

A Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogok Országgyűlési Biztosának tájékoztatója az 1997-es évről

I.

BEVEZETÉS

Az 1997. év történései kisebbségi szempontból rendkívül ellentmondásosak. Kezdjük talán a mellékletben részletezett statisztikai adatokból levonható fontosabb következtetésekkel:

- **a)** A főbb számok az előző évihez hasonlóan alakultak. Mind a beérkezett panaszok számát, mind azok területi megoszlását illetően alig történt változás. A területi statisztika számai alapján "válságócok" nem nagyon mutathatók ki, túl azon, hogy természetesen a nemzetiségek lakta megyék a leginkább érintettek és az sem meglepő, hogy közülük is kiemelkednek a több szempontból hátrányos helyzetben lévők, ahol a cigány lakosság aránya jellemzően az átlagot meghaladó. Az érintett kisebbségeket tekintve megjegyzendő, hogy - érthető módon - a panaszosok többsége ezúttal is cigány, bár a cigány panaszosok aránya enyhén csökkent (68-ról 63%-ra).
- **b)** A panaszok által érintett hatóságokat nézve, első pillantásra drámai változások jelei szintén nem láthatók. Közelebbről szemlélve azonban feltűnő, hogy bár a rendőrség ellen irányuló panaszok száma továbbra is viszonylag magas, központi intézkedések hatására kedvező irányú tendenciák első jelei figyelhetők meg. A különböző megyei főkapitányságok és az ORFK lépéseket tettek a cigány önkormányzatokkal és civil szervezetekkel való konzultatív kapcsolatrendszer kiépítésére, illetve a "másik oldal" által kezdeményezett hasonló akciókkal szemben többnyire nyitottnak mutatkoztak. Ezzel sikerült elérni, hogy a rendőrség és a cigányság közötti "bizalmi válság" legalábbis nem mélyült tovább. Intézkedések történtek a rendőrképzésben is az állományban többé-kevésbé általánosnak mondható előítéletesség csökkentésére. Az ehhez szükséges ismeretek közvetítése a tananyag részévé vált. Jelentősnek mondható eredmény, (bár éppen a sajtó egyes képviselői részéről mutatkozott némi kezdeti értetlenség) hogy az Adatvédelmi Biztossal tett múlt évi ajánlásunk hatására, lényegében megszűnt a bűnügyi tudósításokban, illetve körözési felhívásokban korábban jelentkező diszkriminatív gyakorlat, melynek következtében a feltételezett tettes személyleírását a nemzetiségére tett - kriminalisztikai szempontból gyakran irreleváns vagy egyenesen félrevezető - utalás pótolta.
- **c)** Szembeötlő, hogy az igazságszolgáltatás ellen irányuló panaszok száma töretlenül magas annak ellenére, hogy a bíraskodás köztudottan nem lehet ombudsmani eljárás tárgya. A már az első évben is megnyilvánuló jelenség okaként akkor a polgárok tájékozatlansága kínálkozott kézenfekvő magyarázatként, mára azonban bebizonyosodott, hogy tartósnak mutakozó elégedetlenségről van szó, ami az ombudsmani hatáskör esetleges újrászabályozásának gondolatát veti fel. A probléma rendkívül "érzékeny" voltára mi sem jellemzőbb, mint hogy az országgyűlési biztosoknak az ügyességgel folytatott hatásköri vitájuk eldöntését kérő indítványát az Alkotmánybíróság több mint másfél év eltelte után sem bírálta el.
- **d)** Közshelyszerű igazság és a legtöbb, gazdag demokratikus tradíciókkal bíró európai országban mindennapi gyakorlat, hogy az ombudsman legfőbb támasza, eredményességének úgyszólván egyedüli "külső (rajta kívülálló) garanciája" a mértékadó

(azaz az alkotmányos értékrend és a társadalmi progresszió oldalán álló) sajtó által közvetített (és befolyásolt) közvélemény, természetesen beleértve a politikai szférát is. A mögöttünk lévő esztendő ebből a szempontból is ambivalens. A nagy vitákat kiváltó ügyek erősen megosztották a sajtóorgánumokat és az egyes tudósítókat, közírókat, közszereplőket egyaránt. Nemcsak a társadalom "jobbik éne" nem kapott kellő megerősítést, de a tények helyett esetenként szubjektív vélemények domináltak, ami nem könnyítette meg az egyébként előítélet-mentes véleményalkotásra hajlamos polgárok állásfoglalását. Ennél is kevésbé öröndetes, hogy a sajtó nem egyszer a valóságosnál lényegesen sötétebb képet festett a többségnek egy-egy botránnyos esettel kapcsolatban kialakult vélekedéséről. A sátoraljaúj helyi önkormányzat intézkedéseiről például még az egyébként elítélőleg tudósító cikkek szerzői is többnyire azt sugallták, hogy azokkal a közvélemény túlnyomó többsége alapvetően egyetért. Ezzel szemben (ennek ellenére?) egy, az eseményeket követően készült közvélemény-kutatás eredményeiből kitűnik, hogy a támogató és az elítélő vélemények aránya nagyjából azonos (44 ill. 46%), ami ha elégedettségre nem is ad okot, de óvatos derűlátásra talán igen.

- **e)** Öröndetes viszont, hogy a viták ellenére, intézkedéseink (ajánlások, kezdeményezések, mediálások) elfogadottsága, eredményessége változatlanul magas. Ez azt mutatja, hogy az ombudsman intézményét nemcsak a széles közönség fogadja el és igényli (veszi gyakran igénybe) és - legalábbis egy nemrég közzétett felmérés szerint - a presztízislista előkelő helyén jegyzi, hanem szükséges voltát az érintett hatóságok is elfogadták és általában a közigazgatás is felismerte a benne rejlő előnyöket. Megmutatkozik ez az egyes "társhatóságokkal" (minisztérium, közigazgatási hivatal, számvevőszék) kialakulóban lévő együttműködési formákban ún. információ-áramoltatás, közös konferenciák, egyeztető tárgyalások, stb.
- **f)** Külön érdemes megvizsgálni (az utolsó fejezetek egyikében meg is tesszük), hogy hogyan alakult a tárgyévben a normarendszer kisebbségi jogi aspektusból. E helyütt csak röviden jelezzük, hogy a kisebbségi joganyag megfelelő harmonizálása, beillesztése a jogrendbe továbbra is elvégzendő feladat. Ilyen tárgyú múlt évi helyzetértékelésünk mit sem vesztett aktualitásából. A kisebbségi szempontból legnagyobb előrelépést a közoktatási törvény módosítása hozta, melyről egy átfogó vizsgálat kapcsán a későbbiekben részletesen szölnünk. Egyes nem kevésbé fontos törvények (pl. a kulturális javakról szölv tv.) esetében azonban sajnálatos módon, figyelmen kívül maradtak a kisebbségi szempontok. Hatályba lépett két fontos nemzetközi egyezmény az ún. kisebbségi nyelvi charta és a kisebbségi keretegyezmény, amelyeknek hatását a belső jogalkotás és jogalkalmazás alakulására a jövőben figyelemmel kell kísérni. Nincs előrelépés az antidiszkriminációs jogalkotásban. Intő jelnek kell tekintenünk, hogy a cigányság élethelyzetének javítására vonatkozó középtávú intézkedéscsomagról szölv kormányhatározat erre vonatkozó pontjára nyitva álló határidő minden kézzelfogható eredmény nélkül telt el.
- **g)** A végére maradt az a problémakör, amelyik a bevezető elején megfogalmazott tételt - az 1997-es év ellentmondásos voltáról - a "leglátványosabban" reprezentálja és ez az önkormányzati rendszer. Az első választási ciklus végéhez közeledve talán nem elhamarkodott dolog megállapítani, hogy a kisebbségi önkormányzati rendszer, minden idegenkedés és kezdeti nehézség, a jogi szabályozás minden ellentmondásossága ellenére megszilárdulni látszik. A múlt évben egy nagyszabású vizsgálat ill. kutatás formájában kiemelt figyelmet szenteltünk a kisebbségi önkormányzatoknak, mely e tételt igazolja.

A kutatás, melyben több tudományos intézmény a Magyar Tudományos Akadémia Pécsi Regionális Kutatóközpontja irányításával vett részt, első ízben vállalkozik egy ilyen tárgyú tudományos igényű vizsgálatra. A nemrég befejezett munka részletes eredményeit külön kiadványban szándékozunk ismertetni, mert a rendelkezésre álló rövid idő többre nem adott

lehetőséget. E jelentés éppen ezért csak néhány fontosabb jellemző felvázolására szorítkozik. A kutatás céljai ill. a vizsgált témakörök a következők voltak:

- Szükségesnek látszott a kisebbségi önkormányzatok közjogi státusának, alkotmányos helyzetének tudományos igényű meghatározása, a lehetséges alternatívák felderítése, a szabályozási ellentmondások feltárása "de lege ferenda". Ez egyben alkalmat kínált a külföldi modellek feldolgozására, összehasonlító elemzésére az esetleges felhasználás igényével;
- Külön kísérlet történt a finanszírozási rendszer ellentmondásainak kimutatására;
- Megkíséreltük a kisebbségi önkormányzatok helyzetének, működésük tapasztalatainak országos szintű szociológiai felmérését. Ebben igyekeztünk felderíteni önképüket, kapcsolatrendszerüket (egymáshoz, országos önkormányzatukhoz, a települési önkormányzathoz (ez utóbbiról megkérdeztük a települési önkormányzatokat is), a központi politikához és adminisztrációhoz, az országgyűlési biztoshoz és a jogvédőkhöz);
- A kutatás két esettanulmánnyal, mégpedig a kisebbségi szempontból igen jelentős Baranya megye és központja, a kisebbségi vonatkozásban talán legfontosabb vidéki nagyváros Pécs teljes körű vizsgálatával egészül ki.

A kutatás részben hézagpótló, miután hasonlóra eddig nem volt példa, részben azért is indokolt, mert folyamatban van a kisebbségi önkormányzati rendszer újraszabályozása és egy ilyen tényfeltáró vizsgálat ehhez jó alapokat szolgáltat, már csak azért is, mert bizonyára sok ellentmondás elkerülhető lett volna, ha minde erre már 1993 előtt is sor kerül. Talán még nem késő. Fontos ez továbbá azért is, mert a kisebbségi önkormányzatok számára szolgált alapvető információkat elsősorban önmagukról.

A kisebbségi önkormányzati rendszer és az egész kisebbségi politika kulcskérdése azonban, hogy hogyan viszonyulnak mindehhez a települési önkormányzatok. Ennek igazolására - a teljesség igénye nélkül - álljon itt néhány tény.

- A polgárokat közvetlenül érintő közügyek túlnyomó többsége helyi közügy, melynek megoldása az önkormányzat feladata. Az átlagpolgárnak a "közről" (az államról és a politikáról) alkotott képét, ha úgy tetszik "köz-érzetét", leginkább az önkormányzatokkal kapcsolatos véleménye határozza meg.
- Az önkormányzatok üzemeltetik a legnagyobb közszolgáltató rendszereket, mindenekelőtt az oktatást és az egészségügyet. Mindkettőnek, de különösen az előbbinek kisebbségi jelentősége aligha szorul bizonyításra.
- A kisebbségi közösségek lokálisan definiálhatók, a kisebbségi ügyek mögött jellemzően lokális feszültségek rejlenek.
- A kisebbségi önkormányzatok legfontosabb partnerei (konkurrenciái?) a települési önkormányzatok.
- Az állami költségvetés, az "adófizetők pénzének" körülbelül egyharmada "realizálódik" az önkormányzatoknál.

Ezek után lássuk a számokat. Most már tartós (a működés kezdete óta folyamatos) tendencia, hogy a panaszok közel fele az önkormányzatok okozta visszasságok ellen irányul. Az elmúlt év nagy port kavart ügyei kivétel nélkül önkormányzati ügyek voltak. Bizonyára elhamarkodott következtetés lenne ennek alapján azt állítani, hogy az önkormányzati rendszer valószínűleg a leginkább hajlamos a törvénysértésekre. Magyarazatként kínálkozik a nagy ügyforgalom és ebből következően, csak a törvényességi hibában szenvedő önkormányzati intézkedések arányát tekintve, feltehetően nincs szignifikáns különbség más hatóságokhoz képest. Van azonban néhány olyan a gyakorlatunkból levonható következtetés, ami a fent említett statisztikai adatnak különös jelentőséget kölcsönöz.

A kisebbségi önkormányzati rendszer a jelenlegi konstrukcióban, magából a rendszerből következően a települési önkormányzat kisebbségbarát vagy kisebbségellenes beállítottságának döntő jelentőséget ad. A kisebbségi önkormányzat ugyanis mind finansiális, mind szakmai, mind

helyi politikai szempontból a "nagy testvér" jóindulatára van utalva. Különösen sok múlik a polgármester magatartásán. A két partner szerepének jelentősége és egyben felelőssége a jó viszony kialakításában egyenesen arányos a helyi hatalomban betöltött szerepeik jelentőségével. Míg a kisebbségi önkormányzat mindig érdekelt a partneri kapcsolatokban, addig ugyanez nem mindig egyeztethető össze a települési önkormányzat "hatalmi filozófiájával". (Nem jelenti ez feltétlenül a "szokásos" kisebbség-többség konfliktus megnyilvánulását. Előfordult, hogy etnikailag homogén kistélepülésen a két intézmény kapcsolatára nem a koordináció, hanem a konfrontáció volt a jellemző.)

A jelentkező problémák részben a fentiek és néhány más tényező hatására hihetetlenül átpolitizálódnak.

Igaz ez a kisebbségi ügyeket illetően általában is. A panaszok jelentős része nem az önkormányzatok közti zavarról szól, hanem az önkormányzat diszkriminatív gyakorlatát kifogásolja. Egyszerű segélyezési, lakásügyi, oktatási stb. szabálytalanságok kapnak egy csapásra politikai töltetet ha kisebbségi, jellemzően cigány ügyfelekről van szó.

Az igazán veszélyes és jogállami szempontból aggodalomra okot adó körülmény, hogy egyes polgármesterek illetve önkormányzati testületek maguk mögött tudva (legalábbis a lokális) közvélemény támogatását, tudatosan szembehelyezkednek a törvényi (alkotmányos) előírásokkal, illetve azokat sajátosan értelmezik és alkalmazzák. Néhány múlt évi ajánlásunk kudarcra kivétel nélkül a fenti jelenséget illusztrálja.

A probléma természetesen nem egyszerűsíthető le néhány "renitens" polgármester hibás intézkedésére. Az okok legalábbis részben rendszerspecifikusak. Nem akarjuk azt állítani, hogy alkotmányos jogállami berendezkedésünk Achilles sarka az önkormányzati rendszer, de az utóbbi néhány eleme mindenképpen megérett a reformra. Egy széles felelősségű, kiterjedt autonómiával és ehhez tartozó garanciarendszerrel felruházott önkormányzati rendszer elképzelhetetlen ezzel arányos kontrollmechanizmus nélkül. Régi probléma, hogy az önkormányzatok működésének törvényességi ellenőrzése eszközhiányos, ezért hatékonysága igen korlátozott. A pénzügyi ellenőrzésről pedig túlzás nélkül állítható, hogy nem megoldott. Mindezt nem pótolja és nem is pótolhatja semmilyen helyi demokratikus (a nyilvánosságra apelláló) kontroll.

A helyi - különösen a kis vagy a nem kellően strukturált - közösség, a helyi hatalommegosztás feltételeinek hiánya vagy alulfejlettsége miatt, könnyen válhat egy merev "virilista" oligarchia áldozatává. A lokális "egypártrendszer" kialakulásának veszélye nem lebecsülendő. Ennek valószínűségét növeli, ha a helyi önkormányzat nem kap kellő külső támogatást, illetve ha az országos politika a problémák megoldását aránytalan mértékben hárítja át a helyi közösségre anélkül, hogy a hozzá tartozó anyagi és szellemi (szakmai) feltételekről gondoskodna.

A polgárok és közülük is különösen az egyébként is gyenge érdekérvényesítő képességgel rendelkezők kiszolgáltatottságát csak egy jól működő ellenőrzési rendszer képes hatékonyan csökkenteni, melynek megteremtése az állam alkotmányos kötelessége.

Dr. Kaltenbach Jenő

II.

Az egyes hatóságok (állami szervek stb.) gyakorlatában fellelhető diszkrimináció konkrét panaszügyek vizsgálati tapasztalatai alapján

1.) Az önkormányzati testületek, az önkormányzati bizottságok, illetve az általuk átadott jogkörben eljáró polgármesterek döntései ellen benyújtott panaszok

A helyi önkormányzatok képviselő-testületi ülései, az önkormányzati bizottságok hatáskörébe tartozó – illetőleg a polgármesterek által önkormányzati rendelet felhatalmazása alapján hozott – döntések elleni panaszok közül kiemelt érdemelnek az önkormányzati bérlakásokkal összefüggő, illetőleg a szociális lakáshoz jutással kapcsolatban benyújtott beadványok.

1.1. A lakásügyekkel kapcsolatos panaszok általános jellemzői

Lakásproblémáik megoldásához sokan kérték az ombudsman segítségét. Ezek az ügyek a beadványokban ismertetett tényállás jellege alapján az alábbiak szerint csoportosíthatók:

- Többen sérelmezik, hogy évek óta várnak szociális lakásra, igényjogosultak, azonban a lakáskérelmükre nem született kedvező döntés;
- Jelentős számú azon panaszosok száma, akiknek ugyan van lakásuk – többségükben részben önerőből, részben OTP kölcsönből épített lakásban élnek – azonban megváltozott anyagi helyzetük miatt az építési kölcsönt törleszteni nem tudják, s őket a bírósági végrehajtási eljárás megindítása folytán a kilakoltatás veszélye fenyegeti;
- Említést érdemel azon panaszosok köre, akik korábban viszonylag kedvező feltételek mellett megvásárolták önkormányzati bérlakásukat, azonban a tulajdonosi (felújítási, állagmegóvási stb.), illetőleg a fenntartási költségek fizetésére vonatkozó kötelezettségeiknek nem tudnak eleget tenni;
- Mások igénybe vették a szociális lakásépítési támogatást, építkezésbe fogtak, azonban megváltozott anyagi körülményeik miatt a szükséges önerő elapadt, és nem képesek az építkezést befejezni;
- Végezetül jelentős azon panaszosok száma, akik igényt tartanak lakásépítési támogatásra, de nem rendelkeznek az építkezéshez szükséges egyéb feltételekkel (önerővel).

A felsorolt problémák természetesen nem egyediek, és közismert az is, hogy a magyarországi lakosság jelentős rétegeit érintik. A kisebbségi biztos gyakorlatában a "lakásügyek" azért fordulnak elő nagyobb számban, mert ügyfeleink feltételezik, hogy gondjaik, problémáik etnikai hovatartozásukkal is kapcsolatosak, és az önkormányzatok részéről ezért éri őket hátrányos megkülönböztetés.

A panaszosok többsége esetében kétségtelen tény, hogy sokgyermekes családban élnek, sokszor szükséglakásokban vagy még annál is rosszabb körülmények között. Szociális helyzetükre tekintettel tehát jogosultak lennének bérlakásra, azonban az önkormányzatok többsége nem rendelkezik az ezek biztosításához szükséges forrásokkal.

Az egyes panaszok kivizsgálása során azt lehetett megállapítani, hogy a települési önkormányzatok a panaszosok igényjogosultságát mindig elismerték, és erről, valamint az önkormányzati rendeletekben szabályzott lakáshoz jutási pályázati feltételekről tájékoztatták ügyfeleiket. A pályázatok elbírálásánál egyetlen ügyben sem lehetett egyértelműen igazolni azt, hogy a kisebbségi biztoshoz fordulók közül valakit származása miatt mellőztek a lakáskiutalás során.

1.2. A Budapest Józsefvárosi Önkormányzatnál végzett vizsgálat megállapításai

1997. második felében – az önkormányzatok lakásgazdálkodásával kapcsolatos panaszok számának relatív növekedése miatt – szükségesnek látszott egy helyi, de lokális viszonylatban átfogó vizsgálat lefolytatása is. A vizsgálat szempontjainak, illetőleg helyszínének meghatározásakor figyelembe kellett vennünk az ország nagyvárosai, illetőleg Budapest sajátosságait, valamint azt, hogy általánosítható tapasztalatok szerzésére van szükség.

Választásunk azért esett Budapest VIII. kerületére, mert úgy véltük, hogy az ebben a kerületben levonható következtetések – reprezentatív jelleggel – érvényesek az ország egészére is.

Az ombudsman az önkormányzat lakásgazdálkodási helyzetével, a lakásgazdálkodás tendenciáival összefüggésben megállapította, hogy az ország más térségeihez hasonlóan az állami és önkormányzati lakásépítések számának csökkenése, az építkezéshez nyújtható támogatások lehetőségeinek beszűkülése, az épületek felújításának elmaradása jellemző. További jellegzetességeként lehetett megállapítani, hogy a kedvezményes lakásépítési hitelek kamatainak 28-32 %-ra történt emelkedése, valamint az ingatlanárak inflációt meghaladó növekedése – mint a lakhatási lehetőség csökkenését eredményező tényezők – mellett, a vételi jog általánossá tételével, töredékére csökkent a korábbi önkormányzati bérlakás-állomány.

Szinte csak azok az épületek maradtak az önkormányzatok tulajdonában, amelyek műemlék jellegűek, és elidegenítésükhöz a műemlékvédelmi hatóság nem járul hozzá, vagy szolgálati (bérlő kijelölési) joggal terheltek, illetve állapotuk, vagy elhelyezkedésük miatt az önkormányzat által bontásra, vagy helyreállításra kijelöltek, valamint azok, amelyeket lakóik nem tudtak, vagy rossz állapotuk miatt nem akartak megvásárolni.

A Józsefvárosi vizsgálat megállapításai érzékletesen bemutatták, hogy az önkormányzati bérlakás-állomány csökkenése mellett az önkormányzatok elhelyezési kötelezettsége nem szűnt meg, sőt további feladatokat jelent az életveszélyessé, egészségtelenné, lakhatatlanná vált lakások bérlőinek ideiglenes vagy végleges elhelyezése, a bontásra ítélt épületek lakóinak cserelakás biztosítása, a kényszerbérlők és a volt házfelügyelők elköltöztetése, a bírói ítélet alapján elhelyezésre jogosultak részére megfelelő lakás biztosítása, és nem utolsósorban a szociálisan rászorultak lakhatás iránti igényeinek a kielégítése is.

Összegezve a vizsgálat eredményeit, azt lehetett megállapítani, hogy a kérdéses időszakban az önkormányzat szociális bérlakások pályáztatása során alkalmazott eljárása, az ehhez kapcsolódó szabályozás diszkriminatív elemeket nem tartalmazott. A szociális lakások pályáztatásába bevont Lakásügyi Társadalmi Bizottság működése – köztük a roma kisebbséghez tartozó két tag részvétele – kellő garanciát jelent arra, hogy a kérelmek elbírálása során diszkriminációmentes döntés szülessen.

A döntések előkészítése során hiányosságként értékeltük azonban, hogy csak az első helyre rangsorolt pályázónál végeztek környeztanulmányt. Ezért az országgyűlési biztos kezdeményezte, hogy legalább az első három helyre rangsorolt pályázónál folytassák le ezt az eljárási cselekményt, hiszen csak így lehet a pályázati jelentkezési lapon feltüntetett adatokon túlmenően további érdemi információkat szerezni. Az önkormányzat a kezdeményezést elfogadta.

1.3. Az önkényes lakásfoglalásokkal kapcsolatos alkotmányos visszásságok

Budapesten, de az ország több vidéki nagyvárosában is sajnálatos módon növekedett az önkényes lakásfoglaló személyek, családok száma. Ezekben az esetekben a lakáshasználat rosszhiszeműségéhez kétség sem fér, mégis egyre gyakrabban fordulnak a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosához – túlnyomó többségükben cigány származású – panaszosok. A beadványozók általában nem vitatják az önkényes beköltözés tényét, azonban kétségbe vonják a velük szembeni intézkedések jogszerűségét és kifogásolják a végrehajtás embertelenségét.

A helyzet súlyosságát és bonyolultságát fokozza, hogy sokszor többgyermekes nagycsaládokról van szó, ahol a szülők munkanélküliek, szociális segélyekből élnek, a szó szoros értelmében nincs

hová költözniük, és a lakáshoz jutás lehetőségének hiányában, reálisan fennáll a hajléktalanná válás veszélye.

A kialakult helyzetet jellemzi az is, hogy az önkényes beköltözőkkel szembeni hatósági eljárások során alkotmányos alapjogok – mindenképp a tulajdonhoz való jog, valamint a szociális biztonsághoz fűződő jog – ütköznek egymással.

Nem kétséges, hogy egy lakásba önkényesen beköltöző személy sérti a lakás tulajdonosa – tipikus esetben az önkormányzat – jogait, hiszen korlátozza a tulajdonos birtokosi, illetőleg rendelkezési jogosítványát is. Ugyanakkor az Alkotmány széles körben deklarálja a létbiztonsághoz való jogot, e körben a 70/E § (1) bekezdése pedig különös szabályként kimondja, hogy a Magyar Köztársaság állampolgárainak joguk van a szociális biztonsághoz; öregség, betegség, rokkantság, özvegyiség, árvaság és önhibájukon kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén a megélhetésükhöz szükséges ellátásra jogosultak.

Kérdés ugyanakkor, hogy a szociális biztonsághoz való alkotmányos alapjog részét képezi-e a lakhatáshoz való jog, és e jog milyen terjedelmű.

A kiterjesztő értelmezés mellett több érvet lehet felhozni. Egyrészt a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 8. § (1) bekezdése a települési önkormányzatok feladatkörébe utalja a településfejlesztés, lakásgazdálkodás, valamint a szociális ellátásról való gondoskodás ügyét, azonban e feladataiknak az önkormányzatok – elsősorban anyagi okokra visszavezethetően – általában nem képesek eleget tenni.

Feltétlenül említést érdemelnek a közelmúltban hatályba lépett, a gyermekek jogairól és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény rendelkezései, amelyek – a lakhatás biztosítása szempontjából további jogértelmezési nehézségeket vetnek fel. A törvény 7. § (1) bekezdése ugyanis deklarálja, hogy "a gyermek szüleitől vagy más hozzátartozóitól csak saját érdekében, törvényben meghatározott esetekben és módon választható el. A gyermeket kizárólag anyagi okból fennálló veszélyeztetettség miatt nem szabad családjától elválasztani".

Ugyancsak e jogszabály 12. § (1) bekezdése a szülő kifejezett kötelezettségévé teszi a gyermek lakhatásáról való gondoskodást, míg a 77. § (1) bekezdés akként rendelkezik, hogy "a gyámhivatal a gyermeket átmeneti nevelésbe veszi... ha... megfelelő gondozása a családján belül nem biztosítható. Az átmeneti nevelésbe vétellel egyidejűleg a gyámhivatal a gyermeket nevelőszülőnél, vagy – ha ez nem lehetséges – gyermekotthonban, illetve más, bentlakásos intézményben helyezi el".

A teljesen törvényes – a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény 172-184. §-ainak, valamint a lakások és helyiségek bérletéről szóló 1993. évi LXXVIII. törvény 91. §-ának megfelelő – "kilakoltatásoknak", tehát az esetek egy részében olyan közvetlen és automatikus jogkövetkezményei is lehetnek, mint a gyermekek elszakítása szüleiktől, hisz nem kétséges, hogy a szülők nem minden esetben tudnak jogszerűen eleget tenni a lakhatás biztosítására vonatkozó – törvényben előírt – kötelezettségüknek.

Összefoglalva ezt a gondolatsort arra a következtetésre kell jutnunk, hogy egy többgyermekes család kiköltöztetése az általuk jogcím nélkül lakott ingatlanból mindenféleképpen valamely törvény által védett érdeket, illetve törvényben deklarált alapjogot sért, ellenben a jogsértő helyzet fenntartása esetén az Alkotmány 12. § (2) bekezdésében szavatolt önkormányzati tulajdonjog szenved csorbát.

A kisebbségi biztoshoz érkező – a kiköltöztetést különböző okokból sérelmező – panaszok elbírálása során természetesen irányadó a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény (Nektv.) 20. § (3) bekezdésében foglalt szabály, amely szerint elsősorban azt kell vizsgálni, hogy a sérelmezett intézkedésre a kisebbséghez tartozás miatt, illetve hátrányos megkülönböztetést alkalmazva került-e sor. Úgy véljük, nem kell különösebben bizonygatnunk, hogy az esetleg ténylegesen meglévő diszkrimináció igen nehezen bizonyítható azokban az ügyekben, amelyekben a panaszosok önkényes beköltözők, tehát nyilvánvaló rosszhiszeműségük nem kérdőjelezhető meg.

A problémát komplex módon próbáljuk kezelni, és ezért is került sor arra, hogy a kisebbségi biztos az állampolgári jogok országgyűlési biztosával együtt kérte az Alkotmánybíróság jogértelmezését az Alkotmány 70/E §-ában foglalt szociális biztonsághoz való jog terjedelmét illetően, különös tekintettel arra, hogy megállapítható-e az állam felelőssége a lakhatáshoz való jog érvényesülésének a biztosításáért. Az ombudsmanok ezzel egyidejűleg indítványozták, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség fennállását azért, mert az állam elmulasztotta a szociális biztonsághoz való alapjogból származó lakhatáshoz való jog biztosítására alkalmas szabályozó és intézményrendszer megalkotását.

Az önkényes lakásfoglalásokkal kapcsolatos ügyeinkről feltétlenül érdemes még megemlíteni azt, hogy nem egy esetben felmerült a gyanúja annak, hogy az önkényes beköltözők kilakoltatásában érdekelték a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény előírásainak figyelmen kívül hagyásával – tehát a bírósági utat kikerülve – "egyszerűsített módon" rendelkeztek a lakás kiürítéséről.

A "kilakoltatási" ügyekben az "alkotmányos visszasság" fogalmát esetlegesen kimerítő jogsértő intézkedések és gyakorlat feltárására viszonylag jelentős számban van lehetőség. A tapasztalatok szerint ugyanis az esetek túlnyomó részében iskolázatlan, illetőleg a közigazgatásban járatlan emberekkel szemben kerül sor ilyen kényszerintézkedésekre, akik nincsenek tisztában jogaikkal, illetve azzal, hogy a velük szemben foganatosított kényszerintézkedéseket mely esetekben kötelesek tűrni, s mikor válnak önbíráskodás sértettjévé.

Budapest egyik kerületében élő panaszosunk pl. arról számolt be, hogy többszöri szóbeli, majd írásbeli felszólítás után megjelent az általa önkényesen elfoglalt lakásban a helyi önkormányzat egyik képviselője egy őrző-védő feladatokat ellátó gazdasági társaság hét emberével, és őt a kiköltözésre kötelező bírósági végzés nélkül erőszakkal kitette a lakásából. A panaszos – mint az elmondásából kiderült – "ismerte a jogait" és olyan tényállást adott elő, amelynek alapján felmerült a Büntető Törvénykönyv 273. §-ába ütköző önbíráskodás, illetőleg a 174. § szerinti kényszerítés bűntette gyanúja is.

Az ügyben részletesen tájékoztunk az önkormányzatnál, illetőleg az önkormányzat által létrehozott vagyongazdálkodási feladatokat ellátó kft-nél, és arra a megállapításra jutottunk, hogy a panaszossal szemben a végrehajtási kényszerintézkedéseket valóban úgy foganatosították, hogy őt előzetesen a bíróság nem kötelezte a lakás kiürítésére.

Tekintettel arra, hogy vizsgálatunk során felmerült a gyanúja annak, hogy az ügyben érintett önkormányzat az önkényes lakásfoglalókkal szemben nem a törvényeknek megfelelően járt, illetve jár el, kezdeményeztük a területileg illetékes ügyészségnél, hogy törvényességi felügyeleti jogkörében az önkormányzat által folytatott joggyakorlatot vizsgálja felül, és amennyiben vizsgálata eredményeképpen valóban igazolódik a bűncselekmény elkövetésének a gyanúja, intézkedjék a büntetőeljárás lefolytatására. (Az ügyészség vizsgálata még nem fejeződött be, annak eredményéről tehát e jelentés keretei között nem adhatunk számot.)

1.4. Egyéb, a lakhatással kapcsolatos ügyeink

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosja – ez a sajtóból is közismert – foglalkozott azzal a problémával, hogy az évekkel ezelőtt lakásépítés céljára felvett, kedvezményes kamatozású OTP hitelfeltételek hátrányosan változtak. Számos panaszosunkat is érintette ez a változás, s az ő esetük azért különösen súlyos, mert ezek a családok szinte kivétel nélkül állami támogatásból, illetve segélyekből élnek, és igen sok közöttük a nyugdíjas, rokkantnyugdíjas. Ezekben az esetekben sem lehetett azonban megállapítani, hogy velük szemben az önkormányzatok segélyezési gyakorlatuk során diszkriminatív módon jártak volna el, sőt a gyermekek nagy számára tekintettel, a cigány családok az átlagosnál több alkalommal részesültek szociális átmeneti segélyben.

Azok a panaszosok, akik megvásárolták korábbi önkormányzati bérlakásukat, általában azért nem tudják a lakás fenntartásával kapcsolatos költségeket megfizetni, mert egyrészt a közüzemi díjak jelentősen megnövekedtek, másrészt sokan váltak munkanélkülivé, és ezért jövedelem nélkül maradtak. A sajtóból is közismert, de az egyes panaszügyek kivizsgálása során mi is

megállapítottuk, hogy a közüzemi szolgáltatók egyébként jogos igényérvényesítésének az élet az önkormányzatok igyekeznek tompítani. A leginkább rászorultaknak – főleg a többgyermekes családoknak – a közműdíjak megfizetéséhez szociális támogatást nyújtanak, illetve tartozásaikat átvállalják. Ezzel összefüggésben meg kell említeni azt is, hogy akik önkormányzati bérlakásban laknak, azonban a bérleti díjat hasonló okokból nem fizetik, ugyancsak kedvezőtlen helyzetben vannak, mert a tartós nem fizetés folytán fennáll a kilakoltatás veszélye. Ezekben az esetekben azonban az önkormányzatoknak biztosítaniuk kell elhelyezésüket, igaz, így alacsonyabb komfortfokozatú lakásba, vagy szükséglakásba kerülnek.

Külön elemzést érdemel azon panaszosok köre, akik egyrészt saját "ügyeskedésük" folytán, másrészt tapasztalatlanságukból adódóan érezték becsapottnak magukat. Már a kisebbségi biztos korábbi parlamenti beszámolója is említést tett arról, hogy előfordult olyan eset, amikor valamely települési önkormányzat egyfajta sajátos megállapodást kötött egy építési vállalkozóval, akinek a közreműködésével végeztette a szociális célú lakóházak felépítését. Az építési vállalkozó részéről – az önkormányzat mulasztása folytán – lehetőségek sora nyílt visszaélések elkövetésére. Nem ugyanilyen, de a tényállást tekintve némi hasonlóságot mutató esetek sajnos a mostani beszámolási időszakban is előfordultak.

A lakáscélú támogatásról szóló 106/1988. (XII. 26.) MT rendelet, illetve az ennek a végrehajtására kiadott 77/1988. (XII. 27.) PM-ÉVM rendelet a lakásépítő, illetve lakásvásárló családok számára – a nevelésükben lévő kiskorú gyermekek számához igazodóan – igen jelentős állami támogatás igénybevételét teszi lehetővé. A támogatás – az ún. "szociálpolitikai kedvezmény" – elnyerésének azonban feltétele, hogy az építkezni szándékozó az előzetesen kiszámított (becsült) építési költség 35 %-ával rendelkezzen (önerő). Ez a gyakorlatban nem jelent mást, mint, hogy az építkezőnek saját pénzéből kell elkezdenie az építési munkát, és az építmény készültségi fokához igazodóan kapja meg a pénzintézettől a támogatást.

Panaszosaink között előfordult olyan, aki a szociálpolitikai kedvezmény megszerzése érdekében – az építkezésben anyagilag érdekelt – építési vállalkozóval sajátos megállapodást kötött. Ennek lényege az volt, hogy az építkezési vállalkozó az önerő igazolása érdekében egy megfelelő összegről kiállított takarékbetétet adott kölcsön, amelyet egymást követően több, szociális kedvezményre egyébként is jogosult család bemutatott az OTP-nél. Cserében a vállalkozó rendelkezési jogot kapott az építetőtől a részletekben folyósított támogatás felvételére, annak reményében, hogy a vállalkozó az igényeiknek megfelelő többszobás, komfortos lakóházat felépíti.

Az építkezésben – és a jogban – járatlan emberek nem kötöttek ki semmilyen szerződési garanciát, az építkezésnek nem volt számonkérhető költségvetése, ütemezése és nem volt megfelelő műszaki ellenőre sem.

A vázolt tényállás alapján sajnos többször fordult elő, hogy a panaszosok házai a megadott határidőre nem készültek el, a minőség kifogásolható volt, és olyan esetekkel is találkoztunk, amikor a vállalkozó egyszerűen félbehagyta az építkezést és az általa felvett pénzzel "odébb állt".

A vizsgált esetekben az ombudsman a becsapott embereken ugyan már nem tudott segíteni, de azt igyekeztünk megakadályozni, hogy ez a – kétségtelenül a büntetőjog határát súroló – gyakorlat folytatódjék, illetőleg elterjedjen. Ebben partnerek voltak az érintett önkormányzatok, s joggal mondhatjuk; mára sikerült elérni, hogy a polgármesteri hivatalok építésügyi hatóságai részt vesznek a döntő többségükben cigány családok állami támogatással létrehozott házai építési körülményeinek felügyeletében.

Tudunk olyan önkormányzatról is, amelyik a megkárosított személy által kezdeményezett peres eljárásban konkrét támogatást nyújtott a károsultaknak, illetve olyan eset is volt, amikor munkagépekkel, olcsó építési anyaggal az OTP ügyintézés átvállalásával és megbízható vállalkozók biztosításával segítettek az építkezni szándékozóknak.

A fentiekkel szemben negatív tendenciaként kell értékelni, hogy olyan önkormányzatok is vannak, amelyek nem segítik a lakáshoz jutást, hanem a korábban elfogadott rendezési tervhez való merev ragaszkodással elzárkóznak közműves építési telkek kialakításától. A kisebb – 1000-2000 lakosú –

települések általában forráshiányosak, területükön nincs megfelelő munkalehetőség és az itt élő roma családok meglehetősen becsapottnak érzik magukat, illetőleg hajlamosak azt feltételezni, hogy őket a falu közössége "nemkívánatos" személyeknek tekinti. Ezekben az esetekben elképzelhető, hogy a probléma kezelése, illetőleg nemkezelése mögött a közvetett diszkrimináció valamilyen formája húzódik meg, azonban vizsgálataink során azt bizonyítani, hogy szociális lakóépületek építésére nem az anyagi feltételek hiánya miatt kerül sor, nem lehetett.

1.5. A szociális segélyezéssel kapcsolatos panaszok általános jellemzői

A különböző okokból rendkívüli segílyt kérők az önkormányzat eljárását panaszolva azt sérelmezik leginkább, hogy nem kapnak semmilyen szociális támogatást, ezért a létminimum alatt élve gyermekeik ruházódását és iskoláztatását sem képesek biztosítani.

A vizsgálatok általában azt bizonyították, hogy az önkormányzatok – anyagi lehetőségeikhez képest – segítik a szociálisan rászorultakat, bár kétségtelen, hogy sokszor nem az igénylők által elvárt mértékben.

Általánosságban véve megállapítható, hogy a gyermekek kedvezményes iskolai étkezését biztosítják és a családok tanévkezdéskor tankönyv és tanszersegélyt kapnak, ezenkívül évente több alkalommal számíthatnak rendkívüli pénzbeli támogatásra is.

Az önkormányzatok nem képesek azonban a létfenntartás költségeit teljesen átvállalni, és a szociális segélyezés rendszerétől nem is várható el a jövedelem folyamatos pótlása.

Ezen a helyzeten némiképpen változtatott az 1997. november 1-jén hatályba lépett, a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény. Szociális vonatkozásban a korábbiakhoz képest változást jelent a rendszeres gyermekvédelmi támogatás intézményének bevezetése, és kötelező folyósítása. Ezt megelőzően a rászorulóknak rendszeres nevelési segílyt ugyan kaphattak, de az önkormányzatok jelentős része költségvetési okokra hivatkozva ezzel kapcsolatosan nem is alkotott rendeletet.

Az önkormányzatok mérlegelési lehetősége az új törvényi szabályozás folytán megszűnt, az öregségi nyugdíjminimum 20%-ában meghatározott összegű támogatásra alanyi jogon minden gyermek jogosult, ha egyébként megvannak a folyósítás törvényi feltételei.

Természetesen érkeztek panaszok a törvény végrehajtásával kapcsolatban is. Egyes önkormányzatok nem készültek fel a segélyek folyósítására és pénzügyi okokra hivatkozva csak részösszeget fizetettek a jogosultaknak.

Más esetekben az önkormányzatnak azt a döntését érte kifogás, amely szerint egyes családok esetében a gyermekvédelmi támogatás természetbeni folyósítására került sor.

Az egyik vidéki városunkban működő cigány kisebbségi önkormányzat elnöke sérelmesnek tartotta, hogy a települési önkormányzat gyermekvédelmi támogatás címén olyan élelmiszerutalványt ad a rászorult családoknak, amelyet csak az általa fenntartott – anyagi érdekeltégi körébe tartozó – boltban lehet beváltani. A panaszos egyébként is sérelmesnek tartja, hogy készpénz helyett élelmiszerutalványt kapnak.

A panasz kivizsgálása során beszereztük a Népjóléti Minisztérium szakmai állásfoglalását is, melynek alapján egyértelműen arra a megállapításra lehetett jutni, hogy a gyermekvédelmi támogatás természetben történő nyújtása – a törvény rendelkezései alapján, de mindig a gyermek érdekeire figyelemmel – lehetséges. Erről a helyi viszonyokat leginkább ismerő önkormányzatoknak a kisebbségi önkormányzatokkal egyetértésben kell dönteniük. Annak vizsgálata, hogy a konkrét panaszban említett "önkormányzati érdekeltégi körbe tartozó bolt" – más élelmiszerárúszító helyekhez képest – mennyire számít kedvezményesnek (milyen árrésszel dolgozik stb.), illetőleg, hogy a vázolt konstrukció lehetőségeket ad-e visszaélésre – az illetékes ügyészi szerv bevonásával – még folyamatban van.

Már a vizsgálat jelenlegi szakaszában megállapítható, hogy azt általában elfogadják a családok, ha készpénz helyett élelmiszerutalványt kapnak, de azt már nem, ha ezt csak meghatározott, esetleg nagy árrésszel üzemelő boltban kell levásárolniuk.

Visszásságot tapasztaltunk olyan esetben is, amikor a gyermekvédelmi támogatás terhére fizették ki a gyermekek iskolai étkezési térítési díját, de nem tették lehetővé, hogy a szülő a pontos

elszámolást megismerje, és a kifizetett összeg, valamint a gyermekvédelmi támogatás különbözetét havonta készpénzben megkapja.

Annak ellenére, hogy az új gyermekvédelmi törvény gyakorlati próbája most folyik és az alkalmazás tapasztalatai csak 1998. folyamán mutatkoznak meg, előreláthatólag a segélyezésnek ez a formája még sok problémát hoz felszínre és előfordulnak majd esetek, amikor szükség lesz az országgyűlési biztos fellépésére.

1.6. Az átmeneti segély folyósításával kapcsolatos visszasságok

Az egyik vidéki város cigány kisebbségi önkormányzatának elnöke beadvánnyal fordult a kisebbségi jogok országgyűlési biztosához, amelyben sérelmezte, hogy a települési önkormányzat átmeneti segélyt (rendkívüli szociális segélyt) csak azoknak a folyamodóknak biztosít, akik a városgondnokság által igazoltan meghatározott időt – öt, illetőleg tíz napot – közmunka végzésével töltöttek. A városgondnokság által biztosított munka tipikusan olyan idényjellegű, illetőleg közterületi feladatok (fűnyírás, ároktisztítás stb.) elvégzését jelentette, amelyeket a települési önkormányzatok általában közhasznú munkások foglalkoztatása útján szoktak megoldani. A beadványozó panaszában kiemelte, hogy az önkormányzat valamennyi munka elvégzése esetében aláíratott a dolgozókkal egy olyan tartalmú nyilatkozatot, miszerint ők önkéntes társadalmi munkát végeztek, azonban azt a segély "ellenértékű" – tehát tulajdonképpen kényszerűségből – tették.

Az ügyben elrendelt vizsgálat alapján megállapítottuk, hogy a panasszal érintett önkormányzat törvénytől gyakorlatot alakított ki olyan módon, hogy a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. évi törvény (Szoctv.) 45. §-a szerinti átmeneti segély nyújtásának feltételül szabta – a törvényben meghatározott szociális rászorultságon kívül –, hogy a segélyért folyamodók "önkéntes társadalmi munkát" végezzenek.

Egyértelműen megállapítást nyert, hogy sem a szociális törvény, sem az annak helyi végrehajtása érdekében kiadott önkormányzati rendelet nem állapít meg a szociális rászorultságon kívül egyéb feltételeket az átmeneti segély folyósításához, ugyanakkor a polgármester a nyilvánosság előtt tett nyilatkozatában is elismerte, hogy az elképzelés tőle származik és az ügyel kapcsolatban általában az a véleménye, hogy segélyért is csak az álljon sorba, aki a városért tett valamit.

A polgármester által önkényesen alkalmazott sajátos szempontrendszer a gyakorlatban úgy érvényesült, hogy a városi polgármesteri hivatal igazgatási és szociális irodájához átmeneti segély iránti kérelmet benyújtók ügyében az érdemi intézkedéseket – környezettanulmány elkészítését, a kérelemben foglalt adatok valóságának a vizsgálatát – csak azt követően fogyanatosították, miután a kérelmező részére a városgondnokság igazolta, hogy legalább öt napig közmunkát végzett. Az igazolásokat egyébként az átmeneti segély megállapítása iránti kérelem iratai között helyezték el.

Az ügyben megkereséssel fordultunk a városi polgármesterhez, és kezdeményeztük a jogsértő gyakorlat megszüntetését, illetve azt, hogy a nyilvánvalóan kényszerűségből végzett munka ellenértékét az önkormányzat a dolgozók részére fizesse ki. A kezdeményezést a polgármester arra hivatkozással utasította vissza, hogy a szociális segélyben részesült munkanélküliek önkéntes társadalmi munkát végeztek.

Ezzel szemben a cigány kisebbségi önkormányzat beszerezte, és a rendelkezésünkre bocsátotta 177 olyan helyi lakos személyes nyilatkozatát, akik egyrészt egyöntetűen állították, hogy kötelező volt – az átmeneti segély elnyerésének reményében – önkéntes társadalmi munkában részt venniük, másrészt a nyilatkozatok alapján egyértelműen megállapítható volt az is, hogy a városgondnokság sajátos – a kérelmezett segély mértékéhez igazodó – tarifális rendszert alkalmazott, azaz öt napot kellett dolgozni, pl. 2. 000 Ft átmeneti segélyért vagy élelmiszerutalványért, míg a tüzelőutalványt kérőknek 10 napig kellett munkát végezniük. Megjegyzést érdemel, hogy a városi jegyző a "társadalmi munkában" jelentkező tarifális rend és a segélyek egységes nagyságrendje között mutatkozó összefüggést, a "puszta véletlen művének" minősítette.

Tekintettel arra, hogy az ügyben beszerzett bizonyítékok és dokumentumok – testületi ülések jegyzőkönyvei – alapján a szociális segélyezési gyakorlat törvénysértő jellege mellett felvetődött hivatali bűncselekmény elkövetésének a gyanúja is, az ombudsman a Magyar Köztársaság Ügyészségéről szóló 1972. évi törvény 13. § (2) bekezdés b) pontjában foglalt rendelkezés alapján törvénysértésre utaló jelzéssel élt a városi ügyészség felé, és kérte, hogy a helyi ügyészség törvényességi felügyeleti jogkörében az önkormányzat segélyezési gyakorlatát teljes körűen vizsgálja felül, majd a vizsgálat eredményének birtokában foglaljon állást a hivatali bűncselekmény – elsősorban a Btk. 225. §-ába ütköző hivatali visszaélés büntette – esetleges megállapíthatóságának kérdésében is. (Az ügyészi vizsgálat a beszámolási időszakban még nem fejeződött be, így annak eredményéről jelentésünk keretein belül nem tudunk számot adni.)

2.) Az önkormányzatoknál lévő - a jegyző hatáskörébe tartozó, illetőleg a jegyző által felügyelt - hatósági ügyekben érkezett panaszok

2.1. Általános megjegyzések

A helyi önkormányzatoknál a helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbízottak, valamint egyes centrális alárendeltségű szervek feladat- és hatásköreiről szóló többször módosított 1991. évi XX. törvény (a továbbiakban: hatásköri törvény) alapján a polgármesteri hivatalok illetékességi területén folytatott hatósági ügyekben első fokon a jegyző jár el.

A hatásköri törvényben említett ügyek kapcsán – példálózó jelleggel – csak azokat a témaköröket mutatjuk be, amelyeket a kisebbségi országgyűlési biztoshoz érkezett panaszok érintettek.

A tárgykör taglalásánál indokolt rámutatni arra a tényre, hogy a jegyző mindig általános, törvényben biztosított jogkörében jár el, tevékenységét törvények és egyéb alacsonyabb szintű jogszabályok előírásai szerint végzi.

A jogi szabályozottság ellenére a jegyző személye függőségi viszonyban van a települési önkormányzattal, és személy szerint függ magától a polgármestertől is, mint az egyéb munkáltatói jogkör gyakorlójától. A polgármester jogállásához képest – aki önállóan járhat el az önkormányzati hatósági ügyekben – tehát azt lehet megállapítanunk, hogy a jegyző függelmi viszonyai sokkal kötöttebbek. E körben nem érdektelen rámutatni arra, hogy míg az önkormányzati hatósági ügyek egzakt meghatározását a jogalkotó nem végezte el, addig a jegyző hatáskörébe tartozó hatósági ügyekre mindig részletes jogi szabályozás vonatkozik.

Ez konkrétan azt jelenti, hogy a jegyző hatósági döntéseit az állampolgárok jogorvoslati úton megtámadhatják, tehát a jegyző első fokon folytatott eljárásaira a másodfokú hatóságok – a megyei (fővárosi) közigazgatási hivatalok – kontrollja is kiterjedhet.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény egyértelműen rögzíti, hogy bárki panasszal fordulhat az ombudsmanhoz, aki a konkrét hatósági ügyben már minden törvényes jogorvoslati lehetőséget kimerített. Az általunk vizsgálat panaszok szempontjából rendkívül fontos, hogy a hatósági ügyek esetében az úgynevezett "minden törvényes eszköz" lehetőségének kimerítése csupán a másodfokú eljárásig tart, mert ha a jogerős közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatára kerül sor, akkor már az Obtv. tiltó rendelkezése értelmében nincs lehetőségünk eljárni.

A kisebbségi jogok országgyűlési biztosának tevékenysége során azt is vizsgálni kell, hogy - a jegyzői hatáskörben lévő - hatósági ügyek intézése során sérült vagy sérülhetett-e a kisebbségi jog, azaz a kisebbségekhez tartozó állampolgárok hatósági ügyeiben, a közigazgatási döntések meghozatalakor kimutatható-e származás miatti megkülönböztetés (közvetett diszkrimináció).

2.2. A jegyző, mint az első fokú építésügyi hatósági jogkört gyakorlójának a határozata ellen benyújtott panasz

Az egyik vidéki településen élő cigány származású panaszos azt kifogásolta, hogy a település jegyzője – feltehetően származása miatt – nem engedélyezte számára az általa tervezett építkezést. A vizsgálat során megállapítottuk, hogy a panaszos engedély nélkül kezdett el építkezni, és ezt a jogsértést észlelte az első fokú építési hatóság.

Az első fokú építési hatósági jogkört gyakorló jegyző figyelmeztette az építtetőt, hogy a kezdeti stádiumban lévő építményre építési engedélyt köteles kérni, illetőleg ha az építkezést tovább folytatja, akkor építésrendészeti bírássággal sújtható. Megállapítottuk, hogy a jegyző felhívása jogszerű volt, tehát szó sem volt az építtető kérelmének elutasításáról.

Az ügy kapcsán egyértelműen kiderült, hogy a jegyző fellépését az engedély nélkül folytatott építkezés ténye indokolta, és a jegyző az építésügyi jogszabályok rendelkezéseinek megfelelően – az építtető származásától függetlenül – jogszerűen figyelmeztette az építtetőt.

Pest megye egyik településéről beadvány érkezett, amelyben a panaszos sérelmezte, hogy az első fokú építési hatóság, kisebbséghez való tartozása miatt vele szemben hátrányos megkülönböztetést alkalmazott, amikor megtagadta az általa – árverésen – megvásárolt nem lakóház rendeltetésű épületet lakóházzá minősítését. A panaszos előadta, hogy házasságkötés folytán került a faluba, és feltételezte, hogy a község vezetői nem kívánják letelepedését, ezért tagadták meg a kérését.

A panaszt a kisebbségi biztos az 1993. évi LXXVII. törvény 20. § (3) bekezdésében foglalt rendelkezésre figyelemmel, az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló LIX. törvény 19. § (2) bekezdése alapján elutasította.

A lefolytatott vizsgálat során ugyanis megállapítottuk, hogy a panaszos az árverés során megvásárolt ingatlanról eleve tudta, hogy az a község rendezési tervében "intézmény-területnek" minősített részen fekszik, amelyet egy helyben korábban működő és felszámolt gazdálkodó szervezet irodahelyiségnek használt.

Az első fokú építésügyi hatóság az Országos Építésügyi Szabályzat rendelkezéseire figyelemmel, jogszerűen hozta meg elutasító határozatát, amelyet az ügyben másodfokon eljáró Pest megyei Közigazgatási Hivatal is helyben hagyott.

A vizsgálat során egyértelműen megállapítottuk, hogy nem valósult meg még a közvetett diszkriminációnak az az esete sem, amikor a hatóság mérlegelési jogkörében eljárva jogszerű, de az ügyfél számára kedvezőtlen döntést hoz. A jegyzőnek ugyanis a konkrét esetben nem volt jogi lehetősége a kérelem teljesítésére. Megállapítást nyert az is, hogy az első fokú építési hatóság még szokatlan lojalitást, egyfajta pozitív diszkriminációt is tanúsított a panaszossal szemben, mert jöllehet nem minősítette lakóépületté a közigazgatási ügy tárgyát képező ingatlant, "szemet hunyt" a fölött, hogy a kérelmezők ténylegesen a nem lakóháznak minősülő ingatlant lakás céljára használták.

Mіндеzek után felhívtuk a panaszos figyelmét arra, hogy csak a települési önkormányzat képviselő-testületének van hatásköre a jóváhagyott általános rendezési terv módosítására, és erre vonatkozó kérelmét a panaszos előterjesztheti a polgármesternél. Ezzel összefüggésben elmondtuk azt is, hogy egy ilyen irányú előterjesztés nem jelenthet garanciát arra, hogy a képviselő-testületi döntés a kérelmező számára pozitív lesz.

Ebben az ügyben tipikus módon keveredett a jegyzői, és az önkormányzati hatáskör. A panaszos ugyan a jegyző, illetőleg a másodfokú építésügyi hatóság határozata ellen emelt kifogást, azonban ebben az esetben az önkormányzat kizárólagos jogkörébe tartozó át nem ruházható – a rendezési terv módosítására vonatkozó – döntésére lett volna szükség.

2.3. A jegyző felügyelete alá tartozó anyakönyvi hatóság határozatával kapcsolatos panasz

A Görög Országos Önkormányzat levélben fordult a kisebbségi jogok országgyűlési biztosához annak érdekében, hogy egyik honfitársuk Görögországban kötött házasságának magyarországi anyakönyvezéséhez adjon segítséget. Erre azért volt szükség, mert Budapest Főváros Főpolgármesteri Hivatalában a panasszal érintett személy olyan felvilágosítást kapott, amelynek alapján azt feltételezte, hogy Magyarországon törvényes akadálya van görög utóneve anyakönyvezésének.

Megkereséssel fordultunk egyrészt a Főpolgármesteri Hivatal Anyakönyvi Csoportjához, másrészt a Belügyminisztérium Állampolgársági Főosztályához, és kifejtettük álláspontunkat, miszerint a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény 12. §-ának (1) bekezdése szerint "a kisebbségekhez tartozó személynek joga van saját és gyermeke utónevének szabad

megválasztásához, családi és utónevének anyanyelve szabályai szerinti anyakönyveztetéshez, és annak – jogszabályban meghatározott keretek között – hivatalos okmányban való feltüntetéséhez".

A vizsgálat során sikerült tisztázni, hogy az illetékes anyakönyvvezető nem törvénytértő módon járt el amikor az anyakönyvi bejegyzést megtagadta, ugyanis az Országos Fordító és Fordításhitelesítő Iroda által készített fordításban a családi névben és a férj utónevében elírási hibát talált, ezért kérte annak, hivatalból történő kijavítását. Gyakorlatilag az azonnali anyakönyvezésnek csupán az volt az akadálya, hogy az előbb említett formainak tűnő, de igen lényeges hiba kijavítása után volt csak lehetőség a kért anyakönyvezetésre.

Megállapítható volt, hogy a külföldön történő házasságkötés hazai anyakönyvezése a panaszos kívánsága szerint, a törvényben előírtaknak megfelelően megtörtént, az anyakönyvi bejegyzés csekély késedelmének oka a hibás fordítás volt. Az eset kapcsán – attól függetlenül, hogy az ügyben kisebbségi jogsérelem nem történt – a Belügyminisztérium részéről úgy foglaltak állást, hogy az új anyakönyvi törvény kodifikációjának előkészítése során különös figyelmet fordítanak arra, hogy az új jogszabály feloldja a Nektv. és a jelenleg hatályos anyakönyvi jogszabályok közötti ellentmondásokat, illetve pótolja a Nektv. végrehajtási rendelkezéseinek hiányát.

2.4. A jegyző által szabálysértés miatt első fokon hozott határozat ellen benyújtott panasz

Egy település cigány kisebbségi önkormányzatának elnöke más jellegű panaszaival együtt többek között azt is kifogásolta, hogy a település jegyzője őt, az egyes szabálysértésekről szóló 17/1968. (IV. 14.) Kormányrendelet 23. § (1) bekezdésébe ütköző csendháborítás szabálysértése miatt 2.000 Ft bírság megfizetésére kötelezte. A panaszos különösen azt tartotta igazságtalannak, hogy a jegyző által kibocsátott határozatban szerepelt az is, hogy a kirótt bírság meg nem fizetése esetén azt tíz nap elzárásra változtatják át. A beadványozó úgy vélte, hogy az igazságtalan határozat meghozatalára vele szemben cigány származása miatt került sor.

A kisebbségi jogok országgyűlési biztosa által elrendelt vizsgálat során egyértelműen megállapítottuk azt, hogy a csendháborítás miatt hozott szabálysértési határozat ténybelileg megalapozott volt, és a kiszabott pénzbírság elzárásra történő átváltoztathatóságára való utalás a szabálysértésekről szóló 1968. évi I. törvény 18. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezés alapján a szabálysértési határozatok tartalmi kelléke. A rendelkező rész e kitételének tehát sem a konkrét esetben, sem általában nincs diszkriminatív jellege.

A vizsgálat megállapította, hogy a jegyző jogszerűen és törvényesen járt el, és határozatát a másodfokú államigazgatási hatóság is megalapozottnak találta, ezért azt helybenhagyta.

2.5. Egyéni vállalkozási engedély kiadásának megtagadása miatt benyújtott panasz

A panaszos német származásával hozta összefüggésbe, hogy a lakóközterében lévő települések jegyzőitől nem kapott – ács szakma folytatására feljogosító – vállalkozási engedélyt.

Az ügyben vizsgálatot folytatottunk, és megkereséssel fordultunk a panaszos által megjelölt valamennyi település jegyzőjéhez. Az így beszerzett információk, adatok alapján megállapítottuk, hogy a panaszos vállalkozói engedély kiadása iránti iktatott kérelme egyik polgármesteri hivatalban sem lelhető fel.

Megállapítást nyert az is, hogy a panaszos valóban járt ezeken a településeken, s a jegyzőnél, illetőleg a polgármesteri hivatal egyes dolgozóinál szóban érdeklődött a vállalkozói engedély kiadásának feltételeiről. Valamennyi hatóságnál tájékoztatták arról, hogy az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény 16. §-a alapján a közigazgatási szervhez államigazgatási ügyben kérelmet szóban vagy írásban lehet benyújtani. Ehhez képest azonban jogszabály előírhatja, hogy az ügyfél a kérelmet az erre a célra rendszeresített nyomtatványon nyújtsa be. Ez utóbbi szabály érvényes a vállalkozói engedély igénylése esetén is.

A panaszossal ismertettük a vállalkozói engedély iránti kérelem tartalmi és formai követelményeit, és felhívtuk a figyelmét arra, hogy ennek megfelelően csak egy település jegyzőjénél kérhet vállalkozói engedélyt. Részletesen tájékoztattuk arról is, hogy amennyiben megfelel az egyéni vállalkozásról szóló 1990. évi V. törvényben foglalt – a vállalkozókkal szemben támasztott –

követelményeknek, úgy kérését nem utasíthatják el, és az Áe. szabályai szerint a kérelme benyújtásától számított 30 napon belül írásbeli választ kell kapnia.

Közöltük a panaszossal, hogy ügyében még a gyanúja sem merült fel annak, hogy vele szemben kisebbséghez tartozása miatt az általa megjelölt hatóságok hátrányos megkülönböztetést alkalmaztak volna.

2.6. A jegyző által végzett lakcím-nyilvántartási eljárással kapcsolatos panasz

A polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény a jegyző hatáskörébe utalja a lakcímbejelentéssel kapcsolatos feladatok ellátását. A lakóhely létesítésének megtagadásával összefüggésben benyújtott panaszok alapján megállapítható, hogy az ezen a téren kimutatható diszkrimináció – a korábbi évekhez hasonlóan – elsősorban a cigány kisebbséghez tartozó polgárokkal szemben nyilvánult meg.

A kisebbségi biztoshoz forduló panaszos évek óta próbált bejelentkezni abba az ingatlanba, amelyben életvitelszerűen több mint 10 éve lakott. Elmondása szerint az önkormányzat tulajdonában lévő földrészben fekvő építményt korábban megvásárolta, de a polgármesteri hivatalban nem sikerült azt állandó lakásaként bejelentenie. A panaszos feltételezte, hogy a polgármesteri hivatal többszöri elutasító döntésére vele szemben cigány etnikumhoz való tartozása miatt került sor.

A panasz kivizsgálása során megállapítottuk, hogy a panaszos az általa lakott ingatlant valóban megvásárolta, és ezért jogosult volt kérni az oda történő bejelentkezését. Az 1992. évi LXVI. törvény 26. § (1) bekezdése alapján a lakóhely változtatást három munkanapon belül kell bejelenteni a települési önkormányzat jegyzőjénél, aki a bejelentkezési kérelmet csak a törvény végrehajtására kiadott 147/1993. (X. 26.) Kormányrendelet 34. § (1) bekezdésében meghatározott esetekben utasíthatja el. Ilyen esetként jelöli meg a jogszabály a bejelentett lakcím valótlanságát, illetőleg azt, amikor a bejelentkezési lapot nem a tulajdonos vagy a szállásadó írta alá.

Megállapítottuk, hogy a panaszos a bejelentőlap szállásadóként történő aláírására – mint az építmény tulajdonosa – jogosult volt, a lakcímbejegyzési kérelem elutasítása tehát nem volt megalapozott.

A lefolytatott vizsgálat tényfeltáró szakában megállapítást nyert az is, hogy a polgármesteri hivatal ügyintézője, illetőleg az annak tevékenységéért felelős jegyző többszörösen is megsértette az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény (Áe.) rendelkezéseit.

Ilyen törvénysértést valósított meg pl., hogy a panaszos lakcím-bejelentkezési kérelmeit mindannyiszor szóban utasították el, tehát a közigazgatási szerv nem hozott formális határozatot. Az Áe. 17. § (1) bekezdése alapján a szóbeli kérelemből jegyzőkönyvet kell készíteni, s e szabálytól csak abban az esetben lehet eltekintetni, ha a közigazgatási szerv a kérelmet azonnal teljesíti. Mivel a panaszban vázolt esetben ez nem történt meg, és a közigazgatási szerv a szóbeli elutasítás után sem közölte döntését írásban az ügyféllel, megfosztotta őt a jogorvoslat lehetőségétől is.

A polgármesteri hivatal eljárása egyébként az Áe. szabályait figyelmen kívül hagyta az ügyintézési határidőt illetően is.

A kisebbségi jogok országgyűlési biztosa a fentiekben vázolt megállapításoknak megfelelően kezdeményezte a jegyzőnél a törvénysértő gyakorlat megszüntetését és az ügyfélnek tényleges hátrányt okozó jogsértés orvoslását.

2.7. Összegző megállapítások

Az önkormányzatoknál lévő – a jegyző hatáskörébe tartozó, illetőleg a jegyző által felügyelt – hatósági ügyekben érkezett panaszok kivizsgálásának tapasztalatai alkotmányossági, kisebbségvédelmi szempontból az alábbiakban összegezhetők:

- A hatósági ügyekben nem, vagy csak áttételesen lehet arra következtetni, hogy kisebbségjogi sérelem, illetve diszkrimináció valósult meg;
- A kisebbségi jogok országgyűlési biztosának ügyforgalmához mérten elenyészően csekély számú az e körbe sorolható hatósági ügyekben hozott döntések elleni panaszok száma;
- Az ügyek elemzése során jól érezhető és dokumentálható az, hogy a jogban járatlan ügyfeleket a polgármesteri hivatalok dolgozói nem tájékoztatják megfelelően jogaikról és törvényes lehetőségeikről;
- A polgármesteri hivatalokban az államigazgatási eljárás általános szabályait nem mindig tartják be, és ezért a határozatok, értesítések tartalmi és formai kellékei több esetben hiányoznak;
- A hozzánk érkezett beadványok ugyan nem utalnak erre, de a szóban előterjesztett panaszok és egyéb jelzések alapján általánosságban elmondható, hogy ha az ügyfél valamely kisebbséghez tartozik és anyanyelvén adja elő kérelmét, a polgármesteri hivatalokban dolgozók "fogadókészsége" nem megfelelő, tehát az eljárások során az anyanyelv használatához való jog sérül;
- Indokoltnak látszik, hogy bizonyos térségekben a közigazgatási hivatalokkal együttműködve néhány hatósági ügytípusnál (pld. az építésügyi igazgatás terén, valamint a szabálysértési joggyakorlatot illetően) vizsgáljuk meg, hogy az első fokon hozott határozatot miért kellett a másodfokon eljáró szervnek megváltoztatnia, megsemmisítenie. Az így szerezhető információk rávilágíthatnak arra, hogy a hatósági munka mely területein kell változtatásokat végrehajtani.

A lefolytatott vizsgálatok során körvonalazódni látszik egy olyan igény, hogy a jövőben rendszeresen, megyénként a települési jegyzőket tájékoztató előadás – esetleg továbbképzés – keretében készítsék fel a hatósági munka során jelentkező, a kisebbségi jogokat érintő problémák megoldására, illetőleg az egyes ügycsoportok speciális kezelésére.

3.) A közoktatási intézményekben lehetséges diszkrimináció, egy konkrét eset kapcsán

A közoktatásban alkalmazott hátrányos megkülönböztetést olyan jelenségnek tarjuk, amelynek kiemelt figyelmet kell szentelni. A kisebbséghez tartozók oktatása területén jelentkező visszasságok feltárása érdekében országos átfogó vizsgálatot folytattunk, amelynek tapasztalatait a IV. fejezet 1. pontjában részletesen ismertetjük. Ugyanitt foglalozunk az oktatásban alkalmazott hátrányos megkülönböztetés tartalmával, megnyilvánulási formáival is.

Kétségtelenül az 1997-es esztendő egyik legjelentősebb oktatási diszkriminációs ügye a tiszavasvári cigány tanulók külön ballagása volt. A vizsgálat eredményeit és a megfogalmazott ajánlásokat és kezdeményezéseket a Melléklet teljes terjedelmében tartalmazza, azonban főbb megállapításait az alábbiakban lehet összefoglalni:

A Roma Polgárjogi Alapítvány nevében Horváth Aladár elnök, Osztójkán Béla, a Phralipe Független Cigány Szervezet elnöke, valamint Bogdán János, a Ghandi Gimnázium igazgatója 1997. június 30-án nyílt levélben fordult a köztársasági elnök úrhoz, intézkedését kérve a tiszavasvári Pethe Ferenc Általános Iskolában a cigány tanulók külön ballagásának megszervezése miatt. A sajtóban megjelent hírek szerint a cigány tanulók sem az iskola tornatermét, sem az iskolaboltot nem használhatják. Az ügy kivizsgálását az ombudsman 1997. július 3-án hivatalból rendelte el, de vizsgálat indítását kezdeményezte 1997. július 3-án kelt levelében a köztársasági elnök úr is.

A vizsgálat során a következőket állapítottuk meg:

A Tiszavasvári Széles úti telepen ún. "oláh cigányok" laknak, akiknek gyermekei a Pethe Ferenc Általános Iskolában tanulnak. Az iskola több mint negyven éves múltat tekint vissza, a telepről mindig ide jártak a tanulók - előbb a körzetesítés miatt, később a szülők szabad iskolaválasztása következtében. Az oktatás három egymás közelében lévő iskolaépületben folyik. A három iskolaépületben az oktatás tárgyi feltételei (épület, felszerelés) között diszkrimináció megállapításának alapjául szolgáló különbségek nem tapasztalhatók.

Kétségtelen azonban, hogy a Kossuth utcai főépület újabb és ezért jobb állapotban van. Az iskola egy tornateremmel rendelkezik, amely a főépületben helyezkedik el, ebből következően használata az ott tanuló diákok számára zavarmentesebb, de ez önmagában nem tekinthető a többi diákot érintő diszkriminációnak. Az egyes épületekben elhelyezett osztályok létszáma között nincs jelentős különbség.

Az iskola tantestülete 1997. április 23-án - tagjainak többségével meghozott határozata alapján - úgy döntött, hogy külön szervezi meg a cigány tanulók ballagását. A döntés indoka az volt, hogy a gyerekek fertőzöttek (igen nagy százalékban tetvesek, akad közöttük rühes, ótvaros), és a ballagásra látogató szülőket és vendégeket nem akarták kitenni a fertőzés veszélyének. A tornaterem használatát is a fertőzöttség miatt tagadták meg a cigány tanulóktól, ám erről senki nem hozott formális döntést. A külön ballagásról szülői értekezlet keretében és egyéni beszélgetés során tájékoztatták a szülőket.

A települési önkormányzat 1995-ben intézményi racionalizálást hajtott végre, amelynek következtében létszámleépítésre is sor került. Ennek következtében megszűnt annak az egészségőrnek a státusa, aki a tanulókat heti rendszerességgel fürdette, ellenőrizte és a megfelelő kezeléseket elvégezte. 1995 után ugrásszerűen megnőtt az iskola cigány tanulóinak fertőzöttsége.

A tornaterem használatának gyakorlata több szempontból is diszkriminatív vonásokat tükröz. Ezek közül a következőket kell kiemelni:

- A rendelkezésünkre álló információ szerint erről formális döntés nem született. Az iskola vezetése által kialakított gyakorlatot a fenntartó nem kifogásolta;
- Tekintettel arra, hogy az indokként felhozott fertőzöttség és a tornaterem igénybevétele között nem mindig volt összefüggés, a tilalom olyanokat is érintett, akik nem voltak fertőzöttek.

Hasonló a helyzet a külön ballagás kérdésében. A pedagógusok a tanulók fertőzöttségével indokolták döntésüket. Ennek az indokolásnak a jogosságát megkérdőjelezi, hogy korábban hasonló fertőzöttség mellett ilyen intézkedésre nem került sor. A döntés kollektív jellege következtében az eredmény egyformán érintette a fertőzötteket és a nem fertőzötteket. A nevelőtestületi döntés motivációjaként diszkriminatív szándék ugyan nem igazolható, de a történetek, így a rendezvény előkészítetlensége és a lebonyolítás módja mégis diszkriminációhoz vezetett.

A cigány tanulók külön ballagásával elkerülték ugyan, hogy a rendezvényen mások is megfertőződjenek, ám az alap-probléma - a cigány tanulók jelentős részének fertőzöttsége - ettől nem oldódott meg.

A felvázolt események bizonyos értelemben egy súlyos szociális és közegészségügyi helyzet következményének tekinthetők, önmagukban - az alapul szolgáló okok kiküszöbölése nélkül - nem kezelhetők. Mindaddig, amíg a Széles úti telep helyzetében nem következik be változás, a közegészségügyi veszély diszkriminatív oktatási intézkedések okaként, vagy hivatkozási alapjaként szolgálhat.

A visszasság csak úgy orvosolható, ha a település lakói - cigányok és nem cigányok -, a települési önkormányzat polgármestere és képviselő-testülete, a polgármesteri hivatal, a pedagógusok, a civil szervezetek, a különböző intézmények és hatóságok közösen keresik meg a legmegfelelőbb megoldást. Tiszavasváriban azt tapasztaltuk, hogy ilyen együttműködésre van fogadókészség,

hiszen a települési önkormányzat képviselő-testülete is szorgalmazta az érintett intézmények, szervezetek koordinált, egymás munkáját segítő, folyamatos együttműködését.

A pedagógusok vállalták, hogy továbbképzésen vesznek részt, amelyen a cigányság kultúrájára vonatkozó ismereteiket kívánják bővíteni. Az egyeztető tárgyaláson a város vezetése rendelkezésünkre bocsátotta azt az intézkedés-csomagot, amellyel - figyelembe véve az önkormányzat lehetőségeit - a település cigány lakosságának életkörülményeit próbálják javítani. Ezekkel az intézkedésekkel, a folyamatos együttműködéssel el kell kerülni a cigány kisebbség kirekesztését a település közösségi életéből.

Az ügy eredményes megoldását nagymértékben elősegítette, hogy a kisebbségi jogok országgyűlési biztosa ajánlással fordult mind az önkormányzathoz, mind az alkotmányos visszasság megszüntetése ügyében kompetenciával bíró főhatóságok vezetőihez.

A települési önkormányzat képviselő-testülete elfogadta az ajánlásban foglaltakat és ezek alapján, rövid időn belül részletes intézkedés-csomagot dolgozott ki, amelyet határozatba foglalt. A művelődési és közoktatási miniszter, valamint a népjóléti miniszter is pozitívan fogadta az ombudsman javaslatait és konkrét ígéretet tett azok gyakorlati megvalósítására.

4.) Az igazságszolgáltatással kapcsolatos, egyes nyomozó hatóságokkal, és igazságügyi szervekkel szemben benyújtott panaszok

4.1. Bevezető megjegyzések

A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának 1995. július 1-je és 1996. december 31-e között folytatott tevékenysége statisztikai adatait összevetve az 1997-ben regisztrált panaszok számával, megállapítható, hogy a korábbi időszakhoz képest a rendőrhatalóságok, az ügyészségek, a bíróságok, illetve a büntetés-végrehajtási intézetek tevékenységét illetően az ügyforgalom nagyságrendje nem változott.

E panaszok közös jellemzője, hogy valamilyen módon az igazságszolgáltatás rendjét, ténybeli és jogi alapját teszik kifogás tárgyává, illetőleg a büntető ügyekben eljáró hatóságok munkáját tartják diszkriminatívnak.

A statisztikai adatokból direkt következtetést levonni – a panaszok tartalmának vizsgálata nélkül – természetesen nem lehet, illetve egy ilyen elemzés csak torzítva mutatná be a valóságot. Ugyanis általánosságban elmondható, hogy a bíróságok, illetőleg a büntetés-végrehajtási intézetek eljárása ellen előterjesztett – viszonylag jelentős számú – panasz általában "megkésve" fogalmazódott meg, és így tulajdonképpen az ítékezés fázisát megelőző rendőri eljárás indokoltságát kérdőjelezi meg.

Nem ritka ugyanis, hogy egy-egy büntetőeljárás már a bírói szakban van, vagy annak jogerős befejezése után a panaszos a szabadságvesztés büntetését tölti, amikor olyan tartalmú beadvánnyal fordulnak a kisebbségi jogok országgyűlési biztosához, illetve azt teszik kifogás tárgyává, hogy már a nyomozás rendőrségi elrendelése is diszkriminatív volt, s végső soron ők alaptalanul kerültek bíróság elé, illetőleg ártatlanul ítélték el őket.

4.2. Kapcsolatunk az ügyészséggel

A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa az elmúlt évi beszámolóban viszonylag jelentős teret szentelt az ügyészséggel folytatott hatásköri vita bemutatásának, s e polémia – elvi jelentősége miatt – a mostani jelentésben is említést érdemel.

A legfőbb ügyész álláspontja szerint a kisebbségi biztos tevékenységét is meghatározó, az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény hatálya csak a 16. § (1) bekezdésében, illetőleg a 29. § (1) bekezdésében felsorolt hatóságokra és közszolgáltatást végző szervekre terjed ki. A 29. § (1) bekezdése kimerítő felsorolását adja annak, hogy a törvény alkalmazása szempontjából mely szervek tekinthetők hatóságnak. Ebben a felsorolásban az ügyészség nem szerepel, de nem tartozik az igazságügyi szerv gyűjtőfogalom alá sem, mert nem igazságügyi szerv.

Álláspontunk szerint azonban az ügyészségre is kiterjed a törvény hatálya, ugyanis ha a jogalkotó az ügyészséget nem tekintené az Obtv. alkalmazása szempontjából hatóságnak, akkor nyilvánvalóan a kivételek között említette volna, mint ahogy azt a bíróság esetében meg is tette.

Az országgyűlési biztosok az ügyészséggel folytatott vita eldöntése érdekében az Alkotmánybíróság eljárását kérték. Az Alkotmánybíróság az ügyben a jelenlegi beszámoló elkészüléséig nem foglalt állást.

Az ügyészség álláspontja ugyan nem változott, azonban tapasztalataink azt mutatják, hogy a korábbi, mereven elutasító válaszok helyett a beszámolási időszakban – az országgyűlési biztos megkeresésére – az ügyészség, illetve az egyes ügyészi szervek már munkánk szempontjából pozitív, érdemi intézkedéseket is foganatosítottak. Ez konkrétan azt jelenti, hogy fejlődött az ügyészséggel kialakított munkakapcsolatunk, amely abban mutatható ki, hogy az ügyészi szervek az általuk vizsgált kérdésekben, eljárásuk befejezése után, kérésünkre közlik velünk megállapításaikat, illetőleg a Magyar Köztársaság Ügyészségéről szóló 1972. évi V. törvény (Ütv.) rendelkezéseire alapított törvényességi jelzéseink alapján lefolytatják a hatáskörükbe tartozó vizsgálatot.

Míndezek illusztrálására szolgáljon az a korábban már ismertetett ügy, amelyben a kisebbségi biztos egy német származású magyar állampolgár fogvatartásának ügyében ajánlással fordult a legfőbb ügyészhez, kérve a vádlott előzetes fogvatartása indokoltságának felülvizsgálatát, és annak eredményétől függően a szükséges intézkedés megtételét. (Erre az adott közvetlen okot, hogy a panaszost ténylegesen egy "civil" klinikán gyógykezelték, a büntetés-végrehajtási intézet általi őrzését megszüntették, előzetes letartóztatásának szükségességét azonban mégis a szökés, elrejtőzés veszélyének fennállásával indokolták.)

Az ügyészség akkor még nem volt hajlandó tudomásul venni, hogy bizonyos tények, körülmények nem hagyhatók figyelmen kívül, vagyis vizsgálatuk nem mellőzhető pusztán az országgyűlési biztos hatáskörének hiányára való hivatkozással. A példabeli esetben ilyen tény vagy körülmény volt az, hogy a vádlott az őrzés hiánya ellenére nem próbált szökni, ezzel szemben az illetékes hatóságok feltételezték, hogy szökésétől tartani kell. Az ügyészség ebben az esetben ugyan felvetésünk jogosságát nem ismerte el, illetőleg az ügyben a származás miatti diszkriminációt is kizárta, azonban – látszólag megkeresésünktől függetlenül – indítványozta a bíróságnak az előzetes letartóztatás megszüntetését, mely indítványnak a bíróság eleget is tett.

1997-ben hasonló beadvánnyal találkoztunk. Egy panaszos kérte a fogvatartás körülményeinek és indokoltságának vizsgálatát, mert igazságtalannak tartotta, hogy több mint hat hónap óta előzetes letartóztatásban van, míg vádlott-társai szabadlábban védekezhetnek. Az általa törvénytelennek tartott eljárást és fogvatartását a hatóságok – származása miatti – elfogultságával hozta összefüggésbe.

Az országgyűlési biztosnak a panasz érdemi vizsgálatára a már ismertetett okok miatt nem volt lehetősége, mégis az ügyészséghez fordult, mert a panasz alapján legalábbis az előzetes fogvatartás feltételei felülvizsgálatát tartotta indokoltnak, és azért is, mert a büntetőeljárásról szóló törvény szerint a vádirat benyújtásáig az előzetes letartóztatást az ügyész is megszüntetheti, ha az okafogyottá vált.

Ebben az esetben az ügyészség rövid időn belül arról tájékoztatta a kisebbségi biztost, hogy a különösen nagy kárt okozó csalás büntette és más bűncselekmények miatt előzetes letartóztatásban lévő panaszos által előadottakat kivizsgálták, és a panaszt alaptalannak találták, mert a letartóztatás elrendelésekor, majd a meghosszabbítás alkalmával annak törvényben meghatározott indokai fennálltak. Közölte azonban az ügyészség azt is, hogy a nyomozás akkori szakaszában a gyanúsítottal szemben a tényleges szabadság-elvonással nem járó lakhelyelhagyási tilalom elrendelése is elegendőnek látszik a büntetőeljárás céljainak megvalósításához, és ezért az előzetes letartóztatás megszüntetéséről született döntés.

Az itt közölt eset jó példa arra, hogy az országgyűlési biztosnak akkor is jelzést kell adnia az illetékes hatóságnak, ha a hatáskörét megkérdőjelezzük, mert alappal feltételezhető, hogy e jelzés hiányában a panaszost érő joghátrány orvoslására csak hosszú idő múlva kerülne sor.

Összefoglalva ezt a gondolatsort elmondható, hogy hátrányos megkülönböztetés ugyan előfordulhat az ügyészség (és a bíróság) munkájában is, azonban sem a büntető, sem a polgári ügyben hatáskörrel rendelkező bíróság, illetőleg az ügyészség eljárását az Obtv. kizáró rendelkezésére, illetőleg a fentiekben vázolt, még eldöntetlen vitára figyelemmel, nem vizsgálhatjuk.

4.3. Az egyes, rendőrséggel szemben benyújtott panaszok jellemzői

A rendőrhatalósági tevékenységgel kapcsolatos panaszok általában olyan jogsértésekre hívják fel a figyelmet, amelyek a Büntető Törvénykönyv rendelkezéseibe ütköznek. Ezen belül jelentős a Btk. 225. §-ába ütköző hivatali visszaélés büntette, valamint a Btk. 226. §-ába ütköző hivatali bántalmazás vétsége gyanúját felvető panaszok száma.

Azokban az esetekben, amikor a rendőri eljárás jogszerűtlenségét feltételező panaszt írásban vagy szóban terjesztik elő, az országgyűlési biztosnak nincs más lehetősége, mint az Obtv. 24. §-a alapján – a panaszos sérelmére elkövetett bűncselekmény miatt, de saját nevében – feljelentést tenni. A rendőrök által elkövetett hivatali bűncselekmények miatt a nyomozás elrendelésére, illetőleg a Be. szerinti egyéb intézkedések megtételére a fővárosi, illetve a megyei főügyészségek szervezetében működő ügyészségi nyomozó hivataloknak van hatáskörük, amelyek esetében elmondhatjuk, hogy kezdeményezéseinkre kivétel nélkül elrendelték a nyomozást, és az Obtv.-ben foglalt határidőt betartva tájékoztatást adtak a büntetőeljárás eredményéről is.

Az Obtv. 24. §-án alapuló "feljelentési kötelezettséggel" kapcsolatban a törvény egyéb rendelkezést nem tartalmaz, a feladat egyszerűnek tűnik. A gyakorlatban azonban az országgyűlési biztos az elképzeltnél sokkal nagyobb számban találkozik olyan esetekkel, amelyekben a bűncselekmény gyanúja felmerül, vagy olyanokkal, amelyek kapcsán a büntetőjogi minősítés kérdésében az egyes hatóságok, szervek álláspontjai között jelentős nézeteltérések tapasztalhatók. Álljon itt ennek bemutatására egy konkrét eset:

Panasz érkezett a városi rendőrkapitánysághoz, mert a vendéglőben megtagadták egy férfi kiszolgálását azzal az indokkal, hogy "cigány ott nem vásárolhat". Amikor a megkülönböztető bánásmódot kifogásolta, azzal fenyegették meg, hogy ha nem távozik, kidobják.

A panaszos a kisebbségi biztoshoz is eljuttatta beadványát. Az ügyben feljelentést tettünk, illetve, mivel a rendőrség nem látta megalapozottnak a bűncselekmény gyanúját, állásfoglalást kértünk a Legfőbb Ügyészségtől is. A Legfőbb Ügyészség álláspontja szerint a beadványban leírtak semmilyen, a Büntető Törvénykönyv tényállásai szerinti bűncselekményt nem valósítottak meg, ezért az ügyészség egyetértett a rendőrség eljárásával, amelynek során a panaszt nem feljelentésként, hanem bejelentésként kezelték.

Nem tudtuk elfogadni ezt az álláspontot, mivel úgy véljük, hogy a panaszos által közölt tényállás a Btk. 174/B § (1) bekezdésébe ütköző nemzeti, etnikai, faji vagy vallási csoport tagjai elleni erőszak büntett alapos gyanújának a megállapítására alkalmas. Az új tényállást a törvényhozó 1996-ban ugyanis éppen azért iktatta a Btk. rendszerébe, hogy kellő súllyal büntethető legyen annak a magatartása, aki más valamilyen kisebbségi csoporthoz tartozása, vagy vélt tartozása miatt bántalmaz, illetőleg erőszakkal vagy fenyegetéssel arra kényszerít, hogy valamit tegyen, ne tegyen vagy eltűnjön. Tekintettel arra, hogy mivel egyértelműen ennek a tényállásnak a megvalósulását láttuk a panaszolt cselekményben, álláspontunkat részletesen kifejtve, bűncselekmény alapos gyanúja miatt feljelentést tettünk az illetékes megyei ügyészségnél.

A megyei főügyészség – a Legfőbb Ügyészség korábbi álláspontjától függetlenül – a nyomozást az általunk megjelölt bűncselekmény alapos gyanúja miatt elrendelte, és annak lefolytatásával a megyei rendőrkapitányságot bízta meg. (A nyomozás a panaszos állításait nem igazolta, az eljárást – mert a cselekményről bebizonyosodott, hogy ténybelileg nem valósította meg a bűncselekmény büntető törvényi tényállását – meg kellett szüntetni.)

A korábbi időszakban a rendőrök elleni panaszokban általában az eljárás során történt tetteges bántalmazásról, illetőleg vallomás kikényszerítése céljából alkalmazott erőszakról vagy fenyegetésről számoltak be az érintettek. Ezek a magatartási formák a bántalmazás hivatalos

eljárásban vétsége és a kényszervallatás büntette gyanújának megállapítására voltak, vagy lehettek volna alkalmasak.

A beszámolási időszakban több ügygel foglalkoztunk, amelyben a hivatalos személy az eljárása során valakit, személyi szabadságától jogellenesen megfosztott, azonban a cselekmény jogellenessége sem az elkövetéskor, sem annak utólagos megítélése során nem volt egyértelműen nyilvánvaló, vagy felismerhető.

Erre példa annak a panaszosnak az esete, aki azt adta elő, hogy egy buszmegállóban három polgári ruhás rendőr igazoltatta, majd indokolás nélkül előállította a rendőr-főkapitányságra. Mintegy öt óra eltelte után bocsátották szabadon. Az intézkedés okáról nem tájékoztatták.

A kisebbségi biztos az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény 18. § (2) és (4) bekezdésében foglaltakra hivatkozva kérte a rendőr-főkapitányság vezetőjét, hogy a panaszban írtakat vizsgálta ki, és a vizsgálat eredményéről – mellékelve a rendőri intézkedésről készült iratok másolatát – adjon tájékoztatást.

A főkapitányság hivatalának vezetője levelében közölte, hogy a panaszt kivizsgálta, és arról a következő tájékoztatást adta:

Az illetékes osztály nyomozást rendelt el ismeretlen tettesek ellen rablás büntette miatt. Az elkövetők – egy nő és két férfi – alaposan gyanúsíthatók azzal, hogy az utcán megtámadták és bántalmazták a sértettet, majd készpénzét eltulajdonították és elmenekültek.

A rendőrség a közterületről előállított négy nőt, akik a sértett által adott személyleíráshoz hasonló kinézetűek voltak. Az előállítás okát velük csak a kényszerintézkedést követően közölték.

Az előállítottakat felismerésre bemutatás céljából felsorakoztatták, és a sértettnek bemutatták. Ő egyikükben sem ismerte fel támadóját, ezért a panaszost és társait elbocsátották.

A panasz kivizsgálása során megállapította a rendőrség, hogy a felismerésre bemutatást ugyan szakszerűtlenül hajtották végre, azonban egyebekben a törvényi előírásoknak megfelelően jártak el.

Az országgyűlési biztos a rendőrség tájékoztatását nem fogadta el, és a megszüntetett nyomozás iratait tanulmányozásra bekérte. Ezekből megállapítottuk, hogy a panaszossal szembeni gyanút semmi nem alapozta meg, arra legfeljebb utalt vagy utalhatott a sértett által adott személyleíráshoz való hasonlóság, és az a feltételezés, hogy zseblopásból, kifosztásból él. Ugyanez megállapítható társai esetében is, de a négy személlyel szemben ugyanazon ok miatt és ugyanolyan indokkal történő intézkedés semmiképpen sem tekinthető jogszerűnek, mert egyetlen bűncselekmény elkövetésével négy személyt egyidejűleg gyanúsítani csak a törvény adta lehetőséget nagyon tágan értelmezve, önkényesen lehet. Az az utólagos magyarázat sem fogadható el, hogy a panaszos és társai az ügy potenciális gyanúsítottjai voltak, mert a felismerésre bemutatásról készült jegyzőkönyv tartalma szerint az eljárás annak megállapítására irányult, hogy a négy előállított valamelyike azonos-e azzal a személlyel, akit a sértett vallomásaiban, mint a bűncselekmény elkövetőjét megjelölt. Ilyen formán a négy előállítottat mintegy egyetlen gyanúsítottként kezelték, valójában mindegy volt, hogy melyikük nevét írják az eljárásról készült jegyzőkönyvbe.

Az iratokból tehát az előállítottakkal szembeni bűncselekmény gyanúja nem volt megállapítható, az intézkedés önkényes elhatározásra épült utasítás alapján történt, de nem volt több alapja az intézkedés folytatásának sem. Az elmondottak miatt a kisebbségi biztos jogellenes fogvatartás büntetnének gyanúja miatt feljelentést tett az illetékes ügyészségi nyomozó hivatalnál.

Az ügyészségi nyomozó hivatal vezetője később arról adott tájékoztatást, hogy a panaszos és társai sérelmére elkövetett ügyben a nyomozást befejezték, és annak iratait négy rendbeli jogellenes fogvatartás büntette miatt a főkapitányság volt csoportvezetője elleni vádemelési javaslattal az illetékes kerületi ügyészséghez megküldték.

A rendőrséggel fennálló kapcsolatban arról lehet beszámolni, hogy részükről már korábban sem volt tapasztalható az országgyűlési biztos eljárásával szembeni ellenállás, és a fenti példából talán kitűnik, hogy az egyes cselekmények értékelésében mutatkoztak csupán nézetkülönbségek.

Az országgyűlési biztos felhívása alapján a rendőrség más-más szervezeti egységei már korábban is készséggel fogantatosítottak intézkedéseket olyan esetekben, amikor az eljárás alapja valamely

kisebbséget vagy a kisebbséghez tartozó személyek jogait sértő cselekmény volt. Az 1997. év során is több ilyen ügyben történt eredményes intézkedés.

Szolgáljon erre példaként a következő eset: az egyik cigány egyesület elnöke arról tájékoztatta az országgyűlési biztost, hogy a Budapest környéki helységben "bőrfejük" csoportja bántalmazta egy cigány középiskolás klub kiskorú tagjait.

Az országgyűlési biztos a bejelentés napján gyors rendőri intézkedést és tájékoztatást kért az illetékes városi rendőrkapitányság bünyügyi osztályának vezetőjétől, másnap kelt levelében pedig a felettes főkapitányság vezetőjét kérte arra, hogy a nyomozás előrehaladtával adjon tájékoztatást annak eredményéről.

A főkapitányság vezetője levelében arról számolt be, hogy nyomozást rendeltek el a Btk. 174/B § (1) bekezdésébe ütköző és a (2) bekezdés e) pontja szerint minősülő csoportosan elkövetett nemzeti, etnikai, faji vagy vallási csoport tagjai elleni erőszak büntetének alapos gyanúja miatt. Ennek során megállapították, hogy a tettesek egy fiatalembert cigány származása miatt bántalmaztak, és ennek következtében nyolc napon belül gyógyuló sérülést szenvedett. A sértett társaságában lévő két leány elmenekült.

A gyors rendőri intézkedés eredményeként tanúkat kutattak fel, és vallomásuk alapján négy személy kilétét állapították meg. Gyanúsítottként történő kihallgatásuk után – mert beismerték, hogy a sértettet pusztán cigány származása miatt bántalmazták – minősítették a cselekményt a már idézettek szerint.

Az országgyűlési biztos a gyors és hatékony intézkedést levélben köszönte meg, és a történetekről tájékoztatta a cigány egyesület elnökét is.

Ugyancsak a rendőrség tevékenységét érintő panaszok tipikus csoportját képezi az az ügycsoport, amikor a beadványozók azt tartják sérelmesnek, hogy a feljelentésük alapján folytatott szabálysértési vagy büntetőeljárást az eljáró rendőri szerv megalapozatlanul és részlelhajlóan szüntette meg. Természetesen ezen esetekben is kötelességünk a vonatkozó törvényi rendelkezések szerint eljárni, tehát amíg van a panaszos számára nyitva álló jogorvoslati lehetőség, addig a beadványát – tartalma szerint megvizsgálva – a fellebbezés vagy panasz elbírálására hatáskörrel rendelkező felettes rendőri szervhez, illetőleg az ügyészséghez tesszük át.

Egy Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében élő cigány származású férfi azért fordult panasszal a kisebbségi biztoshoz, mert közte és más helyi lakosok között olyan súlyos konfliktus alakult ki, hogy egy alkalommal a vele szemben ellenségesen fellépő emberek közül egy ismeretlen személy lövést adott le személygépkocsijára, melynek következtében a térdén megsérült. A panaszos előadta, hogy az ügyben emberölés kísérlete miatt a Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei Rendőr-főkapitányság Bünyügyi Osztálya ismeretlen tettes ellen elrendelte a nyomozást, majd – más bűncselekmény miatt – a nyomozás megszüntetésére került sor.

A panaszt tartalma alapján a büntetőeljárásról szóló 1973. évi I. törvény 148. § (1) bekezdés szerinti panasznak tekintettük és az Obtv. vonatkozó rendelkezése alapján áttettük az annak elbírálására hatáskörrel rendelkező szervhez, a Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei Főügyészséghez.

Ettől függetlenül az esetleges kisebbségi jogsérelmek feltárása érdekében beszereztük a bünyügyi rendőrségi iratait és állásfoglalást kértünk az ügyben eljáró nyomozó hatóságtól.

Megállapítottuk, hogy a megyei rendőr-főkapitányság bünyügyi osztálya által lefolytatott büntetőeljárás során – a nyomozás menetében jelentkező szakszerűtlenségi tényezők ellenére – nem merült fel annak a gyanúja, hogy a rendőrhatalom a panaszossal szemben a cigány kisebbséghez tartozása miatt hátrányos megkülönböztetést valósított volna meg. Ennek megfelelően a panaszt a Nektv. 20. § (3) bekezdésre figyelemmel, az Obtv. 19. § (1) és (2) bekezdése alapján el kellett utasítani, ezzel párhuzamosan azonban szükségesnek tartottuk felhívni a megyei rendőr-főkapitányság figyelmét az általunk – a bünyügyi iratok alapján – feltárt és nyilvánvaló szakszerűtlenségekre.

Az Országgyűlési Biztosok Hivatala nyilvántartásában iktatott ügyeken kívül, igen jelentős nagyságrendet képez azoknak a panaszoknak a száma, amelyeket telefonon közölnek velünk. Ezekben az esetekben – célszerűségi okokból – felhívjuk a hozzánk fordulóknak figyelmét arra, hogy

ügyükben az eljárás lefolytatására mely hatóság illetékes, illetőleg hol, mely szervnél tehetnek feljelentést vagy nyújthatnak be panaszt. A továbbiakban az eljárás eredményéről csak akkor szerzünk tudomást, illetőleg az eljárás menetébe csak akkor áll módunkban beavatkozni, ha az valamilyen módon jogsérelmet okoz, tehát a panaszos ismételt megkereséssel fordul hozzánk.

A nyomozó hatóságok munkáját illetően – általánosságban – fontos megemlítenünk, hogy a büntetőeljárásról szóló 1973. évi I. törvény (Be.) számos garanciát tartalmaz a gyanúsított, illetőleg megvádolt személyek jogorvoslati jogai érvényesítésére, ezért a kisebbségi biztos vizsgálata elsősorban a rendőrség eljárására vagy nem a Be. hatálya alá tartozó intézkedésére terjedhet ki.

Ami a bírósági eljárásokat kifogásoló – de közvetve a bírósági szakaszt megelőzően intézkedő hatóságok (rendőrség, ügyészség) tevékenységét sérelmező – panaszokat illeti, ezeket kénytelenek vagyunk hatáskör hiányában azzal az indoklással elutasítani, hogy nincs lehetőségünk megkérdőjelezni a rendőrség és az ügyészség vagy más hatóság eljárásának jogszerűségét, illetve vizsgálat tárgyává tenni ezen eljárásokban az esetleges diszkriminatív tényezők meglétét, mivel vélelmeznünk kell, hogy a bíróság az általa folytatott eljárásban ezen körülményeket hivatalból vizsgálja. Természetesen ilyenkor is részletes tájékoztatást adunk a hozzánk fordulónak az esetleges jogorvoslati lehetőségeiket illetően.

5.) A személyiségi jogokkal összefüggő, illetve az emberi méltóság sérelmével kapcsolatos panaszügyek

5.1. Általános jellemzők és a jogi értékelés problémái

A kisebbségi jogok országgyűlési biztosához benyújtott panaszok közül külön említést érdemelnek azok a beadványok, amelyekben – elsősorban a cigány kisebbséghez tartozó állampolgárok – azt sérelmezik, hogy velük szemben "rasszista" módon, sokszor leplezetlenül fajgyűlölő indítékból alkalmaznak hátrányos megkülönböztetést.

Nehéz az e csoportba tartozó diszkriminációs magatartások bármilyen szempontú tipológiáját megalkotni, azonban szeretnénk néhány jellemző esetre felhívni a figyelmet.

Egy vidéki nagyvárosban élő ügyfelünk pl. azt tartotta sérelmesnek, hogy fiát több más társával együtt cigány származása miatt nem engedték be egy szórakozóhelyre, szemben annak hasonló korú nem cigány etnikumhoz tartozó társaival. Ez a jelenség, valamint az az eset, amikor valakit – esetleg csak feltételezett – származása miatt olyan módon korlátoznak szabadságában, hogy nem engedik be valamely egyébként a közönség számára nyitvaálló helyre (vendéglátó-ipari vagy egyéb szórakozóhelyre, illetve nyilvános strandfürdőbe) sajnos nem tekinthető egyedi jelenségnek.

Az ilyen jellegű hátrányos megkülönböztetés megalázó, emberi méltóságot sértő jellege kétségtelen, azonban az esetek jelentős részében sajnos igen nehéz bizonyítani a diszkrimináció megtörténtét, illetőleg azt, hogy arra valóban faji előítéletek miatt került sor. Tekintettel arra, hogy a panaszok többségében csupán a panaszos elmondása támasztja alá az Alkotmány 70/A §-ában rögzített általános diszkriminációtilalmi rendelkezésnek a megsértését, nem áll módunkban a konkrét alkotmányos visszaállítás tényét megállapítani, és az annak súlyához igazodó intézkedéseket kezdeményezni.

E panaszok vizsgálatát különösen megnehezíti, hogy az ilyen jellegű jogsértéseket általában magánszemélyek, gazdálkodó szervezetek, – tehát nem az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (Obtv.) 29. § (1) bekezdésében felsorolt és a törvény hatálya alá tartozó – hatóságok követik el, ezért adatkérési, tájékoztatói jogunkkal csak közvetett módon – a területileg illetékes jegyző vagy fogyasztóvédelmi szerv útján – tudunk élni.

Az ebbe a kategóriába sorolható diszkriminatív cselekményeket illetően ugyan az Alkotmány kimondja, hogy az embereknek faj, szín, nem, nyelv, vallás... nemzeti vagy társadalmi származás stb. miatti hátrányos megkülönböztetését a törvény szigorúan bünteti, azonban az esetek egy részében speciális jogszabályi rendelkezések hiányában az Alkotmány tiltó rendelkezése –

tapasztalataink szerint – meglehetősen súlytalan, illetve a tilalom ellenére nem több mint pusztá deklaráció.

Természetesen más a helyzet, ha a cselekmény – a hátrányos megkülönböztetésen kívül – súlyosabb jogsértést is megvalósít. A kisebbségi jogok országgyűlési biztosának munkatársai erre is figyelemmel, szükségesnek tartják és a gyakorlatban is megvalósítják azt az eljárást, hogy a jogsérelmet szenvedő panaszost részletesen tájékoztassák arról, hogy milyen törvényi feltételei vannak egy hasonló – esetleg a jövőben előforduló, feltételezett – esemény kapcsán a szabálysértésekről szóló 1968. évi I. törvény (Sztv.) 96/B §-ába ütköző becsületsértés szabálysértése, vagy a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény (Btk.) 179. §-ába ütköző rágalmozás vétsége megállapításának, illetőleg ilyen esetekben mely hatóság előtt, milyen formában lehet a felelősségrevonást kezdeményezni.

A szabálysértési hatóságok és a nyomozóhatóságok joggyakorlatát is figyelembe véve azt is szükségesnek tartjuk tájékoztatásunkban elmondani, hogy a becsületsértés szabálysértése, a rágalmozás vétsége elkövetésekor, illetőleg azokban az esetekben is, amikor sem szabálysértés, sem bűncselekmény nem valósult meg, a sérelmet szenvedett milyen bizonyítási eszközökkel élhet annak érdekében, hogy az őt ért megaláztatásért, nem vagyoni kárért elégtételt vehessen.

Ugyanebbe az ügycsoportba sorolható az – az egyedinek szintén nem tekinthető – jogeset, amikor a panaszos azt állítja, hogy őt az élelmiszerboltban azért nem szolgálják ki, mert lopott. A bolti vezetők sérelmesnek talált magatartása – a panaszos szerint – teljesen alaptalan gyanúsítást valósított meg, arra kizárólag "fajgyűlöletből", tehát a cigány kisebbséghez tartozás miatt került sor.

A lopással való alaptalan gyanúsítás – ebben az esetben – megvalósíthatta a Btk. 179. § (1) bekezdésébe ütköző és a (2) bekezdés szerint minősülő rágalmozás vétségét, hiszen a törvény azt rendeli büntetni, aki valakiről más előtt a becsület csorbítására alkalmas tényt állít, vagy híresztel, vagy ilyen tényre közvetlen utaló kifejezést használ. Ebben az esetben sem kezdeményezhettünk a panaszban vázolt tényállás alapján büntetőeljárást, mert a rágalmozás vétsége miatt büntetőeljárás elrendelésének kizárólag a sértett magánindítványa alapján lehet helye.

Mind a büntetőeljárás lefolytatásának a feltételeire, mind a magánindítvány jogi természetére és határidejére felhívtuk panaszosunk figyelmét, sőt tájékoztattuk arról is, hogy a rágalmozás vétsége súlyosabban büntetendő, ha a rágalmozást aljas indokból vagy célból – pl. valakinek kifejezetten a származása miatti lejáratása végett – nagy nyilvánosság előtt, illetőleg jelentős érdeksérelmet okozva követik el.

A kisebbségi jogok országgyűlési biztosa gyakorlatában teljesen új típusú panaszként értékelhető és ezért e beszámolóban is szót érdemlő beadványt terjesztett elő egyik Vas megyei városunk lakója, aki előadta, hogy feleségét pszichiátriai megbetegedése miatt zárt intézetbe-, míg kiskorú gyermekét állami gondozásba helyezték, és minden erőfeszítése ellenére sem tudja elérni az intézeti elhelyezések megszüntetését, amely feltétele lenne családjá újraegyesítésének.

Tekintettel arra, hogy a pszichiátriai megbetegedése miatt cselekvőképességet kizáró gondnokság alá helyezett személy gondnokául nem a férjet (a panaszost) rendelték ki, adatvédelmi, illetőleg személyiséghez fűződő jogi szempontokból megkerülhetetlennek tűnt a gondnok – az intézetben elhelyezett személy testvérének – hozzájárulását beszerezni ahhoz, hogy az egészségügyi intézménytől felvilágosítást kérhessünk.

A hozzájárulás beszerzése iránti többszöri megkeresésünk sem vezetett eredményre, és maga a panaszos sem válaszolt az ügyében hozzá intézett levelekre, valamint nem küldte meg az általa szóban ígért, és a vele készített jegyzőkönyvben tételesen felsorolt iratokat.

Ettől függetlenül érdeklődtünk a panaszos családjának lakóhelye szerint illetékes jegyzőnél, aki részletes tájékoztatást adott arról, hogy a panasszal érintett ügy teljes mértékig szabályosan lefolytatott bírósági eljáráson, illetve jogerős bírói ítéleten alapul, ezért vizsgálatunkat befejeztük.

Ugyancsak személyiségi jogokkal összefüggő és az emberi méltóság megsértésének a gyanúját felvető panasz tárgyát képezte az – a fentiekben, az ügyességgel való munkakapcsolatunk bemutatása során példaként említett – tényállás, mely szerint a beadványozót az egyik vidéki

nagyváros vendéglátó egységében "a főnök utasítására, cigány származása miatt nem szolgálták ki".

Ebben az esetben sem szorult különösebb bizonyításra, hogy a személyiséghez, emberi méltósághoz fűződő jogok sérülhetnek még akkor is, ha bűncselekmény nem valósul meg. A konkrét ügy értékelése eredményeképpen a büntetőeljárás megszüntetésére került sor, és megállapítható volt az is, hogy a nyomozást megszüntető határozat indokolása megnyugtató módon alátámasztotta a rendőrhatalóság döntését.

Ennek megfelelően a határozat ellen panaszt nem terjesztettünk elő, azonban kezdeményeztük, hogy a területileg illetékes jegyző a vendéglátó-ipari egység üzemeltetőjét hívja fel a hasonló jellegű jogsértések elkerülésére, megelőzésére, még akkor is, ha az általunk bemutatott esetben a bűncselekmény elkövetése a nyomozás során kizárható volt.

5.2. A vélemény-nyilvánítás szabadságának korlátai egy konkrét jogeset tükrében

A kisebbségi biztos az írott és az elektronikus sajtóból értesült arról, hogy a Vasárnapi Újság 1997. április 13-ai műsorában olyan szövegű dalok hangzottak el, amelyek a magyarországi németsegre nézve a becület csorbítására alkalmas kifejezéseket tartalmaztak, és felvetették a Büntető Törvénykönyv 269. §-ába ütköző közösség elleni izgatás gyanúját is.

Az ügyben a büntetőeljárás elrendelésére az Új Magyarország c. napilap újságírójának az ügyészségen tett feljelentése alapján került sor, amellyel párhuzamosan – hivatalból – az országgyűlési biztos is vizsgálatot indított.

A kisebbségi biztos vizsgálat később annál is inkább indokolt volt, mert az ügygel kapcsolatban több panaszt nálunk terjesztettek elő. Eljárásunk – egyéb törvényi lehetőség híján – elsősorban a büntetőeljárás folyamatának a figyelemmel kísérését, az Országos Rendőr-főkapitányság és a Fővárosi Főügyészség aktuális jogi álláspontjának a megismerését jelentette.

A vizsgálat eredményeképpen – összhangban a Fővárosi Főügyészség álláspontjával, valamint az Alkotmánybíróság 36/1994. (VI. 24.) AB határozatában kifejtett érvekkel – azt állapítottuk meg, hogy a konkrét esetben nem valósult meg a Btk. 269. §-ába ütköző bűncselekmény, tehát tudomásul vettük a nyomozás megszüntetéséről szóló rendőrhatalósági határozatot.

Az ügyet értékelve azt tekinthetjük az azzal kapcsolatos munka legfőbb eredményének, hogy sikerült elvi határvonalat húzni a vélemény-nyilvánítás szabadsága, mint alkotmányos alapjog, és a Btk. szóhasználata szerinti uszítás fogalma között.

A hasonló ügyek viszonylag jelentős számára és a jövőbeni előfordulás lehetőségére tekintettel érdemes az országgyűlési beszámolóban is leszögezni, hogy a demokratikus társadalomtól nem választható el a vélemény-nyilvánítás szabadsága még akkor sem, ha ez olyan információk, elvek és nézetek közreadását jelenti, amelyek sértőek, meghökkentők, vagy aggodalmat keltenek.

Ehhez képest a Btk. 269. §-ában törvényi tényállási elemként említett "gyűlöletre uszítás, illetve gyűlölet keltésére alkalmas egyéb cselekményt" fogalmilag az jelenti, amikor valaki, valamely személy, csoport, szervezet intézkedés ellen ellenséges magatartásra, kárt okozó tevékenységre biztat, ingerel, lázít, tehát a büntetőjog által üldözendő cselekmény – az uszítás – olyan gyűlölet felkeltésére irányul, amely aktív tevékenységbe megy át, másokat aktív, tevékeny gyűlöletre ingerel.

6.) A foglalkoztatási diszkrimináció körében benyújtott panaszok tapasztalatai

6.1. A probléma általános jellemzése és a jogi háttér

A Magyar Köztársaság Alkotmánya 70/B § (1) bekezdése – az alapvető jogok között – mondja ki, hogy hazánkban mindenkinek joga van a munkához, a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához. A 70/E § emellett leszögezi azt is, hogy a Magyar Köztársaság valamennyi állampolgára számára biztosítja a szociális biztonsághoz – így az önhibán kívül bekövetkezett munkanélküliség esetére is – a megélhetéshez szükséges ellátásra való jogosultságot.

A 70/A § (1) bekezdése értelmében az emberi és állampolgári jogokat a Magyar Köztársaság bármely hátrányos megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.

Az alaptörvény 9. §-ában deklarálja, hogy Magyarország gazdasága piacgazdaság, amely elismeri és támogatja a vállalkozás jogát, valamint a gazdasági verseny szabadságát.

A piacgazdaság alapvető jellemzője, hogy mindennek "ára van", a gazdasági élet egyes résztvevői – mindenekelőtt a gazdálkodó szervezetek, de a magányszemélyek is – csak akkor tudnak érvényesülni, ha olyan árut bocsátanak a legszélesebb értelemben vett társadalmi piacra, amely iránt valóságos, (fizetőképes) kereslet van.

Napjainkban fokozottan igaz ez a munkaerőpiacra is, amely az elmúlt évtizedekben – de különösen a rendszerváltás óta – jelentős mértékben átstrukturálódott.

A változások különösen kedvezőtlenül érintették Magyarország néhány régióját, azokat, ahol a lakónépességen belül jelentős részarányt képviselnek a halmozottan hátrányos helyzetű rétegek.

Erre vonatkozóan ugyan nem készültek (nem készülhettek) statisztikai kimutatások, azonban általában elfogadott tény, és szociológiai vizsgálatok is igazolják, hogy a munkanélküliség az egyéb okokból is halmozottan hátrányos helyzetűnek számító cigány lakosságot sújtja leginkább. Ezt támasztják alá a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosaéhoz benyújtott panaszok alapján levonható következtetések is.

Az országgyűlési biztos által folytatott vizsgálatok tapasztalatai alapján ugyanis megállapítható, hogy a cigány származású munkanélküliek általában nem, vagy csak alig ismerik jogukat, lehetőségeiket és kötelezettségeiket. Nem állnak rendelkezésre modellértékű, sikeres foglalkoztatási programok, illetve az ilyen projektekről, esetleg követendő példákról főleg az elmaradott térségekben nem szereznek tudomást.

6.2. A közhasznú munka biztosításában rejlő lehetőségek, az ezzel kapcsolatos sajátos problémák

A foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény (Flt.) állapította meg a közhasznú foglalkoztatás fogalmát és szabályait. A törvény alapján a gyakorlatban közhasznú munkát főként a helyi infrastruktúra kiépítésére, karbantartására, valamint a szolgáltató szektorban végzett közösségi feladatok ellátása érdekében végeztetnek. A közhasznú foglalkoztatás alapelve, hogy a munkanélküli – de egyébként munkaképes – embereket a segélyezés helyett úgy kell támogatni, hogy részükre megfelelő foglalkoztatást és ehhez kapcsolódóan megfelelő jövedelmet biztosítsanak.

Az Flt. a közhasznú foglalkoztatás engedélyezését a Munkaügyi Minisztérium alárendeltségében működő munkaügyi központok hatáskörébe utalta, és lehetővé tette, hogy az a munkáltató, aki munkanélküli személyeket a lakosság vagy a település általános szükségleteit kielégítő területeken közhasznú munka biztosítása folytán alkalmaz, kérheti a foglalkoztatásból eredő közvetlen költségei legfeljebb 70 %-ának a megtérítését. Ennek finanszírozására a megyei munkaügyi központok évente meghatározott foglalkoztatási alappal rendelkeznek.

A közhasznú foglalkoztatás lakossági illetőleg települési jellegéből adódóan, kiváltképp a települési önkormányzatok részére jelent lehetőséget, illetve feladatot. A lakossági, illetőleg települési igények kielégítésén túl a közhasznú munka biztosítása különösen még az alábbi célok elérését szolgálhatja:

- Gyarapítja a munkaügyi központok által felkínált állások (munkahelyek) számát, tehát általában a munkanélküliség csökkenését szolgálja;
- Lehetővé teszi a munkavállalási hajlandóság próbára tételét;
- Jövedelemhez juttatja azokat, akiknek a munkanélküli ellátásra való jogosultságuk megszűnt;
- Más munkavállalási lehetőség hiányában biztosítja a munkanélküli ellátáshoz szükséges munkaviszony megszerzését;
- A résztvevőknek olyan munkahelyi, munkavállalói tapasztalatok megszerzését teszi lehetővé, amelyek által más munkakörökben, illetve munkáltatóknál történő elhelyezkedési lehetőségeik bővülnek.

A cigányság esetében speciális jellemzőként állapíthatóak meg – gyakorlati tapasztalatok alapján, statisztikailag ugyancsak nem igazolható módon – az alábbiak:

- E rétegen belül – demográfiai okokra visszavezethetően – több a pályakezdő munkanélküli;
- A gyakorlati tapasztalatok alapján általánosnak tekinthető, hogy a cigányság alacsonyabb szakmai képzettséggel rendelkezik, mint a lakosság más rétegei, így a munkaerőpiac szerkezetének átalakulása, mely a képzetlenebb munkaerő tömeges elbocsátásával járt együtt, arányait tekintve őket sújtotta elsődlegesen;
- A cigányságra jellemző tradicionális szakmák és foglalkozások (kosárfonás, vályogvetés, teknővájás stb.) – a piaci kereslet csökkenése miatt – "kihalófélben" vannak;
- E csoport esetében alapvetően jellemző az információhiány és az önértékelésben megmutató bizonytalanság;

6.3. Az egyes konkrét panaszügyek jellemzői

A hozzánk érkezett beadványok egy részében a panaszosok azt kifogásolják, hogy az önkormányzatok nem biztosítanak számukra közhasznú munkát, holott annak minden feltétele adott, másrészt a közhasznú munka biztosítása esetén gyakran teszik szavá, hogy a munkalehetőségek elosztása önkényes, igazságtalan és indokolatlanul részrehajló.

Másrészről tipikusnak mondható, hogy sok – elsősorban cigány származású munkanélküli – úgy gondolja, hogy nyilvánvalóan faji előítéletek miatt nem jut munkához.

Előzetes megbeszélés alapján megjelent a kisebbségi biztos hivatalában az egyik budapesti lakos, aki korábbi írásos panaszához kapcsolódóan elmondta, hogy már huzamosabb ideje - mintegy két éve - munkanélküli, s bár több hirdetési újságban közzétett munkaajánlatra jelentkezett - feltehetően cigány származása miatt - állást sehol nem kapott.

Előadta azt is, hogy sem írásos, sem egyéb konkrét bizonyítéka nincs arra, hogy őt cigány származása miatt nem alkalmazták, azonban megjegyezte, hogy amíg telefonon kapott ígéretet és biztatást, az első személyes találkozás alkalmával csak elutasításban részesült. Az általa sérelmezett esetekben nem azt mondták neki, hogy alkalmatlan, hanem azt, hogy a helyet már betöltötték.

Ezekben az ügyekben az egyik alapvető problémát az jelenti, hogy a panaszosok csak nehezen értik meg, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának nincs hatásköre arra, hogy akár jogi személy, akár természetes személy munkáltatókat munkaszerződés megkötésére kötelezzék.

További problémát jelent, hogy panaszosaink többsége – bár kéri az országgyűlési biztos segítségét – nem szeretne konfliktusba kerülni azokkal a munkáltatókkal, akik őt nem alkalmazták, tehát elzárkóznak az esetleg megtörtént foglalkoztatási diszkrimináció bizonyításában való közreműködéstől.

Ezzel az ügycsoporttal kapcsolatban említést érdemel az is, hogy az esetek döntő többségében a körülmények feltárása helyett, elsősorban segíteni kívánunk a hozzánk fordulókon annak

érdekében, hogy mielőbb képzettségüknek, egészségi állapotuknak megfelelő munkához, és így rendszeres jövedelemhez jussanak. Ez gyakorlatilag nem jelent mást, mint, hogy rövid úton (telefonon), illetve szükség esetén levelezés útján felvesszük a kapcsolatot a panaszos lakóhelye szerint illetékes munkaügyi központ illetékesével, és a megfelelő munkalehetőségekről tájékoztatást adunk ügyfelünk számára.

6.4. A foglalkoztatási diszkrimináció megszüntetésének lehetséges módzatai

Tevékenységünk során – az egyes panaszok tapasztalatait is figyelembe véve – arra törekszünk, hogy konkrét javaslatokat fogalmazzunk meg mind a jogalkotók, mind a jogalkalmazók számára annak érdekében, hogy a foglalkoztatással összefüggő jogszabályok megfelelő garanciákat tartalmazzanak az e területen meglévő diszkriminatív jelenségek felismerésére, orvoslására és természetesen lehetőség szerint megelőzésére is.

A közelmúltban indítottunk kísérleti jelleggel egy Pest megye illetékességi területére kiterjedő alkotmányossági és általános törvényességi szempontú vizsgálatot, amelynek keretében újszerű módszerek alkalmazásával szeretnénk feltárni a munkanélküliek foglalkoztatásával kapcsolatos hatósági feladatokban jelentkező visszásságokat, és javaslatokat megfogalmazni arra, hogy a munkaügyi központok és munkaügyi ellenőrző szervek regisztrációs rendszereiben miként, milyen eljárási technikával mutathatók ki azok az esetek, amikor a munkanélkülivé válásra vagy a munkaviszony létesítésének a megtagadására diszkriminatív okokból kerül sor.

Úgy véljük ezeknek a technikai lehetőségeknek a birtokában lehet javaslatokat megfogalmazni sajátos – elsősorban a különböző támogatások csökkentésében, megvonásában álló – szankciórendszer bevezetésére is. Eredményeinkről, konkrét javaslatainkról a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa 1998. évről szóló beszámolójában tudunk számot adni.

III.

A települési önkormányzatok és a kisebbségi önkormányzatok viszonya, a sajátos önkormányzati érdekek és az együttműködésben jelentkező problémák

1.) A kisebbségi önkormányzati rendszer sajátosságai, általános jellemzői

A Nektv. a kisebbségek kulturális autonómiájának biztosítása céljából, annak közjogi kereteként létrehozta a kisebbségi önkormányzatok rendszerét. Az állampolgárok első alkalommal 1994-ben választhattak kisebbségi képviselőket, és az így létrehozott kisebbségi önkormányzatok működésének mintegy három éves tapasztalatai alapján már láthatóak e sajátos öngazgatási rendszer előnyei és hiányosságai is.

A kisebbségi jogok országgyűlési biztosához érkezett beadványok alapján egyértelműen megállapítható, hogy a panaszok benyújtására az ügyek jelentős részében azért került sor, mert a helyi kisebbségi önkormányzatok esetében a települési önkormányzatok, az országos kisebbségi önkormányzatok esetében pedig a melléjük rendelhető központi közigazgatási szervek nem megfelelően, illetőleg nem a jogalkotó célját figyelembe véve alkalmazták a jogszabályi rendelkezéseket.

Ügyfeldolgozó munkánk tapasztalatai következtetni engednek arra is, hogy magának a rendszernek is vannak olyan hibái, amelyeket a jogalkalmazói munka során – a jogszabályok kiterjesztő értelmezésével sem – lehet kiküszöbölni. A problémák egyik forrása, hogy a kisebbségi önkormányzatok önállóan nem gyakorolnak klasszikus értelemben vett szabályozási és igazgatási jogköröket, hanem egy meglévő közjogi rendszerbe integráltan látják el törvényben meghatározott feladataikat.

A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény a jogalkotó feladatává teszi a jogszabályok hatályosulásának állandó vizsgálatát, és szükség esetén – a joggyakorlat során észlelt visszásságok

kiküszöbölése érdekében – azok módosítását. A Miniszterelnöki Hivatal szervezetében működő Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal a törvény hatályba lépése óta a különböző kormányzati szervekkel – mindenekelőtt a minisztériumokkal – egyeztetve eleget tett ennek a kötelezettségének, és a felülvizsgálat eredményeképpen megszületett a Nektv. módosítására vonatkozó törvényjavaslat.

Nem vitatjuk a Kormány jogalkotásért fennálló felelősségét, de a kisebbségi jogok országgyűlési biztosa is egyik alapvető feladatának tekinti a kisebbségi jogokat érintő jogszabályok hatályosulásának figyelemmel kísérését, illetőleg nem lehet közömbös a joggyakorlat alapjául szolgáló alapvető jogszabályok módosításának főbb irányait illetően sem.

1997-ben megkülönböztetett figyelmet fordítottunk a kisebbségi önkormányzati rendszer hiányosságainak a feltárására, és arra a következtetésre jutottunk, hogy a Nektv. módosítása indokolt. Az ezzel kapcsolatos jogalkotási munkát arra figyelemmel célszerű elvégezni, hogy 1998. őszén kisebbségi önkormányzati választások lesznek, tehát mindenképpen kívánatos, hogy a megválasztásra kerülő kisebbségi önkormányzatok megújult, korszerűbb jogszabályi háttérrel kezdhessék meg működésüket. Az Alkotmány 70/A §-ában rögzített általános diszkriminációtilalmi rendelkezés álláspontunk szerint az állam részére megfogalmazza a különböző kisebbségekhez tartozó személyek jogegyenlősége biztosításának a kötelezettségét is. Ez konkrétan azt jelenti, hogy az államnak védelemben kell részesítenie a kisebbségi közösségeket, biztosítania kell kollektív részvételüket a közéletben, saját kultúrájuk ápolását, anyanyelvük használatát, az anyanyelven történő oktatást, és az anyanyelvi névhasználat jogát is.

Az Alkotmányban foglalt rendelkezés végrehajtásaképpen a Nektv. a kisebbségi közösségek és a kisebbséghez tartozó egyes állampolgárok részre pozitív diszkriminációt megvalósító jogosítványokat állapított meg, és biztosítja a kisebbségek országgyűlési képviselőinek elvi lehetőségét is.

2.) A kisebbségek országgyűlési képviselőitől

Az országgyűlési képviselő intézményéről – figyelemmel arra, hogy e sajátos jogosítvány gyakorlati biztosításának konkrét módjára vonatkozó politikai konszenzus 1997-ben még nem jött létre – egyelőre csak "feltételes módon" beszélhetünk. Leszögezhetjük azonban, hogy az országgyűlési képviselő intézménye alapvetően különbözik a Nektv. által konstituált más közjogi intézményektől. A kisebbségi önkormányzatok ugyanis alapvetően a kulturális autonómia tárgykörébe tartozó kérdésekben a feladat ellátásáért felelős állami, illetőleg önkormányzati szervekkel – önálló szabályozási és igazgatási hatáskör nélkül – egyetértési (együttdöntési) és véleményezési jogokat gyakorolnak, és általános kérdésekben főszabályként nem foglalnak állást. Ezzel szemben a kisebbségek országgyűlési képviselőinek megvalósulása esetén a kisebbségi képviselőknek általános – az állam működésének valamennyi területét érintő – állásfoglalásra nyílik lehetőségük.

3.) Az országos kisebbségi önkormányzatokkal kapcsolatos sajátos problémák

Az országos kisebbségi önkormányzatok a megalakulásuk óta eltelt időszakban többé-kevésbé beilleszkedtek a jogrendszerbe, bár a működésükkel kapcsolatban – esetenként a helytelen jogalkalmazásra, illetőleg a jogszabályi rendelkezések hiányosságára visszavezethetően – rendellenességek tapasztalhatók. Általában elmondható, hogy a kisebbségi jogok országgyűlési biztosa az elmúlt évi beszámolójában kifejtettek érvényesek a jelen időszakra is, azzal az eltéréssel, hogy mind az önkormányzatok, mind a velük együttműködő szervek "beletanultak" a kulturális autonómia lényegét jelentő együttdöntési technikák gyakorlásába, tehát pozitív irányú változást figyelhettünk meg.

Az országos kisebbségi önkormányzatok – mint speciális közjogi jogalanyok – jogállása egyértelműen csak a Nektv. módosítása útján határozható meg. A Nektv. ugyanis csak az

országos kisebbségi önkormányzatok feladatait és hatáskörét megállapító szabályokat tartalmaz, és a 37. § a) pontjában a szervezetre vonatkozó alapvető szabályok megállapítását az önkormányzati autonómia részeként kezeli. Tekintettel azonban arra, hogy közjogi jogi személyről van szó, álláspontunk szerint nem elégséges a szervezetre vonatkozó általános szabályokat – jogszabálynak nem minősülő – szervezeti és működési szabályzatban rögzíteni. A hatásköri normákat illetően pedig a Nektv. főbb hiányossága, hogy nem tartalmaz a kisebbségi önkormányzatokra vonatkozóan megfelelő ellenőrzési szabályokat.

Az országos kisebbségi önkormányzatok működése alapvetően két részre, az autonómiájuk keretébe tartozó döntések meghozatalára, valamint az általános ágazati irányításban való részvételre bontható.

Az együttdöntési, véleményezési hatáskörök gyakorlása esetében elvétve bár, de tapasztalhatók visszásságok, mert a közigazgatás egyes szereplői egyrészt nincsenek tisztában a kulturális autonómia tartalmát jelentő egyetértési jog természetével, másrészt a szoros vagy irreális határidők tűzésével eleve lehetetlenné teszik egyes kérdésekben a kisebbségek véleményezési jogának az érvényre jutását.

Az Országos Örmény Önkormányzat elnöke beadvánnyal fordult a kisebbségi jogok országgyűlési biztosához, amelyben azt sérelmezte, hogy a helyi önkormányzati feladatok és hatáskörök rendezéséről szóló kormány-előterjesztés tervezetét a Belügyminisztérium, míg a Magyar Köztársaság 1996. évi költségvetéséről szóló 1995. évi CXXI. törvény módosításáról készített törvényjavaslat tervezetének kisebbségekre vonatkozó részeit a Pénzügyminisztérium elküldte ugyan részükre véleményezésre, ám olyan rövid határidő tűzésével, hogy érdemi állásfoglalást egyik jogszabály-tervezettel kapcsolatban sem tudtak kialakítani.

Az ügy kivizsgálásakor kiderült, hogy minden országos kisebbségi önkormányzatnak késve küldik meg a tervezeteket. Ezért tájékoztatást kértünk a belügyminisztertől és a pénzügyminisztertől, akik elismerték az általuk okozott visszásságért való felelősségüket, és ígéretet tettek arra, hogy a jövőben hasonló mulasztás nem történik.

Az Országos Szerb Önkormányzat elnöke azért fordult hozzánk, mert sérelmezte, hogy a kulturális javak védelméről és a muzeális intézményekről, a nyilvános könyvtári ellátásról és a közművelődésről szóló törvényjavaslatot csak akkor kapták meg véleményezésre, amikor a Kormány már döntött a tervezetről és az Országgyűlés megkezdte a javaslat általános vitáját.

Az ügy kivizsgálása érdekében megkerestük az országos kisebbségi önkormányzatokat, amelyek képviselői kivétel nélkül arról tájékoztattak, hogy a Művelődési és Közoktatási Minisztérium az országos kisebbségi önkormányzatoknak határidőn túl küldte meg a törvényjavaslatot véleményezésre.

Hasonló helyzet állt elő a közhasznú szervezetekről szóló törvényjavaslat esetében, amelyről az 1997. évi CLVI. törvényt alkotta az Országgyűlés. Az országos kisebbségi önkormányzatok a sajtó útján értesültek arról, hogy az Országgyűlés már tárgyalja a törvényjavaslatot. Az országos önkormányzatok megítélése szerint a törvény a kisebbségeket több szempontból is érinti, abban meg kellett volna jelenniük a kisebbségek érdekeinek. Az országos kisebbségi önkormányzatok jelzése szerint e törvény tervezetét egyáltalán nem kapták meg véleményezésre.

Az ügyben kezdeményezéssel fordultunk a művelődési és közoktatási miniszterhez, amelyben kértük, hogy tárja fel a mulasztás okait. A művelődési és közoktatási miniszter válaszában elismerte a visszásságot. Megnevezte azokat a köztisztviselőket, akiket felelősség terhel a mulasztásért és felhívta figyelmüket arra, hogy a jövőben hasonló mulasztások ne forduljanak elő, továbbá körlevélben intézkedett, hogy a minisztérium valamennyi munkatársa munkavégzése során biztosítsa a nemzeti és etnikai kisebbségek törvényben rögzített jogai jövőbeni érvényesülését.

Az országos kisebbségi önkormányzatok saját hatáskörben hozott döntéseinek törvényessége kérdésében nem tudunk állást foglalni. A jogi szabályozás egyik hiányossága ugyanis, hogy nem rendelkezik az országos önkormányzatok törvényességi felügyeletéről, és elmondható, hogy ezek

a szervezetek ezidő szerint törvényességi ellenőrzés nélkül – illetőleg csak az általában a jogi személyekre vonatkozó ellenőrzési szabályok hatálya alatt – működnek.

Az országos kisebbségi önkormányzatok a kisebbségi önkormányzatok költségvetésének, gazdálkodásának, vagyonyjuttatásának egyes kérdéseiről szóló 20/1995. (III.3.) Kormányrendelet előírásai szerint gazdálkodnak. Az országos kisebbségi önkormányzatok speciális közjogi jogalanyiségük folytán, valamint azért, mert finanszírozásuk a központi költségvetésből történik, szorosan kapcsolódnak az államháztartás rendszerébe.

Mint az ismeretes, az országos kisebbségi önkormányzatok működési költségeik biztosítására a Nektv. 55. § (2) bekezdése alapján állami költségvetési vagyonyjuttatásban részesülnek. Ennek ellenére úgy tűnik, hogy egyes önkormányzatok nem képesek működési költségeiket finanszírozni, ezért előbb-utóbb szükségessé válik a pénzügyi rendszer módosítása, rugalmasabbá tétele, illetve hosszabb távon megfontolás tárgyát képezheti a szervezetfinanszírozási rendszer "kiváltása" egy tevékenységorientált támogatási formával.

4.) A helyi kisebbségi önkormányzatokkal kapcsolatos tapasztalatok

4.1. Általános jellemzők és a jogi háttér

A helyi kisebbségi önkormányzati rendszer közjogi természetét illetően alapvetően eltér az országos önkormányzatok rendszerétől. A helyi kisebbségi önkormányzatok esetében ugyanis két közösségi jogon alapuló szervezet – a települési önkormányzatok és a kisebbségi önkormányzatok – összekapcsolása történt meg.

A helyi kisebbségi önkormányzatok esetében a jogalkotó egy sajátos konstrukciót alkalmazott, hiszen a szervezetre vonatkozó jogi szabályozást – a Nektv. 24. §-ában foglalt "utaló szabály" megalkotásával – a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.) rendelkezései alapulvételeivel oldotta meg. Azonban sem az Ötv., sem a Nektv. nem határozta meg kellő egzaktussággal, hogy egyes esetekben az Ötv. mely szabályait kell alkalmazni, illetőleg, hogy az Ötv. települési önkormányzatokra vonatkozó szabályai a kisebbségi önkormányzatok vonatkozásában mely esetekben nem alkalmazandók.

Pl. a helyi kisebbségi önkormányzatok jogállását szabályozó rendelkezések közül hiányoznak az önkormányzat megszűnésére vonatkozó részletes szabályok, a jogszabály alapján nem válaszolható meg a kérdés, hogy ha a kisebbségi önkormányzat kimondja feloszlását, kell-e, illetve lehet-e időközi választásokat tartani.

A beszámolási időszakban ismét többször képezte vita tárgyát a kisebbségi képviselők, a kisebbségi önkormányzat elnöke, illetőleg a kisebbségi szószóló jogállásának pontos értelmezése, amelyhez sajnálatos módon a törvények rendelkezései pontos definíciók híján nem nyújtanak megfelelő segítséget.

Az egyik Borsod-Abaúj-Zemplén megyei településről a cigány kisebbségi szószóló azért fordult az ombudsmanhoz, mert sérelmesnek találta, hogy társadalmi munkájáért nem részesül tiszteletdíjban, míg a települési önkormányzati képviselők a maguk részére 13.000-13.000 forint tiszteletdíjat állapítottak meg.

A panasz kapcsán értelmeztük a kisebbségek helyi szószólójának tiszteletdíjára vonatkozó jogszabályokat. A Nektv. 41. § (2) bekezdése értelmében a kisebbségi szószólóra a költségtérítés, juttatás, tiszteletdíj tekintetében a tanácsnokra vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni. Tehát a polgármesteri tisztség ellátásának egyes kérdéseiről és az önkormányzati képviselők tiszteletdíjáról szóló 1994. évi LXIV. törvény (Pmtv.) tanácsnokot érintő szabályai értelemszerűen vonatkoznak a szószólóra is.

E törvény 14. § (1) bekezdése kimondja, hogy a képviselő-testület tiszteletdíjat állapíthat meg a tanácsnok részére is. A 15. § (1) bekezdése szerint a képviselő havi tiszteletdíja nem haladhatja meg a polgármester illetményének, illetőleg tiszteletdíjának 25 %-át. A 15. § (4) bekezdése értelmében a tanácsnok tiszteletdíja az alapidíjon felül (az alapidíj a képviselői tiszteletdíj) legfeljebb

az alapidj 100 %-ával növelhető. A Pmtv. 17. § (1) bekezdése alapján a képviselő-testület a tiszteletdíj mértékét rendeletben szabályozhatja.

A fentiekből az a következtetés vonható le, hogy a tanácsnoknak – így a szószólónak is – jár a tiszteletdíj (legalább az alapidjnak megfelelő része) akkor, ha a képviselő-testület tagjai is részesülnek tiszteletdíjban. Ha azonban a képviselők ilyen a maguk részére sem állapítanak meg, a tanácsnok (szószóló) sem kaphat tiszteletdíjat, hiszen annak mértéke igazodik a képviselői tiszteletdíjhoz. Ha ennek mértéke nincs megállapítva, a szószólónak sem jár a tiszteletdíj.

4.2. A kisebbségi önkormányzatok működésének tárgyi feltételei

A helyi kisebbségi önkormányzatok testületi és hivatali működéséhez, valamint a feladatai teljesítéséhez szükséges feltételek biztosítása a települési önkormányzatok jogszabályban előírt kötelezettsége. Tekintettel arra, hogy a helyi kisebbségi önkormányzatok feladat- és hatáskörüket általában a települési önkormányzatok hasonló irányú feladat- és hatáskörének a megosztása révén, illetőleg az abban való részvétel formájában gyakorolják, a települési önkormányzattól való relatív függetlenségnek biztosítottak kell lennie. Ezt a függetlenséget az együttműködési kényszer a gyakorlatban sokszor megghiúsítja, ezért nagyon sok kisebbségi önkormányzat hivatali működését is megkísérelte függetleníteni.

A választásokat követően a legfontosabb feladat a kisebbségi önkormányzatok elhelyezésének biztosítása volt, mely probléma megoldásában a kisebbségek a települési önkormányzatokra voltak utalva. E segítség ellenére az állapítható meg, hogy még ma is csak a kisebbségi önkormányzatok viszonylag csekély hányada rendelkezik önálló irodahelyiséggel, ahol üléseit, fogadóóráit és egyéb munkáját különösebb nehézség, egyeztetés nélkül, folyamatosan és zavartalanul végezheti.

Általában nagyvárosokban és nagyközségekben találunk erre példát, mint pl. Szombathelyen, ahol a cigány, a horvát és a német kisebbségi önkormányzat, Szentgotthárdon a szlovén önkormányzat vagy pl. Celldömölkön a cigány kisebbség rendelkezik kiváló elhelyezéssel. Ezek az irodák több helyiségből állnak, így a hivatali működésen túl alkalmasak oktatási vagy kulturális rendezvények - mint pl. író-olvasó találkozó, kiállítás, nemzetiségi kulturális rendezvények - megtartására. Hasonló irodák működnek Perbálon, Szigetszentmártonban és Nagytarcsán stb.

Ezzel szemben a kisebbségi önkormányzatok döntő többsége jelenleg is a helyi települési önkormányzat polgármesteri hivatalának épületében van elhelyezve. Működésük folyamatosságának biztosítása így megoldott ugyan, de nem zökkenőmentes, mivel állandó egyeztetést igényel, és függvénye pl. az ülések, fogadóórák megtartása annak, hogy mikor van szabad helyiség a lebonyolításra.

Ezek az önkormányzatok azonban még mindig lényegesen jobb helyzetben vannak azokkal a kisebbségi önkormányzatokkal szemben, amelyek működésének színhelye vendéglátóegység különterme (pl. Kétyölgy) vagy a községi könyvtár (pl. Alsószölnök).

Nyilvánvaló, hogy a kisebbségi testületek elhelyezésekor a kisebb lélekszámú, rosszabb helyi adottságokkal rendelkező települések polgármesteri hivatalai voltak igen nehéz helyzetben, hiszen esetenként olyan településen kellett megoldani a kisebbségi önkormányzat elhelyezését, ahol a polgármesteri hivatalon kívül más közintézmény nem volt, vagy a település infrastrukturális ellátottságára mindössze egy működő segélytelefon volt jellemző. (Nógrád megye)

A kisebbségi irodák technikai felszereltségének biztosítása – irodabútor, írógép, telefon, fax stb. – ugyancsak a helyi települési önkormányzatok feladata volt. A technikai ellátottság színvonala éppen ezért jelentősen különbözött attól függően, hogy az adott polgármesteri hivatal milyen anyagi lehetőségekkel rendelkezett. Ezen a különbözőségeken az sem segített, hogy a települési önkormányzatok e kiadásait utóbb a központi költségvetéstől visszaigényelhették.

A kisebbségi önkormányzatok közötti elhelyezésbeli és ellátottságbeli különbségeket csak tovább növelte az anyanemzetek által az egyes kisebbségeknek juttatott különböző mértékű anyagi támogatás, melynek révén – országosan – főleg a német és a szlovák önkormányzatok kerültek kedvezőbb helyzetbe.

A Szegedi Kisebbségi Tanács elnöke beadvánnyal fordult a kisebbségi biztoshoz, amelyben azt sérelmezte, hogy még mindig megoldatlan a szegedi kisebbségi önkormányzatok elhelyezése. Azt is jelezte, hogy a kisebbségi önkormányzatok szeretnék tanácskozási joggal részt venni a települési önkormányzat bizottsági ülésein, ahol a kisebbségeket e minőségükben érintő kérdések kerülnek napirendre. A kisebbségi önkormányzatok tájékoztatást várnak Szeged Megyei Jogú Város Önkormányzatának kisebbségi politikájáról, különös tekintettel az anyanyelvű oktatásra, az anyanyelvhasználatra, és általában a kisebbségi kultúra támogatására.

A fenti problémák megoldása érdekében a kisebbségi jogok országgyűlési biztosa közvetítő szerepet vállalt a felek között. Ennek érdekében a város vezető tisztségviselőit és a kisebbségi önkormányzatok képviselőit tanácskozásra hívtuk meg.

Az egyeztető tárgyalásra a szegedi Városházán került sor, amelyen jelen voltak: a polgármester, a települési önkormányzat frakcióvezetői, a jegyző és a kisebbségi önkormányzatok vezetői.

A tanácskozáson a Kisebbségi Tanács elnöke elmondta, hogy a székház felújítása befejeződött, ám azt irodaszerűen nem lehet használni, hiszen semmilyen berendezési tárgy nem áll a kisebbségi önkormányzatok rendelkezésére.

A polgármester viszont annak a véleményének adott hangot, hogy a szegedi kisebbségi székház országos viszonylatban is megállja a helyét, ezért az ezzel kapcsolatos kifogásokat visszautasította.

Az ombudsman részletes tájékoztatást adott arról, hogy Magyarországon 800 kisebbségi önkormányzat van és ezek elhelyezése már a legtöbb helyen megoldott. Szeged az utolsó városok egyike, ahol ezt a kérdést három év alatt nem sikerült megoldani.

A kisebbségi biztos közvetítésének eredményeképpen Szeged Megyei Jogú Városának Önkormányzata határozatba foglalta, hogy a négy szegedi kisebbségi önkormányzat használatába adott ingatlan berendezésére és az indulással kapcsolatos egyszeri kiadásokra 4,5 millió forintot biztosít. Így a szegedi kisebbségi önkormányzatok felszerelt, valóban országos színvonalú székházhoz jutottak.

4.3. A kisebbségi önkormányzatok diszfunkcionális működése, obstrukciós lehetőségei

Az egyik, csaknem kizárólag szlovákok által lakott Nógrád megyei község Szlovák Kisebbségi Önkormányzatának elnökhelyettese panasszal fordult a kisebbségi biztoshoz, amelyben sérelmezte, hogy a községben működő Általános Művelődési Központ (ÁMK) igazgatójának határozott időre szóló kinevezését a települési önkormányzat testületi ülése – alkalmatlanság miatt – visszavonta. A kisebbségi önkormányzat elnökhelyettese szerint a települési önkormányzat döntésével megsértette a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény (a továbbiakban: Nektv.) 29. § (2) bekezdésében foglalt rendelkezéseket, ezért mert a döntés előkészítése során a kisebbségi önkormányzat véleményét nem kérték ki, illetőleg a kisebbségi állásfoglalás ismeretében - a döntés meghozatalakor - azt figyelmen kívül hagyták. A panaszos úgy vélte, hogy a Nektv. rendelkezései alapján a kisebbségi önkormányzat a konkrét esetben nem pusztán véleményezési, hanem egyetértési joggal rendelkezett, ezért a települési önkormányzat határozata jogszabályt sért. A beadványhoz csatlakozva az Országos Szlovák Önkormányzat elnöke 1997. szeptember 24-én szintén kifogást nyújtott be a kisebbségi biztoshoz és kérte az ügy kivizsgálását.

A panaszok kapcsán az Obtv. 16. §-a alapján vizsgálatot folytattunk, amelynek során megállapítást nyert, hogy a települési önkormányzat határozata ellen benyújtott panasz megalapozott.

A kisebbségi biztos ezért kezdeményezte, hogy a Nógrád megyei Közigazgatási Hivatal vezetője az Ötv. 98. §. (2) bekezdés a) pontjában, valamint a (3) bekezdés a) és b) pontjaiban biztosított jogkörében vizsgálja meg a községi önkormányzat szervezeti működését, különös tekintettel a testületi munkában fellelhető hiányosságokra, illetőleg a képviselő-testület hatáskörébe tartozó személyi döntések jogszerűségére.

Az országgyűlési biztos kezdeményezte továbbá, hogy a Nógrád megyei Közigazgatási Hivatal vezetője az Ötv. 98. § (2) bekezdés a) pontjában biztosított törvényességi ellenőrzési jogkörében állapítsa meg, hogy – a vezetői megbízás visszavonására vonatkozó önkormányzati határozat nem pusztán azért jogszabálysértő, mert nem felel meg a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX.

törvény 102. (3) bekezdésében előírtaknak, hanem elsősorban azért törvényellenes, mert a képviselő-testület döntése során figyelmen kívül hagyta a Nektv. 29. § (2) bekezdésében foglalt, a kisebbségi önkormányzat számára egyetértési jogot biztosító rendelkezést.

A kezdeményezést a Nógrád megyei Közigazgatási Hivatal vezetője elfogadta, és megtette a kért intézkedéseket.

Az ügy érdekessége és általánosítható tanulsága abból adódik, hogy a panasszal érintett község lakosságának mintegy 99 %-a szlovák nemzetiségűnek vallja magát, a települési önkormányzat tagjai is kizárólag szlovák nemzetiségűekből állnak, ennek ellenére – a Nektv-ben biztosított lehetőséget figyelmen kívül hagyva – a települési önkormányzat megalakulásakor nem alakult át – közvetett módon létrejövő – kisebbségi települési önkormányzattá.

Így fordulhatott elő, hogy a helyi Szlovák Kisebbségi Önkormányzat – egyértelműen személyi ellentétekre visszavezethetően, tehát nem nemzetiségi ellentéti okokból – a Nektv. rendelkezéseiben biztosított jogaival visszaélt, nem képviseltette magát a települési önkormányzat azon ülésein, amelyekben a döntés meghozatalához a kisebbségi önkormányzat egyetértésére vagy állásfoglalására volt szükség, ezért formailag teljesen törvényesen obstruálhatta a települési önkormányzat munkáját.

Az ügy kivizsgálása alapján meg lehetett állapítani azt is, hogy kisebbségi érdekek tulajdonképpen nem sérültek, bár a konkrét tények és a jogszabályi rendelkezések nyelvtani értelmezése alkotmányos visszasság veszélyét valószínűsítette.

Az ügy kapcsán a kisebbségi jogok országgyűlési biztosa szükségesnek tartotta közvetítői szerep vállalását, amely konkrétan azt jelentette, hogy az ügyben érintett felek és a Szlovák Országos Önkormányzat elnöke részvételével egyeztető megbeszélést tartott, amely során részletes tájékoztatást adott a problémák megoldásának jogi és gyakorlati lehetőségeit illetően.

4.4. A kisebbségi önkormányzatok megszűnésével kapcsolatos tapasztalatok

Az 1994. évi és az 1995. évi választásokat követően összesen 69 kisebbségi önkormányzat szűnt meg, melyek közül 63 cigány nemzetiségű volt. A kisebbségi önkormányzatok megszűnése többnyire azért következett be, mert a képviselők lemondtak, így az önkormányzat működésképtelenné vált, de volt példa arra is, hogy a testület feloszlatta önmagát.

A kisebbségi önkormányzatok megszűnésének okait vizsgálva megállapítható, hogy minden esetben személyi ellentétek húzódtak a háttérben. Az ellentétek alapja a bizalmatlanság volt, mely részben az önkormányzat tagjai és a képviseltek, részben pedig az önkormányzat vezetője és a többi képviselő között alakult ki.

A bizalmatlanság alapja több településen az volt, hogy a civil kisebbségi szervezetek sokkal nagyobb befolyással rendelkeztek a cigány lakosság körében, mint az önkormányzat. Más helyeken a cigány kisebbségi önkormányzat tagjai egyben különböző cigány szervezeteknek is tagjai voltak, amelyek azonban ellentétben álltak egymással. Ennek következtében – miként a cigány lakosság különböző csoportjai – maga az önkormányzat is érdekszatározások színterévé vált.

Összefoglalva a kisebbségi önkormányzatok megszűnésének a tapasztalatait, tényként lehet kimondani, hogy a megszűnés általában a kisebbségi önkormányzati tisztségre jelölt személyek nem megfelelő kiválasztására vezethető vissza, mert annak során figyelmen kívül hagyták a kisebbségen belüli megosztottságot, illetve esetenként az eltérő érdekeket.

IV.

A kisebbségi intézményekkel kapcsolatos sajátos problémák, a kisebbségi kulturális autonómiát biztosító jogok érvényesítésének tükrében

1.) A nemzeti és etnikai kisebbségek oktatásának sajátos problémái

1.1. Általános jellemzők

Az elmúlt két év tapasztalatai alapján egyértelművé vált, hogy a magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségek tagjai számára kiemelkedően fontos a kisebbségi oktatás tartalma, minősége. Ezt igazolják a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosaéhoz érkezett beadványok, amelyekben pedagógusok, szülők, kisebbségi önkormányzati képviselők jelezték a kisebbségi oktatásban rejlő visszasságokat és kérték azok orvoslását. A panaszok többsége a települési önkormányzatok mulasztását, jogsértését sérelmezi, de számos jelzést kaptunk a jogszabályok hiányosságára vagy hiányára hivatkozással is.

A panaszok között számos olyan akadtt, amelyben a jogalkalmazók a kisebbségi biztos állásfoglalását kérik a jogszabályok értelmezését, alkalmazását illetően.

A magyar közoktatási rendszer átalakulóban van. 1996. szeptember 1-én lépett hatályba a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény (továbbiakban: Kotv.) módosítása, 1998. szeptember 1-től felmenő rendszerben bevezetésre kerül a Nemzeti Alaptanterv. A kisebbségi oktatás a magyar oktatási rendszer szerves része, ezért nem közömbös a nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozók számára, hogy milyen lesz az oktatási rendszer, amely a gyermekeik nevelését és oktatását évtizedekre meghatározza. Az oktatási rendszer reformját időszerű és szükséges folyamatnak tartjuk, céljaival egyetértünk. Ám az átalakulásnak ebben a kezdeti szakaszában is felszínre kerültek a jogalkotás és a jogalkalmazás olyan hiányosságai, amelyeket még nem késő orvosolni. E megfontolásból a kisebbségi oktatás területén jelentkező jogalkotási és jogalkalmazási visszasságok feltárása érdekében hivatalból országos átfogó vizsgálatot folytattunk, amelyet kivonatos közlés formájában ismertetünk a Mellékletben. E fejezetben a kisebbségi oktatás jellemző problémáit mutatjuk be néhány, – példálódzó jelleggel kiválasztott – panasz tükrében.

1.2. Óvodai nevelés

Az óvoda-pedagógusok egy olyan jogszabályi rendelkezésre panaszkodtak, amelynek alkalmazása - megítélésük szerint - számos kollégájukat hátrányos helyzetbe hozza. Minden alkalommal megemlítették, hogy a közoktatási törvény rendelkezéseinek értelmében csak akkor foglalkoztathatók a továbbiakban, ha 2000-ig megszerzik a nemzetiségi óvoda-pedagógus végzettséget, ez azonban egyrészt alig vállalható anyagi terhet jelent, másrészt a rendelkezésükre álló idő olyan rövid, hogy ezt a kötelezettséget sokan nem tudják teljesíteni.

A Kotv. 128.§ (1) bekezdése értelmében, ha a pedagógus szakképesítése a törvényben meghatározott képesítésnek nem felel meg, és e törvénynek a hatálybalépésekor a pedagógusnak:

- A nyugdíjjogosultság eléréséhez szükséges korhatárig tíz évnél kevesebb ideje van, legfeljebb a nyugdíjkorhatár eléréséig változatlan munkakörben tovább foglalkoztatható;
- A nyugdíjjogosultság eléréséhez szükséges korhatárig tíz évnél több ideje van, e törvény hatálybalépésének napjától számított öt év után csak akkor foglalkoztatható tovább pedagógus-munkakörben, ha tanulmányait a felsőfokú pedagógus-szakképesítést nyújtó oktatásban megkezdte, illetve pedagógiai államvizsgát tett. Foglalkoztatására a 127. § (5) bekezdésében foglaltakat kell alkalmazni.
- A nyugdíjjogosultság eléréséhez szükséges korhatárig tíz évnél több ideje van, e törvény hatálybalépésének napjától számított öt év után csak akkor foglalkoztatható tovább

pedagógus-munkakörben, ha tanulmányait a felsőfokú pedagógus-szakképesítést nyújtó oktatásban megkezdte.

A törvény szigorúbb szabályokat tartalmaz azokra a pedagógusokra, akik rendelkeznek ugyan pedagógus végzettséggel, de nem rendelkeznek nemzetiségi pedagógus képzettséggel, csak "C" típusú állami nyelvvizsga bizonyítvánnyal. A 128.§ (3) bekezdése szerint 2000 szeptember 1-jéig alkalmazható idegen nyelv oktatásra, továbbá idegen nyelven vagy nemzetiségi, illetve etnikai kisebbségi nyelven történő nevelésre, oktatásra a megfelelő pedagógus végzettséggel és legalább középfokú "C" típusú állami nyelvvizsga bizonyítvánnyal, vagy azzal egyenértékű okirattal rendelkező pedagógus, új alkalmazás esetén a 127. § (9) bekezdésében meghatározottak szerint. A fenti két rendelkezés összevetéséből kiderül, hogy a nemzetiségi pedagógusnak a törvény hatálybalépésétől számított három és fél év áll rendelkezésére a megfelelő képesítést nyújtó felsőfokú képzés megkezdésére, míg a nem nemzetiségi pedagógusnak öt éve van a tanulmányok megkezdésére.

Megítélésünk szerint indokolatlan a nemzetiségi és a nem nemzetiségi pedagógusok közötti különbségtétel. A törvénynek megfelelő képzettség megszerzése tekintetében, a nemzetiségi pedagógusok a fenti szabályozás értelmében hátrányosabb helyzetbe kerültek. A fenti jogszabályi rendelkezés az Alkotmányban, a Nektv-ben és a közoktatási törvényben is rögzített hátrányos megkülönböztetés tilalmába ütközik. A visszáság jogszabályi hiányosságra vezethető vissza, ezért a kisebbségi biztos a jogszabály módosítását fogja kezdeményezni a jogalkotónál.

Számos vizsgálat kimutatta, hogy a cigány kisebbséghez tartozó gyermekek igen nagy százalékban nem vesznek részt az óvodai nevelésben, a cigány gyermekek 11 százaléka ötéves kora betöltése után sem jár óvodába, illetve iskola-előkészítő foglalkozásokra. Mindez összefügg a cigány tanulók iskolai sikertelenségével is. Megítélésünk szerint vizsgálatokat kell folytatni annak feltárására, hogy a cigány szülők miért nem küldik gyermekeiket óvodába, és e felmérések alapján az oktatáspolitikának kell kidolgoznia ösztönző rendszereket és kommunikációs stratégiákat annak érdekében, hogy a jelenlegi helyzet megváltozzon.

1.3. Iskolai oktatás

A nemzeti és etnikai kisebbségek oktatása terén jogalkotási és jogalkalmazási visszáságokat egyaránt tapasztaltunk.

A kisebbségi oktatás megszervezéséhez az egyik legfontosabb jogszabály a Nemzeti, etnikai kisebbség óvodai nevelésének irányelve és a Nemzeti, etnikai kisebbség iskolai oktatásának irányelve kiadásáról szóló 32/1997. (XI. 5.) MKM rendelet.

A egyik fővárosi kisebbségi oktatási intézmény igazgatója beadvánnyal fordult a kisebbségi biztoshoz, amelyben azt panaszolta, hogy a nemzeti, etnikai kisebbség iskolai oktatásának irányelvei tervezetének 4.1. pontja szerint a kisebbségi nyelvtanító programban a tanítás nyelve a magyar nyelv, a kisebbségi nyelvet tantárgyi keretben, élő idegen nyelvként kell oktatni az első évfolyamtól. Az igazgató aggodalmát fejezte ki, amiért ez a rendelkezés választás elé állítja a kisebbségi tanulókat és szüleiket: az anyanyelvet, vagy valamelyik világnyelvet kívánja-e tanulni a tanuló. A társadalmi elvárások arra kényszerítik őket, hogy inkább valamelyik világnyelvet, és ne a kisebbségi nyelvet válasszák. Ez azonban hosszú távon a kisebbségi nyelvek elvesztéséhez vezethet, vagyis az állami intézkedés közvetett módon előmozdítja a kisebbségek asszimilációját.

Az igazgató azt is szóvá tette, hogy az Irányelv tervezetében olyan rendelkezés is olvasható, amely szerint "ha egy évfolyamból legalább nyolc tanuló részt vesz a kisebbségi pedagógiai programban, akkor azt az oktatási órateremben és tanórai keretben kell megszervezni."

Megítélésünk szerint az Irányelv tervezete szűkebben értelmezte a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény (Nektv.) 43.§ (4) bekezdését, amely szerint egyazon kisebbséghez tartozó nyolc tanuló szülőjének vagy törvényes képviselőjének kérése esetén kisebbségi osztály vagy tanulócsoport indítása, illetve működtetése kötelező. A Nektv. nem írja elő, hogy a tanulóknak egy évfolyamról kell kikerülniük. Ezenkívül a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvénybe a tavalyi módosítás során bekerült 3. számú melléklet II. fejezetének 5. pontja arról rendelkezik, hogy "az osztályok csoportokra bonthatók. Csoport több osztály, illetőleg

évfolyam tanulóiból is szervezhető. A csoport maximális létszáma az osztály maximális létszámának ötven százaléka." Különösen a vidéki kisiskolákban korosztályonként összevont tanulócsoporthoz tudják oktatni a kisebbségi nyelvet, ahol egy évfolyamról kevesebb, mint nyolc tanuló vesz részt, ám a tanulócsoporthoz létszáma meghaladja a nyolc főt.

A közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény 93.§ (1) bekezdés a) pontja szerint a művelődési és közoktatási miniszter adja ki a nemzeti, etnikai kisebbség iskolai oktatásának irányelvét. A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 1.§ (2) bekezdése szerint az alacsonyabb szintű jogszabály nem lehet ellentétes a magasabb szintű jogszabállyal. Megítélésünk szerint az Irányelv jelen formájában történő kiadása megsérti a jogalkotásról szóló törvényt és a nemzeti és etnikai kisebbségek oktatási öngazgatási jogait, valamint a közoktatási törvény rendelkezéseit és ezzel a nemzeti és etnikai kisebbségek jogaival kapcsolatos visszásságot okozhat.

A fentiekre figyelemmel az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény 18.§ (4) bekezdése értelmében állásfoglalást kértünk a művelődési és közoktatási minisztertől.

Mivel úgy ítéltük meg, hogy a kisebbségi jogokkal kapcsolatos visszásság, amelyet a magasabb szintű és az alacsonyabb szintű jogszabály közötti ellenmondás okoz, saját hatáskörben megszüntethető, az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény 21.§ (1) bekezdése alapján a kisebbségi biztos azzal a kezdeményezéssel fordult a művelődési és közoktatási miniszterhez, hogy intézkedjen a visszásság orvoslása érdekében.

A miniszter válaszában arról tájékoztatta a kisebbségi biztost, hogy a Minisztérium elvetette az irányelvek tervezetét, mivel azt sem jogi, sem oktatási szempontból nem tartotta megfelelőnek, tehát az általunk megfogalmazott aggályokat figyelembe vették.

Az egyik pécsi általános iskola igazgatója beadvánnyal fordult a kisebbségi biztoshoz, amelyben azt panaszolta, hogy a pécsi önkormányzat iskolaracionalizálási programja keretében jogutódlással meg kívánja szüntetni az iskolát, amelyben nyolc évfolyamon tanulnak többségükben cigány származású, fogyatékos diákok.

Az előterjesztés szerint csak 1-4 évfolyamos általános iskolai osztályok működését kívánták engedélyezni, így veszélybe kerülhetett volna a fogyatékos gyerekek oktatása, ugyanis az iskola épületét kifejezetten a fogyatékos gyermekek részére alakították át. A képviselőtestület üléséig olyan kevés idő állt rendelkezésre, hogy célszerűnek tartottuk telefonon fölvenni a kapcsolatot Pécs város polgármesterével. Aznap este volt a képviselőtestület ülése. A polgármestert arra kértük, járjon közben annak érdekében, hogy ha nem is marad meg az iskola önállósága, de legalább 1-8 osztályok működését tegyék lehetővé. A polgármester ismertette felvetésünket a közgyűléssel, és ennek megfelelően döntöttek, azaz továbbra is 1-8 osztály működik az iskolában. A pedagógusok ezen kívül segítséget kértek abban, hogy megszervezhessék a cigány felzárkóztató programot. Az általunk elküldött pedagógiai programtervezetek és helyi tanterv-tervezetek alapján elkészítették saját programjukat, amelyre igényelhettek nemzeti és etnikai kiegészítő hozzájárulást is.

1.4. A cigány tanulók felzárkóztató oktatása

A cigány tanulók felzárkóztató program szerinti oktatásával kapcsolatban kiemelkedően fontosnak tartjuk, hogy a cigány szülőket is sokkal jobban vonják be a gyermeküket érintő oktatási döntésekbe, már csak azért is, mert a szülők tudta és beleegyezése nélkül nem lehet gyermekeik oktatására cigány felzárkóztató programot szervezni. Eddig nem volt egyértelmű az erre vonatkozó gyakorlat, hiszen kaptunk arra utaló beadványokat, hogy cigány tanulók szülei tudta nélkül részesülnek cigány felzárkóztatásban, és a tanuló származására vonatkozó adatok birtokában igényelt a települési önkormányzat nemzeti, etnikai kiegészítő támogatást.

Az egyik vidéki város cigány kisebbségi önkormányzatának elnöke azt panaszolta, hogy a felzárkóztató programhoz alkalmazott adatlap tartalmát a települési önkormányzat a városban élő cigány kisebbséghez tartozók burkolt regisztrálására használja fel.

Megkerestük az adatvédelmi biztost, fejtsse ki véleményét a cigány felzárkóztató programhoz alkalmazott adatlap kitöltéséről. Az adatvédelmi biztos álláspontja szerint, a tanuló származását is

kérdő adatlap csak akkor használható, ha a program a cigány kisebbség hátrányainak csökkentését szolgálja, és megfelel a Nemzeti, etnikai kisebbség oktatásának irányelvei előírásainak. A Nektv. 7.§ (1) bekezdése szerint valamely nemzeti, etnikai csoporthoz, kisebbséghez való tartozás vállalása és kinyilvánítása az egyén kizárólagos és elidegeníthetetlen joga. A kisebbségi csoporthoz való tartozás kérdésében nyilatkozatra senki sem kötelezhető. A fenti rendelkezésre figyelemmel a kitöltés csak önkéntes lehet.

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény 2.§ (2) bekezdése alapján a nemzetiségi és etnikai hovatartozásra vonatkozó adatok különleges adatoknak minősülnek. A 6.§ (1) és (2) bekezdések alapján az érintettet, illetve törvényes képviselőjét tájékoztatni kell az adatfelvétel önkéntes jellegéről, céljáról, kezelésének módjáról. E jogszabályi rendelkezések maradéktalan betartásával kell tehát cigány felzárkóztató programot készíteni. Megítélésünk szerint ehhez elengedhetetlen a szülők és a pedagógusok közötti intenzív párbeszéd, együttműködés.

A cigány tanulók oktatási rendszeren belüli szegregációjának Közép-Európa más országában sem ismeretlen módja e tanulók enyhe fokban értelmi fogyatékos gyermekek számára szervezett ún. speciális iskolákba, illetve osztályokba való átirányítása. Becslések szerint az ilyen intézményekben tanuló gyermekek fele cigány származású, tehát hatszor-hétszer akkora az arányuk, mint a közoktatási rendszer egészében. A speciális intézményekbe való átirányítás szabályainak többszöri szigorítása sem vette elejét annak, hogy ezek az iskolák a cigány tanulók tömeges "lerakataként" működjenek. A cigány tanulók hatalmas száma ebben a semmilyen továbbtanulási vagy elhelyezkedési esélyt nem kínáló intézménytípusban nem a cigány tanulók szellemi alkalmatlanságának, hanem a velük szembeni diszkriminációnak és a rendes közoktatási intézmények pedagógiai kudarcának a jele. A jelenség felszámolására irányuló lehetséges intézkedéscsomagnak tehát egyszerre kell szolgálnia a diszkriminatív gyakorlat felszámolását és cigány tanulókat magukból nagy számban kivető "rendes" közoktatási intézmények fejlesztését. A cigány tanulókat a kiegészítő iskolákban ért hátrányos megkülönböztetés feltérképezésére 1998-ban átfogó országos vizsgálatot kívánunk végezni.

1.5. Finanszírozás

A kisebbségi oktatás finanszírozása terén a legjelentősebb változás, hogy a közoktatási törvény 1996-os módosítása "más célra fel nem használhatónak" nevezte a nemzetiségi kiegészítő normatív támogatást (Kotv. 1. számú melléklet, második rész 2. pont). A települési önkormányzatoknak az 1997-es költségvetésük megalkotásakor már alkalmazniuk kellett e rendelkezést.

1997 első negyedévében már kaptunk arra vonatkozó beadványt, hogy néhány települési önkormányzat a kiegészítő normatív támogatással csökkentett összeget szavazza meg a kisebbségi intézmények számára, arra való hivatkozással, hogy a feladat ellátása így is biztosítható. A másik probléma az, hogy a kisebbségi intézmények költségvetésében nem jelenik meg elkülönítetten a nemzetiségi kiegészítő támogatás összege, ezért az intézményvezetők nem tudják, hogy mennyi pénzt fordíthatnak kisebbségi oktatásra. Ez történt egy baranyai település kisebbségi iskolájának esetében is.

A Mellékletben ismertetett oktatási vizsgálat külön fejezetet szentel a finanszírozás kérdésének, ezért azt nem kívánjuk megismételni. A kisebbségi biztos egyeztető tárgyalást folytatott az iskola vezetése és a települési önkormányzat képviselői között, amelyen részt vett a kisebbségi önkormányzat elnöke is. Az érintettek elfogadták a kisebbségi ombudsman álláspontját azzal, hogy az ő megítélésük szerint is a helyzet megnyugtató megoldása a jogszabályok egyértelműbbé tételével érhető el.

1.6. Tankönyvellátás

A kisebbségi 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. Ezen a téren különösen érzékenyen

érinti a nemzetiségi pedagógusokat a Nemzeti, etnikai kisebbség iskolai oktatásának irányelvei kései megjelenése, hiszen csak az erre alapozott követelményrendszer ismeretében kívánja a művelődési és közoktatási minisztérium támogatni a nemzetiségi tankönyvellátást. A pályázati rendszerben támogatott tankönyvellátásra egyelőre csak elképzelések léteznek, megvalósítása a művelődési miniszter szerint most van folyamatban. Ezért jelenleg az új kiadói fejlesztéseket, illetve a hiánytankönyvek kiadását támogatja a minisztérium. Volt olyan nemzetiségi iskola, ahova az 1997/98-as tanév kezdetén a nemzetiségi tankönyvek nem jutottak el. Ennek egyértelműen az volt az oka, hogy "ebben az évben (1997-ben) a támogatási rendszer megváltozása, továbbá a megállapodások körültekintőbb előkészítése miatt a szokásosnál később került sor a vállalkezési szerződések megkötésére." (Az idézet a művelődési és közoktatási miniszter leveléből származik.) Szakmai fórumokon a kiadók képviselői és a pedagógusok is tarthatatlannak nevezték a jelenlegi tankönyvellátási és támogatási rendszert. Számos iskolában a pedagógusok az iskola felkérésére fordítanak tankönyveket, másutt pedig importból származó, a Nemzeti Alaptantervvel nem kompatibilis, vagy elavult tankönyvből kénytelenek oktatni. Tankönyvek, oktatási eszközök nélkül hiába készülnek el a pedagógiai programok és helyi tantervek, azok megvalósítására nem kerülhet sor. Ez visszás helyzetet eredményezhet a nemzetiségi oktatásban, amelynek orvoslása érdekében a művelődési minisztériumnak sürgősen intézkednie kell. Erre vonatkozóan fogalmaztuk meg kezdeményezésünket.

1.7. Pedagógusképzés, továbbképzés

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. Átalakulóban van a nemzetiségi pedagógusok továbbképzési rendszere is. Átfogó vizsgálatunk 1998-ban a nemzetiségi felsőoktatás helyzetének és a továbbképzés rendszerének kivizsgálásával folytatódik. Hosszútávon csak akkor biztosítható a nemzetiségi közoktatás színvonala, ha e feladat ellátására a felsőoktatás is felkészül.

A kisebbségek oktatásával kapcsolatban néhány fontos szempontra hangsúlyozottabban fel szeretnénk hívni a figyelmet. Azt tapasztaltuk, hogy a legtöbb panasz azért fogalmazódik meg, mert a kisebbségi oktatás szereplői (pedagógusok, tanulók, szülők, települési és kisebbségi önkormányzati képviselők) nagyon kevés információval rendelkeznek arról, hogy a jövőben hogyan kell megszervezni a helyi oktatást és ebben mi az ő szerepük.

Meggyőződésünk, hogy a közoktatásban bekövetkező "rendszer-változás" csak akkor lehet sikeres, ha a résztvevők tisztában vannak jogaikkal, kötelezettségeikkel, lehetőségeikkel. Ehhez azonban nem elegendő a terjedelmes közoktatási jogszabályok ismerete. Mint ismeretes, a kisebbségi oktatási intézményeket a települési és a helyi kisebbségi önkormányzatok együtt igazgatva működtetik. E munkájukhoz azonban jogosan várnak el segítséget. A közoktatási törvény szerint gondoskodni kell a kisebbségi nevelést és oktatást segítő pedagógiai-szakmai szolgáltatások országos megszervezéséről. Ez az intézményrendszer még nem jött létre, ezért a pedagógusok, képviselők úgy érzik, hogy magukra hagyták őket. A jelek szerint a Művelődési és Közoktatási Minisztérium egyedül nem képes megbirkózni azzal a feladattal, hogy a törvény végrehajtásához szükséges információkat közvetítse, ugyanakkor ezt a feladatát nem háríthatja másra.

Stabil democráciákban nagyobb jelentőségű jogszabály megalkotásakor jogállami követelmény, hogy megfelelő időt biztosítsanak a hatályba lépésig az alkalmazásra való felkészülésre. Az átmenet időszakában beletörődünk abba, hogy a jogalkalmazók számára rendszeresen túlságosan rövid a felkészülési idő. Ezt a helyzetet csak akkor tarthatjuk valamelyest elfogadhatónak, ha e rövid idő alatt intenzív információ-áramoltatás történik, képzési programokat szerveznek, az állami szervek a kommunikáció széles eszköztárát felhasználják annak érdekében, hogy megfelelő ismeretanyaggal lássák el a jogalkalmazókat.

2.) A kisebbségi önkormányzatok érdekkörébe tartozó közművelődési intézményekkel kapcsolatos panaszügyek

2.1. A Csongrád megyei báziskönyvtár, mint kisebbségi közművelődési intézmény ügye

Egyre több beadvány érkezett a kisebbségi biztoshoz, amelyben helyi vagy országos kisebbségi önkormányzatok jelezték, hogy működtetésre átvennének kulturális, közművelődési intézményeket. E törekvéseket azért támogatjuk, mert megítélésünk szerint a kulturális autonómia akkor tekinthető teljesnek, ha a kisebbségi önkormányzatok maguk döntenek az őket érintő kérdésekben, és nemcsak befolyásolják e döntéseket.

A Szegedi Kisebbségi Tanács elnöke tíz szegedi kisebbségi egyesület és hat kisebbségi önkormányzat nevében beadvánnyal fordult a kisebbségi biztoshoz, amelyben tájékoztatott a Csongrád Megyei Báziskönyvtár eddigi működéséről, a könyvállomány létrehozásáról, a könyvtár működési feltételeinek megteremtéséről. A beadványozó tájékoztatott továbbá arról, hogy igényt tartanak a könyvek és eszközök egy részére, valamint arról, hogy miképp kívánják felhasználni a könyvtár könyvállományát, eszközeit.

A megyei önkormányzat először olyan megoldást választott, hogy egy céget bízna meg a könyvtár működtetésével. A dokumentumok megvizsgálása után megállapítható, hogy ezáltal közvetlen kisebbségi jogsérelem nem történt, hiszen a megye kötelessége biztosítani a nemzetiségi könyvtári szolgáltatást [Ötv. 70.§ (1) a) és Nek.tv. 49.§ (3) 1991. évi XX. tv. 108.§ (1) és (3)]. Ebben az esetben is azt tartanánk a legjobb megoldásnak, ha maguk a kisebbségi szervezetek működtetnék a könyvtárat. Ennek érdekében egyeztető tárgyalást folytattunk az érintettekkel, amelyben a kisebbségi biztos közvetített a felek között. Ennek eredményeképpen létrejött egy megállapodás, amelynek értelmében 1998. január 1-től a könyvtárat átadnák működtetésre a Szegedi Kisebbségi Tanácsnak. A Kisebbségi Tanács elnökének tájékoztatása szerint a kisebbségi önkormányzatok csak a közelmúltban jutottak székházhoz, emiatt a kisebbségi szervezetek kérték a tárgyalás elhalasztását, ám a Csongrád Megyei Önkormányzat kész a megállapodás megkötésére.

2.2. A szekszárdi Német Színház ügyében benyújtott panasz

A Magyarországi Németek Országos Önkormányzatának elnöke és alelnöke panasszal fordult a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosához, mert a Tolna megyei Közgyűlés 1996. december 19-én a szekszárdi Német Színház volt igazgatója fegyelmi ügyében zárt ülésen tartott fegyelmi tárgyalást, amelyen nem tették lehetővé részvételüket. A Magyarországi Németek Országos Önkormányzata álláspontja szerint a Tolna megyei Közgyűlés azzal, hogy olyan döntést hozott, amelynek értelmében az ülésen a Magyarországi Németek Országos Önkormányzatának alelnöke nem vehet részt, megsértette a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény (Nektv.) rendelkezéseit, és a magyarországi németiség érdekeit is.

A panaszt a kisebbségi biztos kivizsgáltatta és alaposnak találta, melynek eredményeképpen kezdeményezte, hogy a Tolna megyei Önkormányzat vizsgálja felül az Ötv. 12. § (5) bekezdése alapján kialakított zárt ülés tartási gyakorlatát, különös tekintettel más magas szintű jogszabályok, mindenekelőtt a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény rendelkezéseire, valamint kezdeményezte azt is, hogy a Tolna megyei Közigazgatási Hivatal vezetője a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 98. § (3) bekezdésében foglalt jogkörében eljárva, törvényességi ellenőrzése során nagyobb hangsúlyt helyezzen a Nektv. által biztosított kisebbségi jogok és sajátos érdekek érvényesülésére, és a továbbiakban fokozottan kísérelje figyelemmel a Tolna megyei Közgyűlés Német Színházzal kapcsolatos döntéseit.

A kezdeményezést mind a Tolna megyei Önkormányzat, mind a Tolna megyei Közigazgatási Hivatal vezetője elfogadta.

Ugyanebben az ügyben az országgyűlési biztos élt az Obtv. 25. §-ában foglalt jogával, és javasolta, hogy az Országgyűlés módosítsa az Ötv. 12. §-ában foglalt rendelkezéseket annak érdekében, hogy a rendelkezés mindenki számára egyértelmű és félreérthetetlen legyen. E körben a javaslat különösen arra irányult, hogy a módosított törvény rögzítse, hogy az önkormányzati képviselő-

testületek zárt ülésén kisebbségi jogokat, illetve érdekeket érintő kérdések megtárgyalásánál az érintett kisebbség képviselője - főszabályként kisebbségi önkormányzat elnöke, tagja, illetve ilyen hiányában a Nektv. 23. § (7) bekezdésében említett kisebbségi szószóló - tanácskozási joggal vagy egyéb törvényben rögzített jogának gyakorlása érdekében részt vehessen.

Ennek az ügynek az egyik legérdekesebb mozzanatát az jelentette, hogy sor került az Ötv. 12. § (5) bekezdésében foglalt rendelkezés – a szakmai közvéleményt is megosztó vitákat eredményező – értelmezésére. Az országgyűlési biztos álláspontja szerint ugyanis az Ötv-nek a képviselő-testületek zárt ülésére vonatkozó szabályai nem taxáció formájában sorolják fel azon személyek körét, akiknek a részvétele zárt ülésen is lehetséges, illetőleg a kisebbségi biztos a panasz elbírálása során rámutatott arra is, hogy kisebbségi önkormányzat létezése esetén – tehát kisebbségi szószóló hiányában – a kisebbségek képviselői jogait mind a helyi, mind a megyei önkormányzatok testületi ülésein (közgyűlésein) biztosítani kell.

A vitatott jogi kérdés eldöntése különösen hasznos volt azért is, mert hasonló problémák más önkormányzatok esetében is felmerültek. (A kezdeményezést teljes terjedelemben tartalmazza a jelen beszámoló Melléklete.)

3.) A kisebbségi kultúra és hagyományörzés témakörével összefüggő problémák egy jogeset tükrében

3.1. A tényállás, illetve az ügy előzményeinek ismertetése

A Magyarországi Németek Pécs–Baranyai Nemzetiségi Körének elnöke az 1997. szeptember 29-én, Pécsen, a kisebbségi jogok országgyűlési biztosa által tartott nyílt panasznap alkalmával előadott – és később szóban és írásban is pontosított – panaszában foglaltakat az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (Obtv.) 17. §-a alapján kivizsgáltuk.

A panaszos által ismertetett tényállás az alábbiak szerint foglalható össze: Egy Pécs környéki - részben németek által lakott – kis faluban a települési önkormányzat egyes tagjai következetesen megakadályozzák a helyi német nemzetiségi kulturális hagyományok ápolását, amely konkrétan abban nyilvánul meg, hogy nem biztosítanak a helyben megalakult és az egyesületi törvény hatálya alá tartozó Német Egyesület részére a működésükhöz megfelelő közösségi teret, és nem nyújtanak egyébként sem támogatást. A panaszos sérelmesnek találta azt is, hogy egyes önkormányzati képviselők a kisebbséggel szemben "ellenséges érzületűek".

A panaszban foglaltak a vizsgálat során nem bizonyultak megalapozottnak, ugyanis a község polgármestere írásban biztosítékot adott arról, hogy a községi önkormányzat erkölcsileg és igen szerény mértékben ugyan, de anyagilag is támogatja a Német Egyesület működését. Ez konkrétan azt jelenti, hogy a község közösségi létesítményei, infrastruktúrája fejlesztése (felújítása, karbantartása stb.) során figyelembe veszik az Egyesület szervezésében tartott, illetve tartandó rendezvényekkel kapcsolatosan felmerülő igényeket is.

Megállapítást nyert, hogy az 1997-ben megrendezett Anna napi búcsú szervezése kapcsán voltak – az önkormányzati képviselő-testületet is megosztó – viták, azonban ezek oka elsősorban az önkormányzat szűkös anyagi helyzetére vezethetőek vissza, másrészt egy sajnálatos félreértésen alapultak.

A képviselő-testület e tárgyban tartott ülésein készített jegyzőkönyvek ugyanis arról tanúskodtak, hogy az önkormányzat és a Német Egyesület között egyfajta teljesen értelmetlen és mindkét fél részéről identitásavart tükröző „versengés” alakult ki.

Álláspontunk szerint egy ilyen kis lélekszámú településen (mintegy 300 fő) annak a kérdésnek, hogy kié egy adott – gyakorlatilag a község egész lakosságát érintő – rendezvény, az önkormányzaté-e vagy az egyesületé-e, egyszerűen nincs értelme.

3.2. Az önkormányzat felelőssége a kisebbségek kulturális jogainak érvényesüléséért

Az országgyűlési biztos az ügy kapcsán szükségesnek érezte elvi élel felhívni a figyelmet az alábbi jogszabályi rendelkezésekre:

Az Ötv. 8. § (1) és (4) bekezdésében foglalt rendelkezések egyértelműen kimondják, hogy a települési önkormányzat feladata a helyi közszolgáltatások körében különösen: a közösségi tér biztosítása, a közművelődési, művészeti tevékenység támogatása, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségek jogai érvényesítésének a biztosítása is.

Kétségtelen, hogy a panasszal érintett ügyben a Német Egyesület – alapszabályából is kitűnően – alapvetően a német kisebbségi jogok, mindenekelőtt a hagyományőrzés, a kultúra ápolása, illetőleg a sajátos német kisebbségi érdekek képviselője, érvényesítése céljából jött létre, tehát – figyelemmel a Nektv. bevezető rendelkezéseiben deklarált általános jogokra, illetve a 10. és 16. §-ban meghatározott konkrét rendelkezésekre – teljes joggal tarthat igényt az Ötv. 8. §-a alapján az önkormányzat támogatására.

A Nektv. 10. §-a uyanis – az egyéni kisebbségi jogok körében – kimondja, hogy „A kisebbséghez tartozóknak a közéletben való részvétele nem korlátozható. Érdekeik kifejezésére, védelmére...egyesületeket, pártokat, más társadalmi szervezeteket hozhatnak létre.” A 16. § pedig – a közösségi jogok körében – leszögezi, hogy a kisebbségek joga történelmi hagyományaik, nyelvük ápolása és fejlesztése, tárgyi és szellemi kultúrájuk megőrzése és gyarapítása.

A fentiek alapján nyilvánvaló, hogy mind a Német Egyesület, mind az ahhoz hasonlóan, de valamivel később megalakított német nemzetiségi gyermek-táncsoport céljai alapvetően megfelelnek a törvényben deklarált – és az Alkotmány által is szavatolt – kisebbségi jogok gyakorlati érvényesítésének, tehát semmiféle törvényes mód vagy eszköz nem létezik működésük megakadályozására vagy korlátozására.

3.3. Az "ellenérzések" megítélése a véleménynyilvánítás szabadsága, mint alapjog tükrében

Az egyes önkormányzati képviselők „ellenséges érzületét” illetően a kisebbségi biztos azt – az Alkotmánybíróság egyes határozataiban is kifejezésre juttatott – álláspontot képviselte, hogy az „ellenérzés” kinyilvánítása az Alkotmány 61. §-ában foglalt alapvető jog – a szabad véleménynyilvánítás joga – alapján, őket mint magánszemélyeket és mint a képviselő-testület tagjait is, egyaránt megilleti.

A véleménynyilvánítás szabadságának jogába pedig jogrendszerünk és joggyakorlatunk alapján még az is „belefér” ha az adott vélemény egy közösségre nézve kellemetlen, meghökkentő vagy egyenesen sértő, ugyanakkor nem valósíthat meg „gyűlöletre uszítást”, mert a véleménynyilvánításnak ez a szélsőséges kifejeződése már – társadalomra való veszélyessége folytán – a Büntető Törvénykönyv rendelkezéseibe ütközik.

A képviselő-testületi ülések jegyzőkönyvei alapján azonban az ellenérzés kifejezésre juttatásának ilyen szélsőséges formája – a panaszban vázolt tényállással összefüggésben – nem volt fellelhető, és az erre vonatkozóan felmerült gyanú eloszlátásának irányába hatott a területileg illetékes rendőrkapitányság e kérdéssel kapcsolatos részletes és kompetensnek tekinthető tájékoztatása is.

3.4. Következtetések és jogalkotási javaslat megfogalmazása

Összegezve a vizsgálat megállapításait, az országgyűlési biztos úgy foglalt állást, hogy a panaszos beadványában megfogalmazott aggályok túlzottak, de ennek ellenére hasonló konfliktushelyzet és – feltehetően személyi okokra visszavezethető – ellentétek ismételt előfordulása, kialakulása a jövőre nézve sem zárható ki.

A kisebbségi jogok csorbításának megelőzése, illetve a jogsértés lehetőségének kizárása – tehát az Obtv. 25. §-a szerinti alkotmányos visszasság jövőbeni elkerülése – érdekében a kisebbségi jogok országgyűlési biztosa élt az Obtv.-ben biztosított jogszabályalkotására vonatkozó kezdeményezési jogával, és a következő javaslatot fogalmazta meg:

A község Önkormányzata az Ötv. 8. §-ában meghatározott feladatai végrehajtása, s e körben különösen a nemzeti és etnikai kisebbségek jogainak a biztosítása céljából, a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 10. § a) pontjában foglalt rendelkezésre figyelemmel, rendeletében nyilvánítsa ki, hogy

- támogatja és elismeri a törvényesen működő kisebbségi társadalmi szervezetek hagyományőrző, kulturális és érdekképviselői munkáját, valamint
- hátrányos megkülönböztetés nélkül biztosítja a kisebbségi jogok gyakorlásához szükséges közösségi teret, illetőleg
- állapítsa meg – anyagi és technikai lehetőségeihez mérten – a támogatás módját és mértékét.

4.) A közművelődési, közoktatási és egyéb kulturális kisebbségi intézmények fenntartásával, működtetésével kapcsolatos problémák

4.1. Általános jellemzők

A magyarországi kisebbségek egyik legfontosabb jogosultsága a Nektv-ben szabályozott művelődési és oktatási öngazgatás, más néven a kulturális autonómia megvalósítása és működtetése.

A törvény 49. § (1)-(2) bekezdései rendelkeznek arról, hogy "a kisebbségi szervezetek közművelődési tevékenységet folytathatnak, erre – jogszabályok keretei között – intézményeket hozhatnak létre, amelyek nemzetközi kapcsolatokat tarthatnak fenn. Az országos önkormányzat jogosult kisebbségi színház, múzeumi kiállítóhely, országos gyűjtőkörrel rendelkező közgyűjtemény, könyvtár, kiadó, országos kulturális, művészeti, tudományos intézet létesítésére, fenntartására. E feladatokhoz költségvetési támogatást igényelhet."

A kisebbségi törvény a helyi kisebbségi önkormányzatok feladat és hatásköréről szóló rendelkezései között a 27.§ (3) bekezdése szerint a helyi kisebbségi önkormányzat saját hatáskörében – a rendelkezésére álló források keretei között – intézményt alapíthat és tarthat fenn, így különösen a helyi közoktatás, az írott és elektronikus média, általában a hagyományápolás, és a közművelődés területén.

4.2. A közművelődési, közoktatási intézmények kisebbségi önkormányzatok által történő működtetésének lehetőségei, az ezzel kapcsolatos problémák

Nem áll rendelkezésünkre arra vonatkozó adat, hogy az országos kisebbségi önkormányzatok vagy a helyi kisebbségi önkormányzatok alapítottak-e könyvtárat vagy közművelődési intézményt, ám arról tudomásunk van, hogy települési vagy megyei fenntartású könyvtárakat és egyéb közművelődési intézményeket át kívánnak venni működtetésre.

Ezt támasztja alá, pl. a Tolna megyei Önkormányzat Közgyűlése elnökének, valamint a Magyarországi Németek Országos Önkormányzata elnökének a kisebbségi jogok országgyűlési biztosához intézett együttes beadványa, amelyben kérték az ombudsman állásfoglalását, illetőleg javaslatait azon jogi technikákat illetően, amelyek lehetővé tennék, a színház fenntartásának az országos német kisebbségi önkormányzat által a megyei közgyűléstől történő átvételét. A beadványból is kitűnően az átvétel kérdésében mind a közgyűlés, mind a kisebbségi önkormányzat már korábban megállapodást kötött, azonban az intézmény fenntartói jogainak átruházása számos jogi, és nem utolsósorban finanszírozási problémát vetett fel. A kérdést azért is fontos rendezni, mert a színház mellett tervezik több nemzetiségi közoktatási intézmény átadását is.

A Nektv. fentiekben idézett rendelkezése lehetővé teszi az intézményalapítást és az intézmény fenntartást valamennyi kisebbségi önkormányzat részére, azonban a finanszírozás feladatát ezekre a kisebbségi önkormányzatokra terheli. E mellett a Nektv. nem tartalmaz speciális szabályt, már meglévő, működő intézmények átadására, átvételére.

Kézenfekvő megoldásnak látszik, hogy a színház – de más közoktatási és közművelődési intézmények – működtetésére biztosított állami támogatást, az intézményt ténylegesen fenntartó

szerv részére kellene átadni, amely fő szabályként a Parlament által elfogadott éves költségvetési törvényben történhetne meg.

Tekintettel arra, hogy a költségvetési törvény módosítása meglehetősen nehézkes és időben is jelentős folyamatot feltételez, e megoldás alternatívájaként felmerült a Polgári Törvénykönyv 74/B §-a szerinti – a színház működtetését biztosító – közalapítvány létrehozása is. Közalapítványt ugyanis létrehozhatna a Tolna megyei Önkormányzat, a színház fenntartására fordítható költségvetési keret terhére oly módon, hogy a közalapítvány kezelő szerveként a Magyarországi Németek Országos Önkormányzatát jelölné meg.

További alternatívaként kínálkozik az Ötv. 43. §-a alapján ún. intézményirányító társulás létrehozása, mely esetben a megyei közgyűlés és az országos kisebbségi önkormányzat társulási megállapodást köthetne a Német Színház működtetésére, fenntartására vonatkozóan.

A felsorolt elvi lehetőségeket illetően nem szabad azonban figyelmen kívül hagyni azt, hogy a szekszárdi Német Színház dolgozói jelenleg a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény (Kjt.) hatálya alá tartoznak, és ha a színház fenntartói jogait a megyei önkormányzat nem más települési önkormányzatnak, illetőleg állami szervnek adja át, akkor a törvény 25/A §-a (1) bekezdése alapján a közalkalmazottak jogviszonyát – a munkáltató "megszűnése" miatt – meg kell szüntetni. A színházi dolgozók természetesen ebben az esetben is ugyanazt a munkát végeznék, de munkajogi jogviszony alapján, amely számukra nyilvánvalóan hátrányos lenne.

A kisebbségi jogok országgyűlési biztosa a szekszárdi Német Színház fenntartói jogainak átadási lehetőségeit illetően – tehát egy konkrét ügy kapcsán – kérte a belügyminiszter, a művelődési- és közoktatási miniszter, valamint a pénzügyminiszter állásfoglalását.

Az említett főhatóságok a jelen beszámolási időszakban javaslataikat még nem küldték meg részünkre, azonban ezek birtokában a jövőre nézve szeretnénk egy általános, célszerű és minden kisebbségi intézmény esetében alkalmazható "modellértékű" megoldási programcsomagot kidolgozni, illetőleg támogatást nyújtani – eddig szerzett tapasztalataink alapján – a jogalkotók számára a megfelelő jogtechnikai megoldás kidolgozása érdekében.

Összefoglalva a fentiekben kifejtetteket, az a határozott álláspontunk, hogy a magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségek kulturális autonómiája akkor teljesebben ki, ha a kisebbségek legitím szervezetei maguk tartanak fenn kulturális intézményeket, azaz maguk döntenek a kisebbségi kultúra körébe tartozó kérdésekben. A kisebbségi önkormányzatok anyagi helyzetének ismeretében az intézményalapítás jogával kevesen kívánnának élni, sokkal inkább az átvétel jelentheti a célszerű megoldást.

Ez abban az esetben nem jelentene nagyobb kiadást a költségvetésnek, ha a jelenlegi szervezetcentrikus finanszírozási rendszer súlypontja a tevékenységek finanszírozására tevődne át, hiszen az intézmények átvétele esetén csak a fenntartó személyében következne be változás, nem az intézmények számában. A megoldás ráadásul nem különbözne a közoktatási intézményekre vonatkozó szabályozástól, hiszen a közoktatási törvény már ez idő szerint is biztosítja – legalábbis a deklaráció szintjén – hogy a helyi és az országos kisebbségi önkormányzatok oktatási, közművelődési stb. intézmények fenntartói lehessenek. A deklarációt valódi tartalommal azonban csak akkor lehet kitölteni, a kisebbségi önkormányzatok jogszabályban biztosított jogosultságaikkal csak akkor élhetnek, ha az intézmények átvételével nem kerülnek – költségvetési, munkajogi stb. szempontból – hátrányosabb helyzetbe.

Ezért a közművelődésre vonatkozó jogszabályok megalkotásánál – figyelemmel a Nektv. 38.§ (1) bekezdésének a) pontjában foglalt rendelkezésre – ki kell kérni az országos kisebbségi önkormányzatok véleményét is.

4.3. A média szerepe a kisebbségi jogok biztosításában

A magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségek hagyományörzésének egyik legfontosabb eszköze az írott és elektronikus sajtó. A kisebbségek közösségei számos lappal, folyóirattal rendelkeznek, amelyek finanszírozásához a Magyarországi Kisebbségekért Közalapítványon keresztül központi forrásokhoz is juthatnak.

A kisebbség és a sajtó kapcsolatának bemutatására szolgálhat a következő eset:

Az egyik országos kisebbségi önkormányzat elnöke beadvánnyal fordult a kisebbségi biztoshoz, amelyben azt sérelmezte, hogy a Magyar Rádió Rt. vezetése - bár az ombudsman által kezdeményezett és 1996. februárjában megtartott egyeztető tárgyaláson erre ígéretet tett - az adott kisebbség számára nem biztosított műsoridőt.

A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény 18.§ (1) bekezdése szerint a közszolgálati rádió és televízió - külön törvény rendelkezései szerint - biztosítja a nemzeti vagy etnikai kisebbségi műsorok rendszeres készítését és sugárzását. A rádiózásról és televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény 26.§ (1) bekezdése szerint a közszolgálati műsorszolgáltató kötelessége elősegíteni a magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségek kultúrájának és anyanyelvének ápolását, az anyanyelvükön való rendszeres tájékoztatást.

A Magyar Rádió Közalapítvány Kuratóriumának elnöke – megkeresésünkre – arról tájékoztatott, hogy felhívták a Magyar Rádió elnökét, folytasson tárgyalásokat a kisebbségek legitím képviselőivel a felmerült problémák kölcsönösen kielégítő, törvényes megoldásáról, továbbá jóváhagyás végett terjessze a Kuratórium elé a kisebbségi adások műsoridejére (összidejére) és ennek az egyes kisebbségek közötti elosztására vonatkozó javaslatát.

A Kuratórium által tűzött határidő lejárt, ezért az Obtv. 18. § (4) bekezdése alapján tájékoztatást kértünk az alábbiakról:

- Lefolytatta-e a Magyar Rádió Rt. vezetése a tárgyalásokat az országos kisebbségi önkormányzatok képviselőivel a Kuratórium által megszabott határidőig?
- Határidőn belül beterjesztette-e a Magyar Rádió Rt. elnöke a Kuratórium elé jóváhagyás végett a kisebbségi adások összidejére és ennek az egyes kisebbségek közötti elosztására vonatkozó javaslatát?
- Amennyiben a Magyar Rádió Rt. nem tett eleget a Kuratórium felhívásának, milyen intézkedések foganatosítását tervezi a Kuratórium a törvények betartatása érdekében?

Megkeresésünkkel párhuzamosan azonos tartalmú levéllel fordultunk a Magyar Rádió Rt. elnökéhez, leveleinkre azonban eddig válasz nem érkezett. Ettől függetlenül 1998-ban olyan átfogó vizsgálat lefolytatását tervezzük, amelynek során arra szeretnénk választ kapni, hogy azok a helyi rádiós és televíziós műsorszolgáltatók, amelyek pályázatukban vállalták kisebbségi műsorok sugárzását és engedélyüket is így kaphatták meg, eleget tettek-e saját kötelezettség-vállalásaiknak vagy sem.

V.

A kisebbségeket érintő jogalkotói, jogalkalmazói munka tapasztalatai

1) A kisebbségi jogok országgyűlési biztosára vonatkozó alapvető szabályok az Alkotmány V. fejezetében találhatóak. Ezek a rendelkezések meghatározzák feladatát, megválasztásának módját és előírják éves beszámolási kötelezettségét az Országgyűlés felé. Megválasztásának, megbízatása megszűnésének, jogállásának, eljárási és intézkedési jogosultságainak részletes szabályait az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (továbbiakban: Obtv.) tartalmazza. A védendő jogok körét a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény (továbbiakban: Nektv.) rögzíti.

A kisebbségi jogok országgyűlési biztosára vonatkozó alapvető szabályok az Alkotmány V. fejezetében találhatóak. Ezek a rendelkezések meghatározzák feladatát, megválasztásának módját és előírják éves beszámolási kötelezettségét az Országgyűlés felé. Megválasztásának, megbízatása megszűnésének, jogállásának, eljárási és intézkedési jogosultságainak részletes szabályait az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (továbbiakban: Obtv.) tartalmazza. A védendő jogok körét a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény (továbbiakban: Nektv.) rögzíti.

1.1. A jogalkalmazó tevékenység ellenőrzése

Az "ombudsman" intézményének magyarországi meghonosításakor a legtöbbet hangoztatott ellenérv az volt, hogy az országgyűlési biztosok jogilag nem kötelező erejű állásfoglalásai nem tudják majd érdemben befolyásolni a közigazgatás működését. Mára ez a felvetés egyértelműen cáfolható, bebizonyosodott, hogy pusztán a meggyőzés, az értékközvetítés és az ehhez kapcsolódó jogi érvek segítségével a hazai viszonyok között is megvalósítható a sérült jogrend helyreállítása, a méltányosság elvének érvényre juttatása. Sőt, a jogszerűség kategóriájával nem feltétlenül egybeeső igazságosságra törekvés hatékonyabban megközelíthető ilyen eszközökkel, mint jogi kötelezés révén. A hatóságok jog- vagy érdeksérelmet okozó, illetve ennek veszélyét hordozó döntései kapcsán megfogalmazott kezdeményezéseink és ajánlásaink ugyan jogilag nem kikényszeríthetőek, az érintett hatóságok az esetek túlnyomó részében mégsem zárkóznak el az általunk javasolt intézkedések megtételétől.

Az elmúlt években eredményesen zárult ügyek tanúsítják, hogy a jogszabályi háttér lehetővé teszi a fellépést a kisebbségi jogokkal kapcsolatos sérelmek orvoslása érdekében. Meg kell azonban jegyeznünk, hogy a vizsgálatimunka folyamatos és hatékonyabb működésének biztosítása a jövőben elkerülhetetlenné teszi az Obtv. módosítását.

Az országgyűlési biztosok tevékenysége nem ügydöntő jellegű, ennek ellensúlyozásaként az Obtv. széles körű ellenőrzési jogosultságokkal, illetve a döntésre jogosult szerv megkeresésének jogával ruházza fel őket. A jogerősen befejezett ügyekre vonatkozóan jogosultak bármely hatóság ellenőrzésére, eljárásával, illetve az eljárás elmulasztásával kapcsolatban adatokat és felvilágosítást kérhetnek, a keletkezett iratokba betekinhetnek, annak megküldését, vagy ha ez nem lehetséges, róluk másolat készítését kérhetik. A vizsgált hatóságok ezen kötelezettségeinek teljesítését a hatályos szabályozás semmilyen határidőhöz nem köti. Az egzakt, számon kérhető határidők hiánya oda vezethet, hogy a hatóságok indokolatlanul hosszú ideig nem tesznek eleget a felkérésnek, ezzel elnyújtják az eljárás menetét. Az országgyűlési biztosok által kért vizsgálatok elvégzésére, és az annak eredményéről való tájékoztatásra az Obtv. tizenöt napos határidőt biztosít. Garanciális jellege miatt hasonló szabályozást javasolunk a törvényben meghatározott minden olyan egyéb eljárási cselekménynél, - így különösen állásfoglalások, vélemények megküldésénél, de akár egyszerű adatközlésnél is - mely az országgyűlési biztosok vizsgálati munkáját segíti elő.

További problémát jelent az Obtv. alkalmazása során, hogy egyes hatóságok vitatják az országgyűlési biztosok vizsgálat kezdeményezési jogát. Az Obtv. 18. § (3) bekezdése jogalapot

teremt arra, hogy azokban az ügyekben, amelyekben a vizsgálat lefolytatására nem rendelkezünk hatáskörrel, közvetlenül az eljárásra jogosult szerv vezetőjénél kezdeményezzük azt. A Székesfehérvár Rádió u. 11. számú ház lakóinak elhelyezése ügyében folytatott vizsgálat során felmerült annak a gyanúja, hogy az önkormányzat megsértette a közbeszerzési eljárásról szóló 1995. évi XL. törvény (továbbiakban: Kbt.) előírásait. A közbeszerzési eljárás jogtalan mellőzése miatti eljárás a Közbeszerzési Döntőbizottság hatáskörébe tartozik, így az Obtv. rendelkezéseinek megfelelően a vizsgálat lefolytatását ennek a szervnek a vezetőjénél indítványoztuk. A Közbeszerzések Tanácsának álláspontja szerint a Döntőbizottság hivatalból történő eljárásának megindítását kizárólag a Tanács tagjai kezdeményezhetik. Elismerik ugyan, hogy az Obtv. felhatalmazza az országgyűlési biztosokat vizsgálat kezdeményezésére, de a Kbt-nek a Döntőbizottságra vonatkozó szabályai szerint az eljárás mégsem indítható meg jogosulttól származó kérelem vagy indítvány hiányában. Ez a jogértelmezési vita rámutat arra, hogy az Obtv. - az országgyűlési biztosok eljárási jogosultságát tartalmazó - rendelkezései, valamint a Kbt. előírásai alapján eltérően értelmezhető a Döntőbizottság eljárásának indítványozására jogosultak köre.

Az alkotmányos visszasságok teljes körű feltárása, orvoslása érdekében szükségesnek tartjuk, hogy a Kbt. szabályainak megsértése esetén az országgyűlési biztosok is kezdeményezhessék a jogsértés tényének megállapítását.

1.2. A kisebbségi biztos és a jogalkotás kapcsolata

Az országgyűlési biztosok elsődleges feladata a végrehajtó hatalom szerveinek (a közigazgatásnak) az ellenőrzése, ezen belül is az egyedi döntések vizsgálata. Az Obtv. ezen az alaptevékenységen túl lehetőséget ad arra, hogy egyedi visszasság esetén vizsgálat alá vonjuk az eljárás alapjául szolgáló jogszabályokat is. Így a jogvédelem szélesebb körére nyílik lehetőségünk, nemcsak a jogalkalmazás folyamatát kísérhetjük figyelemmel, hanem felléphetünk az állampolgárok jogainak megóvása érdekében akkor is, ha a visszasság a jogszabály (állami irányítás egyéb eszköze) fölösleges, nem egyértelmű rendelkezésére, illetve a jogi szabályozás hiányosságaira vezethető vissza. A visszasság jövőbeni elkerülése érdekében javasolhatjuk a jogalkotásra, illetve az állami irányítás egyéb jogi eszköze kiadására jogosult szervnél a jogszabály (állami irányítás egyéb jogi eszköze) módosítását, hatályon kívül helyezését vagy kiadását.

A jogalkotás befolyásolása az országgyűlési biztosok legerősebb, ugyanakkor legvitatottabb jogosultsága. A jogalkalmazás ellenőrzése egyértelműen a végrehajtó hatalomhoz kapcsolódik, ez utóbbi tevékenység azonban érinti a törvényhozás hatáskörét is. Ez a sajátos helyzet felvet néhány olyan problémát, amelyről feltétlenül szólnunk kell. A jogalkotó szervek nemcsak szakmai, hanem politikai felelősséggel is tartoznak a kibocsátott jogszabályokért. Szemléletük szükségszerűen komplexebb, hiszen nemcsak egy adott kérdés szabályozására, hanem a közvetlenül nem, de hatásaiban érintett egyéb területekre is figyelemmel kell lenniük. Ennek megfelelően csak az alábbi két elv betartása mellett kapcsolódhatunk be a jogalkotás folyamatába. Egyrészt minden politikai erőtől független intézményként nem vehetjük át a jogalkotó jogkörét, nem vállalhatunk részt a felelősségéből. Másrészt jogfejlesztő tevékenységünk szűkebb körű, kizárólag az eljárásunk során feltárt, alkotmányos visszasságot előidéző helyzet orvoslásához kötődhet.

Eljárásunk során maradéktalanul eleget kívánunk tenni ezeknek a követelményeknek. A kisebbségi jogok rendszerének szabályozása elmarad az általános emberi jogi jogszabályi háttérhez képest, ezért gyakran találkozunk azzal az esettel, amikor a visszas helyzet a jogi rendezetlenségre vezethető vissza. A jogterület specialitása abban is megmutatkozik, hogy az egymáshoz szorosan kapcsolódó jogszabályok rendszerét csak nagy körültekintéssel lehet egyes elemeiben módosítani. A belső koherencia megőrzése érdekében jogalkotási javaslatainkat csak akkor tesszük meg, ha az éppen aktuális, esetleg meghaladottá vált jogértelmezési gyakorlat új tartalommal való feltöltése (a jogszabály kisebbségbarát szemléletű alkalmazása) nem bizonyul elégséges eszköznek.

A fentiekben vázolt probléma megoldását abban látjuk, hogy külső "nyomásgyakorlóként" megpróbáljuk felgyorsítani a jogalkotás folyamatát, illetve a jogszabály-előkészítés kormányzati láncolatába igyekszünk bekapcsolódni a tervezetek véleményezésével. Az Obtv. ugyan nem

nevesíti külön a jogszabály-tervezetek véleményezésének jogát, ám álláspontunk szerint, ha közvetetten is, de felhatalmaz erre. Az eljárásunk alapját képező visszasságot jog- vagy érdeksérelem veszélye is előidézheti, ezért sokkal indokoltabb és célszerűbb az ennek lehetőségét hordozó jogszabály-tervezetek kapcsán észrevételeink megfogalmazása, mint a már kiadott jogszabályok bírálata.

Az 1998. évben a jogértelmezés egységesebbé tétele és a kisebbségek irányában kifejtett jogpropaganda érdekében megkereséssel fordultunk a jogalkotó szervek, így a Belügyminisztérium, Földművelésügyi Minisztérium, Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium, Munkaügyi Minisztérium, Művelődési és Közoktatási Minisztérium, Népjóléti Minisztérium, Pénzügyminisztérium, valamint a Miniszterelnöki Hivatal kisebbségekért felelős politikai államtitkára és a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi hivatal elnöke felé. Megfogalmaztuk azon szándékunkat, hogy a nemzeti vagy etnikai kisebbségekkel kapcsolatos jogszabályok (belső rendelkezések, irányelvek stb.) tervezeteibe még azok közzététele előtt betekinthessünk, azokat véleményezhessük. Természetesen ezzel a törekvéssel nem egyfajta sajátos előzetes normakontroll jogát kívánjuk vindikálni, hanem a különböző kisebbségek és a kormányzati szervek közötti, egyre inkább igényelt és önként vállalt mediatori szerepből, tapasztalatokból adódó ismeretanyagot szeretnénk a jogszabály-előkészítés folyamatában megjeleníteni. Hangsúlyoznunk kell azonban, hogy ez a kezdeményezés részünkről nem jelent semmiféle felelősség-átvállalást a kormányzati munkát illetően, hanem olyan jobbító szándékú felajánlásnak tekinthető, mely elsősorban a jogszabályi definíciók egyértelműségének megteremtését, az értelmezési nehézségek kiküszöbölése révén a jogalkotási folyamat hatékonyabbá tételét és gyorsítását célozza.

A kormányzati szervektől eddig érkezett visszajelzések alapján remélhető, hogy hosszú távra létrejöhét az együttműködésnek ez az újfajta módja. Már most is elmondhatjuk, hogy folyamatosan érkeznek véleményünket kérő megkeresések, de mivel ez az eljárás hivatalosan csak 1998. januárjától vette kezdetét, bővebb értékelésére majd a következő évi beszámolóban keríthetünk sort.

Ugyan közvetlenül nem jogalkotási tevékenység, mégis meg kell említenünk azt a gyakorlatot, melyet az általunk alkotmányellenesnek vélt jogszabályokkal kapcsolatban követünk. A magyar jogrendszerben a jogszabályok alkotmányossága felett elsősorban az Alkotmánybíróság őrökdi. Nem a mi hatáskörünk tehát, hogy egy jogszabály alkotmányosságát kötelező érvénnyel megítéljük. Ez nem zárja ki, hogy eljárásunk során alkotmányossági szempontból értelmezzük a jogszabályokat, illetve magát az Alkotmány rendelkezéseit, ám figyelemmel kell lennünk az Alkotmánybíróság vonatkozó határozataira. A két jogintézmény kapcsolatát erősíti, hogy indítványtevő jogosultsággal rendelkezünk az Alkotmánybíróság felé. A beszámoló időszakában egyszer éltünk ezzel a jogosultsággal, az állampolgári jogok biztosával közösen az Alkotmány 70/E. §-ának értelmezését, valamint mulasztásban megnyilvánuló alkotmány sértés megállapítását kértük. Az indítvány ismertetése a beszámoló más fejezetében megtalálható, ezért itt nem fejtjük ki részletesen.

2) A kisebbségi jogokat érintő néhány fontosabb jogszabály rövid áttekintése

A beszámolóban ismertetett jogszabályok a kisebbségi önazonosság erősítése, ápolása és átörökítése szempontjából különösen nagy jelentőséggel bírnak. A kisebbségi lét fennmaradása fontos biztosítékának - a nyelv és a hagyományok megőrzésének - védelmét segítik elő.

2.1. A Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartája

Sajnálatos tény, hogy a magyarországi kisebbségi nyelvek átörökítésének folyamata megszakadt, talán az elmúlt évtizedek helytelen kisebbség-politikája következtében. Egész nemzedékek nőttek fel úgy, hogy kizárólag a többségi társadalom nyelvét sajátították el. Az utóbbi években a nagyfokú nyelvesztés lassult, sőt a fiatalabb generációkban erősödik az anyanyelv megismerésének igénye.

Minderre figyelemmel az idei év egyik legjelentősebb jogszabályi változásának a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartájának 1998. március 1-jei hatályba lépése tekinthető. Ez a dokumentum, bár a kisebbségi jogoknak csak egy összetevőjével, a nyelvhasználati joggal foglalkozik, alapjaiban meghatározhatja a kisebbségvédelem fejlődési irányát.

Magyarország 1992. szeptember 5-én tíz másik állammal együtt aláírta a Kartát, de az egyezményt az Országgyűlés csak 1995-ben erősítette meg. Ezzel az aktussal hazánk szentesítette, hogy a vállalt kötelezettségnek a belső jogi végrehajtási normák révén eleget fog tenni. A jogalkotó szerveket erre az Alkotmány rendelkezései is kötelezik, alkotmányos alapelv ugyanis, hogy a belső jog összhangját meg kell teremteni a nemzetközi szerződésekkel.

A Karta megalkotása annak a felismerésnek a következménye, hogy Európa regionális vagy kisebbségi nyelveinek jelentős része az állami asszimilációs törekvések, az állami érdektelenség, valamint a modern civilizáció uniformizáló nyomásának köszönhetően veszélybe került. Az egyezmény alapeszméje, hogy e nyelveket a többnyelvűség és sokkultúrájúság szellemében védelembe vegye.

Hazánkban a Nektv. 42. §-a értelmében a kisebbségi nyelvek a következők: a bolgár, a cigány (romani, illetve beás), a görög, a horvát, a lengyel, a német, az örmény, a román, a ruszin, a szerb, a szlovák, a szlovén és az ukrán. Konkrét, intézményes jellegű intézkedéseket ezek közül a horvát, német, román, szerb, szlovák, szlovén nyelv vonatkozásában vállalt Magyarország. Ez a szűkítés nem ellentétes az egyezmény szellemével, hiszen a III. fejezet rendelkezéseinek túlnyomó része eleve csak azokra a területekre vonatkozik, ahol olyan számú kisebbségi nyelvet használó személy él, ami indokolja az intézkedéseket. A Karta önmagában nem tartalmaz kötelezést, csak annyit ír elő, hogy minden részes államnak vállalnia kell, hogy az egyezmény III. Részének rendelkezései közül legkevesebb harmincöt bekezdést vagy pontot alkalmaz. Ezek közül legalább hármahármát az oktatásügy és a kulturális tevékenység köréből, további egyet-egyét az igazságszolgáltatás, a közigazgatási hatóságok, a tömegtájékoztatási eszközök, valamint a gazdasági és társadalmi élet területéről. Magyarország a vállalások számában és jellegében eleget tett az előírásoknak. Az így létrejött katalógus összhangban van a Nektv. rendelkezéseivel, valamint a kisebbségi jogokat rögzítő egyéb jogszabályokkal.

Mivel az egyezmény a beszámoló írásakor még nem lépett hatályba, korai lenne értékelnünk várható hatását. Annyi azonban bizonyos, hogy különösen az oktatás és közigazgatási nyelvhasználat terén olyan célokat fogalmaz meg, melyek csak növekvő állami szerepvállalással valósíthatóak meg.

2.2. Keretegyezmény a Nemzeti Kisebbségek Védelméről

Az emberi jogok védelmét szolgáló hatékony nemzetközi intézményrendszer mára kialakultnak tekinthető. A nemzetközi kisebbségvédelmi mechanizmus létrehozása napjainkban zajló folyamat. Annak a felismerésnek a következménye, hogy az emberi jogok teljes körű és megkülönböztetésmentes biztosítása sem jelent elégséges garanciát a kisebbségek számára. Az ezredforduló felé közeledve a nemzeti és etnikai konfliktusok olyan összetett módon jelentkeznek, hogy szükségessé vált egy önálló kisebbségi kontrollmechanizmus megalkotása, melynek feladata kifejezetten a kisebbségek jogainak biztosítása.

Az Európa Tanács Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezményét 1994. november 10-én fogadták el, 1998. február 1-én lépett hatályba. A dokumentumot kidolgozó kormányközi szakértői bizottság munkájában Magyarország képviselői is részt vettek.

A Keretegyezmény alap gondolata, hogy a kisebbségek védelme nem korlátozódhat egyes jogok kodifikálására, hanem a lehető legteljesebb jogi katalógus megalkotására kell irányulnia. Jelentőségét az adja, hogy ez az első, a kisebbségvédelem teljes területét átfogó, jogilag kötelező ET-dokumentum. Célja a nemzeti kisebbségek védelmét biztosító jogi elvek meghatározása. Összevetve a Nektv. rendszerével az első lényeges különbség, hogy ellentétben a magyar szabályozással, nem tartalmazza a kisebbségek definícióját. A kodifikálás során ugyanis nem sikerült az államok számára egyöntetűen elfogadható fogalmat kidolgozni, ezért – praktikus okokból – eltekintettek ettől, hogy ezzel is elősegítsék a minél szélesebb körű csatlakozást. A másik jelentős különbség a biztosított jogok jellegében figyelhető meg. Míg a magyar jog elismeri a kisebbségek kollektív jogainak létét, addig a Keretegyezmény az egyéni jogok elvén alapul.

A Keretegyezmény a jogosítványok széles skáláját kívánja a kisebbségek számára biztosítani. Ennek a törekvésnek a jegyében a védett jogok körében megtalálható pl. az önazonossághoz való jog, a hátrányos megkülönböztetés tilalma, az esélyegyenlőséghez való jog, a lelkiismereti és vallásszabadság joga, az elektronikus médiához való jog, a kultúrához, oktatáshoz való jog, a kisebbségi nyelvhasználat joga, a lakossági arányok célzatos megváltoztatásának tilalma, a kisebbségek közéletben való részvételének joga.

A Keretegyezmény alapvetően megfelel a létrehozásakor kitűzött céloknak. Hiányosságként értékeljük azonban, hogy nem kapcsolódódik hozzá egy megfelelő hatékonyságú ellenőrző rendszer, pedig a kisebbségvédelem területén ez legalább olyan fontos, mint a jogok megfogalmazása. A Keretegyezmény kontrollmechanizmusa csupán egy periodikus jelentéstéli kötelezettségből áll, a szerződő felek a főtitkáron keresztül az Európa Tanács Miniszteri Bizottságát kötelesek tájékoztatni a Keretegyezmény végrehajtását érintő lényeges lépésekről.

2.3. A közhasznú szervezetekről szóló 1997. évi CLVI. törvény

A hazai kisebbségek "öntudatra ébredésének" cáfolhatatlan jele társadalmi szervezeteik számának látványos növekedése. Ezeknek a szervezeteknek tevékenységi körét lehetetlen felsorolni, gyakorlatilag a civil szféra egészét átszövik. Kiemelten fontos szerepük van a hagyományok ápolása, a kultúra megőrzése, az önazonosság-tudat erősítése és a jogvédelem területén.

A nonprofit szférát érintő joganyag rendezetlensége szükségessé tette egy új jogszabály megalkotását. A törvény célja, hogy a civil szervezetek közhasznú tevékenységüket átlátható, rendezett viszonyok között végezhesék. Ennek érdekében a nem állami és nem profitérdekelt szervezetek jogszerű működését és hatékony gazdálkodását világos, áttekinthető módon kívánta újr szabályozni.

A törvény hosszú jogalkotási folyamat eredményeként jött létre. Készítői felismerték, hogy a nonprofit szervezetek helyzetét alapvetően meghatározó törvényt nem lehet a civil szféra elképzeléseinek figyelmen kívül hagyásával elkészíteni. A minél szélesebb társadalmi támogatottság érdekében a törvény szabályozási elveit 1996-ban társadalmi vitára bocsátották. A korábbi elképzeléseket a kapott visszajelzések alapján jelentősen módosították, és az eredeti elgondolások egy részét (pl. a Nonprofit Felügyelet felállítása) elvetették. Mindezek alapján nehezen érthető, hogy a módosítást követően megalkotott törvénytervezetet miért nem küldték meg véleményezésre az országos kisebbségi önkormányzatok számára. Ezt a mulasztást a kisebbségi jogok súlyos megsértésének tekintjük, ezért kezdeményezéssel, illetve ajánlással fordultunk a Művelődési és Közoktatási Minisztérium felé. (A kezdeményezés teljes szövegét a beszámoló mellékletében közöljük.)

A korábbi szabályozás a kedvezményeket a szervezetek magánjogi státuszához kötötte. Az állami források hatékonyabb felhasználása érdekében a törvény a közhasznú tevékenységhez köti a kedvezményekhez való jogosultságot. A jogszabály érdeme, hogy ilyennek tekinti többek között a hátrányos helyzetű csoportok társadalmi esélyegyenlőségének elősegítését, az emberi és állampolgári jogok védelmét, ideértve a nemzeti és etnikai kisebbségekkel kapcsolatos pozitív

diszkriminációt megvalósító törekvéseket is. A közhasznúság megítélésénél így nemcsak a többségi társadalom értékprioritásai érvényesülnek, hanem a különböző kisebbségi csoportok speciális igényei is. A kiemelten közhasznú szervezet nyilvántartásba vételének további feltétele, hogy olyan közfeladatot lásson el, amelyről törvény előírása alapján állami szervnek vagy helyi önkormányzatnak kell gondoskodnia, valamint hogy tevékenységének legfontosabb adatait a sajtó útján nyilvánosságra hozza.

A közhasznú szervezeteket más jogszabályok rendelkezései szerinti mértékben különböző adó-, vám-, illeték- valamint egyéb kedvezmények illetik meg. Hazánkban a nonprofit szervezetek finanszírozásának jelentős forrását képezik az állami támogatások, bár a bevételen belül a közpénzek aránya elmarad a nyugat-európai átlagtól. A támogatások elnyerésének leggyakoribb formája a pályázat. Az állam és a civil szervezetek viszonyának rendezését, a pályázati rendszer átláthatóbbá tételét szolgálja a törvény 14. § (2) bekezdése, mely kimondja, hogy: "A közhasznú szervezet az államháztartás alrendszeraitől - a normatív támogatás kivételével - csak írásbeli szerződés alapján részesülhet támogatásban". Ez az előírás kiemelten érinti a kisebbségeket, mert vonatkozásukban az állam támogatási kötelezettségét jogszabály írja elő. A Nektv. 55. § (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az állam a mindenkori költségvetési törvényben meghatározott mértékben, az Országgyűlés döntése szerinti megosztásban támogatja a nemzeti vagy etnikai társadalmi szervezetek működését.

A törvény hatásairól korai lenne még érdemben állást foglalnunk, ez csak a gyakorlati tapasztalatok birtokában tehető meg. Remélhetően azonban elő fogja segíteni a kisebbségi szervezetek nagyobb pénzügyi biztonságát, önállóságát és az állam pénzügyi kötelezettségeinek számonkérhetőségét is.

2.4. A cigányság élethelyzetének javítására vonatkozó középtávú intézkedéscsomagról szóló 1093/97. (VII. 29.) Korm. határozat

Jogforrástani szempontból nem minősül jogszabálynak, de a beszámolóban mégis szólnunk kell a hazai joggyakorlatban egyedülálló, komplex esélyegyenlőség javító intézkedéscsomagról.

A magyarországi cigányság jelentős részének élethelyzetében hatalmas mértékű visszaesés következett be az elmúlt évtizedben. A munkaerőpiac átstrukturálódása következtében a roma lakosság tömegei veszítették el munkahelyüket. Hátrányos helyzetüket fokozza, hogy a munkanélkülivé váltak általában alacsony iskolai végzettségűek, így foglalkoztatási programok nélkül kevés esélyük van az elhelyezkedésre. A cigányságnak a szociális helyzetéből adódó nehézségeken túl meg kell küzdenie a társadalmi előítéletekkel is.

A Kormány felismerte ennek a folyamatnak a cigányság, de a többségi társadalom egésze szempontjából is jelentkező veszélyeit. Az intézkedéscsomagban megfogalmazott célok jogalapját az Alkotmány 70/A. § (3) bekezdése teremti meg, mely kimondja, hogy a Magyar Köztársaság a jogegyenlőség megvalósulását az esélyegyenlőség megteremtését szolgáló intézkedésekkel is segíti. A kormányhatározat a programok és intézkedések széles körét öleli fel. Egyaránt érinti az oktatás, közművelődés, foglalkoztatás, földművelés, állattenyésztés területét, térségi, diszkriminációellenes, szociális, egészségügyi és lakásprogramokat. Kidolgozásuk nem egyes szaktárcák feladata, a kormányhatározat a minisztériumok együttműködését írja elő. A közös munkát az indokolja, hogy egyes intézkedéseket (pl. a diszkriminációellenes programot) csak a kormányzati szervek tevékenységének összehangolásával lehet megvalósítani. Ezt a feladatot a Cigányügyi Koordinációs Tanács látja el. A Tanács munkájának folyamatos figyelemmel kísérése során szerzett tapasztalataink alapján szükségesnek tartjuk e helyütt is felhívni a figyelmet arra, hogy a cigányság speciális problémáinak a megoldása nem egyetlen tárca, hanem valamennyi kormányzati szerv feladata. A gyakorlat ugyanis azt mutatja, hogy sokan hajlamosak a feladatokat automatikusan a Belügyminisztérium felelősségi körébe utalni. Kétségtelen, hogy a belügyi tárcának – önkormányzati és rendészeti ágazati irányítói szerepköréből adódóan – jelentős feladatai vannak, ebből azonban nem származhat kizárólagos felelősség a kormányzati munka koordinálásáért, illetve e tekintetben nem várható el a minisztériumtól túlsúlyos szerepvállalás.

A kisebbségi biztos független, kizárólag az Országgyűlésnek felelős szervként nem alakíthatja közvetlenül a Kormány kisebbségpolitikáját. Alkotmányos feladatköréből adódóan a véleményezésen túlmenően nem működhet közre a cselekvési programok kidolgozásában. Üdvözljük azonban az intézkedési csomagban megfogalmazott célokat, azokkal alapjaikban egyetértünk. Támogatjuk azt a törekvést, hogy a minél eredményesebb megvalósítás érdekében a roma szervezeteket, így az országos önkormányzatot bevonják a programok készítésébe és végrehajtásába. Munkánk során természetesen figyelemmel szeretnénk kísérni az intézkedéscsomag gyakorlati megvalósulását.

3.) A jogalkotásban rejlő lehetőségek, a fejlődés főbb irányai

Az elmúlt évi parlamenti beszámolóban részletesen elemeztük az antidiszkriminációs jog akkori állapotát, és továbbfejlesztésének lehetséges irányait. Megállapítottuk, hogy a hatályos jogszabályok és a meglévő alkotmányvédelmi eszközök általában, de nem mindig jelentenek elegendő garanciát a kisebbségek diszkriminációjának kizárásához.

A foglalkoztatás területén jelentkező hátrányos megkülönböztetést tilalmazó jogszabályok elemzése alapján pl. megállapítottuk, hogy nem biztosított a jogilag lehetséges védelem a munkaviszony létesítésénél jelentkező előítéletességgel szemben, ezért is ajánlottuk – az antidiszkriminációs jogalkotás keretében – megfontolásra a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény és a Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény módosítását, valamint a 17/1968. (IV. 14.) Korm. rendeletben szabályozott, "dolgozó szabálytalan alkalmazása" miatt kiszabható pénzbírság összegének emelését.

Felvetéseink közül eddig ez utóbbi valósult meg, ugyanis 1997. március 20-án hatályba lépett egy új szabálysértési alakzat, amely már nevesítetten szankcionálja a munkavállaló hátrányos megkülönböztetését. (Az új szabályozás értelmében az a foglalkoztató, aki a munkáltató alkalmazását nemre, korra, nemzetiségre, fajra stb. tekintettel, továbbá minden egyéb, a munkaviszonnyal össze nem függő körülmény miatt jogellenesen megtagadja, illetve hátrányos megkülönböztetést alkalmaz, ötvenezer forintig terjedő pénzbírsággal sújtható.)

Természetesen önmagában a szabálysértési pénzbírsággal nem lehet meggátolni a munkavállalókkal szembeni diszkriminációt, mégis előrelépésnek tekintjük ezt a rendelkezést, mivel egyértelműbbé teszi a foglalkoztatók számára a tilalmazott magatartásokat, és a korábbi szabályozáshoz képest erősebb szankciót - a szabálysértés esetén kiszabható legmagasabb összegű pénzbírságot - helyez kilátásba.

Egy, a diszkriminatív magatartási formák gyakoriságának a csökkenése irányába ható jogszabály megszületése azonban nem jelenti feltétlenül azt, hogy a gyakorlatban automatikusan érvényesül is.

Az új előírás ugyanis csak akkor jelent tényleges visszatartó erőt, ha az arra feljogosult szervek rendszeresen ellenőrzik a betartását és minden esetben, következetesen fellépnek a szabálysértés elkövetőivel szemben.

Annak érdekében, hogy a jogszabály ne pusztán deklaráció legyen az szükséges, hogy az ellenőrző hatóságok – jelen esetben a munkaügyi és munkavédelmi felügyelő, illetve a bányahatóságok – fokozott figyelmet fordítsanak a jogsértések feltárására és természetesen a preventív intézkedések megtételére is.

A kisebbségi jogok országgyűlési biztosához érkezett konkrét panaszügyek tapasztalatai alapján természetesen mondható, hogy kiemelten foglalkozunk a diszkrimináció kérdéskörével. Az 1997. év folytatásaként, amelyet a "A rasszizmus, és intolarencaellenesség évének" nyilvánítottunk, 1998-ban át kívánjuk tekinteni az antidiszkriminációs jogalkotás helyzetét, a hátrányos megkülönböztetést tiltó jogszabályok "aktualizálásának", illetve a gyakorlati követelményekhez igazodó módosításának a lehetőségeit. Az idej esztendő ezért is indokolt az "Antidiszkrimináció Évének" tekinteni.

E körben alapvetően két irányban lehet a jogalkotásnak mozgásteret. Mindenek előtt azt tartjuk szükségesnek és járható útnak, ha az egyes ágazatokra vonatkozó speciális jogszabályok előkészítése során – pl. általában az oktatást, a foglalkoztatást, és az egyes hatósági ügyeket illetően – javaslatokat dolgozunk ki, és ajánlásokat fogalmazunk meg a jogalkotásért felelős szervek részére, illetve részt veszünk azokban a jogszabály-előkészítő műhelymunkákban, amelyek a különböző kisebbség-védelmi garanciák megteremtését szolgálják.

Ezzel párhuzamosan természetesen vizsgáljuk a lehetőségét annak is, hogy egy külön – a komplexitás igényével megfogalmazandó – diszkrimináció-ellenes törvényt milyen tartalommal és formában célszerű megalkotni.

Szilárd meggyőződésünk ugyanis, hogy az Alkotmány 70/A §-ában foglalt, a hátrányos diszkrimináció minden formáját tiltó, általános rendelkezés csak akkor tölthető ki tartalommal, ha megfelelő szabályrendszer áll rendelkezésre az élet legkülönbözőbb területein tapasztalható hátrányos megkülönböztetés feltárása, a diszkrimináció lehetőségét hordozó jogviszonyok ellenőrzése, a bekövetkezett sérelmek szankcionálása és kompenzálása, valamint nem utolsósorban, ezek megelőzése érdekében.

VI.

Mellékletek

1. számú melléklet

A kisebbségi biztos 1997. évi hazai és nemzetközi programjának főbb eseményei

A kisebbségi ombudsman intézményét Európában elsőként vezette be az 1993. évi kisebbségi törvény. 5 évvel a törvény megszületése és 3 évvel az intézmény tényleges létrejötte után is újító és bátor lépésnek tartják ezt számos európai országban, éppen ezért övezi a kisebbségi biztos munkáját nagy nemzetközi érdeklődés.

Ezt bizonyítja a Budapesten akreditált nagykövetségek diplomatáinak konzultációs igénye, a különböző külföldi delegációk számára szervezett találkozók és külföldi egyetemek, társadalmi szervezetek meghívásai, felkérései előadások megtartására. A mellékelt naptár tartalmazza mindazoknak a találkozóknak, előadásoknak a felsorolását, amelyeken a kisebbségi biztos a múlt év folyamán részt vett.

Magyarország 1990 novembere óta tagja az Európa Tanácsnak és szakosodott szerveinek, így az Európa Tanács Rasszizmus és Intolerancia elleni bizottságának. A kisebbségi ombudsman 1997. májusa óta képviseli országunkat ebben a bizottságban. A múlt év plenáris üléseinek napirendi pontjai alapján a megvitatt kérdések a következő főbb csoportokra oszthatók:

- Az Európa Tanács és ezen belül az ECRI működésére, munkájára vonatkozó konkrét, többek között adminisztratív kérdések;
- Az Európa Tanács tagállamairól szóló országjelentések elkészítése és megvitatása, ajánlások elkészítése;
- Az ECRI szakosodott bizottságainak munkája;
- A rasszizmus és intolerancia elleni küzdelem részeként beindított különböző kampánymunkák figyelemmel kísérése;
- A rasszizmusról és intoleranciáról helyzetfelméréseket készítő kutatóintézetek munkájának értékelése;
- Az együttműködés különböző formáinak kialakítása az Európai Unióval és emberjogi nem kormányzati szervezetekkel.

Február:

- **1.** A kisebbségi biztos előadása a Lenau Házban Pécsen "Önkormányzati modellek" címmel.
- **16.** Visegrád (Silvánus Szálló) részvétel a Naumann konferencián, melynek témája a "kisebbségek és a médiatörvény".
- **18.** James Goldston, a European Roma Rights Center budapesti irodájának jogi igazgatója tájékozódott a kisebbségi ombudsman intézményéről, valamint a magyarországi romák helyzetéről.
- **20.** Max van der Stoel, az EU kisebbségjogi biztosának látogatása az ombudsmannál.
- **26.** Roman Herzog, a Német Szövetségi Köztársaság szövetségi elnökének hivatalos magyarországi látogatása. Kerekasztal megbeszélés a Magyarországon élő nemzeti és etnikai kisebbségek helyzetéről. Vitaindító előadást tartott és a vitát vezette a kisebbségi biztos.
- **27.** Előadás a JPTE-n a kisebbségek szerepéről az európai integrációs folyamatban.

- **28.** Előadás és fórum Szigetújfaluban a német kisebbségi önkormányzat szervezésében az önkormányzati törvényről.

Március:

- **3.** A Magyarországi Német Művelődési Központban Baján a kisebbségi intézményekről és az önkormányzatokról tartott előadást az ombudsman.
- **7. - 10.** A kisebbségi biztos az Európa Tanács Információs és Dokumentációs Központjának meghívására Kievdben részt vett egy, a készülő ukrán ombudsman törvényt megvitató értekezleten.
- **16.** Kaltenbach Jenő Heidelbergben részt vett a Német Sinti és Roma Kultúrközpont megnyitására.
- **17. -23.** Dr. Kaltenbach Jenő és három munkatársa a Minority Rights Group meghívására egyhetes angliai tanulmányúton vett részt, ahol a tapasztalatcserén túl előadást is tartott a birminghami egyetemen a kisebbségi ombudsmani intézményről.
- **28.** A nemzeti kisebbségek Jogainak Biztosításával Foglalkozó Magyar-ukrán Parlamentközi Vegyes Bizottság Ukrán Tagozatának négytagú küldöttsége 1997. március 26-28. között Magyarországra látogatott. A kisebbségi biztos a Parlamentben tájékoztatót tartott részükre a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól, illetve ombudsmani tapasztalatairól.

Április:

- **4. -7.** Sinaia - A kisebbségi biztos Romániában részt vett azon a tanácskozáson, amelyet a közép- és dél-európai multikulturális és multietnikai közösségekben létrejött helyi önkormányzatokról a Minority Rights Group szervezett.
- **8.** Dr. Kaltenbach Jenő hivatalában fogadta Michaela Geiger asszonyt, a Bundestag alelnökét, aki hivatalos látogatáson tartózkodott Magyarországon.
- **9.** Salgótarjánban a megyei kisebbségi referensek első találkozásán Dr. Kaltenbach Jenő a kisebbségi önkormányzatok működési tapasztalatairól tartott előadást.
- **17.** Előadás Mosonmagyaróváron a Győr-Sopron Megyei kisebbségi önkormányzatok részére.
- **18.** Fórum a Szegedi Cigány Programról Szegeden a Bartók Béla Művelődési Központban a cigány etnikummal foglalkozó pedagógusok, szociális munkások részére.
- **24.** Mainz - "A magyarországi kisebbségek jogi helyzete" címmel a kisebbségi ombudsman előadást tartott a mainzi egyetemen.

Május:

- **7.** Ausztria - a FUEV éves konferenciája.
- **9.** Országos Média Konferencia Gyulán. A kisebbségi biztos előadásának címe: "A Magyarországon élő nemzetiségek a médiában".
- **13.** Párizs - a kisebbségi ombudsman előadást tartott a Sorbonon a magyarországi kisebbségek jogi helyzetéről, valamint az ombudsmani intézmény lényegéről.
- **14.** A megyei közigazgatási hivatalok vezetőinek részvételével tanácskozást rendezett a kisebbségi biztos a Fővárosi Közigazgatási Hivatalban, melynek témája a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának éves beszámolója és az ahhoz kapcsolódó jövőbeni feladatok voltak.
- **15.** David van Cleve, az Amerikai Nagykövetség belpolitikai kérdésekkel foglalkozó diplomatája eszmecserét folytatott a kisebbségi biztossal a magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségek helyzetéről.
- **17.** A kisebbségi biztos ezen a napon Dorogon a kitelepítés áldozatai emlékművének avatásán mondott beszédet.
- **27.** a marosvásárhelyi székhelyű Liga PRO EUROPA, az Európai Unió PHARE programja keretében megszervezett Demokrácia Kollégiumának 24 tagú román-magyar vegyes nemzetiségű csoportjával találkozott a kisebbségi biztos és előadást tartott a

magyarországi kisebbségek helyzetéről és az ombudsmani intézményről, majd válaszolt a diákok kérdéseire.

- **30.** Baja Német Oktatási Központ - előadás "Gondolatok egy multikulturális autonómiáról" címmel.

Június:

- **4.** Szekszárd - a Tolna Megyei kisebbségi önkormányzatok elnökeinek találkozója - előadás a Megyeháza Dísztermében a kisebbségi önkormányzatok működési tapasztalatairól.
- **6.** előadás a Roma Akadémia keretében, melyet a Magyarországi Roma Parlament és az Amaro Drom hozott létre. Az előadás témája a kisebbségi jog értelmezése volt.
- **9.** Jakob Haselhuber, az EBESZ nemzeti kisebbségi főbiztosa térségünkkel foglalkozó munkatársának látogatása Hivatalunkban. A találkozó témája a hazai szlovákság aktuális problémái voltak.
- **10. -13.** Strasbourg - ECRI
- **27.** Nemzeti, Etnikai Kisebbségi Szakmai Nap a Pest megyei Megyeházán.

Július:

- **5.** Szentgothárd - a Vas Megyei kisebbségi önkormányzatok fóruma.
- **18. -20.** A Lengyel Nemzetközi Kapcsolatok Intézete szervezésében Varsóban sor került annak a konferenciának az első fordulójára, amelyen 5 ország (Ukrajna, Románia, Szlovákia, Csehország és Magyarország) képviselői megvitatták a területükön élő nemzeti és etnikai kisebbségek problémáit, jogi helyzetük szabályozását.

Augusztus:

- **17. - 23.** Riga az ECRI 3.sz. országbizottságának ülése (CBC 3)
- **31.** Bóly - városavató ünnepség.

Szeptember:

- **3.** A Rákóczi Szövetség meghívására Szentendrén a határon túli magyar fiatalok képviselői részére szervezett táborban előadást tartott a kisebbségi biztos az ombudsmani intézmény szerepéről és jelentőségéről.
- **4.** Oktatási Nyílt Nap a budapesti és Pest megyei ügyfelek részére.
- **5.** A budapesti és Pest megyei nemzetiségi oktatási intézmények pedagógusai részvételével oktatási fórumot rendeztünk a Pest Megyei Megyeházán.
- **8. - 12.** VI. Európai Ombudsman Konferencia Izraelben.
- **15. - 18.** Strasbourg - ECRI
- **19.** Friedrich - Naumann - Stiftung - előadás a "Promoting Tolerance in Central and Eastern Europe" keretében arról, hogy mit tesz Magyarország az etnikai feszültségek enyhítéséért, milyen szerepet játszik e tekintetben az ombudsmani intézmény.
- **22.** Az ombudsman Tiszavasváriban személyesen találkozott a "külön ballagást" elrendelő iskolavezetés, az önkormányzat és a helyi cigányság képviselőivel.
- **26.** Szekszárd - "Kisebbségek Közép-Európában" nemzetközi konferencia, előadás.
- **29. - 30.** Oktatási Nyílt Nap és Fórum Pécsen.

Október:

- **3.** A Romédia Alapítvány konferenciát rendezett, amelyen a kisebbségi biztos előadásában arra a kérdésre próbálta megtalálni a választ, hogy milyen mértékben vállalhatja fel a média a kisebbségek érdekképviseletét.
- **8.** A Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal szervezésében a Munkaügyi Minisztériumban tanácskozást tartottak a magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségekkel kapcsolatos államigazgatási munka fejlesztésének lehetőségéről. Ennek keretében az ombudsman előadást tartott az állam szerepéről a kisebbségi politikában.
- **15.** "A magyarországi szlovákok" - tanácskozás az "Útmutató" legújabb kiadványáról, amelyhez az utószót Dr. Kaltenbach Jenő írta.

- **17. - 19.** Varsó A Lengyel Külügyi Intézet szervezésében konferencia a közép-kelet-európai kisebbségek helyzetéről.
- **20. - 21.** Békés megyei Oktatási Nyílt Nap és Fórum (Békéscsaba).
- **27. - 28.** Borsod-Abaúj-Zemplén megyei Oktatási Nyílt Nap és Fórum (Miskolc).
- **30.** A Holland Külügyminisztérium Magyarországgal foglalkozó referensét hivatalában fogadta a kisebbségi biztos.
- Ugyanezen a napon az Európai Unió szervezésében Magyarországra látogató többnemzetiségi delegáció tagjaival találkozott az ombudsman és bemutatta a Hivatal működését.
- **31.** Almáskamaráson (Békés Megye) a németországi testvérváros küldöttségének látogatásakor a magyarországi kisebbségek helyzetéről beszélt a kisebbségi biztos.

November:

- **4.** Előadás a Szlovák Kulturális Intézetben a kisebbségi törvény és a választási törvény módosításával kapcsolatban felmerülő kérdésekről.
- **6.** Budapest - Rajk László Kollégium - előadás: " Az ombudsman és a kisebbségek".
- **7.** Szepetneki Német Kisebbségi Önkormányzat irodaavatója.
- **10.** Solymár - előadás "A kisebbségek helyzete és perspektívája".
- **14.** A "Haudujudu" klub összejövetele Békéscsabán. Előadás "A kisebbségi ombudsman intézménye" címmel.
- **24. - 28.** Strasbourg - ECRI

December:

- **3.** Találkozó a Magyarországi Szlovákok Szövetségének vezetőivel.
- **5.** Előadás a Budaörsi Német Kisebbségi Önkormányzat szervezésében tartott kisebbségi fórumon.
- **8.** Előadás a TIT Komárom-Esztergom Megyei Egyesületének felkérésére a kisebbségi jogok érvényesüléséről, valamint a nemzetiségi önkormányzatok működésének tapasztalatairól.

2. számú melléklet

Ügyforgalmi statisztika

3. számú melléklet

a sátoraljaújhelyi önkormányzat alkotmányellenes határozata visszavonására vonatkozó kezdeményezés

I.

1. Sátoraljaújhely Város Önkormányzatának Képviselőtestülete 1997. június 20-án a Sátoraljaújhelyi Cigány Kisebbségi Önkormányzat kezdeményezésére rendkívüli ülést tartott, amelyen megtárgyalta a város közrendjének és közbiztonságának alakulását, különös tekintettel egyes, a közbiztonságot veszélyeztető cselekményekre. Az ülés eredményeképpen a Képviselőtestület 129/1997./7756. (VI. 20.) számmal határozatot hozott, amelyben

a) Elhatározta, hogy a város életébe beilleszkedni nem tudó, a közbiztonságot megsértő és veszélyeztető személyeket nemkívánatos személyeknek nyilvánítja, és a jövőben megtesz mindent annak érdekében, hogy ezeknek a személyeknek a városból való elköltözését törvényes eszközökkel elérje, valamint megakadályozza az ilyen személyek városba való beköltözését, és ennek érdekében Ügyrendi és Kisebbségi Bizottságát megbízta ezeknek a törvényes lehetőségeknek a megtalálásával;

b) Elhatározta, hogy a közrendvédelmi feladatának koordinálására Közbiztonsági Tanácsot hoz létre, valamint lépéseket tesz a közrend és közbiztonság javítása érdekében;

c) Elhatározta, hogy a közrend és közbiztonság szempontjából beilleszkedni nem tudó, szociálisan nehéz helyzetben lévő családok elköltözését támogatni fogja.

2. A határozatról való tudomásszerzésemet követően az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (a továbbiakban: Obtv.) 16. §-ának (2) bekezdése alapján az ügyben hivatalból vizsgálatot indítottam. Miután az Önkormányzat határozatával és az alapjául szolgáló körülményekkel az írott és az elektronikus sajtó is foglalkozott, országgyűlési képviselők is hozzám fordultak, kérve a vizsgálat lefolytatását.

3. A vizsgálat eredményeképpen a rendelkezésemre álló adatok alapján a következőket állapítottam meg.

3.1. Megállapítom, hogy Sátoraljaújhely Város Önkormányzata 129/1997.7756. (VI. 20.) számú határozatának jelen kezdeményezés a) és c) pontjában foglalt megállapításai megsértették az Alkotmánynak az igazságszolgáltatás bírói monopóliumát [57. § (1) bek.], az ártatlanság vélelmét [57. § (2) bek.], a mozgás szabadságát és a tartózkodási hely megválasztásának szabadságát [58. § (1) bek.], valamint a hátrányos megkülönböztetés tilalmát [70/A. § (2) bek.] biztosító és megállapító rendelkezéseit. Mindezek alapján az Obtv. 21. §-ának (1) bekezdése alapján

k e z d e m é n y e z e m

az alkotmányellenes határozat visszavonását.

3.2. Megállapítom, hogy Sátoraljaújhely Város jegyzője azzal, hogy nem jelezte Sátoraljaújhely Város Önkormányzata Képviselőtestületének, hogy döntése és eljárása alkotmányesértő, megszegte a helyi önkormányzatokról szóló 1993. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 36. §-ának (3) bekezdésében írt kötelezettségét, ezért az Obtv. 24. §-a alapján

k e z d e m é n y e z e m

vele szemben a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény 50. §-a alapján fegyelmi eljárást lefolytatását.

3.3. Megállapítom, hogy Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Közigazgatási Hivatal azzal, hogy törvényességi ellenőrzési jogkörében nem észlelte Sátoraljaújhely Város Önkormányzata határozatának alkotmányosértő voltát, és ennek alapján nem tette meg a szükséges intézkedéseket, megsértette az Ötv. 98. §-ának (3) bekezdésében és 99. §-ában foglalt kötelezettségét.

3.4. Az Obtv. 18. §-ának (3) bekezdése alapján

felkérem

Borsod-Abaúj-Zemplén Megye Főügyészt vizsgálat lefolytatására annak megállapítására, hogy a rendőrség szervei a közbiztonságot sértő és veszélyeztető cselekmények megelőzésében és felderítésében megfelelő módon gyakorolták-e hatáskörüket, és megsértették-e a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. évi törvény (a továbbiakban: Rtv.) 1. §-a (2) bekezdésének a) pontjába, valamint 2. §-a (1) és (2) bekezdésében foglalt kötelezettségüket.

II.

1. Sátoraljaújhely Város Önkormányzatának az I. részben hivatkozott határozata, valamint a határozat alapjául szolgáló eljárása a következők miatt alkotmányellenes.

1.1. A rendelkezésemre álló bizonyítékok alapján megállapítható, hogy Sátoraljaújhely közbiztonsága az alkotmányellenes határozat meghozatalát megelőző időben érzékelhetően megromlott. Napirenden voltak a köznyugalmat és a közrendet súlyosan sértő, garázdajellegű cselekmények, amelyek a lakosság körében érthető módon nyugtalanságot váltottak ki. Az önkormányzatra egyre fokozódó, határozott és azonnali intézkedéseket követelő nyomás nehezedett, amely nyomásnak az önkormányzat egy (a helyi cigány kisebbségi önkormányzat által kezdeményezett) rendkívüli testületi ülés összehívásával, és az azon elhatározott intézkedésekkel akart megfelelni.

Amint az az ülés jegyzőkönyvéből megállapítható, a testületben az ülés megkezdését követően többséget kapott az az álláspont, amely a kialakult helyzetért a településre nem sokkal azelőtt költözött, cigány etnikumú állampolgárokat tette kizárólagosan felelőssé, és elhatározta, hogy a probléma egyedüli megoldását a közbiztonságot általában javító intézkedéseken túlmenően az jelentheti, ha az önkormányzat minden rendelkezésére álló eszközzel eléri, hogy ezek az állampolgárok költözzenek el a településről.

1.2. A Magyar Köztársaságban az igazságszolgáltatás a bíróságok kizárólagos hatáskörébe tartozik. A bíróság a büntetőeljárás során szigorúan meghatározott anyagi és eljárásjogi szabályok érvényesítése mellett állapítja meg a jogellenes magatartást megvalósító személyek felelősségét. A büntetőjogi felelősség megállapítása jogi értelemben egy meghatározott cselekmény egy meghatározott megvalósítójára vonatkozhat, és a felelősség megállapításának kizárólag a bíróság jogerős határozatának kihirdetése után lehet bármilyen jogkövetkezménye. Eme elvek megvalósulásának biztosítéka a bíróságok és az eljáró bíró kizárólag törvényeknek való alávetettsége, a büntetőeljárás bírósági szakaszának nyilvánossága, a védelemhez való jog érvényesülésének biztosítása etc.

Anyagi alkotmányossági értelemben ezt jelenti az Alkotmány 57. §-ának (1) bekezdésében megfogalmazott az az alapelv, amely szerint a Magyar Köztársaságban az egyének büntetőjogi felelősségét kizárólag a törvény által felállított független és pártatlan bíróság jogosult megállapítani. Eljárásjogi alkotmányossági értelemben pedig ezt jelenti az Alkotmány 57. §-ának (2) bekezdésében megfogalmazott alapelv, amely szerint senkit sem lehet bűnösnek tekinteni mindaddig, amíg büntetőjogi felelősségét a bíróság jogerős határozata meg nem állapítja.

Sátoraljaújhely Város Önkormányzata Képviselőtestületének hivatkozott határozata az előző bekezdésben felsorolt alkotmányos alapelveket sértette meg azzal, hogy (anélkül, hogy bírósági hatáskörrel rendelkezne, és ebből következően eljárásának alkotmányosságát garanciális jellegű anyagi és eljárásjogi szabályoknak az érvényesülése biztosítaná) megállapította meghatározott

személyeknek a felelősségét a település közrendjének és közbiztonságának romlásáért. Állampolgárok alkotmányos jogait nemkívánatos személyeknek való nyilvánításukkal még akkor sem lehet korlátozni, ha az a közrend és a közbiztonság védelmére, tehát alkotmányossági szempontból releváns szempontokra való hivatkozással történik. Az önkormányzat olyan hatalmat vindikált ezzel magának, amelyet jogállamban az Alkotmány megsértésének veszélye nélkül egyetlen állami szerv sem tehet meg: a határozata által érintett személyeknek anélkül állapította meg a felelősségét egyes cselekmények elkövetésében (illetve állapította meg potenciális bűnelkövető mivoltukat), hogy azok védekezni tudtak volna az őket ért vádak ellen.

Az Alkotmánynak az igazságszolgáltatás bírói monopóliumát [57. § (1) bek.] és az ártatlanság véelmét [57. § (2) bek.] megállapító rendelkezései ugyanis éppen azt a célt szolgálják, hogy a személyek legsúlyosabb jogkövetkezményekkel járó büntetőjogi felelősségét kizárólag olyan állami szerv állapíthassa meg, amely határozataiban csak a jogszabályok rendelkezéseinek van alávetve. Ezzel biztosítható ugyanis, hogy a bíróság csak az egyén büntetőjogi felelősségének megállapítása szempontjából releváns körülményeket vegye figyelembe büntetőjogi felelősséget megállapító határozatának meghozatalakor.

1.3. A felelősség megállapításán túlmenően Sátoraljújhely Város Önkormányzata jogkövetkezményt is alkalmazott határozatában a megvádolt személyekkel szemben, amikor kilátásba helyezte azok elköltözésének minden törvényes eszközzel való előmozdítását. Az önkormányzat ezzel tulajdonképpen a kitiltás mellékbüntetését [Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény (Btk.) 60. §] alkalmazta ezekkel a személyekkel szemben anélkül, hogy erre jogosultsága lett volna. A Btk. szerint azt, akinek ott-tartózkodása a közérdeket veszélyezteti, egy vagy több helységről vagy az ország meghatározott részéből ki lehet tiltani. A Btk. azonban meghatározott feltételek esetén engedi ezt a jogkövetkezményt alkalmazni a bűncselekmény elkövetőjével szemben. Ezek a feltételek (azon túlmenően, hogy ennek a jogkövetkezménynek az alkalmazására is kizárólag bíróság jogosult egy meghatározott személy meghatározott cselekményével kapcsolatban indult büntetőeljárást lezáró határozatában a büntetőjogi felelősség megállapítását követően) a következők. A jogkövetkezmény alkalmazásának kizárólag meghatározott bűncselekmény elkövetésével kapcsolatosan van meg a lehetősége, amennyiben az elkövetőt szabadságvesztés főbüntetésre ítélték.

Látható tehát, hogy eme büntetőjogi jogkövetkezmény alkalmazásának szigorúan meghatározott alkotmányos és törvényi feltételei vannak. Jogállamban ezeknek a feltételeknek a hiányában nem lehet senki büntetőjogi felelősségét megállapítani, és nem lehet vele szemben büntetőjogi jogkövetkezményeket alkalmazni. A büntetőjogi felelősség ugyanis az alkotmányos alapjogok szükségszerű korlátozásával jár. A jelen esetben az önkormányzat által alkotmányellenesen alkalmazott büntetőjogi jogkövetkezmény a mozgás szabadságát és a tartózkodási hely megválasztásának a szabadságát [Alkotmány 58. § (1) bek.] biztosító alkotmányos alapjogok szükségszerű korlátozását jelentik. Az a hatóság, amely anélkül, hogy erre jogosítványa volna, az állampolgár alkotmányos alapjogát korlátozza, maga is alkotmánysértő módon jár el.

1.4. Az előadottakon túlmenően a határozat, valamint az alapjául szolgáló eljárás megsértette az Alkotmánynak a hátrányos megkülönböztetés tilalmát kimondó rendelkezéseit [70/A. § (2) bek.] azzal, hogy a jogerős bírói határozatokkal még le nem zárt büntetőeljárások elkövetőiként cigány etnikumhoz tartozó állampolgárokat nevezett meg. Az etnikumhoz való tartozásnak és a bűnelkövető életmódnak az összefüggésbe hozatala az Alkotmánynak diszkrimináció-tilalmi rendelkezéseibe ütközik.

1.5. Összefoglalóan megállapítható tehát, hogy Sátoraljújhely Város Önkormányzatának Képviselőtestülete azzal, hogy a város közbiztonságának romlásáért a városba költözött, cigány származású állampolgárokat tette kollektíven felelőssé, és a városban való tartózkodásukat nemkívánatosnak minősítette, megsértette az Alkotmánynak az igazságszolgáltatás bírói monopóliumát, az ártatlanság véelmét, a mozgás szabadságát és a tartózkodási hely szabadságát, valamint a hátrányos megkülönböztetés tilalmát kimondó rendelkezéseit.

Álláspontom szerint Magyarországon egyetlen állami, önkormányzati szerv sem jogosult az állampolgárok jogainak alkotmányellenes célból való, alkotmányellenes eszközökkel történő korlátozására. Az önkormányzati szervezetek a település közrendje védelme érdekében végzett tevékenysége nem járhat állampolgárok alkotmányos jogainak alkotmányellenes módon való korlátozásával.

2. Az Ötv. 36. §-ának (3) bekezdése szerint a jegyző köteles jelezni a képviselő-testületnek, ha döntésénél jogszabálysértést észlel.

A hivatkozott jogszabályi rendelkezés értelmében a települési önkormányzatoknál a jegyző a törvényesség őrének feladatát látja el. Amennyiben jogszabálysértést észlel, köteles minden lehetőségére álló eszközzel megakadályoznia, hogy az önkormányzat törvénytörő határozatot hozzon. Amennyiben a jegyző ennek a kötelezettségének nem tesz eleget, közszolgálati jogviszonyából eredő kötelezettségét vétkesen megszegi.

A rendelkezésekre álló adatok alapján megállapítható, hogy Sátoraljaújhely jegyzője, bár észlelte a törvénytörő döntés meghozatalának szándékát, nem tett meg lehetőségei szerint mindent a törvényellenes határozat megakadályozás érdekében. Éppen ellenkezőleg: a testületi ülés jegyzőkönyvéből éppen az derül ki, hogy az alkotmányellenes, éppen ezért törvénytörő határozat meghozatalával maga is egyetértett. A törvényességre való hivatkozás nem teszi törvényessé a határozatot, mert a határozat által elérni kívánt cél önmaga törvényellenes. Álláspontom szerint ezzel Sátoraljaújhely jegyzője megsértette az Ötv. 36. §-a (3) bekezdése szerinti kötelezettségét. Ennek alapján kezdeményeztem a munkáltatói jogkör gyakorlójánál vele szemben fegyelmi eljárás lefolytatását.

3. Az Ötv. 98. §-ának (3) bekezdése szerint a közigazgatási hivatal vezetője vizsgálja, hogy az önkormányzat határozata megfelel-e a jogszabályoknak. Amennyiben jogszabálysértő önkormányzati döntést észlel, a rendelkezésére álló eszközökkel (felhívás, ennek sikertelensége esetén keresetindítás, szükség szerint a végrehajtás felfüggesztésének elrendelésére irányuló kérelemmel együttesen) köteles eljárni a törvénytörő határozat visszavonása érdekében.

Álláspontom szerint jelen esetben a közigazgatási hivatalnak észlelnie kellett volna a határozat és az alapjául szolgáló eljárás alkotmányosértő voltát. A közigazgatási hivataloknak a törvényesség fenntartása érdekében folyamatosan együtt kell működniük az önkormányzatokkal, és törvénytörés veszélye esetén fel kell lépniük annak megakadályozása érdekében.

Jelen esetben a közigazgatási hivatal nem gyakorolta az Ötv. hivatkozott szakaszában meghatározott feladatköréből eredő hatáskörét, és ezzel közvetett módon hozzájárult az alkotmányellenes határozat alapján kialakult törvénytörő helyzet fennmaradásához.

4. Jogállamban a közrendet, a közbiztonságot veszélyeztető személyek felelősségének megállapítására szolgáló eszközök különösen a szabálysértési és a büntetőjogi eljárások. Véleményem szerint ezek az eszközök alkalmasak arra, hogy az állampolgárok nyugalma, a közrendet fenyegető személyek ellen a hatóságok megfelelő módon felléphessenek.

Ezért Sátoraljaújhely Város Önkormányzata Képviselőtestülete határozatának az a része, amelyben megvizsgálja annak a lehetőségét, hogy milyen módon lehet a város közbiztonságát javítani, és ebből a célból Közbiztonsági Tanácsot hoz létre, véleményem szerint alkalmas eszköz lehet egy mindenképpen támogatni való cél elérése érdekében.

A rendelkezésekre álló adatok alapján a vizsgált esetben is több szabálysértés, illetőleg bűncselekmény gyanúja merülhet fel. A közrendet és a köznyugalmat, a tulajdont, valamint a családot sértő, illetőleg veszélyeztető szabálysértések és bűncselekmények (kényszerítés, személyi szabadság megsértése, hivatali visszaélés) lehetővé, sőt kötelezővé tették volna a hatóság eljárását bizonyos esetekben, amely kötelezettségének a hatóság valószínűleg nem, vagy nem megfelelő módon tett eleget.

Az állami és önkormányzati szervek mindegyikének feladat- és hatáskörük megszabta kereteken belül [Ötv. 8. § (1) bek., Rtv. vonatkozó rendelkezései] mindent meg kellett volna tennie azért, hogy a településen elkövetett összes, a szabálysértés és a büntetőjog által üldözni rendelt cselekménynek megfeleljen a büntetőjogi jogkövetkezménye, valamint megelőzze további

bűncselekmények elkövetését. A rendőrségnek akár feljelentések alapján, akár hivatalból intézkednie kellett volna a szükséges eljárások megindítása iránt, az önkormányzatnak pedig törvényes eszközeinek igénybevételével kellett volna a közrend és a köznyugalom megsértői ellen fellépnie.

Meggyőződésem szerint a közrend biztosításának nem az a helyesen igénybevett eszköze, hogy az önkormányzat megpróbálja a településen jogszerűen tartózkodó állampolgárokat eltávolítani a településről, hanem az ügyben hatáskörrel rendelkező szervek tevékenységének elősegítésével, a velük való együttműködés erősítésével próbálja előmozdítani, hogy az egyes meghatározott cselekményeket elkövető személyek büntetőjogi felelősségét az arra hatáskörrel rendelkező hatóság megállapítsa. A rendőrségnek pedig az a feladata, hogy a hatáskörét megállapító rendelkezések által megszabott kereteke belül eljárjon a közrend és a közbiztonság védelme érdekében.

Budapest. 1997. augusztus

Dr. Kaltenbach Jenő sk.

4. számú melléklet

kezdeményezés községi önkormányzat határozatának visszavonására

I. A PANASZÜGY

Az egyik Nógrád megyei község szlovák kisebbségi önkormányzatának elnökhelyettese 1997. szeptember 3-án panasszal fordult a kisebbségi biztoshoz, amelyben sérelmezte, hogy a községben működő Általános Művelődési Központ (ÁMK) igazgatójának határozott időre szóló kinevezését a települési önkormányzat testületi ülése - alkalmatlanság miatt - 1997. július 31-i hatállyal visszavonta.

A kisebbségi önkormányzat elnökhelyettese szerint a települési önkormányzat döntésével megsértette a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény (a továbbiakban: Nektv.) 29. § (2) bekezdésében foglalt rendelkezéseket, azért mert a döntés előkészítése során a kisebbségi önkormányzat véleményét nem kérték ki, illetőleg a kisebbségi állásfoglalás ismeretében - a döntés meghozatalakor - azt figyelmen kívül hagyták.

A panaszos álláspontja szerint, a Nektv. rendelkezései alapján a kisebbségi önkormányzat a konkrét esetben nem pusztán véleményezési, hanem egyetértési joggal rendelkezett, ezért a települési önkormányzat határozata jogszabályt sért.

Az ismertetett beadványhoz csatlakozva az Országos Szlovák Önkormányzat elnöke 1997. szeptember 24-én szintén kifogást nyújtott be a kisebbségi biztoshoz és kérte az ügy kivizsgálását. A panaszok alapján az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (a továbbiakban: Obtv.) 16. §-a alapján vizsgálatot indítottam és a következőket állapítottam meg:

II. A TÖRTÉNETI TÉNYÁLLÁS ÉS ANNAK JOGI HÁTTERE

1. A rendelkezésre bocsátott, illetve beszerzett dokumentumok alapján megállapítható, hogy a községi önkormányzat 1997. július 30-án testületi ülést tartott, amelynek napirendjén a községben működő - alapvetően oktatási feladatokat ellátó - ÁMK vezetőjének, P. T. igazgató asszonynak a vezetői tisztségétől való megfosztása szerepelt.

Az előterjesztés alapján a települési önkormányzat alpolgármestere azért kezdeményezte P. T. - alkalmatlanság címén történő - elmozdítását, mert kifogások merültek fel az általa vezetett intézmény gazdálkodásával kapcsolatban, illetőleg viselkedését, emberi magatartását „érzéketlennek, lázítónak”, tehát általában véve „összeférhetetlennek” minősítették.

Az előterjesztés tényszerűen fogalmaz meg egy sor olyan kifogást - „etikátlan túlóra-felhasználás”, jogosulatlan címhasználat, indokolatlan útszámlák stb. - amelyek miatt a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény (Kjt.) 45-46. §-ai alapján lefolytatandó fegyelmi eljárásnak van helye. Az eljárás alá vont személy szempontjából garanciális jogokat is jelentő fegyelmi eljárást azonban P. T.-vel szemben nem indítottak, hanem a felsorolt indokok alapján megfosztották vezető beosztásától, amely döntéssel lényegében kimerítették a Kjt. 45. § (2) bekezdés d) pontja szerinti „...vezető beosztás fegyelmi hatályú visszavonása” fegyelmi büntetést.

2. A vezetői alkalmatlanság indokai közül kiemelés érdemel az előterjesztésben megfogalmazott az a vád, miszerint P. T. „a közig. hivatalhoz beadványt nyújt be a képviselőtestület döntése, valamint a polgármesteri hivatal munkája ellen”. A tényekhez hozzátartozik ugyanis, hogy P. T. a személyét érintő döntés meghozatala előtt, a döntés idején, illetve azt követően is a helyi Szlovák Kisebbségi Önkormányzat elnöke volt, és e társadalmi megbízatásának mind a mai napig eleget tesz. Ugyanakkor a Nektv. 26. § (1) bekezdése kifejezetten lehetővé teszi a helyi kisebbségi önkormányzat számára, hogy „a kisebbséget érintő bármely kérdésben” megkereséssel forduljon a „hatáskörrel és illetékességgel rendelkező közigazgatási szerv vezetőjéhez”, így többek között „kifogással élhet az intézmények működésével kapcsolatos, a kisebbség jogait sértő gyakorlat, egyedi döntés ellen, kezdeményezheti a döntés megváltoztatását, visszavonását.”

3. A panaszügyben érintett igazgatónő nem pusztán egy közoktatási szerv, hanem a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény (a továbbiakban: Kotv.) 33. § (1) bekezdés c) pontja szerinti „többcélú intézmény” - általános művelődési központ - vezetője volt.

A községben működő körjegyző arról tájékoztattott, hogy az ÁMK-ban az alapítása óta eltelt mintegy hét évben három intézmény működött: szlovák nemzetiségi óvoda, nemzetiségi tanterv szerint működő általános iskola és községi könyvtár. 1996. nyarán önkormányzati testületi döntés alapján az óvoda kivált az ÁMK-ból, majd az 1997. szeptember 1-jével induló tanévtől az ÁMK - elveszítve többcélú intézményi jellegét - csak mint általános iskola, a hozzá tartozó diákkönyvtárral működik tovább. A körjegyző - az alapító okirat hiányára hivatkozva - nem tudott felvilágosítást adni arról, hogy az általános iskola kisebbségi oktatási intézménynek minősül-e.

4. A Művelődési és Közoktatási Minisztérium - rövid úton történt megkeresésre - arról tájékoztattott, hogy a panaszüggyel érintett községben szlovák nyelvoktató program alapján működik az általános iskola, amelynek mind a nyolcvanhat tanulója részt vesz a nemzetiségi nyelvi képzésben, tehát egyértelmű, hogy a Kotv. 121. § (6) bekezdés a) pontja második fordulója, illetve b) pontjában foglalt értelmező rendelkezések alapján, a Nektv. 29. § (2) bekezdése szerinti kisebbségi intézményről van szó.

A Nektv. 29. § (2) bekezdése generális szabályként mondja ki, hogy minden, „a kisebbséghez tartozók képzésére is kiterjedő települési önkormányzati döntéshez az érintett helyi kisebbségi önkormányzat egyetértése szükséges”. A panasszal érintett ügyben ezzel szemben az állapítható meg, hogy az igazgatónő felmentése tekintetében a települési önkormányzat nemcsak a szlovák kisebbségi önkormányzatnak az egyetértését nem szerezte be, hanem - 1997. július 30-án meghozott testületi döntése előtt - még a véleményét sem kérte ki.

A helyi szlovák kisebbségi önkormányzat a döntést követően - 1997. augusztus 25-én - élt a Nektv. 26. § (1) bekezdés d) pontjában biztosított jogával és kifogást emelt az önkormányzat határozatával szemben, kérve a sérelmesnek tartott intézkedés megváltoztatását. A települési önkormányzat 1997. augusztus 26-án tartott újabb testületi ülésén - a szlovák kisebbségi önkormányzat kifogása ellenére - fenntartotta P. T. felmentésére vonatkozó korábbi döntését.

5. A Községi Szlovák Kisebbségi Önkormányzat ezt követően fordult a Nógrád megyei Közigazgatási Hivatal vezetőjéhez, kérve az álláspontjuk szerint jogsértő önkormányzati határozat törvényességi felülvizsgálatát. A Közigazgatási Hivatal P. T. vezetői megbízatásának a megszüntetéséről szóló határozat jogszerűségét a Kotv. rendelkezései alapján vizsgálta meg és arra az álláspontra helyezkedett, hogy a határozat nem felel meg a Kotv. 102. § (3) bekezdésében foglaltaknak, mert az oktatási intézményt fenntartó települési önkormányzat az intézmény

vezetője megbízásának a visszavonásával összefüggő döntése előtt nem szerezte be a törvényben meghatározott szervezetek és közösségek - többek között a helyi szlovák kisebbségi önkormányzat - véleményét. A Közigazgatási Hivatal vezetője ezért megállapította, hogy a döntés jogszabálysértő és felszólította a község polgármesterét, illetve a képviselő- testületet arra, hogy 1997. október 30-ig a jogszabálysértés megszüntetéséről gondoskodjanak.

III. KÖVETKEZTETÉSEK

ad.1. Az ÁMK igazgatónőjének a felmentésére az alpolgármester által készített előterjesztés alapján olyan okokból került sor, amelyek - valódiságuk esetén - fegyelmi eljárás alapjául szolgálhattak volna. Tekintettel arra, hogy P. T. terhére rótt egyes vádak - a dolog jellegéből következően - folyamatos kötelességszegést feltételeznek, felvetődik a kérdés, hogy nem áll-e fenn a Kjt. 46. § (2) bekezdése b) pontja alapján a „jelentős súlyú fegyelmi vétség elkövetésének alapos gyanúja”, amely esetben a fegyelmi eljárás lefolytatása kötelező. A fegyelmi eljárás mellőzésével alkalmazott represszív személyi döntés a Kjt. rendelkezéseinek a megsértését jelenti, hiszen nem ad lehetőséget az érintett védekezésére, a vétkesség objektív módon történő kivizsgálására, konkrétan a Kjt. 47-53. §-aiban foglalt garanciákat is tartalmazó szabályok érvényesülésére.

ad.2. Kifogásolható az önkormányzat határozata azért is, mert P. T. elmozdítására vonatkozó döntés alapjául olyan körülményt is felhoztak, amely az érintettnek - a szlovák kisebbség érdekképviselője érdekében - a Nektv.-ben biztosított, alapvető joga. A törvényes jogok gyakorlásért retorzió alkalmazására az általános jogelvek alapján sem kerülhet sor, a konkrét esetben pedig a Nektv. kifejezett megsértését jelenti.

ad.3. A Kotv. 37. § (2) bekezdése - a működés általános szabályai körében - akként rendelkezik, hogy a többcélú intézmény alapítását az alapító okirat aláírását követő harminc napon belül az intézmény székhelye szerint illetékes főjegyzőnél nyilvántartásba vétel céljából be kell jelenteni. Ez az eljárási szabály irányadó akkor is, ha a bejegyzett adatokban változások következnek be. A települési önkormányzat a szükséges iratok hiányára való hivatkozással nem tudott pontos - és az ügy kivizsgálása szempontjából releváns - adatokat szolgáltatni, illetve felvilágosítást adni. Ez felveti annak a gyanúját, hogy a Kotv. egyes eljárási szabályait nem tartották vagy nem tartják be, amely olyan következtetésre nyújt alapot, hogy a helyi közoktatási igazgatási döntések felett nem érvényesül törvényességi felügyelet.

ad.4. A vizsgálat során egyértelműen bebizonyosodott, hogy az ügyben olyan kisebbségi oktatási intézményről van szó, amelynek esetében az azt érintő valamennyi döntéshez szükség van a szlovák kisebbségi önkormányzat egyetértésére. Ez lényegében nem jelent mást, mint a települési és a helyi kisebbségi önkormányzat együttdöntési jogát és kötelezettségét, amely - a települési önkormányzatnak felróható módon - nem valósult meg.

ad.5. Nem kétséges, hogy a többszörösen kifogásolt határozat a Kotv. 102. § (3) bekezdésében foglalt rendelkezéseket megsértette, ezért jogszabálysértő. Emellett azonban nagyobb fokú jogsérelem valósult meg azért, hogy döntésével a települési önkormányzat teljes mértékig szembehelyezkedett a Nektv. szellemével és oly módon sértette meg a törvény 29. § (2) bekezdésében foglalt konkrét szabályt, hogy azzal alkotmányos visszásságot idézett elő.

A fentiek alapján az Obtv. 21. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezés alapján

IV. KEZDEMÉNYEZEM,

1. hogy a Nógrád megyei Közigazgatási Hivatal vezetője a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.) 98. §. (2) bekezdés a) pontjában, valamint a (3) bekezdés a) és b) pontjaiban biztosított jogkörében vizsgálja meg a községi önkormányzat szervezeti működését, különös tekintettel a testületi munkában fellelhető hiányosságokra, illetőleg a képviselő-testület hatáskörébe tartozó személyi döntések jogszerűségére.

2. A Nógrád megyei Közigazgatási Hivatal vezetője az Ötv. 98. § (2) bekezdés a) pontjában biztosított törvényességi ellenőrzési jogkörében állapítsa meg, hogy L. Község Önkormányzatának 48/1997. (VII.30.) határozata nem pusztán azért jogszabálysértő, mert nem felel meg a Kotv. 102. (3) bekezdésében előírtaknak, hanem elsősorban azért törvényellenes, mert a képviselő-testület döntése során figyelmen kívül hagyta a Nektv. 29. § (2) bekezdésében foglalt, a kisebbségi önkormányzat számára egyetértési jogot biztosító rendelkezést.

Az Obtv. 18. § (3) bekezdése alapján

V. FELKÉREM

1. Nógrád megye főjegyzőjét, hogy a Kotv. 37. § (2) bekezdésében foglalt rendelkezésre figyelemmel a Kotv. 107. §-ában foglalt szabályok alapján az általános iskola működését illetően folytasson törvényességi ellenőrzést megvalósító vizsgálatot. Kérem, hogy a törvényességi ellenőrzés során tisztázzák, hogy a Kotv. 37. § (2) bekezdésben előírtaknak megfelelően a községi ÁMK mint többcélú közoktatási intézmény alapítását nyilvántartásba vétel végett bejelentették-e, illetőleg az intézmény profiljának a települési önkormányzat által való megváltoztatása a nyilvántartásból kitűnik-e.

2. Felkérem az Országos Szlovák Önkormányzat elnökét, hogy a törvényi ellenőrzésben a Kotv. 107. § (2) bekezdés b) pontjában foglalt rendelkezésre figyelemmel képviseltesse magát.

Budapest, 1997. október

Dr. Kaltenbach Jenő sk.

5. számú melléklet

A szekszárdi Német Színház ügye

I. A panasz

A Magyarországi Németek Országos Önkormányzatának elnöke és alelnöke panasszal fordult a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosához, amelyben előadták, hogy a Tolna megyei Közgyűlés 1996. december 19-én a szekszárdi Német Színház volt igazgatója ügyében zárt ülésen tartott fegyelmi tárgyalást. A Magyarországi Németek Országos Önkormányzata álláspontja szerint a Tolna megyei Közgyűlés azzal, hogy zárt ülésen tárgyalta a színházigazgatója ügyét, illetőleg azzal, hogy olyan döntést hozott, amelynek értelmében az ülésen a Magyarországi Németek Országos Önkormányzatának alelnöke nem vehet részt, megsértette a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény (Nektv.) rendelkezéseit, és a magyarországi németiség érdekeit is.

A panasz az alábbiak miatt alapos:

II. A történeti tényállás

1. Az 1996. december 19-én megtartott közgyűléssel kapcsolatban

A Tolna megyei Közgyűlés 1996. december 19-ei ülésén fegyelmi tárgyalást tartott a szekszárdi Német Színház igazgatója ügyében. A napirendi pont előadója, illetve a fegyelmi eljárás lefolytatására kijelölt vizsgálóbiztos a megyei közgyűlés egyik tagja volt, aki az általa lefolytatott vizsgálat eredményéről készített írásos anyagot az ülés előtt bocsátotta a közgyűlés résztvevői rendelkezésére.

A közgyűlésen felvett jegyzőkönyv tanúsága szerint a fegyelmi tárgyalás zárt ülésen történő megtartását az érintett személy kérte.

A napirendi pont tárgyalása előtt a Magyarországi Németek Országos Önkormányzatának alelnöke - aki egyidejűleg a Tolna megyei Német Kisebbségi Önkormányzatok Szövetségének az ügyvezető elnöke, valamint a Szekszárd Városi Német Kisebbségi Önkormányzat elnöke is - azzal a kéréssel fordult az ülésen levezető elnöki feladatokat ellátó közgyűlési alelnökhöz, hogy mint a német kisebbség képviselője a fegyelmi tárgyaláson részt vehessen.

A megyei főjegyző nyilvánosság előtt feltett kérdésére a fegyelmi eljárás alá vont személy úgy nyilatkozott, hogy nem ellenzi azt, hogy a német kisebbségi önkormányzat képviselőjében annak alelnöke a zárt ülésen részt vegyen. Ennek ellenére a levezető elnök szavazásra bocsátotta és a közgyűlés 15 szavazattal 11 ellenében, 3 tartózkodás mellett elutasította az országos alelnök kérését.

Az ülés részletes jegyzőkönyvéből megállapítható, hogy a közgyűlésen többen vitatták a német kisebbségi önkormányzat képviselőjének az ülésen való részvételét megakadályozó testületi döntés jogszerűségét és célszerűségét, ezért a fegyelmi kérdések megtárgyalása mellett a közgyűlés ügyrendi vitát is folytatott, amelyet a megyei főjegyző azzal zárt le, hogy az önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.) 12. § (4) bekezdés a) pontja alapján zárt ülést kell tartani fegyelmi ügy tárgyalása esetén, ha az érintett a nyilvános tárgyalásba nem egyezik bele.

A főjegyző álláspontja szerint az Ötv. 12. § (5) bekezdése taxatív formában sorolja fel azokat a személyeket, akik a zárt ülésen részt vehetnek. Ezek a következők: a képviselő-testület tagjai, a kisebbségi szószóló és a jegyző, továbbá meghívása esetén az érintett és a szakértő.

2. A Tolna megyei Önkormányzat tárgyalási gyakorlata

A Tolna megyei Közgyűlés 1996. december 19-én megtartott ülésén kívül meg kellett vizsgálni, hogy milyen esetekben, milyen fórumokon került sor a szekszárdi Német Színház ügyének a tárgyalására. E feladat elvégzéséhez át kellett tekinteni a Közgyűlés, illetve annak Művelődési Bizottsága a színház ügyeivel kapcsolatos üléseinek jegyzőkönyveit.

2.1. A Német Színház ügyével többször is foglalkozott a Tolna megyei Önkormányzat Közgyűlése Művelődési Bizottsága. Így konkrétan 1996. október 17-én a Művelődési Bizottság 14/1996. (X. 17.) számon elfogadott határozatával döntött arról, hogy a Német Színház igazgatói tisztségének betöltésére pályázatot ír ki, illetőleg meghatározta a pályázat benyújtásának a feltételeit. Az ülésen résztvett és hozzászólt a Tolna megyei Német Kisebbségi Önkormányzatok Szövetsége ügyvezető elnöke is.

2.2. 1997. február 20-án ismét ülést tartott a megyei közgyűlés Művelődési Bizottsága, amelynek napirendjén szerepelt a szekszárdi Német Színház igazgatói státuszára beérkezett pályázatok elbírálása. A Bizottság munkájában részt vett és a témához hozzászólt a Magyarországi Németek Országos Önkormányzata alelnöke, illetőleg a Tolna megyei Német Kisebbségi Önkormányzatok Szövetsége elnöke is. A színházigazgatói poszt betöltésére ketten nyújtottak be pályázatot, köztük az akkori színházigazgató. A pályázatok elbírálása során élénk vita bontakozott ki többek között abban a kérdésben, hogy a színház kétnyelvű legyen-e, illetőleg maradjon-e továbbra is német nyelvű, de nagyobb vendégszereplési repertoárral. A vitában részletesen kifejtették álláspontjukat az országos, illetőleg a megyei német kisebbségi szervezetek vezetői és egyértelműen az akkori színházigazgató pályázatát támogatták. A megyei kisebbségi szövetség elnöke ugyanakkor nehezményezte, hogy a pályázati anyagokat a megyei kisebbségi szervezethez az ülést megelőzően nem juttatták el és ennek következtében csak az ülésen kerülhetett sor véleményalkotásra.

A Művelődési Bizottság - a bizottsági tagok szavazata alapján - olyan tartalmú határozatot hozott, hogy az egyik pályázatot sem javasolta a közgyűlésnek elfogadásra, hanem indítványozta új pályázat kiírását.

2.3. 1997. március 13-án a Tolna megyei Önkormányzat rendkívüli közgyűlést tartott, amelynek napirendjén szerepelt a színházigazgatói tisztségre benyújtott két pályázat elbírálása. A napirendi pont tárgyalása előtt a levezető elnök kérdésére mindkét pályázó úgy nyilatkozott, hogy zárt ülés tárgyalását kérik. A megyei önkormányzat alelnöke ugyanakkor javasolta, hogy „a zárt ülés

munkájában a főosztályvezető és az érintett szakemberek tanácskozási joggal vegyenek részt”. A Közgyűlés ezt az indítványt elfogadta. Az ülés jegyzőkönyvéből megállapítható, hogy a közgyűlésen a német kisebbség képviselői nem vettek részt.

A közgyűlés levezető elnöke, illetőleg a Művelődési Bizottság elnöke ismertette, hogy a Közgyűlés döntésének előkészítésére hivatott 1997. február 20-ai Művelődési Bizottsági ülésen a német kisebbség képviselői milyen álláspontra helyezkedtek. Így különösen szó esett arról, hogy a német kisebbség képviselői „egyik pályázat mellett sem tették le egyértelműen a voksot”, továbbá tájékoztatás hangzott el arról, hogy előrehaladott tárgyalások folynak annak érdekében, hogy a színház kerüljön át a Magyarországi Németek Országos Önkormányzata hatáskörébe, illetőleg elhangzott az is, hogy a német kisebbség nem ért egyet azzal, hogy a színház kétnyelvű legyen.

A két pályázat értékelése során vita alakult ki az ülés résztvevői között, amely abban a kérdésben vált igazán kiélezetté, hogy az országos, illetve a megyei német kisebbség pontosan milyen álláspontot képvisel a szekszárdi Német Színház vezetésével, profiljával, illetve általában a működésével kapcsolatban. A levezető elnök a kisebbségi képviselők távolléte miatt sajnálkozásának adott hangot, és a Művelődési Bizottság ülésén az általuk kifejtett álláspontot nevezett személyek „egyéni véleményének” minősítette.

A közgyűlésen végül a Tolna megyei Önkormányzat 22/1997. (III.13.) számú határozatában a színházigazgatói tisztségre kiírt pályázatot eredménytelennek minősítette, felkérte az önkormányzat elnökét új pályázat kiírására, illetőleg arra, hogy a következő közgyűlésen tegyen javaslatot megfelelő személy „átmeneti időszakra történő” igazgatói megbízására, azonban nem döntött felmentése kérdésében.

2.4. 1997. április 24-én a Tolna megyei Önkormányzat ismét napirendre tűzte a szekszárdi Német Színház igazgatói tisztségének az átmeneti betöltéséről való döntést. A megyei Közgyűlés elnöke a Közgyűlés korábbi döntésének megfelelően javaslatot tett ugyanis arra, hogy a színház vezetésével az 1997. május 16. - december 31. közötti időszakra bízzanak meg egy külföldön élő szakembert, aki korábban (1992. és 1994. között) dolgozott Szekszárdon a Deutsche Bühne vendégrendezőjeként. A Közgyűlésen résztvett a Magyarországi Németek Országos Önkormányzata alelnöke, illetőleg a Kulturális Bizottság elnöke, aki az egyik képviselő hozzá intézett kérdésére úgy nyilatkozott, hogy a színház ideiglenes vezetőjének megbízására vonatkozó írásos előterjesztést és határozati javaslatot nem ismeri, illetve azt az ülést megelőzően nem bocsátották rendelkezésére.

A Tolna megyei főjegyző ezzel párhuzamosan bejelentette, hogy a jelölt zárt ülés tartását kérte, ezért az országos kisebbségi önkormányzat képviselője az ülésen nem vehet részt. Ennek ellenére - a jegyzőkönyv tanúsága szerint - résztvett a napirendi pont tárgyalásán és kifejtette álláspontját. E körben elmondta, hogy előzetesen nem bírt tudomással arról, hogy a tárgybani napon a jelölt megbízására vonatkozó határozati javaslat kerül a Közgyűlés elé. Elmondta azt is, hogy nincs olyan információk birtokában, amelyek alapján megalapozottan állást foglalhatna a külföldi jelölt alkalmasságát illetően.

A közgyűlésen többen vitatták annak az eljárásnak a helyességét, hogy a megyei német kisebbség képviselőit a Német Színházzal kapcsolatos személyi döntések meghozatala előtt nem tájékoztatták, illetőleg véleményüket nem kérték ki.

A Közgyűlés olyan tartalmú határozatot hozott, hogy 1997. május 16-ától 1997. december 31-éig terjedő időszakra a külföldi szakembert bízzák meg a színházigazgatói-főrendezői teendőinek ellátásával.

III. KÖVETKEZTETÉSEK

1. Az alkalmazott jogszabályok és azok helyes értelmezése

1.1. A főjegyző úr jogértelmezése alapján olyan következtetés lenne levonható, hogy az Ötv. és más magas szintű jogszabályok rendelkezései között ellentmondás (kollízió) van. A látszólagos kollíziót az a téves jogértelmezési felfogás eredményezi, hogy az Ötv. 12. § (5) bekezdésében foglalt felsorolás taxatív jellegű, tehát a törvény kategorikusan és kivételt nem engedő módon felsorolja, hogy egy zárt ülésen kik vehetnek részt.

Ez a jogértelmezés téves. Az Ötv. 12. § (5) bekezdése ugyanis nem taxáció, hanem azon személyek körét állapítja meg, akiknek az ülésen való részvétele - elsősorban a határozatképesség elérése és a megalapozott döntés érdekében - feltétlenül szükséges.

1.2. Az Ötv. 12. § (4) bekezdés a) pontjában foglalt rendelkezés szerint - egyebek között - zárt ülés tartására akkor kerülhet sor, ha az érintett a nyilvános tárgyalásba nem egyezik bele. Ebből a rendelkezésből is kitűnik, hogy a jogalkotó a döntést elsősorban az érintett belátására bízta, tehát a panasszal érintett ügyben a fegyelmi eljárás alá vont személy volt jogosult zárt tárgyalást kérni.

A törvényi rendelkezésből kitűnik, hogy az érintett személy az ügy ura, s ha zárt tárgyalás tartását kéri, akkor az ő személyéhez fűződő jogok biztosítása, illetve védelme érdekében a személyével kapcsolatos döntés meghozatalában csak az ügyben tényleges felelősséget viselő és a döntési joggal bíró személyek vehetnek részt.

Az Ötv. 12. §-a nem rendelkezik arról, hogy zárt tárgyalás tartása esetén az érintett személy kérheti-e, hogy a 12. § (5) bekezdésében említett személyeken kívül más is részt vehessen. Ugyanakkor nem vitatható, hogy az érintett a személyes jogairól részben vagy egészben le is mondhat, azaz kérheti, hogy az ügyében tartott ülésen, illetve a tárgyaláson pl. a sajtó vagy az elektronikus média képviselői ne vegyenek részt, illetve szélsőséges esetben ragaszkodhat ahhoz, hogy ügyében valóban zárt ülést tartsanak, azaz csak a törvényben meghatározott személyek lehessenek jelen.

1.3. A konkrét esetben az Ötv. idézett rendelkezése lehetővé teszi a kisebbségi szószóló zárt ülésen való részvételét. Ezzel szemben azonban a Nektv. 23. § (7) bekezdése úgy rendelkezik, hogy egy kisebbség képviselőt szószóló csak akkor láthatja el, ha az általa képviselt kisebbség helyi kisebbségi önkormányzattal nem rendelkezik. A Nektv. 29. § (2) bekezdése a kisebbség egyetértési-véleményezési jogának a gyakorlásával kapcsolatban pedig úgy rendelkezik, hogy ezt a jogot a kisebbség helyi szószólója csak kisebbségi önkormányzat hiányában gyakorolhatja.

A Nektv. rendelkezéseiből tehát egyértelműen kitűnik, hogy a szószólói tisztség betöltésére, következképpen jogai gyakorlására csak akkor kerül sor, ha nem jön létre kisebbségi önkormányzat. Egyértelmű az is, hogy az önkormányzati képviselő nagyobb garanciát jelent a kisebbségi jogok érvényesítésére, mintha azt egyetlen személy - a szószóló - gyakorolná.

1.4. A főjegyző úr téves jogértelmezését bizonyítja az a tény is, hogy az 1996. december 19-én tartott közgyűlésen résztvett egy ügyvéd is, aki a fegyelmi eljárásban meghatalmazott jogi képviselőként járt el. Az Ötv. említett 12. § (5) bekezdésében foglalt felsorolás tehát azért sem tekinthető taxációnak, mert nem szól a jogi képviselő részvételének a lehetőségéről, ugyanakkor a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény (Kjtv.) 47. § (5) bekezdése lehetővé teszi a fegyelmi eljárás alá vont közalkalmazottak részére jogi képviselő (ügyvéd) igénybe vételét. Ez alól a szabály alól a helyi önkormányzati képviselő-testület, illetőleg a közgyűlés által indított fegyelmi eljárásra vonatkozó rendelkezések sem állapítanak meg kivételt, tehát egyértelmű, hogy jogi képviselő részvételére valamennyi fegyelmi eljárásban lehetőség van, függetlenül attól, hogy a fegyelmi ügy tárgyalása nyilvános vagy zárt ülésen történik-e.

Nem kétséges az sem, hogy a szekszárdi Német Színház vezetője fegyelmi ügyében az eljárás lefolytatására a közalkalmazottak jogállásáról szóló törvény alapján került sor, tehát a fegyelmi tárgyalás megtartására e törvény rendelkezéseit éppúgy alkalmazni kellett, mint az önkormányzatokról szóló törvény ügyrendi vitát kiváltó 12. §-át. Lezárva ezt a gondolatot nyilvánvaló, hogy a Tolna megyei Önkormányzatnak - tárgyalási

gyakorlata kialakításakor - nemcsak az Ötv. rendelkezéseit, hanem a Nektv., illetőleg a Kjt. szabályait is figyelembe kellett volna vennie.

2. A Német Színház működtetéséhez fűződő sajátos érdekek, jogi garanciák

2.1. A konkrét esetben teljesen nyilvánvaló, hogy a - Magyarországon egyedüli - Német Színház fenntartásához, működtetéséhez a Tolna megyei Német Kisebbségi Szövetségnek, illetőleg a magyarországi németiség egészét képviselő Magyarországi Németek Országos Önkormányzatának is elvitathatatlan érdekei fűződnek.

Ez utóbbi szerv a Nektv. 33. § (1) bekezdése alapján speciális jogosítványokkal is rendelkezik. A törvény ugyanis kimondja, hogy az országos önkormányzat ellátja az általa képviselt kisebbség érdekeinek országos, valamint területi (regionális, megyei) képviselétét és védelmét.

A kisebbségek Alkotmányban rögzített joga saját kultúrájuk ápolása. A Nektv. preambuluma külön kiemeli. „A Magyar Köztársaság területén élő, magyar állampolgárságú nemzeti és etnikai kisebbségek nyelve, tárgyi és szellemi kultúrája, történelmi hagyományai, valamint a kisebbségi létükkel összefüggő más sajátosságaik egyéni és közösségi önazonosságuk része. Mindezek különleges értékek, megőrzésük, ápolásuk és gyarapításuk nemcsak a nemzeti és etnikai kisebbségek alapvető joga, de a magyar nemzet, végső soron pedig az államok és nemzetek közösségének érdeke is”.

Ennek a deklarációnak az elfogadását jelenti, illetve a hatását tükrözi az a tény is, hogy 1995. augusztus 26-án a Tolna megyei Önkormányzat és a Tolna megyei Német Kisebbségi Önkormányzatok Szövetsége között megállapodás jött létre. A megállapodás alapján az önkormányzat, illetőleg a kisebbségi szövetség vállalja, hogy egymás testületi üléseire tanácskozási joggal kölcsönösen biztosítják a másik fél részvételének a lehetőségét. Az önkormányzat vállalta továbbá, hogy a német kisebbséget közvetlenül érintő kérdések ügyében - különösképpen a szekszárdi Német Színházat illetően - döntéshozatal előtt kikéri a német kisebbségi szövetség véleményét.

A Nektv. 37. § k) pontja egyenesen az országos kisebbségi önkormányzat döntési jogkörébe utalja a kisebbségi színház működtetésével kapcsolatos feladatokat, és ismeretes az a tény is, hogy a szekszárdi Német Színház működtetését 1998. január 1-jei hatállyal a színházat jelenleg fenntartó Tolna megyei Önkormányzat a Magyarországi Németek Országos Önkormányzata részére tervezi átadni.

Az átadás után az intézmény a Nektv. 49. § (2) bekezdése szerinti „kisebbségi színháznak” fog minősülni és akkor a Magyarországi Németek Országos Önkormányzata - kizárólagos joggal - dönthet a színházzal kapcsolatos személyi kérdésekről.

Összefoglalva a fentieket a szekszárdi Német Színházzal kapcsolatos valamennyi, a közgyűlés napirendjére tűzött téma megtárgyalásánál - ideértve a személyi kérdések és esetleges fegyelmi ügyek eldöntését is - mind a Tolna megyei, mind az országos német kisebbségi önkormányzat képviselőjének a részvétele nemcsak jogilag lehetséges, hanem célszerűségi szempontból is feltétlenül indokoltnak tekinthető.

2.2. A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény rendelkezései alapján az információ csak akkor nem tekinthető közérdekűnek, ha az személyes adat.

Kétségtelen, hogy a színház vezetésével kapcsolatos személyi döntések előkészítése, meghozatala során a döntésre jogosult szervnek - jelen esetben a Tolna megyei Közgyűlésnek - személyes adatokkal, illetve közérdekű adatokkal is dolgoznia kell.

Személyes adatokról van elsősorban szó akkor, amikor a színházigazgatói állás betöltésére beérkezett pályázatot bírálják el, hiszen a pályázat anyaga természetesen tartalmazza a jelölt születésére, szakmai életútjára stb. vonatkozó adatokat, sőt a konkrét esetben a német kisebbséghez való kötődésre vonatkozó - esetleg különleges adatnak minősülő - információt is.

A Tolna megyei Önkormányzat, illetőleg ennek Művelődési Bizottsága a Német Színházzal kapcsolatban többször tartott olyan ülést, amikor az említett személyes adatnak minősülő információk mellett a közérdekű adat fogalma alá tartozó elképzelésekkel, koncepciókkal is

foglalkoznia kellett. Ilyen esetnek minősül különösen a színházigazgatói posztra benyújtott pályázatok szakmai része, tehát azok a koncepciók, amelyek elfogadásuk esetén hosszabb távra meghatározhatták volna a színház jövőjét.

Az ilyen kérdésekben tehát, hogy kizárólag német, vagy kétnyelvű legyen-e a színház, illetőleg, hogy csupán Szekszárdon vagy az ország más városaiban is tartson-e előadásokat, mindenféleképpen a köz érdekeit szem előtt tartva szabad csak dönteni. Ennek pedig nélkülözhetetlen előfeltétele, hogy a koncepciókat, elképzeléseket a személyi és tárgyi feltételeket és lehetőségeket - figyelembevéve azt is, hogy a testületi ülések az Ötv. 12. §-a alapján főszabályként nyilvánosak - minél szélesebb körben megismerje a lakosság és a színház működtetésében elsősorban érdekelt német kisebbségi szervezetek és ezek véleményének ismeretében szülessék megalapozott döntés.

A szekszárdi Német Színház ügyében - a testületi ülések jegyzőkönyvei alapján - az állapítható meg, hogy a nyilvánosság elve sajnálatos módon sérelmet szenvedett oly módon, hogy a Tolna megyei Önkormányzat szervei a színházzal kapcsolatos előterjesztéseket és határozati javaslatokat nem minden esetben küldték meg az érdekelt német kisebbségi szervezeteknek, illetőleg az ülés zárt jellegére való hivatkozással ezeket az anyagokat nem bocsátották a rendelkezésükre.

A Tolna megyei Önkormányzat téves jogszabály értelmezésen alapuló mulasztásaival nemcsak az Ötv. rendelkezéseit sértette meg, hanem szembehelyezkedett a Nektv-ben, valamint a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló törvényben rögzített alapelvekkel és a saját külön megállapodásban vállalt kötelezettségével is. E mulasztások a német kisebbség alkotmányos jogaival kapcsolatban visszasságot idéztek elő, ezért az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény

21.

§

(1)

bekezdése

alapján

KEZDEMÉNYEZEM

1. hogy a Tolna megyei Önkormányzat vizsgálja felül az Ötv. 12. § (5) bekezdése alapján kialakított zárt ülés tartási gyakorlatát, különös tekintettel más magas szintű jogszabályok, mindenekelőtt a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény rendelkezéseire;

2. a Tolna megyei Közigazgatási Hivatal vezetője a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 98. § (3) bekezdésében foglalt jogkörében eljárva, törvényességi ellenőrzése során nagyobb hangsúlyt helyezzen a Nektv. által biztosított kisebbségi jogok és sajátos érdekek érvényesülésére, és a továbbiakban fokozottan kísérje figyelemmel a Tolna megyei Közgyűlés Német Színházzal kapcsolatos döntéseit.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény 25. §-a alapján

JAVASOLOM

hogy az Országgyűlés módosítsa az Ötv. 12. §-ában foglalt rendelkezéseket annak érdekében, hogy a rendelkezés mindenki számára egyértelmű és félreérthetetlen legyen. E körben javasolom különösen annak törvényi rögzítését, hogy az önkormányzati képviselő-testületek zárt ülésén kisebbségi jogokat, illetve érdekeket érintő kérdések megtárgyalásánál az érintett kisebbség képviselője - főszabályként kisebbségi önkormányzat elnöke, tagja, illetve ilyen hiányában a Nektv. 23. § (7) bekezdésében említett kisebbségi szószóló - tanácskozási joggal vagy egyéb törvényben rögzített jogának gyakorlása érdekében részt vehessen.

Budapest, 1997. szeptember

Dr. Kaltenbach Jenő sk.

6. számú melléklet

A székesfehérvári önkormányzatnak a Rádió utca 11. számú ház lakói elhelyezésével kapcsolatos intézkedései miatt tett kezdeményezés

I. Az országgyűlési biztos eljárásának alapjául szolgáló eset és annak körülményei

1. Székesfehérvár Megyei Jogú Város Önkormányzata 1997. október 16-án 357/1997. (X. 16.) számmal határozatot hozott, amelyben elhatározta, hogy

a) a Rádió u. 11. sz. épületben lakó jogcím nélküli lakáshasználókat ideiglenes jelleggel, 1998. június 30-ig ideiglenes használatra szolgáló lakóegységekben helyezi el, megvizsgálva annak a lehetőségét is, hogy erre a célra milyen állandó jellegű lakás céljára alkalmas helyiségek jöhetnek szóba; az ideiglenes használatra szolgáló lakóegységekből a lakókat a határidő lejártával a kisebbségi önkormányzatnak kell kiköltöztetnie;

b) november 15-ig három, önkormányzati tulajdonban álló lakótelek használati jogát térítésmentesen átadja a Székesfehérvári Cigány Kisebbségi Önkormányzatnak, egyidejűleg 1998. január 30-ig két részletben 30 millió Ft-ot biztosít a kisebbségi önkormányzat számára abból a célból, hogy a lakótelekeken társasházakat építsen, amelynek tulajdonosa a kisebbségi önkormányzat lesz, és amely társasházak a Rádió u. 11. sz. épület lakóinak elhelyezésére szolgálnak; a körzetben lakókkal a települési képviselők egyeztetéseket kezdeményeznek, a kisebbségi önkormányzat pedig vállalja, hogy az ideiglenesen elhelyezett lakókat a felépült társasházakba elhelyezi;

c) a Rádió u. 11. sz. épületet a kiürítés után 1997. december 31-ig lebontja, és annak hasznosítható építőanyagait a kisebbségi önkormányzat tulajdonába adja;

d) felhatalmazza a polgármestert, hogy a kisebbség felzárkóztatása érdekében közmunka programot dolgozzon ki.

2. A határozat hozatalát megelőzően Székesfehérvár Megyei Jogú Város Önkormányzata, valamint testületei a Rádió u. 11. sz. épületben lakó állampolgárokkal kapcsolatban a következő intézkedéseket hozták.

2.1. Székesfehérvár Megyei Jogú Város Önkormányzata az ennek a feladatnak a megvalósítására 1995. november 9-én létrehozott ad hoc bizottság javaslata alapján 375/1995. (XII. 14.) sz. határozatával elhatározta a Rádió u. 11. sz. alatti épületben lakó állampolgárok máshová, többek között a Takarodó úton felépítendő szükséglakásokba való elköltöztetését. Ezt a határozatot a Fejér Megyei Közigazgatási Hivatal 433/199. sz. törvényességi észrevétele alapján az Önkormányzat 52/1996. (II.8.) sz. határozatával hatályon kívül helyezte. A határozattal kapcsolatban több jogvédő szervezet is megfogalmazta aggályait, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa 586/1996. sz. ajánlásában kifejtette azokat az alkotmányossági szempontokat, amelyeket álláspontja szerint a településnek lakásgazdálkodásával kapcsolatos önkormányzati feladatainak ellátása során figyelembe kell vennie.

Az országgyűlési biztos ajánlásában többek között felhívta az önkormányzat figyelmét arra, hogy döntései során biztosítsa a lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Ltv.) bérbeadókra vonatkozó rendelkezéseinek érvényesülését, végezze el a szükséges fenntartási és állagmegóvási munkálatokat, a képviselőtestület döntésénél fokozottabban érvényesüljön a tulajdonosi szemlélet, valamint az önkormányzat döntései során fokozottabban vegye figyelembe az alkotmányos jogszabályokban megfogalmazott jogelveket. Székesfehérvár polgármestere 1996.

október 18-án keltezett 11919/96. számú levelében válaszolt az országgyűlési biztos ajánlásával kapcsolatos álláspontját.

2.2. Székesfehérvár Megyei Jogú Város polgármestere 1996. június 26-án, 390/1996. (VI. 27.) sz. Tájékoztatójában válaszolt a Rádió u. 11. sz. épület lakóinak elhelyezésével kapcsolatos intézkedéseket.

2.3. Székesfehérvár Megyei Jogú Város Közgyűlésének Lakás-, Helyiség- és Telekgazdálkodási Bizottsága, Vagyonhasznosítási Bizottsága, valamint Pénzügyi Bizottsága 1997. február 28-án javaslatot készített a Rádió u. 11. sz. épület lakóinak elhelyezéséről. A javaslat az önkormányzati bérlakásra jogosult családok részére önkormányzati bérlakásban történő elhelyezésüket, szociálpolitikai támogatásra jogosult családok részére ingyenes építési telek biztosításával, valamint a kedvezmény igénybevételéhez való intézményes segítség nyújtásával történő elhelyezésüket javasolta biztosítani. A javaslat azoknak a családoknak az esetében, amelyek 1995. decembere előtt költöztek az épületbe, alacsony komfortfokozatú bérlakásokat javasol építtetni, azoknak a családoknak viszont, amelyek 1995. október 31-e után költöztek az épületbe, bírósági végrehajtás útján való kiköltöztetését javasolja.

2.4. Székesfehérvár Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének Lakás-, Helyiség - és Telekgazdálkodási Bizottsága Székesfehérvár Megyei Jogú Város Önkormányzatának 13/1997. (III. 26.) rendeletével módosított 20/1996. (VII. 10.) önkormányzati rendelete (a továbbiakban: ÖLR.) 4. §-ának (3) bekezdésében biztosított átruházott hatáskörében eljárva 1997. szeptember 8-án meghozott 71/1997. (IX. 8.) sz. LHTB határozatával a Rádió u. 11. sz. épület jogszerű lakásbérlőinek elhelyezéséről gondoskodott. Ezt a határozatát a bizottság a saját maga által 1996. december 9-én hozott 47/1996. (XII. 9.) sz. LHTB határozata alapulvételével hozta, amely határozatban a bizottság elviekben javasolta a bérlőkielölési jogot az akkor hatályos szabályozás szerint gyakorló Közgyűlés számára az épületben lakó azon családok elhelyezését, akik közműtartozásaikat rendszeresen rendezik.

2.5. Székesfehérvár Megyei Jogú Város Önkormányzatának Polgármesteri Hivatala a Székesfehérvári Cigány Kisebbségi Önkormányzat bevonásával 1997. szeptember 9-én egyeztető tárgyalást tartott a Rádió u. 11. sz. épület kezelőjével, a SZÉPHŐ Rt. képviselőivel az épületben maradó jogcím nélküli lakáshasználók elhelyezésének ügyében. A tárgyaláson a lakók elhelyezéséről megegyezés nem született.

2.6. Székesfehérvár Megyei Jogú Város Önkormányzata 1997. szeptember 10-én a Rádió u. 11. sz. épület jogcím nélküli lakáshasználóit felszólította, hogy az általuk jogcím nélkül használt lakást ürítsék ki, és ugyanezen a napon beadott kérelmeiben megkereste a Székesfehérvári Városi Bíróságot a lakások kiürítése céljából. A bíróság 1997. szeptember 30-án meghozott végzéseiével kötelezte az érintetteket, hogy az általuk önkényesen elfoglalt lakásokat a végzés kézhezvételétől számított 15 napon belül kiürítve bocsássák a tulajdonos rendelkezésére.

2.7. Székesfehérvár Megyei Jogú Város polgármestere 1997. október 8-án javaslatot készített az épületben maradt jogcím nélküli lakáshasználó családok elhelyezéséről. A javaslat - amely jelen ajánlás 1. pontjában meghozott önkormányzati határozat előterjesztésével szolgált - áttekinti az épülettel kapcsolatban történt fontosabb intézkedéseket, az épülettel és a lakókkal kapcsolatos műszaki és politikai helyzetelemzést tartalmaz, majd javaslatokat fogalmaz meg a lakók elhelyezésével kapcsolatban.

Megállapítja, hogy az épületben szociális válsághelyzet alakult ki, és megoldására a lakók kiköltöztetését, a város egy másik részén lakókonténerekben való elhelyezését, a családok problémáinak családsegítő szakemberekkel való kezelését javasolja. A javaslat eredeti szövege szerint az elképzelést mind a lakókkal, mind a kisebbségi önkormányzattal, mind a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatallal egyeztetették, akik mindegyike támogatta azt. 1997. október 13-án az előterjesztő akként helyesbítette a javaslat eme részét, hogy a kisebbségi önkormányzat, valamint a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal nem támogatta az elképzelést, csak tudomásul vette azt.

A javaslat szerint a lakókonténerekben való elhelyezés költsége 25,5 millió Ft, a fogadó terület mind egészségügyi, mind szociális, mind infrastrukturális ellátottság szempontjából alkalmas a

lakókonténerek fogadására. A javaslatot az Önkormányzat Szociális- és Egészségügyi Bizottsága nem támogatta.

3. Az önkormányzat 1997. novemberében annak ellenére, hogy a Fejér Megyei Közigazgatási Hivatal november 24-én hozott törvényességi felhívásában az önkormányzatnak mind a lakók ideiglenes, mind a végleges elhelyezésére vonatkozó határozati pontjait jogszabálysértőknek minősítette, a lakókonténerek telepítését elvégezte, a Rádió u. 11. sz. lakóépületből a lakókat emberi elhelyezésre alkalmasnak minősített és elfogadott ideiglenes szálláshelyekre költöztette, és a lakóépületet lebontotta. Jogszabálysértő határozatát akként módosította, hogy a lakóknak kb. 1,6-1,6 millió Ft-ot ajánlott fel abból a célból, hogy az összegből saját maguk számára a kisebbségi önkormányzat segítségével lakást vásároljanak.

4. A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (a továbbiakban: Obtv.) 16. §-ának (2) bekezdése alapján vizsgálatot indított az 1. pontban megjelölt határozat, valamint az annak alapjául szolgáló eljárás alkotmányos voltának kiderítése érdekében. Ezzel párhuzamosan a Fejér Megyei Közigazgatási Hivatal az Ötv. 98. §-ának (3) bekezdésében biztosított törvényességi ellenőrzési jogkörében eljárva törvényességi ellenőrzés keretében vizsgálta az 1. pontban megjelölt határozat törvényességét, és annak jogszabálysértő volta miatt törvényességi észrevétellel élt.

II. Az eljárás alapjául szolgáló jogszabályok és azok alkotmányos értelmezése

1. Az Alkotmány 17. §-a szerint a Magyar Köztársaság a rászorulókról kiterjedt szociális intézkedésekkel gondoskodik. Az Alkotmány 70/E. §-ának (1) bekezdése szerint a Magyar Köztársaság állampolgárainak joguk van a szociális biztonsághoz; öregség, betegség, rokkantság, özvegyesség, árvaság és önhibájukon kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén a megélhetésükhöz szükséges ellátásra jogosultak. A 70/E. § (2) bekezdése akként rendelkezik, hogy a Magyar Köztársaság az ellátáshoz való jogot a társadalombiztosítás útján és a szociális intézmények rendszerével valósítja meg.

A hivatkozott alkotmányos rendelkezés szerint a szociális biztonsághoz való alkotmányos alapjog egyik részjogosítványként a szociálisan magukat ellátni nem tudó állampolgárok igényt formálhatnak arra, hogy őket az állam a megélhetésükhöz szükséges mértékig különböző ellátásokban részesítse. Ezek az ellátások a rászorultság jellegétől függően természetük szerint különbözőek lehetnek, összességükben azonban alkalmasnak kell lenniük arra, hogy biztosítsák az állampolgárok ellátáshoz való jogának érvényesülését, amint azt az Alkotmánybíróság 43/1995. (VI. 30.) AB határozatában megállapította.

Az Alkotmány a rászorultságot tehát a szociális biztonsághoz való alkotmányos alapjog érvényesülésének szempontjából jogcím-keletkeztető jelleggel ruházta fel, amennyiben akár az Alkotmányban közvetlenül is nevesített rászorultság (öregség, betegség, rokkantság, özvegyesség, árvaság és önhibán kívül bekövetkezett munkanélküliség), akár pedig az Alkotmányban *expressis verbis* meg nem jelenő, de az Alkotmányból levezethető rászorultsági állapot (vagyon- [mindenekelőtt ingatlanvagyon] vagy jövedelem hiánya) alapozza meg a szociális ellátások igénybevételére való jogosultságot.

Az alkotmányos alapjog érvényesülésének biztosítékeként az Alkotmány az állam kötelezettségévé teszi egy olyan szociális ellátórendszer kiépítését és működtetését, amely más ellátórendszerekkel (elsősorban a társadalombiztosítással) összefüggésben biztosítja az állampolgárok megélhetéséhez szükséges mértékig való ellátottságát.

2. A jogalkotó a szociális biztonsághoz való jog érvényesülésének biztosításáért mind az állam központi szerveit, mind a helyi önkormányzatokat felelőssé tette, amint azt a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (a továbbiakban: Sztv.) 2. §-a, valamint a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 8. §-ának (1) és (4) bekezdései kimondják.

Az alkotmányos jog érvényesülését a szociális igazgatás vonatkozásában a felsoroltakon túlmenően elsősorban a társadalombiztosításról szóló 1975. évi II. törvény, a családi pótlékról és a családok támogatásáról szóló 1990. évi XXV. törvény, valamint a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény rendelkezései biztosítják, és teszik a rászorulókról való állami gondoskodás rendszerét teljessé.

3. A jogalkotó a lakásoknak a szociális biztonsághoz való jog érvényesülésében játszott központi szerepét akként nyomatékosította, hogy egyrészt az Ötv. 8. §-ának (1) bekezdésében a lakásgazdálkodást a települési önkormányzatok feladatkörébe sorolta, és a szociális alapellátással, mint kötelezően ellátandó települési önkormányzati feladattal [Ötv. 8. § (4) bek.] való összefüggésében a szociális alapellátás mértékéig terjedően a lakásgazdálkodás körében kötelezően ellátandó igazgatási és szabályozási feladatot adott a települési önkormányzatok számára.

A jogalkotó másrészt ezt a szabályozást úgy egészítette ki, és a szociális állapotot, mint az önkormányzati lakásra való jogosultság kiemelt jogcímét úgy teremtette meg, hogy az Ltv. 3. §-a (1) bekezdésének utolsó mondatában a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (a továbbiakban: Jat.) 10. §-a a) pontjának konkretizálásaképpen szabályozási feladatot jelölt ki az önkormányzatnak, amikor úgy rendelkezett, hogy önkormányzati rendeletben kell meghatározni az önkormányzati lakás szociális helyzet alapján történő bérbeadásának feltételeit.

4. Az 1976. évi 9. törvényerejű rendelettel kihirdetett, az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (a továbbiakban: Egyezségokmány) az egyezményben részes államokat különböző intézkedések meghozatalára kötelezte. Az Egyezségokmány III. Részének 11. Cikke elismeri mindenki jogát önmaga és családja megfelelő életszínvonalára, ideértve a kellő táplálkozást, ruházkodást és lakást is.

Az Egyezségokmány tehát a lakáshoz való jogot - a táplálkozáshoz, a ruházkodáshoz való jogokkal együttesen - a megfelelő életszínvonalhoz (vagyis a szociális biztonsághoz) való jog alapvető részjogosítványaként értelmezi. Maga az Egyezségokmány nem támasztja azt követelményként a részes államok számára, hogy ebből a jogból az államnak az a kötelezettsége következik, hogy amennyiben az állampolgár nem képes saját maga élelmezéséről, ruházkodásáról és lakásáról gondoskodnia, azt az államnak kell részére biztosítania.

Az Egyezségokmány a részes államok kötelezettségévé csak azt teszi, hogy minden lehetséges eszközzel fokozottan biztosítsák az Egyezségokmányban elismert jogok teljes gyakorlását, valamint ezeknek a jogoknak a gyakorlását minden hátrányos megkülönböztetés nélkül biztosítsák. Ezen túlmenően az Egyezségokmány a részes államok kötelezettségévé azt teszi, hogy ezeknek a jogoknak a gyakorlását csak olyan korlátozásoknak vethetik alá, amelyeket - tekintettel e jogok természetére - törvény határoz meg.

5. A hivatkozott alkotmányos és törvényes rendelkezések alapján megállapítható, hogy a lakás az állampolgárok szociális biztonsághoz való jogának érvényesülésében kiemelt szerepet játszik. Az államnak pedig az alkotmányos alapjog érvényesülésének biztosítása során tekintettel kell lennie a lakásoknak a szociális biztonsághoz való alapjog érvényesülésében betöltött központi szerepére.

Az előadottakból következően nem fogalmazható meg az államnak az a kötelezettsége, hogy a lakással nem rendelkező állampolgároknak lakást kell biztosítania, a szociális biztonsághoz való jog a 4. pontban felsoroltak szerinti három legfontosabb részjogosítványa érvényesülésének biztosításához szükséges szociálpolitika működtetésére vonatkozó kötelezettsége azonban megfogalmazható. Az államnak ezeknek a részjogosítványoknak az érvényesülését természetük szerint különböző módokon - a táplálkozáshoz, valamint a ruházkodáshoz való jog érvényesülését akár pénzbeli, akár természetbeni juttatások-, a lakáshoz való jog érvényesülését szociális bérlakások juttatásának rendszerével - kell biztosítania.

A hatályos jogszabályok alapján tehát megfogalmazható az államnak a szociális bérlakások rendszerének megteremtésére és fenntartására irányuló kötelezettsége, a társadalom mindenkori teherbíró-képességétől függően.

6. Az Egyezségokmány, a hatályos Alkotmány, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény (a továbbiakban: Nektv.) alapján általában az emberi és állampolgári jogok és különösen a szociális jogok érvényesülésével kapcsolatosan további alkotmányossági következtetések is megfogalmazhatók.

Mindhárom jogszabály az alapvető emberi és állampolgári jogok hátrányos megkülönböztetés nélkül való érvényesülését alapvető fontosságúnak értékeli [Egyezségokmány: II. Rész, 2. Cikk. 2. pont; Alkotmány: 70/A. §; Nektv.: 3. § (5) bek.].

Ezen túlmenően mindhárom jogszabály lehetőséget biztosít a jogpolitika számára ahhoz, hogy hátrányos helyzetben lévő társadalmi csoportok számára esélyegyenlőtlenségeik kiküszöbölését célzó intézkedéseket tegyen. Ez utóbbi vonatkozásban az Egyezségokmány, valamint az Alkotmány különösen a gyermekeket, mint fokozottan veszélyeztetett helyzetben lévő állampolgárokat említi, valamint a Nektv. a cigány etnikumhoz tartozó gyermekek esetében lehetővé teszi, hogy oktatási hátrányaik leküzdésére részükre az állam speciális oktatási feltételeket biztosítson.

7. Az előadottak összefoglalásaképpen a szociális ellátórendszerrel szemben a következő elvi alkotmányossági követelmények fogalmazhatók meg.

7.1. Alkotmányossági anyagi jogi értelemben megállapítható, hogy az államnak az állampolgárok szociális jogainak biztosítása érdekében egy megfelelő mennyiségű és minőségű szociális ellátórendszert kell működtetnie.

Mennyiségi vonatkozásban ez azt jelenti, hogy az államnak a szociális krízishelyzetben lévő állampolgárok részére a megélhetésükhöz szükséges ellátásukat biztosítania kell, vagyis az ország nemzeti jövedelmének meghatározott arányát a lakosság szociális állapotától, valamint a társadalom teherbíró-képességétől függően szociális kiadásokra kell fordítania.

Minőségi vonatkozásban pedig ez az alkotmányos követelmény az államnak azt a kötelezettségét foglalja magában, hogy egyrészt az eltérő szociális helyzetben lévő állampolgárokat eltérő módon kell az államnak kezelnie (az élelemmel, ruhával és lakással nem rendelkező állampolgárokat a létfenntartásukhoz elégséges mértékben el kell látnia, míg például a munkával nem rendelkező állampolgárokat segítenie kell munkához való jutásukban), másrészt a szociális biztonsághoz való jog egyes részjogosítványainak érvényesülését e jogosítványok természete szerinti módon, vagyis bizonyos ellátásokat pénzbeli, másokat természetbeni módon kell biztosítania.

7.2. Ezeken túlmenően eljárási jogi szempontú alkotmányossági követelmény, hogy az államnak a szociális ellátásokat hátrányos megkülönböztetéstől mentesen kell a rászorultak részére biztosítania, valamint esetlegesen alkotmányos jogszabályokból vagy a jogpolitika döntéseiből következően egyes hátrányos helyzetben lévő társadalmi csoportokat előnyben kell részesítenie.

8. Az előző pontban megfogalmazott alkotmányossági szempontú követelmények a magyarországi szociális ellátórendszernek a lakásgazdálkodással kapcsolatos működtetése szempontjából a következőképpen érvényesülnek.

Az állam az Ötv. és az Sztv. rendelkezéseivel az önkormányzatokat tette felelőssé az állampolgárok szociális biztonságához való joga érvényesülésének biztosításáért. A szociális ellátások közül a pénzbeli és természetbeni ellátások biztosítása többé-kevésbé megnyugtató módon megoldottnak mondható. Más a helyzet azonban a lakásgazdálkodás területén, ahol 1990-ben az állam az állami tulajdonban álló lakásállományt, ex lege a helyi önkormányzatok tulajdonába adta azzal a megkötéssel, hogy az Ltv. által lehetőséget biztosított a lakások bérlői számára azok megvásárlására.

A bérlők túlnyomó többsége élt is ezzel a jogával, így az önkormányzatok tulajdonában a szociálisan rászorult igényjogosultak szükségleteinek kielégítésére nem maradt elegendő számú önkormányzati bérlakás. Ezzel párhuzamosan megmaradt viszont az önkormányzatoknak a lakásgazdálkodás vonatkozásában is megnyilvánuló szociális ellátási kötelezettsége, amely kötelezettségüknek az önkormányzatok nem tudtak eleget tenni.

Így az állampolgárok meghatározott része - annak ellenére, hogy szociális szempontból igényjogosultaknak minősülnek - a lakásgazdálkodás szempontjából szociálisan ellátatlan maradt.

Az önkormányzatok ellátási kötelezettségüknek csak formálisan tudtak eleget tenni, mert a lakások és helyiségek bérletére vonatkozó helyi rendelet megalkotása során szabályozták ugyan a szociális szempontú lakáshoz jutás anyagi jogi és eljárási jogi feltételeit, anyagi feltételek hiányában azonban ténylegesen nem tudták biztosítani eme jog érvényesülését.

Az Ötv. 1. §-ának (5) bekezdése értelmében a kötelezően ellátandó önkormányzati feladat meghatározásával egyidejűleg az Országgyűlésnek biztosítania kellett volna az annak az ellátásához szükséges anyagi feltételeket is. A szociális lakásgazdálkodással kapcsolatos önkormányzati feladat meghatározásával egyidejűleg az állam nem biztosította a feladat ellátásához szükséges anyagi feltételeket, ebből következően az önkormányzatok eme feladatuknak nem tudnak eleget tenni.

9. A lakás, mint a szociális biztonsághoz való alapjog szempontjából kiemelt szerepben lévő jogtárgy, az önkormányzati jogok gyakorlása és kötelezettségek teljesítése szempontjából is kiemelt fontossággal bír a következők miatt.

9.1. A települési önkormányzat az Alkotmány 44/A. §-a (1) bekezdésének b) pontja, valamint az Ötv. 1. §-a (6) bekezdésének b) pontja alapján - természetesen a jogszabályok meghatározta keretek között - tulajdonával önállóan rendelkezik, megilletik mindazok a jogok és terhelik mindazok a kötelezettségek, amelyek a tulajdonost megilletik, illetve terhelik [Ötv. 80. § (1) bek.]. A hatályos jogszabályok tehát az önkormányzatot saját tulajdonának tekintetében tulajdonosként ismerik el [Ötv. 77. § (1) bek.]. Ez a tulajdonosi jogállás azonban két vonatkozásban - a tulajdonjog alanyának jogalanyiséga, valamint a tulajdonjog tárgyának természete alapján - is megkülönböztető sajátosságokkal bír, és alapvetően különbözik például a természetes személyek tulajdonosi jogállásától.

9.1.1. Az önkormányzat közjogi jogalanyiségéből adódóan tulajdonosi jogosítványait nem minden korlátozástól mentesen, hanem csak a jogszabályok megállapította keretek között gyakorolhatja. Ilyen szabály például az Ötv. 79. §-ának (2) bekezdése, amely az önkormányzati törzsvagyon tekintetében az önkormányzat rendelkezési jogát korlátozza, amikor a törzsvagyon körébe tartozó tulajdont forgalomképtelenné vagy korlátozottan forgalomképesé nyilvánítja.

9.1.2. Amint azt az Alkotmánybíróság 64/1993. (XII. 22.) AB határozatában megállapította, "...a lakás különleges helyet foglal el az önkormányzat vagyontárgyai között funkciója alapján, mert a helyi önkormányzat területén élő emberek legegységesebb életfeltételének, a hajléknak a biztosítását szolgálja...". A lakástulajdon eme különleges helyzetéből következik, hogy a lakásgazdálkodási feladatok teljesítésének kötelezettsége - amely feladat az Ötv. 8. §-ának (1) bekezdése értelmében az önkormányzat közszolgáltatási feladatainak körébe tartozik -, nagymértékben korlátozza a lakások vonatkozásában az önkormányzat tulajdonosi autonómiáját, hiszen amint azt az Alkotmánybíróság imént hivatkozott határozatában megállapította, az önkormányzat a lakásgazdálkodás vonatkozásában nemcsak tulajdonosként, hanem alkotmányos közhatalmat gyakorló szervként is eljár.

9.2. Az előzőekben előadottakból következően az önkormányzat tulajdonának vonatkozásában általában, és lakástulajdonának vonatkozásában különösen - mivel -amint azt az Alkotmánybíróság előzőekben hivatkozott határozatában megállapította- a lakástulajdon szociálisan kötött tulajdon - eleve korlátozott jogosítványokkal bír. Tulajdonosi jogának részjogosítványait korlátozottan gyakorolhatja, tulajdonosi jogaiból adódó kötelezettségei őt fokozottabban terhelik, alkotmányos tulajdonhoz való joga a természetes személyekhez viszonyítva nagyobb mértékben korlátozható.

Ameddig egy magánjogi jogalany tulajdonjogát a jogviszony abszolút tartalma és relatív szerkezete jellemzi, a közjogi jogalany tulajdonára ez az állítás nem vonatkoztatható. A magánjogi jogalanyt megilleti a tulajdonjog tárgya birtoklásának, használatának és hasznai szedésének joga, valamint a dolog feletti rendelkezési jog, beleértve a dolog megszüntetésének jogát is. Az önkormányzatok tulajdonának vonatkozásában a részjogosítványok gyakorlásának fokozottabb mértékű kötöttsége a jellemző.

Különösen igaz ez az állítás az önkormányzat törzsvagyonába tartozó vagyontárgyainak vonatkozásában. Az önkormányzat közszolgáltatásokat nyújt, amelynek alapvető feltétele az ehhez szükséges vagyon megléte. Az Ötv. a közvetlenül kötelező önkormányzati feladatok ellátását akként kívánta biztosítani, hogy az ezeknek a feladatoknak az ellátására szolgáló vagyon törzsvagyonná minősítésének törvényi feltételeit megteremtette, kimondva egyúttal, hogy a törzsvagyon körébe tartozó vagyontárgyak forgalomképtelenek, vagyis az Ötv. az önkormányzatok törzsvagyonába tartozó vagyontárgyaira vonatkozó rendelkezési jogát korlátozta. Az Ötv. ezzel kívánta biztosítani azt, hogy az önkormányzat kötelezően ellátandó feladatainak vagyoni alapjai minden körülmények között rendelkezésére álljanak.

A rendelkezési jog előzőekben kifejtettek szerinti korlátozása tehát az önkormányzat feladatellátásának biztosítékait kívánja megteremteni. Ebben a körben a rendelkezési jog korlátozása különös jelentőséggel bír abban az esetben, ha a tulajdon tárgyát képező dolog ellenérték nélkül (pl. ajándékozás révén) kerülne ki az önkormányzat tulajdonából.

A rendelkezési jog korlátozása a normaszövegben is megnyilvánuló jogalkotói szándék alapján az önkormányzatot arra kötelezi, hogy a tulajdonjog tárgyát képező dolog esetleges megsemmisülése esetén az önkormányzati feladatellátás teljesítésének biztosítása érdekében a dolog pótlásáról gondoskodjék. Ennél is fokozottabban érvényesül az önkormányzatnak az a kötelezettsége, hogy a dolog megóvása érdekében tegyen meg minden tőle telhetőt, és amennyiben ez más szempontok szerint nem indokolt, a dolgot önmaga ne semmisítse meg, illetőleg a dolog megsemmisítése esetén felelőséggel tartozik.

9.3. A települési önkormányzat kötelezően ellátandó feladatai közé tartozik az Ötv. 8. §-ának (4) bekezdése értelmében a szociális alapellátás.

Az Ötv. hivatkozott rendelkezése normatív tartalmának kitöltéseként alapvetően az Sztv. határozza meg a szociális alapellátások körét, és ebben a körben a lakással nem rendelkező állampolgárok számára a pénzbeli, természetbeni, valamint személyes gondoskodást nyújtó ellátásokat határoz meg. A szociális alapellátások köre azonban nem fedhető le az Sztv. nyújtotta ellátásokkal, amelyre maga az Ltv. hivatkozott rendelkezése [3. § (1) bek. utolsó mondat] a bizonyíték, amikor önkormányzati rendeletben rendeli szabályozni a szociális bérlakásokhoz való hozzájutás feltételeit. Ebből következően a szociális ellátások rendszerének részét képezi a rászorulóknak nyújtott szociális bérlakások juttatása is.

Így tehát a rászorulókról szociális bérlakás juttatásával való gondoskodás az önkormányzati feladatellátás alapvető részét képezi, ebből következően az önkormányzat a szociális bérlakásokkal való gazdálkodás vonatkozásában a törzsvagyon más tárgyaihoz hasonlóan fokozott felelőséggel tartozik. Az önkormányzatnak ebben a vonatkozásban mindent meg kell tennie a szociális bérlakás-állomány a közszolgáltatás nyújtásához megfelelő mennyiségben és minőségben való fenntartásáért, és a szükségletekhez igazodó fejlesztéséért. Az önkormányzatok ezen a jogcímen kiegészítő állami támogatásra is jogosultak, amely tény ugyancsak kiemeli az önkormányzatnak ebben a vonatkozásban megnyilvánuló felelőségét.

III. Az eljárás alapjául szolgáló esettel kapcsolatosan megfogalmazható alkotmányossági szempontú következtetések

Az előző pontokban kifejtettek alapján a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa Székesfehérvár Megyei Jogú Város Önkormányzatának 357/1997. (X. 16.) számú határozatával kapcsolatban a következőket állapítja meg.

1. A határozatnak az a része, amelyben az önkormányzat elhatározta a Rádió u. 11. sz. épület lebontását, és a bontásból származó építőanyagot a kisebbségi önkormányzat tulajdonába adását, az Alkotmány 70/E. §-ának (1) bekezdésébe, az Ötv. 77. §-ának (1) bekezdésébe, valamint az Alkotmány 70/A. §-ának (1) bekezdésébe ütközése miatt alkotmányos visszásságot okozott.

1.1. Az előző pontokban kifejtettek szerint az önkormányzat az állampolgárok szociális biztonságához való joga érvényesülésének biztosításáért felelőséggel tartozik.

1.1.1. Mivel a szociális bérlakáshoz való jog a szociális biztonsághoz való alapjog egyik alapvető fontosságú részjogosítványát képezi, és mivel a szociális biztonsághoz való alkotmányos alapjog érvényesülésének biztosításában az önkormányzat szociális bérlakás-vagyonának kiemelt szerepe van, az önkormányzatnak a szociális bérlakásokkal való gazdálkodásában fokozott figyelmet kell arra fordítania, hogy a szociális bérlakás-vagyon a szükségletek kielégítésére alkalmas legyen.

Ebben a vonatkozásban tehát az önkormányzat vagyonával való gazdálkodásának szabadsága, a szociális bérlakásokkal kapcsolatos tulajdonosi autonómiája alkotmányos jogszabályok alapján korlátozott. Az önkormányzat szociális bérlakás-állományának a szükségletek kielégítésére alkalmas állapotban való tartásáért, és lehetőség szerinti fejlesztéséért felelőséggel tartozik. Ebben a körben az önkormányzat csak abban az esetben határozhatja el a bérlakások céljára szolgáló lakóépület lebontását, ha egyidejűleg megfelelő lépéseket tesz annak érdekében, hogy szociális bérlakás-állománya a szükségletek kielégítésére alkalmas állapotban maradjon.

1.1.2. Jelen esetben Székesfehérvár Megyei Jogú Város Önkormányzata annak ellenére határozta el a Rádió u. 11. számú, szociális bérlakásokat tartalmazó lakóépület lebontását, hogy a városban körülbelül nyolcszáz olyan lakásigénylő állampolgár van, akik szociális helyzetükre való tekintettel kérték lakásproblémájuk megoldását, és a város a vizsgálat eddigi adatai szerint jelenleg nem rendelkezik olyan hosszú távú lakáskonceptióval, amely alapján biztosítani tudná a lebontott lakóépületben található lakások más lakásokkal való pótlását.

Az országgyűlési biztos álláspontja szerint a lakóépületben található állapotoknak az épület lebontásával való megszüntetése csak abban az esetben lett volna elfogadható, ha az épület építésigazgatási szempontból életveszélyes lett volna, és az épület állagának helyrehozatala nem lett volna megoldható. A vizsgálat adatai alapján azonban arra vonatkozó adat nem merült fel, hogy az önkormányzat megvizsgálta volna az épület helyrehozatalának a lehetőségét, és ily módon az önkormányzatnak a szociális biztonsághoz való alkotmányos alapjoggal kapcsolatos felelőssége nem érvényesült. Az önkormányzat a nem megfelelő döntés-előkészítés miatt alkotmányossági szempontból visszas határozatot hozott, megsértve az állampolgárok szociális biztonsághoz való alkotmányos alapját.

1.2. A hivatkozott jogszabályi rendelkezések szerint az önkormányzat vagyona a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátásának biztosítékául szolgál.

1.2.1. Az önkormányzat a vagyonával annak szociális kötöttsége miatt a "jó gazda gondosságával" köteles gazdálkodni. Az önkormányzatot közjogi jogi jogalanyisága miatt vagyontárgyai vonatkozásában általában is fokozottabban terhelik a tulajdonost terhelő kötelezettségek. Különösen így van ez a lakástulajdon vonatkozásában, amely az előzőekben kifejtettek szerint is az önkormányzat vagyonának azt a részét képezi, amellyel kapcsolatban tulajdonosi felelőssége - a lakások szociális jellegétől is függetlenül - más vagyontárgyaihoz képest is fokozott.

1.2.2. Az országgyűlési biztos álláspontja szerint Székesfehérvár Megyei Jogú Város Önkormányzata hivatkozott határozatának meghozatalakor, és a későbbiekben annak végrehajtása során az önkormányzatnak ezt a fokozott felelősségét nem vette figyelembe akkor, amikor elhatározta az épület lebontását. A vagyon célhozkööttsége - nevezetesen az önkormányzat feladatellátása - a kisebbségi biztos álláspontja szerint alapvető fontosságú egy vagyontárggyal kapcsolatos döntés meghozatalakor.

Az önkormányzatnak a határozat meghozatalakor vizsgálnia kellett volna azt is, hogy a vagyontárgy megsemmisülése esetén az önkormányzat nem kerül-e hátrányosabb helyzetbe önkormányzati feladatainak teljesítésekor. Egymással versengő önkormányzati feladatok esetén (a köztisztasággal és közbiztonsággal-, valamint a szociális lakásgazdálkodással kapcsolatos helyi feladatok teljesítése) esetén az önkormányzatnak fokozottan kell ügyelnie a feladatok rangsorolásakor egy olyan döntés meghozatalakor, amikor a döntés egy önkormányzati feladatellátásra szolgáló vagyontárgy megsemmisüléséhez vezet.

1.3. Az önkormányzatnak törvényi kötelezettségeiből adódó feladatellátása során az emberi és állampolgári jogok érvényesülését hátrányos megkülönböztetéstől mentesen kell biztosítania [Alkotmány 70/A. § (1) bek.]. A szociális biztonsághoz való jog érvényesülésekor a települési

önkormányzatnak - mint e jog érvényesülésében központi szerepet játszó állami szervnek - ugyancsak tekintettel kell lennie az Alkotmány hátrányos megkülönböztetést tiltó rendelkezéseire. Székesfehérvár Megyei Jogú Város Önkormányzata az országgyűlési biztosnak a vizsgálat során tudomására jutott adatok szerint egyetlen más esetben sem határozta el önkormányzati bérlakásokat magában foglaló lakóépület nem építésigazgatási okokból történő lebontását, és az akár jogcím nélküli lakáshasználók szükséglakásokba való kiköltöztetését, csak a Rádió u. 11. sz. épület esetében.

A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának álláspontja szerint az önkormányzatnak ez az intézkedése - összefüggésben a korábbi években tett intézkedéseivel, valamint a lakóknak ideiglenes lakóépületekbe való elhelyezésének szándékával - megalapozottan enged arra következtetni, hogy az önkormányzatnak az épület lebontását elrendelő határozata a lakóépületben jelentkező, köztisztasággal és közbiztonsággal összefüggő önkormányzati intézkedéseket igénylő szociális problémák diszkriminatív módon történő megoldását, és nem az ottlakók szociális gondjainak enyhítését szolgálja.

2. Székesfehérvár Megyei Jogú Város Önkormányzata 357/1997. (X.16.) számú határozatának az a része, amelyet a Rádió u. 11. sz. épületben lakó jogcím nélküli lakáshasználók ideiglenes elhelyezéséről hozott, az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdésébe, az Ltv. 18. §-ának (3) bekezdésébe, valamint Alkotmány 70/A. §-a (1) bekezdésébe ütközése miatt alkotmányossági szempontból visszás.

2.1. Székesfehérvár Megyei Jogú Város Önkormányzata azzal, hogy annak ellenére ismerte el a Rádió u. 11-ben lakó állampolgárokkal kapcsolatban elhelyezési kötelezettségét, hogy erre jogszabályi kötelezettsége lett volna, nem pozitív módon különböztette meg ezeket a cigány etnikumhoz tartozó állampolgárokat, hanem kizárólag szociális biztonságához való alkotmányos alapjoguk érvényesülését biztosította.

Elhelyezési kötelezettségének elismerésével az önkormányzat mintegy jogcímet teremtett ezeknek a lakóknak az épületben való tartózkodásra, jogalapot biztosított számukra jogállásukból adódó jogaik rendeltetésszerű gyakorlásához. Ez természetesen nem azt jelenti, hogy az önkormányzat és az épületben lakók között bérleti jogviszony jött létre, hanem kizárólag azt, hogy az önkormányzat elismerte az ottlakók szociális biztonságához - adott esetben lakáshoz - való alkotmányos alapjogának jogalapját.

2.2. Ebben az esetben viszont az önkormányzat elhelyezési kötelezettségének az Ltv. megfelelő rendelkezéseinek betartásával köteles eleget tenni, hiszen alapvetően az Ltv. rendelkezései határozzák meg a lakások kategóriáit. Az Ltv. pedig a lakás felújításával kapcsolatos ideiglenes elhelyezési kötelezettségének teljesítésekor azt a követelményt állítja a bérbeadó elé, hogy annak a törvény 2. sz. mellékletében megfogalmazott követelményeknek megfelelő lakást kell a bérlő számára biztosítania.

Építésigazgatási szempontból a megoldás, amelyet az önkormányzat a lakók számára felajánlott, a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának álláspontja szerint nem elfogadható, hiszen a lakás biztosításánál nemcsak a komfortfokozat az egyedüli szempont, hanem a lakásnak meg kell felelnie az ott elhelyezni kívánt személyek egyéb igényeinek is.

Az Ltv. 18. §-ának (3) bekezdése abban az esetben kötelezi a bérlőt alacsonyabb komfortfokozatú lakás elfogadására, ha az egyébként, az együttlakó személyek számára figyelemmel is megfelel a lakás követelményeinek.

Ennek a követelménynek viszont a lakókonténerek nem minden esetben feleltek meg, hiszen mindegyik konténer egységesen, az elhelyezni kívánt családok nagyságának, egészségi állapotnak, életkor és nem szerinti összetételének figyelembevételével nélkül készült el. Az önkormányzat tehát nem volt tekintettel a törvény által is kötelezően figyelembeveendő egyéb olyan körülményekre, amelyeket pedig az önkormányzatnak mint tulajdonosnak és mint közhatalmat gyakorló szervnek mindenképpen figyelembe kell vennie döntéseinek meghozatal során.

2.3. Az Ltv. már hivatkozott 18. §-ának (2) bekezdése szerint az ideiglenesen kiköltöztetett bérlő számára ugyanazon a településen köteles a bérbeadó másik lakást felajánlani. Az országgyűlési biztos által vizsgált esetben az Ltv-nek ez a követelménye nem valósult meg a következők miatt.

Bár a határozat alapjául szolgáló előterjesztés szerint a lakókonténerek elhelyezésére szolgáló terület közegészségügyi, szociális, infrastrukturális ellátottság szempontjából megfelelő, a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának álláspontja szerint az előterjesztésnek ez a megállapításai az Alkotmány diszkriminációtilalmi rendelkezéseinek a szempontjából is kifogásolhatók.

A lakók elhelyezésére szolgáló terület ugyanis egyrészt a lakók mostani lakóhelyétől különböző városrészben helyezkedik el, ami arra kényszerítené ezeket a családokat, hogy életmódjukat alapvetően változtassák meg, a gyermekek számára másik iskolát keressenek etc.. Másik oldalról a vizsgálat keretében lefolytatott helyszíni bejárás alapján megállapítható volt, hogy - tekintettel a közvetlen közelben működő kutyamenhelyre - a terület közegészségügyi, infrastrukturális megfelelősége is kifogásolható. Ezen túlmenően - tekintettel a meglévő szociális különbségekre és kulturális hagyományokra -, az önkormányzatnak döntésének meghozatalkor arra is figyelemmel kellett volna lennie, hogy az állampolgároknak a település külterületére való telepítése mennyiben van hatással emberi méltóságukhoz való alkotmányos alapjoguk érvényesülésére.

3. Székesfehérvár Megyei Jogú Város Önkormányzata 357/1997. (X. 16.) számú határozatának az a része, amelyet a Rádió u. 11. sz. épületben lakó jogcím nélküli lakáshasználók végleges elhelyezéséről hozott, az Ötv 9. §-ának (3) bekezdésébe, az Alkotmány 70/A. §-ába való ütközése miatt alkotmányossági szempontból visszas, valamint az ÖIR. rendelkezéseibe ütközése miatt törvényellenes.

3.1. Az Ötv. 8. §-ának (1) bekezdése szerint a lakásgazdálkodás, a szociális alapellátás, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok érvényesülésének biztosítása a települési önkormányzat feladata. A 9. § (1) bekezdése szerint a települési önkormányzat képviselőtestülete egyes hatásköreit többek között a helyi kisebbségi önkormányzat testületére átruházhatja.

A vizsgálat alapjául szolgáló önkormányzati határozatnak az a része, amely a helyi kisebbségi önkormányzat részére lakótelkeket ad ingyenes használatba, valamint a Rádió u. 11. sz. épületben lakók részére önkormányzati bérlakás felépítésére, és velük kapcsolatban a tulajdonosi jogok gyakorlására vonatkozó önkormányzati hatáskör átadására irányul, ellentétes az Ötv. hivatkozott, rendelkezésével, valamint az önkormányzat lakásgazdálkodásra vonatkozó helyi rendeletével is.

3.2. A települési önkormányzat nem adhatja át egyes, etnikai hovatartozás alapján megkülönböztetett állampolgárokra kiterjedő személyi hatállyal a lakásgazdálkodásra, a szociális alapellátás egyes részjogosítványaira, valamint nemzeti és etnikai kisebbségi jogok érvényesítésére vonatkozó hatáskörét a helyi kisebbségi önkormányzatnak. (A lakásgazdálkodás átadására irányuló határozati rész ebben a vonatkozásban az önkormányzat lakásgazdálkodásra vonatkozó rendeletével is ellentétes, mert az nem teszi lehetővé a hatáskör átruházását, nem is szólva arról, hogy azt a hatáskör-átruházást az önkormányzat csak rendeletének módosításával tehetné volna meg.)

A helyi kisebbségi önkormányzatnak nem feladata az adott kisebbséghez tartozók vonatkozásában sem a lakásgazdálkodás, sem a szociális alapellátás, és erre irányuló törvényi hatáskör hiányában nem is gyakorolhatja jogszerűen ezeket a hatásköröket. Másik oldalról a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok érvényesülésének biztosítására vonatkozó települési önkormányzati feladat sem adható át jogszerűen a helyi kisebbségi önkormányzatnak, mert a települési önkormányzatnak attól függetlenül kell biztosítania ezeket a jogokat, hogy a településen létezik-e egyáltalán kisebbségi önkormányzat.

Székesfehérvár Megyei Jogú Város 357/1997. (X. 16.) számú határozatának az a része tehát, amely a helyi kisebbségi önkormányzatot bízza meg a Rádió u. 11. sz. épületben lakók részére szociális bérlakások építésével, valamint a felépített lakások vonatkozásában a tulajdonosi jogok gyakorlásával az előzőekben előadottak miatt jogszabályellenes.

4. Székesfehérvár Megyei Jogú Város Önkormányzata azzal, hogy családonként kb. 1,6-1,6 millió Ft-ot ajánlott fel a Rádió u. 11. sz. épületből kiköltöztetett családok részére, a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa szerint az Alkotmány 70/§. §-ába, valamint az Ötv. 1. §-a (6) bekezdésének b) pontjába ütközése miatt alkotmányos visszásságot okozott.

A települési önkormányzatok autonómiájának kereteit a jogszabályok - mindenekelőtt az Alkotmány - jelölik ki. Az önkormányzat vagyonával csak a jogszabályok-biztosította keretek között gazdálkodhat, egy elérni kívánt célt az önkormányzat - hasonlóan más közjogi jogalanyokhoz - csak a jogszabályok-biztosította eszközökkel érhet el.

Jelen esetben ez azt jelenti, hogy Székesfehérvár Megyei Jogú Város Önkormányzatának az általa állítólagosan elérni kívánt célt - a jogcím nélküli lakók elhelyezését - a céllal arányban álló eszközökkel kellett volna elérnie. Tekintettel azonban arra, hogy a várost még több száz, szociális szempontok alapján lakást igénylő állampolgárral szemben is intézkedési kötelezettség terheli, a Rádió u. 11. sz. épület lakóinak a nem megalapozott döntés-előkészítés miatt való előnyben részesítése más állampolgárokkal szemben valójában nem eme állampolgárok lakásproblémájának megoldását, hanem a szociális és etnikai feszültségek kiegyensúlyozását eredményezte.

IV. A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa az esettel kapcsolatos ajánlásai és kezdeményezései

1. A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa az Obtv. 21. § (1) bekezdése alapján

kezdeményezi,

hogy Székesfehérvár Megyei Jogú Város Önkormányzata hosszú távú lakásépítési koncepciójának kialakítása, valamint érvényesítése során fokozottabban vegye figyelembe az önkormányzat eljárásával kapcsolatos, a Fejér Megyei Közigazgatási Hivatal által tett törvényességi észrevételeket, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa által korábban, és jelen kezdeményezésben foglalt alkotmányossági szempontú észrevételeket.

2. A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa az Obtv. 21. § (1) bekezdése alapján

kezdeményezi,

hogy a Fejér Megyei Közigazgatási Hivatal vizsgálja meg, hogy a Rádió u. 11. sz. épület lebontásával kapcsolatos államigazgatási eljárás megfelelt-e a jogszabályi előírásoknak.

3. A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa az Obtv. 20. § (1) bekezdése alapján

megkeresi

a Közbeszerzési Döntőbizottságot, hogy a közbeszerzésekről szóló 1995. évi XL. törvény 76. §-a (1) bek. a) pontjában biztosított jogkörében eljárva vizsgálja meg annak jogszerűségét, hogy az Székesfehérvár Megyei Jogú Város Önkormányzata, a SZÉPHŐ RT., valamint a LARUS Holding. között kötött a lakókonténerekre vonatkozó szerződések nem esnek-e a Magyar Köztársaság 1997. évi költségvetéséről szóló 1996. évi CXXIV. törvény 96. §-a által megállapított közbeszerzési értékhatár tekintetében közbeszerzési eljárási-kötelezettség alá.

4. A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa az Obtv. 20. § (1) bekezdése alapján

m e g k e r e s i

az Állami Számvevőszéket vizsgálat lefolytatása céljából annak megállapítására, hogy Székesfehérvár Megyei Jogú Város Önkormányzatának alkotmányossági szempontból visszas határozata célszerűségi és törvényességi szempontból megfelel-e a költségvetési szervek gazdálkodásával szemben támasztható követelményeknek.

5. A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa, valamint az állampolgári jogok országgyűlési biztosa az Obtv. 22. §-a e) pontja alapján

i n d í t v á n y o z z a

az Alkotmánybíróságnál az Alkotmány 70/E. §-ában foglalt szociális biztonsághoz való jogra vonatkozó, az Alkotmány 44/A. § (1) bek. b) pontjában foglalt, az önkormányzatok tulajdonosi autonómiájára vonatkozó, valamint az Alkotmány 44/A. (1) bek. c) pontjába foglalt, az önkormányzatok feladatellátására vonatkozó rendelkezéseinek értelmezését.

Budapest, 1997. december 19.

Dr. Kaltenbach Jenő sk.

7. számú melléklet

Jelentés a tiszavasvári "külön ballagás" ügyéről

A NEMZETI ÉS ETNIKAI KISEBBSÉGI JOGOK ORSZÁGGYŰLÉSI BIZTOSÁNAK JELENTÉSE A TISZAVASVÁRI ÜGYBEN FOLYTATOTT VIZSGÁLATRÓL

I. Az ügy előzményei és a vizsgálat ténymegállapításai

1. A tiszavasvári Pethe Ferenc Általános Iskolában külön szervezték meg a cigány tanulók ballagását. A sajtóban megjelent hírek szerint a cigány tanulók sem az iskola tornatermet, sem az iskolaboltot nem használhatják. A történetek miatt a Roma Polgárjogi Alapítvány nevében Horváth Aladár elnök, Osztoján Béla, a Phralipe Független Cigány Szervezet elnöke, valamint Bogdán János, a Ghandi Gimnázium igazgatója 1997. június 30-án nyílt levélben fordult a köztársasági elnök úrhoz, intézkedését kérve. Az ügy kivizsgálását 1997. július 3-án hivatalból rendeltem el, de vizsgálat indítását kezdeményezte 1997. július 3-án kelt levelében a köztársasági elnök úr. Végül 1997. augusztus 23-án a művelődési és közoktatási miniszter is kérte az ügy kivizsgálását. Az eljárás során beszereztem a városi önkormányzat következő iratait:

- A Pethe Ferenc Általános Iskolára vonatkozó önkormányzati rendeletek, határozatok és előterjesztések másolatát;
- A Pethe Ferenc Általános Iskola alapító okiratát;
- Tiszavasvári Város települési önkormányzatának középtávú oktatási koncepcióját;
- Tiszavasvári Város települési önkormányzat képviselő-testületének azon rendeleteit, határozatait, előterjesztéseit, amelyek a település közegészségügyi helyzetének javítását célozzák;
- A település gyámügyi statisztikáját.

A Pethe Ferenc Általános Iskola vezetésétől a következő iratokat szereztem be:

- A cigány tanulók külön ballagásáról hozott nevelő-testületi határozat másolatát;
- A Védőnői Szolgálat által a Pethe Ferenc Általános Iskolában végzett egészségügyi vizsgálatokról szóló jegyzőkönyvek másolatát.

Tájékoztatót kértem:

- Tiszavasvári polgármesterétől, hogy mikor és milyen döntés rendelkezett arról, hogy az általános iskolában külön osztályokban oktassák a cigány tanulókat, továbbá a települési önkormányzat milyen lépéseket tett a település szentmihályi részén, a Széles úti telepen élők közegészségügyi problémáinak kezelése érdekében.
- A Pethe Ferenc Általános Iskola vezetésétől abban a kérdésben, hogy mikor és milyen eljárás keretében hozták meg azon döntésüket, hogy az általános iskolában külön osztályban oktatják a cigány tanulókat, hogy az általános iskola cigány tanulóira részére külön rendeznek ballagást, hogy a különálló épületben elhelyezett roma tanulók nem használhatják a tornatermet, hogy a roma tanulók nem járhatnak át vásárolni a másik épületben található iskolaboltba. Választ kértem továbbá arra, hogy tájékoztatták-e a szülőket a fenti döntésekről, valamint, hogy igénybe vett-e az iskola kiegészítő normatív támogatást.

Két munkatársam 1997. július 23-án tájékozódott a helyszínen, majd 1997. szeptember 22.-én Tiszavasváriban megbeszélést folytattam az önkormányzat vezetőivel (a polgármester és a jegyző úrral) és a polgármesteri hivatal oktatási ügyekben illetékes munkatársával. Találkoztam a Pethe Ferenc Általános iskola tantestületével, valamint meglátogattam az iskola mindhárom épületét, és az ún. Széles úti telepet, ahol az érintett cigány családok laknak.

2. A beérkezett dokumentumokból, illetve a helyszíni vizsgálatból a következő állapítható meg: Tiszavasváriban két cigány közösség lakik. A bűdi városrészen ún. "romungrok" laknak, akiknek gyerekei vegyes osztályokban járnak a Vasvári Pál Általános Iskolában. A Széles úti telepen ún. "oláh cigányok" laknak, akiknek gyermekei a Pethe Ferenc Általános Iskolában tanulnak. Az iskola több mint negyven éves múltra tekint vissza, a telepről mindig ide jártak a tanulók - előbb a körzetesítés miatt, később a szülők szabad iskolaválasztása következtében. Az oktatás három egymás közelében lévő iskolaépületben folyik. Az alsó tagozat cigány osztályai a Petőfi u. 24. szám alatti épületben, a felső tagozatosok a Petőfi u. 8. szám alatti épületben tanulnak. A Kossuth u. 76. szám alatti főépületben elsősorban nem cigány tanulók tanulnak, ám itt "vegyes" osztályok is vannak. A három iskolaépületben az oktatás tárgyi feltételei (épület, felszerelés) között diszkrimináció megállapításának alapjául szolgáló különbségek nem tapasztalhatók. Kétségtelen azonban, hogy a Kossuth utcai főépület újabb és ezért jobb állapotban van. Az iskolának egy tornaterme van, amely a főépületben helyezkedik el, ebből következően használata az ott tanuló diákok számára zavarmentesebb, de ez önmagában nem tekinthető diszkriminációnak. Az egyes épületekben elhelyezett osztályok létszáma között nincs jelentős különbség.

A Pethe Ferenc Általános Iskola alapító okirata szerint alaptervekenységük a halmozottan hátrányos helyzetű tanulók differenciált nevelése és oktatása iskolaotthonos és ifjúsági osztályokban. Az iskola beiskolázási körzetébe tartozó halmozottan hátrányos helyzetű tanulók szinte kizárólag a cigány kisebbséghez tartoznak, így az iskolai tanulmányaikat ezekben az osztályokban kezdik meg. A szóban forgó osztályokban az oktatás felzárkóztató program szerint folyik, amely 1994-ben váltotta fel a kiegészítő iskolai rendszert. Az oktatás az általános felzárkóztató program szerint történik, azaz nem alkalmazkodik a tanulók speciális igényeihez, illetőleg adottságaihoz. A tapasztalatok szerint a cigány tanulók esetében a felzárkóztatás nem csak a hátrányos helyzet miatt, hanem nyelvi okokból is indokolt. A nemzetiségi pedagógiai program kidolgozása most van folyamatban, így a nemzetiségi kiegészítő normatív támogatást igénylésére csak 1996-ban került sor. Az említett osztályokból a tanulmányok megfelelő előmenetele esetén lehetőség van az általános tantervi osztályokba való átirányításra. A pedagógusok néhány esetben kezdeményezték cigány tanulók áthelyezését a vegyes osztályokba,

ám az érintett tanulók szülei kérték, hogy gyermekük cigány társai között tanulhasson tovább, akár felzárkóztató program keretében is.

Az iskola tantestülete 1997. április 23-án - tagjainak többségével meghozott határozata alapján - úgy döntött, hogy külön szervezi meg a cigány tanulók ballagását. A döntés indoka az volt, hogy a gyerekek fertőztek (igen nagy százalékban tetvesek, akad közöttük rühes, ótvaros), és a ballagásra látogató szülőket és vendégeket nem akarták kitenni a fertőzés veszélyének. A tornaterem használatát is a fertőzöttség miatt tagadták meg a cigány tanulóktól, ám erről senki nem hozott formális döntést. A külön ballagásról szülői értekezlet keretében és egyéni beszélgetés során tájékoztatták a szülőket. A pedagógusok azt tervezték, hogy hagyományteremtő cigány ballagást valósítanak meg.

A Védőnői Szolgálat 1997. február 5-én, április 24-én és június 3-án tartott vizsgálatából kiderül, hogy a Pethe Ferenc Általános Iskola cigány tanulói feltűnően nagy arányban fertőztek. Az intézkedések között azonban mindössze az olvasható, hogy az iskola saját költségvetése terhére tetűirtószert vásárolt. Az áprilisi vizsgálat jegyzőkönyve tartalmazza, hogy felkéri a városi főorvost intézkedések megtételére.

A települési önkormányzat 1995-ben intézményi racionalizálást hajtott végre, amelynek következtében létszámleépítésre is sor került. Ennek következtében megszűnt annak az egészségőrnek a státusa, aki a tanulókat heti rendszerességgel fürdette, ellenőrizte és a megfelelő kezeléseket elvégezte. 1995 után ugrásszerűen megnőtt a iskola cigány tanulóinak fertőzöttsége.

A települési önkormányzat által rendelkezésre bocsátott dokumentumokból kiderül, hogy az önkormányzat és intézményei számos esetben foglalkoztak a településen - különösen a Széles úti telepen - élő cigány kisebbség életkörülményeinek javításával. 1995. október 27-én átadásra került a Cigány Információs Közösségi Ház, amely otthont ad a kulturális rendezvényeknek, az irodahelyiség a szociális ügyintézők, családsegítők, védőnők rendelkezésére áll. Közegészségügyi célokat szolgál a női és férfifürdő, amelyet heti két alkalommal vehetnek igénybe a telepen élők. A költségeket teljes egészében az önkormányzat fizeti. A Közösségi Ház felépítésében jelentős részt vállalt a Népjóléti Minisztérium. A települési önkormányzat pályázatokon nyert támogatást a Közösségi Házban megszervezendő programok megvalósítására. A Széles úti telepen élők kutyáinak ingyenes oltását is lehetővé tette az önkormányzat, rendszeres a rágszállóirtás. Ezek az intézkedések azonban nem érték el azt az eredményt a fertőzöttség visszaszorításában, amelyet a korábbi heti rendszerességű fürdetés, felülvizsgálat, kezelés jelentett.

II. Az alkalmazandó jogszabályok és azok rendelkezéseinek értelmezése

1. A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény (a továbbiakban: Nektv.) 45. §-ának (2) bekezdése értelmében a cigány kisebbség iskolázottságbeli hátrányainak csökkentése érdekében sajátos oktatási feltételek teremthetők. Ez a törvényi rendelkezés az Alkotmány 70/A. §-a (3) bekezdésében foglaltak közoktatási szempontokból való konkretizálása, annak az alkotmányos célnak a megvalósulását szolgálja, hogy az eleve hátrányos helyzetben levő népcsoportokhoz tartozó állampolgárok hátrányait a közoktatás területén megtett intézkedések révén csökkentse.

A hivatkozott törvényi rendelkezés lehetőséget ad arra, hogy a közoktatásért felelős állami, önkormányzati szervek a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény (továbbiakban: Kotv.) által kialakított közoktatási rendszer biztosította keretek között a cigány kisebbséghez tartozó állampolgárok oktatására sajátos feltételeket teremtsenek. Ebben az esetben a jogalkalmazók intézkedéseinek azt az alkotmányossági követelményt kell kielégítenie, hogy a sajátos oktatási feltételek között tanuló cigánygyermek a közoktatási szolgáltatást a nem cigány származású gyermekekkel közoktatási szempontból azonos feltételek mellett vehessék igénybe. Ellenkező esetben sérül ezeknek a gyermekeknek az Alkotmány 67. §-ában biztosított megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéshez, valamint 70/F. §-ában biztosított művelődéshez való joga, valamint sérülnek az Alkotmány 70/A. §-ában megfogalmazott diszkriminációt tiltó rendelkezései.

Ebből következően tehát nem eleve alkotmányellenes a cigány származású gyermekek elkülönítetten, akár külön épületben, külön osztályokban való oktatása és nevelése, amennyiben a Kotv. által kialakított közoktatási rendszerben, az oktatási igazgatás anyagi és eljárási szabályainak megtartásával történik, és az elkülönített oktatás során ezeknek a gyermekeknek ugyanazokat a közoktatási feltételeket biztosítják, mint nem cigány származású kortársaiknak. Azt mindig egy meghatározott ügyben lefolytatott alkotmányossági vizsgálatnak az eset összes körülményeire figyelemmel kell eldöntenie, hogy adott esetben a közoktatásért felelős állami, önkormányzati szervek és intézmények ennek az alkotmányos célnak a figyelembevételével különítették-e el a cigány származású gyermekeket a nem cigány származásúaktól, és elkülönítésükkor nem kerültek-e ezek a gyermekek az elkülönítés révén hátrányosabb helyzetbe kortársaiknál.

2. A Kotv. az Alkotmány 67. §-a (2) bekezdésének, valamint 70/J. §-ának konkretizálásaképpen - amely rendelkezések szerint a szülőket megilleti az a jog, hogy a gyermeküknek adandó nevelést megválasszák, és a szülők, gondviselők kötelesek kiskorú gyermekük taníttatásáról gondoskodni - a szülők alkotmányos jogainak érvényesítése és kötelezettségeik teljesítése érdekében a közoktatás rendszerében olyan intézményrendszert hoz létre, amely alkalmas arra, hogy a szülők gyermekük nevelésével kapcsolatos jogait gyakorolhassák, és teljesíthessék ilyen irányú kötelezettségeiket. Ezen túlmenően a gyermekek művelődéshez való jogának biztosítása érdekében lehetőséget teremt arra, hogy a gyermekek önkormányzataik révén a közoktatási intézmény életét befolyásoló döntések meghozatalában megfelelő módon részt vehessenek. Az erre az intézményrendszerre vonatkozó szabályozás arra kötelezi a közoktatási intézmények fenntartóit és magukat az intézményeket is, hogy bizonyos döntések meghozatalába a szülőket és a gyermekeket vonják be. Az előadottakon túlmenően ezeknek az alkotmányos alapjogoknak az érvényesítését segíti elő, hogy a fenntartónak, valamint a közoktatási intézménynek magát az intézményt, annak közösségeit és a tanulókat érintő egyes döntések meghozatalakor szakhatóságként kötelező jelleggel igénybe kell venniük a pedagógiai szakszolgálatokat, nevelési tanácsadókat, amely szervek által adott pedagógiai szakvéleményeket ezeknek a döntéseknek a meghozatalakor figyelembe kell venniük. Ez az intézményrendszer is az egyik biztosítéka annak, hogy a közoktatást érintő egyes, a gyermekek és a szülők alkotmányos alapjogainak érvényesítésével összefüggő döntések meghozatalakor a fenntartótól és az intézménytől független oktatási szakszolgálatok objektív, kizárólag pedagógiai szempontokat figyelembevevő véleményei képezzék egy-egy döntés alapját. A nevelési-oktatási intézmények döntési jogosítványai közül egyesek a fenntartó, mások a közoktatási intézmény vezetőinek, valamint nevelőtestületének hatáskörébe tartoznak. Azoknak a döntéseknek a vonatkozásában, amelyeket nem a fenntartó hoz meg, a fenntartónak a Kotv. 102. § (2) bek. c) pontja alapján kötelessége ellenőriznie a közoktatási intézmény működésének törvényességét, a szakmai munka eredményességét.

3. A szülőknél, valamint az állami, önkormányzati szerveknek a gyermekekkel kapcsolatos felelősségét az Alkotmány már hivatkozott rendelkezésein túlmenően a házasságról, a családról és a gyámságról szóló 1952. évi IV. törvény (a továbbiakban: Csjt.), valamint a gyermekek védelméről, és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (a továbbiakban: Gyjt.) szabályozzák.

E jogszabályokban foglalt rendelkezések elsősorban a szülők feladatává teszik a gyermekek testi, értelmi, érzelmi és erkölcsi fejlődésének elősegítését, és olyan intézményrendszert hoznak létre, illetőleg az állami, önkormányzati szerveknek olyan feladat- és hatásköröket adnak, amelyek biztosítják a gyermekek védelme alkotmányos céljának érvényesülését.

4. A fertőző betegségekkel kapcsolatos járványügyi teendőket az egészségügyről szóló 1972. évi II. törvény (a továbbiakban: Eütv.), a végrehajtására kiadott 16/1972. (IV. 29.) EÜM rendelet, valamint az Eütv.-nek a járványügyre vonatkozó rendelkezései végrehajtásáról szóló 9/1972. (VI. 27.) EÜM rendelet (a továbbiakban: EÜR.) szabályai tartalmazzák.

A vonatkozó jogszabályok pontosan meghatározzák azokat a feltételeket, amelyek bekövetkezése esetén az egészségügyi hatóság illetékes szervei egyes személyek, intézmények alkalmazottai, szolgáltatásainak igénybevevői, illetve területek lakossága vonatkozásában meghatározott

járványügyi intézkedéseket el kell rendelnie, azokat magának kell végrehajtania, vagy végrehajtásukat ellenőriznie kell. Így például az EüR. 28. §-a (1) bekezdése szerint járványveszély vagy járvány esetén az egészségügyi hatóság rendeli el az iskolák bezárását, tiltja meg az összejövetelek és gyűlések tartását, és teszi meg azokat az intézkedéseket, amelyek a járvány bekövetkezésének vagy terjedésének megakadályozásához szükségesek.

Az EüR. 35. § (1) bekezdésének értelmében a kiütéses tifusz és a visszatérő láz megelőzése érdekében az országos tisztifőorvos által meghatározott helyeken és esetekben időszakos vagy soron kívüli csoportos vagy egyedi vizsgálatokat kell tartani a tetvesség felderítésére, és megfelelő eljárásokat kell alkalmazni a tetvesség megelőzésére, illetőleg megszüntetésére. Az érdekelt személy pedig köteles alávetni magát a tetvesség megelőzése, illetőleg a megszüntetése érdekében szükséges eljárásnak.

A hivatkozott jogszabályi rendelkezések vizsgálata alapján megállapítható, hogy csak meghatározott feltételek fennállása esetén lehet közösségi szolgáltatást nyújtó intézményeket bezárni, események megtartását megtiltani, valamint egyes személyeket kötelező járványügyi intézkedéseknek alávetni. Az egészségügyi hatóság eme intézkedéseit hatósági jogkörében eljárva, alakszerű határozat formájában hozza meg, amelyek meghozatala, valamint a végrehajtásuk elleni jogorvoslatok alkotmányos keretei az állampolgárok számára biztosítottak.

III. Következtetések és ajánlott intézkedések

1. A vizsgálat során arra kerestük a választ, hogy fennáll-e olyan alkotmányos visszásság, amely a nemzeti és etnikai kisebbségi jogokkal kapcsolatos. Elsősorban azt vizsgáltuk, hogy jogszerű volt-e a nevelőtestület azon döntése, amely a külön ballagásról szólt, illetve jogszerűen indokolható-e a tornaterem használat gyakorlata. Vizsgáltuk továbbá azt is, hogy a cigány tanulóknak azonos iskolában, de külön épületben, külön osztályokban történő oktatása jogszerűen indokolható-e.

A helyszíni vizsgálat, illetve a rendelkezésünkre álló iratanyag áttanulmányozásából, valamint a felsorolt rendelkezések elemzéséből megállapítható következtetések az alábbiak:

a) A fent kifejtetteknek megfelelően az oktatási rendszer akkor tekinthető diszkriminációmentesnek, ha az az oktatásra vonatkozó szabályoknak a megtartásával történik, például a tanulók elkülönített oktatásának indoka speciális pedagógiai program megvalósítása, és az oktatás tárgyi és személyi feltételei minden tanuló esetében azonosak vagy hasonlóak. A Tiszavasváriban folyó oktatás ennek a követelménynek eleget tesz, így a felzárkóztató program szerint oktatott tanulók elkülönített módon történő oktatása nem minősíthető diszkriminációnak. Ugyanakkor elgondolkodtató az a tény, hogy a felzárkóztató programban az adott iskolában kizárólag a cigány tanulók vesznek részt. A biztosi vizsgálat arra nem terjedhetett ki, hogy az ilyen minősítést megállapító hatóság döntése minden esetben jogszerű volt-e vagy sem, mert a döntést megalapozó helyzet utólag nem rekonstruálható. Az ellentmondásosnak tűnő állapot magyarázatául szolgál az az adat, mely szerint a hasonló elbírálás alá eső nem cigány tanulók oktatása az eltérő lakókörzet miatt a város más iskolájában történik. A legfőbb hiányosság abban jelölhető meg, hogy a cigány tanulók oktatása is az általános felzárkóztató program szerint, és nem a Nektv. 45.§ (2) bekezdésében szabályozott módon folyik.

b) A tornaterem használatának gyakorlata több szempontból is kifogásolható. Ezek a következők:

- a rendelkezésünkre álló információk szerint erről formális döntés nem született. Az iskola vezetése által kialakított gyakorlatot a fenntartó nem kifogásolta.
- Tekintettel arra, hogy az indokként felhozott fertőzöttség és a tornaterem igénybevétele között nem mindig volt összefüggés, a tilalom olyanokat is érintett, akik nem voltak fertőzöttek. A történeteket árnyalja, hogy egy fertőzöttséggel adekvát tornaterem-használati gyakorlat kialakítása az oktatás sajátos körülményei között minden bizonnyal megoldhatatlan lett volna.

c) Hasonló a helyzet a külön ballagás kérdésében. A felhozott szempontok a külön szervezett ballagás esetében is alkalmazhatók. A pedagógusok a tanulók fertőzöttségével indokolták döntésüket. Ennek az indokolásnak a jogosságát megkérdőjelezi, hogy korábban hasonló fertőzöttség mellett ilyen intézkedésre nem került sor. A döntés kollektív jellege következtében az

eredmény egyformán érintette a fertőzötteket és a nem fertőzötteket. A nevelőtestületi döntés motivációjaként diszkriminatív szándék ugyan nem igazolható, de a történetek, így a rendezvény előkészítetlensége és a lebonyolítás módja mégis diszkriminációhoz vezetett, miután nem valósulhatott meg a külön ballagtatás indokaként korábban említett hagyományteremtő szándék.

A cigány tanulók külön ballagásával elkerülték ugyan, hogy a rendezvényen mások is megfertőződjének, ám az alap-probléma - a cigány tanulók jelentős részének fertőzöttsége - ettől nem oldódott meg.

A felvázolt események bizonyos értelemben egy súlyos szociális és közegészségügyi helyzet következményének tekinthetők, ebből következően önmagában - az alapul szolgáló okok kiküszöbölése nélkül - nem kezelhetők. Mindaddig, amíg a Széles úti telep helyzetében nem következik be változás, a közegészségügyi veszély diszkriminatív oktatási intézkedések okaként, vagy hivatkozási alapjaként szolgálhat.

A visszásság csak úgy orvosolható, ha település lakói - cigányok és nem cigányok -, a települési önkormányzat polgármestere és képviselő-testülete, a Polgármesteri Hivatal, a pedagógusok, civil szervezetek, a különböző intézmények és hatóságok közösen keresik meg a legmegfelelőbb megoldást. Tiszavasváriban azt tapasztaltam, hogy ilyen együttműködésre van fogadókészség, hiszen a települési önkormányzat képviselő-testülete is szorgalmazta az érintett intézmények, szervezetek koordinált, egymás munkáját segítő, folyamatos együttműködését. A Pethe Ferenc Általános Iskola pedagógusai elkészítették azt a nemzetiségi pedagógiai programot, amely lehetővé teszi a cigány tanulók felzárkóztatása mellett a cigány kultúra elsajátítását és átörökítését, az önazonosság megőrzését. A pedagógusok vállalták továbbá, hogy továbbképzésen vesznek részt, amelyen a cigányság kultúrájára vonatkozó ismereteiket kívánják bővíteni. Az egyeztető tárgyaláson a város vezetése rendelkezésemre bocsátotta azt az intézkedés-csomagot, amellyel - figyelembe véve az önkormányzat lehetőségeit - a település cigány lakosságának életkörülményeit próbálják javítani. Ezen intézkedésekkel, a folyamatos együttműködéssel el kell kerülni a cigány kisebbség kirekesztését a település közösségi életéből.

d) Ennek érdekében az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény 21.§ (1) bekezdése alapján

k e z d e m é n y e z e m,

hogy

- Tiszavasvári Város Önkormányzatának képviselő-testülete tűzze napirendjére a kérdést, és az érintettek bevonásával vizsgálja meg a fent vázolt visszásság orvoslásának lehetőségeit;
- fenntartói jogkörében eljárva fokozottan kísérelje figyelemmel a Pethe Ferenc Általános Iskolában folyó munkát;
- folgozzon ki programot a Széles úti telep közegészségügyi helyzetének javítását szolgáló intézkedésekről;
- az általa is tervezett intézkedés-csomag részeként tegye hatékonyabbá a családsegítő központ munkáját

k e z d e m é n y e z e m,

hogy a Pethe Ferenc Általános Iskola nevelőtestülete alakítson ki szorosabb együttműködést a szülőkkel és a Gyámhatósággal.

Azzal a

ke z d e m é n y e z é s s e l

fordulok az Állami és Népegészségügyi Tisztiorvosi Szolgálat Nyíregyháza Városi Intézetének tisztifőorvosához és munkatársaihoz, hogy dolgozzanak ki javaslatokat a Tiszavasvári város Széles úti telepén élők egészségügyi helyzetének javítására, a tanulók fertőzöttségének kiküszöbölésére. Miután a probléma egyes elemei - így különösen annak költségvetési vonatkozásai túlmennek a helyi kereteken

ke z d e m é n y e z e m,

hogy a Népjóléti Miniszter vizsgálja meg, milyen központi intézkedések szükségesek a tiszavasvári és más hasonló helyzetű önkormányzatok szociális és egészségügyi problémáinak megoldásához.

Együttal

a j á n l á s s a l

fordulok a Népjóléti Miniszterhez, hogy az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálatról szóló törvény biztosította jogkörénél fogva indítson vizsgálatot annak kiderítése érdekében, hogy az Állami és Népegészségügyi Tisztiorvosi Szolgálat Nyíregyháza Városi Intézete megfelelően gyakorolta-e hatósági jogkörét a Tiszavasváriban kialakult járványveszély megszüntetése érdekében.

Végül

a j á n l á s s a l

fordulok a Művelődési és Közoktatási Miniszterhez, hogy gyorsítsa fel olyan programok kidolgozását, amelyek a hátrányos helyzet felszámolását szolgáló általános programokon kívül a speciálisan hátrányos helyzetű cigány tanulók felzárkóztatását célozza a közoktatási törvény és a Nektv. hivatkozott rendelkezéseivel összhangban.

Budapest, 1997. szeptember 25.

Dr. Kaltenbach Jenő

8. számú melléklet

Jelentés a kisebbségek oktatásának átfogó vizsgálatáról (kivonatos közlés)

1. A VIZSGÁLAT MEGINDÍTÁSA

Az elmúlt két év tapasztalatai alapján egyértelművé vált, hogy a magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségek tagjai számára kiemelkedően fontos a kisebbségi oktatás tartalma, minősége. Ezt igazolják a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosához érkezett beadványok, amelyekben pedagógusok, szülők, kisebbségi önkormányzati képviselők jelezték a kisebbségi oktatásban rejlő visszasságokat és kérték azok orvoslását.

A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosaként mindig kiemelten kezeltem a kisebbségi oktatással kapcsolatos beadványokat, ugyanis a nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozók számára a Magyar Köztársaság - az Alkotmány 68. § (2) alapján - biztosítja az anyanyelvű oktatást. A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény 43.§ (2) bekezdése a gyermek szülőjére, gondviselőjére bízta annak eldöntését, hogy gyermeke nemzetiségi vagy magyar nyelvű oktatásban vegyen részt, és a szülő, gondviselő e jogának gyakorlásában nem korlátozható. A kisebbségi törvény külön fejezetet szentel a kisebbségek művelődési és oktatási öngazgatásának. Az identitás szabad megválasztását és megőrzését nagymértékben segítheti, ha a kisebbséghez tartozó személy ismeri csoportja nyelvét, kultúráját. Magyarországon az asszimiláció miatt kisebbségek generációi veszítették el anyanyelvüket. Az asszimilációs folyamat megállítása - pozitív megfogalmazásban: a kisebbségi önazonosság megőrzése - a kisebbségi törvény egyik legfőbb célja. E cél elérésének talán legfontosabb eszközei, az óvoda, iskola segíthetik a gyermekeket és szüleiket identitásuk megtalálásában és megőrzésében, az asszimilációs folyamat megállításában.

A magyar közoktatási rendszer átalakulóban van. 1996. szeptember 1-jén lépett hatályba a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény (továbbiakban: Kotv.) módosítása, 1998. szeptember 1-től felmenő rendszerben bevezetésre kerül a Nemzeti Alaptanterv. A kisebbségi oktatás a magyar oktatási rendszer szerves része, ezért nem közömbös a nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozók számára, hogy milyen lesz az az oktatási rendszer, amely gyermekeik nevelését és oktatását évtizedekre meghatározza. Az oktatási rendszer reformját időszerű és szükséges folyamatnak tartom, céljaival egyetértek. Ám az átalakulásnak ebben a kezdeti szakaszában is felszínre kerültek a jogalkotás és a jogalkalmazás olyan hiányosságai, amelyeket még nem késő pótolni. E megfontolásból a kisebbségi oktatás területén jelentkező jogalkotási és jogalkalmazási visszasságok feltárása érdekében hivatalból országos átfogó vizsgálatot rendeltem el.

2. A VIZSGÁLAT CÉLJA

Az eljárás során választ kerestünk arra, hogy az oktatási jogszabályok összhangban vannak-e az Alkotmány és a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló törvény rendelkezéseivel. Vizsgálat tárgyát képezte továbbá, hogy a jogalkalmazás során a jogszabályoknak megfelelően érvényesülnek-e a nemzeti és etnikai kisebbségek művelődési és oktatási öngazgatáshoz való jogai. Külön vizsgálati cél volt annak feltárása, hogy létezik-e a kisebbségeket sújtó diszkrimináció az oktatásban.

A vizsgálat célja nem a bűnbak-keresés, hanem az oktatás területén jelentkező visszasságok feltárásával és orvoslásuk érdekében tett kezdeményezések, ajánlások megfogalmazásával olyan intézményrendszer kialakulása, amelyben megfelelően érvényesülnek a magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségek oktatási és művelődési érdekei.

3. A VIZSGÁLAT MÓDSZEREI

A hazai kisebbségek szétszórtan élnek az ország területén, szinte minden megyében található kisebbségi oktatási intézmény. Ezért a hivatal számára lehetetlen vállalkozás lett volna megvizsgálni minden olyan óvodát és iskolát, amelyben nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozók nevelése és oktatása folyik. A közoktatási törvény módosítása csak 1996. szeptember 1-jén lépett hatályba, a Nemzeti alaptanterv pedig csak 1998. szeptemberében kerül bevezetésre. Nem áll tehát rendelkezésre annyi gyakorlati tapasztalat, amely alapján empirikus vizsgálatokat lehetne lefolytatni. A beadványok vizsgálatán kívül nyílt panasznapokat és szakmai fórumokat szerveztünk Pest, Baranya, Békés valamint Borsod-Abaúj-Zemplén megyékben. A nyílt panasznapokon a kisebbségi biztos személyesen hallgatta meg a panaszosokat, a szakmai fórumokat pedig pedagógusok, szülők, kisebbségi és települési önkormányzati képviselők részvételével szerveztük meg. A szakmai fórumok célja az volt, hogy a közoktatási szolgáltatást

igénybevevők és a szolgáltatók megismertethessék a kisebbségi biztossal a kisebbségi oktatással kapcsolatos aggályait, panaszait, észrevételeiket. Felhívásunkra számos írásbeli észrevétel is érkezett. Találkozókat szerveztünk a közigazgatási hivatalok vezetőivel, kisebbségi oktatási intézményeket kerestünk fel.

Az oktatás finanszírozását érintő kérdéseinkkel körlevélben megkerestük a megyei közigazgatási hivatalok vezetőit, az azokra adott válaszokat felhasználtuk a vizsgálathoz.

Az Országos Kisebbségi Bizottság tagjaival is folytattunk szakmai tanácskozást.

A kisebbségi oktatás témakörében számos kutatási eredmény állt rendelkezésünkre. A kisebbségi biztos megrendelésére neves szakértők készítettek további tanulmányokat, amelyeket felhasználtunk a vizsgálathoz.

Munkatársaim végezték el a kisebbségi oktatásra vonatkozó hazai és nemzetközi jogszabályok elemzését.

Az így összegyűjtött információk alapján készült el a kisebbségek oktatásának vizsgálatáról szóló - kétségtelenül rendhagyó műfajú - jelentés, amely tartalmazza a felvetődött problémák elemzését, értékelését, és ahol visszásságot észleltünk, az annak orvoslására tett kezdeményezéseket, ajánlásokat.

4. A KISEBBSÉGI OKTATÁSBAN JELENTKEZŐ VISSZÁSSÁGOK FELTÉRKÉPEZÉSE, ELEMZÉSE

I. Óvodai nevelés

Szakmai fórumokon az óvodapedagógusok arra panaszkodtak, hogy a Nemzeti, etnikai kisebbség óvodai nevelésének irányelvéről szóló miniszteri rendelet késése rendkívül nehéz helyzetbe hozta őket, hiszen nagyon kevés idejük lesz nevelési programjuk megalkotására, és elfogadtatására. A nemzetiségi óvodai nevelési program szerint nevelésben részesülő gyermekek száma alapján a települési önkormányzatok nemzeti, etnikai kiegészítő normatív támogatásra jogosultak. Ez a támogatás a Kotv. rendelkezése szerint más célra nem használható, csak kisebbségi oktatási célokra fordítható. Mint azt az alábbiakban, önálló fejezetben bemutatjuk, a kisebbségi oktatás finanszírozásában jogalkotási és jogalkalmazási visszásságokat tapasztaltunk, az ott leírtakat érvényesnek tartjuk a kisebbségek óvodai nevelésére is.

Az óvoda-pedagógusok egy olyan jogszabályi rendelkezésre panaszkodtak, amelynek alkalmazása - megítélésük szerint - számos kollégájukat hátrányos helyzetbe hozza. Minden alkalommal megemlítették, hogy a közoktatási törvény rendelkezéseinek értelmében csak akkor foglalkoztathatók a továbbiakban, ha 2000-ig megszerzik a nemzetiségi óvoda-pedagógus végzettséget, ez azonban egyrészt alig vállalható anyagi terhet jelent, másrészt a rendelkezésükre álló idő olyan rövid, hogy ezt a kötelezettséget sokan nem tudják teljesíteni.

A Kotv. 128.§ (1) bekezdése értelmében ha a pedagógus szakképesítése a törvényben meghatározott képesítésnek nem felel meg, és e törvénynek a hatálybalépésekor a pedagógusnak

a) a nyugdíjjogosultság eléréséhez szükséges korhatárig tíz évnél kevesebb ideje van, legfeljebb a nyugdíjkorhatár eléréséig változatlan munkakörben tovább foglalkoztatható;

b) a nyugdíjjogosultság eléréséhez szükséges korhatárig tíz évnél több ideje van, e törvény hatálybalépésének napjától számított öt év után csak akkor foglalkoztatható tovább pedagógus-munkakörben, ha tanulmányait a felsőfokú pedagógus-szakképesítést nyújtó oktatásban megkezdte, illetve pedagógiai államvizsgát tett. Foglalkoztatására a 127. § (5) bekezdésében foglaltakat kell alkalmazni.

A törvény szigorúbb szabályokat tartalmaz azokra a pedagógusokra, akik rendelkeznek ugyan pedagógus végzettséggel, de nem rendelkeznek nemzetiségi pedagógus képzettséggel, csak "C" típusú állami nyelvvizsga bizonyítvánnyal. A 128.§ (3) bekezdése szerint 2000. szeptember 1-jéig alkalmazható idegen nyelv oktatásra, továbbá idegen nyelven vagy nemzetiségi, illetve etnikai kisebbségi nyelven történő nevelésre, oktatásra a megfelelő pedagógus végzettséggel és legalább

középfokú "C" típusú állami nyelvvizsga bizonyítvánnyal vagy azzal egyenértékű okirattal rendelkező pedagógus, új alkalmazás esetén a 127. § (9) bekezdésében meghatározottak szerint. A fenti két rendelkezés összevetéséből kiderül, hogy a nemzetiségi pedagógusnak a törvény hatálybalépésétől számított három és fél év áll rendelkezésére a megfelelő képesítést nyújtó felsőfokú képzés megkezdésére, míg a nem nemzetiségi pedagógusnak öt év áll rendelkezésére a tanulmányok megkezdésére. Megítélésünk szerint indokolatlan a nemzetiségi és a nem nemzetiségi pedagógus közötti különbségtétel a törvénynek megfelelő képzettség megszerzése tekintetében, a nemzetiségi pedagógusok a fenti szabályozás értelmében hátrányosabb helyzetbe kerültek. A fenti jogszabályi rendelkezés az Alkotmányban, a Nektv-ben és a közoktatási törvényben is rögzített hátrányos megkülönböztetés tilalmába ütközik. A visszasság jogszabály hiányosságára vezethető vissza, ezért a kisebbségi biztos a jogszabály módosítását fogja kezdeményezni a jogalkotónál.

Számos vizsgálat kimutatta, hogy a cigány kisebbséghez tartozó gyermekek igen nagy százalékban nem vesznek részt az óvodai nevelésben, a cigány gyermekek 11 százaléka ötéves kora betöltése után sem jár óvodába, illetve iskola-előkészítő foglalkozásokra. Mindez összefügg a cigány tanulók iskolai sikertelenségével is. Megítélésünk szerint vizsgálatokat kell folytatni annak feltárására, hogy a cigány szülők miért nem küldik gyermekeiket óvodába, és e felmérések alapján az oktatáspolitikának kell kidolgoznia ösztönző rendszereket, és kommunikációs stratégiákat annak érdekében, hogy a jelenlegi helyzet megváltozzon.

II. Iskolai oktatás

Szakmai fórumokon pedagógusok és intézményvezetők legtöbbször azt sérelmezték, hogy megítélésük szerint nincs teljes összhang a közoktatási jogszabályok és a Nektv. rendelkezései között. Különösen a Nemzeti Alaptanterv rendelkezései aggasztják a kisebbségi oktatásban résztvevő pedagógusokat. A nemzeti és etnikai kisebbségek oktatásának sajátos elvei fejezetben a NAT úgy rendelkezik, hogy a nyelvoktató kisebbségi oktatási típusban a tanítási nyelv a magyar, a kisebbségi anyanyelv oktatása első osztálytól a NAT élő idegen nyelv tantervi követelményeinek figyelembe vételével történik. Ugyanakkor az 1-6. évfolyamon az anyanyelv és irodalom műveltségi területre 32-40%-os arányt állapít meg. A rendelkezés együtt kezeli a magyar nyelv és irodalom, illetve a kisebbségi nyelv és irodalom műveltségi területet. Az élő idegen nyelvre ezen évfolyamokon nem állapít meg arányt. A pedagógusok szerint e rendelkezéssel az a probléma, hogy vagy a kisebbségi nyelv és irodalom nem fér bele a kötelező tanórai foglalkozások körébe, ami - figyelembe véve, hogy kisebbségi oktatásról van szó - számukra elfogadhatatlan, vagy a magyar nyelv és irodalom oktatása marad ki a nyelvoktató oktatási típusból, így a kisebbségi tanulók nem tudnak eleget tenni a NAT követelményeinek. A pedagógusok egy része az óraszámok növelésében látja a megoldást, ezt azonban a közoktatási törvény nem teszi lehetővé. Szerintük a kisebbségi nyelvet és irodalmat csak a választható tanórai foglalkozások keretében lehetne megszervezni, ezzel azonban a kisebbségi tanulók hátrányba kerülhetnek nem kisebbségi tanulótársaikkal szemben. Ennek hosszútávon az lehet a hatása, hogy a szülők nem íratják kisebbségi oktatási intézménybe gyermekeiket, elveszítve ezzel jövőbeli - nemzetiségi - értelmiségüket. A pedagógusok szerint a fent jelzett jogszabályi ellenmondást azért is fel kell oldani, mert az jelenlegi formájában közvetett módon a kisebbségek asszimilációját "segíti elő".

A Kotv. 52.§ (3) bekezdése határozza meg a tanuló kötelező tanórai foglalkoztatásának felső határát. Mindezt a tanulók érdekében teszi, ennél több tanítási órán a tanuló nem köteles részt venni. Ettől eltérni csak akkor lehetne, ha a jogszabályi rendelkezést módosítaná a jogalkotó. Félő azonban, hogy éppen az óraszám növelése miatt döntenének úgy a kisebbséghez tartozó tanulók szülei, hogy nem íratják gyermekeiket kisebbségi iskolába, hiszen így gyermeküket sokkal nagyobb terhelés éri, mint nem kisebbségi tanulótársaikat. Bár a tanulók terhelhetőségének mértékéről komoly szakmai viták folytak, annak mérését eddig senki nem végezte el. Ilyen vizsgálatra azonban a közeljövőben feltétlenül sort kell keríteni, hiszen a következő évek tapasztalatainak

birtokában lehet csak felülvizsgálni a hatályos rendelkezések viszonyát a nemzeti és etnikai kisebbségek jogaihoz, érdekeihez, és az elérni kívánt kisebbségi oktatási célokhoz (pl. asszimiláció megállítása, önazonosság megtalálása és megőrzése).

Azt kell megvizsgálni, hogy lehetséges-e úgy megszervezni a kisebbséghez tartozók oktatását, hogy az beleférjen a rendelkezésre álló törvényes időkeretbe, és egyszerre feleljen meg a Nemzeti alaptanterv, valamint a Nemzeti, etnikai kisebbség oktatásának irányelvei előírásainak.

A Nemzeti alaptanterv a műveltségi területeknek és részterületeknek a két pedagógiai szakasz sajátosságainak megfelelő elrendezésben az egyes műveltségi területeknek a NAT-ban érvényesülő "súlyát", "szerepét" jelző, a különböző tantervi változatok, a helyi tantervek készítését is orientálni kívánó arányokat követ. A műveltségi területek közötti arányok óraszámokban nem, csak megközelítőleg érvényes százalékokban fejezhetők ki. Ugyanis a műveltségi területek különböző módon szervezhetőek tantárgyakká. Másrészt ezeket az arányokat az iskolák helyi tanterveikben a rendelkezésükre álló teljes kötelező és nem kötelező órakeret felhasználásával maguk határozzák meg.

A NAT műveltségi területeit a helyi tantervekben különbözőképpen lehet tantárgyakká szervezni. Vannak a műveltségi területek között olyanok, amelyek önmagukban is önálló tantárgyakat alkothatnak. Ugyanakkor a NAT-ban több műveltségi területhez tartozó tartalmak egy tantárggyá is szervezhetőek.

Az iskola a helyi tanterv tantárgyainak óraszámait, óratervét a kötelező óraszámok esetében a NAT által jelzett arányokra is figyelve, a nem kötelező órakeretet illetően pedig teljesen szabadon alakítja ki.

A NAT kötelező jellege azt jelenti, hogy

- a különböző helyi tantervi változatokban, tantárgyi programokban, tankönyvekben és más taneszközökben érvényesítendőek a kiemelt elvek;
- helyet kell adni a műveltségi területeknek, részterületeknek, témaköröknek;
- olyan tananyagokat, tevékenységeket kell előtérbe állítani, amelyek megalapozhatják az általános és részletes fejlesztési követelmények megvalósítását;
- minden tanuló számára biztosíthatják legalább a minimális teljesítmények elérését.

A NAT nem hagyományos értelemben vett tanterv, hanem alap a helyi tantervek és a tantárgyi programok számára. A helyi tanterv az iskolai oktatásnak a teljes képzési ciklusra szóló terve. A helyi tantervet az iskolák pedagógusai a NAT-on alapuló kész tantervek, tantárgyi programok átvétele, adaptálása útján vagy önállóan állítják össze.

A nemzeti és etnikai kisebbségek oktatásának sajátos elvei között található a jelen probléma szempontjából talán legfontosabb rendelkezés, mely szerint a kisebbségi program alapján oktató iskolák tanterveiben a NAT által javasolt műveltségi területek közötti aránytól el lehet térni.

A fenti rendelkezések összevetéséből megállapítható, hogy a kisebbségi oktatási intézményekben dolgozó pedagógusok nagyfokú szabadságot élveznek a kisebbségi pedagógiai programok megalkotásánál.

Megítélésünk szerint csak akkor lehet úgy kialakítani a kisebbségi oktatás helyi feltételeit, hogy az megfeleljen egyrészt a kisebbségek jogainak, másrészt a Nemzeti alaptanterv követelményeinek, ha az iskola vezetése jó kapcsolatokat épít ki a szülőkkel, a helyi kisebbségi önkormányzatokkal, valamint a települési önkormányzattal, az önkormányzatok pedig segítenek a pedagógusoknak, intézményvezetőknek. Csak közösen lesznek képesek megalkotni a helyi viszonyoknak és az adott településen élő kisebbségek érdekeinek leginkább megfelelő pedagógiai programot és helyi tantervet. Ehhez a sikeres együttműködés jogszabályi feltételei adottak.

A bizonytalanságot az okozta, hogy több mint másfél évet késett a Nemzeti, etnikai kisebbség óvodai nevelésének és iskolai oktatásának irányelveiről szóló miniszteri rendelet. A késedelem hátrányos helyzetbe hozta a kisebbségeket nevelő-oktató intézményeket, hiszen az óvodai nevelési programokat, valamint az iskolai pedagógiai programokat az irányelvekben foglaltak figyelembevételével lehet elkészíteni, illetve elfogadni.

Az irányelvek az Óvodai nevelés országos alapprogramjával, illetve a Nemzeti alaptantervvel összhangban kívánja megteremteni a kisebbségek óvodai nevelésének és iskolai oktatásának szakmai alapjait. A vizsgálat befejezéséig azonban még nem születtek meg a rendelet részeként a kisebbség nyelvén és magyar nyelven egyidejűleg kiadásra kerülő kisebbségenkénti részletes követelmények. Ezek hiányában a kisebbségi nyelv és irodalom helyi tantervét - az interkulturális oktatási formát kivéve - egyetlen kisebbségi oktatási formában sem lehet megalkotni.

Ebből adódóan sem a pedagógusok, sem a kisebbségi önkormányzati képviselők, de még az apparátussal rendelkező települési önkormányzati képviselők sem ismerik pontosan feladataikat és jogukat, és erről helyi szinten vitákat sem lehetett lefolytatni. A helyzet kialakulásáért egyértelműen felelősség terheli a Művelődési és Közoktatási Minisztérium vezetőit, hiszen a késedelmes jogalkotás miatt a többségi pedagógusokhoz képest sokkal kevesebb felkészülési idő áll a kisebbségi iskolákban oktató pedagógusok rendelkezésére, - kötelezettségük, feladatuk és felelősségük azonban azonos mértékű.

A cigány kisebbséghez tartozó tanulók oktatásáról külön is szólnunk kell. Mint ahogy a bevezetőben említettük, a kisebbségi oktatás alapja a Magyar Köztársaság Alkotmányának azon rendelkezése, amely lehetővé teszi a nemzeti és etnikai kisebbségek számára az anyanyelvű oktatást. A települési önkormányzat kisebbségi osztályt, vagy csoportot köteles megszervezni, amennyiben azt egyazon kisebbséghez tartozó legalább nyolc szülő kéri. Míg a kisebbségi oktatáson belül a nemzetiségi tanulók kisebbségi program szerint tanulják anyanyelvüket, kultúrájukat, addig a cigány tanulóknak csak kisebb része vesz részt kisebbségi program szerint szervezett oktatásban, ezen belül is a többségük felzárkóztató program szerint tanul. A felzárkóztató oktatást azonban nem a cigány szülők kérik gyermekeik számára. A Nektv. 45.§ (2) bekezdése szerint a cigány kisebbség iskolázottságbeli hátrányainak csökkentése érdekében sajátos oktatási feltételek teremthetők. A Nektv. fenti rendelkezését aggályos megfogalmazásnak tarjuk, hiszen a cigány kisebbség hátrányairól beszél és nem az egyes tanulók hátrányairól. Ezzel mintegy azt sugallja, hogy a cigány kisebbségnek, mint kisebbségnek vannak iskolázottságbeli hátrányai, ami kétségkívül nem igaz. Véleményünk szerint a cigány tanulók számára szervezett felzárkóztató programok megszervezésének alapja nem a hátrányok csökkentésének lehetősége, hanem az esélyegyenlőség megteremtésének alkotmányos követelménye. A felzárkóztató programok elsődleges célja e hátrányok csökkentése. Ezen programok szervezését olyan - esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölését célzó - intézkedésnek tekintjük, amely a jogegyenlőség alkotmányos követelményének megvalósulását szolgálja [Alk. 70/A.§ (3) bekezdés]. Természetesen a kisebbségi oktatás - mint olyan - az esélyegyenlőséget kívánja megteremteni, azonban a kisebbségi oktatás sikeressége eltérő a nemzetiségek, illetve a cigányság esetében.

Ebből a szempontból érdemes megvizsgálni a külön cigány osztályok megszervezésének kérdését. A vonatkozó jogszabályok vizsgálata után megállapítható, hogy nem eleve alkotmányellenes az oktatás külön osztályokban történő megszervezése, hiszen a kisebbségi oktatásra általában jellemző a külön osztályokban, csoportokban történő oktatás. A kulcskérdés azonban az, hogy kik, miért és hogyan szervezték meg a külön oktatást, és hogy ezzel megvalósul-e az az alkotmányos cél, amelynek elérésére megszervezték. A nemzetiségi tanulók esetében kijelenthető, hogy megvalósul a külön oktatás célja, vagyis az identitás megtalálása és megőrzése, a kisebbségi nyelv és kultúra átörökítése.

A cigány tanulók esetében alapvetően más a helyzet. Nagyon kevés olyan cigány oktatási program létezik, amely az identitás megtalálását és megőrzését, a cigány kultúra átadását tűzi ki célul. Ennek okai többek között a cigány nyelv és kultúra nemzetközileg is érvényesülő standardjainak hiánya, a cigány kultúra és általában a cigányság alacsony társadalmi presztízse, a többség részéről érkező erőteljes asszimilációs elvárások, a cigányságnak a saját kultúrájával szembeni megosztottsága.

A fenti okok azonban nem teremtenek alapot arra, hogy a cigány tanulókat pedagógiai program nélkül, a szülők beleegyezésének hiányában külön osztályokban oktassák. Nem áll rendelkezésünkre pontos adat arra vonatkozóan, hogy hány ilyen cigány osztály létezik

Magyarországon, a jogszabályi rendelkezések összevetése után azonban kijelenthetjük, hogy cigány felzárkóztató program nélkül, illetve a Nemzeti, etnikai kisebbség iskolai oktatásának irányelvében foglaltaknak nem megfelelő program szerint szervezett külön cigány osztályok, továbbá a szülők tudta és beleegyezése nélkül szervezett külön cigány osztályok megszervezése törvényellenes, hiszen ez által megvalósul a cigány tanulók hátrányos megkülönböztetése. A törvényesség helyreállítása a helyi viszonyoknak és adottságoknak megfelelően más és más lehet. Ahol az elkülönítés sem kisebbségjogi, sem pedagógiai okokból nem indokolt, ott a tanulók integrált (vegyes) osztályokba való irányítása célszerű.

Az integrált oktatásban (vegyes osztályokban) és a felzárkóztató oktatásban részt vevő cigány tanulókkal szembeni általános elvárás volt (és sok helyen ma is az), hogy az integráció érdekében maradéktalanul alkalmazkodjanak a magyar iskola követelményeihez. E felfogásnak és gyakorlatnak az lett a végeredménye, hogy bár 1990 után emelkedett az általános iskolát befejezett cigány tanulók száma (70-75%), továbbra is alacsony a továbbtanulási arány. Míg a nem cigány tanulók több mint fele folytatja tanulmányait valamelyik középiskolában, addig a cigány tanulók csak közel 3%-át veszik föl középiskolába és a felsőoktatásban résztvevőknek csupán 0,22%-a roma.

A cigány tanulók tanulásbeli sikertelenségében kétségtelenül szerepet játszik a gyermekek társadalmi, szociális háttere. Magyarországon a romák közel 45%-a munkanélküli. Minden harmadik cigány tanuló olyan családban nevelkedik, amelyben mindkét szülő munkanélküli. A szülők visszakerülési esélyei a munkaerőpiacra is egyre csökkennek, és ez hatással van a gyermek oktatására. E tarthatatlan helyzet felszámolására született a Kormány intézkedéscsomagja, amely a cigányság élethelyzetének javítását tűzte ki célul. Ennek megvalósulását a jövőben figyelemmel kívánjuk kísérni. Ugyanakkor a magyar közoktatási rendszer sincs tekintettel a romák eltérő kulturális hátterére. A felzárkóztató programok pedagógiai módszerei nincsenek kikristályosodva, ezek értékelése, hatékonyságuk mérése nem történt meg. Ugyanakkor a kompetitív váló magyar közoktatásban egyre kevesebb esélyt kapnak az ilyen programok, hiszen ezekhez újabb költségvetési forrásokat kell biztosítani. Ilyen feltételek mellett sem a cigány tanulók integrált oktatása, sem szegregált oktatása nem valósítja meg az esélyegyenlőtlenség kiküszöbölésének alkotmányos célját. Ráadásul - mint azt a későbbiekben látni fogjuk - a cigány osztályok megszervezése hátrányos megkülönböztetéshez vezethet. A cigány tanulók oktatásában a közoktatás, és ezen belül a cigány tanulók részére szervezett felzárkóztató kudarcot vallott Magyarországon. Mint ahogy azt a művelődési és közoktatási miniszter is elismeri, hiányzik a cigányság oktatásának szakmai, jogi háttere.

Megítélésünk szerint a közoktatásnak - mint közszolgáltatásnak - figyelembe kell vennie a szolgáltatást igénybe vevők igényeit és érdekeit is. Mára egyértelmű követelménnyé vált, hogy a szülőket sokkal jobban be kell vonni a gyermekek oktatására vonatkozó döntésekbe. Jelenleg a cigány szülők és az iskolák között sok helyütt nincs kommunikáció. E kommunikációs hiány felszámolására egyrészt a pedagógusok, másrészt a cigány közösségek és az iskolafenntartó között közvetítő kisebbségi önkormányzatok lennének képesek. Ehhez a jogszabályi feltételek adottak, közvetítő munkájuk azonban csak akkor lehet sikeres, ha a pedagógusok is, a kisebbségi önkormányzati képviselők is rendelkeznek a szükséges szakmai ismeretekkel. A szülőket már csak azért is be kell vonni a döntésekbe, mert a szülők tudta és beleegyezése nélkül nem lehet gyermekek oktatására cigány felzárkóztató programot szervezni. Eddig nem volt egyértelmű az erre vonatkozó gyakorlat, hiszen kaptunk arra vonatkozó beadványokat, hogy cigány tanulók szülei tudta nélkül részesülnek cigány felzárkóztatóban, és a tanuló származására vonatkozó adatok birtokában igényelt a települési önkormányzat nemzeti, etnikai kiegészítő támogatást. Egy konkrét ügy kapcsán megkerestem az adatvédelmi biztost, fejtse ki véleményét a cigány felzárkóztató programhoz alkalmazott adatlap kitöltéséről. Az adatvédelmi biztos álláspontja az volt, hogy a tanuló származását is kérdező adatlap csak akkor használható, ha a program a cigány kisebbség hátrányainak csökkentését szolgálja, és megfelel a Nemzeti, etnikai kisebbség oktatásának irányelvi előírásainak. A Nektv. 7.§ (1) bekezdése szerint valamely nemzeti, etnikai

csoporthoz, kisebbséghez való tartozás vállalása és kinyilvánítása az egyén kizárólagos és elidegeníthetetlen joga. A kisebbségi csoporthoz való tartozás kérdésében nyilatkozatra senki sem kötelezhető. A fenti rendelkezésre figyelemmel a kitöltés csak önkéntes lehet.

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény 2.§ (2) bekezdése alapján a nemzetiségi és etnikai hovatartozásra vonatkozó adatok különleges adatoknak minősülnek. A 6.§ (1) és (2) bekezdések alapján az érintettet, illetve törvényes képviselőjét tájékoztatni kell az adatfelvétel önkéntes jellegéről, céljáról, kezelésének módjáról. E jogszabályi rendelkezések maradéktalan betartásával kell tehát cigány felzárkóztató programot készíteni. Megítélésünk szerint ehhez elengedhetetlen a szülők és a pedagógusok közötti intenzív párbeszéd, együttműködés.

III. Finanszírozás

A kisebbségi oktatás finanszírozása terén a legjelentősebb változás, hogy a közoktatási törvény 1996-os módosítása "más célra fel nem használhatónak" nevezte a nemzetiségi kiegészítő normatív támogatást (Kotv. 1. számú melléklet, második rész 2. pont). A települési önkormányzatoknak az 1997-es költségvetésük megalkotásakor már alkalmazniuk kellett e rendelkezést. A Magyar Köztársaság 1997. évi költségvetéséről szóló 1996. évi CXXIV. törvény a normatív állami támogatásokról a következőképpen rendelkezik: "19. § (1) Az Országgyűlés a normatív állami hozzájárulások jogcímeit és fajlagos összegeit e törvény 3. számú mellékletében foglaltak szerint állapítja meg. (2) A normatív állami hozzájárulásokat – a helyi önkormányzatok adatszolgáltatása szerinti feladatmutatók, mutatószámok alapján – önkormányzatonként és jogcímenként a pénzügyminiszter és a belügyminiszter 1997. január 31-ig együttes rendeletben hirdeti ki. 20. § (1) Az Országgyűlés felhasználási kötöttséggel járó állami támogatást állapít meg:(...) e) a nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozók óvodai nevelésének, iskolai oktatásának és a két tanítási nyelvű oktatás támogatására a 8. számú mellékletben meghatározott feltételek szerint. E támogatásokat – a helyi önkormányzatok adatszolgáltatása szerinti feladatmutatók alapján – önkormányzatonként és jogcímenként a 19. § (2) bekezdésében meghatározott rendeletben kell közzétenni."

A költségvetési törvény 19.§ (2) bekezdésében meghatározott rendelet az 1/1997. (I. 28.) PM-BM együttes rendelet, amelynek 1.§ (3) bekezdése szerint a helyi önkormányzatokat a költségvetési törvény 20. §-a (1) bekezdésének e) pontja és 8. számú melléklete alapján 1997. évben megillető, a nemzeti, etnikai kisebbséghez tartozók nevelését, oktatását támogató kiegészítő hozzájárulásokat – a helyi önkormányzatok adatszolgáltatásából számított mutatószámok és támogatási összegek figyelembevételével – helyi önkormányzatonként és hozzájárulásonként részletezve a 2. számú melléklet tartalmazza. 1997-ben a települési önkormányzatok nemzeti, etnikai kiegészítő hozzájárulás címén közel 3,25 milliárd forintot kaptak a költségvetéstől. Egyáltalán nem közömbös, hogy e jelentős összegű támogatás eléri-e célját, azaz a kisebbségi oktatásra fordítják vagy sem. A Nektv. 44. §-a elismeri, hogy a kisebbségi anyanyelvű vagy anyanyelvi oktatás többletköltségekkel jár, amelyet – törvényben meghatározott módon – az állam, illetve a helyi önkormányzat visel. E többletköltségeket hivatott fedezni a nemzeti és etnikai kiegészítő normatív támogatás.

1997 első nyelvében már kaptunk arra vonatkozó beadványt, hogy néhány települési önkormányzat a kiegészítő normatív támogatással csökkentett összeget szavazza meg a kisebbségi intézmények számára, arra való hivatkozással, hogy a feladat ellátása így is biztosítható. A másik probléma az, hogy a kisebbségi intézmények költségvetésében nem jelenik meg elkülönítetten a nemzetiségi kiegészítő támogatás összege, ezért az intézményvezetők nem tudják, hogy mennyi pénzt fordíthatnak kisebbségi oktatásra. Ez történt egy baranyai település kisebbségi iskolájának esetében is. Mivel a problémát a jelzések alapján országos jelentőségűnek ítéltük, megkerestük a megyei közigazgatási hivatalok vezetőit, akiket arra kértünk, hogy vizsgálják meg, találkoztak-e

megyejünkben hasonló esetekkel, továbbá törvényességi szempontú álláspontjukat kértük a fenti ügygel kapcsolatban.

Ezzel egyidejűleg megkerestük az országos kisebbségi önkormányzatokat, tájékoztassanak arról, hogy tudomásukra jutott-e hasonló eset. Megkerestük továbbá az Országos Kisebbségi Bizottság tagjait, akiktől szakmai álláspontot kértünk. Végül - de nem utolsósorban - levélben fordultunk a művelődési és közoktatási miniszterhez, a pénzügyminiszterhez és a belügyminiszterhez, akiket arra kértünk, fejtsék ki véleményüket a nemzeti és etnikai kisebbségi kiegészítő normatív támogatás rendszeréről, illetve az ezzel kapcsolatos jelzésünkről.

A megyei közigazgatási hivatalok vezetői készségesen együttműködtek a hivatallal, és rövid határidővel kivizsgálták az általunk jelzett problémát.

A Baranya Megyei Közigazgatási Hivatal vezetője kivizsgálta az adott település iskolaigazgatójának beadványát a nemzetiségi kiegészítő normatív támogatás ügyében. A települési önkormányzat költségvetési rendeletének ellenőrzése után csak az volt megállapítható, hogy a bevételi oldalon feltüntették a normatív hozzájárulás összegét. Az iskola költségvetésében a bevételek között a felhasználási kötöttség nélkül kapott közoktatási támogatás és a nemzeti, etnikai kiegészítő támogatás összege együtt jelenik meg az intézményi bevételek finanszírozás rovatban. A hivatal vezetője megállapította, hogy sem az intézményi bevételi, sem a kiadási oldalon nem szerepel kiemelten a nemzeti, etnikai támogatás összege. Álláspontja szerint a felvetett probléma messze túlmutat hivatala feladat- és hatáskörén, a megoldás érdekében be kellene vonni az Állami Számvevőszéket.

A fenti eset felveti a kérdést, az oktatási intézmények hogyan használhatják fel csak nemzeti és etnikai kisebbségi oktatásra a támogatás összegét, ha költségvetésükből nem derül ki az a cél, amelyre kötelesek azt fordítani.

A vonatkozó jogszabályok elemzése után megállapítható, hogy a kiegészítő normatív támogatás a kiadási oldalon azért sem különíthető el, mert az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény, valamint a végrehajtására kiadott 156/1995. (XII. 26.) Kormányrendelet előírásai szerint elkészített költségvetési rendeletben ilyen szakfeladat nem található.

Az egyik hivatalvezető javasolja a vonatkozó jogszabályok kiegészítését annak érdekében, hogy az ellenőrzés lehetősége - mind a költségvetésben való elkülönített megjelenítése, mind a felhasználást illetően - egyértelműen biztosítható legyen.

Egy másik hivatalvezető arra hívja fel a figyelmet, hogy a helyi önkormányzat akkor jár el helyesen, ha a felhasználási kötöttséggel járó normatív állami támogatást teljes egészében az oktatási intézmény rendelkezésére bocsátja. Ellenkező esetben ugyanis a költségvetési törvény 21.§ (5) bekezdése értelmében a támogatást kamattal együtt kell visszafizetnie a zárszámadás elfogadása után. Megítélése szerint e problémával kapcsolatban is meghatározó jelentőségű az intézményvezető és a polgármester közötti korrekt munkakapcsolat. E nélkül ugyanis előfordulhat, hogy a helyi önkormányzat a felhasználási kötöttséggel járó normatív állami támogatást ugyan biztosítja, de a felhasználási kötöttség nélkül kapott támogatás átcsoportosításával csökkentheti az adott intézmény éves költségvetését. Ezt a lehetőséget a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 84.§ (2) bekezdése biztosítja számára.

A hivatalvezető álláspontja szerint a vonatkozó jogszabályok igen nehezen értelmezhetőek. Amennyiben a nemzeti és etnikai kisebbségekkel kapcsolatos kiegészítő hozzájárulást a felhasználási kötöttséggel nem bíró normatív költségvetési hozzájáruláson felül kell az intézménynek átadni, ezt jogszabályban egyértelműen ki kellene mondani, szabályozva egyidejűleg az elszámolási kötelezettség címzettjét, módját is.

A megyei közigazgatási hivatalok vezetői kivétel nélkül szükségesnek tartják az Állami Számvevőszék vizsgálatát a kisebbségi oktatás finanszírozási problémáinak feltárása érdekében.

Mint fentebb jeleztük, megkereséssel fordultunk a művelődési és közoktatási miniszterhez, a pénzügyminiszterhez és a belügyminiszterhez, fejtsék ki véleményüket kisebbségi kiegészítő normatív támogatás rendszeréről, illetve az ezzel kapcsolatos jelzésünkről. Mindhárom tárcavezető együttműködési szándékáról biztosított és készségesen fejtette ki álláspontját az

általunk felvetett problémáról. A művelődési és közoktatási miniszter válaszában ismertette, a nemzeti, etnikai kisebbségek oktatására vonatkozó jogok gyakorlati megvalósulásának alapfeltétele, hogy a kiegészítő normatíva megfelelő módon kerüljön felhasználásra. A művelődési tárca vezetője sikerként értékeli, hogy jogszabályban rögzítették e támogatás felhasználási kötöttségét. Ő is értesült arról, hogy mindennek ellenére vannak olyan kisebbségi oktatást folytató intézmények, melyek fenntartójuktól nem a kiegészítő normatívával megemelt összegű támogatást kapják.

Az egyik alapvető problémát abban látja, hogy a kisebbségi önkormányzatok nem mindig és nem mindenütt tudnak élni a kisebbségi oktatásra vonatkozó széleskörű törvényes jogkörükkel, egyetértési jogukkal. Az iskolák nagy részét a települési önkormányzatok tartják fenn. Ők igénylik meg a kiegészítő normatívákat, ők döntenek az oktatási intézmények költségvetéséről, ők fogadják el az iskolák oktatási programját, gyakorolják a fenntartói jogokat. Velük együttműködve lehetne és kellene a kisebbségi önkormányzatoknak elérni, hogy a kisebbségi normatívákat valóban a kisebbségi oktatás sajátosságaiból fakadó többletfeladatok finanszírozására, többlet támogatásként biztosítsák az oktatási, nevelési intézményeknek.

A művelődési miniszter szerint a másik jelentős gond az, hogy míg a többi kisebbség oktatására vonatkozóan évtizedekkel, de legalábbis évekkel ezelőtt kialakultak a szakmai koncepciók, melyeknek figyelembe vételével megjelentek a miniszteri rendeleti szintű jogi szabályozások, addig a cigány kisebbségi oktatásnak nincs megfelelő szakmai, jogi háttere. Ez rendkívül megnehezíti a cigány kisebbségi oktatáshoz igénybevett kiegészítő normatíva felhasználása megfelelőségének vizsgálatát, számon kérését, ellenőrzését. A miniszter szerint megnyugtató megoldást a Nemzeti, etnikai kisebbségek óvodai nevelésének és iskolai oktatásának irányelveiről szóló miniszteri rendelet alkalmazása hozhat, hiszen ennek és a Nemzeti alaptantervnek a figyelembevételével készíthetők el majd el azok a helyi oktatási programok, melyek egyértelműen számon kérhetően rögzítik a kisebbségi oktatás követelményrendszerét. A jövőben ezen programok megvalósításához kívánják kötni a kiegészítő nemzeti, etnikai kisebbségi normatív támogatás biztosítását.

A belügyminiszter - a pénzügyminiszterrel egyetértésben - arról tájékoztatót, hogy a hatályos jogszabályok szerint a helyi önkormányzatok pénzügyi, gazdasági szabályozó rendszere bevételi érdekeltségű, vagyis nem a kiadásokat határozza meg. Az önkormányzatok bevételeikkel - természetesen a törvények keretei között - önállóan gazdálkodnak, törvényben előírt kötelező, és szabadon vállalt feladataikat egységes költségvetésből finanszírozzák. Ennek következtében a helyi önkormányzatoknál a különféle bevételi forrásokból finanszírozott - elsősorban törvényben előírt - kötelező feladatok ellátását érdemben az ágazati-szakmai szabályoknak megfelelés alapján lehet vizsgálni. E vizsgálathoz biztos támpontot ad a közoktatási törvény 38.§ (1) bekezdése, mely szerint a közoktatási intézménynek rendelkeznie kell feladata ellátásához szükséges feltételekkel. A közoktatási intézmény az alapító, illetve a fenntartó szerv által biztosított pénzeszköz, valamint egyéb bevételei alapján gondoskodik feladatainak ellátásáról. A közoktatási intézmények fenntartási és működési költségeit az évente összeállított és a fenntartó által megállapított költségvetésben kell előirányozni. A belügyminiszter és a pénzügyminiszter szerint miután a közoktatási törvény 102.§ (10) bekezdése azt is tartalmazza, hogy a kisebbségi feladatok ellátásában részt vevő nevelési oktatási intézmény költségvetésének meghatározásához és módosításához be kell szerezni az érintett kisebbségi önkormányzat egyetértését, minden jogi garancia adott, hogy az érintett intézmények költségvetése a kisebbségi oktatási céloknak és az előbbiekben leírtaknak megfelelően készüljön el.

A miniszterek megjegyzik továbbá, hogy az egyéb célra fel nem használható kiegészítő hozzájárulások, így a nemzeti, etnikai kisebbségekhez tartozók óvodai, iskolai neveléséhez és oktatásához járó hozzájárulás azokkal a többletfeladatokkal (pl. nyelvórák magasabb száma, különleges szakmai feltételek) van összefüggésben, amelyek az oktatás folyamatában speciálisan itt jelennek meg. Ezen összeg jogszerű elköltése az intézménynek jutó ösztámogatásból

természetesen kivetíthető, de ez nem jelenti azt, hogy ennek a kiegészítő hozzájárulásnak az intézményi "alaptámogatáson" felül kellene megjelennie mintegy többletfejlesztési forrásként.

A fentiek alapján megállapítható, hogy a kisebbségi oktatás finanszírozására vonatkozó jogszabályi rendelkezések nem egyértelműek, ezért nem egységes azok alkalmazása sem. Nem fogadható el az a megközelítés, mely szerint az állam által felhasználási kööttséggel odaítélt költségvetési források kizárólag akkor jutnak el a címzettekhez - a kisebbségi oktatási intézményekhez -, ha a helyi kisebbségi önkormányzatnak sikeres az érdekérvényesítő tevékenysége. Az egyetértési, véleményezési jog intézményének elsősorban az együttműködést és nem a konfrontációt kell szolgálnia. Ehhez azonban egyértelmű jogszabályok kellenek, ez felel meg a jogbiztonság alkotmányos követelményének is. A jogalkotó is érzékelte az általunk jelzett problémát, ugyanis a Magyar Köztársaság 1998. évi költségvetéséről szóló 1997. évi CXCVI. törvény a 8. számú mellékletében már szabályozta, hogy a támogatást a kisebbségi oktatás többletfeladatainak ellátására, a kisebbség nyelvének tanításához, illetve a kisebbségi nyelven folyó tanításhoz szükséges tanórai foglalkozások időkeretének, az osztálybontáshoz szükséges időkeretnek, a kisebbségi oktatás tárgyi és személyi feltételeinek biztosítására kell fordítani. Meg kell teremteni azonban az összhangot a törvény rendelkezése és a végrehajtási jogszabályok rendelkezései között annak érdekében, hogy az állami támogatást valóban a kisebbségi oktatásra fordítsák.

A jelzett visszásság jogszabály hiányosságára vezethető vissza, ennek szakszerű, törvényességi és célszerűségi szempontú kivizsgálására az Állami Számvevőszéket fogom felkérni.

IV. Hátrányos megkülönböztetés

1. A hátrányos megkülönböztetés tartalma

A hátrányos megkülönböztetés definícióját az UNESCO Egyezménye az oktatásban alkalmazott megkülönböztetés elleni küzdelemről adja meg (kihirdette az 1964. évi 11. tvr.).

A hivatkozott rendelkezés a magyar belső jog szerves része, ezért az oktatásban alkalmazott hátrányos megkülönböztetés vizsgálatakor ezt tekintjük kiindulópontnak.

A különböző kisebbségekhez tartozó tanulók hátrányos megkülönböztetését általában a többségi társadalom tagjainak előítéleteire vagy rasszizmusára vezetik vissza. Ez a minden esetben negatív szándékokat feltételező megközelítés nem igazolható és leegyszerűsíti a problémát. A tanulók számára kedvezőtlen pedagógiai gyakorlatok nem egy esetben egész egyszerűen tudatlanságból fakadnak, a pedagógusok vagy az oktatáspolitikai döntésekért felelős személyek felkészületlenségének eredményei. (A témával foglalkozó szakirodalom is megkülönbözteti a szándékos és a nem szándékos diszkrimináció fogalmát.) Mivel a lehetséges terápiák szempontjából ugyan nem, de az eredmények szempontjából a szándékok közömbösek, a kisebbségekhez tartozó tanulók hátrányos megkülönböztetését eredményező gyakorlatok között foglalkozunk az akár jó szándék szülte esetekkel is.

Megint csak nem függetlenül a szándékoktól, a hátrányos megkülönböztetés fogalmának három értelmezése képzelhető el: (1) a szűkítő értelmezés szerint csak azok a jelenségek tartoznak ebbe a körbe, melyek esetében a kisebbségekhez tartozó tanulókat sújtó hátrány negatív megkülönböztetés (diszkrimináció) eredménye, (2) egy tágabb értelmezés szerint minden olyan oktatási gyakorlat, mely a kisebbségekhez tartozó tanulók számára, mint kisebbségekhez tartozó tanulók számára teremt hátrányt, illetve (3) amely mindemellett nem segít kiegyenlíteni e tanulók kisebbségi helyzetéből fakadó hátrányokat. Bár a harmadik megközelítés nyilvánvalóan elmosza a határt hátrány és hátrányos megkülönböztetés között, mégis ezt fogjuk alkalmazni, mégpedig a következők miatt:

(1) mint arról volt szó, az e tanulókat sújtó hátrányok nem minden esetben előítéletesség vagy rasszizmus miatt, vagy abból fakadó szegregáció és diszkrimináció révén alakulnak ki,

(2) a későbbiekben látható lesz, hogy a diszkrimináció minden esetben csak egyik - kisebbségenként eltérő súlyú - eleme a tanulókat sújtó hátrányoknak, e hátrányok egymástól elválaszthatatlanok, tiszta formában elkülönülten általában kimutathatatlanok és kezelhetetlenek,

(3) a magyarországi kisebbségi jogrendszer nem elégszik meg a megkülönböztetés tilalmával, hanem előírja a különböző hátrányok kiegyenlítését szolgáló pozitív intézkedések rendszerének alkalmazását is.

Nyilvánvalóan nem tekinthetőek hátrányos megkülönböztetésnek azok a hátrányok, melyek a kisebbségekhez és a többséghez tartozó tanulókat egyaránt sújtják (pl. bizonyos szociális problémák), amelyek a jog vagy az oktatáspolitikai eszközrendszerével felszámolhatatlanok (pl. a lakóhelyi szegregáció miatt keletkező rendszerszintű oktatási elkülönülés), s amelyek bár kizárólag kisebbséghez tartozó tanulókat sújtanak, viszont az érintettek döntésén alapulnak (pl. rosszul működő kisebbségi intézmények).

Mivel a hátrányos megkülönböztetés erőteljesen kontextuális jelenség, szükségesnek tartjuk kijelölni azt a viszonyrendszert, amelyen belül bizonyos oktatási helyzetek a kisebbségekhez tartozó tanulók szempontjából hátrányok forrásának tekinthetőek. E szempontból három követelményt kell figyelembe venni:

- a diszkrimináció minden formájának elkerülése,
- a kisebbségi jogok "lefordítása" pedagógiai tartalmakra (pl. nyelv és kultúra elsajátítása, szabad identitásválasztás, stb.),
- az oktatási rendszeren belüli előrejutás esélyegyenlősége.

Mindezek alapján hátrányos megkülönböztetésnek tekintjük a következőket:

- az oktatási rendszer esélyegyenlőséget korlátozó sajátosságait,
- inadekvát és hátrányos oktatásszervezési megoldásokat,
- inadekvát és hátrányos pedagógiai gyakorlatokat.

A közoktatásban fellelhető különböző hátrányos megkülönböztetésnek minősíthető gyakorlat a magyarországi kisebbségi csoportok nem mindegyikét vagy nem azonos módon sújtja. A tipizálható problémák alapján a kisebbségekhez tartozó tanulók három csoportja különíthető el:

- iskolarendszerű kisebbségi oktatásban résztvevő tanulók,
- iskolarendszerű oktatásban résztvevő cigány tanulók,
- iskolarendszerű oktatással nem rendelkező kisebbségi csoportokhoz tartozó tanulók.

A "nagyobb" nemzeti kisebbségekhez (horvátok, németek, szlovákok, románok) tartozó tanulók a települési önkormányzatok által fenntartott oktatási intézményekben kisebbségi programokban vesznek részt. Mivel e csoportok nem "látható" (külső jegyek alapján felismerhető) kisebbségek, a kisebbségi programban résztvevő tanulókat tekintjük a kisebbségi csoporthoz tartozó tanulónak. A cigány tanulók ilyen látható, erőteljesen megkülönböztethető csoporthoz tartoznak, e tanulóknak csupán egy része vesz részt felzárkóztató kisebbségi programokban. A "kisebb" nemzeti kisebbségekhez tartozó tanulók többnyire nem kisebbségi közoktatási intézményekben tanulnak, de kisebbségi oktatásuk jellemzően ún. vasárnapi iskolákban, tanfolyamszerűen valósul meg.

2. Hátrányos megkülönböztetés az oktatási rendszerben

A magyar közoktatási rendszer több olyan strukturális sajátossággal rendelkezik, mely egyes kisebbségi tanulók (tehát nem kizárólag az egész kisebbségi csoport) szempontjából hátrányos megkülönböztetés forrása lehet. E strukturális sajátosságok a következők:

- 1. az alapképzés ideje alatt befejezhetetlen kisebbségi program problémája,
- 2. a sajátos igényeket kielégítő, a különböző kisebbségi helyzeteknek megfelelő oktatási intézményi modellek hiánya,
- 3. a speciális (kisegítő) oktatás intézményrendszerének a cigány tanulók számára hátrányos funkciója,
- 4. megfelelő szakmai fejlesztő-szolgáltató rendszer hiánya,
- 5. a hátrányos megkülönböztetés felszámolására irányuló szabályozás és oktatáspolitikai elégtelen volta.

2.1. A közoktatás új tartalmi szabályozási rendszerében az alapképzés nem a nyolc általános iskolai osztály befejezésével, hanem a tizedik osztály befejezésekor leteendő alapvizsgával zárul le. A kisebbségi oktatás jelenlegi rendszerében azonban - a nagyobb nemzeti kisebbségekhez tartozó tanulók átlagosan 15 százaléka számára továbbtanulási lehetőséget biztosító nemzetiségi gimnáziumoktól eltekintve - a kisebbségi programok az általános iskola végén lezárulnak. Ez azt jelenti, hogy a tanulók döntő többsége befejezetlen kisebbségi programban vesz részt. Pontosabban a kilencedik és a tizedik osztályban nem vesznek részt olyan programban, amely felkészíti őket arra, hogy kisebbségi nyelven tegyék le az alapvizsgát. Éppen a nyelv az, ami miatt a kisebbségi oktatás szempontjából a közoktatási rendszer jelenleg nem átjárható, márpedig a közoktatási rendszer egészét tekintve az átjárhatóság különböző biztosítékai segítik feloldani az iskolaszervezet és az ehhez képest eltérő tartalmi szabályozási szintekből fakadó feszültségeket.

A meghosszabbított idejű alapképzés más okból, de szintén hátrányok forrása lehet a cigány tanulók számára is. Mivel jelenleg a cigány tanulók a többséghez képest hihetetlenül alacsony arányban tanulnak tovább középfokú oktatási intézményekben, még nehezebbé válik számukra, hogy a döntő többségükben alapiskolai végzettséghez (az új rendszerben alapvizsgához) kötött szakképzésben vegyenek részt. Ez drámai hatással lehet a cigányság amúgy is katasztrofális iskolázottsági szintjére, s ezen keresztül munkaerő-piaci pozíciójára.

2.2. A sajátos kisebbségi igényeket kielégítő oktatási intézményi modellek kérdése kisebb-nagyobb mértékben, a fentiekben elkülönített mindhárom kisebbségi csoportot érinti. Közös vonásuk az, hogy a kisebbségi helyzetből fakadó hátrányok figyelembevételével hivatottak a közoktatáson belüli előrehaladás tekintetében esélyegyenlőséget biztosítani a kisebbségekhez tartozó tanulók számára.

2.2.1. A cigány tanulókat sújtó hátrányok olyan mértékűek, hogy csupán az önkormányzati fenntartású oktatási intézményekre irányuló terápia nem lesz képes a szükséges mértékben csökkenteni a többség és a cigányság iskolázottsága közötti hatalmas szakadékot. Ehhez szükség van speciális, a cigányság helyzetéből kiinduló, annak megfelelően kialakított pedagógiai program alapján oktató speciális intézményi modellek létrehozására is. (Ebből a szempontból mindegy, hogy ezeket az intézményeket önkormányzatok, kisebbségi önkormányzatok vagy nonprofit szervezetek tartják fenn.) A lehetséges intézményi minták (hat és fél osztályos gimnázium, szakiskola, tanoda, helyi kistéleplési kollégium, stb.) rendelkezésre állnak. Az ún. cigány kisebbségi oktatási intézmények egész országos hálózatára lenne szükség, melyet nem egy modell országos elterjesztésével, hanem a helyi sajátosságokhoz alkalmazkodó módon a helyi kezdeményezésekre építve, a szabad identitás-választás és az oktatási autonómia elveivel összhangban alakítanak ki.

2.2.2. A vasárnapi iskolák - elsősorban az ehhez szükséges tanulólétszámok hiánya miatt - nem alakíthatóak át iskolarendszerű oktatássá. Mindazonáltal a "rendes" közoktatás és a tanfolyamszerű kisebbségi oktatás közötti átjárhatóságot a vizsgák és az ennek megfelelően kiállított bizonyítványok segítségével meg lehetne teremteni.

2.3. Az 1992/93-as iskolastatisztikai adatok szerint a magyar közoktatásban a cigány tanulók átlagos aránya 7,12 százalék volt. Az egyes oktatási intézményekben - a cigányság település-földrajzi elhelyezkedése és az egyes településeken belüli szegregációjuk miatt - a cigány tanulók aránya jelentős mértékben eltér az átlagtól: az említett évben a cigány gyermekek több mint hetven százaléka olyan iskolába járt, ahol arányuk meghaladta a 10 százalékot, ezen belül 42 százalék olyan iskolába, ahol arányuk meghaladta a 22 százalékot. (Az iskolarendszeren belüli szegregáció azóta csak növekedhetett.) A szegregációs tendencia diszkriminációellenes intézkedésekkel és szabályozással nem tartóztatható fel, kizárólag egy komplex, a cigányság teljes "problémavilágát" felölelő kormányzati program révén csökkenthető. Erre való tekintettel különös figyelmet fordítunk a cigányság élethelyzetének javításáról szóló intézkedéscsomag végrehajtására.

A cigány tanulók oktatási rendszeren belüli szegregációjának Közép-Európa más országaiban sem ismeretlen módja e tanulók enyhe fokban értelmi fogyatékos gyermekek számára szervezett ún.

speciális iskolákba, illetve osztályokba való átirányítása. Becslések szerint az ilyen intézményekben tanuló gyermekek fele cigány származású, tehát hatszor-hétszer akkora az arányuk, mint a közoktatási rendszer egészében. A speciális intézményekbe való átirányítás szabályainak többszöri szigorítása sem vette elejét annak, hogy ezek az iskolák a cigány tanulók tömeges "lerakataiként" működjenek. A cigány tanulók hatalmas száma ebben a semmilyen továbbtanulási vagy elhelyezkedési esélyt nem kínáló intézménytípusban nem a cigány tanulók szellemi alkalmatlanságának, hanem a velük szembeni diszkriminációnak és a rendes közoktatási intézmények pedagógiai kudarcának a jele. A jelenség felszámolására irányuló lehetséges intézkedéscsomagnak tehát egyszerre kell szolgálnia a diszkriminatív gyakorlat felszámolását és a cigány tanulókat magukból nagy számban kivető "rendes" közoktatási intézmények fejlesztését. A cigány tanulókat a kiegészítő iskolákban ért hátrányos megkülönböztetés feltérképezésére 1998-ban átfogó országos vizsgálatot kívánunk végezni.

2.4. Rendszerszintű problémának tekinthető, hogy a hátrányos megkülönböztetés jogi tilalma mellett hiányzik az a pedagógiai fejlesztő-szolgáltató rendszer, mely hatékony segítséget képes nyújtani az oktatási intézményeknek ahhoz, hogy a kisebbségekhez tartozó tanulók számára hátrányos oktatásszervezési és pedagógiai gyakorlatokat más megoldásokkal váltsák fel. A kisebbségi oktatási fejlesztő-szolgáltató rendszer 1995. évi átszervezése óta eltelt két év alatt bebizonyosodott, hogy az egész magyar közoktatás számára szolgáltatásokat nyújtó rendszerbe integrált kisebbségi szolgáltatás szervezete túlságosan fragmentálódott, az általuk végzett munka összehangolatlan és nem vagy alig jut el az intézményekhez.

2.5. Az előző pontban foglaltakkal összefüggő probléma, hogy sem helyi-regionális szinten, sem pedig az egész országra kiterjedően nem létezik olyan oktatáspolitikai koncepció, mely magában foglalná a szükséges szabályozási, ellenőrzési, intézményfejlesztési, pedagógiai fejlesztési, értékelési, kutatási, valamint finanszírozási feladatokat, s mint ilyen, belátható időn belül hatékonyan csökkenthetné a kisebbségekhez tartozó tanulók hátrányos megkülönböztetésének mértékét.

3. Hátrányos megkülönböztetés az oktatási intézményekben

Egyes oktatási intézményekben megfigyelhető hátrányos megkülönböztetésnek minősíthető gyakorlat szinte kizárólag a cigány tanulókat sújtja. Mindazonáltal a nemzeti kisebbségekhez tartozó tanulók sem mindig részesülnek a kialakult kisebbségi jogrendszernek megfelelő kisebbségi oktatásban. A nemzetiségi kisebbségi programok nyelvi és kulturális tartalma igen sok esetben nem felel meg annak a jognak, hogy a tanulók lehetőséget kapjanak nyelvük és kultúrájuk elsajátítására. A jellemzően nyelvoktató kisebbségi oktatási programok nyelvpedagógiai hatékonysága legalább is kétséges, s igen sok iskolában nem tanítják a kisebbségi népismeretnek nevezett műveltséganyagot. Mindezen problémák megoldása kizárólag megfelelő oktatásfejlesztési programok elindítását és a szükséges finanszírozás biztosítását igényli.

A cigány tanulók hátrányos megkülönböztetésének két formája van: a szegregáció és az oktatásuk során alkalmazott pedagógiai módszerek alkalmatlansága. Az iskolán belüli hátrányos megkülönböztetés oka sok esetben nem a cigány tanulókkal szembeni előítéletesség. A megfelelő feltételek és felkészültség hiányában igen sok iskola és pedagógus használ olyan eszközöket, melyek nem alkalmasak arra, hogy sikerhez juttassák a cigány tanulókat, sőt, többnyire növelik és tartósítják hátrányaikat.

Az iskolai hátrányos megkülönböztetésnek fokozatai vannak. Az így minősíthető iskolai gyakorlatok a csökkentett értékű oktatástól, a különböző mértékű elkülönítésten át a cigány tanulóktól való megszabadulásig (kibuktatás, felmentés, speciális iskolába vagy osztályba való átirányítás) terjednek. A csökkentett értékű oktatás nem igényel feltétlenül elkülönítést, "differenciált óravezetés és értékelés" segítségével is megvalósítható. Ezt az eljárást egyrészt a cigány tanulóval szembeni követelmények csökkentése, másfelől a vele való foglalkozás idejének csökkentése és a neki nyújtott különoktatás (úszás, idegen nyelv, számítástechnika, stb.) hiánya jellemzi.

A szegregáció enyhébb esetben osztálytermen belüli elkülönítést, szélsőségesebb esetben összevont cigány osztály megszervezését jelenti. 1995-ben 840 adatokat közlő általános iskola közül 132-ben működött cigány osztály. A cigány osztályok pontos számát nem tudjuk, valószínűleg 150 felett van. A cigány osztályokban a tanulók nem kapnak magasabb színvonalú oktatást, mint az integráltan oktatott gyermekek. Az ilyen osztályokban oktatott cigány gyermekek fejlődése általában megreked, visszailestésük egy-két év után általában lehetetlenné válik. Az elkülönítés megerősíti, és a gyermekekben kondicionálja a többség és a kisebbség közötti távolságot, így felmérhetetlenül káros hatása van a többséghez tartozó gyermekekre is. A cigány osztályok pont annyira a közoktatás holtvágányaiként működnek, mint a speciális osztályok.

5. KÖVETKEZTETÉSEK

A vizsgálat megállapításai talán rávilágítottak arra, hogy a magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségek oktatása terén jogalkotási és jogalkalmazási visszásságok találhatók. Ezek a visszásságok jogszabályok módosításával, megalkotásával, a jogszabályok helyes alkalmazásával orvosolhatók, ezt célozza a következő fejezetben leírt ajánlások és kezdeményezések megfogalmazása.

Néhány fontos szempontra hangsúlyozottabban fel szeretnénk hívni a figyelmet. Azt tapasztaltuk, hogy a legtöbb panasz azért fogalmazódik meg, mert a kisebbségi oktatás szereplői (pedagógusok, tanulók, szülők, települési és kisebbségi önkormányzati képviselők) nagyon kevés információval rendelkeznek arról, hogy a jövőben hogyan kell megszervezni a helyi oktatást és ebben mi az ő szerepük. Meggyőződésünk, hogy a közoktatásban bekövetkező "rendszer-változás" csak akkor lehet sikeres, ha a résztvevők tisztában vannak jogaikkal, kötelezettségeikkel, lehetőségeikkel. Ehhez azonban nem elegendő a terjedelmes közoktatási jogszabályok ismerete. Amint a bevezetőben említettük, a kisebbségi oktatási intézményeket a települési és a helyi kisebbségi önkormányzatok együtt igazgatva működtetik. E munkájukhoz azonban jogosan várnak el segítséget. A közoktatási törvény szerint gondoskodni kell a kisebbségi nevelést és oktatást segítő pedagógiai-szakmai szolgáltatások országos megszervezéséről. A vizsgálat befejezéséig ez az intézményrendszer nem jött létre, ezért a pedagógusok, képviselők úgy érzik, hogy magukra hagyták őket. A jelek szerint a Művelődési és Közoktatási Minisztérium egyedül nem képes megbirkózni azzal a feladattal, hogy a törvény végrehajtásához szükséges információkat közvetítse, ugyanakkor ezt a feladatát nem háríthatja másra.

Stabil demokráciákban nagyobb jelentőségű jogszabály megalkotásakor jogállami követelmény, hogy megfelelő időt biztosítsanak a hatályba lépésig az alkalmazásra való felkészülésre. Az átmenet időszakában beletörődünk abba, hogy a jogalkalmazók számára rendszeresen túlságosan rövid a felkészülési idő. Ezt a helyzetet csak akkor tarthatjuk valamelyest elfogadhatónak, ha e rövid idő alatt intenzív információ-áramoltatás történik, képzési programokat szerveznek, az állami szervek a kommunikáció széles eszköztárát felhasználják annak érdekében, hogy megfelelő ismeretanyaggal lássák el a jogalkalmazókat. Ebben a munkában sokkal nagyobb szerepet kell vállalnia a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatalnak, amelynek egyik alapvető feladata a róla szóló jogszabály szerint a Kormány és a kisebbségi szervezetek közötti vélemény- és információcsere elősegítése.

Bár a fent említett feladatokkal járó kötelezettségek elsősorban az állami szerveket terhelik, e munkájukban segítségükre lehetnek az országos kisebbségi önkormányzatok. A maguk eszközeivel ők is előmozdíthatják a helyi kisebbségi önkormányzati képviselők felkészítését, hiszen közös érdekük a kisebbségi oktatás megfelelő működtetése, a kisebbségi érdekek érvényesítése a közoktatásban.

A pedagógusoknak, települési, megyei és helyi kisebbségi önkormányzati képviselőknek erőfeszítéseket kell tenniük annak érdekében, hogy a szülőket minél jobban bevonják az oktatási döntésekbe. Ehhez adottak a jogszabályi feltételek, hiszen a közoktatás (és ezen belül a kisebbségi oktatás) intézményrendszere lehetővé teszi a szülői, tanulói és kisebbségi önkormányzati

részvételt a döntésekben, vagy a döntések előkészítésében.

6. KEZDEMÉNYEZÉSEK, AJÁNLÁSOK

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény 25.§ alapján a következő

ke z d e m é n y e z é s e k k e l

fordulok a művelődési és közoktatási miniszterhez:

1. a közoktatás jogi szabályozásának előkészítéséért felelős minisztérium vezetőjeként kezdeményezze a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény 128.§ (3) bekezdésének módosítását annak érdekében, hogy megszűnjön a nemzetiségi pedagógusok hátrányos megkülönböztetése a szakképzettség megszerzésének feltételei vonatkozásában;
2. kezdeményezze a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény módosítását annak érdekében, hogy az oktatásban alkalmazott hátrányos megkülönböztetés tartalmára, feltárására, szankcionálására és bizonyítására vonatkozó rendelkezések bekerüljenek a jogszabályba. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény 21.§ (1) bekezdése alapján a következő

ke z d e m é n y e z é s e k k e l

fordulok a művelődési és közoktatási miniszterhez:

1. gyorsítsa fel a jogalkotási folyamatot annak érdekében, hogy minél előbb elkészülhessenek Nemzeti, etnikai kisebbség iskolai oktatásának irányelvi kisebbségenkénti részletes követelményei;
2. A közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény 36.§ (6) bekezdésének értelmében gondoskodjon a nemzeti, etnikai kisebbségi óvodai nevelést, iskolai nevelést és oktatást, diákotthoni nevelést segítő pedagógiai-szakmai szolgáltatások országos megszervezéséről;
3. dolgozza ki a nemzetiségi tankönyvellátás pályázati úton támogatott rendszerét annak érdekében, hogy megszűnjön a nemzetiségi tankönyvellátás terén kialakult visszás helyzet; Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény 20.§ (1) bekezdése alapján a következő

a j á n l á s o k k a l

fordulok a művelődési és közoktatási miniszterhez:

1. folytasson vizsgálatokat annak feltárására, hogy a cigány gyermekek miért maradnak távol ilyen nagy arányban az óvodai neveléstől, és e felmérések alapján dolgozzon ki oktatáspolitikai ösztönző rendszereket és kommunikációs stratégiákat annak érdekében, hogy a jelenlegi helyzet megváltozzon;
2. országos vizsgálat keretében térképezze fel a közoktatási rendszerben rejlő, a nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozó tanulókat súlytó diszkriminatív oktatásszervezési gyakorlatot, és dolgozzon ki intézkedéseket ezek felszámolására;
3. a művelődési és közoktatási miniszter feladat- és hatásköréről szóló 47/1990. (IX. 15.) Korm. rendelet 1. §-ra hivatkozással dolgozzon ki programokat - felhasználva a kommunikáció eszköztárát - annak érdekében, hogy a kisebbségi oktatásra vonatkozó döntésekben részt vevő helyi kisebbségi önkormányzati képviselők megfelelő képzésben részesüljenek, törvényes jogaikra vonatkozó információk birtokába jussanak, ezáltal biztosítva a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok gyakorlását.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény 18.§ (3) alapján

felkérem

az Állami Számvevőszék elnökét annak kivizsgálására, hogy milyen jogalkotási vagy jogalkalmazási visszasság tapasztalható a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény 1. számú melléklet, második rész 2. pontjában szabályozott nemzeti, etnikai kiegészítő normatív támogatás felhasználása terén, a tapasztalatok alapján - amennyiben szükséges - kezdeményezzen jogszabály-módosítást a jogalkotónál.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény 20.§ (1) bekezdése alapján azzal az

ajánlással

fordulok a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal elnökéhez, hogy a 34/1990. (VIII. 30.) Korm. rendelet 2.§ (4) bekezdés b) pontja alapján dolgozzon ki programot a Kormány és a kisebbségi önkormányzatok közötti vélemény- és információcsere elősegítésére, annak hatékonyabbá tételére annak érdekében, hogy a helyi kisebbségi önkormányzati képviselők megfelelő ismereteket szerezzenek a kisebbségi oktatás területén őket megillető jogokról, azok gyakorlásának módjáról, a kisebbségi oktatásra vonatkozó kérdésekben részesüljenek képzési programokban.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény 20.§ (1) bekezdése alapján azzal az

ajánlással

fordulok a Fővárosi és Megyei Közigazgatási Hivatalok vezetőihez, hogy a 191/1996. (XII. 17.) Korm. rendelet 18. §-ában megfogalmazott képzési és továbbképzési feladatok ellátása során helyezzenek különös hangsúlyt arra, hogy a közigazgatásban dolgozók a jogszabályoknak megfelelően biztosítsák a nemzeti és etnikai kisebbségek jogainak gyakorlását. A lehetőségek szerint e továbbképzéseken biztosítsák a helyi kisebbségi önkormányzati képviselők számára a részvételt.

Budapest, 1998. február

Dr. Kaltenbach Jenő sk.

A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa irodájának munkatársai

dr. Aáry-Tamás Lajos

dr. Belánszki Gyula

Heizerné Hegedűs Éva

dr. Kovács Ferenc

dr. Kukorelli Tamás

Leveszy Zsuzsa

dr. Magicz András

Némedi Erika

Némethné Takács Margit

dr. Orlai István

dr. Palásti Sándor

Dr. Pik Katalin

Somoskövy Béláné

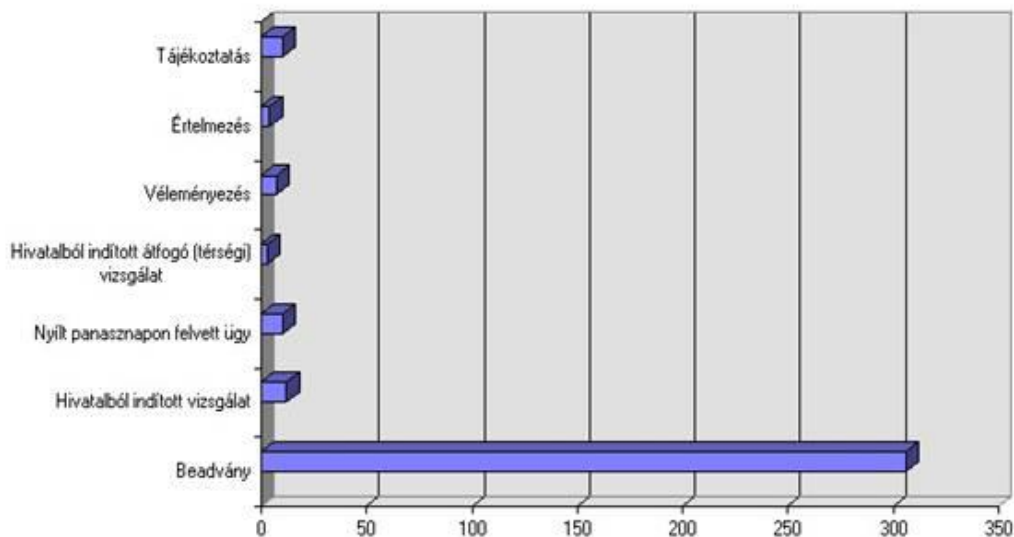
Tátrai Kálmán

**Az 1997. január 1. és 1997. december 31. között beérkezett ügyiratok
statisztikai feldolgozása**

I.

Beadvány	306
Hivatalból indított vizsgálat	12
Nyílt panasznapon felvett ügy	10
Hivatalból indított átfogó (térségi) vizsgálat	3
Véleményezés	7
Értelmezés	4
Tájékoztatás	10
Összesen:	352

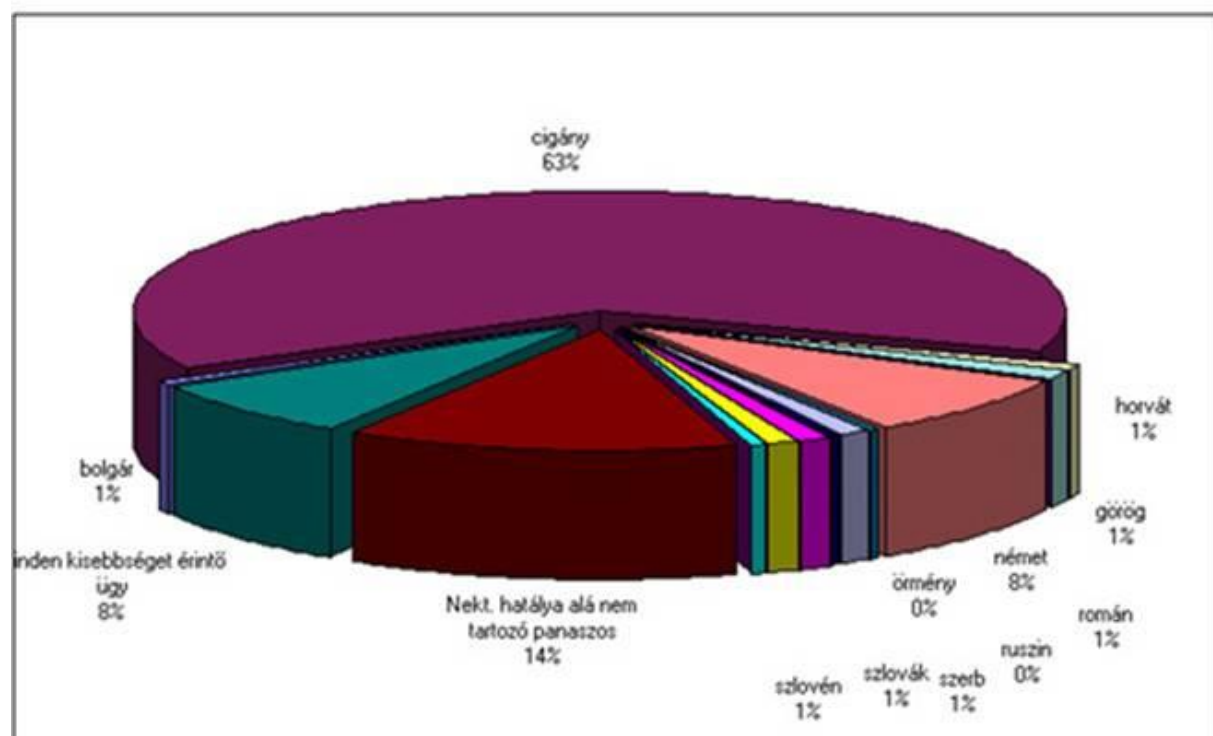
1997. jan.1. és 1997. dec. 31. között beérkezett ügyiratok statisztikai
feldolgozása



II. Az ügyekben érintett kisebbségek

	1997-ben érkezett	1997-ben befejezett
bolgár	2	2
cigány	222	171
görög	3	3
horvát	5	2
lengyel		
német	29	25
őrmény	1	2
román	4	3
ruszin	1	1
szerb	4	3
szlovák	4	2
szlovén	2	2
ukrán		
Nekt. hatálya alá nem tartozó panaszos	48	35
Minden kisebbséget érintő ügy	27	21
Összesen:	352	272

* egy ügy több kisebbséget is érinthet

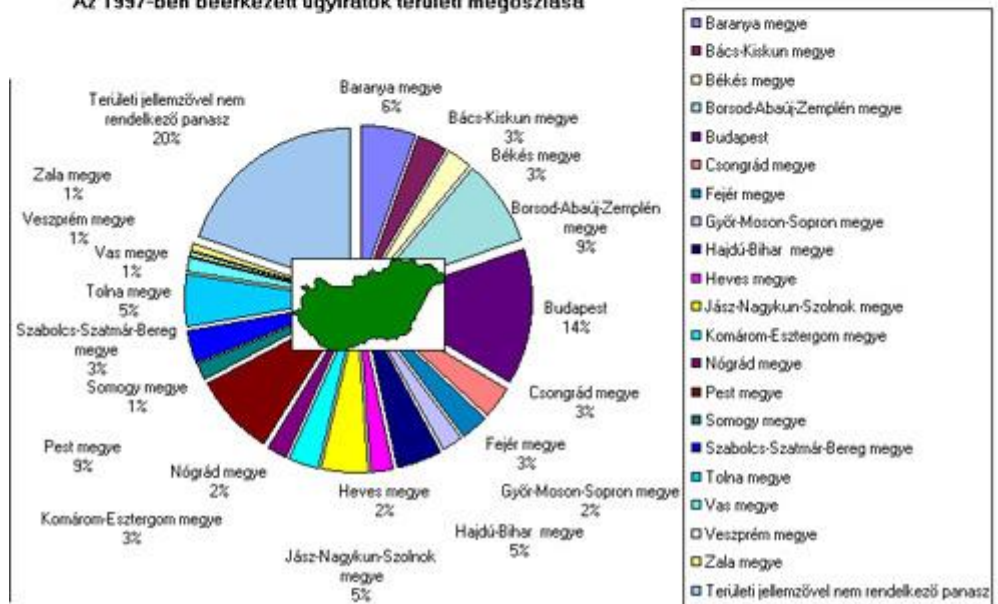


III. A beérkezett beadványok területi megoszlása

	1997-ben érkezett	1997-ben befejezett
Baranya megye	20	12
Bács-Kiskun megye	10	10
Békés megye	9	5
Borsod-Abaúj-Zemplén megye	30	22
Budapest	49	45
Csongrád megye	12	11
Fejér megye	10	10
Győr-Moson-Sopron megye	8	7
Hajdú-Bihar megye	16	15
Heves megye	8	7
Jász-Nagykun-Szolnok megye	17	11
Komárom-Esztergom megye	10	7
Nógrád megye	8	8
Pest megye	30	18
Somogy megye	5	5
Szabolcs-Szatmár-Bereg megye	12	10
Tolna megye	19	18
Vas megye	5	3
Veszprém megye	2	3
Zala megye	3	2
Területi jellemzővel nem rendelkező panasz	69	41
Összesen:^A	352	270

^A Egy beadvány több megyét is érinthet

Az 1997-ben beérkezett ügyiratok területi megoszlása



IV. Panasszal vagy hivatalbóli vizsgálattal érintett hatóság

	1997-ben érkezett	1997-ben befejezett
Belügyminisztérium	2	2
Bíróság	37	38
Büntetésvégrehajtás	2	1
Elektronikus média	3	3
Földművelésügyi Minisztérium	1	1
Helyi kisebbségi önkormányzat	7	6
Helyi önkormányzat	145	111
Kárpótlási Hivatal	5	6
Kormány	2	1
Közigazgatási Hivatal	2	2
Közüzemai szolgáltató	5	4
Megyei közgyűlés	5	5
Munkaügyi központ	1	
Művelődési és Közoktatási Minisztérium	16	5
Nyugdíjbiztosító	4	5
Oktatási intézmény	11	4
Országgyűlés	1	1
Pénzügyintézet	5	3
Pénzügyminisztérium	1	2
Rendőrség	33	31
Sajtó	1	
Ügyészség	2	1
Végrehajtó	2	2
Egyéb	25	20
Összesen:	318	254

Egy beadvány több hivatalt is érinthet

V. Ajánlások, kezdeményezések 1997 folyamán

Összes ajánlás	4
Összes kezdeményezés	22
Elfogadott ajánlás	
Elfogadott kezdeményezés	18
Folyamatban lévő ajánlás	4
Javaslat	1
Álláspont kialakítása	1

VI. Az ajánlásokkal, kezdeményezésekkel érintett szervek felsorolása*

Belügyminisztérium	1
Cigány kisebbségi önkormányzat	1
Helyi önkormányzat	13
Megyei közigazgatási hivatal	4
Megyei Önkormányzat	1
Művelődési és Közoktatási Minisztérium	5
Népjóléti Minisztérium	1
Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság	1
Országgyűlés	1
Pénzügyminisztérium	1
ORFK	1
ANTSZ	1
Mo-i Cigány Közalapítvány	1
Országgyűlés Kisebbségjogi Biz.	1

*egy ajánlás több szervet is érinthet

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

egyéni kisebbségi jog	166
közösségi kisebbségi jog	74
egyéni és közösségi kisebbségi jog	14
kisebbségi jogot nem érintő	26
Összesen:	280

VIII. Vizsgálat alapján hozott intézkedések

áttétel	10
vizsgálat nélkül elutasított:	39
vizsgálat után elutasított *	30
vizsgálat eredményesen befejezve, tényleges intézkedés:	
tájékoztatás	137
ajánlás	4
kezdeményezés	24
véleményezés	6
javaslat	5
álláspont kialakítása	11
mediálás	3
összesen:	269
folyamatban:	83
befejezett:	269
Összesen:	352

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

