

## BESZÁMOLÓ

### A NEMZETI ÉS ETNIKAI KISEBBSÉGI JOGOK ORSZÁGGYŰLÉSI BIZTOSÁNAK TEVÉKENYSÉGÉRŐL

1999. január 1.-1999. december 31.

2000.

#### Tartalom

#### I. Az 1999. évi főbb témák és tendenciák itthon és külföldön

##### 1. A diszkriminációtilalmi alkotmányos szabályok történeti gyökerei, nemzetközi háttere és alkotmánybírósági értelmezése

- 1.1. A diszkrimináció tilalma mint emberi jog
- 1.2. A faji diszkrimináció tilalma
- 1.3. A diszkrimináció elleni küzdelem formái
- 1.4. Az antidiszkriminációs jogalkotásról általában

###### 1.4.1. A definíció hiánya

Az Emberi Jogok Európai Bíróságának (Strasbourg Bíróság) diszkriminációfogalma

Az Alkotmánybíróság diszkriminációfogalma

Az ombudsman eljárásai során kialakult diszkriminációfogalom

###### 1.4.2. A jogérvényesítés lehetőségének hiányai

###### 1.4.3. A jogalkalmazás hiányosságai

##### 2. A kisebbségek és az állam viszonya, két múlt évi nemzetközi konferencia ajánlásainak tükrében

###### 2.1. Közös konferenciánk az Európa Tanáccsal

###### 2.2. A Lund Deklaráció ajánlásai

###### I. Általános elvek

###### II. A döntésekben való részvétel

###### III. Az önkormányzás

#### II. A kisebbségi önazonossághoz való jog

##### 1. A Nektv. 7. § (1) bekezdésében foglalt tilalom jogellenes és "szükségyszerű" megsértésének esetei, az önazonossághoz való jog természetekorlátai

##### 2. A "kettős vagy többes kötődés" problematikája, javasolt korlátozása

##### 3. A kisebbségi lét definitív elemei, javaslat "de lege ferenda"

#### III. A speciális anyanyelvi- és az ahhoz kapcsolódó egyéni és közösségi kisebbségi jogok

##### 1. A családi hagyományok ápolásához, ünnepek tartásához, és az ezekhez kapcsolódó egyházi szertartásokhoz fűződő nyelvi jogok, különös tekintettel a születés anyakönyveztetésére

##### 2. A közterületek (utcák) elnevezéséhez fűződő kisebbségi jogok

3. A médiához kapcsolódó kisebbségi jogok helyzete, elemzése, javaslatok és fogalom meghatározások “de lege ferenda”

4. A kisebbségi oktatáshoz fűződő jogok elemzése, biztosítása, a továbblépés irányai

5. A kisebbségi kulturális (közművelődési, oktatási, tömegtájékoztatási stb.) feladatok finanszírozásának kérdései, javaslatok “de lege ferenda”

#### IV. A kisebbségek önkormányzathoz való alapjoga

1. Az önkormányzatiság fogalmának, tartalmi elemeinek, struktúrájának bemutatása, a rendszer problémái, a fejlődés lehetséges és célszerű irányai

2. A kisebbségi önkormányzati rendszer létrehozásának problémái, különös tekintettel a kisebbségi önkormányzati választások anomáliáira. A jelenlegi választási rendszer reális alternatívájának bemutatása

3. A kisebbségi szószóló jogállásának elemzése, a szószólóval kapcsolatos jogértelmezési gyakorlatunk eredményei

4. A kisebbségi önkormányzati elnökök, tagok anyagi juttatásaival kapcsolatos ügyek és az ombudsman jogértelmezési gyakorlatának ismertetése

5. A kisebbségi önkormányzatokkal kapcsolatos összeférhetlenségi problémák bemutatása, javaslatok “de lege ferenda”

6. A kisebbségi önkormányzatok intézmény-fenntartói jogai, a finanszírozás rendszere, az e tárgyban megfogalmazott javaslataink ismertetése

7. Az országos kisebbségi önkormányzatok jogállásának bemutatása, a törvényességi ellenőrzés hiányából fakadó problémák

#### V. A kisebbségek országgyűlési képviselete

1. Az országgyűlési képviselethez fűződő jog jogforrási hátterének elemzése, a kapcsolódó alkotmánybíróági határozatok ismertetése

2. A kisebbségi ombudsman álláspontjának, jogértelmezésének ismertetése, az általa tett intézkedések (alkotmánybíróági beadványok)

2.1. Az “államalkotó tényező” mint alkotmányos fogalom tartalma

2.2. A választójogi törvénnyel kapcsolatos alkotmányossági problémák

#### VI. A települési önkormányzatok és a kisebbségi önkormányzatok együttműködése

1. Az ún. “együttdöntési hatáskörök” gyakorlásával, figyelmen kívül hagyásával kapcsolatos elvi problémák bemutatása konkrét panaszügyek tükrében

1.2. Az együttdöntési hatáskörök gyakorlására vonatkozó jogalkotási javaslatunk

2. A kisebbségi önkormányzatok működési feltételeivel, vagyoni juttatásával kapcsolatos problémák egyes jogesetek alapján

- 2.1. A költségvetési gazdálkodás “működési zavarai”
- 2.2. A települési és a kisebbségi önkormányzat sajátos viszonya, különös tekintettel az ellenőrzés kérdésére
- 2.3. A kisebbségi önkormányzatok tulajdonosi jogai
- 2.4. A pénzügyi elszámolás, illetőleg a számviteli feyelem területén jelentkező problémák
- 2.5. Összegző megállapítások, javaslatok “de lege ferenda”

## **VII. Az Alkotmány 70/A. §-ában foglalt, illetőleg a Nektv. 3. § (5) bekezdésében szabályozott diszkriminációtilalmi rendelkezéssel kapcsolatos ügyek**

**1. A diszkrimináció legkirívóbb esetei a rendvédelmi szervek (elsősorban a rendőrség, büntetés-végrehajtás stb.) tagjai által elkövetett atrocitások jellemzése, az e körbe sorolható panaszügyek közös jellemzői**

**2. A közvetlen diszkrimináció legnyilvánvalóbb esetei: hátrányos megkülönböztetés a közszolgáltatásban, e panaszügyek általános jellemzése**

**3. A lakóhely szabad megválasztásához fűződő alkotmányos alapjog diszkriminatív korlátozása, az e körben fellelhető tendenciák**

3.1. Az 1999. év folyamán vizsgált konkrét esetek

3.2. Általános tendenciák

**4. Hadigondozottak kárpótlása – vitánk a Honvédelmi Minisztériummal**

**5. A szociális biztonsághoz való alkotmányos alapjog sérelmének gyanúját felvető panaszok bemutatása, különös tekintettel a szociális segélyek iránti kérelmek megtagadására és a kilakoltatással kapcsolatos beadványokra**

**6. Hátrányos megkülönböztetés az oktatásban: iskolai szegregáció és az eltérő tantervű iskolai oktatással kapcsolatos ombudsmani vizsgálat megállapításai**

**7. Hátrányos megkülönböztetés a foglalkoztatásban, az 1998. évi ombudsmani vizsgálat utóéletének bemutatása, különös figyelemmel az időközben történt jogszabályi változások várható következményeire**

### **Mellékletek**

1. számú melléklet: Ügyforgalmi statisztika
2. számú melléklet: A kisebbségi biztos hazai és nemzetközi szereplésének bemutatása – eseménynaptár
3. számú melléklet: Törvénytervezet a magyarországi nemzetiségek jogairól
4. számú melléklet: A kisebbségi ombudsman a cigány gyermekek speciális(kisegítő) iskolai oktatásával kapcsolatos vizsgálati jelentése
5. számú melléklet
6. számú melléklet

A beszámolóban szereplő jogszabályok és rövidítésük

## I.

### Az 1999. évi főbb témák és tendenciák itthon és külföldön

A múlt évi statisztikák alapján megállapítható, hogy ügyforgalmunk a korábbi évekhez hasonlóan alakult, mind az abszolút számokat, mind az ügyek megoszlását illetően. A panaszok által leginkább érintett hatóságok - immár tartósan, évek óta változatlanul - az önkormányzatok és a rendőrség, de még mindig nagy az igazságszolgáltatást bíráló panaszosok aránya is.

A kép az érintett kisebbségek tekintetében sem változott, bár a cigány panaszosok aránya - enyhén ugyan, de - csökkent. Ez utóbbi részben talán azzal is magyarázható, hogy a középtávú válságkezelő program lassan elindulni látszik. A programot koordináló Cigányügyi Tárcaközi Bizottság ülésein résztvevőkben az a benyomás alakulhatott ki, hogy e grémiumban a korábbiakhoz képest nagyobb tenni akarás érezhető.

A múlt év talán legfontosabb hazai fejleménye azonban nem is annyira a jogalkalmazást, hanem sokkal inkább a jogalkotást érintette.

A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény (a továbbiakban: Nektv.) hatálybalépését követő mintegy hat év jogalkalmazási tapasztalataiból, illetőleg a kisebbségi jogok parlamenti biztosa által lefolytatott vizsgálatokból levonható következtetések egyértelműen bebizonyították, hogy a törvény számos vonatkozásban módosításra szorul.

Magyarország 1999-ben csatlakozott az Európa Tanács Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezményéhez és a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartájához, mely nemzetközi egyezmények ratifikálásának szükségszerűen tükröződnie kell a hazai joggyakorlatban is.

A Nektv. gyakorlati alkalmazása igazolta, hogy a kisebbségi önkormányzati rendszer alapvetően bevált, életképes, azonban a nemzeti és etnikai kisebbségek képviseleti jogainak a kiteljesítése egyre sürgetőbb feladat. A Nektv. 20. § (1) bekezdése már deklarálta, hogy a kisebbségeknek - külön törvényben meghatározott módon - joguk van az országgyűlési képviseletre. A kisebbségi ombudsman 1995-ben megkezdett működése során következetesen képviselte azt az álláspontot, miszerint az Alkotmány 68. §-ában foglalt rendelkezésekből szervesen következik, hogy a kisebbségek képviseleti jogába beleértendő a legfelsőbb államhatalmi szervben való teljes jogú képviselet is.

Az 1998 októberében megtartott kisebbségi önkormányzati választások számos olyan problémára hívták fel a figyelmet, amelyek csak jogalkotás útján küszöbölhetők ki. Ennek a felismerésnek a nyomán - amelynek tudatosításában a kisebbségi jogok országgyűlési biztosa feladatából adódóan meghatározó szerepet vállalt - az Országgyűlés Emberi jogi kisebbségi és vallásügyi bizottságán belül a kisebbségi joganyag áttekintésére, módosítására, sőt rekodifikációjára ad hoc bizottság alakult, amelyben szakértőként a kisebbségi ombudsman és munkatársai részt vettek az elmúlt év folyamán, illetőleg részt vesznek e beszámoló elkészítésének időszakában is.

Az ad hoc bizottság keretein belül folytatott szakértői tárgyalások teljesen egyértelművé tették, hogy mind az egyéni, mind a kollektív kisebbségi jogok újraszabályozása, egzakt meghatározása elkerülhetetlenné vált, és a kisebbségi önkormányzati rendszer tartalommal való kitöltése érdekében a jogalkotónak a jogalkalmazás szempontjából kulcsfontosságú fogalmakat is meg kell határoznia.

Ez a beszámoló - a kisebbségi biztos által folytatott konkrét vizsgálatok, panaszügyek bemutatásán túl - arra vállalkozik, hogy ismételten tükröt tartson a társadalom elé, részletesen bemutassa azt a problémakatalógust, amellyel az Országgyűlésnek törvényalkotó munkája során óhatatlanul foglalkoznia kell.

Ezen kívül az 1999. évről szóló országgyűlési biztosi beszámolónkban arra is kísérletet teszünk, hogy az anomáliák, joghézagok és egyéb visszasságok jelzése mellett javaslatot tegyünk a problémáknak az Alkotmány rendelkezéseivel összhangban álló megoldására, azaz konkrét jogalkotási javaslatokkal élünk az Országgyűlés felé.

Természetesen nem állíthatjuk azt, hogy birtokunkban van a "bölcsök köve", azaz kizárólag az e beszámoló keretei között megfogalmazott javaslatok jelenthetik a járható utat. Az ombudsman jogállásából adódóan a jogalkotó feladatát sem vállalhattuk át, különösen azért nem, mert minden jogalkotói döntés szükségszerűen politikai erőviszonyok mentén, azok eredőjeként születik meg, amelyet nem tudunk és nem is akarunk befolyásolni.

Ezért, amire vállalkozhatunk, nem más, mint egy kizárólag szakmai - alkotmány- és kisebbségjogi - koncepció felvázolása, mégpedig a konstruktivitás fokozása és a közérthetőség növelése érdekében, normaszzerű megfogalmazásban.

Az a beszámoló tehát, amelyet a 2000. év elején a Tisztelt Országgyűlés elé terjesztünk, mást és többet nyújt, mint eddigi beszámolóink, ami talán az olvasmányosság rovására megy, de reményeink szerint útmutatóul is szolgálhat mind a jogalkotók, mind az egységes és helyes jogértelmezésben leginkább érdekelt jogalkalmazók számára.

Nemzetközi relációban az 1999-es év igen gazdag volt a témánkat érintő eseményekben. Ezek közül röviden reflektálunk néhány kiemelkedő fejleményre.

Március 21-én kerül nyilvánosságra az Európai Rasszizmus és Intolerancia Elleni Bizottság (ECRI) második "országjelentése" Magyarországról. A jelentés pozitív tendenciákról is beszámol. Így (nem kis örömkre) elismerően szól a hivatalunk által végzett tevékenységről. Ugyanakkor megállapítja, hogy Magyarországon továbbra is komoly problémák léteznek a rasszizmussal és intoleranciával kapcsolatban.

Külön aggodalomra tarthat számot a roma/cigány közösség tagjai elleni - az élet szinte minden területén megnyilvánuló - diszkrimináció, ideértve az igazságszolgáltatást és az esélyegyenlőtlenség fennállását az oktatás és a munkavállalás terén is. A rendőrség részéről - sajnálatos módon - továbbra is tapasztalható a bántalmazás mint sajátos jogsértés e csoport tagjaival szemben.

Az ECRI azt javasolja a magyar hatóságoknak, hogy tegyenek további lépéseket a rasszizmus, az idegengyűlölet, az antiszemitizmus és az intolerancia ellen. Ezen ajánlások egyebek mellett tartalmazzák annak igényét, hogy a Magyar Köztársaság biztosítsa a diszkriminációellenes törvénykezés teljes körű érvényesülését; tegyen keményebb lépéseket a rendőrség helytelen viselkedésének és az igazságszolgáltatás hibáinak leküzdésében; illetve fogantatosítson hatékony intézkedéseket a roma/cigány közösséggel szemben - különösen az oktatás és munkavállalás területén megnyilvánuló diszkrimináció és rasszizmus elleni küzdelem eredményessé tétele érdekében.

Az antidiszkriminációs jog normarendszerének továbbfejlesztési igénye többször felmerül a jelentésben. Ennek egyik oka az, hogy a faji-etnikai megkülönböztetés problémájával kapcsolatosan 1999-ben nagyfokú nemzetközi aktivitás volt megfigyelhető. Ezek sorába tartozik a Rasszizmus Elleni Világkonferenciát előkészítő Európai Rasszizmus Elleni Konferencia megszervezése, illetve az arra való felkészülés. (Sikerként könyvelhetjük el, hogy a kisebbségi biztos felkérést kapott az európai konferencia egyik riportéri feladatának ellátására.)

A másik fontos fejlemény, hogy újraszabályozásra kerül az Emberi Jogok Európai Egyezményének megkülönböztetés tiltó 14. cikkelye. A tervezet szerint a cél a megkülönböztetés tilalmának általánossá tétele, ami azt jelenti, hogy a jövőben nemcsak az Egyezményben rögzített más alapjogokkal kapcsolatban, hanem mindenfajta jogellenes megkülönböztetés esetén igénybe lehet venni az Egyezmény eszközrendszerét, azaz mód nyílik arra, hogy a jogosult az Emberi Jogok Európai Bíróságához forduljon.

Talán még nagyobb horderejű az a munka, amely az Európai Unió általános megkülönböztetés elleni direktívájának kidolgozása terén folyik. Különösen ez utóbbi fejlemény - és az ezzel kapcsolatos, le nem zárt hazai vita - késztet arra, hogy a diszkrimináció kérdésével részletesen foglalkozzunk.

## **1. A diszkriminációtilalmi alkotmányos szabályok történeti gyökerei, nemzetközi háttér és alkotmánybíróági értelmezése**

### **1.1. A diszkrimináció tilalma mint emberi jog**

A diszkrimináció tilalma az emberi jogok védelmének alapintézménye. Önálló jog, de egyben a többi emberi jog egyik vetülete is, hiszen beszéljünk akár az emberi méltóságról, akár a szólásszabadságról, mindegyiknek fogalmi eleme, hogy azok mindenkit a nemére, fajtájára, bőrszínére, fogyatékoságára stb. tekintet nélkül, egyaránt megilletnek.

A diszkrimináció - mint egyfajta tilalom -, illetve pozitív megfogalmazásban az egyenlő elbánás elve történelmileg először az államhatalom visszaéléseivel szemben fogalmazódott meg. Anélkül, hogy részletes jogtörténeti fejtegetésbe bocsátkoznánk, leszögezhetjük, hogy mára a nemzetközi szerződések egész rendszere nem csupán arra kötelezi az államokat, hogy tartózkodjanak a jogegyenlőség megsértésétől, hanem arra is, hogy állampolgáraikat megvédjék a hátrányos megkülönböztetés különböző fajtáitól.

### **1.2. A faji diszkrimináció tilalma**

A faji diszkrimináció tilalmát a legtöbb nemzetközi emberi jogi egyezmény tartalmazza. Ezek közül a legfontosabbak: a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 2.<sup>1</sup>, illetve 26. cikke<sup>2</sup>, az Emberi Jogok Egyetemes Deklarációjának 2. cikke<sup>3</sup>, a faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről New York-ban 1965. december 21-én elfogadott nemzetközi egyezmény 2. cikk első bekezdése<sup>4</sup>, az Emberi Jogok és Alapvető Szabadságok védelméről szóló Európai Egyezmény 14. cikke<sup>5</sup>, az Amszterdami Szerződés 13. cikke<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányainak 2. cikke: 1. Az Egyezségokmányban részes valamennyi állam kötelezi magát, hogy tiszteletben tartja és biztosítja a területén tartózkodó és joghatósága alá tartozó minden személy számára az Egyezségokmányban elismert jogokat, minden megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül.

<sup>2</sup> A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányainak 26. cikke: A törvény előtt minden személy egyenlő és minden megkülönböztetés nélkül joga van egyenlő törvényes védelemre. Erre tekintettel a törvénynek minden megkülönböztetést tiltania kell és minden személy számára egyenlő és hatékony védelmet kell biztosítania bármilyen megkülönböztetés ellen, mint amilyen például a faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy egyéb vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy más helyzet alapján történő megkülönböztetés.

<sup>3</sup> Az Emberi Jogok Egyetemes Deklarációjának 2. cikke: Mindenki, bármely megkülönböztetésre, nevezetesen fajra, színre, nemre, nyelvre, vallásra, politikai vagy bármely más véleményre, nemzeti vagy társadalmi eredetre, vagyonra, születésre vagy bármely más körülményre való tekintet nélkül hivatkozhat a jelen Nyilatkozatban kinyilvánított összes jogokra és szabadságokra. Ezenfelül nem lehet semmiféle megkülönböztetést tenni annak az országnak vagy területnek politikai, jogi vagy nemzetközi helyzete alapján sem, amelynek a személy állampolgára, aszerint, hogy az illető ország vagy terület független, gyámság alatt áll, nem autonóm vagy szuverenitása bármely vonatkozásban korlátozott.

<sup>4</sup> A faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről New York-ban 1965. december 21-én elfogadott nemzetközi egyezmény 2. cikk első bekezdése: 1. A részes államok elítélik a faji megkülönböztetést és vállalják, hogy a faji megkülönböztetés minden formája kiküszöbölésének és az összes fajok közötti megértés előmozdításának politikáját minden alkalmas eszközzel haladéktalanul folytatják.

<sup>5</sup> Az Emberi Jogok és Alapvető Szabadságok védelméről szóló Európai Egyezmény 14. cikke: A jelen Egyezményben meghatározott jogok és szabadságok élvezetét minden megkülönböztetés, például nem, faj, szín, nyelv, vallás, politikai vagy egyéb vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, nemzeti kisebbséghez tartozás, vagyoni helyzet, születés szerinti vagy egyéb helyzet alapján történő megkülönböztetés nélkül kell biztosítani.

<sup>6</sup> Az Amszterdami Szerződés 13. cikke: a Szerződés többi rendelkezésének sérelme nélkül, és a szerződés által a Közösségre ruházott felhatalmazás keretein belül, a Tanács - a Bizottság javaslatával összhangban fellépve, és az Európai Parlamenttel való konzultáció után - az általa szükségesnek ítélt intézkedéseket megteheti a nemi, faji, vallási és a lelkiismereten, fogyatékoságon, koron, szexuális orientáción alapuló diszkrimináció elleni küzdelem érdekében.

### 1.3. A diszkrimináció elleni küzdelem formái

Az állam a hátrányos megkülönböztetés elleni fellépése során viszonylag gazdag "eszköztárból" válogathat. Mindenekelőtt a jogpropaganda és a nevelés az, amely hosszú távon pozitív irányban befolyásolhatja a társadalmi folyamatokat, illetőleg alkalmas arra, hogy megszüntesse a kétségtelenül meglévő előítéleteket.

**Emellett természetesen élni kell a jogi szabályozás eszközeivel is, e beszámoló keretében a jog sajátos lehetőségeiről szeretnénk bővebben szólni. Az állam a jogalkotás terén elvileg kétféle technikát alkalmazhat a diszkrimináció megszüntetése érdekében. Egyrészt antidiszkriminációs törvény megalkotása útján tilthatja meg, illetve szankcionálhatja a hátrányos megkülönböztetés különböző megnyilvánulási formáit, figyelembe véve egy-egy diszkriminációt megvalósító magatartás konkrét társadalomra való veszélyességét.**

Másrészt ún. "előnyben részesítő" (megerősítő, vagy pozitív diszkriminációs) intézkedéseket alkalmazhat a hátrányos megkülönböztetés alapjául szolgáló "élethelyzetek" átalakítására, így téve kísérletet az esélyegyenlőség mind teljesebb elérésére. A Magyar Köztársaság Alkotmánya mindkét szabályozási módot alkalmazza.<sup>7</sup>

### 1.4. Az antidiszkriminációs jogalkotásról általában

Az antidiszkriminációs jogalkotásnak alapvetően két megközelítése ismert. Az angolszász mintájú egységes antidiszkriminációs törvény, mint amilyen például az 1976-ban elfogadott angol Race Relations Act, illetőleg a kontinentális típusú szabályozás, ahol az egyes ágazati jogszabályokban külön-külön megfogalmazva található diszkriminációtilalmi rendelkezéseket. A magyar szabályozás - amelyet az európai integrációs törekvéseink által indukált jogharmonizációs program keretében feltehetően felül kell vizsgálni - az utóbbi csoportba sorolható.

Az Európai Unió Bizottsága ugyanis olyan direktíva tervezetét dolgozta ki, amely a faji és etnikai különbségekre tekintet nélküli egyenlő elbánás elveit rögzíti. A tervezet célja, hogy egy közös diszkriminációfogalmat alkosson, és közös minimális követelményeket állapítson meg a diszkrimináció feltárására, bizonyítására, szankcionálására és kompenzálására az EU tagállamain belül. Ez a minimum-követelményrendszer azt jelenti, hogy a tagállamok a majdani direktívánál több jogot biztosíthatnak állampolgáraiknak, de kevesebbet nem. Bár Magyarország nem tagja az Európai Uniónak, de mint csatlakozás előtt álló országnak figyelembe kell vennie az EU diszkriminációs kérdésben kialakított, minimális követelményrendszerét. Ezért a magyar diszkriminációs szabályozás áttekintésére csak az EU-direktíva tervezetére figyelemmel (a továbbiakban: Tervezet) kerülhet sor.

#### 1.4.1. A definíció hiánya

Az első, talán legfontosabb probléma a diszkrimináció fogalmának kidolgozatlansága. A magyar jogrendszer "csak" tiltja a diszkriminációt, de sehol nem definiálja azt. A Tervezet nem csupán a közvetlen és közvetett diszkrimináció fogalmát adja meg (faji alapon történő hátrányos megkülönböztetés), (olyan, látszólag semleges rendelkezés, kritérium, gyakorlat, mely hátrányosan érint egy kisebbséghez tartozó egyént vagy csoportot), de külön nevesíti a "zaklatás" (harassment) tényállását is. Ha valaki például egy kisebbséghez tartozó személyt vagy csoportot azzal a céllal zaklat, hogy ellenséges, lealacsonyító, zavaró környezetet teremtsen, vagy zaklatása ezt eredményezi, megvalósítja a hátrányos megkülönböztetést.

---

<sup>7</sup> Lásd az Alkotmány 70/A. § (1) és (3) bekezdésében foglalt rendelkezéseket.

A Tervezet felsorolja mindazokat a területeket, amelyekre a diszkrimináció tilalma kiterjed, és kiemelten kezeli a foglalkoztatás, a szociális ellátás, az oktatás és a különböző szolgáltatások igénybevétele során előforduló diszkrimináció formáit.

A közvetlen, tehát a teljesen nyilvánvaló, direkt formában jelentkező hátrányos megkülönböztetés esete a Tervezet által taglalt formában nyilvánvaló elítélést, illetve szankciót von maga után, míg a közvetett diszkrimináció gyanúja esetén ellenbizonyításnak van helye. A diszkrimináció feltárásának a Tervezet által javasolt módja tulajdonképpen egy a cél és az eszköz vizsgálatára irányuló "teszt".

Ez nem jelent mást, mint azt, hogy meg kell vizsgálni, hogy a - látszólag, illetve a jogalkotó szándéka szerint elvileg neutrális, tehát az egyenlő elbánás elve alapján megfogalmazott - szabály, illetve a kapcsolódó joggyakorlat célja objektíven igazolható-e: azaz nem a kisebbségek, különböző etnikai (nemzetiségi) csoportok, személyek elleni előítélet motiválta-e. Ha a "teszt" ezen első részét kiállta a vizsgált szabály, illetve az alkalmazott norma vagy feltétel, akkor azt kell megnézni, hogy a cél elérésére használt módszer, eljárás megfelelő és szükséges-e a norma hatályosulásával elérni kívánt cél megvalósításához.

Meg kell jegyeznünk, hogy az ilyen tesztek, illetve vizsgálatok inkább módszertani, mintsem tartalmi fogódzót jelentenek, a diszkrimináció tartalmi követelményeit a bíróságok döntéseinek kell majd tovább finomítania.

### **Az Emberi Jogok Európai Bíróságának (Strasbourg Bíróság) diszkriminációfogalma**

Magyarországon az Emberi Jogok Európai Egyezménye 1992. november 5-én lépett hatályba, melynek eredményeképpen az Egyezményben lefektetett jogok megsértése esetén a hazai jogorvoslati lehetőségek kimerítése után bárki a Strasbourg Bírósághoz (a továbbiakban: Bíróság) fordulhat.

Ezért nemcsak érdemes, hanem megkerülhetetlen a Bíróság diszkrimináció feltárására használt vizsgálati módszerét ("tesztjét") is ismertetni. Előljáróban meg kell jegyeznünk, hogy az Egyezmény 14. §-ában foglalt diszkriminációtilalmi rendelkezés jelenleg "járulékos" jellegű, azaz a hátrányos megkülönböztetésre csak az Egyezményben és a kiegészítő jegyzőkönyvekben lefektetett jogok vonatkozásában lehet hivatkozni.

Ismereteink szerint született egy tervezet a diszkriminációmentességhez fűződő jog önállóvá tételére is, azonban ehelyütt csak az eddigi európai gyakorlat elemzésére vállalkozhatunk. A Bíróság a diszkrimináció fennállásának vizsgálatára különböző módszereket alkalmazhat.

Az egyik egy ún. összehasonlíthatósági próba: ebben az esetben a Bíróság azt vizsgálja, hogy a panaszos olyan személyhez képest találta-e hátrányosabbnak a saját helyzetét, akivel összemérhetők a körülményei. Amennyiben a két összehasonlított szituáció alapvetően különböző, a Bíróság elutasítja a diszkrimináció "vádját".

A másik vizsgálati módszer - az ún. "indokolhatósági teszt" - alapján akkor állapítható meg diszkrimináció, ha a különbségtételnek nincs objektív és ésszerű indoka. Az ilyen indoknak két kritériuma van: 1. a különbséget tevő jogszabály által kitűzött célnak legitimnek kell lennie, illetve 2. az ennek a célnak az elérése érdekében alkalmazott eszköznek arányosnak kell lennie a céllal. Azaz az indokolhatósági próba része egy cél/eszköz arányossági vizsgálat is.

### **Az Alkotmánybíróság diszkriminációfogalma**

Az Alkotmánybíróság számos határozatában értelmezte az Alkotmány 70/A. §-ában - meglehetősen általánosan - megfogalmazott diszkriminációtilalmi rendelkezést.

Az Alkotmánybíróság iránymutató értelmezése szerint a diszkrimináció tilalma pozitív megfogalmazásban azt jelenti: *"...hogy a jognak mindenkit egyenlőként (egyenlő méltóságú személyként) kell kezelnie, azaz az emberi méltóság alapjogán nem eshet csorba, azonos tisztelettel és körültekintéssel, az egyéni*



*szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságot és a kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni.*" [9/1990. (IV. 25.) AB hat.]

Az Alkotmánybíróság jogértelmezéséből kitűnik, hogy a diszkrimináció tilalma nem abszolút tilalom: *"A jogegyenlőség nem jelenti a természetes személyeknek a jogon kívüli szempontok szerinti egyenlőségét is. Az ember, mint a társadalom tagja hivatása, képzettsége, kereseti viszonyai stb. szerint különbözhet, és ténylegesen különbözik is más emberektől. Az állam joga - s egyben bizonyos körben kötelezettsége is -, hogy a jogalkotás során figyelembe vegye az emberek között ténylegesen meglévő különbségeket. Az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése ugyanis nem bármifajta különbségtételt tilt - egy ilyen általános tilalom összeegyeztethetetlen lenne a jog rendeltetésével -, hanem csupán az emberi méltósághoz való jogot sértő megkülönböztetéseket."* [61/1992. (XI. 20.) AB hat.]

Ugyanakkor ez a tilalom, illetve a jogegyenlőség követelménye jelen van a jogrendszer valamennyi szabályában: *"Az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében foglalt tilalom nemcsak az emberi, illetve az alapvető állampolgári jogokra irányadó, hanem e tilalom - amennyiben a különbségtétel sérti az emberi méltósághoz való jogot - kiterjed az egész jogrendszerre."* [61/1992. (XI. 20.) AB hat.]

**Az Alkotmánybíróság nem tesz különbséget közvetlen és közvetett diszkrimináció között, és a 349/B/1994-es határozatából arra lehet következtetni, hogy a közvetett diszkrimináció szempontját - vagyis azt, hogy bár egy jogszabály céljaiban nem, de eredményében irányulhat egy kisebbség ellen - nem tekinti vizsgálандónak.**

Az Alkotmánybíróság a sértett jogok fajtája szerint két különböző tesztet alakított ki a hátrányos megkülönböztetés fennállásának vizsgálatára.

Enyhébb "próbát" (tesztet) kell kiállnia az olyan szabályozásnak, amely felveti a diszkrimináció gyanúját, de az nem alapjogra vonatkozik. Ugyanez a teszt alkalmazandó az ex gratia juttatások esetén is, amikor tehát nem eleve jogosultak közti különbségtételről, vagyis nem alanyi jogról van szó.

Ez a teszt "vonja meg" a pozitív diszkrimináció határait is, amiből látható, hogy az Alkotmánybíróság értelmezésében a pozitív diszkrimináció nem alanyi jog, hanem csupán célkitűzés, melynek tartalmát a mindenkori államhatalom határozza meg. Mint azt az Alkotmánybíróság kifejtette: *"...az Alkotmány az esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölésére nem állapított meg alanyi alapjogot, hanem általános állami célkitűzést és törekvést fogalmazott meg a jogegyenlőség megvalósulását, az esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölését célzó intézkedések kilátásba helyezésével. Az e célkitűzések megvalósulását szolgáló állami intézkedések tartalmának kialakítása azonban - természetesen az Alkotmány keretei között - a hatáskörrel rendelkező állami szervek belátásától függ."* [2100/B/1991. AB hat.]

Tehát a fenti esetekben alkalmazott vizsgálat egy ún. ésszerűségi teszt, vagyis a korlátozás, illetve a nem egyenlő bánásmód akkor nem tekinthető diszkriminatívnak, ha annak tárgyilagossága mérlegelés szerint ésszerű indoka van, vagyis nem önkényes.

Ezen belüli további követelmények vonatkoznak a különbözőképpen szabályozott, vagy különböző helyzetű csoportok összehasonlítási módjára: *"...a megkülönböztetés alkotmányosságának alátámasztására az Alkotmánybíróság nem fogadhat el preferált csoportokra vonatkozó olyan érveket, amelyek nem kizárólag erre a csoportra érvényesek. Az egyenlőként kezelés bizonyítása másrészt megköveteli mind a preferált, mind a hátrányos helyzetbe hozott csoport saját szempontjainak teljes bemutatását, az értékelés módjával együtt."* [21/1990. (X. 4.) AB hat.]

Az alkotmányos alapjogok vonatkozásában az Alkotmánybíróság szigorúbb mércét, egy ún. szükségesség/arányosság tesztet használ: *"Az alapjogok korlátozásának e jogok lényeges tartalma a határa: az Alkotmány 8. § (2) bekezdése kimondja, hogy alapvető jog lényeges tartalmát törvény sem korlátozhatja. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint valamely alapjog lényeges tartalmát az a korlátozás sérti, amely - valamely más alapvető jog vagy alkotmányos cél érdekében - nem elkerülhetetlenül szükséges, továbbá ha szükséges is, a korlátozás által okozott jogsérelem az elérni kívánt célhoz képest aránytalan."* [6/1998. (III. 11.) AB hat.]

A magyar jogrendszerben nem az Alkotmánybíróság feladata a mindennapi életben felmerülő diszkriminatív gyakorlat felszámolása és a diszkrimináció orvoslása, az Alkotmánybíróság határozatainak és tesztjeinek mégis irányadó szerepük van a diszkrimináció fogalmának

kialakításában.

### **Az ombudsman eljárásai során kialakult diszkriminációfogalom**

A kisebbségi ombudsmanhoz számos, a faji (etnikai, nemzetiségi) diszkriminációval kapcsolatos panasz érkezik, amelyek vizsgálata során meg kell állapítania, hogy a sérelmezett jogszabály, magatartás valóban diszkriminatív-e.

**Az ombudsmani gyakorlat a vizsgálatok során nemcsak a direkt, hanem a közvetett diszkrimináció jogsértő voltát is megállapítja, hiszen "nem hunyhat szemet" a burkolt formában jelentkező hátrányos megkülönböztetés esetei felett sem.**

A közvetett diszkrimináción belül azonban különbséget kell tenni a kisebbségi lét okán (sajátos tradíció, eltérő kultúra) és a kisebbségi csoport hátrányos szociális helyzete vagy alacsony iskolai végzettsége miatt elszenvedett hátrányok között. Az előbbieket alapvetően antidiszkriminációs szabályokkal, míg az utóbbiakat esélyegyenlőtlenséget kiküszöbölő intézkedésekkel lehet orvosolni.

Napjaink szociológiai kutatásai<sup>8</sup> mutattak rá arra, hogy a hátrányos szociális helyzet és az alacsony iskolai végzettség sem tekinthető olyan társadalmi jelenségnek, amelyhez a diszkriminációnak nincs köze. Ha például a roma és nem roma munkanélküliek arányát összevetjük, a két csoport közti eltérést számos ok magyarázza - többek között a romákat nagyobb arányban jellemző iskolázatlanság, illetőleg az, hogy többségük az ország válságsújtotta körzeteiben lakik, és olyan iparágakban dolgozott, melyek a rendszerváltás után gyakorlatilag megszűntek. Azonban ezek az okok együttesen sem indokolják az arányok ilyen fokú különbségét. Marad tehát egy "reziduum", amely nem magyarázható a felsorolt tényezőkkel, és amiben bizonyosan jelen van a diszkrimináció hatása is.

A kisebbségi ombudsman kisegítő iskolákban folytatott vizsgálata hasonló elméleti alapvetést alkalmazva állapította meg a közvetett diszkrimináció fennállását. A cigány tanulók a népesség egészéhez viszonyított számát messze meghaladó aránya a kisegítő oktatás rendszerében - eredményét tekintve - megvalósítja a roma gyermekek hátrányos megkülönböztetését. A gyermekeket megvizsgáló szakértői bizottságok ugyanis nem kizárólag értéksemleges tesztek alkalmaznak az iskolaérettség megállapításakor, hanem fogyatékosként kezelnek - szociális körülményeik és kulturális különbözőségük miatt bizonyos ismeretekkel nem rendelkező - gyermekeket is.

A kisebbségi ombudsman fontosnak tartja a diszkriminatív helyzetek - amelyek antidiszkriminációs intézkedéseket igényelnek - és az esélyegyenlőség érdekében kialakított megerősítő vagy pozitív diszkriminációs gyakorlat közötti különbséget. A cigányság életkörülményeinek és társadalmi helyzetének javítására irányuló középtávú intézkedéscsomagról szóló 1047/1999. (V. 5.) Kormányhatározat az oktatás, a kultúra, a foglalkoztatás, a térségfejlesztés, a szociális helyzet, az egészségügy, a lakásügy területén megfogalmazott intézkedéstervei nem orvosolhatják az antidiszkriminációs szabályok hiányát.

**Az ombudsman a kisebbségek önkormányzás terén meglévő, csupán formálisnak tekinthető jogait, illetve parlamenti képviselőjük megoldatlanságát egyértelműen diszkriminatívnak tartja, amelyen az állam köteles változtatni. Álláspontunk szerint tehát nem lehet szó az egyenlőség intézményesült formájáról addig, amíg a kisebbségek a közügyek meghatározott körében nem hozhatnak önálló döntést. Hiszen az önkormányzáshoz való jog az egyenlőség elengedhetetlen garanciája, tehát nem kiegészítő, állami mérlegelés tárgyát képező jogosítvány, hanem az egyenlőség alapjogának feltétele. A jelen országgyűlési biztosi beszámoló keretében - talán szokatlan és úttörő módon - olyan törvénytervezetet tárunk az Országgyűlés elé, amelynek teljes**

---

<sup>8</sup> Lásd: Kemény István: *Tettekre sürgető közállapotok, avagy az állam felelősége. (A hátrányos megkülönböztetés tilalmától a pozitív diszkriminációig)* Aduprint-Indok, 1998.

**vagy részleges elfogadása lehetővé tenné a magyar nemzetiségek (kisebbségek) jogainak koncepcionális újrafogalmazását, amely biztosítaná a kisebbségi önkormányzatok közjogi funkcióinak kiteljesítését, és az ún. "nemzetiségi közügyekben" a valódi önkormányzati autonómia megvalósulását.**

A kisebbségek parlamenti képviselőinek biztosítása alkotmányos kötelezettség, ami több mint tíz éve nem teljesül. Az Alkotmánybíróság a 35/1992. (VI. 10.) határozatában megállapította, hogy az Országgyűlés az Alkotmány 68. §-a szerint jogalkotói feladatát elmulasztotta, és ezzel alkotmányellenes helyzetet idézett elő. A parlamenti képviselőlet szükségességéről nem folyhat vita, eltérő nézetek csak a megvalósítás módjáról vannak. A kisebbségi ombudsman a problémát a választójogi törvény 5%-os küszöb-szabályának a kisebbségekre vonatkozó alkalmazásában látja. A kisebbségi lét lényegéből fakadóan egy ilyen szabály hátrányos megkülönböztetést eredményez. Ezért az ombudsman az Alkotmánybírósághoz fordult és indítványozta, hogy az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1989. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: Vjt.) vonatkozó rendelkezéseit minősítse alkotmányellenesnek és semmisítse meg: „A választójogi törvényben foglalt főszabály szerint a jelöltek a leadott szavazatok, illetve a töredékszavazatok arányában jutnak mandátumhoz, ehhez képest a választási küszöb előírása speciális szabályt jelent. Amennyiben a Vjt. a kisebbségi pártok tekintetében nem írta elő a mandátumszerzés feltételeként a választási küszöb elérését, ebből az következne, hogy a speciális szabály alkalmazása helyett - figyelemmel arra, hogy az a kisebbségek sajátos helyzetéből adódóan esetükben hátrányos megkülönböztetést eredményez - vissza lehetne térni az általános rendelkezéshez. A kisebbségi pártok mandátumszerzéséhez szükséges szavazatarány eltörlése tehát nem előnyben részesítést jelentene, hanem annak kifejezése lenne, hogy a Parlament működőképességéhez főződő alkotmányos érdek védelme - amely a politikai pártok tekintetében szükségessé teszi az 5%-os küszöb alkalmazását - esetükben nem indokolja ezt a rendelkezést.”<sup>9</sup>

#### **1.4.2. A jogérvényesítés lehetőségének hiányai**

Az alkotmánybeli deklaratív tiltást még számos ágazati jogszabály megismétli, tényleges eligazítást azonban nem ad - sem a jogalkalmazónak, sem a sérelmet szenvedett félnek - a jogérvényesítésre. A Tervezet 7. cikke szerint a tagállamoknak biztosítaniuk kell olyan bírósági és/vagy adminisztratív eljárást, melynek során kikényszeríthetők a Tervezet által megfogalmazott kötelezettségek.

A Tervezet a jogérvényesítés megkönnyítése érdekében sajátos intézményt vezet be: a 7. cikk (2) bekezdése felhatalmaz szervezeteket, hogy a sértett fél érdekében, annak egyetértésével eljárást indítsanak. Azaz nemcsak a sérelmet szenvedett fél, hanem az erre külön feljogosított jogalanyok is keresetindítási joggal rendelkeznének. Az ombudsmani vizsgálatok tapasztalata is azt mutatja, hogy a jogaikat sokszor nem ismerő, a társadalom által kiközösített, további retorzióktól féltő emberek gyakran nem jutnak el a jogérvényesítésig.

A Tervezet 8. cikke a bizonyítási teher megfordítását is előírja. Amennyiben a sértett fél olyan tényeket közöl, melyek valószínűsítik, hogy közvetlen vagy közvetett diszkrimináció történt, a felelősségre vont félnek kell bizonyítania, hogy nem sértette meg az egyenlő elbánás elvét. A fordított bizonyítási teher szabálya alól egyedül a büntetőeljárás lehet kivétel. A mai magyar jogszabályok két kivételtől eltekintve nem használják a fordított bizonyítási teher módszerét a diszkrimináció vizsgálata során, és ez a hátrányos megkülönböztetés indirekt formáinál kilátástalanná teszi a bizonyítást.

Az egyik kivétel a Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény (továbbiakban: Mt.) 5. §-ának (2) bekezdése: "Ha a hátrányos megkülönböztetés tilalmának megszegésével kapcsolatban vita merül fel, a munkáltatónak kell bizonyítania, hogy eljárása az (1) bekezdésben foglaltakat nem sértette."

A másik kivétel a kisebbségi ombudsman kezdeményezésére módosított - a munkaügyi ellenőrzésről szóló - 1996. évi LXXV. törvény (a továbbiakban: Met.) 8. §-a. Ennek

<sup>9</sup> Lásd az alkotmánybírósági indítvány teljes szövegét a jelen beszámoló 6. számú mellékletében.

eredményeként 2000. január 1-je után már a foglalkoztatónak kell bizonyítania, hogy a munkavállalóval szembeni intézkedése nem volt diszkriminatív.

A Tervezet a hátrányos megkülönböztetés ellen fellépők védelmére is gondol. A 9. cikkben védi azokat, akik diszkrimináció miatt hatósági eljárást kezdeményeznek, és így megtorlásnak teszik ki magukat. Az államoknak biztosítaniuk kell a diszkrimináció ellen fellépő személyek védelmét. A magyar viszonyok között ennek a szabálynak főleg a kisebb településeken lenne jelentősége.

A megfelelő szankció a jogérvényesítés nélkülözhetetlen feltétele. A 14. cikk szerint a szankciónak hatékonynak, arányosnak és "lebeszélő" jellegűnek kell lennie. Hatékonynak és arányosnak a jogsértővel szemben, és meggyőzőnek mindazok felé, akiket kötelez a diszkrimináció tilalma. A mai magyar szabályozás sokszor egyáltalán nem tartalmaz szankciót, és ezzel nem tesz eleget annak az alkotmányos szabálynak sem, miszerint a diszkriminációt a törvény szigorúan bünteti [70/A. (2) bekezdés].

### 1.4.3. A jogalkalmazás hiányosságai

Számtalanszor találkozunk a bürokratikus ügyintézés jelenségeivel. Ilyenkor általában anyagi jogszabályok nem sérülnek, közvetlen diszkrimináció sem valósul meg, de a nem kellő körületekintéssel, nem elvárható hangnemben történő, a szükséges információt sokszor elhallgató ügyintézés (maladministration) az amúgy is hátrányban levőket fokozottabban sújtja. A Tervezet 10. cikke ezért külön kitér a diszkriminációtilalom érdekében megtett intézkedések ismertetésére: biztosítani kell, hogy az ezzel kapcsolatos információ eljusson a társadalomhoz. Az állampolgárokat tájékoztatni kell az egyenlő elbánás elvéből következő speciális jogokról és kötelezettségekről. Biztosítani kell a hatóságok megfelelő tájékoztatását, a közalkalmazottak, köztisztviselők ez irányú képzését is. Az információnak, a jogok ismeretének, a képzettségnek a hiánya Magyarországon is jelentős probléma.

Az EU Bizottsága a Tervezet mellett egy akcióprogramot is kidolgozott a diszkrimináció elleni küzdelem hatékonysága érdekében. A fő cél a nemzetközi együttműködés, az információk, a kialakult jó gyakorlatok (good practices) cseréjének biztosítása. Ezen belül három részelt határoz meg az akcióprogram: 1. a diszkrimináció természetének és terjedelmének, illetve a diszkrimináció-tilalmi rendelkezések hatékonyságának elemzése (statisztikai adatbázisok létrehozása), 2. a diszkrimináció ellen küzdő szervezetek támogatása, 3. a diszkriminációtilalmi elv érvényesülésének megfelelő társadalmi környezet kialakítása (figyelemfelhívó, közvéleményt befolyásoló publikációk megjelenésének, kampányok, konferenciák, szemináriumok szervezésének, speciális díjak alapításának támogatása). A közvélemény ilyen irányú "befolyásolására", a társadalmi párbeszéd kialakítására Magyarországon is nagy szükség lenne.

## ***2. A kisebbségek és az állam viszonya, két múlt évi nemzetközi konferencia ajánlásainak tükrében***

### **2.1. Közös konferenciánk az Európa Tanáccsal**

A kisebbségi törvény módosításának folyamatban lévő munkái szükségképpen felvetik a kisebbségi önkormányzás és a kisebbségek képviselétének és állami döntésekben való részvételének újragondolását is. Ez indított bennünket arra, hogy az Európa Tanáccsal közösen az utóbbi témakörrel nemzetközi tanácskozást szervezzünk. E konferencián egész sor kelet- és nyugat-európai szakértő és gyakorló kisebbségi képviselő - köztük a szomszédos országok magyar közösségeinek reprezentánsai - fejtette ki álláspontját. A konferencia végkövetkeztetései a következők.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Kovács Péter egyetemi tanár a konferencián elhangzott összegzése alapján.

Az első tézis, amely nagyon sok előadásban visszaköszönt, az, hogy nincsen egységes európai modell. Az európaiság, illetve Európának az elvárása az, hogy az emberi jogok, a jogállamiság és a parlamenti demokráciának az elengedhetetlen biztosítása mellett valamilyen formában biztosított legyen a kisebbségi érdekeknek a védelme is, illetve a kisebbség valamilyen formában vegyen részt intézményesen is a döntéshozatalban.

Másodsor: a választott megoldásnak mindenféleképpen illeszkednie kell az ország alkotmányos struktúrájához.

A harmadik tézis az, hogy a megoldás sohasem lesz egy logikailag tökéletesen csiszolt gyémánt, hanem a kisebbségek helyzetét figyelembe vevő politikai megállapodásnak jogilag többé-kevésbé rendszerbe szedett tükörképe.

A negyedik: ezek a megoldások történelmileg változnak, adaptálódnak a kisebbségek tényleges helyzetéhez, és csak akkor működnek többé-kevésbé kielégítően, ha a kisebbség maga is aktív, hogy ha részt akar venni sorsának alakításában.

Az ötödik tézis: a kisebbség akkor tud hatékonyan részt venni a döntéshozatalban, ha nemcsak a kisebbségi nyelvi, kulturális kérdésekre koncentrál, hanem a társadalmat érintő többi kérdésben is van megalapozott, szakszerű véleménye. Akkor fogják őt partnernek elfogadni a többségi nemzethez tartozó pártok, és egyáltalán a politikai elit.

Igen hangsúlyozottan került elő több előadásban is a "mérleg nyelve" funkció. Nevezetesen, hogy a társadalmi szakító konfliktusokban való egyértelmű állásfoglalás kedvező-e, vállalható-e. Igen érdekes volt azt hallani, hogy itt az érintettek tapasztalatai jelentősen eltértek egymástól.

Szintén több előadásban felmerült az a kérdés, hogy a kisebbségek legyenek-e egymásra tekintettel, szolidárisak legyenek-e egymással, vagy pedig csak a saját kisebbségi problémájukra gondoljanak. Volt olyan vélemény, és a többség ezt képviselte, hogy az az igazságos és praktikus, ha a kisebbségek egymással szolidaritást vállalnak, kiállnak a másik törekvése mellett is.

A nyolcadik közös pont: a kisebbségek parlamenti képviselete megvalósulásának elemzése. Nevezetesen a saját erőből való bejutás önmagában véve milyen legitimitációt jelent, mennyire szerencsés dolog, mennyire tudja elfogadtatni így saját magát a többi parlamenti képviselővel az illető kisebbség.

Hasonlóképpen hallhattunk igen érdekes megközelítést és elemzéseket arról, hogy a garantált parlamenti képviseletnek milyen előnyei lehetnek, ezeket milyen pragmatikus szabályozással lehet elérni.

Igen érdekes volt az a tézis, miszerint a kisebbség maga is dönthet úgy, hogy tulajdonképpen a garantált képviseletre nincsen szüksége, hiszen egyéb módon is tudja saját érdekeit érvényesíteni.

A kilencedik gondolat, amely felmerült, a következő: ha már bent van a kisebbség a parlamentben, akkor a parlamenti belső életben, a parlamenti belső működési struktúrákban milyen formákban vehet részt. Hallhattunk példát arra, hogy milyen előnyei vannak a saját, önálló kisebbségi frakció megteremtésének.

A tizedik tézis, és ez a legfontosabb tézis az adott esetben, az alfája és az ómegája is az egész kisebbségi részvételnek a politikai életben: a parlamenti képviselet nem szakítható ki az államnak a saját alkotmányos kontextusából és a parlamenti képviselet léte annak függvényében értelmezhető, hogy van-e és milyen tartalommal működik egy önálló kisebbségi törvény, illetve a jogrendszeren belül milyen eleve létező kisebbségvédelmi garanciák vannak, amelyek ténylegesen is érvényesülnek.

Több változatban hangzottak el a kisebbségvédelemre vonatkozó metaforák: végső soron a kisebbségvédelem is egy fekete doboz, aminek az a lényege, hogy működjön. Nem kell nekünk feltétlenül látnunk az összes belső működési mechanizmust, hanem bizonyos keretek között vállalni kell és lehet bizonyos előre lépést úgy is, hogy minden részletkérdés nincs kidolgozva. Hasonlóképpen hallhattunk fejtegetéseket annak a metaforának az értelméről, illetve az általa okozott nehézségekről, ami a "színvak" alkotmányjogi megközelítésre vonatkozik a különböző kisebbségi mechanizmusokban. Nevezetesen a különböző államok jogfejlődése valamilyen formában mégiscsak abba az irányba tendál, hogy ezt a bizonyos színvak alkotmányjogi

megközelítést fel kell adni, ellentételezni kell, hiszen a színvak nem az igazi, valós képet látja, hanem csak egy hamis, egysíkú képet észlel a társadalomról.

Nagyon sok metaforát lehet kölcsönözni a botanikából is a kisebbségvédelemre. Találkozhattunk azzal, hogy a kisebbségek a parlamentben egyfajta szirmot jelentenek. Hallhattuk azt is, hogy egy magányosan álló tölgy a parlament kusza viharában. Hallhattuk azt is, hogy egy parlagfű a kisebbség, ami esetleg irritálja a többséget. A botanikai metaforarendszert gazdagíthatjuk tovább: a kisebbség lehet akár tavirózsa is, ami együtt hullámzik a vízzel, ugyanakkor végső soron még is csak a helyén marad, és esztétikailag lényegesen érdekesebbé teszi magát az egész kisebbségi összefüggésrendszert, magát az egész tájképet.

Szembeíteni kell az elméletet és a gyakorlatot egymással. Elég sok tudományos mű született már a kisebbségvédelemről, azonban úgy ítéljük meg, hogy felesleges a kisebbségvédelmet túlon túl tudományosan kezelni, hiszen ha van valamiféle döntés, annak úgy is meg lehet találni az elméleti alapú magyarázatait, illetve a megfelelő alkotmánytechnikai szervezeti megoldásait. Ennek megfelelően elfogadhatjuk, hogy ha igaz is az, hogy a kisebbségvédelem és a parlamenti képviselő túl komoly dolog ahhoz, hogy pusztán csak a jogászokra lehetne bízni, az is igaz, hogy az egész kimunkálásában ugyanolyan szerepük lesz, mint a politikusoknak és természetesen maguknak a kisebbségeknek is.

## 2.2 A Lund Deklaráció ajánlásai

A másik konferenciára a svédországi Lund városában került sor, az EBESZ Kisebbségi Főbiztosának kezdeményezésére, a világ számos igen neves szakértőjének részvételével. A konferencia ún. Lund Deklaráció-ként ismertté vált ajánlásai (az 1996-os Hágai és az 1998-as Oslói Ajánlások folytatásaként) a következők.

### I. Általános elvek

1. A nemzeti kisebbségek hatékony közéleti részvétele a békés és demokratikus társadalom lényeges alkotórésze. Európa és a világ más részének tapasztalatai azt mutatják, hogy e részvétel elősegítése érdekében a kormányoknak speciális intézkedéseket kell tenniük a kisebbségek érdekében. Ezek az ajánlások a kisebbségek államba történő jobb bevonását és azt szolgálják, hogy lehetővé váljon saját identitásuk és jellemző vonásaik megőrzése, ezáltal elősegítve a jó kormányzást és az állam egységét.
2. Ezek az ajánlások a nemzetközi jog alapelvein és szabályain nyugszanak ún. az emberi méltóság, az egyenlő jogok és a megkülönböztetéstől való mentesség tisztelete, mivel azok a nemzetiségeknek a közéletben való részvételét és más politikai jogokhoz való jogát érintik. A nemzetközileg elismert emberi jogok és a jogállamiság tisztelete az állam kötelessége, ami lehetővé teszi a civil társadalom teljes kiépülését a tolerancia, a béke és a jólét jegyében.
3. Ha a kisebbségek effektív közéleti részvétele speciális hatalmi intézmények által történik, azoknak minden ezáltal érintett emberi jogait garantálniuk kell.
4. Az egyén kisebbségi csoporthoz tartozásán kívül számos más identitással is rendelkezik. Abban a kérdésben való döntés, hogy valaki a kisebbséghez vagy többséghez tartozik, vagy az, hogy ezt nem akarja eldönteni, az egyén szabad elhatározásán múlik, erre senkit nem lehet kényszeríteni. Sőt senkinek nem szabad semmilyen hátrányt szenvednie egy ilyen döntés eredményeképpen, de annak elutasítása esetén sem.
5. Az ezen ajánlásoknak megfelelő intézmények és eljárások kialakításánál mind a forma, mind a tartalom fontos. A kormányok és a kisebbségek egyaránt törekedjenek arra, hogy konzultációikat az együttműködés, az átláthatóság és a számonkérhetőség jellemezze a bizalom légkörének kialakítása érdekében. Az állam bátorítsa a közszolgálati médiát arra, hogy segítse elő az interkulturális megértést és mutassa be a kisebbségek problémáit.

## II. A döntésekben való részvétel

### A) A központi kormányzati szintű megoldások

Az államnak biztosítania kell, hogy a kisebbségek hatékonyan hallathassák hangjukat a központi szinten, beleértve a szükséges mértékű speciális intézményeket. Ezek a körülményektől függően lehetnek:

- a kisebbségek speciális képviselője, például a parlament egyik vagy mindkét házában garantált mandátumok által, vagy a törvényhozásban való részvétel más garantált formájában,
- a kormányban, a legfelső vagy az alsóbb bíróságokon, az alkotmánybíróságon, illetve magas szintű tanácsadó vagy egyéb szervezetben kisebbségi reprezentánsok részvételének garantálása formális vagy informális egyezségek útján,
- olyan mechanizmusok kialakítása, amely garantálja a kisebbségi érdekek figyelembevételét a megfelelő minisztériumokban, például a személyes felelősségi viszonyok rögzítésével vagy állandó direktívák kidolgozása által, végül
- speciális intézkedések a kisebbségek közszolgálatban való jelenlétének elősegítése, illetve a kisebbségi nyelven történő közszolgáltatások megszervezése céljából.

### B) Választások

1. Az európai és a világ más részein szerzett tapasztalatok azt mutatják, hogy a választás folyamatának igen nagy a jelentősége a kisebbségeknek a politikai szférába való bevonása szempontjából. Az államoknak garantálniuk kell a kisebbségi közösségekhez tartozók bevonását a közügyekbe, beleértve a választás és a választhatóság egyenlőségét.

2. A politikai pártok megalakítására és működésére vonatkozó szabályoknak az egyesülési szabadság nemzetközi jog által garantált alapelvével összhangban kell lenniük. Ez az alapelv magában foglalja a pártalapítás jogát mind az olyan pártok esetében, amelyeknek alapja egy közösséghez való tartozás, mind az ilyen szempontot figyelmen kívül hagyó pártok esetében.

3. A választási rendszernek elő kell segíteni a kisebbségek képviselőit és részvételét.

- Ahol a kisebbségek egy meghatározott területen élnek, ott az egyéni kerületi rendszer által lehet a kisebbségek megfelelő képviselőit biztosítani.
- Arányos választási rendszer esetében is, amelynél a politikai pártok mandátumának aránya a rájuk leadott szavazatok arányát tükrözi vissza, lehetséges a kisebbségi képviselőbiztosítás.
- A kedvezményes választási rendszer egyes formáinak alkalmazása szintén elősegítheti a kisebbségek képviselőit megvalósítását és fokozhatja a közösségek közötti kooperációt.
- Alacsonyabb parlamenti küszöbök szintén szolgálják a nemzeti kisebbségek kormányzásba történő bevonását.

4. A választási körzetek határait úgy kell megállapítani, hogy az elősegítse a kisebbségek képviselőit.

### C) Megoldások regionális és helyi szinten

Az államoknak alkalmazniuk kell a fent említett megoldásokat a regionális és a helyi szinten is, a kisebbségek részvételének elősegítése érdekében.

A regionális és a helyi hatóságok szervezete és eljárása átlátható és hozzáférhető kell hogy legyen annak érdekében, hogy a kisebbségeket részvételre ösztönözze.

## D) Tanácsadó és konzultatív testületek

1. Az államok hozzanak létre megfelelő intézményes formában működő tanácsadó és konzultatív testületeket, amelyek az állami szervek és a nemzeti kisebbségek közötti párbeszéd fórumaiként szolgálnak. Ezek a testületek speciális bizottságokat is magukban foglalhatnak, például a lakhatás, az oktatás, a nyelvhasználat és a kultúra, valamint a földdel kapcsolatos kérdések tárgyában. A testületek összetétele tükrözze céljukat és szolgálja a kisebbségi érdekek fokozottabb megjelenítését és érvényesítését.

2. Ezek a testületek legyenek képesek arra, hogy döntéseket készítsenek elő, ajánlásokat fogalmazzanak meg, törvényhozási és más javaslatokat készítsenek, folyamatokat figyeljenek meg, és véleményezzék azokat a kormányzati döntéseket, amelyek közvetve vagy közvetlenül kisebbségeket érintenek. Az állam hatóságai rendszeresen konzultáljanak ezekkel a testületekkel a kisebbségeket érintő törvényhozási és adminisztratív intézkedésekről, hogy ezáltal is hozzájáruljanak a kisebbségek ügyének kielégítő rendezéséhez, illetve a bizalom kiépítéséhez. E testületek kielégítő működéséhez természetesen a megfelelő források biztosítása is szükséges.

## III. Az önkormányzás

E pont alatt a Deklaráció részletesen tartalmazza azokat az előírásokat, amelyek egy jól működő kisebbségi önkormányzati rendszer létrehozásához és működtetéséhez elengedhetetlenül szükséges, beleértve a probléma szervezeti, hatásköri és pénzügyi vonatkozásait.

A Deklaráció végül az ajánlott megoldásokkal kapcsolatos jogi garanciákat, illetve az ezekre vonatkozó elveket sorolja fel, így például szól az alkotmányos szintű szabályozás szükségességéről, az esetleges jogviták megfelelő kezeléséhez szükséges igazságszolgáltatási és más intézményekről, illetve a konfliktusok megelőzése és feloldása szempontjából szóba jöhető intézkedésekről.

E két konferencia eredményeinek bemutatása az ez évi beszámolóban - megítélésem szerint - azért indokolt, mert a törvényhozás előtt álló feladat - a kisebbségi törvény módosítása - jó megoldásához igen hasznos és megszívlelendő információkat szolgáltat.

## II.

### A kisebbségi önazonossághoz való jog

#### ***1. A Nektv. 7. § (1) bekezdésében foglalt tilalom jogellenes és "szükségszerű" megsértésének esetei, az önazonossághoz való jog természetes korlátai***

A Nektv. preambulumban foglalt deklaratív rendelkezések, valamint a törvény 3. § (2) bekezdése egyértelművé teszik, hogy a Magyar Köztársaság a nemzeti vagy etnikai önazonossághoz való jogot olyan alapvető emberi jogként kezeli, amely az egyes természetes személyeket, illetőleg ezek sajátos nemzetiségi (etnikai) közösségeit egyaránt megilleti. Maga a kisebbségi törvény e deklaráció szellemében, azaz a kisebbségi önazonossághoz való jog feltételek nélküli elismerését vállalva – az egyéni és a közösségi jogok szintjén – létrehozta azt az eszközrendszert, amely többé-kevésbé alkalmas az elmúlt évtizedekben kétségtelenül végbemenő asszimilációs folyamatok megállítására, illetőleg mérséklésére.

A XX. századi történelem tapasztalatai sajnos egyértelműen bizonyították, hogy sem Magyarországon, sem más, kisebbségek által ugyancsak lakott országokban, a számszerű többségben élők, de maga a politikai értelemben vett nemzet sem tanúsított, illetve tanúsít olyan fokú toleranciát, amelyből következően teljes mértékben túlzottnak minősíthetnénk a történelmi gyökerekből táplálkozó, és még napjainkban is ható félelmeket.



A Nektv. 7. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezés éppen ezért fogalmazza meg azt a garanciálisnak, kisebbségvédelmi jellegűnek tekinthető szabályt, mely 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.”*

*Az idézett tiltó rendelkezéssel a jogalkotó célja egyértelműen az volt, hogy az állam megakadályozza, elejét vegye nemzeti és etnikai kisebbségi listák készítésének, tehát védje a kisebbséghez tartozó állampolgárok jogait. A biztonság garantálására való állami törekvés megfigyelhető a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) rendelkezései között is, hiszen a 2. § 2/a) pontjában foglalt értelmező rendelkezés különleges adatnak minősíti a faji eredetre, a nemzeti és etnikai hovatartozásra vonatkozó személyes adatokat, amelyek kezelésére szigorú szabályokat tartalmaz, sőt a különleges személyes adatokkal való visszaélést a jogalkotó a büntetőjog eszközeivel is szankcionálta.*

Az identitás vállalásának és kinyilvánításának a joga – a fentiekben említett garanciális szabályok ellenére – nem érvényesül maradéktalanul. A kisebbségi törvényben biztosított egyes speciális jogok gyakorlása ugyanis nem lehetséges anélkül, hogy a jogalany az identitásáról, kisebbséghez tartozásáról ne nyilatkozzék.

A Nektv. 12. § (1) bekezdésében szabályozott egyéni kisebbségi jog lehetővé teszi a kisebbséghez tartozó személyek részére a saját, illetőleg gyermekeik utónevének szabad megválasztását, a családi és utónév anyanyelvi szabályok szerinti anyakönyveztetését, illetőleg azt, hogy kérjék a nemzetiségi nevek – hivatalos okmányokban való – feltüntetését is.

A Nektv. 12. § (2) bekezdése értelmében azonban a kétnyelvű anyakönyvezésre és a kétnyelvű személyi okmányok kiállítására csak kérésre kerülhet sor, tehát kétségtelen, hogy a joggyakorlás feltétele e vonatkozásban a kisebbségi csoporthoz való tartozás kérdésében történő, szóbeli vagy írásbeli nyilatkozat megtétele.

Ugyancsak relatív az identitásvállalás szabadságának a joga egy speciális közösségi jog, konkrétan a kisebbségi önkormányzatok létrehozásának a vonatkozásában. Mint ismeretes, a kisebbségi önkormányzati választások kitűzését legalább öt, magát ugyanahhoz a kisebbséghez tartozónak valló választópolgár kezdeményezheti, tehát a joggyakorlás feltétele ekkor is az identitás kérdésében való nyilatkozattétel.

Ezekben az esetekben, illetőleg egyéb, speciális jogok érvényesítése során sincs lehetőség azonban arra, hogy a kisebbséghez tartozás kérdésében való nyilatkozat valódiságát bárki is jogszerűen megkérdőjelezhesse, jóllehet egészen nyilvánvalóan vannak olyan törekvések, illetőleg igazolható érdekek, amelyek figyelembevételével – bizonyos, kivételesnek minősíthető esetekben – ezt a jogot biztosítani kellene legalább a kisebbségek legitímnek tekinthető közösségeinek.

Természetesen az államnak az önazonosságához való jogot feltétlenül tiszteletben kell tartania, és e körben egyetlen állami szerv, illetőleg hatóság sem vándikálhat magának olyan jogot, amely lehetővé tenné számára, hogy a kisebbséghez való tartozás kérdésében állami aktussal “felülről” határozzon, illetve az is alkotmányos aggályokat vetne fel, ha az állam dönthetné el, hogy mely szervezet tekint valamely kisebbség legitím képviselőjének.

Az önkormányzathoz való alapjogból következően legitím kisebbségi szervezeteket – így különösen a közjogi jogalanyisággal rendelkező kisebbségi önkormányzatokat – kizárólag demokratikus, és lehetőleg közvetlen választás útján, csak a választópolgárok közösségének van joguk létrehozni.

Régóta vitatott kérdés, hogy az Alkotmány 68. § (4) bekezdésében foglalt rendelkezés – miszerint a nemzeti és etnikai kisebbségek helyi és országos önkormányzatokat hozhatnak létre – nem ellentétes-e az Alkotmány 70. § (1) bekezdésében foglalt – az aktív és a passzív választójog általánosságát kimondó – szabállyal.

A jelenlegi jogszabályi kondíciók mellett ugyanis kétségtelen tényként állapítható meg, hogy a kisebbségi önkormányzati választásokon – kisebbségi kötődésétől függetlenül – bármely választójoggal rendelkező magyar állampolgár választhat, illetőleg választható, vagyis a társadalom politikai aktivitása óhatatlanul befolyásolja a kisebbségi önkormányzatok megalakulását, tehát azt, hogy kiből lesz kisebbségi önkormányzati képviselő, nem feltétlenül és kizárólag az érintett kisebbséghez tartozók szavazatai döntenek el.

Tekintettel arra, hogy két alkotmányos rendelkezés látszólagos vagy esetleg valóságos kollíziójáról van szó, kétségesnek tűnik, hogy az Alkotmánybíróság vállalkozna-e az említett vita lezárása, illetőleg a kétségek eloszlatása érdekében az alaptörvény értelmezésére. Sokkal inkább járható út lenne, ha az Országgyűlés – akár az Alkotmány értelemszerű módosításával vagy a kisebbségi törvény megfelelő végrehajtási szabályainak a megállapításával – maga vállalkozna a polémia eldöntésére.

A kisebbségek regisztrációja, illetőleg valamilyen kisebbségi választói névjegyzék hiányában nem tűnik lehetségesnek a kisebbségi önkormányzati választások terén az aktív választójog korlátozása. A probléma álláspontunk szerint ugyanakkor megoldható; egyrészt egy választási technikai szabály megalkotásával, nevezetesen a települési és a kisebbségi önkormányzati választások külön időpontban való tartásával, másrészt a passzív választójog – a megválaszthatóság – nyilatkozathoz való kötésével.

Közjogi funkció vállalása esetében a regisztrációval kapcsolatos alkotmányos, illetőleg adatvédelmi aggályok azért nem alaposak, mert főszabályként eddig is feltételezhető és vélelmezhető volt a kisebbségi önkormányzati képviselőjelöltek, képviselők és szószólók kisebbséghez tartozása, másrészt ilyen nyilatkozattételi kötelezettség jelenleg is létezik az egyes kisebbségi támogatási formák igénylése esetében. (Például a Magyarországi Nemzeti és Etnikai Kisebbségekért Közalapítványhoz, illetőleg a Magyarországi Cigányokért Közalapítványhoz benyújtott pályázatok érvényességi feltétele volt a kisebbséghez tartozás kérdésében való írásbeli nyilatkozattétel, és ezt a gyakorlatot sem a kisebbségi jogok parlamenti biztosa, sem az adatvédelmi biztos nem tartotta kifogásolhatónak.)

**Összefoglalva ezt a gondolatmenetet, az az álláspontunk, hogy a Nektv. 7. § (1) bekezdésében foglalt tiltó rendelkezés fölött “eljár az idő”, a kisebbségi jogrendszer továbbfejlesztése, az esetleges visszaélésszerű joggyakorlás megszüntetése, kizárása szükségessé teszi annak a törvényi kimondását, hogy egyes esetekben – így különösen a kisebbségi önkormányzatban betöltött tisztség vállalását, kisebbségi intézmények szolgáltatásainak, illetőleg kedvezményeket jelentő állami (közalapítványi) juttatásoknak, támogatásoknak az igénylését vagy igénybevételét – a törvény a kisebbséghez tartozó személyeknek az identitásuk vállalása kérdésében tett nyilatkozatához köti.**

Mint a fentiekben már utaltunk rá, az egyes speciális kisebbségi jogok gyakorlásának, illetve a különböző kedvezmények igénybevételének eddig is feltétele volt a kisebbséghez tartozásról való formális – vagy legalább ráutaló magatartással történő – nyilatkozattétel, tehát javaslatunk nem is annyira újszerű, inkább a jelenlegi gyakorlat “szentesítését” célozza.

## **2. A “kettős vagy többes kötődés” problematikája, javasolt korlátozása**

A Nektv. 7. § (2) bekezdése kimondja, hogy “a nemzeti és etnikai önazonossághoz való jog, és ilyen kisebbséghez való tartozás vállalása és kinyilvánítása nem zárja ki a kettős vagy többes kötődés elismerését”.

*A Nektv. – az idézett deklaratív rendelkezésén túl – nem tartalmaz pontos iránymutatást arra nézve, hogy mit kell érteni a kettős vagy többes kötődés elismerése alatt, azaz a többes identitás választásának és kinyilvánításának van-e, s ha igen, milyen konkrét joghatása. A több nemzeti vagy etnikai kisebbséghez tartozás a dolog természetéből fakadóan akkor lehetséges, ha egy természetes személy felmerül más-más kisebbséghez tartoznak, és a személy e kötődéseknek egyaránt jelentőséget tulajdonít.*

A kisebbségi törvényben biztosított egyes speciális jogok gyakorlása során a különböző kötődések kifejezésre juttatása eleve nem lehetséges. Lehetetlennek tűnik például, hogy valaki a gyermeke anyakönyvezése során különböző nemzetiségi utóneveket válasszon, illetőleg az anyakönyvezést vagy a személyi okmányok kiállítását több nemzetiség nyelvén is kérje.

A kisebbségi törvény alapvető célja – mint előbb már utaltunk rá – az asszimiláció megakadályozása, megállítása érdekében speciális kulturális, művelődési és oktatási jogok biztosítása, elsősorban a nemzeti kisebbségek részére. E cél elérését szolgálja többek között a hazai nemzetiségi iskolarendszer, illetőleg az általános tantervű iskolákban a nemzetiségi osztályok, tanulócsoportok működtetése. A kisebbségi oktatásban meglévő identitásmegőrzési lehetőséggel élni – a kettős vagy többes kötődés kifejezésre juttatására – nem, vagy csak egészen kivételes esetben nyílhat reális esély, tehát a valamely kisebbséghez tartozó szülőknek – a gyermeküknek adandó nevelés megválasztásakor – még több lehetőség fennállása esetén is óhatatlanul “rangsorolniuk” kell.

A közjogi szerepvállalások esetében jelenleg fennáll mind az elvi, mind a gyakorlati lehetősége annak, hogy választási ciklusonként ugyanaz a képviselőjelölt más-más kisebbség “színeiben” kíséreljen meg mandátumot szerezni. Mint a kisebbségi jogok parlamenti biztosa az 1998. október 18-ai önkormányzati választások tapasztalatait összegző jelentésében rámutatott, alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszásságot, sőt az egész kisebbségi jogrendszer lejárátását eredményezheti az, ha ugyanazok a kisebbségi politikusok mindenféle közösségi kontroll nélkül, saját belátásuk szerint, teljesen önkényesen választhatnak, hogy egy adott ciklusban mely kisebbség képviselőjét óhajtják ellátni.

Nem ismeretlen tény, hogy vannak olyan kisebbségi csoportok, amelyek nem tekinthetők homogénnek, sőt megosztottságuk egymás legitimitásának, kisebbségi mivoltának a megkérdőjelezésében is megnyilvánul. A közjogi funkciók – mindenekelőtt a kisebbségi önkormányzati pozíciók – vállalása esetén, az alkotmányos visszásságot is megvalósító visszaélések megelőzése érdekében feltétlenül szükségesnek tűnik a Nektv. olyan értelmű módosítása, amely a jelöltté válást a kisebbséghez tartozás kérdésében egyértelmű és a passzív választójog korlátozását megvalósító módon, megváltoztathatatlan nyilatkozathoz köti. A kettős vagy akár többes kötődés elismerése és az állam részéről való tiszteletben tartása természetesen minden más vonatkozásban – tehát a kultúra, a közművelődés és az oktatás terén egyaránt – az objektív lehetőségek függvényében lehetséges, és garanciális szabályokkal is elősegíthető.

A passzív választójog gyakorlása – azaz a kisebbségi önkormányzati, és a törvényi feltételek megteremtése után, országgyűlési képviselővé való megválaszthatóság – csak egy kisebbség esetében lenne vállalható, illetőleg – javaslatunk elfogadása esetén – a jövőben nem lenne lehetséges az, hogy valaki tetszése szerint, választási ciklusonként “cserélgesse” az identitását.

E konstrukció gyakorlati megvalósítása azért sem ütközik nehézségbe, mert a választásokat lebonyolító szervek mind a jelöltekről, mind a mandátumot elnyert képviselőkről rendelkeznek nyilvántartással, és pusztán annak az eljárási szabályait kellene kimunkálni, hogy valamely közszereplés vállalásakor, tehát a jelölés folyamán miként és milyen módon lehetne tisztázni azt, hogy a jelölt, egy adott kisebbség képviselőjére rendelkezik-e passzív választójoggal.

**Összefoglalva ezt a gondolatsort, megállapíthatjuk, hogy a “kettős vagy többes kötődés” elismerésére vonatkozó jogszabályi rendelkezés érvényesülésének eddig is voltak természetes akadályai, ugyanakkor bizonyos esetekben, tehát az önkormányzati képviselői, kisebbségi szószólói, illetőleg a jövőben az országgyűlési képviselői funkció vállalását illetően nemcsak hogy nem indokolt e szabály fenntartása, hanem komoly megfontolást érdemelne kivételt tenni ez alól.**

### **3. A kisebbségi lét definitív elemei, javaslat “de lege ferenda”**

A Nektv. 1. §-ának (2) bekezdése alapján jogi értelemben vett nemzeti vagy etnikai kisebbségnek számít *“minden olyan, a Magyar Köztársaság területén legalább egy évszázada honos népcsoport, amely az állam lakossága körében számszerű kisebbségben van, tagjai magyar állampolgárok és a lakosság többi részétől saját nyelve és kultúrája, hagyományai különböztetik meg, egyben olyan összetartozás-tudatról tesz bizonyosságot, amely mindezek megőrzésére, történelmileg kialakult közösségeik érdekeinek kifejezésére és védelmére irányul”*.

A kisebbségi törvény által adott definíció csak látszólag egyszerű, illetőleg az nem minden vonatkozásban tekinthető problémamentesnek. Kétségtelen tény ugyanis, hogy a Magyarországon az elmúlt évszázad folyamán végbement természetes, illetőleg mesterséges asszimilációs folyamatok következtében ma már nem tekinthető egzakt csoportismérvnek a saját nyelv, a kultúra, sőt a hagyományok ápolása sem. Az “összetartozás-tudat” mint egy kisebbségi népcsoport jellemzője, meglehetősen szubjektív és relatív jellegű, különösen akkor, ha ugyanazon kisebbséghez tartozó személyek, illetve közösségek elhatárolják magukat egymástól, tehát ugyanazon a népcsoporton belül további megkülönböztetést tesznek. Nem lehet célunk e beszámoló keretei között konkrét példákkal illusztrálni állításainkat, azonban ténykérdés, hogy a “saját nyelv” – főleg ha annak a mindennapi életben való használatára, a beszédkészségre fordítjuk figyelmünket – már nem tekinthető teljesen egyértelműen, illetve fenntartások nélkül meghatározó csoportismérvnek.

Természetes és magától értetődő dolog ugyanakkor, hogy senkitől sem lehet elvitatni azt a jogot, hogy büszke legyen nemzetiségére, vállalja, kinyilvánítsa az adott kisebbségi csoporthoz való tartozását, illetőleg a kisebbségi közösségek is szuverén módon dönthetik el, hogy kit tekintenek – esetleg származására, felmenő rokonaira figyelemmel – maguk közé tartozónak.

A kisebbségi biztos 1999. évi panaszügyei között több olyan beadvány is volt, amelyben egyes kisebbségi önkormányzati képviselők ugyanazon kisebbségi önkormányzat másik tagjának a legitimitását azért kérdőjelezték meg, mert úgy vélték, hogy az illető nem tartozik a kisebbségi közösséghez, sőt egyáltalán nincs köze az általa képviselt nemzetiséghez.

*Az egyik budapesti kerület német kisebbségi önkormányzatának az egész képviselő-testülete – egy képviselő híján – együttesen kereste fel az országgyűlési biztos hivatalát, és előadták, hogy képviselőtársuk mindenféle német nemzetiségi kötődés nélkül, önkényesen – vélekedésük szerint a kisebbségi önkormányzat tagjai részére megállapítható tiszteletdíj elnyerése reményében – indult, és szerzett mandátumot a kisebbségi önkormányzati választáson. A német kisebbségi önkormányzat tagjai megkérdőjelezték társuk származását, szemére vetették, hogy velük ellentétben nem beszéli a nyelvet és panaszkodtak, hogy botránys viselkedésével és a német*

*önkormányzat nevében tett nyilatkozataival lejárta a képviselő-testületet. A német kisebbségi önkormányzat kifogásolt magatartású képviselője az ellene felhozott vádakat visszautasította, magát a testület tagjai előtt német származásúnak vallotta, amelynek "bizonyítékeként" előadta, hogy testvére Németországban él. A panaszosok kérték a kisebbségi biztos állásfoglalását arról, hogy képviselőtársuktól "megszabadulhatnak-e", s ha igen, milyen módon.*

Az ügygel kapcsolatban tájékozódunk, és megállapítottuk, hogy a főváros szóban forgó kerületében 1994 óta eredményesen működik német kisebbségi önkormányzat, amelynek személyi összetétele – egy fő kivételével – lényegében a második ciklus idejére sem változott meg. A kifogásolt magatartású személy újonnan megválasztott képviselőként, az 1998. október 18-ai választások után került be a testületbe, korábban a német közösség tagjai előtt ismeretlen volt. Eredményes választási szereplésének feltehetően az a magyarázata, hogy családi nevének a kezdőbetűje az ábécé elején található, és így a német kisebbségi önkormányzati jelöltek nevét tartalmazó szavazólapon, az első helyen tüntették fel, amely azt eredményezhette, hogy a kerületben élő választópolgárok ún. "szimpátiaszavazatai" segítették őt mandátumszerzéshez. Sem a jelölés rendje, sem a választás lebonyolítása a jelenlegi jogszabályok alapján nem képezhette, illetve nem képezheti kifogás tárgyát, és identitásának megkérdőjelezésére, vitására a Nektv. 7. § (1) bekezdésében foglalt szabály alapján nincs törvényes lehetőség. Ennek megfelelően a képviselő-testületből való kizárására a jogszabályok nem adnak lehetőséget. Megoldást elvileg az jelenthet, ha a képviselő-testület – mivel ellehetetlenítettnek tartja működését – feloszlatja magát, és az ezt követő időközi választáson, a választópolgárok körében folytatott propagandával eléri, hogy az új testületbe a jelenlegi képviselő ne kerüljön be.

Az ügy sajátossága, hogy a kifogásolt magatartású kisebbségi önkormányzati képviselő több ízben, illetve folyamatosan olyan magatartást tanúsított, amelynek alapján felmerült a cselekvőképességet korlátozó gondnokság alá helyezésének a lehetősége is. (A cselekvőképességet korlátozó gondnokság alá helyezéssel a képviselő elveszítené választójogát és ezzel együtt a kisebbségi önkormányzati tagságát is.)

A polgármesteri hivatal illetékesei megtették az ennek érdekében szükséges lépéseket, azonban a gondnokság alá helyezés kérdésében döntési kompetenciája kizárólag a bíróságnak van.

A konkrét ügyben tehát a kisebbségi ombudsman a részletes tájékoztatáson kívül megoldási javaslatot a felvetett problémára nem adhatott, azonban e beszámoló keretei között is kijelenthetjük, hogy a hasonló anomáliák megelőzése, elkerülése érdekében olyan jellegű jogszabály-módosítás látszik indokoltnak, amely lehetővé tenné a települési és a kisebbségi önkormányzati választások eltérő időpontban tartását, illetőleg azt, hogy a képviselőjelöltek a szavazólapokra ne alfabetikus, hanem egy kifejezetten ebből a célból tartott sorsolás sorrendjében kerüljenek fel.

A fenti feltételek teljesülése esetén egyébként indokoltnak tartanánk a kisebbséghez tartozás ("a kisebbségi lét") definitív elemeinek az újragondolását is. Mint kifejtettük, a Nektv. jelenlegi fogalom-meghatározása szerinti, objektív jellegű kritériumok nem elégségesek, és az ún. "összertartozás-tudat" több kisebbség esetében legalábbis megkérdőjelezhető.

Összefoglalva tehát a fentieket, indokoltnak tartanánk a jogi értelemben vett nemzetiség fogalmát kiegészíteni vagylagos csoportismérvként a "származástudat" szubjektív kategóriájával, amely lehetővé tenné a többé-kevésbé már asszimilálódott, de nemzetiségi (etnikai) kötődésüket vállaló személyek, közösségek részére is, hogy a kisebbségi törvényben biztosított jogokkal élhessenek.

### III.

#### A speciális anyanyelvi- és az ahhoz kapcsolódó egyéni és közösségi kisebbségi jogok

##### ***1. A családi hagyományok ápolásához, ünnepek tartásához, és az ezekhez kapcsolódó egyházi szertartásokhoz fűződő nyelvi jogok, különös tekintettel a születés anyakönyvezetésére***

A Nektv. 11. §-a az egyéni kisebbségi jogok között rögzíti, hogy a kisebbséghez tartozó személyeknek joguk van a családra vonatkozó kisebbségi hagyományok tiszteletben tartására, családi kapcsolataik ápolására, családi ünnepeiknek anyanyelven történő megtartására és az ezekhez kapcsolódó egyházi szertartások anyanyelven való lebonyolításának igénylésére.

A Nektv. e szakasza a kisebbséghez tartozók magánszférájának, emberi kapcsolatainak védelmére tartalmaz rendelkezéseket. Ezek a jogosultságok alapvető emberi jogként egyébként is megilletik a kisebbségi közösség tagjait, azonban garanciális jelentősége van annak, hogy a jogalkotó a Nektv.-ben külön is deklarálja azokat.

A hatályos jogszabályok értelmében a magyar állampolgárok vallási és más meggyőződéséről nem vezethető állami (hatósági) nyilvántartás, így a magukat valamely kisebbséghez tartozónak valló személyek hitéletéről sem állnak rendelkezésre kimutatások, tehát csak többé-kevésbé pontos becslésekre hagyatkozhatunk. Közismert ugyanakkor, hogy a kisebbségek identitástudatának, nyelvének, kultúrájának megőrzésében, átörökítésében ma is jelentős szerepük van az egyházaknak.

Sajnálatos tény, hogy a kisebbségek esetében az anyanyelvű hitélet gyakorlásának feltételei nem tekinthetők biztosítottak. Ennek az az oka, hogy kevés a nemzeti kisebbséghez tartozó, vagy az adott kisebbség nyelvét beszélő lelkész. A Nektv. ebből a tényből kiindulva nem a kisebbségi nyelvű egyházi szertartásokhoz fűződő jogot, hanem csupán igénylésének jogát fogalmazza meg. Ez lényegében azt jelenti, hogy a kisebbségi származású hívők vallási szertartás iránti kérése esetén az egyházak – lehetőségeiket figyelembe véve, legalábbis elvileg – nem zárkozhatnak el az igény teljesítésének mérlegelésétől.

Az más kérdés természetesen, hogy az államnak, illetve egy hatóságnak sincs sem joga, sem lehetősége figyelemmel kíséreni, és főleg ellenőrizni azt, hogy az egyes egyházak a nemzeti kisebbségek nyelvi jogai kiteljesítése érdekében élnek-e lehetőségeikkel vagy egyáltalán van-e tényleges igény a hívők részéről az egyházi szertartások nem magyar nyelven történő lebonyolítására. Talán nem érdektelen megemlítenünk, hogy az elmúlt évben mindössze egy alkalommal kereste meg a kisebbségi jogok országgyűlési biztosát egy német ajkú falu hívő közössége, és kérte az ombudsman segítségét ahhoz, hogy – az időnként német nyelven celebráló – lelkészüket áthelyezéséről hozott egyházi hatósági döntést vonják vissza. Ebben az ügyben – figyelemmel az Alkotmány 60. § (3) bekezdésében foglalt, az egyház és az állam elválasztását kimondó szabályra, valamint az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (a továbbiakban: Obtv.) hatásköri rendelkezéseire – eleve ki volt zárva eljárásunk lehetősége, mindössze annyit tehattünk, hogy informális úton jeleztük az illetékes püspöki hivatal felé, hogy a szóban forgó településen a hívők közösségének méltánylást érdemlő igénye van az egyházi szertartások német nyelven történő megtartására, és kértük, hogy az egyházmegye – lehetőségei függvényében – ezt az igényt a lelkészek kinevezésekor vegye figyelembe.

A beszámolóban említést kell tennünk azokról a jogalkalmazási problémákról is, amelyek a kisebbséghez tartozó személyek anyakönyvezésének nem megfelelő, illetve ellentmondásos jogi szabályozására vezethetők vissza.

A Nektv. 12. §-a értelmében a nemzeti és etnikai kisebbség tagjai kérhetik saját, illetve gyermekük családi és utónevének anyanyelvük szerinti anyakönyvezését. Ennek gyakorlati kivitelezése azért jelenthet nehézséget, mert az anyakönyvi jogszabályok rendelkezései szerint egy anyakönyvi

kerületben csak az ott kinevezett anyakönyvvezető (a jegyző, esetenként a polgármester) eszközölhet anyakönyvi bejegyzést.

Az anyakönyvvezetőtől azonban – ha nem ismeri az adott kisebbség nyelvét – nem mindig, sőt általában nem várható el az idegen nyelvű, általa esetleg egyáltalán nem értett, illetve nem kontrollálható anyakönyvi bejegyzés anyakönyvbe történő “kritikátlan bemásolása”. Különösen így van ez azon kisebbségek esetében, amelyek a latin betűs írásmódtól jelentősen eltérő (például újgörög vagy örmény) írásjeleket alkalmaznak.

A Nektv. hatályos szövege tehát jelenleg olyan kötelezettséget állapít meg az anyakönyvvezetők számára, amelynek teljesítésére többségük a szükséges speciális ismeret hiányában egyáltalán nem, vagy csak nagy nehézség árán képes.

A jövőben ezért – praktikus okokból, végrehajthatatlansága miatt – szükségesnek tartjuk a rendelkezés módosítását, továbbra is lehetőséget hagyva azonban arra, hogy az anyakönyvvezető – kérésre – bármely nemzeti vagy etnikai kisebbség nyelvén, bármely anyakönyvi eseményt bejegyeztesen, azonban ez csak latin írásjelekkel, az idegen nyelvű szöveg fonetikus rögzítése útján lenne lehetséges.

Az anyakönyvvezéssel kapcsolatos problémák másik köre az identitásvállalás és kinyilvánítás szabadságával függ össze, mint azt a következő eset is jól példázza:

*Az egyik panaszos segítségünket kérte kislánya utónevének anyakönyvi bejegyzéséhez. A gyermeket a szerb Jelena utónéven kívánta anyakönyveztetni. Az anyakönyvvezető a Magyar Utónévkönyvben nem szereplő “Jelena” nevet azzal a feltétellel jegyezte volna be, ha a panaszos írásbeli nyilatkozatot tesz a szerb nemzeti kisebbséghez tartozásáról. A panaszos a nyilatkozattételt elutasította, mert megítélése szerint ez lényegében nemzetiségének burkolt formában történő regisztrálását jelenti.*

Az ügy kivizsgálása során tanulmányoztuk az anyakönyvekről és a házasságkötési eljárásról szóló 1982. évi 17. törvényerejű rendelet (a továbbiakban: Atrv.) vonatkozó szabályait, illetőleg konzultáltunk a Belügyminisztérium Anyakönyvi Osztályának munkatársaival, valamint a konkrét panaszügyben eljáró anyakönyvvezetővel is.

Az Atrv. 27. § (4) bekezdése akként rendelkezik, hogy a születési anyakönyvbe bejegyezni “a szülők által meghatározott sorrendben, legfeljebb két... a nemzetiségi utónevekkel kiegészített, Magyar Utónévkönyvbe felvett, a gyermek nevének megfelelő utónevet szabad. A Magyarországon élő nemzetiségiek, illetőleg nemzetiségi anyanyelvűek – a nemzetiséghez tartozás igazolása nélkül – a nemzetiségnek megfelelő utónevet viselhetnek.”

*A nemzetiséghez tartozás igazolását tehát az Atrv. – a kisebbségi törvény rendelkezéseivel összhangban – nem teszi lehetővé és szükségessé, kérdés azonban az, hogy az anyakönyvi esemény bejelentésére kötelezett személy – konkrétan a szülő – nyilatkoztatható-e arra nézve, hogy ő valamely kisebbséghez (nemzetiséghez) tartozik, és ezért kíván élni a törvényben biztosított azon jogaival, hogy gyermekének nem magyar, hanem a kisebbségi identitásának megfelelő utónevet válasszon.*

Feltéve, hogy az anyakönyvvezető a joggyakorlás feltételeként jogszerűen kérheti a szülő nyilatkozatát, kérdés, hogy ez a nyilatkozat a nemzetiséghez tartozás igazolásának minősíthető-e, illetőleg ellentétes-e a Nektv. 7. § (1) bekezdésében foglalt azon rendelkezéssel, miszerint “a kisebbségi csoporthoz való tartozás kérdésében nyilatkozatra senki sem kötelezhető”.

Mint e beszámoló korábbi fejezetében már kifejtettük, az identitásvállalás és kinyilvánítás szabadsága nem abszolút jellegű, e szabadságnak vannak természetes korlátai, és ebben az esetben ilyen korlátot jelent az, hogy a kisebbségi (nemzetiségi) utónév anyakönyvezésére vonatkozó igény kinyilvánítása, illetve a joggyakorlás maga, feltételezi a nyilatkozat valamilyen formában – írásban vagy szóban – történő megtételét. Véleményünk szerint a nyilatkozat megkövetelése nem feltétlenül törvénysértő, hiszen az anyakönyvi hatóságnak – hasonlóan más hatóságokhoz – nincs joga és lehetősége megkérdőjelezni a nyilatkozat valóságtartalmát, tehát gyakorlatilag bárki, akinek Magyarországon gyermeke született, kérheti a Nektv.-ben felsorolt, jogi értelemben elismert nemzeti vagy etnikai kisebbségek utóneveinek az anyakönyvezését.

E jogeset kapcsán egyébként meglepetéssel konstatáltuk, hogy “nemzetiségi utónevekkel kiegészített Magyar Utónévkönyv” mint olyan, gyakorlatilag nem létezik. Pusztán egységes

Magyar Utónévkönyvről beszélhetünk, amelyben kétségtelenül szerepelnek szláv, német és egyéb eredetű – nemzetiséginek is tekinthető – utónevek.

Megkeresésünkre a “Jelena” utónév bejegyzését megtagadó anyakönyvvezető arról tájékoztatott, hogy eljárása során a Belügyminisztérium Anyakönyvi Osztályának állásfoglalása alapján járt el. Az állásfoglalás szerint a 13 magyarországi kisebbséghez tartozó személyek bármilyen utónevet adhatnak gyermeküknek, illetve saját vagy gyermekük utónevének módosítását is ennek megfelelően, alanyi jogon kérhetik. A nemzetiséghez tartozásukat nem kell igazolniuk (bizonyítaniuk), a szülőknek, illetve a nagykorú személyeknek azonban személyes nyilatkozatot kell tenniük a kisebbséghez való tartozás tényéről. A nyilatkozatot az anyakönyvi iratok között kell elhelyezni.

A Belügyminisztérium Anyakönyvi Osztályától azt a felvilágosítást kaptuk, hogy a nyilatkozattétel előírásával azt kívánják megakadályozni, hogy a nem kisebbségi származásúak – a jogszabályok adta lehetőség “kijátszásával” – a Magyar Utónévkönyvben nem szereplő nevet anyakönyveztessenek. Az elmúlt években voltak ugyanis olyan esetek, amikor a magukat kisebbséghez tartozónak valló szülők nemzetiségi utónévként anyakönyveztették egyes külföldi televíziós sorozatok szereplőinek (“Dzsoki, Ronaldo” stb.) nevét. Az anyakönyvvezetők ezen eljárását az indokolta, illetve indokolja, hogy “nem áll módjukban elbírálni, illetve eldönteni azt, hogy a gyermek utónevéként bejegyezni kért elnevezés nem tartozik-e a valamely – általuk nem ismert – cigány nyelvjárásban használatos utónevek közé”.

A megismert esetek és a vonatkozó jogszabályok áttekintése alapján úgy ítéljük meg, hogy a kisebbségi utónevek anyakönyvezésének hatályos szabályozása, illetve az ehhez kapcsolódó jogalkalmazási gyakorlat több szempontból is aggályokat vet fel, amelyeket csak a jogszabályok módosítása útján lehet eloszlatni.

Elsősorban azt az elvi kérdést kellene eldönteni, hogy van-e létjogosultsága azon szabály fenntartásának, hogy csak a magukat valamely jogi értelemben vett kisebbséghez tartozónak valló polgárok választhassanak gyermekeik számára ún. “nemzetiségi utónevet”. Mint már utaltunk rá, a Magyar Utónévkönyvbe számos nemzetiségi eredetű utónév is bekerült (például Iván, Ingrid), ezek anyakönyvezését tehát bárki kérheti. Ezzel párhuzamba állítható tény az is, hogy idegen hangzású, vagy ún. nemzetiségi utónevet általában azok a szülők választanak gyermekeiknek, akik valamilyen módon kötődnek az adott nemzetiséghez. Feltehető tehát, hogy néhány, valószínűleg csak átmenetileg “divatos”, nem magyar utónévtől eltekintve, a szülők általában az identitásuknak, illetőleg a családi hagyományaiknak megfelelő nevet választanak gyermekeiknek.

A probléma megoldására elvileg több lehetőség is kínálkozik. Az egyik ilyen lehetőség, hogy ha olyan nemzetiséghez tartozó szülő kéri gyermekének a nemzetiségi utónévben történő anyakönyvezését, amely kisebbség rendelkezik “anyaországgal”, illetve ún. “nyelvnemzettel”, akkor az illető állam hasonló kiadványából, tehát például a német, a bolgár, a szlovák stb. utónévkönyvből választhasson – immár a teljesség igényével – gyermekének nevet. E konstrukció esetleges hátrányaként említhető meg, hogy a nemzetiségi utónévkönyvek beszerzése az anyakönyvi hivatalok számára számottevő költséget jelentene, illetőleg ha a jogalkotó a szülőre bízna a felvenni kívánt utónév megfelelőségének az igazolását, akkor az ügyfélre háruló kötelezettségek növekednének.

Megfelelő alternatívát kínálna – és tulajdonképpen összhangban lenne a jelenlegi jogi szabályozással –, ha valóban létezne nemzetiségi nevekkal kiegészített Magyar Utónévkönyv. Ebben az esetben az egyes kiegészítések az utónévkönyv mellékletét képezhetnék, és ezek a mellékletek kisebbségenként tartalmaznák a valószínűsíthetően felvenni kívánt utóneveket. A mellékletek összeállítása során figyelembe lehetne venni az egyes kisebbségek anyaországaiban használatos hasonló kiadványokat, illetőleg – mivel speciális kisebbségi jogról van szó – célszerű lenne az összeállítások elkészítésébe bevonni a kisebbségek országos önkormányzatait is.

**Összegezve elmondható, hogy az anyakönyveztetni kívánt utónév megválasztásával kapcsolatos törvényi korlátok felállításának csak az érintett személy, illetve a társadalom egészének védelme érdekében lehet helye. Ezért szükséges lenne megteremteni a**



**jogszabályi biztosítékait annak, hogy ne anyakönyvezhessenek olyan utónevet, amely személyiségi jogot sért, illetve bántó, lealacsonyító kifejezést takar, azonban indokolatlan korlátozásnak tartanánk, ha a magyar, illetőleg kisebbségi identitásukat kifejezetten nem vállaló szülők nem választhatnának gyermekeik számára nemzetiségi nevet.**

A jelenlegi gyakorlat, illetve jogszabályi előírások szerint a Magyar Tudományos Akadémia Nyelvtudományi Intézete nyilvánít véleményt abban a kérdésben, hogy az anyakönyveztetni kívánt név a Magyar Utónévkönyvbe felvehető-e. A jogszabályok ugyanakkor nem rendelkeznek arról, hogy ez – a nemzetiségi utónevek esetén – milyen eljárási rend, illetve szempontok szerint történik. Kétséges az is, hogy a nemzetiségi utónevek esetében az MTA Nyelvtudományi Intézetének van-e kompetenciája, s ha igen, akkor az milyen terjedelmű. [Csak zárójelben jegyezzük meg, hogy a Nyelvtudományi Intézet speciális szakhatósági közreműködését alapvetően nem kérdőjelezzük meg, sőt azt továbbra is indokoltnak tartjuk azokban az – a sajtóból ismert – esetekben, amikor a szülők eddig utónévként soha nem használt neveket (például “Dömper”, “Fahéj” stb.) próbálnak meg anyakönyveztetni. Nemzetiségi utónevek esetében azonban az MTA közreműködése nem tűnik indokoltnak.]

Végezetül szeretnénk leszögezni, hogy a névválasztással, névváltoztatással kapcsolatos szülői és gyermeki jogokat olyan mértékben az egyén belső és szuverén jogának tartjuk, hogy e beszámoló keretei között is megfontolásra ajánljuk a valóban nemzetiségi vagy nemzetiségi eredetű utónevek bármely magyar állampolgár által való használatát. Nem látjuk a veszélyét ugyanis annak, hogy az ún. nemzetiségi utóneveket bárki szabadon használhassa, mindenféle kisebbséghez tartozásra vonatkozó nyilatkozat nélkül. **A felvetett problémák csak jogalkotási úton küszöbölhetők ki, ezért feltétlenül szükségesnek tartjuk az anyakönyvezési eljárást szabályozó jogszabályok módosítását, összhangba hozását a Nektv. rendelkezéseivel. E cél elérése érdekében – közös szakmai álláspont kialakítását elősegítendő – egyeztetést kezdeményeztünk a Belügyminisztériummal.**

## ***2. A közterületek (utcák) elnevezéséhez fűződő kisebbségi jogok***

Az elmúlt évben – a korábbi időszak gyakorlatához képest – látványosan emelkedett azon beadványok száma, amelyekben a kisebbségi jogok parlamenti biztosától a Nektv. a helység- és utcaneveknek a kisebbség anyanyelvén történő feltüntetéséről, elnevezéséről rendelkező 53. §-ának értelmezését kérték.

A Nektv. említett rendelkezése kimondja: a települési önkormányzat az illetékességi területén működő helyi kisebbségi önkormányzat igényének megfelelően köteles biztosítani, hogy a helység- és utcaneveket megjelölő táblák feliratai a kisebbség anyanyelvén is olvashatók legyenek, illetőleg hogy az önkormányzat rendeletének kihirdetése, hirdetményének közzététele – a magyar mellett – a kisebbség nyelvén is megtörténjék.

A kisebbségi törvény az említett jog érvényesítésére további szabályokat nem tartalmaz, így a települési önkormányzatok egy része – a jogszabály nyelvtani értelmezése alapján – magától értetődőnek tekinti, hogy a jogalkotó egy olyan kötelezettséget állapított meg részére, amelynek a kisebbségi önkormányzat indítványa alapján eleget kell tennie.

Mielőtt a téma részletes kibontásába bocsátkoznánk, előjáróban szeretnénk leszögezni, hogy a jogszabály szövege, illetőleg e speciális kisebbségi jog törvényi megfogalmazása nem szerencsés, esetenként lehetőséget teremt a joggal való visszaélésre, és mivel egy olyan kötelezően ellátandó feladatot fogalmaz meg a települési önkormányzatok részére, amelynek az egyáltalán nem elhanyagolható költségvonzata sem biztosított, lényegében jogbizonytalanságot teremt.

A probléma bemutatása érdekében szeretnénk néhány jellemző jogesetet bemutatni:

*Az egyik dunántúli város kisebbségi önkormányzata azzal a kéréssel fordult a helyi önkormányzathoz, hogy a jelenlegi, magyar nyelvű utcanévtáblák mellett a közterületek korábbi, német nevét is tüntessék fel. A település polgármestere arról kérte állásfoglalásunkat, hogy ez a megoldás – tehát a korábbi, ma már nem létező elnevezések feltüntetése – lehetőséget biztosít-e a törvény idézett rendelkezése, vagy csak akkor járnak el*

*jogszerűen, ha a jelenlegi utcanevek elnevezését szó szerint lefordítják német nyelvre, illetve ha a magyar nyelvű elnevezéseket a kisebbség anyanyelvének megfelelő írásjeleket használva írják ki.*

Az ügyben kifejtett álláspontunk szerint a Nektv. azon rendelkezése, mely szerint az utcanevet megjelölő táblák nemzetiségi feliratait a *“magyar nyelvű szövegezés és írásmód mellett, azzal azonos tartalommal és formában”* kell feltüntetni, nem értelmezhető úgy, hogy a közterületek kisebbségi nyelvű elnevezéseként *“tükörfordítást”* kell alkalmazni. A jogalkotó ezzel a megfogalmazással pusztán minimális garanciát kívánt biztosítani ahhoz, hogy a kisebbségi érdekek akkor is érvényesülhessenek, ha a képviselő-testület és a kisebbségi önkormányzat az elnevezésről nem tud megállapodni. A Nektv.-ben meghatározott formától diszpozitív módon el lehet térni, így nincs jogszabályi akadálya annak, hogy a magyar felirat mellett a korábban német nyelven használt elnevezések is felkerüljenek az utcanévtáblákra. Ebben a konkrét esetben ennek a megoldásnak már csak azért sem láttuk akadályát, mert a közterületnevek és a kisebbségi önkormányzat által javasolt elnevezések között nem volt lényeges eltérés, sőt egy részük szó szerinti fordításnak volt tekinthető. Állásfoglalásunk megküldését követően a sajtóban megjelent híradásokból úgy értesültünk, hogy a városban kifüggesztették a kisebbségi nyelvű utcanévtáblákat.

*Az egyik kisebbségi önkormányzat indítványozta a helyi önkormányzatnál, hogy állítsák vissza a település korábban szinte csak német nemzetiségűek által lakott utcájának 1945 előtti nevét. A volt Luther Márton utcában működött korábban a német iskola és jelenleg is itt áll az evangélikus templom. A kisebbségi önkormányzat arról kérte a kisebbségi ombudsman tájékoztatását, hogy igényük teljesítése a települési önkormányzat részéről kötelező-e, illetőleg kérdésként vetették fel, hogy az utcanév-változtatásra vonatkozó kérelmüket milyen konkrét érvekkel kell alátámasztani.*

A kisebbségi önkormányzat indítványát áttekintve megállapítottuk, hogy az jogilag megalapozott, összhangban van a kisebbségek asszimilációját meggátolni kívánó, törvényekben is deklarált jogalkotói szándékkal.

A nemzeti és etnikai kisebbségek történelmi hagyományainak ápolásához fűződő jogot a Nektv. preambuluma és a 16. §-a is megfogalmazza. Nem lehet kétséges, hogy az az utcanév, amely szervesen kötődik egy kisebbségi közösség múltjához, feltétlenül a történelmi hagyomány körébe vonható és így kiemelten védendő kulturális érték. Az indítvány mellett szólt az is, hogy ezen a településen a korábbi utcanév kifejezője volt a német kisebbségi közösség egyik fontos összetartó elemének, a közös hitbéli, vallásos meggyőződésnek is. (Csak zárójelben említjük meg, hogy az utca jelenlegi elnevezésének megtartása mellett senki sem próbált meg érveket felhozni.)

A konkrét ügyben folytatott tájékozódásunk során – tehát még érdemi állásfoglalásunk közlése előtt – arról kaptunk értesítést, hogy *“a lakosság ellenállása miatt”* visszavonták az indítványt. Konkrétan az történt ugyanis, hogy a német kisebbségi önkormányzat kezdeményezése és a települési önkormányzat pozitív hozzáállása ellenére, az utcai egyes lakói – pontosan fel nem tárható okokból – aláírásgyűjtést kezdeményeztek a névváltoztatás ellen. Ezt követően az utcában lakó személyek többségének az aláírása birtokában felszólították az önkormányzat képviselő-testületét, hogy ne hozzon olyan döntést, amelynek alapján az utca ismét Luther Márton nevét viselhetné.

A konfliktus megelőzésének, illetőleg elmélyülésének megakadályozása érdekében a kisebbségi önkormányzat elállt a névváltoztatás kezdeményezésétől. Ettől függetlenül az ügyben kialakított állásfoglalásunkban leszögeztük, hogy a korábban általuk kezdeményezett névváltoztatás megfelel a törvény előírásainak és szellemének egyaránt. Megállapítottuk azt is, hogy a települési önkormányzat képviselő-testülete, illetőleg személyesen a polgármester úgy járt el, ahogy az ilyen ügyekben *“általában elvárható”*, és az ügyintézés nem kifogásolható.

Az előzőekben ismertetett jogesetek tulajdonképpen azt példázzák, hogy mikor lehetséges, illetőleg indokolt a Nektv. 53. §-ában biztosított sajátos jogokkal élni. Ezekben az esetekben ugyanis nem volt kétséges, hogy a kezdeményezések az asszimiláció ellenében ható tényezőként a kisebbségi közösség kohézióját voltak hivatva elősegíteni, tehát alapvetően megfeleltek a jogalkotó szándékának. Sajnálatos módon – mint azt több panasz, illetőleg a sajtó útján elhíresült

eset is meggyőző módon bizonyítja – az említett jogosultsággal vissza is lehet élni. Ennek illusztrálására is szeretnénk bemutatni néhány jogesetet.

*Az elmúlt évben az egyik Pest megyei községben működő kisebbségi önkormányzat határozatban fejezte ki "igényét", hogy a településen, valamennyi középületen, és a meglévő utcanévtáblák mellett, a kisebbség nyelvén is kerüljenek feltüntetésre az intézmények, illetőleg utcák elnevezései. Az ügyben folytatott vizsgálatunk során megállapítottuk, hogy a mintegy 3000 lelket számláló településen az érintett kisebbséghez tartozó kb. 200 fő zömmel a község egy behatárolható részén, néhány egymáshoz közeli utcában lakik. A települési önkormányzat képviselő-testülete a kisebbségi önkormányzat kezdeményezését – figyelemmel a Nektv. kogens megfogalmazására – nem megalapozatlanság okából utasította el, hanem arra hivatkozással, hogy 1999-ben költségvetési fedezet a kérés teljesítésére egyszerűen nincs.*

*Az ügyben a települési önkormányzat jegyzője kérte a kisebbségi ombudsman állásfoglalását, és beadványában kifejtette, hogy a kisebbségi önkormányzat utcanévtáblákra vonatkozó igényét a község azon utcáiban, ahol kisebbséghez tartozó polgárok nem élnek, a települési önkormányzat megalapozatlannak tartja. Elmondta azt is, hogy a kisebbségi önkormányzat elnöke nem titkolta "nyomást akar gyakorolni" a települési önkormányzatra annak érdekében, hogy a testület – a kezdeményezés visszavonásáért "cserébe" – részesítse költségvetési támogatásban a kisebbségi önkormányzatot.*

A település jegyzője egyébként elsőként – tehát az országgyűlési biztos megkeresése előtt – a Belügyminisztérium Önkormányzati és Településfejlesztési Főosztályának az állásfoglalását kérte. A BM-től azt a – a kizárólag a Nektv. 53. §-ában foglalt rendelkezés nyelvtani értelmezésén alapuló – tájékoztatást kapta, hogy a kisebbségi önkormányzat indítványának a helyi önkormányzat – a saját költségvetése terhére – köteles eleget tenni. Az 1999. évi költségvetés készítésének időszaka azonban ekkor már lezárult, ezért azt javasolták, hogy ezt az igényt a 2000. évi helyi önkormányzati költségvetési koncepció összeállítása során vegyék figyelembe. A BM szakmai főosztálya tehát, a nagyon is lehetséges joggal való visszaélés megállapíthatóságát és ebből következően a kisebbségi önkormányzat "igényének" az elutasítását, a Nektv. kogens rendelkezésének a figyelembevételével nem tartotta lehetségesnek, és olyan – praktikusnak vélt – megoldást ajánlott, amelynek alapján objektív okokra hivatkozással – konkrétan forráshiány miatt – a kezdeményezés teljesítése akár többször is elhalasztható.

A jegyző megkeresésére állásfoglalásunkat a Nektv., az Ötv. és a magyarországi hivatalos földrajzi nevekről szóló 71/1989. (VII. 4.) MT rendelet együttes értelmezésével alakítottuk ki.

A jogszabályi rendelkezések alapján megállapítottuk, hogy az utcanévek meghatározása a helyi önkormányzat képviselő-testületének kizárólagos hatáskörébe tartozik. A Nektv. 53. §-ában foglaltakra figyelemmel, a képviselő-testületnek jogszabályi kötelezettsége ugyan a kisebbségi önkormányzat "igénye szerint" valamilyen formában gondoskodni a kisebbségi nyelvű utcanévtáblák kihelyezéséről. E rendelkezésből azonban nem következik, hogy a képviselő-testület feltétlenül köteles lenne elfogadni a kisebbségi önkormányzat által javasolt elnevezést. A Nektv. azt sem írja egyértelműen elő, hogy a képviselő-testület a település minden olyan részén köteles lenne a kisebbségi nyelvű utcanévtáblákat kihelyezni, ahol ezt a kisebbségi önkormányzat indítványozza.

Álláspontunk szerint a jogalkotó szándéka ennek a rendelkezésnek a megfogalmazásával az volt, hogy azokon a településeken és csak abban a körben biztosítsa a kisebbségi nyelvű utcanévtáblák, illetve egyéb feliratok kihelyezésének jogát, ahol erre "valós igény van". A valóságos igény ugyanis egy település teljes lakosságának a kívánalmaira, szükségleteire figyelemmel, nem feltétlenül azonos a kisebbségi önkormányzat által megfogalmazottakkal, sőt esetenként az is kérdéses lehet, hogy egy településen élő kisebbségi közösség elvárásait a kisebbségi önkormányzat képviselő-testülete a valóságnak megfelelően, torzításmentesen juttatja-e kifejezésre.

Az önkormányzatoktól általában nem várható el, hogy az – egyébként jelentős költségkihatással járó – indítványnak akkor is eleget tegyenek, ha ezt a település nemzetiségi, illetve etnikai viszonyai nem indokolják. Egyes esetekben a kezdeményezés teljesítése egyenesen káros lenne, hiszen növelhetné a kisebbség és a többség közötti feszültséget, valamint kétségtelenül gyengítené a teljes lakosság ellátásáért felelős települési önkormányzat költségvetési helyzetét.

Ebben az ügyben a probléma megoldásaként azt javasoltuk, hogy a képviselő-testület és az indítványozó kisebbségi önkormányzat próbáljon meg kompromisszumot kötni, amely például állhat abból, hogy csak a település egy részében – amennyiben ilyen van, akkor az adott kisebbséghez tartozók által sűrűbben lakott utcákban – helyezzék ki a kisebbségi nyelvű táblákat, illetve feliratokat. A képviselő-testület természetesen kikérheti az egyes utcák vagy akár az egész település lakóinak véleményét is annak megelőzése érdekében, hogy ne szülessen olyan döntés, amelyet az érintettek maguk is elleneznek.

Megegyezés hiányában a kérdés végső soron helyi népszavazás útján is eldönthető, melynek eredménye – a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) rendelkezései alapján – egyaránt kötelező a települési önkormányzat és a kisebbségi önkormányzat képviselő-testületeire, sőt azt a lakosság egészének el kell fogadnia. Ez esetben azonban nagy a veszélye annak, hogy egy kisebbségi jog tartalma a többségi akaratnak megfelelően kerül “értelmezésre”, ezért itt a döntési eljárás további “finomításra” szorul.

Ehhez az esethez kapcsolódóan meg kell jegyeznünk, hogy állásfoglalásunkat megküldtük a Belügyminisztérium Önkormányzati és Költségvetési Főosztályának, és kezdeményeztük, hogy az ilyen ügyekben alakítsunk ki közös, szakmai álláspontot. Örömmel számolhatunk be arról, hogy megkeresésünkre e beszámoló készítésének időszakában megérkezett a Belügyminisztérium hivatalos válasza, amelyben arról tájékoztattak minket, hogy teljes mértékben elfogadták a mi jogértelmezésünket. Egyébként a Belügyminisztériummal kialakított konszenzustól is csak a hasonló problémák átmeneti kezelését remélhetjük, az optimális, és minden érintett számára megnyugtató megoldást csak a kisebbségi törvény módosítása jelentheti, konkrétan olyan eljárási szabályok megalkotása, amelyek a nézeteltérések kezelésére megfelelő egyeztető eljárást írnának elő és rendeznék a viták eldöntésének a módját is.

Annak érzékeltetésére, hogy a fentiekben ismertetett probléma nem egyedi jellegű, szeretnénk ismertetni egy további esetet is.

*Az egyik Pest megyei város kisebbségi önkormányzata az anyanyelvű utcanév-táblák elhelyezése mellett azt az igényét is megfogalmazta, hogy a Nektv. 53. § a) pontja alapján az önkormányzati rendeleteket – az önkormányzat a saját költségén –, a kisebbségi törvény hatálybalépésének időpontjáig visszamenőleg, fordítsa le a kisebbség nyelvére, és azt bocsássa a kisebbségi önkormányzat rendelkezésére. A települési önkormányzat a kérés teljesítésétől egyrészt költségvetési okokra való hivatkozással, másrészt a kérés célszerűtlensége, indokolatlansága miatt elzárkózott.*

Az ügygel kapcsolatban álláspontunkat lényegében a fentiekben kifejtettek szerint alakítottuk ki, azonban konkrét, országgyűlési biztosi intézkedések megtételére, alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszasság megállapítására az ügyben nem került sor. Ez annak volt köszönhető, hogy az érintett kisebbség országos önkormányzatának az elnöke személyesen, illetőleg szakértő munkatársai bevonásával, egyeztetést kezdeményezett a települési és a kisebbségi önkormányzat képviselői között, amelynek során sikerült konszenzust kialakítani. A kompromisszum eredményeképpen a helyi kisebbségi önkormányzat visszavonta a nyilvánvalóan túlzott kezdeményezései egy részét, míg másokat – egyes utcák többnyelvű elnevezését illetően – a települési önkormányzat teljesített.

Lezárva az utcanévtáblákkal kapcsolatos fejtegetésünket, talán nem érdektelen emlékeztetni arra a sajtóból is ismert esetre, amikor az egyik budapesti kerületi kisebbségi önkormányzat fogalmazta meg hasonló igényét. A főváros kerületeiben – főleg azokban, ahol több kisebbség is rendelkezik önkormányzattal – e kérések mérlegelés nélküli teljesítése nyilvánvalóan képtelenség lenne. (Csak zárójelben jegyezzük meg, hogy van olyan fővárosi kerület is, ahol a Nektv.-ben felsorolt tizenhárom, jogi értelemben vett kisebbség közül tizenkettő alakított kisebbségi önkormányzatot, és elvileg valamennyien megfogalmazhatnának anyanyelvű utcanévtáblákra vonatkozó igényt. Úgy gondoljuk, nem szükséges egy-egy fővárosi kerület – a Nektv. alkalmazásában település – esetében bizonygatnunk azt, hogy valamennyi utcanévtábla több nyelven való elkészítése és kihelyezése milyen költségekkel járna, illetőleg nehezen találnánk észérveket arra, hogy a

többsnyelvű feliratokra – függetlenül az egy-egy kisebbségi közösség becslésen alapuló létszámától – valóban szükség van.)

**Összefoglalva tehát elmondhatjuk, hogy az előzőekben ismertetett jogértelmezési gyakorlatunkkal – legalábbis átmenetileg – sikerült áthidalni a kisebbségi nyelvű utcanévtáblák kapcsán jelentkező jogalkalmazási problémákat, illetve hozzájárulhattunk a helyenként jelentkező konfliktusok feloldásához. Ettől függetlenül, a Nektv. módosításakor feltétlenül szükségesnek tartjuk az 53. § c) pontjában foglalt rendelkezés újraszabályozását, mivel az hatályos formájában – pusztán annak nyelvtani értelmezését tartva szem előtt – visszaélésekre adhat okot, illetve értelmetlen feladatok ellátására kényszerítheti a helyi önkormányzatokat.**

### ***3. A médiához kapcsolódó kisebbségi jogok helyzete, elemzése, javaslatok és fogalom meghatározások “de lege ferenda”***

Álláspontunk szerint a kisebbségi műsorszolgáltatással kapcsolatban két alkotmányossági követelmény fogalmazható meg. Egyrészt minden műsorszolgáltatónak, amely valamilyen formában közszolgálati feladatokat lát el, ebben a körben tárgyilagosan kell tájékoztatnia a szolgáltatást igénybevevőket a vételkörzetében történt, kisebbségi szempontból fontos eseményekről.

A közszolgálati műsorszolgáltatóknak és a közműsor-szolgáltatóknak ezen felül ki kell elégíteniük a vételkörzetükben élő, kisebbséghez tartozó állampolgároknak és kisebbségi közösségeknek az önazonossághoz való és az anyanyelvhasználathoz fűződő jogaikból fakadó igényeit, és a kisebbségi azonosságtudatuk megőrzéséhez szükséges műsorokat kell készíteniük. (Tájékoztatási kötelezettségüknek kisebbségi nyelveken is eleget kell tenniük, a kisebbségi közösségek életét be kell mutatniuk az egész társadalom számára, illetőleg a kisebbségi kultúra, hagyományápolás részét képező műsorokat kell készíteniük.)

Másik oldalról az államnak lehetővé kell tennie, hogy a kisebbségek a kulturális autonómiából fakadó jogaikat megfelelő módon gyakorolhassák. A kisebbségeknek joguk van a kisebbségi műsorszolgáltatás körében intézmények alapítására és fenntartására, az államnak a kisebbségi közösségek ilyen irányú törekvését lehetőségei szerint támogatnia kell, illetőleg nem szabad megakadályoznia.

*Egy országos önkormányzat és egy helyi önkormányzat által közösen alapított közhasznú társaság körzeti szinten kisebbségi műsorszolgáltatást kívánt folytatni. A médiatörvény vonatkozó rendelkezése szerint az ORTT pályázat nélküli műsorszolgáltatásra jogosíthatja fel a nemzeti és etnikai kisebbség önkormányzatának kizárólagos tulajdonában álló közhasznú társaságot, ha a kisebbségi igények kielégítése az adott vételkörzetben másképp nem biztosított. A Testület állásfoglalást kért tőlünk abban a kérdésben, hogy a közösen alapított közhasznú társaság a médiatörvény szerinti közhasznú társaságnak minősül-e.*

Állásfoglalásunkban megállapítottuk, hogy a médiatörvény vonatkozó rendelkezéseinek célja annak megakadályozása, hogy speciális közszolgálati feladatok ellátására hivatkozással bárki mentesülhessen a műsorszolgáltatási jogosultság pályázat útján való elnyerésének kötelezettsége alól. Ebből következően álláspontunk szerint az országos és a helyi kisebbségi önkormányzat kizárólagos tulajdonában álló közhasznú társaságot a médiatörvényben foglalt követelményeknek megfelelő közhasznú társaságnak kell minősíteni, mint ahogy ilyennek kellene tekinteni a több kisebbség önkormányzatai által közösen alapított közhasznú társaságot is.

Az államnak ezenfelül elő kell segítenie az anyaországból származó rádió- és televízióadások átvételét is. Véleményünk szerint az állam ennek a Nektv.-ben megfogalmazott kötelezettségének nem minden szempontból tesz eleget. Az államnak a nemzeti és etnikai kisebbségek jogai érvényesülésének biztosítása céljából aktív külpolitikai tevékenységet kellene folytatnia. Az anyaországgal rendelkező nemzetiségek ugyanis jogaik egy részét csak akkor tudják megfelelően gyakorolni, ha ehhez mind a magyar állam, mind az anyaország segítséget nyújt.

Álláspontunk szerint az anyaországoknak és a magyar államnak is kezdeményezőbben kellene fellépniük ennek a kérdésnek a megoldása érdekében. Kétoldalú nemzetközi egyezményekben kellene biztosítani a nemzetiségi műsorszolgáltatás feltételeit. Többek között a média nemzetközi vonatkozásai készítették bennünket arra, hogy a beszámoló megírását követő időszakban megvizsgáljuk azt, hogy az állam mennyiben teljesítette a Nektv.-nek az állam nemzetközi fellépéseit igénylő rendelkezéseit.

Az előzőekben felsorolt követelményeknek a vonatkozó jogszabályok – az előzőekben említett nemzetközi egyezmények hiányától eltekintve – teljes mértékben megfelelnek. A médiatörvény, a kisebbségi törvény messzemenően teljesíti azokat a kötelezettségeket, amelyeket Magyarország a vonatkozó nemzetközi egyezményekben (kisebbségvédelmi keretegyezmény, nyelvi karta) való részvételével magára vállalt.

A valóságban azonban ezek az elvek nem teljesen érvényesülnek. A műsorszolgáltatók tapasztalataink szerint nem tájékoztatnak megfelelő mértékben és módon a kisebbségi szempontból fontos eseményekről, a közszolgálati műsorszolgáltatók és a közműsor-szolgáltatók hiányosan tesznek eleget a – kisebbségi nyelven történő – tájékoztatási kötelezettségüknek, a kisebbségi közösségeket nem mutatják be megfelelő módon a társadalom számára, a kisebbségi közösségek nem működtetnek műsorszolgáltató intézményeket.

A kisebbségi közösségek számára a közszolgálati feladatokat ellátó műsorszolgáltatók közvetítenek műsorokat. Ezeknek az adásoknak azonban szerepük és jellegük szerint állandó harcban kell állniuk az általános műsorokkal adásidőjük és a műsorszerkezetben elfoglalt helyük megtartásáért.

Az előbb felsorolt jelenségek több okra vezethetők vissza. Az általános okok közül meg kell említeni, hogy a magyarországi kisebbségek az ország területén elszórtan élnek, valamint a kisebbségi társadalom túlnyomó többsége alapvetően kettős identitású. Ez a kisebbségi igények megfogalmazódását is gátolja, valamint olyan műsorszolgáltatói szerkezetet feltételez, amelynek a jelenlegi struktúra nem képes megfelelni.

Általános okként kell megemlíteni azt is, hogy a médiában általában nem alakultak ki, nem gyökeresedtek meg, illetőleg nem működnek kielégítően a közszolgálati alapelveinek érvényesülését biztosító intézményi rendszerek, és a kisebbségi kérdés jelentősége sem a közvélekedésben, sem pedig a műsorszolgáltatásban nem tudatosodott megfelelő mértékben. A közérdeket a műsorkészítői autonómiával szemben érvényesítő intézmények – mint a társadalmi élet egyéb területein is – a médiában sem funkcionálnak a tőlük elvárható mértékben.

Ezeknek a jelenségeknek a kisebbségi médiával kapcsolatos speciális oka az, hogy bár a kisebbségek országos önkormányzatai tagjai a közszolgálati műsorszolgáltatók döntéshozó testületeinek, és jogosultak a nemzetiségi műsoridő felhasználásának elveiről önállóan határozni, megfelelő döntéshozói és egyeztetési mechanizmusok hiányában az országos önkormányzatok által képviselt elvek a mindennapi műsorkészítői gyakorlatban mégsem tudnak érvényesülni.

További problémát jelent, hogy a közszolgálati funkciót ellátó műsorszolgáltatók saját szabályozási és döntéshozatali autonómiájuk körében csak kis hatékonysággal képviselik a kisebbségi szempontokat. A műsorszolgáltatási szabályzatok nem tartalmazzák a nemzetiségi érdekek érvényesülését biztosító rendelkezéseket, illetőleg amennyiben vannak is, nem tartják be ezeket. Nem kellően biztosított továbbá a műsorkészítők között a kisebbségek személyek és elvek szerinti reprezentációja.

Álláspontunk szerint ezen a helyzeten változtatni – az általános problémák megoldásán túlmenően – úgy lehetne, ha

a) a műsorkészítői autonómia tiszteletben tartása mellett állandó és folyamatos lenne az országos kisebbségi önkormányzatok és a közszolgálati feladatokat ellátó műsorszolgáltatók közötti kapcsolattartás;

b) a közszolgálati műsorokat készítőik számára kötelezővé tennék a kisebbségi szempontok érvényesítését a műsorok összeállítása során és megsértésük esetén szankciót alkalmaznának;

c) a közszolgálati műsorok készítői között – különös tekintettel a képernyőre kerülő műsorkészítőkre – nagyobb számban lennének a közvélemény számára is nyilvánvaló módon, az anyanyelv használatát is népszerűsítő, kisebbséghez tartozó műsorkészítők.

*ad a)* Többek között a mi kezdeményezésünkre is történtek kísérletek az egyes közszolgálati műsorszolgáltatók között ilyen fórumok létrehozatalára és működtetésére, ezek a próbálkozások azonban nem bizonyultak hosszú életűeknek. Ezért is tartjuk üdvözlendőnek az ORTT által 1999. október 28-án szervezett “A kisebbségi műsorszolgáltatás helyzete Magyarországon” című tanácskozást, amelyen hivatalunk munkatársa is előadást tartott.

*ad b)* Tudomásunk szerint az ORTT nem alkalmazott a törvény hatálybalépése óta szankciót a műsorszolgáltatókkal szemben arra való hivatkozással, hogy azok megsértették a törvénynek a kisebbségi szempontok érvényesülését biztosító rendelkezéseit. Véleményünk szerint az ellenőrzési rendszer erősítésével is elő lehetne segíteni a kisebbségi jogok fokozottabb érvényesülését.

*ad c)* Különösen fontos lenne, hogy a közszolgálati műsorszolgáltatók a képernyőre kerülő roma műsorkészítőkkal is járuljanak hozzá a társadalomban az e kisebbséggel szemben jelentkező előítéletek csökkentéséhez.

Követendő példaként említhetjük meg a Magyar Rádióban, valamint a Duna Televízióban az év folyamán megtartott kisebbségi napot. Hasznosnak tartanánk, ha hasonló kezdeményezésekkel más közszolgálati műsorszolgáltatók is segítenék a kisebbségi kérdésnek a médiatörvényben is megfogalmazottak szerinti szellemben való kezelését.

#### **4. A kisebbségi oktatáshoz fűződő jogok elemzése, biztosítása, a továbblépés irányai**

A kisebbségi közösségeknek és az ezekhez tartozó állampolgároknak az oktatással kapcsolatban vannak a legszélesebb körű jogosítványaik. A nevelési-oktatási intézményeknek, illetőleg az ezek fenntartói jogait gyakorló önkormányzatoknak már nyolc, magát azonos kisebbséghez tartozónak valló szülő kérelme esetén biztosítaniuk kell a gyermekek számára a kisebbségi oktatást. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy megfelelő kezdeményezés esetén kisebbségi (nemzetiségi) tantervű osztályt, illetőleg tanulócsoporthoz kell alakítani. (Csak zárójelben hívjuk fel a figyelmet arra, hogy a jogi szabályozás pontatlannak is tekinthető, hiszen a gyakorlatban előfordulhat, hogy nyolc olyan gyermek szülője kezdeményezi a kisebbségi oktatás megszervezését, akik nem azonos korcsoporthoz tartoznak, illetve nem azonos tankötelezettséggel rendelkeznek. A jogszabály pontosítását – amelyet a végrehajtás érdekében feltétlenül szükségesnek tartunk – a kisebbségi törvény legközelebbi módosítása útján el lehet végezni, és erre az oktatási kormányzat részéről megfelelő készség van.)

Minden olyan intézményben, ahol kisebbségi oktatás folyik, az intézménnyel kapcsolatos legfontosabb döntések (létesítés, megszüntetés, költségvetés meghatározása, szakmai munka értékelése, a szervezeti és működési szabályzat, a nevelési-pedagógiai programok jóváhagyása, értékelése) meghozatalához szükség van a helyi kisebbségi önkormányzat egyetértésére, azokban az intézményekben pedig, amelyek kisebbségi intézményeknek minősülnek, a helyi kisebbségi önkormányzat egyetértési joga ezeken túlmenően az intézményvezető személyével kapcsolatos döntések meghozatalára is kiterjed. Sajnálatos módon az egyetértési jog gyakorolhatósága – az intézményfenntartó önkormányzatok részéről történő figyelmen kívül hagyása – a kisebbségi biztos praxisában visszatérő problémát jelent. Ennek elsősorban az az oka, hogy az egyetértési jog – ami lényegét tekintve vétőjogot jelent – mellőzéséhez sem a Nektv., sem más jogszabály nem fűz jogkövetkezményt, illetve nem kellően tisztázott, hogy az egyetértés megtagadásának mi a jogi következménye.

*Egy kistélepülés kisebbségi önkormányzatának elnöke beadvánnyal fordult hozzánk, amelyben azt kifogásolta, hogy a települési önkormányzat gazdaságossági szempontokra való hivatkozással meg kívánja szüntetni a település nemzetiségi iskoláját.*

A beadványozót, illetőleg a település polgármesterét tájékoztattuk arról, hogy a települési önkormányzat ezt a szándékát kizárólag a kisebbségi önkormányzat egyetértésének birtokában valósíthatja meg, így a kisebbségi önkormányzatnak elviekben lehetősége van arra, hogy megakadályozza a települési önkormányzat akaratának megvalósítását. Mivel azonban véleményünk szerint a kistelepüléseken a nemzetiségi oktatás fajlagosan nagyobb költségekkel jár, mint a nagyobb településeken, az államnak központi forrásokból külön is támogatnia kell a kistelepüléseken folyó nemzetiségi oktatást. Mind az oktatási miniszter, mind a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal (a továbbiakban: NEKH) elnöke is jogosnak ítélte a felvetéseinket. A szakminiszter tájékoztatót arról, hogy a kistelepülések oktatási gondjainak enyhítését, valamint a nemzetiségi feladatok kiemelt támogatását a tárca is alapvető fontosságúnak tartja. Amennyiben a két probléma együttesen jelentkezik, a minisztérium intervenciós keretéből kíván a rövid távú megoldáshoz segítséget nyújtani, illetőleg a hosszú távú megoldás érdekében megvizsgálják a költségvetési támogatások hatékonyabb biztosításának lehetőségeit.

A beszámoló alapjául szolgáló időszakban – de a kisebbségi ombudsman működésének eddigi ideje alatt is – problémát jelentett, hogy nem tisztázott az előzőekben felsorolt együtdöntési jogosultságok terjedelme, valamint az, hogy megsértésük esetén milyen jogkövetkezmények alkalmazhatók.

**Bár a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény (a továbbiakban: Kotv.) egyértelműen tartalmazza azokat a döntéseket, amelyek esetében szükség van a kisebbségi önkormányzat egyetértésére, és meghatározza az egyetértési jog gyakorlásának szabályaira vonatkozó rendelkezéseket is, véleményünk szerint a döntések előkészítése során indokolt lenne a törvényességi ellenőrzést végző szervek fokozottabb és kezdeményezőbb, a konfliktusokat megelőzni kívánó szerepvállalása, valamint olyan egységes, minden hatáskör gyakorlása esetében alkalmazható egyeztetési eljárás bevezetése, egyeztetési technikák és fórumok kialakítása, amelyek a gyakorlatban is alkalmazhatóvá teszik a kisebbségi önkormányzatoknak az intézmények igazgatásában való részvételét.**

Az oktatás terén is jelentkeznek azok az általános problémák, amelyek abban érhető tetten, hogy a kifejezetten nemzetiségi jellegű intézmények fenntartói jogát a kisebbségi önkormányzatok a települési önkormányzatoktól nem vehetik át még abban az esetben sem, ha az önkormányzat késznek mutatkozik e jog, illetve feladatkör átadására. A kisebbségi törvény rendelkezései alapján az intézmények átadására, illetőleg önálló nemzetiségi iskolák létrehozására ugyan van elvi lehetőség, azonban egyéb jogszabályok a kisebbségi önkormányzatok által fenntartott intézményeket érintő hátrányos megkülönböztetést tesznek. A települési önkormányzatoktól, illetőleg a megyei közgyűlésektől átvett oktatási (közmuvelődési, kulturális stb.) intézmények dolgozói már nem tartoznának a közalkalmazottak jogállásáról szóló törvény hatálya alá, alkalmazási viszonyuk nem minősülne közszolgálati jogviszonynak.

**Elvi kérdésnek tartjuk, ezért e beszámoló keretei között is szeretnénk kiemelni, hogy a kisebbségi önkormányzati rendszert csak úgy lehet valódi tartalommal kitölteni, illetőleg a kisebbségek érdemi önigazgatását biztosítani, ha lehetővé tesszük számukra az érdekeltégi körükbe tartozó intézmények önálló működtetését, illetve a települési önkormányzatokhoz hasonlóan az intézmény-fenntartói jogok – azonos feltételekkel történő – gyakorlását.**

**Kiindulópontunk e vonatkozásban az, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok védelmének érvényesítése – a Nektv.-ből, de az Ötv.-ből következően is – alapvetően önkormányzati feladat, amelyet – ha annak feltételei adottak – meg kell osztani a kisebbségi önkormányzatokkal. A kisebbségi önkormányzatok feladatkörének bővítése nem csorbítja a települési önkormányzat autonómiáját, pusztán arról van szó, hogy a helyi közügyek ellátásának egy részét a kisebbségek önkormányzatai látnák el, tehát végső soron úgy vállalhatnának szerepet a helyi közügyek intézésében, hogy az a települési önkormányzatok által ellátandó feladatok de facto csökkenését eredményezze. (De jure csökkenésről azért nem**



beszélhetünk, mert kisebbségi önkormányzat hiányában – például annak megszűnése esetén – a települési önkormányzat továbbra is felelne a kisebbségi jogok érvényesítéséért.)

Az egytt döntési hatáskörökkel kapcsolatos visszásságok kiküszöbölésének egyik lehetséges módja az, ha a kisebbségi önkormányzatok maguk alapítanak vagy tartanak fenn intézményeket. Mint említettük, annak ellenére, hogy a kisebbségi önkormányzatok elvileg jogosultak lennének erre, a törvény hatálybalépése óta eltelt időszakban ezeket a jogukat – elsősorban a vonatkozó szabályozás, valamint a finanszírozási feltételek hiányában – nem tudták gyakorolni.

Véleményünk szerint a körzeti vagy országos feladatokat ellátó kisebbségi intézmények esetében az országos önkormányzatok számára lehetővé kellene tenni, hogy meghatározott feltételek teljesítésével maguk tartsanak fenn elsősorban oktatási, de közművelődési és tudományos intézményeket is. Ilyen feltétel lehetne, hogy a szülők meghatározott arányának egyet kellene értenie a fenntartó személyében bekövetkezett változással, az oktatás szakmai színvonala nem csökkenhetne, valamint gondoskodni kellene arról, hogy a kisebbségi oktatást igénybe venni nem kívánók ne maradjanak ellátatlanul.

Ebben az esetben a kisebbségi önkormányzatok gyakorolnák az intézmények felett a fenntartói irányításból eredő jogokat, és őket terhelnék az ebből fakadó kötelezettségek is. Az intézmények továbbra is állami, önkormányzati szervek által fenntartott intézményeknek minősülnének, az ott dolgozók pedig megtartanák közalkalmazotti jogállásukat. Az intézmények költségvetésének meghatározott arányát fedező költségvetési támogatáson túlmenően az önkormányzatokat megilletné az a jog, hogy kezdeményezhetnék az oktatási miniszternél intézmény-fenntartási megállapodás megkötését.

Így az intézmények költségvetésének normatív állami támogatásokból és saját bevételekből nem fedezhető részét az ágazati irányítást végző minisztérium költségvetésén keresztül a központi költségvetés biztosítaná. A kisebbségi intézmények esetében a központi szakmai igazgatási állami tevékenységet az ágazati irányításért felelős miniszter a mindenkori állami irányítás terjedelmének megfelelő keretek között az országos önkormányzatok egyetértésével gyakorolná.

Az országos kisebbségi önkormányzatok közreműködnek a nemzetiségi oktatás és nevelés alapvető elveinek kidolgozásában, a szakmai munka értékelésében (egyes körzeti vagy országos feladatokat ellátó intézmény esetében annak igazgatásában is) és az Országos Kisebbségi Bizottságon (a továbbiakban: OKB) keresztül lehetőségük van az oktatással kapcsolatos központi igazgatási feladatokban való közreműködésre is. Az OKB továbbá egyetértési jogot gyakorol a Nemzeti Alaptanterv, és a Nemzeti, etnikai kisebbségi óvodai nevelés, valamint iskolai oktatás irányelveinek elfogadásakor is.

A Belügyminisztérium legfelső vezetésével kialakított – immár rendszeresnek mondható – munkakapcsolat, illetve egyeztető megbeszélések keretében is felvetettük a kisebbségi jellegű intézmények átadás-átvételét megnehezítő tényezők kiküszöbölésének, illetve az azt lehetővé tévő jogszabályi előfeltételek megteremtésének a gondolatát.

A belügyminiszterrel történt egyeztetésünk nyomán a belügyi kormányzat késznek mutatkozott megvizsgálni annak lehetőségét, hogy a nemzetiségi feladatokat (is) ellátó (elsősorban oktatási) intézmények az országos kisebbségi önkormányzatok fenntartásába átadhatók-e.

Ezt követően megkereséssel fordultunk az országos kisebbségi önkormányzatokhoz kérve, hogy nevezzék meg azokat a legfontosabb intézményeket, amelyeknek országos önkormányzatuk által való fenntartását az adott nemzetiség azonosságátudatának megőrzése szempontjából legfontosabbnak gondolnak. Várakozásunkkal szemben csak néhány országos önkormányzat sorolta fel azokat az alapvetően már ma is nemzetiségi feladatokat ellátó intézményeket, amelyek fenntartói jogait indokoltnak tartanak a saját hatáskörükben gyakorolni, de e jelzések alapján is megállapítható, hogy még a legnagyobb létszámú hazai kisebbségek esetében is általában csak 5-6 intézményt érintene a jogszabály-változtatás.

*Az egyik országos kisebbségi önkormányzat elnöke azzal a beadvánnyal fordult hozzánk, hogy az oktatási miniszter a közoktatási törvény 1999-es módosításának tervezetét nem a jogalkotási törvényben meghatározott véleményezési határidővel küldte meg az országos önkormányzatok számára. Ezért azok kizárólag csak az*

*elnökség, illetve a hivatali apparátus véleményeként foglalhattak állást a kisebbségi önazonosság szempontjából nagy jelentőségű kérdésekben.*

Az ügyben kezdeményezéssel fordultunk az oktatási miniszterhez, amelyben kértük, hogy a jogszabály-véleményezési jog kötelezettjeként legyen tekintettel a jogalkotási törvényben előírt határidők betartására. Felkértük továbbá annak megvizsgálására, hogy melyek azok a jogszabályok, amelyek esetében az országos önkormányzatok, illetve az OKB véleményezési vagy egyetértési joggal rendelkeznek.

Az oktatási miniszter válaszában elismerte felvetéseink egy részének jogosságát. Felhívta viszont a figyelmet arra is, hogy az országos önkormányzatok által delegált szakértőkből álló OKB részletesen megtárgyalta a tervezetet, így közvetve az országos önkormányzatok a véleménykérést megelőzően is értesülhettek a tervezett módosítás tartalmi kérdéseiről.

Az állam a kisebbségi nevelési-oktatási feladatok végrehajtását külön erre a célra biztosított költségvetési többlettámogatás nyújtása révén támogatja. Már az ezt megelőző időszakban is problémaként jelentkezett, hogy a települési önkormányzatok nem céljának megfelelően használták fel a költségvetési többlettámogatást. (Ez utóbbi esetben az intézmény költségvetésében az önkormányzat hozzájárulását a többlettámogatással csökkentett értékben határozzák meg.)

Talán nem érdektelen felhívni a figyelmet e helyütt is arra, hogy a Magyar Köztársaság 2000. évi költségvetéséről szóló 1999. évi CXXV. törvényben a kisebbségi oktatásra fordítható többlettámogatás már nem minősül felhasználási kötöttséggel járó normatívának, tehát prognosztizálható, hogy az intézményfenntartó települési önkormányzatok a jövőben még kevésbé, illetve még ellenőrizhetlenebb módon fordítják rendeltetési céljukra a kisebbségi oktatásra előirányzott központi forrásokat.

Ezt a támogatási gyakorlatot alapvetően elfogadhatatlannak tartjuk, hiszen még az eddigieknél is kevesebb garancia van arra, hogy a kisebbségi oktatásra fordítható többlettámogatás a célhoz kötöttség elve alapján, valóban a rendeltetésének megfelelően kerüljön felhasználásra.

Az ügyben megkereséssel fordultunk az oktatási miniszterhez és kezdeményeztük, hogy közösen találjunk olyan ellenőrzési rendszert, illetve formát, amely biztosítaná a többlettámogatás – lehetőség szerint közvetlen és célhoz kötött – eljuttatását a kisebbségi oktatást folytató közoktatási intézményekhez.

(A beszámoló elkészítésekor az oktatási miniszter válasza még nem érkezett meg, de a problémát olyan súlyúnak tartjuk, hogy erre kiemelt figyelmet kívánunk fordítani mind a 2001. évi költségvetési törvényjavaslat tárgyalásakor, mind pedig a következő évi beszámolónk elkészítése során.)

*Egy kisebbségi oktatási intézmény vezetője a közte és a fenntartó között kialakult jogértelmezési nézetkülönbség feloldása céljából állásfoglalásunkat kérte a nemzetiségi kiegészítő normatív támogatás felhasználhatóságával kapcsolatban.*

Válaszunkban kifejtettük, hogy a többlettámogatás kizárólag a nemzetiségi oktatással kapcsolatos többletfeladatok teljesítésére fordítható. Amennyiben a települési önkormányzat nem a törvényben megjelölt célra használta fel a támogatást, azt – az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény (a továbbiakban: Áht.) 64. §-ának (6) bekezdése alapján – büntetőkamatokkal terhelten vissza kell fizetnie a központi költségvetésnek.

A jogalkotó állami feladatként ismerte el a nemzetiségi pedagógusok képzését, valamint a nemzetiségi tankönyv- és taneszközellátás biztosítását is. Mivel az oktatást kiemelt területként kezeljük, 1998-ban általában vizsgáltuk a nemzetiségi oktatást, 1999-ben pedig az oktatási rendszer egyik speciális területét, az enyhe fokú értelmi fogyatékos gyermekek számára szervezett oktatást helyeztük vizsgálatunk fókuszába. 2000-ben – korábbi vizsgálataink folytatásaként – a felsőoktatást, a nemzetiségi pedagógusok képzését, valamint a nemzetiségi tankönyv- és taneszközellátás rendszerét tervezzük “gőrcső alá venni”.

*Egy felsőoktatási intézmény beadvánnyal fordult hozzánk, amelyben a Felsőoktatási Tudományos Tanács (a továbbiakban: FTT) olyan tartalmú határozatának alkotmányossági felülvizsgálatát javasolta, amelyben az FTT elutasította az egyetem nemzetiségi nyelvtanári szak alapítására irányuló kérelmét.*

Az FTT-nek írt állásfoglalásunkban kifejtettük, hogy a Kotv. vonatkozó rendelkezései alapján nem elfogadható számunkra az FTT határozatának olyan tartalmú indokolása, miszerint azért nem engedélyezi a szakalapítást, mert az ott szerzett diploma egyenértékű az idegennyelv-tanári diplomával. A Kotv. vonatkozó rendelkezései ugyanis egyértelmű különbséget tesznek a nemzetiségi és az idegennyelv-tanári diploma között, eltérő jogkövetkezményeket fűzve azokhoz. Az FTT elfogadta a kezdeményezésünkben felhozott érveinket, és a szak alapítására vonatkozó kérelmet – annak újratárgyalását követően – támogatta.

Ugyancsak az oktatással kapcsolatos állami feladat, hogy az államnak aktív külpolitikai tevékenységet kell folytatnia annak érdekében, hogy előmozdítsa a kisebbséghez tartozó állampolgárok külföldi (az anyaországban lévő intézményekben történő) felsőoktatásban való részvételét, valamint az anyaországból származó vendégtanárok alkalmazását.

(Mivel a Nektv. számos – nemcsak az oktatással kapcsolatos – nemzetközi vonatkozású rendelkezést tartalmaz, a jövőben meg fogjuk vizsgálni azt is, hogy az állam mennyiben tett eleget a törvényből következő nemzetközi szerepvállalását előíró rendelkezésnek.)

### ***5. A kisebbségi kulturális (közművelődési, oktatási, tömegtájékoztatási stb.) feladatok finanszírozásának kérdései, javaslatok “de lege ferenda”***

A helyi kisebbségi önkormányzat a Nektv. 27. § (3) bekezdése szerint *“saját hatáskörében – a rendelkezésére álló források keretei között – intézményt alapíthat és tarthat fenn, különösen:*

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

A Nektv. úgy fogalmaz, hogy a kisebbségi önkormányzat a rendelkezésére álló források keretei között tarthat fent intézményt. Az 58. § (2) bekezdés ad választ arra, hogy a kisebbségi önkormányzat működésének pénzügyi feltételeit milyen forrásokból biztosíthatja. Ezek lehetnek

- “a) az állam költségvetési hozzájárulása;*
- b) a települési vagy megyei önkormányzat hozzájárulása;*
- c) saját bevételek (ideértve vállalkozásaik hozadékát is);*
- d) alapítványi támogatások;*
- e) hazai és külföldi szervezetektől kapott támogatások;*
- f) a rendelkezésre bocsátott vagyontárgyak hozadéka;*
- g) adományok”.*

E téma kapcsán – megvizsgálva a kisebbségi intézmények fenntartására nyújtott támogatások szerkezetét – egyértelműen megmutatkozik, hogy működési költségeiket két fő forrásból biztosítják: a települési önkormányzat költségvetéséből és a helyi kisebbségi önkormányzatok költségvetéséből.

Sokszor reális a veszélye annak, hogy a kisebbséghez tartozók részére tervezett programok, rendezvények, tanfolyamok megrendezése, s az intézmény – az önrész fedezetének hiányában – programjainak finanszírozása érdekében még alapítványi támogatásért sem folyamodhat.

Tulajdonképpen ez jelenti a kisebbségi intézmények finanszírozásának sarkalatos pontját. Az állam jelenleg ugyanis a kisebbségi programok állami finanszírozását egyrészt normatív módon, másrészt a közalapítványi támogatás rendszerén keresztül végzi.

A kisebbségek támogatásáról, a kisebbségi önkormányzatok gazdálkodásáról, vagyonáról a Nektv. külön fejezetben rendelkezik. Az 55. § (2) bekezdésében határozza meg a támogatási rendszert. Eszerint *“Az állam a mindenkorai költségvetési törvényben meghatározott mértékben*

a) *kiegészítő normatív támogatást nyújt a kisebbségi óvodai neveléshez, illetőleg az anyanyelvi (anyanyelvű) iskolai oktatáshoz;*

b) *az Országgyűlés döntése szerinti megosztásban biztosítja a nemzeti és az etnikai kisebbségi önkormányzatok, illetőleg támogatja a nemzeti vagy etnikai társadalmi szervezetek működését.*

*(3) A hazai kisebbségek önazonosságának megőrzését, hagyományai gondozását, átörökítését, az anyanyelv ápolását, fejlesztését, szellemi és tárgyi emlékeik fennmaradását, a kisebbségi létből fakadó kulturális és politikai hátrányok mérséklését szolgáló tevékenységek támogatása céljából közalapítványt kell létrehozni.*

*(4) A közalapítvány támogatási tevékenysége a kisebbségi célú állami finanszírozás rendszerének része.”*

Már több állásfoglalásunkban kifejtettük, hogy nem tartjuk megnyugtatónak a közalapítványok útján történő programfinanszírozást. A közalapítványok ugyanis jelenleg kizárólagos jogosultsággal rendelkeznek a kisebbségi célokra fordítható közpénzek felhasználását illetően.

A kisebbségi tevékenységet folytatókat azonban nem illeti meg alanyi jogon a támogatás: alanyi jogosultságuk kizárólag arra terjed ki, hogy a támogatások igénybevételének feltételeit megismerjék, és a feltételeknek való megfelelésüket bizonyítva támogatásért folyamodjanak. A közalapítványokat illeti meg az a jog, hogy a feltételeknek megfelelő jogalanyok közül kiválasszák az általuk támogatandókat. A támogatott kisebbségi jogalanyok jogosultak lesznek a támogatások igénybevételére; a közalapítványok pedig a támogatások feltételek szerinti igénybevételének ellenőrzésére jogosultak.

Több ízben is kifejtett álláspontunk szerint a közalapítványon keresztül történő finanszírozás indokolatlan azoknál a feladatoknál, amelyek állandóan visszatérők. A kisebbségek kulturális autonómiáját biztosító, a kisebbségi szervezetek által végzett közművelődési tevékenységet – amelyet e szervezetek rendszeresen folytatnak – felesleges és bürokratikus közalapítványi pályázati rendszeren keresztül támogatni.

**A kisebbségek saját nyelvükhöz, tárgyi és szellemi kultúrájukhoz, történelmi hagyományaikhoz való joga törvényben deklarált. Az ezekkel összefüggésben rendszeresen ellátott feladatok támogatása nem függhet attól, hogy egy kisebbségi szervezet az állam által létrehozott civil szervezet – valamely közalapítvány – pályázati eljárásán sikerrel vesz-e részt. Ez a módszer alkalmazható azoknak az eseményeknek, programoknak a finanszírozásánál, amelyek egyedi, egyszeri feladatként jelentkeznek, ám a rendszeresen ellátott feladatoknál a közalapítványi pályázattal támogatást aggályosnak tartjuk. Úgy véljük, a finanszírozás – egyetlen lehetséges elfogadható módon – a közalapítványi rendszer gyökeres átalakításával, az állam fokozottabb szerepvállalásával, a kisebbségi kulturális autonómiát biztosító, azzal kapcsolatban rendszeresen ellátott feladatok normatív rendszerben történő támogatásával oldható meg.**

A normatív támogatási rendszer azonban jelenlegi formájában, önmagában is okoz problémákat, amint ezt – a korábbi évekhez hasonlóan – az e tárgykörben jelzett panaszok is alátámasztják.

Az 1998. évben lezárt, a kisebbségi oktatás átfogó vizsgálatáról készített jelentés finanszírozásról szóló fejezetében sikerként értékeltük, hogy a jogalkotó jogszabályban rögzítette a nemzeti és etnikai kisebbségekhez tartozók óvodai nevelésének, iskolai oktatásának és két tanítási nyelvű oktatás támogatásának felhasználási kötöttségét. Azonban már ebben az időszakban is gondot okozott, hogy az ezzel kapcsolatos szabályokat egyes önkormányzatok, illetve intézmények eltérően – álláspontunk szerint jogsértően – értelmezték.

Ezért a vizsgálat megállapításaira alapozva, a kisebbségi oktatás finanszírozási problémáinak feltárása érdekében – különös tekintettel a felhasználási kötöttséggel járó állami támogatás tényleges felhasználásával kapcsolatos gyakorlatra – a kisebbségi biztos az Állami Számvevőszék elnökét feltáró vizsgálatra kérte fel.

Ebben az ügyben is megbeszélést kezdeményeztünk a belügyminiszterrel, mivel a korábbihoz hasonlóan 1999-ben is problémát okozott, hogy a felhasználási kötöttséggel a helyi önkormányzat számára folyósított forrásokat egyes településeken – ellenőrizetlenül – nem a rendeltetésüknek megfelelő célra fordítják.

Ezzel egybehangzó megállapításra jutott az Állami Számvevőszék is, az időközben befejezett, a helyi önkormányzatok 1998. évi normatív állami hozzájárulás, valamint az ezekhez kapcsolt kiegészítő támogatások igénybevételének és elszámolásának ellenőrzéséről készített jelentésében.

Az Állami Számvevőszék a helyi önkormányzatoknál vizsgálta a normatív hozzájárulások tervezésének és elszámolásának helyességét, és vizsgálatai alapján az egyes közoktatási feladatokhoz igényelt kiegészítő támogatással kapcsolatban többek között arra a megállapításra jutott, hogy *“az önkormányzatok az 1998. évi költségvetési rendeletükben és annak módosításaiban a cél szerinti felhasználási kööttséggel kapott források és kapcsolódó kiadási előirányzatok elkülönítéséről nem gondoskodtak”*. Az ÁSZ tényként állapította meg azt is, hogy *“a felhasználási kööttségű normatív állami támogatásban érintett intézmények a cél szerinti felhasználást nem, vagy csak utólagos kigyűjtéssel tudták dokumentálni”*.

A megbeszélést követően – figyelemmel az Állami Számvevőszék jelentésére – írásban fordultunk a belügyminiszterhez, melyben jeleztük, hogy a nemzetiségi oktatásra előirányzott központi támogatás más célú felhasználása miatt alkotmányos jogok sérülhetnek, de ez megfelelő jogszabály megalkotásával és következetes alkalmazásával elkerülhető. Ezért az Obtv. 25. §-a alapján azzal a kéressel fordult a Belügyminisztériumhoz mint a kiegészítő támogatást folyósításáért felelős szervhez, hogy a források rendeltetési céljuknak megfelelő felhasználása érdekében vizsgálja meg olyan szabályozás kialakításának lehetőségét, amelynek alkalmazásával az ilyen célokra nyújtott állami támogatás nyomon követhetővé válik, felhasználása ellenőrizhető.

Jogalkotási javaslatunkban azt is kifejtettük: indokolt lenne, hogy

- jogszabály rendelkezzen arról, hogy a célhoz kötött támogatások a helyi, illetve helyi kisebbségi önkormányzatok költségvetésében az egyéb bevételi és kiadási előirányzatoktól elkülönítetten kerüljenek megtervezésre;
- ugyancsak jogszabály rögzítse a támogatást igénylők elszámolással kapcsolatos konkrét feladatait, és így lehetővé váljék a támogatás szabályszerű felhasználásának folyamatos ellenőrzése.

A belügyminiszter – megerősítve a megbeszélésünkön kifejtett véleményét – arról tájékoztatta a kisebbségi biztost, hogy a minisztérium támogatja a kisebbségi célokra nyújtott állami támogatás törvényes és céljának megfelelő felhasználását. E cél elérése érdekében a tárca a 2000. évi költségvetési javaslatához módosító indítványt nyújtott be, amely – elfogadása esetén – lehetővé tenné azt, hogy a könyvvizsgáló valamennyi normatív támogatás ellenőrzését a meghatározott önkormányzati csoportnál végezhesse, és az ellenőrzésről az illetékes állami szervek tájékoztatást kapjanak.

Emellett – egy későbbi levelében – a belügyminiszter arról is tájékoztatta a kisebbségi biztost, hogy a minisztériumban már folyik annak a javaslatnak a kidolgozása, melynek célja az, hogy a közigazgatási hivatalok törvényességi ellenőrzéseinek gyakoriságát és mélységét bővítsék, illetve szót ejtett arról is, hogy e vonatkozásban a mainál nagyobb szerepet szánanak a TÁKISZ-oknak is. Korábban a Magyar Köztársaság 1999. évi költségvetéséről szóló 1998. évi XC. törvény 8. számú melléklete tartalmazta a normatív, kötött felhasználású támogatásokra vonatkozó szabályokat. Eszerint *“I. Kiegészítő támogatás egyes közoktatási feladatok ellátásához*

*1. A nemzeti, etnikai kisebbséghez tartozók óvodai nevelése, iskolai nevelése és oktatása, kollégiumi ellátása, továbbá nem kisebbségi két tanítási nyelvű oktatás*

*a) Nemzeti, etnikai kisebbséghez tartozó gyermekek kisebbségi program szerinti nevelése az óvodában: 25 000 Ft/fő*

*b) Nemzeti, etnikai kisebbséghez tartozók kisebbségi nyelvre oktatása az iskolában: 26 000 Ft/fő*

*c) Kisebbségi nyelven, vagy két – kisebbségi és magyar – tanítási nyelven történő oktatás az iskolában, valamint nem kisebbségi két tanítási nyelvű oktatás: 32 000 Ft/fő*

*d) Cigány etnikumhoz tartozók felzárkóztató oktatása az iskolában: 27 000 Ft/fő*

*e) Cigány etnikumhoz tartozók kollégiumi ellátása: 20 000 Ft/fő*

*A helyi önkormányzat a 3. számú mellékletben meghatározott normatív hozzájárulások mellett az a)–e) pontok szerint kiegészítő támogatást igényelhet az általa fenntartott nevelési-oktatási intézményben a nemzeti, etnikai*

*kisebbséghez tartozók részére szervezett óvodai neveléshez, iskolai neveléshez és oktatáshoz, kollégiumi ellátáshoz.”*

A Magyar Köztársaság 2000. évi költségvetéséről szóló 1999. évi CXXV. törvény kivette a nemzeti, etnikai kisebbséghez tartozók óvodai nevelése, iskolai nevelése és oktatása, kollégiumi ellátása, továbbá nem kisebbségi két tanítási nyelvű oktatás finanszírozását a felhasználási kööttséggel járó támogatásokról rendelkező 8. számú mellékletből és beépítette a felhasználási kööttség nélküli normatív állami támogatásokat tartalmazó 3. számú melléklet 24. jogcímének *d), e), f), i) és j)* pontjaiba.

Figyelembe véve a jogszabályi háttér ilyen jelentős változását, valamint azt, hogy a kisebbségi biztos szerint csupán könyvvizsgálói közreműködéssel nem rendezhető megnyugtató módon a kisebbségi feladatok támogatására nyújtott normatív állami támogatások, illetve a kisebbségi önkormányzatok gazdálkodásának ellenőrzése, illetve tekintettel arra, hogy az Országgyűlés törvényalkotási programjában szerepel egy, a helyi önkormányzatok gazdasági, pénzügyi ellenőrzéséről szóló törvényjavaslat (amelynek előkészítése a Belügyminisztérium irányításával történik), kértük a belügyminisztert, hogy a javaslatot a jogszabály-előkészítés során véleményezés céljából megismerhessük.

A 2000. évi költségvetési törvénynek az Áht. 64. § (1) bekezdésének módosításáról szóló 62. §. (15) bekezdése megváltoztatja a könyvvizsgálattal kapcsolatos szabályokat, utalva egy külön kormányrendeletre.

A Közigazgatási Hivatalok a kisebbségi célok finanszírozására nyújtott normatív támogatás ellenőrzésével kapcsolatos feladatait a fővárosi és megyei közigazgatási hivatalokról szóló 191/1996. (XII. 17.) Kormányrendeletet módosító 213/1999. (XII. 26.) Kormányrendelet nem érintette, illetve a beszámoló készítésének időszakáig a jogszabályt e célból nem módosították.

#### IV.

#### A kisebbségek önkormányzáshoz való alapjoga

##### ***1. Az önkormányzatiság fogalmának, tartalmi elemeinek, struktúrájának bemutatása, a rendszer problémái, a fejlődés lehetséges és célszerű irányai***

**Egy települési önkormányzat polgármestere beadvánnyal fordult hozzánk, amelyben állásfoglalásunkat kérte a helyi kisebbségi önkormányzat működésével kapcsolatban. Véleménye szerint az önkormányzat működése több szempontból megkérdőjelezhető, valamint tudomása szerint a településen nem is élnek az önkormányzatot alkotó nemzetiséghez tartozó állampolgárok.**

Válaszunkban kifejtettük, hogy állami, önkormányzati szerveknek kizárólag jogszabályi felhatalmazás alapján van joguk állást foglalni a kisebbségi önkormányzatok működése törvényességének vagy alkotmányosságának kérdésében. Sem a Nektv., sem az Obtv. rendelkezései nem jogosítják fel kifejezetten a kisebbségi jogok országgyűlési biztosát, illetve a helyi önkormányzatot arra, hogy a kisebbségi önkormányzat működésével kapcsolatos véleményüket kifejtse, illetőleg nem léteznek egyértelmű – a törvényességi észrevételek megfogalmazásával kapcsolatos – hatásköri szabályok.

Így a vonatkozó jogszabályok alapján nincs joga senkinek sem megkérdőjelezni állampolgároknak a nemzetiségi identitásuk körében tett nyilatkozatát, mint ahogyan nincs joga a települési önkormányzatnak sem kétségbe vonni a kisebbségi önkormányzat legitimitását. Erre való tekintettel az indítványt az országgyűlési biztosokról szóló jogszabály alapján mint nyilvánvalóan alaptalant kellett elutasítani.

A jogalkotó a Nektv.-ben a nemzetiségekhez tartozó állampolgárok közösségeinek az Alkotmány rendelkezéseire alapítottan önkormányzatok létrehozásának jogát biztosította. Az önkormányzatiságot egyrészt olyan tartalommal töltötte ki, hogy a kisebbségi önkormányzatok számára minden, kisebbségi szempontból releváns ügyben ún. felterjesztési jogot biztosított.

Ennek alapján a kisebbségi önkormányzatok bármely állami vagy önkormányzati szervhez megkereséssel fordulhatnak, amely köteles arra érdemben reagálni.

Eddigi működésünk tapasztalatai alapján megállapítható, hogy az állami, önkormányzati szervek eleget tettek a felterjesztési jog alapján őket terhelő, hatáskörüket nem korlátozó, feladatellátásukat nem veszélyeztető, alapvetően tájékoztatási kötelezettségüknek. A beszámoló alapját képező időszakban nem voltak jellemzőek az olyan esetek, amelyekben a közhatalmi jogosítványokkal felruházott szervek ne teljesítették volna a kisebbségi önkormányzatok e jogából folyó kötelezettségeiket.

Álláspontunk szerint a kisebbségi önkormányzatok autonómiájának tartalmát kizárólag a Nektv. rendelkezései határozzák meg. Szerintünk ugyanis – és a következőkben megkíséreljük állításunkat igazolni – a kisebbségi önkormányzatokra nem vonatkozik az Ötv.-nek az a rendelkezése [1. § (4) bek.], amely szerint az önkormányzatok önként vállalhatnak fel minden olyan feladatot, amelyet jogszabály nem utalt más szerv feladat- vagy hatáskörébe.

Különösen cigány kisebbségi önkormányzatok esetében tapasztaltuk ugyanis, hogy némiképpen szerepzavarra utaló módon, olyan (például szociális segélyezési, közüzemi szolgáltató) feladatok ellátását is magukra vállalják, amelyeket egyrészt jogszabály (alapvetően az Ötv.) más szerv (a települési önkormányzat) feladatkörébe utalt, másrészt viszont annak ellátására ők maguk nem is rendelkeznek megfelelő hatáskörrel. A feladatellátás alapja egyes esetekben a települési önkormányzat hatáskörének átruházása.

Ezt a jelenséget sem a feladat átadásának, sem pedig átvállalásának oldaláról nem tudjuk elfogadni azért, mert igaz ugyan, hogy az átruházás azon a reális igényen alapul, hogy az érintettek problémáinak megoldásában azok képviselői is vegyenek részt, mivel azonban ezeknek a feladatoknak az ellátására a kisebbségi önkormányzatok nem rendelkeznek hatáskörrel, a feladatok ellátása során maguknak az érintetteknek az alapjogai csorbulhatnak.

Véleményünk szerint a kisebbségi önkormányzatok alkotmányossági szempontból aggálytalanul kizárólag a Nektv.-ben biztosított feladat- és hatáskörök tekintetében vehetik át a települési önkormányzatoktól hatáskörök gyakorlását. Ebben a vonatkozásban tehát jogértelmezésünk szigorúbb, mint az Ötv. 102/C. § (2) bekezdésében foglalt azon szabály, amely a hatósági és a közüzemi szolgáltatásokkal összefüggő feladat- és hatáskörök kivételével megengedi a települési önkormányzattól minden feladat- és hatáskör átvételét.

Ebben az esetben viszont az lenne kívánatos (és ez lehet az önkormányzati jogintézmény továbbfejlesztésének egyik lehetséges útja is), hogy a kisebbségi önkormányzatok, amennyiben ennek jogi, igazgatási és költségvetési feltételei fennállnak, vegyenek át a települési önkormányzatoktól intézményeket, és működtessék azokat. (Erre vonatkozó javaslatunk az oktatással foglalkozó részben található.)

A települési önkormányzatok véleményünk szerint akkor járnak el alkotmánykonform módon, ha ők maguk látják el azokat a feladatokat, amelyeket a jogszabályok a hatáskörükbe utalnak. Nem tudjuk elfogadni még a szándék szintjén sem azt a gyakorlatot, amely arra való tekintettel, hogy a segélyezettek nagy számban romák közül kerülnek ki, a segélyezéssel kapcsolatos hatáskörök gyakorlását a cigány kisebbségi önkormányzatokra kívánja átruházni.

Üdvözlendőnek és támogatandónak tartjuk viszont azt, ha a települési önkormányzat döntés-előkészítő vagy éppen érdemi döntést hozó testületeibe (alapvetően önkormányzati bizottságokba) valamilyen módon integrálni kívánja az érintett kisebbséget képviselő – a közösség problémáiról információkkal rendelkező – önkormányzatokat. Úgy gondoljuk, hogy egy nagy részben romák lakta településen (akkor is, ha a helyi politikai vezetőréteg túlnyomórészt nem romákból áll) természetesnek kellene lennie annak, hogy a cigány kisebbségi önkormányzat delegált képviselői révén vegyen részt a települési önkormányzat szociális, egészségügyi, oktatási, közbiztonsággal foglalkozó bizottságainak munkájában.

A nemzetiségeknek biztosított önkormányzáshoz való alkotmányos alapjog tényleges tartalma az önkormányzatokat megillető, oktatási, kulturális területre kiterjedő önigazgatási jog. Ennek keretében a kisebbségi önkormányzatok ún. együttigazgatási hatáskörök gyakorlása révén részt

vesznek a helyi oktatási igazgatási feladatok ellátásában, illetőleg intézményalapítási, átvételi jogosultságuk révén maguk is tarthatnak fenn (elsősorban oktatási) intézményeket.

Azoknak a települési önkormányzatoknak, amelyek kisebbségi intézményeket tartanak fenn – különös tekintettel a kisebbségi (nemzetiségi) jellegű oktatási intézményekre –, tiszteletben kellene tartaniuk a kisebbségi jogokat, annál is inkább, mert az ún. “együttdöntési” hatáskörök gyakorlása nem a helyi önkormányzatok autonómiájának a csorbítására, csökkentésére irányul, hanem a legszélesebb értelemben vett helyi közügyek ellátásának a színvonalát hivatott növelni.

Ennek ellenére gyakran tapasztaljuk, hogy állásfoglalást igénylő jogértelmezési kérdésekkel fordulnak hozzánk a jogszabály-véleményezési vagy az egyetértési jog fennállását, illetve terjedelmét illetően. Egyes állami, önkormányzati szervek számára még a Nektv. hatálybalépése óta eltelt időszak alatt sem vált természetessé, hogyha például egy jogszabály személyi hatálya kisebbséghez tartozó állampolgárokra is kiterjed, akkor az őket képviselő helyi vagy országos önkormányzatnak joga van beleszólni annak tartalmába is.

Ugyanígy természetesnek kellene tartaniuk elsősorban a települési önkormányzati szerveknek azt is, hogy egy valamely nemzetiséghez tartozó oktatási intézmény költségvetésének meghatározásába, vezetőjének kiválasztásába, az ott folyó nemzetiségi oktatás szakmai tartalmának kialakításában és az oktatás szakmai ellenőrzésébe az érintett kisebbség helyi vagy országos önkormányzata egyetértési jogának gyakorlása révén bele kíván szólni.

Arról, hogy ezen a területen vannak még hiányosságok, nem csak a véleményezési, egyetértési jog jogosultjai és kötelezettjei tehetnek. Hiányoznak ugyanis a jogi szabályozásból azok a rendelkezések, amelyek legalább hozzávetőleges pontossággal meghatároznák e jogok tárgyát és tartalmát, megjelölnék, hogy a döntések meghozatalának milyen tartalmi és formai követelményei vannak. Ugyancsak hiányzik egy olyan ellenőrzési rendszer, amely e jogok érvényesülését (az együttdöntési hatáskörök gyakorlását) biztosítaná.

*Egy helyi kisebbségi önkormányzat állásfoglalásunkat kérte azzal kapcsolatban, hogy a települési önkormányzat jogosult-e bérleti díjat kérni a kisebbségi önkormányzat által használt ingatlanért. Állásfoglalásunkban megállapítottuk, hogy a vonatkozó jogszabály [217/1998. (XII. 30.) Kormányrendelet 57. §-ának (6) bekezdése] alapján a települési önkormányzat köteles biztosítani többek között a kisebbségi önkormányzat behyiséghasználatát is, és neki kell viselnie az ezzel járó többletköltségeket.*

*Ebből következően a települési önkormányzat eljárása egyrészt jogszabálysértő, másrészt viszont annak indokoltága is megkérdőjelezhető, hiszen a települési önkormányzat egyúttal jelentős összeggel támogatja is a kisebbségi önkormányzat működését. Ezáltal a települési önkormányzat a maga számára is többletfeladatot vállal.*

A kisebbségi önkormányzatoknak sok helyen meg kell küzdeniük a legitimitásukat is kétségbevonó, illetőleg működésüket megnehezíteni vagy ellehetetleníteni kívánó (elsősorban települési önkormányzati) törekvésekkel is. Annak ellenére, hogy a vonatkozó jogszabályok többé-kevésbé egyértelművé teszik a települési önkormányzatok kötelezettségeit a kisebbségi önkormányzatok működésével kapcsolatban, a települési önkormányzatok vonakodnak végrehajtani a jogszabályok rendelkezéseit.

*Az egyik fővárosi kerület jegyzője állásfoglalásunkat kérte a helyi kisebbségi önkormányzat elnökének visszahívhatóságával kapcsolatban.*

Állásfoglalásunkban hivatkoztunk a Legfelsőbb Bíróság Kp. kf. III. 28809/1996. számú határozatára, amely szerint a kisebbségi önkormányzat elnöke a tisztség megszűntetésének vonatkozásában nem minősül polgármesternek, tehát az elnöki tisztség megszűntetésére sem alkalmazhatók a polgármesteri tisztség alóli bírósági felmentés szabályai.

Véleményünk szerint – és ezt támasztja alá az a tény is, hogy az Ötv. 102/C. §-ának (2) bekezdése alapján a kisebbségi önkormányzat összes hatásköre a testületet illeti meg – a hivatkozott határozatból is következően a kisebbségi önkormányzat testülete megfelelő szavazataránnyal meghozott határozatával a testület elnökét tisztségéből visszahívhatja.

A vonatkozó jogszabályok nem egyértelmű voltából következik, hogy a kisebbségi önkormányzatok szervezetével és működésével kapcsolatban a beszámoló alapjául szolgáló



időszakban is számos állásfoglalást igénylő beadványt kaptunk. Jellemző beadványok voltak azok, amelyek a tisztségviselők jogállásával, visszahívhatóságával, összeférhetetlenségével voltak összefüggésben.

Ezek a problémák néhány esetben az országos kisebbségi önkormányzatokkal kapcsolatban hozzák nehéz helyzetbe a jogalkalmazókat. A helyi kisebbségi önkormányzatok törvényességi ellenőrzése során a közigazgatási hivatalok vezetői általában fogékonyságot mutattak az általunk tett állásfoglalások iránt, és a közigazgatási hivatalok jogértelmezése ezekben a kérdésekben viszonylag egységesnek mondható.

Budapest Főváros Közigazgatási Hivatala a törvényességi ellenőrzések tapasztalataival foglalkozó kiadványában egy konkrét kérdésre válaszolva az Ötv. szabályainak analóg alkalmazásával azt a jogértelmezési álláspontot képviselte, hogy egy személy egyidejűleg nem lehet a fővárosi és a fővárosi kerületi kisebbségi önkormányzat elnöke.

Miután nálunk ugyanez a probléma konkrét beadványokban is megfogalmazódott, ebben az ügyben elfoglalt álláspontunkat eljuttattuk a közigazgatási hivatal vezetőjéhez. Véleményünk szerint a két önkormányzat között nincs feladat- vagy hatáskörmegosztás, amely megindokolná a szigorú összeférhetetlenségi szabályok alkalmazását. Az ügyben egyeztető tárgyalásokat folytattunk, amelynek eredményeképpen a közigazgatási hivatal elfogadta a jogértelmezésünket.

Az országos önkormányzatok fölött jelenleg az állami szervek nem gyakorolnak törvényességi felügyeletet, így kizárólag szervezeti és működési szabályzataik elemzése alapján van lehetőség az esetlegesen felmerült problémák megoldására. Ezek a szabályzatok azonban egyrészt nem jogszabályok, ebből következően az országos önkormányzatok működése legitimitásának egyik fontos vonatkozása nem biztosított, másrészt különböző önkormányzatok esetében eltérő gyakorlatok alakulhatnak ki, amely a jogbiztonság sérelmét eredményezheti.

*Egy helyi kisebbségi önkormányzati képviselő állásfoglalásunkat kérte az országos kisebbségi önkormányzat elnökének visszahívhatóságával kapcsolatban. Előadta, hogy az elnök munkájával elégedetlenek, szeretnék "visszahívni".*

Válaszunkban kifejtettük, hogy jogi szabályozás hiányában jelenleg az egyes országos kisebbségi önkormányzatok szervezeti és működési szabályzatainak rendelkezéseit kell a kérdésben iránymutatónak tekinteni. Mivel azonban az országos önkormányzatok törvényességi ellenőrzése jelenleg nem megoldott, egyetlen állami szerv sem jogosult – a szabályozás hiányára visszavezethetően – állást foglalni az országos önkormányzatok elnökeinek visszahívhatósága kérdésében.

Egy másik kisebbség országos önkormányzatának tagja ugyancsak az elnök visszahívhatóságának, illetve ezzel összefüggésben az elnök eljárási jogosultságának terjedelmét illetően kérte véleményünket. (Az ügyben egyébiránt a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal is megkereste hivatalunkat.) Megállapítottuk, hogy mivel az országos önkormányzat szervezeti és működési szabályzata alapján lehetőség van az elnök visszahívására, az országos önkormányzatnak a megfelelő eljárási szabályok betartása mellett meghozott ilyen határozatát az állami szerveknek tiszteletben kell tartaniuk.

A hozzánk érkezett beadványok egy sajátos típusát képviselték azok, amelyek a jogutódlással, különösképpen a vagyoni jogviszonyokban bekövetkező jogutódlással voltak kapcsolatosak.

*Egy kisebbségi jogvédő egyesület vezetője állásfoglalásunkat kérte a helyi kisebbségi önkormányzatok jogutódlásával kapcsolatban. Több településen előfordul ugyanis, hogy a jogelőd önkormányzat által különböző (magán- és közalapítványi) forrásokból felvett támogatásokat a jogutód önkormányzatnak kell visszafizetnie.*

Állásfoglalásunkban kifejtettük, hogy elvileg az újonnan megválasztott önkormányzat vagyona teljes egészével felel a jogelőd önkormányzat által felvállalt kötelezettségekért. Ez a jogértelmezés azonban – adott szituációban – azt is eredményezheti, hogy a jogelőd önkormányzat kötelezettségei miatti helytállás ellehetetleníti a jogutód kisebbségi önkormányzat működését. (Csak zárójelben szeretnénk felhívni a figyelmet arra – az igaz, csak szélsőséges esetben bekövetkező lehetőségre –, hogy előfordulhat az, hogy egy kisebbségi önkormányzat a részére juttatott központi állami támogatást "pazarlóan" használja fel, indokolatlan kötelezettségeket

vállal és az anyagi források “felélését” követően egyszerűen feloszlatja magát, ezáltal lehetetlenné téve az újonnan megalakult jogutód kisebbségi önkormányzat érdemi működését.)

Ezért szerintünk – akár jogszabály-módosítás útján is – egyértelművé kellene tenni, hogy a támogatást folyósítónak szerződés módosító körülményként kell értékelnie a jogutódlást, és nem alkalmazhatja automatikusan a szerződésszegés miatti, az előző önkormányzat által a szerződésben vállalt szankciókat. Ezen túlmenően a feleket arra kellene kötelezni, hogy tárgyalásokat kezdeményezzenek annak érdekében, hogy a támogatást folyósító szerv is visszakapja a támogatási összeget, és az önkormányzat működése se lehetetlenüljön el.

Úgy gondoljuk, hogy a kisebbségi önkormányzatok szervezetére és működésére vonatkozó szabályok felülvizsgálata révén az ebben a részben felvázolt problémák vagy teljes egészükben megoldhatók vagy könnyebben kezelhetők lesznek. A jogszabályi módosítások azonban elengedhetetlenül szükségesek ahhoz, hogy az önkormányzatok törvényességi és alkotmányossági szempontból aggálytalan módon működjenek.

A helyi kisebbségi önkormányzatok és a települési önkormányzatok mellérendeltségi viszonyban fejtik ki tevékenységüket. A kisebbségi önkormányzat által gyakorolt hatáskörök a települési önkormányzatok hatáskörét korlátozzák, működésük feltételeit ugyanakkor (esetlegesen költségvetési támogatás juttatásával is) a települési önkormányzatok biztosítják. Az esetek egy részében ez az elviekben mellérendeltség alárendeltséggé válik, mert a települési önkormányzat visszaél helyzetével, és megpróbálja a kisebbségi önkormányzat működését megnehezíteni.

Ezen túlmenően a kisebbségi önkormányzat mint speciális, a kisebbségi jogok érvényesítésére feljogosított szerv sokszor nem képes ebből a voltából adódó szempontokat a települési önkormányzattal mint általános hatáskörű szervvel szemben érvényesíteni. Eredményes együttműködésre kizárólag akkor van lehetőség, ha a települési önkormányzat legalábbis elfogadja azt, hogy nemzetiségi vonatkozású ügyekben autonómiája a kisebbségi önkormányzat által korlátozott.

Véleményünk szerint ennek a helyzetnek a megváltoztatására akkor van mód, ha egyrészt a központi kormányzati szervek (és a közigazgatási hivatalok) intenzív tájékoztató tevékenységükkel elfogadtatják a települési önkormányzatokkal ezt az autonómiájukat korlátozó helyzetet, másrészt viszont véleményünk szerint a jogalkotónak csökkentenie kellene a kisebbségi önkormányzatok települési önkormányzatoktól való függőségét, és ezzel egyidejűleg meg kellene erősítenie a kisebbségi önkormányzati rendszert.

A kisebbségi önkormányzatok közjogi szerepe egyrészt úgy növelhető, hogy tényleges feladatellátó funkciójukat kell kiteljesíteni – ennek egyik eszköze lehet a tényleges intézményfenntartó szerep biztosítása –, ugyanakkor a kisebbségi önkormányzati rendszer belső autonómiájának az érintetlenül hagyásával meg kell erősíteni a kisebbségi közösségek érdekeinek egységes képviselése elérése céljából az országos önkormányzatok koordinatív szerepét.

A helyi kisebbségi önkormányzatokat az országos önkormányzatok megerősítésével (feladatkörök meghatározása, államháztartási helyzetük megszilárdítása) párhuzamosan fokozatosan az országos önkormányzatoktól kellene függővé tenni. Lehetőséget kellene adni az országos önkormányzatok számára – akár a költségvetési támogatás elosztását illetően is –, hogy egyetértési jog gyakorlásával nagyobb részt vállaljanak a helyi kisebbségi önkormányzatok működésében.

## ***2. A kisebbségi önkormányzati rendszer létrehozásának problémái, különös tekintettel a kisebbségi önkormányzati választások anomáliáira. A jelenlegi választási rendszer reális alternatívájának bemutatása***

E beszámoló korábbi fejezetében – a kisebbségi önkormányzathoz való jog elemzése kapcsán – már utaltunk arra, hogy a kisebbségi önkormányzatok megalakítására vonatkozó jogi szabályozás hibáira és hiányosságaira visszavezethetően, az egyes kisebbségi közösségek önkormányzathoz való alkotmányos joga csorbulhat.

Jelenleg kisebbségi önkormányzatok megalakítására elsősorban helyi (települési), illetőleg országos szinten van lehetőség, kivételt képez ez alól a főváros, ahol nemcsak a kerületekben, hanem a főváros egészére kiterjedően is lehetőség van kisebbségi önkormányzatok létrehozására.

A kisebbségi ombudsman viszonylag sűrűn találkozik olyan igénnyel, illetőleg érvekkel, amelyek alapján indokolt lehetne az egyes megyékben is – tehát területi szinten általában – kisebbségi önkormányzatok létrehozása.

Főleg a hazai cigányság által sűrűbben lakott egyes megyékből, régiókból (például Hajdú-Bihar megye) érkeznek olyan jelzések, hogy a térségben szükség lenne megyei önkormányzat létrehozására, hiszen az országos önkormányzat budapesti székhelyét felkeresni, e központi szerv segítségét, tájékoztatását kérni aránytalanul nagy költségekbe kerül, és időigényes feladatot is jelent.

Gyakorlati, illetőleg ésszerűségi érv – főként a nemzetiségi iskolákkal rendelkező nemzeti kisebbségek képviselői részéről – az, hogy az egyes iskolák több településre kiterjedő vonzáskörzettel rendelkeznek, fenntartásuk az egyes helyi kisebbségi önkormányzatok által nem lehetséges és az intézményfenntartó társulások létrehozása, valamint ehhez a települési önkormányzatok egyetértésének a kieszközlése túlságosan bonyolult feladat. (Általában elismerik ugyan, hogy az országos önkormányzatok ezekben az esetekben elvileg közvetlenül is gyakorolhatnának intézmény-fenntartói jogokat, azonban ezek a központi szervek általában nem rendelkeznek elégséges apparátussal, és a földrajzi távolság miatt sem lenne feltétlenül szükséges e feladatkört az országos önkormányzatok kompetenciájába utalni.)

Mivel a megyei önkormányzatok közgyűléseinek vannak hasonló feladatai és az egyes intézmények – mindenekelőtt az iskolák – fenntartói jogainak az átadására-átvételére általában a megyei közgyűlések és a települési önkormányzatok között kerül sor, célszerű lenne a megyei közgyűlés mellé rendelni egy potenciálisan, tehát az igényeknek és a lehetőségeknek megfelelően kialakítható, területi kisebbségi önkormányzati szintet.

Mint az közismert, a nemzeti és etnikai kisebbségek országos önkormányzataikat a hazai választójogi rendszerben teljesen egyedülálló módon, elektorok útján alakíthatják ki. Jelenleg elektornak minősül valamennyi helyi kisebbségi önkormányzati képviselő – és ha nem jön létre kisebbségi önkormányzat –, a kisebbségi szószóló, illetőleg ezek hiányában az esetleges elektorválasztó gyűléseken elektorra választott választópolgár. A jelenlegi jogszabályok szerint tehát az országos kisebbségi önkormányzatok képviselőit a választópolgárok nem közvetlenül, hanem elektorok útján választják meg.

Elméleti síkon ez nem jelent mást, mint azt, hogy az elektornak minősülő személyek legalább a felének részvételével tartott elektori gyűlés a saját tagjai sorából létrehozhatja az országos önkormányzat közgyűlését. Kétségtelen tény, hogy az elektori gyűlések szavazatainak az eredménye nagymértékben függ attól, hogy az országos önkormányzat megválasztásában mely választási szervezetekhez tartozó elektorok, milyen részvételi arányt képviselnek.

Az elmúlt év nagy eredményeként értékelhetjük, hogy javaslatunkra sikerült olyan kormányzati és parlamenti konszenzust kialakítani, amely lehetővé tette a kisebbségi törvény választási szabályainak a módosítását.

Emlékeztetes, hogy korábban az elektori gyűlések csak akkor voltak határozatképesek – tehát a közgyűlés tagjai megválasztására alkalmasak –, ha azokon az elektornak minősülő személyek legalább 75%-a megjelent, és elektorként regisztráltatta magát. A különböző érdekcsoportok – a közöttük fennálló ellentétek miatt – egyes elektori gyűlések sikeres lebonyolítását, így például az Országos Román Önkormányzat, valamint a fővárosi cigány, örmény és román önkormányzat létrehozására hivatott választói gyűlések határozatképességét “bojkottal” akadályozták meg.

A kisebbségi jogok parlamenti biztosa alkotmányos visszássággként értékelte, hogy az egyik hazai kisebbség, konkrétan “a románság” nem tudott országos önkormányzatot alakítani, ezért a probléma megoldása érdekében konkrét jogalkotási javaslatokat fogalmazott meg.

Kezdeményezésünk nem maradt hatástalan, sőt ebben az ügyben a kormányzati szervekkel való együttműködést joggal és megalapozottan értékelhetjük példaértékűnek, hiszen az 1999. évi LXV. törvény elfogadásával sikerült módosítani a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának a

támogatását igénylő kisebbségi törvényt. A törvénymódosítás nemcsak az Országos Román Kisebbségi Önkormányzat megalakítását tette lehetővé, hanem biztosította a kisebbségi önkormányzatok megszűnése esetén is az időközi választások tartását.

Az 1999. évi törvénymódosítás óta az országos, illetőleg a fővárosi önkormányzatok megalakítására összehívott elektori gyűlések már akkor is határozatképesek, ha az elektornak minősülő személyek fele jelen van. Ez a struktúra azonban a nagy létszámú kisebbségek – mindenekelőtt a cigányság – esetében még mindig jelentős terhet jelent, hiszen az ország különböző régióiból kell az elektori gyűlés helyszínére utazni, ami nem elhanyagolható költségkihatással jár. Vitatható az a jogszabályi rendelkezés is, hogy az országos, illetőleg a fővárosi önkormányzatok tagjait a jelenlévő elektorok csak a saját körükből választthatják meg.

Szélsőséges esetben az is előfordulhat, hogy valamely kisebbségi politikus, aki esetleg évekig dolgozott megválasztása érdekében, rajta kívül álló okok – betegség, baleset stb. – miatt nem tud megjelenni az elektori gyűlésen, következésképpen nem választható az országos közgyűlés tagjává.

Konkrét panasz alapján visszásságként értékeltük azt is, hogy az elektorok nyilvántartása nem teljes körű.

*A beadványozók panaszukban előadták, hogy az egyik vidéki településen jogszabályellenesen tartottak elektorválasztói gyűlést, mert a településen az érintett kisebbség az önkormányzati választásokon legtöbb szavazatot elnyert képviselőjelöltje, a kisebbség helyi szószólójává vált. A jogszabály szerint a kisebbségi önkormányzat tagjai, illetve önkormányzat hiányában a kisebbség helyi szószólója minősül elektornak. A konkrét esetben figyelmen kívül hagyták a szószóló létét, elektorválasztó gyűlést tartottak, és az országos önkormányzat létrehozására összehívott elektori gyűlésen az elektorra választott személy vett részt a szószóló helyett, akit meg is választottak a közgyűlés tagjává. A beadványozók a fenti tényállás alapján a kisebbségi önkormányzat egyik tagjának a legitimitását kérdőjelezték meg, és állásfoglalást kértek arra nézve, hogy az illető – mivel megválasztásakor tulajdonképpen nem minősült elektornak – elmozdítható-e választott tisztségéből.*

A választás időpontjához képest, mintegy két hónappal később benyújtott panaszra adott válaszukban kifejtettük, hogy a választás eredményének a megsemmisítésére már nincs lehetőség. A jogalkotó ugyanis garanciális okokból, a jogbiztonság érdekében igen rövid, jogvesztő határidőt biztosított a választás eredménye elleni kifogás előterjesztésére, és jöllehet a beadványozóknak igazuk volt abban, hogy az általuk megnevezett személy nem minősült elektornak, és nem lehetett volna az országos önkormányzat tagjává választani, a választás eredményét tudomásul kell venni.

Az országos és a fővárosi kisebbségi önkormányzatok elektorok útján történő megalakítása – a fentiekben vázolt eseteken kívüli okokból is – idegen a magyar közjogi hagyományoktól, és alapvetően az egész választási rendszertől, amely azonban nem zárja ki e konstrukció alkalmazhatóságát.

E beszámoló keretei között szükségesnek látjuk megemlíteni, hogy a Belügyminisztérium, illetőleg az Országos Választási Iroda szakemberei egy előterjesztést készítettek az elektori választási rendszer helyett alkalmazható, a helyi, a területi (megyei), illetőleg az országos kisebbségi önkormányzatok tagjai megválasztását egy napon lehetővé tévő, arányos képviselőlet biztosító közvetlen választási modell bevezetésére.

A Belügyminisztérium által készített javaslat értelmében az általános önkormányzati választások után hat héttel kerülne sor a kisebbségi önkormányzati választásokra, amelyeken – figyelemmel az Alkotmány 70. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezésre – valamennyi választójoggal rendelkező magyar állampolgár részt vehetne. A jelölés a jelenlegi szabályokhoz képest annyiban változna, hogy a települési önkormányzati választásokon induló jelöltekhez hasonlóan, a kisebbségi önkormányzati képviselőjelölteknek is rendelkezniük kellene a település választópolgárainak legalább 1%-ának az ajánlásával, illetve nagyobb településeken – városban és a főváros kerületeiben – pedig legalább 50 választópolgár ajánlásával.

A helyi kisebbségi önkormányzati választások kitűzését – kisebbségenként – a jelölőszervezetnek minősülő társadalmi szervezetek, ezek szövetségei, illetőleg a kisebbségi identitásukat

kinyilvánító választópolgárok kezdeményezhetnék. E vonatkozásban azonban mindenféleképpen indokolt lenne a kezdeményezés érvényességéhez szükséges létszám – az irreálisan alacsony 5 fő – felemelése. (A kisebb településeken kisebbségi önkormányzat kezdeményezésének az állandó lakóhellyel rendelkező választópolgárok legalább 1%-ának a nyilatkozatára lenne szükség, míg a városokban és a főváros kerületeiben legalább 100 állampolgár kezdeményezhetné egy-egy kisebbségi önkormányzati választás kitűzését.)

Ennek a rendszernek – amelyet a kisebbségek országos önkormányzatai egyetértése esetén, elvileg mi is támogatni tudnánk – lényeges előnye lenne, hogy egyrészt nagyobb legitimitással rendelkező kisebbségi önkormányzatok megalakítására adna lehetőséget, másrészt nagymértékben csökkenthetné a visszaélések esélyeit, és hosszabb távon “olcsóbb” is lenne, tehát azt mint a jelenlegi választási rendszer reális alternatíváját, mindenféleképpen figyelemre méltónak tartjuk. (Csak zárójelben, és a teljesség kedvéért szeretnénk utalni arra, hogy a tárgyban eddig folytatott konzultációink eredményeképpen az országos kisebbségi önkormányzatok nem mutattak fogadókészséget az új választási modell bevezetésére, ezért a jelen beszámoló 1. számú mellékletében szereplő törvénytervezetben mi is az elektori választás egy korszerűsített változatára tettünk normaszzerű javaslatot.)

### ***3. A kisebbségi szószóló jogállásának elemzése, a szószólóval kapcsolatos jogértelmezési gyakorlatunk eredményei***

A kisebbségi önkormányzatokhoz képest speciális a kisebbségi szószóló intézménye. A szószóló egy kisebbség képviselőjét a Nektv. 23. § (7) bekezdése értelmében csak akkor láthatja el, ha az általa képviselt kisebbség helyi kisebbségi önkormányzattal nem rendelkezik, ezáltal a kisebbségi önkormányzat hiányát hivatott pótolni.

Ha az önkormányzati választások eredményeképpen nem jön létre kisebbségi önkormányzat, ebben az esetben a választásokon a nemzeti vagy etnikai kisebbség legtöbb szavazatot kapott jelöltje kisebbségének helyi szószólójává válik [Ötv. 12. § (5) bekezdés].

A szószóló mandátuma az arról való lemondással, a szószóló halálával, valamint választójogának megszűnésével szűnhet meg.

A kisebbségi szószóló jogait az Ötv. és a Nektv. tartalmazza. Az Ötv. 12. § (5), illetve (7) bekezdése szerint a képviselő-testület zárt ülésén részt vehet, amennyiben nem tagja a képviselő-testületnek, annak ülésein tanácskozási joggal vehet részt.

A Nektv. 40. § (1) bekezdése szerint:

- Bármely bizottság kisebbséget érintő napirendjének tárgyalásán tanácskozási joggal lehet jelen.
- A kisebbségek helyzetét érintő ügyben javasolhatja a polgármesternek, a bizottság elnökének, a képviselő-testület, a bizottság feladatkörébe tartozó – a kisebbségek helyzetét érintő ügy megtárgyalását. Ők pedig kötelesek a szószóló javaslatát a legközelebbi képviselő-testületi vagy bizottsági ülés elé terjeszteni. A képviselő-testület, a bizottság dönt a kérdés napirendre tűzéséről, valamint az előkészítés módjáról.
- Kezdeményezheti a képviselő-testületnél a kisebbségek helyzetét érintő bizottsági döntés felülvizsgálatát.
- Jogosult felvilágosítást kérni a képviselő-testülettől, a bizottság ülésén a polgármestertől, a jegyzőtől, a bizottság elnökétől a kisebbséget érintő önkormányzati hatáskörbe tartozó ügyekben, részére az ülésen vagy legkésőbb az üléstől számított 15 napon belül – írásban – érdemi választ kell adni. Feladata ellátásához szükséges tájékoztatást, ügyviteli közreműködést kérhet a polgármestertől, jegyzőtől.
- Kezdeményezheti a polgármester, a jegyző, a hatáskörrel rendelkező ügyintéző intézkedését a kisebbségi közösséget – e minőségében – érintő ügyekben, illetve hogy a képviselő-testület a kisebbség helyzetével összefüggő ügyben az Ötv. 101. § (1) bekezdésében foglaltak szerint a hatáskörrel rendelkező szervhez forduljon.

- A kisebbségek jogait, kötelezettségeit érintő önkormányzati rendelet megalkotása, illetőleg a kisebbség helyzetét általánosan befolyásoló intézkedés meghozatala előtt a hatáskörrel rendelkező önkormányzati szerv köteles kikérni a szószóló véleményét.

Abban az esetben, ha a kisebbségi szószóló egyben helyi önkormányzati képviselő is, megilletik mindazok a jogosultságok, amelyekkel a települési önkormányzat képviselője rendelkezik.

A Nektv. a kisebbségi önkormányzatot tekinti elsődlegesnek, és a szószólónak csak kiegészítő, hiánypótló szerepet szán. Ezt mutatja az is, hogy a kisebbségi intézmények vezetőinek kinevezéséhez, illetőleg a kisebbségek képzésére is kiterjedő települési önkormányzati döntéshez a kisebbségi önkormányzat egyetértése szükséges. A szószóló vonatkozásában ilyen esetekben csupán a véleményezési jog áll fenn [Nektv. 29. § (2) bekezdés].

De hasonló a helyzet a kisebbségek történelmi településeinek és építészeti emlékeinek megőrzésével és ápolásával kapcsolatos önkormányzati rendelet megalkotása esetében is [Nektv. 38. § (3) bekezdés].

Bár az volt a törvényhozói szándék, hogy a szószóló intézménye a kisebbségi önkormányzathoz képest csupán szubszidiárius szerepet kapjon, ennek ellenére a kisebbségi szószóló néhány vonatkozásban erősebb jogokkal bír, mint a helyi kisebbségi önkormányzat. Ilyen a zárt üléseken való részvétel joga, vagy az erősebb döntéshozzájárulási jog.

*Egy panaszos azt kifogásolta, hogy a helyi választási bizottság határozatában kisebbségi szószólóvá választását jogellenesnek nyilvánította.*

Vizsgálatunk során megállapítottuk, hogy bár a panaszost egy külön erre a célra összehívott jelölőgyűlésen választották meg 1999 márciusában – tehát bizonyos értelemben a kisebbségi közösség képviselőjének tekinthető –, megválasztása azonban nem az Ötv. 12. § (7) bekezdésén alapult, tehát nem az általános önkormányzati választások során történt. Ezért a panaszt el kellett utasítanunk.

Továbbra is problémát jelent, és időről időre ismételten felmerül a szószólónak járó tiszteletdíj kérdése a nem teljesen egyértelmű és világos jogi szabályozás következtében.

*Egy település szószólója azért fordult a kisebbségi biztoshoz, mert sérelmesnek találta, hogy társadalmi munkájáért nem részesül tiszteletdíjban, míg a helyi önkormányzati képviselők a maguk részére tiszteletdíjat állapítottak meg.*

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 (a továbbiakban: Pmtv.) tanácsnokot érintő szabályai értelemszerűen vonatkoznak a szószólóra is.

A Pmtv. 14. § (1) bekezdése kimondja, hogy a képviselő-testület tiszteletdíjat állapíthat meg a tanácsnok részére is. A 15. § (4) bekezdése értelmében a tanácsnok tiszteletdíja az alapidíjon felül (az alapidíj a képviselői tiszteletdíj) legfeljebb az alapidíj 100%-ával növelhető. Tehát a szószóló a tanácsnokot megillető juttatásban részesül.

A szószóló és a tanácsnok jogállása, megválasztásának körülményei, illetőleg feladatai és hatáskörüik között azonban alapvető különbség van. Szószóló a tanácsnoki tisztség létezésétől függetlenül is működhet.

Az Ötv. 21. §-a alapján a tanácsnokot a képviselő-testület választja a polgármester vagy valamely települési képviselő javaslatára a települési képviselők közül. Megválasztása tehát a képviselő-testület döntésétől függ. A tanácsnok feladata, hogy felügyelje a képviselő-testület által meghatározott feladatkörök ellátását.

Ezzel szemben – mint említettük – kisebbségi szószólóvá az válik, aki az önkormányzati választásokon a nemzeti vagy etnikai kisebbség jelöltjeként a legtöbb szavazatot kapta. Mindezekből az a következtetés vonható le, hogy a szószóló akkor is részesülhet tiszteletdíjban, ha tanácsnok megválasztására nem került sor.

A szószólónak járó juttatás feltétele azonban az, hogy a képviselő-testület tagjai is kapjanak tiszteletdíjat. Ha ilyet a maguk részére nem állapítanak meg, a szószóló sem kaphat tiszteletdíjat, mivel annak mértéke igazodik a képviselő tiszteletdíjához.

Az ügyben kezdeményezéssel fordultunk a helyi önkormányzathoz, és kértük a szószólónak járó tiszteletdíj összegének megállapítását, valamint visszamenőleges kifizetését.

#### **4. A kisebbségi önkormányzati elnökök, tagok anyagi juttatásaival kapcsolatos ügyek és az ombudsman jogértelmezési gyakorlatának ismertetése**

A kisebbségi önkormányzati rendszer 1994. évi megalakulásakor a kisebbségi képviselők jelentős része közéleti tapasztalatok, illetve előzetes közjogi ismeretek hiányában kezdte meg tevékenységét. Mára azonban elmondható, hogy a kisebbségi képviselők – akik közül sokan már a második ciklusban vesznek részt az önkormányzat munkájában – mindjobban eligazodnak az önkormányzatiság kérdéseiben, és egyre felkészültebben látják el feladataikat.

A kisebbségi önkormányzati képviselők helyzetét azonban jelentősen nehezíti, hogy a jogállásukat rendező szabályok egy része mindmáig nem született meg. Különösen sok panasz érkezett hozzánk a kisebbségi önkormányzati tagok anyagi juttatásaival kapcsolatban.

*Az egyik közigazgatási hivatal vezetője az országgyűlési biztos állásfoglalását kérte a kisebbségi önkormányzatok tisztségviselői, illetve tagjai tiszteletdíja megállapításának országosan elfogadott gyakorlatáról, valamint annak jogi megítéléséről. Előadta, hogy a megyében a kisebbségi önkormányzatok különböző összegű tiszteletdíjakat állapítanak meg. Egyes esetekben előfordul az is, hogy az éves költségvetés kiadási előirányzatának döntő hányadát – arra is van példa, hogy 98%-át – a tiszteletdíjak és azok járulékai alkotják. Egy másik közigazgatási hivatal törvényességi osztályának munkatársa egy lakossági fórumon arról számolt be, hogy egyes településeken a kisebbségi képviselők irritálóan magas tiszteletdíjat állapítottak meg maguknak.*

Állásfoglalásunk kialakításakor elsőként az elnökre vonatkozó szabályokat tekintettük át. Az Ötv. 102/E. §-a úgy rendelkezik, hogy a helyi kisebbségi önkormányzat a tagjai közül társadalmi megbízatású elnököt és az elnök helyettesítésére, munkájának segítésére elnökhelyettest választ. Nincs ezért lehetőség arra, hogy a kisebbségi önkormányzat elnöke és elnökhelyettese főállásban lássa el megbízatását.

E kérdésben tehát alapvetően különbözik a kisebbségi önkormányzat elnökének, illetve a polgármesternek a jogállása, hiszen ez utóbbi tisztség betöltője a Pmtv. alapján foglalkoztatási jogviszonyban állhat a képviselő-testülettel.

Megítélésünk szerint abból az előírásból, mely szerint az elnök (elnökhelyettes) kizárólag társadalmi megbízatásban láthatja el feladatát, nem következik, hogy nem részesíthető díjazásban. A jogszabályok – helyes értelmezés alapján – lehetővé teszik, hogy a kisebbségi önkormányzat képviselő-testülete tiszteletdíjat állapítson meg az elnök számára.

Álláspontunk szerint a tiszteletdíjra vonatkozó jogszabályok értelmezésekor abból kell kiindulni, hogy a Nektv. nem foglalkozik a kisebbségi önkormányzati képviselők díjazásának kérdésével, így a 24. §-ban foglalt utaló szabály alapján az Ötv. rendelkezéseit kell megfelelően alkalmazni. Továbbá arra is figyelemmel kell lenni a kisebbségi képviselők anyagi juttatásainak meghatározásakor, hogy a Nektv. 63. § (1) bekezdése értelmében a helyi önkormányzatokra vonatkozó egyéb jogszabályokat is a kisebbségi törvény rendelkezéseivel összhangban kell alkalmazni.

Az Ötv. 20. §-a kimondja, hogy a képviselő-testület a települési képviselőnek, a bizottsági elnöknek, a bizottság tagjának, a tanácsnoknak – a törvény keretei között – rendeletében meghatározott tiszteletdíjat, természetbeni juttatást állapíthat meg. A tiszteletdíj mértékére vonatkozóan az Ötv. nem tartalmaz külön előírásokat, így egy másik jogszabályt, a Pmtv.-t kell alkalmazni. Nem szabad azonban emiatt olyan következtetésre jutni, hogy a kisebbségi önkormányzatok esetében nem szabályozott a képviselők díjazásának kérdése. Arról van mindössze szó, hogy az Ötv. tartalmát a tiszteletdíj tekintetében csak egy másik jogszabállyal

együttesen lehet meghatározni. Lényegében tehát az Ötv. kerettörvénynek tekinthető, míg a díjazás részletes szabályait külön törvény állapítja meg.

A jogalkotónak azzal, hogy a tiszteletdíjat nem az Ötv.-ben szabályozta, nem lehetett az a szándéka, hogy kizárja a díjazásra vonatkozó – külön törvényben megfogalmazott – előírások alkalmazását a kisebbségi önkormányzatok esetében. A Nektv.-ben foglalt utaló szabályok alkalmazása esetén ugyanis alapvető követelmény, hogy az “értelmes eredményre” vezessen, vagyis azokban a jogkérdésekben is állást lehessen foglalni, amelyeket a jogalkotó a kisebbségi intézményrendszeren belül önállóan nem szabályozott.

Álláspontunk szerint tehát a kisebbségi önkormányzati tisztségviselők, illetve képviselők tiszteletdíjának a megállapításakor a Pmtv. rendelkezéseit kell megfelelően alkalmazni.

Ennek megfelelően határozott véleményünk, hogy a helyi kisebbségi önkormányzat legfeljebb a társadalmi megbízatású polgármester tiszteletdíjának megfelelő összegű díjazást állapíthat meg az elnöknek, amely a vezetői pótlék nélkül számított miniszteri illetmény 10–35%-ával egyezik meg. A képviselők tiszteletdíja – figyelemmel a Pmtv. 15. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezésre – nem haladhatja meg a kisebbségi elnök tiszteletdíjának 25%-át. (Ez azt jelenti, hogy 1999-ben az elnök számára 16 900 és 59<|>150 Ft, a kisebbségi önkormányzati képviselő részére 4225 és 14<|>787 Ft közötti összegű tiszteletdíj megállapításárávult lehetőség.)

A kisebbségi önkormányzat a tiszteletdíj megállapításakor annak felső határát nem lépheti át, azonban dönthet úgy is, hogy egyáltalán nem állapít meg tiszteletdíjat a tisztségviselőknek, illetve a kisebbségi önkormányzati képviselőknek. A tiszteletdíj természetesen csak akkor állapítható meg, ha kifizetésére a kisebbségi önkormányzat tervezett éves bevételei, annak járulékaival együtt, fedezetet biztosítanak.

A Nektv. 58. §-a sorolja fel azokat a forrásokat, amelyekből a kisebbségi önkormányzat működési feltételeit általában biztosíthatja. Ezek: az állam költségvetési hozzájárulása, a települési vagy megyei önkormányzat hozzájárulása, saját bevételek (ideértve vállalkozásaik hozadékát is), alapítványi támogatások, hazai és külföldi szervezetektől kapott támogatások, a rendelkezésre bocsátott vagyontárgyak hozadéka, adományok.

Az egyik lehetséges anyagi forrás a helyi önkormányzat által nyújtott támogatás, de ez nem jár alanyi jogon. A települési önkormányzat – a működési feltételek biztosításán túlmenően – nem köteles támogatni a kisebbségi önkormányzatot. Ebből következően a tiszteletdíj szükséges fedezetének megteremtése nem hárítható át a települési önkormányzatra. Más oldalról viszont nyitva maradt az a kérdés, hogy a “működési feltételek biztosításán” mit kell érteni. Egy tag értelmezés szerint a tiszteletdíj akár működési feltételnek is tekinthető, különösen akkor, ha azt a települési önkormányzat a saját tagjai számára is megállapítja.

Az anyagi juttatásokkal kapcsolatos más panaszokban annak megválaszolását kérték, hogy a kisebbségi önkormányzati képviselőket milyen természetbeni juttatások illetik meg.

*Az egyik kisebbségi önkormányzati képviselő azt panaszolta, hogy a testület tagjai azokat a természetbeni juttatásokat akarták megállapítani maguknak, mint a települési önkormányzat képviselői, ám a jegyzőtől azt a tájékoztatást kapták, hogy erre nincs lehetőségük. Egy másik panaszos azt sérelmezte, hogy az országos önkormányzatot megválasztó elektori gyűlésen való megjelenésével kapcsolatos kiadásait (például fodrászati, kozmetikai kiadás) nem tudta költségként elszámolni.*

A panasz adójogi kérdéseket is érintett, ezért állásfoglalásunk közzététele előtt szakmai megerősítést kértünk az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivataltól (APEH).

Az APEH – a Pénzügymisztériummal folytatott egyeztetést követően – a mi, fentiekben ismertetett állásfoglalásunkkal egyező szakvéleményt fogalmazott meg, vagyis azt, hogy a kisebbségi önkormányzati képviselők tiszteletdíjára, költségterítésére és természetbeni juttatásaira a Pmtv. rendelkezései az irányadók.

Ennek megfelelően a kisebbségi önkormányzati képviselők – hasonlóan a települési önkormányzati képviselőkhez – a következő természetbeni juttatásban részesíthetők:

a) az önkormányzat közigazgatási területén a tömegközlekedési eszközök igénybevételére jogosító utazási bérlet, amely a képviselő választása szerint pénzben is kifizethető,



b) önkormányzati intézmény által nyújtott szolgáltatás kedvezményes vagy térítésmentes igénybevétele, a közüzemi szolgáltatások kivételével,

c) a képviselői tevékenységet segítő közlöny, kiadvány, szakfolyóirat előfizetése.

Ezek a természetbeni juttatások mentesek a személyi jövedelemadó fizetése alól, szemben a képviselő tiszteletdíjával, mely nem önálló tevékenységből származó jövedelemnek minősül. A kisebbségi képviselő elismert költségének tekinthető, ha hivatalos minőségében más településen jár el és az ezzel összefüggő költségeket – például utazási költség, szállásdíj – a kisebbségi önkormányzat megtéríti részére. Minden olyan költség megtérítése azonban, amely a részben vagy egészben személyes szükségletei kielégítését szolgálja, a képviselő adóköteles jövedelmének minősül.

Az előzőekben ismertetett jogértelmezésekkel sikerült áthidalni azokat a jogalkalmazási problémákat, amelyek abból adódtak, hogy nincsenek közvetlen módon szabályozva a kisebbségi önkormányzati képviselők anyagi juttatásai. Ettől függetlenül továbbra is fenntartjuk a korábbi országgyűlési beszámolóinkban már megfogalmazott azon álláspontunkat, mely szerint szükségesnek tartjuk törvényben rögzíteni a kisebbségi önkormányzati tagok tiszteletdíjának alanyi jogon történő megállapítására vonatkozó szabályokat. A jogbiztonság szempontjából ugyanis kifogásolható, hogy jelenleg a kisebbségi önkormányzati tagokat megillető anyagi juttatások nem egyértelmű törvényi rendelkezésekből következnek, hanem csak több jogszabály együttes értelmezésével – “áttételesen” – határozhatók meg.

### ***5. A kisebbségi önkormányzatokkal kapcsolatos összeférhetlenségi problémák bemutatása, javaslatok “de lege ferenda”***

A kisebbségi önkormányzati rendszer egyik alapvető hibája az ún. “összeférhetlenségi szabályok” hiányára vezethető vissza.

Számos olyan panasz, illetőleg állásfoglalást kérő beadvány érkezett a kisebbségi jogok országgyűlési biztosához, amelyben kisebbségi önkormányzati képviselő, illetőleg a kisebbségi közösség egyes tagjai arról számoltak be, hogy valamely kisebbségi önkormányzat képviselő-testületét családtagok, rokonok alkotják, tőlük elfogulatlan döntés nem várható és közjogi pozíciójukat gyakorlatilag a hozzátartozók különböző módon történő megsegítésére, segítőzésére használják.

Ezeket a panaszokat elemezve, egyetlenegy esetben sem lehetett törvénysértést megállapítani, bár kétségtelen visszásságot eredményezett az, hogy az egyes képviselő-testületekben valóban közeli hozzátartozók, nem egy esetben ugyanazon család tagjai foglaltak helyet.

Az esetek egy részében ezek a kisebbségi “politikai összefonódások” szinte szükségszerűen jelentkeznek, főként azokon a kistelepüléseken, ahol csak két-három ugyanahhoz a kisebbséghez tartozó család él, és az ő kezdeményezésükre tartottak kisebbségi választásokat. Ennek ellenére nem tekinthetjük szerencsésnek, illetve megnyugtatónak ezeket az eseteket, hiszen az egymással rokoni kapcsolatban álló személyek testületi formában hozott döntései nem védhetők meg a jogos vagy akár megalapozatlan kritikai támadásokkal szemben.

E problémák kiküszöbölése csak jogalkotási úton lehetséges, azaz a kisebbségi jogokról, illetőleg a kisebbségi önkormányzatok megalakításáról szóló jogszabályoknak egyértelműen meg kell határozniuk az összeférhetlenség eseteit.

1999 végén készült el a 2002-ben soron következő önkormányzati választások idejére már hatályba léptetni kívánt törvény tervezete a települési önkormányzati képviselők jogállásáról. A jogszabálytervezet számos, szigorú összeférhetlenségi szabályt állapít meg, amelyek közül egyeseket indokoltnak tartanánk a kisebbségi önkormányzati képviselők esetében is alkalmazni. Az említett törvénytervezettel összhangban, a kisebbségi önkormányzatok megalakítására vonatkozó jogszabályoknak is ki kellene mondaniuk, hogy hozzátartozók nem lehetnek ugyanazon kisebbségi önkormányzat képviselői, illetőleg a kisebbségi önkormányzati képviselők hozzátartozói ne töltsenek be olyan tisztséget, munkakört, illetőleg ne láthassanak el olyan

köztisztviselői megbízatást, amely valamilyen módon függőségi helyzetet, elfogultságot stb. eredményezhet.

Az összeférhetlenségi szabályok megalkotásánál természetesen egzakt módon meg kell határozni a hozzátartozó fogalmát is. A kisebbségi önkormányzatok esetében a “hozzátartozó” törvényi definíciójába illeszthető – általunk elfogadhatónak tartott – személyi körbe az egyeneságbeli rokon és ennek házastársa, a testvér, a házastárs és az élettárs tartozna bele.<sup>11</sup> E szabályozás indokoltsága mellett hozható fel az a tény is, hogy az önkormányzati képviselők jogállásáról szóló – a közelmúltban beterjesztett – törvényjavaslat hasonló definíció megalkotásával szabályozza az összeférhetlenség kérdését. (Zárójelben azonban szükségesnek tartjuk felhívni a figyelmet arra, hogy az önkormányzati képviselőkre vonatkozó ún. “jogállási törvény” összeférhetlenségi szabályai teljeskörűen nem adaptálhatóak, hiszen kisebbségi önkormányzatok esetében – mivel ezek alapvetően nem gyakorolnak “közhatalmi funkciót” – a “gazdasági összeférhetlenségi” szempontok figyelembevétele nem indokolt.)

## **6. A kisebbségi önkormányzatok intézmény-fenntartói jogai, a finanszírozás rendszere, az e tárgyban megfogalmazott javaslataink ismertetése**

Kisebbségi kulturális intézmények alapítását a kisebbségi önkormányzatok számára a Nektv. 49. § (1)–(2) bekezdései teszi lehetővé, mely szerint *“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 léte- sítésére, fenntartására. E feladatokhoz költségvetési támogatást igényelhet.”*

A helyi kisebbségi önkormányzat pedig a törvény 27. § (3) bekezdése szerint *“saját hatáskörében – a rendelkezésére álló források keretei között – intézményt alapíthat és tarthat fenn, különösen:*

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

A kisebbségi ombudsmanhoz beérkező panaszok túlnyomó része a kisebbségi oktatáshoz, a kisebbségi kultúra háttérét biztosító intézményhálózathoz kapcsolódik.

*Ezért rendbogyó – de nem egyedüli – az a beadvány, amelyben egy Borsod megyei kisebbségi önkormányzat fordult a temetőrész megszüntetésével összefüggésben segítségért a kisebbségi biztoshoz.*

Az ügyben indított vizsgálat során megállapítást nyert, hogy a település külterületi részén élő kisebbségi közösség temetkezési helye az a terület, amelynek egy részét, a megosztást követően a települési önkormányzat értékesíteni kívánja. Eljárásunk során intézkedés végett megkerestük a Belügyminisztériumot, mivel álláspontunk szerint a helyi önkormányzat nem járt el körültekintően, mert döntésénél nem vette figyelembe azt a tény, hogy ez a temetőrész a lengyel kisebbséghez tartozó közösség temetkezési helyéül szolgál, és amelyre vonatkozóan a kisebbségi törvény rendelkezései értelemszerűen alkalmazandók.

A vizsgálattal egyidejűleg a sajtóból jutott tudomásunkra, hogy folyamatban van a temetőkről és a temetkezésről szóló – a Belügyminisztérium gondozásában elkészített – törvénytervezet vitája. Mivel az érintett szervek nem juttatták el a kisebbségi ombudsman részére a kisebbségeket érintő jogszabálytervezeteket véleményezés céljából, ezért a konkrét jogeset kapcsán az érintett törvénytervezet szövegének megismerése után fogalmaztuk meg az azzal kapcsolatos aggályainkat.

---

<sup>11</sup> Lásd a 3. számú melléklet (a nemzetiségi törvény tervezete) 9. § j), valamint a 153–154. §-aiban foglalt rendelkezéseket. A hozzátartozó definíció meghatározásakor szándékosan tértünk el a Polgári Törvénykönyvben foglalt fogalommeghatározástól.

A tervezetet tanulmányozva ugyanis egyértelművé vált, hogy a jogalkotó nem fordított kellő figyelmet a nemzetiségi temetők létesítésére, fenntartására, megszüntetésére, illetve az azzal kapcsolatos speciális eljárási szabályok kidolgozására. A kisebbségi biztos tehát a jogalkotási folyamat utolsó szakaszában közvetlenül az Emberi jogi kisebbségi és vallásügyi bizottsághoz fordulva fejtette ki álláspontját, mely szerint a temetőkről és a temetkezésről szóló törvénytervezet indokolatlanul mellőzi az egyes magyarországi nemzetiségi temetőkkel kapcsolatos eljárási szabályokat.

Az ombudsman az Országgyűlésnek címzett jogalkotási javaslatában kifogásolta, hogy a Javaslat a tulajdonlás kapcsán taxáció formájában határozta meg azon jogi személyek körét, amelyek temető tulajdonosai, következésképpen a temető fenntartásával, üzemeltetésével kapcsolatos szabályok meghatározói lehetnek. A felsorolásból indokolatlanul hiányoztak a kisebbségi önkormányzatok. Álláspontunk szerint ugyanis a gyakorlatban nagyon is elképzelhető, hogy részben történeti, részben tradicionális okokból – de akár egy adott kisebbség eltérő vallási hagyományai miatt is – szeretnék, ha az általuk használt temető vagy temetőrésszel kapcsolatos speciális kérdésekben ők dönthetnének. Ezzel kapcsolatban felhívta a figyelmet a Nektv. Alapvető rendelkezések című fejezetében foglalt deklarációkra, amelyek a saját nyelv és kultúra, valamint hagyományok, továbbá “a szülők, nevelők, ősök születési vagy lakóhelyéhez” történő kötődés feltétlen tiszteletben tartását írják elő. Úgy véltük, nem szorul bővebb bizonyításra, hogy a kisebbségi összetartozás-tudat megőrzésének a történelmileg kialakult közösségek védelmének szerves részét képezi az eltérő szokásoknak, illetve a “másságnak” a temetkezési kultúrában való elismerése is. Álláspontunk szerint, ha a jogalkotó elfogadná önálló nemzetiségi temetkezési helyek (“kisebbségi temetők”) létjogosultságát, az nem csorbítaná a települési önkormányzatok jogosítványait, illetve nem csökkentené a temetésért mint közszolgáltatásért általában fennálló önkormányzati felelősséget, ugyanakkor jelentős anyagi konzekvenciákkal nem járó valódi gesztust tenne lehetővé mind a hazánkban élő kisebbségi közösségek, mind ezek anyaországi felé.

Az ombudsman által megfogalmazott javaslat elsősorban a meglévő állapotok – tehát a gyakorlatban már eddig is elkülönült kegyhelyek, temetkezési sírkertek – új jogi minősítését, illetve szentesítését célozta. Emellett természetesen sem elméleti, sem gyakorlati szempontból nem tartottuk kizártnak azt, hogy az országos kisebbségi önkormányzatok – természetesen az általuk képviselt kisebbségi közösségek igényeihez igazodóan – esetlegesen központi vagy országos sírkertek létrehozására kapjanak lehetőséget, hiszen hasonló jogosítványokat – például kisebbségi színház, múzeumi kiállítóhely, közgyűjtemény stb. létrehozására – a Nektv. már jelenleg is biztosít számukra.

Végül a kisebbségi biztos javasolta a Bizottságnak a szükséges kiegészítések, illetőleg módosítások eszközölése érdekében, hogy a jogszabály-előkészítésért felelős Belügyminisztériumot hívja fel a tervezetet átdolgozására, és ezt követően a Nektv. 38. § (1) bekezdés *a*) pontja alapján véleményezésre küldje meg az országos kisebbségi önkormányzatok képviselőinek is.

**Javaslatunknak és a Bizottság előterjesztésének megfelelően az Országgyűlés elfogadta a temetőkről és a temetkezésről szóló 1999. évi XLIII. törvényt, amely tulajdonosi jogot biztosít a kisebbségi önkormányzatok számára, azaz a kisebbségi önkormányzatok is tulajdonosai, kezelői, fenntartói, üzemeltetői lehetnek működő vagy lezárt temetőnek, ezzel érvényesül a Nektv. preambulumban megfogalmazott alapelv is: *“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.”***

A kisebbségek kulturális autonómiájának biztosítása érdekében a legfontosabb megteremteni a feladatok átvállalásának jogi lehetőségét, és az ennek megfelelő jogi háttérrel.

A települési önkormányzatok által ellátandó feladatok körét az Ötv. 8. §-a határozza meg. A kisebbségi önkormányzatok feladat- és hatáskörei alapvetően a Nektv.-ből erednek, azonban az Ötv. 9. § (3) bekezdése lehetőséget biztosít számukra, hogy feladat- és hatáskört vegyenek át a települési önkormányzattól, tehát van mód arra, hogy bizonyos kisebbségi szempontból fontos,

sajátos feladatokat ellássanak. A jelenlegi jogi szabályozás azonban nem ad választ arra a kérdésre, hogy mit tekinthetünk kisebbségi (nemzetiségi) közügynek, csupán több jogszabály összevetéséből következtethetünk annak tartalmára. Ezért elsődleges feladatnak tartjuk a “kisebbségi (nemzetiségi) közügy” fogalmának törvényi meghatározását. A jelen beszámoló 1. számú mellékletében szerepeltetett normaszzerű törvényjavaslat – többek között – erre is egyértelmű definíciót kínál.<sup>12</sup>

A kisebbségi önkormányzat elsődleges feladata mindenekelőtt az, hogy érvényre juttassa a kisebbséghez tartozók érdekeit, kedvezőbb lehetőséget teremtsen a Nektv. preambulumban megfogalmazott elvek érvényesüléséhez.

### ***7. Az országos kisebbségi önkormányzatok jogállásának bemutatása, a törvényességi ellenőrzés hiányából fakadó problémák***

Az elmúlt választási ciklusok tapasztalatai – a kisebbségi jogok parlamenti biztosának a gyakorlatában is – bebizonyították, hogy az országos kisebbségi önkormányzatok jogállása nem minden tekintetben tisztázott.

A probléma alapvetően kettős: egyrészt a hatályos jog nem ad választ arra a kérdésre, hogy az országos önkormányzatokat a kisebbségi ombudsman vizsgálhatja-e, másrészt teljesen tisztázatlan, hogy az országos önkormányzatok felett működik-e törvényességi ellenőrzési kontroll.

Álláspontunk szerint a jogalkotónak mindkét kérdésre pozitív választ kell adnia, azaz egyértelműen kimondania azt, hogy a kisebbségi biztos ellenőrzési hatásköre kiterjed a kisebbségek (nemzetiségek) országos önkormányzataira, másrészt meg kell határoznia, hogy e speciális közjogi jogalany felett mely állami szerv gyakorolhat törvényességi ellenőrzést. Normaszzerűen megfogalmazott javaslatunk mindkét elvárásnak eleget tesz, hiszen kétségtelen, hogy az országos önkormányzatok működési körében is előfordulhat alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszaállítás, másrészt, mivel e szervek több szempontból kapcsolódnak a központi állami szervekhez – mindenekelőtt az államháztartás rendszeréhez –, nem lehet elodázni a törvényességi ellenőrzésről szóló szabályok megalkotását. Ezt a javaslat – követve az ez idő szerint aktuális kormányzati munkamegosztás rendjét – az igazságügyminiszterhez telepíti,<sup>13</sup> azonban – a jogalkotó döntésétől függően – szóba kerülhet a nemzeti és etnikai kisebbségi ügyekért elsődlegesen felelős állami szerv, a NEKH törvényességi ellenőrzési jogosítványának a törvényi meghatározása is, de akár a kormányzattól ez idő szerint független ügyészség kijelölése sem zárható ki.

**Összefoglalva ezt a gondolatsort, a megalkotandó törvénynek meg kell állapítania a kisebbségek országos önkormányzatai vizsgálatára, törvényességi ellenőrzésére vonatkozó alapvető szabályokat, e körben pedig a kisebbségi jogok országgyűlési biztosának, illetve az általános törvényességi ellenőrzést ellátó állami szerv jogosítványait is rögzíteni kell.**

---

<sup>12</sup> Lásd a 3. számú melléklet 9. § a) pontjában foglalt definíciót.

<sup>13</sup> Lásd a 3. számú melléklet 161. §-ában foglalt rendelkezéseket

## V.

### A kisebbségek országgyűlési képviselete

#### ***1. Az országgyűlési képviselethez fűződő jogjogforrási háttérének elemzése, a kapcsolódó alkotmánybíróági határozatok ismertetése***

Az elmúlt években a hazánkban élő nemzeti és etnikai kisebbségek országgyűlési képviseletének biztosítására számos elképzelés, javaslat született, ám ezek – egyetlen kivételtől eltekintve – nem emelkedtek törvényi szintre. A parlamenti képviselet szabályainak kidolgozása így máig a magyar kisebbségi jog legsürgetőbb, megoldásra váró feladata.

Az Alkotmány először 1990-ben rendelkezett a kisebbségek képviseletéről. Az alaptörvény 68. §-át ekkor azzal a (3) bekezdéssel egészítették ki, hogy *“A Magyar Köztársaságban élő nemzeti és nyelvi kisebbségek képviseletét az Országgyűlésben és a tanácsokban biztosítani kell. Az Országgyűlés a 71. § (1) bekezdése szerinti választástól függetlenül a kisebbségek képviseletére – külön törvényben meghatározott módon és számban – országgyűlési képviselőket választ.”*

A rendszerváltozás előtti Országgyűlés utolsó törvényei egyikében a kooptáláson alapuló modell bevezetésére tett kísérletet. A Magyar Köztársaságban élő nemzeti és nyelvi kisebbségek országgyűlési képviseletéről szóló 1990. évi XVII. törvény értelmében az Országgyűlés az általános parlamenti választásoktól függetlenül választott volna kisebbségi képviselőket. A képviselet így az adott kisebbséghez tartozók létszámától független, reprezentatív jellegű lett volna. A mindössze három hónapig hatályban lévő törvény alkotmányossága erősen vitatható volt, mert a kisebbségeket kizárta volna a választásból és a parlamenti pártok gyakorolták volna helyettük ezt a jogosultságot.

Az Országgyűlés 1990. június 19-ei ülésnapján, hatályon kívül helyezte az 1990. évi XVII. törvényt és elfogadta az Alkotmány 68. § (3) bekezdésének máig hatályban lévő szövegét, mely kimondja, hogy *“A Magyar Köztársaság törvényei az ország területén élő nemzeti és etnikai kisebbségek képviseletét biztosítják.”*

A kisebbségek országgyűlési képviseletéről szóló törvény megalkotására azonban sem akkor, sem az azóta eltelt időszakban nem került sor.

A törvényhozási munkálatok elhúzódása miatt egy 1991-ben benyújtott alkotmánybíróági indítványban mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség vizsgálatát kérték a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló törvény megalkotását illetően, figyelemmel arra is, hogy a kisebbségek képviselete sem az Országgyűlésben, sem pedig az önkormányzatok képviseleti testületeiben nem biztosított.

Az Alkotmánybíróóság arra tekintettel, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló törvény elfogadására belátható időn belül számítani lehetett, eljárását 1992. január 1-jéig felfüggesztette. Az Országgyűlés a törvényt azonban ezen időpontig nem fogadta el, ezért az Alkotmánybíróóság érdemben folytatta eljárását. Eljárása során az Alkotmány 68. §-ának rendelkezései közt fennálló szoros összefüggés miatt – bár az indítványban csak a (3) bekezdésre hivatkoztak – hivatalból vizsgálta az (1)–(5) bekezdésekben foglaltakat is. Az Alkotmánybíróóság a 35/1992. (VI. 10.) AB határozatban kifejtette, hogy *“Az Alkotmánynak az a megállapítása, mely a nemzeti és etnikai kisebbségeket államalkotó tényezőnek ismeri el, a kisebbségek jogainak törvényi szabályozását kiemelkedő fontosságúvá teszi. (...) A képviselet szükséges feltétele annak, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségek államalkotó tényezői szerepüket betölthessék.”* Megállapította továbbá, hogy *“az Országgyűlés az Alkotmány 68. §-a szerinti jogalkotói feladatát elmulasztotta és ezzel alkotmányellenes helyzetet idézett elő”. Felhívta ezért az Országgyűlést, hogy elmulasztott törvényalkotási kötelezettségét 1992. december 1-jéig teljesítse. Ugyanakkor jelezte, hogy a törvényalkotó szabadságában áll mérlegelni és eldönteni, hogy feladatának egy vagy több törvény megalkotásával tesz eleget.*

Az Országgyűlés 1993. július 7-én elfogadta a Nektv.-t, amely 1993. október 20-án lépett hatályba. Az Alkotmány 68. § (3) bekezdésében foglalt rendelkezést hivatott konkrétabbá tenni a Nektv. 20. § (1) bekezdése, amely kimondja, hogy *“a kisebbségeknek – külön törvényben meghatározott módon –*

*joguk van az országgyűlési képviseletre*”. A Nektv. sem oldotta meg tehát a képviselet kérdését, hanem tovább utalta azt egy másik törvény szabályozási körébe. Nem adott azonban eligazítást arra nézve, hogy ennek a külön törvénynek egy speciális kisebbségi választójogi törvénynek kell-e lennie, vagy a feladat a Vjt. megfelelő módosítása útján is megoldható-e.

Egy későbbi alkotmánybíróági indítványban a Vjt. alkotmányellenességének megállapítását kérték, hivatkozva arra, hogy az nem tartalmaz megfelelő rendelkezést az Alkotmány 68. § (1) bekezdésében foglalt, a kisebbségek államalkotó tényező szerepét kinyilvánító rendelkezés végrehajtására. Az indítványozó álláspontja szerint az Alkotmány ezen szakasza olyan általános politikai elvet fogalmaz meg, amelynek megvalósítását külön jogszabályokban kell rendezni.

Az Alkotmánybíróóság úgy ítélte meg, hogy az indítvány tartalmát tekintve mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megszüntetésére irányul, ezért ítélt dologként (*res iudicata*) elutasította. Az indítvány érdemi tárgyalás nélküli elutasítása ellenére a 24/1994. (V. 6.) számú AB határozat tette mégis visszafordíthatatlanná a parlamenti képviselet ügyét. A végzés indokolásában az szerepel ugyanis, hogy az *“Alkotmánybíróóság 35/1992. (VI. 10.) AB határozata a nemzeti és etnikai kisebbségek országgyűlési képviselete tekintetében fennálló mulasztásos alkotmánysértést már megállapította”*.

Egyes alkotmányjogászok véleménye szerint az Alkotmánybíróóság e határozatában olyan megállapításra hivatkozott, amelyet korábban nem tett meg: az utalt AB határozatban ugyanis pusztán a kisebbségek képviseletét és nem országgyűlési képviseletét illetően fennálló mulasztásos alkotmánysértés ténye szerepel. A kisebbségek képviselete azonban más módon is megvalósítható – például az önkormányzatokban –, így nem azonosítható szükségképpen az országgyűlési képviselettel.

Álláspontunk szerint, bár az Alkotmánybíróóság 1994-es határozata egyértelműbbé tette a fennálló mulasztásos alkotmánysértés tényét, a képviselethez való jog a Nektv. 20. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezésből egyébként is következik. A jogalkotó a Nektv. ezen szakaszában egy olyan külön törvény kidolgozását és hatályba léptetését vállalta, amely a kisebbségek országgyűlési képviseletének speciális szabályait tartalmazza. Az Országgyűlésnek ezért a saját ígéretének, önkötelezésének be nem tartásával kell szembesülnie e törvény megalkotásának elmulasztása miatt.

## ***2. A kisebbségi ombudsman álláspontjának, jogértelmezésének ismertetése, az általa tett intézkedések (alkotmánybíróági beadványok)***

A képviselet – amint az az Alkotmánybíróóság előző pontban ismertetett határozataiból kitűnik – szükséges feltétele annak, hogy a kisebbségek államalkotó szerepüket betölthessék. Ennek ellenére a mai napig nem született meg a kisebbségek parlamenti képviseletét biztosító törvény, így – figyelemmel arra, hogy az Alkotmány első ízben már 1990-ben rendelkezett a kisebbségek képviselethez való jogáról – csaknem egy évtizede áll fenn a mulasztásos alkotmánysértés. Ez a mulasztás egyszerre fosztja meg a hazánkban élő kisebbségi közösségeket egy számukra biztosított alkotmányos jog gyakorlásától és ingatja meg a magyar Országgyűlés ígéretébe (önkötelezésébe) vetett bizalmát. A korábbi parlamenti beszámolókból több ízben is felhívtuk a jogalkotó figyelmét arra, hogy a fennálló helyzet a kisebbségi közösségek és szervezeteik alkotmányos jogai érvényesülése szempontjából tarthatatlan állapotot jelent.

Az országgyűlési képviselet elvileg több módon is biztosítható. Elméleti lehetőségként felvethető a 13 magyarországi kisebbség országgyűlési képviseletének olyan szabályozása is, amely kooptálás vagy delegálás útján, reprezentatív jelleggel biztosítaná a törvényhozásban való részvételüket. Ez esetben a kisebbségi képviselők jogállása alapvetően eltérne az általános szabályok szerint, *“rendes módon”* megválasztott országgyűlési képviselők jogállásától. Meg kell azonban jegyeznünk, hogy az ún. *“quasi képviselői”* státuszú országgyűlési képviselet számos aggályt vetne fel, és az országos kisebbségi önkormányzatok képviselői is egyértelműen elutasítják ezt a konstrukciót.

Álláspontunk szerint a kisebbségi képviselői alkotmányossági szempontok alapján leginkább elfogadható megoldását az jelentheti, ha a nemzeti és etnikai kisebbségek által létrehozott pártok a rendes választási szabályok szerint – de könnyített feltételek mellett – indulhatnak az országgyűlési képviselői választásokon. A mandátumszerzés lehetővé tétele érdekében ekkor a nemzeti vagy etnikai alapon szerveződött pártok esetében nem érvényesülne a politikai pártok listáira irányadó 5%-os parlamenti küszöb.

Az elmúlt évben két alkotmánybírói indítvány előterjesztésével kívántuk elősegíteni a kisebbségek országgyűlési képviselői mielőbbi megoldását. (Az indítványokat a beszámoló 5. és 6. számú melléklete teljes terjedelmében tartalmazza.)

## **2.1. Az “államalkotó tényező” mint alkotmányos fogalom tartalma**

Az első indítványban az Alkotmány 68. § (1) bekezdésének értelmezését kértük az Alkotmánybíróstól.

Az Alkotmány értelmezni kért rendelkezése rögzíti, hogy a magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségek részesei a nép hatalmának, államalkotó tényezők. Az Alkotmány a kisebbségek sajátos jogi helyzetének kinyilvánításán túlmenően nem fogalmazza meg, hogy ebből a rendelkezésből milyen konkrét jogok vezethetők le és egyéb jogszabályok sem határozzák meg az “államalkotó tényező” mint jogi fogalom tartalmát.

Az Alkotmánybíróst a 35/1992. (VI. 10.) és a 24/1994. (V. 6.) számú határozataiban már foglalkozott a kisebbségek “államalkotó tényező” mivoltának kérdésével, azonban erre irányuló, valamint jogosulttól származó indítvány hiányában, annak mindenkire kötelező (erga omnes) értelmezését nem fejtette ki. Az “államalkotó tényező” kategória egyik összetevője az Alkotmánybíróst értelmezése szerint a képviselőihez való jog, amelynek alapján a kisebbségek jogosultak arra, hogy az állami szervezetrendszerben is megfelelő formában megjelenjenek.

A fogalom más megközelítésű meghatározása a Nektv. indokolásában található. Eszerint a nemzeti és etnikai kisebbségek a magyar nemzettel együtt, egyenlő jogokkal vesznek részt az állami, társadalmi, gazdasági feladatok megoldásában, részesei azoknak az előnyöknek, amelyek ezzel járnak és viselik azokat a terheket, amelyek a Magyar Köztársaságot terhelik. Az “államalkotó tényező” kategória ebben az értelmezésben úgy tekinthető, mint a kisebbségek jogegyenlőségének megfogalmazása.

Megállapítható tehát, hogy a jogalkotó nem határozta meg a kisebbségek “államalkotó tényező” státuszának pontos tartalmát. Ennek következtében nem vonható meg kellő bizonyossággal a Nektv.-ben biztosítani kívánt kulturális autonómia terjedelme sem. A törvényben ugyan találhatóak olyan rendelkezések, amelyekből e fogalom tartalma részben kikövetkeztethető, ez a jogszabály sem ad azonban irányutatást arra, hogy mit kell érteni azon, hogy a kisebbségek “államalkotó tényezők”.

Véleményünk szerint ahhoz, hogy igazán koherenssé lehessen tenni az Alkotmány 68. §-ának rendelkezéseit, normaszövegben nem szükségszerűen megjelenítetten meg kell határozni – akár pozitív, akár negatív tartalommal – az “államalkotó tényező” kategória pontos jogi tartalmát, illetve legalább annak körvonalait, konkrétan azt, hogy milyen jogalkotási feladatokat igényel a kisebbségek e speciális státuszának biztosítása. Ezekre a kérdésekre remélhetőleg választ fogunk kapni az Alkotmánybíróst majdani határozatából.

## **2.2. A választójogi törvénnyel kapcsolatos alkotmányossági problémák**

A másik alkotmánybírói indítványban a Vjt. 8. § (5) bekezdése és 9. § (5) bekezdése, valamint a 4. számú melléklet IV. pontja alkotmányellenességének utólagos vizsgálatát és e rendelkezések megsemmisítését kértük.

A Vjt. utólagos normakontroll keretében megvizsgálni javasolt szakaszai a területi és az országos listákon való mandátumszerzéshez szükséges szavazatarányt határozzák meg, és

alkotmányellenességük azért vethető fel, mert általános jelleggel, tehát a nemzeti vagy etnikai alapon szerveződött pártok esetében is feltételként írják elő az 5%-os – kapcsolt listánál a 10, illetve 15%-os – választási küszöb elérését. Becsült adatok szerint a magyarországi összlakosság kb. 10%-a tartozik valamely nemzeti vagy etnikai kisebbséghez, így a választások során e szavazatarány megszerzésére nyilvánvalóan nincs reális esélyük.

Az Alkotmánybíróság – amint azt a 6/1991. (II. 28.) AB határozat indokolásában kifejtette – sem a választójog általánosságát, sem annak egyenlőségét nem tekinti abszolút érvényűnek, azaz minden korlátozástól mentesnek. A testület álláspontja szerint azonban – éppen azért, mert különösen fontos állampolgári jogról van szó – akár az egyenlőség, akár az általánosság bármiféle korlátozása csak igen jelentős elvi indokból fogadható el és egyeztethető össze az Alkotmánnyal.

Az Alkotmánybíróság a 3/1991. (II. 7.) AB határozatban vizsgálta, hogy a listán való mandátumszerzéshez megkövetelt szavazatarány sérti-e az Alkotmánynak a diszkrimináció tilalmát rögzítő 70/A. §-át.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Vjt.-nek a választási eredmények megállapítására vonatkozó rendelkezései nem tesznek hátrányos megkülönböztetést a választópolgárok között szavazataik politikai tartalma szerint, hanem a szavazatok számarányához fűznek jogkövetkezményeket. Az eljárás alá vont rendelkezés az Alkotmányban foglalt parlamentáris berendezkedés működőképességét szolgálja. Ha ugyanis a választási rendszer a legkisebb, a legcsekélyebb társadalmi támogatást elért pártokat is mandátumhoz juttatná, ez veszélyeztetné mind a Parlament döntéshozatali képességét, mind pedig a kormányzás stabilitását.

Az Alkotmánybíróság fenti érveléséből véleményünk szerint az következik, hogy a választási küszöb alkalmazása sérti ugyan a választójog egyenlőségének elvét, de a néhány százalékos választási eredményt elért pártok által képviselt társadalmi érdekek súlya nem áll arányban az Országgyűlés, és ez által az egész demokratikus intézményrendszer működőképességének garantálásához fűződő közérdekkel, ezért az egyenlőség korlátozása e kivételes indok alapján alkotmányosan elfogadható.

A Vjt.-ben foglalt főszabály szerint a jelöltek a leadott szavazatok, illetve a töredékszavazatok arányában jutnak mandátumhoz, ehhez képest a választási küszöb előírása speciális szabályt jelent. Amennyiben a Vjt. a kisebbségi pártok tekintetében nem írná elő a mandátumszerzés feltételeként a választási küszöb elérését, ebből az következne, hogy a speciális szabály alkalmazása helyett – figyelemmel arra, hogy az a kisebbségek sajátos helyzetéből adódóan esetükben hátrányos megkülönböztetést eredményez – vissza lehetne térni az általános rendelkezéshez. A kisebbségi pártok mandátumszerzéséhez szükséges szavazatarány eltörlése tehát nem előnyben részesítést jelent, hanem annak kifejezése lenne, hogy a parlament működőképességéhez fűződő alkotmányos érdek védelme – amely a politikai pártok tekintetében szükségessé teszi az 5%-os küszöb alkalmazását – esetükben nem indokolja ezt a rendelkezést. A kisebbségek helyzetéből, számarányából adódóan a választási küszöb eltörlése esetén sem állna fenn a veszélye ugyanis annak, hogy “számtalan” kisebbségi képviselőcsoport jöjjön létre, instabil politikai helyzetet teremtve a törvényhozásban.

Megítélésünk szerint a különbségtételt az is indokolja, hogy a csekély társadalmi támogatottsággal bíró, kis súlyú politikai pártok által képviselt közérdek és a kisebbségvédelem alkotmányos értéke közé nem tehető egyenlőségjel. A sajátos kisebbségi érdekek állami intézményrendszerben való megjelenítésének jogát maga az Alkotmány biztosítja annak deklarálásával, hogy a kisebbségek részesesei a nép hatalmának, és mint ilyenek, államalkotó tényezők.

Álláspontunk szerint a képviseletnek főszabályként nem áttételeken keresztül, hanem a kisebbségi közösséghez való közvetlen kapcsolat útján kell megvalósulnia. Míg ugyanis a kis pártok által megfogalmazott politikai célokat a nagyobb társadalmi támogatottsággal bíró pártok felvállalhatják, programjukba építhetik, addig ugyanez a kisebbségi csoportok esetében kétségtelen legitimációs problémát okoz.

A fentiek alapján megállapítható, hogy a választójogi rendszer nem koherens, illetve az alkotmányossága is megkérdőjelezhető annak, hogy az Alkotmányban rögzített kisebbségvédelmi



szabályok ellenére a Vjt. általánosan érvényesítendő választási küszöböt alkalmaz. A mandátumszerzés eltérő szabályai a nemzeti vagy etnikai alapon szerveződött pártok esetében sértenék ugyan a választójog egyenlőségének elvét, ám ez nem tekinthető indokolatlan különbségtételnek, így véleményünk szerint alkotmányossági szempontból nem lennének kifogásolhatók, mivel az Alkotmány 70/A. § (3) bekezdése az állam kifejezett kötelezettségévé teszi, hogy a jogegyenlőség megvalósulását az esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölését célzó intézkedésekkel is segítse.

A 3/1991. (II. 7.) AB határozat indokolásában az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy az esélyegyenlőség kiküszöbölésének kötelezettsége a választójogi törvény szempontjából azt jelenti, hogy az állam azonos feltételeket köteles biztosítani azoknak, akik indulni kívánnak a választásokon. Az esélynek tehát a választásokat megelőzően egyenlőnek kell lennie.

Megítélésünk szerint nem beszélhetünk egyenlő esélyről akkor, ha a kifejezetten a kisebbségek érdekeit képviselő pártoknak (a választáson indulni jogosult társadalmi szervezeteknek) ugyanolyan mértékű társadalmi támogatottsággal kell rendelkezniük a listán való mandátumszerzéshez, mint a politikai preferenciák alapján szerveződött – és így értelemszerűen nagyobb szavazóbázis kialakítására képes – pártoknak.

Álláspontunk szerint ezen indokok alapján a Vjt. kifogásolt rendelkezései az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében megfogalmazott diszkriminációtilalmi rendelkezésbe ütköztethetőek, ezért indítványoztuk az Alkotmánybíróságnál, hogy azokat minősítse alkotmányellenesnek, és semmisítse meg.

Indítványunk kedvező elbírálása esetén az Alkotmánybíróság két megoldás közül választhatna: az alkotmányellenes rendelkezéseket vagy a kihirdetés napjával vagy határidő tüzésével semmisíthetné meg. (A Vjt.-ben szereplő választási küszöb megsemmisítése természetesen nem zárná ki annak lehetőségét, hogy az Országgyűlés a politikai pártok esetében ismételten meghatározza a mandátumszerzéshez szükséges szavazatarányt.)

Az általunk javasolt megoldás előnye abban áll, hogy az általános szabályoktól való lehető legkisebb eltérés mellett adna lehetőséget a kisebbségeknek arra, hogy az országgyűlési választásokon mandátumot szerezzenek. Ennek feltételeként a kisebbségi pártoknak – illetve a kisebbségi pártok kapcsolt listáinak – az 5%-os szavazathatár figyelembevétel nélkül kellene elérniük a listán való mandátumszerzéshez szükséges szavazatszámot. Ennek mértékét a következő példákkal érzékeltethetjük. Az 1998. évi országgyűlési választásokon az 5%-os választási küszöb miatt  $227 < | > 387$  szavazat volt a listáról való mandátumszerzés feltétele. Azon pártoknak azonban, amelyek ezt a választási küszöböt elérték, mindössze  $19 < | > 317$  és  $32 < | > 222$  közé eső szavazatra volt szükségük a területi lista egy mandátumának megszerzéséhez. (A legkisebb szavazatszám Nógrád megyében, a legtöbb a fővárosban kellett egy területi választókerületi mandátumhoz.) Az országos listáról pedig már  $35 < | > 890$  szavazattal mandátumhoz lehetett jutni.

Álláspontunk szerint a kisebbségi pártoknak reális esélyük lenne ennyi szavazat megszerzésére, így az 5%-os választási küszöb eltörlése esetén megnyílna az út a kisebbségi listák mandátumszerzése előtt, és az Országgyűlés megnyugtató módon tehetne eleget alkotmányos kötelezettségének.

## VI.

### A települési önkormányzatok és a kisebbségi önkormányzatok együttműködése

#### **1. Az ún. "együttdöntési hatáskörök" gyakorlásával, figyelmen kívül hagyásával kapcsolatos elvi problémák bemutatása konkrét panaszügyek tükrében**

Mint ismeretes, a Nektv. az egyes sajátos kisebbségi jogok érvényesülését ún. együttdöntési hatáskörök megállapításával kívánta megoldani. Az együttdöntési jogok közül elsősorban az ún. egyetértési jog gyakorolhatósága érdemel kiemelés, hiszen ez a kisebbségi önkormányzatok legerősebb jogosítványa, amely – legalábbis elvileg – lényegében vétójogot jelent.

A másik, "gyengébb" jogosítvány, a véleményezési jog gyakorlásának a lehetőségét jelenti azokban az esetekben, amelyekben vagy a kisebbségi törvény, vagy más jogszabály ezt kifejezetten biztosítja a helyi, illetőleg az országos kisebbségi önkormányzatok részére.

Az említett jogok gyakorlásának a lehetősége sajnálatos módon sok esetben valóban csak elvi jellegű, hiszen számos példával tudnánk igazolni, hogy az egyetértési és a véleményezési jog figyelmen kívül hagyása semmilyen gyakorlati következményt nem vont maga után.

E problémakör illusztrálására szeretnénk bemutatni egy konkrét jogesetet:

*Az egyik Békés megyei kistélepülés szlovák kisebbségi önkormányzatának az elnöke és helyettese azzal a panasszal fordult a kisebbségi jogok országgyűlési biztosához, hogy a településen működő szlovák nemzetiségi tanrend szerint oktató általános iskolának a felső tagozatát a települési önkormányzat forrásbányra hivatkozva, véleményük, illetőleg egyetértésük nélkül szüntette meg. A panaszosok előadták azt is, hogy a község polgármestere – aki egyben a háromfős szlovák kisebbségi önkormányzat képviselője is – semmilyen párbeszédet nem folytat a kisebbségi önkormányzattal, a kisebbségi önkormányzat egyetlen ülésén sem jelent meg és a települési önkormányzati ülésekről sem kapnak értesítést.*

Az ügyben indított országgyűlési biztos vizsgálat során megállapítottuk, hogy a panaszban foglaltak alaposak, azonban a települési önkormányzat – de mindenekelőtt a polgármester – sorozatos törvénysértő magatartása nem a jogszabályok ismeretének a hiányára, hanem személyes ellenszenvre vezethető vissza. A polgármester és a kisebbségi önkormányzat elnöke közötti igen rossz, haragos emberi viszony egyfajta "presztízsharccá" nőtte ki magát, amelyben mindkét fél be akarja bizonyítani a saját igazát, illetve azt, hogy ő az "erősebb". Az igencsak kiéleződött konfliktusoknak tulajdonképpen a település szlovák lakossága látta kárát, hiszen a kisebbségi törvényben biztosított jogokat teljes mértékig figyelmen kívül hagyták és egyértelműen megállapítható volt, hogy a polgármester által kezdeményezett egyes önkormányzati intézkedésekre, kifejezetten a kisebbségi önkormányzat elnökének a lejáratása, "bosszantása" érdekében került sor.

Megállapítottuk, hogy a kisebbségi önkormányzat egyetértési jogát nemcsak az általános iskola felső tagozatának megszüntetése során hagyták figyelmen kívül, hanem az iskola igazgatóját is az egyetértési jog megkérése nélkül bocsátották el állásából, elsősorban azért, mert ő a községben mint a kisebbségi önkormányzat elnökének az egyik fő támogatója játszott szerepet.

Az ügyben a kisebbségi biztos élt a számára az Obtv.-ben biztosított lehetőséggel, azaz megállapította, hogy az önkormányzat eljárása több szempontból is törvénysértő volt, és intézkedéseivel akadályozta a Nektv.-ben biztosított kisebbségi jogok hatályosulását, tehát a községben lakó szlovák közösség alkotmányos jogaival kapcsolatos visszásságot idézett elő. A kisebbségi ombudsman a törvénysértés kiküszöbölése érdekében megfogalmazott felszólításának a települési önkormányzat képviselő-testülete annak ellenére nem tett eleget, hogy ugyanazon jogsértések miatt, hasonló felszólítással fordult hozzá az illetékes megyei közigazgatási hivatal vezetője is.

Az ügy jelentőségét hangsúlyozza és egyúttal a törvénysértést bizonyítja az a tény is, hogy az állásából fegyelmi úton elbocsátott iskolaigazgató előbb első fokon, majd másodfokon is munkaügyi pert nyert munkáltatójával, a helyi önkormányzattal szemben. A bíróság ítéletének indokolásában kimondta, hogy a kisebbségi önkormányzat törvényben biztosított egyetértési

jogának a figyelmen kívül hagyásával hozott intézmény-fenntartói döntés nem tekinthető joghatályosnak, következésképpen az általános iskola igazgatóját nem kell vezetői beosztásába visszahelyezni, hanem úgy kell kezelni, mintha beosztásából nem távolították volna el.

A jogerős bírósági határozat ellenére a község polgármestere nem tette lehetővé, sőt megakadályozta, hogy az oktatási intézmény vezetője folytathassa munkáját, mely intézkedéséhez megnyerte a települési önkormányzat képviselő-testülete tagjainak a többségét is.

A polgármester sorozatos törvénysértő magatartása miatt, a jelenlegi hatályos jogszabályok alapján, a képviselő-testület tagjai minősített többséggel kezdeményezhetnék, hogy őt a választott tisztségéből a bíróság mentse fel, azonban – mivel a polgármester élvezte az önkormányzati képviselők többségének a bizalmát és támogatását – ez a megoldás szóba sem jöhet.

A törvényi előírások szinte példátlan be nem tartása és az azokkal való nyílt szembeszegülés miatt, ebben az ügyben valószínűleg nem lesz más lehetőségünk, mint kezdeményezni az álláspontunk szerint alkotmányellenesen működő önkormányzat feloszlását.

## 1.2. Az együtdöntési hatáskörök gyakorlására vonatkozó jogalkotási javaslatunk

Kétségtelen tény – és úgy gondoljuk, hogy az előzőekben ismertetett jogeset tanulságai is meggyőző módon bizonyítják: alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszásságot idéz elő az, ha a jogszabályok nem rendelkeznek arról, hogy milyen eljárás követendő akkor, amikor a települési önkormányzat vagy más állami szerv intézkedései, döntései meghozatala során figyelmen kívül hagyja a kisebbségi önkormányzatokat megillető egyetértési vagy véleményezési jogot.

E probléma kiküszöbölésére kedvező alkalmat kínál a kisebbségi törvény folyamatban lévő módosítása, illetőleg rekodifikációja, amelyben egyértelműen kellene szabályozni az együtdöntési hatáskörök gyakorlatát, ezáltal feloldhatók lennének az eddig tapasztalt konfliktusok.

A probléma sokkal árnyaltabb, mint az az általunk ismertetett jogesetből kitűnik, ugyanis a jogszabály arról sem rendelkezik, hogy mit kell tenni a kisebbségi önkormányzatok “visszaélésszerű” joggyakorlása esetén, azaz, ha a részükre jogszabályban biztosított egyetértési jog megadását minden ésszerű indok nélkül tagadják meg, illetőleg azt valamilyen – a téma szempontjából irreleváns – feltétel teljesítésétől teszik függővé.

Csak látszólag egyértelmű és magától értetődő, hogy a helyi közügyek ellátása során a települési és a kisebbségi önkormányzatokat együttműködési kötelezettség terheli, amelynek keretei közé a joggal való visszaélés semmilyen formája sem illeszthető bele. Figyelemmel arra, hogy ilyen esetek a gyakorlatban számos alkalommal és élethelyzetben fordulnak, illetve fordulhatnak elő, az az álláspontunk, hogy a jogalkotónak egyértelműen meg kell határoznia a konfliktusok esetén követendő eljárás – “egyeztetés” – szabályait, és ki kell mondania azt, hogy az egyetértési, illetőleg véleményezési jog figyelmen kívül hagyásával hozott döntésekhez milyen jogkövetkezmény fűződik. E körben elsősorban a semmisség vagy a törvénysértés miatti utólagos megsemmisítés jogi eszközei jöhetnek számításba, amelyben kulcsszerepet – és egyúttal egy sajátos közvetítői szerepkört, érdekegyeztetést – játszhatnának a törvényességi ellenőrzésre hivatott közigazgatási hivatalok vezetői.

Az általunk javasolt konstrukció lényegi elemeit a következőkben lehetne összefoglalni.

A kisebbségi, illetőleg a nemzetiségi törvényben szabályozott esetekben – tehát olyan alkalmakkor, amikor a kisebbségi önkormányzatnak egyetértési joga van – e jog figyelmen kívül hagyásának a jogkövetkezményeit a törvénynek egyértelműen tartalmaznia kellene, tehát – végső esetben – kimondva azt is, hogy az egyetértési jog “mellőzésével” hozott települési önkormányzati döntés semmis. A jogalkotónak viszont ezzel párhuzamosan arról is rendelkeznie kell, hogy az egyetértési joggal ne lehessen visszaélni, tehát olyan eljárási szabályok kodifikálására van szükség, amelyek az egyetértési jog gyakorlását megfelelő határidőhöz kötik, és szólnak arról, hogy a határidő eredménytelen eltelte után az önkormányzat képviselő-testülete jogszerűen hozhat-e döntést az egyébként kisebbségi jogokat is érintő kérdésekben. Figyelemmel arra, hogy a jelen beszámoló 1. számú mellékletében közölt törvénytervezet e problémakörrel már

normaszerű megfogalmazásban is részletesen szól, hely- és időtakarékosági okokból eltekintünk az általunk javasolt szabályozás részletes kifejtésétől.<sup>14</sup>

## **2. A kisebbségi önkormányzatok működési feltételeivel, vagyonjuttatásával kapcsolatos problémákegyes jogesetek alapján**

A korábbi évekhez hasonlóan az elmúlt időszakban is számos panasz érkezett a kisebbségi biztoshoz, amelyekben elsősorban a kisebbségi önkormányzatok sérelmezték, hogy a helyi önkormányzatok nem biztosítják megfelelő módon a működésüket.

Az alábbiakban néhány, általunk tipikusnak tekintett problémát szeretnénk egy-egy jogeset kapcsán bemutatni, különös figyelemmel az önkormányzathoz való jog gyakorlati érvényesülésére, illetőleg arra, hogy a két különböző típusú önkormányzat – a települési és a kisebbségi – között a költségvetési gazdálkodás területén milyen konfliktusok, nézeteltérések keletkezhetnek, illetőleg szeretnénk érzékeltetni azt is, hogy a “mellérendeltség” elve mennyiben érvényesül a mindennapokban, illetve érvényesülhet-e egyáltalán.

### **2.1. A költségvetési gazdálkodás “működési zavarai”**

*Egy Borsod-Abaúj-Zemplén megyei község kisebbségi önkormányzatának elnöke panasszal fordult a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa felé. Sérelmezte, hogy a települési önkormányzat a kisebbségi önkormányzat működéséhez nem nyújt megfelelő segítséget, és azt is kifogásolta, hogy a részükre érkezett állami támogatást nem utalták át egy összegben a kisebbségi önkormányzat számlájára, hanem két részletben, s csupán az összeg egy része felett biztosítottak számukra rendelkezési jogot.*

A vizsgálat során beszereztük a kisebbségi önkormányzat 1999. évi költségvetéséhez kapcsolódó dokumentumokat, és tájékoztatást kértünk a település jegyzőjétől. A dokumentumokból és a rendelkezésünkre álló információkból megállapítottuk, hogy a kisebbségi önkormányzat és a települési önkormányzat közötti együttműködési megállapodás megkötésére nem került sor. A települési önkormányzat az 1999. évi költségvetéséről szóló rendeletében a helyi kisebbségi önkormányzat éves költségvetését összegszerűen szerepeltette, de abban – a jegyző levelének tanúsága szerint – a kisebbségi önkormányzat előző évi pénzmaradványa nem jelent meg.

A jegyző tájékoztatásából az is kiderült, hogy a kisebbségi önkormányzat részére az önkormányzat által az éves költségvetésben vállalt támogatás időarányos részének átutalása elmaradt. A jegyző az átutalások elmaradásának indokaként azt jelölte meg, hogy az önkormányzat forráshiányos, emiatt a polgármester nem utalványozza az átutalásokat a kisebbségi önkormányzat részére, illetve azt is a tudomásunkra hozta, hogy a féléves állami támogatásból a helyi önkormányzat 60.000 Ft-ot utalt át januárban és 50.000 Ft-ot júniusban a helyi kisebbségi önkormányzat számlájára.

Az Áht. 66. §-a rendelkezik a helyi és a helyi kisebbségi önkormányzat közötti megállapodás megkötéséről. Az együttműködési megállapodásban az Áht. 68. § (3) bekezdése szerint a költségvetés tervezetének összeállítása és a költségvetési rendelet megalkotása során követendő részletes szabályokat és eljárási rendet rögzíteni kell. Az államháztartás működési rendjéről szóló 217/1998. (XII. 30.) Kormányrendelet 29. § (10) bekezdése szerint az Áht. 68. § (3) bekezdése alapján megkötött megállapodásnak tartalmaznia kell az egyes önkormányzatokra vonatkozó határidőket is annak érdekében, hogy a helyi önkormányzat számára a jogszabályokban előírt kötelezettségek időben teljesíthetők legyenek. A Kormányrendelet 29. § (11) bekezdése pedig úgy rendelkezik, hogy az érintett önkormányzatok a megállapodást január 15-éig kötik meg, és azt minden évben ezen időpontig módosíthatják. Tekintettel arra, hogy az együttműködési megállapodást nem kötötték meg, a települési önkormányzat mulasztásával törvénysértést valósított meg.

---

<sup>14</sup> Lásd a 3. számú melléklet XV. fejezetében foglaltakat.

Azokat az anomáliákat, amelyek a kisebbségi önkormányzat gazdálkodásának végrehajtása terén voltak tapasztalhatók, álláspontunk szerint legtöbbször az együttműködési megállapodás megkötésének elmaradása okozta.

Az Áht. 66. §-a szerint a kisebbségi önkormányzat gazdálkodásának végrehajtó szerve a polgármesteri hivatal, amelynek ezzel kapcsolatos feladatait ugyancsak az együttműködési megállapodásban kell rögzíteni. Mivel ez nem történt meg – a hatáskörök rögzítésének hiányában –, elfogadhatatlan gyakorlat alakult ki. Az önkormányzat azért tartotta vissza az állami támogatásként a kisebbségi önkormányzat részére utalt pénz jelentős részét, mert a kisebbségi képviselők tiszteletdíját a TÁKISZ közvetlenül a települési önkormányzat számlájáról emeli le, és ezt követően kerül a kisebbségi önkormányzat szakfeladatai körében nyilvántartásra (könyvelésre). Ez a gyakorlat jogsértő.

A Magyar Köztársaság 1999. évi költségvetéséről szóló 1998. évi XC. törvény 5. számú mellékletének 8. pontja szabályozza a helyi kisebbségi önkormányzatok működése általános támogatásának rendszerét. E szerint a kisebbségi önkormányzatok működési költségeikre azonos összegű (530.000 Ft) támogatásra jogosultak, amelyet a települési önkormányzaton keresztül két egyenlő részletben 1999. január 31-éig, illetve 1999. július 31-éig kell folyósítani. A törvény tehát úgy rendelkezik, hogy az önkormányzat csupán folyósítja az állami támogatás összegét, azt vissza nem tarthatja, felette rendelkezési jogosultsága nincs. A települési önkormányzat szerepe e tekintetben csupán technikai jellegű, a központi támogatás átutalására korlátozódik. A fentiek miatt a helyi önkormányzat által folytatott gyakorlat is törvényt sértő, mivel a központi állami támogatás éves összegének I. félévi részéből csupán 110<|>000 Ft-ot utalt át a kisebbségi önkormányzatnak.

Nem fogadható el a települési önkormányzat eljárása, amikor a saját költségvetési rendeletében megállapított 450.000 Ft-os támogatás időarányos részét arra hivatkozva nem biztosította a kisebbségi önkormányzat számára, hogy a települési önkormányzat forráshiányos. A költségvetés elfogadásakor a települési önkormányzat előtt ismertek voltak azok a tények, amelyek miatt a költségvetés forráshiányossá vált, de ha az önkormányzat ennek tudatában megállapította a támogatást, elvárható, hogy teljesítse vállalt kötelezettségét.

Ugyancsak kifogásolható, hogy a kisebbségi önkormányzat költségvetésében nem jelenik meg az 1998. évi pénzmaradvány. Valószínűsíthető, hogy ez a települési önkormányzat költségvetésében maradt, tehát a kisebbségi önkormányzattól jogtalanul vonták el.

A Nektv. 28. §-a úgy rendelkezik, hogy a települési önkormányzat által létrehozott polgármesteri hivatal – szervezeti és működési szabályzatban meghatározott módon – köteles a helyi kisebbségi önkormányzatok munkáját segíteni. Az államháztartási törvény működési rendjéről szóló 217/1998. (XII. 30.) Kormányrendelet 57. § (6) bekezdése szerint a Nektv. 28. §-a alapján az önkormányzati hivatal – kérésre – biztosítja a helyi kisebbségi önkormányzat testületi működésének feltételeit, és ellátja az ezzel kapcsolatos teendőket, így különösen a kisebbségi önkormányzat testületi működésének rendjéhez igazodó helyiséghasználatot, a postai kézbesítési, gépelési, sokszorosítási feladatokat, ideértve az ezzel járó költségek viselését is.

A vizsgálat során megállapítottuk, hogy a települési önkormányzat nem a szervezeti és működési szabályzatában, hanem egy külön, erről szóló önkormányzati rendeletben szabályozta a kisebbségi önkormányzat működésének helyi feltételeit. Ez a gyakorlat ellentétes a törvény rendelkezéseivel. A törvény ugyanis erre vonatkozóan egyértelmű útmutatást tartalmaz, és nem teszi lehetővé a helyi önkormányzat számára az ettől való eltérést. A települési önkormányzatnak tehát a szervezeti és működési szabályzatában kell rendeznie a kisebbségi önkormányzat működésével kapcsolatos kérdéseket: a helyiséghasználatot és mindazon feladatokat, amelyeket a kisebbségi önkormányzat testületi működésének biztosítása során teljesíteni kell. Fentiekben túl helyi rendeletében az önkormányzat olyan kérdéseket is szabályozott, amelyekről a helyi kisebbségi önkormányzat jogosult saját hatáskörében dönteni.

Ebből következően nem fogadható el az a gyakorlat sem, hogy az adminisztrációs tevékenységgel kapcsolatos költségek az idézett jogszabály egyértelmű rendelkezése ellenére a kisebbségi önkormányzat költségvetésében szerepelnek.

A vizsgálat során arra a megállapításra jutottunk, hogy a települési önkormányzat jogsértő magatartása következtében a kisebbségi önkormányzat a Nektv. 27. §-ában biztosított jogai sérültek, mivel a települési önkormányzat korlátozta a kisebbségi önkormányzat költségvetés feletti rendelkezési jogát, gátolta önálló gazdálkodásában. Ezért a visszasság megszüntetése érdekében a települési önkormányzat képviselő-testületénél kezdeményeztük, hogy az együttműködési megállapodás érdekében kezdjék meg a tárgyalásokat a kisebbségi önkormányzattal, foglalják szervezeti és működési szabályzatba a kisebbségi önkormányzat működésével kapcsolatos feltételek biztosítását, és rendelkezzenek a költségviselésről. Az állami támogatás átutalása kapcsán kialakult törvénysértő gyakorlatot pedig haladéktalanul szüntessék meg, azonnal intézkedjenek az elmaradt központi támogatás átutalásáról, és a július 31-én esedékes állami támogatást az önkormányzat számlájára érkezést követő három napon belül folyósítsák a kisebbségi önkormányzat részére. Ezenkívül kezdeményeztük, hogy a helyi önkormányzat hajtsa végre az 1999. évi költségvetésről szóló 11/1995. (III. 29.) számú önkormányzati rendeletben foglaltakat, utalja át a 450.000 Ft időarányos részét a kisebbségi önkormányzat számlájára, és gondoskodjon arról, hogy a 1998. évi pénzmaradvány még 1999-ben a kisebbségi önkormányzat rendelkezésére álljon.

## **2.2. A települési és a kisebbségi önkormányzat sajátos viszonya, különös tekintettel az ellenőrzés kérdésére**

*Az egyik budapesti kerületi német kisebbségi önkormányzat elnöke azért fordult a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosságához, mert sérelmezte, hogy a helyi önkormányzat olyan új együttműködési megállapodás megkötését kezdeményezte, amely a német kisebbségi önkormányzat véleménye szerint felesleges, mivel úgy ítélték meg, hogy elegendő lenne a korábban megkötött kétoldalú megállapodás hatályos jogszabályok szerinti módosítása. A polgármesteri hivatal által előkészített megállapodástervezetet elsősorban azért kifogásolták, mert abban új elemként jelentek meg a belső ellenőrzésre vonatkozó rendelkezések. A kisebbségi önkormányzat álláspontja szerint pedig a települési önkormányzatnak nincs hatásköre a kisebbségi önkormányzat gazdálkodásának ellenőrzésére. Ezt úgy értékelték, mint a gazdálkodásukba történő "beavatkozást" és vélelmezték, hogy a belső ellenőrzés kérdése a későbbiekben konfliktusok forrásává válhat. A fentiek miatt a kisebbségi biztos állásfoglalását kérték arról, hogy jogszerűnek tekinthető-e a módosítás, amit a települési önkormányzat a gazdálkodással, valamint a belső ellenőrzéssel kapcsolatban az együttműködési megállapodásban rögzíteni kíván. A megállapodástervezet 6. pontja szólt a belső ellenőrzés szabályairól, mely szerint: "a kisebbségi önkormányzat operatív gazdálkodása lebonyolításának ellenőrzése – a polgármesteri hivatal gazdálkodásának részeként – a függetlenített belső ellenőrzés feladatát képezi. A belső ellenőrzés a kisebbségi önkormányzat gazdálkodásával kapcsolatos megállapításainak realizálása a kisebbségi önkormányzat elnökének feladata, aki a polgármestert tájékoztatja a belső ellenőrzés megállapításairól és a realizálásról."*

Az együttműködési megállapodás tervezetének kifogásolt, belső ellenőrzésre vonatkozó pontjával kapcsolatos álláspontunkat a következőképpen fejtettük ki.

A kisebbségi önkormányzatok a Nektv.-ben rögzített feladat- és hatáskörüket általában testületi döntések meghozatala útján gyakorolják. A Nektv. 28. §-a a települési önkormányzat által létrehozott polgármesteri hivatal számára teszi kötelezővé, hogy szervezeti és működési szabályzatban meghatározott módon segítse a helyi kisebbségi önkormányzat munkáját. Részletesebben az államháztartás működési rendjéről szóló 217/1998. (XII. 30.) Kormányrendelet 57. §-a határozza meg azoknak a feltételeknek a körét, amelyet a polgármesteri hivatalnak a kisebbségi önkormányzat kérésére a testületi működéshez biztosítania kell.

A Magyarországon élő kisebbségek jogai érvényesítésének pénzügyi fedezetéhez szükséges támogatási rendszert a Nektv. 55. § (2) bekezdése szabályozza. Eszerint az állam a mindenkori költségvetési törvényben meghatározott mértékben kiegészítő normatív támogatást nyújt a

kisebbségi óvodai neveléshez, illetőleg az anyanyelvi (anyanyelvű) oktatáshoz, és az Országgyűlés döntése szerinti megosztásban biztosítja a nemzeti és etnikai kisebbségi önkormányzatok működését. A kisebbségi önkormányzat működésének pénzügyi feltételei a Nektv. 58. §-a szerint általában a következő források lehetnek: az állam költségvetési hozzájárulása, a települési vagy megyei önkormányzat hozzájárulása, saját bevételek (ideértve vállalkozásaik hozadékát is), alapítványi támogatások, hazai és külföldi szervezetektől kapott támogatások, adományok.

Az Áht. 5. §-a kimondja, hogy a helyi önkormányzat költségvetése és a helyi kisebbségi önkormányzat költségvetése az államháztartás helyi szintje. A kisebbségi önkormányzatok tehát az államháztartás részét képezik, költségvetési gazdálkodást folytatnak, azaz feladataik végrehajtása érdekében előirányzott bevételeik beszedéséről és kiadásaik teljesítéséről az éves költségvetési terv szerint gondoskodnak.

A költségvetési gazdálkodással kapcsolatos adminisztrációt tekintve azonban a helyi kisebbségi önkormányzatok sajátos a helyzetben vannak, mivel nem rendelkeznek – a pénzügyi-számviteli feladatok ellátását végző – saját apparátussal. Ezért rendelkezik úgy az Áht. 66. §-a, hogy a helyi és a helyi kisebbségi önkormányzat megállapodása alapján a helyi kisebbségi önkormányzat gazdálkodásának végrehajtó szerve a helyi önkormányzat költségvetési szervként működő polgármesteri hivatala.

A közpénzekkel való gazdálkodás szükségessé teszi, hogy a költségvetésből rendelkezésre bocsátott összegek felhasználása államháztartási ellenőrzés útján kontrollálható legyen. Az államháztartási ellenőrzés egyik formája a számvetőszéki és költségvetési ellenőrzés, amely a közpénzek felhasználásának és az ilyen vagyonnal történő gazdálkodásnak a vizsgálatára irányul. Erről az Ötv. 92. §-a akként rendelkezik, hogy a helyi önkormányzatok gazdálkodását az Állami Számvetőségek ellenőrzi. A helyi kisebbségi önkormányzatok is az államháztartás részei és a helyi önkormányzathoz hasonlóan támogatást is kapnak az állami költségvetésből, tehát közpénzekkel, közvagyonnal gazdálkodnak. Ezért a kisebbségi önkormányzatok költségvetésének, gazdálkodásának, vagyonjuttatásának egyes kérdéseiről szóló 20/1995. (III. 3.) Kormányrendelet 16. §-a az Ötv. 92. §-a szerinti ellenőrzést kiterjesztette a helyi kisebbségi önkormányzatok és a helyi kisebbségi önkormányzati intézmények gazdálkodására is.

A számvetőszéki ellenőrzés mellett, a külső ellenőrzés másik formájaként létezik – a helyi és a helyi kisebbségi önkormányzat gazdálkodása során hozott döntéseinek vizsgálatára is kiterjedő – törvényességi ellenőrzés, amelyet a közigazgatási hivatalok látnak el.

Természetesen a helyi önkormányzatnak lehetősége van a kisebbségi önkormányzat költségvetési gazdálkodásának ellenőrzésére, abban az esetben, ha saját hatáskörében, saját forrásai terhére helyi önkormányzati támogatást nyújtott a helyi kisebbségi önkormányzatnak, a kisebbségi törvényben megfogalmazott céljai megvalósítása, például kisebbségi óvoda, iskola működtetése érdekében. Az ellenőrzés célja ez esetben annak megállapítása lehet, hogy a kisebbségi önkormányzat a rendelkezésére bocsátott pénzeszközt a helyi önkormányzat által meghatározott célnak megfelelően használta-e fel. A célhoz kötött helyi önkormányzati támogatás felhasználásának ellenőrzésével kapcsolatos eljárási szabályokat indokolt együttműködési megállapodásban, illetve a szervezeti és működési szabályzatban is rögzíteni.

A külső ellenőrzés mellett az Ötv. 92. § (2) bekezdése kötelezővé teszi a helyi önkormányzatok számára saját intézményeik pénzügyi ellenőrzését. A törvény fenti rendelkezése szerint a helyi önkormányzat gazdálkodásának belső ellenőrzéséről jogszabályban meghatározott képesítésű ellenőr útján köteles gondoskodni. A belső ellenőrzés megszervezéséért és működtetéséért felelősként a költségvetési szerv vezetőjét nevezi meg az Áht. 97. §-a.

Az Áht. 66. §-a szerint az önkormányzat intézményei költségvetési szervként működnek. Az államháztartás működési rendjéről szóló 217/1998. (XII. 31.) Kormányrendelet 5. § (1) bekezdése azt is rögzíti, hogy *“...a helyi és helyi ki- sebbségi önkormányzatok államháztartási alrendszer*

*a) a helyi önkormányzati költségvetési szervek,*

*b) a helyi kisebbségi önkormányzati költségvetési szervek alkotják.”*

A költségvetési szervek felügyeletéről szólva a fenti kormányrendelet 13. § (2) bekezdése kimondja, hogy a helyi kisebbségi önkormányzati költségvetési szervek felügyeletét a helyi kisebbségi önkormányzat képviselő-testülete látja el. Ugyanezen szakasz (7) bekezdése szerint *“...a felügyeleti szerv – ha jog- szabály másként nem rendelkezik – az állami feladatellátás szakmai irányítására, szervezésére, szabályozására, ellenőrzésére kiterjedő feladatai mellett ellátja az azokkal kapcsolatos költségvetési-gazdálkodási – tervezési, előirányzat-gazdálkodási, előirányzat-módosítási, beszámolási, pénzügyi ellenőrzési – teendőket is.”* A felügyeleti szerv vezetőjeként a helyi kisebbségi önkormányzat esetében a rendelet 2. § 4. pontjában a kisebbségi önkormányzat elnökét jelöli meg.

*E tekintetben egyértelmű, hogy a kisebbségi önkormányzat felügyelete alá tartozó, saját költségvetési szervek gazdálkodásának ellenőrzését – az Állami Számvevőszék célszerűségi, eredményességi és törvényességi szempontok szerinti, illetve a közigazgatási hivatal törvényességi ellenőrzési jogkörében ellátott külső ellenőrzés mellett – a kisebbségi önkormányzat mint testület látja el.*

Mivel azonban a helyi kisebbségi önkormányzat nem rendelkezik saját hivatallal, törvényben meghatározott kötelességének csak úgy tud eleget tenni, ha az államháztartás működési rendjéről szóló 217/1998. (XII. 30.) Kormányrendelet 57. § (5) bekezdésében foglaltak szerint igénybe veszi a polgármesteri hivatal apparátusát a belső ellenőrzéssel kapcsolatos adminisztrációs tevékenységek elvégzésére is.

Az Ötv. 102/C. § (6) a) pontja alapján a kisebbségi önkormányzat szervezetének és működésének részletes szabályairól önállóan határoz. Tehát a – vo- natkozó jogszabályok keretei között – szervezeti és működési szabályzatában dönt arról is, hogy a gazdálkodásával összefüggő feladatait milyen módon kívánja megoldani, és amennyiben igényli a polgármesteri hivatal ehhez történő közreműködését, a szervezeti és működési szabályzatban köteles rögzíteni a kisebbségi önkormányzat gazdálkodása ellenőrzésének módját, az ezzel kapcsolatos feladatokat és eljárási rendet, amelynek szükségszerűen meg kell jelennie az Áht. 66. §-a alapján megkötendő együttműködési megállapodásban is.

A szervezeti és működési szabályzaton kívül egyébként lehetséges, sőt célszerű a gazdálkodás végrehajtásával kapcsolatos részletes eljárási rendet és egyéb szabályokat a gazdálkodási, az ellenőrzés rendjét pedig külön ellenőrzési szabályzatban rögzíteni.

A kisebbségi önkormányzat gazdálkodásának ellenőrzésével összefüggő feladatokat a helyi kisebbségi önkormányzat képviselő-testülete éves munkatervben hagyja jóvá. Az ellenőrzésekről a kisebbségi önkormányzat határoz, azok előkészítéséért, megszervezéséért és végrehajtásáért – az együttműködési megállapodásban foglaltak szerint – a jegyző a felelős.

A helyi kisebbségi önkormányzat belső ellenőrzési rendszerének kialakítása során figyelemmel kell lenni arra, hogy az éves ellenőrzési terv és az ellenőrzés eljárási rendje illeszkedjen a helyi önkormányzat belső ellenőrzési rendszerébe, ezért célszerű a helyi önkormányzat éves ellenőrzési tervének kialakítása idején erről – ugyancsak az együttműködési megállapodásban rögzítettek szerint – egyeztetést folytatni.

Az éves munkaterv alapján lefolytatott pénzügyi ellenőrzésekről szóló beszámolót a kisebbségi önkormányzat képviselő-testülete megtárgyalja, és a lefolytatott ellenőrzések eredménye alapján, saját hatáskörében dönt azoknak az intézkedéseknek a megtételéről, amelyekkel a feltárt hibák, hiányosságok megszüntethetők, kiküszöbölhetőek, ennek érdekében – figyelemmel a jogszabályi követelményekre – szükség szerint módosítja a gazdálkodására vonatkozó a szabályzatokat.

Összegezve tehát a fentieket, szükséges és indokolt a belső ellenőrzéssel kapcsolatos feladatokat az együttműködési megállapodásba foglalni, de csak a fentebb megfogalmazott garanciális jellegű eljárási szabályokkal együtt.



### 2.3. A kisebbségi önkormányzatok tulajdonosi jogai

*Ugyancsak állásfoglalást kért egy Pest megyei kisebbségi önkormányzat ingatlanvásárlási szándékával kapcsolatban. Levelében leírta, hogy a kisebbségi önkormányzat gyermekek táboroztatására, illetve "karitatív célokra" hasznosítaná a szóban forgó épületet. Kérdésként vetette fel, hogy van-e ennek jogi akadálya, illetve tájékoztatást kért a tekintetben, hogy milyen eljárást kell lefolytatni.*

A helyi kisebbségi önkormányzat ingatlanvásárlásával kapcsolatos álláspontunk a következő volt. A kisebbségi önkormányzatok nem csupán közjogi jogalanyok, hanem olyan jogi személyek, amelyek a polgári jog szabályai szerint jogképesek, vagyis szerződéssel jogokat szerezhetnek és kötelezettséget vállalhatnak. Tekintettel azonban arra a tényre, hogy a kisebbségi önkormányzatok is az államháztartás részét képezik, és költségvetésből gazdálkodnak, ennek a kötelezettségvállalásnak a mértéke nem terjedhet túl a költségvetésben meghatározott előirányzaton. A kisebbségi önkormányzat a költségvetési határozatában dönt arról, hogy a költségvetési évben milyen feladatok ellátását tűzi ki célul, és ehhez milyen mértékű forrást rendel. Az ingatlanvásárlás előfeltétele tehát, hogy az éves költségvetésben a vásárlás – illetve későbbiekben a fenntartás – forrása a kisebbségi önkormányzat rendelkezésére álljon.

Az Ötv. 102/C. § (6) bekezdésének b) pontja alapján a helyi kisebbségi önkormányzat szervezeti és működési szabályzatában dönt a részére elkülönített vagyon használatáról. E rendelkezést alkalmazva tehát – amennyiben a Cigány Kisebbségi Önkormányzat szervezeti és működési szabályzata erre vonatkozóan utalást nem tartalmaz – szükséges a határozatot módosítani, és az ingatlan használatával kapcsolatos szabályokat, rendelkezési jogot, igénybevételi rendet rögzíteni.

A 20/1995. (III. 3.) Korm. rendelet 15. § (1) bekezdése szerint a helyi kisebbségi önkormányzat vagyoni és számviteli nyilvántartásait a polgármesteri hivatal a helyi önkormányzat nyilvántartásain belül elkülönítetten vezeti.

Az Áht. 66. §-a alapján a helyi kisebbségi önkormányzat gazdálkodásának végrehajtó szerve a helyi önkormányzat polgármesteri hivatala, amely ezt a tevékenységét a helyi és a helyi kisebbségi önkormányzat által kötött megállapodás alapján végzi.

Ebben az esetben nem tartottuk lehetetlennek, sőt kifejezetten célszerűnek ítéltük az együttműködésre kötött megállapodás módosítását, illetve kiegészítését, azokra a kérdésekre vonatkozóan, amelyek összefüggnek a vagyongazdálkodással, a vagyon nyilvántartásával.

Az ügyben tehát úgy foglaltunk állást – figyelemmel az Ötv. 8. §-ának helyi közszolgáltatásokat felsoroló (1) bekezdésére is, amely az önkormányzat feladatai közé sorolja a közösségi tér biztosítását –, hogy nem kifogásolható a kisebbségi önkormányzat szándéka, miszerint az éves költségvetésben rendelkezésére álló előirányzat terhére az ingatlanvásárlásról dönt, abból a megfontolásból, hogy ebben az épületben olyan többfunkciós közösségi teret alakítson ki, amely a kisebbséghez tartozókat szolgálja.

### 2.4. A pénzügyi elszámolás, illetőleg a számviteli fegyelem területén jelentkező problémák

*Egy budapesti kerületi német kisebbségi önkormányzat kérte a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának tanácsát. Leveléhez mellékelte a helyi önkormányzat jegyzőjének megkeresését. A jegyző felhívásában az államháztartás működési rendjéről szóló 217/1998. (XII. 30.) Kormányrendelet 103. § (6) bekezdés b) pontját idézte, mely kimondja, hogy "a helyi kisebbségi önkormányzat a gazdálkodásával kapcsolatos pénzforgalom elszámolására a helyi önkormányzat költségvetési számlájához kapcsolódóan nyithat alszámlát". A jegyző felülvizsgálati eljárása során megállapította, hogy a kisebbségi önkormányzat által "megnyitott elszámolási számla nem felel meg a központi szabályozás szerinti előírásnak", ezért a kisebbségi önkormányzat elszámolási számlájának megszüntetésére és a kerületi önkormányzat költségvetési elszámolási számlájához kapcsolódó alszámla megnyitására hívta fel a kisebbségi önkormányzatot.*

Álláspontunk a kisebbségi önkormányzat költségvetési számlájával kapcsolatosan az volt, hogy korábban a helyi kisebbségi önkormányzatok költségvetésének, gazdálkodásának,

vagyonjuttatásának egyes kérdéseiről szóló 20/1995. (III. 3.) Kormányrendelet 13. §-a biztosított választási lehetőséget a kisebbségi önkormányzat számára számlanyitás tekintetében. Ennek (1) bekezdése szerint *“a helyi kisebbségi önkormányzat a gazdálkodásával és a pénzellátásával kapcsolatos minden pénzforgalmát az önkormányzati hivatal költségvetési elszámolási számlájához kapcsolódó – külön a részére és kizárólagos használatára megnyitott – alszámlán, vagy a helyi kisebbségi önkormányzat döntése alapján és forrásai terhére önálló költségvetési számlán bonyolítja le”*.

A számlákra vonatkozó részletes szabályokat – a kormányrendelethez illeszkedően – az államháztartás alrendszerének bankszámla-vezetési, pénzellátási, előirányzat-felhasználási, költségvetési befizetési és letéti kezelési, valamint kötelezettségvállalás-bejelentési rendjéről szóló 211/1996. (XII. 23.) Kormányrendelet 17. §-a határozta meg. E § (6) bekezdés f) pontja szerint *“a helyi önkormányzat a költségvetési elszámolási számlán kívül, ideértve az alszámlát is... a helyi kisebbségi önkormányzatok adományai kezelésére szolgáló számlát”* vezethet.

A helyi kisebbségi önkormányzat a fenti rendelet 17. § (7) bekezdése szerint

*“a) költségvetési elszámolási számlát,*

*b) költségvetési elszámolási számlához kapcsolódó alszámlát,*

*c) letéti számlát,*

*d) a helyi kisebbségi önkormányzatok adományai kezelésére szolgáló számlát,*

*e) a dolgozói lakásépítésének támogatására munkáltatói lakásépítés- és -vásárlás-támogatási számlát,*

*f) bármely felbatalmazott pénzügyintézetnél devizabetét-számlát vezethet”*.

A Kormányrendelet 167. § a) pontja hatálybalépésével – 1999. január 1. napjával – egyidejűleg azonban hatályon kívül helyezte mindkét, a kérdéskört korábban szabályozó rendelkezést.

Jelenleg az önkormányzat jegyzője által is hivatkozott 217/1998. (XII. 30.) Kormányrendelet 103. §-a tartalmaz eligazítást a kisebbségi önkormányzatok számláit illetően.

E jogszabály szerint *“...a helyi önkormányzat a költségvetési elszámolási számlájához kapcsolódóan – általában jogszabályban meghatározott bevételek és kiadások elkülönített elszámolására – alcímű számlákat nyithat a következők szerint:...*

*b) helyi kisebbségi önkormányzat gazdálkodásával kapcsolatos pénzforgalom elszámolására, (...)*

*b) egyéb, meghatározott célú pénzeszközök – ideértve a helyi kisebbségi önkormányzat adományait is – elkülönítésére.”*

A Kormányrendelet fent idézett szakaszának (8) bekezdése szerint *“a helyi kisebbségi önkormányzat részére a helyi önkormányzat a (6) bekezdés b) pontjában meghatározott számlát vezethet. A helyi kisebbségi önkormányzat döntése alapján és forrásai terhére*

*a) költségvetési elszámolási számlát és ehhez kapcsolódóan alcímű számlákat,*

*b) letéti pénzeszközök kezelésére letéti számlát,*

*c) a dolgozói lakásépítésének támogatására munkáltatói lakásépítés- és -vásárlás-támogatási számlát,*

*d) bármely felbatalmazott hitelintézetnél devizabetét számlát vezethet”*.

A fentiek alapján tehát a lehetőség – csakúgy, mint korábban – a jelenlegi jogszabály rendelkezései alapján is nyitva áll a kisebbségi önkormányzatok számára a tekintetben, hogy a kisebbségi önkormányzat határozata alapján, saját költségvetése terhére költségvetési elszámolási számlát, és ehhez kapcsolódóan alszámlát vezessen. [Erre a Kormányrendelet 103. § (8) bekezdés a) pontja ad lehetőséget.]

Összegezve a fentieket, határozott álláspontunk, hogy a helyi kisebbségi önkormányzat nem kötelezhető önálló költségvetési számlájának megszüntetésére és arra, hogy a helyi önkormányzat költségvetési elszámolási számlájához kapcsolódó alszámlát nyisson, a jogszabály ugyanis lehetővé teszi az önálló költségvetési elszámolási számla nyitását és vezetését a kisebbségi önkormányzat számára

is.

## 2.5. Összegző megállapítások, javaslatok “de lege ferenda”

Úgy gondoljuk, hogy az ismertetett jogesetek kapcsán sikerült bemutatnunk azokat a költségvetési gazdálkodás területén jelentkező működési zavarokat, amelyek nagymértékben meghatározzák a települési, illetőleg a kisebbségi önkormányzatok közötti viszonyt.

Mint a gazdálkodásra vonatkozó jogszabályok bemutatásából is kitűnik, az éves költségvetési törvények, az államháztartási törvény, illetőleg e jogszabály végrehajtási rendeletei számos részletszabályt tartalmaznak a számlavezetésre, a költségvetési tervezésre, beszámolásra és természetesen az ezekhez fűződő határidőkre, eljárási rendre vonatkozóan is.

A kisebbségi jogok országgyűlési biztosa gyakorlatában tipikusnak tekinthető panaszügyek azonban olyan következtetés levonására is alkalmasak, hogy a jelenlegi jogi szabályozás – részletessége ellenére – eléggé kaotikus, nehezen áttekinthető és a jogalkalmazók számára többféle, egymástól eltérő jogértelmezést tesz lehetővé.

A megoldást, illetőleg a továbblépést az jelentené, ha a települési, illetőleg a kisebbségi önkormányzatok viszonyáról, szükségszerű együttműködéséről – ideértve természetesen a költségvetési-gazdálkodási együttműködés területét is – külön jogszabály rendelkezne, amely egyértelműen rögzítené a két, egymás mellett működő közjogi jogalany alapvető jogait és kötelezettségeit, tisztázná az alapfogalmakat, és választ adna a gyakorlati életben előforduló legfontosabb kérdésekre. Ezt a munkát a kisebbségi törvény napirenden lévő rekodifikációs munkálatai keretein belül lenne célszerű elvégezni, hiszen nincs akadálya annak, hogy a kisebbségek (nemzetiségek) jogairól szóló törvény külön fejezetet szánjon a kisebbségi önkormányzatok gazdálkodására, vagyonára vonatkozó általános szabályok megalkotásának.

**A remélhetően rövidesen elkészíthető kisebbségi kódex kimondhatná például, hogy a kisebbségi közügyek, illetőleg a kisebbségi közszolgáltatási tevékenység rendszeres feladatainak finanszírozása céljából az egyes kisebbségi önkormányzatok hogyan részesíthetők közvetlen központi költségvetési támogatásban, és emellett milyen esetekben vehetnék igénybe az állam – közalapítványokon keresztül történő – támogatását.**

A kisebbségi kódexnek kellene meghatároznia, hogy egy kötelező feladatokat önállóan ellátó kisebbségi önkormányzat milyen feltételek mellett tekinthető állami költségvetési szervnek, milyen saját apparátussal rendelkezhet, mely esetekben veheti igénybe a polgármesteri hivatalok technikai közreműködését, illetve segítségét, továbbá milyen nagyságrendű kötelezettséget és milyen feltételek (például kezességvállalás, biztosítékadás stb.) mellett vállalhat.

**Álláspontunk szerint a jogalkotónak törvényben kell döntenie arról is, hogy fenntartja-e a központi állami támogatás jelenlegi – kisebbségi önkormányzatonként egyenlő – elosztási rendszerét, vagy azt felváltja egy valóban az ellátandó, illetőleg ellátott feladatokhoz igazodó, a települések és a kisebbségi közösségek nagyságrendjét, létszámadatait és egyéb sajátosságait is figyelembe vevő finanszírozási rendszerrel.**

Úgy gondoljuk, nem szorul bővebb bizonyításra az a megállapításunk, hogy a központi állami támogatás jelenlegi rendszere aránytalan, lényegében nem jelent mást, mint egy “szemellenzős” szervezetfinanszírozási konstrukciót, amelyben a néhány száz lelket számoló kistelepülés háromfős kisebbségi önkormányzata ugyanakkora költségvetési támogatási keretösszeghez jut, mint egy nagyváros többbezer létszámú kisebbségi közösségéért felelős helyi kisebbségi önkormányzata.

Végezetül, de nem utolsósorban szeretnénk beszámolónk e fejezetének keretei között is felhívni a figyelmet arra, hogy egyre markánsabb törekvések tapasztalhatók, illetve egyre határozottabb érvek fogalmazódnak meg arra nézve, hogy ki kell alakítani a területi (megyei vagy regionális) kisebbségi önkormányzati szintet, amely az országos kisebbségi önkormányzatok mellett, illetve azoktól függetlenül alkalmas lenne bizonyos térségekben a sajátos kisebbségi közszolgáltatási feladatok – mindenekelőtt a középfokú nemzetiségi oktatás feladatai – ellátására, az ehhez szükséges intézményrendszer fenntartására. Ez nyilván nem sikerülhet hathatós állami támogatás

nélkül, ez esetben viszont olyan állami közfeladatokról beszélünk, amelyek ellátását az egyes kisebbségi (nemzetiségi) önkormányzatok átvállalnák, és így arányos teljesítményfinanszírozásra, és nem differenciálatlan szervezetfinanszírozásra lenne szükség.

## VII.

### **Az Alkotmány 70/A. §-ában foglalt, illetőleg a Nektv. 3. § (5) bekezdésében szabályozott diszkriminációtilalmi rendelkezéssel kapcsolatos ügyek**

#### ***1. A diszkrimináció legkirívóbb esetei a rendvédelmi szervek (elsősorban a rendőrség, büntetés-végrehajtás stb.) tagjai által elkövetett atrocitások jellemzése, az e körbe sorolható panaszügyek közös jellemzői***

A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának irodája 1999-ben 31 olyan ügygel foglalkozott, amelyek a rendvédelmi szervek vagy tagjaik munkáját kifogásoló panaszokon alapultak.

Ezek közül természetesen azokat ítélnéjük a legsúlyosabbaknak, amelyekben a rendőrség tagjai által elkövetett, tettes bántalmazásban megnyilvánuló jogsértéseket panaszolták.

*A Roma Polgárjogi Alapítvány jelzése alapján, illetve a Blikk című újság egyik cikkéből szereztünk tudomást arról, hogy nagyobb rendőri egység az egyik budapesti bérházban intézkedett, és a rendőrök ennek során több cigány származású embert bántalmaztak. Közülük néhányan testi sérüléseket is szenvedtek.*

*A kisebbségi biztos a panaszt vizsgálati hatáskörébe tartozónak ítélte meg, mert a kerületi cigány kisebbségi önkormányzat vezetőinek tájékoztatása szerint a kifogásolt rendőri intézkedés során a rendőrök részéről több, az érintett kisebbséget sértő kijelentés is elhangzott, illetőleg a sértettek az eseményeket úgy élték meg, hogy azok nem valamiféle törvénytelen cselekedet, hanem származásuk miatt érte őket.*

Az esettel kapcsolatban tájékoztatást kértünk a rendőr-főkapitányság vezetőjétől és az illetékes ügyészségi nyomozó hivatal vezetőjétől.

A főkapitány arról értesített, hogy a rendőri intézkedéssel szembeni panasz vizsgálatát az ügyészségi nyomozó hivatal előtt folyó eljárás érdemi befejezéséig felfüggesztette, majd egy későbbi átiratásban közölte, hogy az országos rendőrfőkapitány a felfüggesztésről hozott határozatot megsemmisítette és az első fokú hatóságot új eljárás lefolytatására utasította.

A fővárosi főügyész levele szerint a bűncselekmény alapos gyanújára utaló rendőri magatartás miatt az ügyészségi nyomozó hivatal nyomozást rendelt el hivatalos eljárásban elkövetett bántalmazás vétsége miatt, ismeretlen rendőrök ellen. Leveléhez csatolta a folyamatban lévő büntetőügyről készített nyomozó hivatali jelentést.

A nyomozás során megállapították, hogy a rendőrség központi ügyeletére telefonon tettek bejelentést, mely szerint egy terhes nőt bántalmaztak az egyik budapesti bérházban, és a sértett ennek következtében életveszélyes állapotba került. A 40 lakásos, belső körfolyosós, egyemeletes épületet zömében cigány származású emberek lakják, az intézkedés idején – az eset vasárnap történt – a lakók többsége otthon tartózkodott.

A helyszínre 12 fő rendőrt vezényeltek. A ház néhány lakását átvizsgálták, és onnan három fiút állítottak elő és három lányt, köztük egy 13 éves gyermeket – úgymond – tanúként szállítottak be a kerületi rendőrkapitányságra, ahonnan az esti órákban engedték el őket. A kihallgatások során öt fő állította azt, hogy a rendőrök bántalmazták őket, illetőleg, hogy látták mások megveretését. Az orvosi látletelek véleményi része szerint a fiatalok sérüléseinek gyógytartama a nyolc napot nem haladja meg.

A sértettek egybehangzóan állították azt is, hogy a rendőrök cigány származásukra durva jelzők használatával megjegyzéseket tettek.

A jelentés készítője szerint valószínű, hogy a nyomozást két hónapnál rövidebb idő alatt nem lehet befejezni, a büntetőeljárás a beszámoló készítésekor még folyamatban van.

További olyan panaszokkal is foglalkoztunk, amelyekben a rendőrök által elkövetett bántalmazásról, fenyegetésről, ritkábban vagyon elleni bűncselekményről számoltak be, ezek

többsége azonban alaptalannak bizonyult vagy velük kapcsolatban az eljárás során nem lehetett a nyomozás elrendeléséhez vagy a vádemeléshez elegendő bizonyítékot beszerezni.

*Az egyik települési önkormányzat korábbi elnöke telefon útján kért segítséget az országgyűlési biztos munkatársától. Elmondta, hogy a helyi rendőrök parancsnoka – ugyancsak telefonon – felhívta, közölte, hogy a felesége üzletében “cigányok garázdálkodtak”. Az őrsparancsnok úgy vélte, hogy a garázdálkodókat a panaszos bujtotta fel, ezért életveszélyesen megfenyegette. A panaszos határozottan állította, hogy a garázdasághoz semmi köze nincs, kérte, hogy a rendőrt felettesei részeseítsék figyelmeztetésben, illetőleg hogy az ellene okirat-hamisítás miatt indított büntetőeljárás lefolytatására más rendőrt jelöljenek ki.*

Az országgyűlési biztos levele alapján a rendőrkapitányság vezetője az okirat-hamisítás miatti eljárás nyomozásával más, a panaszost nem ismerő rendőrt bízott meg, egyébként pedig vizsgálatot rendelt el. Ennek során az őrsparancsnok tagadta, hogy a garázdaságról egyáltalán beszélt volna a panaszossal, és tekintve, hogy az állítólagos fenyegetés telefon közvetítésével hangzott el, azt nem lehetett bizonyítani.

*Egy másik ügyben, a lopás gyanúja miatt az éjszakai órákban előállított férfi azt panaszolta, hogy a rendőrök a kapitányságra történő szállítás közben “cigányozták”, fenyegették, majd a rendőrségen bántalmazták és ennek eredményeként írta alá a beismerő vallomást.*

A panasz alapján az ügyészségi nyomozó hivatal kényszervallatás büntetnének alapos gyanúja miatt nyomozást rendelt el, majd azt utóbb megszüntette, mert a bűncselekmény elkövetése nem volt bizonyítható. Az erről szóló határozat ellen az ügy sértettje panaszt nem jelentett be.

*Más esetben a jogerős szabadságvesztés büntetését töltő elítélt feljelentést tett ismeretlen rendőrök ellen, mert állítása szerint az ellene lopás büntette és más bűncselekmények miatt indult eljárás során a rendőrkapitányság nyomozói lefoglaltak tőle egy aranyláncot és egy aranymedált, s bár e tárgyakat a bíróság ítéletében neki rendelte kiadni, a rendőrség az aranytárgyakat nem szolgáltatta vissza.*

A megyei ügyészségi nyomozó hivatal által sikkasztás vétsége miatt folytatott nyomozás során megállapították, hogy a lefoglalt aranytárgyakat valóban nem a feljelentőnek, hanem az eredetileg lopás miatt indult ügy sértettjének, a jogos tulajdonosnak adták ki, a rendőrség hanyag iratkezelése folytán azonban az iratok úgy kerültek a bíróság elé, hogy azokból e tény nem volt megállapítható. A panaszos erre alapozhatta azt az állítását, hogy a lefoglalt tárgyakat részére nem szolgáltatták vissza. Az ügyészségi nyomozás során azonban előkerültek a dokumentumok, amelyek az aranytárgyak visszaadását kétségbevonhatatlanul igazolták. A nyomozást bűncselekmény hiányában megszüntették.

A panaszosok egy része a rendőri intézkedéseket alaptalannak vagy sértőnek tartotta, illetve az intézkedő rendőrök nem kellően kulturált magatartását kifogásolta.

*Egy általános iskola tanára panaszt tett az országgyűlési biztosnál, mert két tanítványával szemben – szerinte – kellő alap nélkül és sértő módon intézkedtek a rendőrök. A panaszos tanítványait – két cigány származású kislányt – kísérté a városba, egy iskolai pályázattal kapcsolatos teendők elvégzése érdekében. A rendőrség őt és a gyermekeket leszállította az autóbusról, hátú iskolatászkájuk tartalmát kiürítették a járóautó motorházában a tetejére, azt átvizsgálták, majd személyi igazolványukat kérték. A gyermekek ilyen okmánnyal koruk miatt még nem rendelkeztek, ezért az intézkedő rendőrök megelégedtek adataik kikérdezésével és feljegyzésével. A kísérő tanár az intézkedések megkezdésekor és befejezésekor sem kapott választ arra a kérdésére, hogy mi volt az eljárás oka. Sérelmezte, hogy az intézkedésből “kirekesztették”, és úgy gondolta, hogy a lányokat kifejezetten cigány származásuk miatt igazoltatták.*

Az ombudsman felhívására az illetékes rendőrfőkapitány vizsgálatot rendelt el, és annak megállapításait közölve úgy vélte, hogy jelentősebb jogsértés az intézkedés során nem történt.

A rendőri beavatkozást egyébként a rendőrkapitányság ügyeletes tisztje rendelte el, mert azon a napon több állampolgári telefonbejelentés érkezett a rendőrségre arról, hogy az autóbuszban kreol bőrű, fekete hajú zsebtolvaj lányok “tevékenykednek”, továbbá két esetben feljelentést is tettek ismeretlen tettesek ellen, zsebtolvajlás miatt.

A főkapitány álláspontja az volt, hogy az intézkedő rendőrök a lányokat a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvényben (a továbbiakban: Rtv.) foglaltaknak megfelelően igazoltatták és az abban írtaknak, valamint a rendőrség szolgálati szabályzatának megfelelően hajtották végre a

ruházat átvizsgálást velük szemben. Tényként állapították meg azt is, hogy az intézkedő rendőrök a törvény rendelkezéseivel ellentétben a panaszos kérelmére nem közölték az intézkedés okát. A főkapitány véleménye tehát: a rendőri intézkedés alapvetően jogszerű volt és annak érdekében, hogy hasonló okból kifogásolható esetek ne forduljanak elő, elegendőnek tartotta az érintett rendőri állomány ismételt oktatásának elrendelését. A leányok igazoltatására nem származásuk okán vagy azzal összefüggésben került sor, hanem mert a bejelentők által adott személyleírás rájuk illett. A rendőri vezető az intézkedéssel okozott kellemetlenségek miatt sajnálatát fejezte ki, ugyanakkor az azokat elszenvedők megértését is kérte, mert a rendőrség bűnmegelőző és bűnüldöző tevékenysége során – jogszabályi felhatalmazás alapján – óhatatlanul ellenőrzés alá von vétkes állampolgárokat is.

A kisebbségi biztos a főkapitány álláspontjával csak részben értett egyet, abba nem kívánt beleszólni, hogy a tájékoztatás elmaradásáért szigorúbb felelősségrevonást kellene-e alkalmazni az intézkedő rendőrökkel szemben, azonban újabb levelében kifejtette, hogy a rendőri intézkedésnek nem csupán formálisan kell megfelelnie a törvényeknek és más jogszabályoknak, hanem azt kulturált módon is kell végrehajtani, ezért kérte, hogy a főkapitány az alárendeltekől ne csak a magasabb színvonalú szakmai ismeretek elsajátítását, hanem a konkrét helyzetben alkalmazandó kulturált rendőri magatartás tanúsítását is követelje meg.

Említésre méltó, hogy a fenti esettől függetlenül, de más rendőri intézkedéseket kifogásoló panaszok vizsgálatának eredményeként az országos rendőrfőkapitány kiadta 51/1999. számú 1999. szeptember 2-án kelt intézkedését, amelynek az 1. és 8. pontjában megfogalmazottakat a beszámoló szó szerint idézendő részének tartjuk. Az 1. pontban írtak visszautalnak az egy évvel korábbi beszámolóban említett esetekre is.

Az idézetre méltó pontok a következők:

*“1. Személyi szabadságot korlátozó rendőri intézkedés kizárólag az Rtv. 33. §, a 34. §, a 37. §, illetőleg a 23. § (2) bekezdése alapján, a Szabályzat 35–44. §-ai szerinti szabályok betartásával fogatosítható. A rendőri intézkedés során a személyi szabadságában korlátozott személy kizárólag erre a célra kialakított gépjárműben, vagy személygépjárműben, vagy személygépkocsi utasterében szállítható. Tilos a gépkocsi csomagtartójában személyt szállítani, ez baleseti veszélyein túl sérti a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményét, valamint az embertelen, megalázó bánásmód tilalmába ütközik. Az Alkotmány az embertelen, megalázó bánásmódra feltétlen, kivételt nem tűrő tilalmat ír elő. Ez független az intézkedés alá vont személytől, eljárásjogi helyzetétől, magatartásának esetleges jogszerűtlenségétől.”*

*“8. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa által megállapított alkotmányos visszaállások, törvénysértő gyakorlatok megszüntetésén túl szükséges a rendőri állomány szakmai és jogi ismereteinek bővítése, a megszerzett ismeretek szinten tartása. Valamennyi parancsnok kötelessége, hogy az alárendeltjeitől követelje meg a magasabb színvonalú szakmai ismeretek elsajátítását, amely a törvényes, határozott és kulturált rendőri magatartás, intézkedési készség alapja. Ennek megfelelően az Rtv. és a Szabályzat ismételt oktatását rendelem el valamennyi területi és helyi rendőri szervnél, amelyet 1999. szeptember 30-ig kell végrehajtani.”*

Az elmúlt évben olyan beadvány is érkezett az országgyűlési biztos hivatalához, amelyben a panaszos a rendőrségnek nem mint hatóságnak az eljárását kifogásolta, hanem volt munkáltatójának intézkedéseit tartotta sérelmesnek.

*Egy volt rendőr – évekkorábbi – elbocsátása ügyében tett panaszt. Hivatali visszaélés büntetnének gyanúja miatt, fegyelmi eljárás keretében, és eredményeként lefokozták és elbocsátották a rendőrkapitányságtól. Előzményként azt állapították meg, hogy közúti intézkedés alkalmával átvett helyszíni bírságról nem adott elismervényt, és a pénzt eltulajdonította. A fegyelmi intézkedésen túl büntetőeljárás is indult, melynek során az addig csupán tanúként kiballgatott járőrtársa is gyanúsított lett, és az illetékes bíróságok első, majd másodfokon mindkettejüket mint társtetteseket hivatali visszaélés büntette miatt négy hónapi börtönbüntetésre ítélte. A büntetést egy év próbaidőre felfüggesztették.*

*A panaszos azt kifogásolta, hogy míg őt azonnali hatállyal lefokozták és elbocsátották, addig járőrtársával szemben fegyelmi intézkedés nem történt, sőt az ellene folyó büntetőeljárás ideje alatt magasabb szolgálati beosztásba helyezték. A panaszos nem a volt munkatárs hasonló elbánásban való részesítését kívánta elérni, hanem az egyenlőtlen elbírálást kifogásolta, az egyértelműen hátrányos megkülönböztetést cigány származásával*

*hozta összefüggésbe. Kérte az országgyűlési biztost, hogy állapítsa meg: történt-e diszkrimináció, szakszerű volt-e a büntetőeljárás, és kérte annak közlését, hogy van-e lehetősége valamilyen jogorvoslatra.*

Az országgyűlési biztos felkérése alapján a legfőbb ügyész helyettese a panaszt kivizsgáltatta, a vizsgálat eredményéről részletes tájékoztatást adott, és egyben rendelkezésünkre bocsátotta a büntetőeljárás teljes iratanyagát.

A nyomozó hivatal irataiból megállapítható, hogy egy gépkocsivezető valóban két ismeretlen rendőr ellen tett feljelentést azzal, hogy a gépkocsiját megállították, és vele szemben közlekedési szabálysértésre hivatkozással (gyorshajtás) gépjármű-ellenőrzést hajtottak végre. Ennek során egyikük – az eljárás további adataiból kitűnően a járőrtárs – elkérte az okmányait, míg a másik rendőr – a panaszos – közölte vele, hogy fényképekészítettek a cselekményéről, s feljelentés esetén jogosítványát bevonják és 25.000 Ft büntetést szabnak ki rá. Amennyiben azonban 10.000, de legkevesebb 5.000 Ft-ot részükre megfizet, mentesül e hátrányos következmények alól. A gépkocsivezető a rendőr által kért összeget átadta, de arról elismervényt nem kapott. A feljelentő szerint a rendőrök egymás tevékenységéről tudva cselekedtek. A feljelentést követően a rendőrök felettesei ellenőrzést tartottak a hivatkozott helyszínen, ahol a két rendőr hasonló módon intézkedett egy újabb gépkocsivezetővel szemben, ezért őket további eljárásra átadták az illetékes nyomozó ügyésznek.

Az akkor rendelkezésre álló adatok alapján mindkét rendőrrel szemben fennállt a bűncselekmény alapos gyanúja, tehát az ügyészi nyomozó hatóság tévesen jutott arra a következtetésre, hogy kizárólag a panaszossal szemben kell eljárni, ennek megfelelően hibásak voltak a további intézkedései is (házkutatás, gyanúsítottkénti kihallgatás). Ugyancsak a téves megítélésből fakadt, hogy a járőrtársat csak tanúként hallgatták ki.

A nyomozó hivatal tévedéseit és mulasztásait a kerületi ügyészség észlelte, ezért pótnyomozást rendelt el, majd annak befejezését követően mindkét rendőr ellen vádiratot nyújtott be, hivatalos személy által, kötelességszegéssel, társtettesként elkövetett vesztegetés büntette miatt. A bíróság a vádban foglaltakkal azonos tényállás és minősítés mellett mindkettőjükre azonos főbüntetést szabott ki.

A nyomozó hivatal tehát tévedett, amikor a járőrtársat tanúként vonta be az eljárásba, és nem gyanúsítottként hallgatta ki, de a panaszos vélekedésével szemben – miszerint e hátrányos megkülönböztetésre roma származása miatt került volna sor – a hatóságok a bizonyítékok téves értékelésével jelölték meg eltérően a két feljelentett személy eljárásbeli pozícióját. A kerületi ügyészség a hibát korrigálta és a bíróság is ennek megfelelően ítélezett, azonban a nyomozás kezdeti szakaszában a rendőrkapitányság vezetője a nyomozó hatóság által alkalmazott különbségtétel alapján hozott kizárólag a panaszossal szemben lefokozást és elbocsátást elrendelő határozatot.

Amikor a bíróság határozata ismertté vált, akkor a kapitányságvezető az időmúlásra figyelemmel, már nem indíthatott fegyelmi eljárást a járőrtárs ellen, és ezért nem is szabhatott ki fegyelmi büntetést. Tény ugyanakkor, hogy a panaszos a terhére rótt bűncselekményt elkövette, és az akkori helyzetben a rendőrkapitány döntése is jogszerű volt. Nem az történt tehát, hogy a panaszost hátrányosan megkülönböztették, hanem a nyomozó hatóság tévedése folytán a járőrtárs részesült a megérdemelnél jelentősen kedvezőbb elbírálásban.

Az országgyűlési biztosnak – különös tekintettel az időmúlás tényére – a megállapításokkal egyet kellett értenie, jogorvoslatra lehetőséget már nem látott, és minderről a panaszost a kifejtetteknek megfelelően részletesen tájékoztatta.

Találkozhattunk olyan esettel, és annak kapcsán üggyel is, amelyben a rendőrhatalóság a cigány kisebbséghez tartozó panaszos feljelentése alapján gyorsan, szakszerűen és eredményesen intézkedett, azonban az egyébként büntetendő cselekmény elkövetőjének felelősségrevonása objektív okok miatt maradt el.

*A sértett azért tett feljelentést, mert a helyi diszkó megnyitása óta az onnan távozó fiatalok hangoskodnak, időnként cigányellenes bekiabálásokkal zaklatják a családját.*

*Az egyik éjjel egy fiatalokból álló csoport tagja petárdát dobott a sértett udvarába, és az ott felrobbant. A rendőrkapitányság szabálysértési eljárása során megállapította az elkövető kilétét, azonban az illető gyermekkorú volt, és ezért vele szemben az eljárást meg kellett szüntetni.*

A vizsgálat eredményeként a rendőrkapitányság vezetője fontosnak tartotta hangsúlyozni, hogy a feljelentő sérelmére lekövetett cselekmény összefüggésben van a család etnikai hovatartozásával, s bár a vizsgált esetben súlyosabban minősítendő magatartást nem követtek el, mindenképpen szükséges a jelenség megelőzése, újbóli előfordulásának megakadályozása. Ezt rendszeres járőrözéssel és a diszkó működésének idején a környék visszatérő ellenőrzésével kívánják biztosítani.

A kisebbségi biztosnak két rendkívüli haláleset kapcsán azt kellett vizsgálnia, hogy a rendőrség az államigazgatási eljárás szabályainak megfelelően és szakszerűen járt-e el, amikor ezek körülményeit feltárta, illetve hogy a kérdéses ügyekben nem történt-e kisebbségi jogsértés.

*Egy 17 éves cigány származású fiú, aki szakéközpénziskolás volt, a kollégium ablakából kiesett és meghalt. A rendőrség szerint baleset történt, a fiú édesanyja azonban úgy vélte, hogy fia bűncselekmény áldozata lett.*

A kisebbségi biztos azért is foglalkozott az édesanya panaszával, mert azt állította, hogy a gyermekét korábban már bántalmazták, és a bántalmazás kizárólag cigány származása miatt történt.

A halálesetről tájékoztatást kértünk az illetékes rendőr-főkapitányság vezetőjétől, majd tanulmányozás céljából megkaptuk az eljárás során keletkezett iratokat is.

Az eljárás megállapításai szerint a fiatalember halálát magas helyről történő leesés következtében elszenvedett sérülések együttes hatása okozta. Olyan adat, tény, illetőleg bizonyíték nem merült fel, ami idegenkezűsége vagy önközűsége utalt volna.

Az iratok tanulmányozása során a kisebbségi biztos is a rendőrség megállapításaival azonos eredményre jutott. Megállapítható volt, hogy a fiút egy évvel korábban nem kisebbségi származása miatt bántalmazták, hanem ún. diákcsinny történt, mely csak véletlenszerűen járt viszonylag súlyos egészségkárosító következménnyel. A bántalmazók a haláleset idején már más iskola tanulói voltak. A kollégiumi társak és a korábbi ügy tettesei nem azonos személyek, egyébként a szobatársak és a balesetet szenvedett fiú egymással kifejezetten jó viszonyban éltek. A baleset oka feltehetőleg az volt, hogy a fiatalember – mint más alkalommal is – kiült dohányozni az ablakpárkányra (vagy ilyen szándékkal oda kilépett), s valamilyen okból egyensúlyát veszítve lezuhant.

Az országgyűlési biztos a rendőri eljárást alaposnak, és igen jó színvonalúnak tartotta. Kiemelendő, hogy mind a korábbi büntető-, mind pedig a haláleset kapcsán folytatott eljárás során különös figyelmet fordítottak annak elemzésére, hogy vajon a fiatalok etnikai hovatartozása miatt érte-e sérelem a korábbi bántalmazás során, illetőleg a haláleset körülményeinek tisztázásakor arra, hogy a kollégiumi társak és a balesetet szenvedett fiú közötti kapcsolatok feltárásának folyamatában található-e olyan elem, amely bármilyen szempontból etnikai vonatkozásúnak ítéhető. Olyan bizonyíték vagy tény, de még arra utaló adat sem merült fel, amely alátámasztaná a hátrányos megkülönböztetést, vagy annak bármely formában történő megnyilvánulását.

A következőkben ismertetett sajnálatos haláleset kapcsán az országgyűlési biztosnak elsősorban azt kellett vizsgálnia, hogy az egészségügyi dolgozók tevékenységük során nem jártak-e el diszkriminatív módon, és másodsorban azt, hogy az ezt vizsgáló rendőrök megfelelő alapossággal és kellő színvonalon végzeték-e munkájukat.

*A panaszos 11 hónapos kisfia a kórházban meghalt. Az édesanya beadvánnyal fordult az állampolgári jogok országgyűlési biztosához, aki azt a kisebbségi biztoshoz továbbította, mert tartalma szerint a panaszos kisebbségi származása és az őt ért sérelem között összefüggés van.*

A rendkívüli haláleset kapcsán a helyi rendőrkapitányság, majd a megyei rendőr-főkapitányság is vizsgálatot folytatott. Ennek eredményeit az édesanya nem tartotta kielégítőnek és megnyugtatónak, elsősorban nem a rendőrség tevékenységét kifogásolta, hanem a gyermek gyógykezelését, ellátását végző, illetve azt elmulasztó orvos és



*védőnő ellen emelt panaszt. De nem tartotta megfelelő színvonalúnak a rendőrségi eljárást sem, mert az orvos és a védőnő mulasztását nem tárta fel.*

A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa az iratokat bekérte és tanulmányozta. A rendőrségi állásponttal egyezően megállapította, hogy a kisgyermek halála természetes úton, hiányos minőségű táplálkozás következtében fennálló fehérjeszegény állapot, valamint vérszegénység miatt következett be. A gyermek állapotához az vezetett, hogy tartósan nem a korának megfelelő összetételű és minőségű, azaz elsősorban fehérjedús ételmet kapott, így az enzim-, valamint az immunrendszere nem tudott megfelelően fejlődni, nem volt képes az életfontos működéseket fenntartani, valamint a külső hatásoknak ellenállni. A gyermek méreteit, súlyát tekintve ez a minőségileg hiányos táplálás mennyiségileg elegendő táplálékbevitel mellett történt. Az idült táplálékhiány lassan vezet a halált okozó súlyos kórformához, és a laikus környezet, valamint az egészségügyi gondozóhálózat sokáig nem veszi észre a kialakuló veszélyes helyzetet. Többnyire valamilyen közbejövő betegség hívja fel a figyelmet az elhatalmasodó bajra. A kisfiú esetében is hasonló történt, hurutos hasmenéses betegség lépett fel, és okozott hirtelen súlyosbodó állapotot. Kezelőorvosa fehérjevesztő vesebetegség lehetőségét is felvetette, ez azonban tévedés volt, mert nem a vese vesztett fehérjét, hanem a fehérje nem jutott a szervezetbe. Ez a diagnosztikus tévedés azonban az orvos terhére nem róható, mert a gyermeket azonnal kórházba utalta és ott a betegségének és az állapotának megfelelő gyógykezelésben részesült. Sajnos azonban életét már a szakszerű orvosi ellátás sem tudta megmenteni. (A körzeti orvos kartonjából megállapítható volt, hogy gyermeket 19 alkalommal kezelte, estenként havonta többször, olyan betegségekkel, amelyek nem kívánták gyermekgyógyász bevonását.)

A védőnő 31 alkalommal látogatta meg a csecsemőt, többször felhívta az anya figyelmét a helyes táplálkozásra, legutoljára tíz és fél hónapos korában készült feljegyzés a kisfiúról, e szerint ekkor is a táplálkozásról és az ezzel kapcsolatos teendőkről tartott előadást.

A kisebbségi biztos az eljárás eredményét – álláspontját részletesen kifejtve – a panaszossal közölte.

Az egyéni kisebbségi jogok sérelmét jelző beadványokon túl, ritkábban érkezik a kisebbségi biztoshoz olyan panasz, amely egy kisebbségi csoporttal szembeni hatósági intézkedést vagy éppen intézkedések sorozatát kifogásolja.

*Egy határmenti településről küldött panasz szerint a különböző hatóságok, úgymint a helyi munkaügyi központ, az APEH, felhasználva a rendőrség és más szervek segítségét, szinte megszállva tartja a falut. Egymást követik az indokolatlan ellenőrzések, a hatóságok "jüket munkások" és más jogsértők után kutatnak. A panaszos szerint félő, hogy a lakosság jelentős részét kitevő kisebbség lélekszáma a zaklatás következtében csökkenni fog, az iskola elveszti nemzetiségi jellegét. Reméli, hogy nem erőszakos asszimilációról van szó akkor, amikor az elmondottakat tapasztalja.*

Az országgyűlési biztos annak tisztázása érdekében, hogy a kifogásolt ellenőrzések összefüggésbe hozhatók-e az ellenőrzötték kisebbségi mivoltával, a megye különböző hatóságainak – az adó- és pénzügyi ellenőrzési hivatal megyei igazgatóságának, a megyei munkaügyi központnak, a vám- és pénzügyőrség megyei parancsnokságának, a kerületi határőr igazgatóságnak, valamint a megyei rendőr-főkapitányságnak – vezetőihez fordult és kérte, hogy adjanak tájékoztatást meghatározott időintervallumra vonatkozóan a megye határmenti régiójában fekvő településeken végzett ellenőrzéseikről és küldjék meg az ezekről rendelkezésre álló statisztikákat.

A hatóságok vezetői készségesen megküldték a kért iratokat, és ezeket értékelve egyértelműen megállapítható volt, hogy nem történt kisebbségi jogsérelem, az ellenőrzéseket a térség településein hasonló intenzitással és mértékben végezték, tekintet nélkül a kisebbség lakosságon belüli arányára. A fokozott ellenőrzéseket a határmenti területen, sajátos módon és nagyobb gyakorisággal előforduló jogsértések indokolták, és az intézkedések ezek megelőzését vagy feltárását célozták.

Az ellenőrzések végrehajtásának módjával kapcsolatban azonban, a felsorolt szervek vezetőinek figyelmét felhívtuk a vonatkozó jogszabályokra, melyek különböző részletességgel ugyan, de

előírják, hogy a helyszíni intézkedések során, az ellenőrzést végzőknek igazolni kell magukat, továbbá hogy az ellenőrzötteket kötelezettségeikről és jogaikról tájékoztatni kell.

A panaszlevél íróját a vizsgálat eredményéről értesítettük és felhívtuk a figyelmét arra, hogy esetleges újabb és konkrét sérelem esetén az ellenőrzést végző szerv vezetőjéhez lehet panasszal fordulni, aki köteles minden ilyen bejelentést kivizsgálni és megtenni a szükséges intézkedést.

Fontosnak tartjuk megemlíteni, hogy a belügyminiszter különös figyelmet fordít az országgyűlési biztosok és az általa vezetett hivatal és szervezetei jó együttműködésére, igényt tart a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának véleményére, javaslataira és figyelembe veszi ajánlásait, kezdeményezéseit is. Az együttműködési szándék az elmúlt évben abban is megnyilvánult, hogy a belügyminiszter a közigazgatási államtitkár kíséretében, két alkalommal (tavasszal és ősszel) is látogatást tett az országgyűlési biztos hivatalában és mindkét alkalommal konkrét ügyekről, jogalkotási és jogszabály-módosítási kérdésekről folytattak eszmecsereket. Ezekben a megbeszéléseken jelen voltak a kisebbségi biztos vezető munkatársai is.

Az Országos Rendőr-főkapitányság vezetője, az év utolsó hónapjában látta vendégül az országgyűlési biztosokat, mint kijelentette, a köztük és a rendőrség vezetői között több éve fennálló eredményes munkakapcsolat keretében most is feladatának tartja az országgyűlési biztosokhoz érkező, rendőrséget érintő panaszbeadványok kivizsgálása során szerzett tapasztalatok közös értékelését.

1999-ben a kisebbségi biztos hét olyan panasszal foglalkozott, amely az IM Büntetés-végrehajtás és tagjai tevékenységével függött össze. Ezekben a fogvatartottak egészségügyi ellátásának hiányosságait említették fel, vagy arról szóltak, hogy az elítéltek szerették volna lakóhelyükhöz közelebb tölteni szabadságvesztés büntetésüket. Előfordult rövid tartamú eltávozás engedélyezésére irányuló kérelem elutasítása, illetőleg enyhébb büntetés-végrehajtási fokozatba történő átminősítés elmaradása miatti panasz is.

A panaszosok mindegyike arra hivatkozott, hogy az őt ért sérelem a cigány kisebbséghez való tartozásának tudható be, illetve azzal függ össze.

A büntetés-végrehajtási intézetek parancsnokai, de az országos parancsnok és munkatársai is készséggel álltak a kisebbségi biztos rendelkezésére, minden esetben alaposan és részletesen vizsgálták a panaszokat és azok hátterét.

Az orvosi ellátás hiányosságait kifogásoló panaszos esetében például aprólékosan részletezett orvosi szakvéleményt mellékelve bizonyították, hogy a panaszos minden kimutatható betegségére megfelelő gyógyító kapacitás állt rendelkezésre, és hogy a gyógyítás érdekében valójában minden intézkedést megtettek. Amikor valamilyen kezelés elmaradt, akkor az az elítélt mulasztására volt visszavezethető, pontosabban arra, hogy a felajánlott gyógykezelést nem kívánta igénybe venni.

Két elítélt esetében az országos parancsnokság helyt adott a kérelmeknek, és őket a lakóhelyükhöz legközelebb eső büntetés-végrehajtási intézetbe helyezte át. A büntetés-végrehajtás szerveit egyébként jogszabály kötelezi arra, hogy így járjanak el, a kérelmek teljesítésének azonban gyakran az intézetek zsúfoltsága, a más-más fokozatba tartozó elítéltek elkülönítésének nehézségei, összességében tehát elhelyezési körülmények akadályozzák. A kisebbségi biztos közbenjárása eredményeként a kérelmeket teljesíteni lehetett.

Beszámolónkat a korábbi évek munkájáról szóló értékelésekkel összevetve az állapítható meg, hogy míg korábban a rendőri tevékenység elleni panaszok döntő többségét a lehető legsúlyosabb törvénysértések, a különböző helyzetekben elkövetett bántalmazások miatt jelentették be, ilyen irányú panasz az elmúlt évben kevesebb érkezett a kisebbségi biztoshoz. 1999-ben is sérelmeztek olyan magatartásokat, esetleg visszaéléseket is, amelyek szintén súlyosak, de a tettegességhez képest mégis enyhébb megítélés alá eső magatartást jelentenek. Lehetséges persze, hogy ez nem a valós helyzetet tükrözi, azonban az ombudsman által megismert ügyek ennek a tendenciának a megállapítását teszik lehetővé.

## **2. A közvetlen diszkrimináció legnyilvánvalóbb esetei: hátrányos megkülönböztetés a közszolgáltatásban, e panaszügyek általános jellemzése**

Az 1999-es évben is több panasz érkezett a különféle szolgáltatások megtagadása miatt. A panaszosok szerint hátrányos megkülönböztetésük származásukkal, kisebbségi mivoltukkal volt összefüggésben.

Az ombudsman a sajtóból ismertté vált ügyeket is figyelemmel kísérte: bekérte a jegyző és a fogyasztóvédelmi felügyelőség vizsgálatának eredményét, személyiségi jogi per, illetve becsületsértés miatt indított büntető- vagy más eljárás esetén pedig tájékoztatást kért azok eredményéről.

A múlt évi beszámolóra utalva, röviden összegezzük az ügycsoport jellemzőit.

A hátrányos megkülönböztetésnek – a közvetlen diszkrimináció kategóriáján belül is – az egyik legdurvább fajtájával állunk szemben: legtöbbször nyíltan megfogalmazódik, hogy a panaszostól származás miatt tagadnak meg bizonyos szolgáltatást, sokszor tetézve ezt azzal a megalázó körülménnyel, hogy mindez a nagy nyilvánosság előtt történik.

Ennek ellenére nagyon nehéz bizonyítani, hogy a hátrányos megkülönböztetés motivációja faji előítélet volt. A jogsértőknek ugyanis számtalan kézenfekvő indok áll a rendelkezésükre: többnyire már korábban kifogásolt magatartásra, zárt körű rendezvényre, telt házra hivatkoznak.

Hangsúlyoznunk kell, hogy az ebbe a körbe tartozó ügyek esetén az ombudsmannak nincs hatásköre, hiszen nem hatóság, hanem magánszemély vagy gazdálkodó szervezet jogsértő magatartását kellene vizsgálat tárgyává tenni. Ezért a hozzánk érkező panaszok alapján történő eljárásra más, hatáskörrel rendelkező szervek – a jegyző, illetve a fogyasztóvédelmi felügyelőség – közreműködését kértük: folytassanak le vizsgálatot, és tájékoztassanak annak eredményéről.

Mint azt a tavalyi beszámolóban részletesen leírtuk, 1998-ban a fogyasztóvédelmi felügyelőség az ilyen típusú jogsértések feltárására alkalmas bizonyítási eljárást vezetett be: a cigány kisebbségi önkormányzat tagjainak segítségével “próbavásárlást” végzett a bepanaszolt vendéglátó-ipari egységben. Az azóta elterjedt gyakorlat szerint, amennyiben a próbavásárlás során igazolódik a diszkrimináció vádja, a fogyasztóvédelmi felügyelőség az alábbi szankciót alkalmazza:

1. kötelezi a vendéglátó egységet, hogy származásra való tekintet nélkül mindenkit szolgáljon ki, és felhívja arra, hogy az ez irányban tett intézkedéséről megadott határidőn belül tájékoztassa a felügyelőséget, továbbá
2. figyelmezteti arra, hogy amennyiben ennek nem tesz eleget, intézkedni fog az illetékes jegyzőnél az üzlet ideiglenes bezárása felől, és
3. kilátásba helyezi az addigi szankciók mellett egyidejűleg fogyasztóvédelmi bírság kiszabását, amennyiben a jövőben megismétlődne a jogsértés.

A határozatot pedig a következőkre alapozza:

- a Nektv. 3. § (5) bekezdésére, amely tiltja a kisebbségek mindennemű hátrányos megkülönböztetését;
- a fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény 6. § f) pontjára – mely a szolgáltatás nyújtásának jogosulatlan megtagadását jogsértőnek minősíti;
- és az üzletek működéséről és a belkereskedelmi tevékenység folytatásának feltételéről szóló 4/1997. (I. 22.) kormányrendelet 23/A. §-ra, mely kimondja, hogy az üzlet biztonsági őrrei és dolgozói, munkavégzésük során tevékenységükkel nem sérthetik a vásárlók személyes jogait.

A fogyasztóvédelmi felügyelőség vizsgálatának kérése mellett, az esetek körülményeitől függően, azt tanácsoltuk panaszosainknak, hogy indítsanak személyiségi jogi pert, becsületsértés miatt szabálysértési vagy bírósági eljárást. Hiszen a fogyasztóvédelmi felügyelőség eljárása, és annak lehetséges szankciói csupán a jövőre nézve riasztják el az üzlet tulajdonosát hasonló magatartásoktól. A megtörtént jogsértést – mely az Alkotmány által védett legnagyobb érték, az emberi méltóság ellen irányul – azonban mindez nem kompenzálhatja.

Kialakult tehát egy joggyakorlat, amely

- alkalmas a jogsértés feltárására – a fogyasztóvédelmi felügyelőség által kisebbségi származású állampolgárokkal együtt végzett “próbavásárlás” segítségével;
- megfelelő szankciót tartalmaz – bírság, az üzlet átmeneti bezárása; becsületsértés szabálysértése esetén pénzbírság, vétsége esetén szabadságvesztés, bírság vagy közérdekű munka;
- és megfelelő kompenzációt – személyiségi jogi per megnyerése esetén kár- térítést – szolgáltatathat.

Ezzel a gyakorlattal kapcsolatban az 1999-es év folyamán a következő problémák merültek fel a jegyzők eljárásában:

1. A jegyzők, mint kiderült, sokszor bizonytalanok abban a tekintetben, hogy milyen jogszabályok alapján, milyen eljárást kell folytatni.

*Több jegyző is megkeresett minket azzal, hogy meghallgatta mindkét felet, az eljárás alapján a diszkrimináció vádját sem megerősíteni, sem megcáfolni nem tudja, és tanácstalan a továbbiakat illetően.*

A jegyzőket felvilágosítottuk a vonatkozó jogszabályokról és a követendő eljárásról.

*Az egyik település jegyzője vitatta, hogy kilátásba lehetne helyezni a szóban forgó kocsmá ideiglenes bezárását egy egyszeri jogsértés miatt, szerinte ez csak folyamatosan – többszöri ellenőrzés és figyelmeztetés ellenére – fennálló jog- sértés esetén alkalmazható szankció. Véleménye szerint a 4/1997 (I. 22.) Kormányrendelet 23/A. §-a egy konkrét cselekményt tilt (az üzlet dolgozói nem sérthetik a vásárlók személyiségi jogait), de a jogszabály erre vonatkozó szankciót nem tartalmaz.*

Az ügy végül is a jegyző közreműködése nélkül oldódott meg: a fogyasztóvédelmi főfelügyelőség ellenőrzése során kiderült, hogy a kocsmá megszűnt. Becsületsértés vétsége miatt pedig bírósági eljárás indult.

2. Az eljárást illető tanácstalanság egyik megnyilvánulási formájaként, a jegyzők néha megpróbálnak megszabadulni az ilyen típusú ügytől.

*Az egyik hozzánk érkezett beadványban indult eljárás esetén két közeli település jegyzői – illetékességi okokra hivatkozva – kétszer is áttették egymáshoz az ügyet. Majd miután a különböző értesítésektől megzavarodva, az áttételeket követni nem tudó panaszos a szabálysértési eljárást kezdő hatóság meghallgatásán nem jelent meg, az Szabstv. 78/C. (1) bekezdés a pontjára hivatkozva az eljárást megszüntették.*

Végül – mivel a biztonsági őrök több ember jelenlétében jelentették ki, hogy a panaszos nem mehet be a diszkóba – az ügyben becsületsértés vétsége miatt indult eljárás.

3. A jegyzők a közösségben elfoglalt helyük miatt sokszor elfogultan kezelik ezeket az ügyeket.

*Az egyik esetben a jegyző az államigazgatási eljárásról szóló 1957. évi IV. törvény (a továbbiakban: Áe.) 6. § (4) bekezdésére, a megelőzés intézményére hivatkozva, felszólította a fogyasztóvédelmi felügyelőséget arra, hogy ne végezzen ellenőrzést a szóban forgó diszkóban. (A panaszosok szerint a jegyző és a kocsmáros között rokonai kapcsolat állt fenn.) Később a fogyasztóvédelmi felügyelőség is beszámolt arról, hogy a jegyző eljárásának befejezése után többször is telefonált a fogyasztóvédelmi felügyelőségnek, és érdeklődött az ellenőrzés várható időpontja felől.*

Ennek ellenére a fogyasztóvédelmi felügyelőség munkatársainak és a cigány kisebbségi önkormányzatnak végül is sikerült úgy lefolytatniuk az ellenőrzést, hogy az a diszkó tulajdonosát készületlenül érte. A tulajdonos a próbavásárlás során újra megsértette a diszkrimináció tilalmát, a felügyelőség pedig ennek alapján meghozta határozatát.

Az ügy tanulságaképpen az ombudsman az ilyen esetekben közvetlenül a fogyasztóvédelmi felügyelőség eljárását kéri, a jegyzőket pedig szükség esetén a felügyelőség hívja fel az üzlet ideiglenes bezárása iránti intézkedés megtételére.

*Egy másik esetünkben a panaszos elfogultsági kifogást jelentett be a szabálysértési ügyintéző ellen, aki a szabálysértésekről szóló 1968. évi I. törvény (a továbbiakban: Szabstv.) 38. § (2) bekezdésében foglaltakat megsértve erről nem vett tudomást, hanem jogellenesen megszüntette az eljárást.*

Az ügyészséghez fordultunk, amely a megszüntető határozat ellen óvást nyújtott be a törvénysértő határozat hatályon kívül helyezésére, az elfogultsági kifogás elbírálását és az eljárás folytatását indítványozva. Ezek után az érintett város jegyzője hatályon kívül helyezte határozatát, a felettes szerv pedig egy másik város jegyzőjét jelölte ki az eljárás lefolytatására.

Egyes megyei fogyasztóvédelmi felügyelőségek eljárása is gondot okozott, mint kiderült, nem ismerték a fogyasztóvédelmi főfelügyelőség által kialakított speciális próbavásárlási eljárást.

*Egyik esetünkben a panaszos által közvetlenül megkeresett megyei fogyasztóvédelmi felügyelőség nem tudva az esetekben alkalmazandó bizonyítási gyakorlatról, a felek meghallgatása után lezárta az ügyet.*

Miután ez előttünk ismertté vált, felkértük a fogyasztóvédelmi főfelügyelőséget, hogy ismertesse meg ezt az eljárást, és biztosítsa annak alkalmazását a megyei felügyelőségek körében is. A fogyasztóvédelmi főfelügyelőség eleget tett kérésünknek és megyei vezetői értekezleten tájékoztatta a felügyelőségeket az ilyen esetekben követendő eljárásról.

A fent leírt esetek ismeretében az ilyen típusú diszkrimináció megakadályozására, szankcionálására, kompenzálására vonatkozó szabályokkal kapcsolatban megválaszolandó kérdés, hogy milyen irányban szükséges a jelenlegi joganyag továbbfejlesztése annak érdekében, hogy egyértelműbb eligazítást adjon a jogalkalmazónak és a sérelmet szenvedett félnek egyaránt.

### **3. A lakóhely szabad megválasztásához fűződő alkotmányos alapjog diszkriminatív korlátozása, az e körben fellelhető tendenciák**

A lakóhely szabad megválasztásának joga – mint az egyéni szabadságjogok egyik alapvető fajtája – már akkor a különböző mozgalmak egyik fő követelése volt, amikor még sem alkotmányról, sem alkotmányos jogok katalógusáról nem beszélhettünk. A magyar történelemben sajnos hosszan elhúzódó késő középkor a maga második jobbágyságával fájó bélyegként viselte a jobbágyok röghöz kötöttségének korántsem haladó hagyományát. Ezt a méltánytalan helyzetet csak az 1848-as törvényalkotása tudta végérvényesen felszámolni.

De nem kell ilyen messzire menni az időben, a közeli múltban, egészen 1989-ig hatályban volt egy olyan tartalmú jogszabály, amely a Budapesten való letelepedést adminisztratív eszközökkel akadályozta. Jogi értelemben csak az Alkotmány 1989. október 23-i módosításával lett teljes ez a szabadságjog, amely az alaptörvény 58. §-ában nyert megfogalmazást, és amely így szól:

*“Mindenkét, aki törvényesen tartózkodik Magyarország területén – törvényben meghatározott esetek kivételével –, megillet a szabad mozgás és a tartózkodási hely szabad megválasztásának joga, beleértve a lakóhely vagy az ország elhagyásához való jogot is.”*

Nemzetközi jogi szempontból látszólag megelőztük a belső jogot, ugyanis az ENSZ Közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya kihirdetéséről szóló 1976. évi 8. törvényerejű rendelet – amely 1976. március 23-án lépett hatályba – III. része 12. cikkének 1. pontja szerint:

*“1. Minden olyan személynek, aki törvényesen tartózkodik valamely állam területén, joga van e területen a szabad mozgásra és a tartózkodási helye szabad megválasztására.”*

Az már egészen más kérdés, hogy ez a belső jogba beemelt nemzetközi szerződés mennyiben nyert gyakorlati alkalmazást 1976 és 1989 között, e tekintetben nem áll rendelkezésünkre értékelhető információ.

A lakóhely szabad megválasztásának jogát alapvetően két fő módszerrel lehet korlátozni, egyrészt valakinek az állandó lakóhelyéről valamilyen módon való “elüldözésével”, illetőleg az adott településre való beköltözésének lehetetlenné tételével. Mindkét esetre találtunk gyakorlati példát az évi vizsgálataink során.

Mivel alkotmányos alapjogról van szó, amelynek lényeges tartalma nem korlátozható, ezért az ilyen tárgyú korlátozó rendelkezések meghozatala is elvileg kizárt. A gyakorlatban ugyanakkor olyan törekvésekkel is lehet találkozni, ahol alapvetően más jogszabályokra hivatkozással próbálkoznak gátat emelni az egyének szabad mozgása elé. Mint majd a konkrét esetekből kitűnik, arra is találtunk szándékot, hogy ugyan áttételesen, de végeredményében a szabad költözködés jogát korlátozó jogszabályi módosítás hivatalos kezdeményezését vetették fel, még hozzá önkormányzati képviselő-testületi ülésen.

A helyi önkormányzatoknak e vonatkozásban sajátos szerepük van, hiszen ezen a szinten találkozhatunk elsődlegesen e problémával. A kistelepülések speciális helyzetéből adódik

fokozottabb “érzékenységük”, illetve vidéken sokkal kézzelfoghatóbban érzékelhető a szociális segélykeretre igényt tartók számának növekedése.

### 3.1. Az 1999. év folyamán vizsgált konkrét esetek

Először lássunk egy gyakorlati példát a “nemkívánatos” személy lakóhelyéről való eltávolítására.

*Egy kelet-magyarországi kistélepülésen súlyos – a község közvéleményét mélyen felháborító – bűncselekményt követtek el, amelynek tettese a község közvélekedés szerint a panaszos – cigány származású – élettársa volt. Ennek következtében fogalmazta meg a község polgármestere azt a levelet, amelyben azzal az indokkal, hogy a panaszos és családjának életvitele a településen közfelháborodást okoz, illetőleg hogy velük szemben bűncselekmények elkövetése miatt állandóan rendőri intézkedésre kerül sor, felszólította a családot a község elhagyására.*

*Lényeges, hogy a levélben foglaltakról a helyi cigány kisebbségi önkormányzat tagjainak is tudomása volt, de a polgármester felkérése ellenére nem kívántak beavatkozni az ügybe. A települési önkormányzat ülésének napirendjén a község elhagyására való “hivatalos felszólítás” nem szerepelt, vagyis a képviselők nem hatalmazták fel a polgármestert ilyen tartalmú levél küldésére, az kimondottan a polgármester akaratelhatározásának következménye volt. A kisebbségi önkormányzat egyeztetési kísérlete eredménytelennek bizonyult, ezt követően a panaszos úgy döntött “szabad elhatározásából”, hogy eladja lakását és elköltözik a településről.*

A polgármester – hivatalos megkeresésünkre – úgy nyilatkozott, hogy a levelének megírását kizárólag a település közbiztonsága miatti aggodalom és felelősség motiválta, a panaszos származása nem játszott szerepet, illetve sem kisebbségi, sem állampolgári jogait nem kívánta csorbítani. Intézkedésünkre a település önkormányzati testülete határozatban szólította fel a polgármestert, hogy a jövőben tartózkodjon a hasonló – jogilag és erkölcsileg egyaránt kifogásolható – magatartástól.

Következtetésként azt lehetett megállapítani, hogy a polgármester abban a téves feltevésben cselekedett, hogy a település közbiztonsága érdekében – jogszerűen – lépett fel. Fellépésének azonban nem volt semmilyen jogi alapja, sőt több alkotmányos alapjogot is megsértett. A már említett szabad költözés jogán túl az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében kinyilvánított jogállamiság követelményének legfontosabb elemét, a jogbiztonságot sérti az az eljárás, amikor egy polgármester – mintegy magához ragadva a büntetőbíróság kizárólagos jogát a bűnösség megállapítására – bűnösnek nyilvánít valakit, sőt a “kollektív bűnösség” elvét alkalmazva kiterjeszti a bűnösséget az érintett családjára is. Innen már valóban csak egy lépés a “nemkívánatos személynek” való nyilvánítás. Egészen komoly szereptévesztésre és nagyfokú jogi tájékozatlanságra utal az ilyen fellépés.

Ebben az esetben csupán a polgármester elszigetelt, egyéni akciójáról volt szó, ennek ellenére az érintett – egyébként érthetően –, elébe menve a várható fejleményeknek, inkább önként távozott a településről, így végül is “a helyzet megoldódott”.

Talán még tanulságosabb a másik eset.

*Egy kelet-magyarországi kistélepülésen komoly feszültséget okozott egy öttagú cigány család beköltözése, amelynek számára egy harminc kilométerre fekvő másik kistélepülés önkormányzata vásárolt az említett községben lakóingatlant. Az említett adásvétel előzményei – a rendelkezésünkre álló információk szerint – a következők voltak.*

*Az érintett család lakóháza az esőzések folytán lakhatatlanná és életveszélyessé vált, a család átmenetileg egy harmadik községbeli rokonainál lakott, majd – saját felelősségükre – visszaköltöztek az életveszélyessé vált házukba. Ekkor már az önkormányzat rendelkezésére állt a viharkárok enyhítésére szolgáló támogatás, ezért a polgármester felszólította a családot, hogy válasszanak új otthont maguknak. A családfő korábbi élettársi kapcsolatából született nagyfia talált végül megfelelő ingatlant, de nem saját lakóhelyükön, hanem a már említett másik településen. A beköltözés napján e település önkormányzatának képviselő-testülete rendkívüli ülést tartott, melynek egyetlen napirendi pontja volt a család távollartása a községtől, illetve a betelepülés megakadályozása.*

Az önkormányzat különösen sérelmesnek tartotta, hogy a másik település önkormányzati testülete mintegy “önkéntesen” vásárolt náluk egy ingatlant, és azt bérbe adta az egyébként rászoruló családnak. Az indulatoktól sem mentes képviselő-testületi ülésen még az a lehetőség is

komoly megfontolás tárgyát képezte, hogy a térség országgyűlési képviselője kezdeményezzen olyan tartalmú törvénymódosítást, amely nem tenné lehetővé a továbbiakban az ilyen ingatlanvásárlási eseteket. A testületi ülés jegyzőkönyvének tanúsága szerint a következőképpen.

“A képviselő-testület felkéri a polgármestert, hogy a térség országgyűlési képviselőjénél kezdeményezze a hatályos törvények módosítását, azért, hogy a jövőben ne legyen lehetőség egyes önkormányzatok részéről nemkívánatos személyek ilyen módon más településekre való átköltöztetésére.”

A testületi ülésen végül is határozat született arról, hogy a község önkormányzata nem járul hozzá a család letelepedéséhez. Mindezt a községben tapasztalható közfelháborodással, illetőleg az oktatási intézmények túlszűfoaltságával indokolták.

A kisebbségi biztos a sajtóból értesült az eseményekről, s ezért az Obtv. 16. § (2) bekezdése alapján hivatalból indult vizsgálat. A vizsgálat – beszámolónk írásakor – még nem fejeződött be, de az eddigiekből az alábbiak állapíthatók meg.

A községben elterjedt az a hír, hogy egy olyan cigány család készül betelepülni, amelyben a családfő büntetett előéletű. A községben uralkodó közhangulatra jellemző, hogy a helyi cigány kisebbségi önkormányzat is tartott ez ügyben ülést, ahol határozatot hoztak arról, hogy a helyi önkormányzat nem járul hozzá a család beköltözéséhez. Ezt a határozatukat azzal indokolták, hogy a lakosság 60%-a cigány, akik jelentős részben különböző szociális segélyekből élnek, illetőleg a község önkormányzata jelentős mértékű forráshiánnyal küzd, intézményei túlszűfoáltak.

A helyi képviselő-testület is hozott – ugyanazon a napon – gyakorlatilag a kisebbségi önkormányzatéval egyező tartalmú határozatot, amely deklarálta a képviselőknek azt az elhatározását, hogy nem járulnak hozzá a család letelepedéséhez. Továbbá felkérték a polgármestert a már említett tartalmú törvénymódosítás kezdeményezésére. Mindezt a képviselők egyhangúlag szavazták meg.

Hivatalos megkeresésünkre az illetékes közigazgatási hivatal vezetője felszólította a polgármestert a nyilvánvalóan törvénytörő határozat visszavonására. Ebben a levélben úgy foglalt állást, hogy az önkormányzat határozata alkotmánytörő, és ezt részletesen meg is indokolta. A közigazgatási hivatal törvényességi jelzése alapján a képviselő-testület jogsértő határozatát hatályon kívül helyezte.

Az ismertetett esetben az a helyzet állt elő, amikor egy község a betelepülni szándékozó családot próbálta meg “távol tartani” a településről. Tette mindezt a helyi lakosság többségének egyetértésével, és ami különösen elkeserítő és egyben figyelmeztető is, a helyi cigány kisebbségi önkormányzat aktív támogatásával.

Az még csak fokozta a helyzet fonákságát, hogy ebben az ügyben egyúttal a helyi önkormányzat függetlensége és önállósága elleni támadásként lehetett értékelni a másik település önkormányzatának ingatlanvásárlását. Ez utóbbi egyébként oly mértékű felfogásbeli zavarra utal, amely önmagában is elgondolkodtató. Ugyanis abban az esetben, ha bármely önkormányzat saját településén kívüli ingatlanvásárlását (különösen magánszemélytől) hivatalosan megakadályozná, akkor a szerződéskötési szabadság olyan jellegű korlátozása állna be, amelynek alkotmányellenes volta egy percig sem lenne kétséges.

Az önkormányzat igen sajátosan értelmezte az Ötv. 8. § (4) bekezdésében megfogalmazott ellátási kötelezettségét is. Az különösen elgondolkodtató, hogy az említett település polgármestere, mintegy a közhangulat legitimáló erejében bízva, egy ilyen mértékben alkotmányellenes lépésre szánta el magát, a helyi lakosság érdekei védelmezőjének szerepében “tetszelegve”.

Tette mindezt még az egyébként törvényben rögzített önkormányzati önállóság védelmében, amely elvet a gyakorlatban egészen sajátos módon értelmezett.

Nem lehet megjegyzés nélkül hagyni a helyi cigány kisebbségi önkormányzatnak az ügyben játszott szerepét sem. A helyi kisebbség “szerzett jogainak” védelmében eljárva, kimondatlanul is megalkották a “jó cigány, rossz cigány” elméletet, a lehető legrosszabb módon próbálva a kisebbségi önkormányzati jogkört tartalommal kitölteni.

### 3.2. Általános tendenciák

A vizsgált esetek – egyelőre – elszigetelt jelenségeknek tűnnek, de igen veszélyes lenne az e körben nagy valószínűséggel komoly méretekben létező latenciát lebecsülni. Mindkét esetünkben írásbeli nyoma maradt annak, hogy állampolgárok nemkívánatos személyek lehettek valamely magyar településen. De önáltatás lenne azt hinni, hogy nincsenek olyan “finomabb” eszközök, amelyekkel ne lehetne elérni egyesek elvándorlását vagy be nem települését. Különösen a kis lélekszámú településeken – ahol mindenki mindenkit ismer – lehetséges jogon kívüli eszközökkel lehetetlenné tenni egyesek további ottlétét. Ugyancsak a kistelepülések adnak nagyobb esélyt az olyan jellegű akcióknak, amikor a helyi vezetés maga mögött tudja felsorakoztatni a község lakosait a “közös veszély” ellen, ami olykor egy hátrányos helyzetű család betelepülésének képében jelentkezik.

Sajnos a közvélemény befolyásolása – főleg az adott település anyagi körülményeire való hivatkozással – meglehetősen könnyű. A hivatalos személyek szerepe ilyen esetekben igen nagy, hiszen személyes tekintélyükkel, illetőleg az általuk képviselt szervezet társadalmi helyzetével szinte automatikusan együtt jár személyes álláspontjuk közvélekedésként való megjelenése.

A jelenség kapcsán óhatatlanul felmerül az önkormányzati rendszer önállóságának, ellenőrizhetőségének problémaköre is. Más fórumokon, más alkalmakkor is gyakran elhangzott az a megállapítás, hogy az elmúlt tíz év alatt az önkormányzati rendszer alapjaiban jól működik, különösen az önállóság és a függetlenség területén történt lényeges előrelépés a korábbi rendszerhez képest. Ezért igen óvatosan kell kezelni az önállóság bármilyen csekély mértékű csökkentésére tett kísérletet is, hiszen egy ilyen úton való elindulás nagy veszélyekkel járhat. Nem lehet eléggé hangsúlyozni a jogilag is megfelelően körülbástyázott önállóság jelentőségét.

A tárgyalt jelenség kezelésében sajnos nincs egyszerű recept. Akadhat olyan eset, ahol elégségesnek bizonyulhat egy sajátos nézeteket valló polgármester hivatalos felszólítása a jogsértő magatartás megszüntetésére.

Más esetekben, különösen akkor, amikor a helyi közvélekedés is a korlátozó intézkedések pártján áll, nehezebb a helyzet. A közvéleményt mint olyat, nem lehet felszólítani, az embereket csak áttételesen, valamelyest eredménnyel kecsegtetően csak a helyesen megválasztott és alkalmazott tömegkommunikációs eszközök használatával lehet álláspontjuk megváltoztatására rávenni. Ezeknek az ügyeknek a sajtóban történő “tálalása” az esetek egy részében nem igazán járul hozzá, a konfliktusok békés megoldásához, illetve a közvélekedés pozitív irányú formálásához.

Összefoglalva megállapítható, hogy elfogadhatatlan gyakorlattal találkozunk, és feladatunknak tekintjük, hogy a magunk eszközeivel minden esetben fellépünk a hasonló törekvésekkel szemben.

### 4. Hadigondozottak kárpótlása – vitánk a Honvédelmi Minisztériummal

*Egy német nemzetiségi beadványozó amiatt fordult hozzánk, hogy bár hadiárvának minősül, nem részesülhet a volt hadiárvákat megillető kedvezményekben.*

A vizsgálat során jogalkotási javaslattal fordultunk a Honvédelmi Minisztériumhoz (a javaslatot a Függelékben közöljük), amelyben kértük a vonatkozó jogszabály [a hadigondozásról szóló 1994. évi XLV. törvény (a továbbiakban: Hdtv.)] olyan tartalmú módosítását, amely lehetővé tenné, hogy az érintettek könnyített bizonyítás formában igazollhassák az egyösszegű kárpótlás iránti jogosultságukat.

A honvédelmi miniszter nem fogadta el a javaslatainkat, hivatkozva többek között az Alkotmánybíróságnak a törvény vonatkozó szakaszával is foglalkozó határozatára, amelyben az nem találta alkotmányellenesnek a jogszabályi rendelkezést. Tájékoztattott a miniszter arról is, hogy a Kormánynak – többek között a költségvetési többletterhek miatt – nem áll szándékában a törvényjavaslat általunk szükségesnek tartott módosításának az előkészítése. Ezért a problémát a jelen beszámoló keretében az Országgyűlés elé terjesztjük.



A Hdtv. 10. §-ának (1) bekezdése egyösszegű térítésre való jogosultságot állapít meg azok számára, akiknek hadigondozotti ellátását 1944. december 22-ét követően politikai okból megszüntették, szüneteltették vagy ilyen ellátás iránti kérelmét politikai okból elutasították. Az állami intézkedés politikai jellegét a kérelmező nyilatkozatával is bizonyíthatja.

A jogszabályi rendelkezést annak hatálybelépése óta időről időre kifogásolják azok a német nemzetiségű beadványozók, akik most azért nem részesülhetnek a Hdtv. által alapított kárpótlási jellegű juttatásban, mert annak idején politikai jellegű retorzióktól tartva elő sem terjesztettek ilyen ellátás iránti kérelmet. Ebből következően hadigondozottként nem is vették őket nyilvántartásba, és így most a kárpótlási jellegű juttatás törvényi feltételének nem felelnek meg.

Az ügyben először 1996-ban fordultunk a Honvédelmi Minisztériumhoz, kérve a jogszabály-előkészítésért felelős szerv állásfoglalását. A minisztérium politikai államtitkára válaszában kifejtette, hogy véleménye szerint a jogszabály nem különbözteti meg hátrányosan a magyarországi németeket. Álláspontja szerint az anyagi források korlátolt volta miatt kellett szigorú szabályokat megállapítani a juttatások odaítélésekor, és aki nem volt képes megfelelni ezeknek a szabályoknak – tekintet nélkül származására –, nem részesülhetett ebben az ellátásban. Időközben a jogszabály módosításával az eredeti 1949. január 1-jei időpont helyett 1944 lett a jogosultságot megalapozó határidő, amelynek révén a jogosulti kör ugyan szélesedett, de a hadigondozottként való nyilvántartásba vétel megmaradt a juttatás feltételeként.

1999-ben újabb beadvány érkezett hivatalunkhoz, amellyel kapcsolatban jogalkotási javaslattal éltünk a Honvédelmi Minisztériumhoz. Javaslatunk szerint a Hdtv. hivatkozott rendelkezése – a következőkben kifejtett okokból – alkotmányossági szempontból aggályos, mert a magyarországi németiséghez tartozó személyek többsége, annak ellenére, hogy elvileg jogosultak lettek volna hadigondozotti ellátásra, tekintettel az akkori politikai helyzetre, elő sem terjesztettek ilyen kérelmeket, ebből következően kérelmüket nem is utasíthatták el, illetőleg a juttatott ellátást nem is vonhatták meg tőlük.

Álláspontunk szerint az állami hatóságok a sérelmek alapjául szolgáló időszakban hátrányosan különböztettek meg egyes jogalanyokat akkor, amikor politikai okból megvonták tőlük a hadigondozotti ellátást; a Hdtv. pedig az ebből származó sérelmeket kívánja kompenzálni az akkor megkülönböztetettek részére biztosított egyösszegű juttatással. Szerintünk azonban a jogszabály azzal, hogy egy megállapított állami juttatást, illetőleg ilyen juttatás iránti kérelmet kíván meg a mostani jogosultság feltételéül, önmaga is önkényesen tesz különbséget a jogalanyok között.

A Hdtv. ugyanis olyan állami eljárásban való közreműködést kíván meg a jogosultaktól, amely állami működésnek saját maga is illegitim jelleget tulajdonít, hiszen elismeri róla, hogy az azokban meghozott döntések legalább részben irreleváns (politikai) szempontokon alapultak. A jogszabály azzal, hogy az egyik (állami) oldalon elismeri a politikai motivációkat, a másik (jogosulti) oldalon viszont nem, egy jogosulti kör vonatkozásában nem teljesíti a jogalkotó által kitűzött célokat, az akkor sérelmet szenvedettek kárpótlását.

A jogszabály azzal, hogy nem tartja jogilag relevánsnak azt a körülményt, hogy voltak, akik ugyan megfeleltek volna a hadigondozotti ellátás feltételeinek, politikai retorzióktól tartva nem terjesztettek elő ilyen ellátás iránti kérelmeket, alkotmányossági szempontból visszas módon az állam által akkor elkövetett igazságtalanságot egy újabbal tetézi. Amint arra ugyanis az Alkotmánybíróság több határozatában [legutóbb 1/1995. (II. 8.) AB határozat] is rámutatott, a jogalkotónak nem kötelessége az elmúlt társadalmi rendszerben okozott igazságtalanságok kárpótlása; amennyiben viszont felvállalja ezt a feladatot, ezt hátrányos megkülönböztetéstől mentesen kell teljesítenie.

Álláspontunk szerint amennyiben a jogszabály a hadigondozási ellátással kapcsolatos eljárást jogszerűtlennek minősíti, valójában a jogosultság érvényesítésének alapjául szolgáló feltételrendszert ítéli a mai szempontok szerint alkotmányellenesnek. A jogalkotó akkor, amikor az egyösszegű térítés által kompenzálni kívánja a jogosultakat ért hátrányokat, valójában a feltételek által ebben a vonatkozásban okozott hátrányokat kívánja kiegyenlíteni.

Véleményünk szerint a jogalkotónak nem azok között kell különbséget tennie, akiknél volt hatósági eljárás, és akik esetében nem, hanem azok között, akik politikai szempontok alapján részesültek ellátásban, vagy akik ugyancsak politikai okokból nem részesülhettek ebben a juttatásban. A kárpótlás alapját szerintünk nem a jogosultság érvényesítésére szolgáló (és politikai szempontok alapján motivált) eljárásnak, hanem magának a jogosultságnak kell képeznie.

Ebből következően a jogalkotónak lehetőséget kellene teremtenie arra, hogy a hadigondozotti kárpótlásra igényt tartók, amennyiben nem folytattak velük kapcsolatban hatósági eljárást, és kérelmüket nem utasították el, vagy juttatásukat nem vonták meg, lehetőséget kapjanak az akkori jogszabályban (az 1933. évi VII. törvénycikk) foglalt feltételeknek való megfelelésük – az időmúlásra való tekintettel könnyített eljárásban történő – bizonyítására.

A honvédelmi miniszter válaszában kifejtette, hogy álláspontja szerint a Hdtv. hivatkozott rendelkezése nem különböztet meg hátrányosan egy jogosulti kört sem, ebből következően a jogszabály előkészítéséért felelős szerv jogalkotási javaslatunkat nem fogadta el. A miniszter utalt az Alkotmánybíróságnak a hivatkozott jogszabályi rendelkezésre is vonatkozó határozatára [2/1998. (II. 4.) AB határozat], amely nem tartotta a jogszabályi rendelkezést alkotmányellenesnek. A miniszter hivatkozott arra is, hogy a Kormány azért sem támogathatja a jogosulti kör kiterjesztését, mert az jelentős többletköltségekkel járna, és az ország teherbíró képessége nem engedi meg a központi költségvetés megterhelését.

Hivatalunk részt vett az Országgyűlés alelnöke, a Magyarországi Németek Országos Önkormányzata, a Hadirokkantak, Hadiözvegyek és Hadiárvak Országos Nemzeti Szövetsége által szervezett lakossági fórumon, amelyen jelen volt a Honvédelmi Minisztérium képviselője is, és ahol kifejtettük az előbbieken ismertetett álláspontunkat.

Mind a minisztérium, mind az Országgyűlés alelnöke végzett költségvetési számításokat, és megállapítható, hogy az alkotmányos visszasság orvoslása a központi költségvetés részéről körülbelül 1 milliárd forint elkülönítését igényelné. Mivel a kérdés megoldását elengedhetetlenül fontosnak tartjuk, az Obtv. 26. §-ának (1) bekezdése alapján kérjük, hogy az Országgyűlés az ügyet vizsgálja ki, és gondoskodjék az alkotmányos visszasság megszüntetéséről.

### ***5. A szociális biztonsághoz való alkotmányos alapjog sérelmének gyanúját felvető panaszok bemutatása, különös tekintettel a szociális segélyek iránti kérelmek megtagadására és a kilakoltatással kapcsolatos beadványokra***

Az állampolgárok szociális biztonsághoz való jogát az Alkotmány 70/E. §-a rögzíti. E 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 Magyar Köztársaság az ellátáshoz való jogot a társadalombiztosítás útján és a szociális intézmények rendszerével valósítja meg.”

A szociális biztonsághoz való jogot a kialakult ellátási rendszerben leginkább az állam által vállalt, alanyi jogon járó juttatások jelentik; amelyek az ellátás – általában minimális – szintjét minden jogosultnak garantálják. Ezt a támogatást egészítik ki az önkormányzatok hatáskörébe tartozó segélyezési formák, amelyeknek azonban az önkormányzatok költségvetési lehetőségei határt szabnak. Az önkormányzatok – tapasztalataink szerint – maradéktalanul eleget tettek rendeletalkotási kötelezettségüknek, de hiába határozták meg a támogatások formáit, és gyakoriságát, valamint a jogosultak körét, ha pénzügyi lehetőségeik alatta maradnak az igényeknek. Az országgyűlési biztos az önkormányzatok anyagi forrásait és azok felhasználását nem vizsgálhatja, ezért az elégtelen szociális támogatottságot sérelmező beadványok esetében az alkotmányos visszasság nem állapítható meg.

A kisebbségi biztoshoz különösen sok szociális biztonsággal összefüggő beadvány érkezett. Valamennyiben a roma kisebbséghez tartozók panaszolják anyagi ellehetetlenülésüket, megoldatlan lakásproblémáikat, azt, hogy az önkormányzat nem törődik gondjaikkal, illetve etnikai hovatartozásuk miatt hátrányosan megkülönböztetik őket. Különösen a kisebb vidéki

városokban, falvakban tapasztalható, hogy munkahely hiányában a kisebbséghez tartozó családok egyetlen biztos jövedelmét az alanyi jogon járó állami juttatások jelentik. Ez önmagában azonban nem biztosítja még elfogadható szinten sem a megélhetésüket, és ha a település jellege miatt az alkalmi munka lehetősége is korlátozott, egyre sürgetőbb az igény az önkormányzati szociális támogatásra. Ennek lehetősége azonban esetleges, az önkormányzat szociális rendeletén kívül a település pénzügyi lehetőségei is határt szabnak az igények kielégítésének.

Valamennyi szociális ügyben beadott panaszban keveslik vagy hiányolják a hozzánk fordulókat az önkormányzat támogatását vagy kölcsönt kérnek az országgyűlési biztostól.

*A panaszos férje meghalt, gyermeke tartósan beteg, ő maga is folyamatosan orvosi kezelésre szorul. Kamatmentes kölcsönt kért az országgyűlési biztostól, amit részletekben kezdene törleszteni akkor, ha már folyósítják a gyermekét megillető árvajáradékot.*

*Egy másik panaszos karácsonyi ajándékot szeretne kapni árván maradt gyermekeinek és sérelmezi, hogy a település cigány kisebbségi önkormányzata nem segítheti őt nehéz anyagi helyzetében.*

Az ilyen kérelmeket hatáskör hiányában egyszerűen el lehetne utasítani, tekintettel azonban a panaszosok reménytelen szociális helyzetére, külön felhívjuk az önkormányzat figyelmét a problémára, az ügyfelet pedig részletesen tájékoztatjuk lehetőségeiről. Nem állapítható meg ugyanis az Alkotmány 70/E. §-ában deklarált szociális biztonsághoz való joggal összefüggésben visszásság, ha az önkormányzat csupán korlátozott lehetőségeihez mérten támogatja a nehéz körülmények között élő családokat.

Az elmúlt időszakban a rendszeres gyermekvédelmi támogatás folyósításával összefüggésben talákoztunk olyan gyakorlattal, amely sérti a jogállamiság alkotmányos eleméből fakadó jogbiztonság követelményét, és ezzel visszásságot okoz.

Ez a támogatási forma alanyi jogon megillet mindenkit, akinek családi és anyagi körülményei megfelelnek a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról alkotott 1997. évi XXXI. törvény (a továbbiakban: Gyertv.) előírásának. A törvény szerint a települési önkormányzat képviselő-testülete azt a gyermeket részesíti rendszeres gyermekvédelmi támogatásban, akinek családjában az egy főre jutó havi jövedelem nem haladja meg az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegét és a családban történő nevelkedés nem áll a gyermek érdekével ellentétben [19. § (2) bekezdés]. A támogatás összege – gyermekenként – nem lehet kevesebb, mint az öregségi nyugdíj legkisebb összegének 20%-a [20. § (2) bekezdés].

A törvény 28. §-a szerint a települési önkormányzat döntése alapján a rendszeres gyermekvédelmi támogatás természetbeni ellátás formájában is nyújtható, különösen a védelembe vett gyermekek számára. A természetbeni ellátás körébe tartozónak tekinthető elsősorban az általános iskolás gyermekek tankönyv- és tanszerellátásának támogatása, a gyermekintézmények étkezési térítési díjkedvezménye, tandíj, egészségügyi szolgáltatásért fizetendő térítési díj, illetve egyéb ellátás kifizetésének átvállalása.

A települési önkormányzatok szociális ellátással kapcsolatban alkotott rendeletei általában megismétlik a törvényi szabályozást, a folyósítás gyakorlata azonban nem mindig felel meg az előírásoknak. Az önkormányzatok a költségvetési megtakarításokat tartják fontosnak és olyan gyakorlatot alakítottak ki, amely az Alkotmány 70/A. §-ában meghatározott hátrányos megkülönböztetés tilalmával összefüggésben, tekintettel a 70/E. §-ában meghatározott szociális biztonsághoz való jogra, visszássághoz vezetett a roma kisebbség segélyezésénél.

*A roma kisebbségi önkormányzat képviselője azért fordult panasszal az országgyűlési biztoshoz, mert a települési önkormányzat úgy döntött, hogy a kisebbséghez tartozók esetében a rendszeres gyermekvédelmi támogatásra jogosultak nem készpénzt, hanem az önkormányzat által fenntartott vegyesboltban beváltható vásárlási utalványt kapnak, függetlenül attól, hogy a családnak milyen az életvitele, a szülők egyébként alkalmasak-e gyermekeik megfelelő gondozására, nevelésére. Mindenkinél ezt a módszert alkalmazták, nemcsak a "védelembe vett" gyermekek esetében és figyelmen kívül hagyták a szülők tiltakozását. De a rendszeres gyermekvédelmi támogatás összegéből fizették meg a szociális gondoskodás körébe tartozó ellátás valamennyi költségét is, vetőburgonya-vásárlást,*

tűzelővásárlást, víz- és csatornahálózatra való rákötést, iskolai tablókészítést, közüzemi díjak kifizetését.

Az önkormányzat képviselője – kérdésre válaszolva – elmondta, hogy a “jelenlegi válságos és forráshiányos helyzetet tekintve nincs reális gazdasági alapja a kisebbség azon követelésének, hogy a rendszeres gyermekvédelmi támogatás egésze készpénzben kerüljön folyósításra”. Megállapítottuk, hogy ebben az esetben az önkormányzat saját rendelete mellett figyelmen kívül hagyta a Gyertv. rendelkezéseit is, amelyek nem biztosítanak jogot az önkormányzatoknak a segélyezett családok feletti “gyámkodásra”.

A kisebbségek ilyen hátrányos megkülönböztetése az eljáró hatóság önkényes magatartásának következménye, ezért a vizsgálat lezárásaként kezdeményeztük a törvénysértő gyakorlat megszüntetését, a rendszeres gyermekvédelmi támogatás készpénzben történő folyósítását.

Azt is meg kellett állapítanunk, hogy sérti az Alkotmány 70/E. §-ában megfogalmazott, a szociális biztonsághoz való jogot az önkormányzatnak az az eljárása, miszerint a tankönyvtámogatásra kapott állami hozzájárulást olyan családok között osztják szét, amelyek nem jogosultak a rendszeres gyermekvédelmi támogatásra. Ebben a szituációban ugyanis csak a rendszeres gyermekvédelmi támogatásban részesülő családok esetében tekinthető jogszerűnek a tankönyvek árának – önkormányzati rendeletében foglaltak szerint – a segélyből történő levonása.

Az intézkedés magyarázata ebben az esetben – de egyáltalán nem példa nélkülinek tekinthető módon – az volt, hogy a segélyben nem részesülők az igazán rászoruló családok, mert a tapasztalatok szerint a segélyezetteknek az elítelt, be nem vallott jövedelem láthatóan magasabb életszínvonalat biztosít, mint azoknál, akik ilyen jövedelemmel nem rendelkeznek, alkalmazottként rendszeres havi bérért dolgoznak.

A panaszt egyébként a település kisebbségi önkormányzatának elnöke azért nyújtotta be a kisebbségi biztoshoz, mert – értékelése szerint – az eljárás többségében a cigány lakosságot, illetve e közösség szociális biztonságához való jogát sértette.

Az országgyűlési biztos megállapította, hogy az önkormányzat eljárása az Alkotmány 70/A. §-ában meghatározott hátrányos megkülönböztetés tilalmával összefüggésben törvénysértő, ezért kezdeményezte, hogy a tankönyvtámogatásra levont összegeket a rendszeres gyermekvédelmi támogatásban részesülő családoknak fizessék vissza, és a jövőben hasonló gyakorlatot az önkormányzat ne folytasson.

Többen azért fordultak beadvánnyal a kisebbségi biztoshoz, mert úgy gondolják, hogy etnikai hovatartozásuk miatt nem kapják meg éveken át a jegyző által megítélt gépjárműszerzési támogatás alapján őket megillető összeget.

A vizsgálat megállapította, hogy a települési önkormányzat a törvényben megállapított kötelező feladatai ellátása során a mozgáskorlátozottak gépjárműszerzési támogatásával kapcsolatos kötelezettségét teljesítette. A támogatás igénybevételére jogosító utalványok számának meghatározása azonban nem önkormányzati, hanem állami feladat. Az a tény, hogy az utalványok száma alacsony, nem sérti az Alkotmány 70/E. §-ában megfogalmazott szociális biztonsághoz való jogot, mert az állam a támogatás biztosításával eleget tett szociális ellátási kötelezettségének és nem vezet alkotmányos visszássághoz, ha a gépjárműszerzési támogatás kielégítésére szolgáló utalványok mértéke nem csökkenti minimális szint alá az ellátások színvonalát.

A vizsgálat szerint a panaszosok nem etnikai hovatartozásuk, hanem az utalványok kis száma miatt nem jutottak eddig a támogatáshoz, ezért az alkotmányos visszásság esetükben nem állapítható meg.

A szociális biztonság tárgykörében érkezett beadványok jelentős része a panaszosok lakáskörülményeivel foglalkozik, de szoros összefüggésben van szociális biztonságuk romlásával, a munkanélküliséggel, anyagi ellehetetlenülésükkel. A lakáshoz, a lakhatáshoz való jog – álláspontunk szerint – szerves része az Alkotmány 70/E. §-ában garantált szociális biztonság

való jognak, de nem jelent egyben alanyi jogosultságot is.<sup>15</sup> A szociális biztonság megteremtése mindig az állam aktív részvételét teszi szükségessé, e nélkül a szociális biztonság megvalósulása elképzelhetetlen.

Panaszosaink mindegyikére jellemző, hogy hatékony állami támogatás nélkül nemcsak saját otthon megteremtésére képtelenek, de szociális helyzetük miatt lakásuk fenntartása is megoldhatatlan problémát jelent. Emiatt meglévő házuk összedőlhet, vagy a lakbér és a közüzemi díjak hátraléka miatt a kilakoltatás veszélye fenyegeti őket.

Mindannyian az önkormányzatoktól várják a segítséget, de ez vagy teljes mértékben hiányzik, vagy jelentéktelen. Akinek nincs lakása, az lakást (szükséglakást) kér, akinek van, az nagyobb szeretne, akinek háza életveszélyessé vált, tatarozáshoz vár segítséget, akinek bérlakása után tartozása van, az a tartozás elengedését és a kilakoltatás megakadályozását reméli.

Az önkormányzat elutasító álláspontját valamennyien törvénytörőnek érzik, és úgy gondolják, roma származásuk miatt kerültek reménytelenül hátrányos helyzetbe.

A vizsgálatok egy esetben sem állapítottak meg alkotmányos visszasságot, ugyanakkor nyilvánvalóvá vált, hogy az önkormányzatok anyagi lehetőségei – hatékony állami támogatás hiányában – nem teszik lehetővé minden igény kielégítését.

A lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról alkotott és többször módosított 1993. évi LXXVIII. törvény rendezte ugyan a lakásgazdálkodással kapcsolatos kérdéseket és az önkormányzatok is megalkották e tárgyban kötelezően előírt rendeleteiket, de ez önmagában – anyagi lehetőségek hiányában – nem oldja meg a gondokat. Az elmúlt években az önkormányzati lakásállomány jelentéktelenre zsugorodott, új lakások nem épültek, az önkormányzat jó esetben kedvezményes árú, közművesített építési telket tud a lakásra váróknak – korlátozott számban – biztosítani. Ezt azonban kevesek tudják igénybe venni. A panaszokból megítélhetően a rászorulóknak hosszú lejáratú kölcsönt kérnek, amit nem kapnak meg, mert az önkormányzat nem lát biztosítékot a visszafizetésre, és az eljárást az országgyűlési biztos még csak nem is kifogásolhatja, mert nincs hatásköre az önkormányzatok anyagi forrásainak vizsgálatára.

Hiába deklarálja az Alkotmány a szociális biztonsághoz való jogot, ha ennek egyik meghatározó eleme, a lakáshoz, a lakhatáshoz való jog jogi garanciái hiányoznak. A piacgazdaság kialakulásával a társadalom iskolázatlan, szakképzetlen rétegei számára a munkavállalás lehetőségei minimálisra csökkentek, ezért az ilyen családok létfenntartását az alanyi jogon járó állami juttatások biztosítják. A többgyermekes családok képtelenek a lakbért, a közüzemi díjakat megfizetni, egyre rosszabb körülmények közé kerülnek, végül elkerülendő a hajléktalanná válást, valamelyik közeli nagyvárosban – leginkább Budapesten – önkényes lakásfoglalóvá válnak. A munkalehetőség és a jobb, emberibb életkörülmények reményében változtatnak lakóhelyet, de akciójuk eleve kudarcra van ítélve, mert az önkormányzatok nem engedik – nem engedhetik –, hogy a kevés számú bérlakást önkényesen foglalják el. A tulajdonos önkormányzatok bírósághoz fordulnak, és a lakásfoglalót kilakoltatják.

Kilátástalan helyzetükben a panaszosok az országgyűlési biztos segítségét kérték. Vizsgálatunk ilyen esetekben kisebbségi jogsérelmet általában nem állapíthat meg, hiszen az önkényes lakásfoglalókkal szembeni szigorú állami fellépés jogszerűsége az esetek többségében nem kérdőjelezhető meg. Természetesen az egyes hatósági eljárások során – az önkényes lakásfoglalás tényétől függetlenül – emberiességi, méltányossági szempontokat is figyelembe kell venni, hiszen nem lehet közömbös, hogy sok esetben többgyermekes családdal szemben alkalmaznak – jogszerűen – olyan retorziót, amelynek egyenes következménye a gyermekek családból történő kiszakítása, állami gondoskodásba vétele.

---

<sup>15</sup> Csak lábjegyzetben szeretnénk utalni arra, hogy még 1997-ben a kisebbségi ombudsman az állampolgári jogok országgyűlési biztosával együttesen indítványozta az Alkotmánybíróságnál az Alkotmány 70/W. §-ának – mindenki számára kötelező erejű – értelmezését, azonban a kért alkotmánybírósági döntés még nem született meg.

Mint az közismert, az állam az elmúlt év során – az önkényes lakásfoglalások számának statisztikailag is mérhető növekedésére figyelemmel – szigorította a jogszabályi rendelkezéseket, és az 1999. évi CXX. törvényben már a korábbi joggyakorlathoz képest súlyosabb szankciók, jogkövetkezmények alkalmazását teszi lehetővé az önkényes beköltözőkkel szemben. A hivatkozott törvénnyel megállapított új szabálysértési tényállás természetesen sem jogilag, sem ténybélileg nem kifogásolható, azonban már most kérdésként vetődik fel, hogy a szabálysértési büntetések kiszabása körében az elkövető szociális körülményeit milyen mértékben és milyen szempontok szerint fogják figyelembe venni, illetőleg milyen lehetőség kínálkozik az ún. “egyénesítésre”, különös figyelemmel arra, hogy az 1997-ben elfogadott “európai léptékűnek tartott” gyermekvédelmi törvény kategorikusan kizárja a gyermekek családjuktól – anyagi okokból – történő elszakítását.

A jelenlegi szabályozás alapján ugyanis, aki üres lakást vagy nem lakás céljára szolgáló üres helyiséget elfoglal, vagy abba önkényesen beköltözik anélkül, hogy arra a bérleti jogviszony létesítésére jogosult szerv vagy személy feljogosította volna, elzárással vagy 150<|>000 Ft-ig terjedő pénzbírsággal sújtható. A magunk részéről is reméljük, hogy az intézkedés hatására az önkényes lakásfoglalások száma csökkeni fog, de ismerve a jelenség társadalmi hátterét és az érintett családok szociális helyzetét – a jogszabály hatályosulását ille-tően –, kénytelenek vagyunk már e beszámoló keretei között is bizonyos fokú kételyeknek hangot adni. Ennek fő oka az, hogy ezekben a leendő szabálysértési eljárásokban előre látható, hogy az elkövetők egy jelentős része képtelen lesz a kiszabott szabálysértési bírság megfizetésére, következésképpen előre látható az is, hogy a szabálysértési elzárások száma nőni fog, és kérdés, hogy a szabálysértés elkövetésében – vétőképtelenségük miatt – felelősségre nem vonható családtagok – mindenekelőtt a gyermekek – szinte törvényszerűen bekövetkező “megbüntetése” nem vet-e fel alkotmányossági aggályokat.

Lezárva ezt a gondolatsort, hangot kell adni azon kételyünknek is, hogy különböző alkotmányos jogok – mindenekelőtt az alaptörvényben szavatolt tulajdonhoz fűződő jog –, illetőleg a szociális biztonsághoz való jog nem kerül-e egymással feloldhatatlan ellentétbe, hiszen az önkényes beköltözők egy része esetében egészen egyértelmű, hogy sajátos “kényszerpályán” mozognak, és a jogsértés elkövetése adott szituációban az életük, testi épségük megóvását – például a fagyhaláltól való megmenekülést – szolgálja.

A beadványok alapján úgy tűnik, egyre nagyobb azoknak a családoknak a száma, amelyek képtelenek fizetni a megemelt lakbérek és a közüzemi díjakat. Hiába van lehetőségük a hátralék részletekben történő kifizetésére, a több tíz(száz)ezer forintos elmaradást havi jövedelmükből nem tudják rendezni. Az önkormányzatok jogszerűen járnak el, amikor felmondják a bérleti jogviszonyt és a lakásból történő kihelyezés ügyében bírósághoz fordulnak. Ilyen esetekben mediátori tevékenységgel próbálkozunk és előfordul, hogy sikerül mindenki számára elfogadható megoldást találni.

*A panaszos segítséget kért az országgyűlési biztostól, mert nagy összegű vízdíjtartozása miatt ingatlanára árverést tűztek ki és ha ezt nem sikerül megakadályozni, nagykorú lányával együtt hajléktalanná válik.*

Tekintve az árverés közeli időpontját, azonnali intézkedésre volt szükség, ezért hivatalunk munkatársai a helyszínre utazva egyezséget hoztak létre a panaszos és a vízmű képviselői között. Ennek értelmében az adós havi – nagyon alacsony összegű – részletfizetést vállalt, a szolgáltató pedig eltekintett a más esetekben megkövetelt 30%-os, egyösszegű tartozáscsökkentéstől. Bár a vizsgálat azt állapította meg, hogy a vízmű mindenben jogszerűen járt el, úgy ítéltük meg, hogy a panaszosnak további támogatásra van szüksége.

Ennek érdekében kapcsolatba léptünk a település polgármesterével, aki a család anyagi helyzetének javítása érdekében a panaszosnak ingyen szociális étkezést, leányának pedig munkát biztosított. A tartozás csökkentése érdekében az Országos Cigány Önkormányzat segítségét kértük.

## ***6. Hátrányos megkülönböztetés az oktatásban: iskolai szegregáció és az eltérő tantervű iskolai oktatással kapcsolatos ombudsmani vizsgálat megállapításai***

A kisebbségi ombudsman éves beszámolóiból egyértelműen kitűnik, hogy az oktatás kérdése – a leghátrányosabb helyzetben lévő hazai kisebbség, a cigányság esetében – a szó szoros értelemben vett “kulcskérdés”, amelynek stratégiai fontosságát nem lehet megkérdőjelezni. Az oktatás területén történő előrelépés, a kvalifikáltsági szint növelése ugyanis előfeltétele a foglalkoztatási helyzet javításának is: a cigány kisebbség felzárkóztatása nem lehetséges roma értelmiség kialakulása nélkül.

Az elmúlt évben vizsgáltuk az ún. kiegészítő iskolai oktatás helyzetét, amelynek alapján arra a – sokakat talán meglepő – következtetésre jutottunk, hogy a kiegészítő oktatási rendszer nem tekinthető másnak, mint egyfajta “zsákutcának”, amelybe a roma fiatalok sajnálatos módon igen nagy számarányban kényszerülnek bele. Más szavakkal megfogalmazva, a kiegészítő oktatási rendszer nevezhető a cigány ifjúsággal szembeni diszkrimináció egy sajátos fajtájának is, amely alatt ebben az esetben egyértelműen szegregációt, mesterséges kirekesztést, elkülönítést értünk.

Az ombudsmani vizsgálat megállapította, hogy a kiegészítő oktatási formában a cigány fiatalok létszáma indokolatlanul és megmagyarázhatatlanul nagy, és maga a rendszer – amely egyébként az egyéni adottságokban megnyilvánuló esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölését célozná – tág lehetőséget enged a diszkrimináció közvetett formájának a megvalósítására.

A kiegészítő oktatási vizsgálatról készített jelentésünket a jelen beszámoló 4. számú mellékletében teljes terjedelmében az olvasó elé tárjuk, ugyanakkor – talán nem érdektelenül, illetve nem feleslegesen – szeretnénk felhívni a figyelmet néhány, a jelentés megértését elősegítő körülményre. A vizsgálati jelentésben közzétett statisztikai táblázatok adatait nem lehet 100%-os pontosságúnak tekinteni, hiszen a kisebbségi, illetve az adatvédelmi törvény rendelkezései alapján nem lehetséges valamely kisebbséghez tartozó személyek – ideértve az iskolai tanulókat is – regisztrációja. Az adatokat különböző szociológiai módszereket alkalmazva, a vizsgálat tárgyával már hosszabb ideje foglalkozó, szakmailag elismert kutatóktól “kölcsonöztük”. A statisztikai adatok alapján mindenesetre egyértelműen megállapítható, hogy a speciális iskolai oktatásban részt vevő gyermekek körében kirívóan magas a cigány tanulók aránya.

Meg kell említenünk azt is, hogy a vizsgálati jelentés nem azonos részletességgel foglalkozik az ország valamennyi térségével, megyéjével, amelynek az az oka, hogy az egyes szociológiai felmérések csak bizonyos régiókra terjedtek ki, és az ombudsmani vizsgálat keretébe nem lehetett beilleszteni további kutatási projekteket. A jelentésben azért szerepelnek Borsod-Abaúj-Zemplén, illetőleg Zala megyei adatok, mert e megyékre kiterjedően készültek a vizsgálatunk szempontjából hasznosítható tudományos publikációk. A két térség említése tehát nem azt jelenti, hogy ezeken a területeken van csak probléma, azonban az ott gyűjtött adatok alapján tudtunk csak következtetéseket levonni az ország egészére.

A jelentésben megállapítottuk, hogy a gyermekek speciális (kiegészítő) iskolai osztályokba történő besorolása jogilag szabályozott, és a fogyatékoság kérdésében állásfoglalásra jogosult szervek – a szakértői és rehabilitációs bizottságok – szabályosan járnak el. Ennek ellenére aggályosnak tartjuk, hogy az érintett gyermekek szüleinek tájékoztatása csak formális jellegű, és a jogérvényesítésre kevésbé képes – alacsony iskolai végzettségű vagy tanulatlan – szülők nincsenek tisztában azzal, hogy hova fordulhatnak jogorvoslatért. A gyakorlatban ez azt jelenti, hogy a fogyatékoság kérdésében kialakított szakmai véleményt egyszerűen tudomásul veszik, azt “megfellebbezhetetlen döntésnek” tartják. Ez különösen igaz a cigány kisebbséghez tartozó szülőkre, akik – tapasztalataink szerint – sok esetben azt sem tudják, hogy a tájékoztatás tényéről szóló nyilatkozat aláírásával gyermekeik sorsáról döntöttek.

## **7. Hátrányos megkülönböztetés a foglalkoztatásban, az 1998. évi ombudsmani vizsgálat utóéletének bemutatása, különös figyelemmel az időközben történt jogszabályi változások várható következményeire**

A múlt évi országgyűlési beszámolóban részletesen ismertettük a foglalkoztatás területén tapasztalható hátrányos megkülönböztetés okainak feltárása, és e jogsértő cselekmények megelőzése érdekében hivatalból indított, átfogó országgyűlési biztosi vizsgálat megállapításait.

E vizsgálat során arra kerestük a választ, hogy a foglalkoztatási diszkrimináció elleni fellépésre hivatott hatóságok tevékenysége, a hatályos szabályozás szerint rendelkezésre álló fórumrendszer és eljárásrend biztosítja-e a jogilag lehetséges védelmet a hátrányos megkülönböztetés ellen, kellő hatékonysággal képes-e diszkriminációs eseteket feltárni, az ezek lehetőségét hordozó jogviszonyokat ellenőrizni, valamint a bekövetkezett jogsértéseket szankcionálni, illetőleg a sérelmeket orvosolni. Külön figyelmet szenteltünk annak, hogy az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében általános érvénnyel deklarált diszkriminációtilalmi rendelkezés hatályosulását a jogrendszer egésze, illetve az egyes jogintézmények elősegítik-e.

Vizsgálatunk során azt a következtetést vontuk le, hogy a több jogszabályban – így a Szabstv.-ben és a Met.-ben – megfogalmazott, látszólag súlyos, és elvileg kellő visszatartó hatással bíró szankciók a valóságban nem hatályosulnak. Megdöbbentő tényként állapítottuk meg, hogy a hozzánk érkezett jelzések, illetve a szociológiai kutatások azt bizonyítják, hogy egyes munkaadók a munkaviszony létesítése, illetve megszüntetése során hátrányosan különböztetik meg a cigány munkavállalókat, ennek ellenére a nemzeti vagy etnikai kisebbséghez tartozás miatt történt hátrányos megkülönböztetés megállapítása miatt és esetleges szankcionálása végett sem a vizsgálat évében, sem az azt megelőző időszakban nem folytattak szabálysértési eljárást és munkaügyi bírság kiszabására sem került sor.

A vizsgálatunk eredményeképpen több kezdeményezést, ajánlást és jogalkotási javaslatot fogalmaztunk meg, amelyek többségének a szociális és családügyi miniszter volt a címzettje. Az előző évi beszámolóban ismertettük javaslataink kedvező fogadtatását, így most az akkori ígéretünknek eleget téve arról adunk számot, hogy milyen intézkedések történtek azok gyakorlati megvalósítása érdekében.

Sikerként könyvelhetjük el, hogy jogalkotási javaslataink többsége megvalósult a jelen beszámoló tárgyidőszakában. Az Országgyűlés 1999. december 21-ei ülésnapján elfogadta az egyes munkaügyi és szociális törvények módosításáról szóló 1999. évi CXXII. törvényt, amelybe több, általunk szorgalmazott rendelkezést is beépítettek. Javaslataink más része még nem valósult meg ugyan, ám 2000 januárjában a vizsgálatunk utóéletének áttekintése céljából szervezett megbeszélésen a szociális és családügyi miniszter arról biztosított, hogy a tárca még ez év folyamán megteszi a szükséges intézkedéseket azok gyakorlati kivitelezése érdekében.

Javaslataink első csoportjába azok a kezdeményezések tartoznak, amelyek a diszkriminációs eseteket jellemző nagyfokú latencia csökkentését célozzák.

- A kisebbségi biztos kezdeményezte a szociális és családügyi miniszternél, hogy gondoskodjék egy olyan tájékoztató kidolgozásáról és közzétételéről, amelyből a munkavállalók hasznos információkat szerezhetnek a foglalkoztatási diszkrimináció esetén igénybe vehető jogorvoslati eszközökről.

Egy ilyen tájékoztatót azért tartunk szükségesnek, mert a hátrányos megkülönböztetést elszenvedett munkavállalók túlnyomó részének anyagi helyzetéből adódóan nincs lehetősége jogi tanácsadás igénybevételére. Ez a kiadvány – kvázi “jogtanácsadóként” – gyakorlati ismereteket nyújthatna a sérelmek orvoslására rendszeresített fórumrendszeréről és eljárásrendről, így különösen a diszkriminációtilalmi rendelkezésekről, a munkaügyi felügyelőségek (és esetleg más, általános hatáskörű szabálysértési vagy egyéb hatóságok) hatásköréről, a bírósági jogérvényesítés lehetőségéről, illetve feltételeiről, a jogvédő irodákról és e szervezetek címéről.

A szociális és családügyi miniszter ígéretet tett arra, hogy ez a tájékoztató még 2000-ben meg fog jelenni. A kiadványt a munkaügyi központok bevonásával fogják terjeszteni, de azt tervezik, hogy



különböző civil szervezetekhez is eljuttatják. Emellett a tárca ingyenesen hívható ún. “zöld számát” – amelyen keresztül jelenleg a nőket érintő munkajogi kérdésekben lehet felvilágosítást kérni – ki fogják terjeszteni a diszkriminációs esetekben való jogi tanácsadásra is.

- A kisebbségi biztos kezdeményezte, hogy a szociális és családjogi miniszter gondoskodjék a foglalkoztatási diszkriminációra vonatkozó információk gyűjtéséről és dolgozza ki ennek eljárási rendjét.

Ennek általunk javasolt módja, hogy a munkaügyi központok kérdőívek alkalmazásával, illetve személyes kikérdezés módszerével mérjék fel, hogy ügyfeleiket érte-e hátrányos megkülönböztetés. A munkanélküliek így önkéntes válaszadás formájában jelezhetnék, ha szerintük hátrányos megkülönböztetést alkalmazott velük szemben valamely munkaadó.

Ez a kezdeményezésünk is kedvező fogadtatásra talált a tárca részéről, azonban gyakorlati megvalósítása további egyeztetést igényel.

Javaslataink második csoportjában olyan intézkedéseket fogalmaztunk meg, amelyek a munkaügyi felügyelőségek ellenőrző tevékenységének hatékonyabbá tételét segíthetik elő. Vizsgálatunk során megállapítottuk ugyanis, hogy a hátrányos megkülönböztetés esetén eljárni jogosult szervek az egyes esetekről nem bírnak tudomással, vagy ha tudnak is a jelenség létéről, a diszkriminációt megvalósító konkrét tényekről nem vesznek “hivatalosan” tudomást.

- A kisebbségi biztos ajánlasként fogalmazta meg, hogy a munkaügyi központokat terhelje jelzési (szignalizációs) kötelezettség a munkaügyi felügyelőségek felé, ha a hátrányos megkülönböztetés tilalmának megszegését észlelik.

A szignalizáció az Áe. alapján már jelenleg is kötelezettsége minden közigazgatási szervnek, így a munkaügyi központok kirendeltségeinek is, azonban az általános jelleggel megfogalmazott rendelkezés hatályosulását – illetve a jogsértések következetes feltárását – az segítené elő igazán, ha egy alacsonyabb szintű jogszabály (miniszteri rendelet) speciálisan a kirendeltségek és a felügyelőségek viszonyára vonatkoztatva is előírná e kötelezettséget. A joggyakorlat tapasztalata szerint ugyanis egy adott kötelezés sokkal inkább hatályosul, ha címzettje nem általánosan megfogalmazott (nem a “közigazgatási szerv” általában), hanem azt a jogszabály konkrétan meghatározza.

Az ajánlás időszerűségét az adja, hogy 2000. január 1-jétől a megyei (fővárosi) munkaügyi központok szervezeteibe tartozó munkabiztonsági és munkaügyi felügyelőségek az Országos Munkabiztonsági és Munkaügyi Főfelügyelőség területi szerveként folytatják működésüket. Véleményünk szerint a szervezeti elkülönítés további érvet szolgáltat javaslatunk megvalósítása mellett. Ez teremtené meg ugyanis az alapját annak, hogy a munkavállalókkal közvetlen kapcsolatba kerülő munkaügyi központ, illetve annak kirendeltsége és a hátrányos megkülönböztetés esetén eljárásra jogosult munkaügyi felügyelőség között kölcsönös információcserre jöjjön létre.

- A kisebbségi biztos másik ajánlásában azt javasolta, hogy a munkaügyi felügyelőségek akkor is kötelesek legyenek lefolytatni a munkaügyi ellenőrzést, ha az annak alapjául szolgáló bejelentést nem az ügyfél – tehát nem maga a jogaiban sértett személy – teszi meg, hanem a jogsértésre vonatkozó információk a munkaügyi központoktól, illetőleg más állami vagy társadalmi szervezetektől származnak.

Álláspontunk szerint a jogi szabályozás hiányosságaként értékelhető, hogy a munkaügyi felügyelőségek csak a diszkriminációt elszenvedett személy bejelentése alapján folytathatják le a munkaügyi ellenőrzést. Határozott meggyőződésünk ugyanis, hogy az állami szervek nem lehetnek elnézőek az Alkotmányba, illetve más törvényekbe is ütköztethető munkáltatói magatartásokkal szemben. Meg kell teremteni a jogszabályi alapját annak, hogy a munkaügyi felügyelőségek minden olyan esetben eljárást indítsanak, amikor – bármely szervezet legyen is a bejelentő – hivatalosan tudomásukra hozzák a hátrányos megkülönböztetés tilalmának vélelmezett megsértését.

Ajánlásunkat a Szociális és Családjogi Minisztérium a vizsgálat lezárásakor elfogadta, ennek ellenére javaslatunk a múlt évi törvénymódosítás során nem került be a Met. rendelkezései közé.

Az ajánlást ezért változatlan formában fenntartjuk, és további egyeztetéseket kezdeményezünk gyakorlati megvalósítása érdekében.

- A kisebbségi biztos ajánlás formájában a Met. olyan értelmű módosítását javasolta, hogy a bizonyítási teher megfordítására vonatkozó szabály alkalmazható legyen a munkaügyi felügyelőségeknek a diszkriminációtilalmi rendelkezés betartásának ellenőrzésére irányuló eljárásában is.

Örömmel számolhatunk be arról, hogy az általunk ajánlott törvénymódosítás megtörtént: 2000. január 1-jétől a munkaügyi ellenőrzés során a foglalkoztatónak kell bizonyítania, hogy eljárása nem sértette a hátrányos megkülönböztetés tilalmára vonatkozó rendelkezéseket, amelynek ténye remélhetőleg hozzá fog járulni a munkaügyi felügyelőségek által végzett ellenőrzések hatékonyságának növekedéséhez.

Javaslataink harmadik csoportjába az a “jogalkotási csomag” tartozik, amely a hátrányos megkülönböztetés esetén rendelkezésre álló szankciórendszer kiegészítését célozza.

- A kisebbségi biztos javasolta a 6/1996. (VII. 16.) MüM rendelet módosítását annak érdekében, hogy az a munkáltató, amellyel szemben munkaügyi bírságot szabtak ki, az erről szóló határozat jogerőre emelkedésétől számított egy évig ne részesülhessen a jogszabály alapján számára egyébként járó juttatásban.

A jogalkotási javaslatunk arra a felismerésre épül, hogy a “büntetőjogias”, tehát retorzív szankciók alternatívájaként, a bírságot jellegű szankciók mellett kellő preventív hatást fejthet ki egyéb joghátrányok kilátásba helyezése, így különösen, ha a hátrányos diszkriminációt megvalósító szervezetet, jogi személyt, illetve egyéb gazdálkodó szervet az állami támogatás megvonásával sújtják.

Sikerként számolhatunk be arról, hogy a beszámolási időszakban a javasolt jogszabály-módosítás megtörtént, a 6/1999. (IX. 3.) SzCsM rendelet léptette hatályba 1999. X. 3-tól. [Csak zárójelben jegyezzük meg, hogy a foglalkoztatási diszkrimináció szankcionálásának további szigorítása várható ebben az évben az egyes szabálysértésekről szóló 218/1999. (XII. 28.) Korm. rendelet hatálybalépésével. A “munkavállaló hátrányos megkülönböztetése” szabálysértési tényállás elkövetője az eddigi 50.000 Ft helyett 100.000 Ft-ig terjedő pénzbírsággal lesz sújtható.]

Összefoglalásként elmondhatjuk, hogy a vizsgálatban megfogalmazott javaslataink közül a legjelentősebbek az elmúlt évben megvalósultak. Az általunk szorgalmazott intézkedések azonban egymásra épülnek, egységes rendszert alkotnak, mely csak akkor lehet igazán hatékony, ha minden elemét alkalmazzák. Ezért valamennyi javaslatunkat változatlan formában fenntartjuk, és további egyeztetést kezdeményezünk azok gyakorlati megvalósítása érdekében.

Budapest, 2000. március

Dr. Kaltenbach Jenő

A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa irodájának munkatársai

dr. Belánszki Gyula  
Farkas István  
Göndör Péter  
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. Regényi Eszter  
Somoskövy Béláné

## 1. számú melléklet

### Ügyforgalmi statisztika

#### I.

#### Az 1999-ben keletkezett ügyiratok megoszlása a beadványozók szerint

Egyéni beadványok	237
Kisebbségi önkormányzat	79
Települési önkormányzat	17
Közigazgatási hivatal	4
Központi állami szerv	26
Civil szervezet	26
Oktatási intézmény	6
Saját kezdeményezés	28
Egyéb	12
<b>Összesen</b>	<b>435</b>

## II.

### Az 1999-ben keletkezett ügyiratok alapján megindított eljárás

Vizsgálat indítása beadvány alapján	344
Hivatalból indított vizsgálat	26
Tájékoztatás	17
Állásfoglalás	48
<b>Összesen</b>	<b>435</b>

## III.

### Az ügyben érintett kisebbség

Cigány	262
Bolgár	2
Görög	1
Horvát	1
Lengyel	4
Német	34
Örmény	8
Román	9
Ruszin	3
Szerb	10
Szlovák	16
Szlovén	0
Ukrán	0
Nekt. hatálya alá nem tartozó panaszos	15
Több, vagy minden kisebbséget érintő ügy	70
<b>Összesen</b>	<b>435</b>

## IV.

### Az ügyek területi megoszlása

Baranya megye	24
Bács-Kiskun megye	11
Békés megye	18
Borsod-Abaúj-Zemplén megye	32
Budapest	70

Csongrád megye	13
Fejér megye	12
Győr-Moson-Sopron megye	6
Hajdú-Bihar megye	22
Heves megye	14
Jász-Nagykun-Szolnok megye	12
Komárom-Esztergom megye	8
Nógrád megye	9
Pest megye	36
Somogy megye	9
Szabolcs-Szatmár-Bereg megye	27
Tolna megye	9
Vas megye	8
Veszprém megye	15
Zala megye	6
Területi jellemzővel nem rendelkező panasz	74
<b>Összesen</b>	<b>435</b>

## V.

### Az ügyek által érintett szervek

Rendőri szervek	25
Bíróságok	28
Büntetés-végrehajtási intézetek	7
Minisztérium, országos hatáskörű szerv	30
Kisebbségi önkormányzatok	13
Települési önkormányzatok	114
Közigazgatási hivatal, megyei közgyűlés	6
Média	3
Gyermekvédelmi Szolgálat	3
Oktatási intézmény	5
Országgyűlési hatáskörbe tartozó ügyek	4
Pénzügyintézet	5

Tb-önkormányzat és nyugdíjfolyósító	6
Ügyészség	1
Alapítványok, civil szervezetek	3
APEH	2
Egyéb*	180
<b>Összesen</b>	<b>435</b>

\* Ezen ügyek csoportjába tartoznak a Hivatalunkhoz érkezett tájékoztató jellegű anyagok, valamint a magánszemélyek ellen benyújtott panaszok, és a hatáskör hiányában más biztosokhoz áttett ügyek.

**VI.**  
**Az összes ajánlás,**  
**illetve kezdeményezés száma**

Kezdeményezés	19
Ajánlás	9
Jogalkotási javaslat	8
Elfogadott kezdeményezés	15
Elfogadott ajánlás	6
Elfogadott jogalkotási javaslat	5

**VII.**  
**A kezdeményezésekkel és ajánlásokkal**  
**érintett szervek felsorolása**

Települési önkormányzat	20
Oktatási Minisztérium	4
Belügyminisztérium	3
Igazságügyi Minisztérium	4
Miniszterelnöki Hivatal	1
Honvédelmi Minisztérium	1
Szociális és Családügyi Minisztérium	1
Közigazgatási Hivatal	2
<b>Összesen</b>	<b>36</b>

## VIII.

### Vizsgálat alapján hozott intézkedések

Tájékoztatás	117
Állásfoglalás	66
Áttétel	36
Vizsgálat nélkül hatáskör hiányában elutasított	47
Vizsgálat után elutasított	43
Más szerv vizsgálatra való felkérése	20
Ajánlás, kezdeményezés, jogalkotási javaslat	36
Egyéb	20
Folyamatban	50
<b>Összesen</b>	<b>435</b>

#### 2. számú melléklet

#### A kisebbségi biztos hazai és nemzetközi szereplésének bemutatása – eseménynaptár

##### Január

14. A kisebbségi biztos Pápán a kisebbségi önkormányzat meghívására előadást tartott a hazai kisebbségi helyzet aktuális kérdéseiről.

20. A pozsonyi székhelyű Márai Sándor Alapítvány meghívására Dr. Kaltenbach Jenő sajtóbeszélgetésen vett részt a szlovák fővárosban, miután találkozott a szlovák parlament kisebbségi ügyekkel foglalkozó képviselőivel.

21. A kisebbségi ombudsman Martonyi János külügyminiszterrel folytatott megbeszéléseket az intézményeik közötti együttműködés főbb irányairól.

##### Február

3–4–5. Dr. Kaltenbach Jenő mint a Magyar Köztársaság képviselője, részt vett az Európa Tanács Rasszizmus és Intolerancia Elleni Bizottságának plenáris ülésén Strasbourgban.

8. Csáky Pál, a Szlovák Köztársaság miniszterelnök-helyettese és kísérete az Országgyűlési Biztos Hivatalában tett rövid látogatást, ahol tárgyalásokat folytatott a kisebbségi ombudsmannal többek között az ombudsman intézményének szlovákiai bevezetéséről.

11. Az országgyűlési biztos a Baranya Megyei Közigazgatási Hivatal vezetőjének meghívására előadást tartott a kisebbségi önkormányzatok vezetői részére a kisebbségi önkormányzatok működéséről, valamint válaszolt a felmerült kérdésekre.

22. A kisebbségi biztos a Belügyminisztériumban az “Áldozatok Napja” alkalmából tartott megemlékezésen vett részt.

### **Március**

8. A Friedrich Ebert Alapítvány vitaestet rendezett “A kisebbségi törvény szellemisége” címmel, melynek felkért előadója volt a kisebbségi biztos.

8. A Zoril Alapítvány, valamint a Budapesti Művelődési Központ “Közös sorstudat” címmel a kerületi roma önkormányzatok vezetőinek és képviselőinek rendezett képzésen és fórumon előadást tartott a kisebbségi törvényről, valamint az ombudsmani intézmény működéséről és tapasztalatairól.

9. Szentendre Város Német Kisebbségi Önkormányzata felkérésére a kisebbségi biztos előadást tartott a magyarországi kisebbségi önkormányzatokról a “Németek kisebbségben” címmel rendezett tudományos konferencián.

9. Dr. Kaltenbach Jenő átvette a Német Szövetségi Köztársaság nagykövetétől a Roman Herzog szövetségi elnök által neki adományozott Szövetségi érdemrend első osztályú érdemkeresztjét.

10. Dr. Kaltenbach Jenő és Pintér Sándor belügyminiszter találkozájukon áttekintették az intézményeik együttműködésének főbb irányait és a megoldásra váró kérdéseket.

11. A kisebbségi biztos a pécsi Leőwey Klára Gimnázium felkérésére a Leőwey Napok keretén belül felavatta az iskola volt diákja, később tanára, Koch Valéria költőné márványtábláját.

16. A kisebbségi ombudsman hivatalában fogadta Peter Uhl, a Cseh Köztársaság emberi jogi kormánybiztosát, akivel eszmecsere-t folytatott az ombudsman intézményének csehországi bevezetéséről, és meghívást fogadott el egy, a fenti témában megrendezésre kerülő prágai tanácskozásra.

22. Az Európai Unió nagyköveteinek felkérésére a kisebbségi biztos munkabéden vett részt, ahol a megjelenteket tájékoztatta a magyarországi kisebbséget érintő aktuális kérdésekről.

24–25. A kisebbségi biztos a Monitoring Centre on Racism and Xenophobia vezető testületének tagjaként részt vett annak soros ülésén Bécsben.

31. A kisebbségi ombudsman hivatalában fogadta Dr. Danihel urat, a Szlovák Köztársaság roma ügyekben illetékes kormánybiztosát, akivel áttekintették az ombudsman 3 éves kisebbségi jogvédő-tevékenységének főbb tapasztalatait.

### **Április**

14. A kisebbségi ombudsman munkabéden látta vendégül az Európa Tanács Raszszizmus és Intolerancia Elleni Bizottságának küldöttségét, akik a Magyarországról szóló 2. országjelentés elkészítése érdekében folytattak tárgyalásokat Budapesten.

19. A Magyar Hírlap főszerkesztőjének meghívására a kisebbségi ombudsman háttérbeszélgetésen vett részt, melyen a kisebbségi téma iránt érdeklődő munkatársak kérdéseire válaszolt.



**29–30.** A Német Szövetségi Köztársaság Belügyminisztériumának szervezésében a kisebbségi biztos Berlinben részt vett a “Vallások, etnikumok és az állam” elnevezést viselő konferencián és előadást tartott “Kisebbségek Európában” címmel.

## **Május**

**2–4.** Dr. Kaltenbach Jenő bonni látogatása során a Bundestag kisebbségi kérdésekkel foglalkozó képviselőivel folytatott tárgyalásokat.

**5.** A kisebbségi biztos a németországi Bayreuthban joghallgatóknak tartott előadást a magyarországi kisebbségekről, jogi vonatkozású kérdésekről.

**11.** Dr. Kaltenbach Jenő hivatalában fogadta a Román Parlament Szenátusa és Képviselőháza Emberi Jogi Bizottságának küldöttségét, akik 4 napos látogatáson tartózkodtak Magyarországon.

**20–21.** Az Európa Tanács Rasszizmus és Intolerancia Elleni Bizottságának országjelentéseket előkészítő felelősei tanácskoztak Strasbourgban. Dr. Kaltenbach Jenő mint a Franciaországról szóló országjelentés elkészítője vett részt a csoport munkájában.

## **Június**

**7–8.** A szlovén ombudsman, Ivan Bizjak, valamint az európai ombudsman, Jacob Söderman meghívására Dr. Kaltenbach Jenő nemzetközi konferencián vett részt, amelyet az “Ombudsman intézmények és az Európai Unió joggyakorlata” címmel rendeztek meg Ljubljanában.

**9.** Dr. Kaltenbach Jenő hivatalában fogadta a Trentino Dél-Tirol Autonóm Régió elnökhelyettese által vezetett delegációt, amely 4 napos látogatáson tartózkodott Magyarországon.

**10–11.** Hajdúszoboszló város országgyűlési képviselőjének indítványára a kisebbségi biztos kihelyezett ügyfélfogadást tartott a város és a környék településeinek cigány lakosai és kisebbségi önkormányzatai részére.

**15–18.** Dr. Kaltenbach Jenő részt vett az Európa Tanács Rasszizmus és Intolerancia Elleni Bizottságának soros plenáris ülésén.

**21–22.** “A romák integrációs lehetőségei Magyarországon” címmel konferenciát rendezett az Európai Összehasonlító Kisebbségkutatások Intézete és a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal, amelyen a kisebbségi biztos előadást tartott a hivatal ez irányú tapasztalatairól és vizsgálatainak eredményéről.

**23.** A Project on Ethnic Relations budapesti irodájának, valamint az MTA Kisebbségkutató Műhelyének szervezésében került sor “A kisebbségi önkormányzati rendszer Magyarországon” című szakmai konferenciára, amelyen a kisebbségi biztos a kisebbségi önkormányzati rendszer működésének hiányosságairól és a változtatás lehetséges irányairól beszélt.

**24.** A kisebbségi biztos Prágában részt vett azon a cseh Parlament által rendezett nemzetközi tapasztalatcserén, amelynek témája az ombudsmani intézmény csehországi létrehozása volt.

**25.** Dr. Kaltenbach Jenő hivatalában fogadta Dr. Christoph Palmer bajor államminisztert és kíséretét, amely a Nemzeti Kulturális Örökség Minisztériumának meghívására tartózkodott Magyarországon.

29. A Minority Rights International, valamint a Legal Policy Institute felkérésére a kisebbségi ombudsman előadást tartott Budapesten az “Advocacy and Rights” címet viselő továbbképzésen nemzetközi kisebbségjogi szakemberek részére ombudsmani tapasztalatairól.

## **Július**

5. A Heves Megyei Bíróság Elnökének meghívására a kisebbségi ombudsman és munkatársai Egerben szakmai kerekasztal-beszélgetésen vettek részt .

5. A Holland Királyság budapesti nagykövetének meghívására Dr. Kaltenbach Jenő részt vett azon a vacsorán, amelyet az európai csatlakozás ügyében hazánkban tartózkodó Holland Külügyminisztériumi államtitkár tiszteletére rendeztek.

12–16. A kisebbségi ombudsman Rotterdamban részt vett a “Constitutionalism, Universalism and Democracy” címet viselő nemzetközi konferencián.

13. A kisebbségi biztos Utrechtben tárgyalta a holland Equal Treatment Commission vezetőjével.

16. Dr. Kaltenbach Jenő Brüsszelben megbeszéléseket folytatott a belga Egyenlő Esélyek és a Rasszizmus Elleni Központ igazgatójával.

31. A Nagykanizsán rendezett Cigány Holocaust emlékűnnepélyen megemlékező beszédet tartott a kisebbségi biztos.

## **Augusztus**

20. Göncz Árpád, a Magyar Köztársaság elnöke dr. Belánszki Gyulának, a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa irodája fősztályvezetőjének, a Magyar Köztársasági Ezüst Érdemkereszt kitüntetését adományozta.

## **Szeptember**

2–4. Az EBESZ varsói székhelyű Demokratikus Intézmények és Emberi Jog Irodájának felkérésére a kisebbségi biztos Aastanában, Kazahsztán fővárosában részt vett azon a nemzetközi tanácskozáson, amely az ombudsmani intézmény kazahsztáni bevezetését volt hivatott elősegíteni.

6. A kisebbségi biztos és Pokorni Zoltán oktatási miniszter személyes megbeszélés keretében áttekintették a cigány gyermekek speciális iskolai oktatásáról folytatott ombudsmani vizsgálat főbb megállapításait, majd közös sajtótájékoztatón válaszoltak az újságírók kérdéseire.

9. Dr. Kaltenbach Jenő a Friedrich Naumann Alapítvány meghívására részt vett a Hans Dietrich Genscher magyarországi látogatása alkalmából rendezett vacsorán.

13–17. A bolzanói egyetem meghívására a Nyári Egyetem kurzusán a kisebbségi biztos előadást tartott a magyarországi kisebbségek helyzetéről, valamint kitért a hazánk és Szlovákia közötti viszonyra.

24. A kisebbségi biztos és Pintér Sándor belügyminiszter találkozásukon értékelték a januári megbeszélések óta végzett munkát, és kijelölték az együttműködés újabb irányait.

## **Október**

**11–14.** Az Európa Tanács Rasszizmus és Intolerancia Elleni Bizottság tagjaként Dr. Kaltenbach Jenő Párizsban a Franciaországról szóló országjelentés összeállításával kapcsolatban a francia hatóságok képviselőivel találkozott.

**15–16.** A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa az Európa Tanács pénzügyi támogatásával nemzetközi konferenciát szervezett a “Kisebbségek parlamenti képviselői és részvételük a politikai döntéshozatali folyamatban” címmel.

**26.** A Miskolci Egyetem Diákkörének meghívására “Tolerancia és kisebbségek” címmel tartott előadást a kisebbségi biztos.

**27.** A londoni székhelyű “Save the Children” Alapítvány képviselőit fogadta a kisebbségi ombudsman. A találkozó során leginkább a cigány gyermekek oktatásának kérdéseiről folytattak eszmecsere.

## **November**

**3.** A szentesi Horváth Mihály Gimnázium és Kollégium meghívására a kisebbségi biztos a “Ternyei Hét” rendezvényeinek egy programjaként fórumon vett részt, ahol a magyarországi német nemzetiség múltjáról és jelenéről beszélt, és válaszolt a diákok és a lakosság kérdéseire.

**4.** A bécsi Magyar Nagykövetség és a Collegium Hungaricum meghívására a kisebbségi biztos részt vett és köszöntötte “Az 1849-es nemzetiségi törvény – következmények és perspektívák” címmel megrendezett tudományos konferenciát.

**5.** A Robert Schumann Intézet felkérésére a kisebbségi ombudsman Dobogókőn előadást tartott az intézet által szervezett kisebbségi témakört is érintő előadáson.

**8–9.** Dr. Kaltenbach Jenő az Európa Tanács Rasszizmus és Intolerancia Elleni Bizottságának tagjaként az országjelentéseket előkészítő csoport tanácskozásán vett részt.

**10.** Brigitta Dahl, a svéd parlament elnöke és kísérete az Országgyűlési Biztosok Hivatalába látogatott, ahol megbeszélést folytatott a kisebbségi ombudsmannal is.

**11.** A British Council meghívására a kisebbségi biztos Prágában részt vett a “Westward Enlargement of Central Europe” címet viselő rangos nemzetközi konferencián.

**16.** A kisebbségi biztost és munkatársát hivatalában fogadta Dr. Kovács Árpád, az Állami Számvevőszék elnöke. A felek áttekintették az intézményeik közötti együttműködés főbb irányait.

**24.** A kisebbségi biztos hivatalában fogadta a Kanadai Nagykövetség új nagykövetét, aki bemutatkozó látogatást tett az ombudsmannál.

**25.** Dr. Kaltenbach Jenő előadást tartott a pécsi Janus Pannonius Tudományegyetemen megrendezett “Szamel Lajos Tudományos Emlékkülés”-en.

**28–30.** A kisebbségi biztos Bonnba utazott, ahol megbeszéléseket folytatott német közéleti személyiségekkel és előadást tartott a Német–Magyar Baráti Társaság bonni tagozata tagjai részére.

## December

6. A Project on Ethnic Relations az Országos Cigány Önkormányzattal együttműködésben megrendezett “A magyarországi cigányság helyzete a kormányzati politika, a kisebbség törekvései és a nemzetközi elvárások tükrében” című értekezleten a kisebbségi biztos az elért eredményeket értékelte és vázolta a további teendőket.

7–10. Dr. Kaltenbach Jenő az Európa Tanács Rasszizmus és Intolerancia Elleni Bizottságának soron következő ülésén vett részt Strasbourgban.

10. Csáky Pál szlovák miniszterelnök-helyettes meghívására a kisebbségi biztos részt vett a Visegrádi Négyek emberi jogi konferenciáján.

13. A kisebbségi biztos előadást tartott a “Független nemzeti emberi jogi intézmények regionális értekezletén”, amely a Délkelet-európai Stabilitási Paktum égisze alatt az Európa Tanács és az Országgyűlési Biztos Hivatalának szervezésében került megrendezésre Budapesten.

14–15. A Rasszizmus Elleni Európa-konferenciát előkészítő Európa Tanács-i technikai csoport tagjaként Kaltenbach Jenő Strasbourgban járt.

## 3. számú melléklet

### Törvénytervezet

#### a magyarországi nemzetiségek jogairól

Az Országgyűlés, figyelemmel a nemzetközi jog általánosan elfogadott elveire, az Alkotmány 68. §-ában foglalt rendelkezésekre, valamint az 1999. évi XXXIV. törvénnyel kihirdetett, az Európa Tanács Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezményében és az 1999. évi XL. törvénnyel elfogadott, a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartájában vállalt kötelezettségekre, illetőleg a kisebbségi jogok érvényesülésének a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény hatálybalépését követően szerzett tapasztalataira, a kisebbségi önkormányzati rendszer továbbfejlesztése, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségek képviseleti jogainak kiteljesítése érdekében a következő törvényt alkotja.

### I. Fejezet

#### Alapvető rendelkezések

1. § A Magyar Köztársaság elismeri a magyarországi nemzetiségi és etnikai közösségek és az azokhoz tartozó személyek önazonosságához való jogát, ezt a jogot az egyetemes emberi jogok részének tekinti, és érvényesülését aktív intézkedésekkel segíti elő.

2. § A Magyar Köztársaság területén kisebbségben élő nemzetiségek, etnikai közösségek nyelve, tárgyi és szellemi kultúrája, történelmi hagyományai, valamint nemzetiségi létükkel összefüggő más sajátosságai egyéni és közösségi önazonosságuk része, amely különleges értékeknek a megőrzése és gyarapítása a magyar nemzet, valamint az államok és a nemzetek közösségének érdeke is.

3. § A Magyar Köztársaság az e törvényben meghatározott módon biztosítja a magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségek általános emberi jogait, és ezzel összefüggésben az önazonosságuk megőrzéséhez, kifejezéséhez szükséges politikai jogokat, valamint a nemzetiségi lét fenntartása érdekében nélkülözhetetlen intézményi alapokat, ideértve az anyaországokkal, nyelv-nemzetekkel való szabad, élő kapcsolattartás jogát is.

4. § A Magyar Köztársaság a nemzeti és etnikai kisebbségeket államalkotó tényezőként ismeri el, és politikai képviseleti joguk részének tekinti az országgyűlési képviselethez, valamint a nemzetiségi, etnikai önkormányzatok létrehozásához fűződő jogot.

5. § (1) A Magyar Köztársaságban élő nemzeti és etnikai kisebbségek (a továbbiakban: nemzetiségek) egyenlő méltósággal rendelkeznek, nemzetiséghez tartozásuk miatt bármilyen jellegű hátrányos megkülönböztetésük tilos.

(2) Az (1) bekezdés szerinti hátrányos megkülönböztetést a törvény – külön jogszabályban meghatározottak szerint – szigorúan bünteti.

### ***A törvény hatálya***

6. § (1) E törvény hatálya a Magyar Köztársaság területén élő magyar állampolgárságú, magukat valamely nemzetiséghez tartozónak valló személyekre, valamint e személyek (2) bekezdésben megjelölt közösségeire terjed ki.

(2) E törvény alkalmazásában nemzetiség minden olyan, magyar állampolgárokból álló, a Magyar Köztársaság területén legalább egy évszázada honos népcsoport, amely a magyar nemzetiségű lakosság egészéhez viszonyítva számszerű kisebbségben él, a lakosság többi részétől saját nyelve, kultúrája, hagyományai vagy származástudata különbözteti meg, és ezen értékek megőrzésére, közösségi érdekeinek kifejezésére és védelmére irányuló összetartozás-tudatról, illetőleg akaratelhatározásról tesz bizonyosságot.

(3) E törvény értelmében Magyarországon honos nemzetiségek: a bolgár, a cigány, a görög, a horvát, a lengyel, a német, az örmény, a román, a ruszin, a szerb, a szlovák, a szlovén és az ukrán közösségek.

7. § (1) Amennyiben a 6. § (3) bekezdésben felsoroltakon kívül további nemzetiség kívánja az e törvényben biztosított jogokat gyakorolni, legalább ezer, magát ugyanahhoz a nemzetiséghez tartozónak valló választópolgár népi kezdeményezéssel fordulhat az Országgyűlés elnökéhez. Az eljárás során az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló törvény rendelkezéseit kell alkalmazni.

(2) A nemzetiségi státusz elismerése kérdésében az Országgyűlés – a Magyar Tudományos Akadémia állásfoglalásának beszerzését követően – dönt.

8. § E törvény hatálya nem terjed ki a menekültekre, a bevándorlókra, a Magyarországon letelepedett külföldi állampolgárookra és a hontalanokra.

### ***Értelmező rendelkezések***

9. § E törvény alkalmazásában:

a) nemzetiségi közügy: az e törvényben biztosított egyéni és közösségi jogok gyakorlásához, különösen a lakosság nemzetiségi közszolgáltatásokkal való ellátásához, a nemzetiségi közösségek és e közösségekhez tartozó személyek érdekeinek kifejezésre juttatásához, védelméhez, valamint a nemzetiségi feladatok önálló ellátásához vagy a közhatalmat gyakorló állami, önkormányzati szervekben való képviseletéhez és mindezek szervezeti, személyi és anyagi feltételeinek biztosításához kapcsolódó közügyek;

b) helyi nemzetiségi önkormányzat: a választópolgárok által közvetlen választás útján létrehozott, a nemzetiségi közösséget megillető jogosultságok érvényesítésére, a nemzetiségi közügyek intézésére feljogosított, testületi formában működő, állami és önkormányzati feladatokat egyaránt ellátó, önálló közjogi jogalany;

c) nemzetiségi települési önkormányzat: a helyi önkormányzati választásokon megalakult képviselő-testület, amely tagjainak többsége ugyanahhoz a nemzetiséghez tartozik, és alakuló ülésén nemzetiségi települési önkormányzattá nyilvánítja magát;

d) területi nemzetiségi önkormányzat: a megyében, illetőleg a fővárosban, az e törvényben szabályozott módon létrehozott, 9 főből álló, nemzetiségi önkormányzati testület;

- e) országos nemzetiségi önkormányzat: az e törvényben felsorolt nemzetiségek által, az ugyancsak e törvényben szabályozott eljárás szerint, közvetlen választás útján létrehozott, egy vagy több nemzetiség legfelsőbb képviselői szerve;
- f) nemzetiségi oktatási intézmény: a fenntartójától, valamint az általa ellátott feladatok helyi, regionális vagy országos jellegétől függetlenül az az alap-, közép- vagy felsőfokú oktatási intézmény tagintézmény, illetőleg kollégium, amelyet az alapító okirata szerint nemzetiségi oktatási intézményként alapítottak meg, vagy amelyekben a nevelés vagy oktatás nemzetiségi követelmények szerint folyik, illetőleg az oktatási (nevelési) intézmény akkor is, ha három év átlagában a gyermekek, tanulók több mint huszonöt százalékának a nevelését, oktatását nemzetiségi követelmények szerint szervezték meg;
- g) nemzetiségi közművelődési intézmény: a fenntartójától, illetőleg az általa ellátott feladatok helyi, regionális vagy országos jellegétől függetlenül a nemzetiségi hagyományok, a kultúra és a kollektív nyelvhasználat megőrzése, gyakorlása céljából alapított, kulturális és művelődési feladatokat ellátó intézmény, vagy annak szakosított szervezeti egysége, így különösen a nemzetiségi közgyűjtemény, könyvtár, a művelődési ház, a színház és a kutatóintézet;
- h) nemzetiségi tájékoztatás: függetlenül a tájékoztatást végző sajtószerv nemzetiségi jellegétől, helyi, regionális vagy országos voltától, illetőleg közszolgálati vagy kereskedelmi minőségétől a nemzetiségi közösségek tájékoztatását, művelődését, kulturális önazonosságuk megőrzését, kiteljesítését szolgáló, az írott vagy elektronikus sajtóban rendszeresen vagy időszakonként megjelenő nemzetiségi jellegű (nyelvű) híradás, műsorszolgáltatás;
- i) egyéb nemzetiségi közszolgáltatás: a c), d) és e) pontokban említetteken kívüli, az egyes nemzetiségek igényei szerint alkalmasszerűen vagy rendszeresen nyújtott közszolgáltatás;
- j) hozzátartozó: az egyenes ági rokon és ennek házastársa, a testvér, a házastárs és az élettárs;
- k) nemzetiségi szószóló: a helyi önkormányzati választásokon nemzetiségi képviselőjelöltként indult személyek közül – nemzetiségenként – a legtöbb szavazatot elnyert személy;
- l) helyi nemzetiségi önkormányzati választás: az e törvényben foglaltak szerint, a helyi önkormányzati választások lebonyolítását követő hatodik vasárnapon megtartott választás, illetve az időközi helyi nemzetiségi választás;
- m) nemzetiségek által használt nyelv: 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 nyelv;
- n) személyi okmány: minden, a személyazonosság igazolására alkalmas, személyes adatokat tartalmazó közokirat, az anyakönyv és az anyakönyvi kivonat, ide nem értve a gépjármű-vezetői engedélyt, gépjárműtörzskönyvet és gépjárműforgalmi engedélyt.
- o) Nemzetiségi jelölő szervezet: az egyesülési jogról szóló 1989. évi II. törvény szerint nyilvántartásba vett olyan társadalmi szervezet, amelynek alapszabályában rögzített célja egy vagy több nemzetiség képviselője, illetőleg az országos nemzetiségi önkormányzat;
- p) nemzetiségi választási szövetség: magát kettő vagy több különböző nemzetiséghez tartozónak valló, legalább 200 választópolgár, illetőleg kettő vagy több, különböző nemzetiség képviselőjére alakított jelölő szervezet megállapodása az országgyűlési, illetőleg a nemzetiségi önkormányzati választásokon való közös szereplés érdekében;
- q) nemzetiségi elektor: a helyi nemzetiségi és a települési nemzetiségi önkormányzatok képviselői közül háromfős képviselő-testületek esetében az 1300 lélekszámnál kevesebb lakosú településeken a nemzetiségi önkormányzat elnöke, öt fős képviselő-testület esetén az elnök és az elnök-helyettes, míg hét fős képviselő-testület esetén az elnökön és az elnök-helyettesen kívül a képviselő-testület tagjai által elektorra választott személy, illetőleg valamennyi nemzetiségi szószóló.

## II. Fejezet

### A nemzetiségek alapvető jogai

#### *Az önazonossághoz való jog*

10. § (1) Az önazonossághoz való jog olyan alapvető emberi jog, amely a nemzetiségi közösségeket, valamint a közösséghez tartozó személyeket egyaránt megilleti. Minden nemzetiségi közösségnek és az ahhoz tartozó személynek joga van a nemzetiségi léthez.

(2) Az önazonossághoz való jog magában foglalja különösen a nemzetiségi nyelv szóban és írásban, magánbeszélgetésben és nyilvánosan való használatának; a békés célú gyülekezés, egyesülés és vélemény-nyilvánítás, valamint a gondolat, a lelkiismeret és az egyes nemzetiségek hagyományainak megfelelő vallásgyakorlás szabadságának a jogát.

11. § A nyelvhasználat joga nem foglalja magában a nemzetiségi nyelveknek az egyes hatósági eljárásokban történő, feltétel nélküli használatának a jogát. A hatósági eljárásokban a nemzetiségi nyelvek az eljárási jogszabályokban foglaltaknak megfelelően szabadon használhatók; a magyar nyelv nem tudása miatt senkit nem érhet hátrány.

12. § (1) Minden nemzetiséghez tartozó személynek és nemzetiségi közösségnek joga van a szülőföldjén való élethez és az anyaországgal való kapcsolattartáshoz. Ez a jog magában foglalja a saját és a felmenők születési és lakóhelyéhez, az óhazához (a nyelvemzethez), annak kultúrájához, hagyományaihoz való jogot is.

(2) A nemzetiségeknek ez a joga csak kivételesen és meghatározott időre, rendkívüli állapot, szükségállapot vagy veszélyhelyzet idején függeszthető fel vagy korlátozható.

#### *A nemzetiségek és az állam*

13. § A Magyar Köztársaságban élő nemzetiségek részesei a nép hatalmának: államalkotó tényezők. Kultúrájuk része az egyetemes és a magyarországi kultúrának.

14. § (1) A Magyar Köztársaság tilalmaz minden olyan politikát, illetve állami intézkedést, amely

a) valamely nemzetiség erőszakos beolvasztását (asszimilációját), kirekesztését, illetve elkülönítését (szegregációját) célozza, vagy azt eredményezi;

b) a nemzetiségek által lakott területek életviszonyainak, a lakosság összetételének a nemzetiségek szempontjából hátrányos megváltoztatására irányul vagy azt eredményezi;

c) a nemzetiségi közösséget vagy személyt hovatartozása miatt üldözi, az ország politikai, társadalmi vagy kulturális életében való részvételét gátolja, életkörülményeit nehezíti, vagy jogai gyakorlásban akadályozza; illetőleg

d) a nemzetiségek erőszakos ki- vagy áttelepítésére irányul vagy azt eredményezi.

(2) A Magyar Köztársaság jogszabályok megalkotásával, valamint nemzetközi jogi szerződések megkötésével, illetve a nemzetközi egyezményekhez való csatlakozásával fellép minden, az (1) bekezdésben említett törekvés ellen.

15. § (1) A Magyar Köztársaság a közigazgatási egységek (régiók) és a választókerületek határainak megvonásánál, a település- és gazdaságfejlesztési, a terület- (vidék) fejlesztési, valamint a környezetvédelmi tervek kidolgozása során a nemzetiségek települési viszonyait, kapcsolatait, gazdasági érdekeit és hagyományait figyelembe veszi annak érdekében, hogy ezek az intézkedések ne okozzanak hátrányt egyetlen nemzetiségnek sem.

(2) Az (1) bekezdés szerinti intézkedések közül az állam előnyben részesíti azokat, amelyek a jogegyenlőség megvalósulását, illetőleg az esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölését szolgálják (pozitív diszkrimináció).

(3) Valamely állami intézkedés (1) bekezdésbe ütközésének kérdésében – kétség esetén – a nemzetiségi jogok országgyűlési biztosának (a továbbiakban: nemzetiségi biztos) véleménye az irányadó. A nemzetiségi biztost az e tárgyban alkotott jogszabályok vonatkozásában véleményezési jog illeti meg.

(4) Amennyiben a nemzetiségi biztos véleményével az intézkedést kezdeményező állami, önkormányzati szerv nem ért egyet, keresettel fordulhat a bírósághoz, amely ebben a kérdésben

oron kívül, nemperes eljárásban határoz. A bíróság döntése az állami, önkormányzati szervekre kötelező. Az ilyen ügyekben indított perekben a Fővárosi Bíróság jár el.

### III. Fejezet

#### **Egyéni nemzetiségi jogok** ***Az önazonosságához való jog***

16. § (1) Valamely nemzetiséghez való tartozás vállalása és kinyilvánítása az egyének kizárólagos és elidegeníthetetlen joga. A nemzetiséghez való tartozás kérdésében nyilatkozatra – az e törvényben meghatározott kivételeken kívül – senki sem kötelezhető.

(2) A nemzetiséghez tartozó állampolgár a nemzetiségéhez való tartozását (identitását) – az országos népszámlálás alkalmával titkosan és névtelenül – megvallhatja.

(3) Törvény az egyén nemzetiségi önkormányzatban betöltött tisztségének vállalását, nemzetiségi intézmények szolgáltatásainak, illetőleg kedvezményeket jelentő állami (közalapítványi) juttatásoknak, támogatásoknak az igénylését, illetve igénybevételét a személyek e kérdésben tett nyilatkozatához, illetőleg más feltételhez kötheti.

#### ***A magánélet tiszteletben tartásának és a közéletben való részvételnek a joga***

17. § (1) A Magyar Köztársaság az esélyegyenlőség megszüntetése érdekében a nemzetiséghez tartozó személyeknek biztosítja a politikai és kulturális egyenlőséghez való jogot, amelyet az állam jogszabályok megalkotásával, kormányzati és egyéb intézkedésekkel segít elő.

(2) A nemzetiséghez tartozó személyek közéletben való részvételi joga – a nemzetiséghez való tartozása miatt – nem korlátozható. Érdekeik kifejezésére és védelmére – külön jogszabályban meghatározott módon – egyesületeket, pártokat és más társadalmi szervezeteket hozhatnak létre.

(3) A valamely nemzetiséghez tartozó személy, e törvény szabályai szerint jogosult a nemzetiségi közügyek intézésében való közreműködésre.

18. § (1) A nemzetiséghez tartozó személy kérheti, hogy személyi okmányjaiban a saját, illetőleg gyermeke nevét a magyar mellett, anyanyelvén is feltüntessék. Nem latin betűs bejegyzés esetén kötelező a fonetikus, latin betűs írásmód egyidejű alkalmazása is.

(2) Az anyakönyvi eljárás során az (1) bekezdésben említett személy választhat az anyanyelve szabályai szerinti utónevet, illetőleg kérheti nevének családi állapota megváltozása folytán az anyanyelvén való feltüntetését is. Ez a jog nem terjed ki a személyes adatoknak az anyakönyvbe, nem magyar nyelven, illetve nem latin betűs írásmód szerint történő bejegyzésére.

19. §(1) A nemzetiséghez tartozó személynek joga van mind az anyaországa (nyelvnemzete) állami és közösségi intézményeivel, mind a más országokban élő nemzetiségi közösségekkel és személyekkel való kapcsolattartásra.

(2) Az (1) bekezdésben említett jog csak kivételesen, rendkívüli állapot, szükségállapot, vagy veszélyhelyzet esetén függeszthető fel, illetőleg csak a nemzetközi jogi egyezményekben és a külföldre utazásról szóló jogszabályokban meghatározott esetekben korlátozható vagy köthető feltételekhez.

20. § A nemzetiséghez tartozó személyeknek joguk van a családra vonatkozó hagyományok tiszteletben tartására, családi kapcsolataik ápolására, családi ünnepeik, valamint – az egyházak lehetőségeitől, illetőleg döntésétől függően – a vallási szertartások anyanyelven történő lebonyolítására.

#### ***A nemzetiségi kultúrához való jog***

21. § A nemzetiséghez tartozó személynek joga van:

a) anyanyelvének, történelmének, kultúrájának, hagyományainak megismeréséhez, ápolásához, gyarapításához és továbbadásához;

b) a nemzetiségi oktatásban, művelődésben való részvételhez, az anyanyelvi tájékoztatáshoz és a nemzetiségi média kialakításában való részvételhez törvényben meghatározott feltételek szerint;



c) nemzetiségi mivoltával kapcsolatos személyes adatai védelméhez az e törvényben, valamint az adatvédelmi jogszabályokban meghatározottak szerint.

#### IV. Fejezet

##### A nemzetiségek közösségi jogai

###### *Az önazonossághoz való jog*

22. § (1) A nemzetiségi önazonosság megőrzése, ápolása, erősítése és átörökítése a nemzetiségek elidegeníthetetlen közösségi joga.

(2) A nemzetiségek joga történelmi hagyományaik, nyelvük ápolása és fejlesztése, tárgyi és szellemi kultúrájuk megőrzése és gyarapítása.

###### *A nemzetiségi kultúrához, oktatáshoz és közművelődéshez való jogok*

23. § (1) A nemzetiségi közösségeknek joguk van

a) törvényben meghatározott feltételek szerint nemzetiségi – anyanyelvű vagy anyanyelvi (anyanyelven és magyar nyelven történő) – óvodai nevelés, alsó-, közép- és felsőfokú oktatás megszervezésének kezdeményezésére;

b) törvények keretei között saját oktatási, nevelési, közművelődési, tudományos – országos vagy regionális – intézményhálózat kialakítására és fenntartására.

(2) A Magyar Köztársaság – törvények keretei között – biztosítja a nemzetiségi közösségek rendezvényei és ünnepei zavartalan megtartásához, építészeti, kulturális és vallási emlékei, hagyományai megőrzéséhez, ápolásához és átörökítéséhez, jelképei használatához fűződő jogait.

24. § (1) Az állam a magyarországi nemzetiségek anyanyelvét közösség-összetartó tényezőként ismeri el és oktatásukat jogszabályban meghatározottak szerint, a közoktatási intézmények fenntartójára tekintet nélkül támogatja.

(2) A nemzetiséghez tartozó gyermek – szülője vagy gondviselője döntésétől függően – anyanyelvű, illetőleg anyanyelvi (anyanyelven és magyar nyelven történő) vagy magyar nyelvű oktatásban, nevelésben részesül, illetőleg részesülhet, ideértve a nyelvoktató képzés biztosítását is.

(3) A nemzetiségi anyanyelvű vagy anyanyelvi oktatás – a helyi lehetőségek és igények szerint – nemzetiségi óvodában, iskolában, iskolai osztályban vagy csoportban történhet.

(4) Egyazon nemzetiségű, azonos tankötelezettséggel rendelkező (azonos korcsoportozáshoz tartozó) nyolc tanuló szülőjének vagy törvényes képviselőjének kérése esetén nemzetiségi osztály vagy tanulócsoporthoz indítása, illetve működtetése kötelező.

25. § A 24. § szerinti nemzetiségi anyanyelvű vagy anyanyelvi, illetőleg nyelvoktató képzés többletköltségét – törvényben meghatározott módon – az állam, illetve a helyi önkormányzat viseli.

26. § (1) A közoktatás és a felsőoktatás törvényi szabályozása, az oktató-nevelő tevékenység szerkezetének és tartalmának meghatározása, valamint e tevékenység ellenőrzése során – e törvénnyel összhangban – érvényesíteni kell a nemzetiségek kulturális autonómiájának megfelelő oktatási és művelődési érdekeket.

(2) A nemzetiségi oktatás keretében biztosítani kell a nemzetiségi népismeret, a nemzetiség és anyaországa (nyelvnemzete) történelmének tanítását, kulturális hagyományainak, értékeinek megismerését.

27. § (1) A nemzetiségek anyanyelvű, anyanyelvi oktatásához az anyanyelvű pedagógusok képzésének biztosítása állami feladat.

(2) Az állam nemzetközi egyezmények révén is gondoskodik arról, hogy a nemzetiséghez tartozók a nemzetiségek nyelvén oktató, kultúrájukat ápoló külföldi intézményekben vegyenek részt teljes, rész-, illetve posztgraduális tudományos képzésben.

(3) A nemzetiségi oktatás feltételeinek a megteremtése érdekében az állam támogatja a nemzetiségek anya-, illetve nyelvországából érkező oktatók magyarországi vendégtanári alkalmazását.

(4) Az állam biztosítja a nemzetiségi oktatáshoz szükséges tankönyvek megjelentetését, a taneszközök előállítását.

28. § Amennyiben a nemzetiséghez tartozó személyek tanulmányaikat olyan országokban folytatják, ahol anyanyelvükön oktató egyetemek, főiskolák, illetve egyéb tanintézetek, kultúrájukat ápoló intézmények működnek, az ott nyert okleveleket, egyéb bizonyítványokat – amennyiben jogszabály vagy nemzetközi megállapodás ez alól kivételt nem tesz – a Magyar Köztársaságban szerzett megfelelő oklevéllel, bizonyítvánnyal egyenértékűnek kell tekinteni.

29. § (1) A nemzetiségi települési, a helyi és megyei nemzetiségi, valamint az országos nemzetiségi önkormányzat a helyi (megyei) önkormányzatoktól csak azzal a feltétellel vehet át oktatási intézményt, ha az oktatás feltételeit biztosítani tudja. Az átadott intézmény állami támogatásának mértéke az átvétel miatt nem csökkenhet.

(2) Az átadás feltételeit, illetve az erre irányuló eljárást külön törvény szabályozza.

(3) A helyi, illetve a területi nemzetiségi önkormányzat oktatási intézmény átvételéről szóló döntéséhez, illetve az erre vonatkozó megállapodás megkötéséhez – a (2) bekezdésben foglalt feltételeken kívül – az érintett nemzetiség országos önkormányzatának előzetes egyetértése szükséges.

30. § (1) A nemzetiségi oktatási intézményt az érintett nemzetiséghez nem tartozók csak akkor vehetik igénybe, ha az intézmény betöltetlen férőhellyel az adott nemzetiség igényeinek kielégítése után is rendelkezik. A felvétel (beiratkozás) előzetesen közzétett feltételek, illetve felvételi szabályzat alapján történhet.

(2) A nemzetiségi oktatási intézmény igénybevételének szándékának esetén az intézménynek joga van az érintett, illetőleg törvényes képviselője írásbeli nyilatkozatát kérni a nemzetiséghez tartozás tényéről, azonban a nemzetiséghez tartozás bizonyítására senki sem kötelezhető.

(3) A magyar nyelv oktatását – az elsajátításához szükséges óraszámban és színvonalon – a nemzetiségi oktatási intézményben is biztosítani kell.

(4) Az olyan településeken, ahol a magyar anyanyelvű lakosság – vagy más nemzetiség – valamely nemzetiséghez képest számszerű kisebbségben van, a magyar anyanyelvű, illetve más anyanyelvű gyermekek anyanyelvű, vagy anyanyelvi oktatását külön jogszabályban meghatározott módon, a települési önkormányzat köteles biztosítani.

31. § A nemzetiségek társadalmi szervezetei közművelődési tevékenységet folytathatnak, erre a célra – külön jogszabályban meghatározott módon – intézményeket hozhatnak létre, amelyek nemzetközi kapcsolatokat tarthatnak fenn.

32. § A nemzetiségi önkormányzat jogosult nemzetiségi közművelődési intézmény [9. § g) pontja] létesítésére, önálló fenntartására. E feladata ellátását az állam – a költségvetési törvényben meghatározott mértékben – támogatja.

33. § (1) A nemzetiségek anyanyelvű irodalommal történő ellátását az állam a nemzetiségi könyvkiadás, valamint a nemzetiségi könyvtári rendszer támogatásával biztosítja.

(2) Azokon a településeken, ahol erre igény van és közkönyvtár működik, a nemzetiségi lakosság részére anyanyelvű könyvtári anyagok szolgáltatása a települési önkormányzat kötelező feladata. Ezt a feladatot a helyi, a megyei vagy az országos nemzetiségi önkormányzat – külön megállapodásban rögzített feltételek mellett – átvállalhatja.

(3) A (2) bekezdésben foglalt szabály irányadó a megyei önkormányzatok által fenntartott könyvtárakra (báziskönyvtár) is.

34. § A nemzetiségi közgyűjtemény gyűjtési joga nem terjed ki olyan iratokra, amelyeket a levéltári jogszabályok értelmében levéltári őrizetbe kell adni.

35. § Az állam támogatja különösen

a) a nemzetiségi kultúrák tárgyi emlékeinek gyűjtését, közgyűjtemények alapítását és gyarapítását;

b) a nemzetiségek könyvkiadását és időszaki kiadványainak megjelentetését;

c) a törvényeknek és közérdekű közleményeknek a nemzetiségek anyanyelvén történő ismertetését;

d) a nemzetiség családi eseményeihez kapcsolódó egyházi szertartások anyanyelven történő lebonyolítását, illetve az egyházaknak a nemzetiségek anyanyelvén végzett vallási tevékenységét.

36. § A közszolgálati rádió és televízió – külön törvényben meghatározott módon – biztosítja a nemzetiségi műsorok rendszeres készítését és sugárzását.

37. § A nemzetiségek által lakott területeken az állam – a nemzetközi szerződésekben foglaltak szerint – lehetővé teszi az anyaországból származó rádió- és televízióadások vételét.

### ***Az anyanyelv használatához fűződő jogok***

38. § A Magyar Köztársaságban hatósági eljárásokban használt hivatalos nyelv a magyar, de a nem magyar anyanyelvű állampolgárok nyelvhasználatának feltételeit is biztosítani kell.

39. § Az egyes hatósági eljárásokban az anyanyelv használatának a feltételeit, így különösen tolmács igénybevételenek a lehetőségét, a vonatkozó eljárásjogi törvények állapítják meg.

40. § (1) Az Országgyűlésben a nemzetiséghez tartozó képviselő az anyanyelvét is használhatja. A helyi önkormányzat képviselő-testületében a nemzetiségi képviselő anyanyelvét is használhatja.

(2) Ha a nemzetiségi képviselő felszólalása a nemzetiség nyelvén hangzik el, gondoskodni kell a tolmácsolásról, valamint a felszólalás magyar nyelvű szövegét vagy tartalmi kivonatát az ülés jegyzőkönyvéhez csatolni kell.

(3) Ha a településen nemzetiséghez tartozó személyek élnek, a képviselő-testület jegyzőkönyveit és határozatait a magyar mellett az adott nemzetiség nyelvén is vezettetheti, illetőleg szövegeztetheti. Értelmezési vita esetén a magyar nyelvű változat a hiteles.

41. § (1) A települési önkormányzat az illetékességi területén működő helyi nemzetiségi önkormányzatok kezdeményezésére – anyagi lehetőségeit is figyelembe véve – köteles megvizsgálni, hogy

a) a helyi jogszabályok kihirdetése, hirdetmények közzététele – a magyar mellett – a nemzetiségek anyanyelvén biztosítható-e, illetve a közigazgatási, szabálysértési eljárások céljára rendszeresített többnyelvű nyomtatványok használata indokolt-e;

b) a helység- és utcanevüket megjelölő, a közhivatalok és a közszolgáltatást végző szervek elnevezését feltüntető táblák feliratait vagy az ezek működésére vonatkozó közlemények – a magyar nyelvű szövegezés és írásmód mellett, azzal azonos tartalommal és formában – nemzetiségi nyelven (nyelveken) való feltüntetése szükséges-e.

(2) A települési önkormányzat az (1) bekezdésben foglalt kezdeményezés tárgyában hozott döntésének a meghozatala előtt beszerzi a kezdeményező nemzetiségi önkormányzat országos önkormányzata, valamint a területileg illetékes közigazgatási hivatal vezetőjének állásfoglalását, amelyek ismeretében rendeletet alkot a kezdeményezés elfogadásáról, vagy indokolt határozatot hoz annak teljes vagy részleges elutasításáról.

(3) Amennyiben a (2) bekezdés szerinti nemzetiség nem rendelkezik országos önkormányzattal, a kezdeményezést illetően a nemzetiségi biztos állásfoglalását kell kérni.

(4) A nemzetiségi önkormányzat – az elutasító döntés hivatalos kézbesítéstől számított 30 napon belül – a helyi népszavazásra és népi kezdeményezésre irányadó jogszabályok értelemszerű alkalmazásával kérheti a kezdeményezésében foglalt javaslatok népszavazásra (falugyűlés elé) bocsátását. Ebben az esetben a népszavazást 90 napon belül meg kell tartani, amelynek döntése a helyi önkormányzatra és a nemzetiségi önkormányzatra egyaránt kötelező.

42. § Azon a településen, ahol nemzetiséghez tartozó lakosság él, a helyi köztisztviselői és közalkalmazotti állások betöltése során – az általános szakmai követelmények megtartása mellett – lehetőség szerint biztosítani kell az adott nemzetiség anyanyelvét is ismerő személy alkalmazását, egyebekben az egyes hatósági ügyek ellátására vonatkozó, az anyanyelv használatát biztosító eljárási szabályok irányadók.

### ***Az állami döntéshozatalban való részvétel joga***

43. § (1) A nemzetiségek közösségei e törvényben meghatározottak szerint jogosultak a Magyar Köztársaság legfelsőbb államhatalmi és népképviselői szervében, valamint a helyi önkormányzatokban való képviseletre.

(2) A nemzetiségek közösségei közügyeik önálló intézésére e törvényben meghatározottak szerint a községekben, a városokban, a fővárosban és kerületeiben, a megyékben, valamint országos szinten nemzetiségi önkormányzatokat hozhatnak létre.

## **V. Fejezet**

### **A nemzetiségi jogok érvényesítése**

44. § (1) Az Országgyűlés a nemzetiségi jogok érvényesülésének biztosítására – külön törvényben meghatározottak szerint – megválasztja a nemzetiségi jogok országgyűlési biztosát.

(2) A nemzetiségi biztos feladata a nemzetiségek e törvényben biztosított jogainak érvényesülésével kapcsolatban tudomására jutott visszasságok felderítése, megelőzése, a nemzetiségi jogok érvényesülésének biztosítása. A nemzetiségi biztos feladata különösen a nemzetiségi önkormányzatok e törvényben biztosított jogainak védelme.

45. § (1) A nemzetiségi biztos jogállását, hatáskörét, intézkedési jogosultságát – az e törvényben foglalt eseteken kívül – az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló törvény szabályozza.

(2) A nemzetiségi biztos vizsgálati jogosultsága – a bíróságok kivételével – kiterjed valamennyi kormányzati alárendeltségben működő vagy attól független hatóságra, állami vagy közfeladatot ellátó, illetőleg közszolgáltatást végző szerve, az önkormányzatok és a nemzetiségi önkormányzatokra, valamint ezek bizottságaira, intézményeire, hivatali szerveire egyaránt (a továbbiakban együtt: hatóság).

46. § (1) A nemzetiségi biztos tevékenységéről évente beszámol az Országgyűlésnek, és javaslatokat fogalmaz meg a jogalkotás útján megszüntethető visszasságok felszámolása érdekében.

(2) Súlyos, azonnali intézkedést kívánó visszasság feltárása esetén a nemzetiségi biztos kérheti az Országgyűléstől

a) törvényjavaslat soron kívüli tárgyalását;

b) országgyűlési vizsgálóbizottság felállítását;

c) bármely, a 45. § (2) bekezdésében felsorolt hatóság vezetőjének a meghallgatását.

(3) A nemzetiségi biztos a (2) bekezdés szerinti kezdeményezését az Országgyűlés elnökénél terjeszti elő.

47. § A nemzetiségi biztos bármely önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat gazdálkodásának a vizsgálatát kérheti az Állami Számvevőszék elnökétől.

## **VI. Fejezet**

### **A nemzetiségek országgyűlési képviselete**

48. § (1) A nemzetiségi képviselők megválasztására, valamint jogállására az e törvényben foglalt eltérésekkel az országgyűlési képviselők megválasztására, illetve jogállására vonatkozó törvények rendelkezéseit kell alkalmazni.

(2) A nemzetiségi képviselők megválasztására minden választójoggal rendelkező magyar állampolgár jogosult (aktív választójog).

(3) Valamely nemzetiség képviseletét az a jelölt vállalhatja, aki kinyilvánítja, hogy magát az adott nemzetiséghez tartozónak vallja (passzív választójog). Ez a képviseleti jog csak egy nemzetiség esetében gyakorolható.

### **„A” változat**

49. § (1) *Nemzetiségi képviselőt egyéni választókerületben a választópolgárok és a nemzetiségek országos önkormányzatai jelölhetnek. Az egyéni választókerületben a képviselő-jelöltséghez legalább hétszázötven választópolgárnak az aláírásával hitelesített ajánlása szükséges.*

### **„B” változat**

49. § (1) *Nemzetiségi képviselőt egyéni választókerületben a választópolgárok és a nemzetiségek országos önkormányzatai jelölhetnek. Az egyéni választókerületben a képviselő-jelöltséghez legalább háromszáz választópolgárnak az aláírásával hitelesített ajánlása szükséges.*

(2) Az országos önkormányzatok országos nemzetiségi listán is állíthatnak jelölteket. Több önkormányzat közösen is állíthat listát (közös nemzetiségi lista).

(3) Országos listát az országos nemzetiségi önkormányzat attól függetlenül állíthat, hogy az általa képviselt nemzetiség rendelkezik-e egyéni országgyűlési képviselőjelölttel.

50. § (1) A nemzetiségi önkormányzatok által állított országos listára a politikai pártok által állított területi listákkal egyidejűleg, azonos szavazólapon – valamennyi választókerületben – közvetlenül lehet szavazni.

(2) A választópolgár – érvényesen – csak egy területi pártlistára vagy valamely országos nemzetiségi listára szavazhat.

(3) Az egyéni nemzetiségi országgyűlési képviselőjelöltek által elnyert szavazatok – ha a jelölt az egyéni választókerületben nem jutott mandátumhoz – a töredékszavazatok számításának szabályai szerint, az adott nemzetiség országos listájára leadott szavazatnak minősülnek.

51. § (1) Az országgyűlési képviselők választásáról szóló törvény rendelkezései szerint a választások eredményét – elsődlegesen – a nemzetiségi listákra leadott szavazatok figyelmen kívül hagyásával kell megállapítani.

### **„A” változat**

(2) *Az (1) bekezdés szerinti eredmény megállapítása után meg kell határozni azt az abszolút számban kifejezhető szavazatmennyiséget, amely még elégséges a mandátumszerzéshez, és ennek alapján – a politikai pártok országos listáival szemben – az az országos nemzetiségi lista szerzi mandátumot, amelyen az érvényes szavazatok száma ezt a számot eléri, illetőleg meghaladja.*

### **„B” Változat**

(2) *Az (1) bekezdés szerinti eredmény megállapítása után meg kell határozni azt az abszolút számban kifejezhető szavazatmennyiséget, amely még elégséges a mandátumszerzéshez, és ennek alapján – a politikai pártok országos listáival szemben – az az országos nemzetiségi lista szerzi mandátumot, amelyen az érvényes szavazatok száma legalább eléri, illetőleg meghaladja e szavazatszám felét.*

52. § (1) Amennyiben valamely nemzetiség sem az egyéni választókerületben, sem az országos listán nem szerzi mandátumot, az országgyűlés az adott nemzetiség országos listájának az első helyén álló jelöltet – vagy országos lista hiányában a legtöbb szavazatot szerzett egyéni nemzetiségi jelöltet –, amennyiben a jelölt legalább ... ezer érvényes szavazatot kapott, teljes jogú országgyűlési képviselőként az Országgyűlés tagjai közé hívja (kooptálás).

(2) Az (1) bekezdés szerint behívott országgyűlési képviselők számával nő az Országgyűlés – a választási törvényben meghatározott – képviselőinek száma.

53. § (1) A nemzetiségi képviselőket a nem nemzetiségi képviselőkkel azonos jogok illetik meg és kötelezettségek terhelik, azonban a nemzetiségi képviselők a mandátumot szerzett politikai pártok képviselőcsoportjaihoz nem csatlakozhatnak.

(2) A nemzetiségi képviselők országgyűlési tevékenységük összehangolására legalább öt nemzetiségi képviselőből álló képviselőcsoportot hozhatnak létre. A nemzetiségi képviselőcsoportot a pártok képviselőcsoportjaival azonos jogok illetik meg és kötelezettségek terhelik azzal, hogy a nemzetiségi képviselőcsoporthoz pártok képviselői nem csatlakozhatnak.

54. § (1) Ha a nemzetiségi országos listán mandátumot szerzett országgyűlési képviselő képviselői megbízatása megszűnik, helyébe az ugyanazon a listán legtöbb szavazatot szerzett képviselőjelölt lép.

(2) Ha a megüresedett országgyűlési képviselői hely az (1) bekezdésben szabályozott módon nem tölthető be, illetőleg ha az Országgyűlésbe a 52. § (1) bekezdése szerint behívott (kooptált) országgyűlési képviselő megbízatása szűnik meg, az adott kisebbség csak a következő országgyűlési választások alkalmával juthat képviselőre.

## VII. Fejezet

### A nemzetiségi önkormányzati jogok

#### *A nemzetiségi önkormányzati jogok*

55. § A nemzetiségek közösségei az e törvényben meghatározottak szerint községben, városban és a főváros kerületeiben helyi, illetőleg települési nemzetiségi önkormányzatokat, a megyékben és a fővárosban területi nemzetiségi önkormányzatokat, valamint országos nemzetiségi önkormányzatokat hozhatnak létre.

56. § A helyi, a területi és az országos nemzetiségi önkormányzatok, valamint a nemzetiségi és a helyi önkormányzatok között – az e törvényben meghatározott kivételeken kívül – nincs alá- és fölérendeltségi viszony, az önkormányzatok a kölcsönös érdekek alapján együttműködnek.

57. § A nemzetiségi önkormányzatok önként vállalhatják a nemzetiségi közügyek önálló megoldását, illetőleg ezek megoldása érdekében jogosultak az ügyben hatáskörrel és illetékességgel rendelkező állami és önkormányzati szervek eljárásának kezdeményezésére.

58. § A nemzetiségi önkormányzati jogok a nemzetiséghez tartozó választópolgárok közösségét illetik meg, akik ezeket a jogaikat választott képviselőik útján gyakorolják.

## VIII. Fejezet

### A helyi nemzetiségi önkormányzatok

#### *A helyi nemzetiségi önkormányzatok megalakítása*

##### *„A változat”*

59. § (1) Alakuló ülésén nemzetiségi települési önkormányzattá nyilváníthatja magát az a helyi önkormányzat, amelynek testületében a képviselők több mint a felét egy nemzetiség jelöltjeként választották meg. A nemzetiségi települési önkormányzatokra e törvény rendelkezéseit a helyi önkormányzatokról szóló jogszabályokkal összhangban kell alkalmazni.

(2) A (1) bekezdés szerinti, nemzetiségi jelöltként mandátumot szerzett képviselők közé kell számítani a település polgármesterét is, amennyiben őt az önkormányzati választáson nemzetiségi jelöltként választották meg.

(3) A nemzetiségi önkormányzatok a feladat- és hatáskörükbe tartozó nemzetiségi közügyekben önállóan járnak el.

(4) A nemzetiségi önkormányzatok – az e törvényben meghatározott keretek között – az állami és önkormányzati szervekkel együttesen vagy önállóan szabályozhatják, illetőleg igazgathatják a feladat- és hatáskörükbe tartozó nemzetiségi közügyeket.

##### *„B változat”*

59. § (1) Alakuló ülésén nemzetiségi települési önkormányzattá nyilváníthatja magát a helyi önkormányzat. A nemzetiségi települési önkormányzatokra e törvény rendelkezéseit a helyi önkormányzatokról szóló jogszabályokkal összhangban kell alkalmazni.

(2) A nemzetiségi önkormányzatok a feladat- és hatáskörükbe tartozó nemzetiségi közügyekben önállóan járnak el.

(3) A nemzetiségi önkormányzatok – az e törvényben meghatározott keretek között – az állami és önkormányzati szervekkel együttesen vagy önállóan szabályozhatják, illetőleg igazgathatják a feladat- és hatáskörükbe tartozó nemzetiségi közügyeket.

60. § (1) A helyi nemzetiségi önkormányzat megválasztásában részt vehetnek mindazok, akik az adott településen a települési önkormányzati képviselők megválasztására jogosultak (aktív választójog).

(2) Az (1) bekezdés szerinti választópolgárok közül az, aki az e törvényben felsorolt valamely nemzetiséghez tartozónak vallja magát, és megfelel a jelöltté válás feltételeinek, az adott nemzetiség önkormányzati képviselőjévé választható (passzív választójog).

(3) Nincs választójoga annak:

a) aki cselekvőképességet korlátozó vagy kizáró gondnokság alatt áll;

b) aki a közügyek gyakorlásától eltiltó jogerős ítélet hatálya alatt áll;

c) aki szabadságvesztés büntetését tölti;

d) aki büntetőeljárásban jogerősen elrendelt intézeti kényszergyógykezelés alatt áll.

(4) A választópolgár a választójogát szabad elhatározása alapján, a lakóhelye szerinti településen, fővárosi kerületben (a továbbiakban együtt: település) gyakorolhatja.

61. §(1) Helyi nemzetiségi önkormányzat létrehozását – nemzetiségenként – az egyéni választókerületekben a nemzetiségi társadalmi szervezetek (jelölő szervezetek), ezek szövetségei, illetőleg a választópolgárok kezdeményezhetik.

(2) Az (1) bekezdés szerinti, helyi nemzetiségi önkormányzati választások kitűzésének feltétele, hogy azt a településen állandó lakóhellyel rendelkező választópolgárok egy százaléka – városban és a főváros kerületében pedig legalább 100 választópolgár – a helyi választási bizottságnál, a helyi nemzetiségi választások időpontját megelőző 80. napig – az e törvény 2. számú melléklete szerinti nyilatkozat előterjesztésével – kezdeményezze.

(3) Nincs helye a nemzetiségi önkormányzati választás kitűzésének, ha a helyi önkormányzat képviselő-testülete alakuló ülésén, nemzetiségi települési önkormányzattá alakult.

#### ***Választókerületek, szavazókörök***

62. § (1) A helyi nemzetiségi önkormányzati képviselők száma 1300 vagy annál kevesebb lakosú településen 3 fő, 1300-nál több lakosú településen 5 fő, a megyei jogú városban és a főváros kerületében 7 fő.

(2) A helyi nemzetiségi önkormányzati képviselők számát a személyi adat- és lakcímnnyilvántartás helyi szervének a választás évének január 1-jén érvényes adatai alapján kell megállapítani.

(3) A helyi nemzetiségi önkormányzati képviselők választásán a település egésze egy választókerületet alkot.

63. § (1) A helyi nemzetiségi önkormányzati választásokat egy település közigazgatási határain belül, lehetőség szerint nemzetiségenként eltérő helyszínen (külön szavazókörökben) kell tartani, és a szavazókörök – a helyi sajátosságok figyelembevételével – úgy is kialakíthatók, hogy egy szavazókörre a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 10. § (1) bekezdésében meghatározott számúnál több választópolgár jusson.

(2) Ha a szavazókörök száma kevesebb, mint a Ve. 23. § (1) bekezdése szerint megválasztott szavazatszámoló bizottságok száma, a helyi választási iroda vezetője jelöli ki a közreműködő szavazatszámoló bizottságokat.

#### ***A jelölés rendje***

64. § (1) Helyi nemzetiségi önkormányzat képviselője lehet független jelölt és jelölőszervezet jelöltje.

(2) Kettő vagy több jelölőszervezet közös jelöltet is állíthat (választási szövetség).

65. § (1) Valamely nemzetiség helyi nemzetiségi önkormányzati jelöltje – függetlenül attól, hogy ki kezdeményezte a jelölést – az a választópolgár lehet, aki az e törvényben meghatározott valamely nemzetiséghez tartozónak vallja magát, annak képviselőjét vállalja, és rendelkezik a település választópolgárai egy százalékának – a városban és a főváros kerületében pedig legalább 50 választópolgárnak – az ajánlásával.

(2) Egy választópolgár csak egy jelöltet ajánlhat.

(3) A helyi nemzetiségi választást akkor lehet megtartani, ha legalább annyi jelölt van, mint a megválasztandó képviselők száma.

#### ***A választás kitűzése***

66. § (1) A nemzetiségi önkormányzati képviselők általános választását – amennyiben a helyi önkormányzat képviselő-testülete nem nyilvánította magát nemzetiségi települési önkormányzattá – négyévenként, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek általános választását követő hatodik vasárnapon kell megtartani.

(2) A nemzetiségi önkormányzat képviselő-testületének megbízatása – az e törvényben meghatározott esetek kivételével – a következő általános nemzetiségi választás napján jár le.

#### ***A szavazás szabályai***

67. § (1) A választópolgár legfeljebb annyi jelöltre szavazhat, ahány tagja a nemzetiségi önkormányzat képviselő-testületének lehet.

(2) A választópolgár csak egy nemzetiség vagy egy választási szövetség jelöltjére adhatja le érvényesen a szavazatát.

#### ***Az eredmény megállapítása***

68. § (1) A helyi nemzetiségi önkormányzati választás egyfordulós. A választás – egy-egy nemzetiségi önkormányzat esetében – akkor érvényes, ha a névjegyzékben szereplők közül 10000 vagy annál kevesebb lakosú településen legalább 50, 10000-nél több lakosú településen legalább 100, a megyei jogú városban és a főváros kerületében pedig legalább 300 választópolgár érvényesen szavazott.

(2) Eredménytelen a választás, ha a megválasztható képviselők számánál kevesebb jelölt kap érvényes szavazatot.

69. § (1) A helyi nemzetiségi önkormányzati képviselők azok a jelöltek lesznek, akik – a megválasztható képviselők száma szerint – a legtöbb szavazatot kapták.

(2) Az azonos szavazatszámot elért jelöltek sorsolás alapján kapnak mandátumot, de az a jelölt, aki egy szavazatot sem kapott, nem lehet képviselő.

#### ***A képviselői megbízatás megszűnése***

70. § (1) A helyi kisebbségi önkormányzati képviselő megbízatása megszűnik

a) a képviselő-testület megbízatásának megszűnésével;

b) a választási bizottsághoz benyújtott írásbeli lemondással, illetve az egyéb módon tett, hitelesített (a képviselő-testület jegyzőkönyvébe vagy egyéb közokiratba foglalt) lemondó nyilatkozatnak a választási bizottsághoz való eljuttatásával;

c) a választójog elvesztésével;

d) összeférhetetlenség megállapításával;

e) a képviselő halálával.

(2) A lemondás nem vonható vissza.

(3) Ha a települési kisebbségi önkormányzat képviselőjének megbízatása az (1) bekezdés b), d) pontjában foglalt okból szűnik meg, helyére a szavazatszám szerinti sorrendben következő jelölt lép. Ha nincs ilyen jelölt, a mandátum a következő választásig betöltetlen marad.

#### ***A képviselő-testület megbízatásának megszűnése***

71. § (1) A helyi kisebbségi önkormányzat képviselő-testületének megbízatása megszűnik, ha

a) a képviselő-testület megbízatása lejár;

b) a képviselő-testületet feloszlatták;

c) a képviselő-testület kimondta feloszlását;

d) a képviselők száma három fő alá csökkent;



e) új község alakítására, településegysítésre, valamint településegysítés megszüntetésére kerül sor.

(2) Ha a képviselő-testület megbízatása az (1) bekezdés *b)–e)* pontjában foglalt okból szűnik meg, időközi választás kitűzését lehet kezdeményezni. Az időközi választás kezdeményezésére az általános választás kezdeményezésére vonatkozó szabályokat kell alkalmazni.

(3) A (2) bekezdés szerinti időközi választást a helyi nemzetiségi önkormányzatban betölthető valamennyi képviselői helyre ki kell írni, a megüresedett mandátumok számától függetlenül.

### ***A helyi nemzetiségi önkormányzat megszűnése***

72. § (1) A helyi nemzetiségi önkormányzat megszűnik, ha a képviselő-testület megbízatásának a 71. § (1) bekezdésének *b)–d)* pontjában foglalt okból történő megszűnését követően nem nyújtanak be érvényes kezdeményezést helyi nemzetiségi időközi választás kitűzésére.

(2) A helyi nemzetiségi önkormányzat megszűnik akkor is, ha a képviselő-testület megbízatásának a 71. § (1) bekezdésének *a)* és *e)* pontjában foglalt okból történő megszűnését megelőzően – a 61. § (2) bekezdése szerinti határidőben és feltételekkel – nem kezdeményezik helyi nemzetiségi általános választások kitűzését.

(3) Az (1) és (2) bekezdésekben foglalt eseteken kívül, a helyi nemzetiségi kisebbségi önkormányzat megszűnik akkor is, ha az időközi vagy általános választások kitűzését kezdeményezték ugyan, de a választást elegendő számú jelölt hiányában nem lehetett megtartani, illetve a választás érvénytelen vagy eredménytelen volt.

### ***A helyi nemzetiségi önkormányzat jogállása, feladatai***

73. § A helyi nemzetiségi önkormányzat jogi személy. A nemzetiségi önkormányzat testületét annak elnöke, illetve az elnök akadályoztatása esetén elnökhelyettese vagy a képviselő-testület egyedi felhatalmazása alapján a nemzetiségi önkormányzat tagja képviseli.

74. § (1) A helyi nemzetiségi önkormányzat a nemzetiségi közügyek ellátása során törvény által kötelezően előírt, illetőleg önként vállalt feladat- és hatáskörében jár el.

(2) Az egyes helyi nemzetiségi önkormányzatok a nemzetiségi közügyek intézése során egymástól eltérő feladat- és hatáskörben is eljárhatnak, a helyi igényektől és teljesítőképességüktől függően.

75. § (1) A nemzetiségi önkormányzati feladat- és hatáskörök az önkormányzat testületét illetik meg, amely hatáskörét elnökére, illetőleg bizottságára átruházhatja.

(2) A képviselő-testület az átruházott hatáskör gyakorlásával kapcsolatban utasításokat adhat, az átruházott hatáskört visszavonhatja. Az így átadott hatáskör tovább nem adható.

76. § (1) A települési önkormányzat képviselő-testülete feladat- és hatáskörét – a hatósági, valamint a közüzemi szolgáltatásokkal összefüggő feladat- és hatáskörök kivételével – a helyi nemzetiségi önkormányzat testületére – annak kezdeményezésére – átruházhatja. Ebben az esetben a helyi nemzetiségi önkormányzat az átvállalt feladatokkal arányos bevételi támogatásra jogosult.

(2) A helyi nemzetiségi önkormányzat kapcsolatot tarthat fenn bármelyik nemzetiségi önkormányzattal, egyesülettel, velük együttműködési megállapodást köthet. A helyi nemzetiségi önkormányzat feladatainak ellátása körében támogatja a lakosság önszerveződő közösségeinek tevékenységét, együttműködik e közösségekkel.

77. § (1) A helyi nemzetiségi önkormányzat kötelező feladatai:

*a)* közreműködés a nemzetiségi óvodai nevelés és oktatás szabályozásában és igazgatásában, illetve eme közügyek önálló igazgatása;

*b)* közreműködés a nemzetiségi közművelődés szabályozásában és igazgatásában, illetve eme közügyek önálló igazgatása;

*c)* közreműködés a nemzetiségi tájékoztatásban, illetve önálló nemzetiségi tájékoztatás;

*d)* a nemzetiségi hagyományok, a nemzetiségi kultúra ápolása;

*e)* a lakosság igényeinek megfelelően, a nemzetiségi nyelvhasználat feltételeinek megteremtése és biztosítása.

(2) A helyi nemzetiségi önkormányzat az (1) bekezdésben rögzített feladatain kívül – a lakosság igényeitől függően és a rendelkezésére álló források keretei között – önként vállalt feladatot láthat el mindazokban a közügyekben, amelyeket jogszabály nem utal más szerv kizárólagos feladat- és hatáskörébe.

78. § A nemzetiségi települési önkormányzat feladatainak ellátása során köteles biztosítani a településen számszerű kisebbségben élő magyar lakosság vagy más nemzetiség jogainak érvényesülését.

79. § (1) A helyi nemzetiségi önkormányzat a nemzetiség helyzetét érintő bármely kérdésben megkereséssel fordulhat az ügyben hatáskörrel és illetékességgel rendelkező közigazgatási szerv vezetőjéhez, amelyben:

a) tájékoztatást kérhet;

b) javaslatot tehet;

c) intézkedést kezdeményezhet;

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

(2) A hatáskörrel és illetékességgel rendelkező szerv vezetője – az (1) bekezdésben meghatározott esetekben – köteles a megkeresésre 30 napon belül érdemi választ adni.

(3) Ha a megkeresett szerv vezetője a megkeresés tárgyát illetően nem rendelkezik hatáskörrel, illetve nem illetékes, köteles a megkeresést – az áttételről való tájékoztatással egyidejűleg – a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező szervhez áttenni.

80. § (1) A helyi nemzetiségi önkormányzat saját hatáskörében – de a települési önkormányzat rendeletében, illetve a települési önkormányzattal kötött együttműködési megállapodásban foglaltak szerint – határoz:

a) az e törvény szabályai szerint a települési önkormányzat vagyonán belül részére elkülönített vagyon használatáról;

b) költségvetéséről, zárszámadásáról, a települési önkormányzat által rendelkezésére bocsátott források felhasználásáról;

c) a műemlékvédelmi jogszabályok keretei között védett műemlékei és emlékhelyei köréről, valamint ezek védelmének helyi szabályairól.

d) intézmény alapításáról, átvételéről, gazdálkodó szervezet vagy más szervezet létrehozásáról;

e) önkormányzati társulásban való közreműködésről;

(2) A helyi nemzetiségi önkormányzat saját, át nem ruházható hatáskörében határoz:

a) elnökének, elnökhelyettesének megválasztásáról;

b) szervezeti és működési szabályzatának megalkotásáról;

c) nevről, jelképeiről;

d) kitüntetéseiről és ezek adományozásának rendjéről;

e) a helyi nemzetiségi közösség ünnepeiről;

f) kizárólagos vagyona használatának szabályairól;

g) bizottság létrehozásáról;

h) törvény által a saját hatáskörbe utalt vagy átvett hatáskörök tekintetében a települési önkormányzat képviselő-testületének hatáskörébe utalt választáshoz, kinevezéshez, megbízáshoz, felmentéshez és fegyelmi eljárás megindításához szükséges egyetértési jog gyakorlásáról;

i) érdek-képviseleti szervekhez történő csatlakozásról, külföldi önkormányzattal való együttműködési megállapodás megkötéséről;

j) feloszlásának kimondásáról.

81. § (1) A helyi nemzetiségi önkormányzat kötelező vagy önként vállalt feladatai ellátása céljából intézményt, gazdasági társaságot, más szervezetet alapíthat, tarthat fenn vagy vehet át; kinevezi és felmenti ezek vezetőit, illetve gyakorolja a külön jogszabály szerinti alapítói jogokat.

(2) A helyi nemzetiségi önkormányzat pályázatokat írhat ki, és ösztöndíjakat alapíthat.

(3) A helyi nemzetiségi önkormányzat (1) és (2) bekezdésben foglaltak szerinti, anyagi kötelezettségvállalást is igénylő döntéséhez – amennyiben a kötelezettségvállalás mértéke eléri a

helyi nemzetiségi önkormányzat éves költségvetési támogatásának az ötven százalékát – az adott nemzetiség országos önkormányzatának előzetes egyetértése, illetőleg kezességvállalása szükséges.

82. § (1) Ha a helyi nemzetiségi önkormányzat jogainak gyakorlásához a települési önkormányzat egyetértése, együttműködése szükséges, a nemzetiségi önkormányzat erre irányuló kezdeményezését a képviselő-testület következő ülésén köteles napirendjére tűzni, illetve ha a döntés más önkormányzati szerv hatáskörébe tartozik, akkor a kezdeményezést – a helyi nemzetiségi önkormányzat egyidejű tájékoztatása mellett – haladéktalanul a döntésre jogosult szervhez továbbítja.

(2) A nemzetiségi önkormányzat feladatai hatékonyabb ellátása érdekében szabadon társulhat más önkormányzattal. A társulás feltételeit megállapodásban kell rögzíteni.

(3) A települési önkormányzat – a helyi nemzetiségi önkormányzat önállóságára figyelemmel – rendeletben határozza meg a helyi közügyek ellátásában való munkamegosztás rendjét, az együttműködés főbb területeit és – e törvény rendelkezéseire figyelemmel – eljárási rendjét.

### ***Egyetértési jog***

83. § (1) A helyi közoktatás, a tájékoztatás, a hagyományápolás és kultúra, valamint a kollektív nyelvhasználat kérdéskörében a nemzetiségi lakosságot e minőségében érintő települési önkormányzati rendeletet a képviselő-testület csak az e lakosságot képviselő helyi nemzetiségi önkormányzat egyetértésével alkothat.

(2) A nemzetiségi intézmények vezetőinek kinevezéséhez, felmentéséhez, fegyelmi felelősségre vonásához, illetőleg a nemzetiséghez tartozók képzésére is kiterjedő települési önkormányzati döntéshez az érintett helyi nemzetiségi önkormányzat egyetértése szükséges. Helyi nemzetiségi önkormányzat hiányában a nemzetiségi szószóló véleményezési jogot gyakorol, ha pedig szószóló sincs, az adott nemzetiség helyi egyesületének a véleményét kell beszerezni.

(3) Az egyetértési, illetőleg véleményezési jog jogosultja az (1) és a (2) bekezdése szerinti megkeresés kézhezvételétől számítva 30 napon belül – képviselő-testület esetében határozati formában – hozza meg döntését, és nyilatkozatát írásban közli a megkereső szervvel. A határidő elmulasztása jogvesztő, nyilatkozat hiányában a kért hozzájárulást, illetve az egyetértést megadottnak kell tekinteni.

### ***A nemzetiségi önkormányzat szervezete és működése, a nemzetiségi képviselő, az önkormányzat tisztségviselői***

84. § (1) A helyi nemzetiségi önkormányzat alakuló ülésének megtartásával jön létre.

(2) Az alakuló ülést a helyi választási bizottság elnöke a települési önkormányzat alakuló ülését követő tizenöt napon belül hívja össze. Az alakuló ülést a legidősebb képviselő (korelnök) vezeti.

85. § (1) A helyi nemzetiségi önkormányzat szükség szerint, illetve a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott számban, de évente legalább 6 ülést tart.

(2) Az ülést össze kell hívni a képviselők legalább egyharmadának, vagy a nemzetiségi önkormányzat bizottságának indítványára. Az ülést az elnök hívja össze, és vezeti. Az ülésen a helyi nemzetiségi önkormányzat tagjai, a testület igénye (meghívása) esetén a települési önkormányzat jegyzője, illetve a testület által meghívottak vesznek részt.

(3) Az ülés nyelve – a testület döntése szerint – a magyar vagy az adott nemzetiség nyelve. Az üléseknek nem magyar nyelven történő megtartása esetén azonban a testület által hozott határozatokat magyar nyelvre le kell fordíttatni. A fordíttatásról – a költségek viselésével együtt – a határozat részére történő felterjesztését követően, az illetékes közigazgatási hivatal gondoskodik.

86. § (1) A helyi nemzetiségi önkormányzat testülete határozatképes, ha az ülésen a képviselők többsége jelen van. A testület döntéseit határozati formában, egyszerű többséggel – a jelen lévő képviselők több mint a felének szavazatával – hozza.

(2) Minősített többség – a megválasztott képviselők kétharmadának a szavazata – szükséges a helyi nemzetiségi önkormányzat át nem ruházható hatáskörben hozott határozatainak meghozatalához.

(3) A döntéshozatalból kizárható az, akit vagy akinek hozzátartozóját az ügy személyesen érinti. A képviselő köteles bejelenteni személyes érintettségét. A kizárásról a képviselő meghallgatása után a testület dönt; a kizárt képviselő a határozathozatal szempontjából jelenlévőnek minősül.

87. § (1) A minősített többséget igénylő döntésekhez írásbeli előterjesztést kell készíteni. A testület üléseiről jegyzőkönyvet kell felvenni, amely az ülés helyét és idejét, a megjelent képviselők és a meghívottak nevét, a tárgyalt napirendi pontokat, az előterjesztésekhez fűzött észrevételek lényegét, a szavazás számszerű eredményét és a meghozott döntéseket tartalmazza.

(2) A jegyzőkönyvet az elnök és a testület által kijelölt jegyzőkönyv-hitelesítő írja alá. Az elnök a jegyzőkönyvet az ülést követő 15 napon belül – nem magyar nyelven vezetett jegyzőkönyv esetén annak magyar nyelvű fordításával együtt 30 napon belül – megküldi a települési önkormányzat jegyzőjének.

(3) A települési önkormányzat és a nemzetiségi önkormányzat az egymással kötött együttműködési megállapodásban, megállapodhatnak a magyar nyelvre történő fordítás mellőzéséről is, ebben az esetben az illetékes közigazgatási hivatal gondoskodik – a költségek viselésével együtt – a részére felterjesztett, nem magyar nyelvű határozatok lefordításáról.

(4) A (3) bekezdés szerinti megállapodás megkötése során figyelemmel kell lenni arra, hogy a település jegyzője által gyakorolható, törvényességi észrevételezési jog maradéktalanul érvényesülhessen.

88. § (1) A testület ülése nyilvános. Az előterjesztésekbe, jegyzőkönyvekbe (a zárt ülésről készült jegyzőkönyv kivételével) a választópolgárok betekinhetnek.

(2) A testület határozatait nyílt szavazással hozza. Zárt ülésen titkos szavazás is tartható.

89. § (1) A testület zárt ülést tart választás, kinevezés, felmentés, vezetői megbízás adása és visszavonása, fegyelmi eljárás megindítása, fegyelmi büntetés kiszabása és állásfoglalást igénylő személyi ügy tárgyalásakor, ha az érintett a nyilvános tárgyalásba nem egyezik bele. Zárt ülés rendelhető el akkor is, ha a nyilvános tárgyalás üzleti titkot sértene.

(2) Zárt ülésen a nemzetiségi önkormányzat testületének tagjai, a testület erre irányuló igénye esetén a jegyző, az érintett és a szakértő vesznek részt. A zárt ülésről külön jegyzőkönyvet kell készíteni.

90. § (1) A helyi nemzetiségi önkormányzat szervezetét és működési rendjét megállapító határozatában dönt

a) szervezetének és működésének részletes szabályairól;

b) bizottságairól, azok működésének szabályairól;

c) a részére a települési önkormányzat által elkülönített vagyon használatáról;

d) a települési önkormányzattal való együttműködés rendjéről;

e) önkormányzati társulásban való részvételéről;

f) tagjai és tisztségviselői részére megállapított tiszteletdíj, költségtérítési formák vagy természetbeni juttatás mértékéről.

(2) A szervezeti és működési rendet megállapító határozatot a helyben szokásos módon ki kell hirdetni. A kihirdetésről – annak részére történt megküldését követően, 30 napon belül – a jegyző gondoskodik.

(3) A helyi nemzetiségi önkormányzat testülete évente legalább egyszer közmeghallgatást tart, amelyen a választópolgárok közérdekű kérdéseket tehetnek fel és javaslatokat terjeszthetnek elő.

91. § A nemzetiségi önkormányzat testülete elnökének legfeljebb a társadalmi megbízatású polgármesterével megegyező, az elnökhelyettesének és bizottsága elnökének legfeljebb az elnök tiszteletdíjának 75%-ával, a nemzetiségi képviselőnek pedig az elnök tiszteletdíjának 50%-ával megegyező tiszteletdíjat állapíthat meg.

92. § (1) A helyi nemzetiségi önkormányzati képviselő a nemzetiségi ügyekben nemzetiségi közössége érdekeit képviseli. Részt vehet a testület döntéseinek előkészítésében, végrehajtásuk szervezésében és ellenőrzésében.

(2) A nemzetiségi képviselők jogai és kötelezettségei azonosak. A nemzetiségi képviselő megválasztását követően a helyi választási bizottság előtt ünnepélyes esküt tesz.

(3) Az eskü letétele a megbízólevél átadásának a feltétele. Az eskü szövegét e törvény 1. számú melléklete tartalmazza.

93. § A nemzetiségi képviselő köteles részt venni a nemzetiségi önkormányzat munkájában, emellett joga van különösen:

a) kérni, hogy írásban benyújtott hozzászólását mellékeljék a nemzetiségi önkormányzat üléséről készített jegyzőkönyvhöz, illetve véleményét rögzítsék a jegyzőkönyvben;

b) tanácskozási joggal részt venni bármely bizottság ülésén, javasolni a bizottság elnökének bármely, a bizottság feladatkörébe tartozó ügy megtárgyalását, kezdeményezni, hogy a nemzetiségi önkormányzat vizsgálja felül bizottságának döntéseit;

c) tanácskozási joggal részt venni a települési önkormányzat képviselő-testületének és bizottságának nemzetiségi közügyet érintő napirendi pontját tárgyaló ülésén; ideértve a zárt ülésen való részvétel jogát is;

d) megbízás alapján képviselni a nemzetiségi önkormányzat testületét;

e) a települési önkormányzat hivatalától igényelni a képviselői munkájához szükséges tájékoztatást, illetve technikai segítséget.

94. § (1) A legalább öt fővel működő helyi nemzetiségi önkormányzat az önkormányzat döntéseinek előkészítése, a végrehajtás megszervezése és ellenőrzése érdekében bizottságokat hozhat létre. A bizottság átruházott hatáskörben hozott döntését a nemzetiségi önkormányzat felülbíráhatja.

(2) A bizottságok feladatait, valamint működésük szabályait a nemzetiségi önkormányzat szervezetéről és működéséről szóló határozat tartalmazza. A bizottság tagjainak száma legalább három fő, elnökét és tagjainak többségét a nemzetiségi önkormányzati képviselők közül kell választani.

95. § (1) A helyi nemzetiségi önkormányzat alakuló ülésén tagjai közül – minősített többséggel – társadalmi megbízatású elnököt, az elnök helyettesítésére, munkájának segítésére elnökhelyettest választ.

(2) Az elnök képviseli a kisebbségi önkormányzatot, előkészíti és vezeti a testület üléseit, felelős a testület döntéseinek végrehajtásáért, valamint az önkormányzat gazdálkodásának szabályszerűségéért.

(3) Az elnök tanácskozási joggal részt vehet a települési önkormányzat képviselő-testületének ülésén, beleértve a zárt ülést is.

### ***A helyi nemzetiségi önkormányzat vagyona és gazdálkodása***

96. § (1) A helyi nemzetiségi önkormányzat vagyona saját tulajdonából, illetve a nemzetiségi önkormányzatot megillető vagyoni értékű jogokból áll, amelyek az önkormányzati célok megvalósítását szolgálják.

(2) A helyi nemzetiségi önkormányzatot – e törvényben meghatározott eltérésekkel – megilletik mindazok a jogok és terhelik mindazok a kötelezettségek, amelyek a tulajdonost jogosítják, illetve kötelezik. A tulajdonost megillető jogok gyakorlásáról a helyi nemzetiségi önkormányzat testülete rendelkezik.

(3) A helyi nemzetiségi önkormányzat vállalkozása kötelező feladatainak ellátását nem veszélyeztetheti. Az önkormányzat csak olyan vállalkozásban vehet részt, amelyben felelőssége nem haladja meg vagyoni hozzájárulásának mértékét.

97. § (1) A helyi nemzetiségi önkormányzat – amennyiben az e törvényben meghatározottak szerint kötelező feladatot lát el – önálló költségvetési szervnek minősül, egyéb esetben pedig a

költségvetési gazdálkodással kapcsolatos feladatait a települési önkormányzat polgármesteri hivatalának mint költségvetési szervnek a közreműködésével látja el.

(2) A helyi nemzetiségi önkormányzat működésének pénzügyi feltételeit

- a) az állam költségvetési hozzájárulásából;
- b) a települési vagy a megyei önkormányzat hozzájárulásából;
- c) saját bevételeiből (ideértve vállalkozásainak hozadékát is);
- d) alapítványi, közalapítványi támogatásokból;
- e) a rendelkezésére bocsátott vagyontárgyak hasznosításából;
- f) adományokból biztosíthatja.

98. § (1) Az állam a mindenkori költségvetési törvényben meghatározott mértékben – és külön jogszabályban rögzített elosztási elvek alapján – támogatja a helyi nemzetiségi önkormányzatok működését.

(2) A normatív állami hozzájárulás összegét – az országos nemzetiségi önkormányzatok által, külön jogszabály előírásai szerint meghatározott nagyságrendben és időbeli ütemezéssel – a Kormány nemzetiségi ügyekért felelős hivatala közvetlenül juttatja el a helyi nemzetiségi önkormányzatokhoz.

(3) A központi költségvetési támogatás elosztása során az országos nemzetiségi önkormányzat figyelembe veszi a helyi nemzetiségi önkormányzatok helyzetéből fakadó sajátosságokat, a település nagyságát, a nemzetiségi közösség becsült lélekszámát, valamint a vállalt, illetve végzett feladatok tényleges költségigényét.

(4) A (2) és a (3) bekezdés szerinti központi költségvetési támogatás mértékének megállapításakor meg kell jelölni azt is, hogy a nemzetiségi önkormányzat a részére biztosított forrásokat milyen feladatok ellátására fordíthatja.

99. § (1) A nemzetiségi önkormányzat kötelező feladat- és hatáskörének ellátásához szükséges, a települési önkormányzat tulajdonában lévő vagyont a helyi nemzetiségi önkormányzat használatába kell adni.

(2) Az érintett önkormányzatok megállapodhatnak abban is, hogy a települési önkormányzatok az (1) bekezdés szerinti kötelezettségüknek a mindenkori költségvetési rendeletükben meghatározott költségvetési hozzájárulás formájában tesznek eleget.

(3) Az átadott vagyontárgyak körét mind a települési, mind a helyi nemzetiségi önkormányzat szervezetéről és működéséről szóló rendeletében, illetve határozatában fel kell tüntetni, az átadott vagyon használatának szabályairól a helyi nemzetiségi önkormányzatnak a szervezetéről és működéséről szóló határozatában is rendelkeznie kell.

100. § (1) A nemzetiségi közügyek önálló igazgatásából adódó feladatok ellátása, a helyi közszolgáltatások biztosítása érdekében, az állami normatív támogatás a helyi nemzetiségi önkormányzatokat a települési önkormányzati szervekkel, azonos feltételekkel illeti meg.

(2) A helyi nemzetiségi önkormányzatok az önként vállalt feladataik ellátásához szükséges pénzügyi fedezetet pályázatokon való részvétel, valamint vagyonuk hasznosítása útján szerezhetik meg.

101. § (1) A helyi nemzetiségi önkormányzatok gazdálkodása az államháztartás részét képezi. A gazdálkodásnak biztosítani kell az önkormányzat működését, valamint az önkormányzat feladatainak ellátását.

(2) A helyi nemzetiségi önkormányzat gazdálkodásának biztonságáért az önkormányzat testülete, a gazdálkodás szabályszerűségéért az elnök felelős.

(3) A helyi nemzetiségi önkormányzat fizetéseképtelenségét, egyezség hiányában – a hitelezők kérelmére – a bíróság állapíthatja meg.

(4) A kötelezően ellátandó nemzetiségi feladatok elvégzéséről a települési önkormányzat – az adósságrendezési eljárás befejezéséig – saját költségvetése terhére köteles gondoskodni.

102. § A helyi nemzetiségi önkormányzat – a rendelkezésére bocsátott források ismeretében – önállóan állapítja meg költségvetését. A költségvetés összeállításának részletes szabályait az államháztartásról szóló jogszabályok határozzák meg.

103. § A helyi nemzetiségi önkormányzatok gazdálkodását az Állami Számvevőszék ellenőrzi.

***A helyi nemzetiségi önkormányzatok és a települési önkormányzatok együttműködése***

104. § (1) A települési önkormányzat polgármesteri hivatala – igény esetén, kérésre – közreműködik a helyi nemzetiségi önkormányzat költségvetési gazdálkodásában, így különösen a nemzetiségi önkormányzat költségvetési határozatának előkészítésében, illetve a költségvetési előírások végrehajtásában. Az együttműködés szabályait az önkormányzatok megállapodásban rögzítik.

(2) A települési önkormányzat a helyi nemzetiségi önkormányzat kötelező feladatainak ellátását vagyontárgyak használatba adásával vagy éves költségvetési támogatás juttatásával biztosítja.

105. § (1) A nemzetiségi önkormányzatnak és a helyi önkormányzatnak megállapodásban kell rögzítenie az együttműködés konkrét formáit, a két felet az együttműködés során megillető jogokat és az őket terhelő kötelezettségeket.

(2) Az (1) bekezdés szerinti együttműködési megállapodásban kell szabályozni az esetleges közös számlavezetés, az utalványozás, az elszámolás és az anyagi eszközök nyilvántartásának kérdéseit is.

106. § (1) A települési önkormányzat polgármesteri hivatalának a helyi nemzetiségi önkormányzat működéséhez szükséges helyiségek használatát az állami szervek elhelyezésre alkalmas módon kell biztosítania.

(2) A polgármesteri hivatal – igény esetén – ellátja a nemzetiségi önkormányzat működéséhez szükséges ügyviteli, gépelési, másolási, postázási feladatokat.

(3) A nem magyar nyelven történt jegyzőkönyvvezetés esetén, a részére felterjesztett határozatok lefordíttatásának költségeit az illetékes közigazgatási hivatal viseli.

107. § (1) A települési önkormányzat jegyzője e törvény által meghatározott körben felelős a nemzetiségi önkormányzat működésének törvényességéért.

(2) E feladata körében a jegyző gondoskodik különösen a nemzetiségi önkormányzat szervezetéről és működéséről szóló határozatának kihirdetéséről, és a nemzetiségi önkormányzat üléséről készült jegyzőkönyvek a megyei, fővárosi közigazgatási hivatalhoz való felterjesztéséről.

(3) A nemzetiségi önkormányzat igénye esetén a jegyző (aljegyző), illetőleg helyettesítésre kijelölt megbízottja köteles részt venni a nemzetiségi önkormányzat testületének ülésein.

## **IX. Fejezet**

### **A területi nemzetiségi önkormányzat létrehozása, jogállása, alapvető feladatai**

#### ***A területi nemzetiségi önkormányzat megalakítása***

108. § (1) Területi nemzetiségi önkormányzat e törvény szabályai szerint – nemzetiségenként – a megyében és a fővárosban hozható létre. A területi nemzetiségi önkormányzat megválasztását az illetékes megyei (fővárosi) választási bizottságnál kezdeményezni kell.

(2) Területi nemzetiségi önkormányzati választást abban az esetben lehet tartani, ha egy megyében legalább öt településen, illetőleg a főváros legalább öt kerületében (fővárosi kerületben) valamely nemzetiség képviselője érdekében eredményes helyi nemzetiségi önkormányzati választást tartottak, ideértve azokat a településeket is, ahol a helyi önkormányzat nemzetiségi települési önkormányzattá alakult át.

(3) A területi önkormányzati választás kitűzését legalább száz, ugyanabban a megyében (a fővárosban) állandó lakóhellyel rendelkező választópolgár kezdeményezheti az e törvény 3. számú melléklete szerinti, szabályosan és hiánytalanul kitöltött formanyomtatványnak a választási bizottsághoz való benyújtásával vagy a megyei (fővárosi) nemzetiségi elektorok 75%-a kérheti, hitelesített – kollektív, illetve külön-külön előterjesztett – nyilatkozatával.

(4) A (3) bekezdés szerinti kezdeményezéssel a helyi nemzetiségi választásokat követő 30. napig lehet élni. A határidő elmulasztása jogvesztő.

109. § (1) A területi nemzetiségi önkormányzati választáson a megyében (a fővárosban) megválasztott nemzetiségi elektorok vesznek részt.

(2) Kettő vagy több nemzetiség – közös területi nemzetiségi önkormányzat létrehozása érdekében – választási szövetséget köthet. Ebben az esetben a 108. § (2) bekezdésében meghatározott helyi nemzetiségi önkormányzatok számát együtt kell számítani, de a közös területi nemzetiségi önkormányzaton kívül, a szövetségben részt vevő nemzetiségek önálló területi (megyei vagy fővárosi) nemzetiségi önkormányzatot nem hozhatnak létre.

110. § (1) A területi nemzetiségi önkormányzat megválasztására az electorok gyűlését az illetékes megyei (fővárosi) választási bizottság a területi nemzetiségi önkormányzati választások kezdeményezésétől számított 60 napon belül hívja össze.

(2) A választási bizottság akkor állapítja meg az electorok gyűlésének határozatképességét, ha azon a megválasztott electorok többsége jelen van.

111. § (1) Az electori gyűlést az ülésen részt vevő legidősebb elector (korelnök) vezeti.

(2) A jelölés és a választás megkezdése előtt a jelenlévő electorok minősített többséggel – 7 és 15 fő közötti, páratlan számban – meghatározzák a területi nemzetiségi önkormányzati képviselő-testületében (a továbbiakban: közgyűlés) betölthető mandátumok számát, azonban a képviselői létszám nem érheti el a jelenlévő electorok számát.

(3) A (2) bekezdés szerinti határozat elfogadásához az electorok kétharmadának egyetértő szavazata szükséges.

112. § (1) A területi nemzetiségi önkormányzat tagjait az electorok saját körükből – nyilvános jelölés alapján – kislistán, tikos szavazással választják meg.

(2) Minden elector jelölt, aki bármelyik elector vagy nemzetiségi jelölő szervezet [9. § o) pontja] ajánlása alapján a jelölést elfogadja, és rendelkezik az electorok legalább 10%-ának támogatásával.

(3) Az összes jelölt nevét tartalmazó szavazólapon a választáson részt vevő electorok érvényesen legfeljebb annyi jelöltre szavazhatnak, ahány tagja a közgyűlésnek lehet.

(4) Mandátumot azok a jelöltek szereznek, akik a legtöbb szavazatot kapják.

### ***A területi nemzetiségi önkormányzat megszűnése***

113. § (1) A területi nemzetiségi önkormányzat az új közgyűlés megalakulásával, feloszlásának kimondásával, képviselői számának 7 fő alá csökkenésével, valamint az Országgyűlés általi feloszlásával szűnik meg.

(2) A területi nemzetiségi önkormányzat akkor is megszűnik, ha a közgyűlés megbízatásának lejártát megelőzően

a) a megye, illetőleg a főváros területén az adott nemzetiség képviselői érdekében nem tartottak érvényes helyi nemzetiségi önkormányzati általános választást [108. § (2) bekezdés];

b) a területi önkormányzati választás feltételének fennállása ellenére, nem kezdeményezik a területi nemzetiségi választás megtartását [108. § (3) bekezdés];

c) a területi nemzetiségi választást – az electori gyűlés összehívása ellenére – elegendő számú jelölt hiányában nem lehet megtartani;

d) a területi electori választás érvénytelen vagy eredménytelen.

(3) Ha a területi nemzetiségi önkormányzat a (2) bekezdésben felsorolt okból szűnik meg, új területi nemzetiségi önkormányzat megalakítására csak a következő nemzetiségi általános választásokon kerülhet sor.

### ***Időközi választás***

114. § (1) Ha a területi nemzetiségi önkormányzat nem az új közgyűlés megalakulásával szűnik meg, az illetékes választási bizottság új területi nemzetiségi önkormányzat megválasztása céljából – az önkormányzat megszűnésétől számított 60 napon belül – összehívja az electorok gyűlését.

(2) Területi nemzetiségi időközi önkormányzati választás tartásának – ha arra az önkormányzat feloszlása vagy feloszlása miatt kerül sor – a négyéves választási ciklus időtartama alatt, legfeljebb egyszer van helye.

(3) Az (1) bekezdésben foglalt szabály a soron következő helyi nemzetiségi önkormányzati választásokat megelőző hat hónapon belül nem alkalmazható.



### ***A képviselői megbízatás megszűnése***

115. § (1) A területi nemzetiségi önkormányzati képviselő megbízatása megszűnik:

- a) a közgyűlés megbízatásának megszűnésével;
- b) a választási bizottsághoz benyújtott írásbeli lemondással, illetve az egyéb módon tett, hitelesített (a képviselő-testület jegyzőkönyvébe vagy egyéb közokiratba foglalt) lemondó nyilatkozatnak, az illetékes választási bizottsághoz való eljuttatásával;
- c) a választójog elvesztésével;
- d) az összeférhetetlenség megállapításával;
- e) a képviselő halálával.

(2) A lemondás nem vonható vissza.

(3) Ha a területi nemzetiségi önkormányzat képviselőjének megbízatása az (1) bekezdés b)–e) pontjában foglalt okból szűnik meg, a megüresedett képviselői mandátumot a kislistán legtöbb szavazatot szerzett jelölt töltheti be, illetve ha nem vállalja a megbízatást, a soron következő, legtöbb szavazatot szerzett jelölt.

(4) Ha nincs több olyan jelölt, aki szavazatot kapott, a mandátum betöltetlen marad.

### ***A területi nemzetiségi önkormányzat jogállása, főbb feladatai***

116. § (1) A területi nemzetiségi önkormányzat jogállására, feladat- és hatáskörére, szervezetére és működésére, vagyonára és gazdálkodására, együttműködésére a megyei önkormányzat közgyűlésével, valamint más önkormányzatokkal – az e fejezetben foglalt eltérésekkel – a helyi nemzetiségi önkormányzatokra vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni.

(2) A területi önkormányzatot megilleti – különösen a 83. §-ban meghatározott esetekben – a közgyűlés döntéseivel kapcsolatos előzetes egyetértési jog gyakorlása.

117. § (1) A területi nemzetiségi önkormányzat elsődleges feladata az olyan nemzetiségi közügyek önálló vagy a megyei önkormányzat közgyűlésével való együttes szabályozása és igazgatása, amelyek nem köthetők egyetlen településhez.

(2) A területi nemzetiségi önkormányzat feladata különösen az olyan nemzetiségi jellegű közszolgáltatások (közoktatás, közművelődés, tájékoztatás, hagyományápolás) szabályozásában és igazgatásában való közreműködés, illetőleg az ilyen ügyek önálló igazgatása, amelyek a megye (főváros) egész területére vagy több településére (kerületére) terjednek ki.

(3) A körzeti jellegű nemzetiségi közszolgáltatást nyújtó intézmény fenntartását, fejlesztését és irányítását a területi nemzetiségi önkormányzat a megyei (fővárosi) önkormányzattól – a kölcsönös érdekek alapján – átvállalhatja.

(4) A (3) bekezdés szerinti intézményátadást, illetve -átvételt megállapodásba kell foglalni, amelyben rögzíteni kell, hogy a megyei (fővárosi) közgyűlés a területi nemzetiségi önkormányzat részére a feladat ellátásához szükséges támogatást biztosítja.

118. § (1) A területi nemzetiségi önkormányzat kötelező, illetve az országos nemzetiségi önkormányzattal megosztott feladatai:

a) illetékességi területén közreműködik a nemzetiségi középiskolai oktatás szabályozásában és igazgatásában – saját fenntartású intézmény esetén – önállóan szervezi, igazgatja a középfokú nemzetiségi oktatást;

b) közreműködik a körzeti, térségi jellegű nemzetiségi közművelődés szabályozásában és igazgatásban – saját fenntartású intézmény esetén – önállóan szervezi, igazgatja a középfokú nemzetiségi közművelődési feladatokat;

c) közreműködik a körzeti, megyei (fővárosi) nemzetiségi tájékoztatásban, illetve önálló nemzetiségi tájékoztatást végez.

(2) A területi nemzetiségi önkormányzat – külön törvényben meghatározott módon – részt vesz a megyei területfejlesztési tanács munkájában.

119. § (1) A területi nemzetiségi önkormányzat egyetértési jogot gyakorol mindazon kérdésekben, amelyekben a helyi nemzetiségi önkormányzat, ezen kívül véleményezési joga van az általa

képviselt nemzetiséget e minőségében érintő megyei, fővárosi közgyűlési rendeletek tervezeteit illetően.

(2) A megyei (fővárosi) főjegyző az (1) bekezdés szerinti jogszabályok tervezetét köteles megküldeni véleményezésre a területi nemzetiségi önkormányzat elnökének, aki a testület állásfoglalását, észrevételeit 30 napon belül, írásban juttatja el a megkeresőnek.

(3) Amennyiben a (2) bekezdés szerinti határidőt a területi nemzetiségi önkormányzat elmulasztja, egyetértését megadottnak kell tekinteni, kifogás, ellenvélemény előterjesztésének utólag helye nincs.

120. § (1) A területi nemzetiségi önkormányzat szabadon vállalhatja olyan nemzetiségi közügyek önálló intézését, amelyet törvény nem utal más szerv kizárólagos feladat- és hatáskörébe, illetőleg amelyek gyakorlása nem sérti a megyében működő helyi nemzetiségi önkormányzatok feladat- és hatásköreinek önálló gyakorlását.

(2) Hatáskör-összeütközés esetén az érintett nemzetiség országos önkormányzatának a közgyűlése dönt.

## X. Fejezet

### **Az országos nemzetiségi önkormányzat létrehozása, jogállása, főbb feladatai**

#### ***Az országos nemzetiségi önkormányzat megalakítása***

121. § (1) Az országos nemzetiségi önkormányzat e törvény szabályai szerint alakítható meg.

(2) Egy nemzetiség csak egy országos önkormányzatot hozhat létre.

(3) Kettő vagy több nemzetiség megállapodhat közös országos önkormányzat létrehozásában, ez esetben a képviselet szempontjából őket egy nemzetiségnek kell tekinteni.

122. § (1) Országos nemzetiségi önkormányzati választást – nemzetiségenként – abban az esetben lehet tartani, ha az ország legalább öt településén (fővárosi kerületében) valamely nemzetiség képviselete érdekében eredményes helyi nemzetiségi önkormányzati választást tartottak, ideértve azokat a településeket is, ahol a helyi önkormányzat nemzetiségi települési önkormányzattá alakult át.

(2) Az országos nemzetiségi önkormányzat megalakítását kezdeményezni kell. A választás kitzűzését az e törvény 4. számú melléklete szerinti formanyomtatványon az Országos Választási Bizottságtól (a továbbiakban: OVB) legalább 200 nemzetiségi elektor – együttesen vagy külön-külön – kérheti.

(3) Az országos nemzetiségi önkormányzati választáson az ország valamennyi településén megválasztott nemzetiségi elektor részt vehet.

123. § Az országos nemzetiségi önkormányzat közgyűlése tagjainak száma:

a) ha a kitzűzött helyi nemzetiségi önkormányzati választások száma nem több mint öt, akkor tizenhárom fő;

b) ha a kitzűzött helyi nemzetiségi önkormányzati választások száma kevesebb mint tizenöt, akkor tizenöt fő;

c) ha a kitzűzött helyi nemzetiségi önkormányzati választások száma kevesebb mint harminc, akkor tizenhét fő;

d) ha a kitzűzött helyi nemzetiségi önkormányzati választások száma kevesebb mint ötven, akkor tizenkilenc fő;

e) ha a kitzűzött helyi nemzetiségi önkormányzati választások száma kevesebb mint száz, akkor huszonegy fő;

f) ha száma eléri a százat, akkor huszonhárom fő, illetve az országos önkormányzat tagjainak száma minden, a százat meghaladó ötven-ötven kitzűzött helyi választás után két-két fővel nő, de nem haladhatja meg az ötvenhármat.

124. § (1) Az országos nemzetiségi önkormányzat megválasztására az elektorok gyűlését az OVB a helyi nemzetiségi önkormányzati választások napjától számított 90 napon belül hívja össze.

(2) Az OVB akkor állapítja meg az elektorok gyűlésének határozatképességét, ha azon a megválasztott elektorok többsége jelen van.

125. § (1) Az elektori gyűlést az ülésen részt vevő legidősebb elektor (korelnök) vezeti.

(2) Az országos nemzetiségi önkormányzat tagjait az elektorok saját körükből – nyilvános jelölés alapján – kislistán, tikos szavazással választják meg.

(3) Minden elektor jelölt, aki bármelyik elektor vagy nemzetiségi jelölő szervezet [9. § o) pontja] ajánlása alapján a jelölést elfogadja, és rendelkezik az elektorok legalább 10%-ának támogatásával.

(4) Az összes jelölt nevét tartalmazó szavazólapon a választáson részt vevő elektorok érvényesen legfeljebb annyi jelöltre szavazhatnak, ahány tagja az országos önkormányzat közgyűlésének lehet.

### ***Az országos nemzetiségi önkormányzat megszűnése***

126. § (1) Az országos nemzetiségi önkormányzat az új közgyűlés megalakulásával, feloszlásának kimondásával, képviselői számának a kétharmada alá csökkenésével, valamint az Országgyűlés általi feloszlásával szűnik meg.

(2) Az országos nemzetiségi önkormányzat akkor is megszűnik, ha a közgyűlés megbízásának lejártát megelőzően

a) az ország területén az adott nemzetiség képvisellete érdekében nem tartottak kellő számú érvényes, helyi nemzetiségi önkormányzati általános választást [122. § (1) bekezdés];

b) az országos nemzetiségi önkormányzati választást – az elektori gyűlés összehívása ellenére – elegendő számú jelölt hiányában nem lehet megtartani;

c) az országos elektori választás érvénytelen vagy eredménytelen.

(3) Ha az országos nemzetiségi önkormányzat a (2) bekezdésben felsorolt okból szűnik meg, új országos nemzetiségi önkormányzat megalakítására csak a következő nemzetiségi általános választásokon kerülhet sor.

### ***Időközi választás***

127. § (1) Ha az országos nemzetiségi önkormányzat nem az új közgyűlés megalakulásával szűnik meg, az illetékes választási bizottság új országos nemzetiségi önkormányzat megválasztása céljából – az önkormányzat megszűnésétől számított 60 napon belül – összehívja az elektorok gyűlését.

(2) Az (1) bekezdésben foglalt szabály a soron következő helyi nemzetiségi önkormányzati választásokat megelőző hat hónapon belül nem alkalmazható.

### ***A képviselői megbízatás megszűnése***

128. § (1) Az országos nemzetiségi önkormányzati képviselő megbízatása megszűnik:

a) a közgyűlés megbízásának megszűnésével;

b) az OVB-hez benyújtott írásbeli lemondással, illetve az egyéb módon tett, hitelesített (a közgyűlés jegyzőkönyvébe vagy egyéb közokiratba foglalt) lemondó nyilatkozatnak az OVB-hez való eljuttatásával;

c) a választójog elvesztésével;

d) az összeférhetetlenség megállapításával;

e) a képviselő halálával.

(2) A lemondás nem vonható vissza.

(3) Ha az országos nemzetiségi önkormányzat képviselőjének megbízatása az (1) bekezdés b)–e) pontjában foglalt okból szűnik meg, a megüresedett képviselői mandátumot a kislistán legtöbb szavazatot szerzett jelölt tölti be, illetve ha nem vállalja a megbízatást, a soron következő, legtöbb szavazatot szerzett jelölt.

(4) Ha nincs több olyan jelölt, aki szavazatot kapott, a mandátum betöltetlen marad.

### ***Az országos nemzetiségi önkormányzat jogállása, főbb feladatai***

129. § (1) Az országos nemzetiségi önkormányzat jogi személy. A nemzetiségi önkormányzat testületét annak elnöke képviseli.

(2) Az országos nemzetiségi önkormányzatok a nemzetiségi közügyek ellátása során törvény által kötelezően előírt, illetőleg önként vállalt feladat- és hatáskörükben járnak el.

130. § (1) Az országos nemzetiségi önkormányzat ellátja az általa képviselt nemzetiség országos képviseletét és védelmét.

(2) A nemzetiség kulturális autonómiájának megteremtése érdekében intézményeket hozhat létre, és összehangolja azok működését.

131. § (1) Az országos vagy regionális jellegű nemzetiségi közszolgáltatást nyújtó közszolgálati intézmény fenntartását, fejlesztését és irányítását az országos nemzetiségi önkormányzat átvállalhatja az azt fenntartó állami vagy önkormányzati szervtől (a továbbiakban: fenntartó).

(2) Az átadást a nemzetiségi önkormányzat erre irányuló kezdeményezése esetén a fenntartó csak kivételesen, akkor tagadhatja meg, ha bizonyítja, hogy az átadás-átvételt követően a közszolgáltatás színvonalának a szakmai feltételei nem biztosíthatók.

(3) Az (1) bekezdés szerinti intézmény átadását, illetve átvételét megállapodásba kell foglalni, amelyben rögzíteni kell, hogy az átadó állami (közszolgáltatást ellátó) szerv az országos nemzetiségi önkormányzat részére a feladat ellátásához szükséges támogatást biztosítja.

132. § (1) Az országos nemzetiségi önkormányzat kapcsolatot tarthat fenn bármelyik nemzetiségi önkormányzattal, egyesülettel, velük együttműködési megállapodást köthet.

(2) Az országos nemzetiségi önkormányzat kapcsolatot tarthat bármely állammal, külföldi szervezettel, az anyaországgal és a nyelvnemzetekkel való kapcsolatok erősítése, továbbfejlesztése érdekében.

133. § (1) Az országos nemzetiségi önkormányzat kötelező feladatai:

a) közreműködik a nemzetiségi nevelés és oktatás országos szabályozásában és igazgatásában – saját fenntartású intézmény esetén –, önállóan szervezi, igazgatja a közép- és felsőfokú nemzetiségi oktatást;

b) közreműködik a nemzetiségi közművelődés országos szabályozásában és igazgatásban – saját fenntartású intézmény esetén – önállóan szervezi, igazgatja a nemzetiségi közművelődési feladatokat;

c) közreműködik a nemzetiségi tájékoztatásban, illetve önálló nemzetiségi tájékoztatást végez, nemzetiségi sajtószerveket tart fenn;

d) elősegíti a nemzetiségi hagyományok és kultúra ápolását, megállapítja az általa képviselt nemzetiség jelképeit, ünnepeit;

e) állásfoglalásaival, véleményével segíti a nemzetiségi nyelvhasználat feltételeinek a biztosítását célzó állami intézkedéseket;

f) véleményezi azoknak a jogszabályoknak a tervezeteit, amelyek ilyen minőségükben érintik az általa képviselt nemzetiséget.

(2) Az országos nemzetiségi önkormányzat az (1) bekezdésben rögzített feladatokon kívül, önként vállalt feladatot láthat el mindazokban a közügyekben, amelyeket jogszabály nem utal más szerv feladat- és hatáskörébe.

134. § (1) Az országos nemzetiségi önkormányzat a nemzetiség helyzetét érintő bármely kérdésben megkereséssel fordulhat az ügyben hatáskörrel és illetékességgel rendelkező közigazgatási vagy közszolgáltatást végző szerv vezetőjéhez, amelyben:

a) tájékoztatást kérhet;

b) javaslatot tehet;

c) intézkedést kezdeményezhet;

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

(2) A hatáskörrel és illetékességgel rendelkező szerv vezetője – az (1) bekezdésben meghatározott esetben – köteles a megkeresésre 30 napon belül érdemben válaszolni.

(3) Ha a megkeresett szerv vezetője a megkeresés tárgyát illetően nem rendelkezik hatáskörrel, illetve nem illetékes, köteles a megkeresést – az országos nemzetiségi önkormányzat egyidejű értesítése mellett – haladéktalanul áttenni a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező szervhez.

135. § Az országos nemzetiségi önkormányzat – csak törvényben korlátozható módon – önállóan dönt:

- a) székhelyéről, szervezetének és működésének részletes szabályairól;
- b) elnökének, elnökhelyetteseinek megválasztásáról;
- c) költségvetéséről, zárszámadásáról, vagyoneletről megállapításáról;
- d) nevééről, jelképeiről;
- e) az általa képviselt nemzetiség országos ünnepeiről;
- f) kitüntetéséről, ezek odaítélésének feltételeiről és szabályairól;
- g) intézményei megállapításáról, fenntartásáról, működtetéséről;
- h) a rendelkezésére álló közszolgálati rádiós és televíziós műsoridő felhasználásának elveiről;
- i) színház, múzeumi kiállítóhely, közgyűjtemény, könyvtár, művészeti és tudományos intézet, kiadó létesítéséről, fenntartásáról;
- j) pályázatok kiírásáról és ösztöndíjak alapításáról.
- k) önkormányzati társulásban való közreműködéséről;
- l) érdek-képviselői szervekhez történő csatlakozásról, külföldi önkormányzattal való együttműködési megállapodás megkötéséről;
- m) nemzetiségi önkormányzati bizottságának létrehozásáról;
- n) a törvény által a hatáskörbe utalt vagy átvett hatáskörében a választott testületek tagjainak a megválasztásáról, illetve a kinevezési jogkörébe tartozó megbízásokról;
- o) a központi állami költségvetési támogatás külön jogszabályban meghatározott módon, illetve keretek között történő elosztásának elveiről, az egyes helyi és területi nemzetiségi önkormányzatok részére juttatott forrás mértékéről;
- p) feloszlásának kimondásáról.

136. § (1) A nemzetiségi óvodai nevelés, a nemzetiségi alap- és középfokú oktatás törzsanyagának kialakításában az érintett országos önkormányzatot egyetértési jog illeti meg.

(2) A nemzetiségi felsőoktatás törzsanyagának kialakításában az országos nemzetiségi önkormányzatokat véleményezési jog illeti meg.

(3) A nemzetiség történelmi településeinek és építészeti emlékeinek megőrzésével és ápolásával kapcsolatos jogszabályalkotás, illetve az ezekkel kapcsolatos állami intézkedések megtétele előtt az országos nemzetiségi önkormányzatot egyetértési jog illeti meg.

137. § (1) Az országos önkormányzati feladat- és hatáskörök a közgyűlést illetik meg, amely hatáskörét elnökére, illetőleg bizottságára átruházhatja.

(2) A közgyűlés a hatáskör gyakorlásával kapcsolatban utasítást adhat, az átruházott hatáskört visszavonhatja. Az átruházott hatáskör tovább nem adható.

138. § (1) Az országos nemzetiségi önkormányzat véleményt nyilvánít az általa képviselt nemzetiséget e minőségében érintő jogszabályok tervezetéről. E körbe tartoznak különösen a közoktatás, a tájékoztatás, a hagyományápolás és kultúra, valamint a kollektív nyelvhasználat tárgyában alkotandó jogszabályok.

(2) Az (1) bekezdés szerinti jogszabályok tervezetét az igazságügyminiszter küldi meg véleményezésre az országos nemzetiségi önkormányzat elnökének, aki a közgyűlés állásfoglalását, észrevételeit 30 napon belül, írásban juttatja el a megkeresőnek.

(3) Amennyiben a (2) bekezdés szerinti határidőt az országos nemzetiségi önkormányzat elmulasztja, egyetértését megadottnak kell tekinteni, kifogások előterjesztésének utólag helye nincs.

139. § Az országos önkormányzat közreműködik az ügyben hatáskörrel és illetékességgel rendelkező állami szervekkel a nemzetiségi alap-, közép- és felsőfokú oktatás szakmai ellenőrzésében.

***Az országos nemzetiségi önkormányzatok szervezete és működése, vagyona,  
gazdálkodása és törvényességi ellenőrzése***

40. § (1) Az országos nemzetiségi önkormányzatok szervezetére és működésére – az e fejezetben foglalt eltérésekkel – a helyi nemzetiségi önkormányzatok szervezetére és működésére vonatkozó szabályokat kell alkalmazni.

(2) Az országos nemzetiségi önkormányzatok szervezeti és működési szabályzatait a Kormány nemzetiségi ügyekért felelős hivatala (a továbbiakban: Hivatal) a Magyar Közlönyben kihirdeti.

(3) Az országos nemzetiségi önkormányzatok üléséről készült jegyzőkönyvet a Hivatal juttatja el törvényességi ellenőrzés céljából az igazságügyi miniszterhez.

141. § (1) Az országos nemzetiségi önkormányzat elnökének legfeljebb az országgyűlési képviselői tiszteletdíj kétszeresével megegyező, elnökhelyetteseinek és bizottsági elnökeinek legfeljebb az elnök tiszteletdíjének 75%-ával, az országos önkormányzati képviselőnek pedig az elnök tiszteletdíjének 50%-ával megegyező tiszteletdíjat állapíthat meg.

(2) Az országos nemzetiségi önkormányzat tagjai – a közgyűlés határozata alapján – természetbeni juttatásra és költségtérítésre tarthatnak igényt.

(3) A (2) bekezdésben említett anyagi juttatások elszámolására, adózására vonatkozóan az országgyűlési képviselő természetbeni juttatására, illetve költségtérítésére vonatkozó szabályokat kell alkalmazni.

142. § (1) Az országos nemzetiségi önkormányzatok vagyonára és gazdálkodására a helyi nemzetiségi önkormányzatok vagyonára és gazdálkodására vonatkozó szabályokat, az e fejezetben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni.

(2) Az országos nemzetiségi önkormányzat költségvetési gazdálkodással kapcsolatos feladatait a Hivatalnak mint költségvetési szervnek a közreműködésével látja el.

(3) Az országos nemzetiségi önkormányzat kötelező feladat- és hatáskörének ellátásához szükséges pénzügyi támogatást az állam a mindenkori költségvetési törvényben biztosítja.

143. § (1) A nemzetiségi közügyek önálló igazgatásából adódó feladatok esetén az állami normatív támogatás az országos nemzetiségi önkormányzatot az állami, önkormányzati szervekkel azonos feltételekkel illeti meg.

(2) Az országos nemzetiségi önkormányzat az önként vállalt feladataik ellátásához szükséges pénzügyi fedezetet pályázatokon való részvétel, valamint vagyonuk hasznosítása útján szerezhetik meg.

(3) Az országos önkormányzat fizetéseképtelensége esetén a Hivatalnak meg kell indítania a külön törvényben meghatározott adósságrendezési eljárást, addig is köteles az országos nemzetiségi önkormányzat kötelezően ellátandó feladatait finanszírozni.

144. § (1) A Hivatal – igény esetén, felkérésre – közreműködik az országos nemzetiségi önkormányzat költségvetési gazdálkodásában. E körben végzi különösen a nemzetiségi önkormányzat költségvetési határozatának előkészítését, a központi költségvetési támogatásnak az országos nemzetiségi önkormányzat részére való folyósítását.

(2) A Hivatal részt vesz az országos nemzetiségi önkormányzat költségvetésének végrehajtásában, és a közgyűlés döntésének megfelelően a központi állami támogatás területi és helyi nemzetiségi önkormányzatok közötti felosztásában.

(3) Az együttműködés szabályait, eljárási rendjét és időbeli ütemezését megállapodásban kell rögzíteni.

145. § (1) Az országos nemzetiségi önkormányzat igénye esetén, az önkormányzat működéséhez szükséges helyiségek használatát az állami szervek elhelyezésre alkalmas módon a Hivatal biztosítja.

(2) A Hivatal látja el az országos nemzetiségi önkormányzat működéséhez szükséges gépelési, másolási, postázási és egyéb ügyviteli jellegű feladatokat.

(3) Az ezekkel a feladatokkal kapcsolatos, valamint a nem magyar nyelven történt jegyzőkönyvvezetés esetén a fordítási költségeket a Hivatal, a működéssel kapcsolatos egyéb költségeket a nemzetiségi önkormányzat viseli.

146. § (1) A Hivatal az e törvényben meghatározottak szerint felelős a nemzetiségi önkormányzat működésének törvényességéért és a működés feltételeinek biztosításáért.

(2) E feladata körében a Hivatal gondoskodik a nemzetiségi önkormányzat szervezetéről és működéséről szóló határozatának kihirdetéséről, igény esetén részt vesz a nemzetiségi önkormányzat testületének ülésén, és felelős az országos nemzetiségi önkormányzat üléséről készült jegyzőkönyveknek az igazságügyminiszter részére történő felterjesztéséért.

147. § Az országos nemzetiségi önkormányzatok törvényességi ellenőrzésére a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzésére vonatkozó szabályokat kell alkalmazni azzal az eltéréssel, hogy az országos nemzetiségi önkormányzatok törvényességi ellenőrzése az igazságügyminiszter feladata.

## XI. Fejezet

### A nemzetiségek helyi szószólója

148. § (1) Ha a településen helyi nemzetiségi önkormányzat nem jött létre, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán valamely nemzetiség legtöbb szavazatot kapott egyén vagy jelölt szervezet által állított jelöltje az adott nemzetiség helyi szószólójává válik.

(2) A településen – egy nemzetiség képviselőjében – csak egy szószóló járhat el.

(3) Ha a szószóló egyben önkormányzati képviselő is, jogaira és kötelezettségeire, az önkormányzati képviselőkre vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni.

149. § (1) A szószóló jogosult:

*a)* tanácskozási joggal részt venni a képviselő-testület nemzetiségi közügyekkel kapcsolatos ülésén, ide értve a zárt ülésen való részvétel jogát is;

*b)* javasolni a polgármesternek, a bizottság elnökének valamely nemzetiségi közügy megtárgyalását;

*c)* kezdeményezni, hogy a testület vizsgálja felül bizottságának valamely nemzetiségi közüggyel kapcsolatos döntését;

*d)* felvilágosítást kérni nemzetiségi közügyekben;

*e)* feladata ellátásához szükséges tájékoztatást, ügyviteli közreműködést igényelni;

*f)* kezdeményezni a polgármester, jegyző vagy a hatáskörrel rendelkező ügyintéző intézkedését a nemzetiségi közügyekben;

*g)* kezdeményezni, hogy a képviselő-testület valamely nemzetiségi közügyben a hatáskörrel rendelkező szervhez forduljon.

(2) Az (1) bekezdés *b)* pontja esetén a polgármester vagy a bizottság elnöke köteles a javaslatot a képviselő-testület, illetve a bizottság elé terjeszteni, amelyek döntenek a kérdés napirendre tűzéséről és az előkészítés módjáról.

(3) Ha a szószóló az ülésen kér felvilágosítást, részére az ülésen szóban vagy az azt követő tizenöt napon belül írásban, érdemi választ kell adni.

150. § (1) A szószóló hozzászólását kérelmére jegyzőkönyvben kell rögzíteni, illetőleg írásban benyújtott hozzászólását csatolni kell a jegyzőkönyvhöz.

(2) A napirendre tűzött kezdeményezést a képviselő-testület csak a szószóló kérelmére halaszthatja el, vagy veheti le a napirendről.

151. § (1) Nemzetiségi közügyet érintő rendelet megalkotása, illetőleg a nemzetiség helyzetét általánosan befolyásoló intézkedés meghozatala előtt a hatáskörrel rendelkező önkormányzati szerv köteles a szószóló véleményét kikérni.

(2) Ha a szószóló az (1) bekezdés szerinti megkeresésre 15 napon belül érdemben nem válaszol, egyetértő véleményét megadottnak kell tekinteni.

152. § (1) Ha az önkormányzati testület képviselői részére tiszteletdíjat vagy költségtérítést, természetbeni juttatást állapított meg, a nemzetiségi szószólót a képviselői tiszteletdíj vagy egyéb járandóság 75%-a illeti meg.

(2) Az (1) bekezdésben említett anyagi juttatások elszámolására, adózására az önkormányzati képviselők juttatásaira vonatkozó szabályokat kell alkalmazni.

## XII. Fejezet

### A nemzetiségi önkormányzati tisztségviselőkre vonatkozó közös rendelkezések

#### *Összeférhetetlenségi szabályok*

153. § (1) A nemzetiségi önkormányzat elnöke, alelnöke és hozzátartozójuk nem lehet az Alkotmánybíróság tagja, országgyűlési biztos, az Állami Számvevőszék elnöke, elnökhelyettese vagy számvevője, fővárosi, megyei közigazgatási hivatal vezetője, köztisztviselője és bíró.

(2) A nemzetiségi önkormányzat elnöke, elnökhelyettese és hozzátartozójuk nem lehet továbbá közigazgatási szerv olyan köztisztviselője, akinek feladatkörébe az adott nemzetiségi önkormányzatot érintő ügyek tartoznak, más nemzetiségi önkormányzat tisztségviselője, ugyanazon nemzetiségi önkormányzat intézményének vezetője, illetve olyan közalkalmazottja, aki vezetői megbízását a nemzetiségi önkormányzattól kapja.

(3) Az összeférhetetlenséget az érintett, az annak felmerülését követő 30 napon belül köteles megszüntetni, ellenkező esetben a nemzetiségi önkormányzat testülete az összeférhetetlenséget határozatban mondja ki.

154. § A 153. § (1) és (2) bekezdéseiben említett összeférhetlenségi szabályokat alkalmazni kell a nemzetiségek helyi szószólója esetében is, azzal a különbséggel, hogy vele szemben az összeférhetetlenséget a helyi önkormányzat képviselő-testülete állapíthatja meg.

#### *A passzív választójog korlátozása*

155. § (1) Valamely nemzetiségi önkormányzat tagja, a nemzetiség helyi szószólója, illetőleg országgyűlési vagy önkormányzati képviselőjelöltje az általa betöltött tisztségtől, illetve választási eredményétől függetlenül, más nemzetiség képviselőjére nem vállalkozhat.

(2) Az (1) bekezdésben foglalt korlátozás alól kivételt jelent, ha a nemzetiségi politikus nemzetiségi választási szövetség jelöltjeként indul az országgyűlési, illetőleg a nemzetiségi önkormányzati választásokon, feltéve ha a választási szövetségnek tagja az a nemzetiség, amelynek korábban képviselője vagy jelöltje volt.

(3) Az országgyűlési választásokon nemzetiségi jelöltként, illetőleg a nemzetiségi önkormányzati választásokon jelöltként szereplő választópolgárokról – külön jogszabályban meghatározottak szerint – az Országos Választási Bizottság nyilvántartást vezet.

156. § (1) A 155. § (1) bekezdésében foglalt tilalom csak a közjogi szerepvállalás eseteire vonatkozik, a kulturális, művészeti és nyelvi önazonosság megváltoztatásának szabadságát nem érinti.

(2) Ha valaki a 155. § (1) bekezdésében foglalt korlátozó rendelkezés ellenére szerez nemzetiségi országgyűlési-képviselői, vagy nemzetiségi önkormányzati mandátumot, a hatáskörrel rendelkező választási bizottság köteles azt megsemmisíteni, és az így kiesett képviselő helyébe – ha van ilyen – a következő, legtöbb szavazatot kapott jelölt lép.

#### *A tisztségviselők visszahívása*

157. § (1) A nemzetiségi önkormányzat tisztségviselői – a megválasztásukra vonatkozó szabályok értelemszerű alkalmazásával – visszahívhatók.

(2) Az (1) bekezdés szerinti visszahívásnak nem feltétele a tisztségviselő törvénysértése vagy mulasztása, azonban a visszahívás valós okát az erről szóló testületi határozatban meg kell jelölni.

(3) Az elnöki, elnökhelyettesi tisztségből való visszahívás nem eredményezi a képviselői mandátum megszűnését.



### XIII. Fejezet

#### A nemzetiségi önkormányzatok törvényességi ellenőrzése

158. § (1) A fővárosi, megyei közigazgatási hivatal vezetője a fővárosban és a megyében ellátja a helyi és a területi nemzetiségi önkormányzatok törvényességi ellenőrzését.

(2) A törvényességi ellenőrzés során a hivatal vezetője – az e törvényben foglalt kivételekkel – csak azt vizsgálhatja, hogy a nemzetiségi önkormányzat szervezete, működése, döntéshozatali eljárása, határozatai megfelelnek-e a jogszabályoknak.

(3) Nem terjed ki a közigazgatási hivatal vezetőjének törvényességi ellenőrzési jogköre azokra a nemzetiségi önkormányzati döntésekre, amelyekben munkaügyi (köztisztviselői, közalkalmazotti) vitának vagy jogszabályban meghatározott külön eljárásnak van helye.

159. § Törvényességi ellenőrzése során, illetve annak eredménye alapján a közigazgatási hivatal vezetője

a) kezdeményezheti a nemzetiségi önkormányzat gazdálkodását érintő vizsgálat lefolytatását az Állami Számvevőszéknél;

b) összehívja a helyi nemzetiségi önkormányzat testületének ülését, amennyiben az elnök nem tesz eleget ülés-összehívási kötelezettségének;

c) a helyi nemzetiségi önkormányzat erre irányuló igénye esetén a feladat- és hatáskörébe tartozó ügyekben szakmai segítséget nyújt.

160. § (1) Törvénytörés esetén a közigazgatási hivatal vezetője határidő tűzésével felhívja az érintettet a törvénytörés megszüntetésére. Az érintett a felhívásban foglaltakat köteles megvizsgálni, és a megadott határidőn belül megtett intézkedéséről vagy egyet nem értéséről a közigazgatási hivatal vezetőjét tájékoztatni.

(2) Ha a megadott határidőn belül nem történt intézkedés, vagy ha az érintett nem fogadta el a közigazgatási hivatal vezetője álláspontját, kezdeményezni kell a jogszabálysértő határozat bírósági felülvizsgálatát vagy a helyi nemzetiségi önkormányzat testületének összehívását, illetőleg – a szükséghez képest – a testület tisztségviselője felelősségének megállapítását.

(3) Jogszabálysértés megszüntetésére a pert a nemzetiségi önkormányzat ellen, az (1) bekezdésben meghatározott határidő elteltét követő 30 napon belül lehet megindítani. A kereset benyújtásának a határozat végrehajtására nincs halasztó hatálya, de a bíróságtól lehet kérni a végrehajtás felfüggesztését.

161. § (1) Az országos nemzetiségi önkormányzatok törvényességi ellenőrzését az igazságügy-miniszter látja el.

(2) Az igazságügy-minisztert – törvényességi ellenőrzési jogkörének gyakorlása során – megilletik mindazok az intézkedési jogosítványok, amelyeket a közigazgatási hivatal vezetője a helyi és a területi nemzetiségi önkormányzatokkal szemben gyakorolhat.

### XIV. Fejezet

#### A nemzetiségek támogatására, a nemzetiségi

#### önkormányzatok gazdálkodására, vagyonaára vonatkozó általános szabályok

162. § (1) Az állam a Magyarországon élő nemzetiségek jogai érvényesítésének pénzügyi fedezetéhez a (2)–(4) bekezdésekben foglaltak szerint ad támogatást.

(2) Az állam a mindenkori költségvetési törvényben meghatározott mértékben

a) kiegészítő normatív támogatást nyújt a nemzetiségi óvodai neveléshez, illetőleg az anyanyelvi (anyanyelvű) iskolai oktatáshoz;

b) az Országgyűlés döntése szerinti megosztásban biztosítja a nemzetiségi önkormányzatok, illetőleg támogatja a nemzetiségi társadalmi szervezetek működését.

(3) A hazai nemzetiségek önazonosságának megőrzését, hagyományai gondozását, átörökítését, az anyanyelv ápolását, fejlesztését, szellemi és tárgyi emlékeik fennmaradását, a nemzetiségi létből fakadó kulturális és politikai hátrányok mérséklését szolgáló tevékenységek segítségét az állam közvetlen költségvetési támogatással és közalapítvány létrehozása útján biztosítja.

163. § (1) Közvetlen költségvetési támogatás a nemzetiségi közszolgáltatási tevékenység rendszeres feladatai ellátásának finanszírozása céljából a nemzetiségek országos önkormányzatai részére nyújtható.

(2) A közalapítvány támogatási tevékenysége a nemzetiségi célú állami finanszírozás rendszerének része, azonban azt az (1) bekezdés esetén kívüli, nem állandó, illetve rendszeres, hanem eseti vagy egyszeri jellegű programok támogatására szolgál.

164. § (1) A nemzetiségi önkormányzatok által működtetett intézmények a normatív állami hozzájárulás tekintetében a humán szolgáltatást ellátó nem állami intézményekkel azonos elbírálás alá esnek.

(2) A helyi kisebbségi önkormányzatokat a normatív állami hozzájárulás a helyi önkormányzatokra irányadó szabályok szerint illeti meg. A normatív állami hozzájárulást a helyi kisebbségi önkormányzat a helyi önkormányzat útján veszi igénybe.

165. § A nemzetiségi önkormányzatokat alanyi, vám, adó- és illetékmentesség illeti meg.

166. § Az állam által nyújtott pénzügyi támogatások törvényes felhasználását – az állami pénzeszközök felhasználására előírt rendnek megfelelően – az Állami Számvevőszék ellenőrzi.

### ***A nemzetiségi önkormányzatok részére átadott vagyon nyilvántartásának általános szabályai***

167. § (1) A használatba adásról vagy tulajdonátruházásról szerződést, illetve részletes átadás-átvételi jegyzőkönyvet kell készíteni.

(2) A jegyzőkönyvben rögzíteni kell:

a) az átadandó vagyontárgyak pontos leírását, értékét;

b) az átadott vagyontárgyakkal elérni kívánt nemzetiségi célokat;

c) azt, hogy a települési önkormányzat a nemzetiségi önkormányzat tartozásaiért vállal-e felelősséget, s ha igen, milyen arányban és feltételek mellett.

168. § (1) A nemzetiségi önkormányzatok tulajdonát képezi mindaz az ingatlan és ingó vagyon, amelyet jogi személyek, magánszemélyek és természetes személyek bármilyen jogcímen a tulajdonába adtak.

(2) Az átadott ingatlan vagy ingó vagyont illetően a nemzetiségi önkormányzat az átruházással történő tulajdonszerzés általános szabályai szerinti tulajdonosi jogokkal és kötelezettségekkel rendelkezik.

(3) A nemzetiségi önkormányzat – az e törvényben szabályozott kivételekkel – csak olyan vállalkozásban vehet részt, amelyben a felelőssége nem haladja meg a vagyoni hozzájárulása mértékét.

169. § A nemzetiségi önkormányzatot megillető tulajdonosi jogok gyakorlása kizárólag a testületi ülés, illetőleg a közgyűlés hatáskörébe tartozik.

170. § (1) A nemzetiségi önkormányzat megszűnése esetén a külön jogszabályban meghatározott adósságrendezési eljárásnak van helye.

(2) Az adósságrendezési eljárás megállapításai alapján, a megszűnt nemzetiségi önkormányzat ingó és ingatlan vagyonát a tartozások arányában kell felosztani. A kielégítés során megelőzi a következőt, illetőleg a többi hitelezőt az,

a) aki a megszűnt nemzetiségi önkormányzat tartozásáért kezességet vállalt;

b) aki a megszűnt nemzetiségi önkormányzat hitelezője volt;

c) a települési önkormányzat.

171. § (1) A helyi nemzetiségi önkormányzatok tartozásaiért a települési önkormányzat kizárólag abban az esetben és addig a mértékig felel, ahogyan ezt a közöttük létrejött megegyezésben kifejezetten vállalta.

(2) A helyi nemzetiségi önkormányzatok tartozásaiért más nemzetiségi önkormányzat csak akkor felel, ha arra kifejezetten kezességet vállalt.

(3) A megszűnt helyi nemzetiségi önkormányzat tulajdonában volt ingatlanokra, ingóságokra az adott nemzetiség területi, illetve országos önkormányzatának – értékesítési szándék esetén – elővásárlási joga van.

## **XV. Fejezet**

### **A települési és a nemzetiségi önkormányzatok együttműködésének egyes szabályai**

172. § (1) A települési és a nemzetiségi önkormányzatoknak a helyi közügyek ellátásában – így különösen a nemzetiségi oktatásra irányuló igények felmérésében és az oktatás megszervezésében – együtt kell működniük.

(2) Az (1) bekezdés szerinti, illetőleg a külön megállapodásban vállalt együttműködési kötelezettségüknek mind a települési, mind a nemzetiségi önkormányzatok kötelesek olyan határidőben eleget tenni, amely leginkább biztosítja a közügyek hatékony ellátását.

(3) Az (1) és a (2) bekezdésben foglalt kötelezettség magában foglalja az e törvényben biztosított, a nemzetiségi önkormányzatot megillető speciális jogok, így különösen az egyetértési jog gyakorlása során a jóhiszemű eljárás követelményét, illetve a joggal való visszaélés tilalmát is.

### ***Az egyetértési jog megtagadása***

173. § (1) A nemzetiségi önkormányzat képviselő-testülete (közgyűlése) egyetértése megtagadásáról csak határozatban dönthet. Az egyetértés megtagadásáról szóló határozatot – annak részletes indokolásával együtt – a képviselő-testület jegyzőkönyvébe kell foglalni és haladéktalanul meg kell küldeni a döntést kérő szerv vezetője részére.

(2) Amennyiben a döntést kezdeményező szerv az egyetértés megtagadásának indokaival nem ért egyet, illetőleg szükségesnek tartja a megalapozott döntés érdekében további információk, adatok rendelkezésre bocsátását, köteles egyeztető eljárást kezdeményezni.

174. § (1) Az egyeztetés során az egyetértés elnyerésében érdekelt szerv az elutasító döntés kézhezvételétől számított 15 napon belül:

a) szakértői tárgyalást kezdeményezhet;

b) kezdeményezését módosíthatja, kiegészítheti, és kérheti javaslatának újabb megtárgyalását;

c) közös testületi ülés tartását, és független (külső) szakértők meghallgatását indítványozhatja.

(2) Ha az (1) bekezdés szerinti egyeztetés nem vezet eredményre, az egyetértés elnyerésében érdekelt szerv a nemzetiségi önkormányzat elutasító határozatát az ügyben készített iratokkal, illetve a rendelkezésére álló bizonyítékokkal, indokolt különvéleményével együtt, felterjeszti a nemzetiségi önkormányzat törvényességi ellenőrzését ellátó közigazgatási hivatal vezetőjéhez.

### ***Az egyetértési jog figyelmen kívül hagyása***

175. § (1) Amennyiben a települési önkormányzat olyan határozatot hoz, amelyhez e törvény alapján egy vagy több nemzetiségi önkormányzat egyetértése szükséges, de azt nem szerezte be, az érintett nemzetiségi önkormányzat a döntésről való tudomásszerzésétől számított 90 napon belül kérheti a helyi önkormányzat képviselő-testületétől az egyetértési jog gyakorlásához szükséges információk, adatok rendelkezésre bocsátását vagy az egyetértési jog figyelmen kívül hagyásával hozott önkormányzati határozat hatályon kívül helyezését.

(2) Az (1) bekezdés szerinti adatszolgáltatásnak a település jegyzője (körjegyzője, főjegyzője) köteles haladéktalanul eleget tenni, egyúttal a megkeresésről tájékoztatni az érintett képviselő-testületet (közgyűlést).

176. § (1) Amennyiben az egyetértési jog gyakorlásának nincs akadálya, úgy az egyetértő határozat meghozatalára az e törvényben foglalt általános szabályok szerint, megfelelő határidő biztosításával fel kell kérni a nemzetiségi önkormányzatot.

(2) Az egyetértési jog gyakorolhatóságának kérdésében való nézetkülönbség esetén, a 185. § szerinti egyeztető eljárásnak van helye. Ha az egyeztetés eredménytelen, bármely érintett települési, illetve nemzetiségi önkormányzat jogosult állásfoglalást kérni az illetékes törvényességi ellenőrzést ellátó közigazgatási hivatal vezetőjétől.

177. § (1) A közigazgatási hivatal vezetője nemcsak abban a kérdésben foglal állást, hogy a települési, illetve nemzetiségi önkormányzat határozata megfelel-e a jogszabályok előírásainak, hanem megvizsgálja azt is, hogy a kifogásolt határozat ténybeli indokai alaposak-e.

(2) Ha a közigazgatási hivatal vezetője megállapítja a jogszabálysértés tényét, felszólítja a törvénysértő önkormányzat képviselő-testületét a jogszabálysértő döntés megváltoztatására, illetve hatályon kívül helyezésére.

(3) Ha a közigazgatási hivatal vezetője álláspontja szerint valamely önkormányzati határozat megalapozatlan vagy kellően meg nem indokolt, véleményének közlésével újabb egyeztetést kísérel meg, melynek keretében felkéri a mulasztó önkormányzatot a hiányosság pótlására, illetve határozata módosítására.

### ***Bírói felülvizsgálat***

178. § (1) Amennyiben a 177. § (2) bekezdése alapján a közigazgatási hivatal vezetője által megkeresett önkormányzat a felhívásnak, az annak kézhezvételétől számított 30 napon belül nem tesz eleget, a közigazgatási hivatal vezetője köteles a felszólított szerv székhelye szerint illetékes megyei (fővárosi) bírósághoz fordulni, és kérni a jogszabálysértő önkormányzati határozat megsemmisítését.

(2) Amennyiben a 177. § (3) bekezdése alapján lefolytatott egyeztetés nem vezet eredményre, a közigazgatási hivatal vezetője kérheti az (1) bekezdésben megjelölt bíróságtól a megalapozatlan, illetőleg indokolatlan önkormányzati határozat felülvizsgálatát. (Célszerűségi vizsgálat.)

(3) A megyei (fővárosi) bíróság az (1) és a (2) bekezdésben foglalt esetekben a törvényességi ellenőrzést ellátó szerv vezetője keresete alapján, nemperes eljárásban, 30 napon belül dönt arról, hogy a megtámadott önkormányzati határozat jogszabálysértő-e, illetőleg, hogy a határozatban foglalt indokok megfelelnek-e a valóságnak.

(4) A bíróság – jogszabálysértés vagy megalapozatlanság miatt – megsemmisíti az általa vizsgált önkormányzati határozatot, egyébként helyben hagyja azt.

179. § (1) A bíróságnak a 178. § (3) bekezdés szerinti határozata ellen fellebbezésnek nincs helye, az az érintett települési és nemzetiségi önkormányzatokra egyaránt kötelező.

(2) A bíróság eljárását az országos nemzetiségi önkormányzatok esetében – a közigazgatási hivatal vezetőjére irányadó szabályok szerint – az igazságügy-miniszter kezdeményezheti.

## **XVI. Fejezet**

### **Záró rendelkezések**

#### ***Hatályba léptető és hatályon kívül helyező rendelkezések***

180. § E törvény ... §-ok kivételével 2002. január 1-jén lép hatályba.

181. § A törvény hatálybalépésével egyidejűleg hatályukat veszítik:

a) a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény;

b) a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény 110. § (2) bekezdésének második mondata;

c) a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 1990. évi LXIV. törvény 49–50/C. §-ai, valamint 54/A. §-ának m) és n) pontjai;

d) a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 12. §-ának (7) bekezdése, 102/A.–102/F. §-ai.

#### ***Módosító és felhatalmazó rendelkezések***

182. § E törvény hatálybalépésével egyidejűleg

a) A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 68. §-a következőképpen módosul:

*“68. § (1) A Magyar Köztársaságban élő nemzetiségek részesei a nép hatalmának: államalkotó tényezők.*

*(2) A Magyar Köztársaság védelemben részesíti a nemzetiségeket. Külön törvényben meghatározott módon biztosítja kollektív részvételüket a közéletben, saját kultúrájuk ápolását, anyanyelvük használatát, az anyanyelvű oktatást, a saját nyelven való névhasználat jogát.*

(3) *A Magyar Köztársaság törvényei biztosítják az ország területén élő nemzetiségek országgyűlési képviselétét.*

(4) *A nemzetiségek helyi, területi és országos önkormányzatokat hozhatnak létre.*

(5) *A nemzetiségek jogairól szóló törvény elfogadásához a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.*”

b) az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény 29. § (1) bekezdés g) pontja helyébe az alábbi rendelkezés lép:

“g) *a helyi önkormányzat és a nemzetiségi önkormányzatok*”;

c) a Magyar Tudományos Akadémiáról szóló 1994. évi XL. törvény 2. §-a a következő (3) bekezdéssel egészül ki:

“(3) *Az Akadémia az Országgyűlés kérésére nyilatkozik arról, hogy az állampolgároknak a népi kezdeményezésben meghatározott közössége megfelel-e a magyarországi nemzetiségekről szóló ... évi ... törvény 6. §-a (2) bekezdésében megfogalmazott feltételeknek.*”

d) a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény (Ktv.) 1. § (1) bekezdése helyébe az alábbi rendelkezés lép:

“(1) *E törvény hatálya a Miniszterelnöki Hivatal, a minisztériumok és országos hatáskörű szervek (a továbbiakban együtt: központi közigazgatási szerv) és területi, helyi szerve, a megyei, fővárosi közigazgatási hivatala, valamint a helyi és a nemzetiségi önkormányzat képviselő-testületének hivatala, hatósági igazgatási társulása, a körjegyzőség (a továbbiakban együtt: képviselő-testület hivatala) köztisztviselőinek, ügykezelőinek és fizikai alkalmazottainak közszolgálati jogviszonyára terjed ki.*”

e) A Ktv. 7. §-a a következő (6) bekezdéssel egészül ki:

“(6) *Azokon a településeken, ahol nemzetiséghez tartozó lakosság él, közszolgálati jogviszony létesítésénél előnyben kell részesíteni az adott nemzetiség nyelvét beszélő állampolgárokat.*”

f) a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény (Kjt.) 1. § (1) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lép:

“(1) *E törvény hatálya – ha a törvény eltérően nem rendelkezik – az állami és a helyi önkormányzati költségvetési szerveknél, valamint a helyi és a nemzetiségi önkormányzat által (a továbbiakban: munkáltató) a feladatkörébe tartozó közszolgáltatások ellátására foglalkoztatottak közalkalmazotti jogviszonyára terjed ki.*”

g) A Kjt. 20. §-a a következő (3) bekezdéssel egészül ki:

“(3) *Azokon a településeken, ahol nemzetiséghez tartozó lakosság él, közalkalmazotti jogviszony létesítésénél előnyben kell részesíteni az adott nemzetiség nyelvét beszélő állampolgárokat.*”

h) A Magyar Köztársaság Országgyűlésének Hárszabályáról szóló 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat 14. §-a a következő (5) bekezdéssel egészül ki:

“(5) *A nemzetiségi képviselők politikai pártok képviselőcsoportjaihoz nem csatlakozhatnak. A nemzetiségi képviselők országgyűlési tevékenységük összehangolására legalább öt nemzetiségi képviselőből álló képviselőcsoportot hozhatnak létre. A nemzetiségi képviselőcsoporthoz párthoz tartozó képviselők nem csatlakozhatnak.*”

i) a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (Ve.) 110. §-a (2) bekezdésének első mondata a következőképpen módosul:

“(2) *A települési kislistás, az egyéni választókerületi és a polgármester-választás szavazólapja ábécé sorrendben tartalmazza a jelöltek hivatalosan használt családi és utónevét, a 52. § (3) bekezdés szerinti megkülönböztető jelzést, valamint a jelölő szervezetek nevét – a jelölő szervezet kérésére annak rövidítését is – illetőleg a független jelölés tényét.*”

j) A Ve. 110. § (3) bekezdése a következőképpen módosul:

“(3) *A helyi nemzetiségi önkormányzati választás szavazólapja a választási bizottság által kisorsolt sorrendben tartalmazza a jelöltek hivatalosan használt családi és utónevét, a 52. § (3) bekezdés szerinti megkülönböztető jelzést, valamint a jelölő szervezetek nevét – a jelölő szervezet kérésére annak rövidítését is – illetőleg a független jelölés tényét. A helyi nemzetiségi önkormányzati szavazólap a jelöltek nevét nemzetiségenként tartalmazza. Az egyes nemzetiségek a választási bizottság által kisorsolt sorrendben szerepelnek a szavazólapon.*”

k) a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.) 12. §-a (5) bekezdésének első mondata a következőképpen módosul:

“(5) A zárt ülésen a képviselő-testület tagjai, a helyi nemzetiségi önkormányzat elnöke, illetve a nemzetiségi szószóló és a jegyző, továbbá meghívása esetén az érintett és a szakértő vesz részt.”

l) az Ötv. 36. §-ának (2) bekezdése a következő g) ponttal egészül ki:

“a magyarországi nemzetiségek jogairól szóló ... évi ... törvényben meghatározott módon közreműködik a nemzetiségi önkormányzat működésében”;

m) a műemlékvédelemről szóló 1997. évi LIV. törvény a következő alcímmel és 30/A. §-sal egészül ki:

“A nemzetiségi önkormányzatok

30/A. § A helyi, a területi és az országos nemzetiségi önkormányzat nemzetiségi műemlékei és emlékhelyei körében önállóan, vagy a helyi önkormányzattal, illetőleg az állami szervekkel együttműködve ellátja a helyi önkormányzatokat, illetőleg az állami szerveket e körben terhelő feladatokat.”

n) A vámjogról, a vámjárásról, valamint a vámigazgatásról szóló 1995. évi C. törvény a következő, 114/A. §-al egészül ki:

“Vámmentes a nemzetiségi önkormányzatok javára, a magyarországi nemzetiségekről szóló ... évi ... törvényben meghatározott feladatok teljesítésével kapcsolatban, ellenérték nélkül beérkező vámáru.”

o) a társasági adóról és az osztalékadóról szóló 1996. évi LXXXI. törvény 5. számú melléklete a következő 11. ponttal egészül ki:

p) “11. a nemzetiségi önkormányzatok”;

q) az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény 5. §-ának (1) bekezdése a következő k) ponttal egészül ki:

“k) a nemzetiségi önkormányzatok”;

r) a helyi önkormányzatok adósságrendezési eljárásáról szóló 1996. évi XXV. törvény (Artv.) címe a következőképpen változik:

“1996. évi XXV. törvény

a helyi és nemzetiségi önkormányzatok adósságrendezési eljárásáról”,

s) az Artv. 2. §-a a következő g) ponttal egészül ki:

“g) nemzetiségi önkormányzat: a magyarországi nemzetiségekről szóló ... évi ... törvény 9. §-ának b)–d) és e) pontjaiban meghatározott önkormányzat”.

183. § Felhatalmazást kap a Kormány, hogy – a települések lélekszámának, valamint az egyes nemzetiségi önkormányzatok képviselői létszámának figyelembevételével – rendeletben állapítsa meg a helyi nemzetiségi önkormányzatok központi állami támogatása elosztásának az elveit, és azokat a keretösszegeket, amelyeknek az elosztásáról az országos nemzetiségi önkormányzatnak a 135. § o) pontja szerint döntenie kell.

184. § Felhatalmazást kap az igazságügy-miniszter arra, hogy a belügyminiszterrel és a pénzügyminiszterrel egyetértésben – a települések lélekszámának, valamint az egyes nemzetiségi önkormányzatok képviselői létszámának figyelembevételével – rendeletben határozza meg a települési önkormányzatok által e törvény rendelkezései alapján a helyi nemzetiségi önkormányzatok részére biztosítandó azon vagyontárgyak körét, amelyek a testületi működéshez minimálisan szükségesek.

185. § Felhatalmazást kap az oktatási miniszter arra, hogy rendeletben határozza meg az e törvény 30. § (3) bekezdése szerint biztosítandó magyar anyanyelvű oktatás rendjét, illetve az ahhoz szükséges személyi és tárgyi feltételeket.

186. § E törvény – az ebben szabályozott kivételekkel – nem érinti a belügyminiszternek a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény 153. §-ában előírt rendeletalkotási kötelezettségét.

1. számú melléklet

### **A nemzetiségi önkormányzati képviselővé választott személy által teendő eskü szövege**

Én, ....., a Magyar Köztársaság ..... nemzetiségű állampolgára esküszöm, hogy hazámhoz, a Magyar Köztársasághoz hű leszek; az Alkotmányt és az

alkotmányos jogszabályokat megtartom; az állami és szolgálati titkot megőrzöm; megbízatásomat a ..... helyi (megyei, fővárosi, országos) nemzetiségi önkormányzat tagjaként a ..... közösség tárgyi és szellemi kultúrájának, történelmi hagyományainak megőrzése, ápolása és gyarapítása érdekében látom el. (Az eskütevő meggyőződése szerint: Isten engem úgy segítjen.)

*2. számú melléklet*

**Helyi nemzetiségi önkormányzati választás  
kezdeményezésének mintája**

*A helyi Választási Bizottság részére:*

A település neve:

A létrehozni kívánt helyi

nemzetiségi önkormányzat megnevezése:

A kezdeményező neve:

Állandó címe:

Személyazonosító jele:

A kezdeményező nyilatkozata arról, hogy választójoggal rendelkezik, továbbá melyik nemzetiséghez tartozónak vallja magát:

Saját kezű aláírás

Dátum: 20..... év ..... hó ..... nap.

*3. számú melléklet*

**Területi (megyei, fővárosi) önkormányzati választás  
kezdeményezésének mintája**

*A ..... Választási Bizottság részére:*

A létrehozni kívánt területi

nemzetiségi önkormányzat megnevezése:

A kezdeményező neve:

Állandó címe:

Személyazonosító jele:

A kezdeményező nyilatkozata arról, hogy választójoggal rendelkezik, továbbá melyik nemzetiséghez tartozónak vallja magát:

Ha a kezdeményező elektor, akkor azt kell feltüntetni, hogy mely településen és mikor választották nemzetiségi önkormányzati képviselővé, illetőleg hol tölt be szószóelői tisztséget:

Saját kezű aláírás

Dátum: 20..... év ..... hó ..... nap.

*4. számú melléklet*

**Az országos nemzetiségi önkormányzati választás  
kezdeményezésének mintája**

*Az Országos Választási Bizottság részére:*

A létrehozni kívánt országos

nemzetiségi önkormányzat megnevezése:

A kezdeményező elektor neve:

Állandó címe:

Személyazonosító jele:

A kezdeményező nyilatkozata arról, hogy választójoggal rendelkezik, továbbá hogy.....elektorra választották, illetve mint ..... nemzetiségi szószóló, elektornak minősül. (A kipontozott helyre a helyi nemzetiségi, illetve önkormányzati választás helyszínét és időpontját kell beírni.)

Saját kezű aláírás

Dátum: 20..... év ..... hó ..... nap.

#### 4. számú melléklet

### A kisebbségi ombudsman a cigány gyermekek speciális (kisegítő) iskolai oktatásával kapcsolatos vizsgálati jelentése

#### I.

##### A vizsgálat megindítása

A kisebbségek oktatásának 1997. évi átfogó vizsgálata során jeleztünk egy olyan problémát, amellyel külön eljárás keretében kívántunk foglalkozni. Idézzük a jelen- tésből:

“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 t'lerakataiként m'ködjenek. **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 t'rendes t' közoktatási intézmények fejlesztését.”

**A fent jelzett helyzetet a kisebbségi biztos olyan súlyúnak ítélte, hogy az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény 16. § (2) bekezdése alapján hivatalból vizsgálatot rendelt el.**

1997-ben a Kormány is érzékelte a probléma fontosságát, ugyanis a cigányság élethelyzetének javítására vonatkozó középtávú intézkedéscsomagról szóló 1093/1997. (VII. 29.) Korm. határozat mellékletének 1.5. pontja 1998. május 31-i határidővel előírta, hogy “*Fel kell tární az eltérő tantervű osztályok és iskolák, valamint az áthelyező bizottságok működésének problémáit azzal a céllal, hogy ez az oktatási forma ne váljék nemkívánatos szegregáció területévé.*”

#### II.

##### A vizsgálat módszerei

Közismert tény, hogy a gyógypedagógiai intézményekben, főként az enyhe fokban sérült értelmi fogyatékosok intézményeiben igen magas a cigány gyerekek száma. A cigány tanulók aránya ezekben az iskolában az 1974–1975-ös tanévben mért 26,1%-ról folyamatos emelkedéssel 1992–1993-ben 42,6%-ra emelkedett. Minden tudományos tapasztalatnak ellentmond, hogy egy népességen belül bármifajta fogyatékoság ilyen mértékű halmozódást jelenthetne, jöllehet találkoztunk olyan eltérő tantervű iskolában oktató pedagógussal, aki a következő, erősen kifogásolható megállapítást tette:

“*Az ide járó gyerekek legtöbbljének szülei is kisegítőbe jártak. Ez bizonyosan örökletes. Ha az anya és az apa is értelmi fogyatékos és összeházasodnak, genetikailag nagyon valószínű, hogy a gyerek kisegítő iskolába kerül.*”



Egy általános iskolai igazgató pedig annak a véleményének adott hangot, hogy *“valaki nem a családja miatt, sokkal inkább születésekor vagy genetikai okokból válik értelmi fogyatékosná”*.

Manapság divatossá vált genetikai okokkal magyarázni egyes jelenségeket, azonban bizonyosnak tűnik, hogy: *“a pedagógiai problémáknak általában nincs köze a genetika tudományához”*.

Az ellenkezője *bebizonyításáig* tehát azt a tételt kell elfogadnunk, hogy a cigány népességben belül is annyi lehet a fogyatékosan születettek aránya, mint a többi népcsoportnál.

Eljárásunk során elsősorban a vonatkozó jogszabályi rendelkezéseket tekintettük át. A jogszabályok elemzésén túl nagymértékben támaszkodtunk a hazai és nemzetközi szakirodalomra és vizsgálatokra. Számunkra az volt a legfontosabb, hogy az így felgyűlt tapasztalatokat sajátos szempontok szerint értékeljük. Ez a sajátosság annak vizsgálatában rejlik, hogy a jelenlegi közoktatási rendszerünkben fellelhető-e olyan, a kisebbségi jogokkal kapcsolatos jogalkotási vagy jogalkalmazási visszásság, amelyet orvosolni kell. A jogszabályi rendelkezéseket összevetettük a speciális tantervű oktatásba kerülés gyakorlatával. A problémakört megkíséreltük feltárni a Szakértői és Rehabilitációs Bizottságok munkatársaival, vezetőivel készített interjúkkal, a vizsgálaton való résztvevő megfigyeléssel. A speciális tantervű iskolákban tapasztalható helyzetről és az iskola utáni lehetőségekről alkotott képet statisztikai adatok gyűjtésével, iskolalátogatások alkalmával igazgatókkal, pedagógusokkal, szülőkkel, tanulókkal készített interjúkkal, valamint az Oktatási Minisztérium szakreferensével folytatott beszélgetésekkel is igyekeztünk kiegészíteni.

### III.

#### A vizsgálat célja

A kíséző, később speciális iskolák helyzetével számos hazai kutatás foglalkozott az utóbbi 15-20 évben. Jóllehet voltak kísérletek a rendszerben rejlő anomáliák kiküszöbölésére, utólag megállapíthatjuk, hogy ezek többnyire sikertelenek maradtak annak megvalósításában, hogy ezen intézményekben a cigány tanulók száma csökkenjen, illetve hogy a cigány tanulók elkülönült intézményekbe irányítása ne valósítson meg hátrányos megkülönböztetést. Hangsúlyozni szeretnénk, hogy az ilyen vizsgálatokkal nem elsősorban bűnbakot vagy felelősöket keresünk. Célunk csak az alkotmányos, valamint nemzeti és etnikai kisebbségi jogokkal kapcsolatos visszásságok feltárása lehet, és ezek orvoslása érdekében az érintett szervezetek olyan ajánlások, kezdeményezések megfogalmazása, amelyek elfogadása esetén csökkenhet a cigány tanulók hátrányos megkülönböztetése az oktatás intézményrendszerében.

Tisztában vagyunk vele, hogy nem új és nem elszigetelt jelenséggel állunk szemben. Azzal is tisztában vagyunk, hogy a megoldást sem fogjuk megtalálni egyik napról a másikra. Azonban sürgősen el kell kezdeni a munkát az oktatási rendszerünkben jelentkező problémák megoldása érdekében. Ezt írja elő mindnyájunk számára a jogállamiság követelménye, az alkotmányos rendelkezések betartása, ami – és ezt külön hangsúlyozni szeretnénk – nem csupán a kisebbség érdeke. A többség és kisebbség harmonikus, jogszerű együttélésének feltételrendszerét együtt kell kidolgozni, ám az oktatást illetően – az egyik legnagyobb állami közszolgáltatásról lévén szó – kiemelkedő szereppel bírnak az állami szervezetek, a helyi önkormányzatok is. Ma már senki sem vitatja, hogy a kisebbségi oktatás szervezésében, alakításában egyre nagyobb szerepet kell vállalniuk a kisebbségi önkormányzatoknak, valamint a szülőknek. Meggyőződésünk, hogy a közös munka csak akkor lehetséges, ha kialakulnak a folyamatos, konst- ruktív párbeszéd színterei és csatornái a problémákról, illetve a megoldásokról. A vizsgálatot azért szerveztük, annak eredményeit azért tesszük közzé, hogy ezzel szakmai vitát indítsunk el a cigány tanulók helyzetéről a speciális iskolákban. Ugyanakkor az oktatásban jelentkező problémák túlmutatnak ezen intézményrendszer keretein, hiszen a cigány tanulók iskolai sikertelenségeinek hatásai később, a munkaerőpiacon, a mindennapokban jelentkeznek. Alapvető kérdésnek tartjuk: megteheti-e az iskolarendszer, hogy bármilyen oknál fogva elkülönítse a cigány gyerekeket akkor, amikor általános elvárás a cigányokkal szemben a társadalmi integráció? Vajon nem az iskola mai rendszere, illetve gyakorlata sodorja ezeket a gyerekeket kilátástalan helyzetbe azzal, hogy későbbi érvényesülésükhöz szükséges ismeretek megszerzéséből rekeszti ki őket? Mit tehetnek az oktatásban érintettek a helyzet – hosszú távon történő – megváltoztatása érdekében? Vajon a

gyermeknek, tanulóknak kell-e maradéktalanul alkalmazkodniuk az iskolához, vagy az iskolának, óvodának kell figyelembe vennie a szolgáltatást igénybe vevők érdekeit, körülményeit? E kérdésekre minél hamarabb meg kell keresnünk a válaszokat.

#### IV.

#### Statisztikai adatok

#### 4.1.

#### A gyógypedagógiai intézményekről és az eltérő tantervű iskolákról

Mint az 1. táblázatból látható, a gyógypedagógiai intézményekben tanulók aránya az össztanulói létszámon belül mintegy 3%-os. Ez megfelel a nemzetközi adatoknak, melyek azt mutatják, hogy a fogyatékosok aránya az össznépességen belül sok ország vizsgálati eredményei alapján 2-3%-ot tesznek ki. (Itt most nem térünk ki a mérési, törvénykezési rendszerek különbségeiből eredő eltérésekre, csak a tendenciát jelezzük).

**1. táblázat:** Nappali tagozaton oktatásban részesülők (1996)

év	óvoda	ált.isk.	gyógyp. intézet	középfokú szakisk.	szakm. képző.	közép iskola	egy. és főisk.	együtt
5 alatt	374787	2375	461					377623
6-13	19540	932901	31555	198	1939	4760		990893
14		22140	3285	2324	26304	67919		121970
15		6526	3404	3440	33011	70298		116679
16		2056	2252	3627	44715	77567		130217
17			1323	2290	19782	81565		104960
14-17		30722	10262	11681	123812	297349		473826
18			532	1423	9195	39613	12993	63756
19			188	695	5161	12368	24984	43396
20			103	301	3739	7305	28742	40190
21				263			26428	26691
22							20264	20264
18-22			823	2682	18095	59286	113411	194297
23 felett							28702	28702
együtt	364327	966998	43101	14561	143846	361395	142113	2065345

Forrás: Magyarország Statisztikai Évkönyve, 1996. KSH, 1997

A több mint 40 ezer gyerek, akik valamilyen gyógypedagógiai intézmény tanulói, nagyobb arányban tanulnak általános iskola tagozataként szervezett osztályokban, mint önálló intézményekben. A statisztikai adatok azt mutatják, hogy több mint tíz év átlagát tekintve az emelkedő tanulói létszám mellett a pedagógusok aránya erőteljesebben növekedett, így az egy pedagógusra jutó gyerekek "száma" 8,3-ról 6,6-ra csökkent, az egy osztályteremre jutó tanulói létszám is kedvezőbb lett: 15,4-ről 12,1-re csökkent (2. táblázat). A szakos ellátottság (a gyógypedagógiai intézményekben dolgozó pedagógusok és a képzett gyógypedagógusok aránya) azonban nem mutatott ilyen kedvező képet, mert 1980-ban még 71%-os volt ez az arány, 1997-re azonban 61,2%-ra csökkent. Ez komoly gondot jelenthet, ugyanis ha elfogadjuk, hogy a gyógypedagógiai intézményekbe szakértők által javasolt gyerekek speciális oktatást, nevelést

igényelnek, akkor elég aggasztónak tekinthetjük, hogy a gyerekek alig több mint felét oktatják gyógypedagógusok. Mint tudjuk, az átlagok természete az, hogy elfednek sokféle különbséget (területit, szocio-ökonómiai helyzetekből adódóakat), nyilvánvaló, hogy vannak olyan, több szempontból is hátrányosnak tekinthető iskolák, ahova a gyógypedagógus nem megy el tanítani. Ebből a számadatból azonban az is következik, hogy ezen gyerekeket olyan képesítésű pedagógusok oktatják, mint a normál iskolába járó társaikat. Tehát egyértelműen megállapítható, hogy sok helyen nincs különbség normál és speciális iskola között!

**2. táblázat:** Gyógypedagógiai intézmények néhány jellemző adata

Megnevezés	1980	1990	1995	1996	1997
önálló int.	167	175	197	200	202
ált.isk.ban tagozatként	407	440	465	469	476
osztályterem	2414	3262	3520	3550	3475
pedagógus	4475	6163	6428	6517	6744
ebből gyógyped	3180	3948	4136	4062	4132
gyerekek száma	37285	39363	42629	43101	43552
ebből diákotthonban	9431	9891	10018	9299	7716
fő/pedagógus	8,3	6,4	6,6	6,6	6,5
fő/oszt.terem	15,4	11,3	12,1	12,1	12,5

*Forrás: Magyarország Statisztikai Évkönyve, 1996 és 1997. KSH, 1997, 1998*

A vizsgálat az enyhe fokban sérült értelmi fogyatékosokat ellátó intézményeket célozza meg, hiszen a visszasságok ezen intézményekben jelennek meg leghatározottabban. A 3. táblázatból kiolvasható, hogy a sérült gyerekek több mint 70%-a értelmileg sérült, tehát a vizsgálat célcsoportja az értelmi fogyatékosok iskoláiban tanulók túl-nyomó többsége.

**3. táblázat:** Gyógypedagógiai intézmények az intézmény típusa szerint, 1996

fogyatékoság jellege	önálló és tagozatos iskola	gyerekek száma	ebből óvodás	ált.isk.	diákotthoni
<b>ért.fogy.</b>	<b>650</b>	<b>40403</b>	<b>813</b>	<b>34408</b>	<b>7654</b>
hallássérült	9	1365	175	1071	979
látási fogy.	5	630	54	509	417
mozgáskorl.	4	505	133	372	191
beszéd	1	198	11	187	58
<b>Összesen</b>	<b>669</b>	<b>43101</b>	<b>1191</b>	<b>36547</b>	<b>9299</b>

*Forrás: Magyarország Statisztikai Évkönyve, 1996. KSH, 1997*

1997-ben az adatok nem mutatnak jelentős eltérést az előző évihez képest. Az egyetlen fontos változás, hogy csökkent a gyógypedagógiai intézmények diákotthonában elhelyezett tanulók száma (4. táblázat).

**4. táblázat:** Gyógypedagógiai intézmények intézménytípusok szerint, 1997

Intézménytípus a fogyatékoság jellege szerint	önálló intézmény és tagozattal működő	gyerekek száma	ebből óvodás	ált.isk.	diák otthoni
---	---------------------------------------	----------------	--------------	----------	--------------

	iskola				
<b>ért.fogy.</b>	<b>659</b>	<b>40862</b>	<b>807</b>	<b>34962</b>	<b>6343</b>
hallássérült	9	1354	199	1071	674
látási fogy.	5	657	53	509	404
mozgáskorl.	4	488	166	372	165
beszéd	1	191	8	187	130
<b>Összesen</b>	<b>678</b>	<b>43552</b>	<b>1183</b>	<b>36547</b>	<b>7716</b>

*Forrás: Magyarország Statisztikai Évkönyve, 1997. KSH, 1998*

Vizsgálatunkat nem lehet a fővárosra szűkíteni, érdemes azonban néhány budapesti adatot is szemügyre vennünk. A 5. táblázatból kitűnik, hogy nincs lényeges eltérés a gyógypedagógiai intézményekben tanulók arányában az országos és a budapesti adatok között (2,0, illetve 1,7%).

**5. táblázat:** Nappali tagozaton tanulók száma intézménytípusonként, Budapesten

típus	1980	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
óvoda	8585	61110	60798	59682	59156	59087	59511	59099
ált.isk.	180810	185810	175366	167390	159543	153839	150064	146309
<b>gyp.int.</b>	<b>5987</b>	<b>5689</b>	<b>5668</b>	<b>6911</b>	<b>7023</b>	<b>6951</b>	<b>7092</b>	<b>6939</b>
szakisk.	3402	3447	5240	7053	7349	5499	4139	3569
szakmunk.isk.	29121	39167	35792	31466	27657	25127	23438	21258
középisk.	50635	76806	82431	85931	86935	87491	91058	92605
egy, és főiskola	28738	33918	37118	40389	43886	48025	52298	56561
együtt	383947	405947	402439	398720	391589	386019	387590	386350

*Forrás: Budapest Statisztikai Évkönyve, 1996. KSH, 1997*

A gyógypedagógiai intézmények idősoros jellemzőiből csak az 1995-ös és 1996-os adatokat kiemelve az azonban feltűnik, hogy a fővárosban valamivel jobb a helyzet, mint országosan, hiszen a 80, illetve 74%-os szakos ellátottság kedvezőbb az országos átlagnál (bár itt is romlik a tendencia) és az az 1996-os adat, miszerint 4 gyerek jut egy pedagógusra, ugyancsak kedvezőbbnek mondható (6. táblázat).

**6. táblázat:** Gyógypedagógiai intézmények Budapesten

intézmény jellemző	1995-ben	1996-ban
számuk	45	48
pedagógus létszám	1511	1570
ebből gyógypedagógus	1210	1164
osztályok száma	666	658
összevont osztály	65	85

általános iskolában működ.	15	17
tanulók száma	7092	6939
pedagógus/tanuló	5	4
osztály/tanuló	11	11

Forrás: Budapest Statisztikai Évkönyve, 1996. KSH, 1997

#### 4.2.

#### A cigány tanulók számáról

Vizsgálatunk szempontjából a legfontosabb adatokat a 7. táblázat tartalmazza, amelyben a kisegítőbe járó cigány gyerekek számára és arányára vonatkozó országos adatokat mutatjuk be.

**7. táblázat:** Cigány tanulók a kisegítő iskolában

tanév	tanulók száma összesen	ebből cigány	cigányok aránya
1974/75	29617	7730	<b>26,1%</b>
1977/78	31666	9753	<b>30,8%</b>
1981/82	33079	12107	<b>36,6%</b>
1985/86	39395	15640	<b>39,7%</b>
1992/93	32099	13662	<b>42,6%</b>

Forrás: *Cigány tanulók az alsó- és középfokú oktatásban.* Budapest, TÁRKI. 1986. (első négy sor); MKM Statisztikai Főosztály (utolsó sor).

A bevezetőben említettük, hogy ez az arány 1998-ban Borsod-Abaúj-Zemplén megyében 94%! (Ezt akkor is kirívóan magasnak kell tartanunk, ha a szociológusok között vita zajlik arról, hogyan lehet a cigány tanulók számát szociológiai módszerekkel megbízhatóan meghatározni. Ugyanis bármelyik álláspontot vesszük figyelembe, az aggasztó jelenség létezik.)

Girán János és Kardos Lajos által végzett 1997-es vizsgálat szerint az eltérő tantervű osztályokban a cigány tanulók aránya 67,92%-os volt.

Radó Péter szintén 1997-ben végzett vizsgálatot 309 eltérő tantervű iskolában, ahol a roma tanulók aránya 41% volt.

Vizsgálatunkat itt akár be is fejezhetnénk, hiszen ezekben az intézményekben tanuló cigány gyerekek magas aránya megalapozottá tesz egy olyan értékítéletet, miszerint maga a jelenség egy olyan alkotmányos és kisebbségi jogokkal kapcsolatos visszasságot valósít meg, amelyet orvosolni kell. A következőkben azonban be kívánjuk bizonyítani, hogy a probléma rendszerspecifikus, ezért összehangolt intézkedéssorozatra van szükség ahhoz, hogy az adott helyzetben lényeges változás következzen be.

#### V.

#### A vonatkozó jogszabályok elemzése

Az alábbiakban vizsgáljuk meg, hogy a speciális iskolákban tanuló roma gyerekek magas aránya hátrányos megkülönböztetés eredménye-e. A hátrányos megkülönböztetés definícióját az **UNESCO Egyezménye az oktatásban alkalmazott megkülönböztetés elleni küzdelemről** adja meg (kihirdette az 1964. évi 11. tvr.). Az Egyezmény 1. cikke alapján *“a t̄megkülönböztetés̄ kifejezésen értendő a fajon, bőrszínén, nemen, nyelven, valláson, politikai vagy bármilyen egyéb véleményen, nemzetiségi vagy társadalmi származáson, vagyoni helyzeten vagy születésen alapuló minden olyan különbségtétel, kizárás, korlátozás vagy kedvezés, amelynek célja vagy következménye az oktatás terén való egyenlő elbánás megszüntetése vagy akadályozása, nevezetesen*

**a) valamely személy vagy csoport kizárása az oktatás bármely fajtájában vagy fokozatában való részvételből;**

**b) valamely személynek vagy csoportnak alacsonyabb színvonalú oktatásra való korlátozása;**

*c) bizonyos személyek vagy csoportok részére külön oktatási rendszerek vagy intézetek létesítése vagy fenntartása, a jelen egyezmény 2. cikkében foglalt rendelkezések fenntartásával; vagy*

**d) valamely személynek vagy csoportnak az emberi méltósággal össze nem egyeztethető helyzetbe való juttatása.**

*2. A jelen egyezmény szempontjából az 'oktatás' szó az oktatás összes fajtáira és fokozataira vonatkozik, és kiterjed az oktatásban való részvétel lehetőségére; az oktatás színvonalára és minőségére, valamint a tanulmányok folytatásának feltételeire."*

A 2. cikk szerint "nem tekintendő a jelen Egyezmény 1. cikke értelmében vett megkülönböztetésnek, ha egyes államok lehetővé teszik

*a) külön oktatási rendszerek vagy intézetek létesítését vagy fenntartását a két nembeli tanulók számára, ha ezek a rendszerek vagy intézetek az oktatásban való részvételre egyenlő lehetőségeket nyújtanak, azonos fokú képzést nyert tanulókkal, valamint azonos minőségű iskolai helyiségekkel és felszereléssel rendelkeznek, és azonos vagy egyenlő értékű tanulmányi program elvégzését teszik lehetővé;*

*b) vallási vagy **nyelvi okokból** olyan külön rendszerek vagy intézetek létesítését vagy fenntartását, amelyek a tanulók szülei vagy törvényes gyámjuk kívánásának megfelelő oktatást nyújtanak, amennyiben az ilyen rendszerekben való részvétel, illetve ezen intézetek látogatása szabadon választható, és az itt nyújtott oktatás összhangban áll az illetékes hatóságok által esetleg előírt vagy elfogadott normákkal, különösen az azonos fokozatú oktatás tekintetében;*

*c) magántanintézetek létesítését vagy fenntartását, amennyiben ezeknek az intézeteknek nem az a céljuk, hogy bármely csoport kizárását biztosítsák, hanem az, hogy a közhatalóságok által nyújtott oktatási lehetőségeket bővítsék, ha ugyanakkor működésük megfelel ennek a célkitűzésnek, és ha az általuk nyújtott oktatás összhangban áll az illetékes hatóságok által esetleg előírt vagy elfogadott normákkal, különösen az azonos fokú oktatás tekintetében."*

Az idézett rendelkezés a magyar belső jog szerves része, ezért az oktatásban alkalmazott hátrányos megkülönböztetés vizsgálatakor ezt tekintjük kiindulópontnak.

A Magyar Köztársaság Alkotmánya is tiltja a hátrányos megkülönböztetést. A 70/A. § (1) bekezdése a következőképpen rendelkezik: "A Magyar Köztársaság biztosítja a területén tartózkodó minden személy számára az emberi, illetve az állampolgári jogokat, bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül."

A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény 3. § (5) bekezdése szerint "a kisebbségek mindennemű hátrányos megkülönböztetése tilos".

A közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény (továbbiakban: **Kotv.**) 4. § (7) bekezdése szerint "a közoktatásban tilos a hátrányos megkülönböztetés bármilyen okból, így különösen a gyermek vagy hozzátartozói, színe, neme, vallása, nemzeti, etnikai hovatartozása, politikai vagy más véleménye, nemzetiségi, etnikai vagy társadalmi származása, vagyoni és jövedelmi helyzete, kora, cselekvőképességének hiánya vagy korlátozottsága, születési vagy egyéb helyzete miatt, valamint a nevelési-oktatási intézmény fenntartója alapján".

A Kotv. rendelkezéseket tartalmaz a tanulók jogairól. A vizsgálat szempontjából kiemelkedő jelentőségűnek tartjuk a 10. § (3) bekezdésének a) pontjában foglaltakat, mely szerint "a gyermeknek, tanulónak joga, hogy képességeinek, érdeklődésének, adottságainak megfelelő nevelésben és oktatásban részesüljön, képességeihez mérten tovább tanuljon, valamint tehetségének felismerése és fejlesztése érdekében alacsonyabb műveltségű oktatásban vegyen részt".

A törvény a szülők jogainak felsorolását a nevelési-oktatási intézmény szabad megválasztásának jogával kezdi. A 13. § (1) bekezdése szerint e joga alapján "a szülő gyermeke adottságainak, képességeinek, érdeklődésének, saját vallási, illetve világnézeti meggyőződésének, nemzeti vagy etnikai hovatartozásának megfelelően választhat óvodát, iskolát, kollégiumot".

A fenti rendelkezésekkel összhangban határozza meg a jogszabály a pedagógus feladatait és kötelességeit. A 19. § (7) bekezdésének *b*) pontja szerint *“a pedagógus alapvető feladata a rábízott gyermekek, tanulók nevelése, tanítása. Ezzel összefüggésben kötelessége különösen, hogy nevelő és oktató tevékenysége során figyelembe vegye a gyermek, tanuló egyéni képességét, tehetségét, fejlődésének ütemét, szociokulturális helyzetét és fejlettségét, fogyatékoságát, segítse a gyermek, tanuló képességének, tehetségének kibontakozását, illetve bármilyen oknál fogva hátrányos helyzetben lévő gyermek, tanuló felzárkózását tanuló társaikhoz.”*

A közoktatásról szóló törvény külön fejezetet szentel a különleges gondozáshoz, a rehabilitációs célú foglalkozáshoz való jognak. Vizsgálatunk szempontjából – mint a későbbiekben látni fogjuk – fontos rendelkezést tartalmaz a 30. § (1), (7) és (8) bekezdése:

*“(1) A testi, az érzékszervi, az értelmi, a beszéd- vagy más fogyatékos gyermeknek, tanulónak joga, hogy különleges gondozás keretében állapotának megfelelő pedagógiai, gyógypedagógiai, konduktív pedagógiai ellátásban részesüljön attól kezdődően, hogy fogyatékoságát megállapították. A különleges gondozást – a gyermek, tanuló életkorától és állapotától függően, a 35. § (2) bekezdésében meghatározott szakértői és rehabilitációs bizottságok szakértői véleményében foglaltak szerint – a korai fejlesztés és gondozás, az óvodai nevelés, az iskolai nevelés és oktatás, a fejlesztő felkészítés keretében kell biztosítani. A korai fejlesztés és gondozás megvalósítható otthoni ellátás, bölcsődei gondozás, fogyatékosok ápoló, gondozó otthonában nyújtott gondozás, gyógypedagógiai tanácsadás, korai fejlesztés és gondozás keretében biztosított fejlesztés és gondozás, konduktív pedagógiai ellátás keretében.”*

*“(7) A beilleszkedési zavarral, tanulási nehézséggel, magatartási rendellenességgel küzdő gyermek, tanuló a közösségi életbe való beilleszkedését elősegítő rehabilitációs célú foglalkoztatásra jogosult. A rehabilitációs célú foglalkoztatás a nevelési tanácsadás, az óvodai nevelés, az iskolai nevelés és oktatás keretében valósítható meg.*

*(8) Abban a kérdésben, hogy a gyermek, tanuló beilleszkedési zavarral, tanulási nehézséggel, magatartási rendellenességgel küzd vagy fogyatékoságban szenved, a nevelési tanácsadó megkeresésére a szakértői és rehabilitációs bizottság dönt.”*

Jogszabályi rendelkezés alapján a tanulási képességet vizsgáló szakértői és rehabilitációs tevékenység vagy az országos szakértői és rehabilitációs tevékenység keretében kell a fogyatékoság szűrése, vizsgálata alapján javaslatot tenni a gyermek, tanuló különleges gondozás keretében történő ellátására, az ellátás módjára, formájára és helyére, az ellátáshoz kapcsolódó pedagógiai szakszolgáltatásra. E tevékenység keretében kell vizsgálni a különleges gondozás ellátásához szükséges feltételek meglétét [Kotv. 35. § (2)].

A másik pedagógiai szakszolgáltatásnak, a nevelési tanácsadásnak a feladata a beilleszkedési zavarokkal, tanulási nehézségekkel, magatartási rendellenességgel küzdő gyermek problémáinak feltárása, szakvélemény készítése, rehabilitációs célú foglalkoztatása a pedagógus és a szülő bevonásával [Kotv. 35. § (3)].

A 23/1997. (VI. 4.) MKM rendelet a Fogyatékos gyermekek óvodai és iskolai neveléséről szól. Ebben olvashatjuk, hogy *“A fogyatékoság a gyermekek között fenn- álló különbségek olyan formája, amely a szokásos tartalmi és eljárásbeli differenciálástól eltérő, nagyobb mértékű differenciálást, a szokásostól eltérő eljárások alkalmazását és kiegészítő pedagógiai szolgáltatások igénybevételét teszi szükségessé.”* A Rendelet 2. számú melléklete, amely a fogyatékos tanulók iskolai oktatásának tantervi irányelveit rögzíti, leszögezi, hogy *“a nemzeti alaptanterv a fogyatékos tanulók iskolai oktatásának is alapidokumentuma. ... a fogyatékos és a nem fogyatékos tanulók ugyanabban a kultúrában, emberi közösségben, társadalomban élnek.”*

A fenti rendelkezések azért is figyelemre méltóak, mert a fogyatékos gyerekeknek is végső soron ugyanazt a követelményt kell teljesíteniük, mint nem fogyatékos társaiknak. A különbség az oktatási módszerekben van. Az irányelvet, ugyanúgy mint a Nemzeti alaptantervet, 1998. szeptember elsejétől kell alkalmazni, ezért ma még nem tudható, hogy az intézmények képesek-e megfelelni a megváltozott körülményeknek.

Az Oktatási Minisztérium megalkotta a képzési kötelezettségről és a pedagógiai szakszolgáltatásokról szóló 14/1994. (VI. 24.) MKM rendeletet módosító 3/1998. (IX. 9.) OM rendeletet. Az átfogó módosítás új jogi környezetet teremtett. A szabályozás olyan – általunk is

feltárt – hiányosságokat szüntetett meg, amelyek alkalmasak voltak a cigány tanulókkal szembeni hátrányos megkülönböztetés megvalósítására.

A rendelet pozitívumaként értékeljük mindenekelőtt, hogy előírja a pedagógiai szakszolgálatot ellátó intézmények számára a kötelező (minimális) tárgyi és személyi feltételeket, szabályozza a korai fejlesztést és gondozást, valamint a fejlesztő felkészítést intézményben vagy otthoni ellátás keretében. Fontos eleme a szabályozásnak, hogy a szakértői és rehabilitációs bizottság vizsgálatához be kell szerezni a szülő – vizsgálatot kezdeményező – hozzájárulását, amelynek hiányában az nem végezhető el. Ez azt jelenti, hogy a gyermek sorsáról párbeszéd indulhat meg, a szülő fontos elemévé válik az eljárásnak, tehát elvileg nem történhet meg, hogy a szülő megkérdezése nélkül döntsenek gyermekéről.

További fontos rendelkezésnek tartjuk, hogy a szakértői és rehabilitációs bizottság kezdeményezheti a fenntartónál a korai fejlesztés és gondozás feladataiban részt vevő intézmény szakmai ellenőrzését.

Megnyugvással vettük tudomásul, hogy a jogalkotó kiszélesítette a szakértő és rehabilitációs bizottság, valamint a nevelési tanácsadó szakértői véleményének kötelező tartalmi elemeit. Az új rendelkezések nyomán a szülőt **tájékoztatni** kell a jogorvoslati lehetőségekről. A szóbeli tájékoztatási kötelezettségek körét általában kiszélesítette a rendelet, ami azért üdvözlendő, mert a már említett párbeszédet segíti elő, és lehetővé teszi, hogy a szülők megismerhessék jogait és megfelelően gyakorolhassák azokat.

A szakértői bizottságokról szóló szabályok többször módosultak az elmúlt 10-15 évben, mindegyik módosítás azt célozta, hogy a kiegészítő iskolákba, majd később az eltérő tantervű iskolákba a valóban fogyatékos gyerekek kerüljenek. Ennek ellenére – és ez megítélésünk szerint, további jogszabályok megalkotása, jogpropaganda és információáramoltatás nélkül a legújabb módosítást követően sem fog változni – ezen iskolák problémái ugyanazok, mint voltak 15-20 évvel ezelőtt!

## VI.

### A gyakorlat

A fenti tételt igazolja a Művelődési és Közoktatási Minisztérium megrendelésére végzett vizsgálat is. A Szakértői és Rehabilitációs Bizottságok hatáselemzése Borsod-Abaúj-Zemplén megyében 1998. címet viselő tanulmánykötet összefoglalja az úgynevezett kiegészítő iskolák problémakörét. (A továbbiakban többször fogunk e tanulmány megállapításaira hivatkozni.)

Szemléltetésül csoportosítottuk korábbi vizsgálatok összegzéseit, és azokat összevetettük az 1998-as B-A-Z megyei kutatás következtetéseivel.

Az 1986-ban elvégzett Zala megyei vizsgálat a következő megállapításokat tette:

– Az általános iskolákban nem csak ép elméjű gyerekek tanulnak, hanem olyan enyhe fokon értelmi fogyatékosok is, akiket az általános iskola beilleszhetőnek vélt a normál gyerekek közé.

– Az általános iskolából nem csak enyhe fokon értelmi fogyatékos gyerekeket irányítanak a kiegészítő iskolába, hanem az olyan épelműeket is, akiket az általános iskolai pedagógusok nem tudnak, illetve nem próbálnak beilleszteni az általános iskolai osztályokba.

– A kiegészítő iskolába szép számmal kerülnek olyan nem értelmi fogyatékos gyerekek, akiket az általános iskola eltaszít magától.

– A kiegészítő iskolák heterogén összetétele nagyrészt attól függ, hogy a gyerekeket hogyan értékelik az iskolai pedagógusok, és attól, hogy ezeknek a gyerekeknek milyen a családi háttere, származása.

Kemény István az általa vezetett 1971-es kutatás beszámolójában az iskolázatlanság egyik fő okát a kiegészítő iskola intézményében jelölte meg és megállapította: “A kiegészítő iskola valójában a gyógypedagógiai tagozat szemérmesebb neve.” Az 1994-es cigányvizsgálat eredményeiről szólva már a következőket állapítja meg: “Azóta még szebb nevet találtak ki az illetékes hatóságok, képmutatás céljából: azért, hogy a beavatottakon kívül senki se ismerhesse a valóságos tényállást. Fenntartók és kijelölők talán saját magukat is becsapják, hiszen gyógypedagógusokat küldenek ezekbe az intézményekbe, holott gyógypedagógiai eset alig akad bennük, és az oda küldött gyógypedagógusok mit sem tudnak kezdeni képzettségükkel. Elsőpró többségben nem



gyógypedagógiára szoruló gyerekek járnak oda, hanem – ahogy mondani szokás – nehezen nevelhető gyerekek, nyíltabb szóval: cigányok. Azért kerülnek oda, mert a normál iskola normál osztályának normál pedagógusa nem vállalja őket, és nem is boldogulna velük.”

Az fentebb említett 1998-as B-A-Z megyei vizsgálat az eltérő tantervű iskolákat a következőképpen minősítette:

– Miután a kisegítő osztályok tanrendje eltér az általános iskoláétól, s nem tanulnak olyan tantárgyakat, amelyek a szakmai továbbtanuláshoz szükségesek (fizika, kémia, idegen nyelv), ezért joggal állíthatjuk, hogy ez a képzés zsákutcát jelent, s halmozottan újratermeljük a társadalmilag és munkaerő-pozícióból is hátrányos helyzetű csoportokat.

– A csökkentett tananyag következtében a kisegítő iskolákban egy-két évet eltöltő gyermek visszahelyezése szinte lehetetlen, s szakmailag megoldhatatlan probléma elé állítja mind a pedagógust, mind a gyermeket.

– A kisegítő osztályokat legtöbbször olyan gyerekekkel töltik fel, akiknek a szülei nem rendelkeznek megfelelő információval az iskola zsákutcás jellegéről, a kisegítő iskola mibenlétéről, a visszahelyezés lehetőségeiről és módjáról.

– A részfunkciók zavarai általában az áthelyezett gyermekeknél kimutathatóak voltak, a nem értelmi fogyatékos, határesetet jelentő gyermekeknél. Ezért az általános iskolában kudarcra vannak ítélve. A kisegítő iskolák viszont sikereket tudnak velük elérni, bár ezek a sikerek igen kétes értékűek. A kisegítő iskola abban érdekelt, hogy a nem fogyatékos gyerekek továbbra is maradjanak náluk, s ne kerüljenek visszahelyezésre, mert ezekkel a gyerekekkel kevesebb munkával jobb eredményeket tudnak felmutatni.

Szintén e vizsgálat során nyert megállapítást, hogy ezekben az iskolákban tanuló gyermekek 90%-a cigány származású, a többségi társadalomhoz és a középosztályhoz tartozó szülők enyhe fokban sérült gyermekeiknél meg tudták akadályozni gyermekeik kisegítő iskolába történő áthelyezését.

Ha összevetjük az adatokat, azt láthatjuk, hogy a jogszabályi változások ellenére évtizedek alatt nem változott az a helyzet, hogy cigány gyerekek magas számban kerülnek be ebbe az intézményhálózatba a visszakerülés és a társadalmi érvényesülés esélye nélkül! A probléma nem intézhető el azzal, hogy súlyos helyzetet örököltünk, hiszen ezek a problémák megváltozott jogi és társadalmi környezetben merülnek fel. Magyarország immáron tíz éve köztársaság, amely legfőbb törvényünk szerint jogállam, megváltoztak a közoktatásra vonatkozó szabályok, kialakult a kisebbségi önkormányzati rendszer, általános érvénnyel tiltott a hátrányos megkülönböztetés. Ilyen feltételek mellett az eltérő tantervű iskolákra jellemző állapot sokkal súlyosabbnak minősül, mint például 1971-ben. Ez akkor is így van, ha tudjuk, hogy az átalakulás vesztesei a szegény réteghez tartozó cigányok, és elfogadjuk azt a tételt, hogy gondjaikon nem segíthet egyedül és kizárólag az iskola. Ez az állapot azonban nem mentesít a felelősség alól, sőt eggyel több ok arra, hogy az érintettek valóban mindent elkövessenek az oktatás területén jelentkező hátrányos megkülönböztetés megszűnése érdekében.

## VII.

### A visszasságok

#### 7.1.

#### **A tanuló bekerülése az eltérő tantervű intézménybe**

Amennyiben a gyermek részt vesz rendszeres óvodai nevelésben és iskolai életmódra való felkészítésben, úgy az óvónő feladata a gyermek iskolaérettségének megállapítása. Ha a gyermek egyáltalán nem vagy rendszertelenül jár óvodába, illetve iskola-előkészítő foglalkozásra, beiskolázásához be kell szerezni a nevelési tanácsadó szakvéleményét. Amennyiben az óvónő úgy ítéli meg, hogy a gyermek bármilyen okból iskolaéretlen, kéri a nevelési tanácsadó vizsgálatát.

Ha az iskolában a tanuló beilleszkedési, tanulási, magatartási problémákkal küzd, a pedagógus jelzése alapján a nevelési tanácsadó előzetes vizsgálatot végez. Nem utolsósorban a szülőnek, törvényes képviselőnek is joga ilyen vizsgálatot kérni.

A fentiekből világosan kitűnik, hogy a pedagógusok döntenek először a gyermek további sorsáról. Ez a döntés elsősorban a nevelési tanácsadó előzetes vizsgálatának kérését jelenti. Nem felesleges

ugyanakkor újra megismételni a közoktatási törvény rendelkezését a pedagógus kötelességéről. A 19. § (7) bekezdésének *b*) pontja szerint a pedagógus alapvető feladata a rábízott gyermekek, tanulók nevelése, tanítása. *Ezzel összefüggésben kötelessége különösen, hogy nevelő és oktató tevékenysége során figyelembe vegye a gyermek, tanuló egyéni képességét, tehetségét, fejlődésének ütemét, szociokulturális helyzetét és fejlettségét, fogyatékoságát, segítse a gyermek, tanuló képességének, tehetségének kibontakozását, illetve bármilyen oknál fogva hátrányos helyzetben lévő gyermek, tanuló felzárkózását tanuló társaihoz.*

E rendelkezés fényében ismertetjük a Borsod-Abaúj-Zemplén megyei vizsgálat megállapításait a pedagógusi minősítésről, a bizottságok eljárásáról. (Miközben a vizsgálat adatait értelmeztük és felhasználtuk, olyan következtetéseket és megállapításokat is tettünk, amelyek nem szerepeltek a kutatás anyagában, célunk ugyanis az adatok és információk alapján, a kisebbségi jogokkal kapcsolatos visszasságok feltárása volt.)

## 7.2.

### A pedagógusi minősítés

A szakértői bizottságok évente körlevelet küldenek ki minden iskolába, amely tartalmazza a vizsgálati kérelemlapot. Ezt kell a pedagógusoknak kitölteniük minden olyan esetben, amikor egy gyermek megvizsgálását kérik.

A kutatás részletesen bemutatja, hogy a szakértői javaslat iránti kérelemlap nem tölti be funkcióját, nem alkalmas arra, hogy a pedagógusok megfelelő jellemzést adjanak a tanuló feltételezett problémáiról, ugyanis a kérelemlapon szereplő kérdés kevés, túl általános, ugyanakkor korlátokat szab.

A kérelmek elemzéséből az is kitűnik, hogy a gyermekek veszélyeztettségére vonatkozó adatok között az előfordulási gyakoriság alapján felállított sorrendben a középmezőnyben helyezkedik el a gyermek cigány származására vonatkozó utalás. Az természetes, hogy a veszélyeztetett gyermekek között vannak cigány származásúak, azt azonban már nem tartjuk elfogadhatónak, hogy egyes pedagógusok szerint a cigány származás önmagában veszélyeztettségi tényező!

A vizsgálat készítői azt is megállapították, hogy a pedagógusok nagy része kellő alaposág, odafigyelés nélkül tölti ki a kérelmet.

Íme néhány példa a rosszul feltett kérdésre, és a hiányosan megfogalmazott válaszokra:

A kérelemlap 4. pontja a család és az iskola kapcsolatáról kér információt, amelyre ilyen válaszok is érkeztek:

- “Az iskola és az óvoda kapcsolata jó.”
- “A családot ismerjük.”
- “Pincelakásban laknak, anya iszik, apa munkanélküli.”

Az 5. pont harmadik alkérdése a gyermek kedvelt tevékenységére, játékaire kérdez rá. Itt feltehetőleg a bizottság arra kíváncsi, hogy a gyermek hogyan játszik, van-e valamilyen probléma mozgás- vagy játékkészségével. A pontatlanul megfogalmazott kérdésre ezért olyan válaszokat is adtak, hogy a 7-8 éves kisfiú állandóan rohangál, a 6 éves kislány babázik. Ez a tevékenység azonban ilyen korban természetesnek mondható, a válasz nem arra vonatkozik, hogy a gyermek *hogyan* játszik, hanem hogy *mit és mivel*.

A vizsgálat során a 348 kérelemből 14% olyan érkezett, amelyben egyetlen kérdésre sem adtak választ, illetve a pedagógus megjegyezte, hogy a gyermekkel nem is találkozott. Ez azt jelenti, hogy magas számban található olyan gyerekek, akik csak iskolakezdéskor kerülnek a hatóság, illetve az iskola látókörébe.

## 7.3.

### A bizottságok eljárásának elemzése

A B-A-Z megyei vizsgálat kutatási mintavétele az 1996–1997-es tanévre vonatkozó statisztikán alapul. Ebben a tanévben a szakértői bizottság 924 gyermeket vizsgált meg, 420 esetben tettek áthelyezési javaslatot valamely gyógypedagógiai intézménybe, eltérő tantervű iskolába, óvodába, osztályba, csoportba, iskola-előkészítőbe, intézményen kívüli otthoni fejlesztésre.

420 gyermek közül 355 gyermeket az enyhe fokban sérült kategóriába soroltak, a többiek közép- és súlyos értelmi fogyatékos gyerekek. A mintacsoportot ez a 355 enyhén sérült gyerek adta, a feltételezések szerint közöttük kell keresni azokat is, akiket bár fogyatékosként kezelnek, fogyatékoságuk nagy valószínűséggel szociális körülményeikből vagy kulturális különbözőségeikből származnak, illetve ép elméjük, de különböző okok miatt nincs számukra hely a normál általános iskolában. (A végleges minta azért lett 348, mert hét gyermek aktáját nem találták meg!)

Fentebb említettük, hogy a nevelési tanácsadónak előszűrő-vizsgálatot kell végeznie, amennyiben a pedagógus vagy a szülő szerint a gyermek magatartási vagy beilleszkedési zavarokkal küzd. A mintában szereplő áthelyezett gyermekek több mint 76%-át előzetesen vizsgálta és tanácsadásban részesítette a nevelési tanácsadó, ezek közül 72,9%-nál iskolaérettségi vizsgálatot végeztek. **80,2%-ukat szakértői bizottsághoz irányították további vizsgálatra.** Bár a nevelési tanácsadók is rendelkeznek javaslattételi joggal a gyermek jövőbeni sorsát illetően, a végső döntés felelősségét az esetek túlnyomó részében a szakértői bizottságokra hárítják.

Az adatok alapján elmondható: ha a bizottság megállapította, hogy a gyermek enyhe fokban fogyatékos, akkor szinte biztos, hogy eltérő tantervű iskolában végzi. Az összes gyermek (348) 1,7%-ának javasolta a bizottság a normál általános iskolai képzést, 0,6%-ának normál óvodai nevelést, 0,6%-ának iskola-előkészítő foglalkozást, 3,5%-ának gyógypedagógiai intézményi elhelyezést, **93,4%-ának pedig eltérő tantervű (enyhe fokban sérült tanulók oktatását végző) iskolai képzést.**

#### 7.4.

##### Az alkalmazott tesztek

A vizsgálat készítői kitértek a kulturális különbözőség kérdésére is. Véleményük szerint a környezet az a közeg, amelyben a gyermek felnő, tehát kiemelt jelentőségű a gyermek intelligenciájának megítélésekor. Amikor környezetről beszélünk, nem csak a társadalmi, gazdasági hátrányokra gondolunk, hanem a kultúrák különbözőségére is. A különböző kultúrákból származók gyakran nem értik meg egymást, mivel a használt fogalmak más és más jelenthetnek, vagy a különböző értékrendszertől függően kisebb vagy nagyobb jelentőséggel bírnak.

Egy jellegzetes példa a megvizsgált roma gyerekek válaszaiból:

A vizuális észlelés során a gyerekeknek egy őzikét kell felismerniük kép alapján. A cigány gyerekek mindegyike bikának nevezi a képen látott állatot. Válaszuk eredménye az, hogy a feladatot nem tudják teljesíteni, mert nem a helyes állatot ismerték fel. Ha a kulturális különbözőséghez társul a gyermek előképzetlensége, azaz nem járt óvodába vagy iskola-előkészítő foglalkozásra, akkor nagy valószínűséggel értelmi retardáltság kategóriájába fog süllyedni, hiszen ha soha nem volt ceruza a kezében, akkor kört vagy négyzetet sem tud azonnal, minden gyakorlás nélkül rajzolni.

A szakértői bizottságok többfajta tesztet használnak az intelligenciaszint megállapításához (például Vineland-skála, Szondi-teszt, Brunet-Lesine-teszt, Budapest-Binet, MAWGYI, HAWIK, S.O.N., Goodenough-skála).

A World Health Organization (WHO) vonatkozó konvenciója szerint csak 70-es IQ-érték alatt indokolt a gyermek értelmi fogyatékosok iskolájába történő áttelepítése. Ezt szem előtt tartva, a "Budapest-vizsgálat" a következőket állapította meg:

*"Ha a 70-es IQ-nál húzzuk meg a határt a normalitás és a fogyatékoság között, és csak a pszichometriai szempont szerint kategorizálunk, akkor a kiegészítő iskolai populációnak csak 49,3%-a minősül értelmi fogyatékosnak és 50,7%-a a határeset – retardált – csoportba kerül, sőt 12% átlagosnak minősülne."*

**Máig kérdéses, hogy az alkalmazott tesztek megfelelnek-e a biztonságos szűrés követelményének, és hogy az egyszerű rövid vizsgálat elégséges-e ilyen nagy horderejű, a gyermek egész életére kiható javaslat meghozatalához. Megítélésünk szerint a tesztek alkalmazhatóságának vizsgálatát sürgősen el kell végezni.**

A tesztekkel az egyik legnagyobb probléma, hogy a mérések nyomán ismeretlen arányban álértelemi fogyatékosok is olyan kórképet mutatnak, mintha valódi fogyatékosok lennének.

Csanádi Gábor és Ladányi János az 1973–1974-ben, Budapest XVIII. kerülete akkori kisegítő iskolásainak nyomon követését végezték el 1995-ben. *“A megszüntetve megőrzött” gyógyó* címet adták a Kritikában megjelent tanulmányuknak, amelyből kiderül, hogy a gyermekek több mint háromnegyede tanult tovább húsz évvel ezelőtt. Több mint egyötödük speciális szakiskolát, több mint egynegyedük szakmunkásképzőt vagy középiskolát végzett. Az akkori gyerekek között érettségizettek és felsőfokú iskolát végeztek is akadtak, az utóbbiak kizárólag, a szakmunkásképzőt végeztek pedig döntően abból a csoportból kerültek ki, amelyről annak idején a kutatók azt állították, hogy ha más lett volna a család szocioökonómiai helyzete, bizonyosan elkerüli a gyerek az áttelepítést. Tehát nem valódi értelmi fogyatékosokról volt szó. A kutatók az ugyanabban a családban nevelkedő, de nem kisegítő iskolát végzett testvérekével hasonlítják össze a volt kisegítőiskolai végzettségét, életútját. Az eredmények azt mutatják, hogy alig van eltérés a két csoport között. A kisegítőiskolásoknak azonban többet kellett ugyanazért küszködniük, mert több évet kellett iskolába járniuk. *“A mindezeket túl jelentkező szubjektív hátrányok legalább ilyen jelentősek voltak. Az általunk felkeresett volt kisegítőiskolások majd mindegyike beszámolt valamilyen módon arról a súlyos megaláztatásról, ami őt kisegítő iskolás volta miatt érte. (...) Később az egész gyógyos múlt valami olyan volt számukra, amit a legjobbnak tartottak elfelejteni és a nyomát is eltörölni.”*

## 7.5.

### **Az áthelyezett és a nem áthelyezett gyerekek adatainak összehasonlítása**

A vizsgálat megpróbált összefüggéseket találni az áthelyezési javaslat és a tanulók neme, előképzése (járt-e óvodába vagy sem), szüleinek foglalkozása és végzettsége, a gyermek születési problémái között.

Az adatok azt mutatják, hogy az eltérő tantervű iskolába történő átirányítási javaslat független a gyermek előképzésétől, hiszen az óvodába jártak 95,5%-át, az iskolai képzésben részesítettek 91,7%-át és az előképzetlenek 82,9%-át enyhén fokban értelmi fogyatékosok oktatására szakosodott iskolába javasolják.

A kéremlapok feldolgozásával nyert elsődleges információk nem elégségesek annak bizonyítására, hogy az áthelyezésre javasolt gyerekek nagy hányadának fogyatékosága a család szociális helyzetére vezethető vissza. A szülő foglalkozásának is igazán csak a család és az intézmény kapcsolatában van jelentősége.

A kéremlapok hiányos kitöltése azt bizonyítja, hogy a beküldő intézmények, a pedagógusok, házi orvosok vagy nem rendelkeznek elég ismerettel az adott gyerekről, vagy nem veszik komolyan a szakértői javaslat iránti kérelmüket.

A szakértői bizottságok azon javaslata, hogy a tanulásban akadályozott gyerekeket enyhe fokban sérült tanulók oktatását végző iskolákba irányítja – a javasolható egyéb lehetőségek ismeretében –, *“bevett szokásnak”* tűnik.

A fenti következtetések és adatok akkor válnak igazán érdekessé, ha összehasonlítjuk őket azon gyerekek adataival, akiket megvizsgált ugyan a szakértői bizottság, de nem javasolta áthelyezésüket. A vizsgálat készítői abból a feltételezésből indultak ki, hogy a két csoportba tartozó gyermekek IQ-szintjében, szülei iskolai végzettségében és foglalkozásában, a gyermekek előképzésében jelentős különbségek tapasztalhatók. Az eredmények azonban megcáfolták ezeket a várakozásokat.

Az áthelyezett és a nem áthelyezett nemek szerinti aránya megegyezik (mindkét esetben 60% körüli a fiúk, 40% körüli a lányok aránya). Ebben a csoportban sem mutatható ki összefüggés a szülők iskolai végzettsége és a bizottság javaslata között. Némi eltérés mutatkozik a két csoport között a tekintetben, hogy a gyermekek hány százaléka járt óvodába, ám összességében nézve minimális jelentősége van az óvodában töltött időnek a bizottság érdemi javaslatát illetően.

A fentiek fényében a leginkább figyelemreméltó adat a nem áthelyezett gyerekek IQ-szintjére vonatkozik. A 446 gyermekből ugyanis 140-en az úgynevezett mentálisan retardált kategóriába

tartoznak 75–95 közötti IQ-szinttel. ***Az enyhe fokban értelmi fogyatékosnak számító 140 mentálisan retardált gyermek 75,7%-a mégis normál általános iskolába került!***

Ez azt jelenti, hogy egyes mentálisan retardált gyermekek normál általános iskolába, mások pedig eltérő tantervű iskolába kerülnek. Az áthelyezett és a nem áthelyezett retardált gyerekek jellemzői között nincs számottevő különbség. Mivel sok cigány gyermekről derül ki a jelenlegi vizsgálati módszerekkel, hogy nem képes együtt haladni a többiekkel, feltehető a kérdés, hogy az iskolai lemaradást a cigány etnikumhoz tartozás hogyan befolyásolja. Erre egy kutató adott választ, amikor kimondta, hogy “csak látszólagos a szoros korreláció és többszörösen összetett pszichoszociális faktorok együttese eredményeként rekednek meg gyerekek az általános iskola alsóbb évfolyamaiban”. (Nagy 1980) A csaknem húsz évvel ezelőtti országos, reprezentatív vizsgálat anyagában olvashattuk, hogy “...*az iskolakészültség nem cigányspecifikus. Más szóval az alacsony színvonalú iskolakészültség okai (a beszédtechnikát és a relációszókincset kivéve) másutt keresendők.*

***Még pontosabban szólva: a cigány gyermekek ugyanolyan okok miatt érnek el alacsonyabb vagy magasabb iskolakészültségi szintet, mint a nem cigány gyermekek.***

Bár nincs adatunk a nem áthelyezett gyermekek etnikai hovatartozását illetően, azonban ha figyelembe vesszük a vizsgálatunk elején leírtakat, nevezetesen, hogy az értelmi fogyatékosok iskoláiban milyen magas számban található cigány származású tanulók, akkor **azt kell feltételeznünk, hogy a gyerekek közötti különbségtétel mögött a pedagógusok, illetve a nevelési tanácsadók és szakértői bizottsági tagok részéről megnyilvánuló előítéletesség szerepet játszhat. Ez az előítéletesség pedig a cigány tanulók intézményesült hátrányos megkülönböztetését eredményezi!** A cigány gyermekek áthelyezésével végződő eljárási folyamat – figyelembe véve a cigány szülők gyengébb érdekérvényesítő képességét, illetve információhiányát – megítélésünk szerint megvalósítja a gyermekek hátrányos megkülönböztetését, nevezetesen személyek vagy csoport alacsonyabb színvonalú oktatásra való korlátozását, valamint személyeknek vagy csoportnak az emberi méltósággal össze nem egyeztethető helyzetbe való juttatását.

## VIII.

### Összegzés

8.1. Megítélésünk szerint a vizsgálatunk során bebizonyosodott, hogy a gyermekek eltérő tantervű iskolákba vagy gyógypedagógiai intézményekbe történő átirányításával végződő eljárási folyamat alkalmas arra, hogy a cigány gyermekeket hátrányosan megkülönböztessék. Ez olyan alkotmányos és kisebbségi jogokkal kapcsolatos visszasság, amelyet orvosolni kell. A visszasság elsősorban a jogalkalmazás során keletkezik. A pedagógus csak akkor kérheti a gyermek előszűrő vizsgálatát, illetve a szakértői és rehabilitációs vizsgálatát, ha meg van győződve arról, hogy az adott körülmények között mindent megtett annak érdekében, hogy teljesítse kötelességét, és ezt – ha szükséges – adott esetben kétséget kizáróan bizonyítani tudja. Ellenkező esetben ugyanis megszegi jogszabályi kötelezettségét, amit a fenntartónak szankcionálnia kell.

A közoktatási törvény 93. § (1) bekezdése szerint az oktatási miniszter gondoskodik az országos pedagógiai-szakmai szolgáltatásokról. A 94. § (1) bekezdése szerint az oktatási miniszter szabályozza a testi, érzékszervi, értelmi, beszéd-, vagy más fogyatékos gyermekek nevelésével és oktatásával kapcsolatos szakértői javaslat és vélemény, továbbá a beilleszkedési zavarokkal, tanulási nehézségekkel, magatartási rendellenességgel küzdő gyermekekkel kapcsolatos szakvélemény készítésével összefüggő eljárást, a szakértői és rehabilitációs bizottság működését, az országos és más szakértői és rehabilitációs feladatokat. Az oktatási miniszternek a vonatkozó jogszabályok revíziójával, illetve a jogszabályok betartásával el kell érnie, hogy a közoktatás ezen területén ne legyen lehetőség egyéneket, illetve csoportokat hátrányosan megkülönböztetni.

Két alapvető hiba követhető el a jelenlegi rendszer fenntartásával. Egyrészt nem értelmi fogyatékos, többségükben cigány gyerekek kerülhetnek az értelmi fogyatékosok számára fenntartott oktatási rendszerbe. Ez negatívan érintheti további esélyeiket, pályaválasztásukat, munkaerő-piaci helyzetüket, életmódjukat. A másik hiba viszont, hogy a valóban értelmi fogyatékos gyerekek kiszorulnak a gyógypedagógiai oktatásból! Azt senki nem kérdőjelezi meg,

hogy a valóban fogyatékos gyerekekkel egészen másként kell foglalkozni, mint nem fogyatékos társaival. A jelenlegi helyzetben azonban a valóban értelmi fogyatékos gyermekekre még kevesebb idő és pedagógus jut. Ha egy nem fogyatékos gyermek eltérő tantervű iskolába kerül, ezzel lehet, hogy az őt odaküldő pedagógusnak könnyebb lesz, hiszen nem kell problémás gyermekekkel foglalkoznia, feltehetőleg a gyógypedagógusoknak is könnyebb eredményeket elérnie egy álfogyatékoskal, mint egy igazán sérült gyerekkel. Az eljárás vesztesei azonban minden esetben a gyerekek, a fogyatékosok és álfogyatékosok egyaránt.

8.2. Manapság gyakran hangoztatott érv, hogy jóllehet az eltérő tantervű iskolákba sok nem értelmi fogyatékos, de szociálisan hátrányos helyzetű gyerek kerül be, de itt a kis létszámú osztályokkal, csoportbontással, lassúbb haladási tempóval, eltérő oktatási módszerekkel megvédhetők a gyermekek az általános iskola teljesítménykényszerétől. Ezen legitimációs érveléssel szemben csak egyet tudunk érteni Csanádi Gábor és Ladányi János véleményével, mely szerint nem lehet úgy védeni egy gyereket, hogy közben hátrányosan megkülönböztetjük, nem lehet úgy "szeretni" a gyereket, hogy közben tevékeny részt vállalunk kizárásukban és megbélyegzésükben.

Megítélésünk szerint be kell végre látni, hogy a fentiekben ismertetett szegregáló, hátrányosan megkülönböztető rendszer csődöt mondott. Ha másért nem, azért szorul mindenképpen reformra, mert a Magyar Köztársaság Alkotmánya tiltja a hátrányos megkülönböztetés bármilyen fajtáját, a már ismertetett UNESCO Egyezmény pedig tiltja az *oktatásban* alkalmazott hátrányos megkülönböztetést. Ezen túlmenően a kisebbségi ombudsman csak olyan oktatási formát tart elfogadhatónak, amely egyrésztől nem diszkriminál, másrésztől a már meglévő esélyegyenlőtlenségek kiegyenlítését szolgálja. Ezt az igényt fogalmazza meg az Alkotmány 70/A. § (3) bekezdése, amikor úgy rendelkezik, hogy *"a Magyar Köztársaság a jogegyenlőség megvalósulását az esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölését célzó intézkedésekkel is segíti"*.

Az integrált oktatási formák meghonosodtak azokban az európai országokban, amelynek közösségéhez Magyarország is csatlakozni kíván. Természetesen nem azt várjuk, hogy olyan mintákat kövessünk automatikusan, amelyek nehezen egyeztethetők össze a magyar sajátosságokkal. Ám a magyar oktatási rendszernek meg kell felelnie a jogállamiság követelményének, nem szabad embereket hátrányosan megkülönböztetnie és méltánytalan helyzetbe juttatnia, ugyanakkor esélyt kell biztosítania minden gyermek számára az ismeretek elsajátításához annak érdekében, hogy az életben érvényesüljön és boldoguljon.

***Megítélésünk szerint a magyar oktatáspolitikai irányítóinak fel kell mérniük, hogy a közoktatás rendszerében milyen esélykiegyenlítő programokat lehet megvalósítani, egyértelműen állást kell foglalniuk abban a kérdésben, hogy milyen módon és mikorra lehet bevezetni Magyarországon széles körben az integrált oktatást, és ehhez milyen eszközök szükségesek.***

Természetesen nem azt javasoljuk, hogy a komoly értékeket felmutató gyógypedagógiai rendszerünket meg kell szüntetni. Megítélésünk szerint az átszervezést úgy kell lefolytatni, hogy gyógypedagógusaink a valódi integrált oktatást szolgálhassák. Másképpen szólva, a gyógypedagógiai módszereket és tapasztalatokat be kell vinni az általános iskolák falai közé. Meg kell teremteni annak a lehetőségét, hogy az iskolák szakembereket alkalmazhassanak a gyermekek sikeres felzárkóztatása érdekében.

Tisztában vagyunk azzal is, hogy az oktatás – és ezen belül a speciális oktatás – nem ragadható ki a társadalmi környezetből. A reformok nem függetleníthetők a gyógypedagógus-szakma és általában a pedagógus szakma jelenlegi presztízsétől, az elmaradott térségek gazdasági problémáitól, az ilyen térségekben élők – romák és nem romák – szociális és lakhatási problémáitól. Az első lépéseket azonban sürgősen meg kell tenni a jelenlegi helyzet megváltoztatása érdekében.

Ebből a szempontból különös jelentősége van az 1997-ben kiadott, a fogyatékos gyermekek óvodai nevelésének és iskolai oktatásának tantervi irányelvéről szóló MKM rendeletnek, valamint a képzési kötelezettségről és a pedagógiai szakszolgálatokról szóló OM rendeletnek. Ezek az első

lépései lehetnek egy majdani integrált oktatási rendszer kialakításához szükséges jogi környezet megteremtésének. Megítélésünk szerint azonban a jogszabály csak írott papír marad, ha nincs mögötte ösztönzőrendszer, amellyel érdekeltté lehet tenni az iskolákat, települési önkormányzatokat, szülőket és kisebbségi önkormányzatokat a különböző programok beindításában.

A korai fejlesztés nem eléggé elterjedt, de ígéretes forma lehet arra, hogy a fogyatékos gyerekek iskoláskoruk idejére teljesítsék azt a maximumot, amit fejlesztéssel el lehet velük érni. A budapesti központ vezetője szerint: *“minden gyermek különleges emberi lény, aki a saját egyéni módján növekszik és fejlődik. Néhány gyerek később éri el a fejlődés mérföldköveit, mint társai. Előfordul, hogy ez a késés a normál fejlődés változata. Sok esetben viszont az eltérő fejlődésű gyermekek segítségre szorulnak, hogy képességeiket kibontakoztathassák.”*

A korai fejlesztés az iskoláskor előtti fejlesztést jelenti, általában 0–6 éves gyerekekkel foglalkoznak abban az 5-6 intézményben, amely eddig létrejött az országban. A komplex diagnosztikai vizsgálat után – amely legalább három találkozásból áll – következik az egyénre szabott fejlesztési program, melyet a szülők aktív részvételével bonyolítanak.

A korai fejlesztésre nagy az igény, de kevés a szakember, ezért jelenleg központi rendelés útján és nem helyszínrre való kijárással próbálják megoldani ezt a feladatot. Fejlesztő központok kezdenek alakulni (Miskolc, Debrecen, Zalaegerszeg), ám ez még nagyon kevésnek tekinthető.

8.3. A kisebbségek oktatásának átfogó vizsgálatáról szóló jelentésben is felhívtuk a figyelmet egy fontos problémára. Nevezetesen, hogy az oktatásban résztvevők (pedagógusok, tanulók) szülők, települési és kisebbségi önkormányzati képviselők) nagyon kevés információval rendelkeznek az őket érintő oktatási kérdésekről. Meggyőződésünk, hogy a közoktatásban is szükségszerű *“rendszerátalakítás”* – és ezen belül a fogyatékos gyerekek oktatásában elkerülhetetlen reform – csak akkor lehet sikeres, ha a résztvevők tisztában vannak jogaikkal, kötelezettségeikkel, lehetőségeikkel, valamint döntéseik következményeivel. Ehhez azonban nem elegendő jó jogszabályokat alkotni, szükség van arra is, hogy az érintettek megismerhessék a jogszabályok tartalmát, lényegét, célját. Ez csak úgy érhető el, ha az Oktatási Minisztérium felhasználja a kommunikációs lehetőségeket az információáramoltatás, a jogpropaganda széles körű megvalósítása érdekében. Ebben a minisztérium partnerei lehetnek a települési önkormányzatok, a helyi cigány kisebbségi önkormányzatok, az Országos Cigány Önkormányzat, valamint a civil szervezetek. A pedagógiai szakmai szolgáltatás révén segítséget és információkat, tájékoztatást kell nyújtani a pedagógusoknak, szülőknek a fogyatékos gyerekek oktatásáról, a jogszabályok tartalmáról, jogaikról és kötelezettségeikről. A helyi kisebbségi önkormányzatoknak szervezett szakmai továbbképzések anyagába be lehet építeni ezeket az információkat, szakmai tapasztalatokat. Helyi és országos szinten szakmai vitákat kell folytatni a vizsgálatunkban jelzett problémáról, illetve a megoldási javaslatokról.

8.4. A pedagógusképzés és továbbképzés rendszerébe be kell építeni egyrészt a hazai cigányságra vonatkozó ismereteket, ugyanakkor a jelenlegi és a leendő pedagógusoknak ismereteket kell szereznük a hátrányos megkülönböztetés tartalmáról, formáiról, azok orvoslásának lehetőségeiről, az előítéletesség felismeréséről és elkerülésének módszereiről. A fentiekre tekintettel fogalmazta meg a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa ajánlásait.

## **IX.**

### **Ajánlások, kezdeményezések**

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (Obtv.) 25. § alapján azzal a

#### ***jogalkotási javaslattal***

fordulok az oktatási miniszterhez, hogy

a közoktatás jogi szabályozásának előkészítéséért felelős minisztérium vezetőjeként kezdeményezze az értelmi fogyatékos gyermekek nevelésével és oktatásával kapcsolatos szakértői javaslatra és véleményre vonatkozó, továbbá a beilleszkedési zavarokkal, tanulási nehézségekkel, magatartási rendellenességekkel küzdő gyermekekkel kapcsolatos szakvélemény készítésével

összefüggő eljárásra vonatkozó jogszabályok felülvizsgálatát és módosítását annak érdekében, hogy ezen a területen minimálisra csökkenjen a cigány tanulók hátrányos megkülönböztetésének lehetősége.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény 20. § (1) bekezdése alapján azzal az

***ajánlással***

fordulok az oktatási miniszterhez, hogy

1. a szakmai ellenőrzés keretében rendszeresen ellenőrizze és értékelje a szakértői és rehabilitációs bizottságok munkáját annak érdekében, hogy megelőzhető legyen az eljárás során a cigány gyermekek hátrányos megkülönböztetése, illetve szankcionálni lehessen az esetleges jogsértéseket;  
2. a kommunikációs eszköztár felhasználásával érje el, hogy a pedagógusok, a települési önkormányzati képviselők, polgármesteri hivatalok oktatással foglalkozó munkatársai, a kisebbségi önkormányzati képviselők és a szülők ismerjék meg a fogyatékos gyermekek oktatására vonatkozó jogszabályok tartalmát, célját annak érdekében, hogy az érintettek tisztában legyenek jogaikkal, kötelezettségeikkel, lehetőségeikkel és döntéseik következményeivel.

Végezetül az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény 18. § (3) bekezdése alapján felkérem az oktatási minisztert mint a felsőoktatás jogi szabályozásának előkészítéséért felelős minisztérium vezetőjét, hogy

***folytasson le vizsgálatot***

annak megállapítására, hogy milyen eszközökkel lehet a cigányságra, valamint a hátrányos megkülönböztetésre vonatkozó ismeretanyagot beépíteni a pedagógusképzés és továbbképzés rendszerébe.

***Dr. Kaltenbach Jenő sk.***

**5. számú melléklet**

***Ügyszám: 6014/1999.***

***Magyar Köztársaság***

***Alkotmánybírósága***

***Budapest***

***Donáti u. 35–45.***

***1 0 1 5***

***Tisztelt Alkotmánybíróság!***

1. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (Obtv.) 22. § e) pontjában biztosított jogkörömnél fogva

***i n d í t v á n y o z o m***

a Tisztelt Alkotmánybíróságnál az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 51. §-ában meghatározott eljárás keretében az Alkotmány 68. § (1) bekezdésének értelmezését az alábbi indokok alapján.

2. Az Alkotmány értelmezni indítványozott szakasza rögzíti, hogy a magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségek részesei a nép hatalmának, államalkotó tényezők. Az Alkotmány a kisebbségek sajátos jogi helyzetének kinyilvánításán túlmenően nem fogalmazza meg, hogy ebből a rendelkezésből milyen konkrét jogok vezethetők le és egyéb jogszabályok sem határozzák meg az “államalkotó tényező” kategória tartalmát.

2.1. Az Alkotmánybíróság a 35/1992. (VI. 10.) AB határozatban a kisebbségek képviselőtét biztosító törvények megalkotásának elmulasztása miatt fennálló alkotmányellenesség kérdését vizsgálta. Eljárása során az Alkotmány 68. §-ának rendelkezései közt fennálló szoros összefüggés miatt – bár az indítványban csak az (3) bekezdésre hivatkoztak – hivatalból vizsgálta az (1)–(5) bekezdésekben foglaltakat is. Az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy “Az Alkotmánynak az a megállapítása, mely a nemzeti és etnikai kisebbségeket államalkotó tényezőnek ismeri el, a kisebbségek jogainak törvényi szabályozását kiemelkedő fontosságúvá teszi. (...) A képviselőt



szükséges feltétele annak, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségek államalkotó tényezői szerepüket betölthessék.”

Egy későbbi indítvány a az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1989. évi XXXIV. törvény alkotmányellenességének megállapítását kérte, hivatkozva arra, hogy az nem tartalmaz megfelelő rendelkezést az Alkotmány 68. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezés végrehajtására. Az indítványozó álláspontja szerint az Alkotmány ezen szakasza olyan általános politikai elvet fogalmaz meg, amelynek megvalósítását külön jogszabályokban kell rendezni. Az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy az indítvány tartalmát tekintve mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megszüntetésére irányul, ezért ítélt dologként elutasította.

Megállapítható tehát, hogy bár az Alkotmánybíróság ezen határozataiban foglalkozott a kisebbségek “államalkotó tényező” mivoltának kérdésével, erre irányuló, valamint jogosulttól származó indítvány hiányában, annak mindenkire kötelező (erga omnes) értelmezését nem fejtette ki.

2.2. Az “államalkotó tényező” kategória egyik összetevője az Alkotmánybíróság fentiekben idézett értelmezése szerint a képviselőhöz való jog, amelynek alapján a kisebbségek jogosultak arra, hogy az állami szervezetrendszerben is megfelelő formában megjelenjenek. A fogalom más megközelítésű meghatározása a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény (a továbbiakban: Nektv.) indoklásában található. Eszerint a nemzeti és etnikai kisebbségek a magyar nemzettel együtt, azzal egyenlő jogokkal vesznek részt az állami, társadalmi, gazdasági feladatok megoldásában, részesei azoknak az előnyöknek, amelyek ezzel járnak és viselik azokat a terheket, amelyek a Magyar Köztársaságot terhelik. Az “államalkotó tényező” kategória ebben az értelmezésben úgy tekinthető, mint a kisebbségek jogegyenlőségének megfogalmazása.

Megállapítható tehát, hogy a jogalkotó nem határozta meg a kisebbségek “államalkotó tényező” státuszának pontos tartalmát. Ennek következtében nem vonható meg kellő bizonyossággal a Nektv.-ben biztosítani kívánt kulturális autonómia terjedelme sem. A Nektv.-ben ugyan találhatóak olyan rendelkezések, amelyekből e fogalom tartalma részben kikövetkeztethető, ez a jogszabály sem ad azonban irányutatót arra, hogy mit kell érteni a kisebbségek “államalkotó tényező” mivoltán. Ez alkotmányossági szempontból azért kifogásolható, mert – amint azt az Alkotmánybíróság a 9/1992. (I. 30.) AB határozatban kifejtette – a jogállamiság nélkülözhetetlen elemét képező jogbiztonság egyik követelménye, hogy az egyes jogszabályok világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára.

Megítélésem szerint jelenleg számos, jogilag nem rendezett kérdés igényelne szabályozást, így elsődlegesen a helyi kisebbségi önkormányzatok és a helyi önkormányzatok egymáshoz való viszonya, amelyet a hatályos joganyag nem határoz meg kellő pontossággal.

Véleményem szerint ahhoz, hogy igazán koherenssé lehessen tenni az Alkotmány 68. §-ának rendelkezéseit, normaszövegben nem szükségszerűen megjelenítetten meg kell határozni – akár pozitív, akár negatív tartalommal – az “államalkotó tényező” kategória pontos jogi tartalmát, illetve legalább annak körvonalait, hogy milyen jogalkotási feladatokat igényel a kisebbségek e speciális státuszának biztosítása.

3. Jelen indítvány álláspontom szerint megfelel az Abtv. 1. § g) pontja szerinti alkotmányértelmezés – a 31/1990. (XII. 18.) AB határozatban elvi jelentőséggel megfogalmazott – előfeltételeinek, ezért a fenti indokok alapján kérem a Tisztelt Alkotmánybíróságot, hogy folytassa le az Alkotmány 68. § (1) bekezdésének értelmezésére irányuló eljárását.

**Budapest, 1999. december 22.**

Üdvözlettel:

*(Dr. Kaltenbach Jenő)*

## 6. számú melléklet

*Ügyszám: 6015/1999.*

*Magyar Köztársaság*

*Alkotmánybírósága*

*Budapest*

*Donáti u. 35–45.*

*1 0 1 5*

*Tisztelt Alkotmánybíróság!*

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (Obtv.) 22. § a) pontjában biztosított jogkörömnél fogva

### **i n d í t v á n y o z o m**

a Tisztelt Alkotmánybíróságnál az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1989. évi XXXIV. törvény (Vjt.) 8. § (5) bekezdése és 9. § (5) bekezdése, valamint a 4. számú melléklet IV. pontja alkotmányellenességének utólagos vizsgálatát és e rendelkezések megsemmisítését az alábbi indokok alapján.

A Vjt. utólagos normakontroll keretében megvizsgálni javasolt szakaszai a területi és az országos listákon való mandátumszerzéshez szükséges szavazatarányt határozzák meg, és alkotmányellenességük azért vethető fel, mert általános jelleggel, tehát a nemzeti vagy etnikai alapon szerveződött pártok esetében is feltételként írják elő az 5%-os – kapcsolt listánál a 10, illetve 15%-os – választási küszöb elérését. Becsült adatok szerint a magyarországi összlakosság kb. 10%-a tartozik valamely nemzeti vagy etnikai kisebbséghez, így a választások során e szavazatarány megszerzésére nyilvánvalóan nincs reális esélyük.

Az Alkotmánybíróság – amint azt a 6/1991. (II. 28.) AB határozat indokolásában kifejtette – sem a választójog általánosságát, sem annak egyenlőségét nem kezeli abszolút érvényűként, azaz minden korlátozástól mentesként. A testület álláspontja szerint azonban – éppen azért, mert különösen fontos állampolgári jogról van szó – akár az egyenlőség, akár az általánosság bármiféle korlátozása csak igen jelentős elvi indokból fogadható el és egyeztethető össze az Alkotmánnyal.

Az Alkotmánybíróság a 3/1991. (II. 7.) AB határozatban vizsgálta, hogy a listán való mandátumszerzéshez megkövetelt szavazatarány sérti-e az Alkotmánynak a diszkrimináció tilalmát rögzítő 70/A. §-át.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Vjt.-nek a választási eredmények megállapítására vonatkozó rendelkezései nem tesznek hátrányos megkülönböztetést a választópolgárok között szavazataik politikai tartalma szerint, hanem a szavazatok számarányához fűznek jogkövetkezményeket. Az eljárás alá vont rendelkezés az Alkotmányban foglalt parlamentáris berendezkedés működőképességét szolgálja. Ha ugyanis a választási rendszer a legkisebb, a legcsekélyebb társadalmi támogatást elért pártokat is mandátumhoz juttatná, ez veszélyeztetné mind a Parlament döntéshozatali képességét, mind pedig a kormányzás stabilitását.

Az Alkotmánybíróság fenti érveléséből véleményem szerint az következik, hogy a választási küszöb alkalmazása sérti ugyan a választójog egyenlőségének elvét, de a néhány százalékos választási eredményt elért pártok által képviselt társadalmi érdekek súlya nem áll arányban az Országgyűlés, és ezáltal az egész demokratikus intézményrendszer működőképességének garantálásához fűződő közérdekkel, ezért az egyenlőség korlátozása e kivételes indok alapján alkotmányosan elfogadható.

A Vjt.-ben foglalt főszabály szerint a jelöltek a leadott szavazatok, illetve a töredékszavazatok arányában jutnak mandátumhoz, ehhez képest a választási küszöb előírása speciális szabályt jelent. Amennyiben a Vjt. a kisebbségi pártok tekintetében nem írná elő a mandátumszerzés feltételeként a választási küszöb elérését, ebből az következne, hogy a speciális szabály alkalmazása helyett – figyelemmel arra, hogy az a kisebbségek sajátos helyzetéből adódóan esetükben hátrányos megkülönböztetést eredményez – vissza lehetne térni az általános rendelkezéshez. A kisebbségi pártok mandátumszerzéséhez szükséges szavazatarány eltörlése

tehát nem előnyben részesítést jelentene, hanem annak kifejezése lenne, hogy a parlament működőképességéhez fűződő alkotmányos érdek védelme – amely a politikai pártok tekintetében szükségessé teszi az 5%-os küszöb alkalmazását – esetükben nem indokolja ezt a rendelkezést. A kisebbségek helyzetéből, számarányából adódóan a választási küszöb eltörlése esetén sem állna fenn a veszélye annak, hogy számtalan, általuk alapított képviselőcsoport jöjjön létre instabil politikai helyzetet teremtve a törvényhozásban.

Megítélésem szerint a különbségtételt az is indokolja, hogy a csekély társadalmi támogatottsággal bíró, kis súlyú politikai pártok által képviselt közérdek és a kisebbségvédelem alkotmányos értéke közé nem tehető egyenlőségjel. A sajátos kisebbségi érdekek állami intézményrendszerben való megjelenítésének jogát maga az Alkotmány biztosítja azzal, hogy a 68. § (1) bekezdésében kinyilvánítja, hogy részesesei a nép hatalmának és elismeri államalkotó tényező mivoltukat. Az Alkotmány 68. § (3) bekezdése azt is megfogalmazza, hogy “A Magyar Köztársaság törvényei a az ország területén élő nemzeti és etnikai kisebbségek képviseletét biztosítják.”

Az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban már vizsgálta a kisebbségek képviseletének kérdését. Egy 1991-ben kelt indítványban mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség vizsgálatát kérték a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló törvény megalkotását illetően, figyelemmel arra is, hogy a kisebbségek képviselete sem az Országgyűlésben, sem pedig az önkormányzatok képviseleti testületeiben nem biztosított.

Az Alkotmánybíróság arra tekintettel, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló törvény elfogadására belátható időn belül számítani lehetett, eljárását 1992. január 1-jéig felfüggesztette. Az Országgyűlés a törvényt azonban ezen időpontig nem fogadta el, ezért az Alkotmánybíróság érdemben folytatta eljárását. A 35/1992. (VI.10.) AB határozatban megállapította, hogy “az Országgyűlés az Alkotmány 68. §-a szerinti jogalkotói feladatát elmulasztotta és ezzel alkotmányellenes helyzetet idézett elő”. Az Alkotmánybíróság felhívta az Országgyűlést, hogy elmulasztott törvényalkotási kötelezettségének 1992. december 1-jéig tegyen eleget.

Az Országgyűlés 1993. július 7-én elfogadta a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvényt (a továbbiakban: Nektv.), amely 1993. október 20-án lépett hatályba. Az Alkotmány 68. § (3) bekezdésében foglalt rendelkezést hivatott konkretizálni a Nektv. 20. § (1) bekezdése, amely kimondja, hogy “a kisebbségeknek – külön törvényben meghatározott módon – joguk van az országgyűlési képviseletre”.

E tárgyhoz kapcsolódik a 24/1994. (V. 6.) számú határozat is, amellyel az Alkotmánybíróság egy, a Vjt. alkotmányellenességének megállapítására irányuló indítványt ítélt dolognak minősített és érdemi vizsgálat nélkül elutasított azzal az indokolással, hogy a 35/1992. (VI. 10.) AB határozatban a nemzeti és etnikai kisebbségek országgyűlési képviselete tekintetében fennálló mulasztásos alkotmánysértést már megállapította.

A képviselet – amint tehát az az Alkotmánybíróság határozataiból kitűnik – szükséges feltétele annak, hogy a kisebbségek államalkotói szerepüket betölthessék. Ennek ellenére jelen indítvány benyújtásáig nem született meg a kisebbségek parlamenti képviseletét biztosító törvény, így – figyelemmel arra, hogy az Alkotmány első ízben már 1990-ben rendelkezett a kisebbségek képviselethez való jogáról – csaknem egy évtizede áll fenn a mulasztásos alkotmánysértés. Ez a mulasztás egyszerre fosztja meg a hazánkban élő kisebbségi közösségeket egy számukra biztosított alkotmányos jog gyakorlásától és ingatja meg a magyar Országgyűlés ígéretébe (önkötelezésébe) vetett bizalmát. A korábbi parlamenti beszámolóimban több ízben is felhívtam a jogalkotó figyelmét arra, hogy a fennálló helyzet a kisebbségi közösségek és szervezeteik alkotmányos jogai érvényesülése szempontjából tarthatatlan állapotot jelent.

Álláspontom szerint a képviseletnek főszabályként nem áttételeken keresztül, hanem a kisebbségi közösséghez való közvetlen kapcsolaton keresztül kell megvalósulnia.

Még ugyanis a kis pártok által megfogalmazott politikai célokat a nagyobb társadalmi támogatottsággal bíró pártok felvállalhatják, programjukba építhetik, addig ugyanez a kisebbségi csoportok esetében legalábbis legitimációs problémát okoz.

Mindebből levonható az a következtetés, miszerint nem koherens, illetve az alkotmányossága is megkérdőjelezhető annak, hogy az Alkotmányban rögzített kisebbségvédelmi szabályok ellenére a Vjt. általánosan érvényesítendő választási küszöböt alkalmaz. A mandátumszerzés eltérő szabályai a nemzeti vagy etnikai alapon szerveződött pártok esetében sértenék ugyan a választójog egyenlőségének elvét, ám ez nem tekinthető indokolatlan különbségtételnek, így véleményem szerint alkotmányossági szempontból nem lennének kifogásolhatóak. Annál is inkább, mivel az Alkotmány 70/A. § (3) bekezdése az állam kifejezett kötelezettségévé teszi, hogy a jogegyenlőség megvalósulását az esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölését célzó intézkedésekkel is segítse.

A 3/1991. (II. 7.) AB határozat indokolásában az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy az esélyegyenlőség kiküszöbölésének kötelezettsége a választójogi törvény szempontjából azt jelenti, hogy az állam azonos feltételeket köteles biztosítani azoknak, akik el kívánnak indulni a választásokon. Az esélynek tehát a választásokat megelőzően egyenlőnek kell lennie.

Megítélésem szerint nem beszélhetünk egyenlő esélyről akkor, ha a kifejezetten a kisebbségek érdekeit képviselő pártoknak (a választáson indulni jogosult társadalmi szervezeteknek) ugyanolyan mértékű társadalmi támogatottsággal kell rendelkezniük a listán való mandátumszerzéshez, mint a politikai preferenciák alapján szerveződött – és így értelemszerűen nagyobb szavazóbázis kialakítására képes – pártoknak.

Álláspontom szerint ezen indokok alapján a Vjt. megsemmisíteni javasolt rendelkezései az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében megfogalmazott diszkriminációtilalmi rendelkezésbe ütköztethetőek.

Mindezek alapján kérem a Tisztelt Alkotmánybíróságot, hogy az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1989. évi XXXIV. törvény (Vjt.) jelen indítványban kifogásolt rendelkezéseit minősítse alkotmányellenesnek és semmisítse meg.

**Budapest, 1999. december 22.**

*Üdvözlettel:*

*(Dr. Kaltenbach Jenő)*