magyar intézmények és tisztviselők kritizálásának csökkentésére, ami összeférhetetlen azzal a feltétellel, hogy egy demokratikus társadalomban valamennyi korlátozásnak szükségesnek kell lennie.”<sup>63</sup> További gyenge pont a gyűlöletbeszéd elleni küzdelem terén annak szigorú értelmezése, hogy mi alkotja a gyűlöltre való uszítást, mely meghatározás a Legfelsőbb Bíróság (Kúria) és az Alkotmánybíróság ítélezési gyakorlatából ered. Az ECRI hangsúlyozta, hogy a magyar Büntető Törvénykönyv csak a gyűlöltre uszítás legszélsőségebb formáit – tehát a közvetlen erőszakos cselekmények provokálására alkalmas felhívást – kriminalizálja. A 2011. évi időközi utánkövetési megállapításaiban az ECRI különös aggodalmát fejezte ki amiatt, hogy a magyar Alkotmánybíróság nem teremt olyan egyensúlyt a gyűlöltre való uszítás elleni védelem és a szólásszabadság között, mint amelyet Emberi Jogok Európai Bírósága.<sup>64</sup>
84. A magyar hatóságok a jogszabályi keretek megerősítésén túl a gyűlölet-bűncselekmények és az intolerancia elleni küzdelem hatékonyságának növelésére is számos lépést tettek. Ezek közé tartozik egy szakértői hálózat felállítása a nemzeti rendőrségen belül a gyűlölet-bűncselekmények kezelésére. Az utóbbi években sor került néhány szakirányú képzési kurzusra a rasszista bűncselekmények témakörében a jogalkalmazó tisztviselők részére, például 2012-ben az ODIHR TAHCLE program égisze alatt. A magyar hatóságok számos kezdeményezést tettek a romák rendőrségen belüli jelenlétének növelésére, valamint a közösségi rendfenntartás és a kisebbségi önkormányzatokkal való együttműködés megerősítésére.<sup>65</sup>
85. Ezen pozitív lépések ellenére a magyar hatóságokat gyakran éri az a kritika, hogy nem ismerik fel a gyűlölet-bűncselekményeket, illetve nem reagálnak hatékonyan azokra, például úgy, hogy az esetleges faji indíttatást nem vizsgálják. A magyar hatóságok jelzése szerint 2013-ban a gyűlölet-bűncselekmények 48 esetéről (a gyűlöletbeszéd eseteit is beleértve) kaptak bejelentést, ezek közül 30-at vizsgáltak ki. Ez a bejelentett, ilyen jellegű bűncselekmények számának emelkedését jelenti a 2009-es adathoz képest (amikor 15 esetet jelentettek be, és 18-at vizsgáltak ki). Ezek a számok azonban csak a jéghegy csúcsát jelentik, hiszen általánosan elfogadott, hogy a gyűlölet-bűncselekmények többségét a rendőrség nem regisztrálja ilyenként, vagy még bejelentést sem kap azokról, részben azért, mert a kisebbség tagjai körében hiányzik a bizalom az intézményben. Az alulminősítés (egy gyűlölet motiválta bűncselekmény kevésbé súlyos bűncselekményként történő kivizsgálása) okai a Biztos tudomása szerint többek között a következők: a tematikus útmutatók és képzés hiánya a bűnüldöző hatóságok tisztviselői esetében; a gyűlölet-bűncselekményre szakosodott kevés meglévő rendőr munkaterhelése és fluktuációja; és a

<sup>63</sup> [Opinion](#) on the Fourth Amendment to the Fundamental Law of Hungary, adopted by the Venice Commission at its 95<sup>th</sup> Plenary Session, 14-15 June 2013, CDL-AD(2013)012-e, 53. pont. Human Rights Watch, [Wrong Direction on Rights](#), *Assessing the Impact of Hungary's New Constitution and Laws*, Report May 2013, 28. o.

<sup>64</sup> Lásd: Az ECRI 2009-ben közzétett, negyedik jelentése Magyarországról és az ECRI 2011-ben közzétett, Időközi utánkövetési megállapításai. Az ECRI ötödik jelentése e jelentés megírásakor még előkészületben volt. Dokumentumok elérhetőek: [www.coe.int/ecri](http://www.coe.int/ecri).

<sup>65</sup> Európai Unió Alapjogi Ügynöksége (FRA), [Racism, discrimination, intolerance and extremism: learning from experiences in Greece and Hungary](#), 2013, 39. o.



gyűlölet-bűncselekmények kivizsgálására rendelkezésre álló eszközök viszonylagos kihasználatlansága. Továbbá úgy tűnik, hogy az eredménykényszer nyomása alatt egyes ügyészek esetleg inkább az alapbűncselekmények irányába terelik a vádak, mivel azok könnyebben bizonyíthatók. Ami a szélsőséges csoportok által elkövetett bűncselekményeket illeti, a rendőrség és a titkosszolgálatok közötti jobb együttműködés szükségessége is hangsúlyt kapott. Végezetül, a gyűlölet-bűncselekmények áldozatai nem kapnak meg minden szükséges és szakszerű jogi és pszichológiai támogatást, főként a bűncselekmények áldozatait támogató állami rendszer hiányosságai miatt.

86. További aggasztó fejleménynek tekinthető, hogy olyan helyzetekre is felhívták a biztos figyelmét, ahol a roma közösség tagjai elleni vizsgálatra reális indok nélkül alkalmazták a gyűlölet-bűncselekményekre vonatkozó rendelkezéseket olyan erőszakos reakcióik kapcsán, amelyeket a romák környezetében „járőröző” szélsőséges csoportokhoz kapcsolódó személyek ellen követtek el egy olyan időszakban, amikor súlyos rasszista indíttatású támadások zajlottak országszerte. A romák reakcióit úgy minősítették, hogy azokat a „magyar közösség tagjai” elleni elfogultság motiválta. A biztos osztja a civil szervezetekhez tartozó tárgyalópartnereinek aggodalmát egy kettős mérce kockázatára vonatkozóan, melynek révén a romákat nem védik megfelelően az ellenük szélsőséges csoportok tagjai által elkövetett gyűlölet-bűncselekmények ellen, ehelyett aránytalanul szankcionálják őket az ilyen támadásokra válaszul elkövetett cselekményekért. A biztos pozitívként üdvözli azt a tényt, hogy a bíróságok néha korrigálták az ügyészség általi téves minősítést.
87. A rasszista és szélsőséges szervezeteket illetően a biztos üdvözli, hogy a magyar igazságszolgáltatás 2009-ben feloszlatta a *Jobbik* 10 tagja által 2007-ben létrehozott *Magyar Gárda Egyesületet*. Az Emberi Jogok Európai Bírósága egyhangúlag úgy ítélte meg, hogy e döntés nem sérti az egyesülési szabadságról szóló EJEE 11. cikkelyét, mert – többek között – a kimondottan a „cigánybűnözés” megfékezését célzó, paramilitáris parádézással tartott felvonulások szervezése faji szegregációs politika megvalósításának tekinthető.<sup>66</sup>
88. Azonban a Magyar Gárda betiltása után azonnal létrejött egy *Új Magyar Gárda* nevű szervezet. A biztos súlyos aggodalmát fejezte ki azon értesülések miatt, hogy e szervezet a jelen beszámoló megírása idején még mindig működik, jóllehet a magyar hatóságok tettek bizonyos kísérleteket a tevékenységei megakadályozására azon tény alapján, hogy az új csoport lényegében megegyezik a már betiltott Magyar Gárdával. 2013. november 29-én a média arról számolt be, hogy a *Jobbik* és az *Új Magyar Gárda* egyenruhás tagjai közbiztonsági tüntetést és fáklyásmenetet szerveztek Kaba városban.<sup>67</sup> Az is aggasztó, hogy a paramilitáris tevékenységek és az illegális polgárőrködés elleni jogi fegyvertár megerősítése és egyes ügyészségek és bíróságok intézkedései ellenére a magyar hatóságok a beszámolók szerint gyakran nem járnak el megfelelően az ilyen tevékenységek megelőzése érdekében, és nem védik meg kielégítően a roma lakosságot a megfélemlítés e formáitól. Az ilyen fenyegető tevékenységekkel szemben a mérvadó politikusok részéről sem érkezik elegendő nyilvános és erőteljes elítélő megnyilvánulás. Ami a rasszista honlapokat illeti, a magyar hatóságok a beszámolók szerint többször szembesültek azzal, hogy az ilyen honlapok szervezőinek helyet adó Egyesült Államok megtagadta azok bezárását.
89. A biztos üdvözli, hogy az ügyészség polgári pert indított egy további szélsőséges szervezet, a *Szebb Jövőért Polgárőr Egyesület* feloszlata miatt. Aggodalommal jegyzi meg azonban, hogy Békés megyében a Gyulai Járásbíróság 2014. március 24-én elutasította a kérést, és helyteleníti, hogy ezáltal igazolta a csoport retorikáját, például támogatva a „cigánybűnözés” fogalmát és tényként megállapítva, hogy a bűnözők között magas a romák aránya.
90. A biztos érdeklődéssel tekint a 2012 szeptemberében civil szervezetek által elindított projektre („Nemzeti stratégia és cselekvési terv létrehozása a gyűlölet-bűncselekmények ellen”) és a 2012 januárjában a rendőrséggel együttműködésben létrehozott „Gyűlölet-bűncselekmények elleni Munkacsoport” elnevezésű nem kormányzati munkacsoport munkájára. A biztos reménykeltőnek tartja,

<sup>66</sup> [Vona kontra Magyarország](#), 35943/10. sz. kérelem, 2013. július 9-i ítélet, 69. pont.

<sup>67</sup> Európai Unió Alapjogi Ügynöksége (FRA), [Racism, discrimination, intolerance and extremism: learning from experiences in Greece and Hungary](#), 2013, 40. o.

hogy a magyar hatóságok és a civil szervezetek közötti, a gyűlölet-bűncselekmények elleni küzdelem jobbítására irányuló együttműködés egyes esetekben pozitív eredményeket hozott.

#### 2.1.6 KÖVETKEZTETÉSEK ÉS AJÁNLÁSOK

91. A biztos mélyen aggasztja a rasszista és szélsőséges szervezetek és mozgalmak kiterjedt jelenléte Magyarországon, illetve a szélsőséges jelenléte az ország politikai színterén. A biztos sajnálattal állapítja meg, hogy a romák, zsidók, bevándorlók és más társadalmi csoportok retorikai megbélyegzését magyar politikai vezetők – köztük mértékadó pártok tagjai – is alkalmazzák. Arra biztatja a magyar hatóságokat és politikai vezetőket, hogy tartózkodjanak az ilyen megbélyegző retorika alkalmazásától a romák, zsidók, LMBTI személyek és bevándorlók – köztük a menedékkérők és a menekültek – ellen, határozottan és egyértelműen ítéljenek el minden gyűlöletbeszédet, az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának R (97) 20 sz., a „gyűlöletbeszédről” szóló ajánlásának,<sup>68</sup> megfelelően, valamint a gyűlölet-bűncselekmények minden formáját. Ez erőteljes jelzés lenne a magyar társadalom felé, hogy a gyűlölet-bűncselekményeknek nincs helyük egy demokratikus társadalomban.
92. A biztos felszólítja a magyar hatóságokat, hogy legyenek sokkal éberebbek és proaktívabbak, és használjanak fel minden rendelkezésre álló eszközt a gyűlölet-bűncselekmények és gyűlöletbeszéd büntetlenségének megszüntetésére és azok minden formája elleni küzdelemre, különösen, amikor azok szélsőséges, a társadalmi kohéziót romboló, az alapvető emberi jogi elveket aláásó formát öltenek, mely elvek védelmezésére Magyarország az Európa Tanács tagállamaként kötelezettséget vállalt.
93. Bizonyos hiányosságok ellenére a magyar jogszabályok alkalmasak az antidemokratikus, rasszista szervezetek működésének, illetve a diszkrimináció faji és egyéb formái megnyilvánulásának letörésére, megelőzésére. A Büntető Törvénykönyv faji és más formájú erőszakra vonatkozó rendelkezése alkalmazásának hiánya azonban sajnálatos, és csak erősítheti a büntetlenség érzését az elkövetők körében. Ez nagyon aggályos helyzet. Minden illetékes hatóságnak érzékelnie kell, milyen emberi jogok és demokratikus értékek forognak kockán, és annak megfelelően kell eljárniuk a meglévő jogszabályok teljes körű érvényesítése érdekében.
94. Ezért a biztos arra ösztönzi magyar hatóságokat, hogy javítsák a rendőrség, ügyészek és a bírák képzését és növeljék tudatosságukat a gyűlölet-bűncselekmények elleni jogszabályok és gyakorlat (a rasszizmusellenességet is ideértve) terén. Kulcsfontosságú, hogy ez a képzés küszöbölje ki annak kockázatát, hogy a gyűlölet-bűncselekményekről szóló rendelkezéseket úgy alkalmazzák, hogy az áldozatok védtelenül maradjanak, és aránytalan szankciókkal sújtják őket a támadásokra reagálva elkövetett cselekményekért. Arra is ügyelniük kell, hogy a gyűlölet-bűncselekmények áldozatai akadálytalanul hozzájussanak az országban az igazszolgáltatásához és a hatékony védelemhez. Ezen felül, foglalkozni kell a bejelentett és nyilvántartott gyűlölet-bűncselekmények valószínűleg alacsonyabb számadataival is. A biztos erőteljesen arra ösztönzi a hatóságokat, hogy e területen támaszkodjanak az Európai Bizottság rasszizmus és intolerancia elleni értékes irányelveire, és konzultáljanak az ilyen témákban járatos civil szervezetekkel.
95. A biztos emlékeztet arra, hogy a Magyarország által ratifikált Nemzetközi egyezmény a faji megkülönböztetés minden formájának kiküszöböléséről (ICERD) és Emberi Jogok Európai Egyezménye lehetővé teszi büntetőjogi és más szankciók és korlátozások alkalmazását olyan egyénekkal és szervezetekkel (politikai pártokat is beleértve) szemben, akikről/amelyekről bebizonyosodik, hogy közvetlenül vagy közvetve rasszista erőszakcselekményekben vesznek részt, fajgyűlöletet szítanak, és szembehelyezkednek a demokrácia és a jogállamiság alapelveivel. Az ilyen szervezeteket az ICERD előírásainak megfelelően (4. (b) cikk)) be kell tiltani. Intézkedéseket kell tenni annak érdekében, hogy a jelenlegi magyar jogszabályi előírások, amelyek lehetővé teszik az ilyen szervezetek betiltását, minden vonatkozó esetben megfelelően legyenek alkalmazva.

---

<sup>68</sup> Európa Tanács Miniszteri Bizottsága: [Recommendation No. R \(97\) 20 on "hate speech"](#).

96. A tolerancia általános légkörének az utóbbi években történt romlását figyelembe véve a biztos arra buzdítja a magyar hatóságokat, hogy dolgozzanak ki és hajtsanak végre egy nemzeti cselekvési tervet az intolerancia elleni küzdelemhez. Jóllehet egyes, az intolerancia, gyűlölet-bűncselekmények és gyűlöletbeszéd elleni küzdelem céljából hozott intézkedések minden érintett személyt és csoportot megcélozhatnak, egy ilyen cselekvési terv megfelelően figyelembe vehetné az intolerancia egyes formáinak a sajátosságait, és specifikus intézkedéseket tartalmazhatna azok kezelésére. A magyar hatóságok különösen ihletet meríthetnének az ECRI 9. sz., az antiszemitizmusról szóló általános ajánlásából,<sup>69</sup> valamint az ECRI 13. sz., a romaellenességre vonatkozó általános ajánlásából.<sup>70</sup> Külön intézkedéseket kellene hozni a rasszista szélsőségek kezeléséhez, és e tekintetben az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének 1754 (2010). sz., a szélsőségek elleni küzdelemre vonatkozó határozata<sup>71</sup> hasznos útmutatást nyújthat.
97. A biztos felszólítja a hatóságokat, hogy fejlesszenek tovább, illetve hozzanak létre a rasszizmus és a szélsőségek elleni, a társadalom minden részében folytatott küzdelmet szolgáló kezdeményezéseket. Elsőbbséget kell biztosítani azon intézkedéseknek, amelyek célja az intolerancia és rasszizmus veszélyei tudatosságának növelése, a tolerancia előmozdítása és az emberi jogok oktatásának fejlesztése az iskolákban. A hatóságoknak javasolja, hogy támaszkodjanak az ECRI 10. sz., a rasszizmus és a faji megkülönböztetés ellen, az iskolai oktatásban és annak révén folytatott küzdelemről szóló általános ajánlásában található irányelvekre.<sup>72</sup>

## 2.2 A DISZKRIMINÁCIÓ ELLENI KÜZDELEM SZÜKSÉGESSÉGE

### 2.2.1 ÁLTALÁNOS KONTEXTUS

98. A diszkrimináció elleni küzdelem magyar jogi és intézményi infrastruktúrája az utóbbi időben többféleképpen is erősödött. A kulcsfontosságú törvényi rendelkezést az új Alaptörvény XV. cikke tartalmazza.<sup>73</sup> Több normatív jogszabály is biztosítja a diszkrimináció és szegregáció tilalmát és az esélyegyenlőség előmozdítását. A normatív diszkriminációellenes joganyag fő alkotórésze az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. számú törvény, amely 20 féle alapon tiltja a megkülönböztetést az egyénekre, illetve csoportokra vonatkozóan. Széles körre terjed ki, beleértve a foglalkoztatást, társadalombiztosítást, egészségügyi ellátást, lakhatást, oktatást és képzést, áruk és szolgáltatások értékesítését, illetve nyújtását, és mind a közszféra, mind pedig a magánszektor szereplőire vonatkozik. Magyarország ratifikálta a diszkrimináció elleni jelentősebb nemzetközi okmányokat, az Emberi Jogok Európai Egyezménye 2000-ben aláírt 12. Kiegészítő Jegyzőkönyve kivételével.
99. Az Egyenlő Bánásmód Hatóságot 2004-ben hozták létre az egyenlőtlen bánásmód miatti egyéni és kollektív panaszok kezelésére és a diszkriminációra vonatkozó tudatosság növelésére. Az Ombudsman (alapvető jogok biztosa) is szerepet játszik a diszkrimináció elleni küzdelemben, a nemzeti kisebbségek jogainak védelméért felelős helyettese révén is. A diszkrimináció minden formája elleni küzdelem

<sup>69</sup> A Rasszizmus és Intolerancia elleni Európai Bizottság [9. sz. általános ajánlása az antiszemitizmus elleni küzdelemről](#).

<sup>70</sup> Rasszizmus és Intolerancia Ellen Európai Bizottság, [General Policy Recommendation No. 13 on Combating anti-Gypsyism and discrimination against Roma](#) (Az ECRI 13. sz. általános ajánlása a romaellenességre és a romákkal szembeni hátrányos megkülönböztetés elleni küzdelemről).

<sup>71</sup> Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése, [Resolution 1754 \(2010\)](#), *Fight against extremism: achievements, deficiencies and failures*.

<sup>72</sup> A Rasszizmus és Intolerancia Ellen Európai Bizottság [10. sz. ajánlása a rasszizmus és a faji megkülönböztetés elleni küzdelemről az iskolai oktatásban](#).

<sup>73</sup> "(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. (3) A nők és a férfiak egyenjogúak. (4) Magyarország az esélyegyenlőség és a társadalmi felzárkózás megvalósulását külön intézkedésekkel segíti. (5) Magyarország külön intézkedésekkel védi a családokat, a gyermeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket."

jogszabályi és intézményi keretének létrehozására és a terület szakembereinek képzésére tett erőfeszítések ellenére egyes Magyarországon élő csoportok még mindig széles körű diszkriminációt tapasztalnak, egyesek a mindennapi életükben is. A következő alfejezetekben a biztos a romákkal, az LGBTI személyekkel és a fogyatékossgal élő személyekkel szembeni, valamint a társadalmi-gazdasági helyzeten alapuló diszkriminációval kíván közelebbről foglalkozni.

#### 2.2.1.1. KÖVETKEZTETÉSEK ÉS AJÁNLÁSOK

100. A biztos arra ösztönzi a magyar hatóságokat, hogy fokozzák erőfeszítéseiket a diszkrimináció elleni küzdelemben, például biztosítva, hogy az Egyenlő Bánásmód Hatóság elegendő személyi és pénzügyi erőforrást kapjon a feladata maradéktalan végrehajtásához. A magyar hatóságoknak növelniük kellene helyi szinten minden köztisztület tudatosságát a diszkriminációmentesség elvére és arra vonatkozóan, hogy az milyen tevéleges kötelezettségeket ró rájuk az esélyegyenlőség előmozdítása terén. Mindent meg kell tenni annak garantálására, hogy a diszkrimináció minden áldozata tájékoztatást kapjon a jogairól és gyakorolhassa azokat, illetve jóvátételhez juthasson, például annak biztosításával, hogy a Hatóság munkája a legsebezhetőbb csoportokat is lefedi, az ország minden táján. Ezen felül, Magyarországnak ratifikálnia kellene az EJEE 12. Kiegészítő Jegyzőkönyvét, mely a diszkrimináció teljes tilalmát tartalmazza.

#### 2.2.2 ROMÁKKAL SZEMBENI DISZKRIMINÁCIÓ

101. A magyarországi népesség becslések szerint 7,5%-át kitevő romák még mindig széles körű diszkriminációval szembesülnek az élet minden területén, ideértve az oktatást, lakhatást, foglalkoztatást, egészségügyi ellátást és a politikai részvételt. Jelentések szerint gyakran etnikai profilalkotást is el kell szenvedniük a jogalkalmazó tisztviselők részéről, például a szabálysértési törvényen alapuló bírságolás terén (erről lásd még alább, a gazdasági-szociális helyzeten alapuló diszkrimináció fejezetet is). Ebben a fejezetben a biztos néhány konkrét aggályát kívánja kifejezni a roma iskolás gyermekek szegregációját, valamint a lakhatási és munkalehetőségekhez való hozzáférés terén tapasztalható diszkriminációt illetően.
102. A roma iskolás gyermekek változatlanul hátrányos helyzetben vannak az oktatásban Magyarországszerte. Az egyik probléma a korai, iskola előtti szolgáltatásokhoz és az óvodai elhelyezéshez való hozzáférés hiánya. A pozitív jogszabályi változás ellenére – amely 2013. szeptember 1-től minden gyermek számára kötelezővé teszi az óvodát 3 éves kortól – a szegregált területeken élő roma gyermekek számára nincs biztosítva elegendő óvodai férőhely. Másrészt az iskolából való korai kimaradás továbbra is probléma, melyet az iskolaköteles kor 18-ról 16 évre csökkentése állítólag súlyosbít. A romák egyetemi oktatásban való részvétele továbbra is rendkívül alacsony.
103. Ami a roma iskolás gyermekek szegregációjának kiküszöbölését illeti, a magyar hatóságok már régóta hoznak ilyen irányú intézkedéseket, és a legutóbbi időig számos alkalommal foglaltak állást a szegregáció kiküszöbölése mellett, így a 2012-2014-es Nemzeti társadalmi felzárkózási stratégiában is. Mindemellett a biztos mély aggodalmát fejezte ki azon jelentések miatt, melyekből kitűnik, hogy a roma gyermekek iskolai szegregációjának problémája még korántsem oldódott meg, sőt, az utóbbi 15 évben még súlyosbodott is.
104. A speciális iskolákban történő elhelyezés miatti szegregációt illetően a 2013-ban a *Horváth és Kiss kontra Magyarország*<sup>74</sup> ügyben hozott ítéletében az Emberi Jogok Európai Bírósága megállapította, hogy a szellemi fogyatékossgal élő gyermekek általános iskolai képzése során a speciális iskolákban történő elhelyezés a jelentkezők elleni diszkriminációhoz vezetett, roma származásuk alapján. A Bíróság szerint a vonatkozó jogszabály gyakorlati alkalmazásából hiányoztak a megfelelő védőelemek, ami a szellemi fogyatékossgal szisztematikus téves diagnosztizálása miatt a roma gyermekek speciális iskolákban való felülreprezentáltságát és szegregációját eredményezte. A Bíróság megállapította, hogy Magyarország

<sup>74</sup> [Horváth és Kiss kontra Magyarország](#), 11146/11. sz. kérelem, 2013. január 29-i ítélet.

megsértette az EJEE 14. cikkét az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 2. cikkével együtt olvasva. A magyar hatóságok jelezték, hogy intézkedéseket tettek a szegregálás ilyen formájának elkerülésére, mégpedig a szellemi fogyatékoság diagnosztikai vizsgálatának módosításával és a szakértő személyzet képzésével.

105. A roma iskolás gyermekek Magyarországon a szegregáció más formáival is szembesülnek, például a csak romák által látogatott iskolák létezésével, melyek a lakóhelyi szegregációt tükrözik.<sup>75</sup> Előfordultak olyan esetek is, hogy egy iskolaépületen belül elkülönítve működtek roma és nem roma osztályok, valamint olyanok is, ahol szegregált épületek voltak egyazon oktatási intézményen belül.<sup>76</sup> Egyes konkrét esetekben a szegregáció a magán- és állami iskola mesterséges megkülönböztetésének eredménye volt, ahol minden roma tanuló az állami iskola osztályaiba járt. Más esetekben úgy tűnik, hogy a szegregáció a kisebbségi nyelven történő oktatás ürügyével történt. Az etnikai alapú elkülönítés problémája mellett a romák által látogatott iskolák vagy osztályok minden ilyen esetben alacsonyabb színvonalat képviselnek mind az oktatás minősége, mind pedig az anyagi feltételek tekintetében.
106. A probléma nem csak a szegregáció állandósulása, mivel a fent említett néhány aggasztó példa esetében a szegregált környezet az utóbbi évben teremtődött meg vagy teremtődött meg újra, a szegregáció kiküszöbölésére tett hivatalos kötelezettségvállalással ellentétben. Mindemellett a biztos elégedettséggel jegyzi meg, hogy a magyar bíróságok és – bizonyos mértékig – az Egyenlő Bánásmód Hatóság következetesen arra a megállapításra jutottak, hogy az ilyen megoldások valójában roma iskolások elleni diszkriminációt jelentettek. Az ombudsman is hivatalból vizsgálta a romák iskolai szegregálásának problémáját. Hangsúlyozta, hogy az állami hatóságokat terheli a felelősség ezen a téren, és a helyzet országos szintű nyomon követését kérte, az alkalmazható megoldás megtalálásának szem előtt tartásával a rendszerszerű és egyedi szegregációs esetekben.<sup>77</sup> Ebben az összefüggésben a biztos úgy tudja, hogy Magyarországon vita folyik az elkülönített „felzárkóztató” iskolák rendszerének értékéről, ahol a roma iskolások megkezdhetnék az iskolarendszerű oktatást, és csak egy későbbi stádiumban kerülnének át a hagyományos iskolákba. Míg bizonyos köztisztviselők ennek a megoldásnak a hívei voltak, civil szervezetek tagjai rámutattak annak kockázatára, hogy a szegregáció inkább állandósulna, semmint véget érne, mivel a roma gyermekek határozatlan ideig a többi iskolástól elkülönítve maradnának.
107. A romák lakáshoz jutását illetően, a mélyszegénységben élők a hajléktalansággal szembesülnek, és ugyanazokkal a nehézségekbe ütköznek, mint más magyar állampolgárok, akik az utcán vagy kunyhókban, kalyibákban laknak a nagyvárosok külvárosaiban (lásd alább, a szociális-gazdasági helyzeten alapuló diszkriminációról szóló fejezetben). Becslések szerint mintegy 130.000 roma lakik szegregált telepeken, és e településrészek közül több százban az alapvető infrastruktúra is hiányzik. A romák gyakran szembesülnek diszkriminációval a szociális lakáshoz való hozzáférésben. Beszámolók szerint egyes helyi hatóságok diszkriminatív intézkedéseket hoztak roma településrészekben, mint például 2013 nyarán, Ózdon, ahol a helyhatóság elzárta a közutakat, melyek az egyetlen vízvételi lehetőséget jelentették a roma telep lakói számára. Egy másik esetben – amely szintén nagy sajtónylvánosságot kapott, és amelyet az Ombudsman éppen vizsgált a biztos látogatása idején – a miskolci hatóságok drasztikus intézkedéseket hoztak a város egyik részében élők – főként roma származásúak – kitelepítésére a városon kívülre. Az ilyen intézkedések roma lakosok elleni legalábbis közvetett, vagy éppen (leplezett) közvetlen diszkriminációként írhatók le.
108. A foglalkoztatás terén a közvetlen és közvetett diszkrimináció a roma népesség nagy részét megakadályozza abban, hogy kitörjön a szegénység örödi köréből, amelybe belekerült. A romák az

<sup>75</sup> Egy nyíregyházi, romák lakta körzertben egy 2007-ben bezárt és 2009-ben egy egyházi intézmény által a helyi önkormányzattal együttműködve újra megnyitott szegregált iskolát egy bíróság szegregáltaknak ítélte ([BBC press article](#), 2014. február 28.). Az iskolai szegregáció további példái találhatóak itt: [Report on discrimination of Roma children in education](#), *European Network of Legal Experts in the Non-Discrimination Field*, 2014, április, 20. o.

<sup>76</sup> Az egyazon épületben magán- és állami iskola (melyet leginkább romák látogatnak, akik nem engedhetik meg maguknak a magániskola tandíját) létrehozásával létrejött szegregáció példáját lásd a Legfelsőbb Bíróság (Kúria) 2011. június 29-i, Pfv.IV.20.037/2011/4 sz. ítéletében, mely a szegregáció meglétét állapítja meg Jászladányban.

<sup>77</sup> Lásd: Commissioner for Fundamental Rights, *International Romani Day - the Ombudsman and his Deputy on the secondary education of nationalities*, [Sajtóközlemény](#), 2014. április 9.

informális munkában való részvétel tekintetében is túlréprezentáltak, ami sebezhetővé teszi őket a jogi védelem hiánya miatt. A magyar hatóságok tettek intézkedéseket a többszörösen hátrányos helyzetűek – köztük sok roma származású személy – munkához jutása érdekében, ami a Nemzeti társadalmi felzárkóztatási stratégiában is szerepel. Bár a romák elsődleges munkaerőpiacba történő integrálásáért tett intézkedések örvendetesek, a biztost aggasztják azok az információk, melyek szerint a 2012-ben bevezetett országos és helyi közfoglalkoztatási programok nem érik el meghirdetett céljukat, az aktív munkaerőpiacra történő visszaintegrálást. Akár ellentétes hatást is kiválthatnak, és a romákkal szemben megkülönböztetők is lehetnek, ha nem kerül sor intézkedésekre a fennálló komoly hiányosságok kezelésére. Különösen a helyi közfoglalkoztatási programokat illetően, az érdekelt felek – köztük az Ombudsman – az alábbi fő problémákat észlelték:<sup>78</sup> a munkavállalók társadalmi védelmének hiánya; a minimálbérnél alacsonyabb fizetések; a képzési programok hiánya vagy nem megfelelő szintje, ami akadályozza az aktív munkaerőpiacra történő visszaintegrálást; valamint a szociális ellátásra való jogosultság összekapcsolása egy 30 napos igazolt munkaviszony követelményével, ami miatt azok, akik nem tudnak részt venni a közfoglalkoztatásban, elesnek a szociális ellátástól. Míg a hivatalos adatok szerint eddig csaknem 200.000 személy vett részt közfoglalkoztatási programokban, becslések szerint 300.000 személy él bármilyen munka vagy szociális segély nélkül Magyarországon. Továbbá a biztos aggasztó beszámolókat kapott arra vonatkozóan, hogy egyes helyhatóságoknál a közfoglalkoztatásra jelentkező, illetve az abban résztvevő roma dolgozók a megkülönböztetés számos formáját szenvedik el a munkaadók részéről.

#### 2.2.2.1. KÖVETKEZTETÉSEK ÉS AJÁNLÁSOK

109. A roma gyermekek iskolai szegregációjának minden formája ellen erőteljesen küzdeni kell, ahogy azt az Emberi Jogok Európai Bíróságának e témában hozott különböző ítéletei is világosan megfogalmazzák.<sup>79</sup> A szegregáció sérti az Európai Egyezményt és annak Első Kiegészítő Jegyzőkönyvét, annak EJEE 14. cikkével együtt olvasva, valamint a gyermek esélyegyenlőségen alapuló jogát az oktatáshoz és a személyisége kibontakozásához, illetve tehetségének és képességeinek a lehetőségek legtágabb határáig való kifejlesztéséhez, melyeket az ENSZ Magyarországra is kötelező, a gyermek jogairól szóló egyezménye véd.
110. A magyar hatóságoknak fokozniuk kell a roma gyermekek oktatáshoz való hozzájutásának javítására tett erőfeszítéseiket. Különösen folytatniuk kell a szellemi fogyatékos gyermekeknek fenntartott speciális iskolákban elhelyezett roma iskolások szegregációjának megszüntetését. Intenzívebbé kell tenniük a roma gyermekek iskolai szegregációjának minden formája elleni küzdelmüket is, egy átfogó stratégia és egy hozzá kapcsolódó részletes ütemterv létrehozásával, melynek világos célokát és mutatókat kell meghatározni a deszegregációs folyamat figyelemmel kíséréséhez, valamint az e célra szükséges finanszírozást. A Biztos úgy véli, hogy a probléma összetettsége nem csak az oktatási rendszer reformját igényli, hanem alapvető, hosszú távú, hatékony intézkedéseket is követel az intézményesített romaellenesség, a szegénység és társadalmi kirekesztés ellen, valamint a változással szembeni ellenállás legyőzésére, minden résztvevő részéről. Az első lépés a helyes irányba az lenne, ha a magyar kormány egyértelmű jelzést küldene minden érintett felé arra vonatkozóan, hogy a cél egy mindenkit befogadó oktatási rendszer kialakítása.
111. A biztos aggodalmát fejezte ki a magyarországi romák sanyarú lakáshelyzete miatt, és arra biztatja a hatóságokat, hogy prioritásként kezeljék ezt a problémát, összhangban az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának Rec(2005)4. sz. ajánlásával a romák és utazók lakhatási körülményeinek javításáról Európában. A biztos arra szólítja fel a hatóságokat, hogy sürgősen tegyenek intézkedéseket a romák kilakoltatás elleni védelmére. A biztos kiemeli annak jelentőségét, hogy a helyhatóságok felelősségre vonhatók legyenek a szegregációhoz vezető bármely politikáért és intézkedésért.

<sup>78</sup> Lásd: „Pajzsuk a törvény. Rászoruló csoportok az ombudsmani jogvédelemben”, 285. o.

<sup>79</sup> A Bíróság iskolai szegregációra vonatkozó ítélezési gyakorlatának összefoglalását lásd: Registry Press Unit [Factsheet on Roma and Travellers](#).

112. A foglalkoztatás terén történő diszkriminációt illetően a biztos arra biztatja a hatóságokat, hogy szorosan kísérik figyelemmel a közfoglalkoztatási programok keretében hozott intézkedéseket annak biztosítására, hogy a munkavállalók alapvető szociális jogait minden esetben, teljes mértékben, megkülönböztetés nélkül tiszteletben tartsák, és hogy az ilyen programok elősegítsék a munkaerőpiacra történő gyors bekerülésüket, ne pedig még jobban elzárják őket attól.

### 2.2.3 FOGYATÉKOSSÁGGAL ÉLŐ SZEMÉLYEKEL SZEMBENI DISZKRIMINÁCIÓ

113. Magyarország 2007-ben első európai orszákként ratifikálta a Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló ENSZ egyezményt és az ahhoz kapcsolódó fakultatív jegyzőkönyvet, mely az egyéni panasztételi mechanizmusról rendelkezik. Azóta számos jogalkotási és más lépést tett az Egyezmény végrehajtása érdekében. Magyarországon a fogyatékossgal élő személyek azonban továbbra is nehézségekkel szembesülnek az ezen Egyezmény szerinti jogaik gyakorlásában, köszönhetően különösen a szociális ellátási rendszer hiányosságainak, a rokkantsági nyugdíjrendszer költségvetési megszorításainak és a közterekhez és szolgáltatásokhoz való korlátozott hozzáférésnek. Ebben a fejezetben a biztos két kérdésre kíván fókuszálni: a fogyatékossgal élő személyek tartós intézményhez való kötöttségére, valamint e személyek jog- és cselekvőképességére vonatkozó keretrendszernek, illetve intézkedéseknek a nem megfelelő voltára.
114. Magyarországon jelenleg 25.000 fogyatékossgal élő felnőtt lakik szociális ellátást nyújtó intézményekben. Többségük ma is nagy létszámú intézményekben él. A biztos a Polgárdi város külvárosában található integrált szociális ellátó otthont látogatta meg, mely 240 férőhelyes, és a látogatás idején 190 szellemi és pszichoszociális fogyatékossgal élő személy lakott. A biztosnak feltűnt, hogy az ott lakók közül sokan már nagyon régóta az intézmény lakói. Míg egyesek – ha lehetőségük lett volna – készek lettek volna inkább a kinti közösségben élni, mint ebben az elszigetelt környezetben, mások bizonytalanok voltak abban, hogy képesek lennének-e erre az intézményben eltöltött hosszú idő után. A biztosra jó benyomást tett a bentlakókkal dolgozó személyzet szakértelme, és biztatónak találta, hogy tudatában vannak: a bentlakóknak joguk van az önálló élethez a közösségben, az ENSZ CRPD 19. cikkével és a Módosított Európai Szociális Charta 15. cikkével összhangban.<sup>80</sup> Ebben az összefüggésben ezek a rendelkezések azt hangsúlyozták, hogy fontos biztosítani a szükséges eszközök rendelkezésre állását – a releváns szakemberek képzését is beleértve – a bentlakásos intézmények férőhelyei kiváltására irányuló simább folyamat érdekében.
115. A biztos örömmel állapítja meg, hogy Magyarország kifejezte elkötelezettségét a fogyatékossgal élő személyek intézményi elhelyezése számának csökkentése iránt, hogy lehetővé tegyék számukra a közösségben való élvitelt: elfogadtak egy stratégiát a fogyatékossgal élő személyek számára fenntartott, bentlakásos szociális gondozóintézmények férőheinek kiváltására. Sokkal többre van azonban szükség annak biztosításához, hogy minden fogyatékossgal élő személy részesüljön a folyamat hasznából. A biztos szerint a kormány által az intézmények kiváltásának befejezésére megjelölt 30 éves időtartam (2011-2041) túl hosszú. E területen valóban lassú a haladás: a biztos tudomása szerint a stratégia bevezetése óta a 25.000-ból csak mintegy 700 személy költözött ki a nagy intézményekből.<sup>81</sup> Ezen felül, a stratégia lényegében nem terjed ki a gyermekek és a szellemi vagy pszichoszociális fogyatékossgal élő felnőttek bentlakásos intézményekből történő kikerülésére, így tehát nem teljesen átfogó.

<sup>80</sup> Az ENSZ CRPD 19. cikke értelmében a résztvevő államok elismerik a fogyatékossgal élő személyek egyenlő jogát a közösségben való élethez és másokkal egyenlő szabad döntéshez való jogát; minden szükséges és hatékony intézkedést megtesznek annak érdekében, hogy a fogyatékossgal élő személyek teljes mértékben élvezhessék e jogaikat és a teljes közösségi befogadást és részvételt. A Módosított Európai Szociális Charta 15. cikke előírja a fogyatékossgal élő személyek számára „a függetlenséghez, a társadalmi integrálódáshoz való jogot és azt, hogy részt vehessenek a közösség életében.”

<sup>81</sup> Lásd: Mental Disability Advocacy Center (MDAC), „Az én otthonom, az én választásom Magyarországon – A mentális sérültek jogai a közösségi élethez Magyarországon”, 2014. 2014. szeptember.

116. A stratégia értelmében a fogyatékossgal élő személyek elhelyezhetők lakásokban, lakóotthonokban vagy lakócentrumokban. A polgári intézmény személyzete például egy 8 fős, a faluban elhelyezett lakóotthont irányított. Az lakócentrumokat illetően a biztos megkönnyebbülten nyugtázta, hogy a civil szervezetek nyomására elvetették azt a kiinduló tervet, hogy lehetővé tegyék a maximum 150 férőhelyes intézmények építését EU-s források felhasználásával. A Strukturális Alapokra kiírt jelenlegi tenderek azonban engedélyezik a maximum 50 férőhelyes intézmények építését, ami a biztos véleménye szerint még mindig egyértelműen túl magas létszámot jelent. A biztos tudomása szerint a gyakorlatban jelenleg legfeljebb 25 férőhelyes új lakócentrumok épülnek EU-s források segítségével. A biztos azonban szeretné kihangsúlyozni, hogy minél több specifikus szolgáltatást biztosítanak az otthonon belül, a gyakorlatban a lakóknak annál kevesebb érintkezési lehetősége lesz a külvilággal, amint arra a biztos hivatala által közzétett vitaindító dokumentum – melynek témája a fogyatékossgal élő személyek joga az önálló életvitelhez és a közösségbe való befogadáshoz – rámutat.<sup>82</sup> Egy, az ENSZ Emberi Jogi Főbiztossága által 2012-ben készített, a CRPD 19. cikkéről szóló tanulmány szintén kiemeli, hogy „a kisebb intézmények sem kevésbé kifogásolhatóak, mint a nagyok, különösen, ahol a közösség életébe történő valódi bekapcsolódás strukturális lehetőségei hiányoznak. Az egybegyűjtő környezetek általánosan a bennük lakók közös vonásaira (fogyatékossgal) vonják a figyelmet, és nem eredendő személyiségükre, és így a civil társadalommal való nyitott kapcsolat ellen hatnak”.<sup>83</sup>
117. A biztost azok a beszámolók is komolyan aggasztják, amelyek szerint közpénzeket és EU-s strukturális alapokat használtak fel nagy létszámú intézmények felújítására. A Fogyatékossgal Élő Személyek Jogainak Bizottsága 2012-ben számos aggályát fejezte ki amiatt, hogy az intézményi férőhelyek kiváltása nem halad, különösen kiemelve, hogy Magyarország „a közösségi alapú támogató szolgáltató hálózatok felállítására rendelt pénzeszközökkel összehasonlítva aránytalanul nagy forrásokat – köztük regionális európai uniós pénzeszközöket – irányzott elő nagy létszámú intézmények rekonstrukciójára, ami továbbra is folytatódó szegregációhoz fog vezetni”.<sup>84</sup>
118. A biztos örömmel vette azokat a beszámolókat, melyek szerint van számos ígéretes, kisebb projekt a tényleges intézménykiváltás terén szerte az országban, de azok még nem fejlődtek fel annyira, hogy több fogyatékossgal élő személy – köztük pszicho-szociális fogyatékossgal élők is – részesüljenek ezek előnyeiből.
119. Ami a cselekvőképességhez való jogot illeti, a biztos értesülései szerint Magyarországon jelenleg több mint 55.000 személy áll gondnokság alatt. Civil szervezetek szerint a teljes népesség arányában ez valószínűleg a gondnokság alá helyezettek legmagasabb százalékos arányát jelenti Európában.<sup>85</sup>
120. A biztos sajnálattal állapítja meg, hogy a kizáró gondnokság eltörlése után – a 2009-es Polgári Törvénykönyvben, mely soha nem lépett hatályba – az új (2014 márciusától hatályos) magyar Polgári Törvénykönyv megengedi a „cselekvőképesség teljes korlátozásának” lehetőségét. Ezzel a magyar hatóságok figyelmen kívül hagyták az ENSZ Fogyatékossgal Élő Személyek Jogainak Bizottsága 2012. évi felhívását arra, hogy „hatékonyan használja fel a Polgári Törvénykönyv és a kapcsolódó jogszabályok felülvizsgálatának folyamatát arra, hogy azonnali lépéseket tegyen annak érdekében, hogy visszaszorítsa a gondnoksági rendszert, és elmozduljon a helyettes döntéshozataltól a támogatott döntéshozatal felé, mely tiszteletben tartja az egyén autonómiáját, akaratát és választásait, és teljes mértékben összhangban áll az Egyezmény 12. cikkével, beleértve az egyén önálló jogának biztosítását a tájékozott beleegyezés megadásához vagy visszavonásához egészségügyi ellátás esetén, az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférést, a szavazáshoz való jogot, a házasságkötéshez, a munkához és a lakóhely szabad

<sup>82</sup> Az Európa Tanács emberi jogi biztosa, [Vitaindító dokumentum](#), „The right of people with disabilities to live independently and be included in the community” (A fogyatékossgal élő személyek joga az önálló életvitelhez és a közösségbe való befogadáshoz), 2012, 13. o.

<sup>83</sup> Lásd: OHCHR (ENSZ Emberi Jogok Főbiztosának Hivatala) Európai Regionális Irodája, [Getting a Life: Living Independently and Being Included in the Community](#), 2012. április.

<sup>84</sup> Az ENSZ Fogyatékossgal Élő Személyek Jogainak Bizottsága, [Concluding Observations, Hungary](#) (Záró észrevételek, Magyarország), 2012. október 12., CRPD/C/HUN/CO/1, 33. pont.

<sup>85</sup> Lásd: Mental Disability Advocacy Center (MDAC), [Legal Capacity in Europe](#), A call to Action to Governments and to the EU, 2013. október, 55. o.



megválasztásához való jogot.”<sup>86</sup> A biztos megjegyzi, hogy az Ombudsman az Alkotmánybíróság előtt megtámadta az új Polgári Törvénykönyv cselekvőképességre vonatkozó rendelkezéseit, azon az alapon, hogy azok sértik a Fogyatékosággal élő személyek jogairól szóló ENSZ egyezmény (CRPD) 12. cikkét, az Alkotmánybíróság 2014. áprilisában azonban úgy találta, hogy a jelenlegi rendszer összhangban áll a magyar Alaptörvénnyel és az említett Egyezmény 12. cikkével.<sup>87</sup>

121. A biztos tárgyalópartnerei által felvetett további komoly aggályra ad okot a Polgári Törvénykönyv korlátozó megközelítése, mely, miközben bevezeti a támogatott döntéshozatal rendszerét, azt csupán azon személyek részére teszi elérhetővé, akik „egyes ügyeik intézésében, döntéseik meghozatalában belátási képességük kisebb mértékű csökkenése miatt segítségre szorulnak”. Ez azt jelenti, hogy valójában a támogatott döntéshozatal rendszere nem minden fogyatékosággal élő személy számára lesz elérhető.

122. A fogyatékosággal élőszemélyek választójogát illetően a biztos megjegyzi, hogy az előző magyar Alkotmány lehetővé tette a gondnokság alatt állók választójogának automatikus megvonását. Az Emberi Jogok Európai Bírósága 2010-ben úgy találta, hogy ez sérti az EJEE Első Kiegészítő. Jegyzőkönyvének 3. cikkét.<sup>88</sup> Az új Alaptörvény szerint minden felnőtt rendelkezik választójoggal, de bíróság a „korlátozott belátási képességű” személy aktív és passzív választójogát megvonhatja. Az új rendszer szerint tehát a választójog külön bírósági döntés függvénye, és nem kapcsolódik a gondnokság alá helyezéshez. A biztos megjegyzi, hogy az ENSZ Fogyatékosággal Élő Személyek Jogainak Bizottsága arra a következtetésre jutott, hogy ez a rendelkezés sérti a Fogyatékosággal élő személyek jogairól szóló ENSZ egyezménynek a politikai és közéletben való részvételről szóló 29. cikkét. A biztos javasolta, hogy Magyarország vegye fontolóra e rendelkezés hatályon kívül helyezését, valamint olyan törvények bevezetését, amelyek „a képesség becslése” nélkül elismerik minden fogyatékosággal élő személy választójogát, a több támogatásra szorulókat is beleértve, és kellő segítséget és ésszerű alkalmazkodást biztosít számukra ahhoz, hogy gyakorolhassák politikai jogaikat. A Bizottság különösen úgy vélte, hogy Magyarországnak ki kellene igazítania a szavazási eljárásait, biztosítva, hogy azok megfelelőek, hozzáférhetőek és könnyen érthetőek és használhatóak legyenek, valamint lehetővé tegyék, hogy – szükség esetén – a fogyatékosággal élő személy kérésére segítséget kapjon a szavazáshoz.<sup>89</sup>

### 2.2.3.1. KÖVETKEZTETÉSEK ÉS AJÁNLÁSOK

123. A fogyatékosággal élő személyek elszigetelése állandósítja a megbélyegzésüket és peremre szorulásukat, sértve ezzel azt az ENSZ CRPD 19. cikke által garantált jogukat, hogy önállóan éljenek a közösségben.<sup>90</sup> Ezen cikk értelmében Magyarország köteles intézkedéseket tenni annak biztosítására, hogy a fogyatékosággal élő személyek megfelelően hozzájussanak a közösségi alapú megoldásokhoz, ideértve az önálló életvitelt és a közösségbe való befogadást elősegítő szükséges egyéni támogató szolgáltatásokhoz. A magyar hatóságokat arra ösztönzi, hogy olyan új lakhatási formákat hozzanak létre, amelyek megfelelnek ezen követelményeknek, és tartózkodjanak az új intézetek nyitásától, még ha azok kisebbek is. Az első lépés e tekintetben az intézményekben történő új elhelyezések azonnali leállítására.

124. A biztos határozottan sürgeti a magyar hatóságokat, hogy tegyenek előrelépést az ENSZ CRPD 19. cikkével való megfelelés biztosításában. Ennek érdekében felszólítja a magyar hatóságokat, hogy gyorsítsák fel a fogyatékosággal élő személyeknek ellátást nyújtó intézményi férőhelyek kiváltását, és vizsgálják felül a jelenlegi, 30 évvel számoló stratégiát, aktívan bevonva a fogyatékosággal élő

<sup>86</sup> Az ENSZ Fogyatékosággal Élő Személyek Jogainak Bizottsága, [Concluding Observations, Hungary](#) (Záró észrevételek, Magyarország), 2012. október 22., CRPD/C/HUN/CO/1, 26. pont.

<sup>87</sup> Alkotmánybíróság, II/01096/2013. sz. ügy, 2014. április 1.

<sup>88</sup> [Kiss Alajos kontra Magyarország](#), 38832/06. sz. kérelem, 2010. május 6-i ítélet. Lásd még: [Gajcsi kontra Magyarország](#), 62924/10. sz. kérelem, 2014. szeptember 23-i ítélet.

<sup>89</sup> Lásd: ENSZ Fogyatékosággal Élő Személyek Jogainak Bizottsága, [Views on Communication No. 4/2011, Zsolt Bujdosó and five others v. Hungary](#), 2013. szeptember 9., [CRDP/C/D/4/2011](#).

<sup>90</sup> Lásd még: a biztos [Vitaindító dokumentuma](#), „*The right of people with disabilities to live independently and be included in the community*”, 2012.

személyeket és az őket képviselő szervezeteket. Hangsúlyozza, hogy az EU-s Strukturális alapok segíthetik az intézménykiváltás folyamatát, feltéve, hogy nem olyan nagy férőhelyszámú intézmények vagy olyan egyéb, fogyatékossgal élő személyek elhelyezésére szolgáló szállások felújítására vagy építésére használják fel azokat, amelyek nem felelnek meg az ENSZ CRPD előírásainak. Magyarországnak e területen kellően figyelembe kellene vennie a Fogyatékossgal Élő Személyek Jogainak Bizottsága által tett záró észrevételeket.

125. Az új stratégiának átfogónak kell lennie, és ki kell terjednie a fogyatékossgal élő gyermekekre, valamint a pszichoszociális fogyatékossgal élő személyekre. Ambiciózus, mérhető célokat kell kitűznie, mennyiségi és minőségi mutatókat alkalmazva, melyeket következetesen figyelemmel kell kísérni a haladás fenntartása érdekében. E stratégiának magában kell foglalnia a szolgáltatók – például a nagy létszámú intézmények személyzete és az egészségügyi szakemberek – szükséges átképzését, szem előtt tartva a szolgáltatások és a támogatás nyújtásának a közösség felé történő átirányítását. A hatóságoknak intézkedniük kell azon potenciális rövidtávú gazdasági hatások ellensúlyozására is, amelyek helyi szinten ellenállást ébreszthetnek az intézménykiváltással szemben, és oktatással, valamint a tudatosság növelésével kezelniük kell a nagyközönségnek a fogyatékossgal élő személyekkel szembeni mélyen gyökerező félelmeit és előítéleteit.
126. A biztos arra is felhívja a magyar hatóságokat, hogy a forrásokat irányítsák át az intézményektől az egyénre szabott támogatási szolgáltatások fejlesztésére. A hatóságoknak a fokozatos megvalósítás elvével összhangban lehetőség szerint folytatniuk és bővíteniük kell az egyénre szabott támogatás biztosítására irányuló politikákat a lakhatás, munka és élettervezés terén, megelőzendő a fogyatékossgal élő személyek társadalmi elszigetelődését és elősegítve teljes és egyenlő értékű részvételüket, anélkül, hogy a támogatás egy adott lakhatási megoldáshoz lenne kötve. Továbbá a hatóságokat arra sürgeti, hogy hozzanak megfelelő intézkedéseket annak biztosítására, hogy a fizikai környezet és a nagyközönség rendelkezésére álló vagy annak nyújtott szolgáltatások – például a közlekedés, tájékoztatás és kommunikáció – a fogyatékossgal élő személyek számára is hozzáférhetőek és hatékonyan, másokkal egyenlő alapon igénybe vehetőek legyenek. Ebben az összefüggésben hasznos útmutatást nyújt az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának Rec(2006)5. sz. ajánlása és az ehhez csatolt, a fogyatékossgal élő személyekkel kapcsolatos, 2006-2015-ös cselekvési terv.<sup>91</sup> A biztos továbbá ráirányítja a magyar hatóságok figyelmét a hivatala által kiadott, a fogyatékossgal élő személyek önálló élethez és a közösséghez tartozáshoz való jogairól szóló Vitaindító dokumentumra,<sup>92</sup> mely mutatókat és útmutató kérdéseket tartalmaz, segítve a tagállamokat az e jog teljes érvényesülése felé tett haladás figyelemmel kísérésében.
127. A fogyatékossgal élő személyek jog- és cselekvőképességét illetően a biztos még nem tapasztalt valódi elmozdulást a helyettes döntéshozatali paradigmától egy támogatott döntéshozáson alapuló paradigma irányába. A biztos biztatja a magyar hatóságokat, hogy hozzanak hathatós intézkedéseket a helyettes döntéshozás támogatott döntéshozással történő felváltására, az ENSZ CRPD 12. cikkében foglalt előírásoknak való mielőbbi megfelelés érdekében. Első lépésként hatályon kívül kell helyezni a kizáró gondnokságot. A biztos felhívja a hatóságokat az ENSZ Fogyatékossgal Élő Személyek Jogainak Bizottsága 1. sz. Általános kommentárjában, valamint a biztos hivatala által kiadott, a szellemi és pszichoszociális fogyatékossgal élő személyek cselekvőképességhez való jogáról szóló Vitaindító dokumentumban található útmutatások felhasználására.<sup>93</sup>
128. A választójogot illetően a biztos felhívja a magyar hatóságokat, hogy vizsgálják felül a vonatkozó jogszabályokat annak biztosítása érdekében, hogy minden fogyatékossgal élő személy a

<sup>91</sup> [Council of Europe Committee of Ministers Recommendation Rec\(2006\)5](#) és az ehhez kapcsolódó *Disability Action Plan 2006-2015*.

<sup>92</sup> Az Európa Tanács emberi jogi biztosa, [Vitaindító dokumentum](#), „*The right of people with disabilities to live independently and be included in the community*”, 2012. március 12.

<sup>93</sup> Lásd: a biztos vitaindító dokumentumát: [“Who gets to decide? Right to legal capacity for persons with intellectual and psychosocial disabilities”](#), 2012 („Ki dönt? Az értelmi fogyatékossgal és a pszichoszociális fogyatékossgal élő személyek joga a cselekvőképességhez”).

fogyatékoságára, jogi státuszára vagy lakóhelyére való tekintet nélkül joga legyen szavazni, és hogy másokkal egyenlő alapon részt vehessenek a politikai és közéletben, az ENSZ CRPD 29. cikkével összhangban. Ez feltételezi az Alaptörvény azon rendelkezései hatálytalanításának a fontolóra vételét is, amelyek megengedik, hogy a bíróság egy személyt a fogyatékosága alapján megfoszson a passzív és aktív választójogától. A biztos fel kívánja hívni a magyar hatóságok figyelmét az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának a fogyatékosággal élő személyek politikai és közéletben való részvételéről szóló Ajánlására, amely arra szólítja fel az Európa Tanács tagállamait, gondoskodjanak arról, hogy ezen személyek – a szellemi fogyatékoságokkal élő személyeket is beleértve – ne legyenek megfosztva a passzív és aktív választójoguktól semmilyen, a jog- és cselekvőképességüket korlátozó törvény révén, semmilyen bírói vagy más döntés révén, sem más, a fogyatékoságuk, kognitív funkciójuk vagy észlelt képességükön alapuló intézkedés révén.<sup>94</sup>

#### 2.2.4 LMBTI SZEMÉLYEKEL SZEMBENI DISZKRIMINÁCIÓ

129. Magyarországon a szexuális irányultságon alapuló diszkriminációt, a homofób vagy a transz neműek elleni gyűlölet-bűncselekményeket a törvény kifejezetten büntetni rendeli. Ugyanakkor az új Alaptörvény 15. cikke, amely az egyenlőségről és a diszkriminációmentességről szól, nem nevesíti a szexuális irányultságot diszkriminációs alapként, annak ellenére, hogy több nemzetközi érdekelt fél, így a Velencei Bizottság is ilyen javaslatot tett. Bár 1996 óta elismerik az azonos neműek élettársi kapcsolatát, és 2009 óta a bejegyzett élettársi kapcsolat az azonos neműek számára hasonló jogokat biztosít, mint a házasság, az azonos neműek házasságát a törvény továbbra sem ismeri el, a bejegyzett élettársi kapcsolatáról szóló rendelkezéseket pedig kivették a Polgári Törvénykönyvből, és 2013-ban egy másik jogszabályba kerültek át. Emellett számos más, az Alaptörvényben 2012-ben és 2013-ban végrehajtott módosítás nyomán az Alaptörvény úgy határozza meg a családot, mint „házasság és szülő-gyermek viszony”, ami kizárja az élettársakat és az azonos nemű párokat. A transznemű személyek nemi hovatartozását kötelező orvosi kezelés nélkül is elismerik. Ugyanakkor további haladást kell elérni a gyermeknevelés és a nemet megváltoztató kezelések közpénzből történő finanszírozása terén.
130. A Biztos aggodalmát fejezi ki, amiért a beszámolók szerint ismét ellenséges hangulat veszi körül az LMBTI személyeket az országban, ami néhány esetben az ilyen személyek ellen irányuló gyűlöletbeszédhez és gyűlöletbűncselekményekhez vezetett. 2014 februárjában a Debreceni Ítéltábla megerősítette egy homoszexuális személy megöléséért elítélt gyilkos életfogytiglani büntetését, melynek kiszabásához a homofób indítékot súlyosbító körülményként vették figyelembe. Az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége (FRA) által 2013 májusában végzett LMBT felmérés megállapította, hogy az elmúlt 5 év során a magyar LMBTI személyek 28%-át támadták meg fizikailag/szexuálisan, illetve fenyegették erőszakkal, 50%-ukat pedig személyesen zaklatták. A legtöbb esetben (az esetek 59, illetve 75%-ban) a fizikai támadás, illetve zaklatás oka részben vagy teljesen az adott személy LMBTI közösséghez való tartozása volt. 68%-uk elkerül bizonyos helyeket vagy környékeket attól tartva, hogy leszbikus, homo-, biszexuális vagy transznemű irányultsága miatt támadás érheti, fenyegetni vagy zaklatni fogják. A beszámolók szerint nagyon gyakori az LMBTI tanulók iskolai bántalmazása.
131. Több kísérlet történt olyan jogszabályok bevezetésére, amelyek büntethetővé tennék a homoszexualitás „terjesztését”. Bár ezek a kísérletek nem jártak sikerrel, aggasztó jelei annak, hogy ismét ellenséges légkör alakult ki az országban az LMBTI személyek iránt.
132. Egy másik, a helyzetet jellemző körülmény az éves Büszkeség Menete, amelyet 1997 óta minden évben megrendeznek Budapesten. 2011 óta a szervezők számos nehézséggel küzdenek, így a Fővárosi Rendőrkapitányság kísérleteivel a rendezvény betiltására 2011-ben és 2012-ben azzal az indoklással, hogy az akadályozná a forgalmat. A bíróság viszont minden alkalommal érvénytelenítette a rendőrség döntését, így a menetet meg tudták rendezni. Ráadásul 2014. január 16-án a Fővárosi Törvényszék megállapította, hogy a Fővárosi Rendőrkapitányság közvetlen diszkriminációt és zaklatást követett el

<sup>94</sup> [Recommendation CM/Rec\(2011\)14](#) of the Committee of Ministers to member states on the participation of persons with disabilities in political and public life – elfogadva 2011. november 16-án.

szexuális irányultság alapján, amikor betiltotta a 2012-es Büszkeség Menetét. Ezt a döntést a Fővárosi Ítéltábla is helybenhagyta 2014. szeptember 18-i határozatával, amelyben bocsánatkérő levél küldésére kötelezte a Fővárosi Rendőrkapitányságot, valamint arra, hogy a jövőben hagyjon fel ezzel a gyakorlattal. Bár a 2013-as Büszkeség Menetét nem tiltották be, komoly incidensek kísérték, amikor a felvonulásból kilépő embereket megtámadott egy neonáci egyenruhát viselő harmincfős csoport. A 2014. júliusi Menet békésen folyt le, de csak azért, mert az erős rendőri jelenlét és az útvonal mentén felállított kordon megakadályozott több tucat szélsőséges tüntetőt a Menet megközelítésében, és amikor ennek ellenére sikeresen betörték a tömegbe, a rendőrség gyorsan reagált.

#### 2.2.4.1. KÖVETKEZTETÉSEK ÉS AJÁNLÁSOK

133. A biztos üdvözli az LMBTI személyek elleni intolerancia és diszkrimináció elleni küzdelemben elért haladást, felhívja azonban a hatóságokat arra, hogy tegyenek meg minden szükséges lépést annak érdekében, hogy az LMBTI személyek elleni testi és más erőszak minden megnyilvánulása megfelelő kivizsgálásra kerüljön, az elkövetőket pedig üldözzék és velük szemben szankciókat alkalmazzanak. A hatóságokat arra bátorítja, hogy továbbra is határozottan ítéljenek el minden olyan esetet, amikor megsértik az LMBTI személyek emberi jogait, minél szélesebb körben tudatosítsák annak a szükségességét, hogy elismerjék és tiszteljék a sokszínűséget és minden ember szexuális irányultságát és nemi identitását, felhasználva ehhez az emberi jogok oktatását és a tudatosság-növelő kampányok eszközét. További intézkedések szükségesek ahhoz, hogy a törvény eszközeivel és a gyakorlatban is fellépjenek az LMBTI személyeket érő diszkriminációval szemben.

#### 2.2.5 SZOCIÁLIS-GAZDASÁGI HELYZET MIATTI DISZKRIMINÁCIÓ

134. Az elmúlt három év során a magyar hatóságok több intézkedést is tettek a közterületen való életvitelszerű tartózkodás, illetve kunyhók és kalyibák építése ellen. Ezeket a jelentős belföldi és nemzetközi kritikákat kiváltó intézkedéseket olyan helyzetben tették, amikor a magyarországi pénzügyi és gazdasági válság miatt egyre több ember kényszerül arra, hogy hajléktalanként éljen. A hajléktalanokat már így is hátrányosan érintette a szociális juttatások visszafogása, néhányukat pedig kilakoltatták, vagy állandóan fenyegeti őket a kilakoltatás veszélye. Becslések szerint Magyarországon nem kevesebb, mint 30.000 hajléktalan él az utcán vagy menedékhelyeken-. Néhány politikus azzal kívánta támogatni a hajléktalanság elleni elnyomó intézkedéseket, hogy ellenséges módon hivatkozott a hajléktalanság megszüntetésének céljára, és bűnbakként jelölte meg a szegényeket és a hajléktalanokat, ezzel azt az aggályos benyomást keltve – amint az Ombudsman is hangsúlyozta 2013-as éves beszámolójában –, hogy a harc „problémás emberek”, nem pedig maga a probléma ellen folyik.<sup>95</sup>
135. 2012-ben az Országgyűlés elfogadott egy olyan törvényt, amely szabálysértessé nyilvánította a közterületen való életvitelszerű tartózkodást, illetve a személyes holmik tárolását közterületen, és amelynek alapján a visszaeső elkövetőkre pénzbüntetés, szabadságvesztés vagy e szankciók mindkettője kiszabható. 2012 novemberében az Alkotmánybíróság az Ombudsman beadványának elbírálásakor ezt a törvényt alkotmányellenesnek nyilvánította és kimondta, hogy az sérti a hajléktalanok emberi méltóságát. A Bíróság különösen is megállapította, hogy a hajléktalanság szociális állapot, nem pedig egy meghatározott szubjektív magatartás, amely mint ilyen törvény által büntethető lenne. Az Alkotmánybíróság további határozatával kimondta, hogy azokat a bírságokat, amelyeket a jogszabály alapján megbírságot személyek fizettek, vissza kell téríteni nekik.
136. 2013 márciusában viszont módosították az Alaptörvényt, így a helyi önkormányzatok már elfogadhatnak olyan rendeletet, amely „a közterületek egy meghatározott részével kapcsolatosan kimondja a közterületen történő életvitelszerű tartózkodás tilalmát.” Bár ugyanez a javaslat azt is kimondja, hogy a helyi önkormányzatoknak „törekedniük” kell arra, hogy a hajléktalanok számára lakhatást biztosítsanak, az Alaptörvény erre nem kötelezi őket. 2013. szeptember 30-án az Országgyűlés megszavazott egy olyan törvényt, amely lehetővé teszi a helyi önkormányzatok számára bizonyos közterületeken az

<sup>95</sup> Alapvető jogok biztosa, [Beszámoló az alapvető jogok biztosának és helyetteseinek tevékenységéről, 2013](#), 107. o.

életvitelszerű tartózkodás tiltását és a kunyhókban vagy kalyibákban lakó személyek kilakoltatását azzal a céllal, hogy védjék a közrendet, a közbiztonságot, a közegészséget és a kulturális értékeket. A szabálysértőket pénzbüntetéssel, közmunkával vagy akár szabadságvesztéssel is sújthatják. Ezen jogszabály-módosítást követően több helyi önkormányzat, így a budapesti, a debreceni és a pécsi is olyan rendeletet fogadott el, amely szabálysértéssé nyilvánította a közterületen való életvitelszerű tartózkodást.

137. Beszámolók szerint már eddig is több hajléktalant bírságoltak meg azért, mert közterületen aludt, néhányukat pedig elzárással büntették, amiért nem tudták kifizetni a bírságot: a korábbi, mára már visszavont törvény alapján 2202 hajléktalant vontak rendőri eljárás alá, akik közül 1037-et bírságoltak meg (a bírság összege 15 és 250 euró között mozog), 24 hajléktalan esetében pedig a bírságot elzárásra változtatták.<sup>96</sup> A biztosnak arról számoltak be, hogy az új törvény életbe lépése óta 200 szabálysértő ellen szabtak ki bírságot Budapesten.
138. A biztos megjegyzi, hogy az ENSZ Önkényes fogva tartással foglalkozó munkacsoportja 2013 őszén, Magyarországon vizsgálatot végzett. A vizsgálatról tett jelentésében a munkacsoport kihangsúlyozta, hogy a szabálysértési törvény alapján több szabálysértés is elzárással büntethető, így a közterületek életvitelszerű használata és ott személyes holmik tárolása. A munkacsoport több fogvatartottal beszélt, akiket 10-38 nap közötti elzárásra büntettek olyan szabálysértésekért, mint például egy nem működő kerékpárlámpa. Hangsúlyozták, hogy a bírság meg nem fizetésének egyik általános oka az volt, hogy pénzügyi gondokkal küszködtek, és állítólag olyan esetek is történtek, amikor a pénzbüntetést automatikusan elzárásra változtatták anélkül, hogy a szabálysértő lehetőséget kapott volna ennek a határozatnak a megtámadására bíróság előtt. Amint az ENSZ mélyszegénységgel foglalkozó különleges jelentéstevője helyesen kihangsúlyozta, csak csodálkozni lehet azon, hogy a „magyar társadalom legszegényebb és leginkább peremre szorult tagjaitól elvárják ezeknek a jelentős összegű büntetéseknek a kifizetését, amivel csak mélyebbre taszítják őket a szegénységben.”<sup>97</sup>
139. A biztos aggodalmát fejezi ki azokkal az információkkal kapcsolatban, melyek szerint a menedékhelyek jelenlegi rendszere Budapesten elavult, maguk a menedékhelyek pedig túlszűfoltak. Egyik látogatása során, az Isola éjjeli menedékhelyen Budapest negyedik kerületében, a Biztos több hajléktalannal is beszélt, akik közül néhányan dolgoztak, de a keresetük nem volt elegendő ahhoz, hogy megfelelő lakhatást tudjanak maguknak biztosítani. Láttá, hogy a menedékhely személyzete odaadón küzd azért, hogy a létesítményt működtetni tudják az elérhető legjobb körülmények között a kevés közpénzzel, amit támogatásként kapnak.
140. A belvárosban több hajléktalanellátó létesítményt is bezártak, és bár nyitottak újakat is, ezek nem tudnak annyi férőhelyet biztosítani, amennyit a hajléktalanok igényelnének egy olyan fővárosban, mint Budapest. A jelenlegi rendszer különösen is alkalmatlan a hajléktalan családok ellátására. Mindez még aggályosabb azoknak a biztoshoz érkezett, hiteles panaszoknak a fényében, amelyek olyan esetekről szólnak, amikor szülőket megfosztottak a szülői jogoktól, illetve gyermekeket választottak el a szüleiktől, ezek szociális-gazdasági helyzete miatt.
141. 2013-ban az ENSZ méltó lakhely ügyében illetékes különleges jelentéstevője kiemelte, hogy Magyarországnak nincs nemzeti lakásügyi stratégiája, sem pedig hosszú távú terve az országban élő, csaknem 30.000 hajléktalan helyzetének a kezelésére.<sup>98</sup> Bár volt néhány, lényegében civil szervezetek által lebonyolított kísérleti projekt, az állam nem koncentrált arra, hogy tartós megoldást találjon a mélyszegénységben élő családok helyzetére, mivel az összes jelenleg elérhető szociális lakásügyi programot az alsó középosztálybeli családokra szabták.

<sup>96</sup> FEANTSA (Hajléktalanokkal Együttműködő Nemzeti Szervezetek Európai Szövetsége), *FEANTSA and its Hungarian members concerned by Hungarian Government Stance on Criminalising Homeless People*, [Sajtóközlemény](#), 2013. május 13.

<sup>97</sup> Lásd: Hungary is entrenching the criminalisation of homelessness – UN Experts on Poverty and Housing, UN OHCHR [Sajtóközlemény](#), 2013. április 3.

<sup>98</sup> *Uo.*

142. A biztos két érdekes joggyakorlati fejleményt tart említésre méltónak, amelyekre a látogatása után került sor. Először is, 2014. szeptember 9-i,<sup>99</sup> az Ombudsman kérésére meghozott döntésében a Kúria hatályon kívül helyezett egy budapesti önkormányzati rendeletet, mivel az túl széles körben tiltotta a közterületen való életvitelszerű tartózkodást. A Bíróság kimondta, hogy a közterületen való életvitelszerű tartózkodás és a guberálás tilalmát korlátozottan kell értelmezni, és kizárólag olyan közterületekre vonatkozhat, ahol ezek a tevékenységek valódi veszélyt jelenthetnek a társadalomra. Arra utasította az önkormányzatot, hogy módosítsa a rendeletet még 2014 vége előtt.<sup>100</sup> Közvetlenül utalva a fent említett 2012-es alkotmánybírói határozatra, a Kúria kimondta, hogy a lakhatási szegénység - és az azzal szoros összefüggésben álló guberálás - létállapot, amely a közösség számára is szociális kötelezettségeket teremt: a hajléktalan életvitel társadalomra veszélyesség hiányában nem büntethető, a hajléktalanság általában nem teremt legitim okot arra, hogy valakit a szociális ellátás, a külterületi tartózkodás avagy a büntetés vállalásának választási kényszere elé állítson a közhatalom. A másik eset hat hajléktalan kilakoltatására vonatkozott alternatív megoldás felajánlása nélkül, akik kunyhókban laktak Budapest külvárosában. Ebben az esetben az Ítélet tábla helyben hagyta az elsőfokú bíróság döntését, amely szerint az önkormányzat megsértette a felperesek személyi jogait, így az emberi méltósághoz és az egyenlő bánásmódhoz való jogukat.

#### 2.2.5.1. KÖVETKEZTETÉSEK ÉS AJÁNLÁSOK

143. A biztos mély sajnálattal veszi tudomásul a magyar jogalkotóknak azt a döntését, hogy fenntartják a széles körben bírált intézkedéseket, melyek a kritikák szerint veszélyeztetik a szegények alapvető emberi jogainak gyakorlását. A Szabálysértési törvény és az azzal kapcsolatos alacsonyabb rangú jogszabály a közterületen való életvitelszerű tartózkodásról már így is diszkriminatív módon érintette azokat, akik olyan szegények, hogy bírság kifizetése helyett kénytelenek az elzárást választani. A biztos sürgeti a magyar hatóságokat, hogy vizsgálják felül ezeket a jogszabályokat az emberi méltóságot szavatoló nemzetközileg elfogadott és Magyarországra nézve is kötelező előírások fényében, hogy senkit ne lehessen szabálysértésekért aránytalanul büntetni.
144. A biztos hangsúlyozza, hogy a magyar hatóságoknak fel kellene hagyniuk az elnyomó és diszkriminatív eszközök használatával és olyan, valóban befogadó megközelítést kellene tanúsítaniuk a lakhatás alapvető szociális joga iránt, amely garantálja minden Magyarországon élő ember méltóságát. Magyarország a Gazdasági, szociális és kulturális jogok nemzetközi egyezségokmánya alapján köteles megfelelő lakhatást biztosítani mindenki számára, megkülönböztetés nélkül és anélkül, hogy ezzel csorbítana olyan más alapvető jogokat, mint például azt a jogot, hogy senkit nem lehet a szabadságától megfosztani.
145. Ami a jelenleg is az utcán élő embereket illeti, a biztos aggodalmát fejezi ki amiatt, hogy általánosságban rossz a hajléktalanok hozzáférése a menedékhelyekhez, elsősorban azért, mert a hatóságok nem biztosítanak elegendő anyagi forrást ezeknek a működtetésére. A magyar hatóságoknak sürgősen felül kell vizsgálniuk a menedékhelyek rendszerét Budapesten és más nagyvárosokban, és gondoskodniuk kell arról, hogy ezek minden tekintetben megfeleljenek a lakhatáshoz való joggal kapcsolatos nemzetközi követelményeknek. Különös figyelmet kell szentelni annak, hogy hajléktalan családokat is el tudják helyezni.
146. A biztos arra sürgeti a magyar hatóságokat, hogy vizsgálják ki azokat az állításokat, amelyek szerint kilakoltatásra került sor alternatív megoldások felajánlása nélkül, és tegyék meg a szükséges lépéseket a jogorvoslat érdekében. Vizsgálják ki azokat a bejelentett eseteket is, amikor gyermekeket szakítottak el a családjuktól azok rossz szociális-gazdasági helyzete miatt, és gondoskodjanak a megfelelő jogorvoslatról, mivel ez diszkriminációt jelent és gyermekek mindenek feletti érdekeit sérti. Ezekről a beavatkozásokról a Bíróság megállapította, hogy ellentétesek a magán- és családi élet tiszteletben tartásához való joggal,

<sup>99</sup> A Kúria 5.020/2014/6 sz. Határozata, 2014. szeptember 9.

<sup>100</sup> A Kúria a fővárosi kerületi önkormányzatoknak a hajléktalanság szankcionálására irányuló rendeletek meghozatalához való jogosultsága kérdésében az Alkotmánybírósághoz fordult, és e jelentés készítése idején várta az Alkotmánybíróság döntését, melynek ismeretében elbírálhatta a fent említett rendeletek egyes elemeinek jogszerűségét

amely az EJEE 8. cikke alapján védelmet élvez.<sup>101</sup> Ezeket a gyermekeket nem szabad elszakítani a családjuktól, ehelyett a családoknak egészségügyi és szociális védelmet kell nyújtani a szegénységből való kilábaláshoz.

147. Magyarországnak az a kötelezettsége, hogy teljes mértékben érvényre juttassa a megfelelő lakhatás jogát, túlmegy a szükséglakások biztosításán és az egyedi megoldásokon. Ide tartoznak azok az intézkedések is, amelyek célja a hajléktalanság megelőzése, mint például a hajléktalanság terjedelmének a megállapítása, mindenekelőtt pedig egy olyan nemzeti szociális lakhatási stratégia elfogadása, amelyet a hajléktalansággal lefolytatott kiterjedt és valódi konzultáció alapján dolgoztak ki. Ebben és minden egyéb kérdésben is a magyar hatóságok ihletet meríthetnek a biztos vitaindító dokumentumból a lakhatási jogokról.<sup>102</sup>

---

<sup>101</sup> Például az [R.M.S. kontra Spanyolország](#) (28775/12 sz. kérelem, ítélethirdetés: 2013. június 18) ügyben a Bíróság megállapította, hogy az anyagi nélkülözés önmagában nem lehet megfelelő jogalap arra, hogy egy gyermeket elszakítsanak a vérszerinti családjától, ami a 8. cikk megsértését jelenti.

<sup>102</sup> Az Európa Tanács emberi jogi biztosának hivatala, [Vitaindító dokumentum](#), „*Housing Rights - the duty to ensure housing for all*” (Jog a lakhatáshoz – az a kötelesség, hogy mindenkit lakhatáshoz juttassunk), 2008.

### 3 A BEVÁNDORLÓK, MENEDÉKKÉRŐK ÉS MENEKÜLTEK EMBERI JOGAI

148. Magyarország Közép-Európában több migrációs útvonal kereszteződésében fekszik és az Európai Unió egyik kapuja. 2013-ban az országban 876%-kal nőtt a menedékjog iránti kérelmek száma, ami erősen megterhelte a menekültügyi rendszert. 2014-ben a helyzet láthatóan stabilizálódott, ennek az évnek az első két negyedéve során 4836 menedékkérelem érkezett (míg 2013 ugyanezen időszakában 11.607 kérelmet nyújtottak be). 2014-ben a legtöbb menedékkért folyamodó Afganisztánból, Szíriából és Koszovóból érkezett.
149. A biztos már kiindulásként megjegyzi, hogy a kormánynak a menekültügygel kapcsolatos politikáját észrevehetően meghatározza a szabálytalan migráció elleni küzdelem szempontja és az a törekvés, hogy megakadályozzák a menedékkérelmekkel való esetleges visszaéléseket. Ennek a politikának az alapja az a vélelem, hogy Magyarország tranzit ország, és a legtöbb migráns, beleértve a menedékkérőket is, ennek megfelelően nem kíván az országban maradni. A kormány azonban nemrégiben elfogadta a 2014-2020-as időszakra szóló Migrációs stratégiát, amely célokat tűz ki a migráció minden területén, beleértve a vízumpolitikát, a szabad mozgást és a törvényes bevándorlást, a szabálytalan migráció elleni küzdelmet, a nemzetközi védelmet és az integrációt.
150. A menekültügy tekintetében a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal (BÁH) a felelős a menekültügyi és hontalansági eljárások lefolytatásáért és a befogadási szolgáltatások nyújtásáért.

#### 3.1 A MENEDÉKKÉRŐK FOGVA TARTÁSA

151. A menekültügyi őrizet régóta fennálló probléma a magyarországi menekültügyi jogszabályokban és gyakorlatban. Azoknak a változtatásoknak a 2010-es bevezetése, amelyekkel kiterjesztették az őrizetbe vételt a menedékkérőkre is, és amelyek egy bizonyos ponton a menedékkérők 100%-ának az őrizetbe vételéhez vezettek, számos kritikát váltott ki mind nemzetközi szervezetek, például az Egyesült Nemzetek Menekültügyi Főbiztossága (UNHCR) és az ENSZ Önkényes fogva tartással foglalkozó munkacsoportja,<sup>103</sup> mind pedig olyan nemzeti intézmények részéről, mint az Ombudsman Hivatala.<sup>104</sup> Az UNHCR esetében kiemelendők a 2012-es kritikus megfigyelései,<sup>105</sup> amelyeket az a kérés követett, hogy tartózkodjanak a menedékkérők átadásától a dublini rendelet alapján, azokban az esetekben, amikor az érintett menedékkérők Szerbiában voltak vagy lehettek, mielőtt beléptek Magyarország területére.<sup>106</sup> Ennek eredményeképpen több EU-tagország (így Ausztria, Belgium, Németország, Olaszország, Hollandia és Szlovákia) ideiglenesen felfüggesztette a Dublini Rendelet alapján Magyarországra történő visszaadások egy részét. Az Emberi Jogok Európai Bírósága szintén ismételt megállapította, hogy Magyarország megsérti az EJEE-t a menedékkérők őrizetbe vétele kapcsán. A *Lokpo és Touré kontra Magyarország*<sup>107</sup> ügyben a Bíróság megállapította a szabadsághoz és biztonsághoz való jog megsértését (EJEE 5. cikk 1 (f) pont) a menedékkérők esetében, miután két, elefántcsontparti érkezett menedékkérőt öt hónapig tartottak fogva jogellenesen tervezett kitoloncolásuk miatt 2009-ben, amely időtartam automatikusan meghosszabbodott pusztán azért, mert a menekültügyi hatóság nem kezdeményezte a szabadon bocsátásukat.

\* Ebben a szövegben mindvégig, amikor Koszovóra hivatkozunk, legyen szó területről, intézményekről vagy lakosságról, az értelmezés teljes mértékben az Egyesült Nemzetek Biztonsági Tanácsának 1244 (1999) határozatán alapszik, és nem érinti Koszovó státuszát.

<sup>103</sup> UN Working Group on Arbitrary Detention, [Statement](#) upon the conclusion of its visit to Hungary (23 September - 2 October 2013). Lásd még: [Report](#) following the mission to Hungary, megjelent 2014. július 3-án, A/HRC/27/48/Add.4.

<sup>104</sup> Lásd [Report](#) 4019/2012 on Békéscsaba Detention Facility (2012. június) és [Report](#) 1953/2012 on Nyírbátor Detention Facility (2012. szeptember).

<sup>105</sup> [UNHCR paper](#), Hungary as a country of asylum: Observations on the situation of asylum-seekers and refugees in Hungary, 2012. április 24.

<sup>106</sup> [UNHCR könyv](#), Note on Dublin transfers to Hungary of people who have transited through Serbia, 2012 október.

<sup>107</sup> [Lokpo and Touré kontra Magyarország](#), 10816/10 sz. kérelem, a 2011. szeptember 20-i ítélet. Ennek a (vezető) esetben a végrehajtását jelenleg az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága kíséri figyelemmel a szokásos eljárás keretében. Lásd még [Al-Tayyar Abdelhakim kontra Magyarország](#), 13058/11 sz. kérelem, valamint [Hendrin Ali Said és Aras Ali Said kontra Magyarország](#), 13457/11 sz. kérelem, 2012. október 23-ai ítéletek.



152. A hatóságok azzal reagáltak néhány ilyen kritikára, hogy több ponton módosították a menedékjogi jogszabályokat.<sup>108</sup> A módosítások utolsó sorozata, amely 2013 júliusában lépett hatályba, a „menekültügyi őrizet” új rendszerét vezette be, melynek alapján a menedékkérők is fogva tarthatók.<sup>109</sup> Az új rendelkezések szerint az elismerését kérő is őrizetbe vehető abban az esetben, ha fennáll az elrejtőzés veszélye, meg kell állapítani a személyazonosságát, vagy ha az adott személy korábban már elrejtőzött a hatóságok elől vagy más módon akadályozta a menekültügyi eljárás lefolytatását. Az őrizetbe vétel legfeljebb hetvenkét órára rendelhető el; az illetékes bíróság viszont ezt meghosszabbíthatja legfeljebb hatvan nappal, amely időtartam ezután két alkalommal újabb hatvan nappal hosszabbítható meg. A törvény szerint a menekültügyi őrizet időtartama nem haladhatja meg a hat hónapot. Az új rendelkezések alternatív lehetőségeket is bevezettek az őrizet helyett („rendelkezésre állás biztosítása”), úgymint óvadék, lakhely kijelölése („kijelölt lakhely”) és rendszeres jelentkezési kötelezettség.
153. Ezeket a módosításokat pozitívan értékelte az Emberi Jogok Európai Bírósága 2014. júliusi ítéletében egy afgán menedékkérő kitoloncolása kapcsán Ausztriából Magyarországra a dublini rendelet alapján.<sup>110</sup> Megjegyezve, hogy az őrizetbe vétel jogalapját így is homályosan fogalmazták meg, és nem volt jogorvoslati lehetőség a menekültügyi őrizet ellen, a Bíróság különösen is kiemelte, hogy „megszűnt a menedékkérők szisztematikus őrizetbe vételének rendszere, és (...) ma már a törvény alternatív lehetőségeket is kínál az őrizet helyett. Az őrizet maximális időtartamát hat hónapra korlátozták.”<sup>111</sup> A Bíróság ezért azt állapította meg, hogy a felperes átszállítása nem sértené az EJE 3. cikkében foglaltakat (a kínzás és embertelen vagy megalázó bánásmód tilalma), mivel a rendelkezésre álló beszámolók nem jeleztek rendszerszintű hiányosságokat a magyarországi menekültügyben vagy a menekültügyi őrizet rendszerében.<sup>112</sup>
154. A biztos ugyanakkor megjegyzi, hogy az új őrizetbevételi rendszer csak azt eredményezte, hogy csökkent az őrizetbe vett menedékkérők száma, és továbbra is aggályait fejezi ki az új jogszabályi keretrendszer alkalmazása kapcsán felmerült számos hiányosság miatt.

### 3.1.1 A JELENLEGI ŐRIZETBEVÉTELI RENDSZER HIÁNYOSSÁGAI

155. A biztost arról tájékoztatták, hogy látogatásának idején 386 menedékkérőt tartottak fogva három Magyarországon működő menekültügyi őrizetbevételi központban (Békéscsaba, Nyírbátor és Debrecen),<sup>113</sup> miközben 1 557 menedékkérelem elbírálása volt folyamatban. Ez az összes menedékkérő mintegy 25%-át jelenti, az egyedülálló férfi menedékkérőkre vonatkoztatva pedig 42%-ot. Ezek az adatok azt mutatják, hogy a gyakorlatban alig alkalmazzák az őrizetbe vétel alternatíváit. Az óvadékot ritkán alkalmazzák: például a Magyar Helsinki Bizottság szerint 2013. július 1 és 2014. március 31. között mindössze 32 esetben került sor óvadék alkalmazására (míg ugyanebben az időszakban 2372 őrizetbe vételt elrendelő határozatot hoztak).<sup>114</sup> Az eddig elrendelt óvadékok átlagos összege 1000 euró volt, amelyet azonban nemrégiben 2000 euróra emeltek, ez az összeg viszont láthatóan túl magas a legtöbb menedékkérő számára, és valószínűleg ez az oka annak, hogy ma már szinte senki nem folyamodik óvadékért. A beszámolók szerint az is gyakori, hogy az őrizetbe vétel alternatíváit nem vizsgálják meg részletesen, csak kevés olyan őrizetbe vételt elrendelő határozat születik, ahol kifejezetten megjelölik azokat az okokat, amelyek miatt nem alkalmazzák az őrizetbe vétel alternatíváit. Több beszélgetőpartner is jelezte, hogy az óvadék lehetőségét többek között azért ajánlják fel ritkán, mert nincsenek egyértelmű

<sup>108</sup> 2007. évi LXXX törvény a menedékjogról.

<sup>109</sup> 2007. évi LXXX törvény a menedékjogról, 31/A cikk.

<sup>110</sup> [Mohammadi kontra Ausztria](#), 71932/12 sz. kérelem, 2014. július 3-i ítélet.

<sup>111</sup> *Uo.*, 68. pont.

<sup>112</sup> *Uo.*, 74. pont.

<sup>113</sup> Ezeket az őrzési központokat a BÁH tartja fenn. Összesen 472 személyt tudnak menekültügyi őrizetben tartani, a nyitott befogadó állomások kapacitása pedig 1 564 fő.

<sup>114</sup> Lásd Magyar Helsinki Bizottság, [Information Note on asylum-seekers in detention and in Dublin procedures in Hungary](#), 2014. május, 11. o.

útmutatások annak alkalmazásáról, ami oda vezetett, hogy átláthatatlanul és következtlenül alkalmazzák országszerte.

156. A biztost továbbra is különösen a menekültügyi őrizet rendszerét jellemző önkényesség aggasztja. Bár a törvény egyedi mérlegelést ír elő, a beszámolók szerint a gyakorlatban a menedékkérőket olyan kritériumok szerint veszik őrizetbe, mint például a rendelkezésre álló helyek száma az őrizetbevételi központokban, vagy a menedékkérő állampolgársága. Az UNHCR például arról számolt be, hogy tíz olyan pakisztáni menedékkérőből, akiket a Határőrség Magyarország területére történő jogszerűtlen belépés miatt tartóztatott le 2013 szeptemberében, négyet egy nyitott befogadó állomáson helyeztek el, hatot pedig őrizetbe vettek. Az őrizetbe vételt elrendelő döntések elemzése azt mutatja, hogy ezeket a döntéseket nem egyedileg hozták meg, mivel mindegyikben ugyanaz a szöveg szerepel, és bennük nem esik szó sem arányosságról, sem pedig arról, hogy az érintett személy esetében mi indokolja az őrizetbe vételt.<sup>115</sup>
157. Mindezek felül a biztost a hatékony bírói felülvizsgálat lehetőségének hiánya is aggasztja. A törvény szerint<sup>116</sup> a menekültügyi őrizet elrendelő BÁH határozat ellen nincs helye fellebbezésnek. A fogva tartás jogszerűségét ezért kizárólag az automatikus bírói felülvizsgálati rendszer keretében vizsgálják, amelyet hatvan naponként végeznek el büntetőjogi bírúk, akik egyben bevándorlási őrizeti ügyekre is szakosodnak. Ugyanakkor a biztos megjegyzi, hogy a magyar Kúria megállapítása szerint a bevándorlási őrizet eseteinek bírósági felülvizsgálata nem hatékony,<sup>117</sup> mivel 8000 döntés közül mindössze három esetben eredményezte a fogva tartás megszüntetését 2011-ben, a többi esetben a fogva tartást egyszerűen meghosszabbították egyedi indoklás nélkül.

### 3.1.2 KISZOLGÁLTATOTT HELYZETBEN LÉVŐ MENEDÉKKÉRŐK

158. A biztos beszélgetőpartnerei közül többen arról számoltak be, hogy a menedékjogi rendszer Magyarországon nincs kellőképpen berendezkedve arra, hogy kezelni tudja a sérülékenységet. Különösen is hiányzik egy szűrőmechanizmus a speciális igényű személyek azonosítására. Ennek eredményeképpen néhány esetben kiszolgáltatott helyzetben lévő személyeket, például baleset áldozatait, kiskorúakat vagy transzneműeket vettek őrizetbe úgy, hogy semmilyen különleges intézkedést nem tettek az érdekükben. Ilyen különleges intézkedéseket lehet például az írástudatlan személyek érdekében hozni, mivel mindenféle beadványt írásban kell benyújtani.
159. Egy másik probléma, amelyet a biztos tudomására hoztak, a kísérő nélkül érkezett kiskorú menedékkérők őrizetbe vétele annak ellenére, hogy ezt a törvény tiltja.<sup>118</sup> Civil szervezetek számoltak be olyan esetekről, amikor láthatóan 18 év alatti menedékkérőket őrizetbe vettek, valószínűleg azért, mert rosszul becsülték fel az életkorukat. 2013-ban az Ombudsman felhívta a hatóságok figyelmét a kiskorúak azonosítására alkalmazott rendszer hiányosságaira, olyan eseteket dokumentálva, amikor kísérő nélküli gyermekeket vettek őrizetbe.<sup>119</sup> Vannak arra vonatkozó jelzések, hogy Magyarországon évente körülbelül 500-1000 kísérő nélküli kiskorú – többségükben Afganisztánból érkezettek – vesznek őrizetbe, néha hosszú időszakokra, felnőttekkel együtt. Ennek oka az, hogy nincs megfelelő életkor-meghatározási mechanizmus; erre a célra jelenleg fizikai megfigyelést alkalmaznak, amelyet a rendőrség alkalmazásában álló orvos végez, néha kiegészítve a kulcsfont vagy a csukló röntgen vizsgálatával. Pszichoszociális vizsgálatot nem végeznek. Úgy tűnik, hogy amikor a BÁH magukat kiskorúnak valló

<sup>115</sup> Uo., 6. o.

<sup>116</sup> 2007. évi LXXX törvény a menedékjogról, 31/C cikk. A menedékkérő csak a menekültügyi őrizet elrendelő végzés ellen nyújthat be kifogást.

<sup>117</sup> A Kúria Összefoglaló Véleménye, amelyet 2013. május 30-án fogadtak el és 2013. szeptember 23-án hagytak jóvá, magyar nyelven a következő linken érhető el:

[http://www.lb.hu/sites/default/files/joggyak/idegenrendezeti\\_osszefoglalo\\_velemen\\_y\\_kuria.pdf](http://www.lb.hu/sites/default/files/joggyak/idegenrendezeti_osszefoglalo_velemen_y_kuria.pdf).

<sup>118</sup> 2007. évi LXXX törvény a menedékjogról, 31/B cikk: „Nem rendelhető el menekültügyi őrizet a kísérő nélküli kiskorú elismerését kérővel szemben.”

<sup>119</sup> A kísérő nélküli kiskorúakkal kapcsolatos szabályozásról – az ombudsman jelentése, [Közlemény](#), 2013. február 25. (angol nyelvű közlemény dátuma: 213. március 1.)

személyek menedékkérelmével foglalkozik, nem rendel el egy új életkor-megállapítási vizsgálatot, hanem csupán annak az életkor-vizsgálatnak az eredményére hagyatkozik, amelyet a rendőrség az elfogás után végeztetett el.

160. Végezetül, bár a törvény lehetővé teszi azoknak a családoknak a legfeljebb 30 napos őrizetbe vételét, amelyekhez kiskorúak is tartoznak, a biztos örömmel állapítja meg, hogy a gyakorlatban gyermekes családokat (és egyedülálló nőket) már nem tartanak őrizetben a menekültügyi őrizetbevételi központokban.

### 3.1.3 KÖVETKEZTETÉSEK ÉS AJÁNLÁSOK

161. Magyarország továbbra is kiterjedten használja a menedékkérők fogva tartásának eszközét. Az elmúlt években a hatóságok következetesen védelmezték a menekültügyi őrizet alkalmazását, gyakran arra hivatkozva, hogy így tudják elrettenteni a migránsokat attól, hogy az országban menedéket kérjenek. Ezzel szemben elfogadhatatlan azoknak a megbüntetéseknek, akik Európában keresnek menedéket: a biztos emlékeztet arra, hogy ezek a személyek nem bűnözők, és nem is szabad őket ilyenként kezelni.
162. Bár üdvözli azokat a nemrégiben elfogadott módosításokat, amelyek meghatározzák a menekültügyi őrizet jogalapjait, annak érdekében, hogy korlátozzák ennek alkalmazását, és amelyek alternatívákat vezetnek be az őrizetbe vétellel szemben, a biztos kiemeli, hogy a törvényben felsorolt esetek meghatározása túl homályos. Emellett a menekültügyi őrizet fő célja, nevezetesen az elismerést kérő rendelkezésre állásának a biztosítása a teljes menekültügyi eljárás során, felveti az EJEE 5§1(f) pontjával való összeférhetőséget. A Bíróság kiemelte, hogy az önkényes elbánás elkerülése érdekében az 5§1(f) szerinti őrizetbe vételt „jóhiszeműen kell végrehajtani; szorosan kapcsolódnia kell ahhoz a célhoz, hogy megakadályozzák az adott személy belépését az országba engedély nélkül; az őrizetbe vétel helye és feltételei legyenek megfelelőek, figyelembe véve, hogy ezt az intézkedést nem olyanokkal szemben rendelik el, akik bűncselekményt követtek el, hanem külföldi állampolgárokkal szemben, akik – gyakran az életüket féltve – elmenekültek a saját hazájukból (...); a fogva tartás időtartama pedig ne legyen hosszabb, mint amennyi ésszerű módon szükséges a kijelölt cél eléréséhez.”<sup>120</sup>
163. A biztos felhívja a hatóságokat annak a biztosítására, hogy a menedékkérők őrizetbe vételét csak végső esetben alkalmazzák, a lehető legrövidebb időre és egyéni elbírálás alapján. Prioritást kell adni a fogva tartás alternatíváinak: az őrizetbe vételt csak akkor szabad alkalmazni, ha előtte megvizsgálták minden egyéb lehetőséget, és megállapították, hogy nincs más megfelelő alternatíva. Javítani kell továbbá a menekültügyi őrizet bírósági felülvizsgálatán is, amelyet fel kell gyorsítani, és egyedi elbírálást kell alkalmazni.
164. A biztos felhívja a hatóságok figyelmét az UNHCR nemrégiben elfogadott, fogva tartásról szóló globális stratégiájára,<sup>121</sup> melynek célja a gyermekek őrizetének megszüntetése; annak a biztosítása, hogy a törvény kínáljon a gyakorlatban is alkalmazott alternatív lehetőségeket a fogva tartással szemben; és biztosítsa, hogy amikor a fogva tartás ténylegesen szükségessé és elkerülhetlenné válik, annak körülményei feleljenek meg a nemzetközi követelményeknek. Ebben a témakörben Magyarországot az egyik olyan országnak jelölték meg, amellyel közös munkára van szükség a fogvatartási gyakorlatok felülvizsgálatában és a fogva tartás helyett alkalmazható alternatívák megerősítésében. A biztos ezért arra ösztönzi a magyar hatóságokat, hogy működjenek együtt az UNHCR-rel annak érdekében, hogy a menedékkérők fogva tartása a gyakorlatban csak kivételes intézkedésként forduljon elő.
165. A biztos megismétli, hogy gyermekeket semmilyen körülmények között nem szabadna őrizetbe venni, mivel a fogva tartás nem szolgálja az ő mindenek felett álló érdekeiket. A hatóságoknak egy megfelelő életkor-meghatározási rendszert kellene létrehozniuk annak érdekében, hogy kísérő nélküli kiskorúak semmiképpen ne kerülhessenek őrizetbe. Szélesebb körben vizsgálódva, nagyobb figyelmet kellene

<sup>120</sup> [Saadi kontra Egyesült Királyság](#), 13229/03 sz. kérelem, a Nagytanács 2008. január 29-i ítélete, 74. pont.

<sup>121</sup> UNHCR, [Beyond Detention: A Global Strategy to support governments to end the detention of asylum-seekers and refugees, 2014-2019](#), 2014.

fordítani a kiszolgáltatott helyzetben lévő személyek azonosításának javítására és annak biztosítására, hogy megfelelő intézkedéseket hozzanak szükségleteik kielégítésére és a védelmükre.

166. Bár az utóbbi időben nem volt olyan eset, hogy menedékkérő családokat vettek volna őrizetbe, a biztos megjegyzi, hogy a családok őrizetbe vételét a törvény továbbra sem tiltja. A Bíróság kimondta, hogy a gyermek mindenképp felett álló érdekeit nem csak az szolgálja, ha a család együtt marad, hanem az is, ha a hatóságok minden szükséges lépést megtesznek a gyermekekkel együtt érkezett családok őrizetbe vételének elkerülése érdekében, amennyire csak lehetséges, illetve a családi élethez való joguk tényleges fenntartása érdekében (az EJE 8. cikke).<sup>122</sup> Az Európa Tanács Parlament Közgyűlése emellett nemrégiben felhívta a tagállamokat, hogy fogadjanak el olyan alternatívákat az őrizetbevétel elkerülése érdekében, amelyek a gyermekek mindenképp felett álló érdekeit szolgálják és lehetővé teszik, hogy a gyermek a családjukkal és/vagy gondviselőjükkel maradjon, közösségi jellegű, nem fogva tartásra szolgáló környezetben, miközben bevándorlási jogállásuk elbírálására várnak.<sup>123</sup> A biztos véleménye szerint a gyermekeket nem szabadna bevándorlási őrizetben tartani, akár a családjukkal vannak, akár nem. A biztos ezért arra buzdítja a hatóságokat, hogy töröljék a törvényből az ilyen őrizetnek a lehetőségét.

### 3.2 A MENEKÜLTEK ÉS MÁS, NEMZETKÖZI VÉDELEM ALATT ÁLLÓ SZEMÉLYEK INTEGRÁCIÓJA

#### 3.2.1 INTEGRÁCIÓS KERETRENDSZER

167. 2012-ben a magyar hatóságok 415 személynek nyújtottak nemzetközi védelmet, akik közül 87-en menekültek voltak, 2013-ban pedig szintén 415 személynek, akik közül 198-an voltak menekültek. Ezen viszonylag alacsony számok ellenére a biztos aggodalmát fejezi ki amiatt, hogy a menekültek és más, Magyarországon nemzetközi védelemben részesülő személyek súlyos integrációs kihívásokkal kénytelenek szembenézni, amelyek akadályozzák őket szociális és gazdasági jogaik gyakorlásában, így valós a veszély, hogy hajléktalanná válnak, magas körökben a munkanélküliség és gondjaik vannak az egészségügyi ellátás igénybevételével.
168. Ezeket a nehézségeket illusztrálja egy hetvenként afgán személyből álló, kiegészítő védelmet élvező csoport esete, akik 2013 júniusában hagyták el Magyarországot, hogy Németországban kérjenek menedéket.<sup>124</sup> Miután 12 hónapig tartózkodtak a bicskei befogadó állomáson („előintegrációs tábor”), amelyet további néhány hónappal hosszabbítottak meg, ahol jobb életkörülményekért és integrációs lehetőségekért demonstráltak, a többnyire gyermekes családokból álló csoportnak el kellett hagynia az állomást, így hajléktalanná váltak, mivel a hatóságok nem tudtak a számukra más megoldást ajánlani, mint hajléktalan-menhelyen való elhelyezést, elszakítva a gyermekeiktől. A biztos megjegyzi, hogy azóta több Németországból Magyarországra történő kitoloncolást függesztettek fel, beleértve azt is, amely ennek a csoportnak a tagjait érintette, azok miatt a rendszerszintű hiányosságok miatt, amelyek a magyar befogadási rendszert jellemzik a kiegészítő védelemben részesülők esetében.<sup>125</sup>
169. Látogatása során a biztost tájékoztatták azokról a módosításokról, amelyeket nemrégiben vezettek be a magyar integrációs politikában. 2014. január 1. óta azok a személyek, akiket elismertek menekültként vagy kiegészítő védelemben részesülőként, integrációs szerződést köthetnek a BÁH-hal. A menekültek társadalmi befogadásának és az integrációs szerződések végrehajtását a családsegítő szolgálatra bízták.

<sup>122</sup> *Popov kontra Franciaország*, 39472/07 és 39474/07 sz. kérelmek, 2012. január 19-én hozott ítélet, 147. pont.

<sup>123</sup> Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése, [2020 \(2014\) sz. határozat](#), *Alternatívák gyermekek migrációs őrizetével szemben*, elfogadva 2014. október 3-án, 9.7. pont.

<sup>124</sup> See Pro Asyl, *Hungary: Refugees Between Detention and Homelessness - Update and supplement to the report of March 2012*, 2014. április (angol fordítás), link: <http://bordermonitoring.eu/files/2012/03/Hungary-Report-English-Translation.pdf>, 4. és 12. o.

<sup>125</sup> Lásd például az A 8 K 2283/13. sz. határozatot, amely itt tekinthető meg (németül): <http://bordermonitoring.eu/files/2012/03/VG-Karlsruhe-9-10-2013.pdf>. Lásd még a fent hivatkozott jelentést: *Hungary: Refugees Between Detention and Homelessness*, 38. oldal, ahol felsorolnak németországi döntéseket Magyarországra történő visszatoloncolásról.

A jogszabály szerint<sup>126</sup> az integrációs szerződés megkötése után, illetve miután az érintett személy elhagyta a befogadó központot, ahol a menekültek legfeljebb 60 napig tartózkodhatnak azt követően, hogy meghozták a jogerős határozatot az elismerésükről, a családsegítő szolgálat egyik alkalmazottja kapcsolatot tart a szerződést aláíró személlyel, és segíti őt különböző ügyekben, így például a megfelelő lakhatás megtalálásában és álláskeresésben, illetve tájékoztatja a rendelkezésre álló képzési és nyelvtanulási lehetőségekről. A szerződést aláíró személy pénzbeli támogatásban is részesülhet az integrációs szerződés időtartamára (ez általában két év), bár ennek összege félévenként csökken.

170. A biztos azonban olyan tájékoztatást kapott, hogy menekültek és más, nemzetközi védelemben részesülő személyeknek a magyar társadalomba történő integrációját támogató rendszert még mindig számos hiányosság jellemzi, főként a rendszer alulfinanszírozottságával – nevezetesen a tolmácsolás és a képzés terén –, illetve a végrehajtásban részt vevő különböző felek közötti koordinációval kapcsolatban.

### 3.2.2 CSALÁDEGYESÍTÉS

171. A magyar jogrendszer elismeri a nemzetközi védelemben részesülők jogát a családegyesítésre.<sup>127</sup> Ennek egyik feltétele az, hogy a külföldi családtagnak legyen érvényes úti okmánya. A látogatás során több beszélgetőpartnere arról tájékoztatta a biztost, hogy az úti okmányokra vonatkozó szabályok a gyakorlatban megakadályozzák, hogy a Magyarországon nemzetközi védelemben részesülőkhöz csatlakozhassanak a családtagjaik. Ez a helyzet például azoknál, akiknek az útlevelét a magyar hatóságok nem ismerik el. Ez főként a szomáliai állampolgárokat érinti, mivel Magyarország - az EU tagállamok nagy többségéhez hasonlóan - nem fogadja el a szomáliai úti okmányokat, de érint szíriai állampolgárokat és hontalan palesztinokat is. A Vöröskereszt Nemzetközi Bizottsága által kibocsátott úti okmányokat sem fogadják el.
172. Más európai országoktól eltérően Magyarország nem határozott meg egy gyakorlati alternatívát ennek az akadálnak a leküzdésére. Ebben a helyzetben egy sor olyan személy számára, akik nemzetközi védelmet élveznek, szinte lehetetlen a családegyesítésre vonatkozó joguk gyakorlása, ami rendkívül hátrányosan érinti az integrációjuk esélyeit is.
173. A biztosnak tudomása van a magyar Alkotmánybíróságnak arról a döntéséről,<sup>128</sup> amelyben megállapította, hogy a szomáliai állampolgárokat nem akadályozták meg a családegyesítéshez fűződő joguk gyakorlásában, mivel más eszközök is a rendelkezésükre álltak ehhez, mint például külön lapon kiadott vízum.<sup>129</sup> Ugyanakkor az alternatív intézkedéseket láthatóan nem alkalmazzák a gyakorlatban, és nem lehet megoldást találni arra, hogy megkönnyítsék a Magyarországra utazását számos olyan személynek, akik menekültek családtagjai, és több évvel az első családegyesítési kérelmük benyújtása után sem tudnak élni a családegyesítésre vonatkozó jogukkal.

### 3.2.3 KÖVETKEZTETÉSEK ÉS AJÁNLÁSOK

174. A biztos arra sürgeti a magyar hatóságokat, hogy erősítsék meg azokat az erőfeszítéseiket, melyekkel az elismert menekültek és más, nemzetközi védelemben részesülő személyek integrációját és a szociális és gazdasági jogaik érvényesítését kívánják elősegíteni. Bár érdeklődéssel veszi tudomásul, hogy a magyar hatóságok már megkezdték a probléma orvoslását, felhívja őket annak biztosítására, hogy az integrációra tett erőfeszítéseket elegendő pénzügyi és emberi erőforrásokkal támogassák, és a lehető leghamarabb kezdjék meg. Azt is hangsúlyozza, hogy jobb koordinációra van szükség a folyamatban részt

<sup>126</sup>301/2007. (XI. 9.) Korm. rendelet a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény végrehajtásáról.

<sup>127</sup>2007. évi II. törvény a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról, 19. cikk.

<sup>128</sup> A Magyar Köztársaság Alkotmánybíróságának 766/B/2009 sz. határozata, 2010. december 20. Ebben az esetben négy, Magyarországon menekültjogállást kapott szomáliai állampolgár nyújtott be keresetet az Alkotmánybírósághoz azt állítva, hogy szomáliai menekültek nem tudják egyesíteni a családjukat Magyarországon, mivel Magyarországon a Szomáliában kiadott útleveleket nem fogadják el.

<sup>129</sup>A Tanács 333/2002/EK rendelete (2002. február 18.) alapján az érintett tagállam által el nem ismert úti okmányok birtokosai részére a tagállamok által kiadott vízumok beillesztésére szolgáló űrlapok egységes formátumáról.

vevők között, és további erőfeszítéseket kell tenni a tolmácsolási szolgáltatás és a képzés hozzáférhetőségének javítása érdekében.

175. A biztos különösen is aggasztja az, hogy a menekültek és más, nemzetközi védelemben részesülő személyek nem élhetnek a családegyesítésre vonatkozó jogukkal, elsősorban bürokratikus problémák miatt. Emlékeztet arra, hogy legutóbbi ítélezési gyakorlatában a Bíróság ismét kinyilvánította, hogy a család egysége a menekültek elidegeníthetetlen joga, és a családegyesítés az egyik alapeleme annak, hogy az üldöztetés elől menekülő személyek ismét normális életet élhessenek.<sup>130</sup> A Bíróság azt is kihangsúlyozta, hogy széles körű konszenzus alakult ki nemzetközi és európai szinten is arról, hogy a menekültek számára egy kedvezőbb családegyesítési eljárást kell biztosítani annál, mint amit más külföldiek vehetnek igénybe.<sup>131</sup> Több esetben a Bíróság azt állapította meg, hogy mivel a nemzeti hatóságok nem vették megfelelően figyelembe a kérelmezők sajátos körülményeit, a családegyesítési eljárás nem tudta felkínálni a szükséges garanciákat a rugalmasságra, a gyorsaságra és a hatékonyságra, melyekkel biztosítani lehetett volna, hogy ezek a személyek élhessenek a családi életük tiszteletben tartásához való jogukkal (EJEE 8. cikk).
176. A biztos felhívja a magyar hatóságok figyelmét az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának Ajánlására is a tagállamok számára, melyben felhívja a tagállamokat, hogy „pozitívan, humánusan és gyorsan kezeljék a menekültek és más, nemzetközi védelmet igénylő személyek által benyújtott családegyesítési kérelmeket.”<sup>132</sup>
177. A biztos ennek megfelelően felhívja a magyar hatóságokat annak a biztosítására, hogy a nemzetközi védelemben részesített személyek teljes mértékben és ténylegesen élvezhessék családegyesítési jogukat, ennek keretében pedig minél hamarabb dolgozzanak ki alternatívákat,<sup>133</sup> mint például az egy útra szóló *laissez-passer* kiállítás az azoknak a családtagoknak, akik nem rendelkeznek érvényes úti okmányokkal.

### 3.3 HONTALANSÁG

178. A biztos üdvözli, hogy Magyarország ratifikálta a hontalanság elleni küzdelemről szóló fő nemzetközi és európai egyezményeket,<sup>134</sup> és bevezetett egy olyan eljárást, amelynek keretében a hontalan jogállás elismerésére irányuló kérelmeket megvizsgálják és az érintett személyeket hivatalosan hontalanná nyilvánítják. Ezen túlmenően a magyar kormány betartotta azokat a kötelezettségeket, amelyeket az 1951-es és 1961-es ENSZ Egyezmények évfordulóira való megemlékezés jegyében vállalt, 2011. decemberi genfi miniszteri megbeszélésen tett, nevezetesen visszavonta az 1954-es ENSZ Egyezmény 23. és 24. cikkéhez fűzött nyilatkozatát a hontalan személyek helyzetéről, ezáltal biztosítva az ezekben a cikkekben szereplő jogok teljes mértékű gyakorlását (hozzáférés állami segélyhez, munkaügyi jogszabályok és társadalombiztosítás) a Magyarországon elismert hontalan személyek számára.
179. A hontalan jogállást a BÁH állapítja meg: 2007 júliusa óta 200 elismerési kérelmet dolgoztak fel, és 113 személyt ismertek el hontalanként.

<sup>130</sup> [Tanda-Muzinqa kontra Franciaország](#), 2260/10 sz. kérelem 2014. július 10-i ítélet, 75. pont.

<sup>131</sup> Uo.

<sup>132</sup> A Miniszteri Bizottság (99)23 sz. ajánlása a tagállamok számára menekültek és más, nemzetközi védelmet igénylő személyek családegyesítéséről, 1999. december 15, [Rec\(99\)23](#), 4. pont.

<sup>133</sup> Ezzel kapcsolatban lásd az UNHCR ajánlásait: in *Refugee Family Reunification, UNHCR's Response to the European Commission Green Paper on the Right to Family Reunification of Third Country Nationals Living in the European Union (Directive 2003/86/EC)*, 2012. február, letölthető: <http://www.refworld.org/docid/4f55e1cf2.html>, 15. o.

<sup>134</sup> Az Állampolgárságról szóló Európai Egyezmény (ratifikálva 2001-ben), az Európa Tanács 2006-ban, Strasbourgban elfogadott, az államutódlás esetén bekövetkező hontalanság elkerüléséről szóló Egyezménye (ratifikálva 2009-ben), az 1954-es ENSZ Egyezmény a hontalan személyek jogállásáról (Magyarország 2001-ben csatlakozott hozzá), valamint az 1961-es ENSZ Egyezmény a hontalanság eseteinek csökkentéséről (Magyarország 2009-ben csatlakozott hozzá).

180. A biztos ugyanakkor megjegyzi, hogy a magyar jogszabályok<sup>135</sup> továbbra sem teszik lehetővé, hogy olyan személyek is hontalan jogállásért folyamodjanak, akik nem tartózkodnak törvényesen Magyarországon, annak ellenére, hogy az UNHCR és érintettek (így az ENSZ Külön Előadója a rasszizmus, a faji diszkrimináció, az idegengyűlölet és az ezekhez kapcsolódó intolerancia jelenkori formáiról) többször is felhívták Magyarországot arra, hogy vegye ki a törvényből a törvényes tartózkodásra vonatkozó előírást.
181. A Belügyminisztérium helyettes államtitkárával folytatott megbeszélése során a biztost arról tájékoztatták, hogy ennek a korlátozásnak a legfőbb célja a „ösztönző tényező” elkerülése, vagyis azt akarják megakadályozni, hogy az országban jogszerűtlenül tartózkodó külföldiek hontalan jogállásért folyamodjanak kizárólag azért, hogy ezáltal elkerüljék a kitoloncolást. Azt is ismertették vele, hogy a gyakorlatban azok a személyek, akik jogszerűtlenül tartózkodnak Magyarországon, de hajlandók kérni hontalanként való elismerésüket, először menedéket kell, hogy kérjenek, mivel a menedékkérők humanitárius alapon tartózkodási engedélyt kapnak a menekültügyi eljárás alatt. Ezzel a tartózkodási engedéllyel az érintett személy már megfelel a magyar jogszabályi előírásoknak, és elindíthatja a hontalan jogállás megállapítására irányuló eljárást. A biztos tudomása szerint azonban vitatott, hogy egy humanitárius alapon, folyamatban lévő menekültügyi eljárás során kiadott tartózkodási engedély elegendő bizonyítékot jelent-e a jogszerű tartózkodásra akkor, ha a menedékkérő szabálytalanul lépett be Magyarország területére. Ami ennél is fontosabb, hangsúlyozza, hogy az 1954-es ENSZ Egyezmény nem írja elő, hogy a jogszerűtlenül tartózkodás kizáró ok lenne a hontalan jogállás megadásában.
182. Jóllehet a hazai jogszabályok garanciákat tartalmaznak a hontalanság ellen, a születéskori hontalanság kérdése továbbra is aggályos terület. A nemrégiben végzett kutatások<sup>136</sup> szerint három csoport van különösen is kitéve a hontalanságnak: azok a gyermekek, akik Magyarországon születnek hontalan és lakhellyel nem rendelkező szülőktől, azok a gyermekek, akiknek a szülei nem tudják átadni állampolgárságukat a gyermeknek (például *jus soli* vagy nemi alapú diszkrimináció miatt), és bizonyos olyan gyermekek, akiknek a szülei nemzetközi védelemben részesülnek. Arról is beszámoltak, hogy számos esetben nemzetközi védelemben részesülő szülőktől született gyermekek több évig is „ismeretlen állampolgárságú” státuszban maradtak; habár elméletileg a szülei állampolgárságát megszerezhették volna, gyakorlatilag ezt nem tudták megvalósítani, mivel a szülőknek nem volt lehetőségük arra, hogy a származási ország hatóságaival felvegyék a kapcsolatot.

### 3.3.1 KÖVETKEZTETÉSEK ÉS AJÁNLÁSOK

183. Bár a biztos támogatja Magyarország erőfeszítéseit a hontalanság elleni küzdelemben, arra hívja fel a magyar hatóságokat, hogy jogszabály-módosítással töröljék a jogszerű tartózkodás előírását a hontalan jogállásért folyamodás előfeltételei közül Magyarországon. A biztos osztja az UNHCR álláspontját, amely szerint ez a korlátozás sérti Magyarországnak az ENSZ 1954-es egyezménye alapján vállalt nemzetközi kötelezettségeit, és hogy mindenkinek, aki egy adott állam területén tartózkodik, hozzáférést kell kapnia a hontalanságot megállapító eljárásokhoz.<sup>137</sup> A gyakorlatban ez a korlátozás kizár egy különösen kiszolgáltatott helyzetben lévő csoportot, a hontalan rendezetlen jogállású bevándorlókat, a hontalanságot megállapító eljárásból. Ráadásul ez az állapot „különösen is méltánytalan, ha figyelembe vesszük, hogy számos hontalan személy pontosan az állampolgárság hiánya miatt nem tud hozzájutni azokhoz az okmányokhoz, amelyek bármilyen állam területére történő törvényes belépéshez, illetve az ott tartózkodáshoz szükségesek.”<sup>138</sup>

<sup>135</sup> 2007. évi II. törvény a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról, 76 (1) pont.

<sup>136</sup> Lásd Gábor Gyulai, *Nationality Unknown? An Overview of the Safeguards and Gaps Related to the Prevention of Statelessness at Birth in Hungary*, Magyar Helsinki Bizottság, 2014. január, link: <http://www.refworld.org/docid/5310640b4.html>.

<sup>137</sup> UNHCR *Handbook on Protection of Stateless Persons*, 2014. június 30., letölthető: <http://www.refworld.org/docid/53b676aa4.html>, 69 pont.

<sup>138</sup> Uo.

184. A születéskori hontalanságot illetően<sup>139</sup> a biztos arra is felszólítja a hatóságokat, hogy tegyenek meg minden szükséges intézkedést annak érdekében, hogy megszüntessék azokat a joghézagokat, amelyek akadályozzák a gyermekek azon jogának érvényesítését, hogy állampolgárságot szerezzenek, és ezáltal hontalansághoz vezetnek. Ebben a problémakörben a biztos emlékeztet az ENSZ gyermek jogairól szóló egyezményének 7. cikkére, amely kimondja, hogy minden gyermeknek joga van az állampolgársághoz, az 1961-es ENSZ egyezményre a hontalanság eseteinek csökkentéséről, amely arra kötelezi a részes államokat, hogy biztosítsanak állampolgárságot azoknak a területükön született gyermekeknek, akik egyébként hontalanok lennének, valamint az 1997. évi, az állampolgárságról szóló európai egyezményre, amely arra kötelezi a részes államokat, hogy belső szabályozásukban biztosítsák az állampolgárság megadását azoknak a területükön született gyermekeknek, akik születésükkor nem szerzik meg egy másik ország állampolgárságát.
185. A biztos szeretné felhívni a hatóságok figyelmét az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának 2009-ben elfogadott ajánlására is a gyermekek állampolgárságáról, amely hangsúlyozza, hogy a tagállamoknak csak a lehető legrövidebb időre szabad gyermekeket ismeretlen állampolgárságúként nyilvántartaniuk.<sup>140</sup>

---

<sup>139</sup> Lásd még a biztos cikkét: [Kommentár az emberi jogokról](#) "Governments should act in the best interest of stateless children", 2013. január 15.

<sup>140</sup> A Miniszteri Bizottság [CM/Rec\(2009\)13](#). sz. ajánlása a tagállamok számára a gyermekek állampolgárságáról, 8. pont.