

# **A Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogok Országgyűlési Biztosának tájékoztatója az 1996-os évről**

## **Tartalom**

### **BEVEZETŐ GONDOLATOK**

#### **I. AZ EGYÉNI VAGY KOLLEKTÍV PANASZOKBÓL LESZŰRHETŐ JOGALKALMAZÁSI VISSZÁSSÁGOK**

##### **1. A diszkrimináció tilalmának megsértése**

**1.1. A rendőrségi eljárás diszkriminatív jellege - vita az ügyészséggel**

**1.2. A nemzetbiztonsági szolgálat visszas adatgyűjtése**

**1.3. Diszkrimináció a helyi önkormányzatok jogalkalmazásában**

1.3.1. A közvetlen diszkrimináció esetei

1.3.2. A "közvetett" diszkrimináció - maladministration

##### **2. Kollektív (önkormányzati) jogok megsértése**

2.1. Az egyetértési-véleményezési joggal kapcsolatos visszasságok

2.2. Pénzügyi gazdálkodási problémák

2.3. A nyelvhasználat

2.4. Média ügyek

2.5. A kisebbségi oktatás ügye

#### **II. A KISEBBSÉGI JOGRENDSZER DILEMMÁI - MEGOLDÁSI JAVASLATOK**

##### **1. A kisebbségi törvény és a kapcsoló jogszabályok elemzése**

1.1. A törvény ellentmondásos szabályaiból adódó jogalkalmazási nehézségek

1.2. Egy másik alternatíva

##### **2. Az antidiszkriminációs jog jelenlegi állapota és továbbfejlesztésének lehetséges irányai**

##### **3. Tendenciák a magyar jogrendben, kisebbségi aspektusból szemlélve**

3.1. Közoktatási törvény

3.1. A rádiózásról és a televíziózásról szóló törvény

3.2. A Büntető Törvénykönyv módosításáról

3.4. A fegyveres testületek tagjainak szolgálati viszonyát szabályozó törvények

3.5. A kisebbségek parlamenti képviselőit alkotmányos hiánya

#### **III. A BESZÁMOLÓHOZ TARTOZÓ SZÁMOK, ADATOK GRAFIKONOK**

I. Az 1995.szeptember 1. és 1996. december 31. között beérkezett ügyiratok statisztikai feldolgozása

II. Az ügyben érintett kisebbség

III. A beérkezett beadványok területi megoszlása

IV. Panasszal vagy hivatalból vizsgálatot érintett hatóság

V. Az összes ajánlás illetve kezdeményezés száma

VI. Az ügy alapjául szolgáló kisebbségi jogsértés, a beadványozó megítélése szerint

VII. Vizsgálat alapján hozott intézkedés

## BEVEZETŐ GONDOLATOK

Lényegében először fordul elő a magyar közjog történetében, hogy egy új közjogi intézmény, az országgyűlési biztos(ok) legfontosabb aktusa, az éves beszámoló szerepel az őt (őket) megválasztó Országgyűlés napirendjén.

Az első beszámoló, mint ahogy a másfél éves időszak amiről szól, bevallotta az út- (hely-) keresés jegyeit viseli magán. Ez nem csak abból adódik, hogy nem támaszkodhatunk tradíciókra, és a külföldi társintézmények példái sem mindig hívhatók segítségül, hanem abból is, hogy a hivatal működése igen sajátos.

Mi sem bizonyítja ezt jobban, mint, hogy az ombudsman az állam nevében, de az egyén érdekében az állam szervei, a közhatóságok (és közszolgáltatók) "ellen" (és csakis ellenük) jár el, hogy hatalma nincs, és mégis van hatása, hogy szemben a mindig elzárkózásra hajlamos bürokráciával, nemcsak nyitott, de a publicitás egyenesen lényegi alkotóeleme. A specialitások az általa alkalmazott eszközökre és jogintézményekre ugyanúgy jellemzőek. Fellépésének alapja nem a jogsértés, hanem a "visszásság", szankciója nem döntés vagy büntetés, hanem "kezdemenyezés", ajánlás, a közvélemény elé tárás, vagy az országgyűlési beszámoló.

Ezek a jogintézmények persze messze nem kikristályosodott, tradicionális szereplői a jogelméletnek és gyakorlatnak. Különösen igaz mindez a kisebbségi biztos esetében. A "visszásság" fogalmának, tartalmi elemeinek meghatározása például azért sem egyszerű, mert a kisebbségi jog rendszere, és főként dogmatikája az általánoshoz képest fejletlen. Éppen ezért a beszámoló részletesen foglalkozik egy külön fejezetben e jogterület szabályanyagának elemzésével, túlmutatva a szűkebb értelemben vett alkotmányos visszasságok körén, és azon tapasztalati körön is, amelyek a hozzám érkezett indítványokból leszűrhetők. Erre éppen azért van szükség, mert a feladat nem csak az alkotmányos intézményrendszer helyes működtetése, hanem annak - legalábbis - részbeni megteremtéséről (továbbfejlesztéséről) kell gondoskodni.

Mindezeket, és természetesen a hozzám érkezett indítványokat, a számos konferencia és konzultáció révén leszűrhető tanulságokat figyelembe véve beszámolóm a következő témakörökről szól:

### I. Az egyéni vagy kollektív panaszokból leszűrhető jogalkalmazási visszasságok

#### 1. Diszkrimináció tilalmának megsértése

##### 1.1. A rendőrségi eljárás diszkriminatív jellege - vita az ügyészséggel

##### 1.2. A nemzetbiztonsági szolgálat visszas adatgyűjtése

##### 1.3. Diszkrimináció a helyi önkormányzatok jogalkalmazásában

###### 1.3.1. A közvetlen diszkrimináció esetei

###### 1.3.2. A "közvetett" diszkrimináció - maladministration

#### 2. Kollektív (önkormányzati) jogok megsértése

##### 2.1. Az egyetértési-véleményezési joggal kapcsolatos visszasságok

##### 2.2. Pénzügyi gazdálkodási problémák

##### 2.3. A nyelvhasználat

##### 2.4. Média ügyek

##### 2.5. A kisebbségi oktatás ügye

### II. A kisebbségi jogrendszer dilemmái - megoldási javaslatok

#### 1. A kisebbségi törvény és a kapcsolódó jogszabályok elemzése

##### 1.1. A törvény ellentmondásos szabályaiból adódó jogalkalmazási nehézségek

##### 1.2. Egy másik alternatíva

#### 2. Az antidiszkriminációs jog jelenlegi állapota és továbbfejlesztésének lehetséges irányai

#### 3. Tendenciák a magyar jogrendben, kisebbségi aspektusból szemlélve

### III. A beszámolóhoz tartozó számok, adatok, grafikonok

# I.

## Az egyéni vagy kollektív panaszokból leszűrhető jogalkalmazási visszasságok

### 1. A diszkrimináció tilalmának megsértése

#### 1.1. A rendőrségi eljárás diszkriminatív jellege - vita az ügyészséggel

A megválasztása óta eltelt idő alatt, tevékenysége során a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa közelebbről találkozott egy addig is közismert problémával; a rendőrség által cigányok sérelmére elkövetett jogsértésekkel. A sajtó útján, a különféle jogvédő irodák tájékoztatása alapján, velük konzultálva és a panaszokat értékelve arra lehetett következtetni, hogy a hatóságok és egy kisebbség viszonyában olyan neuralgikus pontról van szó, amelynek közelebbi vizsgálata indokolt.

A probléma jelentőségét tekintve messze túlmutat persze az említett aspektuson, a demokratikus hatalomgyakorlás egyik alapkérdését, a rendőrség törvényes működését garantáló intézményrendszert érinti, mégpedig két szempontból is. Egyrészt a rendőrrel, az "egyenruhás polgárral" kapcsolatos jogegyenlőség szempontjából, másrészt a rendőri bűnözést kivizsgáló ügyési tevékenység ellenőrzöttsége, tágabb értelemben a büntetőbíráskodás alkotmányossága szempontjából.

Közismert tény, hogy a rendőri bűncselekmények miatti feljelentések esetében a nyomozás megtagadások aránya 6-7 szerese az összes feljelentések nyomozást megtagadási arányának. A megszüntetett nyomozásoknál ez az arány kis híján kettő az egyhez. Minden, a jelenség magyarázatára általában felhozott nehézség ellenére ezek az adatok erősen megkérdőjelezzik az "egyenruhás" és a "civil" polgár (büntető) törvény előtti egyenlőségét. Mindezt súlyosbítja, hogy ez idő szerint - némi túlzással - azt mondhatjuk, hogy a büntető igazságszolgáltatásba - a majdnem teljes vádmonopólium és a szintén kis híján teljes váderedményesség miatt - nem a bíróság, hanem az ügyészség a domináns tényező. Ezért aztán ártatlanság és bűnösség kérdésében a bírósághoz hasonló anyagi és eljárási garanciarendszerrel nem bíró ügyészségi eljárásban születik döntés, olyan eljárásban, melynek semmilyen külső törvényességi kontrollja nincs. Ez egy olyan súlyos alkotmányos alapjogi probléma, hogy 1996-ban az ezzel kapcsolatban az ügyészséggel kialakult konfliktus bemutatására külön teret szenteltem a beszámolómban. Igaz ugyan, hogy - mint később kiderül - az ügygel a többi biztos is szembesült, de a legelősebben a kisebbségi biztos gyakorlatában merült fel, hiszen ügyeink jelentős része e területre esik.

1996. március 13-án az Országos Rendőr-főkapitányságon tartott - a rendőrség és a cigányság helyzetével foglalkozó - értekezleten bejelentette, hogy az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény 16. § (2) bekezdése alapján hivatalból eljárást indítottam a rendőri jogalkalmazásban fellelhető, a cigánysággal szembeni hátrányos megkülönböztetés vizsgálatára. Közöltem, hogy számítok a jelenlévők segítségére.

Az országos rendőrfőkapitányhoz intézett levelemben a következőket kértem.

Bocsásson rendelkezésére minden olyan, a cigánysággal szembeni diszkriminációra utaló, a rendőri jogalkalmazással összefüggésbe hozható adatot, amely ellenőrző tevékenysége során tudomására jutott.

Adjon tájékoztatást arról, hogy van-e a cigányságot érintő diszkriminációval összefüggésben bármilyen belső norma, főkapitányi utasítás. Kérte, hogy ha léteznek ilyenek, azokat bocsássa rendelkezésemre.

Ha a főkapitány birtokában vannak a cigánysággal szembeni diszkriminációra utaló adatok, adjon

tájékoztatást azokról az intézkedésekről, amelyeket a megkülönböztetés megelőzése érdekében, vagy a tudomására jutott jogsértő cselekmények következményeként alkalmazott.

Az országos rendőrfőkapitány válaszában közölte:

Olyan adat nem jutott tudomására, amelyből kétséget kizáró egyértelműséggel megállapítható lett volna, hogy a cigánysággal szembeni rendőri diszkrimináció történt.

1995-ben néhány - a sajtóban is publikált - esemény kapcsán az eljárás résztvevői előadták, hogy a velük szembeni rendőri intézkedésre cigány származásuk miatt került sor. Ezt az eljárások során egyértelműen alátámasztani nem lehetett, azonban az országos rendőrfőkapitány az ilyen jellegű megnyilvánulások nagy számára tekintettel úgy döntött, hogy a rendőrség és a cigányság kapcsolatát - a konfliktushelyzet fennálltaig - figyelemmel kíséri. Ezzel kapcsolatban a következő főbb intézkedéseket tette.

Az 1995. június 29-én az ORFK és a rendőr-főkapitányságok vezetőinek részvételével tartott értekezleten, a kapcsolatrendszer javítása érdekében döntéseket hozott. Ezek közül a két fontosabb: a rendőr szakközépiskolai tananyagba a cigánysággal kapcsolatos ismereteket be kell építeni; a rendőr-főkapitányságok és a cigány önkormányzatok szervei között folyamatos kapcsolatot kell kiépíteni. A kisebbségi biztos levele alapján a főkapitány e döntései végrehajtásának ellenőrzését rendelte el.

Elrendelte azt is, hogy néhány főkapitányságon, elsősorban Szabolcs-Szatmár-Bereg-, Borsod-Abaúj-Zemplén-, Nógrád- és Heves megyében mérjék fel: vannak-e olyan cigány származású fiatalok, akiknek továbbtanulását a rendőrség támogatná, s ők - ennek fejében - az érettségi vizsgát követően - rendőr szakközépiskolába jelentkeznenek.

Az 1996. március 13-án tartott vezetői értekezleten hozott döntések végrehajtásának visszatérő ellenőrzését határozta el.

Az Országos Rendőr-főkapitányság illetékes vezetői kapcsolatot létesítettek a cigánysággal - mint kisebbséggel - foglalkozó hivatalos szervekkel, illetőleg a különféle jogvédő intézményekkel. Az országos rendőrfőkapitány közölte, hogy az ORFK egyik szervénél olyan beosztás létesítését tervezi, amelynek betöltője kizárólag a cigányság és a rendőrség kapcsolatfelvételével foglalkozna.

1996. áprilisában az országos rendőrfőkapitány egy vizsgálati tervet hagyott jóvá. A terv a roma kisebbség rendőrök elleni feljelentései ügyvitelének ellenőrzésére, a kialakult konfliktushelyzetek feloldására és kezelésére tett parancsnoki intézkedések hatékonyságának ellenőrzésére készült.

A vizsgálat eredményeként nem volt megállapítható egyik rendőri szervnél sem, hogy a feljelentett rendőrök bármelyike kifejezetten a cigány kisebbséghez tartozó személyekkel szemben intézkedett volna többször, illetve az intézkedések során kizárólag velük szemben alkalmazott volna törvénytelen eszközöket vagy módszereket.

A Magyar Köztársaság belügyminiszterét is tájékoztattam arról a döntésemről, hogy az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló törvény rendelkezése alapján hivatalból eljárást folytattam a rendőri jogalkalmazásban fellelhető, cigánysággal szembeni hátrányos megkülönböztetés vizsgálata céljából. Kértem a belügyminisztert, hogy a minisztérium szervezeti egységeként működő Rendvédelmi Szervek Védelmi Szolgálatának tevékenysége alapján: bocsásson rendelkezésemre minden adatot, amely a szolgálatnál, illetve jogelődjénél az 1995. január 1-je utáni eljárásokban a cigánysággal szembeni diszkriminációra utal, és a rendőri jogalkalmazással összefüggésbe hozható.

Tájékoztatást kértem különösen arról, hogy a megjelölt időpont óta a Védelmi Szolgálat bűnmegelőző tevékenysége során feltárt-e bűncselekményt lehetővé tevő körülményként etnikai alapú hátrányos megkülönböztetést, vagy tapasztalt-e a rendőri állomány körében ilyen indíttatású tevékenységet. Kértem rendelkezésre bocsátani az esetlegesen előfordult ilyen ügyek adatait.

A belügyminiszter válaszában közölte, hogy a Rendvédelmi Szervek Védelmi Szolgálatáról szóló 49/1995. (V.4.) Kormányrendelet szerint a szolgálat alaptevékenységébe a Rendvédelmi Szervek belső bűnmegelőzési ellenőrzése, és a rendelet mellékletében meghatározott bűncselekmények felderítése tartozik.

A szolgálat a hivatali bűncselekmények (Btk. 225-228. §), a hivatalos személyként elkövetett bűncselekmények (Btk. 244., 250., 275. §), a szolgálati helyen vagy a hivatali tevékenységgel összefüggésben elkövetett egyes bűncselekmények, továbbá rendkívül szűk körben - és feltételek szerint - meghatározott katonai bűncselekmények esetén folytat felderítést. Miután a cselekmény minősítésében és a gyanú megalapozásában nem releváns az etnikai hovatartozás, ezért ilyen vizsgálat nem része a bűncselekmény felderítésére irányuló tevékenységnek, egyébként pedig a felderítő tevékenység is csupán az alapos gyanú megállapításáig, illetve kizárásáig vezethet. Összességében a szolgálat sem elkövetői, sem sértetti oldalon nem rendelkezhet az etnikai hovatartozással összefüggő adattal.

Befejezésül arról adott tájékoztatást, hogy a rendőri intézkedést követően tett állampolgári bejelentések vizsgálatára a szolgálatnak alaptevékenységéből adódóan nincs hatásköre.

A sajtó segítségével és a különböző kisebbségi jogvédő irodák közreműködésével 1996. április 15-én az országgyűlési biztosok hivatalában ún. "nyílt nap"-ot hirdettem meg. A rendezvény célja az volt, hogy lehetőséget biztosítsak a személyes találkozásra azoknak a cigány származású állampolgároknak, akik úgy vélik, hogy a rendőri jogalkalmazás során őket származásuk miatt hátrány érte. További cél volt az országgyűlési biztos és a hivatala iránti bizalom erősítése, valamint információk gyűjtése, amelyek megerősítik, vagy éppen cáfolják a rendőri bántalmazásokra utaló addigi értesüléseket.

A "nyílt nap"-on megjelent panaszosok jelentős része azt állította, hogy őt vagy hozzátartozóját a rendőrök bántalmazták, illetőleg származásuk miatt hátrányos megkülönböztetést alkalmaztak velük szemben. A panaszok mindegyikével foglalkozott már az ügyészség, közelebbről az illetékes ügyészségi nyomozó hivatal. A feljelentések alapján - amelyek a szinte kizárólag rendőr által elkövethető bántalmazás hivatalos eljárásban, kényszervallatás vagy jogellenes fogvatartás bűncselekmény gyanújára utaltak - bizonyos vizsgálódás után a nyomozást megtagadták, vagy a nyomozás elrendelése után azt bűncselekmény vagy bizonyítottság hiányában megszüntették. Ezeket a panaszokat, illetve ügyeket érdemben csak az ügyészségi nyomozó hivatalok birtokában levő - a büntetőeljárás során keletkezett - iratok tanulmányozása alapján lehetett volna érdemben vizsgálni. Ugyanez mondható el azokról a bejelentésekről is, amelyeket a "nyílt nap"-on kívül a beszámolási időszakban juttattak el a kisebbségi biztoshoz. Összesen 30 olyan panasz érkezett, amelyben a rendőrség eljárását kifogásolták. Ebből négyet terjesztettek elő azért, mert a rendőrség mint szabálysértési hatóság eljárást folytatott a cigány kisebbséghez tartozókkal szemben. A rendőrség illetékes vezetői a kifogásolt szabálysértési eljárások iratait megküldték, így azok tanulmányozása akadályba nem ütközött. Megállapítható volt, hogy a vizsgált ügyekben a hatóságok jogszerűen jártak el, hátrányos megkülönböztetés nem történt, a szabálysértéseket valóban elkövették, és a kiszabott bírságok a cselekmények súlyával arányban állóak voltak.

Azokat az ügyeket, amelyekben rendőri bántalmazást sérelmeztek, tehát ahol bűncselekmény gyanúja merült fel, nem lehetett vizsgálni, mert az ügyészség az iratok megküldése előtt elzárkózott.

Ezzel kapcsolatban említést kell tenni arról, hogy a Legfőbb Ügyészség 1995-ben még nem ilyen álláspontot képviselt. Ennek alátámasztására szolgál annak az ügynek a bemutatása, amelynek vizsgálatát befejezően ajánlást tettem az illetékes ügyészség vezetőjének, aki annak alapján megtette a szükséges intézkedéseket. Ez az ügy a következőben foglalható össze.

A panaszos beadvánnyal fordult a kisebbségi biztoshoz. A beadványból és a mellékelt iratokból megállapítható volt, hogy a panaszos egy általa sem vitatott jogszerű követelés bírósági határozattal elrendelt végrehajtásának módját kifogásolta.

Az illetékes rendőrkapitányság szabálysértési irataiból megtudható, hogy a végrehajtó a panaszos lakásán a bíróság által szabályszerűen kiállított végrehajtási lap alapján foglalást akart végezni. A végrehajtást elrendelő okiratot azonban az adósnak nem adta át, emiatt közte és az adós között szóváltás, vita alakult ki, melynek során a végrehajtó elővette önvédelmi fegyverét. Magatartása a

jelenlétükben

felelmet

keltett.

A panaszos feljelentést tett a rendőrőrsön, szabálysértés miatt. A rendőrőrs nem volt illetékes az elsőfokú szabálysértési eljárás lefolytatására, mégis a szabálysértésekről szóló 1968. évi I. törvény 43.§ (1)-(2) bekezdése alapján előzetes intézkedéseket fogantatosított a feljelentés kiegészítése érdekében. A rendőrőrs az eljárást egy jelentéssel zárta le, melyben megállapította, hogy a végrehajtó a gáz-riasztó fegyverét - melynek tartására engedéllyel rendelkezett - jogszerűen vette elő, mert a kialakult "lincshangulat" miatt testi épségének védelme érdekében erre szükség volt, így szabálysértés megállapítására nincs mód. E tényről a feljelentőt nem értesítették. Nincs adat arra, hogy az így keletkezett iratokat a városi rendőrkapitánysághoz, mint elsőfokú szabálysértési hatósághoz továbbították volna. A sértett panasszal fordult a városi ügyészség vezetőjéhez. Ezt a városi bíróság elnökéhez továbbították kivizsgálás céljából. A városi bíróság elnöke közölte, hogy nem lát lehetőséget a végrehajtó felelősségre vonására. A rendőrkapitányság értesítette a feljelentőt, hogy szabálysértési eljárás lefolytatására nem került sor, mert szabálysértés elkövetése nem volt megállapítható. A kisebbségi biztos a sorozatos - itt nem részletezett - jogszabálysértés miatt, a panasz orvoslása, a visszásság megszüntetése érdekében az Obtv. 20.§ (1) bekezdése alapján ajánlást tett a városi ügyészség vezetőjének, amelyben kérte, hogy a rendőrkapitányságot a fenti ügyben utasítsa új eljárás lefolytatására.

Az ajánlással kapcsolatban a legfőbb ügyész levelében kifejtette álláspontját. Közölte, hogy a sérelmezett ügyet a városi ügyészség törvényességi felügyeleti jogkörében kivizsgálta és az észlelt törvénysértő mulasztás miatt az eljárás törvényes lefolytatása iránt szükséges ügyészi intézkedést megtette.

A legfőbb ügyész azonban a jogszabályok helyes és egységes értelmezésének kialakítása érdekében felhívta a kisebbségi biztos figyelmét a következőkre: A felügyeleti szerv fogalma - miután a felügyeletnek különböző formái léteznek - értelmezést igényel. Az adott ügyben a visszásságot a rendőrség követte el, szabálysértési hatósági jogkörben eljárva.

Sajnálatos módon sem a rendőrségről, sem a szabálysértésekről szóló törvény nem alkalmazza a "felügyeleti szerv" fogalom-meghatározást. Az Sztv. csak a felügyeleti intézkedés fogalmat ismeri, ilyen intézkedés megtételére a felettes szervet jogosítja fel. A legfőbb ügyész nézete szerint a felügyeleti szerv nem más, mint a visszásságot előidéző szerv hierarchikus felettes szerve, amely érdemben intézkedhet a visszásság megszüntetése érdekében. Ettől eltérő szerepe van a szabálysértési hatóságok ügyészi törvényességi felügyeletének. Az ügyészség csak a külső törvényességi felügyeletet gyakorolja, nincs felruházva a törvényességi felügyelet gyakorlása során az érdemi döntés jogával, csupán kötelező erővel nem bíró indítványt tehet a törvénysértés megszüntetésére, az érintett szervet illetően utasítási joga nincs. Az indítványt vagy a címzett, vagy a hierarchikus felettes szerv bírálja el, tehát ugyanaz, amely a felügyeleti intézkedés megtételére jogosult.

Fontos idézni a legfőbb ügyész levelének következő részleteit, mert azt tanúsítják: a levél írásakor még nem vonta kétségbe, hogy az Obtv. szervi hatálya az ügyészségre is kiterjed. "... tarthatónak vélem azt az álláspontunkat, hogy szabálysértési ügyben az Ob. tv. 20.§ (1) bek. szerinti ajánlás címzettje a visszásságot előidéző szerv hierarchikus felettes szerve lehet, miután az jogosult közvetlen érdemi intézkedésre, szükség esetén a visszásság megszüntetése érdekében utasítás adására is.

Természetesen - amint ez a konkrét esetben is megállapítható - az ügyészség is képes intézkedést tenni amennyiben a visszásság törvénysértésben vagy törvénysértő mulasztásban nyilvánult meg." Tehát a legfőbb ügyész csupán arról folytatott vitát, hogy a felügyeleti intézkedés megtételére mely szerv jogosult, ekkor még nem alapította később többször megismételt érvelését arra a merev elutasító álláspontra, hogy az országgyűlési biztosok tevékenysége az ügyészséget nem érintheti.

Az ügyet azzal zárta le, hogy szabálysértési ügyben tapasztalt visszásság esetén az ajánlást

mindenképpen a visszásságot előidéző szerv hierarchikus feletteséhez kell címezni (az ajánlást tájékoztatásként egyidejűleg az ügyészségnek esetleg megküldeni), mert előfordulhat olyan eset, amikor a visszásság nem valósít meg ügyészség által is kifogásolható jogsértést, így az hatáskörén kívül esik és fogalmilag kizárt, hogy az ügyész az ajánlás esetén intézkedjék.

A legfőbb ügyésznek az az álláspontja, hogy az országgyűlési biztosok tevékenysége az ügyészséget nem érintheti, csak később alakult ki és csak akkor volt tapasztalható, amikor az országgyűlési biztosok - köztük a kisebbségi biztos - ügyészi közreműködést kértek vizsgálataikhoz, illetve amikor az ügyészségi iratokba való betekintésre tartották igényt.

Korábbi döntésemnek megfelelően tájékoztattam a legfőbb ügyészt, hogy az Obtv. 16.§ (1) és (2) bekezdései alapján kérelemre, illetve hivatalból eljárást folytatok a cigány etnikum és tagjai, valamint a rendőrség viszonyáról, elsősorban arról, hogy a rendőri jogalkalmazás során éri-e hátrányos megkülönböztetés a fent említetteket. A vizsgálat során meg kell vizsgálni az 1995. évi ügyészségi statisztika által hivatali bűncselekményként regisztrált - bizonyos területi egységek szerint kiválasztott - büntetőügyek iratait. Ehhez előjáróban a vizsgálandó körbe tartozó ügyek iktatószámainak rendelkezésre bocsátását, úgyszólván a befejezés módjának és jogcímének közlését kértem, valamint választ arra, hogy az ügyiratok az ügyészség irattárában rendelkezésre állnak-e. A vizsgálat módszereként közöltem, hogy az iratokat a helyszínen munkatársaim tanulmányozzák. Kértem azt is, hogy az ügyek tanulmányozásában az ügyészség egyes munkatársai is vegyenek részt.

A legfőbb ügyész válaszában megismételte azt a korábbi álláspontját, hogy az ügyészség az Obtv. alapján nem tartozik azok közé a hatóságok közé, amelyekre az országgyűlési biztos e tv. 16.§ (1) bekezdés szerinti tevékenységének szervei hatálya kiterjed. Szükségesnek tartotta megmagyarázni, hogy a nyomozóhatóság - így az ügyészség - feladata a bűncselekmények gyors és alapos felderítése, a konkrét bűncselekmény tényállásának alapos és hiánytalan tisztázása, a terhelő, mentő és más körülmények feltárása, stb. Ez tehát az ügyészség feladata, nem pedig a cigány vagy más etnikum és a rendőrség viszonyának megítélése. A legfőbb ügyész kifejtette, hogy az ügyészségi nyomozás nem terjed ki a rendőri intézkedés alá vont személy etnikai hovatartozásának vizsgálatára, ennek megfelelően erre utaló adatokat az egységes rendőrségi és ügyészségi bűnügyi statisztika sem tartalmaz. Végül ismét kijelentette, hogy az ügyészi szervezet és ő maga is azon vannak, hogy az országgyűlési biztosok tevékenységét támogassák és segítsék, azonban a levelében kifejtett okok folytán a szóban forgó vizsgálat lefolytatását az ügyészség munkatársaival előmozdítani nem tudják. A leírtak miatt, a kiemelt célvizsgálat lefolytatására irányuló szándék meghiúsult. A témakör vizsgálata az ügyészségi iratok tanulmányozásán kívüli más módszerrel - eredményesen - nem végezhető el.

Néhány példa bemutatása következik, amikor a legfőbb ügyész az iratok megküldését kérő levelet visszautasította, illetőleg az ajánlást nem fogadta el, arra hivatkozva, hogy az Obtv. szervei hatálya az ügyészségre nem terjed ki.

A sértett a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa által meghirdetett "nyílt nap"-on panaszt terjesztett elő, mert a rendőrök bántalmazták, azonban az ügyészségi nyomozóhivatal a rendőrök ellen hivatalos eljárásban elkövetett bántalmazás vétsége és más bűncselekmények miatt folytatott nyomozást megszüntette.

A megyei főügyészség nyomozó hivatala vezetőjéhez címzett megkeresésében a rendőri bántalmazás miatti nyomozás megszüntetés vizsgálatát kilátásba helyezve, az ügy nyomozására vonatkozó iratok és a panaszok elbírálásáról hozott határozatok megküldését kérte. A legfőbb ügyész válaszában közölte, hogy az országgyűlési biztosok megkeresései tárgyában a Legfőbb Ügyészség foglal állást, ezért a megkeresést az ez ügyben tett ügyészségi intézkedésre vonatkozó határozatokkal együtt oda terjesztették fel, ezen kívül a panaszolt nyomozást megszüntető határozatot a Legfőbb Ügyészség is felülbírált, tehát ez a körülmény is Legfőbb Ügyészség eljárását teszi szükségessé.

A legfőbb ügyész ezután kifejtette, hogy a kisebbségi biztosra is irányadó, az állampolgári jogok

országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény 16.§ (1) bekezdése szerint az országgyűlési biztosok tevékenységének (vizsgálati jogkörének) szervei hatálya a hatóságokra, valamint a közszolgáltatást végző szervekre terjed ki. E törvény 29.§ (1) bekezdésének a) - h) pontjai kimerítő felsorolását adják annak, hogy a törvény alkalmazása szempontjából mely szervek tekinthetők hatóságnak. Ebben a felsorolásban az ügyészség nem szerepel, de nem vonható az ügyészség az f) pontban említett igazságügyi szerv gyűjtőfogalma alá sem, mert nem igazságügyi szerv. Amennyiben tehát ez a törvény az ügyészséget is hatálya alá akarta volna vonni, erről - mint más törvények - annak nevesített megjelölésével rendelkezett volna.

Tájékoztattam továbbá arról, hogy más hasonló ügyben a fentiekkel egyezően foglalt állást egy dr. Gönczöl Katalinnak, az állampolgári jogok országgyűlési biztosának küldött levelében.

A későbbiekben egyes ügyek kapcsán tett biztosi beadványokra a korábbiakhoz hasonló válaszok érkeztek.

Ezek közül kiemelés érdemel a következő eset. Egy német származású német-magyar állampolgár beadvánnyal kereste meg a kisebbségi biztost. Kérte, hogy "kezdeményezze" szabadlábba helyezését. A kisebbségi biztos megvizsgálta a panaszos fogvatartásának körülményeit és a következőket állapította meg.

Az illetékes megyei főügyészség vádiratában a két év óta előzetes letartóztatásban lévő vádlottat hét rendbeli különösen nagy kárt okozó csalás büntetével és más bűncselekmények elkövetésével vádolta. Az ügyben szerepelt még három előzetes letartóztatásban lévő, illetve hét szabadlábban védekező társa is, akik - a vádirat szerint - részesei voltak a vádlott terhére rótt bűncselekményeknek és további bűncselekményeket is elkövettek.

A megyei bíróság előkészítő ülésen hozott végzésével a vádlott, és két társa előzetes letartóztatásának meghosszabbítására irányuló ügyészi indítványt elutasította, a vádlottak előzetes letartóztatását megszüntette.

A végzés ellen az ügyész fellebbezést jelentett be. A Legfőbb Ügyészség a vádlottak terhére bejelentett fellebbezést fenntartotta.

A Legfelsőbb Bíróság végzésében a megyei bíróság végzését megváltoztatta, és a vádlottak előzetes letartóztatását az elsőfokú bíróság ügydöntő határozatának kihirdetéséig fenntartotta. Az indokolás szerint az ügyészi fellebbezés alapos volt, tévedett az elsőfokú bíróság amikor a vádlottak előzetes letartóztatását megszüntette. Megállapították, hogy a vádlottak terhére rótt bűncselekmények tárgyi súlya kiemelkedő. A vagyon elleni bűncselekményekkel okozott kár többszörösen meghaladja a minősítést megalapozó mértéket. A vád szerint a terhelt több mint egymilliárd forint kár okozásában vett részt. A kárnak csak igen kis része térült meg. A vádlottakkal szemben kiszabható szabadságvesztés büntetés, a halmazati szabályokra figyelemmel tizenkét évig terjedhet. Önmagában az eljárás alapját képező bűncselekmények rendkívüli tárgyi súlya és a várható büntetés nagysága megalapozza a szökés, elrejtőzés veszélyét, de ezt az eljárás egyéb tényei is valószínűsítik.

A panasz vizsgálatakor - pergazdasági okokból - a vádat az egyik megyei főügyészség képviselte, az illetékes megyei bíróság előtt.

A megyei bíróság és a Legfelsőbb Bíróság további határozataikban is az eddig ismertetett álláspontot tették magukévá, illetve képviselték, a terhelt és társai előzetes letartóztatásának fenntartását, illetve annak szükségességét indokolva.

A vádlott számos súlyos, krónikus megbetegedése mellett halaszthatatlan szemműtétet indikáló szembetegségben szenved, amely a Büntetésvégrehajtás Egészségügyi Szolgálat keretein belül nem végezhető el, s amely miatt a SOTE II. sz. Szemészeti Klinika közreműködését kellett kérni. A terheltet orvosszakértői vélemény alapján több mint nyolc hónapja a klinikán gyógyítják. A Legfelsőbb Bíróság álláspontja az, hogy a vádlott - mint előzetes letartóztatott - a klinika ápolója és fogvatartása sem gyógykezelésének, sem sürgető szemműtétjének nem akadálya. Orvosi



kezelését a büntetőeljárás adatai által indokolt kényszerintézkedés körülményei között is biztosítani lehet.

A Legfelsőbb Bíróság 1996. március 11-én kelt végzésében - a Legfőbb Ügyészség indítványának megfelelően - a vádlott előzetes letartóztatása indokoltságának felülbírálatát mellőzte, mert az a Be. 38O. § /3/ bekezdés második fordulatában megjelöltekre tekintettel idő előtti és az e tárgyban hozott legfelsőbb bírósági határozat meghozatalának napját figyelembe véve csak 1996. október 26. napján válhat szükségessé.

Munkatársaim a helyszínen eljárva a következőket állapította meg:

A vádlottat a SOTE II. sz. Szemészeti Klinikáján külön szobában ápolják. A kórteremben egyedüli beteg, utcai ruhát visel, korlátozás nélkül fogadhat látogatót, egy kórházi és egy mobil telefonkészülék áll rendelkezésére. A BV. személyzet általi őrzésének formája ellenőrzés, amely naponta egyszer személyesen, illetve távbeszélő útján történik. A klinikáról való eltávozásának nincs gyakorlati akadálya.

A vádlott ismételt kérelemmel fordult a Legfelsőbb Bírósághoz. Előadta, hogy ügyében eddig még figyelembe nem vett új tény jelentkezett, a Fővárosi Büntetésvégrehajtási Intézet parancsnoka 1995. december 18-án a klinikán az őrzését megszüntette, állítólag azzal az indokkal, hogy a szökésétől nem kell tartani. Ezzel szemben az előzetes letartóztatásának indoka továbbra is a hatóság előli megszökés vagy elrejtőzés veszélye. Ennek az ellentmondásnak a következtében az a helyzet állt elő, hogy letartóztatásban van ugyan a szökés veszélye miatt, ugyanakkor nem őrzi senki, mert nem kell a szökésétől tartani. Kérte előzetes letartóztatásának megszüntetését. Kérélmére a Legfelsőbb Bíróságtól nem kapott választ.

Megítélésem szerint a több mint két év óta előzetes letartóztatásban levő a vádlott esetében a Be. 95. § /4/ bekezdése nem alkalmazható. Az a tény ugyanis, hogy a vádlott kórházbeli őrzését megszüntették - így előzetes letartóztatása csupán formális -, olyan új körülmény, amelynek alapján előzetes letartóztatása fenntartásának indokoltságát mindenképpen felül kell bírálni.

Miután a vádlott ügyében, annak jelenlegi állása szerint az ügyészség az a hatóság, amelynek a feltétlenül szükséges intézkedések kezdeményezésére lehetősége van, illetőleg amelynek ez a kezdeményezés kötelezettsége is, az Obtv. 2O. § (1) bekezdése alapján 1996. május 24-én ajánlást tettem a legfőbb ügyésznek, amelyben kérte, hogy haladéktalanul rendelje el az ügyészség - a vádlott előzetes letartóztatása indokoltságával kapcsolatos - álláspontjának felülvizsgálatát. A vizsgálat eredményétől függően tegye meg a szükséges intézkedéseket.

Ezt követően a megyei bíróság végzésében - látszólag a fentiekől függetlenül - a vádlott és társai előzetes letartóztatását megszüntette és szabadlábra helyezésüket rendelte el, azzal az indokolással, hogy szökésüktől, elrejtőzésüktől nem kell tartani, szemben a több mint két éven át fenntartott, ellenkező előjelű állásponttal.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosja és helyettese, valamint az adatvédelmi biztos is hasonló tartalmú elutasító leveleket kapott megkeresésére a legfőbb ügyésztől. A legfőbb ügyész és helyettesei, valamint az országgyűlési biztosok 1996. augusztus 22-én egyeztető megbeszélést tartottak, a szembenálló nézetek közelítése érdekében. A megbeszélés közvetlen eredményt nem hozott. A legfőbb ügyész ígéretet tett arra, hogy álláspontját felülvizsgálja, és annak eredményét később közli. Az ügyészség elutasító magatartása minden országgyűlési biztost korlátoz abban, hogy tevékenységét a jogszabályok által előírt körben, illetve a jogszabályok adta lehetőségek között gyakorolja. Azonban különösen a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának munkáját akadályozza, mert a rendőri tevékenységgel szembeni indítványok és panaszok többsége a legnagyobb lélekszámú cigány kisebbségtől származik. Az országgyűlési biztosnak kötelessége lenne vizsgálni azt, hogy ezeknek a panaszoknak az alapján a rendőri tevékenységben kimutathatók-e diszkriminációra utaló tendenciák. Eredményes vizsgálat csak a rendőrök által tett feljelentések alapján keletkezett iratok tanulmányozásával lehetséges. Az iratok az ügyészség birtokában vannak, és az elutasító ügyészi álláspont miatt azokba az országgyűlési biztos nem tekinthet be. Az ügy megítélése szempontjából lényeges kérdés, hogy az ombudsmani vizsgálat jogalapjául nem is az Obtv. 29. §-a szolgál, hiszen nem az ügyészség mint

szervezet a vizsgálódás tárgya, hanem a rendőrségi diszkrimináció. A vizsgálathoz szükséges iratok azonban az ügyészségnél találhatóak, aki azok megküldésére az Obtv. 18. § (2) bekezdés alapján kötelezett, miután az minden vitán felül áll, hogy a "bármely hatóság" kategóriába az ügyészség is beletartozik. Az ügyészséggel folytatott vita eldöntése érdekében az országgyűlési biztosok szükségesnek látták az Alkotmánybíróság eljárását a következő okok miatt.

Az Alkotmány 32/B. §-a az alkotmányos jogokkal [a (2) bekezdés értelmében: kisebbségi jogokkal] kapcsolatban az országgyűlési biztos tudomására jutott visszasságok biztosok általi kivizsgálását vagy kivizsgáltatását rendeli el.

A 32/B. § eredeti - az intézmény létrehozása szempontjából irányadó - szövegezéséből és a hozzáfűzött indokolásból következően az országgyűlési biztosok intézményét olyan visszasságok kivizsgálására és orvoslására hozta létre az alkotmányozó, melyek alkotmányos jogokat érintő állami eljárások során keletkezhetnek.

Bár a Legfőbb Ügyészség az Obtv. ügyészség tekintetében hatáskört megállapító rendelkezésének hiányára alapozza érvelését, álláspontja az országgyűlési biztosok szerint közvetlen összefüggésben van az Alkotmánnyal. Ennek az álláspontnak az eredményeként ugyanis az Alkotmány 32/B. §-ában foglaltak végrehajtása válik kétségesé. Az 1. pontban foglaltak tükrében az Alkotmány idézett rendelkezése nem állapít meg kivételt, hanem valamennyi, az alapvető jogokkal és kisebbségi jogokkal kapcsolatos visszás helyzet kivizsgálását vagy kivizsgáltatását elrendeli. Természetesen az Alkotmány más rendelkezései tartalmazhatnak olyan szabályt, melynek értelmében a 32/A. § hatóköre korlátozott lesz, azaz, valamely Alkotmányban nevesített szerv (és az általa okozott esetleges visszasságok) vizsgálatára az országgyűlési biztosok az Alkotmány alapján nem rendelkeznek hatáskörrel. Ilyennek tekinthető a bíróság, melynek kivételkénti meghatározását - a biztosok hatásköréből történő kizárását - a 17/1994. (III.29.) AB határozat alkotmányosnak ismerte el. A biztosok úgy véljük azonban, hogy az ügyészség tekintetében nincsen olyan alkotmányos elv vagy szabály, mely ezt a korlátozást indokolná, tehát az ügyészség kivételkénti kezelése nem fér össze az Alkotmány 32/B. §-ában foglaltakkal. Ebből a szempontból tehát az Alkotmány értelmezése vált szükségessé.

A Legfőbb Ügyészséggel fennálló nézeteltérésnek hatásköri vonatkozásai is vannak.

A hatásköri vita abban áll, hogy amennyiben az alkotmányos jogokkal kapcsolatos panasz az ügyészséget érinti, vagy a panasz kivizsgálásához szükséges adatok, iratok az ügyészség birtokában vannak, akkor a vizsgálatra ki rendelkezik hatáskörrel: csak az ügyészség maga vagy külső szervként az országgyűlési biztosok is. A legfőbb ügyész álláspontja szerint az ügyészség kizárólag az Országgyűlésnek felelős, ezért a biztosoknak az ügyészségre kiterjedő vizsgálati jogköre nincs (nem is lehet). A biztosok álláspontja szerint viszont a biztosoknak az Alkotmány alapján van ilyen hatásköre. A hatásköri vita tehát úgy is megfogalmazható, hogy az ügyészség tevékenységének az alkotmányos jogokkal összefüggő kérdéseit külső szervként egyedül az Országgyűlés vizsgálhatja-e, vagy erre - figyelemmel az Obtv. 2. § (1) bekezdésére - a kizárólag neki felelős megbízottak, az országgyűlési biztosok is jogosultak? Megjegyezték továbbá, hogy álláspontjuk szerint sem terjed ki az országgyűlési biztosok hatásköre az ügyészség olyan intézkedéseinek vizsgálatára, melyek megalapozottsága és törvényessége felől bíróság dönt, tekintettel arra, hogy az országgyűlési biztosok véleménynyilvánítása ilyen ügyekben a bírói függetlenség elvét sértene. Nézetük szerint tehát az országgyűlési biztosok az ügyészség ügydöntő intézkedéseit, határozatait (ide értve a vádelejtést is) vizsgálhatják.

A beszámoló elkészüléséig az Alkotmánybíróság eljárása nem fejeződött be.

## **1.2. A nemzetbiztonsági szolgálat visszás adatgyűjtése**

1. A görög, a horvát, a német és a szerb országos kisebbségi önkormányzatok elnökei indítványokkal fordultak hozzám, és ezekben vizsgálat lefolytatására kértek.

Indítványaikhoz csatolták a Nemzetbiztonsági Hivatal Baranya megyei Kirendeltségének 1995. december 20-ai keltezésű szigorúan titkos minősítéssel ellátott feljegyzését, amit névtelen levélben

kaptak meg. A jelentés első oldalának utolsó sorai lefestés miatt nem voltak olvashatóak. A feljegyzés mellékletként jelölte meg a német, a szerb, a horvát és a cigány kisebbségi önkormányzatok Szervezeti és Működési Szabályzatait, valamint a kisebbségi önkormányzatok tisztségviselőinek nevét és címét. A feljegyzés tárgya a kirendeltségnek a pécsi kisebbségi önkormányzatokról (szerb, horvát, német, cigány és a bolgár), valamint az ott élő görög nemzetiségről szóló jelentése volt. Az indítványozók a dokumentumból arra következtettek, hogy őket kisebbségi mivoltuk miatt megfigyelte és tevékenységüket vizsgálta az NBH kirendeltsége.

Az indítványozók beadványaikban azt kérték, hogy indítsak vizsgálatot a Nemzetbiztonsági Hivatal kirendeltségének tevékenységéről. Az országos kisebbségi önkormányzatok különösen a következő kérdésekre kértek választ:

- a számukra megküldött feljegyzés másolata valódi dokumentumról készült-e,
- ténylegesen folyt-e, illetve folyik-e a kisebbségi önkormányzatok, illetve a kisebbségi önkormányzatot nem alakított kisebbségek titkosszolgálati megfigyelése, történt-e, illetve történik-e ilyen adatgyűjtés, amennyiben igen, ez milyen időszakot ölel(t) át, volt-e az országban máshol is hasonló vizsgálat,
- milyen nemzetiségi intézetek, illetve személyek megfigyelésére került sor, és milyen okból,
- miért kerültek a titkos dokumentumok közé az önkormányzatok tagjainak adatai, a testületek alapidokumentumai,
- a titkosszolgálat által végzett tevékenység jogszerű-e vagy sem.

2. Az ügyel kapcsolatban tájékoztatást kértem az illetékes minisztertől, aki a következőket válaszolta:

A sajtóközleményekkel egyidőben szerzett tudomást arról, hogy több napilap birtokában van - az indítványozók által kifogásolt-, az NBH Baranya megyei Kirendeltségének fejlécével ellátott 1995. december 20-ai keltezésű kétoldalas feljegyzés fénymásolt példánya. A miniszter megállapította, hogy a kérdéses irat valóban a kirendeltségen keletkezett anyag manipulált, lefestett változata, mely - miután a minősítésre jogosult vezető aláírása hiányzik a feljegyzésről - minősítetlen közokiratnak tekintendő.

A miniszter tényfeltáró vizsgálatot rendelt el annak kiderítése érdekében, hogy a kirendeltség folytat, vagy korábban folytatott-e a nemzeti és etnikai kisebbségek, azok önkormányzatai, illetve vezetői irányában információszerző tevékenységet.

A második kérdéssel kapcsolatban a miniszter közölte, hogy a kirendeltség 1992. július 7-én a délszláv válság eszkalációjának, a menekülthullám tetőzésének idején adatgyűjtést indított "nemzeti és etnikai kisebbségek védelme" címen. A kisebbségek védelme érdekében folytatott adatgyűjtést a kisebbségek általános jellegű veszélyeztetettsége indokolta. Az e feladatkörben folytatott adatgyűjtő munka nem a kisebbségekre, illetve azok szervezeteire irányult. Az olyan szélsőséges csoportosulások felderítése volt a cél, amelyek jogellenes tevékenységükkel a kisebbségek alkotmányos jogait szándékoztak csorbítani.

A miniszter tájékoztatása szerint a kirendeltség a kisebbségek önkormányzatairól és szervezeteiről a Szervezeti és Működési Szabályzatokon és a képviselők nevén, valamint lakcímén kívül egyéb adatot nem szerzett be.

A miniszter által elrendelt tényfeltáró vizsgálat megállapította, hogy a kirendeltség a kisebbségi önkormányzatokkal és azok vezetőivel szemben azért, mert valamely nemzeti vagy etnikai kisebbséghez tartoznak, célirányos információszerző tevékenységet nem folytatott, és jelenleg sem folytat. A szolgálatok nem rendelkezhetnek olyan nyilvántartással, amely nemzeti vagy etnikai hovatartozásuk szerint csoportosítaná a hivatalok látókörébe került személyeket.

A miniszter megerősítette azt, hogy a kisebbségek védelme nem függött a kisebbségi önkormányzatok megalakulásától, hiszen már korábban is léteztek a kisebbségi érdekeket kifejező társadalmi szervezetek, és azok székhelyeit, telephelyeit tekintették védendő kisebbségi objektumoknak. A kisebbségi önkormányzatok viszont a megalakulásukkal és így a

kisebbségek markánsabb megjelenítésével potenciálisan veszélyeztetettekké váltak. Az adatgyűjtés módjával kapcsolatosan rögzítette, hogy az adatok önkéntes adatszolgáltatásból, nyílt forrásokból, adatkezelést végző szervek adatszolgáltatásából, különböző rendvédelmi szervek által nyújtott tájékoztatásokból kerültek a birtokukba. A miniszter hangsúlyozta, hogy - bár a jelzett adatok beszerzése az érintettek tudta nélkül történt - a megszerzésük során nem sérültek a magánlakás sérthetlenségéhez, a magántitokhoz, a levéltitokhoz és a személyes adatok védelméhez fűződő jogok, nem folytattak engedélyhez kötött titkos információgyűjtő tevékenységet.

A miniszternek az NBH valamennyi egységére kiterjesztett vizsgálata megállapította, hogy az országban Baranya megyén kívül a kisebbségekkel kapcsolatban ilyen adatgyűjtő tevékenység nem folyt.

A miniszter 1996. május 24-ei sajtótájékoztatóján elhangzottakkal kapcsolatban helyszíni vizsgálatot tartottam annak kiderítése érdekében, hogy valóban hivatalosan kérte-e az egyik kisebbség az NBH illetékes kirendeltségének a védelmét. A helyszíni vizsgálat eredményeként megállapítottam, hogy ilyen irányú kisebbségi önkormányzati kérelem nem volt. A miniszter által biztosított lehetőséggel élve "a nemzeti és etnikai kisebbségek védelme" című adatgyűjtés során keletkezett iratokat tartalmazó dossziéba betenkitettem.

Arra a kérdésre, hogy mi volt az adatgyűjtés törvényes alapja a miniszter kifejtette: az adatgyűjtés jogalapja a különleges titkosszolgálati eszközök és módszerek engedélyezésének átmeneti szabályozásáról szóló 1990. évi X. törvény volt. A törvény 2.§ d) pontja a nemzetbiztonsági szolgálatok feladatául szabta meg az emberiség elleni bűncselekmények, illetve a közösség elleni izgatás bűncselekmények felderítését. A nemzetbiztonsági feladatok ellátásának átmeneti szabályozásáról szóló 26/1990. /II.14./ MT rendelet 2.§ /1/ bekezdés c) pontja többek között ugyanezen bűncselekmények megelőzését, felderítését és megakadályozását kifejezetten az NBH feladatkörébe sorolta. Mindezek alapján megítélése szerint a Baranya megyei kirendeltség a "nemzeti és etnikai kisebbségek védelme" címen történő adatgyűjtés megindításához megfelelő törvényi alappal rendelkezett. A kisebbségekkel kapcsolatban keletkezett adatok begyűjtése nem sértette a szükségesség és az arányosság követelményét. Véleménye szerint a kirendeltség eljárása során ugyanúgy nem sértette kisebbségek és szervezetek jogait és törvényes érdekeit, azok védelme érdekében a jogszabályi előírásoknak megfelelően tevékenykedett.

A miniszter a továbbiakban azt a tájékoztatást adta, hogy a kisebbségek érdekében folytatandó információgyűjtő tevékenységnek a folytatása a délszláv válság jövőbeni alakulásától, a békefolyamat kiteljesedésétől függ.

Vizsgálattal párhuzamosan az Országgyűlés Emberi jogi- Kisebbségi és Vallásügyi Bizottsága, és Nemzetbiztonsági Bizottsága is foglalkozott az adatgyűjtés jogszerűségével. A Nemzetbiztonsági Bizottság az adatgyűjtéssel összefüggésben lefolytatott vizsgálata eredményeként megállapította: a Nemzetbiztonsági Hivatal attól a helyes törekvéstől vezetve, hogy a háborús helyzetben nemzetbiztonsági védelemben részesítse a soknemzetiségű régió kisebbségi lakosait, adatokat és információkat gyűjtött a Baranya megyében élő kisebbségi csoportokról és szervezetekről. Tekintettel azonban arra, hogy a nemzetbiztonsági feladatokat az akkor hatályos jogszabályok csak hézagosan határozták meg, néhány esetben a hivatal Baranya megyei kirendeltsége olyan szervezetekről és csoportokról is gyűjtött információkat, amelyek esetében ezt nemzetbiztonsági érdek feltehetőleg nem indokolta. A Nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló törvény hatálybalépése szilárd jogszabályi kereteket teremt ahhoz, hogy efféle indokolatlan információgyűjtésre a jövőben ne kerüljön sor. A bizottság ugyanakkor támogatta vizsgálatomat.

3. A nemzeti és etnikai kisebbségek jogaival kapcsolatban tudomásomra jutott visszasságok kivizsgálása vagy kivizsgáltatása, illetve a visszasságok orvoslására történő egyedi vagy általános intézkedés kezdeményezése során alapvetően a következőket vettem figyelembe. A kisebbségi jogokkal kapcsolatos visszasságot nemcsak jog- vagy érdeksérelem fennállta, hanem ezek veszélye is megvalósíthat, így ahhoz, hogy a kisebbségi jogokkal kapcsolatos visszás helyzet előálljon, nem

feltétlenül szükséges valamely kisebbségi jog vagy más jogszabályi rendelkezés nyílt megsértése. Álláspontom szerint bizonyos körülmények között önmagában az a mód, ahogyan az állami szervek viselkednek, alkalmas lehet visszasság előidézésére. Ugyanígy nemcsak a jog durva megsértése, hanem gyakorlásának közvetlen vagy - esetleg éppen a jogosult magatartására visszahatóan jelentkező - közvetett zavarása is visszasságot idézhet elő.

A kisebbségi jogok között kiemelkedő helyet foglal el az önazonosság szabad megválasztásához és kinyilvánításához való jog. Ez a jog alapvető alkotmányos jog, emberi jog és alapvető szabadságsjog. A szabad identitásválasztás jellegénél fogva magában foglalja az önkéntes asszimiláció vállalását, tehát a kisebbséghez tartozás önkéntes feladását is. Az Alkotmány 68.§-a, mely államalkotó tényezőként ismeri el a kisebbségeket és amely a Köztársaság védelme alá helyezi őket, azt jelenti, hogy az állam számára nem közömbös a kisebbségi identitás választása, fenntartása vagy annak feladása.

A kisebbségi identitás a kisebbségként való létezés alapfeltétele. E kisebbségként létezés iránt a Magyar Köztársaság nemcsak hogy nem közömbös, hanem olyan értéknek ismeri azt el, melynek előmozdítása, az aktív kisebbségvédelem alapján álló Nek.tv. értelmében, minden állami szerv kötelessége is. Ebből az következik, hogy a szabad identitásválasztás, mint egyéni döntési folyamat nem találkozhat olyan állami vagy államilag eltúrt befolyással, mely a kisebbségi önazonosság feladására készítet. Olyan befolyás sem engedhető meg, mely a kisebbségi önazonosság kinyilvánítása miatti félelem keltésével gátolja e fontos alkotmányos jog érvényesülését.

Az államilag védett szabad identitásválasztás és -nyilvánítás szorosan kapcsolódik a kisebbségi önkormányzatok létrehozásának kiemelkedő jelentőségű kollektív jogához.

A kisebbségi jogok és érdekek érvényesítésének egyik legfontosabb alapfeltétele a kisebbségi önkormányzatok létrehozása, tekintve, hogy az önkormányzatok általában a demokratikus államrendszer alapját képezik. Az Alkotmány 68.§ (4) bekezdésébe foglalt rendelkezés, mely szerint a kisebbségek helyi és országos önkormányzatokat hozhatnak létre, nem határozza meg ezen önkormányzatok részletes státusz- és működési szabályait. Az intézmény rendeltetéséből és a Nek.tv több rendelkezéséből [Preambulum, 5.§ (1) és (2) bekezdései, 15.§, 17.§ 25-30. §§, 35-39. §§ ] következik, hogy az önkormányzat az állam által elismert és támogatott szervezeti kerete a kulturális autonómiának, azaz annak, hogy a kisebbséghez tartozók identitásuk és kultúrájuk fenntartása, valamint az önazonosság kinyilvánítása körébe tartozó, az egyénekre és a közösségre vonatkozó legfontosabb ügyekben, valamint az állam által részükre átengedett hatáskörben a döntéseket maguk hozzák meg. E döntések meghozatala, azaz az önkormányzatok működése alapvető jogok gyakorlását jelenti.

Azzal, hogy az Alkotmány lehetővé tette ilyen önkormányzatok létrehozását, egyben azt is elismerte, hogy ezen önkormányzatok illetéktelen állami vagy államilag eltúrt befolyás nélkül tevékenykedjenek.

Mindezek fényében a vizsgálat során az alábbiakat állapítottam meg:

Az adatgyűjtés a kisebbségek védelme érdekében, azok veszélyeztetettsége miatt indult. Ugyanakkor sem a részemre megküldött válaszok, sem a rendelkezésemre bocsátott iratok nem tartalmaztak adatot semmilyen konkrét veszélyről. Álláspontja szerint egy nem dokumentált amorf veszélyérzet nem szolgálhatott volna alapul ilyen jellegű adatgyűjtéshez. A miniszter szerint a kisebbségi önkormányzatok megalakulásukkal és a kisebbségek markánsabb megjelenítésével potenciálisan veszélyeztetetteké váltak. Ezen megállapítása nem kapott további megerősítést az iratok megvizsgálása és a helyszíni vizsgálat eredményeként.

A miniszter nem győzött meg arról sem, hogy a kisebbségi önkormányzatok Szervezeti és Működési Szabályzatai a védelmük ellátásával összefüggő érdemi adatokat szolgáltatott volna, hiszen azok nagyrészt csak az önkormányzatok testületi működésére vonatkozóan tartalmaznak előírásokat.

A részemre adott tájékoztatás szerint az adatgyűjtés "a nemzeti és etnikai kisebbségek védelme" címen és céllal folyt. A védelmi célú információgyűjtésre vonatkozó szabályok jellegük folytán

nem alkalmazhatók a vizsgált nemzetbiztonsági tevékenységre, tehát annak jogalapját véleményem szerint nem képezhetnék.

Az iratokból nem derült ki a megfigyelés konkrét célja, oka, az sem, hogy a megfigyelés folytán bűncselekmény gyanúja felmerült-e, s ha igen, az információkat a hivatal továbbította-e a nyomozó szerveknek. A kisebbségi biztos álláspontja szerint a délszláv válság dokumentált közvetlen veszély nélküli összekapcsolása a kisebbségekkel nem szolgáltatott kellő alapot ilyen jellegű adatgyűjtéshez. Még kevésbé lehetett indokolt ez a válság szempontjából indifferens kisebbségek körében (bolgár, cigány, görög, német).

Az adatgyűjtés elsődleges jogalapjaként megjelölt 1990. évi X. törvény a különleges titkosszolgálati eszközök és módszerek engedélyezésének átmeneti szabályozásáról szól. A törvény 2.§ d) pontja olyan bűncselekményeket jelölt meg, melyek felderítése során különleges titkosszolgálati eszközök alkalmazhatók. A tárca nélküli miniszter közlése alapján (II/2.) a kisebbségekkel kapcsolatos adatgyűjtés során különleges titkosszolgálati eszközt és módszert nem alkalmaztak. Ez a törvény és annak megjelölt paragrafusa nem szolgálhatott jogalként az adatgyűjtéshez. A törvény megjelölése annyiban helytálló, hogy 7. § (7) bekezdésében felhatalmazást ad külön törvény megalkotásáig a nemzetbiztonsági szolgálatok feladatkörének minisztertanácsi rendeletben való átmeneti szabályozására. A felhatalmazás alapján megalkotott 26/1990.(II.14.) MT rendelet 2. § /1/ bek. c) pontja sorolja fel azokat a bűncselekményeket, amelyek megelőzése, felderítése és megakadályozása a nemzetbiztonsági szolgálat feladata. Kérdéses, hogy e megjelölt jogtétel ilyen irányú kifejezett felhatalmazása hiányában erre alapozva folytatható volt-e védelmi célú adatgyűjtés. Ezen aggály mellett megállapítható, hogy e rendkívül rövid jogszabály felületesen, hézagosan és tág értelmezésre teret adó módon szabályozta a nemzetbiztonsági szolgálat feladatait. Feltehetően ez volt az alapja annak, hogy a megjelölt jogszabályhelyre hivatkozva folytathattak adatgyűjtést. A kisebbségi biztos álláspontja szerint tehát a megjelölt jogszabályhelyek nem szolgáltak megnyugtató hivatkozási alapként a kérdéses adatgyűjtéshez. A miniszter válaszeleiben jelezte, hogy a kisebbségekhez tartozó személyekkel szemben célirányos információszerző tevékenységet nem folytattak, továbbá közölte azt is, hogy a kisebbségi önkormányzatokról és szervezetekről az SzMSz-eken és a vezetők nevén és címén kívül más adatot nem szereztek be. Úgy gondolom, hogy a feltételezett védelem ellátásához ezek a nyílt forrásból beszerzett információk inadekvátak. Megállapítottam továbbá, hogy ezen adatok összegyűjtésének ténye megütközést és félelmet keltett az érintett kisebbségekhez tartozók körében, amit ők jeleztek is. Számára tehát úgy tűnt, hogy az adatgyűjtés a nyilvánosságra kerülés következtében több káros hatással járt mint amennyit az ilyen tevékenység indokolhat. Ehhez kapcsolódva megjegyzem, hogy bár a jogszabályok nem tették kötelezővé az érintettek értesítését, a vizsgált esetben az adatgyűjtés sajátossága folytán (un. védelmi célú) célszerűségi okból kívánatos lett volna a kisebbségek és képviselőik értesítése.

Megállapítottam, hogy az ellentmondások és hiányosságok miatt az NBH kirendeltség tevékenysége a Nek.tv. 7. §-ába foglalt szabad identitásválasztáshoz való kisebbségi joggal kapcsolatos visszasságot idézett elő. Megállapítottam továbbá, hogy az ellentmondásokkal terhes adatgyűjtés a kisebbségekben ébresztett félelem miatt a kisebbségi önkormányzatok létrehozásához fűződő alapjoggal kapcsolatos visszasságot eredményezett.

4. A visszasságok kiküszöbölése érdekében az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (Obtv.) 20. § /1/ bekezdése alapján a következő ajánlásokat tettem:

Felhívtam a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok felügyeletét ellátó minisztert, hogy haladéktalanul vizsgálja felül a "nemzeti és etnikai kisebbségek védelme" címen végzett adatgyűjtés folytatásának indokoltságát és az adatgyűjtést szüntesse meg.

Javasoltam a miniszternek, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatok jövőbeni tevékenysége során kellő körültekintéssel válasszák ki az eljárás alapjául szolgáló jogszabályi rendelkezést. Fokozottan tartsák szem előtt a kisebbségek államalkotó tényező mivoltából adódó, valamennyi állami szervre egyaránt kötelező alkotmányos követelményeket.

A miniszter az ajánlásokat elfogadta, az azokban foglaltaknak eleget tett, illetve kötelezettséget vállalt arra, hogy a jövőben az ajánlás szerint jár el. Ennek megfelelően utasította a Nemzetbiztonsági Hivatal főigazgatóját a szükséges intézkedések megtételére. Az ügy érdemi lezárását nem befolyásolta az, hogy a felhívások kialakításához vezető jogi értékelés néhány megállapításával a miniszter nem értett egyet.

### **1.3. Diszkrimináció a helyi önkormányzatok jogalkalmazásában**

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló törvény alapján a kisebbségi biztos amennyiben a lefolytatott vizsgálat során arra a megállapításra jut, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségi jogokkal kapcsolatosan visszásság áll fenn, ajánlást tehet a visszásságot előidéző szerv felügyeleti szervének. Abban az esetben, ha visszásságot az előidéző szerv saját hatáskörben meg tudja szüntetni, a biztos az érintett szerv vezetőjénél kezdeményezi a visszásság orvoslását.

#### **1.3.1. A közvetlen diszkrimináció esetei**

A mai társadalmi helyzetben különösen a hátrányos helyzetben élő cigány családok számára válik egyre kilátástalanabbá a lakáshoz jutás, a lakóház építése. Egyidejűleg megerősödött az önkormányzatoknak a cigánytelepek felszámolására irányuló törekvése. Több önkormányzat segítő szándékkal, anyagi eszközök biztosításával, lehetőségek felkutatásával is segítette az emiatt lakás nélkül maradó vagy szükségmegoldásba kényszerülő cigány családokat lakáshoz juttatni. A jellemző azonban ennek a negatív tendenciája, amelyet a cigány családok kisebbségi jogsérelemként élnek meg.

E tendencia illusztrálására szolgálnak az alábbi esetek:

**a)** Az önkormányzatot építési vállalkozó kereste meg, s a közreműködésükkel épültek meg azok a házak, amelyek nem állták ki az idő - pontosabban az időjárás - próbáját sem. Ehhez nagy mértékben hozzájárult a képviselőtestület hivatalának hibás eljárása. Az építés-felügyeleti ellenőrzés során feltárt tények elegendő alapot nyújtottak építés-felügyeleti intézkedés megtételére, azonban ez a hivatal részéről elmaradt. A további lakások építésre irányuló szándék - az önkormányzat döntésének következtében - meghiúsult.

Ennek előzménye volt, hogy egy építési vállalkozó újabb 10 építési telek kialakítását kérte, amelyeken a korábbi konstrukcióban további lakóépületeket emelt volna. A községi önkormányzati képviselő-testület a telek kialakítására vonatkozó kérelmet elutasította, mert meg akarta akadályozni, hogy újabb cigány családok telepedjenek le a községben. Az országgyűlési biztos az illetékes megyei rendőr-főkapitányságon hivatali visszaélés büntetvények alapos gyanúja miatt feljelentést tett az említett indok mellett igennel szavazó képviselők ellen, ugyanis a Btk. 225. §-a szerint: "Az a hivatalos személy, aki azért, hogy jogtalan hátrányt okozzon vagy jogtalan előnyt szerezzen, hivatali kötelességét megszegi, hatáskörét túllépi, vagy hivatali helyzetével egyébként visszaél, büntetést követ el, és három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő". A nyomozást a rendőrség bűncselekmény hiányában megtagadta, mert az elutasítás indoka döntő mértékben az igényelt terület építési célokra való alkalmatlansága és forráshiány volt, és csak kisebb részben az újabb cigány családok letelepedésének megakadályozása. A panaszt elbíráló ügyészség, majd az újabb panaszokat értékelő különböző szintű ügyészségek a jogtalan hátrány okozás célzatának hiányára is hivatkoztak, végül a Legfőbb Ügyészség Nyomozásfelügyeleti Főosztálya azért nem tartotta a panaszt alaposnak, mert szerinte a képviselők csupán képviselői és nem hivatali minőségben jártak el, amikor döntésüket meghozták. Az országgyűlési biztos által előterjesztett legújabb panaszt a Legfőbb Ügyészség még nem bírálta el.

**b)** Az önkormányzat diszkriminatív megnyilvánulása miatt egy jogvédő egyesület kezdeményezte az eljárásunkat. E vizsgálat kapcsán is fény derült arra, hogy a szociális lakásépítési támogatás és a cigány családok lakásépítési szándékával visszaélnek, kihasználva az etnikai kisebbség esélyegyenlőségét, erkölcsi és anyagi kárt okozva, figyelmen kívül hagyva a kisebbségek alapvető jogait.

Fenti következtetéseket támasztotta alá a panaszolt önkormányzat polgármesterének három cigány család - községből történő - kiköltöztetésére irányuló eljárása. A méltánytalan körülmények közé kényszerülő családok a ugyancsak a szociálpolitikai támogatás felhasználásával, az önkormányzat segítségével megvalósuló lakásépítés reményében - személyüket etnikai hovatartozás miatt ért támadást követően - adták el ingatlanaikat az önkormányzatnak és vásároltak építési telkeket Sz. községben - ugyancsak az önkormányzat közreműködésével.

Az önkormányzata képviselőtestületének érintett üléseiről szóló jegyzőkönyve többször tartalmaz olyan kijelentéseket - " a polgármester sürgeti a nemzetiségiek kiköltöztetését" , " ... képviselő ...az összes nemzetiség kiköltöztetését sürgeti" ti.:a községből - , amelyek alapján feltételezhető, hogy ebben az esetben nem saját szándékú költözésről, hanem a helyi közhatalom gyakorlóinak határozott akaratának megnyilvánulásából történő kiköltöztetésről van szó. A képviselőtestület és a polgármester fent idézett kijelentései a törvény idézett részében foglalt tilalom megsértésére utalnak. A képviselőtestület döntéshozatali eljárása és a polgármester döntés előkészítő tevékenysége során érezhető volt a cigány családok származásuk miatti hátrányos megkülönböztetése.

A polgármesternek a szerződések elő- és elkészítésével kapcsolatos tevékenysége a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló törvény 4.§ (1.) bekezdésében megfogalmazott tilalom, a kisebbséghez tartozó személy jogainak gyakorlásában történő akadályozás megsértésének irányába mutatott.

Sem a képviselőtestület, sem a polgármester az előterjesztés illetve a döntés előkészítése során nem keresett más alternatívát a cigány családok problémájának megoldására, valószínűsíthető, hogy a községben kialakult, e cigány családok tevékenységére visszavezetett jelenséget kívánták így orvosolni.

A helyszínen végzett vizsgálat alkalmával azt tapasztaltuk, hogy a cigány családok bíztak az érintett önkormányzat polgármesterének ígéretében, mely szerint segít vállalkozót keresni az egy egylakásos és az egy kétlakásos lakóház szociálpolitikai támogatásból történő felépítésében. Az azóta eltelt időszak azonban azt bizonyítja, hogy körülményeik nem javultak, a lakások nem épülnek, az azóta érdektelenné vált önkormányzat képviselőtestülete és polgármestere részéről az ígért segítség elmaradt.

A lefolytatott vizsgálat alapján megállapítást nyert, hogy a cigány családok ingatlan adásvételének lebonyolítása kapcsán a panaszolt önkormányzat jogsértő magatartása és a gazdálkodás szabályait sorozatosan sértő tevékenysége hozzájárult a nemzeti és etnikai kisebbségekre vonatkozó alkotmányos joggal kapcsolatos visszás helyzet kialakulásához. Ezért a közigazgatási hivatal vezetőjét ajánlással kerestük meg, kértük, hogy törvényességi ellenőrzési jogkörében eljárva vizsgálja meg az önkormányzata képviselőtestületének alaki szempontból is diszkriminatív önkormányzati határozatát, illetve kértük, hogy vizsgálatát terjessze ki a testületi működésére is. Az ajánlás tartalmazta azt is, hogy a közigazgatási hivatal hívja fel az Állami Számvevőszék figyelmét az önkormányzat képviselőtestületének illetve polgármesterének vizsgálat során feltárt, az önkormányzat gazdálkodásával kapcsolatos jogsértéseire. Ezen túlmenően kértük a közigazgatási hivatal vezetőjét, hogy a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 98.§ (3.) bekezdésében foglalt jogkörében eljárva - különös tekintettel a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény 62.§ (1.) bekezdésében megfogalmazottakra - a törvényességi ellenőrzése során nagyobb hangsúlyt helyezzen a kisebbségek jogainak és sajátos érdekeinek érvényesülésére, fokozottan kísérelje figyelemmel az érintett cigány családok életkörülményeinek alakulását.

A közigazgatási hivatal a határozat szövegében is megjelenő " etnikai kisebbség" megfogalmazást az adott szövegkörnyezetben ily módon kifejezésre jutott negatív attitűd miatt minősítette kifogásolhatónak, s az önkormányzat felé észrevételben kéri az érintett határozatnak az eladók nevével való kiegészítését és a jövőbeli önkormányzati gyakorlat ezirányú módosítását.



Ugyanakkor mulasztásban megnyilvánuló jogszabálysértést állapított meg a vizsgálat tapasztalatai alapján a polgármester illetve a képviselőtestület testületi működésével kapcsolatosan, mivel a polgármester nem számolt be a lejárt határidejű határozatokról, a képviselőtestület eljárása pedig nem felelt meg az Ötv-ben illetve a Szervezeti és Működési szabályzatban rögzített szabályoknak. Az Állami Számvevőszék levél útján tájékoztatott arról, hogy éves ellenőrzési tervének keretében az önkormányzat gazdálkodását vizsgálja, s vizsgálatát kiterjeszti az önkormányzat gazdálkodásának az ajánlásban részletezett területére is.

**c)** A cigány kisebbségi önkormányzat - az adott település etnikai kisebbségét többségében érintő diszkriminációval kapcsolatban kezdeményezett eljárást a kisebbségi biztosnál. Panaszuk alapját az képezte, hogy adott városban a cigányok által lakott település részeken nincsenek szilárd burkolatú járdák és utak. Panaszosok sérelmezték, hogy az önkormányzat azért nem készít szilárd burkolatú utat, illetve járdát, mert azokban az utcákban cigányok laknak. A város önkormányzatának út- és járdaépítési gyakorlatát a cigány kisebbségre nézve hátrányosnak ítélte, több éves hiábavaló erőfeszítést követően a kisebbségi biztos közreműködésével kívánta elérni azt a célt, hogy a cigányok lakta területeken is a város többi részéhez hasonlóan tudjanak közlekedni.

A lefolytatott vizsgálat alapján megállapítottuk, hogy a cigány kisebbségi önkormányzat képviselői által leírt sérelmek alaposak. A városban valóban nem készülnek utak és járdák azokban az utcákban, ahol cigányok laknak, - eltekintve a céltámogatásból megvalósult útépitéstől -, mivel a telepen olyan családok laknak, akik nem képesek anyagiakkal hozzájárulni az út-, illetve járdaépítéshez, s az önkormányzat pedig e feltételhez köti támogatását, annak ellenére, hogy közúti közlekedésről szóló törvény alapján közút építésére (földút szilárd burkolattal való ellátására) együttműködést nem kötött a lakossággal.

A város önkormányzata jogszabályt sértő gyakorlatával jogtalanul hátrányba hozta a telepen lakókat, ezzel a magatartásával a nemzeti és etnikai kisebbségekre vonatkozó alkotmányos joggal kapcsolatos visszás helyzetet idézett elő. Ezért az önkormányzatnak a következő ajánlást tettük:

- 1.** A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 8.§ (1) bekezdése alapján a települési önkormányzat feladatai közé tartozik a vízrendezés és a csapadékvízvezetés, s köteles gondoskodni a helyi közutak fenntartásáról. Az önkormányzat fent jelzett feladatainak végrehajtására irányuló gyakorlatát a jövőben - a hatályos jogi szabályozásnak megfelelően - úgy folytassa, hogy a helyi közszolgáltatás során ne okozzon senkinek jogtalan hátrányt.
- 2.** Az éves költségvetés végrehajtása során az útépitésre rendelkezésre álló út-híd keretösszeg felhasználásának jelenlegi gyakorlatát szüntesse meg és a keretfelhasználás rendszerét úgy alakítsa ki, hogy az a jogszabályoknak és a szakmai szempontoknak egyaránt megfeleljen.
- 3.** Vizsgálja felül a telep út- és járdahálózatát, valamint csapadékvízvezetési rendszerét és a területen a vonatkozó jogszabályoknak megfelelően, az ott lakók érdekeit is szem előtt tartva szervezze meg a helyi közszolgáltatást.
- 4.** Erősödő tendenciaként, elsősorban a cigány lakossággal szembeni diszkriminációként értékelhető a lakóhely létesítésének megtagadása.

**d)** A községi önkormányzat polgármestere panaszos részére nem engedélyezte a lakóhely létesítését a községben. A panaszos sérelmezték az indokot, amely a polgármester döntését megalapozta, a kisebbségi biztoshoz fordult.

Eljárásunk során megkerestük a bejelentkezést megakadályozó polgármestert, s kértük tájékoztatását arra vonatkozóan, hogy a panaszos bejelentkezésének mi az akadálya. Egyúttal azt is kértük közölni, hogy mikor történt az állandó lakóhely bejelentésének megkísérlése, a jegyző a bejelentkezést elutasította-e, ha igen, milyen törvényes indokok alapján. Mivel a megkeresésre nem érkezett válasz a megkeresést megismételtük. A polgármester több hónapos késéssel tájékoztatott arról, hogy a panaszos megkeresésünket követően állandó bejelentett lakcímet létesített a községben, válaszában azonban utalás sem történt arra, hogy ki és milyen indok alapján utasította el a bejelentkezést, s nem került csatolásra az ügyben keletkezett iratanyag sem.

Valószínűsíthető, ha a panaszos kisebbségi jogsérelmével nem fordul a kisebbségi biztoshoz a közigazgatási döntéshozó hallgatásával, illetve jogszerűtlen döntésével megakadályozza állampolgári jogának gyakorlásában.

e) Egy további község esetében a roma kisebbségi önkormányzat elnöke fordult hozzánk segítségért. Tájékoztattak arról, hogy a települési önkormányzat elutasította termőföld juttatására vonatkozó kérésüket. Röviden közölték az érintettekkel: kiosztható földterület nincs. Vizsgálatunk során megkerestük a község polgármesterét és kértük tájékoztatását arra vonatkozóan, hogy a cigány kisebbségi önkormányzat elképzelését mi módon szándékozik támogatni. Az ugyanis egyértelműen érdeke a községnek, hogy lakói közül minél nagyobb számban legyenek képesek önerőből gondoskodni maguk és családjuk megélhetéséről, mert ezzel csökkenthető a szociális támogatásokra fordítható pénzügyi keret. Az így felszabaduló pénzek máshol felhasználhatók. Mindenkinnek érdeke, hogy a roma származású lakók földhöz jussanak, különösen akkor, ha ezt az akciót a kisebbségi önkormányzat koordinálja. A polgármester tájékoztatott arról, hogy a kisebbségi önkormányzat a korábbi szövetkezeti földekből kapott területet, és a közeljövőben megkötik az erre vonatkozó szerződést. Emellett az önkormányzat munkahelyteremtő programot is kidolgozott, és a szomszédos községgel együttesen tervezi megvalósítani.

Az események menetéből nyilvánvaló, hogy a roma kisebbségi önkormányzat kérésének teljesítését korábban nem valós okkal tagadták meg, és az elutasítás indoka diszkrimináción nyugodott. Az önkormányzat csak az országgyűlési biztos közbenjárására juttatott földet a romáknak, és szüntette meg hátrányos helyzetüket.

f) A települési önkormányzat kisebbségekkel szembeni megkülönböztető, önkényeskedő eljárására példa egy városi roma kisebbségi önkormányzatának bejelentése. Ebben azt sérelmezték, hogy a polgármesteri hivatalhoz segélykérelemmel fordulóknak a segély összegének megfelelő mértékben előbb "társadalmi munkát" kell végezniük. A vizsgálat megállapította a bejelentés valódiságát. Az önkormányzat vezetői ugyan azt állították, hogy a "társadalmi munka" minden esetben önkéntes felajánlás eredménye volt, de ennek több tény is ellentmond. Többek között az, hogy a törvénysértő gyakorlatot vizsgálatunk kezdetén azonnal megszüntették, az, hogy a munka elvégzését igazoltatni kellett és az igazolást a segélykérelemhez csatolták, hogy a "társadalmi munkát" sehol nem hirdették meg, és nem is végezte más csak azok, akik segélykérelemmel fordultak az önkormányzathoz. Az eljárást leginkább a roma lakosság sérelmezte, elsősorban azért, mert nehéz anyagi helyzetükből adódóan ők szorulnak leginkább szociális támogatásra. A vizsgálat minden részletében még nem zárult le, annak végső eredményétől függően kezdeményezünk intézkedéseket.

### 1.3.2. A "közvetett" diszkrimináció - maladministration

A nemzeti és kisebbségi jogok országgyűlési biztosát a kisebbség tagjai illetve a nem kisebbséghez tartozó, de a kisebbségek érdekeit szem előtt tartó szervezetek vélelmezett kisebbségi jogsérellemmel keresik meg. Ezt a biztos körültekintően lefolytatott, tényfeltáró eljárása követi, - amennyiben a panasz nem esik kívül a törvény által megszabott körön - amely eredményeképp megállapítható az is, hogy **közvetlenül** ugyan **nem mutatható ki kisebbségi jogsérellem**, de a közigazgatás hibás működése olyan döntéseket eredményez, amely a panaszos más alkotmányos jogait, illetve jogszabály sért. Ezeket is a közigazgatás (vagy tisztviselői) lélektelen, bürokratikus ügyintézését, viselkedését nevezi a nemzetközi szakirodalom "maladminisztration"-nak. Erre a jelenségre következnek a példák.

a) A községi cigány kisebbségi önkormányzat elnöke a panaszos lakásproblémája ügyében nyújtott be panaszt. Mivel a cigány kisebbségi önkormányzat helyiségében megtartott helyszínen eljárás során a cigány lakosság köréből több, lakásépítési kölcsönrel

kapcsolatos panasz merült fel, ezért vizsgálatunk kiterjesztettük az önkormányzat 1994-1996. évek közötti, az első lakáshozjutók támogatása körében hozott döntéseire. Így derült fény a önkormányzat jogsértő gyakorlatára is. A javaslattevői jogkörrel bíró bizottság és a képviselőtestület elmulasztotta a kérelmek elutasításokról szóló döntését a törvénynek megfelelő formában meghozni, ezzel megfosztva az elutasítással érintett kérelmezőket a törvény alapján rendelkezésükre álló jogorvoslati lehetőségtől. A képviselőtestület hivatala az ügyfél kérelmére az eljárást meg sem indította, az iratbetekintésre megkért ügyiratban a helyszíni eljárás alkalmával a kérelmen kívül egyéb iratot, vagy az eljárás megindítására, illetve eljárási cselekményre vonatkozó feljegyzést nem találtunk, az ügyfélnek csak a helyszíni eljárásunkat követően (a kérelem benyújtásától több mint egy év telt el) küldtek kérelmével kapcsolatos "Tájékoztató"-t.

Az ügyben folytatott vizsgálat alapján megállapítottuk, hogy kisebbségi jogsérelem közvetlenül nem mutatható ki, de az önkormányzat a panasz alapját képező tevékenysége során súlyosan megsértette mind az államigazgatási eljárásról szóló törvény, mind az önkormányzati törvény rendelkezéseit, ezért ajánlást tettünk a közigazgatási hivatal vezetőjének helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 98. §-ában biztosított jogkörében eljárva vizsgálja meg az önkormányzat képviselőtestületének lakásépítési és lakásvásárlási támogatásnak döntéshozatali eljárását. Ugyanakkor kezdeményeztük az önkormányzat képviselőtestületénél, hogy vizsgálja felül a képviselőtestület hivatalának az önkormányzat működésével, ezen belül a lakásépítési és lakásvásárlási támogatással kapcsolatos közigazgatási feladatainak ellátását.

**b)** A szociális jellegű ügyek vizsgálata során az állampolgárokat ért konkrét diszkriminációt általában nem lehetett megállapítani, bár a panaszosok döntő többsége erre hivatkozással kérte az országgyűlési biztos segítségét. A beadványok legnagyobb részét a települési önkormányzatok segélyezési és ügyintézési gyakorlatát, a közigazgatási eljárás során tapasztalható, közösségeket és egyéneket sértő bánásmódot kifogásolják.

Az ügyfél a hatósággal szemben általában kiszolgáltatottságot érzékel. Ez határozottan igaz olyan polgárokra (mindenekelőtt a cigánysághoz tartozókra), akik kisebbségi helyzetüknél fogva többszörösen is kiszolgáltatottnak érzik magukat. A települési önkormányzatok polgármesteri hivatalainak különös gondot kellene fordítani a roma népesség problémáinak kezelésére, kérelmeik, panaszai intézésére. Ha nem ilyen szemlélettel foglalkoznak velük, hátrányos helyzetűnek, kiszolgáltatottnak érzik magukat, diszkriminációt tapasztalnak akkor is, ha ügyük intézésekor az anyagi jogszabályok nem sérülnek ugyan, de nem kapnak meg minden szükséges információt vagy nem a hivatalos személyektől jogosan elvárható hangnemben beszélnek velük, esetleg problémáikat jelentéktelennek minősítik, és nem is foglalkoznak azokkal. A diszkriminációnak ez a megnyilvánulási formája a beadványok többségében fellelhető. Különösen sérelmes a hatóság részéről tapasztalható "lekezelés", nemtörődömség, ha írástudatlan vagy magát írásban nehezen kifejező személyről van szó. Ez a magatartás érhető tetten azokban a beadványokban, amelyekben az ügyfelek arról panaszkodnak, hogy szociális támogatásra vonatkozó kérelmeiket az illetékesek sorozatosan elutasítják. Megkereséseinkre a hatóságoktól mindig azt a választ kapjuk, hogy írásban nem, vagy alig adtak be a panaszosok kérelmet, pedig nyilvánvalóan csak arról van szó, hogy nem írásban terjesztették elő problémájukat és az eljáró hatóság röviden elutasította őket, ahelyett, hogy segítségükre lett volna. Az ilyen ügyek részletes vizsgálata során kiderül: ha kérelmük írásos formában kerül az ügyintézőhöz, nem lenne lehetőség a segítség megtagadására.

Ismerjük az önkormányzatok nehéz pénzügyi helyzetét, tudjuk, hogy a munkahellyel évek óta nem rendelkező, segélyekből családi pótlékból és jobb esetben állami támogatásból élő polgárok segély iránti igényei és az önkormányzatok anyagi lehetőségei között az esetek legnagyobb részében nagy a feszültség. Az önkormányzatok rendeletekben szabályozták a szociális ellátások különböző formáit, és ragaszkodnak ahhoz, hogy a benyújtott kérelmeket mindig a saját rendeletükben meghatározott feltételek alapján bírálják el. Diszkriminációt eredményezhet azonban az önkormányzatoknak azon gyakorlata, amikor a kérelmező anyagi lehetőségei alapján

jogot formálhatna az általa igényelt segélyre, de kérelmét költségvetési problémákra (pénzhiányra) hivatkozva elutasítják. Ha ez költségvetési év végén történik és ezt követően valamennyi segélykérelem ilyen indokolással kerül elutasításra, az önkormányzat eljárása érthető és magyarázható. Ha azonban év közben történik ilyen indokkal a segély elutasítása, majd ezt követően mások kérelmeit kielégítik, az eljárás diszkriminatív jellege vitathatatlan. Nem megengedhető ez a gyakorlat, és a jogegyenlőség elvének, valamint a diszkrimináció tilalmának jobban megfelelne az az eljárás, ha az önkormányzatok költségvetési lehetőségeik gondos mérlegelése után módosítanák rendeletüket, és összhangot teremtenek a várható igények és anyagi lehetőségek között. Ezzel lehetővé válna, hogy mindazon kérelmeket, amelyek a feltételeknek megfelelnek, a költségvetési év teljes időszakában ki tudják elégíteni. Minden, ezzel ellentétes eljárás a diszkrimináció tettenérhető formája és kötelességünk tenni ellene.

c) Vizsgálataink során egyénektől és roma kisebbségi önkormányzatoktól is érkezett olyan beadvány, amelyben felvilágosítást kérnek konkrét ügyekkel és a hivatalos szervek eljárásával kapcsolatban. Mindegyik esetben azt állapítottuk meg, hogy a települési önkormányzatok egy része nemcsak az ügyfeleket, de a kisebbségi önkormányzatot sem tekinti partnerének, visszatart bizonyos információkat.

Ilyen volt az az eset, amikor a községi roma kisebbségi szervezet azért kérte az országgyűlési biztos vizsgálatát, mert azt tapasztalták, hogy a segélyt kérőket a polgármesteri hivatal dolgozói feljelentették, és a rendőrség eljárást folytat ellenük.

Vizsgálatunk során megállapítottuk, hogy az önkormányzat nem a kérelmezők sérelmére kezdeményezte a rendőrség eljárását. Az történt, hogy a hivatal dolgozóinak tapasztalata szerint a segélykérelmeket ugyanaz a személy, ugyanazon az írógépen írta, ezért felmerült a "zugírászat" gyanúja, az, hogy valaki kihasználva a kérvényírásban gyakorlatlan embereket, anyagi ellenszolgáltatás fejében ajánlja szolgálatait. Gyanújukat közölték a rendőrséggel is, és a rendőrkapitány nyomozást rendelt el. Ennek során a kérelmezők egy részét tanúként meghallgatták, de ezek a személyek nem kaptak tájékoztatást arra vonatkozóan, hogy miért folyik eljárás, és őket milyen minőségben vonták be a nyomozásba. Az önkormányzat sem informálta a felháborodott embereket, akik végül az országgyűlési biztostól tudták meg, hogy mindez nem ellenük irányult, hanem a védelmüket szolgálta.

Információ hiányt sérelmezett egy másik község roma kisebbségi szervezetének elnöke is, amikor kérte, küldjük meg részükre az önkormányzat szociális rendeletét, mert ők azt tapasztalják, hogy a romák kérelmeit megalapozatlanul utasítják el. A vizsgálat megállapította, hogy az önkormányzat nem alkotott rendeletet a rendszeres nevelési segély folyósításáról, ennek ellenére rendszeresen döntések születtek az e tárgyban beadott kérelmek elbírálása során. Az önkormányzat mulasztása ugyan közvetlenül direkt módon kisebbségi jogsérelmet nem okozott, de annak utólagos megállapítása lehetetlen lett volna, miután azt éppen a jogi rendezetlenség akadályozta meg. Ajánlásunkra a törvénysértő állapotot megszüntették, a hiányzó rendeletet megalkották, de azt a kisebbségi érdekvédelmi szervezet csak közreműködésünkkel kapta meg, mert az önkormányzattól hiába kérték, a tisztségviselők elzárkóztak az együttműködéstől.

A lélektelen bürokratikus ügyintézésből származó hátrány egyik formája az is, amit más ügyben tapasztaltunk. A törvény igen bonyolult szabályozza a gépkocsiszerzési támogatás megállapításával kapcsolatos eljárást, ezért a kérelmet az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló, többször módosított 1981. évi I. törvény 42. § (2) bekezdésében meghatározott egyszerűsített határozatban elbíralni nem lehet. Ha ez történik, az ügyfél nem kap tájékoztatást arról, miként és mikor kapja meg a számára megítélt összeget, hogy a kérelmet évente felülvizsgálják és ha mindezzel nem ért egyet, hová fordulhat jogorvoslatért. A panaszos kérelmét egyszerűsített határozatban bírálták el, ezért beadványában az eljáró hatóság jogsértését panaszolta, pedig csak nem volt elég információja a további ügyintézésről. Az eljárás megváltoztatására tett ajánlásunkat az illetékesek elfogadták, és remélhetőleg ennél az önkormányzatnál más ügyekkel kapcsolatban is hasznosítják észrevételünket, mert az

egyszerűsített határozat mellőzése bizonyos esetekben akkor is indokolt, ha szükséges, hogy az ügyfél megismerje a döntés jogi hátterét, ne maradjon bizonytalanságban, és tudja, hogy lehetősége van jogorvoslatra.

## 2. Kollektív (önkormányzati) jogok megsértése

### 2.1. Az egyetértési-véleményezési joggal kapcsolatos visszasságok

Kisebbségi önkormányzati rendszerrel összefüggő tapasztalatok:

- az országos kisebbségi önkormányzatok véleménynyilvánítási joga [1995-96].

A Nektv 38. § (1) bekezdés a) pontja értelmében az országos önkormányzat véleményt nyilvánít az általa képviselt kisebbséget e minőségében érintő jogszabályok tervezetéről, ideértve a megyei, fővárosi közgyűlési rendeleteket is. Ezt a rendelkezést értelemszerűen kiegészítik a Jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvénynek a jogszabálytervezetek véleményezéséről szóló 27.-31. §-ai, melyek arra kötelezik a jogszabály tervezetét előkészítő szerveket, hogy az arra jogosultakat - esetünkben az országos önkormányzatokat vonják be a jogszabály előkészítésének folyamatába. Az országgyűlési biztoshoz működési ideje alatt több olyan panasz vagy információ jutott el, mely a fenti kötelezettség teljesítésének elmulasztását kifogásolta, illetve jelezte. A vonatkozó vizsgálatok ismertetése előtt mindenképpen ki kell arra térni, hogy az országgyűlési biztos miért tartja kiemelkedően fontosnak az országos önkormányzatok ezen véleményezési jogát.

Az Alkotmány 68. § (1) bekezdése szerint a magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségek államalkotó tényezők. Ugyanezen § (3) bekezdése és a Nektv. 20. § (1) bekezdése értelmében a kisebbségeknek joguk van az országgyűlési képviselőkhöz. [Ennek módjáról külön törvénynek kell rendelkeznie, e törvény megalkotásával, az Országgyűlés e parlamenti beszámoló előterjesztéséig adós maradt, a több mint 6 éve fennálló mulasztásos alkotmányvétsést fenntartva ezzel. (E probléma bővebb kifejtését a jogalkotásról szóló fejezet tartalmazza)]. Az államalkotó tényező mivolt és az országgyűlési képviselő alkotmányvétső hiánya fokozott közjogi hangsúllyal látja el a jogszabályok véleményezésének jogát. E jog megsértése, vagy a sérelem közvetlen veszélye pedig a kisebbségi jogokkal kapcsolatos olyan visszasságot eredményez, melynek így fokozott jelentősége van.

**a)** 1995-ben az államháztartási törvényjavaslat - a Kincstár intézményének államháztartásba való beillesztése mellett - olyan rendelkezéseket tartalmazott, amelyeknek eredeti formában való Országgyűlés által való elfogadása mind az országos, mind a helyi önkormányzatok államháztartáshoz fűződő - és az előző pontokban előadottak miatt eleve nem egyértelműen rendezettnek mondható - kapcsolatában változást jelentett volna. Különösen jelentős változások következtek volna be az országos önkormányzatok vonatkozásában.

Az országos önkormányzatok a fent jelzett tartalmú beadványát alaposnak ítélve meg, kísérletet tett arra, hogy az országos önkormányzatok vélemény-nyilvánítási jogukat megkésettén bár, de gyakorolhassák. Ennek eredményeképpen az Országgyűlés az államháztartási törvény módosításának olyan változatát fogadta el, amely - tekintettel a jelenlegi ellentmondásos helyzetre - elfogadható mértékben szabályozta újra a kisebbségi önkormányzatok és az államháztartás kapcsolatát.

**b)** A kisebbségi önkormányzatoknak költségvetésük önálló meghatározásához fűződő jogának, valamint az országos önkormányzatoknak a törvénytervezetek véleményezéséhez fűződő jogának érvényesítése az 1996. évi költségvetési törvény előkészítésekor úgy jelentkezett, hogy az országos önkormányzatok eme kétirányú jogosultságuk miatt kétszeresen is jogosultak lettek volna a törvény előkészítésébe bekapcsolódni. A jogszabály előkészítéséért felelős szerv (a Pénzügyminisztérium) köteletségét megsértve, be sem akarta vonni az önkormányzatokat a törvény előkészítésébe.

Az országgyűlési biztos ugyancsak alaposnak ítélve az önkormányzatoknak erre irányuló panaszát, egyeztetést kezdeményezett a Pénzügyminisztérium, a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal,

valamint az országos önkormányzatok között. Ennek eredményeképpen az önkormányzatok élhetnek véleményezési jogukkal.

**c)** A rádiózásról és a televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény tervezetének tárgyalásakor az országos önkormányzatoknak ugyancsak nem nyílt alkalmuk arra, hogy jogszabályvéleményezési jogukkal megfelelő módon élhessenek. Mivel a törvény a tömegtájékoztatás és a kisebbségi jogok érvényesülésének területén alapvető jelentőségű, ezért a társadalmi ellenőrzöttség e törvény esetében már annak előkészítése szakaszában meg kellett volna nyilvánulnia. Abban, hogy - szemben az Alkotmánybíróság ide vonatkozó határozatában foglaltakkal - a törvény elfogadott változatában továbbra is az elektronikus sajtó politikai ellenőrzése valósul meg, része van annak is, hogy a kisebbségek - hasonlóan más társadalmi szervezetekhez - jogszabályvéleményezési jogukkal nem voltak képesek megfelelő - a jogalkotásról szóló törvényben meghatározott tartalommal bíró - módon élni.

**d)** 1996-ban két eljárás tárgyát képezte a jogszabálytervezetek véleményezésével kapcsolatos önkormányzati jog. A helyi önkormányzatok adósságrendezési eljárásáról szóló 1996. évi XXV. törvény megalkotásának folyamatában, amikor a jogszabály még csak a parlament elé terjesztett törvényjavaslat formájában létezett, az országgyűlési biztos észlelte, hogy a javaslat 37. §-ában módosítani kívánta a Nektv. egyes rendelkezéseit. Rövid úton történt tájékozódás során kiderült, hogy az országos önkormányzatok nem kapták meg véleményezésre a jogszabály tervezetét. A hivatalból indított vizsgálat megállapította, hogy a Belügyminisztérium megsértette valamennyi országos kisebbségi önkormányzatnak a Nektv. 38. § (1) bekezdés a) pontjába foglalt jogát. Az eljárás eredményeképpen az Obtv. 21. § (1) bekezdése szerinti kezdeményezésben szólítottam fel a belügyminisztert a mulasztásért való felelősség megállapítására, valamint arra, hogy tegyen intézkedéseket, hogy a jövőben az országos kisebbségi önkormányzatoknak ez a rendkívül fontos jogosultsága a Belügyminisztérium mulasztása folytán csorbát nem szenvedjen. A belügyminiszter a felelősség megállapításának kérdést mellőző érdemi válaszában vitatta, hogy a nevezett törvényjavaslat (mely az eljárás során az Országgyűlés által elfogadásra, majd törvényként kihirdetésre is került) érintette volna a kisebbségeket e minőségükben, így vitatta azt, hogy az országos önkormányzatoknak a véleményezési joga egyáltalán fennállt volna az adott kérdésben. Arra alapozta véleményét, hogy a törvény szabályozási célja az adósságállományuk miatt fizetéképtelenné vált helyi önkormányzatok fizetőképességének helyreállítása volt, a Nektv. módosítása pedig csak a települési önkormányzat által a helyi kisebbségi önkormányzat részére történő feladat- és vagyónátadással függött össze.

A Belügyminisztériumnak adott válaszában kifejtett álláspontom az volt, hogy a Nektv. bármely módosítására irányuló jogszabálytervezet a kisebbségeket e minőségükben érinti, hiszen az az egyéni és közösségi kisebbségi jogokat, valamint a kisebbségi önkormányzatok jogállásának alapvető szabályait tartalmazza. A Nektv. módosítását célzó jogszabály tervezetét pedig - legalább a módosítás tekintetében - az országos önkormányzatoknak jogukban áll véleményezni. Az adott ügyben azonban a Belügyminiszternek a törvény személyi hatályával kapcsolatos értelmezésére is tekintettel, a visszasságot olyan fokúnak tekintettem, hogy a Minisztérium figyelmeztetésén kívüli, további intézkedés nem látszik szükségesnek.

**e)** A jogszabályok előkészítését végző szervek azonban nemcsak azáltal tudják megsérteni a szóban forgó önkormányzati jogot, ha egyáltalán nem küldik meg a tervezetet véleményezésre, hanem azáltal is, ha megküldik ugyan, de a vélemény előterjesztésére adott határidő teljesíthetetlenül rövid. A Jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 31. §-a a véleményezés határidejéről a következőképpen rendelkezik. "A véleménynyilvánítás határidejét a tervezet előkészítőjének úgy kell megállapítania, hogy a véleményező megalapozott véleményt adhasson, és azt a tervezet előkészítésénél figyelembe lehessen venni." [(1) bekezdés]. Továbbá "a határidő megállapításakor a jogszabálytervezet terjedelmére és a véleményező szerv testületi jellegére is tekintettel kell lenni." [(2) bekezdés].

Amennyiben a jogszabály előkészítését végző szervek az imént idézett rendelkezések megkerülésével rövid határidő tűzésével kérik az országos kisebbségi önkormányzatok

véleményét, valójában kiüresítik, formálissá teszik ezt a fontos jogosultságot. Az Országos Örmény Önkormányzat beadványa nyomán végzett vizsgálat során (mely a Pénzügyminisztérium és Belügyminisztérium eljárását érintette) megállapítást nyert, hogy a két minisztérium rendszeresen olyan határidővel küldi meg a tervezeteket, hogy gyakran nemhogy testületi álláspont kialakítására, de a véleményezendő anyagnak a testület tagja általi megismerésre sincs idő. A vizsgálat megállapította továbbá, hogy a két minisztérium saját szervezeti és működési szabályzatával is ellentétes a fenti eljárás. Mivel az adott tervezetek (a pótköltségvetés tervezete, illetve a helyi önkormányzati feladat- és hatáskörök rendezéséről szóló kormányelőterjesztés) véleményezéséhez fűződő érdek időközben csökkent, illetve elenyészett ezért a két érintett minisztert az Obtv. 21. § (1) szerinti kezdeményezéssel arra hívtam fel (a belügyminisztert tehát ismételtten), hogy eljárásuk a jövőben igazodjék a törvények és saját működési rendjük szabályaihoz. Az érintettek a kezdeményezést elfogadták és a visszasság jövőbeni kiküszöbölése érdekében megtett érdemi intézkedésekről, valamint a kisebbségi önkormányzatok alkotmányos jogainak maradéktalan betartására való törekvésükről is tájékoztattak.

## **2.2. Pénzügyi gazdálkodási problémák**

### A települési önkormányzat és a kisebbségi önkormányzat viszonya

A közösségi beadványok jelentős hányadát teszik ki azok, amelyek összefüggésbe hozhatók a kisebbségi önkormányzatok működésével. Maguk a kisebbségi önkormányzatok is tapasztalatokra tettek szert két éves működésük során, de tevékenységüket az általuk képviselt kisebbség is kritikus figyelemmel kíséri.

A kisebbségi önkormányzat, mint beadványozó nemcsak a vélt egyéni kisebbségi jogsérelem kapcsán lépett fel sikeresen, de - felnöve feladatukhoz - saját működési feltételeik megteremtésében is tevékenyen vállalnak részt. A hatályos jogi szabályozás bizonyos fokig függővé teszi a kisebbségi önkormányzatokat a települési önkormányzatoktól. Ez természetéből fakadóan, együttműködési készség hiányában - oka lehet annak, hogy nem alakul ki a két önkormányzat között megfelelő párbeszéd, a települési önkormányzat nem biztosítja a működési feltételeket a kisebbségi önkormányzat számára, szélsőséges esetben nem továbbítja a kisebbségi önkormányzat részére az állami támogatást.

**a)** Nagy számban jelentkezik a települési önkormányzatnak a kisebbségi önkormányzat - költségvetése szabályozására vonatkozó - alapjogát sértő magatartása, az önkéntes jogkövetés szinte teljes hiánya. A települési önkormányzat a jogi szabályozással ellentétesen a költségvetési koncepció kialakítása, a költségvetés tervezése során nem működik együtt a kisebbségi önkormányzattal.

Az ezzel kapcsolatos panaszok egyik csoportját azok alkotják, melyben a beadványozó - általában a kisebbségi önkormányzat elnöke - azt sérelmezi, hogy a kisebbségi önkormányzat által kezdeményezett együttműködéstől a helyi önkormányzat elzárkózik. A községi önkormányzat a kisebbség önkormányzat elnökének többszöri kezdeményezésére sem volt hajlandó együttműködni a kisebbségi önkormányzattal. A cigány kisebbségi önkormányzat elnöke intézkedést kezdeményezett a közigazgatási hivatalnál többek között amiatt is, mert a kisebbségi önkormányzat az 1996. évi költségvetési koncepciót illetve a költségvetés tervezetét szerette volna elkészíteni, ami a jegyző és a polgármester együttműködési és közreműködési készsége hiányában lehetetlenné vált. A települési önkormányzat annak ellenére zárkózott el, hogy a közigazgatási hivatal kisebbségi önkormányzattal kapcsolatos működése során sorozatosan törvénysértést állapított meg, így például törvényességi észrevételként jelezte a települési önkormányzatnak, hogy a tárgyévi költségvetési rendelet elfogadásának előkészítési szakaszában nem a hatályos jogi szabályozásnak megfelelően járt el, melynek az lett a következménye, hogy a települési önkormányzat költségvetési rendelete nem tartalmazta a helyi kisebbségi önkormányzat költségvetését. A közigazgatási hivatal a települési és kisebbségi tisztségviselők részvételével személyes konzultációt hívott össze a törvénysértések megszüntetése érdekében.

Az önkormányzat magatartása csak a közigazgatási hivatal és a kisebbségi önkormányzat elnöke által időközben bevont kisebbségi biztos eljárásának együttes hatására változott, így sikerült a két önkormányzat közötti feszültséget oldva, működésüket törvényes alapokra helyezni. Eredményként könyvelhetjük el a kisebbségi és a települési önkormányzat között létrejött - a költségvetés tervezésére és végrehajtására vonatkozó - megállapodás.

**b)** A panaszok másik jellemző csoportját alkotják azok a beadványok, amelyekben sérelmezik, hogy a települési önkormányzat nem fogadja be saját költségvetésébe a kisebbségi önkormányzat költségvetését.

Emiatt fordult hozzám egy városi roma kisebbségi önkormányzat elnöke. A vizsgálat során valóban megállapítást nyert, hogy a városi önkormányzat éves költségvetése a kisebbségi önkormányzat költségvetését nem tartalmazza. Annak ellenére, hogy a települési önkormányzat korábban formálisan rendezte az együttműködés és kapcsolattartás kérdését, a költségvetési koncepció kialakítása és a költségvetés összeállítása során hibás eljárást követett, ebből eredendően vált megállapíthatóvá a törvénysértés. Ennek az ügynek volt egy másik eleme is.

A kisebbségi törvény 28. §-a szerint " a települési önkormányzat által létrehozott polgármesteri hivatal - a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott módon - köteles a helyi kisebbségi önkormányzatok munkáját segíteni."

Többször előfordul, így ebben az esetben is, hogy hiányzik a képviselőtestület hivatalának szerepvállalása a kisebbségi önkormányzat működésének segítésében annak ellenére, hogy a vonatkozó szabályozók erről egyértelműen rendelkeznek. Jellemezhetjük úgy, mint a polgármesteri hivatal illetve a jegyző elhatárolódását a kisebbségi önkormányzat működésével kapcsolatos teendőktől. Ezért amellet, hogy az ajánlásban a kisebbségi önkormányzat költségvetésének befogadására hívtuk fel a települési önkormányzatot, külön ráirányítottuk az önkormányzat figyelmét arra is, hogy a hivatal vezetője, nyújtson hatékonyabb segítséget a kisebbségi önkormányzatnak mind a költségvetési koncepció elfogadásához, mind a költségvetési javaslat időbeli kidolgozásához.

Ehhez társul egyes önkormányzatoknak az a törvénysértő gyakorlata is, hogy a képviselőtestület üléseire a kisebbségi önkormányzat elnökét nem hívják meg.

Egy községi önkormányzat működésével kapcsolatosan lefolytatott vizsgálatom során állapítottam meg többek között azt is, hogy a közigazgatási hivatal törvényességi észrevételt tett amiatt, hogy a cigány kisebbségi önkormányzat megalakulásától a vizsgálat időpontjáig a testület nem tett eleget az önkormányzat szervezeti és működési szabályzatát érintő - a kisebbségi törvény fent idézett 28. §-a szerinti - módosítási kötelezettségének.

**c)** Feltétlenül szót kell ejteni a költségvetést is érintő és ugyancsak az együttműködés hiányára visszavezethető kísérő jelenségekről, amelyek a kisebbségi önkormányzat működésének technikai feltételeire, illetve azok hiányára vezethetők vissza. A helyiség, bútorzat, irodagép használatra vonatkozó panaszok a költségvetéssel kapcsolatosan benyújtott beadványokban jelennek meg.

A kisebbségi önkormányzatok költségvetésének, gazdálkodásának, vagyonjuttatásának egyes kérdéseiről szóló 20/1995. (III.3.) Korm. rendelet 12. § (3) bekezdésének rendelkezése szerint az önkormányzati hivatal a törvény 28. §-ának értelmében a helyi kisebbségi önkormányzat kérésére - biztosítja a helyi kisebbségi önkormányzat testületi működésének feltételeit, és ellátja az ezzel kapcsolatos teendőket, így különösen a kisebbségi önkormányzat testületi működésének rendjéhez igazodó helyiséghasználatot, a postai, kézbesítési, sokszorosítási feladatokat ellátását, ideértve az ezzel járó költségek viselését is.

Erre példa a következő tanulságos eset:

Egy kisebbségi önkormányzat elnökének a polgármesterhez címzett levelére - amelyben elhelyezésük megoldatlanságára panaszodik - a polgármester válaszul leírja, hogy azért nem áll módjában helyiséget biztosítani a kisebbségi önkormányzat számára, mert az nem a polgármester, hanem a képviselőtestület hatásköre. Ezt követően a polgármester az önkormányzat testületi ülésén az "Egyebek" napirend keretében a hatáskörrel rendelkező képviselőtestület elé terjesztette



a kisebbségi önkormányzat helyiség biztosításával, telefonvonallal, berendezési tárgyak használatával kapcsolatos levelét, és egyéb újabb válaszlevelében arról értesíti a kisebbségi önkormányzat elnökét, hogy " a képviselőtestület soron következő ülésén külön napirendben tervezi tárgyalni a helyi kisebbségi önkormányzat működésével, gazdálkodásával kapcsolatos tárgykört." A települési önkormányzat hiteles tájékoztatása céljából kérte, hogy a kisebbségi önkormányzat postafordultával küldje meg alakuló ülésének jegyzőkönyvét, szervezeti és működési szabályzatát, valamint ciklusprogramját. Arról azonban elmulasztotta tájékoztatni az elnököt, hogy a képviselőtestület korábbi ülésén már napirendjére tűzte és tárgyalta az ügyet, és mivel döntést nem hozott a közigazgatási hivatal mulasztásos törvénysértés miatt észrevételt tett. A polgármester erre törvényességi észrevételre azt a tájékoztatást adta a törvénysértést jelző szervnek, hogy az önkormányzat azért nem tudja a kisebbségi önkormányzat problémáját érdemben tárgyalni, mert az a polgármester felhívásának eleget téve nem küldte meg írásban az alakuló ülés jegyzőkönyvének másolatát, szervezeti és működési szabályzatának másolatát, valamint a ciklusprogramot.

Az eddigiekben jelzett - különösen a költségvetések előkészítése körül jelentkező - jogalkalmazási nehézségek, melyeket a törvényességi ellenőrzést végző megyei közigazgatási hivatalok rendszeresen észleltek, indokoltak volna valamilyen "módszertani segítségnyújtást" a "fóhatóságok" részéről (megállapodás tervezetek, eljárási segédletek kidolgozása).

Tekintettel arra, hogy ez nem történt meg, az országos kisebbségi önkormányzatok a helyi kisebbségi önkormányzatok és a települési önkormányzatok között együttműködés megállapodásának tartalmára vonatkozóan segítségünket kérte. Az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény alapján dolgoztuk ki a települési és a kisebbségi önkormányzat közötti együttműködési megállapodás mintát, melyet véleményeztettünk a Belügyminisztérium Önkormányzati illetve, az Önkormányzati Gazdasági Főosztályával, valamint a Pénzügyminisztérium Önkormányzati, Területfejlesztési és Lakáspolitikai Főosztályával is. Ezt követően került a javasolt együttműködési megállapodás tervezet az Önkormányzati Tájékoztatóba illetve így juttattuk el a kisebbségek országos önkormányzataihoz, valamint a megyei közigazgatási hivatalok vezetőihez. Információink szerint az érintettek legtöbbször a tervezetet felhasználta az 1997-es költségvetési előkészületek során.

### **2.3. A nyelvhasználat**

a) A Szerb Fővárosi és Országos Önkormányzat beadvánnyal fordult a kisebbségi biztos irodájához, segítséget kérve a közigazgatási hivatal és a köztük a nemzetiségi anyanyelvhasználat kapcsán kialakult jogértelmezési vita tisztázásában. Az önkormányzatok kérdése abban állt, hogy a helyi kisebbségi önkormányzat a törvények értelmében üléseit, határozatait, dokumentumait vezetheti-e anyanyelvén, az ülésekről készített jegyzőkönyveket kizárólag az általa képviselt kisebbség anyanyelvén továbbíthatja-e a Közigazgatási Hivatalnak, illetve az önkormányzatok kötelezhetőek-e arra, hogy határozataikat és jegyzőkönyveiket magyar nyelven készítsék el. A vizsgálat kiindulópontja az volt, hogy az Alkotmány védelemben részesíti a nemzeti és etnikai kisebbségeket, biztosítja a kollektív részvételüket a közéletben, saját kultúrájuk ápolását, anyanyelvük használatát, az anyanyelvű oktatást, a saját nyelven való névhasználat jogát. A Nek.tv. 51. szakasz (1) bekezdése szerint hazánkban anyanyelvét bárki mindenkor és mindenhol szabadon használhatja. Sem a Nek.tv., sem az Ötv. nem írja elő a jegyzőkönyvvezetés magyar nyelvű kötelezettségét, és nem ad felhatalmazást - a közigazgatási hivatal véleményével ellentétben - a Nek.tv. 52. szakasz (2) - (3) bekezdéseinek analóg alkalmazására a helyi kisebbségi önkormányzatok vonatkozásában. A Nek. tv. 52. § (2) bekezdése szerint ugyanis: "A helyi önkormányzat képviselő-testületében a kisebbségi képviselő anyanyelvét is használhatja. Ha a felszólalás valamely kisebbség nyelvén hangzott el, a felszólalás magyar nyelvű szövegét vagy tartalmi kivonatát az ülés jegyzőkönyvéhez csatolni kell." A (3) bekezdés kimondja, hogy: "Ha a településen kisebbséghez tartozó személyek

élnék, a képviselő-testület jegyzőkönyveit és határozatait - a magyar mellett - az adott kisebbség nyelvén is vezetheti, illetőleg szövegeztetheti. Értelmezési vita esetén a magyar nyelvű változat a hiteles."

Ez utóbbi azonban csak a települési képviselő-testület ülésére vonatkozatható, miután a jogalkotó annak "vegyes" nyelvi összetételét vélelmezi. A hivatkozott rendelkezésnek a tisztán kisebbségi képviselőkből álló helyi kisebbségi önkormányzati testületre való vonatkoztatása kizárt, hiszen ott a magyar nyelv kötelező alkalmazása szóba sem jöhet. A kisebbségi biztost a kérdésben elfoglalt álláspontját alátámasztja a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartájának országgyűlési határozattal történő megerősítése. Állásfoglalásom eredményre vezetett az ügyben. A közigazgatási hivatal vezetője elfogadta ajánlásomat. Ennek következtében helyi kisebbségi önkormányzat ülésein a jegyzőkönyv vezetésének és határozathozatalnak kisebbségi anyanyelven történő folytatásához nem fűzött kifogást és a vita lezárása képpen gondoskodott arról, hogy a kisebbségek anyanyelvén beküldött jegyzőkönyveket magyarra fordítsák, mely a közigazgatási hivatal törvényességi ellenőrzésének előfeltétele.

**b)** Szintén a kisebbségi nyelvhasználattal, illetve a szabad névhasználattal függött össze annak a görög kisebbséghez tartozó beadványozónak az ügye, aki kérte újszülött fia nevének görög nyelvű anyakönyvezését. Az ügyben eljáró anyakönyvi hivatal akadályokat gördített a panaszos névadási szándéka elé. Az anyakönyvvezető tájékoztatása szerint csak négy nemzetiséghez tartozók választhatnak saját szokásaik szerint nevet, a görög esetében ez nem áll fenn. Esetükben a szülők csak a Magyar Utónévkönyvből választhatnak gyermeküknek keresztnévet. Itt viszont nem található olyan nevek, melyeket a görög nemzetiségű szülők gyermeküknek adni szándékoztak. A panaszos egyébként névadási ügyével korábban megkereste a Belügyminisztériumot, beadványát azonban nem választák meg. Az ügyben eljáró anyakönyvi hivatal álláspontja teljesen hibás. A Nektv. 12. § (1) bekezdése értelmében a minden "kisebbséghez tartozó személynek joga van saját és gyermeke utónevének szabad megválasztásához, családi és utónevének anyanyelve szabályai szerinti anyakönyveztetéséhez és annak - jogszabályban meghatározott keretek között - hivatalos okmányokban való feltüntetéséhez. A nem latin írásmóddal történő bejegyzés esetén kötelező a fonetikus, latin betűs írásmód egyidejű alkalmazása is." A (2) bekezdés szerint: "Kérésre az anyakönyvezés és az egyéb személyi okmányok kiállítása - az (1) bekezdésben meghatározottak szerint - kétnyelvű is lehet." A Nektv. Magyarországon honos népcsoportnak ismeri el a görögöt is. Így a görög kisebbséghez tartozó személyek kérhetik az anyanyelvükön való anyakönyvezést. Tájékoztattuk az ügyben eljáró szerv vezetőjét (az önkormányzat jegyzőjét) és annak eljárását kértük annak érdekében, hogy a panaszos a törvényben adott jogait érvényesíthesse. Az ügy ennek megfelelően megoldást nyert.

## 2.4. Média ügyek

**a)** A Nek. tv. 18. §-ának (1) bekezdése szerint a közszolgálati rádió és televízió biztosítja a nemzeti és etnikai kisebbségi műsorok rendszeres készítését és sugárzását. A 3. § (2) bekezdése szerint a nemzeti vagy etnikai önazonossághoz való jog olyan alapvető emberi jog, amely egyéneket és közösségeket egyaránt megillet. A 15. § szerint a kisebbségi önazonosság megőrzése, ápolása erősítése és átörökítése a kisebbségek elidegeníthetetlen közösségi joga.

A Magyar Televízió a rádiózásról és a televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény (a továbbiakban: Mtv.) elfogadása és annak hatályba lépése közötti időben a kisebbségi televízió-műsorok műsorstruktúrában való elhelyezését oly módon készült megváltoztatni, hogy azok nem lettek volna képesek hatékonyan betölteni kettős szerepüket. A nemzetiségi műsorok kezdési időpontját minden hét szombatjának azokra a kora reggeli óráira helyezte a Magyar Televízió, amikor statisztikailag kimutathatóan a műsorok nézettsége kiemelkedően alacsony.

A kisebbségek számára önazonosságuk megőrzése érdekében alapvető fontosságú, hogy a közszolgálati médiumokban megfelelő időtartamú, szerkesztettséggű, színvonalú műsorokkal legyenek képviselve. Ezen túlmenően a kisebbségek számára az is alapvető fontosságú, hogy a

többségi társadalom ismerje meg meg életüket, kisebbségként való létezésüket. A Magyar Televízió kisebbségi műsoraival nemcsak a kisebbségeknek szolgáltat műsort, hanem hozzásegít annak az alkotmányos célnak a megvalósításához is, hogy a többségi társadalom ismerje meg a kisebbségi társadalmat és alakuljon ki benne tolerancia annak mássága iránt.

Mindezek alapján a Magyar Televízió az a tervezett intézkedése, amely a kisebbségi műsorok sugárzásának, illetőleg ismétlésének időpontját 1996. január 1-jével akképpen változtatta volna meg, hogy azok ne tudjanak eleget tenni az előző bekezdésben felsorolt funkciójuknak, az országgyűlési biztos álláspontja szerint megsértette a kisebbségeknek önanonossághoz való jogát. Ezért a Nemzeti és Etnikai Hivatal elnökével, valamint a kisebbségek országos önkormányzataival egyetemben a Magyar Televízió elnökéhez fordultunk, melynek eredményeképpen a Magyar Televízió elismerte a jogsértést, és a sérelmezett intézkedését saját jogkörében visszavonta.

**b)** A rádiózásról és televíziózásról szóló törvény hatálybalépését követően, az elektronikus média struktúrájának átalakításakor a törvény által a kisebbségek, azok szervezetei számára biztosított jogok gyakorlásához (a kisebbségi műsorok készítése irányelveinek meghatározása, a kisebbségi szervezetek által készített esetleges műsorokhoz szakmai segítség nyújtása) szükséges, hogy a közszolgálati rádió és televízió, valamint az említett szervezetek folyamatos kapcsolatban legyenek.

E jog érvényesítése az ahhoz tartozó (rendszer) kommunikáció megindítása céljából - mediátori szerepet vállalva - tanácskozássra hívtuk a közszolgálati rádió, valamint az országos kisebbségi önkormányzatok vezetőit, ahol az érdekelt felek egyrészt konkrét eredményekre jutottak, másrészt megállapodtak a folyamatos kapcsolattartás feltételeiben.

**c)** 1996-ban hivatalból kezdtünk vizsgálatot annak megállapítására, hogy a Magyar Rádió nemzetiségi műsorai kezdési időpontjainak az Országgyűlés üléseinek közvetítése miatti eltolódása és esetenként a kisebbségi műsorok elmaradása okoz-e a kisebbségi jogokkal kapcsolatos visszasságot. A vizsgálat célja annak kiderítése volt, hogy a Magyar Rádió eljárása sérti-e a Mtv. 26. § (1) bekezdésének azon előírását, mely a közszolgálati műsorszolgáltató kötelezettségvé teszi, hogy biztosítsa a magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségek kultúrájának és anyanyelvének ápolását, a kisebbségek anyanyelven való rendszeres tájékoztatását. Ugyanezen bekezdés a közműsorszolgáltatónak azt a kötelezettségét is rögzíti, mely szerint a nemzetiségi műsorok időtartama sem országos, sem körzeti összesítésben nem lehet kevesebb, mint a törvény hatályba lépésekor (1996. február 1). A vizsgálatot lezáró ajánlás szerint a Nektv. mint a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló, az Alkotmány rendelkezéseinek közvetlen végrehajtásáról rendelkező jogszabály 42-50. §-ában a nemzeti és etnikai kisebbségek számára széles körű kulturális autonómiát biztosít. A kultúra egy területét, az elektronikus médiát szabályozó jogszabály, a Mtv. ennek az alkotmányos követelménynek a biztosítékeként a fenti hivatkozott garanciarendszert építette be a közszolgálati rádiózás és televíziózás intézményrendszerébe.

Az Mtv. 138. §-ának (7) bekezdése ugyanakkor a közszolgálati műsorszolgáltatók elnökeinek kötelességévé teszi az Országgyűlés ülései folyamatos közvetítésének a rendjéről való gondoskodást. A Magyar Rádió mint közszolgálati műsorszolgáltató e kétfajta kötelezettségének oly módon tett eleget, hogy az Országgyűlés üléseit a Kossuth adó URH-sávján ún. élő, egyenes adásban közvetítette, majd ezt követően 18.30 órától kezdődött a nemzetiségi műsorok sugárzása. Az ülések elhúzódása esetén a műsorrend szerint soron következő műsorok kezdési időpontja későbbi időpontra tolódott, esetlegesen pedig a soron következő műsor sugárzása elmaradt.

Álláspontunk szerint a Magyar Rádióknak ez a műsorszugárzási gyakorlata a Mtv. 26.§ (1) bekezdésében megfogalmazott követelmények megsértését jelenti. Ugyanis ez a szabály a Nektv. kulturális autonómiát biztosító rendelkezéseivel való együttes értelmezés alapján nem egyszerűen azt jelenti, hogy a nemzetiségi műsoroknak kizárólag összműsoridejük alapján kell megfelelniük a törvény hatálybalépése előtti állapotnak, hanem azt is, hogy a műsorok műsorstruktúrában való elhelyezkedésének, nemzetiségek szerint egymáshoz viszonyított arányában is meg kell felelniük

egyrészt a törvény hatálybalépése előtti - a nemzetiségek országos önkormányzatai által elfogadott - helyzetnek, másrészt annak a törvényi követelménynek, hogy a közszolgálati műsorszolgáltatóknak ezen az úton is elő kell segítenie a nemzeti és etnikai kisebbségek kultúrájának és anyanyelvének ápolását, valamint a kisebbségeknek anyanyelvükön való rendszeres tájékoztatását.

A nemzeti és etnikai kisebbségek önazonosságának megőrzésében a közszolgálati műsorszolgáltatók országos és körzeti készítésű és sugárzású nemzetiségi műsorai kiemelkedő szerepet játszanak. Az országgyűlési biztos álláspontja szerint a közszolgálati műsorszolgáltatóknak erre a körülményre fokozottan figyelemmel kell lennie a műsorrend összeállításakor. Ezzel összefüggésben ki kell emelni továbbá a hallgatói szokásoknak a műsorsugárzás idejétől való függőségét, amelyek nemzetiségi vonatkozásban - tekintettel az előbb előadottakra - igen jelentősek. Ebből következően a nemzetiségi műsorok sugárzási idejének a műsorszolgáltató által történő egyidejű megváltoztatása nemcsak közvetlen kisebbségi jogsérelmet okoz, hanem közvetve a kisebbségek önazonosság-tudatának gyengülésében is komoly szerepet játszhat.

Ajánlásunkban kifejtettük, hogy az országgyűlési közvetítések rendjét úgy kell kialakítani, hogy az ülések közvetítése ne eredményezhesse a nemzetiségi műsoroknak a törvény hatálybalépése előtti időponthoz képest való későbbi sugárzását, illetőleg esetleges elmaradását, hanem azok a törvény hatálybalépése előtti műsorrendnek megfelelően kerüljenek sugárzásra. Ennek a követelménynek az országgyűlési közvetítések kötelezettségével való együttes érvényesítése az Mtv., valamint a Nektv. hivatkozott rendelkezéseinek értelmében a közszolgálati műsorszolgáltatóknak a feladata.

Megítélésünk szerint a nemzetiségi műsorok sugárzási rendjének megváltoztatása nem lehet eseti döntés eredménye, hanem annak az Mtv. 26. §-a (2) bekezdésének megfelelően, a kisebbségek országos önkormányzatainak a nemzetiségi műsoridő felhasználási elveiről való döntésének alapján, az érdekeltek szempontjait messzemenően figyelembe véve kell megtörténnie.

A Magyar Rádió Közalapítvány Kuratóriumának elnöke az ajánlást nem fogadta el. Amellett, hogy hivatkozott arra, hogy a Kuratórium csak részletes kimutatások birtokában lehet a jogsértés megállapítására alkalmas helyzetben, azt is kifejtette, hogy álláspontjuk szerint önmagában az a tény, hogy az országgyűlési közvetítések miatt a nemzetiségi műsorok kezdő időpontja esetleg elcsúszott nem minősül a médiatörvény megsértésének. Ez különösen nem játszhat - még közvetetten sem - komoly szerepet a kisebbségek önazonosság tudatának gyengülésében.

Az országgyűlési biztosnak az ajánlás fenntartására vonatkozó nyilatkozata után a Kuratórium elnöke olyan tájékoztatást adott, mely szerint a Kuratórium Elnöksége birtokába került adatok elemzése alapján a arra következtetésre jutott, hogy a kisebbségi biztos megfigyelései és ajánlásai jogosak, azaz a jogsértés fennáll. A Kuratórium Elnöksége egyben felhívta a Magyar Rádió elnökét, hogy haladéktalanul gondoskodjék a Mtv. 26. § (1) bekezdésébe foglalt követelmény érvényre juttatásáról, továbbá, hogy folytasson tárgyalást a kisebbségek országos önkormányzataival a rendelkezésre álló műsoridő felosztásának elveiről, a műsorrendet a jövőre nézve pedig akképpen állapítsa meg, hogy az zárja ki a Mtv.-ben foglalt kötelezettségek sérelmét.

## **2.5. A kisebbségi oktatás ügye**

A nemzetiségi oktatás a kisebbségi jogok kiemelt területe, ugyanis a nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozók számára a Magyar Köztársaság - az Alkotmány 68. § (2) alapján - biztosítja az anyanyelvű oktatást. A Nektv. 43.§ (2) bekezdése a gyermek szülőjére, gondviselőjére bízva annak eldöntését, hogy gyermeke nemzetiségi vagy magyar nyelvű oktatásban vegyen részt, és a szülő e jogának gyakorlásában nem korlátozható. Az identitás szabad megválasztását és megőrzését nagymértékben segítheti, ha a kisebbséghez tartozó személy ismeri csoportja nyelvét, kultúráját. Mivel az asszimiláció miatt kisebbségek generációi veszítették el anyanyelvüket, az óvoda, iskola segítheti a gyermekeket - és szüleiket - identitásuk megtalálásában és megőrzésében, az asszimilációs folyamat megállításában. Ennek megfelelően a kisebbségi biztos is kiemelt jelentőséget tulajdonított a kisebbségek oktatására vonatkozó beadványoknak. Ezek jelentős része a kisebbségek közoktatására vonatkozó rendelkezések értelmezését,

állásfoglalás kialakítását szorgalmazták. Bár a kisebbségi biztosnak nem feladata a jogszabályok értelmezése, mégis minden esetben eleget tett az ilyen jellegű kéréseknek, ugyanis a vizsgálatok során világossá vált, hogy számos esetben nehézséget jelent a jogalkalmazók számára a kisebbségekre vonatkozó közoktatási rendelkezések együttes értelmezése és alkalmazása. (A jogi szabályozás hiányosságaira visszavezethető visszásságokról a következő fejezetben lesz szó.) Az értelmezésre, állásfoglalás kialakítására vonatkozó beadványok nagyobb részét akkor juttatták el a kisebbségi biztoshoz, amikor a kisebbségek oktatására is kiterjedő döntés nem született meg, ezért az értelmezés, állásfoglalás kisebbségi jogsérelem elkerülését tette lehetővé. Az országgyűlési biztos minden esetben jelezte, hogy jogi álláspontja nem kötelező érvényű, csak tájékoztatás jellegű, ennek ellenére a döntéshozók az álláspontnak megfelelően jártak el. A közoktatási ügyek megoldásában fontos szerepet játszott a kisebbségi biztos tárgyalási kezdeményezése, adott esetben közvetítése a felek között. A nemzetiségi gimnázium vezetése kezdeményezte az iskola átalakítását hatosztályos gimnáziummá. A települési önkormányzat elvi hozzájárulását adta az átalakításhoz és felhívta az iskola vezetését, hogy tegyenek meg minden olyan intézkedést, amely az átalakuláshoz szükséges. Elkezdődött az iskola átszervezése, és az igazgató - abban a reményben, hogy a tanévkezdésig az átalakulás zökkenőmentesen lezajlik - beiskolázta a tanulókat. A települési önkormányzat kezdeményezte megállapodás megkötését az iskola "vonzáskörzetébe" tartozó önkormányzatokkal. Az önkormányzatok többsége aláírta a megállapodást. Ilyen megállapodások megkötésére a közoktatás szervezésével és irányításával kapcsolatos egyes átmeneti szabályokról szóló 1995. évi LXXXV. törvény 5.§ (1) bekezdése alapján került sor. Ám a hivatkozott jogszabályi rendelkezés fogalmazása szerint a gimnázium osztályainak száma csak abban az esetben növelhető, ha a *"megyében működő helyi önkormányzatok e kérdésben egymással megállapodást kötöttek"*. A megye főjegyzőjének álláspontja szerint a megye minden önkormányzatával meg kell kötni a megállapodást. Ezt az álláspontot képviselte a Megyei Közigazgatási Hivatal is. Ez teljesíthetetlen feladat elé állította a település önkormányzatát, ezért az eredeti állapot visszaállításáról határozott. Ezzel azonban veszélybe került a beiskolázott tanulók további sorsa. A kisebbségi biztos egyeztető tárgyalásokat kezdeményezett a probléma megoldása érdekében, és felajánlotta a közvetítő szerepét. Az Művelődési és Közoktatási Minisztérium munkatársa kompromisszumos, átmeneti megoldást javasolt, amellyel megoldható a tanulók helyzete: a települési önkormányzat módosítsa az iskola alapító okiratát, oly módon, hogy az iskola többcélú intézménnyé váljon, ezzel lehetővé válik 7. és 8. évfolyamú, emelt szintű oktatást biztosító osztályok indítása. Az önkormányzat a javaslatnak megfelelően módosította az alapító okiratot, ezzel helyreállítva a törvényes állapotot. A fentiek alapján kiderül, hogy az átalakulást egy azóta hatályon kívül helyezett törvény szabályozta, a megyei önkormányzat és a közigazgatási hivatal pedig mereven ragaszkodott egy értelmetlen, végrehajthatatlan rendelkezés betűjéhez.

Az iskola nem tett le a hatosztályos gimnázium tervéről, ám azóta a közoktatási törvény módosítása hatályon kívül helyezte a lehetetlen feltételeket támasztó átmeneti törvényt és az átalakulásnak a hatályos közoktatási törvénynek kell megfelelnie. A megyei önkormányzatnak fejlesztési tervet kell készítenie a megyében jelentkező igények alapján. A kisebbségi biztos azt ajánlotta az iskola vezetésének, hogy idejében jelezzék átalakulási szándékukat a települési és a megyei önkormányzatnak is, hogy a hatosztályos gimnázium már szerepeljen a készülő fejlesztési tervben.

A kisebbségi biztos felajánlotta, hogy figyelemmel kíséri az iskola átalakulását és adott esetben közvetít a felek között a nemzetiségek magasabb szintű, színvonalasabb oktatásának megvalósulása érdekében.

A közvetítői szerep felvállalása eredményre vezetett olyan ügyben, amelyben a kisebbségi azt sérelmezte, hogy a településen annak ellenére nem vezették be a nemzetiségi oktatást, hogy annak törvényi feltételei fennálltak.

Helyszíni vizsgálat során bebizonyosodott, hogy nem volt tényleges kezdeményezés az oktatás beindítására, azaz jogsértés nem állapítható meg. Ezen túlmenően azonban fontos megjegyezni,

hogy a szülők nem is rendelkeztek az oktatás beindításával kapcsolatban a szükséges információkkal. E tekintetben az önkormányzat és az iskola is mulasztott. Az érdekelték közötti egyeztetésünk nyomán megegyezés jött létre arról, hogy az iskola az elmulasztott tájékoztatást a kisebbségi képviselőkkel közösen elkészíti, és a szülőket megfelelően tájékoztatja. A fentiek alapján megállapítható, hogy a probléma forrása a felek közötti kommunikáció hiánya volt, mely a kisebbségi biztos közbenjárásának eredményeként került felszínre. A megfelelő tájékoztatás hatására 1996. őszén az óvodában beindult a nemzetiségi oktatás. Az iskolában - áthidaló megoldásként - első osztálytól, szakkörök keretében oktatják a nyelvet, a szülők kérésére. Egyedi ügyben a település román kisebbségi önkormányzatának elnöke beadvánnyal fordult a kisebbségi biztoshoz, amelyben azt sérelmezte, hogy az iskolaigazgató kinevezésekor nem kérték ki a kisebbségi önkormányzat egyetértését, ezért megítélésük szerint a kinevezés jogszerűtlen volt.

A vizsgálat során megállapítást nyert, hogy a képviselő-testület Általános Humán Központ létrehozásáról döntött, pályázatot írtak ki intézményvezetői állás betöltésére. A helyi román kisebbségi önkormányzat ülésén az elnök az ÁHK igazgatói megbízásával kapcsolatos határozattal összefüggésben kifejtette, hogy véleménye szerint a képviselő-testület azzal, hogy nem szerezte be a kisebbségi önkormányzatok egyetértését, megsértette a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény 29.§ (2) bekezdésében foglaltakat. A helyi önkormányzat ülésén a jegyző a Nek.tv. 29.§ (2) bekezdéséről elmondta, hogy a községben kisebbségi intézmény nem működik, az iskola nem kisebbségi intézmény, hanem nemzetiségi nyelvet oktató iskola, ezért a települési önkormányzat nem követett el törvénysértést. A kisebbségi önkormányzat az igazgató megbízásához nem adta egyetértését. Erről tájékoztatta a polgármestert, és a megfelelő intézkedések megtételét kérte.

A jegyző úgy tájékoztatta a települési önkormányzat képviselő-testületét, hogy a törvény nem kötelezi az önkormányzatot arra, hogy kikérje a kisebbségek egyetértését. Ezt csak a kisebbségi intézmények vezetői esetében kell megtennie. Álláspontja szerint jelen esetben nem kisebbségi intézményről van szó. Kisebbségi intézmény kétféle lehet: vagy a kisebbségi önkormányzat létrehoz egyet saját forrásaiból és működteti, vagy a települési önkormányzat átadja intézményét működtetésre a kisebbségi önkormányzatnak, a vele járó pénzeszközzel. A polgármester elmondta, hogy a Közigazgatási Hivataltól nem érkezett törvényességi észrevétel a megbízást tartalmazó jegyzőkönyv ellen.

A polgármester tájékoztatása szerint a település önkormányzata 1996. évben nemzetiségi pótlékban részesült. Érvelése szerint a kiegészítő normatív támogatást az önkormányzat azért igényelte, mert minden általános iskolás tanuló tanul nemzetiségi nyelvet. A tanulók a nemzetiségi nyelveket órarendbe beépítve tanulják, a központilag kiadott nemzetiségi tantervnek megfelelően.

A kisebbségi biztos irodájához beérkezett dokumentumok és a jogszabályok összevetése során megállapítás nyert, hogy az igazgató kinevezésekor az iskola kisebbségi intézmény volt, ugyanis az iskolában minden tanuló vagy románul, vagy szerbül - azaz anyanyelven tanul. Az általános iskolában folyó oktatás úgynevezett anyanyelvi oktatás [Nek.tv. 43.§ (2)], vagyis a tanulók anyanyelven és magyar nyelven tanulnak. A Nek.tv. az anyanyelvi és az anyanyelvű oktatás között tesz különbséget. Az anyanyelvi oktatás azt jelenti, hogy a tanulók anyanyelvükön és magyar nyelven tanulnak. A Nek.tv. használja is a kisebbségi intézmény fogalmát, ugyanis a 45.§ (3) szerint *a kisebbségeknek a 43. § (3)-(4) bekezdése szerint létrehozott oktatási-nevelési intézményeiben biztosítani kell a kisebbségi népismeret, a kisebbség és anyaország történelmének tanítását, kulturális hagyományainak, értékeinek megismerését.* A 43.§ (3) bekezdése pedig úgy rendelkezik, hogy a *kisebbség anyanyelvű vagy anyanyelvi oktatása a helyi lehetőségek és igények szerint kisebbségi óvodában, iskolában, iskolai osztályban* *vagy* *csoportban* *történhet.*

A Nek.tv. 44.§-a szerint *"a 43. § szerinti kisebbségi anyanyelvű vagy anyanyelvi oktatás többletköltségét - törvényben meghatározott módon - az állam, illetve a helyi önkormányzat viseli."* A dokumentumok tanúsága szerint a települési önkormányzat igénybe vette a Nek.tv. 55.§ (2) bekezdés a) pontjában biztosított támogatást [(2) *Az állam a mindenkori költségvetési törvényben meghatározott mértékben*

a) *kiegészítő normatív támogatást nyújt a kisebbségi óvodai neveléshez, illetőleg az anyanyelvi (anyanyelvű) iskolai oktatáshoz*]. E rendelkezés értelmezése szerint csak az anyanyelvi, illetve anyanyelvű oktatáshoz nyújt az állam kiegészítő támogatást.

Nem állja meg a helyét a jegyző azon érvelése sem, mely szerint kisebbségi intézmény csak a kisebbségi önkormányzat által létrehozott, vagy a települési önkormányzat által a kisebbségi önkormányzatnak átadott intézmény lehet, ugyanis ebben az esetben az egyetértési jog azt jelentené, hogy a kisebbségi önkormányzatnak - mint fenntartónak - egyet kell értenie saját magával a vezető kinevezésében (erről a kisebbségi biztos a 42/96. számú ügy ismertetésénél kifejtette álláspontját).

Az intézményvezetői állás betöltésére vonatkozó pályázat kiírása olyan települési önkormányzati döntés, amely a kisebbséghez tartozók képzésére is kiterjed, tehát a szabály értelmében ezen döntés érvényességéhez is az érintett kisebbségi önkormányzatok egyetértése szükséges. Az intézményvezető kinevezése esetén pedig a jogszabály kiemelten és nevesítetten egyetértési jogot biztosít az érintett kisebbségi önkormányzat számára.

Az egyetértési jog biztosítása garanciális szabály, általa valósulhat meg a kisebbségek oktatási öngazgatása, és az a célja, hogy ne lehessen a kisebbségek oktatása terén döntést hozni nélkülük. Az egyetértési jog korlátozza a települési önkormányzat döntési jogait. Amennyiben a települési önkormányzat a kisebbségekhez tartozók képzését érintő döntésekor nem szerzi be az érintett kisebbségi önkormányzat egyetértését, a települési önkormányzat döntése nem érvényes.

A közjog ismeri az előzetes egyetértés fogalmát is. Ez azt jelenti, hogy már a döntés meghozatala előtt az egyetértési jog jogosultja élhet egyetértési jogával, illetve be kell szerezni egyetértését. Az előzetes egyetértés hiányában a döntés létre sem jön. A Nek.tv.-ben biztosított egyetértési jog esetében arról van szó, hogy a települési önkormányzat készíti elő és hozza meg a döntést, ám a döntés érvényességéhez be kell szerezni az érintett kisebbségi önkormányzat egyetértését. A kisebbségi önkormányzat a megkereséstől számított 30 napon belül nyilatkozik. A kisebbségi önkormányzat nyilatkozatáig, de legkésőbb 30 napig függő jogi helyzet áll be. Amennyiben a kisebbségi önkormányzat a döntéssel egyetért, a döntés érvényes. Akkor is érvényes a döntés, ha a kisebbségi önkormányzat 30 napon belül egyáltalán nem nyilatkozik, hiszen a jogvesztő határidő azt jelenti, hogy a megkereséstől számított 30 nap áll rendelkezésére nyilatkozni, csak ez idő alatt élhet egyetértési jogával, a határidő eredménytelen elteltével egyetértési joga megszűnik. Nem érvényes azonban a döntés, ha a kisebbségi önkormányzat azzal nem ért egyet. Ugyancsak érvénytelen a döntés, ha a települési önkormányzat nem kereste meg a kisebbségi önkormányzatot a döntéssel annak érdekében, hogy felhívja nyilatkozattételre.

A fentiek figyelembevételével a kisebbségi biztos megállapította, hogy a képviselő-testület azon döntése - mint a kisebbségekhez tartozók képzésére is kiterjedő döntés -, amellyel kiírták az általános iskola igazgatói állása betöltésére a pályázatot, azáltal, hogy nem szereztek be a kisebbségi önkormányzat egyetértését, megsértette a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény 29.§ (2) bekezdésének rendelkezéseit, és ezért a döntés nem érvényes. Szintén a Nek.tv. 29.§ (2) bekezdésének megsértése miatt érvénytelen a képviselő-testület 97/1995./XII.12./ számú döntése, amellyel az általános iskola igazgatóját kinevezték, mivel a képviselő-testület nem szerezte be a szerb és a román kisebbségi önkormányzat egyetértését, illetve a román kisebbségi önkormányzat a döntéshez kifejezetten nem adta egyetértését.

A képviselő-testület mindkét döntésével alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszásságot idézett elő, ezért a kisebbségi biztos az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény 21.§ (1) bekezdése értelmében kezdeményezte, hogy a képviselő-testület saját hatáskörben szüntesse meg a visszásságot. A képviselő-testület - egyszeri szóbeli egyeztetés után - elfogadta a kezdeményezést, és az igazgató vezetői megbízását visszavonták és közalkalmazotti jogviszonyát közös megegyezéssel megszüntették.

## II. A kisebbségi jogrendszer dilemmái - megoldási javaslatok

### 1. A kisebbségi törvény és a kapcsoló jogszabályok elemzése

#### 1.1. A törvény ellentmondásos szabályaiból adódó jogalkalmazási nehézségek

Az Obtv 25. §-a értelmében a kisebbségi jogokkal kapcsolatos visszásságnak (a jog megsértésének vagy e jogsérelem közvetlen veszélyének) valamely jogszabály fölösleges, nem egyértelmű rendelkezése, egy adott társadalmi viszony jogi szabályozásának hiánya vagy hiányos volta is oka lehet. A jogi szabályozás ezen hibái a visszásság tényén túl önmagukban nem feltétlenül vezetnek alkotmányellenességre is. A hibák azonban lehetnek olyan mértékűek, hogy valamely alapvető jog érvényesítése lehetetlenné válik és ezzel anyagi alkotmányellenesség is keletkezik. A bemutatásra kerülő jogalkotásban rejlő visszásságoknál külön jelezik, ha egyben anyagi alkotmányellenességet is tapasztal.

Az elmúlt mintegy másfél évben csupán néhány esetben éltünk az Obtv. fent hivatkozott szabályából származó hatáskörrel a (beszámoló megfelelő helyén erre utalás történt). Ennek oka igen egyszerű. A kisebbségi joganyag az egész rendszert meghatározó, domináns része a kisebbségi törvény és az ehhez több-kevesebb intenzitással kapcsolódó más jogszabályok. Az ennek szabályozása során jelentkező visszás helyzetek kiküszöbölésére két lehetőség adódott volna. Vagy a törvény (és környezete) egyes visszás rendelkezései "folyamatos" módosítgatásának kezdeményezése a legkülönbözőbb jogalkotónál vagy miután egymáshoz kapcsolódó jogintézményrendszerrel van szó, az egész átfogó módosításának kezdeményezése. ez utóbbi igen komoly kodifikatori feladat, amelyet annak komplexitása miatt a biztos apparátus egyedül nem vállalhat magára, csak különböző főhatóságok tevékeny közreműködésével.

Ez utóbbira irányuló folyamatos kísérletünk mérsékelt eredménye indított arra, hogy beszámolómban legalább iniciáló jelleggel, a javaslatok teljes kidolgozásának igénye nélkül, de - amint azt jeleztük - nemcsak az alkotmányos visszásságokra szorítkozva, hanem bővebben kifejtettük véleményünket. Tesszük ezt a törvény szabályozási rendszerét követve.

**1.1.1.** A Nektv. 21. § (1) bekezdése szerint "Az egyes kisebbségek az e törvényben meghatározottak szerint községben, városban és a Főváros kerületeiben kisebbségi települési önkormányzatokat, vagy közvetett, vagy közvetlen módon létrejövő helyi kisebbségi önkormányzatokat, valamint országos kisebbségi önkormányzatokat hozhatnak létre. A fővárosban közvetlen módon létrejövő helyi kisebbségi önkormányzat alakítható." A törvény jelenleg nem teszi lehetővé megyei kisebbségi önkormányzatok létrehozását, ez a kisebbségi önkormányzati rendszer hiányos szabályozásának tekinthető a regionális szinten felmerülő kisebbségi problémák megoldatlansága miatt. A megoldás nem feltétlenül jelenti a középszintű (megyei) kisebbségi önkormányzati rendszer létrehozását, mégkevésbé egy meghatározott (pl.: a helyi vagy országos kisebbségi önkormányzathoz hasonló) modell megvalósítását. Megvizsgálni azt kell, hogy mi legyen az ezen a szinten jelentkező feladatok rendezésével.

Megítélésem szerint visszás pl. ha a helyi (és az országos) önkormányzatnak együttigazgatási jog van (egyértékes-véleményezés) a helyi (és az országos) ügyekben ez azonban hiányzik a középszintről. Ez már csak azért is visszás, mert a kisebbségi szempontból releváns intézmények egy része (és ez a rész a későbbiekben bővíthet) megyei szinten van.

**1.1.2.** A 22.§ (2) bekezdése szerint "Ha az önkormányzati testület képviselőinek legalább 30 százalékát egyazon kisebbség jelöltjeként választották meg, e képviselők kisebbségenként legalább 3 fős helyi kisebbségi önkormányzatot (a továbbiakban: közvetett módon létrejövő helyi kisebbségi önkormányzat) alakíthatnak."

23.§ (5) bekezdés: "Egy kisebbség a településen csak egy közvetett módon létrejövő helyi kisebbségi önkormányzatot, illetőleg ennek hiányában egy közvetlen módon létrejövő helyi kisebbségi önkormányzatot hozhat létre."



Abból, hogy a közvetett módon létrejött kisebbségi önkormányzat elsődlegessége függő jogi helyzetet eredményez a közvetlen módon létrejövő önkormányzat létrejötté és jogállása tekintetében jogelvi és jogalkalmazási problémák adódnak. Ezek lényege, hogy egyrészt a kifejezetten a kisebbségi önkormányzából eredő feladatokra megválasztott testület létrejöttét megakadályozza egy elsődlegesen nem erre a célra megválasztott személyekből, egyéni elhatározás alapján létrejövő másik testület megalakulása. Másrészt, hogy a települési önkormányzattól "kiválással" létrejött közvetett önkormányzat tagjainak települési mandátuma a települési önkormányzati mandátumukhoz igazodik, azzal hogy ráadásul nem rendezett ma a törvényben és valószínűleg nem is rendezhető megnyugtatóan az a kérdés, hogy mi történik a közvetett önkormányzattal ha a települési önkormányzat megbízása idő előtt megszűnik. Az 1996-os év során felmerült eset megoldásának nehézségeit mutatta az is, hogy a Belügyminisztérium Önkormányzati Főosztálya jogértelmezési segítségre kérte meg a kisebbségi biztost. A biztos álláspontja szerint a kérdést csak jogalkotás szintjén lehet megnyugtatóan megoldani. A konkrét problémát az érintettek úgy oldották meg, hogy a közvetett úton létrejött kisebbségi önkormányzati testület is kimondta feloszlását. Az érintettek számára tehát a törvény nem adott egyértelmű vezérfonalat a helyzet megoldására.

Ezen helytelen szabályozásból adódó problémák kiküszöbölése érdekében a törvényhozás számára megfontolandó ennek az elsőbbségi helyzetnek a megfordítását. Eszerint egy településen érvényesen megválasztott és megalakult közvetlen kisebbségi önkormányzat esetén nem alakítható közvetett önkormányzat. Annak hiányában viszont (így, ha nem érvényes a közvetlen önkormányzat létrehozására irányuló választás, ha nem alakul meg, ha feloszlik és nem választanak újat - ez érinti az időközi választás kérdését is -, ha feloszlatták és nem választanak újat, stb.), a törvényi feltételek fennállása (30%) esetén továbbra is legyen lehetőség közvetett önkormányzat megalakítására. Ebben az esetben természetesen át kell gondolni az Ötv. 102/B.§ (1) bekezdésébe foglalt, a közvetett önkormányzat megalakítására szabott jogvesztő határidő fenntartását, illetve fenn nem tartását és más, a közvetlen önkormányzat megszűnési, meg nem alakulási módjait is igazodó szabállyal való felváltását. Eme javaslatok a helyi önkormányzati és a kisebbségi önkormányzati választások egyidejűségével számolnak.

**1.1.3.** Ellentmondásos a szószóló helyzete jogállása. A törvény a kisebbségi önkormányzatnak a szószólóval szemben (ontológiai) elsődlegességet biztosít, azaz szószóló csak olyan településen képviselheti a kisebbség érdekeit, ahol nem alakult kisebbségi önkormányzat [Nektv. 23. § (7) bekezdés]. A kisebbségi szószóló viszont ezzel a szabállyal ellentétben a helyi kisebbségi önkormányzatnál erősebb jogokkal is rendelkezik. Ilyen a települési önkormányzat zárt ülésen való részvétel joga [Nektv. 40. § (1) bekezdés a) pont, Ötv. 12. § (5) bekezdése] és az erősebb döntéskézdeményezési jog. Ez utóbbira a Nektv. 27. § (5) bekezdését

["Ha a helyi kisebbségi önkormányzat jogainak gyakorlásához a települési önkormányzat döntése szükséges, a helyi kisebbségi önkormányzat erre irányuló kezdeményezését a képviselő-testület köteles a következő ülésén napirendre tűzni, ha a döntés más önkormányzati szerv hatáskörébe tartozik, akkor az a kezdeményezés benyújtásától számított 30 napon belül köteles döntést hozni."]

és a 40. § (1) bekezdés rendelkezéseit kell összevetni

[a szószóló jogosult: "b) javasolni a polgármesternek, a bizottság elnökének, a képviselő-testület, a bizottság feladatkörébe tartozó – a kisebbségek helyzetét érintő – ügy megtárgyalását"; (2) bekezdés: "Az (1) bekezdés b) pontjában meghatározott kezdeményezés alapján a polgármester, a bizottság elnöke köteles a szószóló javaslatát a képviselő-testület, a bizottság legközelebbi ülése elé terjeszteni. A képviselő-testület, a bizottság dönt a kérdés napirendre tűzéséről, valamint az előkészítés módjáról"; (5) bekezdés: "Az (1) bekezdés b) pontjában meghatározott kezdeményezés alapján a (2) bekezdésben foglaltak szerint napirendre tűzött – a kisebbségek helyzetét érintő – ügy megtárgyalását a képviselő-testület csak a szószóló kérelmére halaszthatja el vagy veheti le a napirendről."]

Ezt az indokolatlan és ellentmondásos különbségtételt a törvényben fel kell oldani, méghozzá a szószólót megillető jogoknak a kisebbségi önkormányzat részére történő biztosításával.

**1.1.4.** A Nektv. 24. §-a szerint "a kisebbségi települési önkormányzatokra, valamint a helyi kisebbségi önkormányzatokra – ha e törvény másként nem rendelkezik – a helyi önkormányzatokról szóló törvény rendelkezéseit kell megfelelően alkalmazni." Ez az egyike azoknak a rendelkezéseknek, amelyek nem egyértelmű és hiányos voltak miatt nem egyszerűen az Obtv. 25. §-a szerinti visszásság kategóriájába tartozik, hanem alkotmányellenességük is felvethető. Amiatt ugyanis, hogy a kisebbségi önkormányzatokkal kapcsolatos, de a Nektv-ben nem szabályozott kérdésekre az Ötv szabályait ilyen általános formában rendeli alkalmazni, több jogintézmény tekintetében jogbizonytalanságot teremt.

A helyi kisebbségi önkormányzat elnökének visszahívhatóságáról nem található egyértelmű, kifejezett rendelkezés. A Nektv. és az Ötv. kisebbségi kérdéseket szabályozó X/A. Fejezet nem rendelkezik erről, tehát az Ötv. más szabályait kell megfelelően alkalmazni a 24. § alapján. A visszahívhatóság (testület általi felmentés) szempontjából az Ötv. megfelelő alkalmazása a 103.§ (1) bekezdését jelentheti, hiszen e § rendelkezik a testület által választott vezető visszahívhatóságáról, illetve annak (a felmentésnek) tilalmáról. Ezek között a képviselő-testület elnöke (a polgármester) nem szerepel. A polgármestert illetően az Ötv-ben ilyen kifejezett tilalom nincsen, hiszen őt nem a testület választja. Kérdés tehát, hogy a megfelelő alkalmazás a polgármesterre vonatkozó szabályok alkalmazását jelenti-e, hiszen mint a testület elnökének, az ő jogállása felel meg a kisebbségi önkormányzat testülete elnökének, vagy a megfelelő alkalmazás a testület által választott vezetőkre vonatkozó szabályok alkalmazását jelenti. A Pmtv. alkalmazását vagy annak tilalmát a Nektv. nem mondja ki egyértelműen, azaz a kisebbségi önkormányzat elnökére vonatkozó szabályok szempontjából mindkettő szóba jöhet, a jogalkotó szerencséjére, mindkét szabály alkalmazása kizárja a testület általi felmentést. Megjegyzendő, hogy konkrét jogvitás ügyben az eljáró bíróság (PKKB) jogerős ítéletében a visszahívhatóság kizártsága mellett foglalt állást. Ez az elvi jelentőségű eseti döntés sem teszi feleslegessé ennek a problémának a felvetését.

Nem egyértelmű, hogy jár-e tiszteletdíj neki vagy nem, mert nem egyértelmű, hogy alkalmazni kell-e a tiszteletdíjat szabályozó külön törvényt. Immár másodjára előkerülő, külön kérdéskört képeznek az Ötv.-hez kapcsolódó, abban utalásra kerülő, de a Nektv-ben nem hivatkozott jogszabályok. A polgármesteri tisztség ellátásának egyes kérdéseiről és az önkormányzati képviselők tiszteletdíjáról szóló 1994. évi LXIV. törvény (Pmtv.) szabályozza a polgármester tiszteletdíját. Erre a jogszabályra az Ötv. szám szerint nem hivatkozik csak tárgya szerint, a 33.§-ban. Van olyan értelmezés, amely a Nektv. 24.§, az Ötv. 33.§ és a Pmtv. megfelelő rendelkezéseinek együttes alkalmazásával a tiszteletdíj alanyi jogosultság jellegét mutatja ki. Ha jár az elnöknek és a tisztségviselőknek alanyi jogon tiszteletdíj, akkor az jelenleg csak a Pmtv. rendelkezései alapján történhet meg. Ez viszont nem lehet "jár-nem jár" értelmezés függvénye. A törvénynek rögzítenie kell az alanyi jogi vagy a méltányossági jelleget. A kisebbségi biztos az alanyi jogi jelleget támogatja. Megjegyzendő, hogy a tiszteletdíj kérdésében fennálló bizonytalanságot jelezte az is, hogy a problémában érintett önkormányzatok közül a Cigány Kisebbségi Önkormányzatok Baranya Megyei Szövetsége kisebbségi biztoshoz fordult jogértelmezésért. Nem egyértelműek az elnök megbízatása megszűnésének egyéb esetei és a rá vonatkozó összeférhetlenségi szabályok sem. Ez ügyben is a kisebbségi biztost keresték meg az érintettek jogértelmezést kérve. A kért felvilágosítást a kisebbségi biztos minden esetben megadta, az érintett beadványozók figyelmét minden esetben felhívta arra, hogy konkrét visszásság kivizsgálásától független jogértelmezési álláspontjuk csak tájékoztató jellegű. Az, hogy a biztoshoz annak ellenére fordulnak jogértelmezésért, hogy ez hatáskörébe kifejezetten nem tartozik, jelzi azt a bizonytalanságot, mely a Nektv. azon szabályai körül leng, melyeknek éppen szilárd útmutatóul kellene szolgálniuk a jogaik érvényesítését kereső kisebbségi polgárok számára.

Nem kellően precíz megfogalmazásúak magára a testületre vonatkozó szabályok sem (azaz melyiket kell alkalmazni, melyiket nem.) Ilyen például a társulás szabályozása. E kérdés nemcsak amiatt fontos és mellőzhetetlen, mert a megyei-területi szint kialakításának egyik alternatívája a helyi kisebbségi önkormányzatok társulása lehet, hanem azért is, mert e kérdést az Ötv. szabályaira való utalás nem oldja meg és nem is fogja megoldani. Az Ötv. önkormányzati társulásra vonatkozó részletszabályai az egyes speciális társulások (hatósági igazgatási, intézményirányító társulás, közös képviselő-testület) szabályozását adják, e formák és szabályaik azonban nagyrészt nem alkalmazhatók a kisebbségi önkormányzatokra. (Ami alkalmazható pl. az a társulási típusképzés mellőzését rögzítő és a társulás költségvetési ösztönzését megengedő 41. §. Nem alkalmazhatóak a lakosság számarányához kötött rendelkezések pl.) Ez azért aggályos, mert a társulás joga önkormányzati alapjog a helyi önkormányzatok vonatkozásában, tehát a kisebbségi önkormányzat tekintetében is ilyen jelentősége van. Emellett áll fenn az a helyzet, hogy a jelenleg hatályos szabályok szerint helyi önkormányzat csak másik helyi önkormányzattal társulhat (Alk. 44/A. §) Mivel véleményünk szerint a kisebbségi önkormányzatoknak az intézményfenntartásba való bevonására ( a kulturális öngazgatás kiteljesítésére) kifejezetten alkalmas megoldás lehet a helyi önkormányzat és a kisebbségi önkormányzat (esetleg központilag támogatott) társulása , ennek kérdésnek a megfelelő kezelése kihagyhatatlan a törvényből. A kisebbségi önkormányzat feloszlásának kérdését, lehetőségét az utalási szabályok szintén nem rendezik kielégítően, e kérdésnek önálló, kifejezett rendezése szükséges. Vagy mondja ki a törvény, hogy a kisebbségi önkormányzat nem osztható fel, vagy rendelkezzen annak feltételeiről és eljárásáról. Ez utóbbi még megoldható az Ötv. szabályainak megfelelő alkalmazásával, de a feloszlás feltételei mindenképpen kifejezett meghatározást igényelnek. Fontos ebből a szempontból annak meghatározása, hogy mikor tekinthető egy kisebbségi önkormányzat működése alkotmányellenesnek, tekintettel arra, hogy a kisebbségi önkormányzat nem végez közvetlen igazgatási és szabályozási tevékenységet, jogalkotási hatásköre nincsen. Ezen problémák közül egy is elegendő volna, hogy a 24.§-t alkalmatlannak tartsuk célja betöltésére.

**1.1.5.** A helyi kisebbségi önkormányzatok feladatkörének, funkciójának meghatározását elvégző Nektv. 25-30. §§-kal kapcsolatban az alábbi megjegyzések tehetők. A kisebbségi önkormányzatok jogkörének egy része az identitás fenntartása körébe eső döntés melyet egyesületi formában is el lehet látni. Más része a szervezetalakítás, illetve működtetése autonómiája körébe tartozik, ez azonban minden jogi személyt törvényi keretek között megillet. Az intézményalapítás és fenntartás a kisebbségi önkormányzatok esetén csak lehetőség, nem feltétele a kisebbségek kulturális és oktatási jogai gyakorlásának, azaz nemzetiségi oktatáshoz nem kisebbségi önkormányzat alakítására van szükség. A szülők és törvényes képviselők által bejelentett, megfelelő mértékű helyi igény esetén az oktatást, nevelést a helyi önkormányzat (nem a kisebbségi) biztosítani köteles. Emellett pl. gazdasági társaságok is alapíthatnak oktatási intézményeket, válhatnak iskolafenntartóvá [a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. tv. módosított 3.§ (2) bekezdése], mégsem teszi ez az intézményalapítási lehetőség valamennyi gazdasági társaságot a közoktatás közfeladatás ellátó közjogi jogi személlyé. A gazdasági társaság differentia specifica-ja továbbra is az marad, hogy közös gazdasági eredmény elérése és üzletszerű gazdasági tevékenység végzése céljából szervezi tagjait. Szükséges, hogy a jogalkotó megtalálja a kisebbségi önkormányzatok differentia specifica-ját, mert jogállásuknak dominánsan közjogi jellege (választással jön létre, ahol létrejön ott a települési önkormányzat döntési hatókörét korlátozza, önkormányzathoz való alapjog alapján és nem egyesüléshez való alapjog gyakorlásaként hozható létre) ezt indokolja. Mindaddig, míg ezt a törvény a jelenlegi állapotnak megfelelően tartalmazza, addig nem tűnik el az ellentmondás, mely a kisebbségi önkormányzatok közjogi jellege és a feladatkörük nem közjogi karaktere között fennáll.

**1.1.6.** A 26. § (1) bekezdése értelmében "a kisebbségi települési önkormányzat, a helyi kisebbségi önkormányzat a kisebbség helyzetét érintő bármely kérdésben megkereséssel fordulhat a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező közigazgatási szerv vezetőjéhez, amelyben:

- a) tájékoztatást kérhet;
- b) javaslatot tehet;
- c) intézkedést kezdeményezhet;

d) kifogással élhet az intézmények működésével kapcsolatos, a kisebbség jogait sértő gyakorlat, egyedi döntés ellen, kezdeményezheti a döntés megváltoztatását, visszavonását."

A rendelkezésben szereplő "a kisebbség helyzetét érintő bármely kérdés" kifejezés a jogalkalmazás során valóban okozhat problémát túlságosan általános jellege miatt. Olyan megoldást támogatunk, amely a Nektv.-be iktatott "ilyennek tekintendő különösen" formulát tartalmaz. E szabályozás célja, hogy e jogok terjedelme minél kevésbé legyen vita tárgyává tehető. Ugyanezen § (2) bekezdése szerint "A hatáskörrel és illetékességgel rendelkező szerv vezetője – az (1) bekezdésben meghatározott esetben – köteles a megkeresésre 30 napon belül érdemben válaszolni."

A (3) bekezdés alapján: "Ha a szerv vezetője a megkeresés tárgyát illetően nem rendelkezik hatáskörrel vagy illetékességgel, köteles a megkeresést 3 napon belül a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező szervhez áttenni."

E rendelkezések esetén hiányzik a szerv részéről elkövetett mulasztás jogkövetkezménye, amely gyakorlatilag súlytalanná teszi e járulékos jogokat. Az Alkotmányban biztosított petíciós jognál alig tartalmaz többet e szabályozás.

**1.1.7.** A hozzánk a Nektv. módosításával kapcsolatos megkeresésünk nyomán eljuttatott előzetes tervezet érintené a kisebbségi önkormányzatok nyelvhasználati jogát. A korábban leírtakból kiderül ellenzünk bármely olyan rendelkezés törvénybe iktatását, mely a kisebbségi önkormányzatokat jegyzőkönyveik magyar nyelven való készítésére kötelezi. A javaslatból kitűnően a jegyzőkönyveknek csak az anyanyelven való készítését a jogállamiságot szolgáló törvényességi ellenőrzési érdek megkerülésének tekinti az anyag készítője. A jegyzőkönyv magyar nyelven való elkészítésének kötelező volta indirekt, de hatását tekintve nagyon komoly korlátozást jelentené a kisebbségi autonómiának. Ha már úgy is kötelező lesz magyarul is készíteni jegyzőkönyvet, könnyen a magyar válhatik a jegyzőkönyvezés kizárólagos nyelvéné, ekkor pedig a könnyebbség kedvéért inkább magyarul folynának az ülések. Ez pedig a nyelvhasználat korlátozásán át az identitás rovására menne, ami alkotmányellenes [vö.: Alkotmány 68.§ (2) bekezdése]. A gyakorlatban a kisebbségi önkormányzatok döntő többsége így is magyarul készíti jegyzőkönyveit, az anyanyelv ismeretének alacsony foka miatt vagy az előterjesztés jellege miatt, stb. De a bevezetni javasolt törvény kötelezettség a múlt század két nemzetiségi törvényéhez (1849, és 1868) képest is komoly visszalépés lenne. Az anyanyelv felsőbb hatóságokkal való érintkezés során történő használatának joga a nemzetiségi jogok minimuma körébe tartozik. A kötelező magyar nyelvű jegyzőkönyvezés a kisebbségi nyelv alsóbbrendűségének érzését is keltheti. Továbbá, mivel a kisebbségeknek az önkormányzathoz való joguk alkotmányos alapjog, az államnak ezen alapjog gyakorlásának ellenőrzésére irányuló szándéka során magának kell megteremtenie annak feltételeit, azaz a jegyzőkönyvek lefordítását a megyei (fővárosi) közigazgatási hivatalnak kell elvégeztetnie. Az ezzel ellentétes rendelkezés nem elfogadható.

**1.1.8.** A Nektv. 28. §-a szerint a polgármesteri hivatal köteles a helyi kisebbségi önkormányzat(ok) működését segíteni. E rendelkezésből nem egyértelmű a segítség módja és eszközei. E rendelkezés jelenleg mindössze annyit garantál, hogy a települési önkormányzat valahogyan segítse a kisebbségi önkormányzat munkáját, ami a legszűkebb értelmezés mellett is jelent annyit, hogy nem akadályozhatja. Egy közepesen szűk értelmezés mellett annyit jelent, hogy a kisebbségi önkormányzat igényeit mérlegelnie kell és a rendelkezésére álló keretek között azok teljesítését nem utasíthatja vissza, illetve ha maga kíván a segítségnyújtás kezdeményezője lenni, akkor a kisebbségi önkormányzat kérését az eszközök és módok tekintetében figyelembe kell vennie. Kisebbségbarát értelmezés mellett e rendelkezés tökéletesen elég. Megfelelő megoldást találni azért nehéz, mert a kisebbségi önkormányzatok igényei (vállalt feladataiktól függően) településenként eltérő képet mutatnak. Ez azonban nem indokolhat egy

olyan szabályozást, mely a működés segítségét nem kikényszeríthető kötelezettségként fogalmazza meg.

Magunk olyan megoldásokat tudunk elképzelni, amelyek megszabnak egy minimumot (pl. a kisebbségi önkormányzat által átvállalt és ellátott feladatoknak, a kisebbségi önkormányzat létszámának figyelembevételével meghatározott megfelelő elhelyezését köteles biztosítani; irodatechnikai, adminisztratív segítséget köteles biztosítani, stb.) és emellett kijelölnek egy szervet (közigazgatási hivatal pl.) aki a "megfelelőség" kérdésben vita esetén dönt. Olyan megoldást kell találni, amely a segítség kérdését végső vagy szélsőséges esetben kiveszi a települési önkormányzat döntési autonómiájából és reá nézve kötelező szabályt tartalmaz. Amíg erre nem kerül sor, tehát amíg e szabály így önmagában marad meg a törvény az Obtv 25.§-a szerinti hiányos szabályozás kategóriájába esik.

**1.1.9.** Az egyetértési és véleményezési jogot a törvény a következőképpen szabályozza:

"29. § (1) A helyi közoktatás, a helyi média, a helyi hagyományápolás és kultúra, valamint a kollektív nyelvhasználat kérdéskörében a kisebbségi lakosságot e minőségében érintő települési önkormányzati rendeletet a képviselő-testület csak az e lakosságot képviselő helyi kisebbségi önkormányzat egyetértésével alkothatja meg.  
(2) A kisebbségi intézmények vezetőinek kinevezéséhez, illetőleg a kisebbséghez tartozók képzésére is kiterjedő települési önkormányzati döntéshez az érintett helyi kisebbségi önkormányzat egyetértése szükséges. Helyi kisebbségi önkormányzat hiányában a kisebbség helyi szószólója, illetőleg ennek hiányában az adott kisebbség helyi egyesületének véleménye szükséges.  
(3) Az egyetértési, illetőleg a véleményezési jog jogosultja az (1) és (2) bekezdésben meghatározott megkeresés közlésétől, illetve kézhezvételétől számított 30 napon belül nyilatkozik. A határidő elmulasztása jogvesztő."

A Nektv. nem határozza meg az egyetértéshez kötött döntéskör pontos tartalmát. Azaz magából a törvényből nem egyértelmű, hogy csak az intézményvezető kinevezéséhez vagy a felmentéséhez, esetleg fegyelmi felelősségre vonásához is szükség van az egyetértési jog gyakorlására? A közoktatási törvény 102.§ (10) bekezdése ugyanakkor előírja, hogy a vezető megbízása és megbízatásának megszűntetése előtt ki kell kérni az érintett kisebbségi önkormányzat egyetértését. Ezt az egyetértési jogot azonban csak a helyi önkormányzat fenntartásában működő intézmény esetén írja elő, míg a Nektv. minden fenntartói korlátozás nélkül szól kisebbségi intézményről az egyetértési jog tekintetében.

A fegyelmi felelősségre vonáshoz álláspontunk szerint nem kellene biztosítani a kisebbségi önkormányzat egyetértési jogát, mivel a fegyelmi eljárás során alapvetően nem kisebbségi érdekek érvényre juttatásáról van szó. Viszont a kisebbségi önkormányzat egyetértésével kinevezett intézményvezető fegyelmi felelőssége tárgyában ügyszó határozatot meghozó képviselő-testületi ülésen (zárt ülés) mindenképpen indokolt a kisebbségi önkormányzat elnökének részvételét biztosítani (ez újabb érv a zárt ülésen való részvétel mellett). A "kisebbséghez tartozók képzésére kiható települési önkormányzati döntés" túl széles, így bizonytalan fogalom ahhoz, hogy annak kellő szintű jogvédelme biztosítható legyen a közigazgatási hivatalok oldaláról, javasoljuk az általános meghatározás mellett példálózó felsorolással való pontosabbá tételét, hogy ezáltal jobban védhető az egyetértési jog. Ilyen példa lehet ("különösen...") az intézményvezető kinevezéséhez kötelezően kiírandó pályázat tartalmának meghatározása.

Ugyanakkor keretek közé kell szorítani eljárási szabályok segítségével a jog gyakorlását, kizárando annak visszaélésszerű alkalmazását. E jog visszaélésszerű gyakorlásának veszélye, lehetősége vagy gyakorlata többet árthat e fontos jog kisebbséget védő erejének, mint annak indokolt körre szűkítése. Nem járna a kisebbségi jogok sérelmével olyan szabály törvénybe foglalása, mely szerint a kisebbségi önkormányzat egyet nem értese folytán érvénytelen döntés következtében újabb - ismételt - intézményvezetői kinevezésnél már csak a pályázati feltételek meghatározásához kellene kikérni az egyetértést, magához a kinevezéshez nem.

Az egyetértési jog tartalmának jogszabályi meghatározása a jelenlegi vitákra okot adó nem egyértelmű helyzetet tisztázná. Szövegjavaslatunk: "a megkeresésre adott egyetértés bekövetkeztéig vagy a határidő kisebbségi önkormányzat határozata nélküli elteltéig a települési önkormányzat határozata nem válik érvényessé. Érvényessé válik a határozat a kisebbségi önkormányzat egyetértése vagy a határidő eredménytelen elteltése esetén."

A kisebbségi biztos egyedi ügy kapcsán megállapította, hogy a kisebbségi intézmény konkrét fogalmának hiánya olyan visszásságot idéz elő, amely a jogszabály hiányosságára vezethető vissza. Ugyanis a Nektv. 29.§ (2) bekezdése szerint a kisebbségi intézmények vezetőinek kinevezéséhez, illetőleg a kisebbséghez tartozók képzésére is kiterjedő települési önkormányzati döntéshez az érintett helyi kisebbségi önkormányzat egyetértése szükséges. Helyi kisebbségi önkormányzat hiányában a kisebbség helyi szószólója, illetőleg ennek hiányában az adott kisebbség helyi egyesületének véleménye szükséges. A végrehajtás során azonban vita támad annak eldöntésekor, hogy mely intézmények tekinthetők kisebbségi intézményeknek. A konkrét ügyben szereplő települési önkormányzat jegyzője, illetve a BM álláspontja az volt, hogy kisebbségi intézmény az, amelyet a kisebbségi önkormányzat tart fenn. A kisebbségi biztos álláspontja szerint ebben az esetben az egyetértési jog tartalma kiüresedik, hiszen a kisebbségi önkormányzatnak - fenntartóként - saját maga egyetértését kellene kikérnie, ezáltal a törvényi rendelkezés nem lenne értelmes. Az ügy kivizsgálásakor abból indultunk ki, hogy a jogalkotó értelmes szabályt kívánt alkotni, azt azonban megállapítottam, hogy a szabályozás hiányos. A probléma megoldása érdekében egyeztető tárgyalásokat tartott az MKM, a BM valamint a NEKH képviselőivel, akiknek jeleztem a visszásságot. A tárcák képviselői elismerték a visszásság fennállását, és egyetértettek azzal, hogy a visszásságot orvosolni kell. A közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény módosítása abban az időben folyamatban volt, ezért célszerűnek látszott a kisebbségi intézmény fogalmát e törvényben meghatározni. Az MKM - elfogadva ajánlásunkat - beépítette a jogszabály tervezetébe a kisebbségi intézmény fogalmát, és a módosítást e rendelkezéssel együtt fogadta el az Országgyűlés. Ez a módosítás továbbiakban feleslegessé teszi, hogy konkrét ügyekben a Nek.tv. különböző rendelkezéseinek értelmezésével és egybevetésével kelljen "összeállítani" kisebbségi jogintézmény fogalmát. Az egyetértési jog gyakorlásában megnyilvánuló kisebbségi érdekek és jogok védelme megfelelőbb jogi talajon nyugszik majd.

**1.1.10.** Az országos önkormányzatokra vonatkozó, elengedhetetlenül megalkotandó szabályoknak csak kis részét teszik ki a Nektv.-ben jelenleg megtalálható szabályok. Egyik legfontosabb hiányosság a törvényességi felügyelet hiánya. Ezen önkormányzatok országos intézmények. Törvényességi ellenőrzésükre megfelelő lenne az ellenőrzés minisztériumi szinten való biztosítása. Akár az IM (mint az országos közjegyzői kamaránál, bíróság végrehajtói kamaránál pl.), akár a BM (a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzésének központi felelőseként) elképzelhető erre a feladatra. Az ellenőrzési szint mellett a másik visszásságot okozó problémát az ellenőrzés alapjául szolgáló szervezeti, működési szabályok meghatározása, illetve ezek határozatlansága jelenti. E szabályok az országok kisebbségi önkormányzatoknál jelenleg jogszabályi szinten alkotmányosértő módon hiányoznak. Az Ötv. szabályaira való utalással ezt pótolni nem lehet. Egyrészt azért, mert az Ötv olyan tisztségviselőkről, intézményekről rendelkezik (jegyző, polgármester, szószóló, stb) akik az országos önkormányzat vonatkozásában nem értelmezhetők, hiszen az országos önkormányzatoknak a közgyűlésen kívül egyetlen szervét sem nevesíti a Nektv. vagy más jogszabály. Emellett az országos önkormányzatok inkább más jellegű önkormányzatok, mint az Ötv szabályozási körébe tartozó helyi (azaz területi) önkormányzatok. Az alábbiakat ajánljuk megfontolásra:

Az országos kisebbségi önkormányzat jogi személy [Nektv. 36.§ (2) bekezdés, Ptk 28.§ (2) bekezdés]. A Ptk.-ban nevesített és felsorolt egyetlen jogi személy típusba sem sorolható bele azonban, jellegzetességei sem rokonítják egyikkel sem (még a leggyakrabban emlegetett köztestülettel sem), ezért sui generis alakzatnak kell tekinteni. A polgári jogi (magánjogi) jogi személyiség biztosításának célja az, hogy az adott szervezet a vagyoni jogi forgalomban teljes joggal

részt vehessen és megillessék bizonyos személyiségi jogok is (polgári jogi kötelezettségei és jogai keletkezhetnek). A közjogi jogi személyek azok a polgári jogi személyiséggel rendelkező szervezetek, melyeknek keletkezése, valamint jogállásuk, feladatkörük meghatározó szabályai a közjog területére esnek. Alapvetően olyan jogi személyekről van szó, amelyek jogszabályban meghatározott közérdekeltségű feladatokat látnak el, olyanokat, melyeket az ő hiányukban maga az állam látna el. (Ettől tágabb kör természetesen a közjogi személyek fogalma, melybe beletartoznak az általános polgári jogi személyiséggel nem rendelkező közigazgatási szervezetek is, pl. a Kormány. E polgári jogi személyiség hiányát az indokolja, hogy nem vesznek részt a magánjogi forgalomban olyan intenzitással, nincsen akkora "háztartásuk", követelésállományuk, vagy éppen az, hogy vagyoni-jogi-pénzügyi jogállásukra, az államháztartási jog szabályai vonatkoznak.)

Az országos kisebbségi önkormányzatok közjogi (jellegű) jogi személyek. A közjogi jogi személyek körébe sorolja őket keletkezési módjuk: az általános választójog alapján, elektori rendszer útján jönnek létre, alkotmányjogi alapjuk: a kisebbségi önkormányzathoz való jog, és hatásköreik egy része: az egyetértési jogköreik. Az országos önkormányzatok vonatkozásában sem mutatható fel a jelenlegi szabályozás alapján azonban olyan közérdekeltségű feladat, melyet országos önkormányzat hiányában maga az állam látna el (kötelezően ellátandó közfeladat). Ez a jellegzetesség távolítja más közjogi jogi személyektől, például a köztestületektől ["A köztestület önkormányzattal és nyilvántartott tagsággal rendelkező szervezet, amelynek létrehozását törvény rendeli el. A köztestület a tagsághoz, illetőleg a tagsága által végzett tevékenységhez kapcsolódó közfeladatot lát el." Ptk 65.§ (1) bekezdés.] Nem oldja fel ugyanakkor teljesen a közjogi jelleget, egyrészt az előzőekben írt tulajdonságok miatt és amiatt sem, hogy ahol viszont létrehoztak országos önkormányzatot az más közjogi személyek működését befolyásoló, esetenként korlátozó joggal bír.

A jelenlegi jogszabályi helyzet a "sem közfeladat, sem jogi szabályozás" egyenletben összegezhető. Az Alkotmány nem rendelkezik a jogi személyekről, külön jogképességüket (az alapjogi jogképességet is ideértve) nem nevesíti. Ennek ellenére az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint (a Ptk. 28.§ /3/ bekezdés analógiájára) a jogi személyek mindazon alapjogok alanyai lehetnek, melyek jellegüknél fogva nemcsak természetes személyeket illethetnek meg. Ez vonatkozik a kisebbségi önkormányzatokra is. Ugyanakkor eme alapjogi jogalanyiságot (mely az állammal szembeni közjogi alanyi jogok meglétét jelenti) korlátozza a közjogi jogi személyek esetén az állammal való szoros kapcsolatuk. Az, hogy mintegy az állam helyett látják el (önigazgatás útján) a rájuk bízott közfeladatot. Tulajdonhoz való joguk pl. a rendelkezésük alatt álló vagyontárgyak legalább egy részének közfeladat ellátásához való kötöttsége miatt tehát nem élvez teljes körű védelmet. Kérdéses, hogy ez az alkotmánybírósági álláspont mennyire vonatkozik a kisebbségi önkormányzatokra. Visszásságot okoz, hogy egy ilyen fontos, jogállás részét képező kérdés éveken keresztül nyitva marad.

Az országos önkormányzat szervezet és működése, illetve ennek alapvető szabályai hiányoznak a Nektv.-ből. A jelenleg saját autonóm döntési körbe tartozó szabályozást még csak el sem kell végeznie az országos önkormányzatoknak, erre nem áll fenn jogi kötelezettségük. A szervezet és a működés szabályozásának hiányát az állam - törvényességi felügyelet nem lévén - számon sem kérheti. Az országos önkormányzat megszűnésének feltételei a törvényben hiányosan szabályozottak, holott a Ptk. 29.§ (1) szerint a létrejövétel mellett a jogszabálynak ezt is kötelessége szabályozni. A Nektv egy megszűnési módozatot ismer: "35. § (1) Az országos önkormányzati közgyűlés tagjainak megbízatása az új közgyűlés első összehívása ülésének napjáig tart. Az új közgyűlés alakuló ülését a közgyűlési képviselők megválasztását követő 30 napon belül össze kell hívni. (2) Ha új közgyűlést nem választottak, az országos önkormányzat megszűnik." Nem tudni tehát, hogy más, jogi személyeknél vagy választott testületeknél élő és szabályozott módozatok esetén mi a helyzet (taglétszám lecsökkenése akár pl. egyre vagy csak az elektori gyűlés által meghatározott szám alá, feloszlás kimondása, stb). E kérdések szabályozása nélkül a törvény, mind a kisebbséghez tartozók kisebbségi önkormányzatok létrehozására irányuló

alapot, mind más jogalanyoknak a jogbiztonság iránti alkotmányos igényét, mind az államnak a közfeladatot ellátó szervek és más jogi személyek alkotmányossági és törvényességi ellenőrzésére irányuló, szintén alkotmányos igényét sérti. Ezt a terhet az államalkotó tényezőt jelentő közösségek szabályozását ellátó törvény hosszú távon nem tudja elviselni.

**1.1.11.** A kisebbségi önkormányzatok vagyonára és működési költségeire vonatkozó szabályok (melyek egy része magában a Nektv.-ben más részük a 20/1995. (III.3.) Korm. rendeletben található) hiányosságai - azaz, hogy alapjában véve alkalmatlanok a kisebbségi önkormányzati rendszer egyenletes színvonalú és esélyű működésének biztosítására - két fő szempontban foglalhatók össze: először, hogy e szabályok mind a mai napig önmagukban állnak és a gazdasági alapoknak csak az általánosság szintjén mozgó kereteit jelölik ki, olyan egyenlőtlen szerkezetű tökéletlen normák ezek, melyek a kisebbségi önkormányzat oldalán álló jogokkal szemben nem állítanak mennyiségben is kikényszeríthető kötelezettségeket; másrészt e szabályok a kisebbségi önkormányzat működésének finanszírozását annak ellenére a települési önkormányzatokhoz telepítik, hogy a Nektv. 55. § (2) bekezdése b) pontja az Országgyűlés feladatává tett a kisebbségi önkormányzatok működésének biztosítását. Ennek másik következménye az, hogy a kisebbségi önkormányzatok napi működése a települési önkormányzatok döntésének függvénye, e közjogi jogi személyek anyagi önállósága gyakorlatilag a nullához közelít. A finanszírozással kapcsolatban két kérdést emelünk ki:

**a)** Az 59. § (1) bekezdése szerint "A kisebbségi önkormányzat feladat- és hatásköre ellátásához szükséges – az illetékességi területén a helyi önkormányzat tulajdonában lévő – vagyont a helyi kisebbségi önkormányzat használatába kell átadni. Ez nem akadályozhatja a helyi önkormányzat feladat- és hatáskörének ellátását." A (3) bekezdés pedig így rendelkezik: "A használati jogra, az átadási eljárás rendjére a helyi önkormányzatok vagyonával kapcsolatos rendelkezések általános szabályait kell megfelelően alkalmazni."

A helyi önkormányzatok vagyonával kapcsolatos rendelkezések az Ötv. IX. Fejezetében található, annak nincsenek általános szabályai. Különös szabályai vannak, ezek közül egyiknek sem szabályozási tárgya használati jog és ilyenfajta vagyonátadási eljárás. Szó van viszont az önkormányzatok tulajdonosi jogállásáról, vagyontárgyai kategóriáiról (törzsvagyon, nem törzsvagyon), bevételeiről, a gazdálkodás alapvető szabályairól, annak ellenőrzéséről. Az 59.§ (3) bekezdése - mivel nem alkalmazható szabályokra utal - az általa szabályozni hivatott jogviszonyok szabályozását nem végzi el, ez visszasságot okoz.

**b)** A jogforrási szint elégtelenségét vetik fel a 20/1995. (III.3.) sz. kormányrendelet egyes szabályai, merthogy részben törvényi szabályozásra tartozó tárgyköröket szabályoz e rendelet. Ilyenre példaként hozható fel a közalapítvány tételének szabályozása. A rendelet 8.§ (6) bekezdése szerint a helyi kisebbségi önkormányzat az államháztartáson kívülről származó pénzeszközök felhasználására közalapítványt is létrehozhat, továbbá e pénzeszközökkel az egyesületek gazdálkodására vonatkozó szabályok szerint is bánhat. Három körülményt kell itt figyelembe venni. Egyrészt a közalapítvány létrehozására jogosultak körének meghatározása törvényi szintű szabályt igényel, ld: Ptk 74/G.§. Másodsor: a Ptk. 74/G.§ (4) bekezdése szerint közalapítvány létrehozására jogosult szervek alapítványt csak közalapítvány formájában hozhatnak létre. Ez a kisebbségi önkormányzatra nézve korlátozó szabály, melynek meghozatalára ismét csak törvény jogosult. Harmadsor: a Ptk 74/G.§ (1) bekezdése érdekében közalapítvány közfeladat ellátásának folyamatos biztosítása céljából lehet csak alapítani. A (2) bekezdés szerint közfeladatnak az az állami vagy helyi önkormányzati feladat minősül, melynek ellátásáról jogszabály alapján az államnak vagy a helyi önkormányzatnak kell gondoskodnia (kötelezően ellátandó közfeladat). Nem világos tehát, hogy a helyi kisebbségi önkormányzat milyen feladat ellátására hozhat létre közalapítványt. Az sem világos továbbá, hogy az országos kisebbségi önkormányzat viszont miért nem hozhat létre közalapítványt.

**1.1.12.** A kisebbségi önkormányzat vagyonával kapcsolatos további nagyon fontos kérdéskör az adósságrendezi eljárásról szóló törvény. Három problémacsoport tartozik ide. Először a hatály kérdése: azaz, kiterjed-e a kisebbségi önkormányzat fizetésektelen helyzetére e törvény. Itt ismét



előkerül az Ötv.-ben utalt jogszabály hatályának kérdése. A Nektv. 24. §-a által alkalmazni rendelt Ötv. a 90. §-ban így rendelkezik: "(3) A helyi önkormányzat adósságrendezési eljárásáról külön törvény rendelkezik." Ha az utalt szabályt az Ötv. részének tekintjük (corpus separatum) és e törvényt is - megfelelően - alkalmazni rendeljük a kisebbségi önkormányzatokra akkor azzal szembesülünk, hogy e viszonyokra a törvény alkalmazhatatlan. Ha nemmel válaszolunk (a belügyminiszter jogértelmezését elfogadva), akkor felvetődik a kérdés, hogy nem áll-e fent mulasztás ezen társadalmi viszonyok szabályozatlansága miatt. Másodszor: A törvény alkalmazása során - minthogy egyetlen rendelkezése ezt nem érinti - hogyan érvényesülnek a kisebbségi önkormányzat jogai, pl. a kisebbségi önkormányzatot érintő költségvetési rendelet-módosítások, stb. Harmadszor: a probléma előremutató rendezése érdekében elő kell készíteni az adósságrendezés-jellegű szabályoknak a Nektv.-be való beleillesztését.

**1.1.13.** A kisebbségi települési önkormányzatokkal kapcsolatosan az alapvető szabályok megváltoztatása nélkül két problémát kell megvizsgálni. Először: a települési önkormányzati státusz elnyeréséhez szükséges szavazati arányról van szó, azaz arról, hogy ennek megállapításánál a település polgármesterét figyelembe kell-e venni, vagy nem (Ófalu-ügy). Bár a Legfelsőbb Bíróság az ügyet kisebbségi szempontból kedvező ítélettel zárta le, nem látjuk akadályát, sőt kifejezett szükségét látjuk annak, hogy a települési státusz szabályozása részletesebbé és egyértelműbbé váljék. Például annak figyelembevételét is meg kell fontolnia a jogalkotásnak, hogy kisebbségi jelöltként megválasztott polgármestert ki kell-e zárni (mint nem települési képviselőt) ebből a döntésből. Másodszor: a települési önkormányzat létrehozásáról szóló döntésre jelenleg fennálló jogvesztő határidő [az Ötv. 102/B.§ (1) bekezdése értelmében a képviselő-testület alakuló ülésén lehet átalakulni települési kisebbségi önkormányzattá] eltörlését javasoljuk a következők miatt. A kisebbségi települési önkormányzatok létrehozása szempontjából szóba jöhető testületeket kislistás választáson választják meg. Ennek megfelelően egy képviselő lemondása, vagy mandátumának más módon való megszűnése esetén helyére a listán soron következő lép és elképzelhető, hogy e változással állnak elő a települési önkormányzattá alakuláshoz szükséges arányok. Nem indokolt az ilyen (bár nyilván nem nagyszámú) testületeket elvágni az átalakulás lehetőségétől.

E két javaslat a törvényi szabályozás racionalitását hivatott növelni, ezáltal célszerűbbé válhat ezen intézmény. Ugyanakkor nem szabad arról megfeledkezni, hogy a települési kisebbségi önkormányzattá való átalakulás intézményének akkor van egyáltalán értelme, ha az a települési önkormányzat jogállásában és helyzetében valamilyen (lehetőleg pozitív) változással jár. Ha e változások olyanok, amelyeket a település az Alkotmány és az Ötv. által biztosított autonómiája alapján is elérhet (önként vállalt feladatok ellátása, központilag támogatott kisebbségi feladatok ellátása), vagy olyanok, melyeket a Nektv. egyébként is biztosít (nyelvhasználati jog a települési önkormányzat ülésein) akkor ezen intézménynek értelme nincsen. A törvényben való további fenntartása visszásságot nem eredményez, hiszen az átalakulás nem kötelező csak választható lépés.

**1.1.14.** Bár közvetlenül nem kapcsolódik a kisebbségi önkormányzati rendszer azon szabályai közé, melyek tárgyuknál fogva a Nektv.-be illenek, mégis szólni kell róla: ez a kisebbségi önkormányzatokhoz kapcsolódó időközi választás kérdése.

**1.1.15.** Az Övjt. 50/A. § (2) bekezdése alapján a helyi kisebbségi önkormányzati választást akkor kell kitűzni, ha azt legalább 5, magát az azonos kisebbséghez tartozónak valló, a településen állandó lakóhellyel rendelkező választópolgár kéri. Álláspontunk szerint e szabályt úgy kellene módosítani a Nektv. módosításával összhangban, hogy e feltétel csak ott érvényesül, ahol nem választottak kisebbségi önkormányzatot. Ahol tehát választottak helyi kisebbségi önkormányzatot (és az a választás kezdeményezés időpontjában működik), ott a HVB automatikusan kitűzi a helyi kisebbségi önkormányzati választást. E módosítás ismét inkább célszerűségi, mint visszásságot jelentő kérdés.

## 1.2. Egy másik alternatíva

Az országgyűlési biztos éves beszámolója műfaját tekintve nem tudományos mű, hanem arra szolgál, hogy a törvényhozó testületet tájékoztassa arról, hogy az általa korábban megalkotott normák milyen mértékben hatályosulnak, illetve milyen jogalkotási és jogalkalmazási intézkedések szükségesek az elérni kívánt célok megvalósítása érdekében. Ahhoz azonban, hogy a kisebbségi biztos e követelményeknek eleget tegyen, az "átlagnál" gyakrabban kénytelen elméletinek tűnő kérdéseket megfogalmazni, annak érdekében, hogy a gyakorlatban jelentkező problémákra válaszlehetőségeket vázolhasson fel. Ilyen elvi (elméleti) kérdés a kisebbségi önkormányzat mint szervezet és a kisebbségi (kulturális) autonómia mint intézmény pontosabb definiálása.

Az 1993-ban megalkotott LXXVII. törvény erre a kérdésre nem adott egyértelmű választ, aminek de lege lata (a gyakorlatban való érvényesülés) és de lege ferenda (az előkészület alatt lévő módosítás) szempontjából is döntő jelentősége van.

Így a kisebbségi biztos olyan kérdéseket vet fel, melyek nem a kisebbségi törvény vagy más törvény, jogszabály rendelkezéseiben rejlő visszásságot jelentenek, hanem javaslatokat fogalmaz meg az Országgyűlés számára a kisebbségvédelmi rendszer továbbfejlesztése céljából.

**1.2.1.** E javaslatok a következő alapgondolatokon nyugszanak: Az Alkotmány 68. §-a - az alapvető jogok között - tartalmazza a nemzeti és etnikai kisebbségek jogaira vonatkozó rendelkezéseket, bár nem minden itt található rendelkezés alanyi jogi szerkezetű. Az (1) bekezdés szerint a kisebbségek államalkotó tényezők, részesei a nép hatalmának. A (2) bekezdés szerint a Magyar Köztársaság védelemben részesíti a kisebbségeket. A (4) bekezdés szerint a nemzeti és etnikai kisebbségek helyi és országos önkormányzatokat hozhatnak létre.

A Nektv. preambuluma azokat a célokat és körülményeket tartalmazza, amelyek elérése érdekében, illetve figyelembe vételével az Országgyűlés magát a Nektv-t megalkotta. A preambulum megállapítja, hogy az önkormányzatok a demokratikus rendszer alapját képezik, valamint, hogy a kisebbségi önkormányzatok létrehozását, tevékenységét és az ezáltal megvalósuló kulturális autonómiát az Országgyűlés a kisebbségek sajátos jogérvényesítése egyik legfontosabb alapfeltételének tekinti.

E rendelkezések összevetéséből következik, hogy az Alkotmányban biztosított, önkormányzatok létrehozásához való jog alapvető rendeltetése a kulturális autonómia biztosítása. A kisebbségi önkormányzatok rendszere ezáltal csak akkor éri el az Alkotmány és a törvényi szabályozás által kitűzött célokat, ha tartalmában teljes kulturális autonómiát biztosít. És ez a kulturális autonómia a kisebbségi jogok érvényesítésének (egyik legfontosabb) alapfeltétele, megvalósítása - a Nektv. preambulumának jelenlegi szövegezése mellett - tehát megkerülhetetlen.

A fenti szemlélet nem abból a feltételezésből indul ki, hogy kulturális autonómiának a mindenkor hatályos kisebbségi önkormányzati rendszer tevékenysége tekintendő, hanem abból, hogy (figyelemmel az Alkotmány ismertett rendelkezésein nyugvó aktív kisebbségvédelmi rendszer működtetésének követelményére) a kulturális autonómiának, mint minden autonómiának bizonyos tartalmi jegyei vannak. Ezek nélkül az autonómia csak nevében az, valójában nem. E tartalmi jegyek szerint autonómia akkor áll fenn, ha az adott testület számára bizonyos "fennhatósági" területeket biztosít a jog.

**1.2.2.** E területek meghatározása során nem alkalmazhatóak feltétel nélkül a hagyományos közigazgatási önkormányzatokra vonatkozó kritériumok. A funkcionális autonómia körében megragadhatónak látszik ugyanakkor az, hogy szükséges egy meghatározott ügykör (feladatkör) megjelölése, amelyben csak az önkormányzat hozhat döntést. Mivel kulturális (azaz művelődési) önkormányzatról van szó, e döntéskör a széles értelemben vett művelődési, oktatási, nyelvi kérdések körében határozható meg. Másként megközelítve: abban a körben, amelyet a kisebbségként (kisebbségi közösségként) létezéshez és a kisebbségi önazonosság megőrzéséhez elengedhetetlenül szükséges döntések meghozatala és az ehhez szükséges alapvető közszolgáltatások biztosítása jelent. Szükség van a feladatok ellátásához és a működéshez

szükséges bevétel és vagyon biztosítására (financiális autonómia). Az állammal szembeni közjogi jogviszony meghatározására és a szervezeti fennhatóság biztosítására is (szervezeti autonómia). Összefoglalva: a két legfontosabb autonómia összetevő, a funkcionális és a gazdasági önállóság vár a leginkább tisztázásra a törvényhozás részéről.

**1.2.3.** Kisebbségi közszolgáltatások, kisebbségi intézmények fenntartása. Az Ötv. 8.§ (1) bekezdése szerint a nemzeti és etnikai kisebbségek jogai érvényesítésének a biztosítása a települési önkormányzatnak kötelezően ellátandó önkormányzati feladata. Ezzel összhangban rendelkezik úgy a helyi önkormányzatok adósságrendezéséről szóló 1996. évi XXV. törvénynek az alapvető lakossági szolgáltatásokról szóló Melléklete 13. és 15. pontja, hogy ilyen szolgáltatás a nemzeti vagy etnikai kisebbséghez tartozók óvodai nevelése, általános iskolai nevelése és oktatása, illetve a nemzeti és etnikai kisebbségi középiskolai, szakiskolai és kollégiumi ellátás. Ezen alapvető kisebbségi közszolgáltatások tehát a települési és a területi önkormányzatok által kötelezően ellátandó, alapvető lakossági szolgáltatást jelentő közfeladatok. Az Ötv. 81. § (1) bekezdése szerint "az önkormányzat a helyi lakosság szükségleteiből és a jogszabályokból adódó feladatait saját költségvetési szerv útján, más gazdálkodó szervezet támogatásával, szolgáltatások vásárlásával, illetve egyéb módon látja el." A kötelezően ellátandó feladathoz természetesen az önkormányzat költségvetési támogatásra jogosult. Ezzel szemben milyen jogai (milyen fennhatóságai) vannak a helyi és országos kisebbségi önkormányzatoknak? A Nektv. 27. § (3) bekezdése alapján "a helyi kisebbségi önkormányzat saját hatáskörében – a rendelkezésére álló források keretei között – intézményt alapíthat és tarthat fenn, különösen:

- a) a helyi közoktatás;
- b) a helyi írott és elektronikus média;
- c) a hagyományápolás;
- d) a közművelődés területén."

A 37. § szerint "az országos önkormányzat – törvények keretei között – önállóan dönt: [...] j) intézményei megalapításáról, ezek szervezeti és működési szabályairól, fenntartásáról, működtetéséről;"

Az idézett rendelkezések hasonlósága látszólagos. A Nektv. rendelkezései mögött nincsen feladatot meghatározó szabály. Az intézményalapítás joga a kisebbségi önkormányzatot, mint jogi személyt egyébként is megilletné. Az önálló intézményalapítás gazdasági alapjai távolról sincsenek meg. Az intézményalapítással a feladat, mint önként vállalt feladat nem feltétlenül kerül a finanszírozást biztosító állami garancia alá. Az autonómia elvben adott, a feladat ellátásához szükséges gazdasági, pénzügyi autonómia nincsen.

Javaslat:

A kisebbségek sajátos (kisebbségi létezővel kapcsolódó) közszolgáltatási igényei kielégítésében a kisebbségi önkormányzat nagyjából a következő három módon vehet részt.

- a) A feladatot a helyi önkormányzat látja el, a kisebbségi önkormányzat a legfontosabb kérdésekben egyetértési joggal rendelkezik (jelenlegi megoldás).
- b) A kisebbségi közszolgáltatást a helyi és a kisebbségi önkormányzat társulásán nyugvó intézmény látja el, a társulás vagy kötelező intézményirányító társulás vagy a költségvetés által támogatott, de nem kötelező társulás lehet (ez a jelenlegi rendszerben részben bennerejlő, a kötelező jelleg új).
- c) A szolgáltatást nyújtó intézményt a kisebbségi önkormányzat tartja fenn. Ez nem azonos azzal, hogy intézményt alapíthat és tarthat fenn (ha rendelkezik ennek forrásával), hanem azt jelenti, hogy a helyi önkormányzattól az intézményt átveszi - ez kötelező intézményátadás (az önkormányzati jogok erősebb korlátozásával jár, teljesen új elem)

ad a) Az egyetértési jog mibenlétéről az 1. részben (1.9.) már szó esett, itt most nem térünk ki rá részletesen.

ad b) a helyi önkormányzatok társulásra való kötelezése ma alkotmánymódosítást igényelne. Az új alkotmány szövegtervezete a 142. § (3) bekezdésében törvénynek lehetővé tenné, hogy a helyi

önkormányzat közigazgatási feladatának ellátására társulás létrehozását kötelezővé tegye. A jelenlegi alkotmányos keretek között is kivitelezhető olyan megoldás (ez csak a Nektv. és az Ötv. módosítását és a költségvetési törvény megfelelő kiegészítését igényli), mely szerint a helyi önkormányzat és a kisebbségi önkormányzat (akár helyi, akár országos) meghatározott kisebbségi feladat ellátására való társulása (vagy az ebben a formában működtetett intézmény) a költségvetés támogatását vonja maga után.

ad c) Ez a fajta intézményátadás nem ismeretlen a magyar jogban. A közoktatási törvény (Kot.) 88. § (8) bekezdése szabályozza azt az esetet, amikor a települési önkormányzat saját intézményével addig ellátott megyei (fővárosi) közoktatási feladat további ellátását nem vállalja és erről a a megyét (fővárost) értesíti. Mivel a feladatellátás (közszolgáltatás-nyújtás) kötelezettje a megye (főváros), ő az átvételt nem tagadhatja meg. A települési önkormányzat ugyanakkor köteles az addigi feladatellátást szolgáló intézményt a megyének (fővárosnak) ingyenes használatába átengedni, amennyiben azt a megye (főváros) kéri. Ez az a jogintézmény, amelyet a Kot. 1996. évi módosítása során a kisebbségi biztos kibővíteni javasolt az országos kisebbségi önkormányzatok átvételre jogosultkénti bevonásával. A minisztérium ellenállása folytán a javaslat akkor nem került a módosítást szolgáló törvénytervezet szövegébe.

Az önálló intézményfenntartás és működtetés természetesen csak akkor valósul meg, ha egyrészt ez nemcsak az országos önkormányzatok bevonását jelenti, másrészt megteremtődik az intézményfenntartásban részt vevő kisebbségi önkormányzatok feladatellátásra alkalmassá tétele, azaz kellő finanszírozása.

**1.2.4.** Az intézményfenntartásban részt vevő kisebbségi önkormányzatok finanszírozása.

A kisebbségi önkormányzatok tevékenységük finanszírozásához jelenleg egy biztos forrásra számíthatnak: ez az Országgyűlés által meghatározott támogatás. Minden más bevételi forrásuk a Nektv. vagy a 20/1995. (III.3.) Korm. rendelet szerint csak lehetőség. A kisebbségi önkormányzati rendszer finanszírozását megnyugtatóvá olyan megoldás tenné, melyben a települési önkormányzattól feladatot átvevő, vagy más önként vállalt feladatot ellátó kisebbségi önkormányzat nemcsak a feladattal esetlegesen őt megillető normatívát kapná meg, hanem a feladatellátáshoz kapcsolódó járulékos költségeinek fedezésére szabadon felhasználható központi forráshoz is jutna (a helyi önkormányzatokat lakosságszámhoz kötött megillető általános normatívához hasonló módon). E megoldás értelemszerűen különbséget tenne kisebbségi önkormányzatok között, de ez indokolható különbségtétel lenne, mert valóságos feladatellátáshoz kötődne.

## **2. Az antidiszkriminációs jog jelenlegi állapota és továbbfejlesztésének lehetséges irányai**

Az 1996-ban benyújtott beadványok több mint a fele a kisebbséghez tartozás miatt elszenvedett hátrányos megkülönböztetés orvoslását kérte a kisebbségi biztostól. Ezek az ügyek azt tanúsítják, hogy a diszkrimináció létező társadalmi probléma, mely ellen minden szükséges eszközzel fel kell lépni. Annak érdekében, hogy ez a fellépés minél hatékonyabb legyen, az elsődleges feladat a diszkriminációnak tekinthető megkülönböztetés definiálása a jogalkotás és a jogalkalmazás területén, valamint a hátrányos megkülönböztetés közvetlen és közvetett formájának meghatározása. Az egységes fogalomrendszer kialakítását követően annak vizsgálata szükséges, hogy a diszkriminatív jelenségek a nem megfelelő jogalkalmazás következményei, vagy pedig a jogalkotás hiányosságai teszik lehetővé létrejöttüket.

**2.1.** Álláspontunk szerint a jogalkotás tekintetében *közvetlen diszkrimináció* valósul meg jogszabály rendelkezésén alapuló faj, szín, nem, politikai vagy egyéb meggyőződés, nemzeti vagy etnikai kisebbséghez tartozás szerinti hátrányos megkülönböztetés esetén. *Közvetett diszkrimináció* áll fenn, ha a jogszabály önmagában nem diszkriminatív, de olyan környezetben, illetve feltételek mellett érvényesül, hogy az előbbi csoportképző ismérvekkel meghatározható kör túlnyomó része nem tud eleget tenni az előírásoknak, így elsősorban őket

érinti hátrányosan. A kisebbségek esetében a meg nem felelés oka gyakran a hátrányos szociális helyzet, az alacsony iskolai végzettség. Sajnálatosan jellemző ez a helyzet a halmozottan hátrányos helyzetben élő cigány kisebbségre. Az ilyen esetekben a jogszabály kisebbségekkel szembeni diszkriminatív jellege nem állapítható meg. A jogalkotónak ekkor nem a kisebbségek hátrányos megkülönböztetésének tilalma, hanem azon alkotmányos rendelkezés alapján kell eljárnia, mely kimondja, hogy a Magyar Köztársaság a jogegyenlőség megvalósulását az esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölését célzó intézkedésekkel is segíti. Ha azonban az eltérő kulturális gyökerek, a sajátos tradíciórendszer, a *kisebbségi lét* az elsődleges oka annak, hogy valamely jogszabályban meghatározott feltételnek a kisebbséghez tartozók túlnyomó része nem tud eleget tenni, és *ezért éri őket hátrány*, a közvetett diszkrimináció annak ellenére fennállhat, hogy a rendelkezés nem eleve, tartalmánál fogva alkotmányellenes. A kisebbségi biztos vizsgálati során a kisebbségi jogokkal kapcsolatos *viszártság tekinteti*, ha valamely jogszabály önmagában nem, de más rendelkezésekhez való viszonyában diszkriminatív.

**2.1.1.** Tekintettel arra, hogy a diszkrimináció elsősorban a cigány kisebbséggel szemben fellépő jelenség, az 1125/1995. (XII.12.) Kormányhatározat a cigány kisebbséget érintő külön a diszkrimináció-ellenes program megalkotását írta elő a Belügyminisztérium és az Igazságügyi Minisztérium számára. Ennek előterjesztésében a minisztériumok azt az álláspontot képviselték, hogy kifejezetten a cigány kisebbséget érintő jogszabályok nem alkothatóak, mivel minden jogszabály érinti valamilyen módon a cigányságot is. A hátrányos megkülönböztetés tilalmából eredően a jogszabályok nem szabályozhatják a cigányság mint olyan életviszonyait, hanem általános feltételeket állapítanak meg. Ezek a megállapítások alapvetően helytállóak, azonban néhány ponton kiegészítésre szorulnak.

**2.1.2.** A jogalkotás során valóban nem határozható meg a jogszabályok hatálya úgy, hogy az csak a cigány kisebbségre vonatkozzon. Ez azonban nem zárja ki azt, hogy a cigányság esetében - hasonlóan bármilyen más társadalmi csoporthoz - létezhetnek olyan speciális élethelyzetek, melyet csak a jog eszközeivel lehet rendezni. A jogalkotó alkotmányos kötelezettsége ezeket a szabályozást igénylő társadalmi viszonyokat felismerni és szabályozni. Ilyen szabályozást igénylő társadalmi viszony lehet a kisebbségek hátrányos megkülönböztetése. A jogalkotó ennek kapcsán két technikát követhet: vagy magát a hátrányos megkülönböztetés alapjául szolgáló élethelyzetet alakítja át jogalkotás útján, vagy a hátrányos megkülönböztetést tilalmazó és a sérelmet hatékonyan szankcionáló szabályokat alkot a diszkrimináció megelőzése érdekében. Az előbbi eset az ún. pozitív diszkrimináció, amikor a szélesebb értelemben vett társadalmi egyenlőség és az esélyegyenlőség biztosítása érdekében a jogalkotó előnyben részesít bizonyos személyeket és szempontokat. Az utóbbi szabályozási forma az antidiszkriminációs jogalkotás.

**2.3.** Az *antidiszkriminációs jogalkotás* két szabályozási technikát ismer: külön törvényben vagy más tárgykörű törvény szakaszai közé építve találhatóak a diszkrimináció-ellenes rendelkezések. A külön szabályozás példaként szolgálhat az angol "*Race Relations Act*", mely meghatározza, és szankcionálja a diszkrimináció közvetlen és közvetett formáját is. A magyar jogrendszer más szabályozási módot követ, nincs külön diszkrimináció-ellenes törvény. A legfelsőbb jogforrás, az Alkotmány tilalmazza a hátrányos megkülönböztetést az emberi, illetve az állampolgári jogok területén faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel alapján. A 61/1992. (XI. 20.) AB határozat értelmében az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében foglalt tilalom nem csak az emberi, illetve az alapvető állampolgári jogokra irányadó, hanem e tilalom – amennyiben a különbségtétel sérti az emberi méltósághoz való jogot – kiterjed az egész jogrendszerre, ideértve azokat a jogokat is, amelyek nem tartoznak az emberi jogok, illetőleg az alapvető állampolgári jogok közé. Ezt az elvet követve az Alkotmánybíróság 1990 és 1995 első feléve között 47 olyan határozatot hozott, melyben a diszkrimináció tilalmába ütköző alkotmányvétsést állapított meg. Az 1969. évi 8. törvényerejű rendelet útján kihirdetett a faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről kelt nemzetközi egyezményben Magyarország kötelezettséget vállalt arra, hogy bármely személy, csoport vagy szervezet által alkalmazott faji megkülönböztetést

minden megfelelő eszközzel - szükség esetén törvényhozás útján is - megtült és megszüntet. A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. tv. 3.§ (5) bekezdése értelmében a kisebbségek mindennemű hátrányos megkülönböztetése tilos. Ezek a szabályok a diszkrimináció *általános érvényű tilalmát* mondják ki. Alkalmasak arra, hogy meggátolják a közvetlen diszkriminációt megvalósító jogszabályok létrejöttét, illetve az ilyen szabályok érvényesülését. A hatályos jogszabályok és a meglévő alkotmányvédelmi eszközök elegendő garanciát jelentenek a kisebbségek közvetlen jogszabályi diszkriminációjának kizárásához.

**2.3.1.** A *jogrendszer antidiszkriminatív jellege* azonban csak akkor érvényesül a gyakorlatban, ha a közvetlen jogszabályi diszkrimináció tilalmán túl egyéb garanciákat is tartalmaz. A hátrányos megkülönböztetést tiltó rendelkezéseket ki kell egészíteni megfelelő eljárási renddel és szankciórendszerrel. A Belügyminisztérium és az Igazságügyi Minisztérium álláspontja szerint a meglévő jogi eszközöket elégségesek a hátrányos megkülönböztetés elleni fellépésre, a diszkrimináció a helytelen jogalkalmazás következménye. A kisebbségi biztos szerint a diszkrimináció csak abban az esetben tekinthető pusztán a jogalkalmazás következményének, ha a jogrendszer biztosítja a jogilag lehetséges védelmet a hátrányos megkülönböztetés ellen. Ez csak akkor valósulhat meg, ha a jogalkalmazás során tapasztalható *hátrányos megkülönböztetés feltárására*, a diszkrimináció lehetőségét hordozó jogviszonyok *ellenőrzésére*, a bekövetkezett sérelmek *szankcionálására és kompenzálására* megfelelő szabályrendszer jön létre. Az elmúlt években alkotott kisebbségvédelmi és diszkrimináció-ellenes jogszabályok megteremtették ennek a szabályrendszernek az alapjait, ez azonban nem jelentheti azt, hogy az antidiszkriminatív jogalkotás folyamata lezárható lenne. A jogalkotó kötelessége megalkotni az Alkotmány rendelkezéseinek érvényesülését biztosító jogszabályokat. Az Alkotmány 70/A. § (3) bekezdése kimondja, hogy a hátrányos megkülönböztetést a törvény szigorúan bünteti. Ezzel szemben a hatályos joganyagban alapvető életviszonyokat szabályozó törvények (pl.: a közoktatásról szóló törvény) nevesített szankció nélkül tartalmazzák a kisebbségek hátrányos megkülönböztetésének tilalmát. A kisebbségi biztos azt az álláspontot képviseli, hogy a diszkriminációt nem önmagában jogalkalmazási probléma, létrejöttében szerepet játszik a szabályozás hiányos volta is. A hátrányos megkülönböztetés tilalmát általánosságban tartalmazó jogszabályokat ki kell egészíteni megfelelő hatékonyságú szankciókkal.

**2.4.** Általánosan elfogadott nézet, hogy a hátrányos megkülönböztetés *négy fő* területeként a *személyi, hivatali (hatósági), foglalkoztatási és a kulturális diszkriminációt* jelölik meg. A kisebbségi biztoshoz érkezett beadványok elsősorban hivatali diszkriminációt panasznak. Az ügyek jelentős része a helyi önkormányzatok szociális ügyintézésével kapcsolatos, más része a rendőrség nyomozati cselekményeit kifogásolja. A *rendőrségi eljárás során alkalmazott hátrányos megkülönböztetés* a kisebbséggel szembeni diszkrimináció legsúlyosabb megjelenési formája. A beadványok tanulsága szerint ez a jelenség a kisebbségek közül elsősorban a cigányságot érinti. A rendőrségi eljárásban a jogszabályokban meghatározott keretek közt lehetőség van az alapvető jogok korlátozására, ezért különösen nagy hátrányt tud okozni a hatáskörök előítéletes, visszaélésszerű gyakorlása. Egyes rendőrök ilyen jellegű cselekményeiből nem vonható le az a következtetés, hogy a rendőrség előítélettel viseltetik a kisebbségekkel szemben, arra azonban felhívják a figyelmet, hogy a személyi állomány képzése során nagyobb hangsúlyt kell fektetni a gondolkodásmód formálására, az alkalmatlan személyek kiszűrésére. A rendőrség részéről tapasztalt bármilyen hátrányos megkülönböztetés esetén fel kell lépni a törvényes állapot helyreállítása, és a cselekmény elkövetőinek felelősségre vonása érdekében. A rendőrség és a kisebbségek, különösen a cigány kisebbség közti bizalmi viszony azonban nem teremthető meg pusztán az esetleges jogsértések orvoslásával, hanem mélyebb, szemléletmódbeli változtatást igényel.

**2.5.** A diszkriminatív rendőrségi eljárások elleni fellépés mellett kiemelt figyelmet érdemel a *foglalkoztatás területén jelentkező hátrányos megkülönböztetés* vizsgálata is. A foglalkoztatás területén a kisebbségi biztos visszásságnak tekinti a munkaviszony létesítésének jogellenes, diszkriminatív

megtagadását, valamint a hátrányos megkülönböztetést a munkaviszonyból származó jogok és kötelezettségek területén a munkavállaló nemzeti vagy etnikai kisebbséghez tartozása miatt. A munkajogi szabályokról megállapítható, hogy csak akkor tesznek eleget a hátrányos megkülönböztetés tilalma alkotmányos kötelezettségének, ha *reális lehetőséget* biztosítanak a munkavállalónak a munkáltató sérelmes intézkedése elleni fellépésre, valamint megfelelő kompenzációs és szankcionáló szabályokat tartalmaznak.

**2.5.1.** *A munkaviszony fennállása alatt tapasztalható diszkrimináció* vizsgálata alapján a következő megállapítások tehetőek. A Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény 5. § (1) bekezdése kimondja: "*A munkaviszonnyal kapcsolatban tilos hátrányos megkülönböztetést alkalmazni a munkavállalók között nemük, koruk, nemzetiségük, fajuk, származásuk, vallásuk, politikai meggyőződésük, munkavállalói érdekképviseleti tagságuk, vagy ezzel összefüggő tevékenységük, továbbá minden egyéb, a munkaviszonnyal össze nem függő körülmény miatt*". Ez a rendelkezés a magyar jogrendszerben sajnálatos módon egyedül álló eljárási garanciákkal egészül ki. A hátrányos megkülönböztetés tilalmának megszegésével kapcsolatos vita esetén a törvény a bizonyítási kötelezettséget és terhet a munkáltatóra hárítja. Ennek a rendelkezésnek azért van nagy jelentősége, mert más jogviszonyokban a diszkrimináció elleni fellépést gyakran a bizonyítás nehézségei nem teszik lehetővé. A tárgyalást, ha külön intézkedésre nincs szükség, a keresetlevélnek a munkaügyi bírósághoz érkezésétől számított tizenötödik napon belül kell kitűzni. A jogsérelem így gyors eljárás során, nem elhúzódó per keretében orvosolható. Amennyiben a hátrányos megkülönböztetés a munkaviszony jogellenes megszüntetését jelenti, a munkavállalót kérelmére eredeti munkakörében kell továbbfoglalkoztatni, valamint meg kell téríteni elmaradt munkabérét és felmerült kárát. A munkaügyi ellenőrzésről szóló 1996. évi LXXV. törvény értelmében a munkáltatóval szemben 50000 Ft-tól 1000000 Ft-ig terjedő munkaügyi bírság szabható ki. Az egyes szabálysértésekről szóló 17/1968. (IV.14.) Korm. rendelet is szankcionálja a diszkriminatív intézkedést, előírja, hogy a dolgozók érdekeinek megsértése miatt a munkáltató harmincezer forintig terjedő szabálysértési bírsággal sújtható. Ezek az anyagi és eljárási jogi szabályok a munkaviszony fennállása alatti diszkrimináció elleni fellépést alapvetően biztosítják. Ennek ellenére a foglalkoztatási diszkrimináció továbbra is közrejátszik a már így is nagyon magas munkanélküliségi rátájú cigány kisebbség tagjainak - gyakran a jogszabályok előírásait durván megsértő - elbocsátásában. A foglalkoztatási diszkrimináció visszaszorítása érdekében az elsődleges feladatnak a munkavállalók jogérvényesítési készségének fokozását tekintem. A munkavállalókban tudatosítani kell, hogy rendelkezésükre állnak a szükséges jogi eszközök a sérelmes munkáltatói döntések orvoslására. Ennek eléréséhez szükséges feltétel a munkaügyi ellenőrzés az eddiginél hatékonyabb működése, mely képes felderíteni, és kellő szigorral szankcionálni a diszkriminatív jelenségeket.

**2.5.2.** A kisebbségek esetében a munkaviszony fennállása alatti diszkrimináció mellett a másik jellemző sérelem az alkalmazásnak, *a munkaviszony létesítésének jogellenes, diszkriminatív megtagadása*. Az ilyen jellegű hátrányos megkülönböztetés esetében nem jön létre munkaviszony, így a munkavállalók védelmét szolgáló jogszabályi rendelkezések nem alkalmazhatóak. A hátrányos megkülönböztetés tilalma megtartásának ellenőrzése a munkaügyi felügyelet hatáskörébe tartozik. Legerősebb jogi eszközük a munkáltatóval szemben alkalmazható munkaügyi bírság és szabálysértési pénzbírság. A sérelmet szenvedett a személyhez fűződő jogainak megsértése miatt pert indíthat, és kártérítést követelhet a polgári jog általános szabályai szerint. A kisebbségi biztos álláspontja szerint a *polgári jog önmagában nem alkalmas* az ilyen típusú sérelmek orvoslására. A polgári jog jogpolitikai célja a jogalanyok vagyoni és ezzel összefüggő személyi viszonyainak szabályozása, az ilyen természetű konfliktusok feloldása, ennek megfelelően alapvetően reparatív jellegű jogág. Ezzel szemben a hatékony antidiszkriminatív jogvédő mechanizmusnak olyan közjogi jellegű jogszabályokra kell épülnie, melyek elsődlegesen a normasértő magatartások megelőzését, a diszkrimináció lehetőségét hordozó jogviszonyok ellenőrzését célozzák, tehát döntően preventív jellegűek. A polgári jogi viszonyokban, ahol a tipikusan mellérendelt viszonyban álló felek vesznek részt, a per eldöntéséhez szükséges tényeket

annak kell bizonyítania, akinek érdekében áll, hogy azokat a bíróság valóban fogadja el. A munkaviszony létesítésének jogellenes, diszkriminatív megtagadása miatt indított perekben azonban nem egyenrangú felek vesznek részt. A leendő munkavállaló kiszolgáltatott helyzetben van a munkáltatóhoz képest, ezért nem indokolt a bizonyítási kötelezettségnek és tehernek a munkavállalóra hárítása. További problémát jelent, hogy az ilyen perek nem gyorsított eljárás keretében folynak, gyakran évekig elhúzódó perre kell számítani annak, aki jogi úton kívánja orvosolni a diszkriminációt. A hátrányos megkülönböztetést elszenvedettek nagy részének nincs reális lehetősége arra, hogy az elméletileg rendelkezésre álló jogi eszközöket a gyakorlatban is igénybe vegye. A hatályos szabályok nem biztosítják a jogilag lehetséges védelmet a munkaviszony létesítésénél jelentkező előítéletességgel szemben. A diszkrimináció nem tekinthető önmagában a jogszabályok helytelen alkalmazása következményének, mivel a jogi szabályozás hiányosságai teszik lehetővé. A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 17. §-a értelmében jogszabályt kell alkotni, ha azt a társadalmi-gazdasági viszonyok változása, az állampolgári jogok és köteleességek rendezése, az érdekösszeütközések feloldása szükségessé teszi. Az eddigi vizsgálatok azt mutatják, hogy ezek a feltételek fennállnak, a törvényi szabályozás elkerülhetetlen. A kisebbségi biztos az antidiszkriminációs jogalkotás keretében az alábbi módosításokat tartja megfontolásra érdemesnek:

A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény módosítását arra vonatkozóan, hogy az alkalmazás (munkaviszony létesítés) hátrányos megkülönböztetés tilalmába ütköző megtagadása a munkaviszonyból származó perek eljárási szabályai szerint legyen elbírálható; A Munka Törvénykönyvről szóló 1992. évi XXII. törvény módosítását arra vonatkozóan, hogy a munkáltató köteles legyen a munkavállaló foglalkoztatásának elutasítását megindokolni. Vita esetén a munkavégzéshez szükséges képesítés meglétét a munkavállalónak, az elutasítás indokának valóságát és okszerűségét a munkáltatónak kelljen bizonyítania; Az egyes szabálysértésekről szóló 17/1968.(IV.14.) Korm. rendeletben szabályozott, dolgozó szabálytalan alkalmazása miatt kiszabható pénzbírság összegének emelését.

**2.6.** A *kulturális közszolgáltatások* és az ahhoz kapcsolódó egyéb ellátások *igénybevétele során megvalósuló hátrányos megkülönböztetés* - minthogy az érintettek helyzetén és személyiségén akár egy életen át jelentkező hatást fejthet ki - a tervek szerint 1997-ben biztosítható vizsgálat tárgyát fogja képezni. Az azonban már most is megállapítható, hogy az e területet szabályozó joganyag, így különösen a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény nem tartalmaz a hátrányos megkülönböztetés feltárását, szankcionálását, kompenzálását lehetővé tevő rendelkezéseket. A joganyag ennek hiányában nem tesz eleget a hátrányos megkülönböztetés tilalma alkotmányos kötelezettségének.

### **3. Tendenciák a magyar jogrendben, kisebbségi aspektusból szemlélve**

#### **3.1. Közoktatási törvény**

**3.1.1.** Az 1996-os esztendő jelentős változásokat hozott a kisebbségek oktatására is vonatkozó jogi szabályozás területén, ugyanis 1996. szeptember 1-én lépett hatályba a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény módosítása. A kisebbségi biztos módosítás előtt a szabályozás hiányosságaira hívta fel a művelődési és közoktatási miniszter figyelmét. A szabályozás hiányossága azért okozott visszasságot, mert a jogalkalmazók számára nehézséget jelentett a nemzetiségi oktatásra vonatkozó rendelkezések értelmezése és együttes alkalmazása. A közoktatási törvény előző szabályai nem vették figyelembe a Nektv. rendelkezéseit, nem volt egyértelmű, hogy mely intézmény tekinthető kisebbségi intézménynek. Ennek megfelelően a kisebbségi önkormányzatok nem minden esetben gyakorolhatták egyetértési, véleményezési jogukat. A közoktatás finanszírozási rendszere nem tette lehetővé nemzetiségi kisiskolák fenntartását, a szabályozás nem vette figyelembe azt a tényt, hogy a kis létszámú nemzetiségi iskolák fajlagos költségei magasabbak, mint a nagyobb létszámú iskoláké. A probléma megoldása érdekében a kisebbségi biztos tárgyalásokat folytatott az Emberi Jogi, Kisebbségi és Vallásügyi



Bizottság elnökével, a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal vezetőivel. Az összehangolt állami beavatkozás nyomán ideiglenesen elhárult a nemzetiségi kisiskolák működésképtelenségének veszélye, ám a probléma végleges és a kisebbségek számára megnyugtató megoldása elkerülhetetlen. Az országgyűlési biztos tisztában van azzal, hogy az oktatás az állam legnagyobb szolgáltató rendszere, és ezért gazdaságosan kell működnie, de elfogadhatatlannak tartja azt a szemléletet, mely szerint ami drágább mint a többi, azt meg kell szüntetni. A Nektv. teszi lehetővé, hogy a nemzetiségi oktatás az átlagosnál alacsonyabb létszámmal is működjön, és a többletköltségeket az állam, illetve a helyi önkormányzat viseli. Ezek a rendelkezések alkotmányos jogok érvényesülését biztosítják, ezért ha a végrehajtásuk elégtelen volta alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszásságot okoz. A nemzetiségi oktatás jövője függhet attól, hogy sikerül-e a nemzetiségi iskolák egynegyedét kitevő kis iskolák működőképességét biztosítani.

**3.1.2.** A közoktatási törvény módosítása számos olyan rendelkezést tartalmaz, amely a kisebbségek oktatására vonatkozik, amellyel megteremtődött az összhang a Nektv. rendelkezéseivel, és a Nemzeti Alaptanterv követelményei is megjelentek a szabályozásban. A törvény egyértelművé tette, hogy az oktatás nyelve a magyar, illetve a nemzeti és etnikai kisebbség nyelve. A vizsga nyelve is lehet a nemzeti és etnikai kisebbség nyelve és bizonyítványt két nyelven magyarul és a nemzeti és etnikai kisebbség nyelvén kell kiállítani. Oktatási intézmény fenntartója lehet a helyi és az országos kisebbségi önkormányzat is. Az országos és helyi kisebbségi önkormányzatokat számos esetben megilleti az egyetértési és a véleményezési jog. A helyi önkormányzat közoktatási intézményének létesítéséhez, meglévő intézmény feladatának bővítéséhez, intézmény vagy egyes szolgáltatások megszüntetéséhez, intézmény átadásához az intézmény székhelye szerint illetékes helyi kisebbségi önkormányzat egyetértését és az országos kisebbségi önkormányzat véleményét be kell szerezni. A nevelési-oktatási intézmény működési (felvételi) körzetének meghatározása előtt be kell szerezni a helyi kisebbségi önkormányzat, térségi vagy országos feladatot ellátó iskola esetén az országos kisebbségi önkormányzat egyetértését.

A törvény sajátos szakmai testületet hozott létre Országos Kisebbségi Bizottság néven, amelybe egy-egy tagot delegál minden országos kisebbségi önkormányzat. A Bizottság jogállása megegyezik az Országos Köznevelési Tanács jogállásával, azaz döntés-előkészítő, véleményező és javaslattevő szakértői testület. A Nemzeti alaptanterv, az érettségi vizsga vizsgaszabályzatának Kormány részére történő benyújtása előtt be kell szerezni az Országos Kisebbségi Bizottság egyetértését. Ha a fenntartó helyi önkormányzat, a nemzeti, etnikai kisebbségi óvodai nevelésben, iskolai nevelésben és oktatásban, kollégiumi nevelésben közreműködő nevelési-oktatási intézmény, az érintett gyermekek, tanulók ellátásában közreműködő pedagógiai szakszolgálatot ellátó intézmény létesítéséhez, megszüntetéséhez, tevékenységi körének módosításához, nevének megállapításához, költségvetésének meghatározásához és módosításához, az intézményben folyó szakmai munka értékeléséhez, a szervezeti és működési szabályzat jóváhagyásához, a nevelési program, a pedagógiai program, a pedagógiai-művelődési program jóváhagyásához, és végrehajtásának értékeléséhez beszerzi az érintett helyi kisebbségi önkormányzat, térségi és országos feladatot ellátó közoktatási intézmény esetén az országos kisebbségi önkormányzat egyetértését. Kisebbségi oktatási intézményben be kell szerezni a kisebbségi önkormányzat egyetértését a vezető megbízása és megbízásának megszüntetése előtt is.

**3.1.2.1.** A módosítás - a kisebbségi biztos kezdeményezésére - bevezette a kisebbségi intézmény fogalmát, mely szerint a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény 29. §-ának (2) bekezdésében meghatározott kisebbségi intézmény e törvény alkalmazásában

a) az az óvoda, iskola, kollégium,  
– amelyet az alapító okirata szerint nemzetiségi, kisebbségi nevelési-oktatási intézményként alapítottak meg, vagy  
– amelyikben az óvodai nevelés, iskolai nevelés és oktatás, kollégiumi nevelés nemzetiségi követelmények (óvodai nevelési terv, iskolai nevelési-oktatási terv, kollégiumi nevelési program,

óvodai nevelési program, iskolai pedagógiai program, kollégiumi pedagógiai program) szerint folyik,

a) az óvoda, iskola, kollégium (intézményegység, tagintézmény) akkor is, ha három év átlagában a gyermekek, tanulók több mint huszonöt százalékának az óvodai nevelését, iskolai nevelését és oktatását, kollégiumi nevelését azonos – az b) pont második gondolatjelében felsorolt – nemzetiségi követelmények szerint szervezték meg. A definíció megalkotásával egyértelművé vált, hogy mely intézmények vezetőinek megbízása - és a módosítás óta megbízásának megszüntetése - esetén kell beszerezni a helyi kisebbségi önkormányzatok egyetértését.

**3.1.2.2.** A Nektv. által rögzített kisebbségi modell olyan kulturális autonómiát kíván létrehozni, amelyben központi szerepe van a kisebbségek oktatási öngazgatásának. Az oktatási autonómia jelenlegi formája a kisebbségek oktatására is kiterjedő döntésekben egyetértési, illetve véleményezési jog gyakorlása. Vagyis a kisebbségek (önkormányzatai) nem maguk döntenek az őket érintő kérdésekben, hanem a mások által hozandó döntéseket befolyásolhatják. Ez a megoldás megfelelhet a kisebbségi önkormányzatok többségének, különös tekintettel arra, hogy a legtöbb nemzetiségi iskola úgynevezett nyelvoktató kisebbségi intézmény, és ezek nagyjából ötezer lakos alatti településeken találhatók, ahol a helyi kisebbségi önkormányzatok nem rendelkeznek a fenntartáshoz szükséges szakmai háttérrel és ismeretekkel. Ám a közoktatási törvény sem tette egyértelműen lehetővé, hogy a kétnyelvű, valamint a nemzetiségi nyelven oktató intézmények fokozatosan, a helyi és az országos kisebbségi önkormányzatok felkészültsége és igénye alapján átvehetőek legyenek. Aki figyelmesen olvassa a módosított közoktatási törvényt, az talál olyan rendelkezést, amely alapján át lehetne venni kisebbségi intézményeket. A 88.§ (7) bekezdés szabályozza azt a kérdést, hogy a települési önkormányzat milyen feltételek mellett adhatja át a tulajdonában lévő nevelési-oktatási intézmény tulajdoni vagy fenntartói jogát másnak. Ezután a 81.§ (1) bekezdés e) pontja alapján a már fenntartóvá vált kisebbségi önkormányzat a nevelési-oktatási feladat ellátásáért felelős helyi önkormányzattal közoktatási megállapodást köthet arról, hogy az intézmény hogyan vesz részt a helyi önkormányzati feladatok ellátásában. A szabályozás mögött nem fedezhető fel az a szándék, hogy a kisebbségek oktatási öngazgatása akkor válik teljessé, ha a kisebbségek maguk döntenek az őket érintő oktatási kérdésekben - természetesen bizonyos törvényi és szakmai követelmények megtartása mellett. Ez a folyamat nem járhat azzal, hogy az intézményt fenntartó kisebbségi önkormányzat kevesebb költségvetési hozzájárulást kapna az oktatási feladatok ellátására, mint a települési önkormányzat, ráadásul a kiegészítő normatív támogatás is hatékonyabb felhasználásra kerülhetne. Továbbá az intézmények átvétele nem jelentené azt, hogy megbomlik a magyar oktatási rendszer szerkezete. A nemzetiségi oktatás továbbra is a magyar oktatási rendszer része lenne - ugyanúgy, mint az egyházi vagy magániskolák - csupán a fenntartó személyében következne be néhány intézmény esetében változás. Bár a jogszabály biztosítja számukra az intézmény megalapításának lehetőségét, a kisebbségi önkormányzatok anyagi helyzetének ismeretében oktatási intézmények átvételének lehetősége nélkül a kisebbségi önkormányzatok hosszú ideig nem lehetnek iskolafenntartók.

**3.1.2.3.** A törvény módosítása a finanszírozás módján annyit változtatott, hogy más célra fel nem használhatónak nevezte a nemzetiségi kiegészítő normatívát. A kisebbségi biztoshoz érkezett jelzések azt az aggályt fogalmazzák meg, hogy a "más célra fel nem használhatóság" ellenőrzése nehezen valósítható meg. A helyi kisebbségi önkormányzatok vezető szakmai fórumokon szóvá tették, hogy a helyi önkormányzati költségvetés megalkotásánál a nemzetiségi iskoláknak a normatív kiegészítő támogatással csökkentett összeget szavazzák meg, ezzel lecsökkentve azt az összeget, ami a kisebbségi intézményeknek járna. Érthető, hogy a kis településeken konfliktus okozhat, ha a kisebbségi intézmény nagyobb támogatásban részesül, ám a Nektv. is elismeri, hogy a nemzetiségi oktatás többletköltségekkel jár, és ezt kívánja fedezni a kiegészítő támogatás. A probléma megoldása sürgős feladat, hiszen a fent vázolt gyakorlat alkotmányos joggal kapcsolatos visszásságot okoz, illetve okozhat. Mindenki előtt ismert, hogy a kis települések nehéz anyagi helyzetben vannak, ám a pénzgazdálkodás módja, a takarékoskodás nem eredményezheti a nemzeti és etnikai kisebbségek alkotmányos jogának csorbulásához.

A jelenlegi finanszírozási rendszer továbbra sincs tekintettel a nemzetiségi kis iskolák speciális helyzetére. A jogalkotókra hárul a feladat ennek a problémának a megoldására, hiszen ezen intézmények kiszolgáltatottsága a költségek növekedésével arányosan nő.

**3.1.2.4.** A nemzetiségi oktatás általános problémája a rossz tankönyvellátottság. Az új közoktatási rendszerhez akkor tud szervesen kapcsolódni a nemzetiségi oktatás, ha a Nemzeti alaptantervnek, a nemzetiségi pedagógiai programoknak, a nemzetiségi oktatás céljainak megfelelő tankönyvek és oktatási eszközök jelennek meg, ha létrejön a nemzetiségi pedagógiai szakszolgáltatások rendszere.

**3.1.2.5.** A nemzetiségi közoktatás jövője összefügg a nemzetiségi pedagógusképzés fejlesztésével. A nemzetiségi közoktatás csak akkor tud megfelelni az új kihívásoknak és a - felmérések által is igazolt - növekvő igényeknek, ha megfelelő számú és képzettségű nemzetiségi pedagógus áll rendelkezésre. A közoktatási törvény módosítása szigorúbb feltételeket támaszt a nemzetiségi pedagógusok, kisebbségi intézményvezetők alkalmazásánál, ezért az államnak szerveknek kell megfelelő programokat, intézkedéseket kidolgozniuk a nemzetiségi pedagógusképzés fejlesztése, a pedagógusok továbbképzése érdekében.

A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa a nemzetiségi oktatás területén jelentkező jogalkotási és jogalkalmazási visszasságok feltárása érdekében - mint korábban utaltunk rá - országos átfogó vizsgálatot rendelt el, amelyre 1997-ben kerül sor. A biztosnak nem célja a bűnbak-keresés, hanem minden olyan visszás helyzetet fel kíván tárni, amely a nemzeti és etnikai kisebbségek oktatásának alkotmányos jogát korlátozza. A vizsgálat tapasztalatai alapján kezdeményezni fogja intézkedések megtételét a visszasságok orvoslása érdekében. Remélhetőleg a kisebbségi biztos munkájával hozzájárulhat ahhoz is, hogy a nemzetiségi oktatás megfeleljen egyrészt az identitás megtalálását és megőrzését célzó követelményeknek, másrészt a kisebbségi kultúra, nyelv értékeinek átörökítése mellett felkészítsen a XXI. század Európa értékeinek elsajátítására, az új kihívásoknak való megfelelésre is. Megítélése szerint Magyarország helyzete kedvező, hiszen esélye van a régió központjává válni, ebben az esetben megtérülő beruházásként is felfogható a nemzetiségi oktatásra, a multikulturális programokra fordított pénz.

### **3.1. A rádiózásról és a televíziózásról szóló törvény**

A rádiózásról és a televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény (továbbiakban: RTV. tv.) a kisebbségi jogok szempontjából az 1996. évi jogalkotás a legnagyobb jelentőségű jogszabálya. A kisebbségi biztos beszámolójában való elemzését két tényező is indokolja. A Nek. tv. 18. §-a előírja, hogy külön törvény (a RTV. tv.) rendelkezései szerint a közszolgálati rádió és televízió köteles biztosítani a nemzeti vagy etnikai kisebbségi műsorok készítését és sugárzását. A kisebbségek elektronikus médiában való megjelenése emellett más, a Nek. tv.-ben rögzített jogok érvényesülésének is elengedhetetlen feltétele. A kisebbségi biztos vizsgálati szempontja a RTV. tv.-nyel kapcsolatban, hogy milyen garanciarendszer biztosítja e jogok megvalósulását.

Az Alkotmány és a Nek. tv. egyaránt deklarálja, hogy a kisebbségek részesei a nép hatalmának, államalkotó tényezők. Ennek a rendelkezésnek a konkrét jogintézményekben való megjelenését szolgálhatja a gyakran "negyedik hatalmi ágként" meghatározott elektronikus médiában biztosított műsoridő. A kisebbségek államalkotó tényező voltából következően ez a műsoridő nem korlátozódhat a speciálisan kisebbségi tárgyú műsorokra, hanem a közszolgálati médiumok egész műsorstruktúrájában arányosan érvényesülnie kell.

A Nektv. normatív alapelve az önazonossághoz való jog. Az identitás szabad megválasztása azonban csak akkor tekinthető valóban önkéntesnek, ha szuverén emberek tudatos döntésén alapul. A kisebbséghez tartozás tudatának kialakulása és megerősödése szempontjából nélkülözhetetlen, hogy a nyelv, a kisebbségi kultúra, a hagyományok minél szélesebb körben megismerhetővé váljanak. Az önazonosság megőrzése, az identitás fenntartása érdekében az RTV. tv.-nek biztosítania kell annak feltételeit, hogy ezek az értékek a közszolgálati médiumokban megfelelő időtartamú, szerkesztettséggű, színvonalú műsorokban jelenjenek meg.

A kisebbségi jogokon túlmutató, az alkotmányos jogrend egésze szempontjából kiemelt jelentősége van annak, hogy a többségi társadalom megfelelő ismeretekkel rendelkezzen a kisebbségek életéről, problémáiról. Az egyes társadalmakban megfigyelhető előítéletek összetett jelenségek, kialakulásukban azonban sok esetben meghatározó tényező a kisebbségekkel kapcsolatos ismeretek hiánya, illetve az ebből fakadó félelem. A közszolgálati médiumok kisebbségi témájú műsorai hozzájárulhatnak a demokratikus közvélemény kialakulásához, a másság iránti tolerancia erősödéséhez. A RTV. tv. anyagi, eljárási, valamint szervezeti rendelkezéseinek e cél érdekében elő kell segíteniük a kisebbségekkel kapcsolatos kiegyensúlyozott arányú és valóságos tájékoztatást.

Az RTV. törvény a kisebbségi jogok érvényre juttatását a közszolgálati rádiózás és televíziózás intézményrendszerébe épített széles körű garanciarendszerrel kívánja biztosítani. Ennek alapját az a rendelkezés teremti meg, mely kimondja, hogy a magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségek kultúráját, életét, a kisebbségi álláspontokat bemutató közlés közszolgálati műsorszámnak minősül. Az RTV. tv. rendelkezése szerint az ilyen jellegű műsorok a közszolgálati műsorszolgáltatásban és a közműsor-szolgáltatásban támogathatóak.

Az RTV. tv az alapelvek között rögzíti, hogy a műsorszolgáltató tevékenysége nem sértheti az emberi jogokat, és nem lehet alkalmas a nemzeti, etnikai és más kisebbségek elleni gyűlöletkeltésére. Ez a rendelkezés valamennyi műsorszolgáltatóra vonatkozik. A közszolgálati műsorszolgáltatók és a közműsor szolgáltatók vonatkozásában külön is nevesített a nemzeti és etnikai kisebbségek méltóságának és értékeinek tiszteletben tartása, a kisebbségi kultúrák értékeinek megjelenítése. Az előírások megsértése esetén az Országos Rádió és Televízió Testület különböző szankciókat alkalmazhat, így felhívhat a jogsértés megszüntetésére, felfüggesztheti a műsorszolgáltatási jogosultság gyakorlását, bírságot szabhat ki, ismételt jogsértés esetében azonnali hatállyal felmondhatja a szerződést.

A közszolgálati műsorszolgáltatók kötelezettsége, hogy elősegítsék a nemzeti és etnikai kisebbségek kultúrájának és anyanyelvének ápolását, az anyanyelven való rendszeres tájékoztatást. Garanciális jellegű szabály, hogy a nemzetiségi műsorok időtartama sem országos, sem körzeti összesítésben nem lehet kevesebb, mint az RTV. tv. hatálybalépésekor. A kisebbségi biztos álláspontja szerint ez a rendelkezés nem értelmezhető csak az összműsoridő vonatkozásában, hanem a műsorok nemzetiségek szerint egymáshoz viszonyított - az országos önkormányzatok által elfogadott - aránya sem változtatható meg önkényesen.

A kisebbségek országos önkormányzatai jelentős jogosultságokkal rendelkeznek a közszolgálati médiumokban. Jogosultak meghatározni a kisebbségek rendelkezésére álló műsoridő felhasználásának elveit. Ezt a döntésüket a közszolgálati műsorszolgáltató köteles figyelembe venni. Az országos önkormányzatok közösen egy főt delegálhatnak a Magyar Rádió -, a Magyar Televízió-, valamint a Hungária Televízió Közalapítvány kuratóriumába.

Az RTV. tv. rendelkezéseiről elmondható, hogy megfelelően szabályozzák a kisebbségek elektronikus médiában való megjelenését. A törvény legnagyobb érdeme, hogy nem csak deklarálja a kisebbségek jogait, hanem megfelelő eljárási rendet és szankciókat biztosít a jogsértést elkövetőkkel szemben. A RTV. tv. megnyithatja az utat a már eddig is lefektetett, valamint az ebben a törvényben meghatározott kisebbségi jogok gyakorlati érvényrejuttatása előtt.

### **3.2. A Büntető Törvénykönyv módosításáról**

Magyarország több olyan nemzetközi egyezményhez csatlakozott, melyek tiltják a népi, faji, vallási csoportok elleni erőszakos cselekményeket, izgatást, gyűlöletkeltést. Az 1948-as *Genocídium Egyezmény*, az 1965-ben elfogadott *Antidiszkriminációs Egyezmény* és az 1973-as *Apartheid-elleni Egyezmény* értelmében Magyarország köteles megteremteni az intézményes kereteket az ilyen jellegű cselekmények elleni fellépésre. Az elmúlt években a hazai kisebbségek tagjai ellen elkövetett bűncselekmények felhívták a figyelmet arra, hogy a büntetőjog tényállásai nem feleltek meg a vállalt kötelezettségeknek. A Btk. egyes tényállásainak módosításával, illetve új

bűncselekmények bevezetésével a jogalkotó eleget kívánt tenni a nemzetközi diszkrimináció-ellenes szabályoknak, és biztosítani kívánta a kisebbségek hatékonyabb büntetőjogi védelmét.

A Btk. módosításáról szóló 1996. évi XVII. tv. az alábbi bűncselekményeket érintette:

#### 1. Népirtás (Btk. 155. §)

A népirtás büntetőjogilag üldözendővé nyilvánítását a Genocídium Egyezmény írja elő Magyarország számára. A törvény módosította a népirtás törvényi tényállását, az Egyezményben szereplő, de a korábbi Btk.-ban nem szabályozott elkövetési magatartást is büntetni rendel. A módosítást követően népirtás büntetést követi el az is, aki valamely nemzeti, etnikai, faji vagy vallási csoport teljes vagy részleges kiirtása céljából a csoport tagjainak, a csoporthoz tartozása miatt súlyos testi vagy lelki sérelmet okoz. A korábbi szabályozás elkövetési magatartásként határozta meg a csoport egy tagjának megölését. Ezt rendelkezést az Egyezménynek megfelelően módosították, így a csoport egy tagjának megölésével a bűncselekmény befejezett alakzata nem valósítható meg. A kisebbségi biztos álláspontja szerint a népirtás bűncselekményének újraszabályozása megfelel az Egyezményben foglaltaknak, kisebbségjogi szempontból nem emelhető kifogás ellene.

#### 2. Nemzeti, népi, faji vagy vallási csoport elleni bűncselekmény (Btk. 156. §)

Ezt a bűncselekményt a törvény hatályon kívül helyezte. A korábbi szabályozásban a bűncselekmény elkövetési magatartása a nemzeti, etnikai, faji vagy vallási csoport tagjának, a csoporthoz tartozása miatt súlyos testi vagy lelki sérelmet okozása volt. A törvény indokolása szerint a népirtás büntetének újraszabályozása, valamint a Btk. új tényállásai szükségtelenné teszik ennek a bűncselekménynek a hatályban tartását.

A korábbi szabályozásban a lelki sérelem okozásával megvalósult a bűncselekmény befejezett alakzata. A Btk. módosítását követően a lelki sérelem okozását a népirtás és az apartheid elkövetési magatartásaként szabályozták. Ezek a bűncselekmények azonban csak meghatározott célzat esetén valósulnak meg. A Btk. 156. § hatályon kívül helyezésével a jogalkotó lényegében dekriminalizálta a kisebbségi csoport tagjának a kizárólag e csoporthoz tartozása miatt megvalósított lelki sérelem okozást. Figyelembe véve, hogy a nemzeti, népi, faji vagy vallási csoport elleni bűncselekmény tényállását a Legfelsőbb Bíróság 1994. évi 299. számú határozatának megfelelően korábban nem alkalmazták, ez nem feltétlenül jelent visszalépést a kisebbségek jogvédelme terén. A új bűncselekményekre épülő ítélkezési gyakorlat még nem alakult ki. A későbbiekben ennek függvényében adható válasz arra, hogy szükséges-e a Btk. további módosítása, esetlegesen a lelki sérelem okozás ismételt szankcionálása, vagy a meglévő tényállások elegendő garanciát jelentenek a kisebbségeket hátrányosan érintő magatartások visszaszorítására.

#### 3. Apartheid (Btk. 157. §)

Az apartheid új bűncselekmény a Btk.-ban. A korábbi 157. § értelmében faji megkülönböztetést valósított meg, aki a nemzetközi jog által tiltott cselekményeket követett el azért, hogy valamely faji csoport egy másik faji csoport felett az uralmat megszerezze vagy fenntartsa, illetőleg a másik faji csoportot rendszeresen elnyomja. A faji megkülönböztetés lényegében az Apartheid-ellenes Egyezményben meghatározott magatartások büntethetőségét kívánta megteremteni. A Btk.-ban szereplő megfogalmazás azonban megkérdőjelezte a tényállás alkalmazhatóságát, ezért szükségessé vált egy új bűncselekmény bevezetése, a nemzetközi jog által tiltott cselekmény kategóriája helyett az Egyezményben szereplő elkövetési magatartások nevesítése., Tekintettel a korábbi szabályozás hiányosságaira, és Egyezményben vállalt kötelezettségekre az apartheid bűncselekmény megfogalmazása indokoltnak tűnik.

#### 4. Nemzeti, népi, faji vagy vallási csoport tagja elleni erőszak (174/B. §)

A nemzeti, népi, faji vagy vallási csoport tagjai elleni erőszak új bűncselekmény a Btk.-ban. Elkövetési magatartása a kisebbségi csoporthoz tartozás, illetőleg vélt tartozás miatt elkövetett bántalmazás, erőszakkal vagy fenyegetéssel történő kényszerítés. A bűncselekmény minősített alakzata valósul meg, ha fegyveresen, felfegyverkezve, jelentős érdeksérelem okozva, a sértett sanyargatásával, csoportosan vagy bűnszövetségben követik el. Ez a büntetett elsősorban a testi

épség és a szabadság ellen irányul, ezért nem az emberiség elleni bűncselekmények között, hanem a Btk. XII. fejezetében helyezték el.

A módosítást megelőzően a ítélkezési gyakorlat nem alkalmazta a kisebbségek jogvédelmét szolgáló speciális tényállásokat, hanem egyéb bűncselekményeket állapított meg. Azzal, hogy a 174/B. § a vélt kisebbséghez tartozás miatt elkövetett cselekményeket is szankcionálja, a bűncselekmény valódi indítéka bizonyíthatóbbá válik. Az új, konkrétan megragadható tényállás lehetővé teszi, hogy a rasszista indíttatású bűncselekmények megfelelő büntetőjogi értékelés alá essenek. A módosítás legnagyobb jelentőségét az adja, hogy a korábbi gyakorlattal szemben nem csak a már bekövetkezett sérelmet szankcionálja, hanem magát elkövetési magatartásnak megfelelő cselekményt.

Egyesületi joggal visszaélés (212. §, 212/A. §)

Az egyesületi joggal visszaélés módosítás előtti tényállása szerint a bíróság által felosztatott társadalmi szervezet vezetésében részt vevő személy vétség miatt büntetendő. A törvény kiegészítette ezt a tényállást, büntetni rendeli az olyan társadalmi szervezet vezetőjét vagy szervezőjét, amelynek célja bűncselekmény elkövetésére irányul, illetve amelynek tevékenysége bűncselekményt valósít meg. Büntetést követ el az ilyen bűncselekményhez anyagi segítséget nyújtó személy is.

Az egyesületi jogról szóló 1989. évi II. törvény 2. § (2) bekezdése kimondja, hogy az egyesületi jog gyakorlása nem valósíthat meg bűncselekményt és bűncselekmény elkövetésére való felhívást. Az új tényállást ennek a rendelkezésnek a büntetőjogi szankcióját határozza meg. Ennek megfelelően nem csak a kisebbségekkel szembeni célokat megfogalmazó társadalmi szervezetek elleni fellépést teszi lehetővé. Ennek ellenére indokolt volt a kisebbségek védelmét szolgáló Btk. módosítás keretében szabályozni.

Közösség elleni izgatás (269. §)

A közösség elleni izgatás tényállásából a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvénnyel összhangban kiiktatták a nemzetiség kifejezést, helyette a nemzeti, etnikai, faji vagy vallási csoport kifejezés szerepel. Új elkövetési magatartásként határozták meg a gyűlölet keltésre alkalmas egyéb cselekmény elkövetését.

Az Alkotmánybíróság a 30/1992. (V. 26.) AB határozatában kifejtette álláspontját a közösség elleni izgatás tényállásáról. Kimondta, hogy a véleménynyilvánítás és sajtószabadság körében az emberek meghatározott csoportjai elleni gyűlöletkeltés alkotmányos védelemben részesítése feloldhatatlan ellentmondásban lenne az Alkotmányban kifejezésre jutó politikai berendezkedéssel és értékrenddel. A kisebbségek elleni gyűlöletkeltés tehát büntetőjogilag üldözendő cselekmény. Az uszítás mellett a gyűlöletkeltés más módon is megvalósítható, így a bűncselekmény elkövetési magatartásának módosítása kisebbségjogi szempontból szükséges volt.

### **3.4. A fegyveres testületek tagjainak szolgálati viszonyát szabályozó törvények**

A fegyveres testületekben a szabadságjogok jogszabályban előírt módon korlátozhatóak, így különösen súlyos hátrányt tud okozni a hatáskörök előítéletes alkalmazása. Az ilyen jellegű cselekmények legsúlyosabb megjelenési formáit a Büntető Törvénykönyv XX. fejezete bűncselekménynek minősíti és büntetni rendeli. A katonaságon belüli sajátos függelmi viszonyok azonban indokoltá teszik az olyan cselekmények tilalmazását is, melyek önmagukban nem jogszerűtlenek, ennek ellenére hátrányos megkülönböztetést jelentenek a szolgálatot teljesítővel szemben.

**3.4.1.** A fegyveres szervek hivatalos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény

A törvény kisebbségjogi szempontból releváns előírása a hátrányos megkülönböztetés tilalmának az alapelvek közé emelése. A törvény a szolgálati viszonytal kapcsolatban minden hátrányos megkülönböztetést tilalmaz, a nemzetiség, faj szerinti diszkrimináció tilalmát külön is nevesíti. Garanciális jellegű szabály, hogy a hátrányos megkülönböztetés tilalmának megszegésével kapcsolatos szolgálati jogvita esetén a fegyveres szervnek kell bizonyítania, hogy eljárása nem volt

diszkriminatív. Ezzel a rendelkezéssel lehetővé válik a diszkrimináció elleni fellépés, mivel a bizonyítás nehézségei nem gátolják a felelősségrevonást.

#### **3.4.2.** A hadköteles katonák szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIV. törvény

A hadköteles katonák szolgálati viszonyát szabályozó törvény nem rendelkezik a hátrányos megkülönböztetés tilalmáról. A hadköteles katonák diszkriminációjának a lehetősége ugyanúgy fennállhat, mint a hivatásos állomány esetében, ezért a hátrányos megkülönböztetés tilalmát ebben a törvényben is szabályozni kell. A cselekmény jellegéből következően a diszkriminatív magatartások taxációval nem határozhatóak meg, ezért a tilalmat a hivatalos állományú szervek szolgálati viszonyát szabályozó törvényhez hasonlóan általános jelleggel kell rögzíteni.

A törvény szabályozza a hadköteles katonák részvételi lehetőségét a kisebbségi önkormányzati választásokon. A katonáknak a kisebbségi önkormányzati választásokat megelőzően legalább 15 nappal be kell jelenteniük részvételi szándékukat. Amennyiben kényszerítő okból fennálló szolgálati érdek nem áll fenn, a törvény a katonák részvételét a kisebbségi önkormányzati választásokon

lehetővé

teszi.

### **3.5. A kisebbségek parlamenti képviseletének alkotmányosértő hiánya**

Az éves beszámolóval érintett időszakban alkotott jogszabályok áttekintése során egy, az Országgyűlést terhelő, súlyos mulasztásos alkotmányosértés tényét is okvetlenül meg kell említeni.

**3.5.1.** E beszámoló benyújtásának időpontjában is fennáll az a mulasztásos alkotmányosértés, melyet az Országgyűlés azáltal követ el (tart fenn), hogy mind az Alkotmánybíróság erre vonatkozó határozatában [35/1992. (VI.10.)], mind az általa megalkotott Nektv.-ben foglaltakkal [20. § (1) bekezdése] ellentétben a nemzeti és etnikai kisebbségek országgyűlési képviseletéről szóló törvényt nem alkotta meg. Ez a mulasztás egyszerre fosztja meg a hazánkban élő kisebbségi közösségeket egy számukra biztosított alkotmányos jog gyakorlásától és ingatja meg a magyar Országgyűlés ígéretébe (önkötelezésébe) vetett bizalmát. E mulasztásnak mind alkotmányjogilag, mind az érintett kisebbségi közösségek és szervezeteik alkotmányos intézményekbe vetett bizalma szempontjából tarthatatlan állapotot jelent. A mulasztás tarthatatlan voltára az Országgyűlés figyelmét már az ún. Cigány Politikai vitanapon elmondott felszólalásomban is felhívtam a T. Ház figyelmét.

Maga a mulasztás természetesen nemcsak az Országgyűlést terheli (noha ő rendelkezik az adott jogi norma megalkotásához szükséges hatalommal), hanem a Magyar Köztársaság Kormányát is. Az Alkotmány 78. § (2) bekezdése ugyanis úgy rendelkezik, hogy a "Kormány köteles az alkotmány végrehajtásához szükséges törvényjavaslatokat az Országgyűlés elé terjeszteni". A nemzeti és etnikai kisebbségek országgyűlési képviseletéről rendelkező külön törvény megalkotására vonatkozó tervezet elkészítése, a szükséges egyeztetés lefolytatása és a törvényjavaslat parlamenthez való benyújtása a fenti rendelkezés értelmében elsősorban a Kormány feladata.

**3.5.2.** Természetesen az Alkotmány, valamint a jogalkotásról szóló törvény és az Országgyűlés Házszabálya más rendelkezéseiből következően e külön törvény megalkotására vonatkozó javaslat más arra jogosulttól is származhat. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a Kormánynak ne lenne kötelezettsége ilyen irányú törvényjavaslat előterjesztése és az Országgyűlésnek nem lenne kötelezettsége az erről rendelkező törvény megalkotása. E kötelezettségek végrehajtásának elmulasztását természetesen nem menti az a körülmény, hogy a Parlament korábban már (eredménytelenül) tárgyalt ilyen irányú javaslatot, sem az, hogy korábban létezett (bár végrehajtásra nem került) ilyen külön törvény és az sem, hogy a közigazgatáson belül folyik bizonyos előkészítő munka.

A kisebbségek parlamenti képviseletének többféle egyaránt elfogadható megoldása lehet. Az ezek közül való választásban a kisebbségi biztos szerepénél fogva csak korlátozott módon vehet részt. A mulasztás tényére való következtetkezetes rámutatás viszont a biztos mellőzhetetlen

kötelessége, hiszen ezen alkotmány sértő mulasztás folytán a magyar kisebbségvédelmi rendszer fontos láncszeme hiányzik.

**3.5.3.** A kisebbségi biztos kötelességének érzi azt is, hogy felhívja az Országgyűlés figyelmét arra, hogy az 1998-as országgyűlési választásokkal kapcsolatos törvénymódosítások határideje (tekintettel a választásokra való előkészülethez szükséges jelentős időre) rövidesen "lejár", azaz hamarosan elenyészik az az idő, melyen belül az Országgyűlés az 1998-as választásokra kiható módon tudná megalkotni a kérdéses törvényt. Ennek elmulasztása azt jelentené, hogy csaknem egy évtizede fennálló mulasztásról lesz akkor már szó (az Alkotmány módosításáról rendelkező 1990. évi XVI. törvény rendelkezett első ízben erről a kötelezettségről). Ugyanakkor az Országgyűlés és annak ellenőrző szerve a kisebbségi biztos is minden bizonnyal hatékonyabban tudja a kisebbségi jogok alkalmazását, érvényesülését számon kérni, ha maga a parlament nem áll éppen e jogok legerősebbikével kapcsolatban mulasztásos alkotmány sértés terhe alatt.

### III. A BESZÁMOLÓHOZ TARTOZÓ SZÁMOK, ADATOK GRAFIKONOK

#### **Az 1995. szeptember 1. és 1996. december 31. között beérkezett ügyiratok statisztikai feldolgozása**

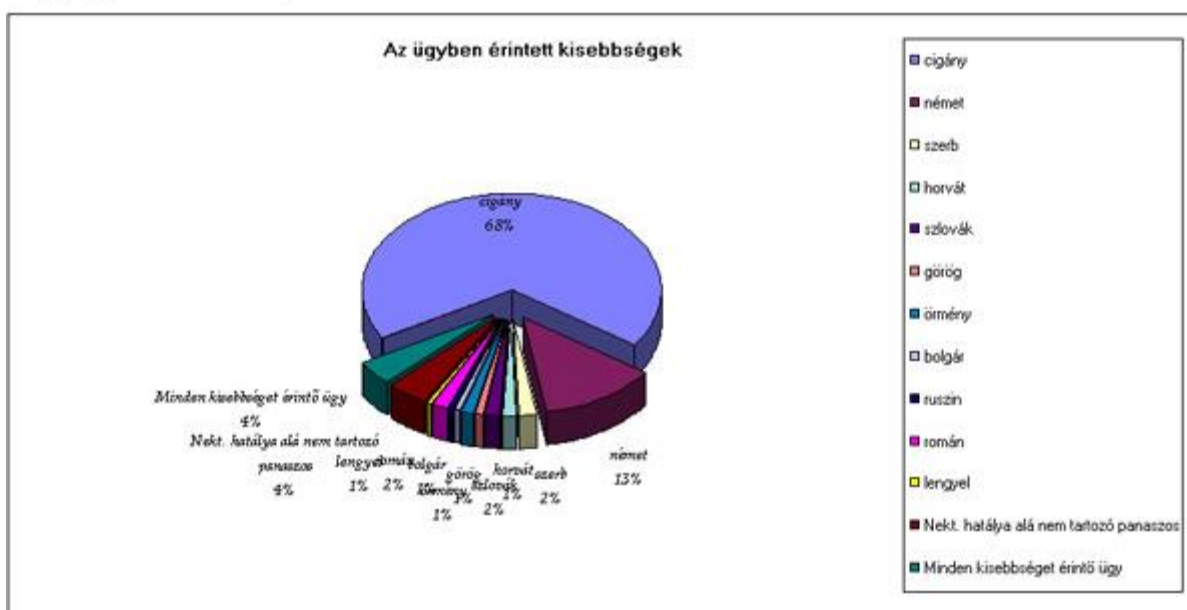
<b>I.</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1995. szeptember 01 - 1996. december 31.</b>
<b>Beadvány</b>	63	335	398
<b>Hivatalból indított vizsgálat</b>	1	9	10
<b>Véleményezés, értelmezés, tájékozta</b>	9	13	22
<b>Összesen:</b>	<b>73</b>	<b>357</b>	<b>430</b>



## II. Az ügyben érintett kisebbség

	1995	1996	1995. szeptember 01- 1996. december 31.
cigány	41	261	302
német	13	43	56
szerb	3	6	9
horvát	1	5	6
szlovák	1	6	7
görög	1	3	4
örmény	2	4	6
bolgár	1	2	3
ruszin	1	1	2
román	1	7	7
lengyel		3	3
ukrán			
szlovén			
Nekt. hatálya alá nem tartozó panaszos		19	19
Minden kisebbséget érintő ügy	8	11	19
Összesen*:	73	371	443

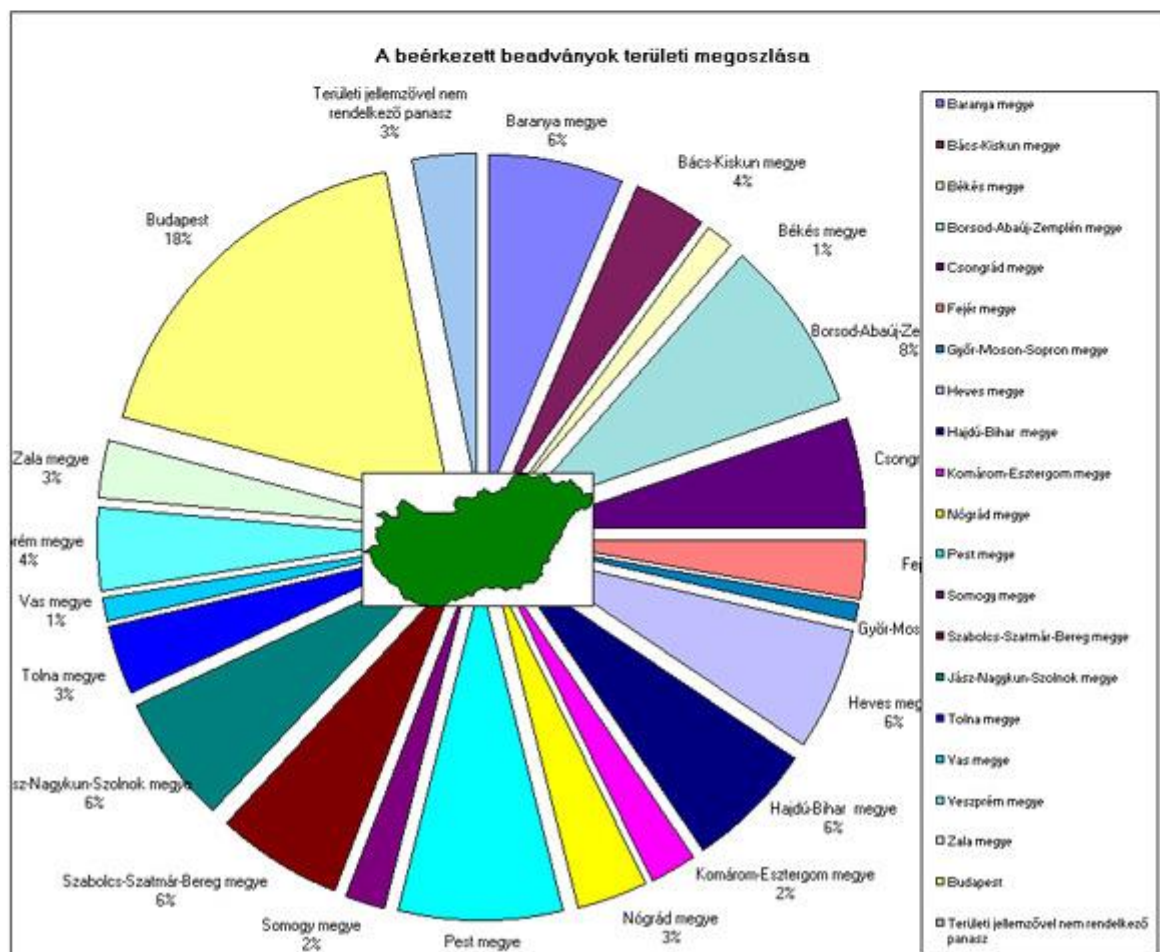
\* egy ügy több kisebbséget is érinthet



### III. A beérkezett beadványok területi megoszlása

	1995	1996	1995. szeptember 01- 1996. december 31.
Baranya megye	7	19	26
Bács-Kiskun megye	1	14	15
Békés megye	1	5	6
Borsod-Abaúj-Zemplén megye	3	32	35
Csongrád megye	1	21	22
Fejér megye	4	7	11
Győr-Moson-Sopron megye		4	4
Heves megye	5	19	24
Hajdú-Bihar megye	3	22	25
Komárom-Esztergom megye	4	5	9
Nógrád megye	4	10	14
Pest megye	5	27	32
Somogy megye	2	6	8
Szabolcs-Szatmár-Bereg megye	2	23	25
Jász-Nagykun-Szolnok megye	3	23	26
Tolna megye	2	12	14
Vas megye	1	3	4
Veszprém megye	2	14	16
Zala megye	4	8	12
Budapest	19	54	73
Területi jellemzővel nem rendelkező panasz		13	13
Összesen:*	73	341	414

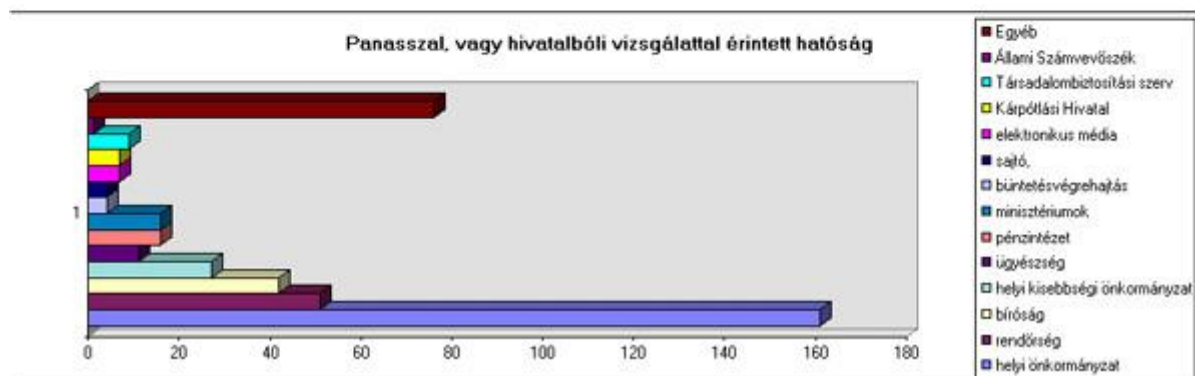
\* Egy beadvány több megyét is érinthet



#### IV. Panasszal vagy hivatalbóli vizsgálattal érintett hatóság

	1995	1996	1995. szeptember 01- 1996. december 31.
helyi önkormányzat	13	148	161
rendőrség	9	42	51
bíróság	10	32	42
helyi kisebbségi önkormányzat	4	23	27
ügyészség	1	10	11
pénzüntézet	3	13	16
minisztériumok	5	11	16
büntetésvégrehajtás		4	4
sajtó,		4	4
elektronikus média	4	3	7
Kárpótlási Hivatal	2	5	7
Társadalombiztosítási szerv	2	7	9
Állami Számvevőszék		1	1
Egyéb	20	56	76
Összesen*:	73	359	432

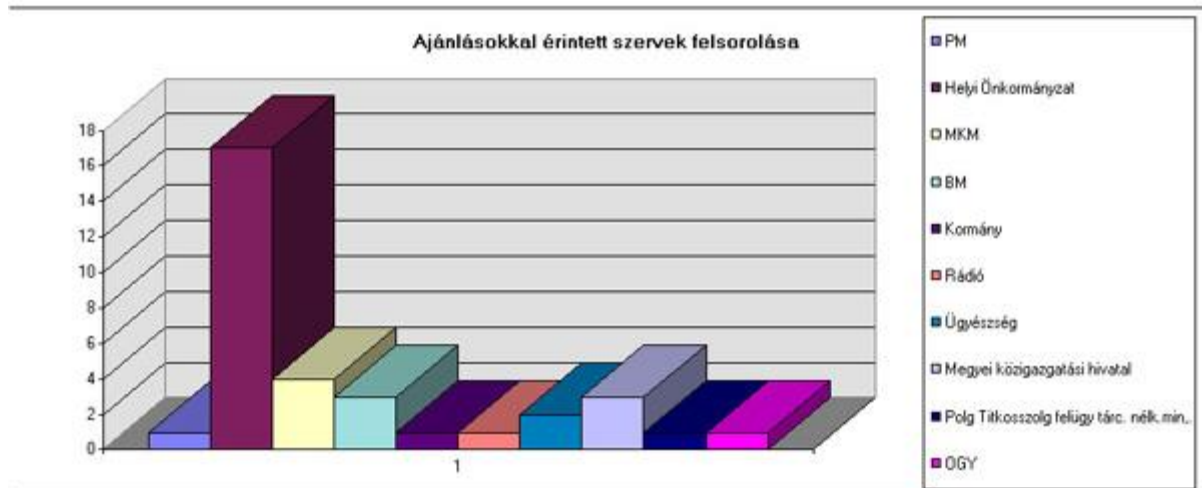
\*egy ügy több hatóságot is érinthet



**1995**      **1996**      1995. szeptember 01- 1996. december 31.

<b>V. Az összes ajánlás ill. kezdeményezés száma</b>	1	33	34
<b>Elfogadott ajánlás, kezdeményezés</b>	1	26	27
<b>Folyamatban lévő ajánlás*</b>		7	7
<b>Az ezekkel érintett szervek felsorolása</b>			
PM		1	1
Helyi Önkormányzat	1	16	17
MKM		4	4
BM		3	3
Kormány		1	1
Rádió		1	1
Ügyészség		2	2
Megyei közigazgatási hivatal		3	3
Polg Titkosszolg felügy tárc. nélk.min.,		1	1
OGY		1	1
<b>Összesen:</b>	<b>1</b>	<b>33</b>	<b>34</b>

\* Ezekben az ügyekben a vizsgálat lezárult, csupán az ajánlás (kezdeményezés) elfogadására és/vagy fenntartására nyitva álló határidő nem telt még le a beszámolási időszak végére.



## **VI. Az ügy alapjául szolgáló kisebbségi jogsértés, a beadványozó megítélése szerint**

**1995**      **1996**

egyéni kisebbségi jog	3	21	24
közösségi kisebbségi jog	18	102	120
egyéni és közösségi kisebbségi jog	52	218	270

## VII. Vizsgálat alapján hozott intézkedések

	<u>1995</u>	<u>1996</u>	1995. szeptember 01- 1996. december 31.
áttétel:	10	16	26
vizsgálat nélkül elutasított:	18	20	38
vizsgálat után elutasított *:		123	123
vizsgálat eredményesen befejezve:	27	73	100
folyamatban:	17	55	
befejezett:	56	302	358
Összesen:	73	357	430

\* Ezekben az ügyekben a vizsgálatot lefolytattuk, de kisebbségi jogsértésre nem derült fény.