

BESZÁMOLÓ

A NEMZETI ÉS ETNIKAI
KISEBBSÉGI JOGOK
ORSZÁGGYŰLÉSI BIZTOSÁNAK
TEVÉKENYSÉGÉRŐL

2006.

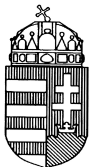
január 1.–december 31.

J/2099

BESZÁMOLÓ
A NEMZETI ÉS ETNIKAI
KISEBBSÉGI JOGOK
ORSZÁGGYŰLÉSI BIZTOSÁNAK
TEVÉKENYSÉGÉRŐL

2006.

január 1.–december 31.



Budapest, 2007

Minden jog fenntartva!

Kiadó: Országgyűlési Biztosok Hivatala
1051 Budapest, Nádor utca 22.
Telefon: 475 7149 • Fax: 269 3542
Felelős kiadó: Dr. Kaltenbach Jenő

ISSN 1416-9711

Bevezető

Főbb tendenciák 2006-ban

2006-ban mintegy százal csökkent a hozzánk érkező panaszok száma, amiben két tényezőnek volt döntő szerepe. Mintegy harminccal volt kevesebb a központi állami szervektől érkezett megkeresés, ami feltehetően azzal magyarázható, hogy 2006 a megelőző év kisebbségi jogalkotási „csúcshoz” (a kisebbségi és a kisebbségi választási törvény átfogó módosítása) képest jogalkotási szempontból csendes időszaknak tekinthető.

A legnagyobb tételt a statisztikánkban azonban az egyéni panaszok számának mintegy 20%-os visszaesése jelentette. Az előző évi beszámolóban már jeleztük, hogy az Egyenlő Bánásmód Hatóság 2005 év elejei létrejötte feltehetően éreztetni fogja hatását az ügyforgalomban. Az első évben ez ugyan nem jelentkezett számottevően, a másodikban azonban – úgy tűnik – a panaszosok egy része ott keresett orvoslást. Ezzel kapcsolatban megjegyzendő, hogy a két intézmény közötti joggyakorlat összehangolásának szükségszerűsége egyre inkább nyilvánvaló lesz. De jure ugyan az Egyenlő Bánásmód Hatóság, közigazgatási szerv lévén, az ombudsman törvény szerű hatálya alá tartozik, de megítélésem szerint a jogalkalmazási gyakorlat kooperatív módon történő összehangolása célszerűbbnek látszik. Ennek érdekében az első lépések megtörténtek, de az eredmények egyelőre váratnak magukra.

A kisebbségi joganyag 2005. évi módosításának hatásai a beszámolási időszakban már jelentkeztek. Ezek közül a beszámoló nagy terjedelemben tárgyalja a választási folyamatról készült vizsgálati jelentést. A részletes ismertetés több szempontból is indokolt. Egyrészt nagy jelentőségű alkotmányos alapjogra vonatkozó rendelkezésekről van szó, másrészt olyan kisebbségi jogi alapintézmények tartalmának meghatározásáról, amelyek determinálják az egész kisebbségvédelmi modellt. Gondolok itt

például az identitás szabad kinyilvánításának jogára, különösen annak kollektív dimenziójára, vagy az etnikai adatkezelés kérdésére.

Végül sajnos az is indokolja a nagy terjedelmet, hogy azok az aggodalmak, amelyeket már a 2005-ös beszámolóban a választási jogrenddel kapcsolatban jeleztünk, a 2006-os év történései által nagymértékben beigazolódtak.

Vizsgálatunk adataira támaszkodva nem érthetünk egyet a választási folyamattal, valamint az alapjául szolgáló joganyag minőségével kapcsolatos „hivatalos optimizmussal”. Tény, hogy a korábbi súlyos rendellenességek kiküszöbölésére irányuló változtatási szándék – a választott megoldás alkalmatlansága miatt – lényegében meghiúsult, illetve távolról sem érte el a célját. A releváns jogszabályok előkészítéséért felelős központi közigazgatási szervekkel elvi jogdogmatikai vitánk van, amit, sajnos, minden erőfeszítésünk ellenére sem sikerült kiküszöbölni.

Pozitív fejlemény azonban, hogy a 2005. évi beszámolónk (a választások miatt év végére csúszott országgyűlési és különösen bizottsági vitáiban) egyöntetűen megfogalmazódott az igény a választási joganyag haladéktalan újragondolására.

A 2006. évi választási események hatására a kisebbségi országos önkormányzatoknak az általunk támogatott választási rendszerrel kapcsolatos korábbi szkepszise megszűnt. Ez utóbbi egyébként is elsősorban a megfelelő tájékoztatás hiányára volt visszavezethető. A panaszok, amelyek a választójognak a visszaélések megakadályozására való alkalmatlanságáról szóltak, azóta is folyamatosan érkeznek, és azzal is szembesülnünk kellett, hogy a nyilvánvaló jogsértéseknek (például: hamis jelölti nyilatkozat) sincs semmilyen, nem hogy visszatartó szankciójuk.

A kisebbségi törvény új rendelkezései közül különösen a következőkkel kapcsolatban jelentkeztek máris nehézségek.

A kisebbségi törvény 67. § (3) bekezdése módosította az önkormányzati törvény 24. § (1) bekezdését. Eszerint a kisebbségi önkormányzat elnöke nem lehet helyi önkormányzati bizottság elnöke vagy tagja. Nehéz megfejteni, hogy ezzel az összeférhetlenségi szabállyal vajon mi volt a jogalkotó szándéka, illetve mi az a védendő jogtárgy, ami ezt a tilalmat indokoltá teszi. A kisebbségi önkormányzati rendszer egyik célja éppen az, hogy a kisebbségi érdekek jobban integrálódjanak a helyi döntéshozatalba, hogy települési és kisebbségi önkormányzat között együttműködés alakuljon ki. Több, helyben jelentős presztízzsel bíró kisebbségi polgár, vezető személyiség egyben települési önkormányzati képviselő is, akit ez

az előírás választásra kényszerít. Több esetről tudunk, ahol a kisebbségi elnök azért volt kénytelen lemondani a tisztségéről, hogy ne szoruljon ki abból az önkormányzati testületből, aminek kisebbségi relevanciája is van.

Évekig folyt az értelmetlen vita arról, hogy a kisebbségi elnök részt vehet-e a települési önkormányzat zárt ülésein. Anélkül, hogy a részletekre kitérnénk, leszögezhető, hogy ez a korábbi jogalkotási hibából származó konfliktus egyszerű jogértelmezéssel vagy szervezeti intézkedéssel saját hatáskörben is rég megoldható lett volna, ahogy azt számos önkormányzat pozitív példája bizonyította. Akik azonban merev formális jogi okfejtéssel igazából a kisebbségi önkormányzat „megleckéztetésére” használták a helyzetet, kevés érdeklődést mutattak a „sima” megoldás iránt. A jogalkotó – maga is látva a joghézagot – egyértelművé akarta tenni a helyzetet, amikor a kisebbségi elnök részvételét a képviselőtestület minden ülésére kiterjesztette (30/N. § (3) bek.). A jogszabályi inkonzisztencia „gyöngyszeme” azonban, hogy néhány szakasszal arrébb (40. § (1) bek. a) pont) ezt a jogot, teljesen feleslegesen – egy bizonytalan jogfogalmat (kisebbséget érintő napirend) használva – látszólag szűkíti, alkalmat adva ezzel egy kevésbé „kisebbségbarát” jogértelmezésre. Azóta természetesen dúl a jogértelmezési csata, teljesen feleslegesen zavarva az egyébként is érzékeny és sebezhető helyi társadalmi harmóniát.

Az ideai beszámoló másik nagy terjedelmet kitöltő témája a roma oktatási rendszer egy új intézménye, az ún. integrációs intézkedéscsomag. Ehelyütt csak néhány összefüggésre szeretnénk rámutatni. Közhelyszerű tétel, hogy a romák integrációjának legfőbb akadálya az alulképzettség. Ezzel magyarázható, hogy ombudsmani működésem egyik kulcskérdéseként kezeltem az iskolaügyet. Az egymást követő kormányok is felismerték a folyamatosan terjedő iskolai szegregációból származó veszélyeket, és ezzel összhangban számos intézkedést tettek a romák oktatási integrációjára, iskolai hátrányaik leküzdése érdekében.

Szintén közhely azonban, hogy ezek hatásfoka meglehetősen szerénynek bizonyult. Vajon miért? Megítélésünk szerint egy eddig kevés figyelmet kapott összefüggés mindenképpen az egyik legfőbb okként jelölhető meg. Az iskolai problémák leküzdése érdekében tett mégoly jó kezdeményezés, a mégoly hozzáértő és elkötelezett tanári kar erőfeszítése is kudarcra van ítélve, ha az iskolát kiszakítva a helyi társadalmi valóságból elkülönítetten kezeljük. Az iskolai szegregáció csak leképezi a helyi társadalom belső szerkezetét. Valójában nem iskolai, hanem lokális társadalmi szegregációval van dolgunk, csak utóbbi nem manifesztálódik olyan

látványosan, mint az előbbi (bár erre is van példa, lásd romatelepek). A rossz, nem egyszer harmadik világot idéző lakáskörülmények, a munkanélküli családi milió, a speciális igények iránt közömbös iskola, a hasonló szemléletű, inkább az „egyszerűbb” elkülönítésben, mint sem a „macerásabb” integrációban érdekelt helyi vezetés újratermeli a bajokat. Ezzel bezárul az ördögi kör, amelyből külső (felső) segítség nélkül aligha van kiút.

2007-et az Európai Unió az esélyegyenlőség évének nyilvánította, tehát keresve sem találhatnánk jobb alkalmat arra, hogy végre szembenézzünk ezekkel a súlyos bajokkal és jelentősen javítsuk a megoldásuk érdekében tett intézkedéseink hatékonyságát.

I.

A kisebbségi joganyag, illetve az önkormányzati rendszer változásai

1.

A kisebbségi törvény változásainak áttekintése

A korábbi beszámolókbán már részletesen szoltunk arról, hogy milyen kedvező változásokat várunk a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény (Nektv.) módosításától, és ismertettük azokat a problémákat, amelyekre megoldást kínál az új szabályozás. Egyidejűleg azonban felhívtuk a figyelmet arra is, hogy az Országgyűlés által tárgyalt törvényjavaslatnak vannak olyan hiányosságai, amelyeket szükséges lenne módosító indítványokkal orvosolni. Sajnálatos módon erre a korrekcióra nem került sor, mert a kormány és a képviselőcsoportok elsődlegesen a választójogi kérdésekre összpontosítottak. Ennek következtében az elfogadott törvény egyes rendelkezései pontatlanok, sőt nyilvánvaló kodifikációs hibák is találhatóak a normaszövegben¹.

A beszámolóban még nem vállalkozhatunk arra, hogy átfogó képet adjunk az új szabályozás alkalmazásának tapasztalatairól. Jelezni szeretnénk azonban azokat a hiányosságokat, amelyek kiküszöbölése csak további jogalkotás útján lesz lehetséges.

1.1.

A törvénymódosítás hatálybalépése

Az Alkotmánybíróság a jogbiztonság elvéből következő alkotmányos követelményként határozta meg, hogy a jogalkotás – s ennek részeként a

¹ A kisebbségi joganyag módosításának előkészítése hónapokon keresztül zajlott. Az Országgyűlés felkérésének eleget téve magam és munkatársaim rendszeresen részt vettünk az egyeztetéseken, és javaslatokkal, észrevételekkel segítettük a törvényjavaslat kidolgozását. A normaszöveg megfogalmazásában azonban nem működünk közre, a kodifikatori munkálatozat a minisztériumi szakértők végezték.

jogszabályok módosítása – hatálybaléptetése ésszerű rendben történjék, a módosítások egyértelműen követhetőek és áttekinthetőek legyenek mind a jogalanyok, mind a jogalkalmazó szervek számára.

Ez az alkotmányossági elvárás nem teljesült maradéktalanul. Számos kisebbségi önkormányzat és több közigazgatási hivatal fordult hozzánk amiatt, hogy a törvénymódosítás hatályba léptető rendelkezései többféleképpen is értelmezhetőek.

A kisebbségi önkormányzati képviselők választásáról, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségekre vonatkozó egyes törvények módosításáról szóló 2005. évi CXIV. törvény (Kvj.) 72. § (1) bekezdése kimondta, hogy e törvény a kihirdetését követő 30. napon lép hatályba. A Kvjt. 72. § (4) bekezdése pedig arról rendelkezett, hogy e törvény hatálybalépése az azt megelőzően alakult kisebbségi települési önkormányzatok megbízatását és jogállását nem érinti; rájuk az e törvény kihirdetésekor hatályban volt rendelkezéseket kell alkalmazni.

A törvényt 2005. október 26-án hirdették ki, így a kisebbségi önkormányzatok feladat- és hatáskörét érintő módosítások 2005. november 25-én hatályba léptek. Nem volt azonban egyértelmű, hogy alkalmazhatók-e az új jogállási szabályok is a már működő kisebbségi önkormányzatok esetében.

Az Igazságügyi Minisztérium álláspontja azt volt, hogy kisebbségi települési önkormányzat alatt csak az átalakulással létrejövő kisebbségi önkormányzatokat kell érteni. Megszűnt azonban annak a lehetősége, hogy ezen a módon alakuljanak kisebbségi önkormányzatok. A Kvjt. 72. § (4) bekezdése azt kívánta biztosítani, hogy „*a jelenleg létező és működő kisebbségi települési önkormányzatok a megváltozott szabályok miatt nem szűnnek meg, a következő választásig változatlan formában működnek*”. Ebből következően a szaktárca nem látta akadályát annak, hogy a közvetlenül megválasztott önkormányzatok esetében már 2005. november 25-ét követően alkalmazzák az új jogállási szabályokat.

Ez az álláspont ugyan megfelelt a nyelvtani értelmezés szabályainak, azonban nem adott választ arra a kérdésre, hogy a hatályba léptető rendelkezés miért csak a kisebbségi települési önkormányzatokat említi. A jogalkotó ugyanis nemcsak e testületek, hanem a közvetett módon létrejövő kisebbségi önkormányzatok jövőbeli megalakításának lehetőségét is kizárta. A szaktárca jogértelmezése gyakorlati problémákat is felvetett, hiszen 2005. november 25-ig sem a helyi önkormányzatok, sem a kisebbségi önkormányzatok nem tudtak felkészülni az új jogállási szabályok alkalma-

zására. Tapasztalataink szerint a törvény kihirdetését követő 30 napon belül a kisebbségi önkormányzatok jelentős részéhez el sem jutott a módosított törvényszöveg. A jogbiztonság elvének érvényesülése érdekében ezért azt kezdeményeztük, hogy a belügyminiszter tekintse át a kisebbségi törvény módosításának hatálybalépésével kapcsolatos jogalkalmazási problémákat. Az intézkedését kértük annak érdekében is, hogy a közigazgatási hivatalok egységesen értelmezzék a kisebbségi önkormányzatok jogállásának szabályait. A belügyminiszter a kezdeményezésünket elfogadta. A jogi helyzet azonban csak akkor vált egyértelművé, amikor 2006 októberében létrejöttek a települési kisebbségi önkormányzatok, amelyek már az új törvényi szabályozás alapján kezdték meg működésüket.

1.2.

A kisebbségi önkormányzat tagjainak részvétele a helyi önkormányzat döntéshozatalában

Az együtdöntési (egyetértési vagy véleményezési) jogok gyakorlásának alapvető feltétele, hogy a kisebbségi önkormányzathoz eljussanak azok az információk, amelyek alapján ki tudja alakítani álláspontját. Szükséges ezért, hogy a kisebbségi önkormányzat elnöke részt vehessen a helyi önkormányzat képviselő-testületének és bizottságainak nyílt és zárt ülésein is.

A jogalkotó ennek érdekében előírta, hogy a kisebbségi önkormányzat elnöke gyakorolja a szószóelő jogosultságait, és így tanácskozási joggal részt vehet a helyi önkormányzat döntéshozatali eljárásában.² Ezzel egyidejűleg azonban nem történt meg a korábbi és az új szabályozás harmonizációja, így egyes törvényi rendelkezések nehezen vagy egyáltalán nem alkalmazhatók a gyakorlatban.

Az elmúlt években szószóelő csak akkor láthatta el egy kisebbség képviselőjét, ha az adott településen nem volt kisebbségi önkormányzat. A törvénymódosítás hatálybalépése óta más a jogi helyzet, hiszen a szószóelői megbízatás a kisebbségi önkormányzat megalakításához és működéséhez kötődik. A jogalkotó ennek ellenére máig nem helyezte hatályon kívül a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény (Kotv.) 102. § (3) bekezdé-

² A korábbi szabályozás szerint a helyi önkormányzati választáson indult, és az adott településen a legtöbb szavazatot kapott kisebbségi jelölt volt a szószóelő, függetlenül attól, hogy a képviselő-testületben mandátumot szerzett vagy sem.

sének azon kitételét, mely szerint „kisebbségi önkormányzat hiányában a kisebbség helyi szószólója” véleményét ki kell kérni egyes intézményfenn tartói döntésekkel kapcsolatban.

A jogalkotó nem vette figyelembe azt sem, hogy a szószóló már nem egy egyszemélyes intézmény, hanem egy testület vezetője. A Nektv. olyan kérdésekben is a szószóló véleményének beszerzését írja elő – mint például a kisebbség jogait, kötelezettségeit érintő önkormányzati rendelet megalkotása vagy a kisebbség helyzetét általánosan befolyásoló intézkedés meghozatala –, amelyekben a kisebbségi önkormányzat testületi álláspontjának megismerése volna indokolt.

További jogalkalmazási problémát jelent, hogy míg a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.) általános jelleggel biztosít részvételi jogot a szószóló részére a helyi önkormányzat képviselő-testületének és bizottságainak ülésein, addig a Nektv. ezt látszólag „leszűkíti” az adott kisebbséget érintő napirend tárgyalására.

Amint ez a hozzánk érkezett panaszokból kitűnik, egyes településeken rendszeres vita tárgya, hogy a kisebbségi elnök mely esetekben élhet tanácskozási joggal.

Álláspontunk szerint a szószóló nem csupán a Nektv.-ben biztosított kisebbségi jogokkal szoros kapcsolatban álló napirendi pontok megvitatásában vehet részt. A helyi önkormányzat képviselő-testülete vagy bizottsága által tárgyalt kérdések jelentős része – így különösen az Ötv.-ben meghatározott feladatok ellátásához kapcsolódó döntések – szükségszerűen érintik a település kisebbségi közösségét is, indokolt tehát, hogy az üléseken részt vehessen a szószóló.

Miközben a törvénymódosítás kiterjesztette a kisebbségi önkormányzat elnökének tanácskozási jogait, egyidejűleg korlátozta annak lehetőségét, hogy szavazati joggal is részt vehessen a helyi önkormányzat munkájában.³

Ezzel a szabályozással nem értünk egyet, mert nem látjuk indokát annak, hogy az elnök miért csak szószólói minőségében képviselheti a kisebbségi önkormányzat álláspontját a bizottsági üléseken, miért nem teheti meg ugyanezt tagként is. Ez a rendelkezés nincs összhangban azzal sem, hogy az Ötv. módosított 24. §-a szerint a kisebbségi önkormányzat tagját indokolt beválasztani a bizottságba.

³ Az Ötv. módosított 24. § (1) bekezdése kimondja, hogy a kisebbségi önkormányzat elnöke nem lehet a helyi önkormányzat bizottságának elnöke vagy tagja.

A jogi szabályozás hiányosságait jól érzékelteti, hogy jelenleg a pedagógus végzettségű elnökök nem vehetnek részt tagként az oktatási bizottság munkájában. Ismert olyan település is, ahol egy közmegebecsülést élvező orvosnak választania kellett, hogy a kisebbségi önkormányzat elnökeként vagy a helyi önkormányzat szociális és egészségügyi bizottságának tagjaként tevékenykedik.

A bizottsági tagokra vonatkozó összeférhetetlenségi szabályok célja, hogy kizárják az egymással hierarchikus, illetve felügyeleti, ellenőrzési viszonyban álló hatalmi pozíciók egybeesését. Erről azonban jelen esetben nincs szó, ezért hibás döntésnek tartjuk e tilalom kiterjesztését a kisebbségi önkormányzat elnökére is.

1.3.

A kisebbségi önkormányzatok gazdálkodását érintő jogalkotás

A kisebbségi törvény csak a kisebbségi önkormányzatok gazdálkodásának alapvető szabályait határozza meg, egyebekben az államháztartás működési rendjére, illetőleg a költségvetés alapján gazdálkodó szervek beszámolási és költségvetési kötelezettségére vonatkozó előírásokat kell alkalmazni.

Az Országgyűlés a törvénymódosítás során felhatalmazta a Kormányt, hogy rendeletben szabályozza

- a kisebbségi önkormányzatok gazdálkodásának, beszámoló készítésének, könyvvezetésének, információszolgáltatásának és a kisebbségi önkormányzatok költségvetési szervei belső ellenőrzésének, valamint
- a központi költségvetésből nyújtott feladatarányos támogatások (általános működési támogatás és feladatalapú támogatás) feltételrendszerét és elszámolásának rendjét.

A jogalkotási törvény előírása szerint ezeket a végrehajtási rendeleteket a törvény módosításával együtt kellett volna hatályba léptetni. Sajnálatos módon egyre inkább általánosnak tekinthető, hogy ez a követelmény nem teljesül, a végrehajtási jogszabályok kiadása gyakran éveket vár magára.

A Kvjt. hatálybalépése óta több olyan kormányrendeletet módosítottak, amely érinti a kisebbségi önkormányzatok gazdálkodását is. A beszámoló zárásáig nem született meg azonban a kisebbségi önkormányzatok

finanszírozási rendszerének átalakításáról szóló jogszabály. A rendelet megalkotásáig tovább él az a számos korábbi beszámolóban már kritizált gyakorlat, hogy a kisebbségi önkormányzatok a képviselt közösség nagyságától és az ellátott feladatok jellegétől függetlenül azonos összegű költségvetési támogatásban részesülnek. Ennek egyrészt az a következménye, hogy csak a kisebbségi önkormányzatok elenyésző hányada tudja felvállalni a kisebbségi közösség közszolgáltatásokkal való ellátását, és ezt is többnyire ideiglenes jelleggel, jellemzően pályázati forrásokból. Másrészt pedig olyan kisebbségi önkormányzatok is költségvetési támogatásban részesülnek, amelyek visszaélészerű joggyakorlás eredményeként jöttek létre, és nem végeznek olyan tevékenységet, amely valamely kisebbségi közösség intézéséhez kapcsolódik.

E beszámoló keretei között is kérjük ezért a Kormányt, hogy mielőbb tegyen eleget az Országgyűlés által előírt jogalkotási kötelezettségének.

1.4.

A kisebbségi önkormányzatok megszűnése

A jogalkotó a kisebbségi önkormányzatok jogállási szabályainak meghatározásakor a helyi önkormányzatokra vonatkozó rendelkezéseket vette alapul. A kisebbségi önkormányzatok megszűnése azonban olyan kérdés, amelyben a törvényi előírások átvételére nem volt lehetőség, hanem egy új jogi konstrukciót kellett kidolgozni.

A kisebbségi önkormányzat a képviselő-testület megbízatásának megszűnésével egyidejűleg megszűnik, ha nem kerül sor az új testület megválasztására. A képviselők a testület megbízatásának lejárta előtt minősített többséggel hozott döntésükkel kimondhatják a kisebbségi önkormányzat feloszlását. A települési kisebbségi önkormányzat akkor is megszűnik, ha a testület létszáma 3 fő alá csökken, és nincs olyan jelölt, aki a megüresedett mandátumot betölthetné⁴. Az Alkotmánnyal ellentétesen működő kisebbségi önkormányzatot a kormány javaslatára az Alkotmánybíróság feloszlátja.

⁴ A 2006. évi választások nagy hányadában (34,5%-ában) csak annyi jelölt indult, mint a megválasztható képviselők létszáma. Nem tudatosodott tehát a jelölő szervezetekben, hogy ha ezeknek a testületeknek a létszáma valamilyen okból – például lemondás következtében – 3 fő alá csökken, meg fog szűnni a kisebbségi önkormányzat, mert nincs olyan soron következő jelölt, aki a megüresedett képviselői helyet be tudja tölteni, és időközi választást sem lehet tartani.

A kisebbségi önkormányzatok megszűnése több vagyongazdálkodási problémát is felvet.

A Nektv. módosított szabályai szerint a megszűnt kisebbségi önkormányzat jogutóda az újonnan választott, megalakult kisebbségi önkormányzat. A jogutódlás megtörténteig a megszűnt települési, illetőleg területi kisebbségi önkormányzat tulajdonát képező összes ingó és ingatlan vagyon, vagyoni értékű jog a helyi önkormányzat ideiglenes kezelésébe kerül. A jogutódlás megtörténtevel az újonnan alakuló települési, illetve területi kisebbségi önkormányzat tulajdonába kerül a kezelt vagyon egésze vagy a helyébe lépő azonos értékű vagyon.

A jogalkotó az ideiglenes kezelői jog intézményével kívánta azt áthidalni, hogy a megszűnt kisebbségi önkormányzat vagyonának nincs tulajdonosa. A helyi önkormányzat a vagyont a jó gazda gondosságával hasznosíthatja, valamint megilleti a hasznok szedésének joga azzal a megkötéssel, hogy azt – a jogszabályban előírt kivétellel – nem idegenítheti el, nem terhelheti meg, továbbá az ideiglenes kezelői jogot nem engedheti át.

Abban az esetben, ha új kisebbségi önkormányzat alakul, a vagyont át kell adni a részére. A Nektv. azonban nem szabályozza azt az esetet, amikor a kisebbségi önkormányzat nem 4, hanem 8 vagy 12 év múlva alakul meg, illetve akár soha többé nem hozzák létre.⁵ A helyi önkormányzat tehát úgy köteles kezelni egy vagyont, hogy azon nem szerezhet tulajdonjogot, miközben arra sincs semmilyen garancia, egyáltalán át tudja-e adni majd az új kisebbségi önkormányzatnak.

Nyilvánvaló, hogy vannak olyan ingóságok (például számítógépek), amelyeknek az amortizáció miatt néhány év múlva semmilyen vagyoni értékük nem lesz, tehát a kisebbségi önkormányzat csak a selejtezésről szóló jegyzőkönyvet veheti át. Abban az esetben pedig, ha a kisebbségi önkormányzat számláján volt valamilyen összeg, ennek kamataira a kezelő önkormányzat tarthat igényt, hiszen őt illeti meg a hasznok szedésének joga.

Nem egyértelmű az sem, hogy az önkormányzat milyen célokra használhatja fel a megszűnt kisebbségi önkormányzat vagyonát. Álláspon-

⁵ A következő fejezetben szólunk arról, hogy a választási jogszabályok módosításának következtében több olyan településen is megszűnt a kisebbségi önkormányzat, ahol nem laknak az eddig állítólagosan képviselt közösséghez tartozók. Remélhetőleg ezek az önkormányzatok a jövőben nem fognak újjáalakulni.

tunk szerint – bár erről a Nektv. tételesen nem rendelkezik – elvárható, hogy ezt a vagyont a kisebbségi jogok érvényesülésének biztosítása érdekében kezeljék.

A kisebbségi önkormányzat vagyonát kezelő helyi önkormányzat tehát nem tekinthető jogutódnak, és a vagyonnal nem rendelkezhet tulajdonosként. Ebből következően nincs lehetősége arra, hogy a megszűnt kisebbségi önkormányzat esetleges tartozását elismerje, illetve azt önként kiegyenlítse. Emiatt azok, akik a megszűnt kisebbségi önkormányzattal szemben valamilyen követelést szeretnének érvényesíteni, ezt kizárólag bírósági úton tehetik meg, még akkor is, ha igényük jogalapja teljesen egyértelmű, és azt a helyi önkormányzat – ha erre módja lenne – elismerné.

Álláspontunk szerint a fentiekben ismertetett problémák szükségessé teszik, hogy az igazságügyi és rendészeti miniszter – a jogalkotásról szóló törvény rendelkezéseinek megfelelően – még ebben az évben tekintse át a Nektv. módosult rendelkezéseinek hatályosulását.

2.

A települési kisebbségi önkormányzati választások értékelése

Az Országgyűlés 2005. október 17-i ülésnapján fogadta el a Kvjt.-t, amellyel biztosítani kívánta, hogy a kisebbségi önkormányzati képviselők választása alkotmányos keretek között történjék. A 2006. évi települési kisebbségi önkormányzati választásokat már az új szabályozás alapján tartották meg.

Amint azt már az 1998. és 2002. évi választásokon is tettük, vizsgálatot folytattunk annak áttekintése céljából, hogy a törvényi rendelkezések garantálják-e a kisebbségek képviselethez való jogának érvényesülését, illetve alkalmasak-e a választási visszaélések elleni fellépésre.⁶

⁶ A beszámolóban a vizsgálat főbb megállapításait ismertetjük. A jelentés teljes terjedelmében olvasható a www.obh.hu internetes oldalon.

2.1.

A választások előkészületei

Az új törvényi szabályozás csak azok számára biztosítja a választás és a választhatóság jogát, akik nyilatkozatot tesznek a kisebbségi közösséghez tartozásukról. A választási részvétel szempontjából alapvető fontosságú volt tehát, hogy a kisebbségi választópolgárok megfelelő tájékoztatást kapjanak az önkéntes regisztráció lehetőségéről.

A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (Ve.) 115/E. § (1) bekezdése ezért előírta, hogy a helyi választási irodáknak május 31-ig meg kellett küldeniük a kisebbségi önkormányzati választásokról szóló tájékoztatót mindazoknak a magyar állampolgároknak, akik a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán választójoggal rendelkeznek, illetve október 1. napjáig nagykorúvá válnak. A levélhez mellékelni kellett azt a nyomtatványt, amelynek kitöltésével kérhető volt a kisebbségi választói jegyzékbe való felvétel. A tájékoztató szövegét előzetesen egyeztették az országos kisebbségi önkormányzatokkal.

Ismereteink szerint a választási irodák határidőn belül minden címzethez eljuttatták a tájékoztatót. A feladó nélküli borítékban érkezett levelet azonban egyesek – reklámanyagnak gondolva azt – bontatlanul kidobták. Néhány településen a tájékoztatóhoz nem csatolták a választói jegyzékbe való felvételi kérelem formanyomtatványát, ám a mulasztást észlelés után azonnal pótolták.

Az Országos Választási Iroda internetes oldalán, valamint tájékoztató füzetben ismertette a választásokkal kapcsolatos legfontosabb tudnivalókat. A választópolgárok tájékoztatásában fontos szerepük volt a helyi választási irodáknak is. Több kisebbségi önkormányzat és társadalmi szervezet jelezte ugyanakkor, hogy nem tartja elégségesnek a jegyzők felkészítése érdekében tett intézkedéseket.

Egyes településeken a helyi választási irodák nem voltak tisztában azzal, hogy érvényesnek tekinthetik-e azokat a választói jegyzékbe való felvétel iránti kérelmeket, amelyeket a törvényben meghatározott határidőben, ám azt megelőző, májusi keltezéssel nyújtottak be. Nem volt egységes gyakorlata annak sem, hogy csak az eredeti, postai úton megkapott, illetve a választási iroda által hitelesített formanyomtatvány fogadható be vagy annak fénymásolata is.

A hozzánk érkező panaszok kapcsán az Országos Választási Iroda állásfoglalását kértük.

Az Országos Választási Iroda körlevélben felhívta a jegyzők figyelmét arra, hogy a kisebbségi választói jegyzékbe való felvétel iránti kérelem formanyomtatványa fénymásolható, illetve az internetről is letölthető. Nem utasítható el továbbá a jegyzékbe való felvétel arra hivatkozással, hogy a kérelmet 2006. június 1-je előtt töltötték ki, illetve látták el dátumozással.

A kisebbségi önkormányzatok megalakítását ez alkalommal sem kísérte olyan médiaérdeklődés, mint a helyi önkormányzati választásokat. A kisebbségi választói jegyzékbe való felvétel határidejéről, illetve a már regisztrált választópolgárok számáról azonban több-kevesebb gyakorisággal beszámolt az elektronikus és az írott sajtó. A Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal (NEKH) televíziós és rádiós választási felhívásokkal is segítette a választópolgárok tájékozódását. Annak érdekében, hogy a választási információk a kisebbségi közösségek minél több tagjához eljuthassanak, számos településen tartottunk előadásokat.

A széles körű tájékoztatás ellenére is voltak azonban olyan személyek, akik csak a szavazás napján szembesültek azzal, hogy miután nem kérték a kisebbségi választói jegyzékbe való felvételüket, nem vehetnek részt a kisebbségi önkormányzat létrehozásában.

A választásokra való felkészülés fontos eleme volt, hogy a belügyminiszter két végrehajtási rendeletet adott ki. A jogszabályokat – az eredetileg tervezett határidőt némileg túllépve – májusban hirdették ki, ám ez nem okozott fennakadást a választási szervek munkájában. Ettől függetlenül meg kell jegyeznünk, hogy a késedelem következtében a 25/2006. (V. 5.) BM-rendelet visszamenőleges hatállyal határozta meg az Országos Választási Iroda egyik feladatát.⁷

A tapasztalt hiányosságok ellenére kijelenthető, hogy a választások előkészületei összességükben rendben zajlottak. Szükséges azonban, hogy a választási jogszabályok előkészítői a jövőben fokozottan ügyelje-

⁷ A 25/2006. (V. 5.) BM-rendelet május 13-án lépett hatályba, miközben annak melléklete előírta, hogy a tájékoztatót és a kisebbségi választói jegyzékbe való felvétel formanyomtatványát május 10-ig meg kell küldeni a területi választási irodáknak. (Melléklet I. pont 1. alpont.)

nek a jogalkotás rendjére vonatkozó szabályok betartására. Indokolt továbbá, hogy az Országos Választási Iroda nagyobb figyelmet fordítson a helyi választási irodák előzetes felkészítésére, és jogalkalmazási gyakorlatuk egységesítésére.

2.2.

A kisebbségi választói jegyzék összeállítása

A magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségek alkotmányos joga, hogy a településeken (beleértve a fővárosi kerületeket is) kisebbségi önkormányzatokat hozzanak létre.

Ezen alapjog érvényesülése érdekében az új törvényi szabályozás a kisebbségi önkormányzatok megválasztásának jogát kizárólag a kisebbségi közösségek tagjai számára biztosítja.

A Kvj-t. 2. § (1) bekezdése kimondja, hogy a kisebbségi önkormányzati választásokon az a személy választó és választható, aki

- valamely nemzeti vagy etnikai kisebbséghez tartozik, valamint a kisebbséghez tartozását vállalja és kinyilvánítja,
- magyar állampolgár,
- a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán választójoggal rendelkezik, és
- a kisebbségi választói jegyzékben szerepel.

A kisebbségi választói jegyzék olyan nyilvántartás, amely lehetővé teszi a választójoggal rendelkező személyi kör meghatározását. Hasonló register a helyi önkormányzati választásokon is létezik azzal az alapvető különbséggel, hogy annak létrehozása és folyamatos vezetése a választópolgárok akaratától függetlenül kötelező, míg a kisebbségi jegyzékbe való felvétel önkéntes alapon, kérelemre történik, és az adatokat időlegesen, a választás végleges eredményének megállapításáig tartják nyilván. Lényeges eltérés az is, hogy a névjegyzéket a választások előtt közszemlére kell tenni, míg a kisebbségi választói jegyzék adatai nem nyilvánosak.

A kisebbségi választói jegyzékbe való felvételt 2006. június 1-je és július 15-e között kérhették a lakóhely szerint illetékes helyi választási iroda vezetőjétől a már ismertetett feltételeknek megfelelő választópolgárok. Ennek érdekében a kitöltött formanyomtatványt vagy az e célra szolgáló gyűjtőlátdában helyezhették el, vagy levélben juttathatták el a jegyzőhöz.

A kérelemnek 2006. július 15-én 16.00 óráig meg kellett érkeznie, a késelelem kimentésére nem volt lehetőség. A választópolgár csak egy kisebbségi jegyzékbe kérhette felvételét, ellenkező esetben valamennyi kérelme érvénytelenné vált.

A jegyzékbe fel kellett venni azt a választópolgárt, aki a nyomtatványt hiánytalanul kitöltötte – vagyis megadta a törvényben előírt adatait, és nyilatkozott arról, hogy magát valamely nemzeti vagy etnikai kisebbséghez tartozónak vallja – és a kérelmet a fenti határidőn belül benyújtotta.

A kérelmezőnek a helyi önkormányzati képviselők választásán választójoggal kellett rendelkeznie. E követelmény alól egyetlen kivétel volt: az is regisztrálhatta magát, aki október 1. napjáig a nagykorúvá válásával szerezte meg a választójogot.

Annak következtében, hogy a választásokat október 1-jén tartották, ez a rendelkezés látszólag nem csorbít jogokat. A négy év múlva esedékes kisebbségi önkormányzati választásokon azonban már mindazok eleshetnek a választójog gyakorlásának lehetőségétől, akik október 1-jét követően, ám még a szavazás napja előtt válnak nagykorúvá.

A jogalkotó nem biztosította a jegyzékbe való felvétel utólagos lehetőségét azok számára sem, akik 2006. július 15-e után nem a 18. életévük betöltésével, hanem valamely más okból szereztek meg vagy kapták vissza a választójogukat. (Például házasságkötésük révén nagykorúvá váltak vagy letelt a közügyektől eltiltás büntetésük hatálya.) Hasonló volt a jogi helyzete a kisebbségi közösségek azon tagjainak is, akik ebben a „köztes” időszakban kapták meg a magyar állampolgárságot, őket sem lehetett felvenni a kisebbségi választói jegyzékbe.

Több panasz érkezett hozzánk amiatt, hogy azokat a választópolgárokat, akik egy másik településre költöztek, törölni kellett a kisebbségi választói jegyzékből, és 2006. július 15-ét követően új lakóhelyükön nem kérhették regisztrálásukat.

A hatályos szabályozás szerint a kisebbségi választói jegyzék összeállításának folyamata 2006. július 15-ével, illetve az esetleges jogorvoslati eljárás befejezésével lezárult. Ezt követően a jegyzők kötelesek voltak gondoskodni a jegyzék továbbvezetéséről, azonban intézkedési jogkörük csak arra terjedt ki, hogy a jogszabályban meghatározott esetekben töröljék a nyilvántartásból a választópolgárokat, valamint átvezessék az adatok változásait. Ezzel szemben a helyi önkormányzati választásokon akár

a szavazás napján is lehetőség van arra, hogy a választópolgárt kérésére felvegyék a névjegyzékbe.

Hasonló megoldás elvileg alkalmazható volna a kisebbségi önkormányzati választásokon is, a visszaélések lehetősége miatt azonban ehhez a kisebbségi választói jegyzékbe való felvétel szabályainak teljes átgondolására lenne szükség.

A jogi szabályozás következtelenségére vezethető vissza, hogy miközben a kisebbségi választói jegyzékbe való felvételt elviekben csak a kisebbségi közösségek tagjai kérhették, a gyakorlatban bárki egy formális nyilatkozat megtételével jogot szerezhettek a választásokon való részvételre. A nyilatkozat valóságtartalmát a választási szervek nem vizsgálhatták, így a jegyzők akkor sem utasíthatták el a kérelmet, ha nyilvánvaló volt, hogy az adott személynek semmilyen kötődése nincs a felvállalt kisebbségi közösséghez.

Számos kisebbségi önkormányzat és társadalmi szervezet jelezte, hogy olyan településeken is nagy számban vettek fel választópolgárokat a jegyzékbe, ahol valójában nincs kisebbségi közösség.

Az Országos Választási Iroda és a Központi Statisztikai Hivatal által közzétett adatok összevetéséből kitűnik, hogy 122 településen, illetve fővárosi kerületben annak ellenére kérte legalább 30 választópolgár felvételét a kisebbségi választói jegyzékbe, hogy a 2001. évi népszámlálás alkalmával hárman vagy annál is kevesebben nyilvánították ki az adott nemzetiséghez tartozásukat. Ezek közül 50 településen senki nem vallotta magát a kisebbségi közösség tagjának, és senki nem számolt be nyelvi vagy kulturális kötődéséről.

Ez nem jelenti azt, hogy e települések mindegyikében választási visszaélés történt volna, ám ezek a számadatok akkor is elgondolkodtatóak, ha figyelembe vesszük, hogy a népszámlálás nemzetiségi statisztikai nem pontosak, becslések szerint a kisebbségi közösségek tagjainak csak mintegy harmada vállalta fel identitását.⁸

⁸ E települések között feltehetően vannak olyanok is, ahol a kisebbségi közösség tagjai a több évtizeddel ezelőtt elszenvedett sérelmek miatt vagy a hátrányos megkülönböztetéstől való félelem folytán a népszámláláskor nem nyilatkoztak nemzetiségi kötődésükről. Bár ennek ellentmondani látszik, hogy a jegyzékbe való felvételhez meg kellett adniuk az azonosításhoz szükséges adataikat, miközben a népszámlálás anonim módon zajlott. Más településeken – főleg egyes fővárosi kerületekben – pedig a KSH által közzétett adatok látszólag igazolják a kisebbségi közösségek jelenlétét, ám tényleges létszámuk nem indokolja a ki-

Megállapítható tehát, hogy a hatályos szabályozás hiányosságai miatt számos olyan településen is összeállíthatták a legalább 30 fős – vagyis a választás kitűzéséhez szükséges létszámú – kisebbségi választói jegyzéket, ahol ennek tényleges közösségi legitimitációja nem volt meg. A törvény-módosítás csak részben érte el célját: a jogalkotó ugyan az Alkotmány rendelkezéseivel összhangban határozta meg a választójogosultak körét, azonban nem biztosított megfelelő eljárási szabályokat ahhoz, hogy a kisebbségi választópolgárok nyilvántartására létrehozott jegyzékbe csak a képviselt közösség tagjai kérhessék eredményesen felvételüket.

A jegyzék összeállításának szabályait azért is indokolt módosítani, mert jelentősen csökkentette a kisebbségi választópolgárok regisztráció-ra való hajlandóságát az, hogy nem a közösségük tagjaiból álló bizottság előtt vallhatták meg identitásukat, hanem erről a jegyzőnek kellett írásban nyilatkozniuk.

Tapasztalataink szerint ennek döntő szerepe volt abban, hogy 2006. június 15-ig mindössze 199 789 kisebbségi választópolgár kérte a jegyzékbe vételét.⁹ Több településen, ahol jelentős létszámú kisebbségi közösség él, és eddig működött is kisebbségi önkormányzat, a regisztrált választópolgárok alacsony száma miatt nem lehetett a választást kitűzni.

Általánosnak tekinthető, hogy az új szabályozással szembeni ellenérzések eloszlátása érdekében a kisebbségi képviselők és a későbbi jelöltek tájékoztatták lakóhelyük kisebbségi közösségének tagjait a jegyzékbe való felvétel módjáról. Sokan azt is vállalták, hogy átveszik a kérelmeket és eljuttatják a helyi választási irodához. Ez a gyakorlat nem kifogásolható, mert a jogszabályok nem tiltják, hogy a kérelmet a választópolgár megbízásából más személy helyezze el a gyűjtőlátdában vagy adja postára.

sebbségi önkormányzat megalakítását. A visszaélések tételes kimutatásához ezért a népszámlálás adatai mellett szükség volna további kisebbségtörténeti és szociológiai kutatásokra is, erre azonban az országgyűlési biztosi vizsgálat keretében nincs lehetőség.

⁹ A 2001. évi népszámlálás során 314 060 személy vállalta fel valamely nemzetiséghez tartozását. Ezeket az adatokat figyelembe véve a cigány, a horvát, a német, a román, a szerb, a szlovén és az ukrán közösség tagjai tartózkodtak a legnagyobb arányban a jegyzékbe való felvételtől. Ezzel szemben jelentősen nőtt a magukat bolgárnak (55,3%), ruszinnak (148,5%) és örménynek (280%) vallók száma.

Több panasz érkezett hozzánk azonban azzal kapcsolatban, hogy egyes településeken visszaélések történtek a kérelem benyújtásakor.

A vizsgálat során megkeresett jegyzők egy része elhárította, hogy véleményyt mondjon a választási adatokról. Egyes jegyzők azonban arról tájékoztattak, hogy megítélésük szerint a kisebbségi közösség tényleges létszámához képest többen kérték felvételüket a jegyzékbe. Valószínűsítették azt is, hogy az a személy, aki a kérelmeket összegyűjtötte és benyújtotta, visszaélt a nyilatkozattevők adataival, és így sikerült regisztráltatnia a választás kitűzéséhez szükséges 30 főt. Sokan ugyanis félreértették nyilatkozatuk tartalmát, és abban a hiszemben voltak, hogy azzal – a helyi önkormányzati választásokon használatos ajánlószelvényhez hasonlóan – a kérelmet átvevő személy kisebbségi jelöltként való indulását támogatják. A kérelmek egy részét úgy gyűjtötték össze, hogy az kizárólag a nyilatkozattevők személyes adatait és aláírását tartalmazta, és csak utóbb – az érintettek tudta és beleegyezése nélkül – vezették rá, hogy az adott kisebbség tagjának vallják magukat.¹⁰

Egyes jelzések szerint több településen ellenszolgáltatás fejében adták át a kitöltött kérelmeket, ez azonban nem volt bizonyítható.

A jegyzők a tudomásukra jutott bűncselekmény gyanúja esetén ugyan kötelesek feljelentést tenni, ám ez nem minden esetben történt meg. A jogalkalmazási gyakorlat nem volt egységes: ismert olyan település, ahol a jegyző a helyi újságban felhívta a választópolgárok figyelmét arra, hogy ha nem tartoznak ahhoz a kisebbséghez, amelynek jegyzékébe felvették őket, kérhetik adataik törlését, míg másutt a helyi választási iroda tagjai meg sem próbálták fellépni a visszaélésekkel szemben.

A jegyzékbe való felvétel rendje azért is kifogásolható, mert nem biztosított az eljárás átláthatósága, a kérelmek nyomon követhetősége.

Több településről érkezett hozzánk panasz azzal kapcsolatban, hogy a gyűjtőládában állítólagosan elhelyezett egyes kérelmek „eltűntek”, nem jutottak el a helyi választási irodához.

¹⁰ A 17/2006. (VI. 21.) OVB állásfoglalás szerint a kérelem érvényességének és hitelességének elengedhetetlen feltétele a saját kezű aláírás. A többi adat – indokolt esetben, a választópolgár jelenlétében és felkérése alapján – más módon (például gépírással) is rávezethető a nyomtatványra.

A benyújtott kérelmek biztonságos őrzéséről a jegyzők a büntetőjogi felelősség terhe mellett kötelesek voltak gondoskodni.¹¹ A bizonyítási nehézségek miatt azonban szinte lehetetlen tisztázni, hogy a kérelmet valóban elhelyezték-e a gyűjtőládában, és ha igen, ki és mikor vette ki azt onnan.

Számos településen olyan hírek terjedtek el, hogy illetéktelenek is hozzáférhettek a kisebbségi választói jegyzék adataihoz. Jól érzékelteti a választópolgárok bizalmatlanságát, hogy volt olyan panaszos, aki az egyik televíziós műsorban bemutatott nyilvános választási jegyzőkönyvről azt feltételezte, hogy a felvétel a kisebbségi választói jegyzékről készült.

Vizsgálataink során egyetlen esetben sem bizonyosodott be, hogy a helyi választási irodáktól kikerültek volna a kisebbségi választói jegyzék adatai. Tény azonban, ha valaki néhány közeli ismerőssel megbeszélte, hogy felvételét kérte a jegyzékbe, ez az információ akár azokhoz is eljuthatott, akikkel ezt nem szerette volna közölni. A választópolgárok személyének „titkossága” azért sem volt biztosítható, mert a környezetükben élők akár abból is levonhattak következtetést, hogy látták, kik kapták meg – egyébként zárt borítékban – a jegyzékbe való felvételről szóló határozatot, illetve kik mentek be a választás napján a kisebbségi önkormányzati szavazóhelyiségbe.

Kijelenthető tehát, hogy ha a helyi választási szervek betartották is az adatvédelmi szabályokat, nem feltétlenül volt garantálható, hogy a kisebbségi választópolgárok személye ne kerülhessen nyilvánosságra. A kisebbségi választói jegyzékbe való betekintést tiltó rendelkezések ugyanakkor az egyén információs önrendelkezési jogának védelmére hivatkozással megakadályozták, hogy a közösségek fel tudjanak lépni az önkormányzathoz, illetve az önazonosságához való kollektív jogot sértő cselekményekkel szemben.

A tapasztalt hiányosságok nyilvánvalóvá tették: a kisebbségi választói jegyzék jelen formájában nem tudja garantálni, hogy a kisebbségi önkormányzati választásokon csak a képviselt közösség tagjai vehessenek részt.

¹¹ A Büntető Törvénykönyv (Btk.) 177/A. § (2) bekezdése értelmében az a hivatalos személy, aki a személyes adatok védelméről vagy kezeléséről szóló törvényi rendelkezések megszegésével az adatok biztonságát szolgáló intézkedést elmulasztja, és ezzel más vagy mások érdekeit jelentősen sérti, büntett miatt három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

Mindebből azonban nem vonható le az a következtetés, hogy a jegyzék bevezetése hibás jogalkotói döntés lett volna. Meggyőződésünk szerint ez az egyetlen alkotmányos eszköz, amely a választási eljárás szabályainak módosításával alkalmassá tehető a visszaélések visszaszorítására.

Ezt támasztja alá, hogy az országos kisebbségi önkormányzatok tájékoztatója szerint több településen, ahol eddig „álkisebbségi önkormányzat” működött, a közösséghez nem tartozók meg sem kísérelték a kisebbségi választói jegyzék létrehozását, illetve nem regisztráltatta magát a választás kitűzéséhez szükséges legalább 30 fő.

Tény azonban, hogy ez a kedvező változás nem azért következett be, mert az új törvényi szabályozás megfelelő biztosítékot nyújt a visszaélésekkel szemben. Sokkal inkább arra vezethető vissza, hogy a törvénymódosítás hatálybalépése és a választói jegyzékbe való felvétel határideje között mindössze néhány hónap telt el, így még nem váltak széles körben ismertté a választási rendszer hiányosságai, nem volt köztudott annak kiájtáshatósága. Alappal lehet azonban tartani attól, hogy a jövőben ugrászerűen nőhet a valós legitimitációval nem rendelkező kisebbségi önkormányzatok száma.¹²

A kisebbségek képviselőihez, valamint önkormányzashoz fűződő alkotmányos jogainak maradéktalan érvényesülése érdekében elkerülhetetlen a Ve. módosítása. Amint arra már a 2002. évi választásokról szóló jelentésünkben is felhívtuk a figyelmet: a visszaélések megszüntetése érdekében szükséges, hogy a kisebbségi közösségek is közreműködhesse a választójogosultak nyilvántartásba vételére irányuló eljárásban. Garanciális jelentősége lenne annak is, ha a választópolgárok kizárólag személyesen nyújthatnák be a kisebbségi választói jegyzékbe való felvétel iránti kérelmüket.

2.3.

A választás kitűzése

A törvénymódosítás egyik célja az volt, hogy a kisebbségi önkormányzati választást csak akkor lehessen megtartani, ha ezt a képviselt közösség

¹² Hasonló tendencia volt megfigyelhető a korábbi választások során is, az 1998. évben tapasztaltakhoz képest lényegesen több visszaélés történt 2002-ben.

tagjai kellő számban igénylik. A jogalkotó ennek jegyében kizárólag azon a településeken tette lehetővé a választás kitűzését, ahol a kisebbségi választói jegyzékbe legalább 30 főt felvettek.

A választásokat legkésőbb a szavazást megelőző 65. napig, vagyis 2006. július 28-ig kellett kitűzni. A jegyzékbe azonban csak 2006. július 15-ig, illetve a jogorvoslati eljárás befejezéséig voltak felvehetőek a választópolgárok. A helyi választási bizottságoknak annak alapján kellett határozniuk, hogy a választás kitűzésének napján hányan szerepeltek a jegyzékben, a korábbi adatokat nem vehették figyelembe. A választás megtartását azonban nem akadályozta, ha a regisztrált választópolgárok létszáma a választás kitűzését követően csökkent 30 fő alá.

A választási irodák hetente kötelesek voltak nyilvánosságra hozni a kisebbségi választói jegyzékben szereplő választópolgárok számát. A települések jelentős részében a kisebbségi közösségek ezeknek az adatoknak az ismeretében „megelégedtek” azzal, hogy legalább a 30 fős küszöbhatárt elérjék. Ennek következtében már néhány választópolgár jegyzékből való törlése is veszélyeztethette a választás kitűzését.

Több településről érkezett hozzánk panasz azzal kapcsolatban, hogy a választópolgárok nem önként kérték törlésüket, hanem a választási iroda tagjai, sőt esetenként olyan személyek próbálták befolyásolni döntésüket, akik elvileg nem is ismerhették volna a jegyzékbe felvettek névsorát. Voltak, akik azt követően szerették volna a saját nyilatkozatukat érvényteleníteni, hogy szembesültek azzal, akarattukon kívül megakadályozták a választás kitűzését. Egyes panaszosok más választópolgárok törlés iránti kérelmét támadták meg arra hivatkozva, hogy azt kényszer vagy fenyegetés hatására nyújtották be.

A jegyzők ezzel szemben azt nyilatkozták, hogy nem befolyásolták a kérelmezőket, csupán a nyilatkozat megfogalmazásához nyújtottak segítséget, ha ezt valaki igényelte. Nem volt tudomásuk arról sem, hogy bárki is a jegyzékből való törlésre akarta volna rábírní a választópolgárokat. Kizártnak tartották azt is, hogy a választási irodától kikerülhettek volna a jegyzék adatai. Állításuk szerint a választópolgárok saját elhatározásukból kérték a törlésüket. Ezt azzal indokolták, hogy eredetileg sem állt szándékukban felkerülni a jegyzékre – vagyis visszaéltek az adataikkal és mások regisztráltatták őket –, vagy pedig meggondolták magukat.

Az országgyűlési biztos nem rendelkezik nyomozati jogkörökkel, így megállapításainkat a felek nyilatkozatára kellett alapoznunk. Az egymás-

nak ellentmondó állítások miatt nem lehetett tisztázni, hogy volt-e való-ságalapjuk a panaszoknak. A vizsgálatokat ezért azzal zártuk le, hogy fel-hívtuk a panaszosok figyelmét arra: ha tudomásuk van olyan esetről, ami-kor valakit kényszerrel, fenyegetéssel vagy éppen anyagi juttatás kilátásba helyezésével próbáltak rávenni a jegyzékből való törlés kérel-mezésére, bűncselekmény gyanúja miatt feljelentést tehetnek.

Ezek a panaszok rávilágítottak arra is, hogy a jogi szabályozás nem ad egyértelmű választ azon kérdésre: a választópolgár kérheti-e törlését a kisebbségi választói jegyzékből.

A jogalkotó nem határozott meg külön törvényi szabályokat a kisebb-ségi választói jegyzék esetében, hanem a Ve. 115/G. § (2) bekezdése sze-rint azokat kell törölni, akiket a helyi önkormányzati választásokon veze-tett névjegyzékből töröltek. A Ve. 15. § (2) bekezdése értelmében erre akkor kerülhet sor, ha a választópolgár meghalt, elvesztette a választójo-gát, illetőleg a lakcímének megváltozása miatt más szavazóköri névjegyzé-kébe vették fel.

A 25/2006. (V. 5.) BM-rendelet melléklete V. pontjának 15. alpontja lé-nyegében megismétli ezeket a rendelkezéseket, és kimondja, hogy a helyi választási iroda vezetője törli a kisebbségi választói jegyzékből a választó-polgárt, ha

- lakcímét megszünteti (a településen belüli lakcímváltozás kivételével) vagy azt érvénytelenítik;
- időközben más településre/fővárosi kerületbe költözött,
- meghalt,
- választójoga megszűnt.

A jogszabályok tehát nem mondják ki, hogy a kisebbségi választópolgár saját elhatározásából kérheti a jegyzékből való törlését, igaz, ezt nem is tiltják. Azokban a jogorvoslati eljárásokban azonban, amikor a választás kitűzését elutasító határozatokat arra hivatkozva támadták meg, hogy törvénytörő volt a választópolgárok kérelemre történő törlése, a bíróságok nem vitatták ezeknek az intézkedéseknek a jogalapját. Az ítélkezési gyakorlat szerint tehát a kisebbségi közösséghez tartozóknak nemcsak ahhoz van joguk, hogy a felvételüket kérik a jegyzékbe, hanem törlésüket is kezdeményezhetik.

Ez az értelmezés összhangban van az Európa Tanács nemzeti kisebb-ségek védelméről szóló keretegyezményének rendelkezéseivel. A keret-egyezmény így fogalmaz: „minden, *valamely nemzeti kisebbséghez tartozó*

személynek joga van szabadon megválasztani, hogy kisebbségiként kezeljék-e vagy sem, és ebből a választásából vagy e választásával összefüggő jogainak gyakorlásából semmiféle hátránya ne származzék”.

A jogbiztonság érdekében azonban szükséges, hogy ez az alapvető jog ne pusztán egyedi bírósági döntésekből legyen levezethető, hanem a törvényhozó egyértelműen határozza meg a kisebbségi választói jegyzékből való törlés eseteit.

2.4. A jelöltállítás

A törvénymódosítás előkészítésekor egyetértés volt abban a kérdésben, hogy szigorítani kell a jelöltállítás feltételeit. Az eredeti elképzelések szerint aki kisebbségi jelöltként indult, nem vállalhatta volna fel egy másik nemzetiség képviselőt, vagyis nem lett volna lehetőség a többes identitás kifejezésére. Felmerült a nyelvi census szükségessége is, ám ennek bevezetését az országos kisebbségi önkormányzatok egy része elutasította.

2.4.1.

A kisebbségi jelölő szervezetek kritériumai

A 2002. évi helyi kisebbségi önkormányzati választásokon a jelöltek mintegy 65%-a függetlenként indult. A 2005. évi törvénymódosítás következtében azonban már csak a kisebbségi szervezetek jelöltjei vehettek részt a választásokon.

Számos panasz érkezett hozzánk a független kisebbségi jelölt intézményének megszüntetése miatt. Ezt különösen azokon a településeken kifogásolták, ahol csak az azonos szervezethez tartozó 5 jelöltre lehetett szavazni. Egyes panaszosok ezt úgy értékelték, hogy a képviselők személyéről valójában nem a választópolgárok döntöttek, hanem az adott jelölő szervezet.

A jogi szabályozás áttekintésekor célszerű abból kiindulni, hogy az Alkotmánybíróság különbséget tesz az aktív és a passzív választójog alapjogi jellege között. A 63/B/1995. AB-határozatban megállapította: „*az Alkotmány (...) nem biztosít alanyi jogot arra, hogy mindenki, aki passzív választójoggal rendelkezik és képviselő kíván lenni, pusztán a saját akaratelhatározásából a választásokon jelöltként elinduljon*”. Az 1/2002. (I. 11.)

AB-határozatban pedig azt is kimondta, hogy „*a jelöltállítási jog (...) nem alkotmányos alapjog*”.

A törvénymódosítás előkészítésekor hosszas vita folyt arról, hogy fenntartható-e a „független jelölt” intézménye. Végül az az érv döntött, hogy a korábbi választások alkalmával az „álkisebbségi” jelöltek többnyire függetlenként indultak.¹³ Álláspontunk szerint a jelölőszervezetek közbeiktatása mindaddig szükségszerű, amíg nem garantálható, hogy csak kisebbségi közösségek tagjai gyakorolhatják az aktív és a passzív választójogot.

A jogalkotó a független jelöltség megszüntetésével egyidejűleg – ha csak ideiglenes jelleggel is – kizárta annak lehetőségét, hogy „álkisebbségi” szervezetek létrehozásával befolyásolni lehessen a választásokat.

A Kvjt. 26. § (2) bekezdése értelmében a kisebbségi önkormányzati választásokon azok a társadalmi szervezetek jogosultak jelöltet állítani, amelyek – legalább a választást megelőző 3 éve – alapszabályukban célként rögzítették az adott kisebbség képviselőt. A Kvjt. 72. § (2) bekezdésében foglalt átmeneti rendelkezés azonban lehetővé tette, hogy a 2006. évi választásokon az e törvény hatálybalépését, vagyis 2005. november 25-ét megelőzően bejegyzett szervezetek is jelöltet állíthassanak.

Az Országos Választási Bizottság 20/2006. (VII. 4.) állásfoglalása szerint az a társadalmi szervezet volt regisztrálható jelölő szervezetként, amely eleget tett az alábbi együttes feltételeknek:

- a bíróságok a Kvjt. hatálybalépése előtt nyilvántartásba vették;
- az egyesülési jogról szóló törvény hatálya alá tartozik, nem beleértve a pártokat;
- egy meghatározott kisebbség érdekeit jeleníti meg;
- alapszabálya utal az adott kisebbség képviselőjére, vagyis tevékenységével a Nektv.-ben meghatározott kisebbségi közügy megvalósítását mozdítja elő.¹⁴

A jelöltállítás feltételeinek szigorítása következtében a kisebbségi szervezetek néhány esetben meg tudták akadályozni, hogy olyan településeken alakuljon kisebbségi önkormányzat, ahol nem élnek az állítólagosan képviselni kívánt közösség tagjai.

¹³ Az „ellentábor” ugyan kifogásolta egyes örmény, illetve román szervezetek választási részvételét, ám a többi kisebbség esetében – legalábbis országos szinten – nem voltak ilyen legitimitációs problémák.

¹⁴ Ez a jogértelmezés összhangban van az Országos Választási Bizottság ülésén képviselt álláspontunkkal.

Az Országos Szlovák Önkormányzat tájékoztatása szerint Perkupán és Szekszárdon a kisebbségi választói jegyzékbe felvettek létszáma alapján ki kellett tűzni a választást, azonban azt nem lehetett megtartani, mert a szlovák szervezetek elzárkóztak attól, hogy jelölteket állítsanak, új jelölő szervezet megalkotására pedig nem volt mód.

Az Országos Ukrán Önkormányzat ezzel szemben arról számolt be, hogy egyes „álkisebbségi” jelölő szervezetek közreműködésével most is több, tényleges közösségi legitimációval nem rendelkező kisebbségi önkormányzat alakult meg. Más kisebbségek körében is előfordultak visszaélések, így például a Magyar–Román Demokratikus Szövetség jelöltjei Budapest X., XIV. és XV. kerületében román kisebbségi önkormányzatot hoztak létre.¹⁵

Megállapítható tehát, hogy a törvénymódosítás ellenére is részt vehettek a választásokon azok az évek óta létező szervezetek, amelyek a jelöltállítás jogával való visszaélés szándékával már korábban feltüntettek az alapszabályukban valamilyen kisebbségi célt. Ezek a szervezetek a törvényi szabályozás módosítása nélkül a jövőben sem lesznek kizárhatók a választás folyamatából, sőt fennáll a veszélye annak, hogy az elkövetkező mintegy 8 hónapban a számuk még nőni is fog.¹⁶ Indokolt volna ezért, hogy a kisebbségi jelölő szervezeteknek ne csak az alapszabályukat kelljen csatolniuk a regisztrációhoz, hanem kötelesek legyenek igazolni azt is: ténylegesen ellátják a bírósági bejegyzés szerinti tevékenységét.

A választási visszaéléseket azonban nem csak „külső erők” követték el. Számos panasz érkezett hozzám azzal kapcsolatban, hogy egyes nemzetiségi szervezetek tudatosan a saját közösségükhöz nem tartozó jelölteket támogattak.

Ezek az esetek arra hívják fel a figyelmet, hogy a jelölő szervezet kritériumainak átgondolása mellett szigorítani kell a jelöltek regisztrálásának feltételeit is, valamint biztosítani kell ezek ellenőrizhetőségét.

¹⁵ Ennek a szervezetnek döntő szerepe volt abban, hogy 1999-ben nem voltak megtarthatók a Magyarországi Románok Országos Önkormányzatának megválasztására összehívott elektori gyűlések, és csak törvénymódosítással volt biztosítható a határozatképesség. A választási nyilvántartás adataiból az is kitűnik, hogy a Magyar–Román Demokratikus Szövetség vezetője egyidejűleg egy másik kisebbség jelölő szervezetének a képviselőjét is ellátja.

¹⁶ A 2010-ben esedékes kisebbségi önkormányzati választásokon a hatályos szabályozás szerint azok a bíróság által bejegyzett szervezetek állíthatnak jelöltet, amelyek legalább 3 éve – tehát 2007. októberét megelőzően – alapszabályukban célként határozták meg az adott kisebbség képviselőjét.

2.4.2.

A kisebbségi önkormányzati jelöltek nyilvántartásba vétele

A korábbi kisebbségi önkormányzati választásokon induló jelölteknek nem kellett az adott nemzetiséghez tartozniuk, elegendő volt, ha „vállalták” annak képviseletét. Az új törvényi szabályozás ezzel szemben követelményként határozta meg, hogy a jelölt szerepeljen a kisebbségi választói jegyzékben, vagyis a képviselni kívánt közösség tagjaként regisztrálnia kellett magát.

A választópolgár – lakóhelyétől függetlenül – bármely olyan településen jelölhető volt, ahol a kisebbségi önkormányzati választást kitzűzték.

A Ve. 115/J. § (2) bekezdése értelmében a jelöltnek egy formanyomtatvány kitöltésével arról is nyilatkoznia kellett, hogy

- a kisebbség képviseletét vállalja,
- a kisebbségi közösség nyelvét ismeri-e,
- a kisebbségi közösség kultúráját és hagyományait ismeri-e,
- korábban volt-e más kisebbség kisebbségi önkormányzatának tagja vagy tisztségviselője.

A Nektv. a nemzeti és etnikai kisebbség fogalmának alapvető elemeként határozza meg, hogy a lakosság többi részétől a saját nyelv és kultúra, valamint a hagyományok különböztetik meg.

Nyilvánvaló azonban, hogy egy népcsoport csak azokkal az ismérvekkel bírhat, amelyek a tagjait is jellemzik. A jelölt nyilatkozatának tehát azt kellett volna biztosítania, hogy kizárólag azok lehessenek kisebbségi képviselők, akik rendelkeznek a közösséghez tartozás objektív kritériumaival.

A Ve. azonban csak a nyilatkozat megtételét írta elő, a választási szerveket nem kötelezte arra, hogy annak tartalmát ellenőrizzék. Emiatt egyetlen jelölt nyilvántartásba vételét sem tagadták meg a kisebbségi nyelv ismeretének hiányára hivatkozva, vagy azért, mert korábban más kisebbség önkormányzatának volt a tagja. Gyakorlatilag bárki lehetett jelölt, aki felvetette magát a kisebbségi választói jegyzékbe és nyilatkozott arról, hogy vállalja a képviseletet.

A jelöltek jelentős része szigorúbb kritériumokat tételezett fel, mint amit a választási szervek ténylegesen megköveteltek. Sokan ezért „elhallgatták” azt a

*tényt, hogy korábban más kisebbség képviselőjét látták el, illetve minden alap nélkül azt állították: ismerik az adott kisebbség nyelvét és kultúráját.*¹⁷

Ezek a jelöltek valótlán tartalommal töltötték ki egy joghatással bíró választási okiratot, ezért megválaszolható kérdésként merült fel, hogy cselekményük büntetendő-e. A büntetőjogi felelősség tisztázását az is indokolta, hogy a nyilatkozatok nyilvánosak voltak, így orientálhatták a választópolgárokat szavazatuk leadásakor. A jelöltek tehát a hamis adatok közlésével akár a választásban megnyilvánuló közösségi akarat demokratikus, szabad érvényesülését is akadályozhatták, befolyásolhatták.¹⁸

Megkeresésünkre a legfőbb ügyész kifejtette, hogy a Ve. nem határozza meg, mi az objektív mércéje a kisebbségi közösség nyelve, kultúrája és hagyományai ismeretének. Nem lehet ezért valótlán adatközlőnek tekinteni azt a személyt, aki ezen ismereteit „szubjektíve *elégségesnek értékeli, és ennek megfelelően tesz nyilatkozatot*”. Megítélése szerint bűncselekmény azért sem valósulhatott meg, mert nincs jogi relevanciája annak, hogy a jelölt a más kisebbség önkormányzatában való tagságáról, tisztségéről valós vagy valótlán tartalmú nyilatkozatot tett.

E beszámoló keretei között nincs lehetőségünk kifejtetni azokat az érveket, amelyek ezzel az állásponttal szemben felhozhatók. Elvi jelleggel azonban szeretnénk leszögezni, hogy a kisebbségi önkormányzati választás rendjét sértő cselekményekkel szemben a büntető igazságszolgáltatás eszközeivel is indokolt fellépni. Ennek jegyében a büntetőeljárásban részt vevő hatóságoknak következetesen eleget kell tenniük a büntető igény érvényesítésére vonatkozó kötelezettségüknek. Különösen így van ez akkor, ha az adott magatartás tömeges előfordulása már a választás tisztaságát is veszélyezteti. Abban az esetben pedig, ha a büntetőjogi rendelkezések hiányosságai miatt erre nincs lehetőség, a törvényhozásnak biztosítania kell a szükséges jogszabályi háttérrel.

¹⁷ A nyelvismeret általánosan elfogadott jelentése, hogy valaki képes az adott nyelven kifejezni és megértetni magát, kommunikálni tud másokkal. Azok a választópolgárok, akik nem élnek kisebbségi nyelvi környezetben, illetőleg korábban semmilyen nyelvi képzésben nem vettek részt, nyilvánvalóan nem nyilatkozhattak a valóságnak megfelelően arról, hogy ismerik az adott kisebbségi nyelvet.

¹⁸ A Btk. 211. §-a értelmében három évig terjedő szabadságvesztéssel sújtható az, aki a választási eljárásról szóló törvény hatálya alá tartozó választás, népszavazás vagy népi kezdeményezés során hamis adatokat tüntet fel. A Btk. 276. §-a pedig büntetni rendeli azt, aki jog vagy kötelezettség létezésének, megváltozásának vagy megszűnésének bizonyítására hamis vagy valótlán tartalmú magánokiratot használ.

A büntetőjog a jogi felelősségi rendszerben az ultima ratio, a végső lehetőség. Alkalmazására akkor kerülhet sor, ha a jogi és erkölcsi normák épségének fenntartására más jogágak szankciói nem segítenek. Szükséges tehát, hogy a jogalkotó a választási eljárás szabályainak módosításával is elősegítse a visszaélések elleni fellépést.

A kisebbségi képviselők egyik alapvető feladata, hogy a kisebbségi kultúra és nyelv átörökítése érdekében tevékenykedjenek. Nyilvánvaló, hogy ennek az elvárásnak nem tudnak érdemben eleget tenni, ha maguk sem rendelkeznek ilyen ismeretekkel. A kisebbségi önkormányzati rendszer létrehozásakor még joggal lehetett arra hivatkozni, hogy az elmúlt évtizedek asszimilációs politikája következményeként a közösségeken belül sem általános az anyanyelv használata. A következő önkormányzati ciklustól kezdve azonban már indokoltnak és megvalósíthatónak tartanám, hogy csak azok lehessenek kisebbségi képviselők, akik rendelkeznek a közmegbízatusuk ellátásához szükséges nyelvismerettel.¹⁹ Alapvető követelménynek tekintem azt is, hogy a jövőben csak az indulhasson kisebbségi önkormányzati jelöltként, aki korábban nem volt egy másik kisebbség képviselője.

2.5.

A választási kampány

A választási kampány célja, hogy a jelöltek, illetve a jelölő szervezetek elnyerjék a szavazók támogatását. Emellett hozzájárul ahhoz is, hogy a választópolgárokhoz eljussanak azok az információk, amelyek alapján tudatosan dönthetnek a képviselők személyéről. Ebből következően elsősorban azokon a településeken van jelentősége a kampánynak, ahol a jelöltek száma meghaladja a megválasztható képviselők létszámát.

Az Országos Választási Bizottság 2002-ben 161 kisebbségi jelölő szervezetet vett nyilvántartásba, 2006-ban pedig már 233-at. Ma még nem tudható, hogy ez a növekedés kizárólag a választási szabályok módosításának a következménye-e, vagy a kisebbségi közélet polarizálódására is utal.

¹⁹ Ebben a kérdésben további egyeztetések szükségesek az országos kisebbségi önkormányzatokkal. Nehezítheti az egységes szabályozást, hogy a nyelvi asszimiláció különböző mértékű az egyes közösségekben. Figyelembe kell venni azt is, hogy a cigány kisebbség a romani és a beás mellett a magyart is anyanyelvének tekinti. Át kell gondolni azt is, hogy az állam milyen formában tud segítséget nyújtani azoknak, akiknek korábban nem volt lehetőségük arra, hogy megfelelő szinten elsajátíthassák saját közösségük nyelvét.

A 2006-ban megtartott 2049 települési kisebbségi önkormányzati választáson 16 151 jelölt indult. Ez azt jelenti, hogy átlagosan mintegy 8 jelölt szállt versenybe a testületenként kiosztható 5 képviselői mandátumért.

Ez az adat azonban nem ad pontos képet a jelöltek területi megoszlásáról. A korábbi évek gyakorlatához hasonlóan a települések harmadában (34,5%-ában) most is csak annyi jelölt indult, mint a megválasztható képviselők létszáma.

Jelentős ugyanakkor azoknak a településeknek a száma is, ahol sok, esetenként különböző szervezethez tartozó jelölt közül kellett megválasztani a képviselőket, így a leadott szavazatnak valódi tétje volt.²⁰

Nyilvánvaló tehát, hogy a kisebbségi önkormányzati választásokon is fontos szerepe lehetett volna a kampánynak. Ezt azonban gyakorlatilag lehetetlenné tette, hogy a jelöltek nem ismerhették meg a kisebbségi választói jegyzékbe felvettek adatait, és így nem tudtak kapcsolatba lépni a potenciális szavazóikkal. A kampányüzenetek közvetítésének legelterjedtebb eszköze a plakát és a szórólap, ezek azonban akkor igazán hatásosak, ha kihelyezésük tervszerűen, célirányosan történik. Ám erre nem volt lehetőség, hiszen – különösen a nagyobb településeken – még az sem volt ismert, hogy a választópolgárok mely utcákban élnek. Miközben a kampány „lételeme” a nyilvánosság, a jelöltek a választói gyűlések helyszínéről és időpontjáról sem tudták tájékoztatni a választókat.

A kisebbségi jelölteket azért érintette nagyon érzékenyen, hogy nem tudtak élni ezekkel a hagyományos kampányeszközökkel, mert a települések többségében kizárólag ezek révén szólíhatták volna meg a választópolgárokat.

Több kisebbségi szervezet kifogásolta, hogy az írott és az elektronikus sajtó nem foglalkozott a jelentőségének megfelelően a kisebbségi önkormányzati választásokkal. A kisebbségi jelölteknek lényegesen kevesebb lehetőségük volt arra, hogy megjelenjenek a helyi médiában, mint a helyi önkormányzati választások jelöltjeinek. A kisebbségi közéleti események „mellőzöttségét” jelzi, hogy a helyi önkormányzati választásokról egész estés tudósításban számolt be a Magyar Televízió, a Duna Televízió, a TV2, a Hír Televízió és több

²⁰ Különösen azokon a településeken lehetett nehéz a döntés, ahol 20-nál is több volt a jelöltek száma. Egyes fővárosi kerületekben ugyanakkor előfordult az is, hogy 36, 37, illetve 38 jelölt indult.

alkalommal megszakította adását az RTL Klub is, azonban a kisebbségi önkormányzati választásokat egyáltalán nem vagy csak néhány mondat erejéig említették meg.

A kisebbségi önkormányzati választás tisztasága megköveteli, hogy a jelöltek népszerűsíthessék, bemutathassák programjukat, nézeteiket, a választópolgárok pedig megismerhessék a felelős döntés meghozatalához szükséges információkat. A jogalkotónak ezért a kisebbségi választói jegyzék vezetésének szabályait összhangban kell hoznia a választási alapelvekkel és a kampányra vonatkozó rendelkezésekkel.

2.6.

A szavazás

A települési kisebbségi önkormányzati választásokat a helyi önkormányzati választásokkal azonos napon, 2006. október 1-jén tartották meg.

2.6.1.

A szavazás társadalmi kontrollja

Számos kisebbségi szervezet sérelmezte, hogy a szavazatszámláló bizottságok munkájában nem vehettek részt a megbízottjaik. Egyes településeken ez is közrehatott abban, hogy megkérdőjelezték a választási eredmények hitelességét.

A Ve.115/I. § (3) bekezdése azért zárta ki a delegálás lehetőségét, hogy a kisebbségi választópolgárok személye a lehető legszűkebb körben váljon ismertté, még a jelölő szervezetek előtt is rejtve maradjon.

A kisebbségi választópolgárok személyes adatainak védelme fontos követelmény a választások során. E jog érvényesülése azonban nem adhat hivatkozási alapot arra, hogy a jogalkotó korlátozza a kisebbségi önkormányzati választások lebonyolításának ellenőrzését. Szükségesnek tartjuk ezért, hogy a jövőben a szavazatszámláló bizottságok egy-egy tagját – a helyi önkormányzati választásokhoz hasonlóan – a kisebbségi jelölő szervezetek bízassák meg.

2.6.2. A szavazás lebonyolítása

Több országos kisebbségi önkormányzat kifogásolta, hogy az egy településen lakó kisebbségi választópolgároknak azonos helyen kellett szavazniuk. Emiatt a nagyobb városokban a szavazóknak akár több kilométert is utazniuk kellett. Véleményük szerint sokkal nagyobb lett volna a részvételi arány, ha a választópolgárok a lakóhelyükhöz legközelebbi szavazóhelyiségben adhatták volna le szavazatukat.

A szavazásra a jegyzőknek önálló, a helyi önkormányzati választásoktól eltérő szavazókört vagy szavazóköröket kellett kialakítaniuk. A Ve. 10. § (1) bekezdése értelmében egy szavazókörbe „mintegy hatszáz, legfeljebb azonban ezerkétszáz” választópolgár tartozhat.

Ennek következtében településenként csak egy kisebbségi szavazókör volt kialakítható. Ez hátrányosan érintette a választópolgárokat, hiszen a szavazás helyét nem tudták úgy meghatározni, hogy mindenki számára egyaránt könnyen megközelíthető legyen.

A Ve. nem zárta ki annak lehetőségét, hogy ha a kisebbségi választópolgárok létszáma és területi megoszlása ezt indokoltá teszi, különböző helyszíneken tartsák a szavazást. A törvény végrehajtására kiadott 25/2006. (V. 5.) BM-rendelet azonban kimondta, hogy ha a választópolgárok száma az 1200 főt meghaladja, „akkor a kialakított szavazókörrel azonos épületben további szavazókör(öke)t is ki kell alakítani”.

A jogszabály előkészítésekor jeleztük, hogy ezzel a rendelkezéssel nem értünk egyet. Azt tartottam volna célszerű megoldásnak, ha a választópolgárokat a lakcímük alapján sorolják be az egyes választókörökbe, és a szavazás helyét úgy állapítják meg, hogy azt minél egyszerűbben meg lehessen közelíteni. Felvetésemet a szaktárca azzal utasította el, hogy a kisebbségi választópolgárokat nevük abécésorrendje alapján tartják nyilván, a jegyzéket nem tudják lakcím alapján összeállítani. Ez az ellenérv azért vitatható, mert a helyi önkormányzati választásokon ugyanezek a választópolgárok a lakcímük szerinti szavazóhelyiségben adhatták le szavazatukat. Elviekben tehát ez megoldható lett volna a kisebbségi önkormányzati választásokon is.

Javasoljuk ezért, hogy a jogalkotó a választókörök kialakításának szabályait a kisebbségi választások sajátosságaira figyelemmel állapítsa meg. Így például

szállítsa le a több választókör létrehozásához szükséges választói létszámot, és tegye lehetővé, hogy a jegyzők a szavazás helyét a helyi viszonyokhoz igazodva jelölhessék ki, szükség szerint akár a települések különböző részein is.

2.6.3.

A szavazatok újraszámolása érdekében benyújtott jogorvoslat

Az Országgyűlés a 2005. évi LXXXI. törvénnyel jelentősen átalakította a jogorvoslati eljárás rendszerét. A hozzánk érkezett panaszok arra utalnak, hogy a választási szervek nem minden esetben alkalmazzák megfelelően az új rendelkezéseket.

A Ve. 73. §-a értelmében a választási bizottságnak a választás eredményét megállapító döntése ellen a szavazatszámoló bizottság szavazóköri eredményt megállapító döntésének törvénysértő voltára hivatkozással fellebbezést lehet benyújtani. Abban az esetben, ha a fellebbezés elbírálása csak a szavazatok újraszámolása útján lehetséges, és van matematikai esély a választás eredményének megváltozására, a fellebbezést elbíráló választási bizottság, illetőleg a bírósági felülvizsgálat iránti kérelmet elbíráló bíróság köteles a szavazatokat újraszámolni.

Egy panaszos előadta, hogy formai hiányosságok miatt elutasították a jelöltként való nyilvántartásba vételét. Emiatt többen „bojkottálni” akarták a választásokat. A kisebbségi választói jegyzékbe 148 fő kérte felvételét, ám csak 33 választó jelent meg a szavazókörben, és közülük 22 személy szándékosan érvénytelenítette a szavazólapját. A választási jegyzőkönyv azonban azt tartalmazta, hogy az urnában lévő 33 szavazólap mindegyike érvényes volt. A panaszos a szavazatok újraszámolását kérte. A fellebbezésben megnevezte azokat a választópolgárokat, akik azt állították, hogy érvénytelen szavazatot adtak le. A kifogást a területi választási bizottság érdemi vizsgálat nélkül elutasította azzal az indokolással, hogy “nem tartalmaz konkrét jogszabálysértésre hivatkozást, illetve ezt alátámasztó bizonyítási indítványt”.

Egy másik panaszos nem a kisebbségi, hanem a helyi önkormányzati választásokon indult. A szavazatszámoló bizottságba delegált megbízottja szerint tévesen számolták össze a rá leadott szavazatokat. A panaszos azonban hiába kérte a szavazatok újraszámolását, fellebbezését a területi választási bizottság elutasította. Az indokolás az volt, hogy nem jelölte meg a fellebbezés jogalapját és nem csatolta a feltételezett törvénysértés bizonyítékait. Ezt követően a panaszos a Roma Antidiszkriminációs Ügyfélszolgálati Hálózat

segítségét kérte. Az eljáró ügyvéd a felülvizsgálati kérelemben kifejtette: a jelölt ugyan nem hivatkozott a Ve. vonatkozó rendelkezéseire, azonban a fellebbezésből egyértelműen kitűnt, hogy miért tartja törvénytörőnek a szavazatszámoló bizottság eljárását. Bizonyítékokat pedig ezért nem állt módjában benyújtani, mert állításai valóságtartalmát azt igazolhatta volna, ha újrászámolják a szavazatokat. A bíróság ezeket az érveket nem vette figyelembe, és helybenhagyta a területi választási bizottság határozatát.

Ezeknek a panaszoknak a kapcsán hatáskör hiányában nem folytathatunk vizsgálatot. Hangsúlyozni szeretnénk azonban: nem értünk egyet azzal a gyakorlattal, hogy a választási szervek pusztán azért utasítják el a jogorvoslati kérelmeket, mert azokat nem kellő szakszerűséggel fogalmazták meg. A választási szerveknek a törvényi szabályozás keretei között figyelembe kellene vennie azt, hogy a kifogások és fellebbezések túlnyomó többségét a jogban járatlan választópolgárok nyújtják be. Nem várható el tehát, hogy pontosan megjelöljék, melyik törvényi rendelkezés alapján kérik a szavazatok újrászámolását. A bizonyítékok benyújtása pedig szinte lehetetlen, hiszen azt, hogy a szavazólapokat kellő gondossággal számlálták-e meg, kizárólag azok ismételt áttekintésével lehet eldönteni.

2.6.4.

A részvételi adatokból levonható következtések

A 2006. évi települési kisebbségi önkormányzati választásokon a választásra jogosultak 63,81%-a vett részt. Ez ugyan magasabb, mint a helyi önkormányzati választások 53,12%-os részvételi aránya, azonban elmarad az előzetes várakozásoktól. Feltételezhető volt ugyanis, hogy azok a választópolgárok, akik a felvételüket kérték a kisebbségi választói jegyzékbe, közre kívánnak működni a kisebbségi önkormányzat létrehozásában.

A viszonylag alacsony részvételi arány egyik oka – amint erről az előzőekben már szóltunk – az volt, hogy a szavazatokat a településenként létrehozott kisebbségi választókörökben lehetett leadni.

Közrejátszhatott az is, hogy sokan a választói jegyzékbe való felvételt pusztán az identitásuk kinyilvánításának tekintették, és ehhez képest az önkormányzati választásokon való tényleges részvételt már nem tartották fontosnak.

Valószínűsíthető azonban, hogy a távolmaradók között jelentős szám-

ban voltak a kisebbségi közösséghez nem tartozó, ám a jegyzékbe felvett választópolgárok is. Ők rokonszenvük kifejezéseként vagy „rábeszélés” hatására már eleve csak azért regisztráltatták magukat, hogy az adott település kisebbségi választópolgárainak száma elérje a választás kitűzéséhez szükséges 30 főt.

Erre utal, hogy egyes településeken rendkívül alacsony részvételi eredmények születtek. Arra is volt példa, hogy a szavazók kevesebben voltak, mint a megválasztott képviselők.

Az elmúlt években akkor volt érvényes a kisebbségi önkormányzati választás, ha a 10 000 vagy annál kevesebb lakosú településen legalább 50, 10 000-nél több lakosú településen és fővárosi kerületben legalább 100 választópolgár érvényesen szavazott.

A hatályos szabályozás szerint a kisebbségi önkormányzati választáson nem volt érvényességi küszöb. A választás azonban csak akkor volt eredményes, ha a megválasztható 5 képviselő mindegyike legalább egy szavazatot kapott. Ezt az egy-egy szavazatot azonban ugyanazon választópolgár – adott esetben akár maga a jelölt – is leadhatta.

Három településen és egy fővárosi kerületben azért nem volt eredményes a választás, mert az 5 jelölt egyikére senki nem szavazott.

A választópolgárok feltehetőleg nem voltak tisztában azzal, hogy személyenként nemcsak egy jelölt mandátumszerzését támogathatják, hanem legfeljebb 5 – vagyis a megválasztható képviselők számával megegyező – szavazatot adhatnak le. Ez arra utal, hogy nem kapták meg az elvárható és szükséges tájékoztatást a választási szervektől.

A választási adatok ismeretében felvetődik az a kérdés, hogy egy mindössze 4 vagy 5 szavazó által megválasztott kisebbségi önkormányzat rendelkezik-e a szükséges közösségi legitimációval.

A kodifikációs munkálatok résztvevői közül többen hangot adtak azon véleményüknek, hogy a kisebbségi választói jegyzékbe vételtől való idegenkedés miatt a képviselt közösségekhez tartozók közül sokan nem fognak részt venni a kisebbségi önkormányzatok megalakításában. A jogalkotó ezekre az aggályokra figyelemmel viszonylag alacsony választói létszámhoz, mindössze 30 főhöz kötötte a választás kitűzését, valamint nem határozott meg érvényességi küszöböt.

Ezek a minden reális alapot nélkülöző félelmek azonban reményeink szerint megfelelő felvilágosító munkával eloszlathatók lesznek az elkövetkező években. Így elhárulhat az akadálya annak, hogy olyan törvényi szabályozás szülessen, amely csak azokon a településeken teszi lehetővé

a kisebbségi önkormányzatok megalakítását, ahol a regisztrált választópolgárok és a leadott szavatok száma egyaránt visszaigazolja: az adott közösség igényt tart a képviseletre.

Erre egyrészt azért lenne szükség, mert a hatályos választási rendszer nem tud védelmet nyújtani a visszaélésekkel szemben. Minél kisebb létszámú az a közösség, amely megalakíthatja az önkormányzatát, annál nagyobb az esélye annak, hogy az adott kisebbséghez nem tartozók befolyásolni tudják a választás folyamatát, így különösen a jegyzék összeállítását, valamint a szavazás eredményét.

Másrészt a legitimációs háttér erősítése azért is elkerülhetetlen, mert a települési kisebbségi önkormányzatok és a helyi önkormányzatok ugyan jogi értelemben mellérendelt viszonyban vannak, kérdéses azonban, hogy valós partnernek fognak-e tekinteni egy olyan testületet, amely még saját, képviselni kívánt közösségének a támogatását sem bírja.

Javasoljuk ezért, hogy a jogalkotó fontolja meg a választás kitűzéséhez szükséges választói létszám, valamint a kisebbségi önkormányzat megalakításához minimálisan szükséges érvényes szavazatszám felemelésének lehetőségét.²¹

2.7.

Választási eredmények

2002-ben 1308 településen 1870 közvetlen helyi kisebbségi önkormányzati választást bonyolítottak le, ebből 1811 volt eredményes.

2006-ban az ország 1435 településén 2049 kisebbségi önkormányzati választást tartottak. Ezek eredményeképpen 2045 települési kisebbségi önkormányzat alakulhatott meg.

Ezekből az adatokból kitűnik, hogy 2006 októberében 179 kisebbségi önkormányzati választással többet tartottak, mint négy évvel korábban, ami 9,57%-os növekedést jelent. A ténylegesen megalakítható kisebbségi önkormányzatok száma pedig 1842-ről 2045-re, vagyis 11,02%-kal nőtt. Még nagyobb, 15,3%-os a különbség, ha azt vesszük figyelembe, hogy 2002-ben mindössze 1773 közvetlen módon megválasztott kisebbségi önkormányzat jött létre.

²¹ Tény, hogy a helyi önkormányzati választásokon is mandátumot lehet szerezni akár egy szavazattal is, ám az eddigi tapasztalatok szerint ez pusztán elvi lehetőség. Ezzel szemben a kisebbségi választásokon komoly realitása van annak, hogy valaki kizárólag a saját szavazatával váljon képviselővé.

Ezek az adatok azonban csak tendenciákat jelölnek, az egyes kisebbségek választási eredményei között jelentős eltérés figyelhető meg.

Az eddigieknél kevesebb lengyel, szerb és szlovén önkormányzat alakult meg. Kismértékben nőtt a horvát, az örmény, a román és a szlovák testületek száma. Mintegy 11-13%-kal több cigány, görög és német önkormányzat jött létre. Jelentősen, 26,6%-kal emelkedett a bolgár testületek száma. Az eddigieknél 58,3%-kal több ukrán önkormányzatot választottak, és kiugróan nagy, 67,7%-os növekedés tapasztalható a ruszin testületek körében.

Kedvező változás, hogy nem jöttek létre kisebbségi önkormányzatok egyes olyan megyékben, ahol köztudottan nincsenek jelen a képviselendő közösségek. Így például eddig Hajdú-Biharban szerb, Borsod-Abaúj-Zemplén megyében szlovén önkormányzat működött, ám ezek most nem tudtak megalakulni. Ezúttal is születtek azonban meglepő választási eredmények. A hazai románság „bázisa” az anyaországgal határos 3 megye, ennek ellenére a már eddig is létező fővárosi kerületi testületek mellett Pest és Borsod-Abaúj-Zempén egy-egy településén is kisebbségi önkormányzatot választottak. Elgondolkodtató az is, hogy az eddigi 5 megye mellett ezúttal Fejérben, Hevesben, Komárom-Esztergomban és Nógrádban is ruszin testület alakult.

Az előzetes várakozások ellenére nem csökkent, ellenkezőleg, 12,5%-kal nőtt azoknak a településeknek, illetve fővárosi kerületeknek a száma, ahol egyidejűleg 5 vagy annál is több kisebbségi önkormányzati választást tartottak. 2002-ben 32, 2006-ban pedig 36 ilyen település volt.

Tény, hogy az elmúlt évtizedekben jelentősen átalakult a lakosság területi megoszlása, tömeges méreteket öltött a fővárosba vagy a nagyobb városokba költözés. Ettől függetlenül nehezen hihető, hogy egyes településeken 10 vagy akár 12 olyan kisebbségi közösség él együtt, amelynek létszáma indokolja az önálló képviselői szerv megalakítását.

Jelzésértékű az is, hogy 2006-ban 119 olyan településen hoztak létre kisebbségi önkormányzatot, ahol a 2001. évi népszámlás adatai szerint senki vagy legfeljebb 3 fő vallotta magát az adott nemzetiséghez tartozónak, illetve számolt be nyelvi vagy kulturális kötődéséről. Ezek közül 74 településen most első alkalommal választottak kisebbségi képviselőket.

Ezzel nem azt akarjuk állítani, hogy ezeknek az önkormányzatoknak mindegyike választási visszaélés eredményeképpen jött volna létre. Ismertek olyan, a népszámlálás során „rejtőzködő” kisebbségi közösségek is, amelyek tagjai eddig azért nem éltek az önkormányzáshoz való joguk-

kal, mert nem tartották szükségesnek, hogy intézményesítsék a képviselőket.

Az Országos Szlovák Önkormányzat tájékoztatása szerint több település – így Vértesszőlős, Kerepes, Csömör, Sósút, Tárnok – szlovák közössége az elmúlt években elegendőnek tartotta, hogy kisebbségi jogait egyesületi formában vagy egyénileg gyakorolja, ám most megválasztotta saját önkormányzatát.

A kisebbségi önkormányzatok számának növekedése azonban nem magyarázható kizárólag a képviselő iránti igény erősödésével.

Számos román, ruszin és ukrán önkormányzat legitimitását maguk az érintett közösségek, illetve azok szervezetei vitatták. Jogorvoslati kérelmüket azonban rendre elutasították a választási szervek, arra hivatkozással, hogy a választások a hatályos szabályozásnak megfelelően zajlottak.

A szükséges törvényi garanciák hiányában olyan településeken is létrejöttek kisebbségi önkormányzatok, ahol egyáltalán nem élnek az állítólagosan képviselt közösséghez tartozók. Másutt kizárólag a képviselők nemzetiségiek, akik úgy tudták elérni a választás megtartását, hogy egy teljes szavazóbázist szerveztek maguk köré. Ezek a testületek nem a kisebbségi önkormányzás valós szervei, megalakításuk mögött feltehetőleg az anyagi haszonszerzés szándéka áll.

Ismert olyan település is, ahol nagy létszámú cigány közösség él, azonban feltételezésük szerint mégsem ők dönthettek a képviselők személyéről, hanem azok a szavazók, akik a választás eredményének befolyásolása érdekében felvetették magukat a kisebbségi választói jegyzékbe. Állításukat arra alapozták, hogy több olyan nem roma szavazót is láttak bemenni a kisebbségi választói körbe, akik a velük jó viszonyban álló egyik jelölt mandátumszerzését segítették elő.

A hozzánk érkezett panaszok és tájékoztatások alapján kijelenthető, hogy a törvénymódosítás ellenére a 2006. évi települési kisebbségi önkormányzati választásokon számos visszaélés történt. Becsülni sem lehet azonban, hogy ténylegesen milyen számban jöhettek létre „álkisebbségi” önkormányzatok, hiszen a kisebbségi választói jegyzékek nem voltak nyilvánosak, így még az érintett közösségek sem tudhatják, hogy ténylegesen kik választották meg a képviselőket.

2.8.

A kisebbségi választójogi rendszer újraszabályozásának elvei

Az ismertetett visszasságok orvoslása kizárólag jogalkotás útján lehetséges. Ennek során figyelembe kell venni az Alkotmánybíróság által elvi jelleggel meghatározott kereteket, valamint hasznosítható mintául szolgálhatnak a szomszédos országok – elsődlegesen Szlovénia – választási szabályai is.²²

A kisebbségi törvény kidolgozását több éven keresztül zajló előkészületi munka előzte meg. Ennek fontos állomása volt, hogy 1992-ben az Európa Tanács Emberi Jogi Bizottsága is véleményezte a törvényjavaslatot. A Bizottság precedensértékűnek ítélte a kisebbségi önkormányzatokra vonatkozó rendelkezéseket. A bizottsági álláspont előadója megjegyezte azt is, hogy *„a különböző országokban kevés olyan törvény létezik, amely joggal ruházza fel a kisebbségi csoportokat”*.

A Nektv. elfogadása óta több mint 13 év telt el, és mindmáig széles körben tartja magát az a nézet, hogy a kisebbségi önkormányzati rendszer létrehozása az egyik legelőremutatóbb kezdeményezés volt Európában a kollektív jogok biztosítása terén. Mindeközben hajlamosak vagyunk nem tudomást venni arról, hogy egyes környező országokban szintén komoly erőfeszítéseket tettek a kisebbségi autonómia megteremtése érdekében, sőt esetenként olyan problémákat is sikerült megoldaniuk, amelyek hazánkban még jelentős gondot okoznak. Ezek közül az első helyen említhető a közösséghez tartozás kritériumainak meghatározása.

2.8.1.

A szlovén választási rendszer

Szlovéniában 1994. december 4-én lépett hatályba az önkormányzati nemzeti közösségekről szóló törvény, amely az őshonos kisebbségként elismert magyar és olasz kisebbség számára községi szinten is biztosítja a nemzeti-ségi önkormányzati képviselőket. Ennek legfőbb szerve a tanács, amely saját szabályzatával határozza meg belső szervezeti felépítését és döntéshozatali eljárását. A tanácsokat a magyar és az olasz kisebbség azon tagjai választják, akiket kérelmükre felvettek az egyedi választói jegyzékbe.

²² A szlovén szabályozás részletes ismertetését az indokolja, hogy a Kvjt. első változata ennek a választási modellnek egyes elemeit kívánta átültetni a hazai jogrendszerbe.

A jegyzéket a nemzeti közösség bizottsága állítja össze választókerületenként, és azt – miután az állami szervek hitelesítették – közzéteszik. A választásokat az őshonos közösségek által lakott településeken tartják. A nemzeti közösséghez tartozók két szavazatot adhatnak le: egyet saját közösségük képviselőjére, egyet pedig a helyhatósági választásokon.

A szlovén alkotmánybíróság 1998 februárjában kelt határozatában vizsgálta a nemzeti közösségekhez tartozók választási különjogait. Megállapítása szerint nem alkotmányellenes, hogy a magyar és az olasz nemzetiséghez tartozóknak két szavazatuk van az önkormányzati választásokon. Ez ugyan eltérést jelent a választójog egyenlőségének elvéhez képest, ám kizárólag ezen a módon biztosítható az Alkotmányban biztosított képviselővel való jog érvényesülése.

Az alkotmánybíróság kimondta azt is: mindenkinek jogában áll, hogy szabadon kifejezze valamely néphez vagy nemzeti közösséghez tartozását. A különjogok, így különösen az egyedi választójog gyakorlásához azonban nem elegendő, ha valaki magyarnak vagy olasznak vallja magát, mert az őshonos nemzeti közösséghez tartozás nemcsak az egyén akaratának függvénye, hanem annak a közösségnek az ügye is, amely ezt a személyt tagjának tekinti és bejegyzi az egyedi választói jegyzékbe. Korlátlan visszaélésekre adna ugyanis lehetőséget, ha a jegyzékbe való felvétel joga mindenki számára biztosított lenne kizárólag azon az alapon, hogy magyarnak vagy olasznak vallja magát. Ennek következtében lényegében megsemmisülnének az őshonos nemzetiséghez tartozók külön jogai.

Az alkotmánybíróság ugyanakkor alkotmányellenesnek minősítette, hogy a választójog nyilvántartásáról szóló törvény nem határozza meg azokat a kritériumokat, amelyek alapján a nemzeti közösségek bizottságai az egyedi választói jegyzékbe való bejegyzésről határoznak. Ennek hiányában ugyanis önkényes döntések szülehetnek, ami ellentétes a jogállamiság elvével. Felhívta ezért a törvényhozót, hogy ezt az alkotmányellenes helyzetet szüntesse meg.

A szlovén országgyűlés 2000-ben módosította, majd 2002-ben új törvénnyel szabályozta a választói nyilvántartás összeállítását. Ennek alapján a magyar és az olasz nemzeti közösséghez tartozást az egyén nyilatkozata, illetve a korábbi választásokon az egyedi választói jegyzékben való szereplése alapján kell meghatározni. Kétely esetén azt a nemzeti közösség bizottsága a közigazgatási eljárás általános szabályai szerint állapítja

meg. Amennyiben nincsenek meg a bejegyzéshez szükséges feltételek, erről a bizottság határozatot hoz. A törvény ugyanakkor kötelezi a bizottságot arra, hogy meghatározza a nemzetiségi hovatartozás igazolásának részletes szabályait.

A szlovén modell életképességét bizonyítja, hogy a választások során nincsenek ismertté vált visszaélések, ugyanakkor a statisztikai adatok szerint a magyar közösség választójoggal rendelkező tagjainak túlnyomó többsége bejegyzését kéri az egyedi választói jegyzékbe. A szlovén választási rendszer tehát alkalmas arra, hogy valós közösségi legitimációval rendelkező testületek képviseljék a kisebbségeket.

2.8.2.

A hazai szabályozás továbbfejlesztésének irányai

A kisebbségi választójogi törvény előkészületi munkálatai során számos szakmai vita forrása volt, hogy a kodifikációs folyamat résztvevői eltérően ítélték meg a jogalkotás alkotmányos kereteit.

Az Alkotmánybíróság 34/2005. (IX. 29.) AB-határozatában megállapította, hogy *„a kisebbségek helyi önkormányzata tagjainak megválasztásánál is alapvető elv a demokratikus legitimáció”*. A 45/2005. (XII. 14.) AB-határozatában pedig kimondta: *„a nemzeti és etnikai kisebbségek számára az Alkotmány 68. §-ában meghatározott jogok azokat a személyeket illetik meg, akik valamelyik nemzeti vagy etnikai kisebbséghez tartoznak”*. Leszögezte azt is, hogy *„a kisebbséghez tartozásról szóló valótlán nyilatkozat tömegmérétekben történő megtétele zavarhatja a kisebbségi önkormányzatok létrehozását. Az ilyen gyakorlat kialakulásával szemben szükség lehet megfelelő jogszabályok kidolgozására”*. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint *„a szabályok hiánya miatt a jogalkalmazásban valóban lehetnek problémák. A szabályozási hiány megszüntetése azonban maga után vonná a nyilatkozattevő személyek önrendelkezési és magántitok védelméhez való jogának korlátozását”*. Miután az egyes személyek valamely nemzeti vagy etnikai kisebbséghez tartozásról szóló döntése az önazonossághoz, önrendelkezéshez való jog körébe tartozik, *„a korlátozás akkor fogadható el alkotmányosnak, ha kényszerítő okból és a legkisebb korlátozással, a legalkalmasabb eszköz használatával történik.”* Az Alkotmánybíróság szerint *„a nemzeti és etnikai kisebbségi önkormányzatok létrehozásának joga alapja lehet a kisebbséghez tartozás kinyilvánításával kapcsolatos önrendelkezési jog valamilyen korlátozásának”*.

Mindebből levonható az a következtetés: alkotmányos keretek között törvényben „korlátozható”²³ az egyén azon joga, hogy magát valamely nemzeti vagy etnikai kisebbségi közösségekhez tartozónak vallja, ha nyilatkozata nem valós identitáson alapul, hanem a választási visszaélés szándékával történik.

A jogalkotás alkotmányos indoka fennáll, ha a visszaélések tömeges előfordulása zavarja a kisebbségek önkormányzatok létrehozásához fűződő jogának érvényesülését. Az Alkotmánybíróság idézett határozatai alapján kijelenthető, hogy ez egyrészt akkor következik be, ha a képviselt közösséghez nem tartozók tömegméretekben gyakorolják az Alkotmány 68. §-ában biztosított jogokat. Másrészt pedig akkor, ha a kisebbségi önkormányzatok nem a képviselni kívánt közösségektől kapják a feladatkozeik gyakorlásához szükséges legitimációt.

A vizsgálat során megállapítható volt, hogy számos településen nem a kisebbségek hozták létre a képviselőtüket ellátására hivatott önkormányzatokat, ezért elkerülhetetlenül szükséges a választási törvények módosítása. Az elérni kívánt céllal arányban álló megoldás az lenne, ha a jogalkotó a már létező kisebbségi választói jegyzéket alkalmassá tenné a választási visszaélések kiszűrésére.

A javasolt törvénymódosítás főbb elemei a következők:

1. A kisebbségi választói jegyzékbe való felvételhez jelenleg elegendő a választópolgár formális nyilatkozata. A szabályozás nincs összhangban azzal, hogy a Nektv. – legalábbis közösségi szinten – meghatározza a kisebbségként való elismerés objektív kritériumait.

A jegyzékbe való felvételről szóló döntés meghozatalában az érintett kisebbségek, illetve megbízottjaik nem vehetnek részt. Nincs tehát lehetőségük arra, hogy a Nektv. 3. § (2) bekezdésében biztosított önazonosságához való kollektív jogukkal élve kinyilváníthassák: az adott személyt elismerik-e a közösség tagjaként.

Javasoljuk ezért, hogy a jogalkotó a választói jegyzékbe való felvételt akkor tegye lehetővé, ha az egyén bizonyosságot tett az adott kisebbséghez tartozásáról. Ez nem „származásának igazolását” jelenti, hanem identitásának megvallását, kulturális és nyelvi kötődésének kifejezését. A vissza-

²³ Értelmezésünk szerint korlátozni csak annak a jogát lehet, aki azzal rendelkezik. A jogalkotó annak megakadályozásával, hogy részt vehessenek a kisebbségi önkormányzati választásokon azok, akik nem tagjai a képviselt közösségeknek, nem jogot korlátoz, hanem a visszaélés lehetőségét szünteti meg.

élések visszaszorítása szükségessé teszi, hogy a kisebbségi közösségek is közreműködhessenek a választójogosultak körének meghatározásában. Ehhez fel kell állítani egy olyan szempontrendszert, amely lehetővé teszi a megalapozott döntéshozatalt.

2. A törvénymódosítás ellenére a kisebbségi önkormányzati választásokon számos olyan jelölt szerzett mandátumot, aki nem tagja az érintett közösségnek, és kulturális értelemben sem kötődik hozzá.

Elkerülhetetlennek tartjuk ezért a jelöltállítás feltételeinek szigorítását. A jogalkotónak ki kell zárnia annak lehetőségét, hogy a jelöltek választásonként más-más kisebbség képviselőjét vállalják fel. Indokolt volna az is, hogy csak az lehessen kisebbségi képviselő, aki rendelkezik a közmegebízásával járó feladatok ellátásához szükséges nyelvismerettel.

3. A hatályos szabályozás szerint a választás kitűzésének az a feltétele, hogy legalább 30 fő felvételét kérje a kisebbségi választói jegyzékbe. A választás azonban már akkor is eredményes, ha legalább egy választópolgár mind az 5 jelöltre leadott egy-egy szavazatot.

Alapvető alkotmányossági követelmény, hogy csak azokon a településeken jöhessenek létre kisebbségi önkormányzatok, ahol erre valós közösségi igény van. Indokolt ezért, hogy a jogalkotó fontolja meg a választás kitűzéséhez szükséges választói létszám, valamint a kisebbségi önkormányzat megalakításához minimálisan szükséges érvényes szavazatszám felemelésének lehetőségét.

4. A kisebbségi választói jegyzék „titkossága” az egyén információs önrendelkezési jogának védelmére hivatkozással megakadályozza, hogy a közösségek fel tudjanak lépni az önkormányzathoz, illetve az önazonosságához való kollektív jogot sértő cselekményekkel szemben.

A jegyzék adatainak „zárt kezelése” megnehezíti azt is, hogy a jelöltek a kampány során ismertetni tudják programjukat a potenciális szavazókkal, illetve a választókhöz eljuthassanak a felelős döntéshez szükséges információk.

A már megalakult kisebbségi önkormányzatok esetében is problémát jelenthet, hogy a képviselők nem tudják, kik a választóik. Bár az adott település teljes kisebbségi lakosságát kell képviselniük, fontos volna, hogy kapcsolatba léphessenek a jegyzékbe felvett választókkal, mert feltehetőleg ők a közösség legaktívabb, a kisebbségi közszolgáltatásokat leginkább igénylő tagjai.

Javasoljuk ezért annak átgondolását, hogy a kisebbségi választói jegyzékbe felvettek egyes adatai nyilvánosságra hozhatók legyenek.

2.9.

A vizsgálat során megfogalmazott javaslataink

A vizsgálat zárásaként arra kértük az Országgyűlést, hogy alkossa meg és a következő általános választásokig léptesse hatályba a helyi (települési) kisebbségi önkormányzat létrehozására vonatkozó alkotmányos jog érvényesülése érdekében szükséges törvényi rendelkezéseket, valamint a helyi önkormányzati választásokon biztosítandó kedvezményes mandátumszerzés szabályait.

Annak érdekében, hogy az Országgyűlés eleget tudjon tenni törvényhozói feladatainak, felkértük az önkormányzati és területfejlesztési minisztert, valamint az igazságügyi és rendészeti minisztert, hogy a vizsgálati jelentés megállapításainak figyelembevételével készítsék elő a törvénymódosítás tervezetét. Azt javasoltuk, hogy a jogszabály-előkészítés során olyan garanciákat dolgozzanak ki, amelyek biztosítják, hogy

- kizárólag az érintett közösségek tagjai kérhessék eredményesen felvételüket a kisebbségi választó jegyzékbe;
- az érintett kisebbségi közösségek megbízottjaik útján közreműködhessenek a kisebbségi választói jegyzék összeállításában;
- a kisebbségi választói jegyzékbe való felvétel során egy olyan objektív szempontrendszer álljon rendelkezésre, amely lehetővé teszi a megalapozott döntéshozatalt;
- a kisebbségi önkormányzati választásokon kizárólag a képviselni kívánt közösséghez tartozó, ahhoz nyelvi és kulturális értelemben kötődő jelöltek vehessenek részt;
- kizárólag azokon a településeken jöhessenek létre kisebbségi önkormányzatok, ahol a képviselet iránt valós közösségi igény van;
- a kisebbségi jelölőszervezetek tagot delegálhassanak a szavazatszám-láló bizottságokba;
- a kisebbségi választói jegyzék vezetésének alapvető szabályait törvényi előírások rendezzék, különös figyelemmel arra, hogy a választópolgár mely esetekben kérheti a jegyzékből való törlését;
- a kisebbségi közösségek tagjai – amennyiben kisebbségi jelöltként indulnak a választásokon – kedvezményesen, kevesebb elnyert szavazattal is mandátumot szerezhessenek a helyi önkormányzatok képviselő-testületeiben.

Felkértük továbbá az igazságügyi és rendészeti minisztert, hogy tekintse át: a büntető jogszabályok kellő védelmet nyújtanak-e a kisebbségi önkormányzati választás tisztaságát sértő cselekményekkel szemben, és amennyiben szükséges, készítse elő a Büntető Törvénykönyv módosítását.

Azzal az ajánlással fordultunk az Országos Választási Iroda vezetőjéhez, hogy fordítson fokozott figyelmet a helyi választási irodák felkészítésére és jogalkalmazási gyakorlatuk egységesítésére.

A javaslatainkra még nem érkezett kormányzati válasz. Az Országos Választási Bizottság azonban a választásokat értékelő jelentésében úgy fogalmazott: „a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosságának véleményével összhangban olyan jövőbeli szabályozást is elfogadhatónak tart, amelyben maguk a kisebbségek kezelhetik a saját névjegyzéküket.” Az adatvédelmi biztos is jelezte: támogatja, hogy a kisebbségi közösségek is közreműködhessenek a választópolgárok nyilvántartására irányuló eljárásban. Egyetért azzal is, hogy a jelöltek megismerhessék a kisebbségi választói jegyzékbe felvettek adatait, valamint aggályosnak tartja a kérelmek benyújtásának jelenlegi szabályait.

II.

A kisebbségi jogok érvényesülésének kulcsa: a kisebbségi oktatás

1.

A nemzeti és etnikai kisebbségi oktatás helyzetét befolyásoló körülmények

Az egyéni és közösségi kisebbségi önazonosság, kisebbségi identitás fennmaradásának, megőrzésének, ápolásának, átadásának – ahogyan ezt valamennyi beszámolóban hangsúlyozzuk – kulcskérdése a kisebbségi közoktatás. A megfelelő szervezeti, anyagi és személyi feltételekkel működő, színvonalas²⁴ kisebbségi nevelés-oktatás biztosítása ilyen formán a legfontosabb kisebbségi közügy.

A kisebbségi közoktatás a legsarkalatosabb kisebbségi közügyként áll tehát a kisebbségi kulturális autonómia középpontjában, miközben az intézményfenntartásban megnyilvánuló kisebbségi kulturális autonómia az intézményalapításhoz és -átvételhez fűződő, az állam által biztosított kedvezményeken múlik.

Ezen a téren jelentős változás 2006-ban nem történt. Ahogy azt már korábban is leírtuk, jellemzően a települési önkormányzatok a fenntartói a kisebbségi nevelést-oktatást folytató intézményeknek: a kisebbségi országos önkormányzatok jelenleg mindössze 8 közoktatási intézményt tartanak fenn.²⁵ Fontos megjegyezni, hogy a 2007–2008-as tanévtől ezek száma eggyel nő, ugyanakkor a ruszin, az örmény, a román, a szlovén és a cigány országos önkormányzat egyetlenegy közoktatási intézményt sem tart fenn.

²⁴ A színvonalasságot azért hangsúlyozzuk, mert a kisebbségi származású szülő, érthető módon, akkor és csak akkor dönt a kisebbségi nevelési-oktatási intézmény mellett, ha az versenyképes, ha az biztosítja gyermeke számára a továbbtanuláshoz szükséges kompetenciákat is.

²⁵ Hercegszántón 2000-től a horvát; Pécsét és Pilisvörösvárott a német; Szarvason 2004-től, Békéscsabán 2005-től, (Sátoraljaújhelyen 2007-től) a szlovák országos önkormányzat tart fenn saját intézményt; a görög, a bolgár, a lengyel országos önkormányzat 2005-től vesz részt fenntartóként a kiegészítő kisebbségi képzésben.

Mindezek miatt a kisebbségi feladatokat ellátó közoktatási intézmények fenntartói jogának átvételéhez fűződő jogi feltételrendszer újragondolását javasoljuk.

Mivel a helyi kisebbségi önkormányzatok vélhetőleg²⁶ 10-nél kevesebb intézmény fenntartói, a kisebbségi kulturális autonómiát részlegesen biztosító együtdöntési eljárás minél teljesebb érvényesülése kardinális kérdés maradt. Ennek megfelelően – mondhatnák: „természetesen” – az egyetértési és véleményezési jogok terjedelmével kapcsolatos a legtöbb nemzetiségi közoktatással kapcsolatos hozzánk érkező beadvány. (A cigány kisebbségi oktatási panaszok alapvetően mások: azokban a panaszok főként a szegregációt sérelmezik.)

A nemzetiségi pedagógusképzés területén sem történt jelentős javulás. Felhívjuk a figyelmet arra, hogy csak a német, szlovák és a horvát nyelvterületen folyik a közoktatás egészére kiterjedő pedagógusképzés: csak ezen három kisebbség vonatkozásában van hazai óvodapedagógus-, tanító-, tanár- és középiskolai tanárképzés is. A román nemzetiség vonatkozásában hiányzik a hazai középiskolai tanárképzés, a szerb nemzetiség viszonylatában az óvodapedagógus- és a tanárképzés, az ukrán és a szlovén nemzetiségek esetén az óvónő- és tanítóképzés; a bolgár, a lengyel és a görög nemzetiség csak középiskolai tanárképzéssel bír; az örmény, a ruszin, a cigány²⁷ nyelvterületen pedig nem folyik pedagógusképzés.

Mindezek miatt úgy gondoljuk, hogy a jelenleginél is nagyobb állami támogatást szükséges nyújtani az anyaországbeli pedagógusképzésben való részvételhez.

A tankönyvtámogatás konstrukciója megváltozott az elmúlt évben²⁸. Tartós tankönyvként az önkormányzatok rendelik meg a nemzetiségi tankönyveket, a központi költségvetés pedig az árat utólag megtéríti. Az is-

²⁶ A Közoktatási Információs Iroda honlapján (www.kir.hu) olvasható adatok szerint ugyan 10 ilyen intézmény van, de azok fenntartója többnyire – a kisebbségi törvény módosítása után megszűnt – „települési kisebbségi önkormányzat”, így a tényleges aktuális helyzet ismeretlen.

²⁷ Tucatnál több felsőoktatási intézményben tanítanak romológiát, indítanak cigány speciális kollégiumokat, programot, de tudomásunk szerint ezek nem adnak speciális cigány pedagógus oklevelet.

²⁸ A Tkp. 8/E. §-a szerint a kis példányszámú nemzetiségi, szakmai, speciális tankönyvforgalmas keretében az iskolák részére eljuttatott tankönyveket az iskolai könyvtárban, könyvtárszobában kellett volna elhelyezni, és könyvtári kölcsönzés útján kellett volna a tanulókhöz eljuttatni már a 2004–2005. tanévtől.

kolák három évre (10 százalékos növekménnyel és az érettségizőknek egy garnitúra többletrendelettel) kapják és adják ingyenes használatba a könyveket a gyerekeknek. (A munkatankönyveket és munkafüzeteket a szülők kedvezményes áron vásárolják meg.)

Fel kell hívnunk a figyelmet arra, hogy – az OKM jelentős erőfeszítése ellenére – a hazai kisebbségi tankönyvellátás rendkívül hiányos. A többihez képest még „jó helyzetben lévő” német két tannyelvű oktatás vonatkozásában is hiányoznak alapvetőnek számító könyvek: például a 9–12. évfolyamon nincs német nemzetiségi nyelvtankönyv, azt német idegen nyelvi könyvekkel kell pótolni, de nincs a gimnáziumi évfolyamokon német nemzetiségi irodalomtankönyv sem, csak antológia és olvasókönyv.

A kisebbségi tankönyvhiány ellenére sem tartjuk azonban hosszabb távon megfelelőnek azt a „megoldást”, amit a tankönyvvé nyilvánítás, a tankönyvtámogatás, valamint az iskolai tankönyvellátás rendjéről szóló 23/2004. (VIII. 27.) OM-rendelet 24. § (3) bekezdése tartalmaz, amely lehetővé teszi, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségi nevelésben és oktatásban *az ideiglenes jelleg hangsúlyozása és szabályozása nélkül* „tankönyvként” alkalmazzanak a tankönyvvé nyilvánítási eljárás garanciális szabályai nélkül a segédkönyvi jegyzékbe felvett könyveket.

A kisebbségi tankönyvhiány javarészt a szerzői kapacitás hiányának tudható be, s mivel a szerzőként számításba jöhető kör valójában a gyakorló tanárok köre, ezért javasoljuk szerzői teamek előszerződéssel és alkotói szabadsággal való támogatását.

Rendkívül pozitívnak tartjuk, hogy az OKM amiatt, mert a támogatásra jogosult kisebbségi intézményeket fenntartók több mint 44%-a nem nyújtott be határidőben igénylést, módosította a nemzetiségi nevelési, oktatási feladatokhoz nyújtott kiegészítő támogatás igénylésének, folyósításának és elszámolásának rendjéről szóló 13/2006. (III. 31.) OM-rendeletet, hogy a tankönyvtámogatást nem igénylő intézményfenntartók számára kijelölt új időponttal lehetővé tegye a mulasztás orvoslását.

Egy iskolaigazgató olyan elvi kérdésben kért állásfoglalást, amellyel kapcsolatban a nemzeti, etnikai kisebbség óvodai nevelésének irányelve és a nemzeti, etnikai kisebbség iskolai oktatásának irányelve kiadásáról szóló 32/1997. (XI. 5.) MKM-rendelet (a továbbiakban: irányelv) módosításának a szükségessége

is felmerült. Mivel ez a jogszabály tartalmazza a kisebbségi nevelés-oktatás legfontosabb szabályait, az alábbiakban részletesebben foglalkozunk vele.

Az igazgató álláspontja szerint mivel a nemzetiségi nevelés-oktatás csoportbontásban (akár több évfolyam és osztály tanulóiból) is megvalósítható, nincs akadálya annak, hogy bevezetésére ugyanakkor kerüljön sor minden évfolyamon – e jogértelmezés alapján igényelték az állami kiegészítő hozzájárulást is. (Ebben a kérdésben kérte ki az igazgató a véleményünket.)

A Magyar Államkincstár illetékes területi igazgatósága (a továbbiakban: MÁK) jogellenesnek találta a beadvánnyal érintett önkormányzat 2005. évi elszámolását. A citált jogszabályok²⁹ szerint ugyanis a kisebbségi nyelv és irodalom, illetve a kisebbségi népismeret oktatását első évfolyamtól³⁰, felmenő rendszerben kell bevezetni.

Álláspontunk szerint a MÁK nyelvtani értelmezésen alapuló jogértelmezése helyes, de a rendszertani értelmezésnek nem felel meg: az irányelv MÁK által idézett szakaszai ellentétesek az Alkotmány 67. § (2) bekezdésével, 68. § (2) bekezdésének második mondatával, valamint a Kotv. 13. § (1), az 51. § (1) bekezdésével, illetve 121. § (1) bekezdés 10. pontjával, mert sértik a gyermek nevelésének megválasztásához fűződő szülői jogot, indokolatlanul korlátozzák a nemzeti és etnikai kisebbségek anyanyelvű oktatáshoz való jogát, jogalkotási szabályt sértve leszűkítik a felmenő rendszer fogalmát. Az ellentmondás csak az irányelv módosításával oldható fel.

Alaptörvényünk az alapvető jogok és kötelezettségek között biztosítja a szülőknek azt a jogot, hogy a gyermeküknek adandó nevelést megválasszák, illetve kimondja, hogy a Magyar Köztársaság biztosítja a nemzeti és etnikai kisebbségek anyanyelvű (és a több-ben a kevesebb elve alapján: anyanyelvi) oktatáshoz való jogát. Az alapvető jogokkal kapcsolat-

²⁹ A MÁK a költségvetési törvény 3. számú mellékletének 24. ca) pontjára és a törvény által felhívott 32/1997. (XI. 5.) MKM-rendelet (a továbbiakban: irányelv) 2. számú melléklet I. rész nyelvoktató kisebbségi oktatásra vonatkozó C) alcím 2. a) pontjára, ill. a II. rész A) és C) alcímre hivatkozott.

³⁰ A jogértelmezést bonyolítja, hogy a nemzeti alaptanterv (Nat.) kiadásáról szóló 130/1995. (X. 26.) Korm. rendelet az iskolai osztály fogalmát használja a kisebbségi oktatás elvei alcím alatt: „Minden kisebbségi oktatási formában a kisebbségi anyanyelv és irodalom, valamint a kisebbségi népismeret oktatása első osztálytól a *Nemzeti, etnikai kisebbség iskolai oktatásának, nevelésének irányelve* szerint történik. Eszerint az anyanyelv és irodalom önálló tantárgy, a népismeret oktatható önálló tantárgyként vagy integráltan. Az iskolák pedagógiai programja a kisebbségi anyanyelven kívül más élő idegen nyelv oktatását is tartalmazhatja.”

ban pedig a 8. § (2) bekezdése azt fogalmazza meg, hogy lényeges tartalmakat törvény sem korlátozhatja.

A Kotv. 13. § (1) bekezdésének utolsó fordulata szerint – a gyermeknek adandó nevelés megválasztásának körében – a szülőt megilleti az a jog, hogy saját nemzeti vagy etnikai hovatartozásának megfelelően válasszon gyermekének óvodát, iskolát, kollégiumot.

A Nektv. a kisebbségek anyanyelvét közösség-összetartó tényezőként ismeri el. A Nektv. 43. § (3) és (4) bekezdése a kisebbségi anyanyelvű vagy anyanyelvi oktatás bevezetését három feltételhez köti: a kisebbségi oktatás helyileg megvalósítható legyen, konkrét igény legyen rá, és az iskolai osztály a Kotv. rendelkezései alapján megszervezhető legyen.

A „helyileg megvalósítható” fordulatot – sajnos – a jogszabályok nem definiálják. Értelmezésünk szerint, a nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozók részére az iskolai osztályt meg kell szervezni, ha (minimum) 8 azonos évfolyamhoz (korosztályhoz) tartozó tanulóból „rendes” osztály, illetve ha különböző évfolyamhoz (ami főszabályként különböző korosztályt is jelent) tartozó legalább nyolc gyerekből összevont osztály hozható létre.

Nem ennyire kézenfekvő, de a törvény tiltó szabálya hiányában elképzelhetőnek tartjuk azt is, hogy a települési önkormányzat mint fenntartó – szülői kérésre és saját belátása alapján – a kisebbségi oktatást akkor is megszervezze, ha az osztályalakítási kötelezettség nem terjed ki rá, illetve osztály a Kotv. alapján nem is hozható létre: megfelelő pedagógiai program esetén megvalósíthatónak tartjuk a kisebbségi oktatás tartalmi követelményeinek megfelelő iskolai csoport működtetését is. A Kotv. ugyanis széles körben biztosítja a differenciálást, lehetővé teszi a projekt-oktatást, engedélyezhetővé teszi a tanulmányi követelmények egy tanévben, illetve az előírtnál rövidebb idő alatti teljesítését is. Összegezve, a csoporton belüli tanulók közötti jelentős korkülönbség sem zárja ki a kisebbségi nevelés-oktatás megvalósítását.

Az irányelv és a Nat. együttes értelmezése alapján azonban kisebbségi nevelés-oktatás bevezetésére kizárólag első évfolyamtól/osztálytól (és felmenő rendszerben) kerülhet sor. Ebből következőleg:

- több évfolyamhoz tartozó tanulóból összevont osztály létrehozása csak akkor lehetséges, ha az érintett évfolyamok tanulói már első osztálytól részt vettek a kisebbségi oktatásban;
- csoportképzés csak azonos évfolyamon belül vagy akkor jogszerű, ha az érintett évfolyamok/osztályok tanulói már első osztálytól részt vettek a kisebbségi oktatásban.

Az irányelv nem felel meg a Kotv. – pedagógiailag indokolt – felmenő rendszerre vonatkozó szabályainak sem: pedagógiai programot – a Kotv. 51. § (1) bekezdése szerint, ahogy tanulmányi és vizsgakövetelményekben való változást általában is – bevezetni, módosítani ugyan csak a jóváhagyást követő tanévtől és felmenő rendszerben lehet, de a törvényben megfogalmazott „érintett legalacsonyabb iskolai évfolyam”-on nem az első, hanem a változással konkrétan érintett évfolyamot kell érteni.

Az irányelv azzal, hogy kizárólag az első évfolyamtól teszi lehetővé kisebbségi nevelési-oktatási program szerint működő osztály indítását, kizárja az első osztálynál magasabb évfolyamra járó tanulók kisebbségi származású szüleinek a kisebbségi nevelés megválasztásához fűződő jogát. Ezenkívül megakadályozza az első osztálynál magasabb évfolyamra járó tanulók nemzeti és etnikai anyanyelvű-anyanyelvi oktatáshoz való jogának érvényesülését.

Megjegyzést érdemel, hogy az irányelv az Alkotmánybíróság által kialakított szükségesség/arányosság-teszt próbáját sem állná ki, hiszen pedagógiailag is szükségtelenül (teljesen indokolatlanul) korlátozza a kisebbségi nevelés-oktatás céljainak a megvalósulását.

Végül, de nem utolsósorban megjegyzést érdemel, hogy az irányelvben foglaltak betartása felveti annak a veszélyét is, hogy közvetlen hátrányos megkülönböztetés alakuljon ki.

Megállapítottuk, hogy alkotmányos visszásságot okozott az is, hogy a törvényi szabályozáshoz képest az irányelv szűkebb meghatározását adta „az érintett legalacsonyabb iskolai évfolyam” fogalmának.³¹

A fentiek miatt jogalkotási javaslatokkal fordultunk az oktatási és kulturális miniszterhez annak érdekében, hogy a 32/1997. (XI. 5.) MKM-rendeletet módosítsa úgy, hogy az érintett legalacsonyabb iskolai évfolyamokon váljék lehetővé a kisebbségi nevelés (oktatás) felmenő rendszerben való bevezetése, s ennek megfelelően határozza meg a tartalmi követelményeket, „a kommunikatív nyelvi kompetenciákat” is.

Javasoltuk azt is, hogy a szakminiszter kezdeményezze a Nektv. 43. § (3) bekezdésében megfogalmazott, de értelmezés nélkül maradt „helyileg megvalósítható” megfogalmazás hatályon kívül helyezését vagy értelmező rendelkezéssel való definiálását.

³¹ A Korm. rendeletként kiadott Nat. pedig a legalacsonyabb iskolai osztály, az első osztály fogalmát használja: vagyis egyrészt a Nat. fogalomhasználata is jogellenes, másrészt a Nat. és az irányelv sincs összhangban egymással.

A jogbiztonsághoz fűződő alkotmányos érdek érvényesülése – a konkrét esethez hasonló más esetek elkerülése – érdekében kezdeményeztük azt is, hogy a miniszter a Magyar Államkincstárral és az Állami Számvevőszékkal egyeztetve informálja a jogalkalmazókat, különösen az intézményfenntartó önkormányzatokat a kisebbségi óvodai csoport és iskolai osztály megszervezési-fenntartási kötelezettségének feltételeiről, ezek egymáshoz való viszonyáról, illetve arról, hogy több évfolyamon egyidejűleg (ha a pedagógiai program biztosítja a felmenő rendszer érvényesülését) bevezethető-e a kisebbségi nevelés-oktatás.

A miniszter megkeresésünkre hangsúlyozta, hogy az anyanyelvi oktatáshoz való jog csak akkor érvényesül maradéktalanul, ha annak feltételei eleve biztosítottak.

Ez kétségtelen, mégsem megfelelő érv a kisebbségi oktatás kizárólag első évfolyamtól/osztálytól való bevezethetősége mellett, hiszen egyrészt a kisebbségi osztály megszervezhetőségének a szülő akaratától független törvényi feltételei is vannak, másrészt a kisebbségi nevelés megválasztásához fűződő jog a közoktatás rendszerére figyelemmel sem korlátozható egyetlen korosztályra.

A miniszter elismerte ugyanakkor, hogy az érintett legalacsonyabb évfolyamon nem feltétlenül az első évfolyamot kell érteni, a minisztérium a javaslatot egyezteti az Országos Kisebbségi Bizottsággal, azt követően az országos kisebbségi önkormányzatokkal, és egyetértésük esetén elindítja a rendelet módosítását. Ez az egyeztetés a Beszámoló megírásakor még nem fejeződött be.

2.

Vizsgálat az oktatási integrációs intézkedések hatékonysága tárgyában

Az oktatási rendszer minősége, színvonala és befogadó vagy éppen kirekesztő jellege döntő hatást gyakorol a felnövekvő generációk életére, kilátásaira. Az oktatási rendszer jelentős mértékben befolyásolja a társadalmi mobilizációt, így a kirekesztett, a többségi társadalom tagjaihoz képest halmozott hátrányokkal küzdő kisebbségi csoportok tagjainak esélyeit is.

Az oktatási rendszer folyamatos vizsgálatát, értékelését – tekintettel az

Alkotmány 70/A. §-ban rögzített hátrányos megkülönböztetés tilalmára, illetve az esélyegyenlőség előmozdítására irányuló állami kötelezettségre – működésünk során mindig is kiemelten fontosnak tartottuk. Több átfogó – a kisebbségi oktatás, a speciális (kisegítő) iskolai oktatás, valamint a felsőoktatás területén végzett – vizsgálatot folytattunk e tárgyban. Emellett számos egyedi ügy keretében is foglalkoztunk a roma gyerekek oktatási-nevelési intézményekben megvalósuló szegregációjával, és több olyan kezdeményezést, ajánlást tettünk, amelyek a diszkrimináció és a jogellenes elkülönítés megszüntetésére irányultak.

Az oktatási tárca által 2002-ben a hátrányos helyzetű és roma tanulók integrációjának megteremtésére indított több elemből álló program kezdettől fogva érdeklődésünk középpontjában állt.

A 2005 decemberében megkezdett vizsgálatunk célja az volt, hogy áttekintsük: a fentiekben jelzett oktatáspolitikai intézkedések hogyan, illetve mennyiben járulnak hozzá az oktatási szegregáció felszámolásához és megelőzéséhez; valamint hogy az eddigi tapasztalatok alapján milyen irányban lehet, illetve kell továbbfejleszteni az oktatási integráció rendszerét.

Vizsgálatunk során – a rendelkezésünkre álló anyagi és személyi keretek között – igyekeztünk minél szélesebb körben, minél több szempontból áttekinteni az integrációs intézkedéseket.

Két fórumot szerveztünk a rendszer kialakítása szempontjából kulcsfontosságú minisztériumi szakemberek, közoktatási szakértők, valamint számos érintett iskola képviselőinek részvételével. A fenti személyek előadásai, eszmecseréi kiindulási alapot jelentettek számunkra a vizsgálat kulcsterületeinek és a legfontosabb problémáinak meghatározásához. Nagy segítségünkre volt a téma néhány kiemelt szakértőjének – felkérésünkre elkészített – tanulmánya³², illetve Váradi Monika Mária szociológus folyamatos szakmai támogatása.

Kapacitásbeli korlátok miatt nem volt módunk szociológiai értelemben vett reprezentatív, kérdőíves kutatás lebonyolítására. 2006 őszén azonban helyszíni vizsgálatok keretében húsz, képesség-kibontakoztató és/vagy integrált oktatásszervezést bevezető iskolát, az iskolák fenntartóit és lehetőség szerint az adott település cigány kisebbségi önkormányzata-

³² Berényi Eszter–Berkovits Balázs–Erőss Gábor, Hermann Zoltán, Radó Péter, Váradi Monika Mária–Virág Tünde szakértők készítettek elemzést az integrációs intézkedésekről, jelentésünk nyelven támaszkodik szakértői megállapításaikra.

tát látogattuk meg. Az iskolák igazgatóival, és ahol erre alkalom nyílt, pedagógusaival a települési és kisebbségi vezetőkkel strukturált interjút készítettünk. Tanórákat látogatva is vizsgáltuk: mit jelent az integráció az intézmények számára, hogyan valósult meg az együttnevelés az iskolák mindennapi életében, a tanórai munkában, milyen eredményeket sikerült elérniük, és milyen nehézségekkel kell megküzdeniük.

Az oktatási integrációs politika céljának, szakmai alapjainak megismerése érdekében interjút készítettünk Daróczi Gáborral, az Oktatási és Kulturális Minisztérium (OKM) politikai tanácsadójával és dr. Szőke Judittal, az Országos Oktatási Integrációs Hálózat és Fejlesztési Központ (OOIH) vezetőjével, továbbá interjút készítettünk és beszélgettünk az OOIH régiós és kistérségi koordinátoraival.

Arra való tekintettel, hogy az oktatási tárca által indított deszegregációs reform a kezdeti szakaszában tart, vizsgáltunk a program általános koncepciójának, koherenciájának elemzésére, nem pedig ezen a ponton még elérhetetlen, mérhetetlen eredmények „számonkérésére” irányult. Másik célunk az volt, hogy az integrációs politika megvalósításának eddigi tapasztalatai alapján a döntéshozóknak visszajelzést nyújtsunk az esetlegesen szükséges kiigazítások érdekében.

Vizsgálatunk megállapításai kitérnek egyrészt az oktatási integráció átfogó kormányzati feltételrendszerére, másrészt az általános oktatási intézkedések és a szűk értelemben vett integrációs intézkedések összhangjára, valamint a képesség-kibontakoztató és az integrációs felkészítések tartalmára, személyi, tárgyi feltételeire, szervezeti háttérére, időtávjára, célcsoportjára, hatókörére, az eredményesség mérésére, a finanszírozásra, illetve a köorzethatárról szóló szabályozás elemzésére.

Az integrációs oktatáspolitikai legnagyobb eredményének azt tarthatjuk, hogy egyfelől hozzájárul a korszerű, a gyermekek képességeihez, egyéni fejlődéséhez igazodó, differenciált pedagógiai módszerek elterjesztéséhez; másfelől elősegíti, hogy e módszerek révén a halmozottan hátrányos helyzetű, roma tanulók egy része magasabb szintű oktatási szolgáltatásokhoz jusson.

Számos javaslatot is megfogalmaztunk a deszegregációs intézkedések hatékonyságának érdekében.

Az eredményes oktatási integráció előfeltétele, hogy átfogó kormányzati program irányuljon a különböző területeken megnyilvánuló szegregáció felszámolására; valamint hogy ezek az intézkedések összehangoltan – egymást esetenként sem gyengítve vagy semlegesítve – működjenek. Az okta-

tási intézkedések koherenciáját ugyancsak biztosítani kell az esélyegyenlőség elvének érvényesülése érdekében. Az összhangot nélkülöző politika ugyanis a jogalkotói szándéktól messze álló „rideg integráció”³³ megvalósítását eredményezheti.

Az integrációs intézkedések hatóköre jelenleg korlátozott, nem jut el a leghátrányosabb helyzetű, sajátos nevelési igényűvé nyilvánított gyermekekhez.

A célcsoport meghatározása, a szociális mutató alapelveinek következetes végiggondolása a „halmozottan hátrányos helyzetű” kategória kibővítését teszi szükségessé. Elengedhetetlennek tartjuk továbbá a mainstreaming elvének következetes alkalmazását, vagyis annak folyamatos elemzését, hogy miként hat a program a cigány származású gyermekek helyzetére.

Álláspontunk szerint szükséges az integrációs program kibővítése az óvodák és az érettségit adó középiskolák irányában: a program sikerét egy integrált óvodai szakasz megalapozná; a középiskolai folytatás pedig a „bevaló”, működő program szükségszerű következménye, és elengedhetetlenül fontos ahhoz, hogy az érintett gyerekeket az oktatási rendszerben tartsa.

Fontosnak tartjuk, hogy az IPR alkalmazását megkezdő iskolák közvetlen segítséget kapjanak a program bevezető időszakában a megvalósítás során felmerülő számos szemléletbeli, módszertani és szervezési kérdésben, s ehhez biztosítani kell a megfelelő tanácsadói háttér folyamatos működtetésének anyagi és személyi feltételeit.

A pedagógus társadalom megnyerése és aktív részvétele nélkül nem lehet sikeres az integrációs program. A programban részt vevő pedagógusok vonatkozásában nélkülözhetetlennek tartjuk mind a szemléletformáló, mind pedig a módszertani képzések kötelezővé tételét.

Az oktatási integrációs intézkedések eredményességének, hatékonyságának mérése érdekében meg kell teremteni az országosan standardizált egyéni szinten összemérhető eredményességmérés feltételeit.

Az oktatás finanszírozási rendszer átalakítása megfelelő alkalmat teremt az integrált oktatás támogatásának újragondolásához is. Ennek so-

³³ Rideg integrációról beszélünk abban az esetben, ha csupán egy fizikai térbe kerülnek a különböző szocio-kulturális háttérű gyermekek anélkül, hogy megfelelő pedagógiai módszerek alkalmazásával, befogadó légkör kialakításával tényleges együtt tanulásuk, együtt haladásuk feltételei megteremtődjenek. A rideg integráció valójában az osztályon, csoporton belüli kirekesztődéssel azonos.

rán fontos szempontnak tartjuk, hogy az új rendszer alkalmas legyen arra, hogy a már elért eredményeket továbbvigye, az integráció érdekében megtett erőfeszítéseket ne lehetetlenítse el.

Az NFT II. keretén belül a pályázati úton történő támogatások megtervezésekor az esélyegyenlőség horizontális szempontjának szakmai és pénzügyi garanciáit meg kell teremteni, különben a pályázati rendszer maga is tovább fogja növelni a leszakadó és a prosperáló térségek közötti különbségeket, közvetve pedig hozzájárulhat a területi szegregáció megerősítéséhez.

A vizsgálatról szóló jelentésünkben megállapításaink alapján számos kezdeményezéssel éltünk a Kormány, illetve az oktatási tárca irányában az esetleges visszasságok elkerülése és az integrációs intézkedések hatékonyságának növelése érdekében. A jelentés teljes terjedelmében olvasható a beszámoló 3. számú függelékében.

3.

Egy kezdeményezés utóélete

2005. évi Beszámolónkban részletesen szóltunk egy a magyar országgyűlési biztosi intézmény történetében mind ez ideig példa nélküli kezdeményezésünkről: az ún. amicus curiae levélről. Az ott leírtak rövid felelevenítéseképpen: e levél olyan szakmai dokumentum, amelyet az antidiszkriminációs joganyag egyes bonyolult, a magyar jogi tradíciók alapján nehezen értelmezhető fogalmainak, rendelkezésének megvilágítása céljából készítettünk, nemzetközi és európai uniós szakértői dokumentumokra, bírósági döntésekre és ajánlásokra támaszkodva. (A dokumentumot teljes terjedelmében közítettük a 2005. évi Beszámoló 2. számú függelékében.)

E szakmai anyag elkészítésére az sarkallt minket, hogy a sajtóban figyelmesek lettünk egy ügyre, amelynek az volt a tárgya, vajon megvalósult-e a cigány tanulók jogellenes elkülönítése, illetve hátrányos megkülönböztetése általános iskolai oktatásuk során. Az ügyben az Esélyt a Hátrányos Helyzetű Gyermekeknek Alapítvány keresetet nyújtott be Miskolc Megyei Jogú Város Önkormányzata ellen az egyenlő bánásmód követelménye megsértésének megállapítása iránt. Értesültünk arról, hogy – mivel az elsőfokú bíróság a felperes keresetét elutasította – a felperes az elsőfokú ítélettel szemben fellebbezéssel élt a Debreceni Ítéltáblánál. A sajtóhírek alapján az ügy meglehetősen összetettnek tűnt, lát-

hatóan a hátrányos megkülönböztetéssel kapcsolatos – a hazai jogban meglehetősen új – jogszabályok és jogi fogalmak komplex értelmezését tette szükségessé.

Az elkészült anyagot egy levél kíséretében eljuttattuk a Debreceni Ítéltábla elnökéhez, felhíva figyelmét arra, hogy célunk nem más, mint szakmai segítséget nyújtani ahhoz, hogy pártatlan és befolyástól mentes, az Európai Unió jogával is összhangban álló ítélet szülessen az egyenlő bánásmód érvényesítésével összefüggő ügyekben.

A dokumentum elkészítésére alapot adó peres ügyet 2006. június 9-én a Debreceni Ítéltábla tárgyalta másodfokon. A hallgatóság soraiban munkatársunk is jelen volt a tárgyaláson. A tárgyaláson mind az eljáró bíró, mind pedig a felperes hivatkozott az amicus curiae levélben foglaltakra, és – az elsőfokú bíróság ítéletét részben megváltoztató – jogerős ítélet egyes részeiben az abban foglalt jogértelmezési logika is felfedezhető.³⁴

Nagy örömünkre szolgált, hogy kívülállóként is pártatlan, de hasznos szereplőivé válhattunk egy olyan ügynek, amelyben Magyarországon elsőként került sor az egyenlő bánásmód elvének érvényesítésével kapcsolatos számos fogalom, rendelkezés értelmezésére.

³⁴ Az ügy történetét, illetve az azzal összefüggésben született dokumentumokat lásd az Esélyt a Hátrányos Helyzetű Gyermekeknek Alapítvány honlapján (www.cfcf.hu).

III.

A kisebbségek a médiában

1. Bevezető

Általában véve elmondható, hogy Magyarországon a média nem szentel különösebb figyelmet a nemzeti és etnikai kisebbségeknek; az elektronikus médiában (televízióban, rádióban), az egyes nemzetiségi műsorok sugárzási rendje évek óta változatlan, bár a „költségtakarékosság” szükségességére való hivatkozással előfordul, hogy megkurtítják e közszolgálati intézmények költségvetését.

2006-ban sokkal inkább figyelmeztetni kell a média részéről megnyilvánuló ún. „negatív szenzáció”-igényre. Ez a jelenség is elsősorban a legnagyobb lélekszámú és legnehezebb helyzetű cigány kisebbség esetében érdemel említést.

Miről is van szó? Nem másról, hogy a média egyes szereplői – az írott és az elektronikus sajtó egyaránt – kvázi szenzációként, „bulvárcsemegeként” kezeli azokat a híreket, amelyek – igazságtartalmuktól függetlenül – alkalmasak arra, hogy negatív színben tüntessék fel a cigányságot, illetőleg erősítsék az e kisebbséggel szembeni sztereotípiákat.

A média egyoldalú tájékoztatása, illetőleg a szenzációkeltésre alkalmas ügyek eltúlzott formában való ismertetése már-már a gyűlöletbeszéd új megvalósulási formáját rajzolja elénk.

2006-ban számos e körbe tartozó tudósítást, tájékoztatást hallottunk, és sajnos szomorúan állapíthatjuk meg, hogy a magyar sajtónak nincs olyan egységes érdekképviseleti és etikai szerve, amely alkalmas lenne autentikusan megállapítani, hogy hol a határ.

Olyan tájékoztatóra tehát, amelyet valamely újságíróklub, szövetség vagy egyéb szakmai szervezet készített, illetve olyan jelentésre, amely a médiahatóság részéről kifejezetten az általunk tárgyalt témában készült, nem támaszkodhatunk, ezért az alábbiakban kísérletet teszünk arra,

hogyan szociológiai, statisztikai és történeti kutatások eredményeit is felhasználva bemutassuk a hazai cigányságot érintő „sajtóvélekedés” napjainkban tapasztalható tendenciáit.

A következő fejezet – bár címéből ez közvetlenül nem tűnik ki – elsősorban tehát a hazai cigány kisebbség média-megjelenéséről szól, ugyanis el kell ismernünk, hogy ennek a kisebbségi népcsoportnak alapvetően eltér a megítélése valamennyi nemzetiségétől, tehát a médiában való megjelenésük is külön elemzést érdemel.

2.

„Negatív szenzációk” – a média elfogultságának kérdései

Nem hallgathatjuk el, mert a lakosság döntő többségének igen határozott és ellenséges véleménye van a cigányokról.

Nem hallgathatjuk el, mert a roma polgártársainkkal kapcsolatban megfogalmazott egyértelműen és nyíltan vállalt elutasító közvélekedés nem egyszerűen emberi jogi kérdés, ami művelt és toleráns jogászoknak, szociológusoknak, szociálpszichológusoknak és más értelmiségieknek „akadémikus” vitatémát adhat, hanem olyan súlyos társadalmpolitikai kérdés is, amelyről úgy véljük, hogy a lehető legszélesebb körű – megoldást kereső – társadalom-lélektani párbeszédet szükséges tartani. Több, mint aggasztó jelenség ugyanis az, hogy a romákat olyan széles körben sújtja – a „hivatalos társadalmat megjelenítő” oldaláról is – a szegyenkezés nélkül vállalt előítéletesség, hogy az kölcsönös elzárkózáshoz vezethet. S mivel a többségi és a cigány lakosság hovatovább viszonzott veszélyként is megéli a másikat, minden egyes, akár apró, de nyilvánosságot kapó konfliktussal csökken a társadalmi béke esélye.

Néhány érzékletes adat: a Magyar Gallup Intézet 1997-es jelentése szerint minden második magyar felnőtt nyíltan vállalja, hogy idegenkedik a cigányoktól. Egy frissnek tekinthető (2005-ös) TÁRKI-elemzés szerint a magyar felnőtt lakosság négyötöde, 80%-a úgy látja, hogy *a romák gondjai megoldódnának, ha végre elkezdenének dolgozni*, és 62% értett egyet azzal, hogy *a bűnözési hajlam a romák vérében van*. (Ez az arány 2000-ben még 55, 2002-ben 53% volt.)

Figyelemre méltó, s ezt mindkét kutatás ki is emeli, hogy a megkérdezettek „nem tudom” vagy „nincs véleményem” válasszal tértek ki a nyílt állásfoglalás elől, ami azt jelzi, s ez külön is elgondolkodtató, hogy Ma-

gyarországon a cigányellenesség egyáltalán nem számít szalonképtelennek.

Úgy véljük, hogy a (közszerelőkhöz mellett) a média felelőssége ebben a kérdésben felmérhetetlen, hiszen nem csupán tükrözi a valóságot, mert az kerül be a köztudatba, a közvéleménybe, és úgy, olyan súllyal amit és ahogyan oda beemel.

Egyetlen jellemző példa: *Gyanús konvoj ólálkodott Kecskemét körül* címmel az egyik hírügynökség megjelentetett egy írást, amit több internetes portál változtatás nélkül átvett, és órákon át az egyik vezető hír volt, több ezren olvasták, miközben a rendőrség által igazoltatott személyek, a cikket idézve: „*semmilyen törvénybe ütközött nem követtek el, illetve nem volt közöttük olyan személy, akit a rendőrség keresett volna*”.

Mi tette hát az olvasók számára érdekessé, az újságíró számára „eladhatóvá” ezt a hírt? Az, hogy a rendőri intézkedéssel érintettek – rendőrségi szóvivő által is megerősített információ szerint – cigányok voltak. Így ugyanis már számíthatott az újságíró arra a hazai közkeletű és téves előítéletre, hogy a romák és a bűnözés összetartozó fogalmak, hogy már egy roma csoportosulás is – minimum! – gyanús.

(Az illetékes megyei főkapitánytól azt kértük, hogy a megyei rendőrelőmozgásnyilatkozattételre feljogosított tagjai figyelmét nyomatékosan hívja fel arra, hogy amennyiben a bűnmegelőző, a bűnüldöző, a közigazgatási és a rendészeti tevékenység szempontjából irreleváns, hogy az eljárás alá vont személy valamely nemzeti vagy etnikai kisebbséghez tartozik, akkor a sajtónak adott tájékoztatás még ráutaló módon se térjen ki rá.)

S milyen képet mutat a hazai cigányokról a hazai média? Kutatások igazolják, hogy jellemzően leképezi és ezzel megerősíti, elmélyíti a többségi társadalom sztereotípiáit: a magyar roma, ha egyáltalán megjelenítik, szegény, de érdemtelen szegény, aki nem dolgozik és állami, önkormányzati támogatásokra vár, segélyeket követel (lásd: *a romák gondjai megoldódnának, ha végre elkezdenének dolgozni*); konfrontálódik a hivatalos hatalommal, bűncselekményeket követ el (lásd: *a bűnözési hajlam a romák vérében van*). A média csak kivételesen mutat fel pozitív, a társadalom által elfogadható cigány mintákat, és ha igen, többnyire művészeket, s a cigány kultúra bemutatása (ezen belül is főként a zene és a tánc) pusztán „kis színesítés”-ként van jelen. (Megjegyezni kívánjuk, hogy a nemzeti kisebbségek életét és kultúráját is csak periférikusan látatja a többségi média.)

A médiaipart jellemző öldöklő verseny, vagyis az eladhatósági szempont miatt mindent előnt a blikkfang, a bulvár (még a hírműsorok sem

mások, mint a nézők félelmeire alapozó, szórakoztatást célzó show-k!), a felszínesség, és a kockázatmentes siker érdekében a közönség előítéletelességének a kiszolgálása.

A legjellemzőbb példa erre az Olaszliszván történt brutális gyilkosság médiabeli bemutatása volt.

Több száz olyan hír és vélemény jelent meg az ügygel kapcsolatban, melyekben kiemelt szerepet kapott, hogy az elkövetők cigányok voltak, hogy az egyik gyanúsított a helyi cigány kisebbségi önkormányzat tagja volt, s ezzel a széles közönség számára azt érzékeltették, egyes újságírók személyes meggyőződésből, mások talán csak felkészületlenségből, megint mások „pragmatikusan”, az olcsó siker érdekében, hogy igenis, a cigányok és bűnözés összefüggő fogalmak.

Volt olyan napilap, amely ugyanarról az eseményről ugyanazon lap-számban több, három-négy cikket is megjelentetett.

Olvashattunk olyan írást, amelyben a szerző csak az első bekezdésben hatszor írta le, hogy cigányokról van szó.

Láthattunk olyan közkedvelt reggeli tévéműsort, ahol leplezetlenül és durván cigányoztak, másokban csak „finoman”.

Nem egy újságcikkben szakértőkre hivatkozó, így a tudományosság látszatát keltő elemzéseket olvashattunk a bűnözéssel összefüggésbe hozható indulatos cigány néplélekről, egyes devianciákat megengedő cigány kultúráról.

Mindez a média által „megerősítve”, amely az olaszliszváki esethez hasonló más eseteket is felkutatott, és azzal erőltetetten párhuzamba állított, blogok és a különböző internetes fórumok tömegei teltek meg szilaj, bosszúra, cigányokkal szembeni bűncselekmények elkövetésére és önvédelemre felszólító bejegyzésekkel, véleményekkel. (Arra hivatkozással, hogy a többségi társadalom nem köteles tolerálni az államnak a cigány kisebbség irányába megnyilvánuló elfogultságát, továbbá a bűnüldöző állami szervek impotenciáját, vagyis azt, hogy az állam nem garantálja a többség biztonságát.)

3.

Az interneten terjesztett előítéletelesség

Egy politikai párt önálló honlapot indított annak bizonyítására, hogy „cigánybűnözés” márpedig létezik: a szervezet úgy véli, vannak tipikus cigány el-

követési módok, eszközök, bűncselekménytípusok, tehát sok-sok egyedi példával igazolható az általános tétel.

Ne söpörjük a szőnyeg alá ezeket az „érveket”, beszéljünk róluk, mert igen sokan gondolkodnak így, s igen kevesen olvasnak kriminálpszichológiát.

Az elitáltak között valóban a társadalmi arányszámukat meghaladó számban vannak romák. Ez azonban a felszínes megközelítés durva hamissága, s nemcsak azért, mert az előítéletes emberek, köztük a bűnüldöző és igazságszolgáltató szervek egyes tagjai is szelektíven észlelik a valóságot, hanem azért is, mert a bűnelkövetést sajnos nem feltétlenül követi büntetés, illetve a teljes magyar társadalomban betöltött arányszám igazságtalan viszonyítási pont.

Az egyes bűncselekménytípusok nem egyforma súlyt képviselnek a statisztikákban. A felderítési hatékonyság is más és más a különböző bűncselekménytípusoknál. A bírósági statisztikákban számba vett több mint száz tényállás közül ma 20-22 dominál, 80-85%-os részesedéssel. 2005-ben például a vagyon elleni bűncselekmények aránya az összes ismertté vált bűncselekmény 62%-át tette ki. Az ebbe a körbe tartozó lopások aránya átlagosan a 25-35%-át teszi az összes bűncselekménynek, s ha ehhez hozzátesszük a szintén magas arányt képviselő személy elleni erőszakos bűncselekményeket is, s tudjuk, hogy ezen bűncselekménytípusokat tekintik cigányokhoz köthetőeknek, s éppen ezeken a területeken a legmagasabbak a felderítési mutatók, plasztikusan érzékelhetővé válik a felszínes megközelítést elutasító állításunk egyik oka.

A bűnelkövetők elsöprő többsége, ahogy ezt számos kiváló kutató³⁵ kimutatta: a társadalom pereméről jön, nem a középosztályból. A roma népesség háromnegyede pedig idetartozik³⁶, a társadalom perifériáján él.

³⁵ Lásd Vavró István: *A cigánybűnözés vizsgálatának elméleti és módszertani kérdéseiről*. Belügyi Szemle: 1984. 2. sz.

Tauber István: *A hátrányos társadalmi helyzet és a bűnözés összefüggései, különös tekintettel egyes kisebbségi csoportokra*. Tankönyvkiadó: Budapest, 1986.

Póczik Szilveszter: *Cigányok és idegenek*. Felsőmagyarország Kiadó: Miskolc, 1999.

³⁶ <http://www.tarki.hu/adatbank-h/pdf/a819.pdf>, 9. oldal: A cigány származású háztartásfővel együtt élők szegénységi rátája a mediánjövedelem felében megállapított küszöb esetében 1991–1992-ben 31,9%, tavaly pedig 61,5% volt. Az átlagjövedelem felének használatakor ugyanezek az arányok 48,9% és 68%, a kvintilis határ esetében pedig 61,6% és 75,1%. Láthatjuk, hogy ebben a társadalmi csoportban a szegénység már a rendszerváltást követő

Ha pedig az azonos léthelyzetben lévőkhöz viszonyítjuk a cigányok bűnelkövetési mutatóit, kiderül, hogy nem magasabb annál.

Visszakanyarodva az olaszliszkai események médiaképéhez, a téma sokoldalú megközelítését előtérbe helyező álláspont, bár kétségtelenül volt ilyen, mintha kisebbségbe került volna... (Igen kevés írásban kapott szerepet például az, hogy abban a családban, ahonnan 3 gyanúsított származott, senki sem volt büntetett előéletű, hogy az egyik gyanúsítottnak a kisiskolás húgát korábban elgázolták, s az elkövető mindössze 3 év büntetést kapott.)

Cigány politikusok kerültek csapdahelyzetbe: nem hallgathattak, miközben pusztán azzal, hogy prominens és közismert cigányként válaszoltak az újságírók kérdéseire, bár az ellenkezőjét mondták, mégiscsak azt jelezték, hogy értelmezhető jelentősége, relevanciája van az elkövetők cigány származásának.

Számosan fordultak hozzánk, többek között az Országos Cigány Önkormányzat is, azt panaszolva, hogy a hazai cigány közösség méltóságát sérti a média által cigányokról közvetített, gyűlöletkeltésre is alkalmas, hamis kép.

Ilyen esetekben immár „rutinszerűen” járunk el. Tájékoztatjuk a beadványozót, hogy valamely közösség egészét sértő gyűlöletbeszéd büntetőjogi korlátozására csak a legszélsőségesebb esetekben kerülhet sor: ha fennáll az erőszak nyilvánvaló és közvetlen veszélye; arról, hogy személyében érintett fél hiányában nincs kereshetőségi jog sem, vagyis a polgári jog sem nyújt megfelelő védelmet ilyen esetekre; hogy a médiatörvénynek ugyan van gyűlöletkeltést tiltó szabálya, de az csak az elektronikus médiára vonatkozik, az írott sajtóra, az internetre nem; arról, hogy a sajtótörvény sem ismeri a közösség méltósága fogalmát; hogy az internetre vonatkozó értesítési-levélteli eljárás nincs megfelelően, konzekvensen szabályozva; hogy az Ebktv. közérdekű keresetindításra vonatkozó szakaszait a gyűlöletbeszédre még senki sem alkalmazta. Tájékoztatjuk a beadványozót arról, hogy megfelelő jogi eszközök hiányában az elhárapódzó, gyűlöletkeltésre alkalmas vélemények háttérbe szorítására csak

években is nagyon magas volt, az elmúlt 10–12 évben pedig tovább növekedett. A számok azt is megmutatják, hogy a cigány háztartások tagjai között mindenekelőtt a legszegényebbek aránya nőtt meg. A mediánjövedelem felében megállapított küszöb alatt élők aránya ma kétszer akkora, mint 1991–1992-ben, a kvintilis határ esetében a növekedés „csupán” 25%-os.

a társadalom egységes, a toleranciát hangsúlyozó ellenvéleménye esetén van esély.

A tájékoztatás mellett próbálkoztunk – két vonalon – egy szakmai párbeszéd elindításával is.

Az újságíró szervezetek Közös Etikai Alapelveire hivatkozással azt kértük, a szervezetek Együttműködési Testülete egy *általános állásfoglalásban* ítélje el a sajtóban egy-egy konkrét eset kapcsán újra meg újra fel erősödő, felelőtlen felszínességet, a diszkriminációs hangulatkeltésre is alkalmas „cigányozást”, a genetikai alapokon nyugvó kollektív bűnösség kimutatásához célzatosan szelektált tényközlést.

Kértük, hogy mivel a romák és nem romák közötti társadalmi feszültség növekedéséért a sajtó is felelős, az Együttműködési Testület hívja fel nyomtatékosan az újságírók figyelmét arra, hogy a feszültségterhes időkben, mint most is, közvetlen felszólítás sem szükséges; egy-egy sejtetőbiztató félmondat vagy tények mesterkélt összekapcsolása is elégséges a gyűlölet „felizzítására”, hisztériakeltésre, a hatóságokba vetett bizalom megingatására, s ezzel együtt a hamis önvédelmi reflexek kiváltására.

Arra hivatkozva, hogy egy-egy téma kiválasztása, megjelenítésének módja, száma, ideje, terjedelme, vagyis a „tematizálás” lehetősége igazi hatalom, kértük azt is, hogy intse az Együttműködési Testület önmérsékletre és felelősségre a szakmát, hogy ne öntsön el mindent a bulvár felszínessége, a blikkfangnak ne rendeljen alá súlyos társadalmi kérdéseket.

A helyzetre jellemző, hogy választ több hónap elteltével kaptunk, s az is arról szólt, hogy a sajtószervezetek közös állásfoglalást nem fogalmaztak meg: négy szervezet értett egyet az Együttműködési Testület elnöke által megfogalmazott választervezzettel, kettő kitérő „választ adott”, négy sajtószervezet pedig egyáltalán nem reagált az elnök által közvetített ombudsmani megkeresésre.

Felvetődött viszont egy a romák–média–jog-témakörben mozgó személyes eszmecsere szükségessége. Ennek megszervezése folyamatban van.

A TV2 programigazgatóját pedig egy televíziós szakmai párbeszéd ötletével kerestük meg, aki, szintén több hónap késlekedéssel, de nyitottságát fejezte ki a felvetéssel kapcsolatban. Abban reménykedünk, hogy születethet egy közös, televíziós etikai minimumokat tartalmazó szabályzat.

(A programigazgatónak címzett levelünk apropóját azok a beadványok és egyéb jelzések adták, amelyek a TV2 honlapjának fórum, blog és egyéb véleménynyilvánításra szolgáló felületeivel kapcsolatban érkeztek

hozzánk, ahol tömérdek, a hazai cigány lakosság méltóságát sértő bejegyzés volt olvasható.)

Az internet, amely naponta több millió(!) oldallal bővül, az információ-átadás és -megszerzés véghetetlen tárháza, a tudáshoz jutás modern útja, a kereskedelem legkorszerűbb formája, s egyúttal a véleménynyilvánítás legszabadabb, név és arc nélküli, legkevésbé ellenőrizhető felülete is, s így a kisebbségi ombudsmanhoz érkező beadványok egyik állandó tárgya is.

Így például egy oktatási, pályaválasztási, felvételi információkat tartalmazó, a diákok körében népszerű portál fórum-rovatában olvashattunk vaskos, rasszista, cigányellenes szövegeket. Amikor a kisebbségi biztos megkereste a weblap üzemeltetőjét, az, miközben a rovat létezését is tagadta, a teljes véleménynyilvánítási felületet és az összes hozzászólást törölte.

Egy másik esetben a fórum-rovat témája a tragikus körülmények között meghalt tanár temetése volt, s ennek kapcsán a véleményt nyilvánítók közül számosan a teljes hazai cigány lakosság „bűneiről” és bosszújáról beszéltek.

Az ügy érdekessége az, hogy nemcsak a fórumozók név- és arcnélküliek, hanem az egyszeri internethasználók számára többnyire a honlap üzemeltetői is. Csak a server hosting cégtől tudtuk meg, hogy az általuk bérbeadott szerveren megjelenő felület üzemeltetője, s általában minden domainigénylő vagy használó neve, címe és telefonszáma a www.domain.hu, keresés, részletes keresés útvonalon elérhető.

Találkoztunk a bemutatott eseteknél sokkal veszélyesebbel is. A <http://mitglied.lycos.de/romahalal/> című honlapon nem egyszerűen az ellenérzéseiket fejezték ki egyesek, hanem ott a romák kiirtására buzdító-bátorító-felszólító, a Divízió88 együttestől származó dalszövegek és más gyűlöletre uszító tartalmak is voltak.

A Büntető Törvénykönyv (Btk.) 269. § b) pontjában szabályozott közösség elleni izgatás bűncselekmény alapos gyanúja miatt ismeretlen tettes ellen feljelentést tettünk.

A bűncselekményi tényállást, az AB e tárgykörbe eső több határozata és a bírósági gyakorlat alapján szinte lehetetlen kimeríteni: jogalkalmazók ezek nyomán láthatólag úgy vélik, hogy az „erőszak nyilvánvaló és

közvetlen veszélye” nem mérhető fel, ha pedig az erőszak megvalósult, a „szóbu” elkövetője az erőszakos cselekmény felbujtójaként felel.

Több szempontból is fontosnak tartjuk kiemelni a Holdudvar című rendőrségi „belső használatú” honlap fórum-rovatával kapcsolatos botrányt. Mint a médiából is ismeretes – amikor tudomást szereztünk az ügyről, azonnal tájékoztatást kértünk az országos főkapitánytól –, a fórumozók egy része durván rasszista, cigányellenes álláspontját osztotta meg a többiekkel.

A tavaly októberben nyilvánosságra került eset kapcsán ügyészségi vizsgálat is indult, amely bűncselekmény gyanúját nem állapította meg. A rendőrség fegyelmi eljárásaiban sem szabtak ki szankciókat. „Visszaélték a véleménynyilvánítás szabadságával, de konkrét jogsértés nem történt” – mondta a főkapitány. A belső fórumon regisztrált összesen 7896 hozzászólásból 68 volt rasszista, az eset miatt indult vizsgálat 30 cigányellenes kijelentést megfogalmazó rendőrt azonosított, akik a több tízezres állományban kevesebb mint egy ezrelékét alkotják.

A rendőrség megvizsgálta, hogy a beazonosított rendőrök (4 tiszthelyettes, 9 zászlós és 17 tiszt, akik közül beosztott 27, alacsonyabb vezetői beosztást három rendőr töltött, illetve tölt be) szolgálatuk ellátása közben tanúsítottak-e rasszista magatartást, de mivel ilyen információ nem merült fel, a szakmai alkalmasságuk sem kérdőjeleződött meg; a történet után mindössze egy előítéletek leküzdését célzó tréningen kellett részt venniük.³⁷

Bűncselekmény sem történt, fegyelmi vétség sem volt megállapítható; a rendőri vezetés intézkedését mi is elfogadtuk; miért tartjuk hát mégis fontosnak ezt az ügyet?

Nem azért, mert nyilvánvaló, hogy a rendőrségen belül nemcsak 30-an rasszisták, (valószínűleg a rasszista nézetek „elfogadottsága”, illetve az előítéletek a társadalmi átlagnak megfelelő a rendőrség berkein belül is), hanem azért, mert a rendőrség körében megnyilvánuló rasszizmus lényegesen veszélyesebb, mint más társadalmi csoportok esetében. Attól az

³⁷ A sajtóból nyilvánvalóan mindenki számára ismert az a tény, hogy a rasszista témákhoz hozzászóló, illetve az előítéletes véleményükről a honlapon is beszámoló rendőröket arra kötelezték, hogy egy speciális tanfolyam keretében sajtóítsák el azokat az ismereteket, amelyek remélhetőleg pozitív változást idéznek elő gondolkodásukban. (Természetesen – mivel úttörő kezdeményezésről van szó – kíváncsian várjuk az eredményt, illetőleg szeretnénk meggyőződni arról, hogy ilyen módszerekkel eredményesen fel lehet-e venni a harcot a rasszizmussal és más negatív jelenségekkel szemben.)

intézménytől, amely a demokratikus, köztársasági jogrend fönntartására hivatott hazánkban, s amely hivatalból köteles üldözni (egyebek mellett) a rasszista motívumú bűncselekményeket is, attól a hatóságtól, amely az állami kényszerintézkedés hatalmával is fel van ruházva, joggal várjuk el, hogy az egyenlő bánásmód mindenfajta sérelmével szembeszálljon, és a faji diszkrimináció ideológiáit *a saját kebelében is* kíméletlenül üldözze.

S ezen a téren volna mit javítani. Tény, hogy az előítéletességet parancsszóra, represszióval nem lehet megszüntetni, de az is, hogy a régi beidegződéseken, az előítéletes gondolkodáson sem lehet néhány – mégoly okos – pszichológiaórával érdemben változtatni, csak annak eltakarására késztetni. Persze ez sem kevés, hiszen az objektív-korrekt eljárás a hatósági eljárások javarészeiben elégséges garancia az egyenlő bánásmód érvényesüléséhez. Kiemelt jelentőségű ezért ebben a vonatkozásban is a hierarchikusan felépített rendőrség vezetőinek személyes példamutatása: helyes lenne, ha egy országos figyelmet kapó botrány kipattanásakor nem csak annyit mondanának, hogy „folyik a vizsgálat”, hanem az igazságügy-miniszter, az önkormányzati miniszter, az országos rendőrfőkapitány haladéktalanul el is ítélné a cselekményt.

(Természetesen ez az elvárás: a rasszizmustól való egyértelmű, haladéktalan és nyilvános elhatárolódás minden közhatalmi szerv vezetőjével, a politikai közélet minden szereplőjével szemben jogos, mert általuk, rajtuk keresztül az állam nyilvánul meg, s fejezi ki értékrendjét.)

Két további körülmény is említést érdemel a konkrét ügyben: az egyik az, hogy a rasszista szövegek hosszú időn keresztül olvashatóak voltak és senki sem gondolta, hogy tenni kellene valamit, ami valószínűsíti, hogy nemcsak 30 ember ügyéről van szó. Az utóbbi vonatkozásában felhívjuk a figyelmet arra, hogy tanult emberekről, sőt tanult rendőrökről van szó, akik vélhetőleg annak tudatában fogalmaztak meg szélsőségesen elítélő, lealázó véleményt a romákról, hogy – a nicknév ellenére – könnyűszerrel azonosíthatóak.

Az ügy általános tanulsága álláspontunk szerint az, hogy a rendőrképzést folytató intézményeknek a jövőben nagyobb súlyt kell(ene) fordítaniuk a jelentkezők kiválasztására, alkalmasságuk alaposabb felmérésére.

4.

A kisebbségek „hangja” a médiában – néhány pozitív fejlemény

Bizonyára ismeretes, hogy 2003-ban átfogó vizsgálat keretében áttekintettük a közszolgálati médiát – ideértve mindenekelőtt a nemzetiségi tájékoztatási feladatokat ellátó televíziós és rádiós orgánumokat (a jelentés teljeskörűen 2004-ben a Beszámoló parlamenti elfogadásával vált ismertté, és ezért az érdeklődők számára hozzáférhető mind az Országgyűlés irományai, mind az Országgyűlési Biztosok Hivatal weblapjára feltett dokumentumok között is).

Minden évben szakítunk arra időt, hogy egy-egy – akár utóellenőrzésnek is nevezhető – vizsgálódás formájában tájékozódjunk arról, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségek számára biztosított-e az a lehetőség, hogy külön műsor keretében megjelenjenek a közszolgálati médiában, illetőleg a kisebbségi közösség életéről anyanyelvi tájékoztatáshoz is jussanak.

A közszolgálati televízió esetében lényegi változásról nem szereztünk tudomást, azaz az eddigi rendnek megfelelően érhetőek el a köztévé nemzetiségi műsorai.

Ami a közszolgálati rádiót illeti, már 2003-ban jelezte mind a Magyar Rádió Zrt. vezetősége, mind az Országos Rádió és Televízió Testület, hogy frekvenciagazdálkodási és korszerűsítési okokból olyan változásokkal kell számolnunk, amelyek befolyásolják a nemzetiségi adások foghatóságát is.

Ezekre a változásokra 2006 végén, 2007 elején került sor, amikor is létrejött a Magyar Rádió új, MR4 elnevezésű csatornája. Egészen pontosan (hivatalosan) 2007. január 31-én – tehát e Beszámoló írásának ideje alatt – szűnt meg a Magyar Rádió műsorainak sugárzása a 66 MHz-es keleti URH-sávon, és a sugárzást egyidejűleg az MR4 vette át. Az MR4 adásai Nyugat és Kelet-Magyarországon a 1188 kHz-es, míg Délnyugat-Magyarországon a 874 kHz-es középhullámon fogható. Ezenkívül – új szolgáltatásként – a nemzetiségi műsorok elérhetőek a Hot Bird3 műholdon, illetve a Magyar Rádió honlapján keresztül is.³⁸

Az MR4 elindításával a Magyar Rádió Zrt. tulajdonképpen egy régi rádiós hagyományt folytat: a II. világháború után az első nemzetiségi

³⁸ Lásd: www.radio.hu

adással, a Magyar Rádió – szerb, horvát nyelven – 1953. január 12-én jelentkezett a Pécsi Körzeti Stúdióból. 1966-ig horvát, német, szerb, román, szlovák és szlovén nyelvű műsorok készültek a Magyar Rádió szegedi, pécsi, győri stúdióiban. Ezek a műsorok napi két-két óra terjedelemben, részben országos, részben regionális lefedettséggel hangzottak el. 1998 januárjában a Magyar Rádió ruszin, bolgár, görög, ukrán, örmény, lengyel és magyar nyelvű roma adásokat sugárzott, valamint „Egy hazában” címmel indult útjára a többségnek szóló magyar nyelvű nemzetiségi magazin. A Magyarországon élő nemzetiségek irodalmából Gyöngyszemek címmel hetente két alkalommal a Magyar Rádió ízelítőt ad hallgatóinak.

(A sugárzási rend megváltozása óta eltelt időszak relatíve rövid, és ez alatt az időszak alatt a műsorszórással kapcsolatban panasz nem érkezett hozzánk.)

IV.

Nemzetközi projektekben való részvételünk

1.

Az EQUINET keretében való nemzetközi együttműködésünk

Az egyenlő bánásmód szervezetek európai hálózata, az EQUINET 2006-ban is aktívan dolgozott a nemzetközi együttműködés, az információ-áramlás megkönnyítése és az EU antidiszkriminációs szabályozásának egységes alkalmazása érdekében.

Idén az információcsere-munkacsoportban való közreműködésünkön kívül bekapcsolódtunk a „jogértelmező” szekció munkájába is, részt vettünk a Budapesten megrendezett „Az antidiszkriminációs szabályozás gyakorlati alkalmazása: akadályok, jó gyakorlat és esetjog” című konferencia megszervezésében, valamint néhány munkatársunk részt vett Burg Schlainingban (Ausztria) a magatartási kódexek szerepéről és használatáról tartott tréningben.

A budapesti találkozó fő témája a diszkrimináció elleni jogi szabályozás és annak gyakorlati érvényesítése volt, az előadók nagy hangsúlyt helyeztek az Európai Unió tagállamaiban érvényesülő standardok és joggyakorlat bemutatására. A tréning specialitása egy szimulációs játék volt, amelyben a tréning valamennyi szereplője aktívan részt vett egy összetett, életszerű diszkriminációs esetet eldöntő bírósági tárgyalás lefolytatásában, illetve az ott születendő ítélet előkészítésében és kidolgozásában.

Az Ausztriában megrendezett tréning a diszkrimináció elleni fellépés jogon kívüli eszközeire fókuszált. Különös hangsúlyt helyezett az egyes tagországokban (például Nagy-Britannia) hagyományokkal rendelkező ún. magatartási kódexekre (Code of conduct), amelyek a nevelés, a társadalmi és egyéni felelősségvállalás, az esetleges konfliktusok békés úton történő rendezése útján járulnak hozzá a diszkriminációmentes, egyéni méltóságot tiszteletben tartó mikro- és makrokörnyezet kialakításához.

A jogértelmező munkacsoport az év során több alkalommal kérte az EQUINET-tagok segítségét: megküldött hipotetikus eseteket kellett elemeznünk a hazai jogszabályok és joggyakorlat ismeretében, és választ adnunk a diszkrimináció megállapíthatóságával, a lehetséges jogi következményekkel, az eljárásra illetékes szervekkel kapcsolatban. A munkacsoport összehasonlította a különböző országok esetmegoldásait és elemezte az eltérő jogi környezetből fakadó jogértelmezéseket. Két kiadvány is született így: az egyik a faji diszkrimináció és megerősítő intézkedések, a másik az oktatási diszkrimináció témájában.

2.

A Brit Faji Egyenlőségi Bizottsággal – az EU rasszizmus elleni büntetőjogi fellépéséről szóló keretegyezménye megalkotása ügyében

2006 nyarán ismét előtérbe került a faji diszkrimináció elleni büntetőjogi fellépés kérdése az Európai Unióban. Ennek oka, hogy a rasszista indíttatású bűncselekmények évről évre egyre gyakoribbá válnak Európaszerte. Emellett a szélsőjobboldali pártok népszerűségének növekedése is súlyos aggodalomra ad okot.

2001-ben az Európai Unió Bizottsága kidolgozott egy kerethatározat-tervezetet a rasszizmus és idegengyűlölet elleni fellépés tárgyában. A tervezet egyrészt a tagállamok vonatkozó büntető jogszabályainak harmonizációjára, másrészt a rasszista jellegű bűncselekmények üldözését megkönnyítő tagállami együttműködés kialakítására irányult. Az ezt követő öt év során azonban a tagállamok nem tudtak megegyezni a szabályozás pontos tartalmában, így a kerethatározatot végül nem fogadták el.

2006 júniusában – egy nagy port kavart antwerpeni gyilkosságot követően – az Európai Parlament határozatban ítélte el a rasszista indíttatású bűncselekményeket, illetve felhívta a Tanácsot arra, hogy fontolják meg a Bizottság által 2001-ben kidolgozott Rasszizmus és Idegengyűlölet Elleni Kerethatározat-tervezet munkálatainak újrafelvételét.

A Brit Faji Egyenlőségi Bizottság (Commission for Racial Equality, CRE) annak érdekében, hogy ennek a kezdeményezésnek további nyomtatékat adjon, indítványozta a tagállamok faji megkülönböztetés ellen küzdő szerveinek, intézményeinek összefogását a Kerethatározat elfoga-

dásának támogatására. Ennek keretében a CRE képviselője Hivatalunkat is megkereste.

A Kerethatározat legutóbbi tervezetét áttekintve, fenntartottuk korábbi álláspontunkat, amelynek értelmében kiemelkedő jelentőségű lenne egy ilyen tartalmú európai jogi norma elfogadása. Ennek jegyében csatlakoztunk a faji diszkrimináció ellen küzdő intézmények közös nyilatkozatához.

Célravezetőnek tartjuk, hogy a tervezet igen nagy szabadságot ad a tagállamoknak arra, hogy saját alkotmányos hagyományaikra tekintettel alakíthassák ki szabályozásukat, kiküszöbölve ezzel az egyes alkotmányos rendszerek közötti eltérésekből adódó esetleges konfliktusokat.

Sajnálatos módon azonban – információink szerint – továbbra sem történt jelentős előrelépés a kerethatározat elfogadása terén.

3.

Az ECRI policy recommendation no. 10 véleményezésében való közreműködésünk bemutatása

Az Európa Tanács Rasszizmus és Intolerancia elleni Bizottsága (ECRI) folyamatosan figyelemmel kíséri a tagországoknak a rasszizmus, az idegengyűlölet, az antiszemitizmus és az intolerancia elleni harc érdekében tett intézkedéseit. A szervezet három fő területen fejt ki tevékenységét.

Egyrészt országjelentéseket készít a tagországok rasszizmus és diszkrimináció elleni fellépésének eredményeiről, hiányosságairól és a szükséges változtatások érdekében ajánlásokat fogalmaz meg.

Másrészt a civil társadalommal való együttműködés erősítésén fáradozik, abból a meggyőződésből kiindulva, hogy a rasszizmus elleni fellépés csak akkor lehet sikeres, ha nem csupán a kormányzat teszi meg a szükséges intézkedéseket, hanem a civil szféra is aktívan közreműködik.

Harmadrészt pedig általános politikai ajánlásokat fogalmaz meg azzal a céllal, hogy a tagállamok a nemzeti szabályozásuk, politikájuk kialakítása során figyelembe vehessék ezeket az irányelveket. Az ECRI 1993-ban történt létrejötté óta kilenc általános politikai ajánlást fogadott el, 2006-ban pedig elkészítette a 10. számú, az iskolai diszkrimináció és rasszizmus elleni fellépés általános politikai ajánlásnak a tervezetét (Tervezet) is. A Tervezetet megküldte a magyar kisebbségi ombudsman hivatalába is, hogy kikérje véleményünket.

A Tervezet négy nagy kérdéskörben közelíti meg a problémát: az első a minőségi oktatáshoz való egyenlő hozzáférés témája, amely többek között a kisebbségi csoporthoz tartozó gyermekek helyzetének folyamatos figyelemmel kísérésére; a spontán iskolai szegregáció létrejöttét megakadályozó szakpolitikai intézkedések alkalmazására; elkülönült osztályok szervezésének tilalmára; kisebbségi tanárok alkalmazására; a kisebbségi szülők megfelelő tájékoztatására terjed ki.

A második rész címe az iskolán belüli rasszizmus és diszkrimináció elleni fellépés, ami többek között diszkriminációt monitorozó rendszerek felállításával; a különböző súlyú rasszista, diszkriminatív cselekedetek más-más típusú szankcionálásával; antidiszkriminációs viselkedési kódex javaslatával; felvilágosító kampányok szervezésének fontosságával foglalkozik. Kitér továbbá az oktatás tartalmára is: az emberi jogok oktatásának jelentőségére; a tankönyvek tartalmának és minőségének monitorozására.

A harmadik fejezet témája a tanárképzés és továbbképzések biztosítása az emberi jogok oktatása, a rasszista és diszkriminatív megnyilvánulások megelőzése, kezelése és az inkluzív pedagógiai módszerek megismerése érdekében.

Az utolsó pont mindezen intézkedések sikeres végrehajtása érdekében a megfelelő anyagi támogatás és monitorozás szükségességére hívja fel a figyelmet.

Örömmel fogadtuk a Tervezet megszületését, hiszen az oktatás stratégiai fontosságú területe a diszkrimináció elleni fellépésnek. A Tervezet megközelítési módjával teljes mértékben egyetérttünk; úgy láttuk, hogy átfogja a legfontosabb problémákat, ezért csupán néhány észrevételt tettünk.

A Tervezet úgy fogalmazott, hogy nem lehet a kisebbséghez tartozó gyermekeket külön osztályokba csoportosítani, hacsak az nem a gyermekek legfőbb érdekében történik. Ezt a megfogalmazást nem tartottuk elég pontosnak a visszaélések elkerülésére. Véleményünk szerint külön osztályok szervezését csak objektív és ésszerű indokok esetén, a megfelelően tájékoztatott szülők egyetértésének birtokában, és az azonos színvonal biztosításával lehet elfogadni.

Kiemeltük, hogy külön bekezdésben lenne érdemes megemlíteni a kisebbségi oktatást mint az elkülönített oktatás alóli legális kivételt, amennyiben azt szülői kérésre; az identitás megőrzésének, a kultúra és nyelv megtanulásának céljából és a megfelelő tantervi követelmények megtartásával szervezik meg.

A Tervezet iskolán belüli diszkriminációt monitorozó rendszer kiépítését javasolja. Fontosnak tartottuk utalni arra, hogy ilyen típusú monitorozásra nem csupán az iskolán belül van szükség. Az iskolafenntartók intézkedései (például a körzethatárok meghúzásának módjáról) közvetve szintén eredményezhetnek az oktatás területén megjelenő diszkriminációt.

A Tervezet különbséget tesz a gyűlöletre uszítás, az erőszak alkalmazása, valamint más súlyosan rasszista cselekedetek és a fizikai, illetve pszichikai kárt nem okozó rasszista, illetve diszkriminatív cselekedetek között. A csoportosítást követve javasol különböző szankciókat. Kétségünket fejeztük ki tekintetben, hogy létezhet olyan rasszista vagy diszkriminatív cselekedet, ami nem okoz pszichikai kárt. Továbbá nem találtuk szerencsésnek, hogy a cselekedet súlyossága helyett az áldozat szubjektív érzései határozzák meg az alkalmazandó szankció súlyosságát.

A Tervezet antidiszkriminációs viselkedési kódex elfogadását szorgalmazza az iskolákban. Álláspontunk szerint az ilyen magatartási kódex elfogadásának az iskolai minőségbiztosítás rendszerén belüli alapkövetelmény részét kell képeznie.

A Tervezet hangsúlyozza az emberi jogok oktatásának szerepét az iskolai tantervekben. Emellett fontosnak tartanánk, hogy az adott országban nagyobb számban jelenlévő kisebbségi csoportok történelmét és kultúráját is tartalmazza az iskola tanmenete. Ehhez hasonlóan a tanítási anyagok megszűrése, a sztereotíp, diszkriminatív elemektől való megtisztítása alapvető követelmény, de nem elégséges. Az adott országban nagyobb számban jelenlévő kisebbségi csoportokkal kapcsolatos pozitív megközelítést, új szemléletet is fontos lenne beépíteni a tankönyvekbe. Például a tankönyvek illusztrációin a többségi társadalomhoz tartozók és a kisebbségi csoportok tagjainak együttműködését lehetne bemutatni. Nélkülözhetetlen lenne az is, hogy a tanárok képzésének és továbbképzésének egyik alapvető témája szintén a kisebbségek történelmének és kultúrájának bemutatása legyen.

Az ECRI-től azt a tájékoztatást kaptuk, hogy a 10. általános politikai ajánlással foglalkozó munkacsoport valamennyi tőlünk és a tagállamoktól érkező észrevételt alaposan fontolóra vette, és ennek alapján átdolgozták a Tervezetet; az új ajánlás szövegét azonban a beszámoló írásának idején még nem hozták nyilvánosságra.

4.

A ROMA EDEM program bemutatása

Az egyenlő bánásmódot elősegítő európai és nemzeti jogszabályok az elmúlt évtizedben jelentősen kibővültek, ám ennek ellenére a diszkriminációellenes jogalkotás hatékonysága, hatályosulása – hazai tapasztalataink szerint is – kívánni valót hagy maga után. Felismerve ezt a jogi szabályozás betűje és a gyakorlat közötti szakadékot, azonosultunk a ROMA EDEM projekt céljaival, csatlakoztunk 2004-ben a projektet koordináló spanyol Fundación Secretariado Gitano (FSG) szervezethez, hogy hozzájáruljunk a diszkriminációellenes jogalkotás és az intézményi gyakorlat közötti diszkrepancia csökkentéséhez nemzetközi és hazai szinten. Ezen általános cél elérése érdekében a projekt képzési és figyelemfelkeltő tevékenységet folytatott elsősorban a diszkriminációellenes jogalkotás és a helyi szintű oktatási és foglalkoztatási politikák területén, valamint a roma/utazó szervezetek felkészítése terén valamennyi részt vevő partner országban (Spanyolország, Magyarország, Portugália, a Cseh Köztársaság, Egyesült Királyság – Észak-Írország –, valamint Románia). A projekt öt, az egyenlő bánásmód elősegítésének területén működő nemzeti szakosodott szerv és két, a diszkrimináció elleni küzdelemben biztos tapasztalatokkal rendelkező nem kormányzati szerv transznacionális szövetsége révén ötvözte az egyes országok helyi gyakorlatát, valamint az európai módszereket.

A projekt kétéves megvalósítási szakaszának második évében szemináriumot rendeztünk „Oktatási Integráció Magyarországon” címmel, ezenkívül közreműködtünk egy „Helyes Gyakorlat Kézikönyv” anyagának összeállításában és terjesztésében.

A helyes gyakorlatokat tartalmazó füzet összeállításának célja az volt, hogy hasznos támogató eszközként sikeres és átadható modelleket kínáljon az egyenlő bánásmód elősegítése területén, s tanulmányozza azokat az elemeket, amelyek közösek ezekben a gyakorlatokban.

A kiválasztott hat gyakorlat közül három, Spanyolországból, Portugáliából és Magyarországról elsősorban a roma foglalkoztatás elősegítésével foglalkozik, míg a másik három, Romániából, a Cseh Köztársaságból és Észak-Írországból a romáknak a különböző szintű oktatáshoz való hozzáférését, valamint a kulturális sokféleségnek oktatási intézmények általi kezelését vizsgálja.

Az alábbiakban foglalhatók össze a kiválasztott helyes gyakorlatok közös kulcselemei, amelyek sikeressé és megvalósíthatóvá teszik azokat más hasonló helyzetekben is: integrált módszereket alkalmaznak; a roma közösségeket és szervezeteket bevonják az irányításba és fejlesztik azok önérvényesítő képességét; interkulturális munkacsoportokat működtetnek; célzott, de nem szegregált szolgáltatásokat nyújtanak; erős partnerségi viszonyt alakítanak ki a programban résztvevők között; lehetőséget teremtenek arra, hogy közvetlen adatgyűjtés útján feltérképezhetőek legyenek a diszkriminációellenes intézkedések megfogalmazásához szükséges számok, adatok.

A „Helyes Gyakorlat Kézikönyv”-et angol, spanyol, portugál, magyar, román, cseh és romani nyelven adta ki a projekt.

Elkészítettünk továbbá egy nagyon közérthető nyelven megfogalmazott brosúrát a hátrányos megkülönböztetésről, amellyel az volt a célunk, hogy elősegítsük a diszkrimináció eseteinek felismerését, értelmezését és tájékoztatást nyújtsunk a jogorvoslati lehetőségekről.

A ROMA EDEM projekt keretében, annak anyagi támogatásával elkészített kiadványainkat magyarországi roma szervezeteknek és esélyegyenlőséggel foglalkozó társadalmi szerveződéseknek, valamint kormányzerveknek küldtük meg, és hozzáférhetővé tettük a tájékoztató brosúrát a hozzánk forduló ügyfelek számára is.

Értékelve az Európai Unió tagságunkból fakadó partnerségünket a különböző uniós antidiszkriminációs projekteknél, meg kell állapítanunk, hogy azok nagyszerű lehetőséget biztosítottak számunkra ahhoz, hogy kapcsolatba kerüljünk a más országokban kisebbségi jogvédelemmel foglalkozó szervezetekkel, és hozzásegíthettünk hazai roma szervezeteket ahhoz, hogy nemzetközi kapcsolatokat építhessenek ki. Nem kevésbé jelentős azonban az sem, hogy a projektek adta pénzügyi lehetőségek keretei között az oktatás és foglalkoztatás területén hiánypótló országos szakmai fórumokat szervezhettünk.

Az EQUINET-ben, a ROMA EDEM-ben, valamint más európai uniós projektben való partnerség azonban csak önrész vállalásával lehetséges (ez az EQUINET esetében 1000 euró/év, a ROMA EDEM esetében 2200 euró/év volt). Kérdéses, hogy intézményünk csökkentett költségvetési keretei milyen hatással lehetnek nemzetközi aktivitásunkra.

V.

A szociális problémák és a szegénység – a kisebbségi ombudsman szemével

1.

A szociális biztonsághoz fűződő alkotmányos alapjoggal kapcsolatos visszásságokról általában

2006-ban, az elmúlt évekhez hasonlóan, nagy számban érkeztek Hivatalunkhoz szociális jellegű, elsődlegesen lakhatással és megélhetési nehézségekkel összefüggő panaszok. A beadványozók jelentősebb része a roma kisebbséghez tartozott. A panaszosok szociális háttere is hasonló volt, többnyire társadalmi kirekesztettségben élő, szegény emberek kértek segítséget problémáik megoldásához.

A panaszok kivizsgálása során szerzett tapasztalataink egybeesnek azokkal a kutatási eredményekkel, amelyek szerint az elmúlt másfél évtizedben a szegények aránya kismértékben növekedett, a társadalmi szakadék azonban tovább mélyült, és egyre jelentősebb a szegénnyé válás kockázata a munkanélküliek, az alkalmi munkát végzők, a képzetlenek, a romák, a vidéken, különösen az Észak- és Kelet-Magyarországon lakók körében. A szegénység struktúrája mutat egyfajta állandóságot, leginkább a 14 éven aluli, és ezen belül a három évesnél fiatalabb gyermekeket nevelő, valamint a sokgyermekesek, különösen az egyedülálló szülők élnek szegénységben.³⁹ Panaszosainkat a felsorolt kockázati tényezők általában együttesen érintik, ők tehát a magyar társadalom többszörösen hátrányos helyzetű, súlyosan marginalizálódott tagjai közé tartoznak.

A szegénység napjainkban, különböző mértékben, de egész Európában jelen van. Egy 2005. évi jelentés szerint (tehát még mielőtt kibővült volna az Európai Unió Bulgáriával és Romániával) az uniós országokban a lakosság 16%-a élt a szegénységi küszöb közelében. A szegénység statisztikailag kimutatható növekedése – a szakértők szerint – a stagnáló

³⁹ Mózer Péter: *Társadalmunk jövedelmi- munkerő-piaci helyzete*. Esély, Társadalom- és szociálpolitikai folyóirat, 2006/4. sz.

gazdasággal és az Unió bővítésével magyarázható. Egyértelmű, hogy a kirekesztődés, a szegénység leküzdése szerves része kell hogy legyen az Európai Unió gazdaságpolitikájának, ezért is ellentmondásos a jelenlegi gyakorlat, amely a szociálpolitikai eszközrendszer fenntartását és működtetését az egyes tagállamok nemzeti hatáskörébe helyezi.⁴⁰

Sajnos azzal a megállapítással is egyet kell értenünk, hogy Magyarországon a szociálpolitika jelenlegi eszközrendszere, az összes változtatás ellenére sem mérsékelte a társadalmi hátrányokat.⁴¹ A szegénységben élő roma lakosság helyzete – a panaszosok beszámolóí és az életkörülményeket bemutató levelek alapján – az elmúlt években tovább romlott. Ezt támasztja alá az a tény is, hogy 2006-ban olyan panaszosoktól kaptunk szociális és lakhatási problémákra vonatkozó leveleket, akik korábban hasonló ügyben már megkeresték Hivatalunkat. Az újabb segítségkérésnek vélhetőleg nemcsak az az oka, hogy az állampolgárok korábbi tapasztalataik alapján bíznak a kisebbségi ombudsman hathatós fellépésében. Ezek az ismétlődő megkeresések azt is jelzik, hogy a panaszosok társadalmi környezete, élethelyzete az elmúlt években szinte semmit sem javult, sőt inkább tovább rosszabbodott.

A levélírók azért fordultak szociális, lakhatási és/vagy megélhetési problémájukkal hivatalunkhoz, azaz a kisebbségi ombudsmanhoz, mert az volt a feltételezésük, hogy a bepanaszolt szerv, intézmény kifogásolt eljárására, mulasztására cigány származásuk, kisebbségi hovatartozásuk miatt került sor. Vizsgálataink során az egyenlő bánásmód követelményének megsértését, a közvetlen vagy a közvetett hátrányos megkülönböztetést, illetve a kisebbségi jogsértést általában nem tudtuk bizonyítani. Többnyire a gyermeki jogok, a szociális biztonság, jogbiztonsághoz fűződő alkotmányos jogok sérelmét állapítottuk meg. Voltak olyan esetek, amikor jogsértés megállapítására nem került sor, de közreműködésünk és közvetítésünk eredményeképpen az adott hatóság, közszolgáltatást végző szerv nyitottabban, rugalmasabb hozzáállással és szakszerűbben kezelte az ügyfél problémáját.

⁴⁰ Bauer Edit: *Szegénység és kirekesztettség az Európai Unióban*. Európai Tükör XI. évfolyam 10. sz. 2006. október.

⁴¹ Mózer Péter: *Társadalmunk jövedelmi- munkerő-piaci helyzete*. Esély, Társadalom- és szociálpolitikai folyóirat, 2006/4. sz.

2.

A bürokratikus eljárás és a tájékoztatási kötelezettség elmulasztása

A hivatalunkhoz érkezett beadványokból az derült ki, hogy a hozzánk forduló emberek közül néhányan 2006-ban is elszenvedték a bürokratikus ügyintézés megaláztatásait és hátrányos következményeit. A társadalmi kirekesztettségben élő, többnyire képzetlen panaszosok sokszor még az alapvető jogaikkal sincsenek tisztában, ilyen esetben rendkívül fontos a hatóság, az eljáró szerv segítő hozzáállása.

Több esetben is előfordult, hogy a polgármester vagy a jegyző azzal magyarázta egy adott szociális ellátás biztosításának elmaradását, amelyre egyébként a panaszos állampolgár a jogszabályok szerint jogosult lett volna, hogy annak igénylésére nem nyújtottak be kérelmet.

Ezekben az ügyekben az önkormányzat polgármesteri hivatalának vagy intézményének (Családsegítő Központ, Gyermejjóléti Szolgálat stb.) tudomása volt arról, hogy a panaszt benyújtó család nehéz körülmények között él és/vagy jelentős összegű köztartozást halmozott fel. Nem tartjuk életszerűnek, hogy egy hátrányos helyzetű család az egyébként normatív módon járó támogatás igénybevételére – megfelelő tájékoztatás esetén – nem nyújtott volna be kérelmet. Az önkormányzat munkatársainak passzív magatartása és az ahhoz fűzött magyarázat azért sem fogadható el, mert 2005. január 1-jétől a szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (Szoctv.) a szociális alapszolgáltatások között sorolta fel a szociális információs szolgáltatás nyújtását.

A Szoctv. indoklása szerint a szociális ellátásokhoz való hozzáférés, valamint az esélyegyenlőség biztosítása érdekében különös jelentőséggel bír a szociális jellegű ellátást vagy szolgáltatást igénylők megfelelő tájékoztatása. Ezért a Szoctv. 61. §-a egységes, önálló szolgáltatási formaként nevesíti a szociális információs szolgáltatást, amely minden településen kötelező alapfeladatként jelenik meg. Az információs szolgálat széles körű tájékoztatási, és – a személyes gondoskodás terén – hozzáférés-segítési kötelezettséggel támogatja a szociálisan rászoruló személyeket szociális, gyermekvédelmi, egészségügyi, családtámogatási és egyéb ellátások igénylése során. A szociális információs szolgáltatás célja, hogy a szociá-

lis biztonság megteremtéséhez kapcsolódó ellátásokat és szolgáltatásokat igénylők megfelelő tájékoztatást kapjanak az ellátások hozzáférhetőségéről és az igénybevételekre vonatkozó szabályokról.⁴²

A panaszosoknak általában azt javasoljuk, hogy lehetőség szerint írásban nyújtsák be kérelmüket. Ha nehézséget okoz a kérelem megfogalmazása, akkor arra biztatjuk őket, hogy kérjenek segítséget a Családsegítő Központ vagy a Gyermekjóléti Szolgálat munkatársaitól. A panaszosok érdekében szükség és igény szerint mi is megkeressük ezeket a szervezetet, közreműködésüket, együttműködésüket kérve.

A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) 34. §-a szerint a kérelmet a hatósághoz írásban lehet benyújtani, a természetes személy ügyfél azonban a kérelmét szóban is előterjesztheti. A szóban előterjesztett kérelmet az ügyjellege szerinti módon kell rögzíteni: például jegyzőkönyvbe kell foglalni, de bizonyos ügyekben elegendő az ügyiratra feljegyezni. Szociális ellátások igénylése esetén célszerű a szóban előterjesztett kérelmet jegyzőkönyvbe foglaltatni. A szóban elmondott kérést ugyanis annak lejegyzése nélkül, rendszerint rövid úton, szóban utasítják el, ezzel pedig megfosztják az ügyfelet a jogorvoslati lehetőségek igénybevételeitől is.

Az alábbi ügyben a hátrányos helyzetű, nehéz szociális körülmények között élő panaszos számára a rutinszerű, bürokratikus ügyintézés okozott anyagi hátrányt, amely ilyen formában az állampolgárok jogbiztonsághoz és a szociális biztonsághoz fűződő alkotmányos jogát is sértette.

A panaszos a beadványában azt kifogásolta, hogy az okmányiroda személyi igazolványának kicseréltetésekor indokolatlanul lassan, őt hátrányosan megkülönböztetve járt el. Nem megfelelően és tévesen tájékoztatták a költségmentesség igénybevételei lehetőségéről. Így ki kellett fizetnie az eljárási költséget, amely súlyos szociális helyzete miatt hátrányosan érintette. Az ügyintéző „elutasító” magatartása vélhetően összefüggött cigány származásával.

A panaszügy alapján a Ket.-ben rögzített tájékoztatási kötelezettség gyakorlati megvalósulását vizsgáltuk.

⁴² A 2006. CXVII. törvény 39. § (1) bekezdés ag) pontja hatályon kívül helyezte 2007. január 1-jétől a Szocvtv. 61. §-át, tehát a szociális információs szolgáltatás önálló alapfeladatként megszűnt. Ezzel egyidejűleg a jelzett törvény módosította a Szocvtv. 5. §-át, és előírta – az egyes szociális pénzügyi és természetbeni ellátások igénybevételeivel kapcsolatos tájékoztatás elősegítése érdekében – a szociális hatáskört gyakorló szervek tájékoztatási kötelezettségét az ügyfelek felé.

A Ket. magyarázata szerint a tömegesen előforduló rutinügyekben a közigazgatási hatóságok – főként a nagy ügyfélforgalmú hivatalok – akkor járnak el helyesen, ha ezekről többféle módon is tájékoztatást adnak. Az ügyfél jogi tájékoztatására az eljárás egész tartama alatt, minden fontosabb eljárási cselekmény kapcsán szükség lehet, még akkor is, ha csak egy rutinfeladatról van szó, például a személyazonosító igazolvány kicseréléséről.

A személyes költségmentesség szabályairól – ebben az esetben is – részletes tájékoztatást kellett volna adni az ügyfélnek. A tájékoztatási kötelezettség ugyanis nem csupán akkor terheli a hatóságot, ha ebből a hivatali munkavégzésre nézve valamilyen előny származik, hanem akkor is, ha a tájékoztatás nyomán munkatöbblet hárul az eljáró szervre.

A konkrét esetben a költségmentesség igénybevételének elmagyarázása, az ügyfél élethelyzetére történő adaptálása kétségtelenül pluszfeladatokat jelentett volna, a részletes tájékoztatásra a nagy ügyfélforgalom miatt vélhetőleg nem került sor.

A rendelkezésünkre álló információk alapján nem bizonyosodott be a hátrányos megkülönböztetés vagy a kisebbségi jogsértés gyanúja, de általános jelleggel, az okmányiroda későbbi eljárásaira vonatkozóan javaslatokat fogalmaztunk meg. Először is egyetértettünk azzal, hogy az okmányiroda vezetője a konkrét eset következményeként munkaszervezési intézkedéseket tett az előjegyzési idő rövidítése érdekében.

A felmerült problémák megelőzése és megszüntetése érdekében javasoltuk továbbá, hogy vizsgálják meg az okmányiroda tájékoztatási kötelezettség megvalósítására, valamint a költségmentesség engedélyezésére vonatkozó gyakorlatát, és szükség szerint változtassanak azon, annak érdekében, hogy a kisebb érdekérvényesítő képességgel rendelkező, kiszolgáltatott, hátrányos helyzetű állampolgárok, köztük a roma emberek gyorsabban, olcsóbban és eredményesebben intézhessék az ügyeiket.

3.

A rendszeres szociális segélyezés gyakorlati problémái

Az elmúlt években a Szocvtv. módosításával teljesen újra szabályozták a rendszeres szociális segélyezés rendszerét. A 2004. évi CXXXVI. törvény

módosította a rendszeres szociális segélyben részesülők együttműködési kötelezettségét, illetve bővítette az azt igénybe vevők körét is.

A 2005. évi CLXX. törvény indokolása szerint a törvénymódosításnak a rendszeres szociális segéllyel összefüggésben az volt a fő célja, hogy a segély jogosultsági feltételeiben és összegszerűségében legyen figyelembe véve a családi körülmény (fogyasztási egység bevezetése), és érvényesüljön a segélyből élők munkavállalásának, aktivitásának ösztönzése.

A családi típusú szociális segélyezésre történő átállással kapcsolatban a panaszosok 2006-ban két jelentősebb problémára hívták fel a figyelmünket.

Az elmúlt évben több, rendszeres szociális segélyben részesülő panaszos is sérelmezte, hogy a lakóhelyük szerint illetékes munkaügyi központ kirendeltsége törölte őket az álláskereső nyilvántartásából. A határozat indokolása szerint erre azért került sor, mert az álláskereső megállapodásban foglaltakat nem teljesítették, a vállalt munkahelykeresést elmulasztották. A panaszosok ugyanakkor azt állítják, hogy azért nem tettek eleget a vállalásuknak, mert a megállapodásból eredő kötelezettségek nem voltak egyértelműek számukra.

A hatályos jogszabályok ugyanazt a magatartást, a munkaügyi központtal való együtt nem működést eltérően szankcionálják.

Az álláskeresőnek a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény (Ft.) 58. § (5) bekezdés d) pontja értelmében elhelyezkedése érdekében álláskereső megállapodást kell kötnie a munkaügyi központ kirendeltségével. Amennyiben az álláskereső az álláskereső megállapodásban foglaltakat neki felróható okból nem teljesíti, az Ft. 28. § (2) bekezdése értelmében az álláskereső járadék csak a folyósítás megszüntetésének kezdő napjától számított 90 nap elteltével folyósítható részére, akkor is, ha a jogosultsághoz szükséges feltételekkel egyébként rendelkezik.

A rendszeres szociális segélyben részesülők esetében szintén létezik együttműködési kötelezettség.

2005. november 1-je előtt a Szocvtv. előírta, hogy az aktív korú nem foglalkoztatott személy a rendszeres szociális segély megállapításának, folyósításának feltételeként a települési önkormányzattal, és/vagy az általa kijelölt szervvel (családsegítő szolgálattal, a kijelölt szociális intézménnyel vagy a munkaügyi központ kirendeltségével) együttműködni köteles.

Az együttműködési kötelezettség egyrészt azt jelentette, hogy a települési önkormányzat, illetőleg a munkaügyi központ kirendeltsége által felajánlott és számára megfelelő munkalehetőséget el kellett fogadnia. Másrészt a települési önkormányzat rendeletében foglaltak szerint a szociális helyzetéhez és mentális állapotához igazodó, az ő és családja önfenntartó képességének szinten tartására és fejlesztésére irányuló programban kellett részt vennie.

Amennyiben a nem foglalkoztatott személy a segély folyósításának időtartama alatt nem működött együtt, a rendszeres szociális segélyt meg kellett szüntetni, és 36 hónapon belül nem lehetett ismételt megállapítani [Szoctv. 37/B. § (1) bekezdés bb) alpont és (2) bekezdés].

A 2005. évi LXX. törvény 2005. november 1-jétől módosította az Ft-t. Ebben többek között a munkanélküli fogalmát az álláskereső fogalma váltotta fel. Az aktív álláskereső módját az álláskereső és a munkaügyi kirendeltség megállapodása rögzíti.

A Szoctv.-t módosító 2004. évi CXXXVI. törvény újraszabályozta a rendszeres szociális segélyben részesülők együttműködési kötelezettségét.

A segélyezetteknek például vállalniuk kellett a munkaügyi központtal történő fokozottabb együttműködést, amely kiterjedt arra is, hogy álláskeresői megállapodást kellett kötniük.

Az álláskeresői megállapodás általános jellegű vállalásokból áll, hiszen megkötésekor még nem lehet tudni, hogy mely munkáltatók fogják jelezni munkaerőigényüket. A hivatalunkhoz forduló panaszosok azt vállalták, hogy a megjelölt munkakörhöz kapcsolódóan személyesen vagy telefonon megkeresnek olyan munkáltatókat is, akik vagy amelyek nem hirdetnek állást. Elmondásuk szerint e kötelezettség teljesítéséhez semmilyen érdemi segítséget nem kaptak.

A kezdeti időszakban véleményünk szerint a munkaügyi kirendeltségeknek arra kellett volna törekedniük, hogy megismertessék az álláskeresőket ezzel az új támogatási rendszerrel, és elsődlegesen ne a szankcionálás eszközével próbálják elmozdítani őket az intenzív álláskereső irányába.

Tapasztalataink szerint a munkaügyi kirendeltségek egy része nem a szükséges tájékoztatás megadására és a segítségnyújtásra helyezte a hangsúlyt. Nem vizsgálták, hogy az álláskereső (segélyezett) miért nem tudott eleget tenni vállalásának, hanem pusztán rögzítették ezt a tényt, és az ügyfelet egyidejűleg törölték az álláskeresői nyilvántartásból. A ki-

rendeltségek a nyilvántartásból való törlésről tájékoztatták a helyi önkormányzatokat, és e jelzés alapján a képviselő-testületek az együttműködési kötelezettség megszegésére hivatkozással 36 hónapra megszüntették a rendszeres szociális segélyt.

Szociológiai kutatások szerint a romák jelentős része nem tud bekerülni a tartósan foglalkoztatottak közé. Fő jövedelemforrásuk az esetenkénti közcélú és közhasznú munkavégzés mellett a rendszeres szociális segély. A már nem hatályos szabályozás bár látszólag nem sértette az egyenlő bánásmód követelményét, valójában a nem foglalkoztatott romákat a nem roma álláskeresőkhöz képest lényegesen nagyobb arányban érintette hátrányosan.

Az Országgyűlés a jogi szabályozás ellentmondásait a Szocvtv. 2006. július 1-jén hatályba lépett módosításával kívánta kiküszöbölni.

A törvény módosítása együttműködési kötelezettség megszegése esetén az ellátottra nézve kedvezőbb szabályokat, differenciált szankciórendszert vezetett be. Abban az esetben, ha a kötelezettség megszegése első alkalommal fordul elő és nem minősül súlyosnak, akkor a segély megszüntetése helyett átmenetileg csökkentett összegben történő folyósítása javasolható. A módosított Szocvtv. 37/B. §-a kimondja, hogy ha a rendszeres szociális segélyben részesülő személy a segély folyósításának időtartama alatt együttműködési kötelezettségét megszegi, akkor a segély összegét az önkormányzat rendeletében meghatározott időtartamig, de legfeljebb 6 hónapig 75%-os mértékben kell folyósítani. Az együttműködési kötelezettség súlyos vagy két éven belül történő ismételt megszegése esetén a rendszeres szociális segélyt meg kell szüntetni, és az 36 hónapon belül ismételten nem állapítható meg. Az együttműködési kötelezettség súlyos megszegésének az önkormányzat rendeletében meghatározottakon túl az eset minősül, ha a segélyben részesülő személy a felajánlott és megfelelő munkalehetőséget nem fogadja el, vagy ha az önkormányzat által szervezett foglalkoztatást a munkáltató rendkívüli felmondással szüntette meg.

Az új szabályozás tehát nem teszi lehetővé, hogy azokat a rendszeres szociális segélyben részesülőket, akik valamilyen okból nem teljesítik maradéktalanul az álláskeresési megállapodásban foglalt vállalásaikat, és emiatt törlik őket az álláskeresők nyilvántartásából, „automatikusan” 36 hónapra kizárják az ellátórendszerből.

Hatályban maradt ugyanakkor az az indokolatlan megkülönböztetés, hogy a rendszeres szociális segélyben részesülőknek az együttműködési

kötelezettség súlyos megszegése esetén lényegesen szigorúbb jogkövetkezéssel (36 hónapi kizárás) kell számolniuk, mint azoknak, akiknek álláskeresési járulékot folyósítanak (90 napi kizárás).

Természetesen fontos, hogy a nem foglalkoztatott személyek aktívan közreműködjenek az álláskeresésben, ám ezt a szankciót túlzott mértékűnek tartjuk. Véleményünk szerint a munkába állási hajlandóság erősítése nem adhat alapot arra, hogy a rászorulókat 36 hónapra kizárják az ellátórendszerből, és ezzel teljesen ellehetetlenítsék őket és családjukat.

Sajnálatos módon a jogalkotó nem rendezte azoknak a nem foglalkoztatottaknak a helyzetét, akiknek segélyezését 2005. november 1-je és 2006. július 1-je között az álláskeresési nyilvántartásból való törlésre hivatkozással szüntették meg. Véleményünk szerint méltánytalan, hogy a korábbi szabályozás alapján azonos szankcióval sújtották azokat, akik a felajánlott és megfelelő munkalehetőséget elutasították, és azokat, akik pusztán tévedésből, illetve a szükséges információk hiányában mulasztottak.

A rendszeres szociális segélyben, valamint az álláskeresési támogatásban részesülők számára előírt együttműködési kötelezettség jogi szabályozásának ellentmondásaival megkerestük a szociális és munkaügyi minisztert, a felvetett problémákra a szaktárca nem reagált egyértelműen, azokat a Szocvtv. 2006. évi módosításával megoldottnak tekintette.

A másik gond, amit a panaszosok jeleztek a Szocvtv. módosításával kapcsolatban, hogy a rendszeres szociális segély fogyasztási egységhez kapcsolt kiszámítása félreértésre ad okot.

Az egyik településen 2006. július 1-je előtt a közös családban élő férj és feleség személyenként 18 060 forint, vagyis összesen 36 120 forint rendszeres szociális segélyben részesült. A törvényi szabályozás módosítása következtében már csak a család egy tagja, jelen esetben a feleség részére volt a segély megállapítható. Ennek összegét 26 058 forintban határozták meg, amely 10 000 forinttal kevesebb, mint amit a család korábban kapott. A határozat indoklásából kitűnik, hogy a család tényleges összjövedelmének meghatározásakor beszámították a férj részére korábban folyósított, ám időközben megszüntetett rendszeres szociális segély összegét is.

Álláspontunk szerint a településen kialakított segélyezési gyakorlat nincs összhangban a Szocvtv. előírásaival. A szociális hatósági jogköröket gyakorló polgármester által alkalmazott téves, jogsértő számítási mód követ-

keztében a család alacsonyabb összegű rendszeres szociális segélyben részesült, mint ami a Szocvtv. rendelkezései alapján őket megillette volna. Valószínűsíthető az is, hogy más helyi lakos esetében sem állapították meg jogszerűen a rendszeres szociális segély összegét.

A rendszeres szociális segély megállapítására akkor van lehetőség, ha az aktív korú személy egészségkárosodott vagy nem foglalkoztatott, feltéve, hogy saját maga és családjának megélhetése más módon nem biztosított.

A Szocvtv. 37. § (4) bekezdése értelmében akkor nem biztosított a megélhetés, ha a családnak az egy fogyasztási egységre jutó havi jövedelme nem haladja meg az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének 90%-át és vagyona nincs.

A Szocvtv. 37/E. § (1) bekezdése kimondja, hogy a rendszeres szociális segély havi összege a családi jövedelemhatár összegének és a jogosult családja tényleges havi összjövedelmének különbözete. A családi jövedelemhatár összege megegyezik a család fogyasztási egységeihez tartozó arányszámok összegének és az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összege 90%-ának szorzatával.

A Szocvtv. 37/A. § (6) bekezdése kimondja, hogy „a családi jövedelemszámításnál a rendszeres szociális segélyt igénylő részére a kérelem benyújtását megelőzően folyósított rendszeres pénzellátás összegét, valamint a keresőtevékenységből származó jövedelmet figyelmen kívül kell hagyni”.

Miután a Szocvtv. hivatkozott szakasza kizárólag a segélyt igénylőt nevesíti, egyes önkormányzatok arra a következtetésre jutottak, hogy a közös háztartásban élő családtag részére megállapított rendszeres szociális segély összegét be kell számítani a család összjövedelmébe.

Ez az értelmezés álláspontunk szerint nem helytálló, nincs összhangban a jogalkotó szándékával.

A Szocvtv. 4. § (1) bekezdés a) pontja szerint e törvény alkalmazásában jövedelem: a személyi jövedelemadóról szóló törvényben jövedelemként meghatározott, belföldről vagy külföldről származó vagyoni érték (bevételel).

A személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény (Szja.) 7. § (1) bekezdés a) pontja kimondja, hogy „a jövedelem kiszámításánál nem kell figyelembe venni a nyugdíjat, a nyugdíjban részesülő magánszemélyt megillető baleseti járadékot, valamint azt a bevételt, amely e törvény 1. számú melléklete vagy más törvény előírása alapján adómentes”.

Az Szja. 1. számú mellékletének 1.3. pontja pedig kifejezetten nevesíti az állami szociális rendszer keretében, illetőleg a helyi önkormányzat, továbbá az egyház és az egyházi karitatív szervezetek által nyújtott szociális segélyt.

A Szja. hivatkozott rendelkezései értelmében tehát a rendszeres szociális segély olyan adómentes bevétel, amelyet jövedelemként nem lehet figyelembe venni.

Véleményünk szerint ebből az következik, hogy a családi jövedelemhatár összegének megállapításakor nem pusztán a segélyt igénylő részére, hanem a vele közös háztartásban élő családtagja számára folyósított rendszeres szociális segély összegét sem lehet számításba venni.

A panaszügy kivizsgálása során állásfoglalást kértünk a regionális közigazgatási hivatal szociális és gyámhivatal vezetőjétől, aki egyetértett kezdeményezésünkkel, véleménye szerint az országgyűlési biztos jelentése pontosan tartalmazza a szociálissegély-ügyekre vonatkozó jogszerű eljárásmodot.

4.

A gyermeki és a szülői jogok érvényesülését veszélyeztető körülmények

A gyermeki és szülői jogok érvényesülésének nehézségeit ebben az évben is egy konkrét panaszügy alapján mutatjuk be. A beadvány szorosan kapcsolódik a roma gyerekek oktatási kudarcaihoz, az oktatási intézményekben tapasztalható nevelési-oktatási problémákhoz, az egyenlő bánásmód követelményét sértő eljárásokhoz. (Az oktatás területét érintő panaszügyekkel külön fejezetben is foglalkozunk a beszámolóban.)

A panaszos azért kérte a segítségünket, mert az egyik gyermekét állami gondozásba akarják venni. A cigány származású panaszos elmondta, hogy 11 gyermeke közül az érintett gyermek nagyon sokat hiányzott az iskolából. Egyrészt többször betegeskedett, másrészt nem szeret iskolába járni, mert ott a gyerekek és a tanárok is kiközösítik.

Az ügy kivizsgálása érdekében megkerestük a jegyzőt, az általános iskola igazgatóját, valamint a családsegítő és gyermekjóléti szolgálat vezetőjét.

A rendelkezésünkre álló válaszlevelekből, dokumentumokból az derült ki, hogy a gyermekek ellátása jó, fejlettségük életkoruknak megfelelő, táplálkozásukkal, ruházatukkal nincs probléma. A család hosszabb idő óta küzd azonban nehézségekkel, elsősorban a felső tagozatos, kamaszodó gyermekek nevelésével, iskolába járatásával kapcsolatban. A Családsegítő és Gyermejjóléti Szolgálat eddig négy esetben kezdeményezett védelembé vételi eljárást, három alkalommal az iskolai hiányzások miatt. Jelenleg két gyermek van védelembé véve, az egyik az, akit ki akarnak emelni a családból. A gyermek iskolai hiányzásának a száma olyan magas, hogy már nem lehetett osztályozni. Az iskola figyelmeztető levelet küldött a szülőknek, és hat alkalommal eljárást kezdeményezett a jegyzőnél.

A Családsegítő és Gyermejjóléti Szolgálat 2006 februárjában a gyermek védelembé vételének felülvizsgálati tárgyalásán szóban javasolta az ideiglenes hatályú elhelyezést, tekintettel a változatlanul magas iskolai hiányzásokra. A jegyző mint első fokú gyámhatóság 2006 júliusában hozta meg az ideiglenes elhelyezésről szóló határozatát. Az indokolás szerint a védelembé vételi eljárás során a szülők együttműködtek, azonban a hiányzásokat nem tudták megakadályozni.

A határozat végrehajtását rendőri segítség igénybevételével kétszer kísérelték meg, a kiskorút azonban egyszer sem találták otthon.

A Családsegítő és Gyermejjóléti Szolgálat és a család valós kapcsolatának minősége nem állapítható meg az iratokból. Az általuk küldött dokumentáció is hiányos. Az iratokban nincs például arról szó, hogy milyen a családgondozó kapcsolata a problémás gyerekekkel, illetve hogy milyen módszerekkel próbálták rávenni, motiválni a gyerekeket az iskolába járásra. Nem tudtuk megállapítani, hogy a felek között kialakult-e partneri kapcsolat, kölcsönös bizalom, elfogadás.

A gyermeki jogokat is érintő ombudsmani vizsgálatok során gyakorta tapasztaljuk, hogy a szolgálatok munkatársai „hatóságként” viszonyulnak az ügyfelekhez, sokszor a gyermekek gondoskodásba vételével fenyegetve őket. Ebben az esetben is például a védelembé vételi tárgyaláson és ezek felülvizsgálatánál is mindig elhangzott a családgondozó szájából az ideiglenes hatályú elhelyezéssel való fenyegetőzés.

Az iskola által megküldött dokumentációk alapján is megállapítható néhány hiányosság. Nem látogatták meg a családot. (Véleményünk szerint a személyes, közvetlen kapcsolat kialakításának előfeltétele a gyermek otthonának felkeresése, a szülő és a gyermek is egészen másképp reagál a felvetett konfliktusokra, a megoldandó problémákra, ha saját

környezetében van.) Az iskola által megtett erőfeszítések közül is hiányolható a külső szakemberek bevonása, bár maguk is elismerik, hogy a probléma meghaladta az erejüket. Nem küldték el a gyermeket nevelési tanácsadóba, pedig egyértelműen beilleszkedési zavarokkal, illetve tanulási problémákkal küszködik.

A magyar gyermekvédelmi rendszer – figyelemmel a gyermekek mindenek felett álló érdekeire – a családközei megoldásokat részesíti előnyben. A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (továbbiakban Gyvtv.) 6. § (1) bekezdése szerint a gyermeknek joga van a testi, értelmi, érzelmi és erkölcsi fejlődését, egészséges felnevelkedését és jólétét biztosító saját családi környezetben történő nevelkedéshez. A gyermek alapjoga tehát a saját családjában való nevelkedés.

A Gyvtv.⁴³ és a gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról szóló 149/1997. (IX. 10.) Kormányrendelet⁴⁴ pontosan meghatározza, hogy mi minősül ideiglenes hatályú elhelyezést megalapozó súlyos veszélyeztetettségnek, körülménynek.

A panaszos család gyermeke esetében az egyetlen, kétségkívül veszélyeztető tényező az iskolai hiányzások rendkívül magas száma.

Eddigi tapasztalataink alapján, figyelemmel a megyei gyámhivatalok ilyen ügyekben kialakított álláspontjára is, az iskolai hiányzás, tankötelezettség mulasztása önmagában nem minősül olyan súlyos veszélyhelyzetnek, amely a gyermek családból való kiemelését indokolná. Különös tekintettel arra, hogy a Családsegítő és Gyermekjóléti Szolgálat korábban nem kezdeményezett egyéb, enyhébb gyermekvédelmi intézkedést a tankötelezettség teljesítése érdekében.

Az ideiglenes hatályú elhelyezéssel azért sem értettünk egyet, mert ha-

⁴³ Gyvtv. 72. § (2) Az ideiglenes hatályú elhelyezést megalapozó súlyos veszélyeztetettségnek minősül a gyermek olyan bántalmazása, elhanyagolása, amely életét közvetlen veszélynek teszi ki, vagy testi, értelmi, érzelmi vagy erkölcsi fejlődésében jelentős és helyrehozhatatlan károsodást okozhat.

⁴⁴ A gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról szóló 149/1997. (IX. 10.) Kormányrendelet 95. § (1) Az ideiglenes hatályú elhelyezést megalapozza

a) a gyermek súlyos veszélyeztetettsége,

b) a gyermek által tanúsított olyan magatartás, amely életét közvetlen veszélynek teszi ki, vagy testi, szellemi, értelmi, érzelmi fejlődésében jelentős és helyrehozhatatlan károsodást okozhat,

c) a bíróság szülői felügyeletet megszüntető határozata, amennyiben annak hatálya a később született gyermekekre is kihat,

d) a szülő gyermekének ismeretlen személy általi örökbefogadásához való hozzájárulása.

sonló okok miatt már kiemelték a családból az egyik nagyobbik gyermeket, aki az ideiglenes hatályú elhelyezését követően folyamatosan „szökésben” volt, ezzel az iskolai kötelezettségeit még inkább elhanyagolta.

Mindezek alapján azt javasoltuk az adott gyámhivatal vezetőjének, hogy az ideiglenes hatályú elhelyezés felülvizsgálatakor különös körülménnyel járjanak el, figyelemmel a jelentésünkben leírtakra. A területileg illetékes Megyei Közigazgatási Hivatal Gyámhivatalának vezetőjét felkértük, hogy irányítási és felügyeleti jogkörében eljárva kísérelje figyelemmel a helyi önkormányzat és intézményei, a Családsegítő és Gyermekjóléti Szolgálat, valamint a jegyzői gyámhatóság tevékenységét a konkrét esetben.

A Családsegítő és Gyermekjóléti Szolgálat vezetőjének azt javasoltuk, hogy különös gondossággal járjanak el a gyermek ügyében, szükség szerint vegyék igénybe egy külső gyermekvédelmi és oktatási szakember segítségét, és a családban nevelkedő többi gyermek sikeresebb iskolai karrierje érdekében dolgozzanak ki speciális, személyre szabott iskolai programot. Az iskola igazgatójának azt javasoltuk, hogy fontolják meg egy mentori rendszer kialakításának lehetőségét, mely a gyermekek iskolai kötődését jelentősen erősíthetné, problémás gyermekek családjait saját otthonukban is keressék fel, vizsgálják felül, továbbá az iskolai „ki- és beléptető rendszer” hatékonyságát, annak érdekében, hogy a gyermekek tanítási idő alatt indokolatlanul ne hagyassák el az intézményt.

A megyei Gyámhivatal elfogadta jelentésünket, a Családsegítő és Gyermekjóléti Szolgálat tevékenységét ellenőrizte, és külső szakértők közreműködésével szakmai segítséget nyújt az érintett család további gondozásához.

5.

Gondolatok a lakhatás jogáról – konkrét ügyek tapasztalatai alapján

A szociális biztonsághoz fűződő alkotmányos alapjoghoz kapcsolódóan a legtöbb panasz 2006-ban is a lakhatási problémákkal összefüggésben érkezett. A konkrét ügyek alapján az a tapasztalatunk, hogy munka- és jövedelemnélküli panaszosok képtelenek saját erőből elfogadható lakáskörülményeket teremteni. Megítélésünk szerint a legtöbb hozzánk forduló

család olyan lakásban, házban, „sufniban”, albérletben kénytelen jelenleg élni, amely sérti az ott lakók emberi méltóságát.

Beadványukban legtöbbször azt kérték, hogy működjünk közre és segítsünk lakásproblémájuk megoldásában. Sokszor elmarasztalták a települési önkormányzatot, amelynek munkatársai érzéketlenek voltak súlyos gondjaikkal kapcsolatban, kérelmüket, pályázatukat többnyire önkormányzati bérlakás hiányára hivatkozva elutasították.

Az embertelen lakáskörülményeik megváltoztatásához azonban rendszerint nem tudtunk megnyugtató és megfelelő segítséget nyújtani. Minden esetben megkerestük a települési önkormányzatot, tájékozódást és tájékoztatást kértünk a családok ügyében. A polgármesterek/vagyongazdálkodó szervek vezetői többnyire elismerik (kivéve az önkényesen beköltözők esetében!), hogy a család – anyagi helyzete, jövedelmi viszonya, a gyermekek száma, valamint a jelenlegi, rendszerint egészségre is ártalmas lakhatási körülményei alapján – jogosult lenne szociális bérlakásra, de mivel nem rendelkezik az önkormányzat elegendő számú bérlakással és/vagy üres bérlakással, ezért a panaszos kérése többnyire teljesíthetetlen maradt.

Szociológusi vélemény szerint „a mai lakásrendszer egyik legfontosabb ellentmondása a hatékony bérlakásszektor hiánya, és ezen belül is a szociális bérlakásállomány korlátozott jelenléte. A szociális lakásszektor a nyugat-európai országokban is átalakulóban van, de szinte valamennyi országban a lakásállomány 15-25%-át képviseli. A most csatlakozó országok lakáspolitikája számára az a legnagyobb kérdés, hogy milyen megoldást találnak azoknak a társadalmi csoportoknak a számára, melyek nem képesek lakásköltségeiket kifizetni, és nem képesek belépni a lakás piacra. Az eddigi, a megfizethető (szociális) bérlakásszektor növelését célzó programok nem hoztak komoly eredményeket, valójában nincs is elfogadott reális elképzelés arról, hogy milyen módon lehetne kiépíteni a szociális lakáspolitikai intézményrendszerét – szociális lakásszektor nélkül pedig nincs európai lakáspolitikai.”⁴⁵

2006-ban is fordultak hozzánk olyan panaszosok, akik ugyan rendelkeztek bérlakással vagy saját tulajdonú lakással, de a felhalmozódó közüzemi díjtartozások miatt kilakoltatástól vagy a saját tulajdonú lakás, ház elárverezésétől tartottak. (A kilakoltatás jelenségével egy önálló részben,

⁴⁵ Hegedűs József: *Lakáspolitikai és a lakás piac – a közpolitika korlátai*. Esély, Társadalom- és szociálpolitikai folyóirat, 2006/5. sz.

külön is foglalkozunk.) A konkrét ügyek alapján az a tapasztalatunk, hogy a legnagyobb segítséget a közüzemi díjtartozások felhalmozódásának megelőzése és megakadályozása jelentheti. Ebből a szempontból nagyon fontos két viszonylag (néhány éve bevezetett) új jogintézmény (adósságkezelési szolgáltatás, normatív lakástámogatás) gyakorlati megvalósulásának folyamatos figyelemmel kísérése, hogy az azokat szabályozó rendelkezések – elsődlegesen az érintett hátrányos helyzetű állampolgárok érdekeire figyelemmel – szükség szerint módosíthatóak és kiegészíthetőek legyenek.

Többen is panaszolták, hogy a településükön nem szerveznek adósságkezelési szolgáltatást.

A Szocvtv. szerint csak a fővárosi kerületi önkormányzat, valamint az a települési önkormányzat köteles adósságkezelési szolgáltatást nyújtani, amelyeknek a területén negyvenezernél több állandó lakos él.⁴⁶

A panaszosok általában kisebb lélekszámú településekről írtak, a képviselő-testületek forráshiány miatt utasították el az adósságkezelési szolgáltatás kialakítását, az önkormányzatok pénzügyi lehetőségei csak a kötelező feladatok ellátását teszik lehetővé, a szolgáltatás megszervezése tehát a jövőben sem várható.

Az egyik panaszos normatív lakástámogatásra vonatkozó kérelmét kétszer is elutasították.

A Szocvtv. szerint a települési önkormányzat normatív lakásfenntartási támogatást nyújt a törvényben meghatározott feltételek szerinti jogosultnak. A normatív lakásfenntartási támogatás bevezetésének épp az volt a célja, hogy az állampolgárok számára kiszámíthatóvá tegye az ellátáshoz való hozzájutást és a támogatás mértékét. Ezen túl cél volt a jogegyenlőség biztosítása is, hiszen valamennyi településen ugyanolyan szabályok szerint kell biztosítani a támogatást.

⁴⁶ A Szocvtv. 55/C. § (1) bekezdése szerint a települési önkormányzat adósságkezelési szolgáltatást akkor nyújthat, ha

- a) az adósságkezelési szolgáltatás működtetéséről önkormányzati rendeletet alkot,
- b) adósságkezelési tanácsadást működtet, továbbá
- c) az adósságcsökkentési támogatás és a 38. § (5) bekezdés szerinti lakásfenntartási támogatás nyújtásához saját forrást különít el.

A panaszos jogosult volt a támogatásra, a jogszabályban előírt feltételeknek megfelelt, ezért a jegyző mindkét esetben előkészítette a határozatot és átadta aláírásra a polgármesternek. A polgármester a határozat aláírását megtagadta, arra hivatkozva, hogy „ilyesmire nincs pénze az önkormányzatnak”. Később hatáskörváltozás miatt a képviselő-testület is tárgyalta az ügyet. A testület a jegyző minden jogi érve ellenére (többször is felhívta a testület és a polgármester figyelmét arra, hogy döntésük törvénysértő) elutasította a kérést. Azt javasoltuk az ügyfélnek, hogy forduljon bírósághoz és kérje a határozat felülvizsgálatát jogszabálysértésre való hivatkozással.⁴⁷

A jogi képviselet biztosítása érdekében tájékoztattuk az ügyfelet, hogy igénybe veheti az igazságügyi és rendészeti minisztérium Anti-diszkriminációs Roma Ügyfélszolgálati Hálózat területileg illetékes ügyvédjének a segítségét.

6.

Építésügyi hatósági ügyek

Községi cigány kisebbségi önkormányzat elnöke kezdeményezte a területileg illetékes megyei közigazgatási hivatal eljárását annak érdekében, hogy a település rendezési tervét vizsgálja felül, mert álláspontja szerint a helyi önkormányzat jogtalan eszközökkel korlátozta az építkezéseket a romák lakta területen. A helyi roma vezető álláspontját arra alapozta, hogy a szóban forgó területen számos olyan épület van, ami lakás céljára életveszélyes, azt idősebbé volna lebontani és helyükre újat építeni, de ezt a helyi önkormányzat rendeletének módosításával – amely a területre építési tilalmat rendelt el – megakadályozza, ugyanúgy, mint a meglévő ingatlanok bekerítését, és új gazdasági épületek létrehozását is. A polgármester az építéstől elzárkózó önkormányzati álláspontot azzal indokolta, hogy azok a lakóházak még felújíthatók.

⁴⁷ Az Ötv. 11. §-ának (1) bekezdése kimondja, hogy a képviselő-testület (közgyűlés) önkormányzati hatósági ügyben hozott határozata ellen nincs helye fellebbezésnek; s ugyan ezen törvényhely harmadik bekezdése úgy rendelkezik, hogy az ilyen határozatok felülvizsgálata jogszabálysértésre való hivatkozással a bíróságtól kérhető.

6.1.

A településrendezés eszközeinek felhasználása a telepen élők jogainak korlátozására

A panaszos beadványa alapján lefolytatott törvényességi vizsgálata során a közigazgatási hivatal vezetője megállapította, hogy az önkormányzat a hivatkozott rendeletének mellékletében a változtatási tilalmat – jogsértő módon – nem összefüggő ingatlantömbökre, övezetekre rendelte el, hanem egyes ingatlanokra. A törvényt sértés megszüntetése érdekében a hivatalvezető az önkormányzati rendelet módosításának hatályon kívül helyezésére hívta fel az önkormányzatot.

Az eljárás során a közigazgatási hivatal vezetője azonban olyan körülményeket tárt fel, amelyek megalapozták azt a gyanút, mely szerint a település önkormányzata rendeletének módosításakor egyes ingatlanokat úgy vont változtatási tilalom alá, hogy tulajdonosaikat hátrányosan megkülönböztette. Emiatt kezdeményezte a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának vizsgálatát.

Vizsgálatunk keretében a helyi önkormányzati rendeletet mellékletében felsorolt utcák fekvését, térbeli elrendeződését a rendezési terv térképei alapján, illetőleg helyszíni szemle során mértük fel, aminek során valamennyi érintett utcát bejártuk. A helyszíni szemle tapasztalata szerint a szóban forgó utcák nagy része – arról nincs számszerű adat, hogy pontosan hány ingatlan – telepszerű környezetben fekszik. Egyes, szomszédos utcákban megfigyelhetők voltak mindazok az ismérvek, amelyek a telepszerű lakókörnyezetet általában jellemzik, a szegénység, a leromlott állapotú, alacsony komfortfokozatú lakóházak, zsúfoltság, az infrastruktúra hiánya. A helyszínen szerzett benyomások és az információk is azt támasztották alá, hogy ezt a település peremén fekvő területet túlnyomó többségében roma származásúak, közöttük halmozottan hátrányos helyzetű családok lakják. Marginalizálódott helyzetükben segítséget – amint ezt a helyszínen elmondták – a szociálpolitikai támogatással megvalósítható építkezés, illetőleg az infrastrukturális feltételek javítása nyújthatna, ezt azonban a helyi önkormányzat meghiúsítja.

Azt a vizsgálat során sem sikerült tisztázni, hogy pontosan milyen szempontok vezérelték a helyi önkormányzat képviselő-testületét az önkormányzati rendelet kifogásolt módosítása során. A rendelkezésre bocsátott dokumentumok szerint a képviselő-testület a településfejlesztési bizottság javaslatára egyes utcákat – helyrajzi számokat megjelölve –

2008. december 31. napjáig, illetőleg a beépítési szabályozási tervvel változtatási tilalom alá vont.

Jellemző volt, hogy a bizottság üléséről nem készült jegyzőkönyv, pusztán emlékeztető, ebből viszont nem volt megállapítható, hogy az ülés nyílt volt-e, esetleg azon az érintett területen élő kisebbség érdekeit képviselte-e valaki. Mivel ezen az ülésen határozat sem született, így az sem volt nyomon követhető, hogy a rendelet módosítását célzó határozatjavaslatot a helyi cigány kisebbségi önkormányzatnak megküldték-e véleményezésre. Előterjesztés szintén nem áll rendelkezésre, ennek hiányában a javaslatot megalapozó érvekre és ellenérvekre sem sikerült fényt deríteni.

Az önkormányzat képviselőtestülete 2006. februári ülésén a bizottság javaslatát vita nélkül elfogadta, a változtatási tilalmat külön rendelettel jóváhagyta. Arra, hogy ezt milyen településrendezési közérdek indokolta, a testületi ülés rendelkezésünkre bocsátott dokumentumaiból következtetni sem lehet.

A közigazgatási hivatal vezetője – határidő kitűzésével – az önkormányzati rendelet törvénysértő módosításának hatályon kívül helyezésére hívta fel az önkormányzat képviselőtestületét, amely azonban a törvényességi észrevétellel nem értett egyet, a vitatott rendelet mellékletét nem helyezte hatályon kívül.

Az önkormányzati választásokat követően a helyi cigány kisebbségi önkormányzat elnöke az újonnan alakult helyi önkormányzat Területfejlesztési, Építésügyi és Környezetvédelmi Bizottságához fordult. Beadványában – melyben az építési tilalom feloldását kérte – rámutatott arra a lényeges szempontra, hogy az érintett terület roma telep, ahol számos romos és életveszélyes épület is van.

A bizottság az ügyet ismét napirendjére tűzte, de tárgyalásánál sem a kezdeményező kisebbségi elnök, sem az érintett területen élő romák nem voltak jelen. A rendelkezésünkre álló dokumentumok alapján az sem állapítható meg, hogy kezdeményezésére az elnök kapott-e választ. A bizottság mindenestre ismét úgy foglalt állást, hogy a tilalom feloldását ezúttal sem javasolta a képviselőtestületnek.

A testület azonban a változtatási tilalom elrendeléséről szóló rendeletét módosította. Eszerint a korábbi mellékletben felsorolt ingatlanok változatlanul változtatási tilalom alá esnek, csak – a Közigazgatási Hivatal törvényességi észrevételeinek megfelelően – a helyrajzi szám szerinti felsorolást szüntették meg. Így tehát a romák lakta terület – már nem

egyres ingatlanokra, hanem utcákra lebontva, de – továbbra is tilalom alá esik.

A közigazgatási hivatal vezetője az önkormányzat döntését a településstervezésre vonatkozó építésügyi szabályok érvényesülése szempontjából minősítette törvénysértőnek, az önkormányzat döntéshozatali eljárását kisebbségjogi szempontból a következőképp értékeltük:

A helyszíni szemle és a rendelkezésre álló dokumentumok alapján határozottan leszögezhető, hogy az önkormányzat intézkedése a roma lakosságot nagy számban érintette. Nem kétséges, hogy a rendeletben foglalt építési előírások tartalmát az ott élők érdemben kívánták befolyásolni és erre lehetőséget is biztosított a jogszabály. Annak viszont nincs nyoma, hogy az érintetteket – vagy képviselőiket – érdekeik védelmére tekintettel a döntéshozatali eljárásba bevonták volna.

Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény szerint a helyi építési szabályzat és a településrendezési tervek kidolgozása során az érintett terület lakosságának életkörülményeiben bekövetkező hátrányos következmények elhárítása vagy csökkentése érdekében figyelemmel kell lenni az érintettek értékrendjére, szociális helyzetére, ezek várható változására, továbbá vizsgálni kell a lakosság életkörülményeit és igényeit.

Nem szükséges különösebb magyarázatot fűzni ahhoz, hogy kiket és milyen minőségben érintett az önkormányzat kifogásolt rendelete, nincs nyoma azonban annak, hogy a körülmények feltárására az önkormányzat erőfeszítéseket tett volna.

Az építésügyi szabályok megalkotásával összefüggésben foglalt állást az Alkotmánybíróság a 26/2003. (V. 30.) számú határozatában, melyben rámutatott arra, hogy a helyi építési szabályzat sajátos önkormányzati rendelet, amelynek elfogadásához az Ét. 9. §-a – a jog által védett közérdek érvényesítése érdekében és a helyi lakosság jogainak, jogos érdekeinek védelmében – különös eljárási rendet ír elő. Kiemelte, hogy a lakosság bevonása az eljárásba olyan garanciális eljárási követelmény, amelyet a jogi szabályozás nem ír elő más önkormányzati rendelet megalkotása során. Jogi érvelése szerint a végleges helyi építési szabályzat elkészültéig hatályos, átmeneti szabályokat is az Ét. 9. §-ában szabályozott eljárási rendben jóváhagyott helyi építési szabályzatban kell elfogadni. Ezzel összefüggésben azt is kimondta, hogy az Ét.-ben szabályozott véleményeztetési eljárás nélkül építési szabályzat nem fogadható el.

Az érintettek bevonására vonatkozó garanciális szabályokat azonban

nem csupán az Ét. állapít meg. Speciális szabályokat tartalmaz az Ötv., illetve Nektv. is a kisebbségeket érintő önkormányzati rendelet megalkotásával összefüggésben.

Az Ötv. 8. § (4) bekezdése kötelező feladatai között határozza meg a nemzeti és az etnikai kisebbségek jogai érvényesülésének biztosítását. A Nektv. rendelkezése szerint a kisebbségek jogait, kötelezettségeit érintő önkormányzati rendelet megalkotása, illetőleg a kisebbségek helyzetét általánosan befolyásoló intézkedés meghozatala előtt a helyi önkormányzati szerv köteles a szószóló véleményét kikérni. Miután a településen helyi kisebbségi önkormányzat működik, a rendeletmódosítás előkészítése során a bizottságnak, illetőleg a képviselőtestületnek az elnök véleményét kellett volna kikérnie. A döntés horderejére tekintettel indokolt lett volna, hogy az elnök – véleményének kialakítását megelőzően – a helyi cigány kisebbségi önkormányzat ülésének napirendjére tűzze a szóban forgó önkormányzati döntést. Erre azonban a helyi önkormányzat nyilvánvaló mulasztása miatt nem kerülhetett sor, mivel a helyi önkormányzat a döntés-előkészítésből nem csupán az érintett lakosságot, de az őket képviselni próbáló – éppen a kisebbségi közösséget megillető jogosultságok érvényesítésére, a kisebbségek érdekeinek védelmére létrejött – kisebbségi önkormányzatot is kihagyta.

A törvény módot biztosít a kisebbségi önkormányzat számára, hogy az önkormányzat eljárását utóbb is kezdeményezze. Az önkormányzati rendelet vitatott módosítását követően a helyi cigány kisebbségi önkormányzat elnöke élt is a Nektv. 24/E. §-ában biztosított lehetőségével, és a helyi cigányságot hátrányosan érintő rendeletmódosítás után kezdeményezte a cigánytelepen lévő épületek felújítására és új házak építésére elrendelt építési tilalom feloldását, új eljárás lefolytatását. A napirendet azonban a bizottság, illetőleg az önkormányzat képviselőtestülete ezúttal is a kisebbséghez tartozók, érintettek jelenléte nélkül vitatta meg.

A területen élők véleménynyilvánítási jogukkal csak utólag, főleg az ombudsmani helyszíni vizsgálat keretében élhettek.

Az ügy vizsgálata során megállapítottuk, hogy az önkormányzat azzal, hogy a Pest Megyei Közigazgatási Hivatal vezetője törvényességi észrevételének eleget tett, és a területet utcánként megjelölve sorolta változtatási tilalom alá, a jogsértést csupán formálisan szüntette meg. Mivel az önkormányzat döntéshozatali eljárása során bizonyíthatóan nem tartotta meg a helyi romák életkörülményeit – nem csak általánosságban, de közvetlenül is – befolyásoló önkormányzati rendelet véleményezésének sza-

bályait, a kisebbség érdekeit képviselő elnököt, illetőleg a kisebbségi önkormányzatot megfosztotta törvényben biztosított jogának gyakorlásától. Eljárása során a helyi önkormányzat megsértette az Ötv. és a Nektv. vonatkozó rendelkezéseit, rendeletét törvénytörő módon hagyta jóvá.

6.2.

Az egyenlő bánásmód követelményének megsértése a településfejlesztés során

Az önkormányzat a tilalmat elrendelő döntésének előkészítése és jóváhagyása során egy lényeges szempontot teljes mértékben figyelmen kívül hagyott. Tette ezt annak ellenére, hogy erre az egyébként nyilvánvaló tényre a kisebbségi önkormányzat elnöke beadványában külön felhívta a döntéshozók figyelmét. Ez pedig az, hogy a tilalom alá vont terület telep, teletszerű lakókörnyezet. A helyi önkormányzat előbb helyrajzi számokat, utóbb utcákat megjelölve határolta le azokat az ingatlanokat, amelyekre változtatási tilalmat rendelt el, lényegét tekintve azonban mindkét formában a telepre rendelt el változtatási tilalmat.

Ezekben a település szélén fekvő utcákban, telepi, teletszerű lakókörnyezetben nem csak fizikailag, de társadalmilag is elkülönülve a helyi lakosságnak az a rétege élt, amelyek számára nehézséget jelent még az alacsony komfortfokozatú, rossz állapotú házak fenntartása, karbantartása, megtartása, esetenként jogszerű megszerzése is. Tartós megtakarítás hiányában legtöbbször egyetlen esélyük a komfortos lakhatásra, a deprivációs spirálból való kiszakadásra a szociálpolitikai támogatás felhasználásával történő egyszerű, de egészségesebb új lakás építése, amelyhez jó esetben – értéktelen házuk elbontásával – a lakótelekkel már rendelkeznek. Még az alacsony ráfordítással készülő téglaház építése is hatalmas előrelépést jelent a rossz állagú, instabil falazatú – sokszor életveszély közeli állapotú –, minden komfortot nélkülöző, szobakonyhás hajlékhoz képest, amelyben legtöbbször zsúfoltan él egy többgyermekes család.

A helyszíni vizsgálat során a romák lakta utcákban élők feltárták az önkormányzat nemtörődömségét is az infrastruktúra fejlesztése terén, főként a burkolt járda, a csapadékvíz elvezetése, illetve a közművek hiányát nehezményezték.

A közszolgáltatásokhoz való hozzáférés a telepen lényegesen rosszabb, mint a település más részén, az önkormányzat mégsem telepi és

nem telepi környezet közötti különbségek csökkentését irányzó fejlesztéseket tervezett a település e részére.

Egyetlen jel sem mutat arra, hogy az önkormányzat döntésének előkészítésénél mindezt előzetesen feltárta volna, vagy figyelembe vette volna a telepen élő családok helyzetét.

A jogsértő módosítás hatályon kívül helyezésére felhívó közigazgatási hivatali megkeresés után az önkormányzat több ülésén is szerepelt a változtatási tilalom alá vont területek ügye. Ezeken az üléseken már elhangoztak olyan – a törvénytörő rendelet hatályban tartása mellett érvelő – kijelentések, amelyek megalapozzák az önkormányzat felelősségét kisebbségjogi szempontból is. Ezek szerint a testület „itt a rendteremtés céljára hozta a döntést”, az is kiderült, hogy a településnek „ez a legértékesebb része”, illetve hogy „a telep felszámolására kellene módot találni”.

A település közszolgáltatásokkal való ellátásáról és az ezzel összefüggő önkormányzati feladatokról az Ötv., az egyenlő bánásmódról, a szolgáltatásokhoz való egyenlő hozzáféréstől pedig az Ebtv. rendelkezik.

A Nektv. 3. §-ában deklarálja, hogy a kisebbségek tekintetében tilos az egyenlő bánásmód követelményének bárminemű megsértése. A törvény – a 4. § (1) bekezdésében – tilalmaz minden olyan magatartást is, amely a kisebbséget vagy kisebbséghez tartozó személy életkörülményeit hovatartozása miatt nehezíti, jogai gyakorlásában akadályozza.

Az Ebtv. 19. § (2) bekezdése alapján a joghátrány feltételezett okozóját terheli annak bizonyítása, hogy a sérelmezett körülmények nem álltak fenn, vagy az egyenlő bánásmód követelményét megtartotta, illetve az adott jogviszony tekintetében nem volt köteles megtartani.

A változtatási tilalom elrendelése egyes telepi ingatlanok és az abban élő halmozottan hátrányos helyzetű lakók helyzetének megváltoztatására irányult. A rendeletmódosítást megalapozó bizottsági, illetőleg képviselő-testületi ülések dokumentumaiban nem volt fellelhető olyan településrendezési közérdek, amelynek távlati megvalósítása a tilalom elrendelését indokolta volna. A változtatási tilalom kiterjesztését követően sem indított az önkormányzat olyan társadalmi egyeztetést, amely a tilalom elrendelésének településpolitikai szempontjait indokolta volna.

Az önkormányzat nem tudta igazolni, hogy a vitatott rendelkezés nem áll összefüggésben a tilalom alá vont területen élők roma származásával, ezért a fentebb részletezett jogsértéseket is figyelembe véve állapítottuk meg azt, hogy a település vezetése a tilalmat az egyenlő bánásmód követelményének megsértésével rendelte el.

Ha az önkormányzat a helyi építési szabályzat jóváhagyásáig változtatási tilalom alá von területet, az rendszerint azt jelenti, hogy a terület tervezett hasznosulása a jelenlegitől eltérő lesz. A telep területének esetleges más célú hasznosításával viszont az önkormányzat megfoszthatja az ott élőket boldogulásuk egyetlen eszközétől, lakhatásuk biztonságától. Másik telek önerőből történő megvásárlására ugyanis az itt élőknek csekély a kilátásuk, telek hiányában máshol, új lakás építésére pedig szinte teljesen esélytelenek.

A távlati településpolitikai törekvések megvalósítását megalapozó településrendezési intézkedések az ott lakóknak már most is hátrányt okoznak. A szociálpolitikai támogatással megvalósuló építkezések tervezése ugyanis megrekedt. A változtatási tilalom mintegy befagyaszt mindenféle fejlesztést a tilalom fennállásáig, illetve újabb rendelkezésig. A közművek fejlesztése és az egyes lakások újjáépítése, újak építése – amit egyébként a telepi, telepszerű lakókörnyezet rossz lakhatási feltételei is indokolnának – ezen a területen elmarad, tovább fokozva az egyenlőtlen-séget a település lakói között.

A döntést azonban a kisebbségi önkormányzat elnökének kezdeményezésére sem vizsgálta felül érdemben a helyi önkormányzat képviselő-testülete, amiből arra lehet következtetni, hogy nem kíván lehetőséget nyújtani e terület fejlesztésére, fejlődésére.

Az önkormányzat közvetlen hátrányos megkülönböztetést alkalmazva igazolható közösségi cél nélkül korlátozza a telepi lakókörnyezet fejlesztését, az ottani építkezéseket. Döntése burkoltan, de diszkriminatív módon arra irányul, hogy az etnikai kisebbséghez tartozó, általa kellemetlennek tartott személyek a telepet elhagyják. Az építés helyi szabályainak kialakítása során az önkormányzat – a település nem telepi részén élőkkel összehasonlítva – kedvezőtlenebb bánásmódot alkalmazott a telepszerű környezetben lakókkal szemben, további hátrányt okozva a hátrányos, illetve halmozottan hátrányos helyzetben lévő családoknak.

A helyi roma és nem roma szegények csoportjának társadalmi és fizikai elkülönülésében, illetőleg társadalmi kirekesztettségük rögzülésében a helyi önkormányzat akkor is döntő szerepet játszik, ha kifejezetten ez irányba mutató konkrét intézkedéseket nem tesz. Esetünkben azonban ez az önkormányzat a tiltó szabályozás rendeletbe iktatásával tevőlegesen okozott további hátrányt a szegregált lakóterületen élő mindazon ingatlantulajdonosoknak, akiknek lakótelkei a rendeletmódosítással a változtatási tilalom hatálya alá estek.

A település vezetése tehát minden kétséget kizáróan annak tudatában jelölte ki a változtatási tilalommal érintett területet, hogy ott telepi vagy telepszerű lakókörnyezetben, nehéz szociális körülmények között roma származásúak élnek. A településrendezést eszközül használva kívánta elérni a telepi terület más módon történő hasznosítását, a tilalommal megakadályozva azt, hogy az ott szerényebb anyagi körülmények között élők, roma származásúak tovább építkezzenek, esetleg új lakók betelepüljenek.

A vizsgálat tapasztalatai alapján a településfejlesztés helyi gyakorlatával összefüggésben az is világossá vált, hogy az önkormányzat nem mérlegelte a telep esetleges komplex rehabilitációjának lehetőségét, de hallgat a lakhatás integrált formában történő biztosításáról is.

6.3.

A telepek, telepszerű lakókörnyezetek kísérőjelensége: az életveszélyes lakóházak

A roma lakosság által nagy számban lakott településrész fizikai állapotára jellemző, hogy több, igen rossz állapotú épület körében olyan lakóházak is találhatóak, amelyek közvetlenül veszélyeztethetik a bennük lakó családok életét, testi épségét. A fenti ügyben is ez tette szükségessé a vizsgálat kiterjesztését ebbe az irányba.

A helyszínen tapasztaltak számos alkotmányos jogot, kiemelten az élethez és az emberi méltósághoz való jogot, illetve a gyermekek védelemre és gondoskodásra való jogát sértette, ezért a község területén hatáskörrel rendelkező kiemelt építésügyi hatóság vezetőjének soron kívüli hatósági eljárását kezdeményeztük. Az eljáró szerv figyelmét felhívtuk arra is, hogy az érintett családok lakhatásuk megoldására önállóan nem képesek, ezért amennyiben az eljárás azt igazolja, hogy a jelzett épületek valóban életveszélyesek, a bennük lakó családok elhelyezésére hívja fel a helyi önkormányzatot. A kezdeményezésben azt is jeleztük, hogy erről az önkormányzat – a gyermekek alkotmányban rögzített jogaira tekintettel – oly módon gondoskodjon, hogy a gyermekeket szüleiktől ne szakítsa el.

A hatóság határozatában azonnali hatállyal intézkedett a lakóépület használatának megtiltásáról, határozatának rendelkező részében jegyzője útján megkereste az ingatlan fekvése szerint illetékes önkormányzatot, hogy az épületben lakók ideiglenes elhelyezéséről haladéktalanul gondoskodjon.

Az illetékes önkormányzat jegyzője arról tájékoztatott, hogy a Ltv. 1. §

(4) bekezdése alapján felszólították a tulajdonosokat, hogy a lakásban lakók elhelyezéséről gondoskodjanak, az életveszélyes épületet kerítsék el, helyezzenek el figyelmeztető táblát, és műszaki zár elhelyezésével akadályozzák meg az épületbe történő bejutást. Arról a jegyző válaszlevelében nem tesz említést, hogy a hétgyermekes család a nyolcadik újszülöttel hová, milyen körülmények közé költözött, arról sincs információ, hogy esetleg családsegítő útján nyomon követik-e boldogulásukat. Az önkormányzat – szintén formális eljárással – az ügyet befejezettnek tekintette.

Bár a kezdeményezésben felkértük az építésügyi hatóságot, hogy az életveszélyes állapotú épületekre irányuló vizsgálatát terjessze ki az adott településrészen található további lakóházakra is, erre tudomásunk szerint nem került sor.

A fentebb bemutatott ügyhöz hasonló vizsgált esetek egy részénél világosan kimutatható az összefüggés a rossz szociális körülmények, a leromlott állapotú, életveszélyessé váló lakóházak, valamint a bennük élők – mindezek következtében – elszenvedett további hátránya, jogsérelme között. Különösen élesen jelentkezik ez a probléma a hátrányos helyzetű, leszakadó térségekben, elmaradott településeken, illetőleg az egyes települések szegregált lakóterületein.

A korábbi évek beszámolóiban már többször kiemeltük az Ét. 47. § (2) bekezdés d) pontját, melynek alapján az építésügyi hatóságnak el kell rendelnie az építmény jókarbantartására vonatkozó kötelezettség teljesítését, illetőleg az építmény felülvizsgálatát, szükség szerinti átalakítását, felújítását, helyreállítását vagy lebontását, ha annak állapota az állékony-ságot, az életet és egészséget, a köz- és vagyonbiztonságot veszélyezteti.

Arra is többször felhívtuk az egyes ügyek kapcsán a jogalkalmazók figyelmét, hogy amennyiben az ingatlan fekvése szerinti települési önkormányzat jegyzőjének nincs kiemelt építéshatósági jogköre, úgy jeleznie kell az elsőfokú építéshatóságnál az életveszélyes épület meglétét, illetőleg azt, hogy a településen fekvő építmény állapota miatt felújítási, karbantartási munkálatok váltak szükségessé.

A telepi házak esetében általános gyakorlat, hogy a település vezetői nem vesznek tudomást a rossz és romló állapotú építményekről, s a kiemelt építésügyi hatóság eljárását nem kezdeményezik annak érdekében, hogy az a tulajdonost a szükséges karbantartási munkák elvégzésére felhívja, és legalább az életveszélyes állapot kialakulását megelőző munkálatok elvégzéséről intézkedjen. Ez a jelenség a pénzhianyból eredeztethető. A halmozott hátrányok között élők lehetősége lakóházaik

felújítására, esetlegesen a megsemmisült lakóházaik helyett új lakások építésére a tapasztalatok szerint csekély, mivel megtakarítással, vagyonnal általában nem rendelkeznek. A telepi környezetben élőknek tehát szembe kell nézniük az önkormányzat pénzhiányra hivatkozó, elzárkózó magatartásával, segítséget helyben nem kapnak. (Ehhez hozzájárul az is, hogy az önkormányzat sokszor az önhibáján kívül hátrányos helyzetű települések közé tartozik, és nem rendelkezik annyi forrással, hogy ezekben az esetekben támogatást nyújtson.)

Ez különösen amiatt elfogadhatatlan, mert a felújítási, helyreállítási munkák elrendelésével válik megelőzhetővé az épületek állagának romlása, ezzel elkerülhető az életveszélyes állapot kialakulása, így végső soron a hajlék emiatti elvesztése. Másrészt viszont a vizsgált esetek alapján az a következtetés is levonható, hogy a helyi önkormányzat, illetőleg az építésügyi hatóság eljárása során figyelmen kívül hagyja, hogy a panaszosok esetenként éppen nehéz anyagi, szociális körülményeik miatt nem képesek lakóházaik felújítására, és ennek következményeként válnak potenciális fedél nélkülivé.

(Nem mellékesen jegyezhető meg, hogy a korábbi években vizsgált esetek kellően alátámasztották azt a feltételezést is, hogy a házuk életveszélyes állapota miatt az önkormányzathoz segítségért forduló roma származásúakkal szemben az építéshatósági eljárást a település vezetése inkább arra használta fel, hogy az életveszélyes házak lebontásával eltávolítsa a kisebbséghez tartozókat a településről.)

Számos ügy kapcsán hívtuk fel a jogalkalmazók figyelmét az építésügyi hatósági kötelezési eljárásról szóló 40/1997. (XII. 21.) KTM rendelet 11. § (1) bekezdésére, amely úgy rendelkezik, ha a kötelezett a jövedelmi, vagyoni helyzete miatt az elrendelt kötelezettség teljesítésére nem képes, és a teljesítés halasztást nem tűr, az elrendelt munkálatokat – a kötelezett költségére és veszélyére – az építésügyi hatóság elvégezteti.

E rendelet 12. §-a a kötelezettség teljesítéséhez szükséges pénzügyi fedezet megteremtéséről is rendelkezik. Eszerint annak megelőlegezéséhez – elszámolási kötelezettséggel – forrás pályázható meg:

a) a Központi Környezetvédelmi Alapból (a továbbiakban: KKA) az arról szóló törvény rendelkezései szerint a beépítési kötelezettség teljesítésének kivételével, továbbá

b) az építésügyi bírságból a KKA-ba befolyt bevételből az ingatlan (építmény) fekvése szerint illetékes települési önkormányzatot, illetőleg az eljáró építésügyi hatóságot megillető részesedésből.

Mindeddig azt tapasztaltuk, hogy életveszélyes vagy ahhoz közeli állapotú lakóépület esetében a lakók ideiglenes elhelyezésre kötelezett önkormányzat, és a helyreállításra, végső esetben bontásra kötelező építésügyi hatóság elhárítva magától a felelősséget, az egyébként is hátrányok közt élőkől várja a megoldást. A szűkös anyagi körülmények között élők viszont képtelenek ezzel a feladattal megbirkózni, gyermekeikkel hosszú hónapokig élnek még az életveszélyes lakásban, mire elhagyják azt, és még rosszabb lakhatási körülmények közé menekülnek vagy fedél nélkülivé válnak.

Álláspontunk szerint ez a helyzet sikerrel pénzügyi forrás megteremtésével orvosolható, amelynek felkutatása és igénylése az önkormányzat feladata. Ám a jelenleg rendelkezésre álló pályázatok nem nyújtanak lehetőséget arra, hogy a kistelephelyek leszakadó területein fekvő rossz állapotú ingatlanok felújításra, kiváltásra kerülhessenek. A Cigányügyi Tárcaközi Bizottság ülésén ezért arra hívtuk fel a figyelmet, hogy a jövőre nézve mindenekelőtt azt szükséges tisztázni, hogy pontosan milyen – költségvetési, pályázati, illetőleg uniós – forrás felhasználásával kezelhető a halmozottan hátrányos helyzetben, szegregált körülmények között, kistelephelyen élők lakhatási helyzete.

E kérdésben a Szociális és Munkaügyi Minisztérium az Európai Bizottság állásfoglalását kérte. A beszámoló készítése idejéig a Bizottságtól még nem érkezett válasz, de a minisztérium esélyegyenlőségi szakállamtitkára levélben nyújtott tájékoztatást a nyitva álló, illetőleg a jövőben megnyíló lehetőségekről.

Eszerint a Strukturális Alapok közül az Európai Regionális Fejlesztési Alapból (ERFA) van lehetőség szociális bérlakások kialakításának finanszírozására. A közösségi szabályok szerint egy-egy operatív programnak legfeljebb 3%-a vagy az Új Magyarország Fejlesztési Terv (ÚMFT) összes ERFA forrásának 2%-a fordítható lakhatással összefüggő fejlesztésekre. Ez döntően két fő fejlesztési célra fordítható egyrészt a lakóépületek fűtőkorszerűsítésére, másrészt pedig olcsóbb lakhatási megoldások kialakítására hátrányos helyzetűek számára. Mindkét fejlesztés kizárólag regionális operatív fejlesztési programok városfejlesztési prioritása keretében finanszírozható, leromlott városrészek rehabilitációjának részeként.

A szaktárca megkereste az Európai Bizottságot azzal kapcsolatban, hogy a lakhatási beruházások kiterjeszthetők-e a nem városi térségekre is. Amennyiben pozitív válasz születik, akkor lehetőség nyílik a kistelephelyeket érintő telepfelszámolási program indítására is, amit szintén a regionális operatív programokba kívánunk beilleszteni.

A szakállamtitkár asszony válaszában arról is tájékoztatott, hogy abban az esetben, ha a Bizottság válasza negatív lesz, a tárca más – nemzetközi és hazai – források bevonásával kívánja a problémát kezelni. Ilyen nemzetközi forrás lehet például az Európai Unió és Svájc közötti megállapodás alapján létrehozott ún. Svájci Alap, amelyből azok a fejlesztések támogathatók, amelyeket az Európai Unió által biztosított források nem tesznek lehetővé, így többek között a kistelepüléseken, rendkívül rossz körülmények között élők lakhatási problémáinak megoldása. A tájékoztató szerint a Svájci Alap által támogatott programok várhatóan 2007-ben elkezdődnek.

6.4.

A telepkek felszámolásának elfogadható módjai

A fentebb vázolt eset jól példázza azoknak a halmozottan hátrányos helyzetű, roma és nem roma szegényeknek a helyzetét, akik összefüggő telepszerű környezetben, elkülönülten – túlnyomórészt mélyszegénységben – élnek a település belterületének szélén, zártkertben, vagy belterülettel határos külterületen alacsony fenntartási költségű, rossz állapotú, sok esetben életveszélyes vagy ahhoz közeli állapotban lévő lakóházakban. A tulajdonukban – sok esetben a tulajdonjog rendezetlensége miatt csak használatukban – álló lakóépület karbantartására, felújítására, amint fentebb is vázoltuk, megtakarítás hiányában képtelenek. Saját erőből jobbra nem tudnak kitorni ebből a deprimált környezetből.

Ilyen feltételek között rendszerint a társadalomnak az a csoportja él, amely marginalizálódott társadalmi viszonyai, anyagi, szociális körülményei, munkaerőpiaci helyzete miatt jobb körülményeket nem tud megteremteni magának, emiatt külső segítséget igényel, igényelne.

A leszakadó társadalmi rétegek által lakott leromló lakóterületek problémája sikerrel a terület szociális rehabilitációja útján kezelhető. Ennek célja ugyanis kettős: egyik oldalról a területre jellemző negatív fizikai és társadalmi folyamatok fékezése, másik oldalról, ezzel egyidejűleg a lakók körülményeinek, életminőségének javítása. Nem lehetséges a szegregált lakókörnyezet pusztán fizikai megújítása az ott jelen lévő szociális problémák, társadalmi feszültségek kezelése nélkül.

A vizsgált településen a személyes beszélgetések során a romák lakta utcákban élők az önkormányzat nemtörődömségét is feltárták, főként az infrastruktúra fejlesztése terén, és leginkább a burkolt járda, a csapadék-

víz elvezetésének hiányát nehezményezték. Az infrastrukturális ellátás javítása a telepi lakókörnyezet rehabilitációjának egyik eleme.

A település vezetésének azonban legnagyobb felelőssége a társadalmi reintegrációval összefüggésben van. A szegregált területen élő társadalmi csoport, illetőleg az általuk lakott terület támogatása, fokozatos felzárkóztatása, a szélsőségekből adódó feszültségek mérséklése a legnagyobb helyi társadalmpolitikai feladat. Ez pedig pusztán a telepi környezet felszámolásával nem szüntethető meg.

Az Ifjúsági, Családügyi, Szociális és Esélyegyenlőségi Minisztérium a telepen és telepszerű lakókörnyezetben élők életminőségének javítására komplex modellprogramot indított. Ez a program, számolva a tapasztalattal, hogy a telepek rövid idő alatt, „drasztikus” módszerekkel történő felszámolása vagy rehabilitációja nem eredményes, olyan metódust dolgozott ki, amely a fokozatosság elvére épülve éri el célját: a telepeken, telepszerű lakókörnyezetben élő családok társadalomba történő integrálása érdekében komplex módon – a lakhatási feltételek javítása mellett – szociális, foglalkoztatási, a szolgáltatásokhoz való hozzáférést javító, oktatási integrációs, környezeti- és településrehabilitációs intézkedéseket együttesen alkalmaz.

Ismerünk olyan esetet, ahol a modellprogram lebonyolítása során helyben alakultak ki konfliktusok. Ez magyarázható személyes ellentétekkel, de visszavezethető a szakszerű, befolyásmentes helyi tájékoztatás hiányára is. Fokozott problémát jelent a lakóingatlanok rendezetlen jogi helyzete is, de a programot lebonyolító önkormányzatoknak számolniuk kell a helyi többségi társadalom nem mindig pozitív reakciójával is.

A program a lakhatási integráció megvalósítását az integrált lakókörnyezetbe történő mobilizációval, a lakókörnyezet rehabilitációja útján, illetve egyéb lakhatási integrációt elősegítő megoldásokkal kívánja elérni.

A telepen fekvő épületek felújítása – a modellprogram egyik elemeként – a lakókörnyezet rehabilitációjának keretében történhet. Ez jelentheti egyrészt a település leromlott állapotú lakókörnyezetében élő családok lakásainak felújítását, ami lehet külső-belső felújítás, komfortfokozat-, alapterület-növelés, de ide tartozik a lakókörnyezet infrastrukturális ellátásának javítása is.

A gyakorlatban tapasztaltak sajnos azt támasztják alá – és ez okozta az egyik helyi konfliktust is –, hogy a pályázó település vezetése nem kezelte kiemelten a telepen fekvő életveszélyes vagy ahhoz közeli állapotú ingatlanok ügyeit. Ezért az adott településen a program lezárását követően is

maradt telepszerű környezetben felújítatlan lakóház úgy, hogy ugyanakkor a többi épületet – komfortérzetet növelő – színes vakolattal látták el. Ezzel összefüggésben szükséges volt az építésügyi hatóság eljárását megindítani. (A beszámoló készítésének idején a kiemelt építésügyi hatóság a lakóház használatát annak állapota miatt megtiltotta, az abban élő család elhelyezése folyamatban volt. Az önkormányzatnak az elhelyezésre már nincs forrása, lakható épülettel pedig nem rendelkezik.)

A hasonló programok jövőbeni lebonyolítása során javasoljuk, hogy prioritásként határozzák meg a pályázó önkormányzat számára az életveszély elhárítását a telepi, telepszerű lakókörnyezetben fekvő lakóépületek esetében. Ehhez elsődlegesen szükséges volna feltételül szabni, hogy a pályázó önkormányzat mérje, méresse fel, mely ingatlanok igényelnek közvetlen intézkedést életveszélyes állapotuk miatt.

A lakóházak felújításával összefüggésben – az egyik megvalósult programnál tapasztaltak alapján – a pályázat kiírójának indokolt kiemelt figyelmet fordítania a felújítási munka minőségére is, mert helyszíni eljárásunk során ezzel kapcsolatosan is elhangoztak kifogások.

A modellprogram hangsúlyosan kezeli, a helyi önkormányzatok körében azonban tapasztalataink szerint korántsem elterjedt gyakorlat a lakhatási körülmények társadalmi reintegrációval történő javítása. A pályázató nem tekinti támogathatónak a lakhatási integráció megvalósítása során az olyan megoldásokat, amelyek újabb telepek, telepszerű lakókörnyezetek kialakulására adnak lehetőséget. A pályázók a pályázati kiírás szerint akkor nyernek támogatást, ha a családok elhelyezése nem a település elkülönült részén történik.

Ismertek azonban olyan esetek, amikor a telepi környezet rehabilitációja úgy valósult meg, hogy a lakókörnyezet megújítása, az ott álló lakóházak felújítása mellett új lakóházak is a telepen, vagy máshol, a település kevésbé értékes részén, de összeépülve – szintén telepszerűen – épültek. Ez nem jelent valódi deszegregációs megoldást, ellenkezőleg, ezzel a módszerrel rögzül az itt élők lakóhely szerinti elkülönülése.

Mindezek a tapasztalatok annak felismerését szolgálják, hogy a társadalmi befogadás terén elsősorban helyi, önkormányzati szinten van szükség szemléletváltásra. A helyi településfejlesztési programok közül pedig azok támogathatók, amelyek komplex módon biztosítják a telepek, telepszerű lakókörnyezetek fejlődését, ideértve a kisebbséghez tartozók integrált környezetben való letelepedésének lehetőségét is.

7.

A kilakoltatás jelenségéről

Részben a bérlakásállomány, különösen a szociálisbérlakás-állomány Magyarországon jellemző rendkívül alacsony aránya miatt, részben pedig a legszegényebb társadalmi rétegek alacsony jövedelme és közüzemi díjhátralékai, felhalmozódó lakáskölcsön- és egyéb tartozásai miatt számos családot, köztük különösen sok roma családot fenyeget a kilakoltatás, a hajléktalanná válás veszélye. E családok számára – amennyiben otthonuk elvesztését követően nem jutnak szinte azonnal szociális bérlakáshoz – a rokonokhoz, ismerősökhöz való ideiglenes beköltözésüket követően nem marad más alternatíva, mint a lakáshasználat jogcím nélküli folytatása, vagy az üresen álló lakásokba, helyiségekbe való önkényes beköltözés. E lépésükkel azonban ördögi körbe kerülnek: a helyi önkormányzatok rendeletei gyakran kizárják a jogcím nélküli lakáshasználókat, illetve önkényes beköltözőket a szociális bérlakás igénylésére jogosultak köréből.

Az Alkotmánybíróság e megoldás alkotmányossága tekintetében nem foglalt egyértelműen állást: egyes esetekben megsemmisítette az ilyen tartalmú helyi, illetve kerületi rendeleteket, más esetben viszont nem minősítette őket alkotmányellenesnek. Mi azonban – gyakorlati szempontból – meglehetősen aggályosnak tartjuk az ilyen rendelkezést tartalmazó önkormányzati rendeleteket, hiszen általuk – tulajdonsértő magatartásuk szankciójaként – kényszerpályára kerülnek az egyébként is igen nehéz körülmények között élő családok, akik számára egyetlen kiutat a stabil lakás jelentené. Visszásnak tartjuk e gyakorlatot, hiszen az önkormányzat egy alapvetően szociális jellegű juttatás feltételeként olyan körülményt határoz meg, amely nem köthető az adott személy (család) anyagi, vagyoni helyzetéhez (illetve gyakorlatilag éppen a legrosszabb anyagi helyzetű, ráadásul a szociális hálóból kiesett személyeket, illetve családokat „szankcionálja”).

E családokban jellemzően kiskorú gyermekek is élnek, akik megfelelő állami segítség hiányában hánykolódnak egyik ideiglenes szálláshelyről a másikig, és végül – a Gyvtv. rendelkezéseivel ellentétesen – gyakran pusztán anyagi okból szakadnak el szüleiktől, testvéreiktől. Így súlyosan sérülnek alapvető jogaik, valamint szűkülnek későbbi életük kilátásai, esélyei is.

A sajtóból lettünk figyelmesek egy ügyre, amelynek vizsgálata során számos, a szabályozás hiányosságaiból és a gyakorlat elégtelenségéből eredő anomáliával kellett szembesülnünk. Egy önkormányzati ingatlan értékesítése során kilakoltattak több, számos esetben kisgyermekes családot. Az önkormányzat a kilakoltatott családok elhelyezéséről annak ellenre nem gondoskodott, hogy a Gyvtv. 7. §-a kifejezetten kimondja, hogy a gyermekeket kizárólag anyagi okból származó veszélyeztetettség okán családjuktól elválasztani nem lehet. Panaszosunk három gyermekkel került az utcára, az önkormányzat pedig közbenjárásunk ellenére sem tanúsított támogató, segítő magatartást, sőt, a gyermekek ideiglenes hatályú elhelyezésével „fenyegetett”.

Rendkívül előremutató és fontos szabálynak tartjuk a Gyvtv. 7. §-t, amely a gyermekek alkotmányos jogaival összhangban biztosítja, hogy a gyermekeket pusztán anyagi veszélyeztetettség okán ne lehessen szüleiktől, illetve testvéreiktől elválasztani. A gyakorlatban azonban problémát okozhat, hogy a fenti szabály nincs következetesen átvezetve a lakhatással kapcsolatos anyagi és eljárási jogszabályokba. Utóbbiak alapján az önkényes lakásfoglalók arra való tekintet nélkül kilakoltathatóak, hogy a későbbiekben biztosított-e a gyermekek családjukkal közösen történő elhelyezése, azaz a gyermeki jogok érvényesülése. A Gyvt.-ben biztosított garanciális szabály mellé tehát nem társul annak végrehajtását biztosító rendelkezés, illetve jogkövetkezmény.

A Gyvtv. szabályainak hatályosulása, ennek módja és mértéke tehát jelenleg attól függ, hogy a jogalkalmazó önkormányzatok pusztán a lakhatással, a lakás kiürítésével kapcsolatos joganyagot, vagy pedig emellett a gyermekek jogairól szóló szabályozást is figyelembe veszik-e. *A szabályozás hiányosságai alapján tehát előfordulhat, hogy tulajdonjogi szempontok okán háttérbe szorul a gyermekek alkotmányos és nemzetközi egyezményekben rögzített joga.* (Ez a helyzet azonban nem kizárólag az önkényeseket érinti, hanem bármely, akár önhibájukból, akár azon kívül hajléktalanná váló család esetén fennáll.)

Még súlyosabb a helyzet abban az esetben, ha a kilakoltatott önkényes beköltözők nem rendelkeznek az adott településen, illetve kerületben lakóhellyel, bejelentett tartózkodási hellyel. Ez esetben ugyanis nem tartoznak az adott területen illetékes családok átmeneti otthona ellátási körzetébe – így az intézmény a Gyvtv. hatásköri szabályai értelmében még abban az esetben sem köteles befogadni a hajléktalanná vált családot, ha rendelkezne szabad férőhellyel.

A fentiekre tekintettel kezdeményeztük a Kormánynál, hogy a hatáskörrel rendelkező szaktárcák bevonásával tekintse át a kilakoltatásra, illetve a kilakoltatott személyek elhelyezésére vonatkozó szabályokat, és készítse el e joganyag módosításának átfogó koncepcióját, arra figyelemmel, hogy a jogszabályok garantálják a kiskorú gyermekek jogainak maradéktalan érvényesülését a kilakoltatási eljárásokban is.

A konkrét panaszügy egésze, az abban tett további megállapításaink, általános és egyedi kezdeményezéseink a Beszámoló Függelékében olvashatóak.

VI.

A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának és munkatársainak kül- és belföldi programja 2006-ban

Január

19. Az Európa Tanács Rasszizmus és Intolerancia elleni Bizottsága (ECRI) országjelentéseket előkészítő munkacsoportjának ülésén vett részt Kaltenbach Jenő Párizsban.
- 26–27. Az Európai Bizottság ROMA EDEM projektje, melyben partnerként a kisebbségi ombudsman irodája is részt vesz, soros irányító bizottsági ülését Budapesten tartotta.
27. Kaltenbach Jenő hivatalában fogadta Romani Rose urat, a Német Roma és Sinti Információs és Dokumentációs Központ igazgatóját.

Február

1. A Roma Sajtóközpont megalapításának 10. évfordulója alkalmából tartott ünnepségen vett részt a kisebbségi ombudsman.
7. A Fővárosi Cigány Önkormányzat, a Magyarországi Roma Parlament, valamint a C-Press Hírügynökség szervezésében Magicz András fősztályvezető-helyettes részt vett egy kerekasztal-beszélgetésen, amelynek témája a kisebbségi törvény és a kisebbségi választójogi törvény módosult rendelkezéseinek megvitatása volt.
- 6–7. Szajbély Katalin jogi referens előadást tartott Madridban „Kisebbségi jogok Magyarországon” címmel azon a nemzetközi konferencián, melynek témája a kisebbségi jogok elismerése volt Európában.
- 8–9. Az EQUINET európai uniós antidiszkriminációs projekt éves közgyűlésén Brüsszelben Regényi Eszter és Szilágyi Judit jogi referensek vettek részt.

28. A Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Közigazgatási Hivatal vezetőjének felkérésére a kisebbségi biztos Nyíregyházán előadást tartott cigány kisebbségi önkormányzati vezetők és képviselők számára a módosított kisebbségi törvényről.

Március

2. A Zágrábi Szerb Nemzeti Kisebbségi Tanács küldöttségét fogadta hivatalában Kaltenbach Jenő. A küldöttség a Szerb Fővárosi Önkormányzat meghívására járt Budapesten.
15. Az 1848–49-es forradalom és szabadságharc 158. évfordulója alkalmából Érd város polgármesterének felkérésére a városi megemlékezésen Kaltenbach Jenő mondott ünnepi beszédet.
17. Kaltenbach Jenő hivatalában fogadta az Amnesty International Budapesten tartózkodó delegációját.
18. A budakeszi németek elűzetésének 60. évfordulója alkalmából tartott megemlékezésen részt vett Kaltenbach Jenő.
- 21–23. A kisebbségi biztos Magyarország képviselőjeként az ECRI plenáris ülésén vett részt Strassburgban.
24. Vajdasági jogász fiatalok részére tartottak előadást Regényi Eszter és Fórika László munkatársak a kisebbségi jogok magyarországi helyzetéről.
- 26–30. Az ECRI riportőreként Kaltenbach Jenő Izlandon tett látogatást, ahol megbeszélést folytatott az állami hatóságok és az emberjogi szervezetek képviselőivel.
29. Szilágyi Judit jogi referens előadást tartott „A hátrányos megkülönböztetés szabályozása az Európai Unióban és Magyarországon” címmel a Dél-Dunántúli Regionális Forrásközpont szervezésében tartott antidiszkriminációs szakmai napon Pécsen.

Április

4. A Pécsi Tudományegyetem Állam és Jogtudományi Kar Hallgatói Önkormányzata felkérésére a kisebbségi biztos előadást tartott tevékenységéről a pécsi Jogász Napok keretében.
5. „Roma Jogok és a Romák Befogadása” címmel az Európai Roma Jogok Központja megalapításának 10. évfordulója alkalmából a Főpolgármesteri Hivatal és a Brit Nagykövetség közös szervezésű rendezvényén részt vett a kisebbségi biztos is.
- 7–8. Az Eötvös Loránd Tudományegyetemen rendezett, „A Magyar

Jogrendszer Átalakulása 1985/1990–2005 Jog, Rendszerváltozás, EU-csatlakozás” elnevezésű tudományos konferencián Kaltenbach Jenő előadást tartott a „Kisebbségi jog a harmadik köztársaságban” címmel.

13. Szilágyi Judit jogi referens előadást tartott „A hátrányos megkülönböztetés elleni küzdelem a jog eszközeivel” címmel a Pécsi Tudományegyetemen „Minőségi tudás előállítása és átadása az egészségügyi és orvosképzésben. Válasz a XXI. század kihívásaira” elnevezéssel tartott antidiszkriminációs képzésen.
21. A Szerb Köztársaság Vajdasági Autonóm Tartományának ombudsmanját és munkatársait látta vendégül tapasztalatcserére a kisebbségi biztos.
- 24–26. Az EU és Latin-Amerika országai közötti emberjogi együttműködés lehetőségei álltak annak a Bécsben megszervezett nemzetközi szemináriumnak a fókuszában, amelyen a kisebbségi ombudsman is részt vett.
27. Az „Európa-vonat 2006” rendezvénysorozat keretében Kaltenbach Jenő kerekasztal-beszélgetésen vett részt, melyet „A kisebbségek helyzete a kibővült Európában” címmel rendezett meg a Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politiken.

Május

5. A stuttgarti Magyar Kulturális Intézet felkérésére a kisebbségi biztos előadást tartott a magyarországi nemzetiségek történelméről és aktuális helyzetükről.
14. A vecsési svábok kitelepítésének 60. évfordulójára rendezett megemlékezésen vett részt a kisebbségi ombudsman.
19. A Nemzeti Kulturális Örökség Minisztériuma szervezésében „Európai Roma Tele-Vízió” címmel megrendezett konferencián tartott előadást a kisebbségi biztos.
21. Kaltenbach Jenő kisebbségi biztos eszmecserét folytatott az Európa Tanács újonnan megválasztott emberjogi főbiztosával, Thomas Hammarberg úrral, aki néhány napos látogatáson tartózkodott Budapesten.
26. „Szomszédtság az Európai Unión belül” címmel rendezett tudományos tanácskozást az Andrassy Egyetemen a Arbeitskreises Europäische Integration nevű szervezet. A konferencián előadást tartott Kaltenbach Jenő is.

29–31. Szilágyi Judit jogi referens részt vett Strassburgban az Európa Tanács által roma személyek jogsegélyszolgálatával foglalkozó szakemberek részére az Európai Emberjogi Konvencióról szervezett tréningen.

Június

- 4.** A hazájukból elűzött német nemzetiségű törökbálinti polgárok emlékére állított térplasztika avatónnepségén mondott beszédet a kisebbségi ombudsman.
- 8.** Csongrád Megye főjegyzőjének felkérésre Kaltenbach Jenő a kisebbségi önkormányzati képviselők választásával kapcsolatban tartott előadást megyei kisebbségi szervezetek képviselői, jegyzők és választási irodavezetők számára.
- 12–14.** Az EQUINET elnevezésű európai uniós projektrésztételből fakadóan a kisebbségi ombudsman munkatársai szervezték meg a projekt által meghirdetett nemzetközi tréninget Budapesten „Az antidiszkriminációs szabályozás gyakorlati megvalósítása: gátak, helyes gyakorlat és esetjog” címmel, melynek nyitóelőadását Kaltenbach Jenő tartotta. A tréningen Szajbély Katalin és Némedi Erika jogi referensek vettek részt.
- 18.** A magyarországi németek elűzésének 60. évfordulója alkalmából Budaörsön tartott megemlékezésen beszédet mondott a kisebbségi biztos.
- 20.** A Fővárosi Önkormányzat meghívására Kaltenbach Jenő előadást tartott „A kisebbségi önkormányzatiság egy évtizede a fővárosban” címmel megrendezett konferencián.
- 21.** A Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Közgyűlés elnökének felkérésére Kaltenbach Jenő „Az egyenlőség elvétől az egyenlő bánásmódig” címmel előadást tartott a megyei roma kisebbségi önkormányzati képviselők részére rendezett második roma integrációs kerekasztalülésen Szolnokon.
- 22–23.** Az Európai Ombudsman Intézet alelnökeként vett részt Kaltenbach Jenő Zürichben a szervezet elnökségi ülésén.
- 26–30.** Az ECRI plenáris ülésén vett részt Strassburgban a kisebbségi ombudsman.

Július

3. Az ENSZ magyarországi tanulmányúton tartózkodó kisebbségi ügyekben kinevezett független szakértőjét, Gay McDougall aszszonyt fogadta hivatalában a kisebbségi biztos.
3. Kaltenbach Jenő nyitotta meg az ELTE XI. Nyári Egyetemét „A kisebbségi jogvédelem és az egyenlő bánásmód kérdései” című előadásával.
3. A Szociális és Európai Tanulmányok Intézete által szervezett XI. Szombathelyi Nemzetközi Nyári Egyetemen tartott előadást Kaltenbach Jenő „Az EU antidiszkriminációs direktívái és az Európai Szociális Charta” címmel.
- 13–14. A ROMA EDEM Projekt Irányító Bizottságának ülésén Lisszabonban Heizerné Hegedűs Éva főosztályvezető vett részt.

Augusztus

20. Fórika László jogi referens, magas színvonalú és lelkiismeretes tevékenységéért a Magyar Köztársaság Ezüst Érdemkeresztje kitüntetésben részesült.

Szeptember

8. Peter Kostelkát, a Nemzetközi Ombudsman Intézet európai igazgatóját fogadták hivatalukban az országgyűlési biztosok.
29. A miskolci egyetemi szintű jogászképzés 25. évfordulója alkalmából tartott ünnepi ülésen részt vett Kaltenbach Jenő.

Október

4. Kiss Barnabás: A jog egyenlősége, az egyenlőség joga” című kötetének bemutatójára került sor az Ombudsmani Hivatalban esélyegyenlőségi szakemberek részvételével.
- 5–7. Kaltenbach Jenő az Országgyűlési Biztosok delegációjának tagjaként a Vajdasági Autonóm Tartomány Ombudsmanjának meghívására hivatalos látogatást tett Újvidéken és Szabadkán.
12. A szerb Emberi Jogi és Kisebbségi Minisztériumban működő és az Emberi Jogok Európai Bírósága előtti képviseletet ellátó hivatal szakembereiből álló delegáció tagjaival találkozott a kisebbségi ombudsman munkatársai, Regényi Eszter és Szajbély Katalin és adtak tájékoztatást a kisebbségi ombudsman tevékenységéről.

14. „Összefogás a könyvtárakkal, összefogás az olvasókkal a sikeres társadalomért” címmel a szekszárdi Illyés Gyula Megyei Könyvtár régiós napját a kultúrák sokszínűségéért Kaltenbach Jenő nyitotta meg.
17. Az 1956-os forradalom és szabadságharc alkalmából Bécsben rendezett emlékünnepeken vett részt a kisebbségi biztos.
20. A Nyugat-Magyarországi Egyetem Benedek Elek Főiskolai Karán megrendezett VI. Országos Nemzetiségi Óvodapedagógus Szimpóziumot nyitotta meg a kisebbségi ombudsman.
- 24.–28. A kínai ellenőrzési minisztérium küldöttségét fogadták viszontlátogatáson az országgyűlési biztosok.
25. A dél-koreai ombudsman magyarországi tanulmányúton tartózkodó munkatársait fogadta Kaltenbach Jenő.
27. A Ludwigsburgi Államigazgatási Főiskola diákjait fogadta a kisebbségi biztos és előadás keretében összegezte tevékenységét.

November

2. A Baranya Megyei Önkormányzat felkérésére a Halottak Napján Kaltenbach Jenő a pécsi német katonai temetőben mondott beszédet.
- 6–8. Szajbély Katalin és Szilágyi Judit jogi referens munkatársak Bécsben az EQUINET projekt keretében „Magatartási kódexek mint a hátrányos megkülönböztetés elleni fellépés eszközei” címmel megrendezett tréningen vettek részt.
8. A Német–Magyar Baráti Társaság Kulturális Díját vette át Stuttgartban Kaltenbach Jenő.
13. A ROMA EDEM projekt keretén belül „Oktatási Integráció Magyarországon” címmel rendezett szemináriumot a kisebbségi biztos, melyen az integrációs hálózatban részt vevő települési iskolák pedagógusai mellett oktatás-politikai szakemberek is részt vettek.
16. Az Európai Roma Jogok Központja által Dublinban szervezett, a TRANSPOSE elnevezést viselő antidiszkriminációs tréning zárókonferenciáján meghívott szakértőként vett részt Szilágyi Judit jogi referens.
- 16–18. Dr. Christoph Bergner, a Német Kormány Kitelepítési Ügyekért és Nemzeti Kisebbségekért felelős politikai államtitkára a Magyarországi Németek Országos Önkormányzatának meghívására

Magyarországra látogatott. Tárgyalásai során eszmecserét folytatott Kaltenbach Jenő kisebbségi ombudsmannal is.

17. Az Európa Tanács „Építsük Európát a gyermekért a gyermekkel” című programsorozata keretében a budapesti Információs és Dokumentációs Központ kerekasztal-beszélgetést szervezett, amelynek vitájában Heizerné Hegedűs Éva főosztályvezető vett részt.
- 23–24. A ROMA EDEM projektzáró Irányító Bizottsági ülésén Grana-dában Heizerné Hegedűs Éva főosztályvezető vett részt.
- 28–29. Karinthia tartomány kormányzóságának meghívására Szilágyi Judit munkatársunk előadást tartott „A kisebbségi önkormányzati rendszer Magyarországon, jog és gyakorlat” címmel a „XVII. Európai Népcsoport konferencián” melyet a „Népcsoportok és a kulturális csere az Alpok–Adria térségben” témájában rendeztek Klagenfurtban.
30. A Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal, valamint az Európa Tanács budapesti Információs és Dokumentációs Központja a Kisebbségvédelmi Keretegyezmény magyarországi végrehajtásáról utókövető szemináriumot rendezett, melynek egyik előadója a kisebbségi biztos volt.

December

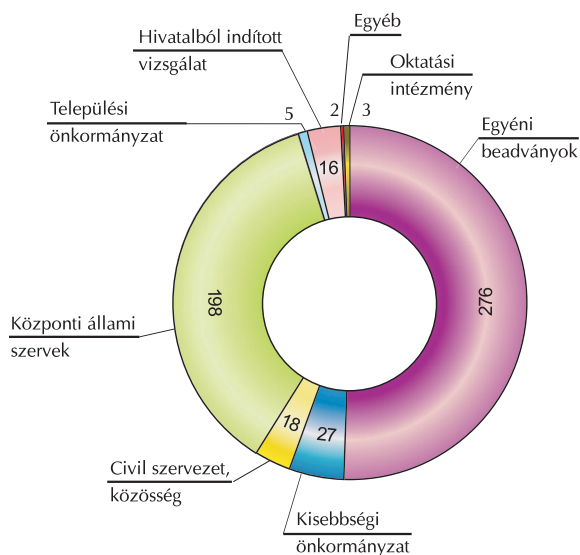
6. A koszovói ombudsman budapesti tanulmányúton tartózkodó munkatársait fogadta a kisebbségi biztos.
17. A Kisebbségek Napja előestéjén a Magyar Művelődési Intézetben rendezett gálán vett részt a kisebbségi biztos.

VII.

Ügyforgalmi statisztika

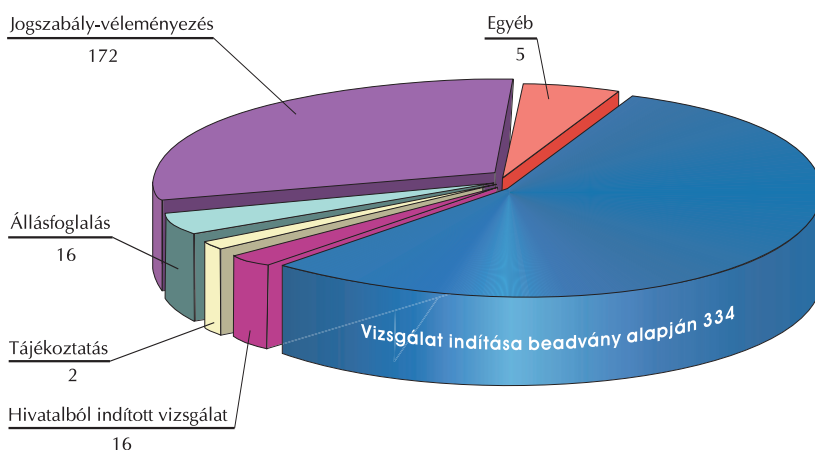
I. A 2006-ban keletkezett ügyiratok megoszlása a beadványozók szerint

Egyéni beadványok	276
Kisebbségi önkormányzat	27
Civil szervezet, közösség	18
Központi állami szervek	198
Települési önkormányzat	5
Hivatalból indított vizsgálat	16
Egyéb	2
Oktatási intézmény	3
Összesen	545



II. A 2006-ban keletkezett ügyiratok alapján megindított eljárás

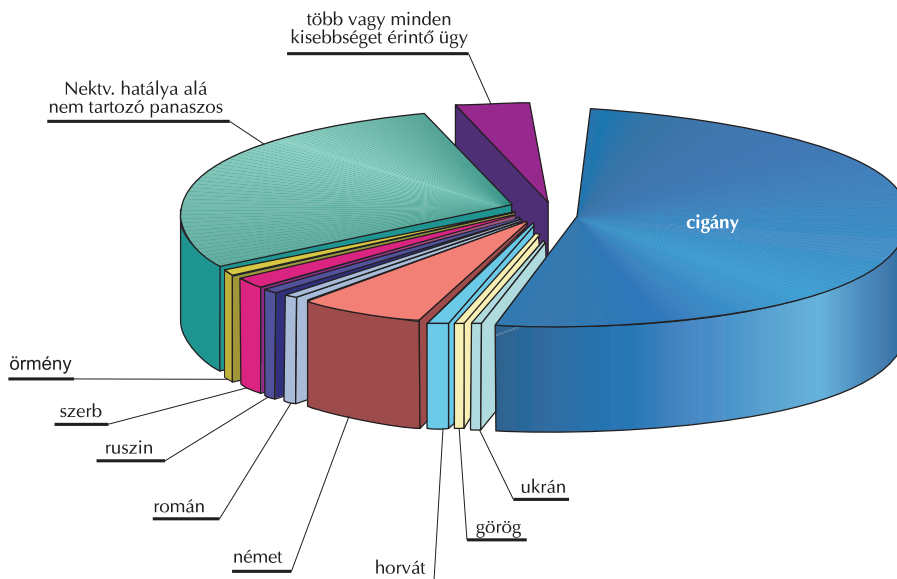
Vizsgálat indítása beadvány alapján	334
Hivatalból indított vizsgálat	16
Tájékoztatás	2
Állásfoglalás	16
Jogszabály-véleményezés	172
Egyéb	5
Összesen	545



III. Az ügyben érintett kisebbség

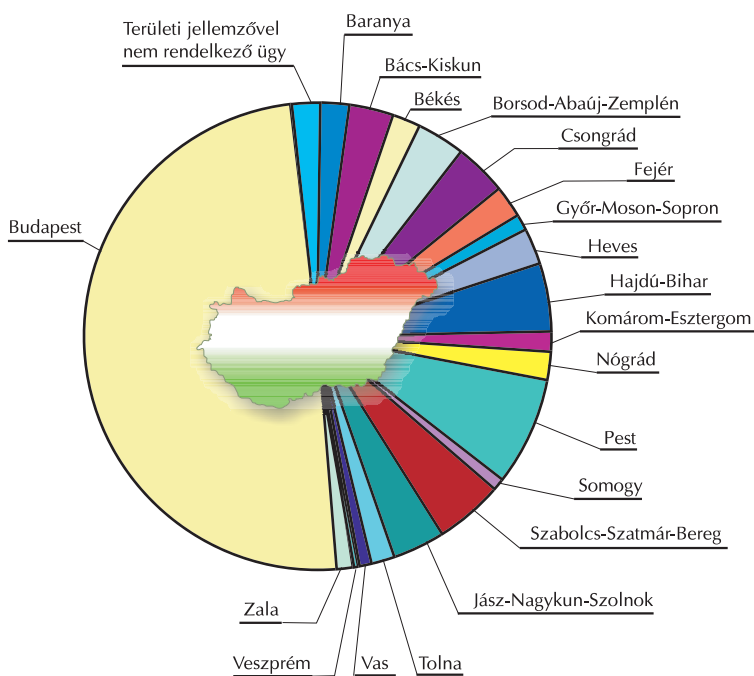
Cigány	299
Bolgár	0
Görög	2
Horvát	4
Lengyel	0
Német	24
Örmény	1
Román	5
Ruszin	3
Szerb	1
Szlovák	0
Szlovén	0
Ukrán	2
Nektv. hatálya alá nem tartozó panaszos	198
Több vagy minden kisebbséget érintő ügy	12
Összesen*	551

* Egy ügy több kisebbséget is érinthet



IV. Az ügyek területi megoszlása a beadványozók lakcíme alapján

Baranya	14
Bács-Kiskun	17
Békés	11
Borsod-Abaúj-Zemplén	17
Csongrád	20
Fejér	12
Győr-Moson-Sopron	7
Heves	13
Hajdú-Bihar	18
Komárom-Esztergom	7
Nógrád	10
Pest	41
Somogy	5
Szabolcs-Szatmár-Bereg	26
Jász-Nagykun-Szolnok	20
Tolna	10
Vas	6
Veszprém	3
Zala	7
Budapest	270
Területi jellemzővel nem rendelkező ügy	11
Összesen	545

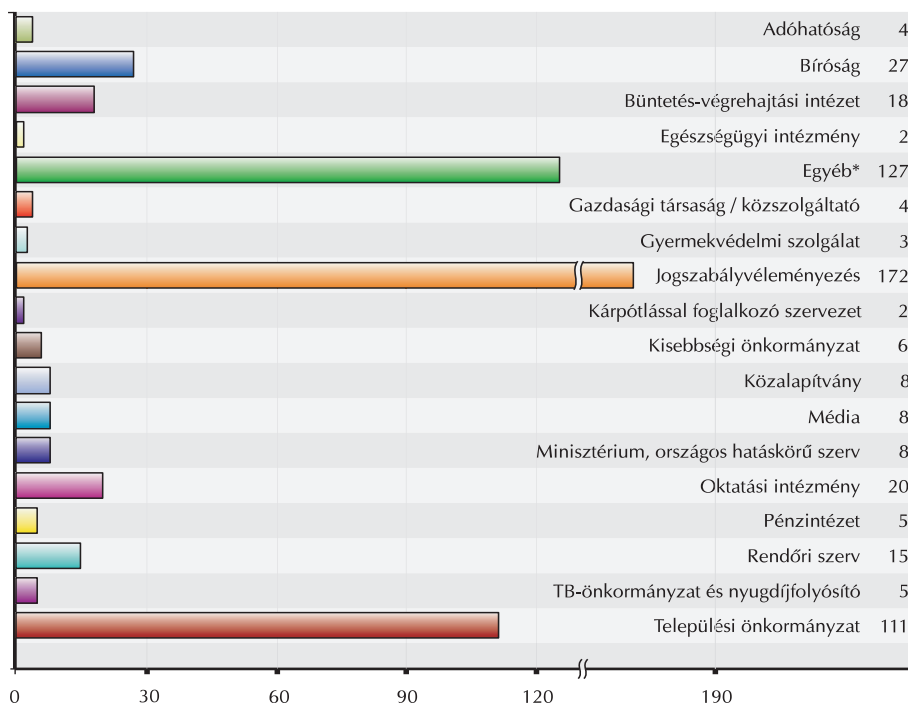


V. Az ügyek által érintett szervek

Adóhatóság	4
Bíróság	27
Büntetés-végrehajtási intézet	18
Egészségügyi intézmény	2
Egyéb*	127
Gazdasági társaság/közszolgáltató	4
Gyermekvédelmi szolgálat	3
Jogszabályvéleményezés	172
Kárpótlással foglalkozó szervezet	2
Kisebbségi önkormányzat	6
Közalapítvány	8
Média	8
Minisztérium, országos hatáskörű szerv	8
Oktatási intézmény	20
Pénzintézet	5
Rendőri szerv	15
TB-önkormányzat és nyugdíjfolyósító	5
Települési önkormányzat	111
Összesen**	545

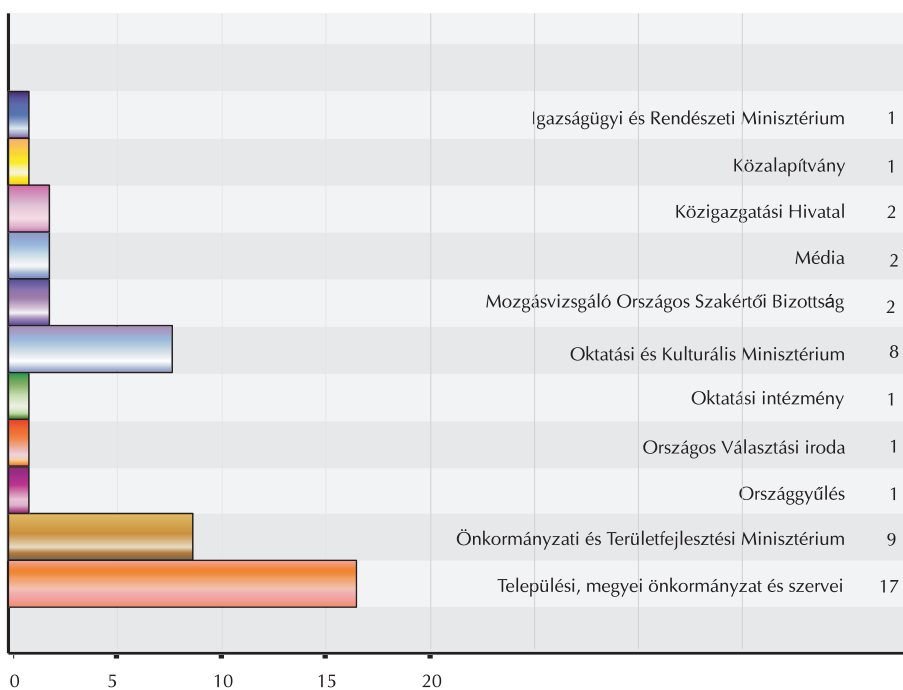
* Ezen ügyek csoportjába tartoznak a Hivatalunkhoz érkezett tájékoztató jellegű anyagok, a véleményezésre megküldött jogszabályok

** Egy ügyben több szerv is lehet érintett



VI. A kezdeményezésekkel és ajánlásokkal érintett szervek felsorolása

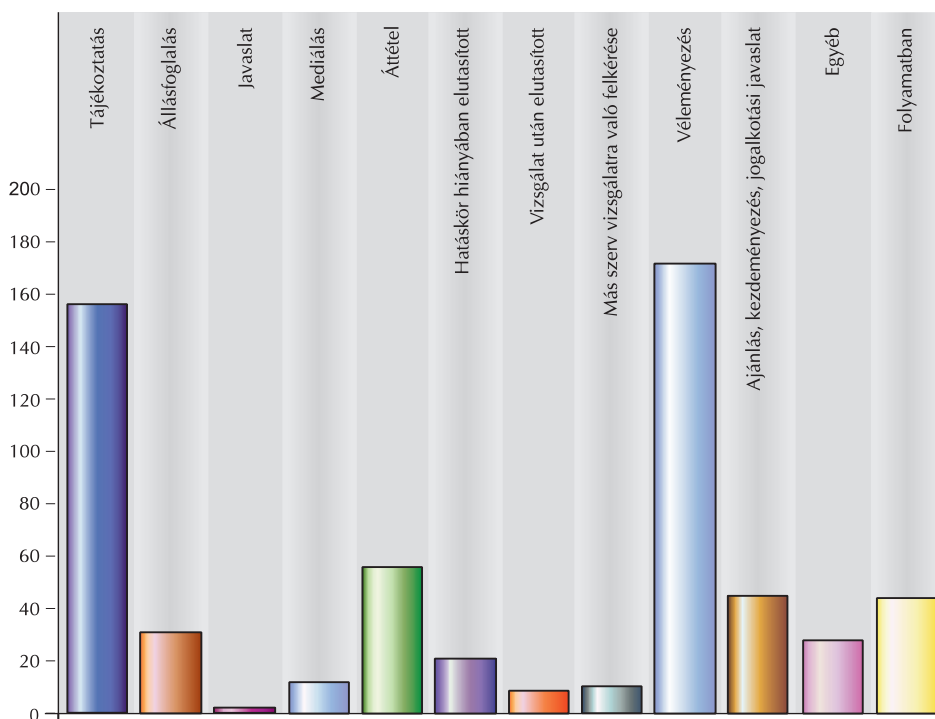
Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium	1
Közalapítvány	1
Közigazgatási hivatal	2
Média	2
Mozgásvizsgáló Országos Szakértői Bizottság	2
Oktatási és Kulturális Minisztérium	8
Oktatási intézmény	1
Országos Választási Iroda	1
Országgyűlés	1
Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztérium	9
Települési, megyei önkormányzat és szervei	17
Összesen	45



VII. Vizsgálat alapján hozott intézkedések*

Tájékoztatás	156
Állásfoglalás	31
Javaslat	2
Mediálás	12
Áttétel	56
Hatáskör hiányában elutasított	21
Vizsgálat után elutasított	17
Más szerv vizsgálatra való felkérése	15
Véleményezés	172
Ajánlás, kezdeményezés, jogalkotási javaslat	45
Egyéb	28
Folyamatban	38
Összesen	593

*Egy ügyben több intézkedés is történt



VIII. Az összes ajánlás, illetve kezdeményezés száma*

Kezdeményezés	28
Ajánlás	4
Jogalkotási javaslat	13
<i>Elfogadott kezdeményezés</i>	10
<i>Elfogadott ajánlás</i>	2
<i>Elfogadott jogalkotási javaslat</i>	2

* A kezdeményezéssel, ajánlással, illetve jogalkotási javaslattal érintett szervek az ügyek egy részében még nem küldték meg válaszukat

VIII.

Egyes kisebbségi jogi, illetve antidiszkriminációs fogalmak magyarázata

Hivatalunkhoz számos olyan állásfoglalást kérő levél vagy szóbeli megkeresés érkezik, amelyekre nemcsak illő, hanem kötelességünk is választ adni.

Ezeknek a kérdéseknek jelentős része csak szóban – sokszor csupán egy telefonhívás keretében – hangzik el, és a válaszra is a beszélgetés közben, tehát azonnal sor kerül. Ezért az alábbiakban kifejtett kérdések és válaszok mögött sokszor nincs iktatott ügy, azonban jól tükrözik azokat a problémákat, amelyek ügyfeleinket a mindennapi életben – így különösen jogaik gyakorlása során – foglalkoztatják. (Az ügyforgalmi statisztika által jelzett ügyszám tulajdonképpen csak „a jéghegy csúcsa”; ezért szeretnénk érzékeltetni, hogy mennyi minden egyébbel foglalkozunk.)

E fejezet megírása mellett szól az is, hogy országgyűlési biztosi beszámolóinkat azok parlamenti vitái során általában azért (is) illették dicsérő szavakkal, mert „kézikönyvszerűen” is használhatónak bizonyultak; azaz az egyes ügyeket, illetőleg elemzéseket fel lehetett használni gyakorlati segédeszközként is.

A fentieknek megfelelően tehát *abban a reményben tesszük közzé beszámolóink VIII. fejezetét, hogy az hasznos segítséget jelent majd a mindennapi jogalkalmazásban, elsősorban a kisebbségi jogok érvényesítése terén, ugyanakkor informatív lehet az országgyűlési képviselők számára is, hiszen áttekinthetnek nyerhetnek arról, hogy milyen kérdések foglalkoztatják a kisebbségi jogokkal felruházott választópolgárokat.*

Az érthetőség és a jó áttekinthetőség kedvéért a fogalommagyarázatokat kérdés-felelet formájában fogalmazzuk meg, és megpróbáljuk egyfajta rendszer szerint csoportosítani az egyes tárgyszavakat.

1.

A kisebbségi önkormányzatisággal kapcsolatos fogalmak köre

1.1.

Megtagadható-e a képviselői eskü letétele, s ha igen, annak milyen következményei vannak?

A Nektv. 2005. november 22-étől hatályos módosítása a következő rendelkezéseket iktatta be a törvény szövegébe. A tv. 30/D. § (3) bekezdése értelmében a választást követő 15 napon belül összehívott kisebbségi önkormányzati alakuló ülésen a mandátumot szerzett képviselőknek (illetve a megválasztást követő ülésen, ha az alakuló ülésen valamilyen okból nem vett részt), anyanyelvén vagy magyarul, illetőleg mindkét nyelven le kell tennie az előírt esküt. (Az eskü letételéig a kisebbségi önkormányzati képviselő a jogait nem gyakorolhatja.)

A Nektv. 67. § tartalmazza az eskü kodifikált – tehát törvényben rögzített szövegét –, amelytől nem lehet eltérni. Az eskü szövege a következő:

„Én (név) mint a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló törvény szerinti (kisebbség megjelölése) kisebbségi közösség tagja, esküszöm, hogy képviselői tisztségem ellátása során kisebbségi közösségemhez hű leszek, az Alkotmányt és a jogszabályokat megtartom, a tudomásomra jutott titkot megőrzöm, munkám során választóim akaratahoz híven, lelkiismeretesen járok el, minden igyekezetemmel a kisebbség (kisebbség megjelölése) anyanyelvének, hagyományainak, kultúrájának a megőrzésén és fejlesztésén fogok fáradozni. (Az esküt tevő meggyőződése szerint:) Isten engem úgy segítjen!”

(A kipontozott részekre természetesen a megválasztott képviselő családi és utóneve kerül, a kisebbség megnevezésénél pedig annyi eltérés lehetséges, hogy a „cigány” helyett elfogadható a „roma” megjelölés, a „horvát” helyett a „bunyevác” kisebbség feltüntetése stb. – a lényeg az, hogy az eskü szövegéből kitűnjön, hogy mely Nektv. szerinti kisebbséghez tartozó önkormányzatról van szó.)

1.2.

Egy települési, illetve egy helyi kisebbségi önkormányzat változtathat-e a képviselői eskü szövegén, illetve készíthet-e saját – a településre jellemző – esküszöveget?

Az előző kérdésre adott válaszból is kitűnően a törvényben szereplő eskü szövegen változtatni nem lehet, tehát abból részeket elhagyni vagy ahhoz további mondatrészeket hozzátenni nem lehet.

1.3.

Mikor lehet területi önkormányzati választást kitűzni?

A kisebbségi önkormányzati választást akkor lehet kitűzni, ha az adott megyében vagy a fővárosban az érintett kisebbségnek legalább 10 települési (kerületi) önkormányzata működik. A választás megtartását nem akadályozza, ha a kisebbségi önkormányzatok száma a választás kitűzését követően lecsökken. A választás feltétele azonban, hogy a jelölőszervezetek listáin együttesen legalább annyi jelölt induljon, mint a megválasztható képviselők száma, vagyis 9 fő.

1.4.

Mi az az elektori választás?

A területi és az országos kisebbségi önkormányzatokat a választópolgárok nem közvetlenül leadott szavazatukkal hozzák létre. A képviselőket a szavazás napján működő települési (kerületi) kisebbségi önkormányzati tagok, vagyis az elektorok választják meg saját tagjaik köréből. (Tehát minden kisebbségi önkormányzati elnök és képviselő elektornak minősül.) A választásokon az a jelölő szervezet állíthat listát, amely az adott megyében vagy a fővárosban, illetve országos szinten a megválasztott elektorok legalább 10%-át jelöltként indította a települési kisebbségi önkormányzati választáson. Azok a jelölő szervezetek, amelyek a megválasztott elektorok legalább 10%-át együttesen állították jelöltként, közös listát indíthatnak.

1.5.

A kisebbségi önkormányzati választások szempontjából mely szervezet minősül „jelölőszervezetnek”?

A 2006. és 2007. évi kisebbségi önkormányzati választásokon az egyesülési jogról szóló törvény hatálya alá tartozó azon szervezet állíthatott jelöltet, amelyet a bíróságok 2006. november 25-ét megelőzően nyilvántartásba vettek, és amelynek alapszabálya utalt egy adott kisebbség képviselőjére. Ez azt jelenti, hogy a szervezet a Nektv.-ben meghatározott kisebbségi közügyek megvalósítását tűzte ki céljául.

1.6.

Ki vezeti a választójogi jegyzéket, és ki tekinthet abba bele?

A választójogi jegyzéket a helyi választási iroda vezetője – ezt településenként a jegyző, illetőleg a körjegyző – vezeti. A választói jegyzék a jelenleg hatályos szabály szerint titkosnak minősül, tehát azok sem tekinthetnek bele, akik felvétették magukat valamely kisebbség választói jegyzékébe. Betekintési joguk csupán a választási szerveknek van, ezek közül a jegyző érdemel kiemelés, hiszen ő ellenőrzi, hogy a kisebbségi választói jegyzékben szereplő személy rendelkezik-e választójoggal, tehát azt, hogy megvannak-e a választójog életkori feltételei és az illető nem szerepel az ugyancsak titkos „nem szavazók” listájában, tehát nem áll cselekvőképességet érintő gondnokság, illetőleg közügyektől eltöltő bírói ítélet hatálya alatt.

1.7.

A kisebbségi önkormányzati képviselő lehet-e tagja a települési („nagy”) önkormányzatnak?

A Nektv. módosult rendelkezései a hierarchikus, illetve felügyeleti, ellenőrzési viszonyban álló hatalmi pozíciók egybeesésének megakadályozására, valamint az elfogultság és a személyes érdekelttség megelőzése érdekében meghatározzák a kisebbségi önkormányzati tagsággal egyidejűleg nem betölthető tisztségeket, munkaköröket. E felsorolásban a helyi önkormányzati tagság nem szerepel, így nem összeférhetetlenségi ok, ha valaki egyidejűleg rendelkezik mandátummal e két testületben.

1.8.

Lehet-e kisebbségi önkormányzati képviselő, aki nem beszéli az adott kisebbség nyelvét?

Lehet kisebbségi önkormányzati képviselő olyan személy is, aki számos módon (például nemzetiségi felmenők, az adott kisebbség kultúrájának, hagyományainak őrzése, ápolása stb.) kötődik ugyan valamely kisebbségi népcsoporthoz, de az asszimiláció folytán már nem, vagy nem jól beszéli ősei nyelvét. Az asszimiláció leginkább kézzelfogható hatása a nyelvismeret beszűkülése vagy elvesztése. Sok kisebbségi közösség esetében figyelhető meg, hogy adott kisebbség tagjai beszélnek egy bizonyos – elsősorban a családon belül használatos – „konyhanyelvet”, azonban már nem ismerik az írásra (és különösen a helyesírásra) vonatkozó szabályokat. (Tudunk olyan költőről, aki a fonetikusán írt verseit jelentette meg verseskötet formájában.) A nyelvismeret tehát nem feltétele a képviselőség elnyerésének még akkor sem, ha a jelöltnek a nyilvántartásba vételhez nyilatkoznia kell arról, hogy ténylegesen ismeri-e annak a kisebbségnek a nyelvét, amelyhez tartozik. A választási szervek – a jogi szabályozás hiányosságai miatt – akkor sem tagadhatták meg a jelölt regisztrálását, ha azt nyilatkozta, hogy nem ismeri az adott kisebbségi nyelvet. Természetesen szerencsésebb az, ha olyan kisebbségi önkormányzati képviselők vállalnak közjogi pozíciót, akik ténylegesen rendelkeznek nyelvismerettel, hiszen ez nagymértékben elősegíti az anyaországgal való kapcsolatokat ápolását és a közösség identitásának megőrzését.

1.9.

Leváltható-e a kisebbségi önkormányzat elnöke, s ha igen, annak milyen feltételei vannak?

A kisebbségi önkormányzat elnöke a Nektv. módosított szabályai értelmében már nem váltható le, azaz a visszahívását a törvény kizárja. Megjegyzendő, hogy sokáig egyedül a kisebbségi önkormányzat elnökével és alelnökével szemben nem érvényesült az ún. „szabad mandátum” elvéből következő visszahívási tilalom. Amíg a polgármestert, az alpolgármestert, a megyei közgyűlés elnökét stb. nem lehetett visszahívni, addig a bírói gyakorlat szerint ez lehetséges volt a kisebbségi önkormányzat tisztviselői esetében.

1.10.

A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.) kell-e alkalmazni a kisebbségi önkormányzatoknak?

A kisebbségi törvénymódosítás fő célkitűzése az volt, hogy a helyi önkormányzatokra vonatkozó rendelkezések átvétele helyett önálló szabályozás alapján működhessenek a kisebbségi önkormányzatok. A jogalkotó ennek érdekében számos új előírással egészítette ki a Nektv.-t. Az esetleges joghözágok áthidalását azonban azzal kívánta biztosítani, hogy az e törvényben nem szabályozott kérdésekben továbbra is lehetővé tette a helyi önkormányzatokra vonatkozó jogszabályok megfelelő alkalmazását. (Ilyen eset például, hogy a kisebbségi önkormányzat képviselője – a helyi önkormányzati szabályozás átvétele miatt – nem vonhatja vissza lemondó nyilatkozatát.)

1.11.

Az országos és a területi kisebbségi önkormányzat „felettese-e” a helyi (települési) kisebbségi önkormányzatnak?

Nem felettese, mint ahogy a települési önkormányzatnak sem felettese a megyei közgyűlés. Az önkormányzati autonómia a helyi közösséget illeti meg – ez a kisebbségi önkormányzatokra is igaz –, tehát a települési, a területi és az országos kisebbségi önkormányzatok mellérendeltségi viszonyban vannak egymással. Ebből az következik, hogy sem a területi önkormányzat, sem az országos önkormányzat nem hozhat olyan határozatot a településeken működő kisebbségi önkormányzatokra vonatkozóan, amelyben feladatot határozna meg számukra.

1.12.

A polgármester vagy a jegyző ellenőrizheti-e a kisebbségi önkormányzat gazdálkodását?

A települési önkormányzat és a települési kisebbségi önkormányzat egymástól függetlenül létrejött, önálló közjogi jogalanyisággal rendelkező testület. Egemással mellérendeltségi viszonyban állnak még akkor is, ha bizonyos fokig a kisebbségi önkormányzat a települési önkormányzat támogatására szorul. A települési önkormányzat köteles segítséget nyújtani a kisebbségi önkormányzat működéséhez, amely általában helyiség bizto-

sításában, a polgármesteri hivatal irodai infrastruktúrájának (fénymásolás, telefonhasználat stb.) a rendelkezésre bocsátásában áll.⁴⁸ (Természetesen ezeket a jogokat nem szabad visszaélészerűen gyakorolni.) A két önkormányzat költségvetési szempontból ugyanakkor függő helyzetben van egymástól, hiszen a települési önkormányzatnak az éves költségvetési rendeletébe – ami helyi jogszabálynak minősül – elkülönült fejezetként bele kell foglalnia a kisebbségi önkormányzat önállóan megalkotott költségvetési határozatát. Ettől eltérni csak abban az esetben lehet, ha a kisebbségi önkormányzat költségvetési határozata – tévedés vagy egyéb ok folytán – nyilvánvalóan képtelen, illetve végrehajthatatlan előirányzatokat tartalmaz. Fontos megjegyezni, hogy a települési önkormányzat nem köteles támogatni a kisebbségi önkormányzatokat, azonban ha bizonyos cél megvalósítására forrást biztosít számukra, akkor joga van (akár a polgármester vagy a jegyző útján is) ellenőrizni azt, hogy a nyújtott támogatást a meghatározott célra fordították-e. A központi állami támogatással, az adományokból, illetőleg az anyaországból származó támogatásokkal és az önállóan elnyert pályázati forrásokkal a kisebbségi önkormányzat teljes mértékig maga gazdálkodik.

1.13.

Részt kell-e vennie a kisebbségi önkormányzat ülésén a települési önkormányzat jegyzőjének?

A Nektv. korábban nem rendelkezett erről, módosítása azonban két helyütt is szabályozta ezt a kérdést, sajnos egymásnak némileg ellentmondóan, de legalábbis vitathatóan.

⁴⁸ Nektv. 27. § (1) A helyi önkormányzat a települési kisebbségi önkormányzat részére biztosítja – a helyi önkormányzat szervezeti és működési szabályzatában rögzített módon – a települési kisebbségi önkormányzat testületi működésének feltételeit. A végrehajtásról a polgármesteri hivatal gondoskodik.

(2) A testületi működés feltételeinek biztosításán, az ezzel kapcsolatos teendőkön érten-dő különösen:

a) a testületi működéshez igazodó helyiséghasználat biztosítása,

b) a postai, kézbesítési, gépelési, sokszorosítási feladatok ellátása és az ezzel járó költségek viselése.

(3) A polgármesteri hivatal mint a települési kisebbségi önkormányzat gazdálkodásának végrehajtó szerve – az adott helyi önkormányzat és az érintett települési kisebbségi önkormányzatok megállapodása alapján – több település települési kisebbségi önkormányzata számára is elláthatja a gazdálkodási feladatokat.

A kisebbségi önkormányzat döntéshozatalával összefüggő szabályok között, a 30/H. § (4) bekezdésben, az ülésre való meghívással összefüggésben határozza meg a jegyzőre vonatkozó eljárási szabályokat. Eszerint a kisebbségi önkormányzat testületi ülésére a területileg illetékes főjegyzőt, jegyzőt vagy annak megbízottját meg kell hívni. (A rendelkezés a körjegyzőt külön nem nevesíti, de nyilvánvaló, hogy a körjegyzőség önkormányzatainak testületi üléseire a körjegyzőt kell meghívni.)

Ez azonban nem jelent személyes részvételi kötelezettséget. A szabályozás lehetőséget biztosít arra, hogy a jegyző helyett annak megbízottja vegyen részt az ülésen. Ez a jegyző leterheltsége szempontjából különösen ott jelent könnyebbséget, ahol a településen több kisebbségi önkormányzat is működik.

A szabályozás azonban nem enged mérlegelést, nem a kisebbségi önkormányzat dönti el, hogy meghívja-e a jegyzőt az ülésre, vagy sem, erre törvény kötelezi. Célszerű ezért az ezzel összefüggő, helyi sajátosságokhoz igazodó eljárási szabályokat a kisebbségi önkormányzat szervezeti és működési szabályzatában rögzíteni. Ezzel megelőzhetők a később esetlegesen előforduló félreértések, konfliktusok.

A meghívás a meghívó megküldésével történik, amely mellé – írásbeli előterjesztés esetén – szükséges csatolni a napirendhez kapcsolódó dokumentumot, az előterjesztés(eke)t is.

A jogalkotó – a helyi önkormányzatokéhoz hasonlóan – a törvényes működés biztosítása céljából gondoskodott a jegyző kisebbségi ülésen történő részvételéről. Így a jegyzőt a törvény kötelezi arra, hogy a kisebbségi önkormányzat testületének, illetőleg az elnöknek jelezze, ha döntéseiknél jogszabálysértést észlel. E kötelezettségének azonban csak úgy képes eleget tenni, ha a döntéseket ismeri. Az előzetes jogi kontrollra biztosít lehetőséget, ha a jegyző az előterjesztést legkésőbb a meghívóval kézhez veszi. Ennek ismeretében már az ülést megelőzően, a döntés előkészítésekor jelezheti az elnöknek esetleges aggályait a meghozandó döntés törvényességével összefüggésben. Az ülésen, a tanácskozás, a döntéshozatal során is jelezheti a jegyző, illetve megbízottja, ha jogsértőnek ítéli a határozatot, de ez a lehetőség a meghozott döntésnél, utólag is fennáll. A testületi ülésről készült jegyzőkönyveket ugyanis az elnök megküldi a jegyzőnek, akinek 5 nap áll rendelkezésére – amíg a közigazgatási hivatalnak nem továbbítja –, hogy áttanulmányozza, és az előforduló törvényt sértést jelezze.

1.14.

Kétségek merültek fel azzal kapcsolatban, hogy a jegyzőt a bizottsági ülésekre is meg kell-e hívni

Ez a kérdés azonban egyszerűen megválaszolható a 30/L. § (4) bekezdésében foglaltak ismeretében. E rendelkezés szerint a bizottság működésére, határozatképességére és döntéshozatalára a kisebbségi önkormányzati testület működésének, döntéshozatalának szabályait kell alkalmazni, így ha a testület ülésére meg kell hívni a jegyzőt, a bizottság ülésére is. A bizottság egyébként nem csupán testületként működik, de a kisebbségi önkormányzat egyes döntési jogkörét is átruházhatja rá. Az átruházott hatáskörben hozott döntések is indokolják a jegyző meghívásának biztosítását.

1.15.

A kisebbségi önkormányzat zárt ülésén jelen kell-e lennie a jegyzőnek?

A fentebb részletezett szabályozás a nyílt testületi ülésekre vonatkozik. A jogszabály azonban rendelkezett a jegyző zárt ülésen való részvételéről is. A 30/E. (5) bekezdése taxatívén sorolja fel azokat, akik a testület zárt ülésén részt vesznek. Ezek között nevesíti a jegyzőt is, ami azt jelenti, hogy erősebb szabály alkalmazásával a zárt ülésre a jegyzőt nem csupán meghívni kell, hanem azon a jegyzőnek jelen kell lennie.

A jövőre nézve a jogalkotónak nyilvánvalóan mérlegelni kell, hogy ezt az egymásnak ellentmondó álláspontok ütköztetésére lehetőséget adó szabályozást későbbi jogszabály-módosítással egyértelműbbé teszi-e, vagy változatlanul lehetőséget biztosít arra, hogy a jegyző döntse el, részt vesz-e a kisebbségi testület ülésén. Mindaddig azonban – figyelemmel arra is, hogy nem személyesen kell a jegyzőnek minden kisebbségi ülésen jelen lennie – álláspontom szerint azt a gyakorlatot tanácsos követni, amely nagyobb esélyt biztosít a törvényes működés fenntartására.

1.16.

A szószóló díjazásának, munkabérekiesésének kérdései

A törvénymódosítás következtében a szószólói jogokat a kisebbségi önkormányzat elnöke gyakorolja. Az elnök a kisebbségi önkormányzat költségvetésének terhére tiszteletdíjban részesíthető. Szószólói minőségében

azonban nem jogosult külön tiszteletdíjra. A Nektv. csak arra kötelezi a helyi önkormányzat képviselő-testületét, hogy a tanácsnokot is megillető költségtérítést, illetve természetbeni juttatásokat állapítsa meg a szószóló számára is. A települési önkormányzat ezenfelül köteles megtéríteni a szószólói feladatok ellátása miatt bekövetkezett, igazolt jövedelemkiesést.

1.17.

Megszűnik-e a kisebbségi önkormányzat, ha nem működik (ha nem tart ülést)?

A kisebbségi önkormányzatnak évente legalább négy alkalommal kell ülést tartania, amelyről jegyzőkönyvet kell készíteni és azt törvényességi ellenőrzés céljából fel kell terjeszteni a területileg illetékes közigazgatási hivatalhoz. Ha a közigazgatási hivatal azt észleli, hogy a kisebbségi önkormányzat nem tesz eleget üléskezési kötelezettségének, és a hiányzó üléseket a közigazgatási hivatal által előírt határidőn belül nem pótolja, a közigazgatási hivatal kezdeményezheti – alkotmányellenes működés miatt – a kisebbségi önkormányzat feloszlását. A közigazgatási hivatal az önkormányzatok törvényességi ellenőrzésében közreműködő miniszter (korábban belügyminiszter, jelenleg önkormányzati és területfejlesztési miniszter) útján juttatja el indítványát a kormányhoz, és a 2005. november 25-étől hatályos Nektv. 60/K. § (2) bekezdése alapján „az Alkotmánybíróság a Kormány javaslatára feloszlítja azt a kisebbségi önkormányzati testületet, amelynek működése az Alkotmánnyal ellentétes”.

1.18.

Hogyan szűnhet meg a kisebbségi önkormányzat?

A települési kisebbségi önkormányzat a képviselő-testület megbízatásának megszűnésével egyidejűleg szűnik meg. Ennek esetei a következők:

- a képviselő-testület megbízatása lejárt, és nem választanak új önkormányzatot,
- az Alkotmánybíróság feloszlatta az Alkotmánnyal ellentétes módon működő képviselő-testületet,
- képviselők minősített többséggel hozott határozatukkal kimondták a testület feloszlását,
- a testület létszáma három fő alá csökkent, vagyis kevesebb, mint a megválasztható képviselők számának a fele.

1.19.

Ha a települési kisebbségi önkormányzat megszűnik, kell-e időközi választást tartani?

A módosított Nektv. értelmében a kisebbségi önkormányzatok megszűnése esetében nincs lehetőség időközi választás tartására. Az adott településen tehát legkorábban a soron következő általános választások eredményeként alakítható kisebbségi önkormányzat. A négyévente tartott választások időpontját a köztársasági elnök határozza meg. A kisebbségi önkormányzati választás kitűzésének az a feltétele, hogy a kisebbségi választói jegyzékbe kellő számú választópolgár – jelenleg legalább 30 fő – kérje felvételét.

2.

Az oktatással kapcsolatos fogalmak köre

2.1.

Mi az a beiskolázási támogatás, kik vehetik igénybe?

A „beiskolázási támogatás”-t, mint nevesített és szociális rászorultságtól függő önkormányzati hatáskört is érintő pénzbeli ellátási formát a Szocvtv. nem ismeri. A törvény pénzbeli ellátási formaként az időskorúak járadékát, a rendszeres szociális segélyt, a lakásfenntartási támogatást, az ápolási díjat és az átmeneti segélyt nevezi meg, de lehetővé teszi, hogy az önkormányzatok egyéb ellátásokat is megállapíthassanak. Vagyis ha jogszabályi kötelezés nélkül egy önkormányzat beiskolázási támogatásról dönt, akkor ennek a szabályozására rendeletben, saját költségvetése terhére kerülhet sor.

Egy szociális tartalmú önkormányzati rendelet személyi hatálya rendszerint általános. Különbéztétel nélkül kiterjed valamennyi, a település közigazgatási területén tartózkodó magyar állampolgárságú, valamint a letelepedési vagy bevándorlási engedéllyel rendelkező, továbbá a magyar hatóságok által menekültként elismert gyermekekre, fiatal felnőttekre és szüleire, valamint a munkavállalók Közösségen belüli szabad mozgásáról szóló 1612/68/EGK tanácsi rendeletben meghatározott jogosulti körbe tartozó személyre, amennyiben érvényes tartózkodási engedéllyel rendelkezik.

A gyermekvédelem és a szociális ellátások helyi rendszerének szabályozási lehetősége keretében meghozott, beiskolázási támogatást szabályozó önkormányzati rendelet a jogalanyok között jogszerű (arányos) különbséget kizárólag az érintettek eltérő szociális viszonyai alapján tehet. Ennek inverzeként ha egy önkormányzat a rászorultság egyedi vizsgálata nélkül állapít meg szociális jellegű támogatást, akkor a juttatásnak az érintett teljes személyi kör vonatkozásában azonosnak kell lennie, s nemcsak a mérték viszonylatában: a támogatásba nem számíthat be egyéb jogcímen adott szociális segílyt, szolgáltatást, de nem tehet különbséget a forma (pénzbeli és természetbeni juttatások, valamint szociális szolgáltatások) vonatkozásában sem. Természetesen, nem tehet különbséget a tanuló által igénybe vett iskola fenntartója alapján sem.

2.2.

Hol lehet tájékoztatás kapni arról, hogy egy iskolában kell-e felvételizni, illetve melyek a felvételi követelmények?

Az iskola – a Kotv.-ban foglalt kivétellel – meghatározhatja a tanulói jogviszony létesítésének tanulmányi feltételeit (a továbbiakban: felvételi követelmények). Ha az iskola felvételi vizsgát tart, a felvételi vizsgát az iskola pedagógusaiból álló bizottság előtt kell letenni. A bizottság tagjait az igazgató bízza meg. Felvételi vizsga – az oktatásért felelős miniszter által megállapított – tanév rendjében meghatározott körben és módon szervezhető.

Az iskola a felvételi követelményeket, továbbá, ha annak a szakképzés megszerzése szempontjából relevanciája van, a pályaalkalmassági, a szakmai alkalmassági követelményeket a felvételi tájékoztatóban, a tanév rendjében meghatározott időben köteles nyilvánosságra hozni. Ha az iskola nem készít fel érettségi vizsgára, a felvételi tájékoztatójában erre fel kell hívnia a figyelmet.

A helyi önkormányzatok és az állami szervek által fenntartott nevelési-oktatási intézményekben, továbbá a helyi önkormányzati feladatellátás keretében (egyebek mellett) a felvételi vizsga, a szakmai alkalmassági vizsga, pályaalkalmassági vizsgálat ingyenesen igénybe vehető szolgáltatások.

Általános iskolában felvételi vizsga nem szervezhető.

2.3.

Ha a szakiskolai tanulókat gazdálkodó szervezet által biztosított szakmai gyakorlőhelyükön diszkrimináció éri, hová fordulhatnak?

A Kotv. egyik általános alapelve az, hogy a közoktatás szervezésében, irányításában, működtetésében, feladatainak végrehajtásában közreműködők a gyermekkel, tanulóval kapcsolatos döntéseik, intézkedéseik meghozatalakor az egyenlő bánásmód követelményét kötelesek megtartani.

Az egyenlő bánásmód követelménye megsértésének következményeit orvosolni kell, amely azonban nem járhat más gyermek, tanuló jogainak megsértésével, csorbításával.

Az egyenlő bánásmód követelménye megsértésének orvoslására az e törvényben szabályozott eljárás keretében kerülhet sor:

1. A közoktatási intézmény fenntartójának a képviselője törvényességi kérelem esetén másodfokú eljárásban állapítja meg az intézkedés semmisségét.
2. A fenntartó képviselője tanulói jogviszony létesítésére, megszüntetésére, fegyelmi kérdésekre vonatkozó felülvizsgálati kérelmek esetén másodfokú eljárásban állapítja meg az intézkedés semmisségét.
3. Ha a döntés megtámadására nincs mód, akkor a semmisség megállapítását a bíróságtól lehet kérni. A bírósági eljárás megindítása előtt az eljárás megindítására jogosultnak a döntéshozónál előzetes egyeztető eljárást kell kezdeményeznie.
4. Ha a döntést helyi önkormányzat, illetve szervei hozták, a közigazgatási hivatal törvényességi ellenőrzési jogkörében állapíthatja meg a semmisség fennállását. Ha a közigazgatási hivatal eljárása nem vezetett eredményre, a döntést a helyi önkormányzatokról szóló törvény rendelkezései alapján megtámadhatja a bíróság előtt. A közigazgatási hivatal kérheti a bíróságtól a semmisség megállapítását és az e törvényben meghatározott jogkövetkezmények alkalmazását.
5. Személyiségi jogi per is indítható.

Az alapkérdés tehát az, hogy a közoktatás szervezésében, irányításában, működtetésében, feladatainak végrehajtásában „közreműködőnek” minősül-e a gyakorlati képzést folytató gazdálkodó szervezet is.⁴⁹ Álláspon-

⁴⁹ Gyakorlati képzés szervezője lehet,

a) a szakközépiskola és a szakiskola (a szakképző iskola),

b) a központi képzőhely,

tunk szerint, amit a Kotv. idézett általános alapelvére alapozunk, igen: gazdálkodó szervezet jogsértése esetén főszabályként az 1-es és az 5-ös pontban leírt jogérvényesítési út áll a tanuló előtt.

A tanuló a személyiségi jogi perben kártérítési igényt is érvényesíthet, mert a Kotv. 77. § (3) bekezdése kimondja, hogy a gyakorlati képzés szervezője a tanulónak gyakorlati képzéssel összefüggésben okozott kárért vétkességére tekintet nélkül, teljes mértékben felel. A tanuló ugyanerre a törvényhelyre hivatkozással munkaügyi jogvitát is kezdeményezhet.

Látszólag más a helyzet azonban akkor, ha a szakközépiskola, illetve a szakiskola tanulója tanuló szerződést kötött, mert akkor a kártérítési felelősség körében az Szt. rendelkezéseit kell alkalmazni. (Az Szt. továbbá a munkajogi kártérítési felelősségi szabályokra, azok pedig egyrészt csak a vagyoni kár vonatkozásában tartalmazznak objektív kártérítési előírásokat, a személyiségben okozott nemvagyoni kár vonatkozásában nem, másrészt a vétkességre való tekintet nélküli kárviselési szabály nem terjed ki a legfeljebb tíz fő foglalkozású munkavállalót foglalkoztató magán-személy munkáltató esetére.)

Látszólagos az eltérés, mert a Kotv. előírja azt is, hogy a tanuló szerződés megkötésekor, módosításakor, továbbá a gyakorlati képzés során tilos a hátrányos megkülönböztetés, illetve azt, hogy a hátrányos megkülönböztetés tilalmára, következményeinek orvoslására a közoktatási törvény előírásait kell alkalmazni.

2.4.

Mikor minősül egy általános iskola kisebbségi intézménynek?

Kisebbségi intézmény a közoktatási törvény alkalmazásában [121. § (1) 6. pont] az a közoktatási intézmény, amely három együttes feltételnek megfelel:

1. alapító okirata tartalmazza a nemzeti, etnikai kisebbségi feladatok ellátását,
2. e feladatokat a közoktatási intézmény ténylegesen ellátja,

c) a regionális képző központ, amennyiben a szakképzésről szóló 1993. évi LXXVI. törvény (Szt.) 53. §-a (1) bekezdésének e) pontja alapján részt vesz az iskolai rendszerű gyakorlati képzésben,

d) az Szt. 15. §-ának (3) bekezdése alapján a jogi személy, továbbá a jogi személyiséggel nem rendelkező gazdasági társaság, az egyéni vállalkozó,

e) a felsőoktatási intézmény az általa folytatott felsőfokú szakképzés tekintetében.

3. továbbá óvoda, iskola és kollégium esetében a tanulók legalább 25 százaléka részt vett a nemzeti, etnikai kisebbségi óvodai nevelésben, illetve a nemzeti, etnikai kisebbségi iskolai nevelésben-oktatásban.

2.5.

Szülői kérésre kell-e nemzetiségi (kisebbségi) osztályt, csoportot indítani valamilyen iskolában?

Igen, mert Alaptörvényünk – az alapvető jogok és kötelezettségek között – a szülőknek tartja fenn azt a jogot, hogy a gyermeküknek adandó nevelést megválasszák.

A Kotv. 13. § (1) bekezdésének utolsó fordulata szerint – a gyermeknek adandó nevelés megválasztásának körében – a szülőt megilleti az a jog, hogy saját nemzeti vagy etnikai hovatartozásának megfelelően válasszon gyermekének óvodát, iskolát, kollégiumot. A nemzeti vagy etnikai kisebbség nyelvén folyó nevelés és oktatás iránti igényt a képviselőtestület (közgyűlés) évente köteles felmérni az érdekelt települési, területi kisebbségi önkormányzat, illetve közgyűlés esetén az országos kisebbségi önkormányzat bevonásával.

A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló törvény a kisebbségek anyanyelvét közösség-összetartó tényezőként ismeri el. A Nektv. 43. § (3) és (4) bekezdése a kisebbségi anyanyelvű vagy anyanyelvi oktatás bevezetését 3 feltételhez köti:

1. helyileg megvalósítható,
2. igény van rá (ha minimum 8 tanuló szülője kéri, akkor a helyi önkormányzat, ha ennél kevesebb, akkor az országos kisebbségi önkormányzat kezdeményezésére a megyei önkormányzat köteles megszervezni),
3. az iskolai osztály a Kotv. rendelkezési alapján megszervezhető⁵⁰.

2.6.

Kisebbséginek minősülő iskolában a vezetőnek (az igazgatónak) kisebbséginek kell-e lennie?

Nem feltétlenül, mert – a kisebbségi nyelv ismeretének és a nemzetiségi származásnak előnyben részesítési szempontként való megfogalmazása

⁵⁰ A részletkérdésekről lásd II. fejezet 1) pont.

egy kisebbségi intézmény esetén ugyan szakmailag általánosan igazolható, általában véve is kifejezetten kívánatos, de – a törvény csak szűk körben fogalmaz meg kötelezéseket ebben a vonatkozásban:

A nyelvi kompetencia kötelező, a nemzeti vagy etnikai kisebbségi származás pedig kötelezően figyelembe veendő előnyben részesítési szempont [Kotv. 18. § (2), 17. § (3) bekezdés] a kisebbségi nevelés-oktatás öt formája (anyanyelvű, kétnyelvű, nyelvoktató, cigány, kiegészítő kisebbségi oktatás) közül az anyanyelvű nevelés, anyanyelvű nevelés-oktatás és a kétnyelvű kisebbségi oktatás „minősített” esetében:

1. ha a nevelési-oktatási intézményben az óvodai nevelés, iskolai nevelés és oktatás kizárólag nemzetiségi, illetve kisebbségi nyelven folyik,
2. vagy a tanulók több mint fele két nyelven – nemzetiségi, illetve kisebbségi nyelven és magyarul – tanul.

2.7.

Két különböző kisebbség igényei szerint lehet-e egy iskola „kétszeresen” kisebbségi?

Lehetséges, sőt matematikailag akár „négyyszeres” kisebbségi intézmény is elképzelhető, hiszen a kisebbségi intézmény egyik fogalmi tényezője az (lásd 2.4.), hogy a tanulók legalább huszonöt százaléka részt vesz a nemzeti, etnikai kisebbségi óvodai nevelésben, illetve a nemzeti, etnikai kisebbségi iskolai nevelésben-oktatásban.

Ha abból indulunk ki, hogy kisebbségi nevelést, nevelést-oktatást nem csak a kisebbségi intézménynek minősülő intézmények folytathatnak, akkor ad absurdum még ennél is több kisebbségi pedagógiai program is elképzelhető egyetlen intézményen belül.

2.8.

A kisebbségi önkormányzat beleszólhat-e abba, hogy ki legyen a település egyetlen általános iskolájának az igazgatója?

Ha az iskola kisebbségi intézménynek minősül és fenntartója helyi önkormányzat, akkor a Nektv. 28. § (2) bekezdése és a Kotv. 102. § (11) bekezdés e) pontjának második mondata alapján a kisebbségi önkormányzatot az igazgató kinevezése, felmentése, vezetői megbízása visszavonása tekintetében egyetértési jog illeti meg.

Ha az önkormányzati iskola nem minősül kisebbségi intézménynek, de

kisebbségi nevelést-oktatást is folytat, akkor a Kotv. 102. § (3) és (11) bekezdésének összevetése⁵¹ alapján a kisebbségi önkormányzatot véleményezési jog illeti meg.

Mindkét esetben véleményezési joga van a kisebbség helyi szószólójának is [Nektv. 40. § (6) bekezdés második tagmondat].

Ha az önkormányzati intézmény nem folytat kisebbségi nevelést-oktatást, akkor – a kisebbség helyzetét általánosan befolyásoló intézkedésre hivatkozva – csak a szószóló élhet véleményezési joggal.

Ha a fenntartó nem helyi önkormányzat, akkor kisebbségi önkormányzatot az igazgatóválasztás során is csak véleményezési jog illeti meg.⁵² (A szószólót ebben az esetben is, külön is megilleti a véleményezési jog.)

2.9.

A kisebbséginek minősülő iskolában (osztályban, csoportban) tanulók más tankönyvet használnak a többi iskolához képest?

Az eltérés mértéke attól függ, hogy melyik kisebbségi oktatási formáról van szó, hiszen különböző tartalmi-kimeneti elvárásoknak kell megfelelnie, például a két tannyelvű és a nyelvoktató kisebbségi nevelési-oktatási formánál.

A kisebbségi anyanyelvűkönyvek részben tartalmuk, részben módszer-tanuk alapján jelentősen eltérnek az azonos nyelvű idegen nyelvi tankönyvektől (lásd például népmismereti tartalom), viszont kisebb az eltérés a közismereti tárgyak vonatkozásában. Mivel a kisebbségi oktatásnak is meg kell felelnie a hazai tantervi követelményeknek, így a közismereti tárgyak tanítása-tanulása többnyire egyszerű fordítás útján létrehozott

⁵¹ A Kotv. 102. § (11) bekezdése a helyi önkormányzat által fenntartott kisebbséginek minősülő intézmény vezetőjének megbízása és megbízásának megszüntetése vonatkozásában egyetértési jogot biztosít a kisebbségi önkormányzatnak, de nem szabályozza az igazgató ki nevezésének kérdéskörét a kisebbségi oktatást folytató, de kisebbséginek nem minősülő intézmény esetére. Mivel e szakasz (3) bekezdése (a megfogalmazás pontatlansága miatt látszólag csak két kisebbségi oktatási forma esetére, de) véleményezési jogot biztosít a nem helyi önkormányzat által fenntartott közoktatási intézménnyel kapcsolatos legfontosabb döntések, így az intézmény vezetőjének megbízásával és megbízásának visszavonásával kapcsolatban is, ezért logikus, hogy ugyanez a jog illeti meg a jelzett esetben a kisebbségi önkormányzatot a helyi önkormányzat által fenntartott intézmény vezetőjével kapcsolatban is.

⁵² Ezt a jogot a Kotv. 102. § (3) bekezdése *a nemzeti vagy etnikai kisebbség nyelvén, ill. a nemzeti vagy etnikai kisebbség nyelvén és magyarul nevelő és oktató nevelési-oktatási intézmény esetére biztosítja*, de a jogalkotói szándék, amint ezt az OKM-mel folytatott egyeztetés is megerősítette, valamennyi kisebbségi nevelési és kisebbségi nevelési-oktatási formára kiterjedt.

tankönyvből történik. Főként magyar, kisebb részt anyaországbeli közismereti tankönyvek fordításáról van szó, mert csak töredékrészben készült saját fejlesztésű kisebbségi közismereti tankönyv.

Eltérések mutathatóak ki a tankönyvvé nyilvánítási eljárásában is.⁵³

3.

Az antidiszkriminációs jog körébe tartozó fogalmak magyarázata

3.1.

Mit jelent, hogy a szegregáció és az integráció fogalma „ellentétesek” egymással?

Már korábbi beszámolóinkból is részletesen foglalkoztunk a szegregáció jelenségével, e Beszámolóban pedig külön fejezetet szentelünk az integrációs oktatás hazai rendszere, megvalósulása vizsgálatának. Gyakran fordulnak azonban olyan kérdésekkel Hivatalunkhoz, amelyek arról árulkodnak, hogy nem teljesen közérthető e két fogalom, illetve ezek egymáshoz fűződő kapcsolata.

A szegregáció, azaz meghatározott társadalmi, nemzetiségi-etnikai vagy egyéb jellemzőkkel bíró csoportok egymástól való (térbeli, fizikai) elkülönítése a leggyakrabban az oktatás és a lakhatás területén jelenik meg. Jellemzője, hogy nincs legitim, igazolható célja (például speciális nyelvi, kulturális, vallási stb. okok), és az elkülönülés nem az elkülönített személyek akaratából történik, azaz nem önkéntes. A többségtől eltérő csoportok oldalán az elkülönítés gyakran a körülmények, a szolgáltatás alacsonyabb szintjével is együtt jár. (Mindazonáltal az azonos szintű, azonban elkülönített szolgáltatás nyújtása sem tekinthető jogszerűnek.) Nagyon fontos, hogy a kisebbségi oktatás nem minősül szegregációnak, hiszen az speciális, a kisebbségi identitás megőrzésére irányuló célból, a szülők akaratára alapján, törvényben pontosan meghatározott követelmények alapján szerveződik.

⁵³ Nektv. 98. § (1), a tankönyvpiac rendjéről szóló 2001. évi XXXVII. törvény 3. § (3)–(4), a tankönyvvé nyilvánítás, a tankönyvtámogatás, valamint az iskolai tankönyvellátás rendjéről szóló 23/2004. (VIII. 27.) OM-rendelet 8. § (1) aa), 9. § (10), 10. § (1)–(2), 20. § (1) d), 24. § (2)–(3).

Az integráció azt jelenti, hogy a különféle tulajdonságokkal (például kisebbségi származás, nyelv) rendelkező személyek a többségi társadalom tagjaival közösen, köztük elvegyülve, velük egyenrangúként vannak jelen a különféle életviszonyokban, élethelyzetekben, olyan módon, hogy közben megőrzik sajátos jellemzőiket. Egyszerű megfogalmazásban az integráció a különféle emberek egyenrangú társadalmi együttélését jelenti. (Az integrációval tehát szintén nem ellentétes a kisebbségi identitás megőrzése, ápolása, így a kisebbségi oktatás sem.)

3.2.

Mit jelent a pozitív diszkrimináció fogalma, és miért tekinthető ez kifogásolható szóhasználatnak?

A „pozitív diszkrimináció” lényege az esélyegyenlőség előmozdítása, azaz az, hogy az eredendően különféle jellemzőik okán hátrányos helyzetű személyek a nem hátrányos helyzetű többséggel azonos esélyekkel induljanak, illetve legyenek jelen az élet különféle területein. A nehéz körülmények között élő személyeknek külön támogatásra van szükségük annak érdekében, hogy lehetőségük legyen a többiekkel azonos eredményeket elérni, azonos pozícióba jutni. Az e körbe tartozó intézkedésekre sok szakkifejezés ismert, így például az „előnyben részesítés”, a „megerősítő intézkedés”, illetve a „pozitív intézkedés” kifejezések. A „pozitív diszkrimináció” szakmai eredetű, ám pontatlan kifejezés, hiszen azt a hatást kelti, mintha az előnyben részesítés mások hátrányos megkülönböztetésével, mások kárára történne, így nem előnyös a pozitív intézkedések társadalmi elfogadottsága szempontjából. (Meg kell azonban jegyeznünk, hogy az Alkotmánybíróság működésének kezdete óta következetesen a „pozitív diszkrimináció” fogalmát használja.)

3.3.

Mi az Egyenlő Bánásmód Hatóság, és miben különbözik az ombudsman intézményétől?

Az Egyenlő Bánásmód Hatóság és a kisebbségi ombudsman közös vonása, hogy mindkét szerv jogosult a nemzeti, etnikai, kisebbségi származáson alapuló diszkrimináció bizonyos eseteiben eljárni. Az Egyenlő Bánásmód Hatóság azonban a diszkrimináció egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvényben

(Ebtv.) rögzített egyéb eseteiben (nemen, életkoron stb. alapuló megkülönböztetés) is hatáskörrel bír, míg a kisebbségi biztos kizárólag a 13 nemzeti és etnikai kisebbséget ért sérelem esetén. Az EBH közigazgatási hatóság, így a Ket. hatálya alá tartozik, míg az országgyűlési biztos nem minősül hatóságnak.

Ezzel összefüggésben a két szerv által tehető intézkedések, alkalmazható jogkövetkezmények köre is eltérően alakul. Míg az ombudsman kezdeményezéseivel, ajánlásaival, közvetítő-békéltető tevékenységével „puhább”, ám ügyfélközpontú intézkedéseket tehet a diszkrimináció orvoslása érdekében, addig a Hatóság a törvényben taxatívén meghatározott, kötelező erővel bíró szankciókat alkalmazhatja. A Hatóság legerősebb szankciója, hogy a jogsértőre bírságot szabhat ki, szerencsés esetben elrettentve őt a későbbi jogsértések elkövetésétől. (Meg kell azonban jegyeznünk, hogy az elkövető megbüntetése a panaszos helyzetére, jogainak helyreállítására nincs kihatással, azaz számára – az erkölcsi elégtételen túl – nem nyújt jogorvoslatot.)

3.4.

Kihez (hová) fordulhat jogorvoslatért az, akit munkahelyén politikai véleménye miatt ér hátrány?

Az Ebtv. 5. § d) pontja szerint a munkáltató az egyenlő bánásmód követelményét köteles megtartani a foglalkoztatási jogviszony tekintetében. A 7. § (1) bekezdése kimondja, hogy a hátrányos megkülönböztetés az egyenlő bánásmód megsértését jelenti. A 8. § j) pontja szerint pedig hátrányos megkülönböztetésnek minősül az (az is), ha valaki a politikai vagy más véleménye miatt részesül kedvezőtlenebb bánásmódban, mint amelyben más, összehasonlítható helyzetben lévő személy vagy csoport részesül, részesült vagy részesülne.

A munkavállaló a munkáltató egyenlő bánásmódot sértő magatartása, intézkedése, mulasztása, utasítása vagy gyakorlata esetén a következő jogorvoslati lehetőségekkel élhet:

1. személyiségi jogi pert,
2. munkaügyi pert indíthat,
3. az Egyenlő Bánásmód Hatósághoz vagy (választása szerint) az Országos Munkabiztonsági és Munkaügyi Főfelügyelőség illetékes területi felügyelőségéhez fordulhat.

(Természetesen kérheti az ombudsman segítségét is.)

Csak akkor nem jelenti az egyenlő bánásmód sérelmét a politikai vélemény mint világnézeti meggyőződés miatti hátrányokozás, ha az a munkáltatói szervezet jellegét alapvetően meghatározó szellemiségből közvetlenül adódó, az adott foglalkozási tevékenység tartalma vagy természete miatt indokolt, arányos és valós foglalkoztatási követelményen alapul.

Például nem jogsértő, ha egy politikai párt a szószólója munkaviszonyát azért szünteti meg, mert az nyilvánosan a párt hivatalos-deklarált, programjának lényegét képező álláspontjával ellentétes politikai véleményt fogalmazott meg. Vitatható a munkáltatói intézkedés arányossága, így jogszerűsége, ha a szószóló szűk baráti körben fejtette ki a pártállásponttal ellenkező véleményét vagy az nem a pártprogram kiemelt részére vonatkozott. Egyértelműen az egyenlő bánásmód sérelmét jelenti, ha a pártiroda takarítójának munkaviszonyát szüntetik meg politikai véleménye miatt, még akkor is, ha nagy nyilvánosság előtt hangoztatta politikai nézeteit.

4.

A közigazgatási joggal, illetve a mindennapi ügyintézással kapcsolatos fogalmak magyarázata

4.1.

A hivatali ügyintézés során gyakran hivatkoznak a „Ket.”-re, illetőleg a Ket. szabályaira. Mit jelent ez a szó?

A kifejezés a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló, 2005. november 1. napjától hatályban lévő 2004. évi CXL. törvény rövidítése, azé a törvényé, amely jelentősen megkönnyíti, hogy az évente több tízmilliós számban előforduló hatósági ügyek belátható időn belül, döntő többségükben az ügyfelek megalégedésére törvényes eljárás keretében befejeződjenek. Nincs még egy törvény, amely ekkora tömegben és az ügyek ilyen mértékű sokféleségével érintené a lakosságot, illetve a tágabban értelmezett civil szférát, az okmányirodában néhány percen belül elintézhető lakcímkártya kiállításától egy atomerőmű építésére irányuló eljárásig.

Természetesen speciális szabályok is szükségesek egy építési engedély kiadására irányuló eljárásban (például ezekben az ügyekben szükséges beszerezni a közművek nyilatkozatát, hogy a hálózatokra történő rákötés

lehetséges-e), ugyancsak eltérő szabályozásra van szükség a gyermekvédelmet érintő hatósági munkában, tágabb értelemben a gyámügyi igazgatásban, és a felsorolás az adott hatósági ügytípus karaktere szerint szinte a végtelenségig folytatható.

Mégis, a közigazgatás rendkívüli specializálódása ellenére is megállapítható az a szabálygyűttes, amelyet egy jogállamban valamennyi ügyfajtában alkalmazni kell, s amely az ügyfelek jogainak védelmére, a hatósággal szembeni kiszolgáltatottságuk csökkentésére szolgál. A Ket. tulajdonképpen ezt az általános, minden ügyfelet, minden ügyben megillető „ügyfélvédelmi minimumot” képviseli, még akkor is, ha ezeknek az új szabályoknak ma még nincs kellő „erejük”, tekintélyük, ha még számos hatósági területen nem voltak képesek áttörni a régi, a hatósági munkában kizárólag az államhatalom érvényesítését látó reflexeket.

4.2.

A hivatalos ügyek intézése során gyakran találkozom az „Ügyfélkapu” kifejezéssel. Mit jelent ez?

A közszektorban, az üzleti életben, de már a mindennapok világában is érezzük az elektronika térhódításának hatásait, így csak idő kérdése volt, hogy mikor éri el fejlődés a közigazgatás különböző szektorait. Arról a jogos törekvéstről van szó tehát, hogy a hatósági ügyintézés világába is – ott, ahol ennek személyi, technikai feltételei megvannak, és persze az érintett ügyfélkör jelentős része is rendelkezik számítógéppel és alapvető számítástechnikai ismeretekkel – kapjon egyre nagyobb teret a számítógépes ügyintézés, hiszen rendkívüli módon megkönnyíti az ügyfél információhoz jutását, a korábbi gyakorlathoz képest megsokszorozza az ügyfél és a hatóság közötti kommunikációt, végezetül jelentősen képes lerövidíteni az ügyintézési határidőt. Nem véletlen tehát, hogy a jogalkotó egy új, „elektronikai” fejezetet is beiktatott a törvénybe, amely immár az ügyfél alanyi jogává teszi az elektronikus ügyintézés, hiszen úgy fogalmaz, hogy „Törvény, kormányrendelet, önkormányzati rendelet eltérő rendelkezése hiányában a hatóság a közigazgatási hatósági ügyeket elektronikus úton is intézi.”

Ezt a lehetőséget az ügyfélnek kell kezdeményeznie, mégpedig személyes megjelenés útján, vagy a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartását kezelő központi szervnél (a továbbiakban: központi nyilvántartó) vagy pedig valamelyik okmányirodában. A Ket. szerint az ügy-

félkapu létesítéséhez szükséges ügyfél-azonosításhoz az ügyfélnek személyazonosításra alkalmas hatósági igazolvánnyal – külföldi esetben személyazonosító igazolvánnyal vagy útlevéllel – kell személyazonosságát igazolnia és a természetes személyazonosító adatait megadnia. Az ügyfélnek egyidejűleg közölnie kell az elektronikus ügyintézéshez hivatalos célra használható elektronikus levélcímét is.

Ezt követően az ügyfél egy egyszer használható kódot kap, amelynek alkalmazásával az ügyfélkapu megnyitásához szükséges, legfeljebb öt évig használható egyedi azonosítót képezhet. Az ügyfél a neve, elektronikus levélcíme és az egyedi azonosítója megadásával az ügyfélkapun keresztül léphet elektronikus úton kapcsolatba azokkal a szervekkel, amelyek elektronikus ügyintézés vagy interaktív szolgáltatást a központi rendszer útján végeznek.

4.3.

Szlovák nemzetiségű a családom. A szüleim nem értik meg a magyar nyelvű hatósági iratokat, ezért azokat el kell magyarázni nekik szlovák nyelven. Lehetséges, hogy a hatóságoktól eleve szlovák nyelven kapjuk meg a különböző hivatalos iratokat?

A Ket. – jogszabályi elődjéhez képest – alapvetően megváltoztatta a nyelvhasználati szabályokat, amikor kinyilvánította, hogy a Magyar Köztársaságban a közigazgatási hatósági eljárás hivatalos nyelve a magyar. A „hivatalos” nyelv fogalma azonban rögtön megkérdőjeleződik, hiszen ugyanitt a törvény arról is rendelkezik, hogy a kisebbségi települési önkormányzat képviselő-testülete a rendeletében, valamint az országos kisebbségi önkormányzat testülete meghatározhatja a hatáskörébe tartozó hatósági eljárás magyar nyelv melletti hivatalos nyelvét.

Azt is kimondja a törvény, hogy az a természetes személy, aki a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló törvény hatálya alá tartozik, a közigazgatási hatóságnál mind szóban, mind írásban használhatja az adott kisebbség nyelvét. A kisebbség nyelvén benyújtott kérelmet magyar nyelvű és az ügyfél kérésére a kérelemben használt nyelvre lefordított határozattal kell elbírálni, és e rendelkezés megfelelően irányadó a végzésekre is.

A szlovák származású szülőknek tehát alanyi jogukká teszi a törvény, hogy kérésükre a hatóságokkal történő kommunikáció – a „hivatalos” nyelv alkalmazása mellett – szlovák nyelven történjen, ideértve a hatóság érdemi döntését is. Egy külön kérdés persze, hogy ma még nem épült ki az

a nyelvhasználati infrastruktúra, amely lehetővé tenné, hogy valamennyi hatóság percekben belül hozzáférjen egy számítógépes adatbankhoz, amely tartalmazza a hatóság számára legkönnyebben elérhető fordítói és tolmácsolási kapacitásokat. De általánosságban ugyancsak hiányoznak a kisebbségi nyelveken közzétett ügyfél-tájékoztatók, a kérelem elbírálásához szükséges nyomtatványok, elektronikus űrlapok is, ha nem is a teljes hatósági vertikumban, de legalábbis a lakosságot legtömegesebben érintő ügyfajtákban.

4.4.

Gyakran előfordul, hogy szociális támogatásra szorulok. Bementem a polgármesteri hivatalba, és ott közöltem az egyik ügyintézővel a kérelmemet. Azt mondta, hogy majd írásban kapok választ. Egy hónap múlva érdeklődtem, mire azt a tájékoztatást kaptam, hogy nem is tudnak a kérelmemről. Hogyan lehetséges ez?

Az ügyfelek szempontjából a hatósági eljárások egyik garanciális kérdése az eljárás megindítása, az a jogállamban természetesnek tekinthető követelmény, hogy az ügyfél kapjon hiteles információt arról, hogy kérelme beérkezett a hatósághoz, azt iktatták, van az ügyének egy elérhető, megkereshető ügyintézője, akit szoros határidők köteleznek arra, hogy a kérelem beérkezését követően

- öt napon belül értesítse az ellenérdekű ügyfelet az eljárás megindításáról,
- ha szükséges, öt napon belül tegye át a kérelmet a hatáskörrel, illetékességgel rendelkező szervhez,
- ha szükséges, nyolc napon belül szólítsa fel az ügyfelet hiánypótlásra,
- a törvényi feltételek fennállása esetén nyolc napon belül érdemi vizsgálat nélkül utasítsa el a kérelmet.

Látható tehát, hogy a Ket. újfajta szellemiséget, munkastílust vár el az ügyintézői állománytól, mivel nem lehet többé – ahogyan a régi törvény alapján ezt minden további nélkül megtehetette az ügyintéző – harminc napig ülni az aktán, és az érdemi határozatot a harmincadik napon meghozni, sok esetben anélkül, hogy az ügyfél bármit is tudott volna addig a kérelme sorsáról. Az új szabályok egyértelműen azt célozzák, hogy ügyfél és hatóság rendszeresen kommunikáljanak egymással, információt cseréljenek, hiszen

alapvetően ez a fajta együttműködés teszi lehetővé, hogy minél több ügy záródjon már első fokon jogerősen, s minél kevesebb esetben kerüljön sor az eljárás leggyengébb láncszemének tekinthető végrehatási eljárásra.

Ami mármost a konkrét kérdést illeti, a törvény kimondja, hogy a kérelmet a hatósághoz írásban lehet benyújtani, a természetes személy ügyfél azonban kérelmét szóban is előterjesztheti, de az eljárás kezdeményezésének erről a formájáról jegyzőkönyvet vagy hangfelvételt, illetve képzés hangfelvételt kell készíteni.

Az ügyintézés gyorsaságát segítő, kétségtelen tény, hogy a jogszabályok egyre több ügyfajtában írják elő, hogy a kérelmet kizárólag erre a célra rendszeresített nyomtatványon lehet előterjeszteni. Erre a kötelezettségre azonban az ügyintézőnek fel kell hívni a figyelmet, hiszen a Ket. alapelvi közé tartozik, hogy a hatóság a jogi képviselő nélkül eljáró ügyfelet tájékoztatja az ügyre irányadó jogszabály rendelkezéseiről, az őt megillető jogokról és az őt terhelő kötelezettségekről, illetve a kötelezettség elmulasztásának jogkövetkezményeiről, továbbá a természetes személy ügyfél részére a jogi segítségnyújtás igénybevételének feltételeiről.

Az ügyfél ügymegismerési jogát szolgáló fontos új szabály, hogy a kérelemre indult eljárásban, ha az ügyfél kéri, a kérelem beérkezésétől számított öt napon belül a hatóság az ügyfelet köteles értesíteni az ügy iktatási számáról, az eljárás megindításának napjáról, az ügyintézési határidőről, ügyintézőjéről és az ügyintéző hivatali elérhetőségéről.

4.5.

Rendszeresen zaklatnak a rendőrök állítólag a közlekedési szabálysértéseim miatt. Ez mindig egy településen történik velem, és az az érzésem, hogy ott nemkívánatos személynek tartanak. Hova fordulhatok panasszal?

A kért ügyben többfelé is ágazik a „panasz”, tehát a sérelmek orvoslásának jogi lehetősége. Ha bármilyen sérelmesnek tekinthető döntés született a panaszos közlekedési szabálysértési ügyekben, akkor annak megváltoztatására a szabálysértési törvény rendelkezései alapján van lehetőség, tehát például egy pénzbírságot kiszabó határozattal szemben bírósághoz lehet – illetékmentesen, a közléstől számított nyolc napon belül – kifogást benyújtani.

Ha azonban a helyszínen elfogadtam a rendőrség helyszínbírságot ajánlatát (jogom van ezt megtagadni, de akkor feljelentenek és megindul

a „rendes” szabálysértési eljárás) azáltal, hogy átvettem az erre vonatkozó nyomtatványt és a bírságösszeget tartalmazó csekket, akkor ezután nincs lehetőség további „panasznak”, ha nem fizetem be 30 napon belül a bírságot, elindul a végrehajtási eljárás. Ilyenkor a hatóság négy „fokozatban” jár el: először az elkövető munkajövedelméből kell a hatóságnak megkísérelnie a behajtást, ennek sikertelensége esetén következnek az ún. adók módjára történő végrehajtás aktusai, ha ez is reménytelennek látszik, akkor van joga az elkövetőnek közérdekű munkára (amennyiben ezt önként vállalja), és csak a legvégső esetben juthat odáig a végrehajtás – tehát a három megelőző „fokozat” sikertelensége miatt –, hogy a bíróság elzárásra változtatja át a bírságot.

A fentiekől alapvetően eltérő jogorvoslás érvényesül akkor, ha a sérelem a helyszínen intézkedő rendőr intézkedésével, illetve a kényszerítőeszköz alkalmazásával kapcsolatos. A jogorvoslat rendjét ebben az esetkörben a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (Rtv.) tartalmazza. Eszerint a panasz előterjesztésére az jogosult, akivel szemben az intézkedést fogantatosították.

A panaszt az intézkedést követő 8 napon belül az intézkedést fogantatosító rendőri szervnél lehet előterjeszteni, amely a beérkezéstől számított 15 napon belül azt indokolt határozattal bírálja el. Ha a panaszos ezután is úgy ítéli meg, hogy a döntés nem nyújt számára kielégítő orvoslást, e határozat ellen fellebbezést nyújthat be, amelyet a közléstől számított 8 napon belül a felettes szervhez címezve, a panaszt elbíráló határozatot hozó rendőri szervnél lehet előterjeszteni. Az Rtv. szerint a fellebbezést az ügy összes iratával a fellebbezési határidő leteltétől számított nyolc napon belül fel kell terjeszteni a felettes szervhez, kivéve, ha a panaszt elbíráló határozatot hozó szerv a határozatát visszavonja, illetőleg a fellebbezésnek megfelelően módosítja, kijavítja vagy kiegészíti. A felettes szerv a fellebbezés beérkezésétől számított 15 napon belül indokolt határozatában az elsőfokú határozatot helybenhagyja, megváltoztatja vagy megsemmisíti.

A felettes szerv határozata közigazgatási határozatnak minősül, amelynek bírósági felülvizsgálatát – a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatára vonatkozó szabályok szerint – kérheti az, aki a panasz előterjesztésére jogosult.

Itt azonban két megjegyzést kell tennünk. Arról van ugyanis szó, hogy amikor a rendőr az utcán intézkedik, és az érintett ellenállása esetén kényszerítőeszköz alkalmazására kerül sor, a jog nyelvén szólva egyszerre, egy időben történik meg a hatósági akaratnyilvánítás és annak végre-

hajtása. Ezért aztán az intézkedő felelőssége jóval nagyobb, hiszen nem egy határozatot (végzést) hoz, amit majd kikézbésítenek, ami megfellebbezhető, aztán adott esetben bírói úton is megtámadható stb. Magyarul néhány perc alatt zajlik le az, ami „rendes” hatósági eljárás esetén akár hónapokig, évekig eltarthat! Ráadásul a törvénytörő intézkedés már egyszer megtörtént, azt „orvosolni” tehát már csak utólagosan lehet, a törvénytörés kimondásával, kártérítéssel, az eljáró hatóság képviselőjének felelősségre vonásával stb.

A másik komoly problémát az ilyen panaszügyek bizonyítása jelenti. Ha nem készült az intézkedésről annak hitelességét tanúkkal alátámasztó kép és hangfelvétel, akkor rendszerint – egyéb bizonyíték híján – állítás áll szemben egy másik állítással, és így a panasz eljárás során a szereplők szavahihetősége „versenyez” majd egymással, miközben az állampolgár egy súlyos alapjogi sérelem orvoslásáért, a rendőr pedig a saját egzisztenciájáért, szakmai és erkölcsi jóhírnévéért harcol.

4.6.

Gyakran igazoltatnak a rendőrök, és mindig tegező hangnemben szólnak hozzám, holott már elmúltam 30 éves. Megfigyeltem, hogy más – nem roma – emberekkel szemben sokkal udvariasabbak. Mit tehetek azért, hogy velem szemben megszűnjön ez a „csendőrpertu”?

Előjáróban fontos felidézni az Rtv.-nek azt a rendelkezését, miszerint a rendőr jogkörében eljárva köteles intézkedni vagy intézkedést kezdeményezni, ha olyan tényt vagy körülményt észlel, illetőleg hoznak tudomására, amely rendőri beavatkozást igényel. Ilyenkor a rendőr köteles a törvény rendelkezésének megfelelően, részrehajlás nélkül intézkedni, mégpedig oly módon, hogy az intézkedés nem okozhat olyan hátrányt, amely nyilvánvalóan nem áll arányban az intézkedés törvényes céljával. Azt is kimondja a törvény, hogy több lehetséges és alkalmas rendőri intézkedés, illetőleg kényszerítő eszköz közül azt kell választani, amely az eredményesség biztosítása mellett az intézkedéssel érintettre a legkisebb korlátozással, sérüléssel vagy károkozással jár. A kényszerítő eszköz alkalmazására az érintettet – ha az eset körülményei lehetővé teszik – előzetesen figyelmeztetni kell.

Ami a rendőri igazoltatás szükségességét és módját illeti, a törvényes eljárás a következő: A rendőr a feladata ellátása során igazoltathatja azt, akinek a személyazonosságát meg kell állapítania. Az igazoltatott köteles

a személyazonosító adatait hitelt érdemlően igazolni. A személyazonosság igazolására elsősorban a személyi igazolvány szolgál, elfogadható továbbá minden olyan okmány, amelyből az igazoltatott kiléte hitelt érdemlően megállapítható. A rendőr az általa ismert vagy más jelen lévő ismert kilétű személy közlését is elfogadhatja igazolásként.

Az Rtv. szerint az igazoltatás megtagadása esetén az igazoltatott e célból feltartóztatható, az igazoltatás sikertelensége esetén előállítható, és a személyazonosság megállapítása céljából az igazoltatottól ujjnyomat vehető, fényképfelvétel készíthető, továbbá a külső testi jegyek észlelés és mérés alapján rögzíthetők. Ugyanakkor fontos tudni, hogy az igazoltatás csak a személyazonosság megállapításához szükséges ideig tarthat, emellett az igazoltatottal kérelmére közölni kell az igazoltatás okát, kivéve, ha az a közbiztonság érdekét veszélyezteti.

Arra kérdésre pedig, hogy konkrétan milyen legyen a jogszerű rendőri intézkedés módja, a Rendőrség Szolgálati Szabályzatáról szóló 3/1995. (III. 1.) BM-rendelet (R.) adja meg a választ. Eszerint a rendőri intézkedést – ha az intézkedés jellegéből vagy a körülményekből más nem következik – a napszaknak megfelelő köszönéssel, a polgár nemének, életkorának megfelelő megszólítással, – ha a rendőr egyenruhát visel – tisztelegéssel és a tervezett intézkedés közlésével kell megkezdeni. Polgári ruhában intézkedő rendőr szolgálati igazolványa felmutatásával igazolja a rendőrséghez tartozását és intézkedési jogosultságát.

Az R. alapján az igazoltatás során a rendőr elkéri az igazoltatott személyi igazolványát vagy egyéb, személyazonosságot igazoló okmányát. Ha az okmány valódisága kétséges, a rendőr ellenőrző kérdéseket tehet fel. Fel szólítja az igazoltatott személyt adatainak bemondására, a bemondott adatokat az okmánnyal összehasonlítja. Ha a körülmények indokolják, az igazoltatott személy adatait körözési nyilvántartásban is ellenőrizni kell.

Ezek tehát az intézkedés során alkalmazandó törvényi és rendeleti szintű magatartási követelmények, melyek megsértése esetén azok a panaszjogok nyílnak meg az intézkedés alá vontak számára, melyeket a 4.5. pont alatt már ismertettünk.

Budapest, 2007. március



Dr. Kaltenbach Jenő