

Az alapvető jogok biztosa
és a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyettes
Közös jelentése
AJB-703/2017. számú ügyben
(Előzményi ügy: AJB-3100/2016.)

Előadó: dr. Varjú Gabriella

Az eljárás megindítása

Az elmúlt évben panasz érkezett az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalába Mezőkeresztes Város Önkormányzatának lapjában, a Keresztesi Krónikában megjelent kirekesztő tartalmú írás miatt. A város polgármestere az általa írott cikkben többek között azt kérte a lakosoktól, hogy amennyiben tehetik „*más településről érkező roma nemzetiségi lakosok felé ne értékesítsék ingatlanjaikat*”.

A lakossági tájékoztatás céljából írott cikkkel kapcsolatban felmerült, hogy az írás alkalmas lehet a roma származású lakosok kirekesztésére, ezáltal felveti az emberi méltósággal és az egyenlő bánásmód érvényesülésével összefüggő visszásság gyanúját, így az ügyben az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 18. § (1) bekezdése és 20. § (1) bekezdése alapján – figyelemmel az Ajbt. 41. § (5) bekezdésére és Alapvető Jogok Biztosának Hivatala Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 1/2012. (01. 02.) számú utasítás 1. melléklet 29. § (4) bekezdésére is – vizsgálatot indítottunk. Eljárásunk során az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontja alapján tájékoztatást kértünk a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóságtól és Mezőkeresztes Város Önkormányzata polgármesterétől. Emellett megkerestük Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatalt vezető kormány megbízottat is, és az Ajbt. 21. § (1) bekezdés b) pontja alapján saját hatáskörében eljárva vizsgálat lefolytatására kértük fel.

Az érintett alkotmányos jogok és elvek

- A jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „*Magyarország független, demokratikus jogállam.*”];
- Az emberi méltósághoz való jog [Alaptörvény II. cikk: „*Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz.*”];
- Az egyenlő bánásmód követelménye [Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdés: „*Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.*”];

Az alkalmazott jogszabályok

- Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) (Alaptörvény);
- Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.);
- Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény (Ebktv.);
- Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.);
- A sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól szóló 2010. évi CIV. törvény (Smtv.);
- A médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény (Mttv.)

A megállapított tényállás

A beadvány tartalmának ismertetése

A beadvány Mezőkeresztes Város Önkormányzatának lapjára, a Keresztesi Krónikára hívta fel a figyelmet, azon belül is a 2015 júliusában megjelent, 4. oldalon található „*Állítsuk meg az ingatlan árak csökkenését*” című, Mezőkeresztes Város Önkormányzatának polgármestere által írott cikke. Az írásban a polgármester a településen kialakult tartósan alacsony ingatlanárak okaival és a változtatás lehetőségével foglalkozott. Álláspontja szerint a Mezőkeresztesen kialakult ingatlanárak csökkenésének megállítása csakis a település gazdasági potenciáljának növelésével érhető el. A városban tehát az „*eladásra kínált ingatlanokat rendszeres keresettel rendelkező, megtakarításokra és akár vállalkozások beindítására képes magánszemélyeknek, cégeknek kell eladni, értékesíteni*”.

A problémákat két okra vezette vissza, egyrészt arra, hogy jövedelemmel nem rendelkező személyek szereztek tulajdont a településen, akik kiadják albérletbe az ingatlanjaikat; másrészt pedig arra, hogy a lakástulajdonosok részletre adják el a lakást, amit azonban a vevők a későbbiekben nem fizetnek ki. A Krónika jelzett írásában a polgármester a nem kívánatos folyamatok megállítása érdekében több kérést is megfogalmazott a lakosság felé: *„Akinek tudomása van róla, hogy jövedelemmel nem rendelkező személy tulajdont szerzett Mezőkeresztesen, az jelezze azt városunk jegyzőjének. Kérem, hogy ingatlanjaikat saját érdekükben is ne adják el több hónapon keresztül történő részletfizetéssel. Kérem, hogyha tehetik akár CSOK (szocpol) megigénylésének lehetőségét is felvető, más településről érkező roma nemzetiségi lakosok felé ne értékesítsék ingatlanjaikat.”*

A panaszos a beadványában azt jelezte, hogy megítélése szerint a polgármester írásában kifejtett kérések sérthetik a roma nemzetiségi lakosság érzékenységét és alapvető jogait.

A Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság elnökének válasza

A Keresztesi Krónikában megjelent cikk miatt megkerestük a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Médiatanács elnökét, és állásfoglalást kértünk tőle a vitatott írás tartalmával összefüggésben. Az elnök tájékoztató levele szerint a Keresztesi Krónika című kiadvány nem tartozik a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény (Mttv.) és a sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól szóló 2010. évi CIV. törvény (Smtv.) hatálya alá. Az Mttv. 1. § (1) bekezdése értelmében ugyanis a törvény hatálya a Magyarországon letelepedett médiatartalom-szolgáltató által nyújtott médiaszolgáltatásra és kiadott sajtótermékekre terjed ki. Az Smtv. 2. § (1) és (1a) bekezdései szerint e törvény hatálya a Magyarországon letelepedett médiatartalom-szolgáltató által nyújtott médiaszolgáltatásra, továbbá néhány, e törvényben felsorolt kivételtől eltekintve a Magyarország területén letelepedett médiatartalom-szolgáltató által kiadott sajtótermékekre terjed ki. Az Mttv. 203. § 60. pontja és az Smtv. 1. § 6. pontja rögzíti a sajtótermék fogalmát. Ezek szerint sajtótermék: a napilap és más időszaki lap egyes számai, valamint az internetes újság vagy hírportál, amelyet gazdasági szolgáltatásként nyújtanak, amelynek tartalmáért valamely természetes vagy jogi személy szerkesztői felelősséget visel, és amelynek elsődleges célja szövegből, illetve képekből álló tartalmaknak a nyilvánossághoz való eljuttatása tájékoztatás, szórakoztatás vagy oktatás céljából, nyomtatott formátumban vagy valamely elektronikus hírközlő hálózaton keresztül.

Az elnök álláspontja szerint a testületi ülésekről szóló beszámolókat tartalmazó és helyi kulturális eseményekről hírt adó Keresztesi Krónika esetében, noha a kiadvány funkciójában, tartalmában, megjelenésében és hatásában is hasonlít a sajtótermékekre („újságszerűség”), illetve megfelel a szerkesztői felelősség, a tájékoztatási/szórakoztatási/oktatási cél és a nyilvánosságra hozatal fogalmi elemeknek, nem valósít meg önálló gazdasági szolgáltatást, ezért nem minősül sajtóterméknek. A panasszal érintett tartalom azonban beletartozhat az Mttv. 203. § 22. pontja alapján a kiadvány meglehetősen tág meghatározásába, az idézett jogszabályi rendelkezések alapján azonban csak a médiaszolgáltatások és a sajtótermékek tartoznak az Smtv. és az Mttv. hatálya alá. A fentiek alapján a Médiatanácsnak nem volt hatásköre a panaszolt tartalom vizsgálatára, illetve annak eredményeként esetlegesen eljárás indítására.

A Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal vizsgálatának az eredménye

Tekintettel arra, hogy a Keresztesi Krónikában közzétett polgármesteri felhívás – a lakáshoz jutással összefüggésben – hasonló tartalmú volt, mint azok a 2014-ben elfogadott korlátozó és kirekesztő jellegű, jogszabálysértő rendeletek, amelyeket Miskolc környéki települések alkottak meg a miskolci lakásrendelet 2014. május 8-i módosítása kapcsán¹.

Így szükségesnek tartottuk a panaszügyben a megyei kormányhivatal kormány megbízottjának a megkeresését is. Arra kértük a kormány megbízottat, hogy saját

¹ Az alapvető jogok biztosa és a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyettese közös jelentést készített az AJB-1474/2014. számú ügyben, a Miskolci Önkormányzati Rendészet által koordinált közös ellenőrzési gyakorlatnak, a helyi lakásrendelet és a Miskolc környéki települések rendeletei módosításának, valamint a helyi önkormányzat lakhatási feltételeket érintő egyéb intézkedéseinek vizsgálatáról. A jelentés részleteiben is foglalkozott a helyi lakásrendelet Miskolc Megyei Jogú Város Közgyűlése által 2014. május 8-án elfogadott módosításával, valamint a Miskolc környéki települések rendeleteinek módosításával.

hatáskörében eljárva vizsgálja meg Mezőkeresztes Város Önkormányzata tevékenységét arra vonatkozóan, hogy 2014 májusától született-e olyan önkormányzati döntés, folyt-e olyan döntéshozatali eljárás, amely valamilyen formában jogsértő lett volna, és egyidejűleg az egyenlő bánásmód követelményének megsértését eredményezte.

A kormány megbízott nevében és megbízásából a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal Építésügyi, Hatósági, Oktatási és Törvényességi Felügyeleti Főosztályának vezetője azt a tájékoztatást adta, hogy a Mötv. 132. §-ában kapott felhatalmazás alapján a Kormányhivatal törvényességi felügyeleti jogkörében áttekintette Mezőkeresztes Város Önkormányzata Képviselő-testületének döntéseit, döntéshozatali eljárásait. A Kormányhivatal megvizsgálta a Nemzeti Jogszabálytár helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének írásbeli kapcsolattartására szolgáló felületére feltöltött, közokiratnak minősülő képviselő-testületi ülésekről készült jegyzőkönyveket. A vizsgálat a 2014. április 24-től a 2016. április 28-ig tartó időszakra terjedt ki. A vizsgálat eredményeként megállapították, hogy Mezőkeresztes Város Önkormányzatának Képviselő-testülete nem hozott a település közigazgatási területére történő beköltözést korlátozó rendeletet. A képviselő-testület egyéb olyan előterjesztést sem tárgyalt, amelyben felmerült volna az emberi méltóságot is sértő, diszkriminatív korlátozást tartalmazó rendelkezés. Az önkormányzat képviselő-testülete döntéshozatali eljárásaiban sem érvényesített olyan szempontokat, amelyek hátrányos megkülönböztetést eredményeztek volna.

A Mezőkeresztesi Polgármesteri Hivatal Aljegyzőjének nyilatkozata alapján az önkormányzat nem alkotott olyan rendeletet, amely korlátozó módon akadályozta volna a más településekről történő beköltözést, és nem hozott egyéb kirekesztő tartalmú döntést sem.

Tekintettel arra, hogy a jegyzőkönyvekben foglaltak alapján nem volt a törvényességi felügyeleti eljárás megindítására okot adó körülmény, az említett ügyben a Kormányhivatal Törvényességi Felügyeleti Osztálya további intézkedést nem kezdeményezett. Jelezte azonban, hogy a megyei kormányhivatal a hatáskörében eljárva folyamatosan figyelemmel kíséri az önkormányzatok döntéshozatali eljárásainak jogszerűségét, és megteszi a szükséges intézkedéseket.

Mezőkeresztes Város Önkormányzata polgármesterének megkeresése

A panasz alapján tájékoztatást kértünk Mezőkeresztes Város Önkormányzatának polgármesterétől is. Fontosnak tartottuk, hogy az érintett önkormányzat és a cikket író polgármester véleményét, álláspontját is megismerjük az ügyben. Emellett a megkereső levélben több olyan kérdést is feltettünk, amelyek általánosságban vonatkoztak a településen élő roma lakosság helyzetére, illetve a nemzetiségi jogok helyi szintű érvényesítésére.

Mezőkeresztes Város Önkormányzatának polgármestere a 2016. május 19-én kiküldött megkereső levelünkre nem válaszolt, munkatársunk szóbeli sürgetése ellenére sem. 2016. július 28-án, majd 2016. november 7-én sürgető leveleket küldtünk a polgármesternek, és minden esetben – az Ajbt. rendelkezései alapján – a válaszára nyitva álló határidőt 15 napban jelöltük meg. Mezőkeresztes Város Önkormányzatának polgármestere írásbeli megkereséseinkre mind ez idáig semmilyen formában nem válaszolt.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának és biztoshelyetteseinek feladat- és hatáskörét, valamint az ezek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint hatóság, ezen belül közszolgáltatást végző szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdésének b) pontja alapján a helyi önkormányzat hatóságnak minősül, amelyre a biztos és a biztoshelyettes vizsgálati jogköre egyértelműen kiterjed.

Az Ajbt. 28. § (1) bekezdése szerint a lefolytatott vizsgálatról jelentés készül. Az Ajbt. 3. § (2) bekezdésének d) pontja szerint az alapvető jogok biztosának a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó helyettese figyelemmel kíséri a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak érvényesülését, és közreműködik az alapvető jogok biztosának vizsgálatában. Az Ajbt. 41. § (5) azt is rögzíti, hogy az alapvető jogok biztos a kiadmányozási jogot a Szervezeti és Működési Szabályzatban a helyettesekre átruházhatja. Alapvető Jogok Biztosának Hivatala Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 1/2012. (01. 02.) számú utasítás 1. melléklet 29. § (5) bekezdése szerint a biztos és biztoshelyettes együttesen kiadmányozhatják azokat a jelentéseket, amelyeknek nemzetiségi vonatkozásai vannak.

Mindezek alapján az alapvető jogok biztos a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó helyettese a jelentést közösen készítette el.

II. Az alkotmányos alapjogok és alapelvek tekintetében

Az alapvető jogok biztos a, biztoshelyettesei egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggés-rendszer feltárása során alapjogi érveket sorakoztatnak fel, autonóm, objektív és neutrális módon járnak el. Ugyanakkor következetesen, zsinórmértékként támaszkodnak az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos korábbi elvi megállapításaira is, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazzák az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi tesztek.

Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „*az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni*”.

Ugyanakkor a testület a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatának indokolása során azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény negyedik módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi élel mondta ki azt, hogy „*az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.*”

A jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, demokratikus jogállam. Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. Ahogyan pedig arra az Alkotmánybíróság felhívta a figyelmet a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatában, az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és az Alkotmány 2. § (1) bekezdése azonosan deklarálja a jogállami klauzulát, tehát az eddig kialakított alkotmánybírósági gyakorlat relevánsnak tekinthető. Az Alkotmánybíróság által gyakran hivatkozott tétel, hogy a jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Egy demokratikus jogállamban szükség van a joganyag és a jogi eljárások stabilitására, a változásokra való felkészüléshez megfelelő idő biztosítására, az egyértelműsége, a követhetősége és érthetősége ahhoz, hogy a természetes és jogi személyek életviszonyaikat, működésüket, magatartásukat a jog által előírtakhoz tudják igazítani, az elvárt kötelezettségeiknek eleget tudjanak tenni. A jogbiztonság követelménye azonban nemcsak az egyes normák egyértelműségét követeli meg, hanem az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek alkotmányosan a jogintézmények. Az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák tehát a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek.

Megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet. A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményének mind szabályozási szinten, mind a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában érvényesülnie kell.

Az emberi méltóság sérthetlensége és az egyenlő bánásmód követelménye

Az Alaptörvény II. cikke arról rendelkezik, hogy az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz. A méltósághoz való jog egyik funkciója az egyenlőség biztosítása. Az emberi méltóságban mindenki osztozik, aki ember, függetlenül attól, hogy mennyit valósított meg az emberi lehetőségből és miért annyit.

Az egyenlő méltóság alapjoga indokolja és tölti meg tartalommal az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében foglalt egyenlő bánásmód követelményét, amelynek értelmében Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja. Az Alkotmánybíróság ma is helytálló megállapítása értelmében „A megkülönböztetés tilalma arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként (egyenlő méltóságú személyként) kell kezelnie, azaz az emberi méltóság alapjogán nem eshet csorba.[...]”² Nem minden különbségtétel tilos tehát, hanem csupán az emberi méltósághoz való jogot sértő megkülönböztetések.³

Az Alaptörvény XV. cikk (4) bekezdése továbbá előírja, hogy Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti. A megkülönböztetés alkotmányossága tekintetében az Alkotmánybíróság két mércét alkalmaz. Az alkotmányos alapjogok tekintetében megvalósuló egyenlőtlen bánásmód esetén annak alkotmányossága az alapvető jogok korlátozására irányadó szükségességi-arányossági teszt alapján ítéltető meg.

Az Alaptörvény – ahogyan korábban az Alkotmány is – szövegszerűen csak az alapvető jogok tekintetében tiltja a hátrányos megkülönböztetést, az alkotmánybírói gyakorlat szerint viszont az emberi méltóság sérelmére megvalósuló egyenlőtlen bánásmód kiterjed az egész jogrendszerre. Az alkotmányos standardokat az Ebktv. konkretizálja, tölti meg külön hatósági/bírói eljárás keretében is számon kérhető rendelkezésekkel.

III. Az ügy érdemében

1. Az eljárásunk során megállapított és ismertetett tényállás szerint Mezőkeresztes Város Önkormányzatának polgármesterétől írásban kértünk tájékoztatást, aki megkeresésünkre a többszöri sürgetés ellenére sem válaszolt a vizsgálatunkat lezáró jelentés kiadásáig. Az Alaptörvény 30. cikkelyének (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa alapjogvédelmi tevékenységet lát el, eljárását bárki kezdeményezheti. Ugyanezen cikkely (2) bekezdése azt is rögzíti, hogy az alapvető jogok biztosa az alapvető jogokkal kapcsolatban tudomására jutott visszasságokat kivizsgálja vagy kivizsgáltatja, orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményez. Az Ajbt. 21. § (1) bekezdésének a) pontja szerint az alapvető jogok biztosa – a kiadmányozási jog átruházása⁴ alapján pedig a helyettesei is – a vizsgálat során a vizsgált hatóságtól az általa lefolytatott eljárással, illetve az eljárás elmulasztásával kapcsolatban adatokat és felvilágosítást kérhetnek, valamint a keletkezett iratokról másolat készítését kérhetik.

Ugyanezen szakasz (2) bekezdése azt is rögzíti, hogy az alapvető jogok biztosa megkeresésének az általa megállapított határidőn belül eleget kell tenni, és ez a határidő nem lehet rövidebb tizenöt napnál. Az Ajbt. 25. § (1) bekezdés szerint az alapvető jogok biztosa vizsgálatának lefolytatása, illetve a vizsgálat megtervezése érdekében a vizsgált hatóság, a vizsgált hatóság vezetője, a vizsgált hatóság felügyeleti szervének vezetője, a kért vizsgálat lefolytatására jogszabály által egyébként feljogosított szerv vezetője, valamint a vizsgált hatóság munkatársa a 21. § (1) bekezdésében meghatározott esetekben az alapvető jogok biztosával együttműködik.

² 9/1990. (IV. 25.) AB határozat

³ 61/1992. (XI. 20.) AB határozat

⁴ Az Ajbt. 41. § (5) bekezdése, valamint az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 1/2012. (01. 02.) számú utasítás 1. melléklet 29. § (4) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosa a nemzetiségi jogokkal kapcsolatos ügyek kiadmányozási jogát átruházza a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyettesre.

Ugyanezen szakasz (2) bekezdése szerint, ha a vizsgált hatóság az együttműködéssel kapcsolatos kötelezettségét megalapozott indok nélkül nem vagy késedelmesen teljesíti, az alapvető jogok biztosa e tény jelentésében rögzíti, és azt az éves beszámolójában külön kiemeli.

Mezőkeresztes Város Önkormányzatának polgármestere a törvényen alapuló válaszadási kötelezettségének, azaz az együttműködéssel kapcsolatos kötelezettségének megalapozott indok nélkül nem tett eleget.

Az alapvető jogok biztosának és biztoshelyetteseinek feladatellátásához rendelt lehetséges vizsgálati módszereket az idézett jogszabályhelyek egyértelműen és kétséget kizáróan meghatározzák. Ezeknek az eljárási szabályoknak a gyakorlati érvényesülése teszi lehetővé, hogy feladat- és hatáskörünket el tudjuk látni. Amennyiben a megkeresett szerv a törvény által szabályozott formalizált eljárási szabályok alapján kiadott megkeresésre nem válaszol, akadályozza az Alaptörvényben meghatározott feladatunk ellátását, továbbá lehetetlenné válik, vagy jelentősen megnehezül az adott üggyel összefüggő körülmények felderítése és az annak eredményétől függő intézkedések megtétele. Az együttműködés hiányát azért is tartottuk különösen aggályosnak, mert a megkereső levelünkben jeleztük a polgármesternek, hogy a konkrét ügyön kívül általános tájékoztatást is szeretnénk kapni a városban élő roma lakosság helyzetéről, lehetőségeiről.

Mezőkeresztes Város Önkormányzatának Integrált Városfejlesztési Stratégiája⁵ két adatot is tartalmaz a településen élő roma lakosság arányára. Az egyik helyen azt rögzítették, hogy a település lakosságának 10%-a, a másikon pedig azt, hogy 15-20%-a roma nemzetiségű (bár a stratégiai anyag azt is jelezte, hogy pontos adattal a települési önkormányzat nem rendelkezett). A roma lakosság viszonylag magas arányára tekintettel fontosnak tartottuk volna a helyi szintű, a roma nemzetiségű lakosok társadalmi integrációját, felzárkózását és a nemzetiségi jogok érvényesülését elősegítő törekvések és intézkedések, illetve az ezekkel kapcsolatos esetleges problémák megismerését is.

A polgármester hallgatása azért is nehezen értelmezhető, mert épp ebben az időszakban intézett felhívást a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal vezető kormány megbízott Borsod-Abaúj-Zemplén Megye valamennyi helyi önkormányzatához és vezetőjéhez egy másik, hasonló jellegű jelentésünkre⁶ figyelemmel.

A kormány megbízott 2016. június 14-én kelt levelében a Mötv. 133. § (3) bekezdésében foglalt jogkörében eljárva – szakmai segítségnyújtás keretében – a helyi önkormányzatok és szerveik törvényes működésének elősegítése érdekében arra hívta fel a vezetők figyelmét, hogy az Ajbt. 25. § (1) bekezdésében előírt együttműködési kötelezettségnek és ebből következően az alapvető jogok biztosa és a biztoshelyettesek megkereséseinek mindenkor határidőben és teljes körűen tegyenek eleget.

Mezőkeresztes Város Önkormányzatának polgármestere azonban nem válaszolt a megkeresésünkre a kormány megbízott felhívását követően sem. Mindezek alapján megállapítottuk, hogy megkeresésünk teljesítésének elmaradása akadályt jelentett a vizsgálatunk folytatásában, továbbá korlátozott bennünket az alkotmányos jogkörünk gyakorlásában, ezáltal a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okozott.

2. A Keresztesi Krónikában megjelent cikk tartalmában azokra a Miskolc környéki települések helyi rendeleteire emlékeztetett, amelyekben az adott település közigazgatási területére történő beköltözést kívánták kirekesztő módon korlátozni. Ezért tartottuk fontosnak, hogy cikk tartalma mellett foglalkozzunk a helyi önkormányzat képviselő-testületének döntéseivel és döntéshozatali eljárásával is.

Felkértük a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal vezető kormány megbízottat, vizsgálja meg az önkormányzat érintett időszakra vonatkozó döntéshozatali eljárását és testületi döntéseit abból a szempontból, hogy sor került-e az egyenlő bánásmód követelményének érvényesítésére minden esetben. A megyei kormányhivatal alaposan és szakszerűen járt el e megkeresésünk alapján is.

⁵ <http://mezokeresztes.hu/mezokeresztes-varos-integralt-varosfejlesztési-strategiaja/>

⁶ Az alapvető jogok biztosa és a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyettes közös jelentése a megkeresett szerv együttműködési kötelezettségének megszegése miatti vizsgálatról az AJB-209/2016. számú ügyben

A vizsgálatuk eredményeként megállapították, hogy Mezőkeresztes Város Önkormányzatának Képviselő-testülete 2014. április 24. és 2016. április 28. között nem hozott a település közigazgatási területére történő beköltözést korlátozó rendeletet és nem tárgyalt olyan előterjesztést sem, amelyben felmerült volna az emberi méltóságot is sértő, diszkriminatív korlátozást tartalmazó rendelkezés. Álláspontjuk szerint az önkormányzat képviselő-testülete döntéshozatali eljárásaiban sem érvényesített olyan szempontokat, melyek hátrányos megkülönböztetést eredményeztek volna.

A megyei kormányhivatal vizsgálata alapján tehát megállapítható, hogy az adott időszakban Mezőkeresztes Város Önkormányzata Képviselő-testületének döntéseiben, illetve a döntéshozatali eljárása során egyenlő bánásmód érvényesülésével összefüggő visszásság nem valósult meg.

3. Az Smtv. 17. § (1) bekezdése szerint a médiatartalom nem lehet alkalmas valamely nemzet, közösség, nemzeti, etnikai, nyelvi és más kisebbség vagy bármely többség, továbbá valamely vallási közösség elleni gyűlölet keltésére, illetve nem lehet alkalmas azok kirekesztésére. Az Smtv. 17 §-ban foglalt, a gyűlöletbeszéd tilalmára vonatkozó médiaszabályozás tehát tiltja a gyűlölet keltésére és valamely csoport kirekesztésére alkalmas médiatartalmak közzétételét.

A 165/2011. (XII.20.) AB határozat döntése értelmében a közösségekkel szembeni gyűlöletkeltés és kirekesztés tilalmára vonatkozó kötelezettség nem csak a médiaszolgáltatásokra, hanem a sajtótermékekre nézve is alkotmányosan előírható.

Tekintettel azonban arra, hogy a panaszügyben kifogásolt Mezőkeresztesen megjelenő Keresztesi Krónika a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Médiatanács elnökének állásfoglalása szerint – figyelemmel az Mttv. 203. § 60. pontjában és az Smtv. 1. § 6. pontjaiban meghatározott sajtótermék fogalmára – nem minősül sajtóterméknek, így a Keresztesi Krónikában megjelent, „*Állítsuk meg az ingatlan árak csökkenését*” című cikk tartalmát nem vizsgálhatták a „gyűlöletkeltés” és a „kirekesztés” tilalma vonatkozásában.

4. Vizsgálatunk megindítását követően jutott a tudomásunkra, hogy az ombudsmani eljárással egyidejűleg 2016 nyarán – egy civil szervezet kezdeményezésére – az Egyenlő Bánásmód Hatósága (EBH) is eljárást indított az ügyben.

Az EBH – a 2016. november 8-án kelt határozatának⁷ indokolása szerint – értesítette a polgármestert, hogy kérelem alapján eljárást indítottak ellene, és érdemi nyilatkozat tételére hívta fel a panasz vonatkozásában. A polgármester azonban az EBH megkeresése ellenére, ebben az esetben sem tett nyilatkozatot.

Az EBH a határozatában megállapította, hogy az eljárás alá vont polgármester Mezőkeresztes Város Önkormányzata lapjának, a Keresztesi Krónikának a 2015. júliusi számában – *Állítsuk meg az ingatlanárak csökkenését* címen – megjelent cikkében megfogalmazottakkal zaklatást valósított meg a roma nemzetiséghez tartozó személyek pontosan meg nem határozható nagyobb csoportjával szemben, nemzetiséghez való tartozásukkal összefüggésben, megsértve ezzel az egyenlő bánásmód követelményét.

Az EBH a határozat indokolásában kifejtette, álláspontjuk szerint a polgármester a cikkben a lakossághoz intézett felszólításával arról igyekezte meggyőzni a település lakosságát, hogy a más településekről érkező romák eleve nem lehetnek rendszeres keresettel rendelkező, megtakarításokra, illetve vállalkozások beindítására képes személyek.

Az is megállapítható volt, hogy azokat a jövedelemmel nem rendelkező személyeket, akik részletre vásárolnak ingatlant, majd esetleg nem fizetik ki a vételárat, és hosszasan pereskedni kell velük, lényegében a más településről érkező romákkal azonosította.

Az EBH álláspontja szerint az már önmagában is sértette a roma nemzetiséghez tartozók emberi méltóságát, hogy a polgármester felszólította a lakosságot: a romáknak ne értékesítsék az ingatlanjaikat. A felszólítás azonban ebbe az összefüggésbe helyezve kifejezetten alkalmas arra, hogy a roma nemzetiséghez tartozókkal szemben ellenséges, megalázó, megszegényítő vagy támadó környezetet alakítson ki.

⁷ http://www.egyenlobanasmod.hu/app/webroot/files/img/articles/4e183d84a4b6e9751d50cf66346b17e8/459_2016.pdf az Egyenlő Bánásmód Hatóság 459/5/2016. számú határozata:

A szankciók meghatározása során az EBH tekintettel volt az eset összes körülményeire, így a jogsértés jellegéből adódóan a jogsértéssel okozott hátrányra (emberi méltóság sérelme), ennek visszafordíthatatlanságára, a jogsértéssel érintettek körének nagyságára, továbbá arra, hogy a jogsértésre nagy nyilvánosság előtt került sor. Mindezekre figyelemmel az EBH 100 000 forint bírság megfizetésére, továbbá a jogerős és végrehajtható határozatnak az önkormányzati lapban, valamint Mezőkeresztes Város Önkormányzatának honlapján való közzétételére kötelezte a polgármestert annak érdekében, hogy az eredetileg megjelentetett jogsértő cikkhez hasonlóan széles körben nyilvánosságra kerüljön. Arra is felszólította az EBH az önkormányzatot, hogy a Keresztesi Krónika archívumából haladéktalanul távolítsa el a cikket.

Az EBH határozatával egyetértve álláspontunk szerint is megállapítható, hogy az adott cikk jogsértő volt, így annak megjelentetése az emberi méltósághoz fűződő joggal, valamint az egyenlő bánásmód követelményével összefüggő visszasságot eredményezett. A megállapított visszasságokkal összefüggésben – az EBH határozatában szereplő szankciókra figyelemmel – külön intézkedés kezdeményezését nem tartjuk szükségesnek.

5. Végezetül – tekintettel arra, hogy a kifogásolt cikket maga a polgármester írta és jelentette meg a település helyi lapjában – fontosnak tartjuk, hogy a polgármester kiemelt szerepére is felhívjuk a figyelmet.

A polgármester a választópolgárok többségének a személyére leadott szavazatával nyeri el megbízatását, tehát az önkormányzati rendszer egyik magas legitimitással rendelkező szereplője, aki a választópolgárok jelentős részének a bizalmával bír. Státuszát, feladatait, jogosítványait erre figyelemmel határozza meg a Mötv. A Mötv. 65 §-a szerint a képviselő-testület elnöke a polgármester. A polgármester összehívja és vezeti a képviselő-testület ülését, valamint képviseli a képviselő-testületet. A polgármester releváns feladata a képviselő-testület, a bizottságok, valamint a képviselők tevékenységének, és a választókkal való kapcsolattartásuknak a segítése. A helyi konfliktusok feloldásában és kiegyensúlyozásában is nélkülözhetetlen a polgármester szakszerű közreműködése, empatikus hozzáállása.

Hatékony szerepet vállalhat a különböző értékek és érdekek összeegyeztetésében, a közéleti normák betartatásában, helyi szinten a véleményformáló szerepe megkerülhetetlen.

A polgármester legitimitását az is erősíti, hogy Mötv. 67. § (1) bekezdés f) és g) pontjai a munkáltatói jogokat a jegyző, az alpolgármester, valamint az önkormányzati vezetők tekintetében a polgármester részére delegálja.

A Mötv. 68. § (1) bekezdése szerinti speciális jogosultsága a polgármesternek, hogy a képviselő-testület döntésének a végrehajtását megállíthatja, felfüggesztő hatályú vétójoggal rendelkezik ugyanis. Ezt egy alkalommal teheti meg, amennyiben a képviselő-testület döntését a helyi önkormányzat érdekeit sértőnek tartja. A polgármester tehát a Mötv.-ben meghatározott kivételekkel az önkormányzat érdekének sérelmére hivatkozva az adott ügy ismételt tárgyalását kezdeményezheti.

A polgármester tehát a települési önkormányzat elsősorú vezetője, e fontos tisztség betöltése során speciális eszközökkel is felruházták. E pozíció betöltése azonban jelentős felelősségvállalással jár együtt, és a Mötv. a polgármester közjogi felelősségre vonásának speciális esetét is nevesíti.

A polgármester arra tett esküt, hogy az Alaptörvényt és a jogszabályokat megtartja. Ha polgármester sorozatos törvénysértéseket követ el, illetve törvényi kötelezettségeket mulaszt, és magatartásának változtatására közvetlen egyeztetésekkel, esetlegesen fegyelmi eljárás keretében sem vehető rá, akkor a Mötv. 70. § (1) bekezdése alkalmazható. E szerint, a polgármester sorozatos törvénysértő tevékenysége, mulasztása miatt a képviselő-testület – minősített többséggel hozott határozata alapján – keresetet nyújthat be a polgármester ellen a helyi önkormányzat székhelye szerint illetékes törvényszékhez a polgármester tisztségének megszüntetése érdekében.^[8]

⁸ Az 5/2010. (XI.15.) Közigazgatási Jogegységi Határozat indokolása szerint: „A kereset benyújtásával egy, a testület és a polgármester közötti jogvita veszi kezdetét, mely nem az önkormányzat és valamely más jogalany között zajlik, hanem az önkormányzaton belül, a képviselő-testület és az egyik szerve, a polgármester között. A bírói hatáskör biztosításának egyik fő indoka és oka a polgármester közvetlen választásában rejlik, vagyis abban, hogy az Alkotmány szerinti közvetlen választás folytán demokratikus legitimitációja a képviselő-testületével azonos.”

Az Ebktv. betartása és betartatása, az egyenlő bánásmód követelményének, valamint – a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény rendelkezéseit figyelembe véve – a nemzetiségi jogoknak a minél teljesebb körű érvényesítése a polgármester törvényi kötelezettsége. Hangsúlyoznunk szükséges, hogy az e tisztséget betöltő személy feladatkörével és funkciójával is összeegyeztethetetlen minden gyűlöletkeltésre és kirekesztésre alkalmas kommunikáció és magatartásmód. A polgármesternek a feladatai ellátása során arra kell törekednie, hogy segítse a helyi szinten jelentkező sokféle érdek, vélemény összehangolását és egyeztetését az eredményes helyi önkormányzásnak, a helyi közügyek hatékony vitelének, valamint a választópolgárok érdekeinek megkülönböztetésmentes érvényesítése érdekében.

Intézkedések

A jelentésünkben megállapított, alapvető jogokkal összefüggő visszasságok jövőbeni megelőzése érdekében,

az Ajb. 32. § (1) bekezdése alapján Mezőkeresztes Város Önkormányzatának képviselő-testületét, valamint polgármesterét felkérjük:

- az alapvető jogok biztosával és biztoshelyetteseivel történő kötelező együttműködésre, és arra, hogy megkereséseinknek mindenkor határidőben és teljes körűen tegyenek eleget;
- az egyenlő bánásmód követelményének következetes érvényesítésére a döntéshozatali eljárásokban, döntésekben, valamint a Keresztesi Krónika szerkesztése során; továbbá arra, hogy
- tegyenek meg mindent a nemzetiségi jogok helyi szintű, minél teljesebb körű érvényesítése, valamint a roma nemzetiségi lakosság társadalmi integrációjának elősegítése érdekében.

Budapest, 2017. május

Székely László sk.

Szalayné Sándor Erzsébet sk.