



ADATVÉDELMI BIZTOS

**DR. KÁLLAI ERNŐ A NEMZETI ÉS ETNIKAI KISEBBSÉGI JOGOK
ORSZÁGGYŰLÉSI BIZTOSA ÉS
DR. JÓRI ANDRÁS ADATVÉDELMI BIZTOS**

JELENTÉSE

AZ ETNIKAI ADATOK KEZELÉSÉRŐL SZÓLÓ VIZSGÁLAT MEGÁLLAPÍTÁSÁIRÓL

A vizsgálatban közreműködtek:

dr. Bindorffer Györgyi PhD
dr. Dóczé Nikolett
dr. Fórika László
dr. Kutassy-Nagy Noémi
dr. László Boglárka
dr. Magicz András
dr. Móricz-Nagy Diána
dr. Szabó Orsolya
dr. Szajbély Katalin PhD
dr. Török Tamás
dr. Varjú Gabriella
dr. Vass Veronika
dr. Weinbrenner Ágnes

A jelentést összeállította:

dr. Szajbély Katalin PhD

BEVEZETÉS

Az etnikai hovatartozásra, illetőleg annak percepciójára vonatkozó adatok kezelésének jogi szabályozása több alkotmányos jogot érint: mint különleges adatok kezelése, kapcsolódik az Alkotmány 59. § (1) bekezdésében szabályozott személyes adatokhoz fűződő joghoz; mivel az adatkezelés célja a kisebbségek kollektív illetőleg a kisebbségekhez tartozó egyének individuális kisebbségi jogainak gyakorlása, az e jogokkal való visszaélés kizárása, ezért nyilvánvaló az összefüggés az Alkotmány 68.§-ban biztosított ezen jogokkal. A joggyakorlás bizonytalanságai felvetik az egyenlő bánásmód és a jogbiztonság alkotmányos elveinek sérelmét is. Végül a keletkezett adatok megismerhetősége a közérdekű adatok nyilvánosságához fűződő alkotmányos joggal is összefüggésben áll.

A nemzeti és etnikai jogok országgyűlési biztosa valamint az adatvédelmi biztos egy évtizede közös állásfoglalásban fogalmazta meg az etnikai identitásra/annak percepciójára vonatkozó adatok kezelésével kapcsolatos követelményeket¹; a közös ajánlást több, annak szellemében született adatvédelmi biztosi állásfoglalás követte.

Az elmúlt évtized fejleményei nyomán a korábbi együttes állásfoglalás után újra eljött az ideje az etnikai adatkezelésre vonatkozó szabályok áttekintésének és újra-gondolásának. Ezt indokolja az a tény, hogy ez idő alatt a kisebbségi, valamint az antidiszkriminációs joganyag jelentős változáson ment át, e jogszabályi változásokra az adatvédelmi biztosi gyakorlat mindeddig nem reagált. Az etnikai adatkezelés rendszerét számos bírálat érte az érintettek részéről és szakmai körökből egyaránt, különösen a következők miatt.

A kisebbségi választójog gyakorlása kapcsán annak valós értelmét teszi kérdésessé az „etnobiznisz” jelensége, vagyis az, hogy valós kötődéssel nem rendelkező állampolgárok alakíthatnak önkormányzatot. A kisebbségek integrációjának elősegítésére szánt címzett támogatások sorsa etnikai adatok kezelése nélkül nem ellenőrizhető, e nélkül pedig – ahogy arra az Állami Számvevőszék is rámutatott e tárgyú jelentésében – nem mérhető az integrációs programok hatékonysága, és újabb programok átgondolt tervezése sem lehetséges. Végezetül, kisebbségi jogvédők bírálják az etnikai adatkezelés rendszerét, mint amely akadály a kisebbségeket érintő hátrányos megkülönböztetés elleni fellépésnek azzal, hogy korlátozza a diszkrimináció megállapításához szükséges adatok kezelését. Nemzetközi ajánlások, trendek is egyre sürgetőbbé teszik az adatkezelés rendszerének felülvizsgálatát.

Az állásfoglalás illeszkedik az adatvédelmi biztos (valójában: a személyes adatok védelme és a közérdekű adatok nyilvánossága felett őrködő biztos) azon törekvéséhez, amely az adatvédelem és az adatnyilvánosság (információs szabadság) közötti új egyensúly megteremtésére irányul. Az új egyensúly lényege, hogy a személyes adatok védelméhez fűződő alkotmányos jog a gyakorlatban – az alkotmányozó szándékának megfelelően – az egyének magánszférájára irányuló védelemként érvényesüljön, s ne váljon a közérdekű adatok nyilvánosságához fűződő jog öncélú korlátjává; adott esetben a többség és a kisebbség

¹ Az úgynevezett „származási igazolások” problémakörével kapcsolatban a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa, valamint az adatvédelmi biztos együttes állásfoglalása, 1998. október 19. (Az adatvédelmi biztos beszámolója 1998, 263. o., ügyszám: 317/K/1998). Az ajánlás szerint bármiféle „származásigazolás” kiadása ellentétes az Avtv. és a Nektv. rendelkezéseivel. Hatósági igazolás nemzetiségi és etnikai származásról nem szólhat, ugyanis ilyen tényről semmiféle állami szervnek nem lehet hivatalos tudomása, nyilvántartása. Az ilyen tartalmú igazolás ugyanis azt a látszatot keltheti, hogy a kibocsátója rendelkezik az igazolásban foglalt tényállítások alapjául szolgáló dokumentációval, nyilvántartással.

viszonyának megismerését, elemzését lehetővé tévő adatok gyűjtését ne akadályozzák olyan adatvédelmi szabályok, amelyek a magánszféra-védelem szempontjából nem indokoltak.

Előjáróban szükséges rámutatni arra is, hogy az adatkezeléssel szemben gyakran hivatkozott adatvédelmi akadályok sokszor már a jelenlegi jogi környezetben sem léteznek, pusztán vélt akadályok, amelyek oka a jelenlegi jogszabályok hibás értelmezése.

A fentiek miatt határozta el 2009 márciusában dr. Kállai Ernő, a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa, valamint dr. Jóri András adatvédelmi biztos, hogy közös állásfoglalást tesznek közzé az etnikai adatkezelés kérdéseiről.²

² Álláspontunk kialakítása során áttekintettük a két biztos eddigi gyakorlatát (több mint 100 ügyiratot), a vonatkozó alkotmánybírósági határozatokat, a nemzetközi egyezményeket és ajánlásokat valamint közel 50 hazai és külföldi szakirodalmi forrást.

I. Alapvetések

I.1. Jogszabályi háttér

Az etnikai adatkezelés kiindulópontjaként a jogszabályi háttér és a fogalomrendszer tisztázása szükséges.

Számos területen felmerülnek olyan nehézségek és dilemmák, amelyekre mind ez idáig nem sikerült megnyugtató választ találni. Ilyenek különösen a diszkrimináció nyomon követésének, a különböző támogatások odaítélésének, a képviseleti jogok gyakorlásának, a büntető igazságszolgáltatásban és a népszámlálás során felvett statisztikai adatok kezelésének, és a gyermekvédelemmel összefüggő adatok védelmének problémái.

Kiindulópontként érdemes tisztázni e témakörök közös előkérdését, azaz a kisebbségi közösséghez tartozás általános jogszabályi hátterét.

Az Alkotmány 68. §-a értelmében „a Magyar Köztársaságban élő nemzeti és etnikai kisebbségek részesei a nép hatalmának: államalkotó tényezők.” A (2) bekezdés kimondja, hogy „a Magyar Köztársaság védelemben részesíti a nemzeti és etnikai kisebbségeket. Biztosítja kollektív részvételüket a közéletben, saját kultúrájuk ápolását, anyanyelvük használatát, az anyanyelvű oktatást, a saját nyelven való névhasználat jogát.” Alkotmányos követelmény továbbá, hogy a Magyar Köztársaság törvényei az ország területén élő nemzeti és etnikai kisebbségek képviseletét biztosítják, ezen kívül a nemzeti és etnikai kisebbségek helyi és országos önkormányzatokat hozhatnak létre.

A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény (a továbbiakban: Nektv.) preambuluma szerint „[a] Magyar Köztársaság területén élő, magyar állampolgárságú nemzeti és etnikai kisebbségek nyelve, tárgyi és szellemi kultúrája, történelmi hagyományai, valamint a kisebbségi létükkel összefüggő más sajátosságaik egyéni és közösségi önazonosságuk része. Mindezek különleges értékek, megőrzésük, ápolásuk és gyarapításuk nemcsak a nemzeti és etnikai kisebbségek alapvető joga, de a magyar nemzet, végső soron pedig az államok és nemzetek közösségének érdeke is.”

A Nektv. 1. § (2) bekezdése szerint „nemzeti és etnikai kisebbség (a továbbiakban: kisebbség) minden olyan, a Magyar Köztársaság területén legalább egy évszázada honos népcsoport, amely az állam lakossága körében számszerű kisebbségben van, tagjai magyar állampolgárok és a lakosság többi részétől saját nyelve és kultúrája, hagyományai különböztetik meg, egyben olyan összetartozás-tudatról tesz bizonyosságot, amely mindezek megőrzésére, történelmileg kialakult közösségeik érdekeinek kifejezésére és védelmére irányul.” A Nektv. elismeri továbbá a nemzeti és etnikai kisebbségek önazonosságához való jogát, mint olyan alapvető emberi jogot, amely egyéneket és közösségeket egyaránt megillet.³

A Nektv. rögzíti az identitás-vállalás szabadságát, amikor kimondja, hogy „valamely nemzeti, etnikai csoporthoz, kisebbséghez való tartozás vállalása és kinyilvánítása az egyén kizárólagos és elidegeníthetetlen joga. A kisebbségi csoporthoz való tartozás kérdésében

³ Nektv. 3. § (2) bekezdés

nyilatkozatra (...) senki nem kötelezhető.”⁴ A törvény 2005 szeptemberében elfogadott módosítása értelmében azonban törvény vagy az annak végrehajtására kiadott jogszabály valamely kisebbségi jog gyakorlását az egyén nyilatkozatához kötheti.⁵ A Nektv. értelmében a kisebbséghez tartozó állampolgár joga továbbá, hogy „kisebbséghez tartozását az országos népszámlálás alkalmával titkosan és névtelenül megvallhassa.”⁶

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény szerint különleges személyes adatnak minősül a „faji eredetre, a nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozásra (...) vonatkozó (...) személyes adat.”⁷ A szenzitív adatok kezelése szigorú garanciális szabályok alapján lehetséges, így csak akkor, ha ahhoz az érintett írásban hozzájárul, ha az adatkezelés nemzetközi egyezményen alapul, vagy az Alkotmányban biztosított alapvető jogok érvényesítése, továbbá a nemzetbiztonság, a bűnmegelőzés vagy a bűnüldözés érdekében a törvény elrendeli.⁸ A hozzájárulás „az érintett kívánságának önkéntes és határozott kinyilvánítása, amely megfelelő tájékoztatáson alapul, és amellyel félreérthetetlen beleegyezését adja a rá vonatkozó személyes adatok – teljes körű vagy egyes műveletekre kiterjedő – kezeléséhez.”⁹ A törvény indokolása értelmében az írásbeli hozzájárulásnak kifejezettnek lennie.¹⁰

Az Alkotmány 70/A.§-a rögzíti a hátrányos megkülönböztetés tilalmát. Mint egyént és mint a közösség tagját is, a kisebbségi közösséghez tartozót megilleti az egyenlő bánásmód minden olyan jogviszonyban, ahol ilyen összefüggésben kisebbségi jogait érvényesíteni kívánja.¹¹ A kisebbségvédelem területén megvalósítandó jogegyenlőséget a Magyar Köztársaság különböző intézkedésekkel is köteles segíteni.¹²

A kisebbségi léthez kapcsolódó jogok gyakorlása során a különböző, már említett jogviszonyok területén azonban az identitásvállalás szabadsága illetve az etnikai hovatartozás, mint különleges adat gyakran nehézséget okoz a Nektv.-ben is meghatározott jogok érvényesítése és a szükséges intézkedések megtétele szempontjából. A jelenlegi hazai jogszabályok ugyanis a különböző jogviszonyokban előálló döntési helyzetekben nem írnak elő olyan objektív garanciális szempontrendszert, melynek mentén akár a támogatást nyújtó, akár a kisebbségi jegyzékbe való felvételtől döntő szerv következetes, kiszámítható, átlátható döntést hozhatna.

Az Alkotmányban és a Nektv.-ben foglalt jogok érvényesítését akadályozza tehát, hogy a hatályos jogszabályok nem adnak pontosabb útmutatást a kisebbséghez tartozás mibenléte tekintetében. Ezt az álláspontot erősíti az Alkotmánybíróság alábbiakban ismertetett határozata is.

Az Alkotmánybíróság a 45/2005. (XII. 14.) AB határozatban a kisebbségi ombudsman beadványa nyomán tárgyalta a választási eljárás során kezelhető etnikai adatok kérdését. A biztos a kisebbségi önkormányzati rendszer létét fenyegető hiányosságként értékelte, hogy az

⁴ 1993. évi LXXVII. törvény (a továbbiakban: Nektv.) 7. § (1) bekezdés

⁵ Nektv. 7.§ (2), beiktatta: 2005. évi CXIV. törvény 33. §

⁶ Nektv. 8. §

⁷ 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban Avtv.) 2. § 2. a) pontja

⁸ Avtv. 3. § (2)

⁹ Avtv. 2. § 6. pontja

¹⁰ Az 1992. évi LXIII. törvény indokolása – In: CompLex CD Jogtár

¹¹ Nektv. 3. § (5) bekezdés

¹² Nektv. 6. §

Országgyűlés nem határoz meg pontos szabályokat arra nézve, hogy a kisebbségi közösség saját maga döntsön a soraiba tartozó választópolgárok köréről. Az Alkotmánybíróság döntése szerint „a nemzeti vagy etnikai kisebbséghez tartozás vállalása és annak nyilvánosságra hozatala az egyén önrendelkezési jogon alapuló döntése. Ahhoz hasonlóan, ahogy a névhez való jog az önazonossághoz való jog egyik megnyilvánulása és az Alkotmány 54. §-ának (1) bekezdése alapján élvez védelmet [58/2001. (XII. 7.) AB határozat, ABH 2001, 527, 542.], a valamilyen nemzeti vagy etnikai kisebbséghez tartozás vállalása is az önazonosság, az önrendelkezés fontos eleme.” Megállapította továbbá, hogy „a nemzeti és etnikai kisebbségi önkormányzatok létrehozásának joga alapja lehet a kisebbséghez tartozás kinyilvánításával kapcsolatos önrendelkezési jog valamilyen korlátozásának. A kisebbséghez tartozásról szóló valótlan nyilatkozat tömegméretekben történő megtétele zavarhatja a kisebbségi önkormányzatok létrehozását. Az ilyen gyakorlat kialakulásával szemben szükség lehet megfelelő jogszabályok kidolgozására. Az Alkotmányból nem következik azonban egyetlen meghatározott megoldás.” A testület tehát megfelelő garanciák kialakítása mellett alkotmányosnak és elfogadhatónak tartotta az önrendelkezési jog korlátozását a kisebbségi jogok érvényesítése érdekében.

Az Alkotmánybíróság a 45/2005 (XII. 14.) AB határozatban tehát a normaszöveghez kapcsolódó gyakorlat tekintetében állapította meg, hogy a kisebbségi közösséghez tartozásra vonatkozó valótlan nyilatkozatok veszélyeztethetik a kisebbségi jogok gyakorlását. E gondolatmenettel összhangban ajánlásunk sem pusztán a normaszövegek vizsgálatára korlátozódik, hanem a normának a gyakorlatban egységesen tulajdonított tartalmát, vagyis annak „élő normatartalmát” veszi figyelembe.¹³ A kisebbségi közösséghez tartozás megítélésének jelenlegi hiányos jogszabályi háttere tehát veszélyezteti a jogbiztonság alkotmányos elvének megvalósulását.

A 9/1992. (I. 30.) AB határozat kimondta, hogy „a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam - s elsősorban a jogalkotó - kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Ezért alapvetőek a jogbiztonság szempontjából az eljárási garanciák.”¹⁴

Gyakorlati tapasztalataink alapján látható, hogy a Nektv. 1. § (2) bekezdésének hatálya alá tartozó egyéneket jogaik érvényesítése érdekében a különböző jogviszonyokban előre meg nem határozott, esetleges, átláthatatlan, jogszabályban nem rögzített szempontok alapján tekintik egy kisebbséghez tartozónak vagy nem tartozónak. A fennálló helyzet súlyos visszaélésekre és jogbizonytalanságra ad lehetőséget. Amennyiben a kisebbségi hovatartozás megítéléséhez nem állnak rendelkezésre objektív szempontok a jogbiztonság mellett az egyenlő bánásmód alkotmányos követelménye is súlyosan sérülhet.

Az adatvédelmi biztos és a kisebbségi jogok biztosa kiemelkedő jelentőségűnek tartja a kisebbségi jogok és kötelezettségek minél teljesebb érvényesülését, a kisebbségi csoportokkal szembeni diszkrimináció nyomon követését és a kisebbségi jogokkal összefüggésben elkövetett visszaélések feltárását. Ebből következően, a 45/2005. (XII. 14.) AB határozatban foglaltaknak megfelelően, jelen ajánlással kívánunk javaslatot tenni az egységes jogértelmezés és a megfelelő jogszabályi háttér kialakítása érdekében. Vizsgálatunk kiemelt

¹³ 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 63.

¹⁴ 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 65.

célja, hogy megerősítsük az egyenlőség elvének érvényesülését és a nemzeti és etnikai kisebbségek Alkotmányban foglalt egyéni és kollektív jogainak teljes körű megvalósulását.

1.2. Alapfogalmak: „etnikai identitás” kontra „etnikai származás/percepció”

Az identitás illetve származás fogalmainak eltérő, a lényegét gyakran elfedő értelmezése összefügghet az egyén etnikai csoport-hovatartozásának meghatározására szolgáló modellek történelmi és földrajzi körülményekből eredő különbözőségével, valamint az identitás fogalmának különböző értelmezésével. Az identitást és a származást gyakran vonják a „hovatartozás” gyűjtőfogalma alá, jelen esetben azonban a jogviszonyok összetettsége okán kiemelten fontos elkülöníteni a „hovatartozás” e két vetületét: a származás veleszületett, nem választható, míg az identitás önkéntes vállalás útján jelenik meg.

Az identitást az ember tanulja, mégpedig abban a környezetben, ahova beleszületik. Az identitás egy struktúra, amelynek számos tudáseleme van, nem pedig egy monolit egység. A név, a származás, a csoporttagság, az anyanyelv, a kultúra, a szokás, a vallás mind a struktúrában foglalt. A kisebbségek esetében az identitás kettős, sőt többes identitás is lehet, nevezetesen: a kisebbségekhez tartozó személyeknek – mivel a többségi társadalomba és a kisebbségi közösségbe egyszerre születnek bele – állampolgári identitásuk mellett (amely a többség identitásával számos elemben megegyezik), kisebbségi identitásuk is van. Ebből az okfejtésből nem következik azonban, hogy bármelyik identitást vállalni kell, de választani csak azok között az identitások között lehet, amelyeket az egyén saját elsődleges, ill. másodlagos szocializációja során megtanult. Kisebbségbe született egyénként meg lehet tagadni a kisebbségi identitást, és lehet vállalni a többség identitását, de az identitások között nem lehetséges önkényes átjárás. Nem lehet átjárás a többségi identitás felől a kisebbségi identitás felé akkor, ha a többséghez tartozó egyén a kisebbségi identitás elemeit az elsődleges (gyermekkori) vagy a másodlagos (későbbi) szocializáció során nem sajátította el.

Három modellt kell elkülönítenünk a kisebbségi identitás megközelítése tekintetében, ezek: 1. az identitás szabad megválasztásán alapuló modell; 2. az őslakos/bennszülött modell; 3. a tiroli vegyes modell.¹⁵

Az identitás szabad megválasztásának modelljében kontrollálhatatlanul bárki bármilyen identitást választhat magának. Ekkor fennáll a lehetősége, hogy az egyén olyan identitástartalmakat is magáénak valljon, amelyekhez soha nem kötődött. Ebben az esetben az identitásválasztás olyan lehetőség, amelynek nincsenek meghatározó kritériumai, bárki lehet bármely kisebbségi csoport tagja, függetlenül származásától, neveltetésétől, anyanyelvétől, tehát többséghez tartozó személyek is. Bárki időbeli vagy tartalmi korlát nélkül érdekei függvényében bármikor, bármilyen csoport tagjának vallhatja magát. Ez a lehetőség a kisebbségi identitások közti korlátlan átjárást is lehetségesnek tartja. A modell hátránya, hogy magában hordozza a visszaélés lehetőségét. A törvénynek a visszaélés lehetőségét ki kell küszöbölnie, de a jogalkotónak legalábbis törekednie kell erre; ez az igény felvetheti az etnikai adatkezelés szemléletének módosítását. Amennyiben ugyanis a kisebbségi identitásokhoz köthető jogosultságok költségeit annak gyakorlóiban, vagy egészben

¹⁵ Papp András László: *Identitás és reprezentáció. Az etnikai hovatartozás meghatározásától a politikai képviseletig.* MTA Kisebbségkutató Intézet – Gondolat Kiadó, Budapest, 2007. 15-17. old.

másra – a többségre, államra, stb. – hárítják át, akkor a költség viselőinek joguk van tudni, hogy kinek juttatnak különjogokat és azok gyakorlásához anyagi fedezetet.

Az őslakos/bennszülött modell elsődlegesen a származáson alapul, ez az alapja az egyén által gyakorolható különféle jogoknak. Aki azonban nem vállalja a származását, az nem élhet e jogosultságokkal. A modell a finnországi lappok esetében csak azt tekinti a kisebbségi jogok alanyának, aki olyan személy leszármazottja, aki a korábban vezetett hegyi, erdei vagy halászó lapp lakossági vagy adófizetői nyilvántartásban szerepelt, vagy legalább egyik szülője a Lapp Parlament megválasztásakor a választói nyilvántartásban szerepelt.

Tirolban *vegyes modell* érvényesül, mely szerint az állampolgárok két nyilatkozatot tesznek. A szabad identitásválasztás-modell alapján népszámláláskor névtelenül nyilatkoznak anyanyelvükről. A másik nyilatkozat névvel, születési dátummal és aláírással a kvóta (Proporz) rendszerben nyújtott kedvezmények igénybe vételére szolgál.¹⁶ A nyilatkozatok 10 évig rendelkeznek kötőerővel, ezeket a bíróságok kezelik.

A jelenlegi magyar rendszerben a jogalkotó a szabad identitásvállalást helyezi előtérbe, azonban tényleges jogi garanciák hiányában lényegében a szabad identitásválasztás elve érvényesül, annak minden hátulütőjével és negatív gyakorlati tapasztalatával. Így van ez annak ellenére, hogy a kisebbségi ombudsman és a jogi szakirodalom szinte egységesen az identitásvállalás szabadsága mentén értelmezi a jogszabályokat, a gyakorlat azonban – megfelelő kritériumok és eljárási garanciák hiányában – rációfol erre. A kisebbségi törvényben objektív kritériumokat a kisebbség definíciójánál, közösségi szinten találunk. Arra azonban nem tartalmaz semmiféle utalást a törvény, hogy az egyénnel szemben érvényesíthetőek-e a közösséggel szemben támasztott feltételek, és ha igen, miként. Pusztán annyit deklarál, hogy a kisebbségi törvény hatálya „kiterjed mindazon, a Magyar Köztársaság területén lakóhellyel rendelkező magyar állampolgárokra, akik magukat valamely nemzeti vagy etnikai kisebbséghez tartozónak tekintik, valamint e személyek közösségeire.”

Az identitás fogalmával összefüggésben a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatából kiemelendőnek tartjuk azt a – párhuzamos indokolásban megjelenő – értelmezést, amely az identitásválasztás szabadságát negatív jogként tételezi, ezzel az identitásvállalás szabadságának megfeleltetve azt. Ezen érvelés szerint „a nemzeti-etnikai hovatartozás kérdésében az egyén csak negatív szabad, amennyiben nem köteles azonosulni olyan nemzeti (vagy etnikai) csoporttal, amellyel nem akar, bármennyi oka is lenne erre mások szerint.”¹⁷ Az egyénnek „nincs azonban alkotmányos joga arra, hogy önmagát egyoldalúan (önkényesen) egy nemzetiségi vagy kisebbségi csoport tagjának nyilvánítsa, pusztán „önrendelkezése” alapján. A nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozás esetében az egyén önrendelkezési joga csak negatív áll fenn, pozitív értelemben nem”¹⁸.

A gyakorlati alkalmazhatóság szempontjára tekintettel a következő elveket tartjuk alapvetőnek a kisebbségi csoport-tagságot meghatározó identitás és a származás egymáshoz

¹⁶ A dél-tiroli autonómiában kifejeződő "kollektív ügyek" közül a legfontosabb a nyelvcsopontonként történő felosztás. Az egyes nyelvcsoportokat "kvázi jogi személyeknek" tekinti az autonómiahatározat. Palermo, Francesco: Die zwei Dimensionen des Zusammenlebens in Südtirol. = Europa Ethnica, 56. Jg. 1999. 1-2. no. 9-21. p. c. tanulmány ismertetése *Az együttélés kétféle dimenziója Dél-Tirolban* címmel Kisebbségkutatás, 2000. 1. sz. <http://www.epa.hu/00400/00462/00005/44.htm>

¹⁷ 45/2005. (XII. 14.) AB határozat, Bragyova András párhuzamos indokolása. ABH 2005, 569, 590.

¹⁸ Uo.: ABH 2005, 569, 590.

fűződő viszonya tekintetében. Ha a csoporttagság beleszületéssel jön létre¹⁹, nem választható, adott (given)²⁰, akkor az lényegében a származás fogalmának felel meg. A kulturális másság artikulációja, megjelenítése, valamint az etnikai csoporttagság szubjektív dimenziója, vagyis az a tény, hogy az egyén magát a csoportba sorolja, már az etnikai identitás kérdése. A csoporttagság vállalása, a csoporttal való azonosulás azonban az egyén szubjektív döntése, ami egyúttal az etnikai identitás legfontosabb dimenziója.

Ezen a ponton felmerül a kérdés, hogy ki és milyen objektív garanciális szempontok alapján valószínűsítheti az egyén kisebbségi közösséghez tartozását az egyes jogviszonyok tekintetében, illetve milyen módon kezelheti ezeket az adatokat.

Az etnikai adatok és az azokra épülő intézkedések szempontjából a „kisebbségi lét” többarcú jelenség²¹. Eltérő vetületei kötődnek ugyanis a különböző jogviszonyokhoz, ahol az adott kisebbséghez tartozó/kötődő személy eltérő pozíciókban jelenhet meg, így különösen:

- a diszkrimináció, faji alapú erőszak tényleges vagy potenciális elszenvedőjeként, vagy ilyen cselekményeket korábban elszenvedő csoport tagjaként, ekkor a tényleges vagy a külső szemlélő által feltételezett származás (percepció) a meghatározó;
- kulturális jogok alanyaként, saját, önkéntesen felvállalt identitásával (pl.: kisebbségi oktatás). Ekkor az identitásnak van jelentősége. Ebben az esetben az adat a kedvezményezett egyénre és arra az intézményre vonatkozik, akik között a kedvezményezés létrejön, tehát nem feltétlenül nyilvános (pl. az Egyesült Királyságban az egyetemi jelentkezések);
- pozitív intézkedések (pénzbeli támogatások vagy nem anyagi jellegű programok, intézkedések) alanyaként, ekkor elsődlegesen a származás illetve a külső percepció a döntő;
- a kisebbségi közösség képviselőjében, kisebbségi önkormányzati választások kapcsán jelenik meg. Ekkor a kisebbségi származás és/vagy az identitás valószínűsítése mellett a helyi kisebbségi közösség általi elismerésnek kiemelt jelentősége van.

A gyakorlatban, ahogy ez alább látható, e kategóriák tovább árnyalódnak. Kiindulópont, hogy míg az „identitás” esetében annak önkéntes vállalása lehetséges, sőt elengedhetetlen, a „származás/percepció” megítélésakor ez nem feltétlenül releváns tényező. Mindkét esetben szükség van azonban olyan objektív, garanciális szempontrendszerre,²² amellyel

¹⁹ Horowitz, Donald L.: *Ethnic Identity*. In N. Glazer - D. P. Moynihan (szerk.) *Ethnicity: Theory and Experience*. Harvard University Press, Cambridge, 1975. 111-141.

²⁰ Linton, Ralph: *The Study of Man. An Introduction*. Appleton-Century-Crofts, New York, 1964.

²¹ A kisebbségi lét, így az etnikai adatok többarcúságát felismerő gondolkodásmód a magyar jogirodalomban először Tóth Judit, Pap András László és Majtényi Balázs műveiben jelent meg. Ld. bővebben: Tóth Judit: *Többes mérce a kisebbségi hovatartozás megvállalásánál?* In: Halász Iván, Majtényi Balázs (szerk.): *Regisztrálható-e az identitás? Az identitásválasztás szabadsága és a nemzeti hovatartozás nyilvántartása*. Gondolat – MTA Jogtudományi Intézet. Budapest, 2003. pp.37–72; Pap András László: *A jogvédelem nevében a jogsértőt védjük? Új utak az etnikai adatkezelésben*. In: *Rendészeti Szemle*, 2008/5, pp.39–60.; Majtényi Balázs – Pap András László: *Uniformalizáltak-e az etnikai adatok?* In: Majtényi Balázs – Pap András László – Sulyok Gábor: *Lejtős pálya 2009*, Budapest, L. Harmattan kiadó pp. 89–110.

²² Az objektív kritériumok alkalmazása korábban a választójog kapcsán merült fel a magyar jogirodalomban. Ld. pl.: Majtényi Balázs: *A kisebbségek autonómiája és a regisztráció*. In: *Merre visz az út? – A romák politikai és emberi jogai a változó világban*. Lucidus Kiadó; Budapest, 2003; Halász Iván – Majtényi Balázs: *Létrehozható-e kisebbségi választói névjegyzékek Magyarországon? – javaslat a kisebbségi törvény módosítására*. In: Halász Iván, Majtényi Balázs (szerk.): *Regisztrálható-e az identitás? Az identitásválasztás szabadsága és a nemzeti hovatartozás nyilvántartása*. Gondolat – MTA Jogtudományi Intézet. Budapest, 2003. pp. 295–310.

valószínűsíthető, hogy az illető bizonyos ismérvek alapján az adott csoporthoz tartozik, akár származását, akár identitását tekintve.

Így például amennyiben valaki faji indíttatású erőszakos cselekmény áldozatává válik, általában közömbös az, hogy ő milyen nyelven beszél, illetve milyen kulturális identitása van, milyen hagyományokat ápol (bár előfordulhat olyan eset is, amikor azért bántalmaznak valakit, mert egy adott nyelvet beszél). Nem közömbösek azonban saját és családja külső jegyei, adott esetben neve, lakóhelye, stb., azaz a származásával összefüggő adottságok illetve a külső szemlélők által egyezményesen ahhoz kapcsolt külső jegyek, hiszen a diszkrimináció illetve a rasszista cselekmény ezeken alapul, ezek által visszakövethető.

Ez az értelmezés összhangban áll az Európa Tanács Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezményének (a továbbiakban: Keretegyezmény) 3. Cikkével,²³ valamint az Egyezmény értelmezéséről szóló jelentéssel,²⁴ amely azt hangsúlyozza, hogy minden nemzeti kisebbséghez tartozó személyt megillet annak a joga, hogy döntsön a kisebbséghez való tartozásának felvállalásáról vagy annak megtagadásáról, azonban ez nem jelentheti bárki számára azt a jogot, hogy önkényesen megválassza, hogy mely kisebbséghez tartozónak vallja magát. Az egyén szubjektív választása elválaszthatatlanul kötődik a személy azonosságtudatát meghatározó lényeges objektív kritériumokhoz.

II. Az identitás és származás/percepció fogalmainak alkalmazási területei

II. 1. Diszkrimináció, az etnikai indíttatású bűncselekmények, „hátrányok” áldozatainak „azonosítása”

A diszkriminációs élethelyzetekben, az ezeken alapuló jogviszonyokban nem az identitás, hanem a származás külső percepciója a fontos: mindazon jegyek, amelyek alapján valaki – identitásától – függetlenül ténylegesen vagy a külvilág szemében tartozik valamely kisebbséghez.

Természetesen itt is figyelembe lehet venni az érintett saját identitását, azonban ennek léte nem elsődleges feltétele az etnikai alapú diszkrimináció/bűncselekmény megállapításának. Sőt, ha semmiféle jel nem utal arra, hogy például roma²⁵ származású lenne az illető, önmagában a (valós) identitás sem alapozhatja meg a diszkrimináció tényét, ha ez a külvilág/az elkövető irányában semmilyen módon nem manifesztálódik. Például egy külső jegyekkel nem rendelkező, ténylegesen roma identitású személyt (amennyiben identitása a külvilág felé nem nyilvánul meg, és nem köztudomású tény), nem engednek be egy szórakozóhelyre, nem hivatkozhat származása miatti diszkriminációra. Ha azonban egy külső

²³ 1999. évi XXXIV. törvény az Európa Tanács Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló, Strasbourgban, 1995. február 1-jén kelt Keretegyezményének kihirdetéséről 3. Cikk. Framework Convention for the Protection of National Minorities. Explanatory Report. <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Reports/Html/157.htm>

²⁴ Framework Convention for the Protection of National Minorities. Explanatory Report. Art. 3. <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Reports/Html/157.htm>

²⁵ Fontosnak tartjuk jelezni, hogy az ajánlás mutatis mutandis a Magyarország területén élő összes nemzetiségi, illetve kisebbségi csoportra vonatkozik. Egyes fejezetek azonban kizárólag a tizenhárom nemzeti és etnikai kisebbségre (pl.: választójog), illetve a roma közösségre vonatkoznak (esélykiegyenlítő intézkedések, rendőri állomány, gyermekvédelem).

jegyei alapján cigánynak vélt személyt ér megkülönböztetés, akkor tényleges identitásától függetlenül megállapítható a diszkrimináció. Ez összhangban áll az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Ebktv.) fogalom-meghatározásával, amely szerint nem csak a tényleges, hanem a vélt jellemzőkön alapuló hátrányos megkülönböztetés is tilos. Szinkronban van ez az értelmezés továbbá a bizonyításra vonatkozó szabályokkal²⁶, valamint az Egyenlő Bánásmód Hatóság Tanácsadó Testülete bizonyítási kötelezettség megosztásával összefüggő állásfoglalásával²⁷ is.

A fentiek szerint a következő szempontrendszer javasoljuk a diszkrimináció és a rasszista bűncselekmények esetén eljáró szervek figyelmébe.

Javaslat a származás percepciójához kapcsolódó objektív garanciális szempontrendszerre:

Elsődleges szempontok (ha ezek közül kettő – a percipiálók szerint – fennáll, az adott jogviszony szempontjából az adott kisebbség tagjaként tételezhető a személy):

- Bőrszín,
- Népi ruházat, egyéb külső jegyek
- Az adott kisebbségre jellemző, körükben elterjedt vezetéknev, keresztnév
- Szülők neve²⁸ (személyi okmányban), szülők származása
- Lakóhely (telepszerű lakókörnyezet vagy közismerten kisebbségek által lakott településrész)
- Kisebbség tagjaként való ismertség
- Kommunikáció, nyelvhasználat, akcentus

Másodlagos szempontok (ha az elsődleges jellemzők közül csak egy állapítható meg, kiegészítő jelleggel alkalmazhatóak):

- Szociális helyzet
- Iskolai végzettség
- Családmodell
- Munkahelyi státusz
- Vallásra utaló jel vagy magatartás
- Szociális ellátásokban való részesedés
- Foglalkozás

Az objektív garanciális szempontrendszerre tett javaslatunk ez esetben tehát a diszkrimináció és a gyűlöletbűncselekmények esetén eljáró szervek jogalkalmazási gyakorlatára vonatkozik.

²⁶19. § (1) Az egyenlő bánásmód követelményének megsértése miatt indított eljárásokban a jogsérelmet szenvedett félnek vagy a közérdekű igényérvényesítésre jogosultnak kell valószínűsítene, hogy

a) a jogsérelmet szenvedő személyt vagy csoportot hátrány érte vagy - közérdekű igényérvényesítés esetén - ennek közvetlen veszélye fenyeget, és

b) a jogsérelmet szenvedő személy vagy csoport a jogsértéskor - ténylegesen vagy a jogsértő feltételezése szerint - rendelkezett a 8. §-ban meghatározott valamely tulajdonsággal.

²⁷ 384/4/2008. (III.28.) TT. sz. állásfoglalás

²⁸ A 924/I/1996. AB elnöki végzés alapja az az indítvány, amelyben azért kérték a névváltoztatásról szóló jogszabály megsemmisítését, mert az nem tette lehetővé az indítványozó számára elhunyt édesanyja cigány származásra utaló lánykori nevének megváltoztatását. Ez ugyanis folyamatos hátrányos megkülönböztetés eredményezett a munkavállalás területén.

II.2. Az egyes programokban, támogatásokban, intézkedésekben, való részvétel/részesedés joga, kisebbségi jogok alanyisága

A kisebbségekhez tartozó személyek részére különféle jogcímen több fajta program szervezésére, támogatás nyújtására ad lehetőséget a jogrendszer. A programokban való egyéni szintű részvétel feltételrendszere attól függ, hogy identitáshoz, vagy a származáshoz kapcsolódik a program, esetleg vagylagosan vagy konjunktíve a helyi közösség elismerése a döntő ehhez. (Például a kisebbségi oktatás esetén az identitás a meghatározó, míg az esélykiegyenlítő, foglalkoztatási programnál a származásnak van jelentősége.) *Egy program alanyi körének meghatározása során tehát mindig azt kell megvizsgálni, hogy a kisebbségi hovatartozásnak mely vetülete – azaz a származás és/vagy az identitás – a releváns az adott program szempontjából (relevancia-teszt).*

Közös szabály, hogy ha valamilyen előny kapcsolódik a kisebbségi létehez, akkor a származásra vagy identitásra való rákérdezés, az adatlapon való szerepeltetés egyéni szinten sem sérti sem az identitásvállalás szabadságát sem az önrendelkezési jogot. A programban való részvételhez tehát minden esetben önkéntes identitás illetve származás-megvallás szükséges. Ez összhangban áll az eddigi adatvédelmi és kisebbségi biztos gyakorlatával, a Nektv. 7.§ (2) bekezdésével, valamint a 168/B/2006. AB határozattal is.

Azonban az önkéntes megvallás önmagában – a pályázatok, ösztöndíjak, kisebbségi önkormányzati választások tapasztalatai szerint – nem elegendő. Hiszen ha pusztán nyilatkozattal lehet hovatartozást vagy identitást „igazolni”, az visszaélések alapja lehet. Tehát *valamiféle többlet-feltétel, objektív szempontrendszer* (a Keretegyezmény szóhasználatával: objektív kritériumok) *megfogalmazása is szükséges, amelyek fennállását maga a kisebbségi közösség ítéli meg.*

Az objektív szempontok tekintetében érdemes tehát differenciálni, méghozzá az érintett jogviszony, azaz az adott pályázat, támogatás, intézkedés funkciója szerint. Azaz a relevancia-tesztet kell alkalmazni:

A kisebbségi mivoltnak mely vonása releváns az adott jogviszony vonatkozásában?

- A) *Amennyiben az identitás a releváns, akkor ehhez az ahhoz kapcsolódó objektív ismérvek meghatározása válhat szükségessé. Ennek megerősítésére a közösség általi elismerés szükséges. Az identitással összefüggő objektív ismérvek meghatározása abban az esetben indokolt, ha az adott program anyagi jellegű vagy pénzben mérhető előnnyel jár vagy a helyek illetve források szűkössége miatt fennáll a veszélye annak, hogy a kisebbségi közösség egyes tagjai kizorulhatnak a részvételből. Így például más megítélés alá eshet, ha a kisebbségi szülő gyermeke számára nyolc jelentkező esetén alanyi jogként biztosított kisebbségi oktatást igényel, mint ha valaki nemzeti kisebbségi ösztöndíjra pályázik. Az első esetben e logika alapján nincs feltétlenül szükség az objektív szempontok vizsgálatára, míg a második esetben igen.*

E témával összefüggésben fontos felhívni a figyelmet arra, hogy a kisebbségi oktatás igen összetett, kiemelten fontos jogintézmény, amely számos kérdést és problémát vet fel. A kisebbségi biztos gyakorlata során sok olyan esettel szembesülünk, amelyekből kitűnik: jelen formájában nem biztos, hogy a kisebbségi oktatás alkalmas alapvető funkciójának ellátására, és az abban részesülők köre is felvet aggályokat. Egyelőre – e

javaslat keretei között – csupán a szülők nyilatkozatát tekintjük a kisebbségi oktatás igénybevétele alapfeltételének, és nem teszünk javaslatot objektív szempontrendszer bevezetésére. A kisebbségi biztos tervez azonban egy, a kisebbségi oktatást érintő átfogó vizsgálatot, amelynek eredményei alapján nem kizárt, hogy javaslatokat teszünk az igénybevétel többlet-feltételeire, kritériumaira is.

Javaslat az identitás megvalláshoz kapcsolódó (anyagi vagy egyéb előnyökkel járó) kisebbségi jogok gyakorlása esetén alkalmazandó objektív szempontrendszerre:

Az objektív garanciális szempontok mérlegelése a kisebbségi önkormányzat által adott ajánlásban történik. E szempontrendszer szolgál tehát alapul a kisebbségi közösség általi elismeréshez. Amennyiben az adott településen nem működik kisebbségi önkormányzat, akkor a helyben működő civil szervezet²⁹, ennek hiányában egy szomszédos kisebbségi önkormányzat, ezek hiányában a területi kisebbségi önkormányzat jogosult illetve köteles az ajánlás kiadására.

Az ajánlás csak az előre megadott szempontok alapján, indokolással ellátva készülhet. Ehhez javasoljuk formanyomtatvány készítését, amelyen a kisebbségi önkormányzatnak egyrészt be kell jelölnie azokat a kritériumokat, amelyeknek a pályázó megfelel, másrészt pedig szövegesen is indokolnia kell, hogy ezeknek milyen módon felel meg. Az ajánlás megtagadása is az ajánlószelvény kitöltésével, indokolással történik. A pályázó csatolhat, de nem köteles dokumentumokat csatolni az ajánlás iránti kéréséhez. Az ajánlás mellékleteként, amennyiben a pályázó egyes szempontok igazolására dokumentumokat is becsatolt, azokat fel kell tüntetni. Az esetleges jogellenes ajánlás-megtagadás polgári jogi úton peresíthető lenne.

Elsődleges szempontok (ha ezek közül legalább kettő fennáll, az identitás vélelmezett):

- Leszármazás, családi kapcsolat
- Nyelvismeret
- Kulturális hagyományok ismerete és ápolása
- Közösségi események, rendezvények látogatása
- Kisebbségi oktatásban való részvétel
- Aktív részvétel a kisebbségi közéletben
- Tagság, választott tisztség a kisebbség társadalmi szervezetében
- Kisebbségi önkormányzati képviselő
- A kisebbség tagjaként való ismertség a településen,
- A kisebbség érdekében végzett társadalmi tevékenység
- A kisebbség érdekében végzett egyéb, a kisebbséggel kapcsolatba hozható tevékenység.

Másodlagos kritériumok (ha az elsődleges jellemzők közül csak egy állapítható meg, kiegészítő jelleggel alkalmazhatóak):

- vezetéknev, keresztnév
- vallásra utaló jel vagy magatartás

Az objektív szempontok alkalmazásának alkotmányosságát támasztja alá az 58/2001. (XII. 7.) AB határozat, amely a névjoggal összefüggésben megállapította: kétségtávol visszafélésekre adhat okot az a körülmény, hogy a kisebbségeknek nem kell igazolniuk nemzetiségi

²⁹Olyan civil szervezet jogosult ajánlás kiadására, amely alapszabályában kifejezetten megjelöli a kisebbségi kötődést, és tevékenységét ténylegesen az adott településen fejti ki.

hovatartozásukat. „Bár a jogalkotói szándék nyilvánvalóan nem irányult arra, hogy ezzel a lehetőséggel az adott nemzetiséghez nem tartozók is éljenek, ezt a szabályozás jelenlegi módja és tartalma mégsem zárja ki. Ennek a szabályozásból eredő, ám mégis a tényleges szabályozási szándékot és akaratot is - adott esetben - negligálni képes gyakorlatnak a kialakulását a jog(törvény)alkotás további differenciálásával, pontosításával az államnak kell megszüntetnie.”

Az Alkotmánybíróság tehát még a klasszikus, azaz szűkösségi problémát fel nem vető, illetve anyagi előnyökkel nem járó kisebbségi jogok kapcsán is várhatóan alkotmányosnak ítélné az objektív garanciális szempontrendszer bevezetését. Javaslatunkkal kapcsolatosan tehát – a fenti határozat megállapításaiból következően – megítélésünk szerint alkotmányossági aggály nem merülhet fel.

B) Amennyiben pedig azért szükséges az adott támogatás illetve intézkedés, hogy ellensúlyozza a történelmi/aktuális diszkrimináció negatív hatásait, azaz esélykiegyenlítő programról beszélünk (például foglalkoztatási program, nem kulturális identitáshoz kapcsolódó ösztöndíj), akkor egyéb jellemzők, azaz más típusú objektív szempontok mentén kell valószínűsíteni a csoport-tagságot. Ezek megegyeznek II.1. fejezetben a diszkrimináció/faji indíttatású bűncselekményeknél megjelenő elsődleges kritériumokkal. A származáshoz, percepcióhoz kapcsolódó másodlagos szempontokat ebben az esetben azért nem vesszük figyelembe, mert vagy csekély a relevanciájuk vagy a programban való részvétel megítélésekor eleve alapfeltételként vizsgálják azokat, pl.: szociális helyzet, iskolai végzettség. Másodlagos szempontként figyelembe vesszük azonban az identitás megvalláshoz kapcsolódó (anyagi vagy egyéb előnyökkel járó) kisebbségi jogok gyakorlásához fűződő elsődleges szempontokat (a kisebbségi önkormányzati képviselői kivételével, amelyet általánosabb formában az elsődleges szempontok közé emeltük), annak érdekében, hogy minimalizáljuk a ténylegesen a roma kisebbséghez tartozó, azonban a percepció jegeknél kevésbé megfelelő személyek kimaradását a programból.

Javaslat az esélykiegyenlítő intézkedésekhez kapcsolódó objektív garanciális szempontrendszerre:

Az objektív garanciális szempontrendszer mérlegelése a kisebbségi önkormányzat által adott ajánlásban történik, a közösség általi elismerés modelljének megfelelően. Amennyiben az adott településen nem működik kisebbségi önkormányzat, akkor a helyben működő civil szervezet,³⁰ ennek hiányában egy szomszédos kisebbségi önkormányzat, ezek hiányában a területi kisebbségi önkormányzat jogosult, illetve köteles az ajánlás kiadására.

Az ajánlás csak az előre megadott szempontok alapján, indokolással ellátva készülhet. Ehhez javasoljuk formanyomtatvány készítését, amelyen a kisebbségi önkormányzatnak egyrészt be kell jelölnie azokat a kritériumokat, amelyeknek a pályázó megfelel, másrészt pedig szövegesen is indokolnia kell, hogy ezeknek milyen módon felel meg. Az ajánlás megtagadása is az ajánlószevevény kitöltésével, indokolással történik. A pályázó csatolhat, azonban nem köteles dokumentumokat csatolni az ajánlás iránti kéréséhez. Az ajánlás mellékleteként, amennyiben a pályázó egyes szempontok igazolására dokumentumokat is

³⁰ Olyan civil szervezet jogosult ajánlás kiadására, amely alapszabályában kifejezetten megjelöli a kisebbségi kötődést, és tevékenységét ténylegesen az adott településen fejti ki.

becsatolt, azokat fel kell tüntetni. Az esetleges jogellenes ajánlás-megtagadás polgári jogi úton peresíthető.

Elsődleges szempontok (ha ezek közül kettő fennáll, a jogosultság tételezhető):

- Bórszín
- Népi ruházat, egyéb külső jegyek
- Az adott kisebbségre jellemző, körükben elterjedt vezetéknev, keresztnév
- Szülők neve (személyi okmányban)
- Leszármazás, családi kapcsolat
- Lakóhely (telepszerű lakókörnyezet vagy közismerten kisebbségek által lakott településrész)
- Kisebbség tagjaként való ismertség (ez ebben az esetben magában foglalhatja a kisebbségi önkormányzatban, társadalmi szervezetben való részvételt, stb. is)
- Kommunikáció, nyelvhasználat, akcentus

Másodlagos szempontok:

- Nemzetiség
- Nyelvismeret
- Kulturális hagyományok ismerete és ápolása
- Közösségi események, rendezvények látogatása
- Kisebbségi oktatásban való részvétel
- Aktív részvétel a kisebbségi közéletben
- Tagság, választott tisztség a kisebbség társadalmi szervezetében
- A kisebbség érdekében végzett társadalmi tevékenység
- A kisebbség érdekében végzett egyéb, a kisebbséggel kapcsolatba hozható tevékenység.

Az objektív szempontrendszernek való megfelelést tartalmazó ajánlás kiadását tehát a helyi kisebbségi önkormányzatok (ennek hiányában más kisebbségekkel foglalkozó civil szervezetek, vagy szomszédos települések kisebbségi önkormányzatai, illetve más alkalmas szerv hiányában területi kisebbségi önkormányzatok) végeznék az érintett személy számára. Az ajánlást az érintett személy nyújtja be a programot szervező/támogatást folyósító szervhez, aki az illető személyt bevonja a programba. A program szervezője számára tehát mérhetővé válik a kisebbségi részvétel aránya, valamint biztosított, hogy a részesülők valóban a roma kisebbséghez tartoznak a közösség objektív garanciális szempontrendszeren alapuló ajánlása szerint. Hangsúlyozzuk, hogy a kisebbségi önkormányzatok csak egyedi ajánlásokat bocsátanak ki esetről esetre, de sem az ajánlások másolati példányát, sem pedig erre vonatkozó más dokumentumot nem tárolnak.

Amennyiben közpénz kerül felhasználásra, – az átláthatóság biztosítása és az Állami Számvevőszék (a továbbiakban: ÁSZ) 2008-ban e témában kiadott jelentésében³¹ jelzett tendenciák orvoslása érdekében – az állami forrásból nyújtott támogatás útját ellenőrizhetővé kell tenni az ÁSZ számára. Az átláthatóság érdekében elengedhetetlen annak megállapíthatósága, hogy a programokban kellő létszámban vettek-e részt a roma kisebbséghez tartozó személyek, azaz az e célra szánt közpénz elért-e a címzettekhez. Nem

³¹ Állami Számvevőszék – Fejlesztési és Módszertani Intézet: A magyarországi cigányság helyzetének javítására és felemelkedésére a rendszerváltás óta fordított támogatások mértéke és hatékonysága. In: ÁSZ – KUT 2008. április.

[http://www.asz.hu/ASZ/tanulmanyok.nsf/0/79ED5720B293EBC9C12574F30031B5C7/\\$File/t206.pdf](http://www.asz.hu/ASZ/tanulmanyok.nsf/0/79ED5720B293EBC9C12574F30031B5C7/$File/t206.pdf)

szükséges azonban ellenőriznie az ÁSZ-nak az ajánlások tartalmát, hanem pusztán azt, hogy az adott személy kapott-e ajánlást és támogatást vagy sem.

A támogatásokban, programok való résztvevők körének, illetve az erre szolgáló közpénz felhasználásának ellenőrzése során a következő adatvédelmi garanciákat javasoljuk a kisebbséghez tartozásra vonatkozó különleges adatok védelme érdekében.

- Lehetséges megoldás, hogy a program szervezője/ a támogatás folyósítója – ún. egyirányú adatátalakítási eljárások révén – anonimizált adatokat képezzen az különleges adatokból. Az egyirányú adatátalakítási eljárás során olyan kódolási eljárást alkalmaznának, amely azonos kiinduló adatok esetén rendre azonos, de önmagában értelmezhetetlen átalakított adatot eredményez (pl. lenyomatképző eljárások).³² Ezek az átalakított adatok az Avtv. szerint – a személyes adat ún. „abszolút” fogalmára épülő, az eddigi adatvédelmi biztos gyakorlatban uralkodó értelmezés szerint – továbbra is személyes adatoknak minősülnek³³, de visszaalakításuk nehézsége miatt használatuk az egyéni jogokra tekintettel kifejezetten biztonságosnak mondható. Az adatkezeléshez kapcsolódó további garanciális elem az lehet, ha egy megbízható, független harmadik fél, például az adatvédelmi biztos, folyamatosan ellenőrzi a teljes eljárást, különös tekintettel az átalakítási eljárásokra. Az egyirányú kódolás alkalmazásának előnye, hogy a támogatáskövetés során ugyanazon személy adataihoz az átalakított adatok úgy társíthatók, hogy az érintett azonosító adatait nem kezelik. Ez esetben tehát a program szervezője, illetve a támogatás nyújtója az ajánlásokat az anonimizálást követően megsemmisíti. Az adatminőség elve és az egyirányú eljárás alkalmazásából eredő informatikai követelmények azt kívánják, hogy a jogosult minden jelentkezésekor karakterpontosan ugyanazok az adatok kerüljenek felvételre, ezért fontos meghatározni az azonosító adatok körét és az adatfelvételi eljárás pontos módját. E megoldás alkalmazásának feltételeként az államnak biztosítani kell az ehhez szükséges számítástechnikai infrastruktúrát.
- Amennyiben a fenti megoldás egyelőre nem lenne megvalósítható, alternatívaként szolgálhat, ha az egyes jogosultak minden esetben írásban járulnának hozzá különleges adataik célhoz kötött (azaz a program megvalósulásának, a közpénz felhasználásának ellenőrzését szolgáló) kezeléséhez. Az adatkezeléshez történő írásbeli hozzájárulás garanciális követelménye, hogy az érintettet az adatfelvétel céljára, az adat továbbítására és az adatkezelés minden egyéb körülményére vonatkozóan teljes körű tájékoztatásban részesítsék. Ez elengedhetetlen feltétele a tisztességes adatkezelés érvényesülésének.

³² A lenyomatképző eljárások alkalmazására személyes adatok anonimizálása céljából lásd Jóri András: Adatvédelmi kézikönyv, Osiris, Budapest 2005., 105. oldal; ezen eljárások alkalmazását a roma támogatások követésére javasolja MAJTÉNYI László - SZÉKELY Iván - SZABÓ Máté Dániel: *Roma támogatások és jogosultságok egyéni követésének lehetőségei*, Eötvös Károly Közpolitikai Intézet, Budapest 2007.

³³ Az Avtv. 2. § 1. pontja szerint "a személyes adat az adatkezelés során mindaddig megőrzi e minőségét, amíg kapcsolata az érintettel helyreállítható". A személyes adat abszolút és relatív fogalmáról lásd Jóri András: Adatvédelmi kézikönyv, Osiris, Budapest 2005., 101. o.

II. 3. Képviselési jogok

A nemzeti és etnikai kisebbségek Alkotmányban és a Nektv.-ben biztosított joga a kisebbségi önkormányzatok létrehozása. A kisebbségi önkormányzati választójog tekintetében a hatályos jogszabályi rendelkezések a következő képet mutatják.

A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 115/E. § (3)-(4) bekezdései szerint a kisebbségi választói jegyzékbe való felvétel iránti kérelmet nyomtatványon lehet benyújtani, mely tartalmazza a polgár családi és utónevét; születési családi és utónevét; lakóhelyét; személyi azonosítóját; nyilatkozatát arról, hogy az adott nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozik; továbbá aláírását. A 115/F. §-ban foglaltak szerint a helyi kisebbségi választási iroda dönt a polgár kisebbségi jegyzékbe való felvételéről. A helyi választási iroda vezetője a kérelmező állampolgárságát és választójogát a személyiadat- és lakcímnnyilvántartás, valamint a választójoggal nem rendelkező nagykorú polgárok nyilvántartása alapján ellenőrzi. A választójog ellenőrzése céljából a személyiadat- és lakcímnnyilvántartás és a választójoggal nem rendelkező nagykorú polgárok nyilvántartása összekapcsolható. Amennyiben a kérelmező a 115/E. §-ban meghatározott feltételeknek megfelel, magyar állampolgár és választójoggal rendelkezik, a kérelmezőt a kisebbségi jegyzékbe fel kell venni, ellenkező esetben a helyi választási iroda határozatával megtagadja azt. Ez ellen három napon belül kifogás nyújtható be a helyi választási iroda vezetőjénél. A Ve. 115/G. §-a értelmében a kisebbségi választói jegyzék az abban szereplő választópolgárok száma kivételével nem nyilvános, abba csak meghatározott szervek, személyek tekinthetnek be. Végül a (4) bekezdés szerint a kisebbségi választói jegyzéket a szavazás eredményének jogerőssé válását – a jegyzékkel kapcsolatos jogorvoslat esetén annak elbírálását - követően haladéktalanul meg kell semmisíteni.

A képviselési jogok szempontjából kiemelten fontos, hogy a jogalkotó 2005-ben úgy pontosította a Nektv. személyi hatályát, hogy az kiterjed mindazon, a Magyar Köztársaság területén lakóhellyel rendelkező magyar állampolgárokra, akik magukat valamely nemzeti vagy etnikai kisebbséghez tartozónak tekintik, valamint e személyek közösségeire.³⁴ Egy közösség által bírt ismérvekből adódik, hogy azok a közösség tagjait is jellemzik. A Nektv. azáltal, hogy megadja a nemzeti és etnikai kisebbség definícióját, egy szempontrendszer állít fel az adott közösség tagjaként való elismerés objektív, garanciális kritériumainak meghatározásához. Ezek a követelmények tehát nemcsak a közösség szintjén fogalmazhatóak meg, hanem azzal az egyénnel szemben is, aki magát a kisebbség tagjaként kívánja elismertetni.

A 45/2005. (XII. 14.) AB határozathoz Bragyova András alkotmánybíró által fűzött párhuzamos indokolás szerint a nemzeti és etnikai kisebbségek jogainak alanyai csakis azok lehetnek, akik „a többségtől nemzeti és etnikai tekintetben különböznek; speciális jogaikat egyedül ez a tény igazolja. Ebből következik az az alkotmányos követelmény, hogy a kisebbségi jogokat csak a kisebbséghez tartozók – és nem helyettük mások – gyakorolják. (...) Ez az önmeghatározás azonban nem lehet önkényes, mert az egyén önrendelkezési joga csak olyan dolgokra terjedhet ki, amelyekben az egyén változtathat, azaz amelyek az egyén döntésével, elhatározásával, és ezen alapuló cselekvésével befolyásolhatók vagy megváltoztathatók, vagyis amiről az egyén egyáltalán dönthet.” Az Alkotmánybíróság e

³⁴ Nektv. 1. § (1) bekezdés

határozatának párhuzamos indokolásában foglalt érvelésből arra következtethetünk, hogy nincs alkotmányossági akadálya egy megfelelő garanciarendszerrel ellátott olyan eljárási rend kialakításának, melynek keretében a választójogukkal élni kívánó, kisebbségi csoporthoz tartozó egyének – közösségi jogaik gyakorlása érdekében – valószínűsítik az adott kisebbségi csoporthoz fűződő kapcsolatukat, még ha az az önrendelkezési joguk gyakorlásának korlátozásához vezet is.

A képviseleti jogok és az identitás között minél szorosabb kapcsolatnak, ill. átfedésnek kell lennie. A képviseleti jogok mindkét oldala, azaz az aktív és a passzív választójog esetén egyaránt a „közösség általi elismerés” bír döntő jelentőséggel, vagyis az, hogy a helyi kisebbségi közösség hozzájuk tartozónak ismeri-e el az illetőt.

A hatályos szabályozás szerint a választójogi jegyzék intézményének kellene azt biztosítania, hogy csak a kisebbségi közösségek tagjai vegyenek részt a választás folyamatában. A hatályos szabályozás nem teszi lehetővé azonban, hogy a jegyzékbe kerüléshez szükséges nyilatkozat szerinti kisebbségi közösséghez tartozás valószínűségét a választási szervek ellenőrizzék, vagy akár az érintett kisebbségi közösség vitathassa. Jelenleg a jegyzékbe vétellel szemben akkor sincs helye jogorvoslatnak, ha köztudomású, illetve nyilvánvaló, hogy az adott személy nem a valós identitásának megfelelő nyilatkozatot tett. Ennek oka, hogy a jegyzékbe vételhez szükséges döntés meghozatalához semmilyen garanciális szempontrendszernek való megfelelést nem kell igazolni, pusztán egy nyilatkozat megtételével bárki választójogosultságot szerezhethet.

Az elmúlt években a kisebbségi biztos következetesen képviselte azt – a kisebbségi közösségekkel is egyeztetett – álláspontot, hogy a választójogi jegyzék összeállításában a kisebbségi közösségeknek is szükséges közreműködniük a képviselet legitimitációjának biztosítása érdekében. Alábbi javaslatunk az eddig kifejtettek szerint egyaránt vonatkozik az aktív és passzív választójog alanyi körének behatárolására.

A legitimitáció megteremtésének egyik lehetséges módja, hogy a kisebbségi közösség képviseletében egy választott tagokból álló bizottság döntsön a kisebbségi választópolgár nyilvántartásba vételéről. A bizottság e megoldás esetén azt vizsgálná, hogy a kérelmező valószínűsített-e olyan kapcsolatot az érintett kisebbségi közösséggel, amely feljogosítja őt a választás folyamatában való részvételre. A laikus, társadalmi megbízatású bizottsági tagok tehermentesítése érdekében indokolt lenne, hogy az általános választójogi feltételeknek való megfelelést (például a kérelmezőnek hol van bejelentett állandó lakóhelye, nincs-e eltöltve a közügyek gyakorlásától) a szakmai apparátussal rendelkező helyi választási iroda vezetője vizsgálja. A gyakorlatban ez azt jelentené, hogy a bizottság – az esetleges jogorvoslati eljárást követően – megküldené a kisebbségi választópolgárként nyilvántartásba vehető személyek nevét és az azonosításukhoz szükséges adataikat a jegyzőnek. A jegyző ennek megfelelően összeállítaná a kisebbségi választói jegyzéket, de nem ő döntene arról érdemben, hogy a kérelmező elismerhető-e kisebbségi választópolgárként.

Elfogadhatónak tartanánk azonban olyan megoldást is, hogy a kérelmet a jegyzőnek kelljen benyújtani, aki azonban csak az általános választójogi feltételeknek való megfelelést vizsgálná. Ezt követően a kérelmet továbbítaná a kisebbségi közösséget képviselő bizottságnak. A bizottság – „kvázi” szakhatóságként – törvényben meghatározott határidőn belül állást foglalna arról, hogy a kérelmező jogosult-e kisebbségi választópolgárként nyilvántartásba vetetni magát. Abban az esetben, ha határidőn belül nem nyilatkozik, ezt úgy kellene értékelni, hogy nem emel kifogást, és így a helyi választási iroda felveheti a

kérelmezőt a jegyzékbe. Amennyiben a bizottság az objektív szempontokat mérlegelve azt az álláspontot alakítja ki, hogy a kérelmező nem ismerhető el kisebbségi választópolgárként, erről tájékoztatja a jegyzőt, aki ekkor köteles a jegyzékbe vételt elutasítani.

A Bizottság tagjainak kiválasztására vonatkozó szabályok kialakítása során szigorú összeférhetlenségi szabályok kialakítása révén ki kell zárni annak lehetőségét, hogy a tagok elfoglaltak legyenek valamely jelölőszervezet vagy jelölt irányában.

Lényegi kérdés az is, hogy a kérelmezőnek milyen jogorvoslati lehetősége legyen, ha a bizottság szerint nem vehető fel a kisebbségi választói jegyzékbe. Az alkotmányossági követelmény, hogy a jogorvoslat iránti kérelmekről a bíróság döntsön. Indokolt lenne azonban, hogy a bíróság csak a bizottság döntéshozatali eljárásának jogszerűségét vizsgálja. A felülvizsgálat a következőkre terjedne ki: a bizottság betartotta-e az eljárási szabályokat (így például meghallgatta-e a kérelmezőt), valamint vizsgálta-e az objektív kritériumoknak való megfelelést, illetve figyelembe vette-e a kérelmező által hivatkozott bizonyítékokat. E megoldás esetén tehát a bíróságnak nem kellene állást foglalnia a kérelmező kisebbségi közösséghez tartozásáról.

A fentiek alapján látható, hogy a választójog érvényesítése során alkalmazandó objektív garanciális szempontrendszer vizsgálata a jelen szabályozási keretbe beleilleszthető. Ezzel szemben adatvédelmi aggályok abban az esetben nem állnak fent, ha a kisebbségi jegyzéket a választás lezárását vagy a kifogás elbírálását követően megsemmisítik. Ez a kérelem elbírálása során kezelt vagy keletkezett személyes adatokra is vonatkozik.

A választójoggal összefüggő pontos eljárásrendet, az azokhoz kapcsolódó garanciarendszert, az összeférhetlenségi szabályokat és a jogorvoslati lehetőségeket a nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozásra vonatkozó különleges adatok kezelését érintő felhatalmazással együtt törvényben kell meghatározni.

Javaslat a képviselőhöz kapcsolódó objektív garanciális szempontrendszerre:

Ezek megegyeznek az identitás megvalláshoz kapcsolódó kisebbségi jogok gyakorlásához fűződő objektív szempontokkal.

Elsődleges szempontok (ha ezek közül kettő fennáll és ezek közül egyik a leszármazás illetve családi kapcsolat):

- Leszármazás, családi kapcsolat
- Nyelvismeret
- Kulturális hagyományok ismerete és ápolása
- Közösségi események, rendezvények látogatása
- Kisebbségi oktatásban való részvétel
- Aktív részvétel a kisebbségi közéletben
- Tagság, választott tisztség a kisebbség társadalmi szervezetében
- Kisebbségi önkormányzati képviselő
- A kisebbség tagjaként való ismertség a településen,
- A kisebbség érdekében végzett társadalmi tevékenység
- A kisebbség érdekében végzett egyéb, a kisebbséggel kapcsolatba hozható tevékenység.

Másodlagos szempontok (ha az elsődleges jellemzők közül csak egy állapítható meg, kiegészítő jelleggel alkalmazhatóak):

- vezetéknev, keresztnév
- vallásra utaló jel vagy magatartás

III. Statisztikai adatok szükségessége, különös tekintettel a népszámlálásra

III.1. Nemzetközi dokumentumok

A kisebbségi közösségek helyzetének feltérképezése, szociológiai, földrajzi, demográfiai mutatóik ismerete elengedhetetlen feltétele a helyzetük javítását szolgáló intézkedések kidolgozásának, illetve azok hatékonysága monitorozásának.

Számos nemzetközi dokumentum jelzi annak szükségességét, hogy az egyes országok megfelelő adatokkal rendelkezzenek a területükön élő kisebbségi közösségek helyzetéről.

Az ENSZ faji diszkrimináció felszámolásáért felelős Bizottsága 4. számú általános ajánlásában³⁵ kiemeli, hogy a faji diszkrimináció elleni nemzetközi Egyezmény³⁶ 9. cikke alapján a tagállamok kötelesek részletes és informatív jelentések benyújtására. A beszámolóknak az egyes államoknak törekedniük kell arra, hogy a társadalom demográfiai összetételét is megfelelően bemutassák az Egyezmény 1. cikkében foglaltaknak (faj, szín, leszármazás, nemzetiségi vagy etnikai származás) megfelelően.

A fenti ENSZ-Bizottság 24. számú általános ajánlásban³⁷ foglaltak szerint a tagállamok rendszeres jelentésekben kötelesek beszámolni a területükön található csoportok helyzetéről, olyan módon leírva az ott élő kisebbségek és őslakosok körülményeit, hogy az ne adjon módot a többségi társadalomhoz vagy más kisebbségi csoportokhoz képest való hátrányos megkülönböztetésre.

A Bizottság 25. számú általános ajánlása³⁸ a nőkkel szembeni diszkrimináció kapcsán hívja fel a figyelmet az etnikai bontásban is megjelenő adatok fontosságára, amelyek segítségével azonosíthatóvá, összehasonlíthatóvá és így orvosolhatóvá válhatnak a faji alapú hátrányos megkülönböztetés kifejezetten nőket sújtó fajtái, amelyek egyébként rejtve maradnának.

³⁵ General Recommendation No. 04: Demographic composition of the population (Art. 9) : . 25/08/73. Gen. Rec. No. 04. (General Comments)

[http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/5786c74b85372739c12563ee003d8c89?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/5786c74b85372739c12563ee003d8c89?Opendocument)

³⁶ 1969. évi 8. törvényerejű rendelet a faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről New Yorkban 1965. december 21-én elfogadott nemzetközi egyezmény kihirdetéséről

³⁷ General Recommendation No. 24: Reporting of persons belonging to different races, national/ethnic groups, or indigenous peoples (Art. 1) : . 27/08/99.

[http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/9ce4cbfde77a452a8025684a0055a2d0?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/9ce4cbfde77a452a8025684a0055a2d0?Opendocument)

³⁸ General Recommendation No.25.: Gender related dimension of racial discrimination. 20/03/2000 – [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/76a293e49a88bd23802568bd00538d83?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/76a293e49a88bd23802568bd00538d83?Opendocument)

Az ENSZ faji diszkrimináció felszámolásáért felelős Bizottságának 27. számú általános ajánlása³⁹ újfent kiemeli, hogy a Faji Diszkrimináció elleni nemzetközi egyezmény 9. cikkének való megfelelés körébe tartozik a tagállamok rendszeres jelentéskészítési kötelezettsége is. Ezen jelentéseknek a tagállamok joghatósága alá tartozó roma közösségekről is információkat kell szolgáltatniuk, különös tekintettel a romák politikai életben való részvételére, valamint gazdasági, szociális és kulturális helyzetükre, kiemelt figyelemmel a roma nőkre.

Ugyane Bizottság 29. számú általános ajánlásában⁴⁰ ismét utal annak fontosságára, hogy bizonyos időközönként kutatások készüljenek a kisebbségi csoportok valós körülményeiről, földrajzi elhelyezkedéséről és gazdasági – társadalmi helyzetéről, tekintettel a nők helyzetére is. Emellett kutatásokat kell folytatni a származáson alapuló diszkrimináció és szegregáció mértékéről is.

Az Európai Rasszizmus és Intolerancia-ellenes Bizottság (ECRI) 4. számú általános ajánlása⁴¹ azt javasolja, hogy készüljenek nemzeti felmérések a rasszizmus és diszkrimináció potenciális áldozatainak helyzetével, tapasztalataival kapcsolatban. A felmérések célja, hogy a rasszizmus és intolerancia problémáiról a tényleges és potenciális áldozatok szemszögéből adjanak képet. Az ajánlás olyan kérdések vizsgálatát szorgalmazza, melyek a diszkrimináció szubjektív megtapasztalásával kapcsolatban nyújtanának információt.

Az ECRI Magyarországról készült 2008-as jelentésében⁴² hangsúlyozta, hogy hazánkban még mindig nem állnak rendelkezésre megfelelő etnikai adatok, amelyek megalapozhatnák adekvát intézkedések kidolgozását. A Bizottság jelezte továbbá annak szükségességét, hogy a kisebbségek helyzetére vonatkozó intézkedések hatásairól is készüljenek megfelelő vizsgálatok és ellenőrzések, mivel ezek elengedhetetlenek az intézkedések hatékonyságának monitorozásához.

Az intézkedések, programok kidolgozása során tehát nem az egyes személyek adatai bírnak relevanciával, hanem az adott területre illetve ágazatra vonatkozó statisztikai adatok. Kiemelten fontos, hogy megfelelő adatokkal rendelkezünk a kisebbségi csoportok mutatóiról, akár abban az esetben, ha e csoportok tagjainak általános szociálpolitikai intézkedésekből való részesedését kívánjuk biztosítani, vizsgálni, akár specifikus programok kidolgozása, értékelése kapcsán.

A népszámlálás megfelelő megtervezése és kivitelezése döntő jelentőségű e tekintetben. Ezzel összhangban az Európai Statisztikusok Konferenciájának ajánlása a 2010-es népszámlálások kapcsán⁴³ is külön fejezetben foglalkozik az „Etno-kulturális jellemzőkkel”:

³⁹ General Recommendation No. 27: Discrimination against Roma : . 16/08/2000. Gen. Rec. No. 27. (General Comments)

[http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/11f3d6d130ab8e09c125694a0054932b?Opendocument](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/11f3d6d130ab8e09c125694a0054932b?Opendocument)

⁴⁰ General Recommendation No.29.: Art.1., paragraph 1 of the Convention (Descent) 01/11/2002. 10. – www.unhcr.ch

⁴¹ ECRI General Policy Recommendation N°4: National surveys on the experience and perception of discrimination and racism from the point of view of potential victims

http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/activities/GPR/EN/Recommendation_N4/REC4-1998-30-HUN.pdf

⁴² ECRI REPORT ON HUNGARY (fourth monitoring cycle) Adopted on 20 June 2008

<http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Country-by-country/Hungary/HUN-CbC-IV-2009-003-ENG.pdf>

⁴³ UNECE (2006) Conference of European Statisticians Recommendations for the 2010 censuses of population and housing, Geneva,, United Nations.

- Hangsúlyozza az etnikai-kulturális adatok növekvő fontosságát a migrációs, integrációs és kisebbségi politikák kapcsán.
- Deklarálja, hogy a kulturálisan sokszínű országok egyaránt gyűjthetnek adatokat az etnikai identitásról, az anyanyelvről, a beszélt és ismert nyelvekről, valamint a vallási hovatartozásról.
- Fontos a több szempontú, több jellemző mentén történő adatgyűjtés, mert így lehet részletes képet kapni (nyelv, identitás, vallás, stb.)
- A külső jegyekről is szükséges adatokat gyűjteni a „látható kisebbségek” esetében.
- A szülők és nagyszülők etno-kulturális identitásáról is gyűjthetőek adatok.
- Csak az önmeghatározásra épülhetnek a kérdések, nyitott kérdéseket kell feltenni, vagy érdemes kinyitni az előre megadott kategória-rendszert, amelyek kialakítása során konzultálni szükséges a kisebbségi csoportok képviselőivel.
- Minél összetettebb, finomabb kategorizációs rendszert szükséges bevezetni (alcsoporthoz, tudományban nem ismert, de a gyakorlatban ismert csoportokra is rá kell kérdezni)
- Továbbra is legyen önkéntes az etnikai hovatartozás, nyelv és vallásra vonatkozó kérdésekre való válaszadás.
- Lehetőséget kell adni a többes identitás megvallására.
- Pontos útmutatást kell adni a „vegyes” családok gyermekei részére.
- Fontos a szerzett adatok szigorú védelme, és erről megfelelően kell tájékoztatni az érintetteket, a félelmek, aggodalmak eloszlatása érdekében.

III.2. A népszámlálásra vonatkozó javaslataink

A 2011. évi népszámlálásról szóló törvényjavaslat előkészítése során a két biztos – a kisebbségi közösségek szándékával összhangban – közösen jelezte: elengedhetetlen, hogy a korábbi gyakorlattal összhangban a következő népszámlálás során is rákérdezzenek a nemzeti-etnikai kisebbségi származásra. A biztosok közreműködése nyomán a törvénybe bekerült az erre vonatkozó kérdésfeltevés. A 2011-es népszámlálásról az Országgyűlés által 2009. október 5-én elfogadott T/10105. számú törvényjavaslat 2. §-a adja meg a törvényi felhatalmazást az etnikai adatgyűjtésre.

A cél, hogy a népszámlálások segítségével olyan adatokat szerezzünk, amelyek megfelelő bontásban pontos információkkal szolgálnak az egyes kisebbségi közösségek kulturális-nyelvi valamint társadalmi-társadalmi mutatóiról, integrált vagy szegregált létéről, az identitás sokszínűségéről és generációkon átívelő alakulásáról, a kisebbségi létezés köthető hátrányokról. Az Európai Statisztikusok Konferenciájának ajánlásával összhangban fontos lenne továbbá összevetni a társadalomban élő kisebbség-képet az önbevalláson alapuló kisebbség-képpel, hiszen ezzel sok kérdésre-dilemmára választ kapnánk, így például az önbesorolás és percepció közti különbségek okaira, a „tényleges” és „fiktív” roma lakosság társadalmi-gazdasági jellemzőire, integráltságára, stb..

A népszámlálás során nyert adatok szolgálhatnak kiindulópontul, viszonyítási alapul egyéb kutatásokhoz, felmérésekhez: a többi (más szereplők által készített, az élet egyes területeire vonatkozó) statisztika ezekhez viszonyítva nyer értelmet. A nemzetközi gyakorlat azt mutatja: azokban az országokban, ahol végeznek népszámlálást, a népszámlálás során lekérdendő

kategóriákról széles körben konzultálnak a felelős statisztikai hivatalok azokkal az intézményekkel, akik az így nyert adatokat felhasználják majd.⁴⁴

A fenti célok megvalósítása érdekében a következő alapelvek figyelembe vételét javasoljuk a népszámlálás módszertanának szakmai egyeztetése során:

- Az adatgyűjtő ívek összeállítása és a népszámlálás technikai előkészítése során különös figyelemmel kell lenni az anonimitás biztosítására. A törvénytervezet szakmai véleményezése során olyan javaslatot fogalmaztunk meg a nemzetiségre vonatkozó adatfelvétel módjára, amely – álláspontunk szerint – megfelelően garantálja az érintettek adatvédelemhez fűződő jogát. Felhívtuk a figyelmet arra, hogy hatályos törvények alapján az etnikai adatok gyűjtése csak abban az esetben jogszerű, ha az önkéntesség és az anonimitás az adatfelvétel és – feldolgozás minden fázisában biztosított. Ez azt jelenti, hogy még a kérdezőbiztosok sem tudhatják meg, hogy a polgárok milyen nemzeti vagy etnikai kisebbséghez tartozónak vallják magukat. A 2001. évi népszámlálás alkalmával az etnikai hovatartozásra vonatkozó adatokat a kérdőív egy külön oldala tartalmazta azzal a felirattal, hogy az ilyen adatok szolgáltatása nem kötelező. Ez a megoldás feltehetőleg sokakat nem győzött meg arról, hogy adataik titokban maradnak, ezért is állhatott elő az a helyzet, hogy a kisebbségekhez tartozó állampolgárok létszámára vonatkozó adatok messze alatta maradtak a más mérések, kutatások alapján becsülhetőtől.

A 2011. évi népszámlálásról szóló törvény alapján az adatszolgáltatás – az etnikai adatok kivételével – kötelező. A népszámlálás kérdőíve nem tartalmazza sem az összeírt személy nevét, sem lakcímét. Az adatszolgáltató anonimitása az elektronikus vagy papíralapú önkitöltés esetén maradéktalanul biztosítható.⁴⁵

A kérdőív kérdezőbiztos által történő kitöltése során az etnikai adatok anonimitása úgy biztosítható, hogy az állampolgár a népszavazási kérdőívtől független külön lapon, önkéntesen, a kérdezőbiztos által nem ellenőrzöttén maga tölti ki az etnikai hovatartozásra vonatkozó adatokat és azt lezárt borítékban adja át a kérdezőbiztosnak. A két dokumentum, azaz a kérdőív és annak leválasztott része pedig ugyanazt a véletlenszerűen generált azonosító kódot tartalmazza. Ha az alapkérdőív személyazonosításra alkalmas adatokat nem tartalmaz, akkor az adatok központi feldolgozása, a két adatlap adatainak összekapcsolása nem jár személyes adatok kezelésével. A korábbinál alkalmasabb lehetne ugyanakkor arra, hogy az etnikai kisebbségekhez tartozók számáról, területi megoszlásáról, életkörülményeiről sokkal pontosabb képet adjon.

- Fontos, hogy az identitás egyes elemeinek meghatározása önbesoroláson alapuljon, olyan kategória-rendszeren, amely lehetővé teszi a többes kötődés, a származási-etnikai-nemzetiségi identitás komplexitásának kinyilvánítását.

⁴⁴ Comparative Study on the collection of data to measure the extent and impact of discrimination within the United States, Canada, Australia, the United Kingdom and the Netherlands. European Commission August 2004.

⁴⁵ A KSH tájékoztatása szerint háromféle kitöltés lesz: a) elektronikus önkitöltés, amikor egy postán megküldött kóddal nyitható meg a kérdőív, b) a papíralapú önkitöltés, amikor postán kell visszaküldeni, és c) a kérdezőbiztos általi kitöltés.

- Az őszinte válaszadást segítsék garanciális eljárási és tájékoztató intézkedések: az adatvédelemről, a kérdéssor céljáról. E körben fontos lehet a kérdezőbiztosok személyének kiválasztása is, valamint a kisebbségi közösségek, az adatvédelmi biztos és a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa bevonása a népszámlálásról szóló tájékoztatásba.
- Fontos, hogy a lekérdezés során az antidiszkriminációs intézkedések hatékony érvényesítése, a tényleges adatok és a sztereotípiák összevetése érdekében a kérdezőbiztos is jelezze a kért személy általa vélt származását (látható kisebbség). Tekintettel arra, hogy a népszámlálás anonim, adatvédelmi szempontból nem aggályos és fontos többletinformációt jelenthet egy olyan időszakban, amikor a társadalmi bizalmatlanság éppen e kérdéskörben még a korábbiakhoz képest is hihetetlenül megnőtt.
- A kérdezőbiztos általi anonim minősítés mellett szükséges közérthető módon rákérdezni a „látható kisebbséghez tartozásra” is, ahogy ezt az Európai Statisztikusok fent hivatkozott ajánlása is javasolja. E gyakorlat érvényesül Kanadában⁴⁶ és Nagy-Britanniában⁴⁷ is.

IV. Etnikai adatgyűjtés a büntető igazságszolgáltatás területén

A rendőrségi adatkezelés az etnikai adatok kezelésével kapcsolatos témakör talán legkényesebb, leginkább a közvélemény fókuszában lévő pontja.

E területtel kapcsolatban számos kérdés felmerül:

- Szükséges-e etnikai adatok kezelése a bűnügyi igazságszolgáltatás terén Magyarországon? Ha igen, mely személyi körökről: terheltekről, áldozatokról, az igazoltatás alanyairól, a rendőrségi állomány összetételéről, a rasszista cselekmények áldozatairól?
- Mi legyen az adatgyűjtés célja? Statisztikai vagy egyéni adatokat gyűjtünk?
- Milyen tényállású bűncselekményeket vizsgáljunk: minden cselekményt vagy kifejezetten a rasszista motivációjú, „gyűlölet” cselekményeket, mint pl. közösség elleni izgatást?
- Hogyan történjen az adatfelvétel: önmeghatározás útján, külső percepció által vagy ezek kombinációjával?
- Az adatok mely köre hozható nyilvánosságra és tehető közzé a médiában?

⁴⁶ Kanadában 1996 óta a „látható kisebbséghez tartozásra” (visible minority) kérdeznek rá.

⁴⁷ Nagy-Britanniában először 1971-ben tettek fel etnikai származásra közvetve vonatkozó kérdést (szülők születési országa), 1991-től kezdve már kifejezetten rákérdeztek az etnicitásra és a bőrszínre.

IV.1. Szükséges-e az etnikai adatok kezelése?

Az adatgyűjtés szükségessége inkább elméleti jellegű kérdés: a nemzetközi dokumentumok egységesek abban, hogy az adatgyűjtés elkerülhetetlen eszköze a hátrányos megkülönböztetés elleni fellépésnek, illetve a valóban hatékony intézkedések, programok kidolgozásának.

*Az ENSZ faji diszkrimináció felszámolásáért felelős Bizottságának 31. számú általános ajánlása*⁴⁸ – melyben a büntetőjogi igazságszolgáltatási rendszerekben előforduló faji diszkriminációt megelőző intézkedések kerültek megfogalmazásra – kiemeli, szükséges, hogy megfelelő adatok álljanak rendelkezésre a kisebbségi csoportok nagyobb arányáról az áldozatok, illetve állítólagos elkövetők körében (utóbbi a társadalmi integráció hiányát jelzi). Szükséges továbbá adatokkal rendelkezni a kisebbségekhez tartozó fogvatartottak arányáról, a velük szemben született ítéletekről (hogy azok szigorúbbak-e, mint más csoportok esetében), az igazságszolgáltatási dolgozók körében való reprezentáltságukról. Rendszeres és nyilvános adatgyűjtés szükséges a rendőrségen és más igazságszolgáltatási szereplőknél, tiszteletben tartva az anonimitás és az adatvédelem szempontjait. Szükségesek a teljes körű és átfogó nyilvántartások a panaszokról, a megindult eljárásokról és az ezek alapján született ítéletek számáról és tartalmáról a rasszista bűncselekmények esetében, valamint az ezek áldozatainak megítélt kártérítések összegéről.

Az Európai Rasszizmus és Intolerancia-ellenes Bizottság (ECRI) 11. számú általános politikai ajánlásában illetve az ahhoz fűzött magyarázatban javasolja, hogy a tagállamok gyűjtsenek olyan adatokat, amelyek a kisebbségek helyzetét vizsgálják, valamint beazonosítják a közvetlen és közvetett diszkrimináció tipikus módozatait. Ezen adatgyűjtések során szükséges az adatok faji, etnikai, nyelvi, vallási, nemzetiségi származáson alapuló csoportosítása, különösen a rendőrségi eljárások vizsgálata során, különös tekintettel a rendőrök általi „faji vagy etnikai származáson” alapuló profilok készítésére, az igazoltatásokra, és nyomozati eljárásokra, mint például a házkutatás vagy körözés. Az ajánláshoz fűzött magyarázat jelzi, hogy nagyon kevés kutatás készült egyelőre ebben a témában, mert a legtöbb tagállamban nem is gyűjtenek a nemzetiségi-etnikai származás szerinti bontásban adatokat, annak ellenére, hogy az egyes országokról készült jelentéseiben az ECRI rendre javasolja a tagállamoknak az ilyen jellegű adatgyűjtést. Nagyon fontos, hogy a tagállamok az ilyen célú adatgyűjtés során tiszteletben tartsák az önkéntesség, az identitás önkéntes megvallása és a tájékozott beleegyezés alapelveit, és szorosan együttműködjenek minden érintett szereplővel és szervezettel.

Kiemelt jelentőségű az ajánlás értelmében a rasszista incidensek (cselekmények) nyilvántartása és monitorozása. Az adatgyűjtés egyértelmű előnye az ajánlás szerint: amennyiben kimutatják, hogy nincs „faji profilalkotás” az igazságszolgáltatásban, akkor helyreállhat a rendőrség és más igazságszolgáltatási szervek iránti bizalom a kisebbségi közösségekben.

⁴⁸ General recommendation XXXI on the prevention of racial discrimination in the administration and functioning of the criminal justice system.
http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/docs/GC31Rev_En.pdf

*Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának Európai Rendőrségi Etikai Kódex tárgyában készült ajánlása*⁴⁹ kifejezetten az adatkezelésről nem szól, de rögzíti a fair, pártatlan és a diszkrimináció-mentesség elvét tiszteletben tartó feladatellátás elvét. Hangsúlyozza, hogy a személyes adatok gyűjtésére és kezelésére csak a nemzetközi adatvédelmi szabályokkal összhangban, a jogszerű, legitim konkrét célok eléréséhez szükséges mértékben kerülhet sor. (Tehát lehetővé teszi az etnikai adatok kezelését, célhoz kötött módon.) A rendőrségnek eljárása során kiemelt figyelemmel kell lennie a „sérülékeny” csoportokhoz tartozó személyek helyzetére, a nyomozás során pedig rugalmasan alkalmazkodni kell bizonyos személyek, így a gyerekek, fiatalok, nők és az etnikai kisebbségek speciális szükségleteihez.

*Az EBESZ Kisebbségi Főbiztosának a több-etnikumú országokban megvalósuló rendőri tevékenységgel kapcsolatos ajánlásában*⁵⁰ a rendőri szervezet sokszínűsége kapcsán jelenik meg az etnikai adatok kezelésének kérdésköre. Az ajánlás nagy hangsúlyt helyez arra, hogy a rendőri szervezet képezze le a lakosság etnikai összetételét.

A nemzetközi dokumentumok mellett a magyar társadalmi realitás is az adatgyűjtés szükségességét jelzi: az elmúlt időszakban sajnos egyre gyakoribbá váltak a roma családok elleni erőszakos támadások, amelyeknél a rasszista motivációt hangsúlyosan vizsgálni kell a rendőrségnek. Ezzel párhuzamosan azonban elszaporodtak azok a média-hírek is, amelyek a cigány kisebbséget a bűnözés, a kriminalitás fogalmával azonosítják. Közszereplők, sőt igazságszolgáltatási szereplők is megfogalmaznak ilyen tartalmú állításokat. A büntető igazságszolgáltatás és az arról tudósító média ténylegesen rendszeresen kezel vélt – az esetek többségében vélelmezett – etnikai adatokat. A jelenlegi gyakorlat tehát leginkább a – „védekezésre”, ellenbizonyításra éppen a jogi környezet miatt nem képes – kisebbségi közösségek, kiváltképpen a cigány kisebbség számára hátrányos: az adatgyűjtés és nyilvántartás elvi tilalmát felülírta a társadalmi gyakorlat, és minden kontroll nélkül, láthatóan megállíthatatlanul forog a közbeszédben a „cigánybűnözés” fogalma. A fenti tendencia általánossá válását jelzi, hogy a tavalyi évben a kisebbségi ombudsman már egy, a „svábbűnözésről” szóló honlap ügyében is eljár. Megítélésünk szerint a tehát kialakult helyzet megoldása valamennyi társadalmi szereplő részéről új megközelítésmódot, megoldásokat igényel.

IV.2. Mire vonatkozóan, milyen jellegű adatok gyűjtése szükséges, milyen módszerrel?

A gyűjtendő adatok körének meghatározásánál kiindulópontként szolgálhatnak a fent ismertetett nemzetközi dokumentumok. A következő körben javasoljuk tehát az adatgyűjtésre vonatkozó szabályok áttekintését és módosítását:

- Áldozatok
- Rasszista cselekmények, rasszista motiváció
- Terheltek
- Igazoltatás alá volt személyek
- Rendőrségi alkalmazottak

⁴⁹ Recommendation Rec (2001) 10 of the Committee of Ministers to member States on the European Code of Police Ethics, adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 19 September 2001.

⁵⁰ OSCE High Commissioner on National Minorities' Recommendations on Policing in Multi-Ethnic Societies, of February 2006 In: http://www.osce.org/documents/hcnm/2006/02/17982_en.pdf

Azt, hogy az egyes esetkörökben egyedi vagy statisztikai, aggregált adat szükséges-e, illetve az adatgyűjtés javasolt módszertanát az egyes eseteknél külön-külön kell meghatározni. Az adatok nyilvánosságának kérdésével a következő fejezetben foglalkozunk.

IV.2.1. Áldozatok, gyűlölet-bűncselekmények

Magyarországon két lépcsőben tartjuk megvalósíthatónak az áldozatok etnikai adatainak kezelését:

Az első lépcsőben csak a rasszista motivációjú cselekmények áldozatainak adatait gyűjtését javasoljuk, emellett egyéni kérésre bármely cselekmény áldozatának is, ha önként vállalja, illetőleg kéri.

Ha gyűlölet-bűncselekmény (speciálisan faji motivációjú bűncselekmény vagy egyéb bűncselekménynél felmerülő etnikai motiváció) áldozatáról van szó, *egyéni szintű adat* szükséges a tényállás megállapításához. Ekkor *elsődleges a származás, illetve arra vonatkozó percepció; ez esetben az identitás csak akkor jön számításba, ha az elkövető azzal tisztában lehetett.* (Ld. II.1. fejezet) Az egyéni adat mellett a társadalmi folyamatok nyomon követése, és az ezen alapuló további állami stratégiaalkotás érdekében *statisztikai adatokra is* szükség van.

E témakörhöz kapcsolódik *a gyűlölet-bűncselekmények nyilvántartásának szükségessége is*, az ECRI 11. számú általános politikai ajánlása szerint. (Az ajánlás szerint rasszista motivációjú cselekménynek minősül minden olyan cselekmény, amely akár az áldozat, akár a tanú, akár a hatóság vagy bárki más szerint annak minősül). A nyilvántartásra a feljelentéstől kezdve van szükség, több szinten: e bűncselekmények rendőrségi, ügyészségi és bírósági szintű nyilvántartása is szükséges az összehasonlíthatóság szempontjából. *Azaz a gyűlölet bűncselekmények sértettjei esetében egyéni és statisztikai nyilvántartás is szükséges.* Mindenekelőtt le kell szögezni, hogy a tényállás felderítése szempontjából minden cselekmény potenciálisan gyűlölet bűncselekménynek minősül, amit személy vagy tárgy elleni fizikai vagy verbális erőszakkal követnek el, és amelyet bárki (a sértett, tanú, nyomozó hatóság, stb.) annak tart. E motívumot, ha ilyen jelzés érkezik (ennek eljárásrendje kidolgozandó), a nyomozás során mindaddig figyelembe kell venni, amíg ennek ellenkezője nem igazolódik. A gyűlölet-bűncselekményekre vonatkozó statisztikai adatgyűjtési és adatkezelési módszerek kialakítása során az ECRI ajánlást kell alapul venni, továbbá érdemes figyelembe venni az USA és az Egyesült Királyság gyakorlatát is.⁵¹

Az Egyesült Királyságban külön Code of Practice-t fogadtak el e témában. A Koronaügyészség éves jelentést ad ki a rasszista incidensek tárgyában (Racist Incident Monitoring). Speciális módszer, hogy Londoni Rendőrkapitányság honlapján, interneten lehet jelenteni a rasszista cselekményeket: az eljáró nyomozó két munkanapon belül válaszol az illetőnek, de anonim bejelentés-tételre is lehetőség van. A számítógépes program felkínál több incidens-típust, ami közül választhat a bejelentő (pl.: homofóbiával kapcsolatos incidens, vallással kapcsolatos, gyűlölet-bűncselekmény, itt nem csak bűncselekmények, hanem egyéb rasszista incidensek jelentésére is lehetőség van).

⁵¹ Combating Hate Crimes in the OSCE Region: An overview of statistics, legislation and national initiatives. OSCE/ODIHR, 2005. In: http://www.osce.org/publications/odihr/2005/09/16251_452_en.pdf

Az Egyesült Államokban összetett adatbázis készül a gyűlölet-bűncselekményekről; az 1990-es Hate Crime Statistics Act alapján. Az adatbázis tartalmazza a faj, vallás, szexuális orientáció vagy etnicitás alapján elkövetett bűncselekményeket. Ezen kívül helyi szinten külön eljárási szabályzatok vannak a gyűlölet-bűncselekmények felismerésére, az ezekre való reagálásra. Útmutató is készült a gyűlölet-bűncselekmények kezeléséhez.

Jó támpont lehet a gyűlölet-bűncselekmények dokumentálásához az EBESZ kidolgozott egy minta-dokumentum is, amelyet rendőrségi használatra javasolt a gyűlölet-bűncselekmények dokumentálására.

Más, vagyis nem kifejezetten rasszista motivációjú bűncselekmények áldozatai esetében biztosítani kell azt a lehetőséget, hogy a sértett önkéntesen nyilatkozthasson kisebbségi hovatartozásáról, ha biztosítani akarja, hogy ne érje hátrány az eljárás során. (Számos olyan panasz érkezik a kisebbségi biztoshoz, amelyben cigány származású sértettek azt sérelmezik, hogy ügyüket nem vizsgálják ki megfelelő módon a hatóságok.) Az érintett ilyen esetben *akár származásáról, akár identitásról nyilatkozhat*, ekkor nem lenne szerencsés az ezekre vonatkozó objektív szempontok vizsgálata, tekintettel az alapvetően egyensúly-hiányos jogviszonyra. *Ebben az esetben valamiféle eljárásjogi többlet-elemmel, garanciával szükséges összekötni a nyilatkozattételt.* Javasoljuk a fokozott ügyészi kontrollt, azaz: az ügyész kiemelt figyelemmel vizsgálja meg, hogy jogszerűen és megalapozottan történt-e valamennyi nyomozati cselekmény, nem volt-e mulasztás.

A második lépcsőben, a jövőben minden áldozat etnikai adatait, mint statisztikai adatokat kellene gyűjteni, azonban – az első fázisból levonható tapasztalatok nyomán – ehhez a jövőben kell meghatározni az adatgyűjtés módját (önmeghatározás vagy külső percepció, esetleg a kettő kombinációja).

A többlépcsős rendszer szükségességének oka az, hogy jelenleg nem tartjuk reálisnak, hogy a magyar viszonyok között az áldozatok többsége vállalni merné származását, mivel sokan félnek a hátrányos megkülönböztetéstől és alapvetően nem bíznak a pártatlan igazságszolgáltatásban. Arra nézve sem látunk garanciákat, hogy a rendőrség abban a helyzetben lenne, hogy ezeket az adatokat objektíven és megfelelően gyűjthetné, illetve kezelhetné, mivel nem érdeke a kisebbséghez tartozó személyeket, mint áldozatokat érő hátrányos megkülönböztetés felfedése. Ezért véleményünk szerint nem mutatnának reális képet az áldozatok etnikai adatai. Hosszabb távon azonban nagyon fontos lenne, hogy minden áldozatról gyűjtsünk statisztikai adatokat, hiszen ez összehasonlítható lenne az elkövetők adataival, és eddig nem ismert összefüggések feltárására adhatna alapot.

Az eljárás során mindvégig szem előtt kell tartani az Avtv. 32/A. § (1) bekezdésében található szabályokat, miszerint a statisztikai célra felvett, átvett vagy feldolgozott személyes adatok csak előzetesen meghatározott statisztikai célra használhatók fel. A külön törvény szerinti egyedi statisztikai adatok – beleértve a személyes adatokat is – *a statisztikai céltól eltérő célra semmilyen módon vagy jogcímen nem adhatók és vehetők át*, a külön törvény szerinti kutatás kivételével nem dolgozhatók fel, továbbá nem hozhatók nyilvánosságra.

A statisztikáról szóló 1993. évi XLVI. törvény 17. § (1) bekezdése szerint a hivatalos statisztikai szolgálathoz tartozó szervek által végrehajtott adatgyűjtések *eredményei nyilvánosak*. A 18. § (1) bekezdés szerint *egyedi adat csak statisztikai célra* használható, mással csak akkor közölhető és csak abban az esetben adható át, valamint hozható

nyilvánosságra, ha ehhez az adatszolgáltató előzetesen, írásban hozzájárult. Látható tehát, hogy a statisztikai célra átvett nyers adatok kizárólag az előre meghatározott célra használhatók fel. *Javaslatunk, hogy az elkészíteni kívánt statisztikai felmérések célját előre, pontosan határozzák meg, és a nyers statisztikai adatokat ezek elkészülte után azonnal töröljék.*

IV.2.2. Terheltek

A terheltek esetében egyedi szinten a kisebbségi hovatartozásnak nem lehet a tényállás szempontjából relevanciája (kivéve egyes gyűlöletbűncselekmények esetén), így itt csak statisztikai adatokra van szükség. A reális és összehasonlítható statisztikai adatok szükségessége pedig a jelenlegi társadalmi helyzetben vitathatatlan. Ahogy arra már az előzőekben is felhívtuk a figyelmet, az elmúlt években egyre erőteljesebbé váltak azok társadalmi tendenciák, amelyek a bűnelkövetésnek „etnikai arcot” adva egyes csoportok felelősségét hangoztatva, a csoporttagok, sőt – a kollektív bűnösség jogállami keretek között elfogadhatatlan elvének megfelelően – gyakran a csoport egészének felelősségre vonását követelik. E társadalmi folyamatok megállítása érdekében szükséges a valódi, reális képet adó statisztikai célú adatgyűjtés. Az általunk javasolt módszerrel megvalósuló statisztikai adatfelvétel szándékaink szerint megmutatja a feltételezések és előítéletek mögött rejlő valóságot, és – más tényezőkkel együtt – gátat vethet az előítéletekből adódó ellenséges indulatok további eszkalálódásának. Az általunk javasolt megoldás hozzásegítheti a döntéshozókat a tényleges problémák kezelésére szolgáló komplex stratégiák kidolgozásához. Az angolszász példa is jól mutatja, hogy a tényleges, reális stratégiaépítés alapfeltétele, hogy megbízható, és mindenki számára elfogadható, átlátható módon beszerzett adatok álljanak rendelkezésre.

A percepción alapuló statisztikák készítését a bűnügyi nyilvántartás hatályos szabályai⁵² következtében jelenleg is kezelt adatok is lehetővé tennék, méghozzá a származás percepciójához kapcsolódó objektív garanciális szempontrendszer alapján. E nyilvántartás a hatályban lépő szabályozás szerint tartalmazza ugyanis az érintett családi és utónevét, születési családi és utónevét, nemét, születési helyét és idejét, anyja születési családi és utónevét, személyi azonosítóját, előző családi és utónevét, állampolgárságát, előző állampolgárságát, lakcímét (a továbbiakban együtt: személyazonosító adatok), az érintett arcképmását, amennyiben a nyilvántartásba vétel e törvényben meghatározott feltételei fennállnak, a kapcsolati kódot, és végül a halál tényét és időpontját. Ennek elvi előnye, hogy teljes körű statisztika készíthető, hiszen ahhoz nem szükséges az identitás önkéntes megvallása. Hátránya azonban, hogy mivel a személyes tényezőt nem lehet kizárni a folyamatból, gyakorlatilag a szükségképpen előítéletes, sztereotípiákon alapuló észlelésre alapítaná a terheltek származásának percipiálását, így objektivitása kétséges. Emellett rendkívül veszélyes lenne, ha szabad utat adnánk egy olyan megoldásnak, amely alapján a bűncselekmények vélt elkövetői egy külső szemlélő megítélése alapján lennének besorolhatóak valamely kisebbségi csoportba. Ezzel egyrészt legitimálnánk egy, az európai jogi tendenciákkal ellentétes és következményeit tekintve is veszélyes szemléletmódot, másrészt pedig – az adatfelvétel módja miatt – szinte bizonyos, hogy az ekképpen szerzett adatok visszaigazolnák és erősítenék az előítéleteket. Vélhetően azonban a pusztán

⁵² 2009. június 30-án lépett hatályba a bűnügyi nyilvántartási rendszerről, az Európai Unió tagállamainak bíróságai által magyar állampolgárokkal szemben hozott ítéletek nyilvántartásáról, valamint a bűnügyi és rendészeti biometrikus adatok nyilvántartásáról szóló 2009. évi XLVII. törvény.

önbevalláson alapuló módszer egyoldalúsága révén sem juthatnánk valós adatokhoz, hiszen nem életszerű az az elképzelés, hogy valamennyi terhelt önként nyilatkozna identitásáról.

Így olyan megoldást kell találni, amely a percepciót kombinálja az elkövető önbevalláson alapuló, etnikai hovatartozásra vonatkozó nyilatkozatával. Az így nyert statisztikai adatok – melyek révén gyakorlatilag két, egymástól függetlenül kezelhető adathalmaz állna az elemzők rendelkezésére – már jóval teljesebb, összetettebb képet adnának a valóságról, és érzékelhetővé válnának a külső besorolás és az önbevallás közötti különbségeket is.

Javasoljuk tehát a bírósági tárgyalás részeként: *az eljárás utolsó tárgyalásán, az ítélethirdetést követően a terhelt zárt borítékban nyilatkozik etnikai hovatartozásáról, illetve a nyilatkozattétel megtagadását is jelezhetné a nyomtatványon. Ezzel párhuzamosan az ügyész egy zárt borítékban szolgáltatna egy anonim adatlapot, melyen nyilatkozna, hogy a terheltet külsődleges percepciója alapján besorolná-e valamely kisebbségi közösség tagjai közé. Az ügyész percepciója kialakítása során a II.1. fejezetben meghatározott, a származás percepciójához kapcsolódó objektív garanciális szempontrendszer elsődleges szempontjait veszi figyelembe, így a külső percepció szempontrendszere is követhetővé válik. Az ügyész által kitöltött adatlapon olyan további adatokat is szerepeltetni lehetne, melyek a statisztikai lebontás szempontjából fontosak – így különösen megye, bűncselekmény típusa, a vád állításai és a kiszabott büntetési tétel. A bíró a két borítékot összetűzve, zártan továbbítaná a statisztikai adatfeldolgozó felé.*

Annak érdekében, hogy lehetőség szerint teljes képet kapjunk, fontos, hogy már az első fokú ítélet kihirdetését követően megtörténjen az adatfelvétel. Ekkor az anonim, összetűzött borítékok az első fokon eljáró bíró pecsétjével és aláírásával, dátummal a leragasztáson ellátva az aktába kerülnek, olyan módon, mint a védett tanú adatai. Ezeket csak a bíró tekintheti meg – azzal a különbséggel, hogy a nyilatkozatokat tartalmazó zárt borítékokat a bíró is csak kívülről láthatná, azaz a tartalmuk megismerésére nem lenne jogosult. Fellebbezés esetén az akta a zárt borítékokkal együtt a másodfokú bíróságra kerülne, ahol a másodfokon eljáró bíró a jogerős ítélet meghozatalát követően kitöltene egy adatlapot, amelyet a borítékokhoz tűzne, a bűncselekmény típusa, illetve a kiszabott büntetés legfontosabb adataival, és ezekkel együtt juttatná el az adatfeldolgozóhoz.

Fontos, hogy *az adatfeldolgozást egy független, különálló szervezet végezze*, (pl. KSH vagy az adatvédelmi biztos, vagy az OKRI, mint független, az ügyészség alá tartozó kutatóintézet).

A terheltek esetében tehát kizárólag statisztikai adatok gyűjthetők. Az adatkezeléssel és az adatok felhasználásával kapcsolatosan hangsúlyozzuk, hogy a sértettekre vonatkozó etnikai adatok gyűjtésénél a IV.2.1. alfejezetben kifejtett garanciális szabályok a terheltekre vonatkozó statisztikai adatfelvételnél ugyancsak érvényesek. A célhoz kötöttség és az adatminőség elvei az adatkezelés folyamán mindvégig tiszteletben kell tartani.

A terheltek vélt vagy valós etnikai hovatartozására vonatkozó adatok fokozottan érzékeny voltára tekintettel a sértettek esetén vázolt szabályok fokozott betartására és garanciákra van szükség. Ennek jegyében a két külön egységet tartalmazó borítékban a többi ügyirattól való elválasztása – a védett tanú adatainak elválasztásához hasonlóan – kiemelt jelentőségű. *Nagyon fontos, hogy a boríték tartalmát kizárólag a statisztikai feldolgozó szerv ismerheti meg. A bíróság egyik adatlapba sem nyerne betekintést, illetve a terhelteknek és az ügyésznek nem állna módjában megismerni a másik által kitöltött lapot. Fontos, hogy az összetűzött borítékokból sem az ügyész, sem a terhelt kilétére ne lehessen következtetni, tehát az*

ügyszámot ideiglenesen sem szabad a borítékon feltüntetni. Ez a szabály arra az esetre is érvényes, ha az ügyben több terhelt ellen folyik az eljárás, illetve ha csak egyes terheltek tekintetében válik jogerőssé a döntés.

IV.2.3. Igazoltatás

Álláspontunk szerint az igazoltatások alanyainak etnikai adatainak kezelése ugyancsak szükséges, hiszen, az etnikai profilalkotás ebben az eljárásban jelenhet meg a legerőteljesebben. Erre javasoljuk a Helsinki Bizottság által is alkalmazott, több országban is kipróbált módszer alkalmazását. Az alábbiakban ismertetett módszer percepción – az intézkedő rendőrök általi külső meghatározáson – alapul.

2007. szeptember 17. és 2008. március 17. között a Magyar Helsinki Bizottság és az ORFK, valamint a Rendőrtiszti Főiskola Hatékony Igazoltatási Stratégiák (Strategies for Effective Police Stop and Search, STEPSS) elnevezéssel vizsgálatot folytatott egy nemzetközi projekt keretében. A vizsgálat célja az volt, hogy felmérje: kimutatható-e az etnikai alapú diszkrimináció a rendőrség igazoltatási gyakorlatában. A programban három (a szegedi, a kaposvári, illetve a Budapest VI. kerületi) rendőrkapitányság vett részt. A projekt során hat hónapon keresztül az eljáró rendőrök az igazoltatás során az igazoltatási lap mellett egy sajátos, anonimizált formanyomtatványt is kitöltöttek, amelyben választ kellett adni a következő kérdésekre: mi az igazoltatás ideje, helye, oka, eredménye, az igazoltatott személy neme, kora, valamint, hogy az intézkedő rendőr észlelése alapján az igazoltatott személy „ázsiai”, „arab”, „fehér”, „fekete”, „roma/cigány”, avagy „egyéb”-e.

A projekt célja az volt, hogy információkat szerezzenek a következő kérdésekkel kapcsolatban:

- az intézkedést milyen célból és milyen indokok alapján alkalmazzák leggyakrabban
- az igazoltatott személyek többsége milyen nemű, korú, és az intézkedő rendőr észlelése szerint milyen etnikai csoporthoz tartozik
- egy adott rendőri szervnél hány igazoltatást hajtanak végre adott időszakban
- azok milyen eredménnyel járnak (mennyit követ például előállítás vagy más intézkedés).

A vizsgálat módszertanát és struktúráját az adatvédelmi és a kisebbségi biztos előzetesen jóváhagyta.

A fentiekből következően vizsgálni szükséges az igazoltatások utóéletét is, azaz, hogy azok milyen arányban eredményeznek tényleges intézkedéseket, illetőleg milyen arányban vezetnek eredményre.

Az adatfelvétel és adatfeldolgozás mikéntjére a STEPSS vizsgálat módszertanának megfelelő alkalmazását javasoljuk.

IV.2.4. Rendőri állomány

Alapvető társadalmi érdek, hogy a rendőrség állományában minden pozícióban növekedjen a romák aránya és ehhez szükséges az állomány etnikai adatainak kezelése.

Az állomány etnikai adatainak gyűjtését is két, egymásra épülő módszerrel tartjuk megvalósíthatónak.

- Javasoljuk, hogy az állományba jelentkezők etnikai adatait első sorban önmeghatározás és az általunk kidolgozott objektív garanciális szempontrendszerek alapján rögzítsék (akár a származás, akár identitás szerint). Tekintettel arra, hogy nincs bizalom a kisebbségi közösségekben a rendőrök irányában, a roma rendőröknek a hídképzés lenne a feladatuk. Az önmeghatározás kiemelt jelentőségű, hiszen a „híd” szerep betöltésére kizárólag az identitásukat vállaló roma rendőröknek van lehetőségük. Az objektív kritériumokra azért van szükség, hogy ne kerülhessen sor az ösztöndíjak, programok gyakorlatából már jól ismert visszaélésekre. Ebben az esetben, a jelentkező állományba vételét követően a keletkezett különleges személyes adatokat haladéktalanul statisztikai adattá kell átalakítani, az eredeti nyers adatokat törölni kell.
- Az előzőek mellett, rendszeres időközönként szükséges az állomány statisztikai felmérése is, ami önbevalláson alapulna. Itt – tekintettel arra, hogy rendőrségi vizsgálat tapasztalatai alapján igen gyakori, hogy a roma rendőrök nem vállalják származásukat – külön kérdés vonatkozhat a származás mellett az identitás vállalására is. Az állományfelmérés során tehát kizárólag statisztikai célból kerülne sor adatfelvételre, melyre a célhoz kötöttség, az anonimitás és az adatminőség általános elvei – az Avtv.-ben és a statisztikai adatfelvételre vonatkozó külön jogszabályokban foglaltak szerint – megfelelően érvényesek a rendőri állományt érintő adatkezelések terén is.

E megoldás összhangban áll az EBESZ Kisebbségi Főbiztosának a több-etnikumú országokban megvalósuló rendőri tevékenységgel kapcsolatos ajánlásában⁵³ foglaltakkal is. A dokumentum nagy hangsúlyt helyez arra, hogy a rendőri szervezet leképezze a lakosság etnikai összetételét. Ennek érdekében statisztikai célok kitzűzését javasolja a reprezentativitás javítása érdekében és jelzi, hogy a bevezetett intézkedések hatékonyságának mérésére elengedhetetlen a rendőrség etnikai összetételének monitorozása.

Az ajánlás hangsúlyozza: rendszeres adatfelvételre van szükség annak ellenőrzésére, hogy a célokat elérték-e. A tagállamoknak a szigorú belső adatvédelmi szabályok ellenére is mindent meg kell tenniük annak érdekében, hogy az európai standardoknak megfelelő módon adatgyűjtésre kerüljön sor, az önmeghatározás elvének tiszteletben tartásával összhangban. Az ilyen módon felvett etnikai adatokat anonimizálni kell, át kell alakítani statisztikai adatokká, és meg kell szakítani a kapcsolatot az adatalany és a származásra utaló adat között. Így nem sérülnek az egyének jogai, azonban az állam monitorozni tudja a rendőrség reprezentativitása irányában tett lépéseket.

⁵³ OSCE High Commissioner on National Minorities' Recommendations on Policing in Multi-Ethnic Societies, of February 2006 In: http://www.osce.org/documents/hcnm/2006/02/17982_en.pdf

IV.3. Média, azaz a fenti adatok nyilvánosságra hozatalának kérdése

Az igazságszolgáltatás szereplőinek birtokában lévő, általuk felvett, illetve kezelt adatok a médián keresztül jutnak el a közvéleményhez. Kiemelt jelentőségű tehát, hogy milyen adatokat jogosultak e szervek továbbítani a média felé.

Az alábbiakban bemutatjuk az adatkezelésre vonatkozó hatályos szabályokat, majd javaslatokat fogalmazunk meg a média által követendő gyakorlatra vonatkozóan.

IV.3.1. Hatályos szabályozás

A Be. 74/A. § -hoz kapcsolódó kommentár szerint „a büntetőeljárásban is érvényesülnie kell az Alkotmány 59. § (1) bekezdésében írt azon szabálynak, amely szerint a Magyar Köztársaságban mindenkit megillet a jó hírnévhez, valamint a magántitok és a személyes adatok védelméhez való jog”.

A rendőrségi adatkezelésre és tájékoztatásra vonatkozó szabályok⁵⁴ alapján a rendőr nyilatkozata során személyhez fűződő jogokat nem sérthet. Kitűnik a rendelkezésekből, hogy kizárólag ismeretlen holttest azonosítása esetén van lehetőség a nemzetiségre, etnikai csoportra irányuló információk dokumentálásának. A körözésre vonatkozó jogszabályok nem engedik meg az etnikai származás feltüntetését. Természetesen a személy azonosítása érdekében, legitim bűnüldözési célból elengedhetetlen, hogy minél pontosabb jellemzőkkel írják le a körözött személy külsejét, így elfogadható a „sötétebb/kreol bőrű, sötét szemű”-fordulat. Amennyiben az illető személy állampolgársága ismert, úgy az is szerepelhet a leírásban (pl.: kínai állampolgár”), egyébként azonban a körözött személy csak külső jegyeivel (pl.: ázsiai jegyekkel rendelkező személy) írható le. A származás csak akkor szerepeltethető a körözésben, ha az illető ekként közismert (pl. közszereplő), egyéb esetekben csak külső jegyei alapján írható körül egy kisebbséghez tartozóként vélelmezett személy.

Nem épültek be garanciális szabályok útján a magyar jogrendbe az *Európai Rasszizmus és Intolerancia-ellenes Bizottság (ECRI) 11. számú általános politikai ajánlásában foglaltak*. Az ajánlás hangsúlyozza: a rendőrségnek olyan módon kell kommunikálnia a médiával és a közvéleménnyel, hogy ne tartson fenn és erősítsen ellenségességet vagy előítéleteket a kisebbségi közösségekkel szemben (20. cikk). Az *e cikkhez fűzött magyarázat (88.) értelmében a rendőrség nem fedheti fel a nyilvánosság előtt a gyanúsított fajra, bőrszínre, nyelvre, vallásra, nemzetiségre, nemzeti vagy etnikai származására vonatkozó adatokat*. (Csak akkor, ha ez elengedhetetlenül szükséges egy legitim cél érdekében, pl. körözés esetén.) A statisztikai információk nyilvánosságra hozatala során a rendőrségnek különösen figyelnie kell arra, hogy ne terjesszen vagy tápláljon olyan hiedelmeket, amelyek a bűnözést és a kisebbségi származást kapcsolatba hozzák. Olyan módon kell objektív információkat közölni, (89.) hogy az egy sokszínű társadalom értékeivel összhangban álljon, és elősegítse az egyenlőség előmozdítását.

⁵⁴ A személy- és tárgykörözésről szóló 2001. évi XVIII. törvény, a büntetőeljárás nyomozási szakaszában a sajtónak adható tájékoztatásról szóló 26/2003. (VI. 26.) BM-IM együttes rendelet, a Rendőrség Körözési Munkájának Ideiglenes Szabályzata kiadásáról szóló 11/1996. (III.29.) ORFK utasítás, és a Rendőrség Szolgálati szabályzatáról szóló 62/2007. (XII.23.) IRM. rendelet

Az ügyészség által a sajtó számára adható tájékoztatás során az ügyészségi eljárás szempontjából befejezett ügyekkel kapcsolatos tájékoztatásnál közölni lehet az eljárás során megállapított tényeket, az esetlegesen feltárt jogszabálysértés körülményeit és okait, a hatósági döntést. Az ügyészség előtt folyamatban lévő ügyben a sajtó számára kizárólag a vizsgálat tényéről és a befejezés várható határidejéről lehet tájékoztatást adni. Az ügyész a nyomozó hatóság előtt folyamatban lévő eljárásról is adhat tájékoztatást. A folyamatban lévő bűnügyről adott tájékoztatás során tiszteletben kell tartani az ártatlanság vélelmét, a személyes adatok, valamint a személyiségi jogok védelméről szóló jogszabályi rendelkezéseket és ennek a megfogalmazásban is kifejezésre kell jutnia.⁵⁵

A Vám- és Pénzügyőrség nyomozó hatóságainak a büntetőeljárás nyomozási szakaszában a sajtó útján történő, valamint az internet útján adott és nyilvánosságra hozatalt eredményező tájékoztató tevékenysége kapcsán kiemelendő, hogy – „a nyomozó hatóság nem adhat olyan tájékoztatást, amelynek során a gyanúsított, a sértett és a tanú azonosíthatóvá válik”.⁵⁶

A bíró az általa intézett ügyről a sajtó, a rádió és a televízió részére nem adhat tájékoztatást. A bíróság előtt folyamatban lévő vagy befejezett ügyről a sajtó, a rádió és a televízió részére a bíróság elnöke vagy az általa megbízott személy nyújthat tájékoztatást.⁵⁷ Természetesen – mivel a bíró a javaslatunk szerint nem ismerheti meg a jogerős ítélet meghozatalát követően statisztikai célból felvett, terhelt hovatartozására vonatkozó adatokat – így ezekre nézve nem adhat a sajtó számára tájékoztatást.

A polgári törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban Ptk.) 80. § értelmében „a személyhez fűződő jogok megsértését jelenti a más képmásával vagy hangfelvételével kapcsolatos bármiféle visszaélés. Képmás vagy hangfelvétel nyilvánosságra hozatalához – a nyilvános közszereplés kivételével – az érintett személy hozzájárulása szükséges. Az eltűnt, valamint a súlyos bűncselekmény miatt büntetőeljárás alatt álló személyről készült képmást (hangfelvételt) nyomós közérdekből vagy méltánylást érdemlő magánérdekből a hatóság engedélyével szabad felhasználni.”

Az Avtv. szerint törvény közérdekből – az adatok körének kifejezett megjelölésével – elrendelheti a személyes adat nyilvánosságra hozatalát. Minden egyéb esetben a nyilvánosságra hozatalhoz az érintett hozzájárulása, különleges adat esetében írásbeli hozzájárulása szükséges. Kétség esetén azt kell vélelmezni, hogy az érintett a hozzájárulását nem adta meg (Avtv. 3. § (4)). Ilyen esetben tehát, ha például a hozzájárulás nem egyértelmű (az érintett nyilatkozata nem tudatos, határozott és tájékozott), vagy nincs ilyen nyilatkozat, a személyes adat nyilvánosságra hozatala nem jogszerű.

A személyhez fűződő jogok védelmének és elsőbbségének garanciája megtalálható a sajtóról szóló 1986. évi II. törvény 3. § (1) bekezdésében is, mely azt tartalmazza, hogy a *sajtószabadság gyakorlása nem járhat mások személyhez fűződő jogainak sérelmével*. A rádiózásról és televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény 3. § (2) bekezdése szerint *a műsorszolgáltató köteles tiszteletben tartani a Magyar Köztársaság alkotmányos rendjét, tevékenysége nem sértheti az emberi jogokat, és nem lehet alkalmas a személyek, nemek, népek, nemzetek, a nemzeti, etnikai, nyelvi és más kisebbségek, továbbá valamely egyház vagy*

⁵⁵ A sajtó számára adható tájékoztatás rendjéről szóló 9/2005. (ÜK. 5.) LÜ utasítás.

⁵⁶ Vám- és Pénzügyőrség által folytatott büntetőeljárás nyomozási szakaszában a sajtónak adandó tájékoztatásról szóló 30/2004. (VI. 9.) PM-IM együttes rendelet

⁵⁷ 1997. évi LXVII. törvény 29. §

vallási csoport elleni gyűlölet keltésére. A Médiatv. 23. § (1) bekezdése értelmében pedig „a közszolgálati műsorszolgáltató és a közműsor-szolgáltató különösen köteles a nemzet, a nemzeti, az etnikai, a nyelvi és más kisebbségek méltóságát és alapvető érdekeit tiszteletben tartani, nem sértheti más nemzetek méltóságát.”

Ezen kívül a média területére számos etikai alapelv, önszabályozó mechanizmus vonatkozik. Ezek funkciója, hogy a jogszabályi anyagot az általános erkölcsi alapelvek és a speciális szakmai standardok szerint kiegészítsék.⁵⁸ Az önszabályozást szolgáló dokumentumok rögzítik az emberi méltósághoz fűződő jogot és a személyes adatok védelmének elvét, néhány közülük kifejezetten foglalkozik a kisebbségek média-ábrázolásának kérdéseivel is.

A fentiek alapján megállapítható, hogy *az igazságszolgáltatási szervek és a média viszonyára vonatkozó hatályos szabályok* tehát nem engednek szabad teret annak, hogy a rendőrség nyilatkozzon az elkövető vélt vagy valós kisebbségi származásáról. *E szabályok azonban nem tartalmazzák az ECRI 11. ajánlásában megjelölt garanciális rendelkezéseket a rendőrségi tájékoztatás tekintetében. A sajtóban gyakran találkozunk olyan híradásokkal, amelyek az elkövetők feltételezett származásának hírértéket tulajdonítanak.*

IV.3.2. Javaslatok

Javasoljuk, hogy a rendőrségi tájékoztatásról szóló jogszabályokba építsék be az *Európai Rasszizmus és Intolerancia-ellenes Bizottság (ECRI) 11. számú általános politikai ajánlásában foglalt szempontokat.*

Tekintettel arra, hogy a bűnügyi adatkezelésről szóló fejezetben foglalt javaslatok megvalósulása esetén a jelenleginél sokkal több adat keletkezik majd, nagyon fontos, hogy ezeket megfelelőképpen kommunikálja a média. Országgyűlési biztosokként kiemelt feladatunknak tartjuk, hogy felhívjuk valamennyi érintett figyelmét a hatályos jogszabályok tiszteletben tartása mellett a pontos tényeken alapuló, objektív, a köz érdekeit ténylegesen szolgáló információáramlás fontosságára.

A rasszista motivációjú cselekményeknél a sértettek etnikai származását vagy identitását nyilvánosságra lehet hozni, az adatvédelmi és személyiségvédelmi szabályok tiszteletben tartásával. Emellett a gyűlölet-bűncselekményekről készült statisztikai adatok is nyilvánosságra hozhatók.

⁵⁸ A napjainkban leggyakrabban hivatkozott etikai alapelvek forrásai:

- a Washington Post 1977-ben és 1999-ben közzétett etikai alapelvei; (fakultatív – F)
- a BBC vonatkozó műsorkészítési irányelvei (F);
- EBESZ Média-önszabályozási Útmutató (F);
- a Nemzetközi Újságíró Szövetség kiáltványa (F);
- az Európa Tanács parlamenti közgyűlésének az újságírói etikáról szóló 1003/1993. számú határozata (F);
- a Visegrádi Jegyzőkönyv azon gondolatai, amelyek az újságíráshoz kapcsolódnak (F);
- Zöld könyv – A romák médiaábrázolása (F);
- az Újságírók Etikai Kódexe (meghatározott körben kötelező – K);
- a Magyar Újságírók Országos Szövetsége, a Magyar Újságírók Közössége, a Magyar Katolikus Újságírók Szövetsége, valamint a Sajtószakszervezet a magyar újságírás erkölcsösségének fenntartása érdekében Közös Etikai Alapelvei (K);
- a Magyar Tartalomszolgáltatók Egyesületének etikai és eljárási szabályzata (K).

A *terheltek* statisztikai adatai feldolgozott formában a média rendelkezésére állnának. Az egyes terheltek különleges személyes adatnak minősülő származásáról azonban továbbra sem történne adatgyűjtés.

Javaslataink értelmében a fenti, megbízható forrásból származó, összehasonlítható adatokat tartalmazó statisztikák készülnének. A médiumok tehát lehetőséget kapnak arra, hogy tájékoztatásuk során ezekre az adatokra támaszkodjanak. Mind ez idáig a sajtó egyedi ügyekben, percepció alapján nyújtott tájékoztatást egyes bűncselekmények elkövetőinek vélt hovatartozásáról, amelynek az egyes állítások valóságtartalmának ellenőrizhetetlensége mellett veszélyes társadalmi következményei is voltak illetve vannak. A cél, hogy e tendencia megforduljon, és kizárólag tényleges, elemzett adatok álljanak a sajtó rendelkezésére. Javaslataink megvalósulása esetén lehetőség nyílik arra, hogy a manipulatív, indulatkeltésre alkalmas egyéni híradások helyett a tájékoztatás fókuszába általános tendenciákról szóló, megbízható forrásból származó feldolgozott statisztikai adatok kerüljenek. Így a tájékoztatás minőségi változáson mehet keresztül: a vélt közérdeket szolgáló ellenőrizhetetlen forrású adatok helyett a média a valós közérdek szolgálatában tölthetné be társadalmi szerepét.

A hatályos jogszabályok tiszteletben tartására való felhívás mellett, elősegítve a Médiatörvényben és Sajtótörvényben foglalt garanciális elvek érvényesülését egy új információforrást kínálunk tehát az írott és elektronikus sajtó számára.

Összességében: meggyőződésünk, hogy a kisebbségi közösségeknek, de a társadalom egészének is érdeke, hogy a jelenlegi „fantomképek” helyett valódi, tényekre és összehasonlítható adatokra épített képet kapjunk a problémákról. Így van ez akkor is, ha az adatkezelés rövid távon akár nehézségeket, problémákat is okozhat, hosszú távon azonban mindenképpen szükséges a kisebbségi közösségek és a társadalom egésze érdekében egyaránt.

V. Etnikai adatkezelés a gyermekvédelmi rendszerben, különös tekintettel az örökbefogadásra

V.1. Problémafelvetés

E fejezet fő célja annak áttekintése volt, hogy a gyermekvédelmi szakellátásba került kisebbségi származású gyermekek örökbefogadásának sikeressége milyen összefüggést mutat az etnikai adatok nyilvántartásának kérdésével. Kiemelt terület ez mind gyermekvédelmi, mind pedig kisebbségi jogi szempontból, tekintettel arra, hogy a gyermekvédelmi szakellátásban élő, családot helyettesítő gondoskodásra szoruló gyermekek körében a kutatások szerint felülreprezentáltak a roma kisebbséghez tartozók vagy annak vélelmezettek. Pontos adatok jelenleg nem állnak rendelkezésre a gyermekvédelmi rendszerben ellátott cigány gyermekek létszáma tekintetében, hiszen ilyen adat kezelését a hatályos jogszabályok nem teszik lehetővé. Egészen 2002-ig lehetőség volt a származás nyilvántartására, akkor azonban az adatvédelmi és kisebbségi ombudsmanok együttes állásfoglalásának eredményeként megszüntették a származás nyilvántartását a gyermekvédelmi nyilvántartási rendszerben, arra hivatkozva, hogy az etnikai adatok a hátrányos megkülönböztetés eszközévé válhatnak.

Köztudomású tény, hogy sok – látható jegyei alapján – halmozottan hátrányos helyzetű roma gyermek vár örökbefogadásra, azonban – a magyar társadalom összetételének megfelelően – az örökbefogadásra váró szülőknek csak kis hányada szeretne vagy hajlandó ilyen hátréú gyermeket örökbe fogadni. A származási nyilvántartás így „legalizálná” azt az információink szerint ma is létező gyakorlatot, hogy az szülők „válogatnak” a gyermekek között,⁵⁹ így egy ilyen nyilvántartás kialakítását ellenezzük. Kérdés azonban, hogy a származás nyilvántartásának tilalma hozzájárul-e ahhoz, hogy ténylegesen ne „szelektáljanak” a szülők a gyermekek között. A deklarált, „szimbolikus” nyilvántartási tilalom azonban mindenképpen tükrözi az állam egyértelmű állásfoglalását a diszkriminációval szemben.

Ezzel kapcsolatban azonban felmerül az a kisebbségi jogi probléma, hogy egy „színvak” gyermekvédelmi rendszerben ezek a gyermekek és fiatalok elveszítik az esélyt arra, hogy döntsenek identitásukról. Ez – amellet, hogy csorbulnak a gyermekek jogai – gyermekvédelmi szakemberek egybehangzó véleménye szerint súlyos személyiségfejlődési zavarokhoz, pszichés problémákhoz vezet. Identitásválságot alakíthat ki az is, hogy az örökbefogadottak nem ismerik saját származásukat és nincsenek felkészülve arra, hogy őket az esetleges külső jegyeik miatt hátrányos megkülönböztetés érheti. Amennyiben pedig a gyermek örökbefogadó szülője nem ismeri a gyermek múltját, nem tudja felkészíteni a származás megélésére a társadalomban.

E problémára kerestük tehát a megoldást, a gyermekek alapjogait és gyakorlati érdekeit tartva elsödlegetesen szem elöött. A jelenlegi helyzet és a gyermekvédelemben alkalmazott gyakorlatok megismerése érdekében tájékoztatást kértünk a Szociális és Munkaügyi Minisztérium Gyermek- és Ifjúságvédelmi Föosztályától, Budapest Föváros Önkormányzatának Területi Gyermekvédelmi Szakszolgálatától, valamint néhány örökbefogadást elősegítő magánszervezettöl.⁶⁰ Munkánk során különféle, a szakterülettel foglalkozó tanulmányokat⁶¹ is feldolgoztunk.

V.2. Jogszabályi háttér

A Gyermekeink védelmében c. nyilvántartási rendszer bevezetésére, az angol „Looking after children” elnevezésű adatlapok mintájára a gyermekek védelméröl és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (a továbbiakban: Gyvt.) hatályba lépését követően került sor. A nyilvántartás célja, hogy biztosítsa a gyermekvédelmi alap- illetve szakellátásba kerülö gyermekek sorsának nyomon követhetöségét, valamint a velük kapcsolatos intézkedések számon kérhetöségét. Az adatlapokat 1998-tól alkalmazza a gyermekvédelem, a szükséges módosítások elvégzése mellett. Tekintettel arra, hogy Nagy-Britannia multikulturális társadalom, az eredeti, angol nyilvántartás elején szerepeltek az etnikumra, kulturális

⁵⁹ Gyermekvédelmi szakemberek egymástól függetlenül megerösítették e tény, emellet több ilyen jellegű (anonimizált) szülői nyilatkozatot is láttunk.

⁶⁰ Gólyahír Egyesület, Fészek Egyesület, Alfa Szövetség, Bölcsö Alapítvány.

⁶¹ Dr. Szilágyi Judit: Identitás versus jog? A kisebbségi identitás megörzéséhez füzödö jog érvényesülésének jogi aspektusai a gyermekvédelmi gondoskodás során. Budapest, 2007. június 30. (kézirat).

Dr. Szilágyi Judit: Ha roma, akkor fogyatékos? A roma gyermekek indokolatlan fogyatékosá nyilvánításának egyes kérdései. Budapest, 2007. augusztus 15. (kézirat).

ERRC: Fenntartott érdektelenség. Roma gyermekek a magyar gyermekvédelmi rendszerben, 2007. december – www.errc.org

A Szociális és Munkaügyi Intézet Gyermek- és Ifjúságvédelmi Föosztályán, Mester Zsuzsa szakreferens vezette örökbefogadással foglalkozó munkacsoport „Identitás-Integráció-Nyilvántartás” c. záró javaslata (kézirat).

másságra és vallásra vonatkozó adatok. Viszonylag röviddel e rendszer bevezetése után kiderült, hogy Magyarországon az erre vonatkozó kérdéseket nem lehet ilyen módon feltenni. A Szociális és Munkaügyi Intézet munkatársának felmérése szerint az adatlap a gyakorlatban sem érte el a neki szánt célt, mivel gyakorlatilag nem juttatta ezzel kapcsolatban érdemi információhoz a gyermek gondozóit, nevelőit és a döntéshozókat.⁶² 2002-ben az ombudsmanok együttes ajánlása nyomán végleg megszűnt az etnikai adatok nyilvántartásának gyakorlata. Annak ellenére nincs lehetőség a származással összefüggő adatok kezelésére, hogy több, a kisebbségi jogokkal illetve a gyermekek jogaival kapcsolatos hazai jogszabály és nemzetközi egyezmény tartalmaz olyan rendelkezéseket, amelyek érvényesítéséhez elengedhetetlen lenne a gyermek múltjának, „gyökereinek” ismerete:

- Az Európa Tanács Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló, Strasbourgban, 1995. február 1-jén kelt keretegyezményének kihirdetéséről szóló 1999. évi XXXIV. törvény 3. cikkében⁶³ foglaltak szerint „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 nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény a Keretegyezménnyel összhangban deklarálja, hogy „valamely kisebbséghez való tartozás vállalása és kinyilvánítása az egyén kizárólagos és elidegeníthetetlen joga.”
- A Gyermekek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény 29. cikk: 1. pontjában foglaltak szerint az Egyezményben részes államok megegyeznek abban, hogy a gyermek oktatása során a gyermek tudatába kell vésni a szülei, személyazonossága, nyelve és kulturális értékei iránti tiszteletet, valamint annak az országnak, amelyben él, továbbá esetleges származási országának a nemzeti értékei iránti és a sajátjától különböző kultúrák iránti tiszteletet. A 30. cikk szerint azokban az államokban, amelyekben nemzetiségi, vallási és nyelvi kisebbségek, illetőleg őslakosságból származó személyek léteznek, az őslakossághoz vagy az említett kisebbséghez tartozó gyermek nem fosztható meg attól a jogától, hogy saját kulturális életét élje, vallását vallja és gyakorolja, illetőleg csoportjának többi tagjával együtt saját nyelvét használja.
- A Gyvt. 7.§ (3) kimondja, hogy a gyermek helyettesítő védelme során tiszteletben kell tartani lelkiismereti és vallásszabadságát, továbbá figyelemmel kell lenni nemzetiségi, etnikai és kulturális hovatartozására.
- A személyes gondoskodást nyújtó gyermekjóléti, gyermekvédelmi intézmények, valamint személyek szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló 15/1998. (IV. 30.) NM rendelet 85. § (4) bekezdése szerint elő kell segíteni, hogy a nemzeti vagy etnikai kisebbséghez tartozó gondozott gyermek megőrizhesse kisebbségi önazonosságát, ápolhassa hagyományait, hozzájuthasson a kisebbség kulturális értékeihez.

⁶² Dettre Erzsébet: Etnikai, vallási, kulturális hovatartozás a Gyermekünk védelmében elnevezésű nyilvántartási rendszer adatlapjain. In: „Identitás-Integráció-Nyilvántartás”

Azaz jelenleg nincs jogi lehetőség a származással összefüggő adatok kezelésére, azonban számos jogszabályi rendelkezés megvalósításához szükség lenne a gyermek háttérének, származásának ismeretére.

V.3. A probléma valós természete

Valójában – ahogy már a bevezető gondolatokban is jeleztük, – két egymással részben összefüggő, azonban ellentétes jogi következtetést sugalló problémáról van szó. A javaslatok kialakítását pedig lényegében az orientálja, hogy melyik kérdésre keressük a választ elsődlegesen:

- Az első probléma: annak ellenére, hogy sok, látható jegei alapján roma, halmozottan hátrányos helyzetű gyermek vár örökbefogadásra, az örökbefogadó szülők többsége, különféle okokból nem szeretné ezeket a gyermekeket örökbe fogadni. Az örökbefogadó családok indokai változatosak lehetnek: a leggyakoribb indokok az előítéletesség, a félelem a környezetükben tapasztalható elutasítástól, illetve az a kívánság, hogy a gyermek legalább alapvető jegeit tekintve hasonlítson örökbefogadó családjára. Az örökbefogadó családok – a jogszabályi háttérrel mit sem törődve – ténylegesen válogatnak a gyermekek között. Komoly erkölcsi dilemma ezzel kapcsolatban: állítható-e, hogy egy előítéletes ember önmagában e tulajdonsága miatt nem alkalmas örökbefogadó szülőnek. Anélkül, hogy e kérdésben állást foglalnánk, érdemes a hatályos jogszabályokra utalni: bár a gyermek származása nem tartható nyilván, az Ebktv. kiveszi a törvény hatálya alól a családjogi jogviszonyokat⁶⁴. A jog tehát e téren nem kényszeríti a családokat a diszkriminációmentesség elvének tiszteletben tartására. Számunkra e probléma nem azt a kérdést veti fel, hogy milyen szabályokkal lehet rábírní a leendő szülőket a „helyes” magatartásra, illetve „szankcionálni” a diszkriminatív családokat, hanem az, hogy milyen módon lehet biztosítani minél több gyermek családba kerülését, illetve elejét venni a roma gyermekeket az eljárás során esetlegesen érő kudarcnak, visszautasításnak.
- A probléma másik oldala pedig, amely minden gyermekvédelmi szakellátásba kerülő gyermeket érint: a származásra vonatkozó tudás kérdése. Amíg ezeknek a gyerekeknek nem nyújtunk intézményes keretek között, bármikor hozzáférhető információt a származásukról, gátoljuk őket jogaik érvényesítésében, emellett veszélyeztetjük az egészséges személyiségfejlődést, az identitás kialakulását. Mára mértékadó szakirodalmi források alapján nyilvánvalóvá vált, hogy a múltját, családját ismerő gyermek képes csak identitástudattal is rendelkező, integrált személyiséggé válni, ami elengedhetetlen ahhoz, hogy a fiatal önálló életvezetés, hosszú és rövid távú életstratégiák kidolgozására és megvalósítására képessé váljék.⁶⁵

Az 57/1991. (XI. 8.) AB határozatban az Alkotmánybíróság kimondta, hogy az önazonossághoz, önrendelkezéshez való jog magában foglalja, hogy mindenkinek legszemélyesebb joga vérségi származását kideríteni, vérségi jogállását kétségbe

⁶⁴ 2003. évi CXXV. törvény 6. §

⁶⁵ Vekerdy Tamás: A gyermeki személyiség szükségleteinek szempontjai. In: „Identitás-Integráció-Nyilvántartás”

vonni vagy felkutatni. Az önrendelkezéshez és önazonossághoz való jogon keresztül az egyén e joga „általános személyiségi jogának részét képezi”.⁶⁶

Jelenleg a 149/1997. (IX.10.) Korm. rendelet rendelkezik a 14. életévét betöltött gyermek azon jogáról, hogy vér szerinti szülei adatait megismerheti. Eszerint a 14. életévét betöltött örökbefogadott gyermek a vér szerinti szülője adatainak megismerése iránti kérelmét személyesen, törvényes képviselőjének hozzájárulása nélkül is előterjesztheti. A gyámhivatal a vér szerinti szülő adatairól történő felvilágosítás megadása előtt meggyőződik arról, hogy az adatok megadása nem áll a kiskorú gyermek érdekével ellentétben. Indokolt esetben a gyámhivatal a tájékoztatás megadása előtt kikéri a gyermekvédelmi szakszolgálat pszichológiai szakvéleményét arra vonatkozóan, hogy a gyermek személyiségfejlődését az adatokról történő tájékoztatás nem veszélyezteti-e.

Az örökbefogadással összefüggő problémák tehát összetettek, láthatóan nem az a fő kérdés, hogy kezeljünk-e adatokat, hanem az, hogy milyen megoldással lehetne optimálisan biztosítani, hogy a roma gyermekeket egyrészt ne érje kudarc az örökbefogadási eljárásban, illetve az örökbefogadott gyermekek jogát arra, hogy saját döntésük alapján vállalják fel a származásukon alapuló identitásukat. Azaz önmagában azzal, hogy az adatkezelési szabályokat megváltoztatjuk, a problémák nem oldódnak meg. Az örökbe adott gyermekek jogainak és érdekeinek védelmében szükséges az adatkezelési problémákkal foglalkozni. Az adatkezelési problémák megfelelő szellemiségben történő megoldása mindazonáltal elvezethet a kérdéskör egészének más szemléletű kezeléséhez.

V.4. Javaslataink

Alappal tételezhetjük fel, hogy az a szülő, aki ma hajlandó örökbe fogadni egy roma gyermeket, akkor is hajlandó lenne erre, ha pontosabb információkkal rendelkezne a gyermek háttéréről, ekkor azonban nagyobb muníciója lenne a megfelelő, a gyermek érdekeit szolgáló neveléshez.

Egyértelműnek tűnik, hogy a felvetett probléma nem csupán adatvédelmi vagy kisebbségi jogi, illetve az örökbefogadást érintő probléma, hanem gyermekvédelmi kérdés, melyet pusztán adatkezelési jogszabályok megváltoztatása nem orvosolhat. Így nyilvánvalóan szükséges — valamint nemzetközi és belső jogi kötelezettség is — egy olyan megoldás kidolgozása és alkalmazása minden ellátott gyermek esetében, amelynek segítségével lehetősége nyílhat a későbbiekben saját történetének megismerésére.

Egyetértve a gyermekvédelmi szakma által felvetett javaslattal,⁶⁷ támogatjuk egy ún. „*Családi legendárium*” kidolgozását és megvalósítását a gyermekvédelmi szakellátásban elhelyezett gyermekek múltjának, családtörténetének, származásának rekonstruálása céljából. Nem támogatjuk azonban a származási adatok önálló, a gyermek érdekeitől elváló nyilvántartását. A „*Családi legendárium*” létrehozásának célja a gyermek múltjának dokumentálása, ami személyiségének stabilitásához, pozitív énképének kialakulásához járul hozzá, elősegíti a gyermek társadalmi integrációját. Megkönnyíti a családi kapcsolatokat

⁶⁶ 57/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 236, 242.

⁶⁷ Szociális és Munkaügyi Intézet Gyermek- és Ifjúságvédelmi Főosztályán, Mester Zsuzsa szakreferens vezette örökbefogadással foglalkozó munkacsoport „Identitás-Integráció-Nyilvántartás” c. záró javaslat.

fenntartását, illetve felelevenítését, és hozzájárul a folyamatosság fenntartásához a gyermek életében.

A „*Családi legendárium*” bármit tartalmazhat, ami a gyermek életével, családjával, múltjával kapcsolatos, így rajzokat, fotókat, történeteket, esetleg múltba vesző eseményeket is. Emellett kiegészülne a gyermekre vonatkozó fontos adatokkal, így pl. egészségügyi, oktatási (pl. bizonyítvány, dicséret, versenyhelyezések stb.) eseményekkel. E az örökbefogadással kapcsolatban felmerült, etnikai adatok kezelésének kérdésére megfelelő választ adhat, mivel az adatokon túl személyes élet- és családtörténetet tár fel. Így nem egy adatlapon szereplő rubrikáról, és nem egy újabb, csupán az etnikai háttérű gyermekeket érintő nyilvántartásról beszélünk.

A „*Családi legendárium*” vezetése kötelező lenne minden gyermek esetében, tehát nemcsak az örökbeadható gyermekeknél. A dokumentumot az átmeneti nevelésbe vétellel egyidejűleg el kell kezdeni, talált gyermek esetében a megtalálásától kezdődően kell a vele történeteket rögzíteni. Amennyiben az átmeneti nevelésbe vételnek volt alapellátási vagy szakellátási előzménye, az azzal kapcsolatban keletkezett iratok, egyéb dokumentumok, szociális munkás vagy pedagógus esetsnaplók idevágó, releváns részeit is továbbítani kell a dokumentum vezetését megkezdő szakembernek.

A jogszabályok a 14 éves korát betöltött gyermek számára ma is lehetővé teszik a vér szerinti családi háttér megismerését. Ennek analógiájára, a 14. életévét betöltött gyermeknek lehetősége nyílna a legendárium önálló vezetésére, addig pedig gondozója segítségével vezethetné azt. Így a dokumentumot a gyermek gondozási helye szerinti intézményben őriznék, amíg a gyermek szakellátásban van. Azt követően egy másolati példányt a területileg illetékes gyermekvédelmi szakszolgálat őriz, az eredeti példányt a gyermek tulajdonába kerül.

Örökbefogadás esetén a legendárium másolati példánya az örökbefogadó szülőhöz kerülne, míg az eredeti példányt a területileg illetékes gyermekvédelmi szakszolgálat őrizné annak érdekében, hogy szükség esetén a későbbiekben a gyermek rendelkezésére tudja bocsátani másolati példány megőrzése mellett. (E módosítással szükséges lenne a 149/1997. (IX.10.) Korm.rendelet 53.§ (4) bekezdésének módosítása illetve hatályon kívül helyezése. E rendelkezés ugyanis azt írja elő, hogy titkos örökbefogadás esetén a vér szerinti szülő az örökbefogadó szülő személyes adatairól tájékoztatást nem kaphat. Felmerül a Gyvt. adatkezeléssel kapcsolatos rendelkezéseinek módosításának szükségessége is.

A legendáriumok vezetésének szupervíziójára, illetve a szakszolgálatnál elhelyezett példányok felelős őrzésére indokolt egy szakreferens kiképzése és kinevezése a területi gyermekvédelmi szakszolgálatoknál.

A dokumentum és az abban összegyűjtött információk nem helyettesítik a jelenleg alkalmazott gyermekvédelmi nyilvántartás rendszert, csupán kiegészítik az abban foglaltakat. A dokumentum adattartalma és kezelése részletes jogi szabályozást igényel, különös tekintettel annak a potenciális örökbefogadó szülők általi megismerhetőségére. Amennyiben az örökbefogadó szülők még a személyes találkozás előtt megismerhetik a gyermek élettörténetét, dönthetnek arról, hogy meg kívánják-e ismerni a gyermeket, és amennyiben igen, eredményesebben felkészülhetnek a gyermek nevelésével kapcsolatos kihívásokra. Utóbbinak azért is van nagy jelentősége, mert így csökkenthető lenne az örökbefogadásra váró gyermekek személyes találkozást követő elutasításának száma, ami a gyermeknek súlyos sérüléseket okozhat. A legendárium örökbefogadó szülőkkel való megismertetése során

kiemelten kell figyelni az anonimitásra: a gyermek azonosítására alkalmas személyes adatokat nem ismerhetik meg. Tehát a legendáriumot őrző szakintézményen és a gyermekkel örökbefogadási céllal találkozó szülőn kívül kizárólag személyes adatoktól megfosztott legendárium adható át megtekintésre. A legendárium tanulmányozására egy előre kidolgozott protokoll szerint folyó eljárás keretében kerülhet sor, amely az újonnan kiképzett szakreferensek közreműködésével történne.

Ezzel párhuzamosan szükség van a helyettes szülők, a nevelőszülők, a családi napközit működtetők képzésének szakmai és vizsgakövetelményeiről, valamint az örökbefogadás előtti tanácsadásról és felkészítő tanfolyamról szóló 29/2003. (V. 20.) ESzCsM rendeletben foglalt örökbefogadói tanfolyam tematikájának bővítésére és az óraszám megnövelésére abból a célból, hogy az örökbefogadó szülők ismeretei bővüljenek a kisebbségi háttérű gyermekekkel kapcsolatban.

A téma szakértőinek egybehangzó álláspontja szerint, a gyermek mindenképp felett álló érdekét az szolgálja, ha minden lehetséges eszközzel elősegítjük személyisége integritásának és folytonosságának kialakulását, aminek egyik alapvető eszköze a saját múltjáról való tudás. A „*Családi legendárium*” megoldást kínál ezen ismeretek megszerzésére, és egyúttal a sikeres örökbefogadások megalapozására, azaz mindkét fent vázolt problémára megfelelő választ adhatna.

VI. A jelentésben megfogalmazottakhoz kapcsolódó ajánlások, intézkedések

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény 25. § paragrafusa szerint amennyiben az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság valamely jogszabály vagy állami irányítás egyéb jogi eszközének nem egyértelmű vagy hiányos rendelkezésére vezethető vissza, a visszásság jövőbeni elkerülése érdekében az országgyűlési biztosok jogalkotási javaslattal élhetnek. A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény 24. § d) pontja szerint az adatvédelmi biztos elősegíti a személyes adatok kezelésére és a közérdekű adatok nyilvánosságára vonatkozó törvényi rendelkezések egységes alkalmazását.

I. A jelentésben kifejtett okokból az Alkotmány 2.§ (1) bekezdéséből következő jogbiztonság elvével, valamint a 70/A.§-ban rögzített hátrányos megkülönböztetés tilalmával, az Alkotmány 68.§-ban rögzített nemzeti és etnikai kisebbségi jogok érvényesítésével kapcsolatos visszásságok megszüntetése és a Magyar Köztársaság vállalt nemzetközi kötelezettségeinek való megfelelés biztosítása, valamint a jövőbeni visszásságok megelőzése érdekében azzal a

jogalkotási javaslattal

fordulunk a társadalompolitika összehangolásáért felelős tárca nélküli miniszterhez, hogy

- készítse elő a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény olyan tartalmú módosítását, amely a jelentés I. és II. fejezeteiben részletezett alapelvek szerint biztosítja a nemzeti és etnikai kisebbségi identitáshoz illetve származáshoz kapcsolódó objektív szempontrendszerek és az azok érvényesítéséhez fűződő eljárási rend érvényesülését.

II. A jelentésben kifejtett okokból az Alkotmány 70/A.§-ban rögzített hátrányos megkülönböztetés tilalmával, az Alkotmány 68.§-ban rögzített nemzeti és etnikai kisebbségi jogok érvényesítésével kapcsolatos visszásságok megszüntetése, valamint a további visszásságok megelőzése érdekében azzal a

jogalkotási javaslattal

fordulunk az igazságügyi miniszterhez, hogy

- készítse elő a bünyügyi igazságszolgáltatásra vonatkozó és azokhoz kapcsolódó jogszabályok, az állami irányítás egyéb jogi eszközei megfelelő értelmezését, illetve módosítását a tekintetben, hogy azok lehetővé tegyék a bűncselekmények áldozatainak valamint a gyűlölet-bűncselekményeknek a nyilvántartását és az ahhoz kapcsolódó garanciák érvényesítését a IV. fejezet 2.1. pontjában foglalt javaslatok és distinkciók figyelembevételével;
- készítse elő a bünyügyi igazságszolgáltatásra vonatkozó és az azokhoz kapcsolódó jogszabályok, az állami irányítás egyéb jogi eszközei módosítását a tekintetben, hogy eljárásjogi és szervezeti szempontból lehetővé váljon a bűncselekmények

terheltjeire/elkövetőire vonatkozó anonim, statisztikai adatgyűjtés, a jelentés IV. fejezet 2.2. pontjában kifejtettek szerint;

- készítse elő a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény valamint a Rendőrség Szolgálati Szabályzatáról szóló 62/2007. (XII. 23.) IRM rendelet módosítását annak érdekében, hogy a jelentés IV. fejezet 2.3. pontjában foglaltaknak megfelelően megvalósulhasson az igazoltatások során az etnikai profilalkotás monitorozása és utánkövetése;
- készítse elő a Rendőrség Szolgálati Szabályzatáról szóló 62/2007. (XII. 23.) IRM rendelet módosítását annak érdekében, hogy abba beépüljenek az Európai Rasszizmus és Intolerancia-ellenes Bizottság (ECRI) 11. számú általános politikai ajánlásában foglalt garanciális szempontok a rendőrségi tájékoztatással összefüggésben;
- készítse elő a rendőrségi állományba való felvétel és vezetővé kinevezés eljárását érintő jogszabályok és az állami irányítás egyéb jogi eszközei módosítását annak érdekében, hogy lehetővé váljon a rendőrség állományába jelentkezők és az állományban lévők származásának, illetve identitásának felmérése a jelentés IV. fejezet 2.4. pontjában foglaltak szerint.

V. Az Alkotmány 70/A. §-ban rögzített hátrányos megkülönböztetés tilalmával, az Alkotmány 16. és 67. §-ban rögzített gyermeki jogokkal, valamint az Alkotmány 68. §-ban rögzített nemzeti és etnikai kisebbségi jogok érvényesítésével kapcsolatos visszasságok megszüntetése, a vállalt nemzetközi kötelezettségeinknek való megfelelés és a további visszasságok megelőzése érdekében azzal a

jogalkotási javaslattal

fordulunk a szociális és munkaügyi miniszterhez, hogy

- a gyermekvédelmi szakmával konzultálva készítse elő a gyermekvédelemmel kapcsolatos jogszabályok módosítását annak érdekében, hogy minden feltétele adott legyen annak, hogy a jelentésben foglaltaknak megfelelően bevezetésre kerüljön az ún. „Családi legendárium” a gyermekvédelmi szakellátásban elhelyezett gyermekek múltjának, családtörténetének, származásának rekonstruálása céljából, amelynek megismerésére, megtekintésére egy előre kidolgozott protokoll szerint folyó eljárás keretében kerülhetne sor, képzett szakreferensek közreműködésével;
- módosítsa a helyettes szülők, a nevelőszülők, a családi napközit működtetők képzésének szakmai és vizsgakövetelményeiről, valamint az örökbefogadás előtti tanácsadásról és felkészítő tanfolyamról szóló 29/2003. (V. 20.) ESzCsM rendeletet az örökbefogadói tanfolyam tematikájának bővítése és az óraszám megnövelése érdekében abból a célból, hogy az örökbefogadó szülők ismeretei bővüljenek a kisebbségi háttérű gyermekekkel kapcsolatban.

Budapest, 2009. november 9.

Dr. Jóri András

Dr. Kállai Ernő