

BESZÁMOLÓ A NEMZETI ÉS ETNIKAI KISEBBSÉGI JOGOK ORSZÁGGYŰLÉSI BIZTOSÁNAK TEVÉKENYSÉGÉRŐL 2002.

I. Bevezetés.

A kisebbségi jogok időszerű kérdései

II. A kisebbségek önazonosságához, önkormányzáshoz való joga

1. 2002: a helyi kisebbségi önkormányzati választások éve
 - 1.1. Az egyén és a közösség identitása, az önazonosság egyéni és kollektív vállalása és az ahhoz kapcsolódó alkotmányos jogok
 - 1.2. A 2002. évi kisebbségi önkormányzati választások értékelése
 - 1.3. A kisebbségek részvétele a helyi önkormányzati választásokon: alaki és anyagi jogi kérdések
2. Az országos kisebbségi önkormányzatok, mint a közjog speciális alanyai
 - 2.1. Az országos (és a fővárosi) kisebbségi önkormányzatok jellemzése
 - 2.2. Az országos kisebbségi önkormányzati választások elsődleges tapasztalatai
3. Egy be nem váltott ígéret: a kisebbségi önkormányzati autonómia
 - 3.1. A kisebbségi jogok érvényesülésének vizsgálata az önkormányzatiság tükrében
 - 3.2. A kisebbségi önkormányzatok működési feltételeinek hiányosságai, megoldási javaslatok
 - 3.3. A kisebbségi önkormányzatok részvétele a helyi döntéshozatalban

III. A szociális biztonságához való jog hatályosulása a hivatalunkhoz benyújtott panaszok tükrében

1. A szociális jogok törvényi garanciái
2. Szociális segélyezéssel kapcsolatos problémák
3. A munkalehetőség megteremtése mint a szociális gondoskodás fontos eleme
4. Lakással, lakhatással kapcsolatos problémák

IV. Az emberi méltósághoz és az egyenlő bánásmóddhoz fűződő alkotmányos jogok hatályosulása a hivatalunkhoz benyújtott panaszok tükrében

1. Személyiségi jogok – közösségi jogsérelmek
2. A média társadalomra gyakorolt tudatformáló hatása
3. A „közméltóság” problematikájáról, illetve a jogi szabályozás lehetőségeiről
4. A kisebbségi közösséget és az ahhoz tartozó természetes személyt érő hátrányos megkülönböztetés legkirívóbb esetei
5. Az antidiszkriminációs jogi szabályozás helyzete
6. A jogi képviselési segítség szükségessége, az esélyegyenlőség megteremtése érdekében

V. A nemzeti és etnikai kisebbségek oktatási jogainak érvényesülése

1. A kisebbségi biztos által szervezett oktatási fórum a kisebbségi oktatás jelenéről és jövőjéről
 - 1.1. A fórumra készített vitaanyag háttérének és legfőbb megállapításainak összegzése
 - 1.2. A fórum szekció ülésein elhangzott legfontosabb észrevételek, javaslatok
2. Visszasságok a közoktatásban
 - 2.1. Hátrányos megkülönböztetés speciális tantervű oktatásban részesítés útján
 - 2.2. Diszkrimináció az oktatási feltételek megteremtésében, a roma tanulók elkülönítésére tett kísérletek
 - 2.3. A magántanulóvá nyilvánítás

VI. A kisebbségek nyelvi jogai

1. A kisebbségek névhasználati jogának változása
2. Kisebbségi nyelvek: alárendelt szerepben a nyelvvizsgáztatás során?

VII. A személyes adatok védelméhez és a közérdekű adatok nyilvánosságához fűződő alkotmányos jogok hatályosulása a kisebbségi jogokat is érintő panaszok tükrében

1. Kisebbségi jogok kontra, adatvédelem?
2. A kisebbségi oktatás adatvédelmi kérdései, avagy van-e „regisztráció” az iskolában
3. A fogápolás szempontjából van-e jelentősége az etnikai hovatartozásnak?

VIII. Az országos nyilvánosságot kapott „nagy ügyek” bemutatása

1. Paks: a törvényesség látszatába bújtatott visszasság
2. A lakóhely szabad megválasztásához fűződő alkotmányos jog korlátozása: Németkér
3. Az önkormányzati választások állatorvosi lova: Jászladány

IX. A kisebbségi ombudsman tevékenységének statisztikai bemutatása, bel- és külföldi utazásai

1. A kisebbségi ombudsmantevékenységének statisztikai bemutatása
2. A kisebbségi ombudsman bel- és külföldi utazásai

X. Függelék

1. számú melléklet: Jelentés a kisebbségi jogok érvényesüléséről a kisebbségi önkormányzatok 2002. évi működési tapasztalatai alapján
2. számú melléklet: A „közméltóság” problematikája: egy sajátos adósság az emberi méltósághoz fűződő alkotmányos jog érvényesülése terén
3. számú melléklet: Szakvélemény az IM/HÁT-IV/2002/TÜ/472. szám alatt közzétett, Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőségről szóló törvény koncepciójáról
4. számú melléklet: Tájékoztató a kisebbségi önkormányzati képviselőkre vonatkozó összeférhetetlenségi szabályokról
5. számú melléklet: A paksi ügyben készített jelentés
6. számú melléklet: Az Országgyűlés Emberi jogi, kisebbségi és vallásügyi bizottságának 1/2002–2006. (2002. október 9.) tájékoztatója
7. számú melléklet: Paks Város jegyzőjével folytatott levelezésünk (a jegyző levele és az arra adott válasz)
8. számú melléklet: A jászladányi ügyben megfogalmazott ajánlásaink
9. számú melléklet: Jogszabálymutató

I.

A kisebbségi jogok időszerű kérdései

Bevezetés.

Néhány jellemző esemény itthon és külföldön

Beszámolóink – immár hagyományosan – a tárgyév legjelentősebb kisebbségi vonatkozású bel és külföldi eseményeinek rövid leírásával kezdődnek. Ami az itthon történeteket illeti: a mellékelt statisztikára pillantva azt láthatjuk, hogy a hozzánk érkező beadványok számában kismértékű emelkedés mutatkozik. Ennek oka azonban legfőképpen az, hogy 2002 a kisebbségi önkormányzati választások éve volt. A beszámoló –nem először – nagy terjedelemben tárgyalja az e körül keletkezett visszasságokat.

1998-hoz képest (amikor részletesen elemeztük a felmerült anomáliák okát és azt mindenekelőtt a hibás jogi szabályozásban meglelve javaslatokat tettünk a változtatásokra) azonban újdonság a választójoggal való „nyílt visszaélés”, amit a továbbra is elégtelen jogi szabályozás quasi jogállami karikatúraként „legitimál”.

Ennek hatására szinte elemi erejűvé vált az igény a kisebbségi választójog alapvető reformja iránt, ami tovább nem halasztható! Indokolja ezt az Alkotmány legutóbbi, annak 70. § (1) bekezdését is érintő módosítása, mely törölte az alaptörvény választójogra vonatkozó korábbi, igen szerencsétlen rendelkezését.

A 2001. évi beszámolónkban jeleztük, hogy a törvényelőkészítés súlyos adóssága a kisebbségi és az ún. antidiszkriminációs jogszabálytervezetek kidolgozásának elmaradása. Örömkre szolgál, hogy e téren némi elmozdulás tapasztalható. Hangsúlyozzuk azonban, hogy az adminisztrációnak meg kell tennie a bejelentett szándékok következetes megvalósításához szükséges további lépéseket.

A mellékelt statisztikából az is kiderül, hogy ajánlásaink, kezdeményezéseink, jogalkotási javaslataink elfogadottsági aránya tekintetében a múlt évben már jelzett kedvezőtlen tendencia tovább folytatódott. A teljes igazsághoz persze az is hozzátartozik, hogy az ezekre adott válaszok egy része a beszámolási időszak végéig nem érkezett meg, ezért a két adat közti különbség később csökkenhet, így az arány javulhat. Meg kell azonban állapítanunk, hogy az érintett hatóságok némelyike, az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (továbbiakban: Obtv.) helytelen értelmezése következtében, nemegyszer feljogosítottnak érzi magát az országgyűlési biztosi jelentés „felülbírálatára”, holott egyet nem értése esetén kizárólag ahhoz volna joga, hogy az ügyet a felettes hatósághoz terjessze fel.

A jogalkotási javaslatokkal kapcsolatban az egyik probléma, hogy egyes minisztériumok – egyébként egyáltalán nem kifogásolható módon – igyekeznek bevonní a biztost a jogszabály előkészítésbe az által, hogy kikérik a véleményét a jogszabály tervezetéről, ezzel mintegy megelőzve az alkotmányos visszasság kialakulását. Egyes esetekben azonban a minisztériumok a biztosi véleményt a közigazgatási egyeztetési folyamat részeként, vagyis „szabadon felhasználható kommentárként”, nem pedig az Obtv. 25. §-a alá tartozó intézkedésként kezelik.

A másik probléma, hogy egyes minisztériumok, anélkül hogy a biztosi javaslattal kapcsolatban érdemben állást foglalnának, vagy egy későbbi, bizonytalan idejű jogalkotási aktusra utalják a javaslat által érintett kérdés megválaszolását, vagy a politikai konszenzus hiányára hivatkozva (például kétharmados törvény) meg sem kísérlik a visszasság jogalkotással való orvoslását.

Végül meg kell említenünk, hogy a 2002. év sem volt mentes a „hangos” espektől. A legnagyobb nyilvánosságot kapott ügyekben készült jelentéseinket a függelékben teljes terjedelemben közöljük.

A kisebbségi relevanciájú európai történések közül messze kiemelkedik az ECRI (az Európa Tanács Rasszizmus és Intolerancia Elleni Bizottsága) *7. számú általános politikai ajánlása a rasszizmus és a faji megkülönböztetés elleni harccal kapcsolatos nemzeti törvényhozásról.*

Az Európa Tanács e független szakértőkből álló szakbizottsága 1994. évi megalakulása óta rendszeresen készít országjelentéseket a tagállamokról. Tevékenységének másik meghatározó területe az ún. *általános politikai ajánlások* megfogalmazása. A fent említett 7. számú ajánlás bizonyára az eddigi legjelentősebb. Szövegét, több mint másfél éves előkészítés, hosszas szakmai egyeztetés után a Bizottság 2002. decemberi ülésén fogadta el és a Miniszteri Bizottság ez év január 15-én hozta nyilvánosságra.

Az ajánlás azokat a követelményeket fogja csokorba, amelyeknek a tagállamok jogrendje meg kell hogy feleljen. E nemzetközi jogi szabályozás a legátfogóbb az összes eddig ismertté vált hasonló tárgyú dokumentumok közül, beleértve az Európai Unió Tanácsa 2000/43/EC és 2000/78/EC Direktíváit is.

Az ajánlás – már elnevezéséből következően is – nem kötelező, de miután a hazai jogi szabályozás éppen előkészületi fázisban van, érdemes részletesebben kitérni rá.

A preambulumban a következőkkel zárul:

„(az ECRI) javasolja a tagállamok kormányainak:

- a) hozzanak törvényt a fajgyűlölet és a faji megkülönböztetés ellen, amennyiben még nincs ilyen törvényük, vagy a meglévő nem teljes;
- b) biztosítsák, hogy az alábbiakban felsorolt kulcsfontosságú elemek szerepeljenek az ilyen törvényben.”

Ezt követően az ajánlás, miután definiálja a rasszizmus, a közvetlen és a közvetett diszkrimináció fogalmát, részletesen felsorolja – és ez az igazi nóvum – az egész jogrendszerre vonatkozó általános, majd az alkotmányjogra, a közigazgatási jogra, a polgári jogra és a büntetőjogra vonatkozó követelményeket.

Különösen kivételes az alkotmánnyal kapcsolatban tett néhány megállapítás. Így az az elvárás, hogy az alkotmány ne csak az egyenlőség elvét rögzítse, hanem az egyenlőséghez való jogot mindenki alapjogaként és annak érvényre juttatását az állam céljaként határozza meg. A Bizottság az alkotmány által kimondhatónak tartja (és ez az aktuális hazai vita szempontjából jelentős), hogy a szólásszabadság, a gyülekezési és az egyesülési jog, a rasszizmus visszaszorítása érdekében, az Európai Emberi Jogi Egyezmény keretein belül korlátozható.

A közigazgatási és polgári jogi fejezet részletesen felsorolja a diszkrimináció megnyilvánulási formáit. Ezek: a szegregáció, a szövetségben elkövetett diszkrimináció, a diszkrimináció szándékának kinyilvánítása, mások utasítása diszkriminációra, mások felbujtása diszkriminációra, vagy a diszkrimináció segítése, támogatása. Az állam hatóságainak kötelezővé teszi az egyenlő bánásmód minden területen való alkalmazását, beleértve a velük bármilyen módon kapcsolatba kerülő (például: szerződéses) partnereik relációjában.

Megnevezi a diszkrimináció előfordulási területeit (tekintet nélkül a magán-, illetve a közszférára), nevezetesen: a foglalkoztatás, a szakmai szervezeti tagság, az oktatás és képzés, a lakhatás, a szociális és egészségügy, a közönségnek szánt áruk és szolgáltatások, a gazdasági tevékenység és az egyéb közszolgáltatások.

Ezenkívül ebben a részben esik szó azokról az eljárási (például bizonyítási teher megfordítása), intézményi, szankciórendszerrel érintő megoldásokról, amelyek máshonnan már ismertek.

Miután felfogásában szinte teljesen új a büntetőjogi rész és azért is, mert az itthoni vita itt is folyamatban van, indokoltnak látszik annak szó szerinti közlése

„Büntetőjog

18. A törvénynek büntetni kell az alábbi cselekményeket, ha azokat szándékosan követték el:

- a) nyilvános felbujtás erőszakra, gyűlöletre, vagy diszkriminációra,
- b) nyilvános sértések és rágalmazások, vagy
- c) fenyegetések egy személy, vagy személyek csoportjával szemben azok faji, bőrszín, nyelvi, vallási, nemzetiségi, vagy nemzeti, vagy etnikai eredetük alapján,
- d) egy olyan ideológia nyilvános hangoztatása fajgyűlölet keltése céljából, amely a személyek egy csoportjának felsőbbrendűségét hirdeti, vagy a személyek egy csoportját

rágalmazza faji, bőrszín, nyelvi, vallási, nemzetiségi, vagy nemzeti, vagy etnikai származásuk alapján,

e) a népirtás, az emberiség elleni bűntetteknek, vagy a háborús bűnöknek nyilvános tagadása, kisebbsítése, igazolása, vagy megbocsátása, fajgyűlölet keltése céljából,

f) a 18/a), b), c), d) és e) pontokban felsoroltakat manifesztáló fajgyűlöltő írásos, képes, vagy más anyagok nyilvános terjesztése, vagy azok előállítása és tárolása nyilvános terjesztés céljából,

g) fajgyűlöletet támogató csoport létrehozása, vagy vezetése, az ilyen csoport támogatása és részvétel az ilyen csoport tevékenységében azzal a szándékkal, hogy hozzájáruljon a 18/a), b), c), d), e) és f) pontokban felsorolt bűncselekményekhez,

h) köztisztviselői munkakörben elkövetett faji megkülönböztetés.

19. A törvénynek büntetnie kell a népirtást.

20. A törvénynek elő kell írnia, hogy büntetendő, ha bárki szándékosan uszít, segít, felbújt, vagy kísérletet tesz a 18. és 19. paragrafusokban felsorolt bűntettek bármelyikének elkövetésére.

21. A törvénynek elő kell írnia, hogy minden más a 18. és 19. paragrafusokban nem részletezett bűncselekmény esetében a faji motiváció súlyosbító körülménynek számít.

22. A törvénynek elő kell írnia, hogy a jogi személyek büntetőjogi felelősséggel tartoznak a 18. 19. 20. és 21. paragrafusokban felsorolt bűntettek vonatkozásában.

23. A törvénynek gondoskodnia kell a 18. 19. 20. és 21. paragrafusokban felsorolt bűntettek vonatkozó hatékony, arányos és elrettentő szankciókról. A törvénynek gondoskodnia kell mellék, vagy alternatív szankciókról is.”

Az ajánlás, amelyhez részletekbe menő magyarázó fejezet kapcsolódik, néhány részben már ismert általános követelmény megfogalmazásával zárul, úm.: különleges jogvédő szervezet létrehozása, hatékony és arányos szankciórendszer kialakítása stb.

II.

A kisebbségek öazonossághoz, önkormányzáshoz való joga

1.

2002: a helyi kisebbségi önkormányzati választások éve

1.1.

Az egyén és a közösség identitása, az öazonosság egyéni és kollektív vállalása és az ahhoz kapcsolódó alkotmányos jogok

A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának – a hivatalba lépése óta eltelt közel nyolc esztendő alatt – 2002-ben a második alkalommal nyíltt lehetősége arra, hogy figyelemmel kísérje és értékelje az általános kisebbségi önkormányzati választásokat.¹

Az 1998. évi kisebbségi önkormányzati választások elemzése során számos olyan problémára hívtuk fel a figyelmet, amelyek megoldása csak konkrét jogalkotási munka elvégzése útján lehetséges: felmerült a teljes kisebbségi joganyag, és ezzel összefüggésben a választójogi törvények módosításának az igénye.

Valószínűleg széles körben ismertek, mégis szeretnénk összefoglalni, röviden bemutatni azokat a kérdéseket, amelyek az 1998–2002 közötti ciklus alatt megválaszolatlanok maradtak.

A megválaszolásra váró alapvető kérdések sorában első helyen érdemel említést az identitás vállalásának a joga, illetve tartalma. A felületes szemlélő számára fel sem tűnik, azonban különös jelentősége van annak, hogy az „identitás vállalásának” vagy az „identitás választásának” a szabadságáról beszélünk-e. A különbség ugyanis korántsem lényegtelen. Identitás-„választásnak” ugyanis csak akkor van értelme, ha ténylegesen meglévő nemzetiségi kötődések közül kell választani, amikor a választás arról szól, hogy az egyén melyiket részesíti előnyben. (Típusosan

ilyen lehet a vegyes házasságból származók döntése, amikor arról határoznak, hogy milyen nyelven folytatják tanulmányaikat, milyen nevelést választanak gyermekeiknek stb.)

A választás – szemben a meglévő identitás vállalásával – nem jelent tetszőleges döntést, tehát egy magyar állampolgár sem választhatja meg szabadon, hogy a jogi értelemben vett kisebbségi közösségek közül – esetleg pillanatnyi hangulata alapján – melyikhez óhajt tartozni, azonban alapvető joga tényleges önazonosságát vállalni és kinyilvánítani.

Ehhez kapcsolódó további fontos kérdés, hogy az önkormányzathoz fűződő jog a kisebbségi közösséget vagy az egyént illeti-e meg, illetőleg, hogy a csoporthoz való tartozás kérdésében az egyén autonóm döntést hozhat-e, azaz a közösség tagjai kizárhatnak-e valakit maguk közül. Végül, de nem utolsósorban el kell dönteni azt is, hogy a különböző kisebbségi identitások között létezhet-e valamilyen „átjárhatóság”, azaz az egyén felhagyhat-e a nemzeti-etnikai származásából fakadó hovatartozásával, s ha igen, választhat-e másikat. A következőkben a feltett kérdésekre megpróbálunk a lehetőségekhez képest minél határozottabb választ adni, amellyel kapcsolatban hangsúlyozni szeretnénk, hogy fejtegetéseink során nem pusztán a jogszabályok vegytiszta elemzésére, hanem a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának a gyakorlatából származó tapasztalatok feldolgozására is vállalkozunk.

1.1.1.

Az identitás vállalásának szabadsága

A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény (továbbiakban: Nektv.) 7. § (1) bekezdése a következő deklarációt tartalmazza: „A nemzeti vagy etnikai kisebbséghez tartozás vállalása és kinyilvánítása az egyén alapvető, kizárólagos és elidegeníthetetlen joga.”²

A Nektv. ugyan tartalmaz egy további hangzatos – látszólag megkérdőjelezhetetlen – megállapítást, miszerint „a nemzeti és etnikai önazonossághoz való jog és ilyen kisebbséghez való tartozás vállalása és kinyilvánítása nem zárja ki a kettős vagy többes kötődés elismerését” sem, azonban a többes identitás tartalma korántsem tisztázott. Mi lehetett a jogalkotó célja?

Nyilvánvaló, hogy a mindenkorai kisebbségi joganyagnak figyelembe kell vennie a többséghez és a kisebbséghez tartozó természetes személyek közötti kapcsolatokat, a vegyes házasságokból ugyanis kétségtelenül szülehetnek kettős identitású gyermekek.³ Ehhez képest nem zárható ki az sem, hogy különböző nemzeti kisebbségekhez tartozók házasságából is származnak kettős vagy akár még több identitással rendelkező állampolgárok. A törvény azonban a nyelvi, kulturális autonómia – tehát a nemzetiségi önazonosság – biztosítását célozza azért, hogy az asszimiláció alternatívájaként az identitás megőrzése reális lehetőséggé váljon. A nyelvi identitásnak mindaddig nincs jogi relevanciája, amíg az a magánszférában marad: jogi dimenziót a nyelvhasználat kérdése csak a közszolgáltatások igénybevétele során, illetőleg bizonyos közszereplések vállalása folytán nyer. A nemzetiségi nyelvű közoktatási intézmények igénybevételére való sajátos jog tipikusan választást feltételez, hiszen a szülőknek dönteniük kell arról, hogy milyen iskolába járjanak a gyermekek.

Az említett autonómia biztosítására létrehozott sajátos közjogi intézményegyüttes a kisebbségi önkormányzati rendszer, amelynek lényege, hogy a kisebbségi közösség tagjai, illetve e közösségek választott képviselői részt vehessenek a helyi közügyek őket is érintő intézésében. Értelemszerűen – és a törvényben is deklarált módon – egy nemzeti kisebbség egy településen csak egy önkormányzattal rendelkezhet, amelynek az a funkciója, hogy egy konkrét nemzetiség (egyetlen etnikai közösség) érdekeit juttassa kifejezésre. A kisebbségi önkormányzatnak közhatalmi jogosítványai – szemben a települési önkormányzatokkal – ugyanakkor nincsenek: a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) tiltó rendelkezései folytán nem láthatnak el hatósági ügyeket, és nem nyújthatnak közüzemi szolgáltatásokat sem. Létrehozásuk, működésük mégis nagyfokú hasonlóságot mutat a települési önkormányzatokéval: a települési képviselői választásokkal egy időben, azonos körülmények között a választópolgárok helyi közössége választja meg a helyi kisebbségi önkormányzat tagjait is.

Lényeges különbség azonban, hogy a kisebbségi önkormányzati választás kitűzése nem automatikusan történik, azt őt, magát azonos kisebbséghez tartozónak valló választópolgárnak kezdeményeznie kell, és több kisebbségi önkormányzati választás kitűzése esetén, a választójogosultak csak egy (ugyanazon) kisebbség jelöltjeire szavazhatnak érvényesen.

A kisebbségi közösségek önkormányzáshoz fűződő joga tehát bizonyos mértékben függ az identitás kinyilvánításától, de a tényleges közjogi szerepvállaláshoz – a képviselői mandátum elnyeréséhez – elegendő, hogy a jelölt kinyilvánítsa: vállalja egy adott kisebbség képviseletét.⁴ Minden választópolgárt – egyéni belátása szerint – megilleti annak a joga, hogy a kisebbségi önkormányzati választáson gyakorolja aktív vagy passzív választójogát, azaz eldöntheti, hogy leadja szavazatát a képviselőjelöltekre, illetve vállalja a jelöltséget. Már az 1998-as választások során is megválaszolandó kérdésként merült fel, hogy egy településen élő nemzetiségi (etnikai) közösség, illetőleg az általa megválasztott képviselőtestületnek tagjai kétségbe vonhatják-e képviselőtársuk identitásának a valódiságát. Erre a kérdésre a hatályos jogszabályok alapján sajnos nem adható válasz, pedig ez a gyakorlatban olyan legitimációs problémát jelent, amely a kisebbségi önkormányzati rendszer alapjait érinti. A Jászladányban történt legutóbbi cigány kisebbségi önkormányzati választás óta tisztában kell lennünk azzal, hogy a jogi szabályozás hiányosságai miatt (is) elkerülhetetlen a kisebbségi joganyag átfogó felülvizsgálata, vagy ha úgy tetszik, a kisebbségi jogok terén „paradigmaváltásra” van szükség.⁵

1.1.2.

Az önkormányzáshoz való jog érvényesülése

Az identitás vállalásához és megőrzéséhez fűződő alapjoghoz szervesen kapcsolódik a nemzeti és etnikai kisebbségek önkormányzáshoz való joga is. A két alapjog közötti lényeges különbség abban ragadható meg, hogy míg az önazonossághoz fűződő jog megilleti az egyént és az egyének közösségét is, addig az önkormányzáshoz fűződő jog tipikusan közösségi természetű.

Állításunk igazolására célszerű felhívni az Ötv. preambuluma, illetőleg bevezető rendelkezésének néhány kitételét. Az Ötv. szerint „a helyi önkormányzás lehetővé teszi, hogy a választópolgárok helyi közössége – közvetlenül, illetőleg a választott helyi önkormányzata útján – önállóan és demokratikusan intézze a helyi érdekű közügyeket”. Ugyancsak e törvény 2. § (1) bekezdése deklarálja, hogy „a helyi önkormányzat érvényre juttatja a népfelség elvét, helyi közügyekben demokratikus módon, széles körű nyilvánosságot teremtve kifejezi és megvalósítja a helyi közakaratot”.

Az önkormányzatiságnak tehát az a lényege, hogy a helyi közösségek önszervező módon – a törvény által meghatározott keretek között – saját maguk hozzák meg döntéseiket, e tekintetben nincs különbség a települési és a kisebbségi önkormányzatok között. A magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségek – az Alkotmány deklaratív rendelkezése értelmében – „államalkotó tényezők”, amelyből következően konkrét alkotmányos joguk az is, hogy a településeken (ideértve a fővárosi kerületeket is) helyi kisebbségi önkormányzatokat hozzanak létre.

Az Alkotmány 68. §-ában foglaltakból következően a speciális kisebbségi jogok – így a kisebbségi önkormányzatok megalakításához való jog – alanyai a kisebbségi közösségek, illetve azok tagjai. A többségi társadalomhoz tartozók nem gyakorolhatják a kisebbségi jogokat, még akkor sem, ha szimpátiájuk, segíteni akarásuk megkérdőjelezhetetlen, sőt –konkrét esetben – rendkívül „hasznosnak” minősíthető. Az Alkotmány – jelenleg hatályos – 70. § (1) bekezdése ezzel szemben látszólag minden nagykorú állampolgár számára deklarálja azt a jogot, hogy a kisebbségi önkormányzati választásokon választó és választható legyen. Az 1998-as kisebbségi önkormányzati választások elemzése kapcsán már több beszámolóban is írtunk arról, hogy az Alkotmány 68. §-ában, illetőleg a 70. §-ában foglalt rendelkezések között sajátos kollízió fedezhető fel. A 68. § (4) bekezdése ugyanis a nemzeti és etnikai kisebbségek (ezek közösségei) részére biztosítja az önkormányzáshoz való alapjogot, míg a választójog általánosságát és egyenlőségét deklaráló rendelkezés [70. § (1) bekezdés], az Alkotmány szövegének egyszerű, ám könnyen félrevezető nyelvtani értelmezéséből arra lehetett következtetni, hogy „a Magyar

Köztársaság területén élő minden nagykorú magyar állampolgár” a kisebbségi önkormányzati választásokon (is) választható és választó, tehát passzív és aktív választójoggal rendelkező polgár. Az idézett alkotmányos szabályok logikai és rendszertani értelmezése alapján ugyanakkor nyilvánvaló, hogy a kisebbségi önkormányzati választásokon való részvétel joga nem a magyar választópolgárokat általában megillető alapjog, hanem az a kisebbséghez tartozók speciális – az önkormányzathoz fűződő jog érvényesülését szolgáló – közjogi szerepvállalását teszi lehetővé. Az alaptörvény rendelkezései közti ellentmondást az Országgyűlés a 2002. december 17-én elfogadott alkotmánymódosítással oldotta fel.⁶ Amennyiben az Európai Unióhoz történő csatlakozásról szóló nemzetközi szerződést kihirdető törvénnyel egyidejűleg hatályba lépnek ezek a rendelkezések, megszűnik tehát „az alkotmányos alapja” a választójog általánosságának a kisebbségi önkormányzati választásokon, illetőleg egy átláthatóbb, egyértelműbb jogi szabályozás lép érvénybe.

A jövőre nézve („de lege ferenda”) biztosított tehát a feltétele annak, hogy az Alkotmány végrehajtásáról rendelkező törvények eltérően szabályozzák a választójogosultság kérdését a helyi és a kisebbségi önkormányzatok esetében.

A választójog általánosságán alapuló kisebbségi önkormányzati rendszer sérti a kisebbségi közösségek alkotmányos alapjogának érvényesülését, mert így nem biztosítható, hogy maga az érintett közösség válassza meg a képviselőt ellátó önkormányzat tagjait. Nem garantálható ugyanis, hogy a kisebbségi önkormányzati választásokon csak olyan jelöltek indulhassanak, akik ténylegesen ahhoz a közösséghez tartoznak, melynek képviselőjére vállalkoztak. A megoldást az jelentheti, ha az Országgyűlés a választójogi szabályozást összhangba hozza az Alkotmány új rendelkezéseivel, de ez a kisebbségi politika és joganyag terén koncepcióváltást igényel. Az új koncepció elfogadása érdekében szeretnénk felidézni az alábbiakat.

A Nektv. az Ötv.-hez igazodóan külön kiemeli, hogy „az önkormányzatok a demokratikus rendszer alapját képezik, a kisebbségi önkormányzatok létrehozását, tevékenységét és az ezáltal megvalósuló kulturális autonómiát az Országgyűlés a kisebbségek sajátos jogérvényesítése egyik legfontosabb alapfeltételének tekinti”.

A jogalkotó tehát a Nektv. elfogadásával meghatározta azt a 13 jogi értelemben vett kisebbséget, amelyet a Magyar Köztársaság területén legalább egy évszázada honos népcsoportnak tekintünk, tagjai magyar állampolgárok és a lakosság többi részétől saját nyelve és kultúrája, hagyományai különböztetik meg, „egyben olyan összetartozástudatról tesz bizonyosságot, amely mindezek megőrzésére, történelmileg kialakult közösségeik érdekeinek kifejezésére és védelmére irányul”⁷.

A jogalkotó ugyanakkor kifejezetten kizárta a törvény hatálya alól a menekülteket, a bevándorlókat, a letelepedett külföldi állampolgárokat és a hontalanokat.⁸ A 2002. évi kisebbségi önkormányzati választások alkalmával figyeltünk fel először arra, hogy a kisebbségi önkormányzatok létrehozásában nemcsak hogy nem a kisebbségi közösséghez tartozók, hanem nem magyar állampolgárok is részt vesznek.

A választójogi szabályok ugyanis lehetővé teszik a bevándoroltak – illetőleg újabb terminológiával élve a letelepedettek – részére az önkormányzati választásokon való részvételt. Tekintettel arra, hogy a települési önkormányzati és a helyi kisebbségi önkormányzati választások megtartására térben és időben azonos alkalommal került sor, előfordulhatott az is, hogy a Magyarországon letelepedett, de a magyar állampolgárságot meg nem szerzett – kínai, vietnami, mongol, orosz stb. nemzetiségű – személyek részt vettek a kisebbségi önkormányzatok megalakításában is.⁹ A helyzet abszurditása nem szorul bővebb bizonyításra, hiszen az önkormányzatiság lényegét kérdőjelezi meg, ha nem az érintettek választhatják meg legális képviselőiket, ebben az esetben pedig olyanok, akik nemcsak hogy speciális kisebbségi, de még a magyar állampolgárságból fakadó („általános”) jogokkal sem rendelkeznek.

1.2.

A 2002. évi kisebbségi önkormányzati választások értékelése

A 2002. évi kisebbségi önkormányzati választások tapasztalatainak bemutatása érdekében szükségesnek tűnik a korábbi, 1998-ban lefolytatott országgyűlési biztosi vizsgálat főbb megállapításainak felidézése is. A nemzeti és etnikai kisebbségek önkormányzatai a kisebbségi közösségek öngazgatásának szervei, és a kisebbségi jogok érvényesülésének intézményi garanciái. A kisebbségi önkormányzati rendszer közjogi jellegének egyik fő eleme, hogy választás útján jön létre. A választás ugyanakkor nem csupán a kisebbségi önkormányzatok megalakításának törvényben rögzített módja, hanem a választói akarat kifejezésének eszközeként fontos legitimációs szerepe is van. A kisebbségi önkormányzati rendszerrel szembeni alapvető alkotmányos követelmény maga az önkormányzatiság, vagyis az, hogy az adott közösség hozza létre a képviseletét ellátó testületet. A kisebbségi önkormányzati választások legálisak, ha azok a jogszabályi előírásoknak megfelelően zajlanak. Ezek azonban csak akkor tekinthetők teljes mértékben legitimnek, ha megalakulásuk a választás folyamatán keresztül visszavezethető az általuk képviselt kisebbségi közösséghez.

Az 1998. évi választásokon tapasztalt visszásságok bizonyították, hogy a jogi szabályozás hiányosságai következtében olyan személyek is kisebbségi önkormányzati mandátumot szerezhettek, akiket az érintett közösség nem sorolt a tagjai közé.¹⁰ A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa az 1998. évi választásokat követően javaslatokat fogalmazott meg a kisebbségi jogokkal kapcsolatos visszásságok megelőzése érdekében. Megállapította, hogy a jogszabályi rendelkezések nem garantálják a kisebbségek önkormányzathoz való jogának érvényesülését, ezért törvénymódosítást tartott szükségesnek az alábbi „kívánalmak” figyelembevételével:

- a kisebbségi önkormányzati választáson lehetőleg csak az adott kisebbséghez tartozó állampolgárok gyakorolhassák választójogukat;
- a kisebbségi önkormányzat tagjai nagy valószínűséggel az adott kisebbséghez tartozó állampolgárok legyenek;
- az országos kisebbségi önkormányzatot választó elektori gyűlés megtartásának a szabályait meg kell változtatni.

Jogalkotási javaslataink egy része megvalósult a Nektv., a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 1990. évi LXIV. törvény, valamint a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény módosításáról szóló 1999. évi LXV. törvény megalkotásával. A korábbi kisebbségi önkormányzati választások értékelése során tett megállapításaink figyelembevételével, illetőleg az általunk előterjesztett konkrét javaslatra az Országgyűlés eltörölte a „pótválasztás” intézményét, így azokon a településeken, ahol a választás évében nem alakul meg a kisebbségi önkormányzat, a testület létrehozására csak négy év elteltével nyílik mód.

A törvénymódosítás ugyanakkor lehetővé tette az időközi választás megtartását, ha a kisebbségi önkormányzatot a megalakulását követően felosztatják, a testület kimondja feloszlását, illetőleg ha a képviselők száma a működőképességhez szükséges létszámot nem éri el.¹¹ A törvény az elektori gyűlések indokolatlanul magas határozatképességi küszöbét 75%-ról 50%-ra csökkentette. Ez a törvénymódosítás azonban csak részben orvosolta a választójogi szabályozás visszásságait. A kisebbségi joganyag átfogó módosításának előkészítésére az Országgyűlés Emberi jogi, kisebbségi és vallásügyi bizottsága 1998 őszi eseti bizottságot hozott létre. Az eseti bizottságban valamennyi parlamenti párt helyet kapott és szakértőként közreműködtek az országos önkormányzatok képviselői, az érintett tárcák, valamint a kisebbségi biztos munkatársai is.

A bizottsági munka gyorsítása érdekében a kisebbségi biztos 1999. évi tevékenységéről szóló beszámolójában közzétettük (norma)szövegszerűen megfogalmazott javaslatainkat. Az eseti bizottság számos rendelkezéssel egyetértett, azonban végül nem az egységes szabályozás koncepcióját fogadta el, hanem a Nektv. módosítása és egy új, kizárólag a választójogi szabályokat tartalmazó törvény megalkotása mellett foglalt állást.

A kisebbségi választójogi törvényjavaslat alapvető célkitűzése volt annak biztosítása, hogy valóban olyan képviselők kerüljenek a testületekbe, akiknek személyes kötődése van az adott kisebbséghez. Ennek érdekében nem kívánta jogi eszközökkel korlátozni, hogy mindazok, akik a települési önkormányzati választáson részt vehetnek, szavazhassanak a kisebbségi önkormányzati választáson is. E két választást azonban eltérő helyszínen kellett volna tartani annak érdekében, hogy a szavazáson lehetőleg csak az érintett kisebbség tagjai vegyenek részt. A választhatóság feltétele a kisebbséghez tartozásról szóló nyilatkozat megtétele lett volna, amellyel a jelölt kizárja magát más kisebbség képviselőjének vállalásából. A visszaélések megakadályozása érdekében megszűnt volna a kedvezményes mandátumszerzés lehetősége a helyi önkormányzatokban. A javaslat az országos kisebbségi önkormányzati választásokon bevezette volna a kisebbségi küldöttgyűlés intézményét.

Az országos önkormányzatok elnökei, illetve szakértői is részt vettek a kodifikációs munkálatokban, ennek ellenére e testületek egy része nem támogatta a normaszövegek elfogadását. A jelentős késéssel, 2001. november 12-én előterjesztett törvényjavaslatokat az Országgyűlés már nem is tárgyalta.

A 2002. évi választások megtartására olyan jogi garanciák hiányában került sor, amelyek megakadályozhatták volna az előző választásokon már tapasztalt visszaélések bekövetkezését. A kisebbségi szervezetek folyamatosan jelezték, hogy a választási visszaélések 2002-ben várhatóan fokozott mértékben meg fognak ismétlődni, ezért hivatalból figyelemmel kísértük a kisebbségi önkormányzatok megalakulásának folyamatát.

Vizsgálatunk céljából tűztük ki a visszaélések felderítését, a kisebbségi önkormányzati választásokkal kapcsolatos joganyag átfogó felülvizsgálatát, és a jogalkotó számára a kisebbségi joganyag továbbfejlesztésére alkalmas megállapítások megfogalmazását. Át kívántuk tekinteni mind a helyi, mind az országos kisebbségi önkormányzati választások lebonyolítását annak kitűzésétől, a jelöltállításán és az eredmény megállapításán keresztül, a mandátumok kiosztásáig.

1.2.1.

A választás kezdeményezése és kitűzése

A helyi kisebbségi önkormányzati választást a helyi választási bizottságnak ki kell tűznie, ha azt legalább 5 fő, magát azonos kisebbséghez tartozónak valló és a településen állandó lakóhellyel rendelkező választópolgár a Nektv. mellékletében meghatározott iratminta kitöltésével kezdeményezi. Miután a köztársasági elnök kitűzte a helyi önkormányzati általános választásokat, 10 napon belül van lehetőség a kezdeményezés benyújtására.

A legtípikusabb választásokkal kapcsolatos panaszjegynek azok tekinthetők, amelyekben kifogásolják, hogy olyan településeken is kérték a választás kitűzését, ahol nincs kisebbségi közösség.

A visszaélések veszélyére hívták fel a figyelmet a Központi Statisztikai Hivatal által a 2001. évi népszámlálásról közzétett adatok is. Ezekből kitűnt, hogy valóban voltak olyan települések, ahol annak ellenére kezdeményezték a kisebbségi választást, hogy az összeírásakor senki nem vallotta magát az adott nemzetiség tagjának, anyanyelvként nem jelölték meg a kisebbségi nyelvet, sőt olyan személy sem volt, aki vállalta volna nemzetiségi kulturális kötődését. A hatályos jogszabályok értelmében ki kellett tűznie a választást, ha a törvényi előírásoknak formálisan megfelelő nyilatkozatokat benyújtották. Kijelenthető azonban, hogy a választásokat olyan településeken is kezdeményezték, ahol nincs kisebbségi közösség. Nehezen hihető ugyanis, hogy a választópolgárok a népszámlálás anonim adatfelvételekor nem vállalták identitásukat, ellenben a kisebbségi választások indítványozásához nevüket és címüket adták. (Nem gondoljuk, hogy a népszámlálás nemzeti és etnikai kisebbségekre vonatkozó adatai megkérdőjelezhetőek lennének.) Ezek az esetek megingatták a kisebbségi közösségek bizalmát a választások tisztaságában, és a kisebbségi önkormányzati rendszer legitimációját veszélyeztették, ezért az Országos Választási Bizottság (OVB) állásfoglalását kértük az alábbi kérdésekben:

- a) a népszámlálás adatai és a kisebbségi választás kezdeményezése közti ellentmondás alapot adhat-e olyan következtetés levonására, hogy az adott településen a választás nem a kisebbségek alkotmányos jogának érvényesülését szolgálja;
- b) fel lehet-e jogi eszközökkel lépni annak megakadályozása érdekében, hogy azokon a településeken is választások legyenek, ahol a népszámlálás adatai szerint nincs kisebbségi közösség;
- c) a hatályos jogszabályok adnak-e védelmet a kisebbségi identitással nem rendelkező jelöltek kisebbségi választásokon való indulása ellen;
- d) fel lehet-e lépni azon személyek kisebbségi jelöltként való indulása ellen, akik magukat magyar nemzetiségűnek vallva kedvezményes honosítással szereztek magyar állampolgárságot?

Az OVB válaszul 2002. augusztus 24-i ülésén az alábbi közleményt adta ki: „a helyi kisebbségi önkormányzati képviselők, valamint a helyi kisebbségi önkormányzatok választását a kisebbségek sajátos jogérvényesítése egyik legfontosabb feltételének tekinti. Az OVB kiemelkedően fontosnak tartja, hogy a kisebbségi jogok érvényesítését szolgáló kisebbségi képviselői intézmények létesítésére és működtetésére a vonatkozó alkotmányos és törvényi szabályozás szellemében, valamint a nemzetközi kötelezettségvállalásokkal összhangban a jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás követelményére figyelemmel kerüljön sor. E kívánalommal összeegyeztethetetlen az a jelenség, amely szerint az adott településen nem élő nemzeti és etnikai kisebbségek nevében és jogainak érvényesítése céljából kisebbségi önkormányzati intézmények kerülnek megválasztásra. Az ilyen természetű visszasságok gyengítik a kisebbségi önkormányzat intézményének legitimitását is.”

Az OVB sem tudott tehát olyan jogi garanciákat megnevezni, amelyek a visszaéléseket megakadályozhatták volna, így csak – egyébként teljes joggal – a jóhiszemű joggyakorlás kívánalmát fogalmazhatta meg.¹²

A jogi szabályozás hiányosságai is közrejátszhattak abban, hogy a benyújtott 1997 kisebbségi választási kezdeményezés közül 1973 esetben kitűzték a választást, ezek közül 103 esetben a választás a szükséges számú jelölt hiányában meghiúsult. Mindössze néhány olyan eset ismert, amikor a választási szervek elutasították a választás kitűzését azokon a településeken, ahol nem a kisebbséghez tartozók nyújtották be a kezdeményezést.

Az egyik fővárosi kerületben a helyi önkormányzat képviselői kérték a kisebbségi önkormányzati választás kitűzését. A választási bizottsághoz eljuttatott nyilatkozataikban azonban nem vallották magukat az adott kisebbség tagjának. Eljárásukat utóbb azzal indokolták, hogy segíteni szerették volna a kisebbségi közösség jogérvényesítését.

Állásfoglalásunkban kifejtettük, hogy csak a kisebbségi közösség tényleges tagjai kérhetik a választás kitűzését. Ebből az következik, hogy mindenki másnak érvénytelen a kezdeményezése, éppen úgy, mintha nem tüntetné fel a kért személyes adatait vagy nem az adott településen volna az állandó lakóhelye. A helyi választási bizottság egyetértett ezzel a jogértelmezéssel és a törvényi feltételek hiányára hivatkozva nem tűzte ki a választást.¹³

Ugyanebben a fővárosi kerületben egy másik kisebbségi önkormányzati választás kitűzését öten kezdeményezték. Közülük ketten utóbb a választási bizottsághoz intézett nyilatkozatukban kijelentették, hogy nem tartoznak az adott kisebbséghez, aláírásuk félreértésen alapult.

Álláspontunk szerint nem érvényes a kezdeményezés, ha a választópolgár nem tagja annak a kisebbségi közösségnek, amely az önkormányzathoz való alkotmányos jog alanya. A választás kezdeményezőinek az a kijelentése, hogy nem tartoznak egyik kisebbséghez sem, nem értelmezhető a korábbi választási nyilatkozatuk visszavonásának, mert erre a jogszabályok nem adnak lehetőséget. A kezdeményezést azért kell érvénytelennek tekinteni, mert annak törvényi feltétele – az adott közösség törvényben meghatározott számú tagjának az önkormányzat

létrehozására irányuló szándéka – hiányzik. A helyi választási bizottság ennek az érvelésnek az alapján elutasította a választás kitűzését. Arra is volt azonban példa, hogy a kisebbségi közösség kifejezett akarata ellenére nem jöhetett létre önkormányzat. A kisebbségi önkormányzati választások kitűzését ugyanis az általános önkormányzati választások kitűzésének időpontjából számított irreálisan rövid, 10 napos jogvesztő határidőn belül lehet csak kezdeményezni. Könnyű belátni, hogy a 10 napba legalább két hétvége, tehát legalább 4 munkaszüneti nap esik, ugyanakkor a köztársasági elnök döntésére rendszerint, illetőleg „szokásosan” a nyár végén (július végén vagy augusztusban) kerül sor. A helyzetet nehezítette, hogy 2002 nyarán az önkormányzati választások időpontját a köztársasági elnök – szokatlanul korán – olyan időpontban tűzte ki, amikor sokan nyári szabadságukat töltötték, esetleg külföldön voltak és így nem szerezhettek tudomást a kezdeményezés határidejéről. A kisebbségi önkormányzati választást legkésőbb 2002. július 22-én 16.00 óráig lehetett kezdeményezni. E jogvesztő határidő elmulasztása esetén a választásra nem kerülhetett sor. Ismerünk olyan települést, ahol a szükséges nyilatkozatokat késve nyújtották be, ezért a választás kitűzésére vonatkozó kezdeményezést elutasították.

Az egyik fővárosi kerületben azért nem tűzték ki a választást, mert a kezdeményezők közül ketten nem a személyazonosító jelüket, hanem a személyi igazolványszámukat adták meg.

A választás kezdeményezőjének meg kell neveznie a települést és a létrehozni kívánt kisebbségi önkormányzatot, fel kell tüntetnie nevét, állandó címét, személyazonosító jelét, valamint nyilatkoznia kell arról, hogy választójoggal rendelkezik és magát az adott kisebbséghez tartozónak vallja.

Ezek hiányában a választási szervek a kezdeményezést érvénytelennek tekintették. E gyakorlattal szemben felvethető, hogy a kisebbségi közösséget pusztán formai okból megfosztja az önkormányzathoz való alkotmányos jog gyakorlásának lehetőségétől. A kezdeményezőktől kért adatok két csoportba sorolhatóak: egy részüket a választási szervek nyilvántartásukból be tudják szerezni, más részük azonban csak a választópolgár nyilatkozatával juthat tudomásukra. Ez utóbbi körbe tartozik, hogy ki, milyen kisebbség tagjának vallja magát és mely választás kitűzését kéri. Az összes többi adat a kezdeményező azonosítását szolgálja, vagyis elsősorban azt, hogy a választási szervek megtévesztésével ne lehessen más nevében nyilatkozni.

A jogi szakkifejezésekben járatlan választópolgár gyakran nem tud különbséget tenni a személyi azonosító és a személyi igazolvány szám között. Ez utóbbi adat szintén alkalmas arra, hogy a választási szervek azonosítani tudják személyét. Erre figyelemmel – ha a kezdeményezés egyéb feltételei fennállnak – nem tartjuk indokoltnak a választás kitűzésének elutasítását.

A választási szervek álláspontja azért is nehezen érthető, mert az érvényesség más, szintén törvényben rögzített feltételeit nem kéri ilyen következetesen számon a választópolgároktól. Az OVB a 2/1998. (III. 14.) számú állásfoglalásában megállapította: „a választópolgár akaratának érvényesítése érdekében (...) azokat az ajánlószelvényeket is érvényesnek kell elfogadni, amelyekben a jelölt neve nem az anyakönyvben szereplő formában, de egyébként egyértelműen azonosíthatóan (...) szerepel”.

A választás kitűzésével kapcsolatban a tudomásunkra jutott legsúlyosabb visszasság nem a jogi szabályozás hiányosságára vezethető vissza, hanem – bizonyítottság esetén – bűncselekmény megállapítására lehet alkalmas.

Az egyik panaszos előadta, hogy a kisebbségi közösség tagjai kérték a választás kitűzését. A nyilatkozatokat a polgármesteri hivatalban átadták. Több személy állítása szerint a község polgármestere különböző hátrányok kilátásba helyezésével rábírt néhány kezdeményezőt, hogy vonja vissza a választás kitűzésére vonatkozó kérelmét.

Az iratokból megállapítható volt, hogy a választási kezdeményezéseket valóban átadták a polgármesteri hivatal ügyintézőjének, azonban azok nem jutottak el a helyi választási bizottsághoz. A jegyző tájékoztatása szerint a választási iroda abban a téves hiszemben volt, hogy a kezdeményezők jogszerűen visszavonhatták a választás kitűzését kérő nyilatkozatukat.

Felkérésünkre a választási szervek soron kívül intézkedtek, és a törvényi határidő utolsó napján kitűzték a kisebbségi önkormányzati választást.

A vizsgálat során az ellentmondó nyilatkozatok miatt nem lehetett megállapítani, hogy a választási kezdeményezések – egyébként jogilag nem lehetséges – „visszavonása” a választópolgárok szabad akaratából történt vagy a polgármester fenyegetésének hatására álltak el eredeti szándékuktól. A kisebbségi önkormányzati választás megakadályozására tett kísérlet bűncselekménynek (hivatali visszaélésnek, illetve a választás, a népszavazás és a népi kezdeményezés rendje elleni bűncselekménynek)¹⁴ minősülhet, ezért a rendőrségtől kértük a történetek tisztázását. (A nyomozó hatóságtól több hónap elteltével sem érkezett még válasz.)

A kisebbségi önkormányzati választás kezdeményezésének joga kizárólag a kisebbségi közösség tagjait illeti meg. Egy adott település demográfiai összetétele és a közügyek iránti „affinitása” is változhat, ezért indokolt hatályában tartani azt a rendelkezést, melynek értelmében a választás kitűzését azokon a településeken is kérni kell, ahol már működik kisebbségi önkormányzat. Kétségtelen tény, hogyha egy településen a kisebbségi képviselők – például teljes érdektelenség miatt – felosztatják a testületet, a közösség önkormányzatalakítási szándékának kifejezése hiányában felesleges (és nem utolsósorban költséges) lenne kisebbségi önkormányzati választásokat automatikusan kitűzni. A jogi szabályozásnak lehetővé kell tennie, hogy a kisebbséghez tartozó választópolgár a tévesen vagy hiányosan kitöltött (például nem sajátkezűleg aláírt) kezdeményezését – törvényben meghatározott határidőn belül, a választási szerv felhívására – kijavíthassa, illetve a hiányokat pótolhassa, feltéve, hogy a rendelkezésre álló adatokból a személyazonossága megállapítható. A törvénymódosítás során meg kell vizsgálni, hogy a kezdeményezés benyújtására nyitva álló 10 napos (jogvesztő) határidő növelhető-e. A választás több hónapos folyamat, ezért – a fentiekben kifejtettek szerint – nem látjuk alkotmányos indokát és célját ezen irreálisan rövid határidő előírásának. Megfontolás tárgyát képezheti még az is, hogy bizonyos, mindenki által méltányolható vis maior okok esetén – természetesen szigorú feltételek mellett – lehessen helye a határidő meghosszabbításának is.

1.2.2.

A jelöltállítás folyamata

A helyi kisebbségi önkormányzati választáson független jelöltek vagy a kisebbségi szervezetek jelöltjei indulhatnak. A kisebbségi szervezet olyan társadalmi szervezet, amely a bírósági bejegyzés szerint valamely nemzeti vagy etnikai kisebbséget képvisel. Képviselőjelölt az lehet, aki megfelel az általános feltételeknek (nagykorú magyar állampolgár, lakóhelye vagy tartózkodási helye Magyarországon van, cselekvőképes, a közügyek gyakorlásától nincs eltiltva), a választókerület választópolgárai közül legalább öten kisebbségi jelöltnek ajánlják, valamint egy nyomtatvány kitöltésével nyilatkozik arról, hogy a kisebbség képviselőjét vállalja.

Mind a 13 kisebbségtől érkezett hivatalunkhoz panasz vagy informális jelzés arról, hogy a választáson nem a kisebbségi közösség tagjai indultak jelöltként. Pontos adatok hiányában csak becsülni lehet, hogy legnagyobb számban a bolgár, a román és az örmény választásokra volt jellemző az „álkisebbségiek” megjelenése. Számos esetben a jelölt korábban más kisebbség színeiben próbált mandátumot szerezni. Volt példa arra is, hogy az országos vagy a helyi közéletből kiszorult politikusok kisebbségi jelöltként szerepeltek.

Kénytelenek voltunk arról tájékoztatni a panaszosokat, hogy nincsenek olyan jogi eszközök, amelyekkel fel lehetne lépni a visszaélések ellen. Nem lehet megakadályozni olyan jelöltek részvételét a választáson, akik nem tartoznak a kisebbségi közösséghez és valószínűsíthetően csak anyagi vagy más önös érdekek vezérlik őket.

A választójogi törvények semmilyen garanciát nem nyújtanak arra, hogy kizárólag a kisebbségi közösséghez kötődő jelöltek indulhassanak a választáson. A szabályozás hiányosságai miatt bárki

tetszése szerinti kisebbség „színeiben” jelöltheti magát, akár ciklusonként változtatva a képviselni kívánt közösséget.¹⁵

A Nektv. azáltal, hogy meghatározza a nemzeti és etnikai kisebbség definícióját, egy szempontrendszerrel állít fel az adott közösség objektív kritériumainak meghatározásához. Ezek a követelmények nemcsak a közösség szintjén fogalmazhatóak meg, hanem azzal az egyénnel szemben is, aki magát a kisebbség tagjaként kívánja elismertetni. Az egyén szubjektív döntése alapján nem vallhatja magát a kisebbségi közösséghez tartozónak, legfeljebb arra van joga, hogy lemondjon a ténylegesen meglévő identitásának kinyilvánításáról.

A Nektv. azon előírása, mely szerint „valamely nemzeti, etnikai csoporthoz... való tartozás vállalása és kinyilvánítása az egyén kizárólagos és elidegeníthetetlen joga” összhangban van az Európa Tanács nemzeti kisebbségek védelméről szóló keretegyezményével. A nemzetközi dokumentum – melyhez Magyarország is csatlakozott – így fogalmaz: „minden, valamely nemzeti kisebbséghez tartozó személynek joga van szabadon megválasztani, hogy kisebbségiként kezeljék-e vagy sem, és ebből a választásából vagy e választásával összefüggő jogainak gyakorlásából semmiféle hátránya ne származzék”¹⁶.

A keretegyezményhez fűzött magyarázat szerint az idézett rendelkezés nem foglalja magában a tetszés szerinti választás jogát a kisebbséghez tartozás kérdésében. Az egyén szubjektív választása elválaszthatatlanul kötődik a személy azonosságtudatát meghatározó lényeges objektív kritériumokhoz.

Álláspontunk szerint a kisebbségek önkormányzáshoz való alkotmányos jogának érvényesülése érdekében meg kell teremteni annak feltételeit, hogy a választásokon csak az adott közösséghez tartozó, azzal azonosságot érző kisebbségi jelöltek indulhassanak. A válaszhatóság joga („passzív választójog”) elviekben az alábbi módon korlátozható:

1. Önbevalláson alapuló választási rendszer esetén a jelöltnek nyilatkoznia kellene az adott kisebbséghez tartozásáról. Ezt követően nem indulhatna más kisebbség jelöltjeként sem a helyi önkormányzati, sem a kisebbségi önkormányzati választáson. A passzív választójog gyakorlásakor nem volna lehetőség a többes identitás kifejezésére. (Az aktív választójog esetében már ma is így van, hiszen csak egy kisebbség jelöltjére lehet érvényesen szavazni. A választópolgár – függetlenül attól, hogy esetleg több kisebbséghez is kötődik – egy közösség önkormányzatának létrejöttét segítheti elő.)

Az állam akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközéhez, ha másik alapvető jog védelme vagy érvényesülése más módon nem biztosítható. További feltétel, hogy az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyenek egymással, és az alapjog tartalma „lényegesen ne csökkenjen”. Az identitás megvállására való kötelezés megfelelne ennek a két követelménynek, hiszen a törvény így biztosítaná az önkormányzáshoz való alkotmányos jog érvényesülését és a visszaélészerű joggyakorlás megakadályozását, vagyis a jogkorlátozás szükséges és arányos mértékű lenne.

A választási eredmények ismeretében azonban kijelenthető: az önbevallás nem tud védelmet nyújtani azokkal szemben, akik kifejezetten a kisebbségi közösség hatékony érdek- és jogvédelmének megakadályozása érdekében kívánnak bejutni az önkormányzatokba.

2. A jelölt kisebbségi önkormányzati választásokon való részvételét az érintett közösség legitimálja. Tehát az lehetne jelölt, aki valamely kisebbségi szervezet tagja vagy bírja annak ajánlását. Ez a szabályozás megkérdőjelezi a független jelöltség intézményét, és csak akkor lehet eredményes, ha garantálható, hogy a szervezetet ténylegesen az adott közösség hozta létre.

3. A jelöltnek meg kellene felelnie a kisebbségi közösséghez tartozás törvényben rögzített objektív kritériumainak. E követelményeket csak az érintett közösséggel együttesen lehet kidolgozni. Általában egyetértés van abban, hogy a kisebbségi önkormányzati képviselőjelöltnek bizonyosságot kellene adnia az adott kisebbség kultúrájának, hagyományainak vagy nyelvének ismeretéről. Mindenféleképpen szabályozni kell azonban, hogy ki (milyen szervezet vagy

közösség) és milyen eljárás keretében állapíthatja meg az objektív kritériumoknak való megfelelést.¹⁷

Utóbbi két megoldás esetén eldöntendő, hogy ha a jelölt sérelmezi kizárását a választhatóak köréből, van-e helye és milyen módon a jogorvoslatnak.¹⁸

A jelöltséghez szükséges öt ajánlás nem fejez ki tényleges támogatottságot az adott közösségen belül, ezért szükséges nagyobb számot meghatározni, lehetőleg differenciálva az egyes településtípusok között.

1.2.3.

A kisebbségi önkormányzati kampány és annak átpolizáltsága

A legtöbb településen a kisebbségi önkormányzati mandátumok megszerzéséért nem folyt olyan kampánytevékenység, mint a helyi önkormányzati képviselői helyekért. Sok esetben a megválasztható képviselőkkel azonos számú jelölt indult, így ennek nem is lett volna indoka. Kijelenthető azonban, hogy korábban nem tapasztalt mértékben igyekeztek külső erők befolyásolni a kisebbségi önkormányzati választások eredményét.

Több településen az előző kisebbségi önkormányzat tagjait sértő, gyalázó szórólapokat terjesztettek. Volt olyan helyi önkormányzati képviselő, aki a választópolgárokat a kisebbségi önkormányzat tagjai ellen folytatott kampánnyal igyekezett megnyerni. A kétségtelenül „negatív” kampány során elhangzott állítások alkalmasak lehettek arra, hogy kedvezőtlen kép alakuljon ki a kisebbségi jelöltekről, a választási szervek ennek ellenére nem állapítottak meg jogsértést.

A választási panaszok, illetve kifogások elbírálása a választási bizottságok, valamint a bíróságok feladata, ezért ezekben az ügyekben nem vizsgálódhattunk. A panaszosokat arról tudtuk tájékoztatni, hogy milyen jogi eszközökkel léphetnek fel a szórólapok megfogalmazóival, illetve terjesztőivel szemben: személyiségi jogaik megsértése miatt polgári pert indíthatnak, súlyosabb jogsérelem esetén pedig feljelentést is tehetnek. Ezek az eljárások azonban már nem változtathatnak a választás végeredményén, nem orvosolhatják, ha a jelölt a negatív kampány miatt elesik a képviselői mandátumtól.

Több panasz is érkezett hozzánk arról, hogy politikai pártok helyi újságokban és szórólapokon a kisebbségi önkormányzatok egyes jelöltjeinek támogatására kérték fel a lakosságot.

A kampányra vonatkozó törvényi előírások nem tartalmazzak olyan szabályt, hogy párt kisebbségi képviselő mellett vagy érdekében nem fejthet ki tevékenységet. Egyedül az tiltott, hogy kisebbségi szervezet párttal, kedvezményes mandátumra jogosult közös jelöltet, listát állítson. Jelenleg tehát a kisebbségi jelölteket támogató pártok vagy más politikai szervezetek által közzétett felhívások nem törvénysértők. Az ilyen kampány azonban morális, sőt alkotmányos aggályokat vethet fel.

A helyi kisebbségi önkormányzatok a kisebbségi autonómia intézményi garanciái. Alapvető feladatuk, hogy az adott település kisebbségi közösségét képviseljék. Az önkormányzáshoz való jog érvényesülését veszélyezteti, ha a politikai erők befolyásolni kívánják a kisebbségi választások eredményét. A politikai pártok kétségtelenül nagyfokú szabadságot és autonómiát élveznek a véleményük kinyilvánításában és egy demokratikus jogállamban – ide értve hazánkat is – a közakarat kifejezésre juttatásának legfontosabb csatornáit. Megtiltani részükre tehát, hogy a kisebbségi önkormányzati választások eredményével kapcsolatban állást foglaljanak, esetleg részt vegyenek a kisebbségi szervezetek kampányaiban, nem lehet. Mégsem tartjuk szerencsésnek, sőt a kisebbségi törvényben vázolt célkitűzésekkel ellentétesnek is minősíthetjük, ha a kisebbségi preferenciák helyébe a politikai érdekek érvényesítése kerül. A kérdés feltétlenül jogi szabályozást igényel, de egy ilyen törvény megalkotásának alapvető feltétele az, hogy a politikai pártok konszenzusra jussanak („megállapodást kössenek”) abban a kérdésben, hogy a kisebbségi önkormányzati választásokat „érintetlenül hagyják”. Konszenzus hiányában viszont attól lehet

tartani, hogy az egyes kisebbségi szervezetek politikai szövetségeket keresnek a pártokban, és fordítva, attól kezdve viszont a választás alapkérdése nem az lesz, hogy mely választási szervezet képes valamely kisebbség érdekeit leginkább képviselni, hanem a „jobboldali” és „baloldali” politikai erők mentén alakulnak önkormányzatok.

A bírói gyakorlat következetes abban a kérdésben, hogy választási ügyben a bizonyítékok nélkül előterjesztett kifogás érdemi vizsgálatra nem alkalmas. A jelölt ugyanakkor nem nyomozó hatóság, nem tudja felderíteni, hogy ténylegesen kik állnak az ellene irányuló kampánytevékenység mögött. A választójogi törvényben pontosítani kellene a választási kampány szabályozását, illetve szükséges volna hatékonyabb szankciókat bevezetni a választás tisztaságát sértő cselekményekkel, személyekkel szemben.¹⁹

1.2.4.

A szavazás és a választási eredmények

A helyi kisebbségi önkormányzati választásokon mindazok szavazhatnak, akik jogosultak a helyi önkormányzati képviselők megválasztására. Mindkét testület választóit a településenként vezetett közös névjegyzékben tartják nyilván. A két választás azonos napon és ugyanazokban a szavazóhelyiségekben zajlik. A választópolgárok – független attól, hogy a kisebbségi közösség tagjai vagy sem – kérés nélkül kézhez kapják a kisebbségi önkormányzati választás szavazólapját is.

A kisebbségi önkormányzatokat az ún. „kislistás rendszer” szabályai szerint választják. A választópolgárok legfeljebb annyi jelöltre szavazhatnak, ahány tagja a testületnek lehet. A jelöltek neve a szavazólapon alfabetikus sorrendben szerepel. A kisebbségi önkormányzatok képviselőinek számát a törvény – a település lakosságától függően – 3 vagy 5 főben határozza meg. Érvényesen szavazni csak egy kisebbség jelöltjére lehet. Képviselők a legtöbb szavazatot kapott jelöltek lesznek. A választás érvényes, ha legalább 50, illetve a 10 000-nél több lakosú településeken és a fővárosi kerületekben legalább 100 választópolgár érvényesen szavazott. Nem lehet képviselő az a jelölt, aki egy szavazatot sem kapott.

Már a szavazás napja előtt nyilvánvaló volt, hogy egyes jelöltek nem személyes kötődésük miatt indultak a kisebbségi önkormányzati választáson. Döntésüket az befolyásolhatta, hogy így nagyobb esélyt láttak a képviselői mandátum megszerzésére, mintha a helyi önkormányzatban vagy az identitásuknak megfelelő kisebbségi önkormányzatban próbálkoztak volna.

A választás előtti napokban a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal (NEKH) a tömegtájékoztatói eszközökön keresztül felkérte a kisebbségi közösséghez nem tartozó jelölteket, hogy önként lépjenek vissza. A választópolgárokat arra hívta fel, hogy csak azokra a jelöltekre szavazzanak, akik valóban a kisebbségi közösség tagjai, ha pedig ilyen személyt nem ismernek, inkább ne töltsék ki a szavazólapot.

Nem tudható, hogy ez a felhívás mennyiben járult hozzá az „álkisebbségi” jelöltekre leadott szavazatok számának csökkenéséhez, tény azonban, hogy a kisebbségi önkormányzati választásokon kiugróan magas volt az érvénytelen szavazatok aránya. Ennek egyrészt az lehetett az oka, hogy tömegesen szavaztak olyan választópolgárok, akik nem tudtak felelősen dönteni a számukra ismeretlen jelöltek közül, így inkább érvénytelen szavazatot adtak le. Szerepe lehetett azonban annak is, hogy sokan nem voltak tisztában a választás szabályaival és több kisebbség jelöltjére is szavaztak.

Az ország 1308 településén 1870 kisebbségi önkormányzati választást tartottak. A közvetlenül megválasztott kisebbségi önkormányzatok száma 1998-ban 1309 volt, ez a szám 1773-ra nőtt. (Ez az adat nem tartalmazza a közvetett módon, és az átalakulással létrejött kisebbségi önkormányzatokat.) A legnagyobb arányú, több mint háromszoros növekedés a ruszin és az ukrán önkormányzatoknál figyelhető meg, de megduplázódott a bolgár és lengyel kisebbségi testületek száma is. A legjelentősebb mértékben a cigány kisebbségi önkormányzatok száma nőtt: a korábbi 764 testület helyett 1002 létrehozásáról döntöttek a választók.

A választási eredmények ismeretében kijelenthető, hogy valamennyi kisebbség körében előfordultak visszaélések. Számos panasz érkezett hivatalunkhoz, amelyekben azt sérelmezték, hogy a település választópolgárai nem a kisebbség tagjait juttatták mandátumhoz. Sok esetben az érintett közösség által nem támogatott, illetve kifejezetten ellenzett jelölteket választották meg. Az „álkisebbségi” képviselők főként a fővárosi kerületekben és a nagyobb településeken szerepeltek eredményesen, de volt erre példa kisközségekben is. Ismert olyan település, ahol az öttagú testületnek csak egyetlen kisebbségi identitású képviselője van. A testületből azért szorították ki a közösség tényleges tagjait, hogy az „álkisebbségi” önkormányzat egyetértésével létrejöhhessen egy alapítványi iskola. Egy másik községben ismételtén kisebbségi képviselővé választották azt a polgármestert, aki az előző ciklusban úgy próbálta működéséktelelné tenni a háromtagú testületet, hogy nem vett részt egyetlen képviselőtestületi ülésen sem.

Ezekben az esetekben nem tudunk segítséget nyújtani a panaszosoknak, hiszen a választások a hatályos jogszabályi rendelkezéseknek megfelelően zajlottak.

Az előző ciklushoz képest nőtt azoknak az önkormányzatoknak a száma, amelyek mögött nincs valós kisebbségi közösség, illetve egy vagy több képviselőjük a jogszabályi hiányosságok kijátszásával szerzett mandátumot.

A korábbi választás alkalmával még csak azt lehetett tapasztalni, hogy az „álkisebbségi” jelöltek a rájuk leadott „szimpátiaszavazatokkal” jutottak a testületekbe. Kihasználták, hogy a választásokon azok is szavazhattak, akik nem ismerték őket, így nem voltak tisztában identitásukkal. Többen vélhetően csak azért szerezhettek mandátumot, mert a betűrendes felsorolás miatt a szavazólapon a jelöltlista elején szerepelt a nevük.

Új jelenség, hogy egyes településeken a többségi közösség kiszavazta az önkormányzattól a tényleges kisebbségi jelölteket. Ezáltal olyan testület jött létre, mely nem a kisebbségi közösség érdekében, hanem a többséghez tartozók elvárásának megfelelően tevékenykedik. Ezek az önkormányzatok „visszaélésszerű joggyakorlás” eredményeképpen jöttek létre, ezért nem tekinthetők a kisebbségi autonómia valós intézményeinek.

Az előzőekben ismertetett megoldások biztosíthatják, hogy a választásokon csak az adott közösséghez tartozó kisebbségi jelöltek indulhassanak. Pusztán a választhatóság jogának feltételhez kötése azonban nem garantálja, hogy ténylegesen az a jelölt szerez mandátumot, akit a kisebbségi közösség támogat. A hatályos választójogi szabályok értelmében a település valamennyi választójoggal rendelkező polgára részt vehet a kisebbségi önkormányzati szavazáson. Nem maguk az érintettek, hanem a mindenkori többség határozhatja meg tehát, hogy kik fogják képviselni a kisebbségi közösséget.

A kisebbségek önkormányzathoz való jogának érvényesülését biztosíthatja az alábbi – általunk feltétlenül szükségesnek és időszerűnek minősített – választójogi reform. A megoldás – amely az eddigi gyakorlathoz képest két egymáshoz kapcsolódó „újítást” jelentene – a következő:

1. A kisebbségi önkormányzati választásokon egy külön névjegyzékben szereplő választói kör vehetne csak részt. Alapvető alkotmányos követelmény ugyanis, hogy a kisebbségi közösségek maguk választhassák meg – természetesen a közösség tagjai közül – képviselőiket. Ugyancsak alkotmányos követelmény, hogy a névjegyzékbe való felvételnek önkéntesnek kell lennie. Eldöntendő kérdés, hogy a bejelentkezés feltétele a kisebbségi közösséghez tartozás kinyilvánítása legyen vagy a választópolgárnak meg kell felelnie valamilyen objektív kritériumnak is. Ez utóbbi esetben szabályozni kell, hogy a névjegyzékbe való felvételről ki és milyen eljárás keretében határoz, valamint a sérelmezett döntéssel szemben milyen jogorvoslati fórum áll rendelkezésre. A hatályos jogszabályok értelmében a választójogi névjegyzéket a helyi választási iroda vezetője, vagyis a jegyző állítja össze. Az elmúlt évtizedek történelmi tapasztalatai miatt egyes kisebbségek körében félelem él az állami nyilvántartásokkal kapcsolatban. Az ellenérzések csökkentése és a nagyobb elfogadottság érdekében felvehető, hogy az érintett kisebbség ne csak közreműködjön a kisebbségi választójogi névjegyzék összeállításában, hanem jogilag szabályozott eljárás keretében maga vezesse azt.

2. A helyi önkormányzati és a kisebbségi önkormányzati választásokat eltérő időpontban vagy különböző szavazóhelyiségben tartanak.²⁰ Ez a szabályozás elviekben alkalmas lehetne arra, hogy kiszűrje a – a fentiekben már említettek szerint alkotmányellenesnek tekinthető – „szimpátiaszavatok” egy részét, azonban önmagában nem nyújtana teljes körű jogi védelmet a tudatos („szervezett”) visszaélésekkel szemben. Nem helyettesítené a kisebbségi választójogi névjegyzék bevezetését, viszont – mint sajátos technikai megoldás – további garanciákat jelentene arra, hogy a választásokat a többség nem manipulálhatja, és elősegítené, hogy a képviselt közösség tagjai vegyenek nagyobb számban részt a kisebbségi választáson.

1.2.5.

A jogorvoslati eljárás

A választási törvények megsértésére hivatkozva a jelölt, a jelölő szervezet, az érintett választópolgár és jogi személy panaszt nyújthat be. A választási bizottság döntése ellen kifogás terjeszthető elő.

Többen arról adtak tájékoztatást, hogy az „álkisebbségi” képviselők mandátumszerzése miatt megtámadták a választás eredményét. A választási szervek, illetve a bíróságok a kifogásoknak nem adtak helyt, mert a jelöltek a hatályos jogszabályi rendelkezések alapján jogszerűen indultak a választásokon. Egy panaszos előadta, hogy a helyi választási bizottság érvénytelennek nyilvánította az ajánlásait, mert a feltüntetett szervezet nem volt jogosult kisebbségi jelöltet támogatni. A benyújtott kifogást a területi választási bizottság elutasította, majd határozatát faxon megküldte egy telefonszolgálatnak és távirati kézbesítést kért. A panaszos jelentős késéssel értesült a döntésről, ezért egyetlen nap állt rendelkezésére a jogi képviselő megbízására, a kifogás megfogalmazására és annak eljuttatására a lakóhelyétől viszonylag távoli megyeszékhelyen lévő választási bizottsághoz.

A választási eljárásban nagyon szoros, jogvesztő határidők vannak. A panasznak és a kifogásnak a sérelmezett tevékenységtől, illetve döntéstől számított három napon belül meg kell érkeznie a választási bizottsághoz. Ennek az az indoka, hogy a lehető legrövidebb ideig álljon fenn a bizonytalan, függő jogi helyzet. A jogorvoslati eljárás jog sérül azonban, ha a jogosult a kifogást önhibának nem minősülő okból nem tudja határidőn belül benyújtani (például késve kapja kézhez a sérelmezett határozatot vagy egészségügyi állapota miatt erre nem képes).

A jogorvoslati jog tényleges gyakorlásának egyik alapvető feltétele, hogy a jogorvoslat benyújtására megfelelő idő álljon rendelkezésre. A kifogás benyújtására nyitva álló határidőt a jogalkotónak úgy kell meghatároznia, hogy az egyrészt biztosítsa a jogorvoslati eljárás jogot, másrészt ne akadályozza meg a választási eljárás szabályaiból következő egyéb határidők betartását, valamint ne késleltesse indokolatlanul a választás eredményének megállapítását.

Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a jogorvoslati határidő alkotmányossága önmagában az időtartam alapján nem ítélt meg, hanem más tényezőket is figyelembe kell venni, így elsősorban azt, hogy garantált-e a megtámadható döntésről való tudomásszerzés²¹. A választási eljárásban a jogorvoslati eljárás jog alanya nem kizárólag a jelölt és a jelölő szervezet, hanem valamennyi érintett választópolgár és jogi személy. Ennek ellenére a jogszabályok nem írják elő, hogy a választási bizottságok kötelesek közzétenni a kisebbségi önkormányzati és a helyi önkormányzati választásokkal összefüggő panaszok és kifogások alapján hozott határozataikat. Nem biztosított tehát, hogy a jogorvoslatra jogosultak a sérelmes döntésről a kifogás előterjesztésére nyitva álló határidőn belül tudomást szerezhessenek, ami kétségtelenül alkotmányos visszásságot okozhat.

A jogorvoslati eljárás jog érvényesülése érdekében javasoljuk annak előírását a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvényben, hogy a választási bizottságok határozatait a helyben szokásos módon ki kell hirdetni. Indokolt volna az is, hogy a jogorvoslati határidő kezdetét ne a választási bizottság döntésének meghozatalától, hanem a határozat közzétételétől számítsák.

Azokban az esetekben, amikor a választási kifogás benyújtására nyitva álló határidőt a jogosult önhibáján kívüli okból lépi át, célszerű lenne lehetőséget biztosítani az igazolási kérelem előterjesztésére. Az igazolási kérelem nem jogorvoslati eszköz, mert nem a sérelmes döntés felülvizsgálatára irányul, hanem egy fel nem róható mulasztás következményeinek az elhárítására szolgál. Az igazolási kérelem azért volna beilleszthető a választási eljárás rendszerébe, mert nem tekinthető a határidő automatikus meghosszabbításának, hiszen mindig a jogalkalmazó mérlegelési körébe tartozik, hogy a felhozott indokot elégségesnek tartja-e a mulasztó vétlenségének megállapítására. Önmagában a mulasztás igazolásának lehetősége miatt nem hosszabbodhat meg indokolatlanul a jogorvoslati eljárás. Kialakítható lenne azonban egy olyan eljárási gyakorlat, hogy a választási bizottságok és a bíróságok csak akkor fogadják el a mulasztás igazolását, ha különös méltánylást érdemlő oka volt a határidő túllépésének, így például a jogosult egészségügyi állapota (vagy egyéb vis maiornak tekinthető körülmény) miatt nem tudott jogorvoslati jogával élni.

Az igazolási kérelem csak kivételesen alkalmazandó intézmény lehet a választási rendszerben, hiszen itt alapvető érdek a választási eredmények mielőbbi megszületése. Előírható volna ezért, hogy egy törvényi határidő letelte után akkor se lehessen előterjeszteni, ha a mulasztás oka csak ezt követően szűnik meg. Elképzelhető az a megoldás is, hogy az igazolási kérelmet csak akkor lehet eredményesen előterjeszteni, ha a jogosult nemcsak azt bizonyítja, hogy a mulasztás nem volt felróható, hanem olyan, addig nem vizsgált bizonyítékot is csatol, mely valószínűsíti a választási törvény megsértését, illetve azt, hogy a korábbi határozat megváltoztatása szükséges.

1.2.6.

Az alakuló ülés

A helyi kisebbségi önkormányzat testületének alakuló ülését a települési önkormányzat alakuló ülését követő tizenöt napon belül össze kell hívni.

Számos kisebbségi önkormányzati képviselő kért tájékoztatást arról, hogy vonatkoznak-e rá a választás napján hatályba lépett, a helyi önkormányzati képviselőkre megállapított összeférhetlenségi szabályok. Egyes településeken ezeket nem vették figyelembe, máshol felhívták a kisebbségi képviselőt az összeférhetlenség megszüntetésére.

A jogbizonytalanság megszüntetése érdekében – a Belügyminisztérium és a NEKH vezetőivel való egyeztetést követően – állásfoglalást tettünk közzé, melyben kifejtettük, hogy a jogállási törvény összeférhetlenségi szabályai nem alkalmazhatóak a kisebbségi önkormányzati képviselőkre.²²

A jogállási törvény részletes indokolása, illetőleg preambuluma alapján egyértelmű, hogy az összeférhetlenségi szabályok megalkotásával a jogalkotó „a demokratikus közélet tisztaságát” kívánta biztosítani, ezért kizárta annak lehetőségét, hogy a helyi önkormányzati képviselők meghatározott köztisztviselői állásokat, gazdasági pozíciókat és egyéb megbízásokat betölthessenek és így mandátumukat jogtalan előnyök szerzésére használhassák fel.

A helyi önkormányzat a település egész működéséért politikailag és közjogilag egyaránt felelős választott testület, amely széles körű hatósági jogosítványokkal rendelkezik, és amely kötelező közszolgáltatásokat nyújt a lakosság teljes körének.

A kisebbségi önkormányzatok jogállása alapvetően eltér a helyi önkormányzatokétól. Ez a testület a kisebbségi kulturális autonómia védelmének intézménye. A jogszabályok nem adnak lehetőséget arra, hogy hatósági és közüzemi szolgáltatásokkal összefüggő feladat- és hatásköröket lássanak el. Kijelenthető ezért, hogy a jogállási törvény összeférhetlenségi szabályainak a kisebbségi önkormányzati képviselők esetében történő alkalmazása méltányolható indok nélkül (tehát alkotmány ellenesen) korlátozná a kisebbségi közösség tagjainak passzív választójogát.

A választások eredményeként ismételtelen sok olyan kisebbségi önkormányzat alakult, amelyekben egyes képviselők közeli hozzátartozói egymásnak. A panaszosok szerint fennáll annak a veszélye, hogy ezek a képviselők a kisebbségi önkormányzatok anyagi forrásait nem a testületek feladatainak ellátására, hanem saját céljaikra használják fel.

A hatályos jogszabályok értelmében nem áll fenn összeférhetetlenség, ha egy család több tagját – akár mint közeli hozzátartozókat – egyaránt megválasztják a kisebbségi önkormányzat képviselőjének. A testületnek azonban a helyi kisebbségi közösség egészének az érdekeit kell képviselnie, amit megnehezíthet, ha személyi összetételéből adódóan megkérdőjelezhetővé válik az elfogulatlansága, pártatlansága. Természetesen nem állítható az, hogy egy kisebbségi önkormányzatot kizárólag a tagok rokoni kapcsolata következtében részrehajlónak lehet tekinteni. Ha azonban a testületről ez a vélekedés alakul ki – akár ok nélkül is – egy közösségen belül, sokkal nehezebben tudja ellátni a feladatait.

A választás folyamata az eredmény megállapításáig, illetve az esetleges jogorvoslati eljárás lezárásáig tart. A beérkezett panaszok azonban indokolttá tették, hogy jelezzük azokat a visszasságokat is, amelyek a kisebbségi önkormányzatok megalakulásakor jelentkeztek.

Az egymással hierarchikus, illetve felügyeleti, ellenőrzési viszonyban álló hatalmi pozíciók egybeesésének, az elfogultság és a személyi érdekelttség visszaélészerű érvényesülésének megelőzése érdekében a Nektv. módosításakor meg kell alkotni a kisebbségi önkormányzati képviselőkre vonatkozó összeférhetetlenségi szabályokat. A helyi önkormányzati képviselőkre szabott szigorú összeférhetetlenségi szabályok átvétele azonban nem volna indokolt, mert túlságosan leszűkítené azt a személyi kört, melynek tagjai a kisebbségi testületekbe választhatók.

1.3.

A kisebbségek részvétele a helyi önkormányzati választásokon: alaki és anyagi jogi kérdések

A kisebbségi közösségek tagjai jogosultak arra, hogy függetlenként vagy kisebbségi szervezet jelöltjeként induljanak a helyi önkormányzati képviselők választásán. Az általános követelmények teljesítése mellett ehhez csak annyit kell tenniük, hogy egy formanyomtatvány kitöltésével nyilatkoznak az adott kisebbség képviselőjének vállalásáról. A helyi önkormányzati képviselőket a 10 000 vagy ennél kevesebb lakosú településeken a kislistas rendszer – az előzőekben már ismertetett – szabályai szerint választják. A fővárosi kerületekben és a 10 000-nél több lakosú településeken a vegyes választási rendszer érvényesül, vagyis a képviselők egy része egyéni választókerületben szerez mandátumot, más része pedig kompenzációs listáról jut a testületbe. A nemzeti és etnikai kisebbségi jelöltekre a kislistas és a vegyes választási rendszerben egyaránt speciális szabályok vonatkoznak. A kislistas választáson kedvezményes mandátumot kaphat minden képviselőnek nem jutott kisebbség egy-egy jelöltje. Ennek feltétele, hogy több szavazatot érjen el az általános szabályok szerint való mandátumszerzéshez szükséges szavazatok felénél. A vegyes választási rendszerben a kisebbségi kompenzációs listáról kisebbségenként egy jelölt kedvezményes mandátumra jogosult, ha ennek hiányában nem jutna az adott közösség képviselője a testületbe. Ehhez több szavazatot kell elérni, mint a listáról való mandátumszerzéshez szükséges szavazatszám egynegyede.

A helyi önkormányzati képviselők választásán a legtöbb szavazatot kapott kisebbségi jelölt – függetlenül attól, hogy képviselőként bekerül-e a testületbe – szószólóvá válik, ha a településen nincs kisebbségi önkormányzat.

A hivatalunkhoz érkezett panaszok azt bizonyítják, hogy a kedvezményes mandátumszerzés lehetősége miatt a közösséghez nem tartozók közül sokan kisebbségi jelöltként regisztráltatták magukat. Számos olyan eset ismert, amikor a jelöltek pártok vagy egyéb szervezetek támogatásával próbáltak indulni, majd újabb ajánlózóleveleket gyűjtöttek és a választáson már kisebbségi jelöltként szerepeltek.

Az 1998. évi választások tapasztalatai alapján megállapítottuk, hogy a kisebbségi kedvezmény lehetőséget ad a visszaélésszerű joggyakorlásra, ezért a szabályozás az alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszásságot eredményez. A legutóbbi választás kapcsán ismételt erre a következtetésre lehetett jutni, ennek ellenére szükséges említést tenni azokról az érvekről is, amelyek a kisebbségi kedvezmény esetleges fenntartása mellett szólnak.²³

A kisebbségi kedvezmény intézményéről az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az nem alkotmányellenes, nem sérti a választójog egyenlőségének elvét. A törvény, mely lehetővé teszi a kisebbségi jelölt kedvezményes mandátumszerzését „pozitív diszkriminációs tartalmú szabályt rögzít”²⁴.

Az esélyegyenlőtlenség megszüntetését vagy csökkentését célzó szabályozás lehetőségéből nem következik annak alkotmányos kényszere. A fenti számadatok ismeretében azonban kérdéses, hogy a kedvezményes mandátum lehetősége nélkül biztosítható lenne-e a kisebbségi közösség tényleges képviselése a helyi közhatalmat gyakorló önkormányzatokban. 2002–2003-ban vizsgálatot folytatottunk a kisebbségi jogok érvényesülésének tapasztalatairól.²⁵ Ennek egyik megállapítása, hogy a kisebbségek több jogosultságot szeretnének maguknak a közösséget és a települést érintő döntéshozatalban. Ezt az igényt nem elégíti ki maradéktalanul, hogy képviselőik – a kisebbségi önkormányzat elnöke vagy a szószóló –,tanácskozási joggal részt vehetnek” a képviselőtestület ülésein.

A kisebbségi kedvezmény – megfelelő jogi garanciák mellett – alkalmas lehet a kislistás választásra jellemző, „a győztes mindent visz” elv korrekciójára. Ebben a rendszerben az szerezhethet mandátumot, aki maga mögött tudhatja a többség támogatását. Az akár egyetlen szavazóval kisebb választói kör képviselést nélkül marad a helyi önkormányzatban. A kisebbségi jelöltek tehát eleve hátrányban vannak, hiszen pusztán a saját közösségükre támaszkodva nincs esélyük a mandátumszerzésre. A helyi önkormányzatok jelentős részében a kialakult erőviszonyok miatt egyetlen képviselő szavazatán is múlhat egy döntés meghozatala. Véltetően ez áll a háttérben annak, hogy egyes településeken a választási szervek megpróbálták megakadályozni a kedvezményes mandátumszerzést.

Több megyéből is panasz érkezett hozzánk, amelyben a jelöltek azt sérelmezték, hogy bár elérték a kedvezményes mandátumszerzéshez szükséges szavazatszámot, mégsem lettek képviselők. A nyomtatványokat a polgármesteri hivatalban töltötték ki, így azt a nyilatkozatot is, amelyben a kisebbség képviselést vállalták a kisebbségi önkormányzatban. Állításuk szerint a választási iroda munkatársai nem hívták fel a figyelmüket arra, hogy a kisebbségi jelöltséghez hasonló tartalmú nyilatkozatot kellett volna tenniük a helyi önkormányzati választáson is. A jegyzők elismerték, hogy munkatársaik személyesen nyújtottak segítséget a nyomtatványok kitöltéséhez, ám szerintük a panaszosok nem jelentették be, hogy a helyi önkormányzati választáson kisebbségi jelöltként kívánnak indulni.

A vizsgálatok során megállapítható volt, hogy a jelöltek a szükséges nyilatkozat hiányában nem voltak jogosultak a kedvezményes mandátumra. Az ellentmondó állítások miatt nem tudtuk felderíteni, hogy a nyomtatvány kitöltésére miért nem került sor. Nem valószínű azonban, hogy az a jelölt, aki a kisebbségi önkormányzati választáson indult, a helyi önkormányzati választáson tudatosan nem vállalta identitását és szándékosan lemondott a kedvezményes mandátumszerzés lehetőségéről. Okkal feltételezhető ezért, hogy a választási iroda munkatársa nem tett eleget tájékoztatási kötelezettségének. A helyi önkormányzati választást több törvény és számos belügyminiszteri rendelet szabályozza, amelyek alkalmazása során figyelembe kell venni az Országos Választási Bizottság állásfoglalásait is. Ez olyan tetemes joganyag, amelynek ismerete nem várható el a választópolgároktól, illetve a jelöltektől, ezért jogos igény a részükről, hogy a választásokkal kapcsolatban szakszerű felvilágosítást kapjanak. Ennek érdekében a választási irodák tájékoztatási kötelezettségét több törvényi rendelkezés is deklarálja. A választási iroda munkatársai nem befolyásolhatják a jelöltet abban, hogy felvállalja-e a helyi önkormányzati választásokon valamely kisebbség képviselést. Tájékoztatási kötelezettségükbe azonban beleértendő, hogy fel kell hívniük a kisebbségi önkormányzati választásokon is induló jelölt

figyelmét a kedvezményes mandátumszerzés lehetőségére, hogy ennek ismeretében hozhassa meg döntését. Ezek a panaszok a választást követően már nem voltak orvosolhatók, ezért arra hívhattuk fel a jegyzőket, hogy a jövőben fokozott figyelmet fordítsanak a kisebbségi önkormányzat jogai érvényesülésének az elősegítésére, mert így legalább tanácskozási joggal biztosított lehet a közösség képviselője a helyi önkormányzatban. A kisebbségi kedvezményrel való mandátumszerzés a jogi szabályozás hiányosságai miatt az alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszasságot eredményez. Fennáll annak a veszélye, hogy a kisebbségi közösséghez nem tartozó azon jelöltek, akik kellő támogatottság hiányában más módon nem tudnának a képviselőtestületbe jutni, visszaélnék a kisebbség kezdeménnyel. A jogalkotó két megoldás közül választhat:

1. Eltörli a kisebbségek kezdeményes mandátumszerzésének lehetőségét a helyi önkormányzati választásokon. Ez az intézmény a kisebbségek esélyegyenlőségét hivatott elősegíteni, így a kedvezményes szabályok alkalmazása nem tekinthető alkotmányos „alanyi” jognak. E megoldás hátránya, hogy azokat a kisebbségeket is megfosztja a helyi közügyek intézésére jogosult testületben való részvételtől, amely közösségek az általános szabályok szerint nem tudnak döntési joggal felruházott képviselőkhöz jutni.

2. Megteremti annak jogszabályi garanciáit, hogy a kedvezményes mandátumszerzés lehetőségével csak a kisebbségi közösség élhessen. Az aktív választójog korlátozására ebben az esetben nincs lehetőség, így egyetlen megoldás marad: biztosítani kell, hogy a helyi önkormányzati választásokon csak az adott kisebbség tagjai indulhassanak kisebbségi jelöltként. Ennek érdekében ki kell dolgozni azokat az objektív kritériumokat, amelyeknek a kisebbségi jelölteknek meg kell felelniük. (Ezekről a feltételekről a kisebbségi önkormányzati jelöltek kapcsán már részletesen szóltunk.)

A kislistás rendszert a politikailag nem tagolt kisközösségekben való alkalmazásra dolgozták ki, ahol a jelöltekre elsősorban nem szervezethez tartozásuk miatt, hanem személyes ismertségük alapján szavaznak. A jogalkotónak és a jogalkalmazó szerveknek törvényi kötelezettsége, hogy figyelemmel kísérik a jogszabályok hatályosulását. Az eddigi négy általános választás tapasztalatainak felhasználásával szükséges volna annak vizsgálata, hogy indokolt-e a tízezer fős településeknél megvonni a kislistás rendszer határát vagy felvethető a küszöb leszállítása. A képviselők jogállásáról szóló törvény hatályba lépése sajátos problémát vetett fel a helyi önkormányzatok esetében. A jogszabály előírja, hogy az eskü letételéig a képviselő nem gyakorolhatja jogait. Az eskü szövegét egy módosítás során – kodifikációs hiba miatt – kivették az Ötv.-ből. A helyi önkormányzati képviselők ezért kénytelenek voltak egy már nem hatályos szöveg alapján elmondani az esküt. A jogi szabályozás hiányosságát haladéktalanul pótolni kell.

2.

Az országos kisebbségi önkormányzatok mint a közjog speciális alanyai

2.1.

Az országos (és a fővárosi) kisebbségi önkormányzatok jellemzése

Az országos és a fővárosi kisebbségi önkormányzatok intézményeiről a Nektv. 21. §-ában akként rendelkezett, hogy „az egyes kisebbségek... a községben, városban és a főváros kerületeiben kisebbségi települési önkormányzatokat..., valamint országos kisebbségi önkormányzatokat hozhatnak létre. A fővárosban közvetlen módon létrejövő helyi kisebbségi önkormányzat alakítható.” A jogalkotó az idézett rendelkezés elfogadásával tulajdonképpen az Alkotmány 68. § (4) bekezdésében foglalt deklarációt váltotta „aprópénzre”, azaz megpróbálta kialakítani a kisebbségi önkormányzatok létrehozásának pozitív jogi kereteit. A rendszert számos kritika érte, amelyek alapvetően két csoportba sorolhatók. Az egyik vélemény megengedhetetlen diszkriminációnak minősíti, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségek a fővárosban alakíthatnak önkormányzatokat és a megyékben nem. A másik csoportba tartozó vélekedés szerint a fővárosi

kisebbségi önkormányzatok is feleslegesek, hiszen –szemben a „rendes fővárosi önkormányzattal” – érdemi intézményfenntartói és egyéb feladatokat nem látnak el, ugyanakkor az országos kisebbségi önkormányzatok székhelyei is (a Román Országos Önkormányzat és a Szlovén Országos Önkormányzat kivételével) Budapesten találhatóak. Érvek természetesen pró és kontra is felhozhatók, a nagy létszámú kisebbségi közösségek által lakott megyékben (Hajdú-Bihar, Szabolcs-Szatmár-Bereg) kifogásolják, hogy nincs megyei vagy legalább regionális érdekképviselői szerv, ezért minden érdemi ügyintézés végett Budapestre kell utazniuk.

Anélkül, hogy a kisebbségi önkormányzatok érdekképviselői funkciójának a jelentőségét megkérdőjeleznénk, el kell mondanunk, hogy a területi önkormányzati szint létrehozásának csak akkor van értelme, ha a rendszer érdemi feladatokkal kitölthető. Ezek az érdemi feladatok pedig – a megyei közgyűlések analógiáját alkalmazva – olyan kisebbségi intézmények fenntartását jelenthetnék, mint például a több településre kiterjedő vonzáskörzettel rendelkező iskola, múzeum és egyéb kulturális létesítmény.

Természetesen érdemes gondolkodni „regionális” szintekben is, hisz közismert, hogy az Európai Unió területszervezési elveinek Magyarország hat régióra történő felosztása felelne meg. Erre figyelemmel, széles körű közvéleménykutatáson, illetőleg hatástanulmányokon alapuló politikai döntés szükséges ahhoz, hogy a megerendszer majdani átalakításával párhuzamosan, a kisebbségi önkormányzati rendszer is a területi önkormányzati szintekhez (régiókhoz) igazodóan épüljön ki. Az elmúlt két ciklus tapasztalatai azonban bebizonyították, hogy sem az országos, sem a fővárosi kisebbségi önkormányzatok megalakítására nem alkalmasak a jelenlegi választási szabályok. Az elektori választási rendszer ugyanis teljesen idegen a magyar közjogi berendezkedéstől és – mint a Legfelsőbb Bíróságnak a 2003. év elején megtartott Országos Cigány Önkormányzati választások kapcsán hozott határozata is bebizonyította – alkalmas arra, hogy az eltérő érdekeket megjelenítő elektori csoportok meghiúsítsák az országos önkormányzat megválasztását.²⁶ A hazai roma kisebbség esetében az elektori gyűlések megtartása technikailag is nehezen kivitelezhető feladat, hiszen mintegy négy és fél ezer elektor számára kell biztosítani a választógyűlésen történő részvételt.

Az előttünk álló időszak egyik fő jogalkotási feladata tehát megteremteni azokat a választójogi szabályokat, amelyek lehetővé teszik a helyi kisebbségi önkormányzati képviselők megválasztásával egyidejűleg a területi –tehát nem csak budapesti – és az országos önkormányzatok tagjainak megválasztását is.

Ez természetesen csak jelölő szervezetek listái alapján történhet, amelyek esetében viszont különös gonddal kell kimunkálni a visszaélések megelőzésének garanciáit: el kell érni azt, hogy a választási sikerek reményében csak ténylegesen kisebbséginek minősülő és ilyenként elismert szervezetek (kvázi politikai pártok) jelölhessenek.

2.2.

Az országos kisebbségi önkormányzati választások elsődleges tapasztalatai

Már az 1999. évi választásokat követően felhívtuk a jogalkotó figyelmét arra, hogy elkerülhetetlen a választójogi rendelkezések módosítása, mert az országos önkormányzatok megalakítására vonatkozó szabályozás az alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszásságot okoz. A legutóbbi választások tapasztalatai igazolták, hogy ez a megállapítás helytálló volt. A joganyag hiányosságait mindennél jobban érzékelteti, hogy a beszámoló írásakor még az is kérdéses volt: a legnagyobb magyarországi kisebbség meg tudja-e alakítani országos önkormányzatát. E beszámolóban tehát nem vállalkozhatunk a folyamatban lévő országos kisebbségi önkormányzati választások átfogó értékelésére, azonban egyes megállapítások már most is megfogalmazhatóak: Az országos önkormányzatok megválasztásának alapvető szabályait a Nektv. tartalmazza. A választás eljárási rendjét egy olyan belügyminiszteri rendelet állapítja meg, mely törvényben nem rendezett lényegi (tartalmi, anyagi jogi) kérdéseket is szabályoz, így például a fővárosi választói gyűlés határozatképességét. Az önkormányzati képviselők – valamint a Nektv. utaló szabálya értelmében

az országos kisebbségi önkormányzati tagok – választásáról törvényben kell rendelkezni, így a szabályozás szintje sérti a jogalkotási törvény előírásait. Szükséges felhívni a figyelmet arra is, hogy a jogszabály felhatalmazó rendelkezései között tévesen jelölték meg a Ve. 153. § (1) bekezdését, az valójában nem jogosított fel a miniszteri rendeletben történő szabályozásra.²⁷ Az országos kisebbségi önkormányzatok választásának szabályozása nem felel meg annak az alkotmányos követelménynek, hogy a jogi normáknak világosnak, egyértelműnek, működésüket tekintve kiszámíthatónak és előreláthatónak kell lenniük a címzettjeik számára. Ezt bizonyítja az a jogértelmezési vita, amely azt követően bontakozott ki, hogy a Legfelsőbb Bíróság (LB) határozatképtelenség miatt megsemmisítette a 2003. január 11-i elektori gyűlés választási eredményét és az országos cigány önkormányzati választás megismétlését rendelte el.²⁸ Egyes vélemények szerint az LB nem volt következetes, mert 1995-ben a hasonló körülmények között tartott országos cigány önkormányzati választást érvényesnek minősítette. Az LB végzése kötelező erővel bír, így nincs lehetőségünk arra, hogy állást foglaljunk a cigány elektori gyűlés határozatképességének kérdésében. Megállapítható azonban, hogy az országos önkormányzati választásról szóló törvényi rendelkezések egymásnak ellentmondó jogértelmezésekre adnak alapot.

Az országos önkormányzatok és az általuk képviselt kisebbségek közötti kapcsolatot az elektorok biztosítják. Ez a szabályozás csak akkor alkotmányos, ha az egyes kisebbségi közösségek – az általuk választott elektorok útján – maguk dönthetnek az önkormányzat feladat és hatásköreit gyakorló közgyűlés személyi összetételéről. Jelenleg ez a követelmény nem garantált, hiszen az elektorokat nem kizárólag a kisebbségek választhatják saját tagjaik köréből.

A helyi kisebbségi önkormányzati és a helyi önkormányzati választások szabályozásának hiányosságai miatt az elektori rendszer nem biztosítja a kisebbségek országos önkormányzat létrehozásához való jogának érvényesülését.

A választhatóság joga minden magyar állampolgárt megillető alapvető jog, amelyet csak alkotmányos cél érdekében és a szükséges mértékben lehet korlátozni. Az országos önkormányzatok választásakor ez a követelmény nem érvényesül, mert aki bármilyen okból – akár egészségügyi állapota miatt – nem tud személyesen megjelenni az elektorok gyűlésén, nem gyakorolhatja passzív választójogát. Ez a jogkorlátozás az alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszasságot idéz elő. Az országos kisebbségi önkormányzatok tagjait a kislistás rendszer szabályai szerint választják, így egyetlen közgyűlési helyhez sem jut az az elektori kör, amelynek jelöltjei a mandátumszerzéshez szükséges szavazatok legalább 50 százalékát nem érik el. A jogi szabályozás hiányosságai miatt nem biztosított, hogy az országos önkormányzatokban a tényleges támogatottságuk arányában jussanak képviselethez a különböző elektori csoportok.²⁹ A választási eredmények aránytalanságát fokozza, hogy minden elektornak egy szavazata van, függetlenül az általa képviselt kisebbségi csoport létszámától. Miután egy 1300 fő alatti községben csak háromtagú kisebbségi önkormányzat alakítható, előállhat az a helyzet, hogy az itt élő népesebb közösséget kevesebb elektor képviseli, mint egy nagyobb település kisebb létszámú közösségét. Az arányos képviselet hiányában a kisebbségben lévő elektori csoport nem feltétlenül érdekelt abban, hogy közreműködjen az országos önkormányzat megalakításában.³⁰ A választási szabályok már a levezető elnök megválasztásakor, illetve a jelöltlista összeállításakor lehetővé teszik annak felmérését, hogy mely szervezetek jelöltjeinek van reális esélyük a közgyűlési tagságra. Az „ellentáborhoz” tartozó elektorok távozásukkal meghiúsíthatják az országos önkormányzat létrehozását. A fenti megállapítások alapján kijelenthető, hogy a hatályos szabályozás nem alkalmas az országos kisebbségi önkormányzatok tagjainak megválasztására. A jogalkotó több, a kisebbségek önkormányzathoz való jogát biztosító megoldás közül választhat:

1. Az országos kisebbségi önkormányzatok tagjait a listákra közvetlenül leadott szavazataikkal a településenként és kisebbségenként vezetett névjegyzékekbe felvett választópolgárok választanák meg.³¹ Jelöltek azok lehetnének, akik a helyi kisebbségi önkormányzati választáson is választhatóak. Listát a bíróságon kisebbségi szervezetként bejegyzett szervezetek állíthatnának. A mandátumok kiosztásának arányosan kellene történnie. Ez a szabályozás alkalmazható volna az

esetlegesen létrehozandó területi önkormányzatok megválasztására is. E választási rendszer előnye volna, hogy közvetlenebb kapcsolatot teremtsen az országos önkormányzatok és az általuk képviselt közösségek között. Egyértelműbbé válna, hogy az egyes szervezetek milyen mértékű támogatottságot tudhatnak maguk mögött. A választási eljárás egyszerűbbé és vélhetően olcsóbbá válna, mert a helyi és az országos kisebbségi önkormányzatok tagjairól egyszerre lehetne szavazni. E szabályozásnak a „gyenge pontja”, hogy a listát állító szervezetek között megjelenhetnek olyanok, amelyek mögött nincs tényleges kisebbségi közösség. A hatályos jogszabályok értelmében már tíz fő alakíthat társadalmi szervezetet, melynek alapszabályában szabadon felvállalható a kisebbségek képviselete. A visszaélések kiküszöbölése érdekében szükséges lenne, hogy a kisebbségi szervezetnek meghatározott idejű, akár többéves tevékenységet kelljen igazolnia.

A lista bevezetése és az egyéni jelöltek kizárása mellett praktikus szempontok is szólnak. Az egyéni választókerületi rendszer kiépítése indokolatlan és megvalósíthatatlan volna, figyelemmel arra, hogy a kisebbségek nem tömbszerűen, hanem szórványokban élnek hazánkban. Szükségszerű lenne ezért, hogy az ország egész területe egy választási kerületnek minősüljön. Emiatt óhatatlanul nagyobb szerephez jutna a kampány, a programok vetélkedése, mert olyan választók szavazatáért kellene megküzdeni, akik a földrajzi távolságok miatt csak a jelöltek egy részét ismerhetik személyesen. Ebben a rendszerben az egyéni jelöltek behozhatatlan hátránnyal indulnának, hiszen szinte semmi esélyük nem volna arra, hogy elképzeléseiket, céljait a választók szélesebb körének tudomására hozzák.

2. Az országos önkormányzati helyeket arányosan (például a képviselők, testületek, a leadott szavazatok vagy a kisebbségi névjegyzékbe felvettek száma alapján) felosztanák a megyék vagy a régiók között.³² A közgyűlés tagjainak választását minden megyében külön tartanák. Az aktív és a passzív választójog a helyi kisebbségi önkormányzatok tagjait, a helyi önkormányzati kisebbségi képviselőket, valamint a szószólókat illetné meg.

Miután a megszerezhető mandátumok elosztása arányosan történne, így biztosított volna, hogy az ország különböző területein élő közösségek mindegyike képviselethez jusson a közgyűlésben. Elviekben kiküszöbölhetőek lennének azok a feszültségek, amelyek azért jelentkeznek, mert egyes megyék nem tartják megfelelőnek reprezentációjukat az országos önkormányzatban.³³

3.

Egy be nem váltott ígéret: a kisebbségi önkormányzati autonómia

3.1.

A kisebbségi jogok érvényesülésének vizsgálata az önkormányzatiság tükrében

A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa az elmúlt években a kisebbségi önkormányzatokkal, a kisebbségi közösségek közjogi alanyisággal felruházott szerveivel mindig kiemelten foglalkozott. 2002-ben a kisebbségi önkormányzatok tevékenységével és működési nehézségeivel kapcsolatban érkezett panaszügyek vizsgálata mellett a kisebbségi jogok érvényesüléséről – a kisebbségi önkormányzatok működési tapasztalatai alapján – átfogó vizsgálatot indítottunk.

Ennek szükségességét és aktualitását a 2002. évi kisebbségi önkormányzati választás adta, illetőleg az a cél vezérelt bennünket, hogy feltárjuk: a nyolc éve megalakult kisebbségi önkormányzatok mennyiben alkalmasak a kisebbségi közösségek érdekeinek érvényesítésére, megfelelő hatékonysággal gyakorolhatják-e a kisebbségi önkormányzatsból fakadó jogait. Az új helyi és országos kisebbségi önkormányzatok megalakulásával egyidejűleg szerettünk volna objektív értékelést adni a kisebbségi önkormányzatok működésének legfontosabb problémáiról, hiányosságairól. A szociológiai kutatáson alapuló vizsgálatunkban tehát azt kívántuk elemezni, hogy a kisebbségek kulturális autonómiájának megteremtése céljából létrehozott kisebbségi

önkormányzatok működésükkel, tevékenységükkel mennyire tudják elősegíteni a Nektv.-ben rögzített kisebbségi jogok érvényesülését. Meggyőződésünk, hogy a feltárt nehézségek és konfliktusok elősegíthetik a jogi szabályozásban lévő hiányok, ellentmondások felismerését. Észrevételeinkkel és javaslatainkkal a felmerült problémák megoldásához és a kisebbségi önkormányzatok hatékonyabb működéséhez kívántunk hozzájárulni.

A vizsgálat, amelynek lebonyolításában a Magyar Tudományos Akadémia Regionális Kutatások Központja Térségfejlesztési Kutatások Osztálya (a továbbiakban: MTA RKK Térségfejlesztési Kutatások Osztálya) kutatói vettek részt, három szakaszból állt.

A vizsgálat első, legfontosabb része egy kérdőíves felmérés volt. A korlátozott anyagi feltételek és a szoros időbeli keretek nem tették lehetővé, hogy az országban működő összes kisebbségi önkormányzatot bevonjuk a vizsgálatba, ezért Baranya és Szabolcs-Szatmár-Bereg megyét választottuk terepként. Baranya megyére sokszínű nemzetiségi múltja és jelene okán esett a választás; Szabolcs-Szatmár-Bereg megyére viszont azért, mert az akkor működő kisebbségi önkormányzatokat, hat kivételével, a cigány kisebbség alakította. Baranya és Szabolcs-Szatmár-Bereg megye kiválasztása mellett tehát az a meggyőződésünk szolgált, hogy e két megye kisebbségi összetételére figyelemmel a vizsgálat fel tudja tárni a magyarországi kisebbségi önkormányzatok működésével összefüggő főbb problémaköröket és tendenciákat, amelyek tipikusnak nevezhetők. A kérdőív a Nektv.-ben rögzített jogok megvalósulására, mindennapi alkalmazásának problémáira, a kisebbségi és a települési önkormányzatok közötti együttműködésre kérdezett rá. A kisebbségi önkormányzatok mellett azon települési önkormányzatok is kézhez kapták a kérdőívet, ahol egy vagy több kisebbségi önkormányzat működött.

Így mód nyílt arra, hogy mindkét fél szemszögéből megismerjük a kisebbségi önkormányzatok működésével kapcsolatos eredményeket, kudarcokat, problémákat.

Összességében a megkeresett kisebbségi önkormányzatok 38, a települési önkormányzatok 59 százaléka töltötte ki és juttatta vissza a kérdőívet. A visszaérkezett kérdőívek adatai képezték a kutatási eredmények bázisát.

A vizsgálat második részében, június első felében, a két megyeközpontban, Pécsen és Nyíregyházán a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok biztosa fórumot szervezett. E fórumokra meghívást kaptak a kisebbségi önkormányzatok elnökei, a polgármesterek, a megyék országgyűlési képviselői, valamint a közigazgatási hivatalok vezetői és kisebbségi referensei.

A fórumon a megyék kisebbségi és települési politikusai tájékozódhattak a kutatásról és egyúttal észrevételeiket, javaslataikat, panaszait is megfogalmazhatták.

2002 júliusában, a vizsgálat harmadik szakaszában, az MTA RKK Térségfejlesztési Kutatások Osztálya munkatársai strukturált interjúkat készítettek Baranya és Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében kisebbségi elnökökkel, polgármesterekkel, jegyzőkkel, kisebbségi referensekkel. Baranya megyében 20 településen 51, Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében 22 településen 49 interjú készült el. A jelentés, amely a beszámoló függelékében³⁴ teljes terjedelmében olvasható, a MTA RKK Térségfejlesztési Kutatások Osztálya zárótanulmányára épült.

A jelentés 10 fejezetben mutatja be a kutatás tapasztalatait. Az egyes részekhez fűzött összegző észrevételeink, javaslataink a Nektv. és a kapcsolódó jogszabályok módosításának előkészítéséhez nyújthatnak segítséget, ezért a jelentést eljuttattuk a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszteréhez, mint a nemzeti és etnikai kisebbségekkel kapcsolatos kormányzati feladatok fő felelőséhez.

A kisebbségi jogok érvényesülésével összefüggésben vizsgáltuk a kisebbségi önkormányzatok:

- megalakulását, a képviselők választásával összefüggő problémákat;
 - működési feltételeit;
 - gazdálkodását, azok finanszírozási rendszerét, hátterét;
 - együttműködését a települési önkormányzatokkal, az ezzel kapcsolatos nehézségeket, ellentmondásokat;
 - megkeresési, kezdeményezési és az egyetértési jogainak az érvényesülését;
- vizsgáltuk továbbá:
- a kisebbségi oktatással összefüggő problémákat;

- az anyanyelv használatát;
- a hátrányos megkülönböztetés előfordulásával kapcsolatos kisebbségi önkormányzati tapasztalatokat;
- a kisebbségi és települési önkormányzati képviselők képzését.

A vizsgálat alapján összességében az állapítható meg, hogy egyetlen olyan terület sincs, ahol a kisebbségi jogok érvényesülése maradéktalanul megvalósulna.

A kutatás a kisebbségi önkormányzatok működési feltételeivel kapcsolatban több olyan problémára is rámutatott, amelyek a kisebbségeket érintő jogszabályok folyamatos megsértését, alkotmányos viaszások fennállását jelzik.³⁵ Néhányat ezek közül példaként bemutatunk:

- A kutatási adatok szerint az önkormányzati rendszer működésének nyolcadik évében a kisebbségi önkormányzatok legfontosabb működési feltételét jelentő helyiséghasználat még közel 14%-ban megoldatlan.
- A válaszadó kisebbségi önkormányzatok közel 10% még mindig panaszkodott arra, hogy a törvényi kötelezettség ellenére a jegyző és a polgármesteri hivatal nem nyújtott megfelelő szakmai támogatást részükre.
- A kisebbségi önkormányzatoknak csak 68%-a válaszolt úgy, hogy a két önkormányzat a költségvetés tervezése során mindig egyeztet, és az egyeztetés alapján egyetértésre is jutnak. A többi esetben a települési önkormányzatok, az előírt együttműködési megállapodás hiányában, törvénysértő módon fogadták el a költségvetést.
- A válaszadó kisebbségi önkormányzatok 22-22% jelezte, hogy a rendeletalkotás során a települési önkormányzat nem minden esetben, illetve egyszer sem tette lehetővé, hogy a kisebbségi önkormányzat éljen egyetértési jogával.
- A kisebbségi oktatás kiegészítő normatíváját a válaszadó kisebbségi önkormányzatok 20%-a szerint nem a kisebbségi oktatásra fordítják. A kisebbségi önkormányzatok – a felhasználási kööttség megszűnése miatt – nem tudják ellenőrizni, hogy a normatívát a kisebbségi oktatás, nevelés céljaira használják-e fel.

A másik típusú probléma, amely a kisebbségi jogok érvényesülését gátolja, amikor a kisebbségek a jogszabályokban biztosított lehetőségeikkel nem tudnak élni, és/vagy megfelelő jogosítványok, fontos hatáskörök és feladatok hiányát jelzik.

Példaként két témát emelnénk ki:

- A vizsgálat megerősítette azt a tapasztalatunkat, hogy bár a Nektv. szerint a kisebbségi önkormányzatok saját hatáskörükben – a rendelkezésre álló keretek között – intézményt alapíthatnak és tarthatnak fenn, ezekkel a jogokkal többnyire nem tudnak élni. A törvényben megállapított jogok ugyanis csak elviekben biztosítanak lehetőséget intézménylétesítésre és -átvételre, az intézményfenntartás és -működtetés finanszírozási háttere mind ez ideig nem megoldott. A vizsgálatunkból az is egyértelműen kiderült, hogy a települési önkormányzatok sem túlzottan nyitottak az intézményátadásra, mindössze hárman nyilatkoztak úgy, hogy hajlandóak lennének erre. A jogszabályi háttér és az anyagi garanciák hiánya mellett megkérdőjelezzük az átadás szükségességét és a kisebbségi lakosság ilyen irányú igényét is.
- A Nektv. fontos nyelvhasználatra vonatkozó jogokat deklarál, ezek azonban a kutatás adatai szerint a gyakorlatban alig érvényesülnek, például a hivatalos eljárás során csak a kisebbségi önkormányzatok 23%-a válaszolt úgy, hogy van lehetőség és igény az anyanyelv használatára, a települési önkormányzatoknak pedig 13%-a nyilatkozott hasonlóképpen. A kisebbségi nyelv használatának többnyire jelentősebb szerepe van az informális, személyes kapcsolatokban, mint a formális, hivatalos helyzetekben. A több évtizedes asszimilációs folyamat eredményeként azonban a nyelvvesztés jelei a helyi közösségekben is egyre erőteljesebben mutatkoznak.

A felvetett problémák a kisebbségi közösségek jelene és jövője szempontjából kiemelkedő fontosságúak. Az intézményfenntartás a kisebbségi autonómia megteremtésének leglényegesebb

feltétele, az anyanyelv használata pedig a kisebbségi kultúra megőrzéséhez, az asszimilációs folyamat megakadályozásához elengedhetetlenül szükséges.

Meggyőződésünk szerint a kisebbségi jogrendszer továbbfejlesztése során meg kell teremteni a konkrét jogszabályi feltételeit, illetve finanszírozási formáit annak, hogy a kisebbségi önkormányzatok – különösen a helyi közoktatás, a helyi írott és elektronikus média, a hagyományápolás és a közművelődés területén – intézmények tényleges fenntartóivá válhassanak. Az államnak a nyelvhasználat jogszabályi lehetőségeinek biztosítása mellett a kisebbségi nyelvek megőrzését és átörökítését a kisebbségi oktatás továbbfejlesztésével, és más célzott támogatási formák megteremtésével is segítenie kell.

A vizsgálatunk egyik sajátos tanulsága, hogy a kisebbségi önkormányzati rendszernek és a kisebbségi jogok érvényesülésének problémáit a települési és a kisebbségi önkormányzatok eltérően ítélik meg. A települési önkormányzatok szinte minden tekintetben jóval kedvezőbb színben tüntették fel magukat, mint ahogyan róluk a kisebbségi önkormányzatok nyilatkoztak. Másrészt, amíg a települési önkormányzatok többsége kifejezetten elégedett a kisebbségi önkormányzati rendszer jelenlegi szabályozásával, addig a kérdésben nyilatkozó kisebbségi önkormányzatok mindössze 40 százaléka volt elégedett a törvény adta lehetőségekkel, 48 százalékuk szerint szükség van a kisebbségi önkormányzatok feladat- és hatáskörének bővítésére, az autonómiájuk és a települési önkormányzattól való függetlenségük erősítésére.

A kisebbségi törvénnyel és a kisebbségi önkormányzati rendszerrel a „kis” lélekszámú kisebbségek mutatkoznak a legelégedettebbnek, a törvény nyújtotta keretknél és jogosítványoknál nem is kívánnak többet maguknak. Közöttük találoztunk a legkevésbé azzal a törekvéssel, hogy a kisebbségi érdekek hatékony képviselőt a települési önkormányzatban való teljes jogú tagsággal biztosítsák. Politikamentesnek maradni és a kisebbség számára biztosított jelenlegi lehetőségekkel élni, ez a fő stratégiájuk. A „nagy” nemzeti kisebbségek – elsősorban a németek és mellettük a horvátok – önkormányzatai (s ez vonatkozhat a szlovákságra is, amely azonban vizsgálatunkba csupán egy nagyvárosi közösség önkormányzatával került be) számára ma már szűkösek a kisebbségi érdekképviselő keretei. Több feladatot, a települési képviselővel azonos státust, olyan valódi, megfelelő feltételekkel és garanciákkal alátámasztott, nem pusztán feltételes módon megfogalmazott jogokat kívánnak maguknak, elsősorban az intézményfenntartás területén, amelyek a kulturális autonómia megteremtése felé mutatnak. Vizsgálatunk megerősítette azt a közhelynek számító alaptételt, hogy a kisebbségi önkormányzati rendszer nem ugyanazt jelenti, s nem ugyanazokat a feltételeket biztosítja a nemzeti kisebbségek és a cigány kisebbség számára.

A kutatás adatai szerint szinte minden vonatkozásban eltérés mutatkozik a nemzeti, illetve a cigány kisebbségek és kisebbségi politikusok lehetőségei között. A roma kisebbségi politikusok kisebb eséllyel kerülnek be a települési önkormányzatokba, a települési önkormányzatok sem tekintik egyenrangú partnernek őket, a cigány kisebbségi önkormányzatok gazdasági autonómiája a leginkább korlátozott, és velük szemben olyan elvárások fogalmazódnak meg a roma lakosság körében, amelyek teljesítéséhez sem jogi, sem anyagi eszközökkel nem rendelkeznek. Tevékenységüket nehezíti, hogy rendszeresen kénytelenek szembenézni a hátrányos megkülönböztetés nyílt és kevésbé nyílt formáival.

Probléma továbbá, hogy a cigány kisebbségi önkormányzatok esetében az etnikai kisebbségi helyzetből fakadó jogok és a szegénységből eredő elosztási jogosultságok nem válnak szét egymástól. Ezért gyakran hangzik el az a megállapítás, hogy a szegénységben és kirekesztettségben élő romák súlyos problémáinak kezelésére nem alkalmas a kisebbségi önkormányzati rendszer. Megítélésünk szerint, a kisebbségi önkormányzati rendszer a romák társadalmi integrációjának csak az egyik, ráadásul ellentmondásokkal teli, felemás eszköze.

A Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszterhez eljuttatott jogalkotási javaslatunkban azt is kértük, hogy kisebbségi joganyag módosítása során az előkészítés terjedjen ki többek között annak a koncepcionális alapkérdésnek a megvitatására is, hogy a szabályozás a tizenhárom kisebbségre azonos módon vonatkozzon vagy

az ismertett súlyos problémák miatt, a cigány kisebbség társadalmi integrációjának elősegítése érdekében a kisebbségi törvény egyes rendelkezéseinek hatálya csak a roma közösségre terjedjen ki. Azt egyértelműen le kell szögezni, hogy a szociális és foglalkoztatási problémák megoldása túllép a kisebbségi törvény keretein. A romákat sújtó hátrányos megkülönböztetés ma olyan súlyú társadalmi gond, amelynek orvoslására – a jogalkotás oldaláról – csak egy önálló antidiszkriminációs törvény jelenthet megoldást.

Annak ellenére, hogy a vizsgálatban közreműködő kisebbségi képviselők részéről a jelenlegi szabályozást számos kritika érte, egyöntetűen az a véleményük, hogy a felmerült problémákat csak a kisebbségi önkormányzati rendszer további fejlesztésével lehet megoldani és nem annak felszámolásával. A vizsgálat megerősítette azt a meggyőződésünket, hogy a kisebbségi önkormányzati rendszer alkalmassá tehető a hazai kisebbségi közösségek kulturális autonómiájának megteremtésére. A Nektv.-ben biztosított jogok érvényesülésének intézményi garanciája a kisebbségi önkormányzati rendszer fenntartása, továbbfejlesztése.³⁶

3.2.

A kisebbségi önkormányzatok működési feltételeinek hiányosságai, megoldási javaslatok

A korábbi évekhez hasonlóan ezúttal sem maradhat el azoknak az ügyeknek a bemutatása, amelyek a kisebbségi önkormányzat működésével, szorosabb értelemben véve a működéséhez szükséges feltételek biztosításával függenek össze. Az írásban benyújtott panaszok mellett megnövekedett a személyesen vagy telefonon tájékoztatást, útmutatást kérők száma. Ez egyrészt betudható annak, hogy az újonnan alakult kisebbségi önkormányzatok és sok esetben a kisebbségi önkormányzatok munkáját segíteni hivatott jegyzők még nem rendelkeznek elegendő ismerettel, információval. Másrészt azonban ez a probléma a már az előző ciklusban is működő kisebbségi önkormányzatok tevékenységéhez szükséges feltételek biztosításával kapcsolatban is felmerült. Mindenekelőtt tekintsük át a jogszabályi hátteret, amely a kérdéskört rendezi.

A Nektv. 28. §-a kimondja, hogy a „polgármesteri hivatal köteles – szervezeti és működési szabályzatában meghatározott módon – a helyi kisebbségi önkormányzatok munkáját segíteni”.

A kisebbségi önkormányzatok költségvetésének, gazdálkodásának, vagyonjuttatásának egyes kérdéseiről szóló 20/1995. (III. 3.) Korm. rendelet határozta meg első ízben részletesen a polgármesteri hivatal kötelezettségeit. Ezt úgy deklarálta, hogy: „Az önkormányzati hivatal a Nektv. 28. §-ának értelmében – kérésére – biztosítja a helyi kisebbségi önkormányzat testületi működésének feltételeit, és ellátja az ezzel kapcsolatos teendőket, így különösen a kisebbségi önkormányzat testületi működésének rendjéhez igazodó helyiséghasználatot, a postai, kézbesítési, gépelési, sokszorosítási feladatok ellátását, ideértve az ezzel járó költségek viselését is.”

Ez utóbbi rendelkezést vette át változatlan tartalommal – az eredeti hatályon kívül helyezésével – az államháztartás működési rendjéről szóló 217/1998. (XII. 31.) Korm. rendelet (Áht.) 57. § (6) bekezdése, amely a Nektv. 28. §-ával együttesen értelmezve határozza meg azokat a feladatokat, amelyeket a települési önkormányzatnak jelenleg is el kell látnia a kisebbségi önkormányzat működésével kapcsolatosan. Abban egyértelmű tehát a joganyag, hogy a feladatellátás tárgyi és technikai feltételrendszeréről a települési önkormányzatoknak kell gondoskodniuk. Jogértelmezési problémát jelent azonban a települési önkormányzat vezetői számára, hogy a kisebbségi önkormányzat működéséhez szükséges feltételeket milyen mértékben kötelesek biztosítani. Vizsgáljuk meg ezt a kérdést a kisebbségi biztoshoz érkezett panaszok tükrében.

A városi önkormányzat jegyzője fordult az országgyűlési biztoshoz annak a kérdésnek megválaszolására érdekében, hogy milyen behységet, mely időponttól köteles a települési önkormányzat a kisebbségi önkormányzat rendelkezésére bocsátani?

Az Áht. 57. § (6) bekezdése a kisebbségi önkormányzat testületi működésének rendjéhez igazodó helyiséghasználat biztosítását írja elő. Egyértelműen meghatározható tehát, hogy a települési önkormányzatot e kötelezettségek a kisebbségi önkormányzatok alakuló ülésétől kezdve terhelik.

A választásokat követően érezhetően megnövekedett azoknak az elsősorban személyes megkereséseknek a száma, amelyekben kisebbségi önkormányzatok elnökei, képviselői a kisebbségi biztos állásfoglalását kérték arra vonatkozóan, hogy milyen helyiséget igényelhetnek az önkormányzattól.³⁷

A helyiség méretének és számának meghatározása (az igény mértékének megállapítása) nincs pontosan szabályozva, ezért nem egyszerű feladat döntést hozni arról, hogy a településen az adott kisebbségi önkormányzatnak milyen helyiséget kell a rendelkezésére bocsátani.³⁸ A kistelepülések, körjegyzőségek önkormányzatai sok esetben maguk is szűkös elhelyezési körülmények között működnek. Ezért ezekben a konkrét esetekben azt tanácsoljuk, hogy a települési önkormányzat – ha teheti – minimálisan azt a helyiséget bocsássa rendelkezésre a kisebbségi önkormányzat üléseinek megtartására, amelyben maga is tartja az üléseit. A kisebbségi önkormányzat dokumentumainak, eszközeinek tárolása céljára azonban mindenképp szükséges egy saját zárható iratszekrény.

A kisebbségi önkormányzat részéről jogos igényként merülhet fel külön irodahelyiség biztosítása, ahol a kisebbségi önkormányzat az üléseit is megtarthatja, és egyébként az ügyfeleit is fogadhatja. Nagyobb településeken, tagoltabb önkormányzati hivataloknál ez az igény akceptálható. Már okozott vitát a megosztott helyiséghasználat, ám más lehetőség hiányában elfogadható az is, hogy több helyi kisebbségi önkormányzat működése esetén – ha nem lehetséges minden egyes kisebbségi önkormányzat számára külön helyiséget rendelkezésre bocsátani – közös megegyezéssel megosztják a helyiségek használatát. Amennyiben a települési önkormányzat szabad helyiséggel egyáltalán nem rendelkezik, elképzelhető olyan megoldás is, hogy a kisebbségi önkormányzat számára bérel egy helyiséget.

A kisebbségi önkormányzat kérheti, hogy alkalmanként nagyobb rendezvények megtartására alkalmas helyiséget (tanácskozó terem, művelődési ház stb.) is bocsásson rendelkezésére a helyi önkormányzat. A postai, kézbesítési, gépelési, sokszorosítási feladatok ellátása a gyakorlatban két módon történhet:

- a) a települési önkormányzat látja el az ezzel kapcsolatos teendőket (gépírás, fénymásolás stb.) saját adminisztrációja útján és infrastruktúrájának használatával, a kisebbségi önkormányzat kérésének megfelelően,
- b) maga a kisebbségi önkormányzat végzi el ezeket a feladatokat, ám ez esetben a települési önkormányzat biztosítja számára az irodatechnikai háttérrel (írógép, fénymásoló, számológép stb.).

Visszatérő probléma a telefon, illetve a fax használata. Ezzel kapcsolatosan általánosan elfogadott megoldás az, hogy a települési önkormányzat biztosítja a telefonvonalat a kisebbségi önkormányzat irodahelyiségében, amelynek költségeit a működésére biztosított állami támogatás keretéből a kisebbségi önkormányzat fizeti. Amennyiben a kisebbségi önkormányzat rendelkezésére álló források azt nem teszik lehetővé, a postai feladatok ellátása keretében a települési önkormányzat biztosítja a kisebbségi önkormányzat működésével összefüggő ügyekben a fax használatát is.³⁹ Külön ki kell térnünk a számítógép és az internet használatára. Nem vitatható, hogy napjainkban ez kiemelten fontos eszközzé vált az anyaországgal való kapcsolattartásnak és más, a kisebbségi önkormányzatok által képviselt kisebbségek érdekeinek érvényesítésével összefüggő feladatok ellátásának. Ma már számos olyan weboldal működik, ahol a szolgáltatók olyan speciális információkat – adott szempontoknak megfelelően összegyűjtött jogszabályokat, ismertető anyagokat, pályázatokat stb. – tesznek elérhetővé, amelyek támaszt nyújtanak a kisebbségi önkormányzatok számára egyegy projekt sikeres megvalósításában. Nem szorul tehát külön indoklásra az, hogy amennyiben a települési önkormányzat rendelkezik internethozzáféréssel, munkavégzés céljából tegye lehetővé a kisebbségi önkormányzat tagjai számára is annak használatát.

Közismert, hogy a kisebbségi önkormányzatok működési kiadásaira az állam forrást biztosít, de saját hivattal nem rendelkeznek. Ezért van szükségük arra, hogy a gazdálkodásukkal összefüggő, megállapodás alapján kötelezően ellátandó feladataik mellett valamely szerv az ügyvitelükkel

kapcsolatos teendőket is ellássa. Mivel a kisebbségi önkormányzat külön hivatalt fenntartani nem képes, kézenfekvő és jelenleg egyetlen lehetséges megoldás, hogy e tevékenységében a helyi önkormányzat hivatala, a polgármesteri hivatal támogassa.⁴⁰

A működési feltételek – helyiség, irodatechnika és irodaszerek, ügyviteli teendők – biztosításával összefüggő együttműködési megállapodás megkötésére jogszabály nem kötelezi az önkormányzatokat, emiatt a kisebbségi önkormányzatok egy része kiszolgáltatottá válik. Ha ugyanis a települési önkormányzat, illetve annak vezetése elzárkózik a kisebbségi önkormányzat kérésének teljesítésétől, hosszabb időre ellehetetlenítheti a kisebbségi önkormányzat működését. Szemléltesse mindezt egy olyan panasz, amelynek gyökerei az előző választási ciklusra nyúlnak vissza.

A helyi önkormányzat és a cigány kisebbségi önkormányzat alapvetően a helyiséghasználat és az ügyvitel kérdésében nem tudott megegyezésre jutni, ezért mediálás keretében kíséreltük meg a felek álláspontját közelíteni egymáshoz. E hosszasan folytatott egyeztető tárgyalás eredményeként az önkormányzat vezetői ígéretet tettek arra, hogy lehetővé teszik a kisebbségi önkormányzat számára, hogy üléseit a helyi önkormányzat képviselőtestületéhez hasonlóan a polgármesteri hivatalban, illetve szükség szerint a művelődési ház termében tarthassa meg. Vállalták továbbá, hogy gondoskodnak a kisebbségi önkormányzat irodai adminisztrációs munkáinak elvégzéséhez szükséges feltételekről (gépelés, telefonhasználat), valamint a kisebbségi önkormányzat iratainak elhelyezésére szolgáló

zárható

iratszekerényről.

A kisebbségi önkormányzat elnöke a múlt évben azonban újabb panaszban jelezte, hogy a megbeszélés eredményeként létrejött megegyezés megbíúsult és változatlanul problémát okoz a kisebbségi önkormányzat működési feltételeinek biztosítása, a polgármesteri hivatal továbbra sem hajlandó velük együttműködni.

Hogy a helyi önkormányzat a kisebbségi önkormányzat munkáját konkrétan milyen módon segíti és a felsorolt feltételeket milyen módon biztosítja – a helyi sajátosságokat figyelembe véve – szervezeti és működési szabályzatában kell rögzítenie. Ebben kell felsorolni mindazokat a feladatokat, amelyeket a kisebbségi önkormányzat testületi működésével összefüggésben a polgármesteri hivatalnak kell végeznie. E rendelet azonban nem tartalmaz – nem is tartalmazhat – részletes szabályokat, így ezeket célszerű az együttműködési megállapodásban, azt kiegészítve tovább részletezni.

A konkrét ügy vizsgálata során megállapítottuk, hogy a települési és a helyi cigány kisebbségi önkormányzat között nem jött létre az éves költségvetés (zárszámadás) összeállítására és a gazdálkodás végrehajtására vonatkozó, a törvényben kötelezően előírt együttműködési megállapodás. Ezért a jegyzőnél kezdeményeztük, hogy a mulasztás pótlására tegye meg a szükséges intézkedéseket, ennek keretében a megállapodás tartalmának egyeztetése céljából a megállapodás tervezetének összeállítását megelőzően vegye fel a kapcsolatot a kisebbségi önkormányzat elnökével.

Tekintettel arra, hogy a kisebbségi önkormányzat helyiséghasználata az évek során nem rendeződött, és működése egyéb feltételeinek biztosítása is gondot okoz – figyelemmel arra, hogy az együttműködés szabályainak kialakítása és rögzítése nem történt meg –, megállapítottuk, hogy az így kialakult helyzet veszélyezteti a kisebbségi önkormányzat önkormányzáshoz való jogát. Ezért a települési önkormányzatnál kezdeményeztük, mérje fel, hogy a kisebbségi önkormányzat konkrétan mely feltételek biztosítását kéri a polgármesteri hivaltól. A kisebbségi önkormányzattal történt egyeztetést követően pedig rögzítse szervezeti és működési szabályzatában mindazokat a feladatokat, amelyeket a kisebbségi önkormányzat számára ellát, majd az ezzel összefüggő részletes szabályokkal és eljárási renddel a megegyezésük alapján egészítsék ki az együttműködési megállapodást.

Szerencsés esetben tehát a működési feltételek biztosítására kötelezett önkormányzatok hivatalát vezető jegyző, vagy a kisebbségi önkormányzat tagja az egyeztetés során – akár más szerv állásfoglalásának megkérése mellett is – tisztázni tudja, hogy a helyiség használatára, illetve a működés egyéb feltételeinek kielégítésére milyen lehetőségek vannak. A működés feltételeinek, de

leginkább a helyiség biztosításával összefüggő problémák állandó feszültségek forrásává válhatnak.

Összefoglalóan a következőket állíthatjuk:

- Ma nem nyújtanak egyértelmű támpontot a jogszabályok annak a kérdésnek a megválaszolásában, hogy a települési önkormányzatok milyen minőségű és számú helyiséget kötelesek a kisebbségi önkormányzataik rendelkezésére bocsátani.
- Kétségek merülnek fel a használatbaadás és a tulajdonbaadással kapcsolatban is.⁴¹
- Ha a működési feltételek biztosítása tekintetében a két szervezet között nem jön létre megállapodás, vagy a települési önkormányzat nem tartja be a megállapodást, közjogi értelemben nincs „kényszerítő” eszköz a kisebbségi önkormányzat kezében, így a működés könnyen ellehetetlenülhet.
- A Nektv., illetve az Ötv. módosítására volna szükség abban a tekintetben, hogy a) legyen kötelező együttműködési megállapodás kötni a működés feltételeiről, b) a jogszabály határozzon meg minden kisebbségi önkormányzat számára kötelezően biztosítandó minimumfeltételeket, de városi, megyei jogú városi szinten, illetve a nagy lélekszámú kisebbségek – például romák, németek, horvátok, szlovákok – önkormányzatainál legyen biztosítva a folyamatos hivatali működés összes infrastrukturális feltétele, c) érvényt kellene szerezni annak az elvnek is, hogy a települési önkormányzatok – az általuk ellátott – kisebbségi feladatok arányában részesüljenek megfelelő központi költségvetési támogatásban.

3.3.

A kisebbségi önkormányzatok részvétele a helyi döntéshozatalban

Munkánk során még mindig gyakran találkozunk azzal a problémával, hogy a kisebbségi önkormányzat egyetértési jogát a települési önkormányzat nem biztosítja, vagy egyet nem értését (vétóját) figyelmen kívül hagyja. Így ebben az évben is külön alfejezetet kell szentelnünk ennek a témának.

A helyi kisebbségi önkormányzatok a települési önkormányzatokkal szorosan együttműködve élhetnek jogaikkal, és hatásköreikkel. A kisebbségi önkormányzatok az igazgatási jogaikat elsősorban az állami, és az önkormányzati szervekkel való együttdöntési hatásköreik révén gyakorolhatják, amelynek két formája van: az egyetértési, valamint a véleményezési jog. A kisebbségi önkormányzatnak arra van tehát lehetősége, hogy a mások által hozott döntéseket a törvényben biztosított véleményezési vagy egyetértési joguk révén befolyásolja. A kisebbségi önkormányzat természetesen minden kérdésben alkothat véleményt – amelyek közül a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény (a továbbiakban: Kotv.) és a Nektv. jó néhányat nevesít –, azt azonban az érintett szerv nem köteles figyelembe venni. Így a döntést valóban befolyásoló eszközként a kisebbségi önkormányzatok számára csupán az egyetértési jog marad.

A Nektv. 29. § (1) bekezdése – a kulturális autonómia különböző területein – biztosítja, hogy a helyi közoktatás, a helyi média, a helyi hagyományápolás és kultúra, valamint a kollektív nyelvhasználat kérdéskörében a kisebbségi lakosságot e minőségében érintő települési önkormányzati rendeletet a képviselőtestület csak az e lakosságot képviselő helyi kisebbségi önkormányzat egyetértésével alkothatja meg.

Az egyetértési jog garanciális elem, a kisebbségi önkormányzat tehát akkor jár el jogszerűen, ha valóban csak abban az esetben adja az egyetértését, ha ezzel a település kisebbségi közösségének érdekei nem sérülnek.

Két nagy csoportra oszthatjuk az egyetértési jog témakörének tárgyalását. Az első csoportban a közoktatással kapcsolatos, a másodikban pedig a kulturális autonómia más területén gyakorolható egyetértési joggal kapcsolatos esetet mutatunk be.

A kisebbségi jogok között kiemelkedő jelentősége van az oktatásnak. Közismert tény, hogy mára csökkent a család szerepe az anyanyelv átörökítésében, így sajnos a kisebbségi kultúra ápolása, a nyelv megtanítása alapvetően a kisebbségi oktatás feladatává vált. Közoktatási intézmény

vezetőjének (iskola igazgatójának és óvoda vezetőjének) a kinevezésével kapcsolatban ebben az évben is több panasz érkezett hozzánk, hiszen nemcsak a települési, hanem a kisebbségi önkormányzat számára kiemelkedő jelentősége van az intézményvezető személyének. Az alábbiakban egy tipikus panaszt szeretnék bemutatni:

Miután az önkormányzat nem tudott megegyezni a kisebbségi önkormányzattal az iskolaigazgató személyében, ezért egyéves megbízás keretében olyan közalkalmazottat nevezett ki az igazgatóválasztás második fordulójában, akinek személyéhez már nem kérte ki a kisebbségi önkormányzat egyetértését. Tette mindezt úgy, hogy a jegyző is elismerte: az általános iskola kisebbségi oktatási intézménynek minősül.

A Kotv. 102. § (10) bekezdése kimondja, hogy ha a fenntartó helyi önkormányzat, akkor kisebbségi oktatási intézmény esetében be kell szerezni a kisebbségi önkormányzat egyetértését mind a vezető megbízása, mind a megbízásának megszüntetése előtt. Megállapítottuk, hogy az egyetértési jog figyelmen kívül hagyásával elfogadott határozat törvénysértő. Mint megtudtuk, a települési önkormányzat a döntését a Nektv. 29. § (2) bekezdésének, és a közalkalmazottakról szóló 1992. évi XXXIII. törvénynek a közoktatási intézményekben való végrehajtásáról szóló 138/1992. (X. 8.) Korm. rendelet hibás értelmezésére alapozta. A helyi önkormányzat a vonatkozó kormányrendelet 5. § (1) bekezdésének, és a Nektv. 29. § (2) bekezdésének nyelvtani (s kizárólag nyelvtani) értelmezésével arra a következtetésre jutott, hogy ha az igazgatói feladatokat „megbízott intézményvezető” látja el, ez nem minősül magasabb beosztású vezetői kinevezésnek, mivel nem szerepel a hivatkozott rendelkezés felsorolásában. Így megbízás esetében nem kell alkalmazni a kinevezési eljárásnál kötelező egyeztetési mechanizmust, ezért a kisebbségi önkormányzat egyetértési jogát figyelmen kívül lehet hagyni.

Álláspontunk szerint az igazgatóválasztás „második fordulójában” is ki kell kérni a kisebbségi önkormányzat egyetértését, hiszen a jogszabály minden más értelmezése az egyetértési jog automatikus megkerülését tenné lehetővé. Az érintett kisebbségi önkormányzat egyet nem értésére hivatkozva ugyanis az intézményvezetői megbízást évente meg lehetne ismételni, s ezzel a jogi garancia kijátszhatóvá válna, tartalma kiüresedne.

A hivatkozott nyelvtani értelmezéssel arra a következtetésre lehetne jutni, hogy míg a megbízott intézményvezető még vezető beosztásának sem minősülne, addig számos, az ő munkáltatói jogköre alá tartozó beosztottja igen (például az igazgatóhelyettes vezető, míg a megbízott igazgató, tehát az ő felettese, nem volna az).

Mivel a jogsérelmet utólag már nem tudtuk orvosolni – és maga a panasz sem tartalmazott ilyen irányú kérést –, így kezdeményezéssel nem élünk. A felek ugyanakkor a tanácsunkat kérték az ilyen helyzetek jövőbeni elkerülése érdekében.

A tételes jog az egyetértési jog gyakorlásának részletszabályait nem tartalmazza, nincs például kidolgozott egyeztetési eljárás a felek egyet nem értése esetére. Ennek hiányában a következőket javasoltuk:

- hozzanak létre önként egyeztető bizottságot az álláspontok megismerésére;
- mindkét fél számára elfogadható kompromisszum megszületését segítheti a közös testületi ülés összehívása is, illetve ha személyes egyeztetést folytat a polgármester és a kisebbségi önkormányzat elnöke;
- az álláspontok, érvek megismerésére és a megegyezés létrehozására megfelelő intézmény a kisebbségi bizottság alakítása is.

Az egyeztetési eljárás kereteinek megteremtésére irányuló javaslat elfogadása természetesen csak eseti megoldást jelent. A törvényi szabályozás teremthetné meg a valódi jogbiztonságot.

A konkrét ügyben azt is meg kellett állapítanunk, hogy a megyei közigazgatási hivatal mulasztást követett el, amikor nem észlelte hivatalból, hogy az érintett kisebbségi önkormányzat egyetértési jogosítványának a figyelmen kívül hagyásával született döntés az igazgató személyéről.

Egy helyi kisebbségi önkormányzat elnöke az állásfoglalásunkat kérte a településükön az 1921. december 14-én tartott népszavazás, az ún. Húsg Napjának emlékére a közszégyben felállítandó emlékművel kapcsolatban.

Az ügy történéseit az alábbiakban lehet összefoglalni. A Magyar Kormány soproni kihelyezett ülésén a népszavazás 80. évfordulója alkalmából megalkotta a 244/2001. (XII. 14.) számú Korm. rendeletet, amelyben december 14-ét a Hűség Napjává nyilvánította, valamint felhívta az állami szerveket, az önkormányzatokat, az egyházakat, az iskolákat és a civil szervezeteket, hogy méltó módon emlékezzenek meg Sopron népének helytállásáról. A rendelet arra is kitért, hogy a Kormány Sopronnak szökőkutat adományoz, a népszavazáson részt vett községekben pedig méltó emlék állításáról gondoskodik. Az egyik település német kisebbségi önkormányzata már egy hónapon belül úgy határozott, hogy „nem támogatja a tervezett népszavazási emlékmű felállítását”⁴².

A képviselőtestület hónapokkal később két alkalommal is foglalkozott a kérdéssel, döntés azonban akkor nem született. Végül a tavaly nyár közepén tartott testületi ülésen elvetette az önkormányzat a polgármester javaslatát az emlékmű felállításáról. Ennek ellenére a polgármester – élve az Ötv. 35. § (3) bekezdésében biztosított jogával – rendkívüli testületi ülést hívott össze a kérdés újratárgyalására, amely csak hosszas várakozást követően lett határozatképes. Akkor a „csonka” testület végül öt igen szavazattal és egy tartózkodással határozatban úgy döntött, hogy megbíznak egy művészt a népszavazás 80. évfordulójára felállítandó emlékmű kivitelezésével.

Az nem volt tisztázható, hogy mennyiben befolyásolta a polgármestert és a jegyzőt, hogy a határozati formában való döntés esetén kijátszható a kisebbségi önkormányzatnak a Nektv. 29. § (1) és 38. § (3) bekezdéseiben garantált egyetértési joga. Véleményünk szerint jogsértő volt ebben a kérdésben határozattal dönteni.⁴³ Megítélésünk szerint az emlékmű felállításáról két okból is rendeletben kellett volna dönteni. Az egyik ok, hogy ez esetben nem egyedi aktusról, hanem a helyi életviszonyokat érintő, azokat szabályozó rendelkezésről van szó. A másik ok, hogy a község lakosságának nagy része komoly figyelmet fordított a kérdésre, és ezért kiemelt jelentősége van a településen a társadalmi konszenzusnak.

A rendelet tárgya – emlékmű állítása – álláspontunk szerint vitathatatlanul érinti a helyi német kisebbségi közösséget, hagyományuk ápolását, hiszen ez olyan történelmi eseményről való megemlékezés, amely alapvető módon befolyásolta a németiség további sorsát. Ezért a kisebbség álláspontjának figyelembevétele nélkül az emlékmű állításáról jogszerűen dönteni nem lehetett.

A fentiekben túl az is megállapítható volt, hogy az önkormányzat nem biztosította a kisebbségi önkormányzat számára az egyetértési, sőt még a véleményezési jog gyakorlásának lehetőségét sem, hiszen véleményt alkotni, dönteni csak olyan kérdésben lehet, amelynek konkrét szövegét a döntéshozó ismeri. A rendkívüli testületi ülés jegyzőkönyvének tanúsága szerint a település jegyzője úgy tájékoztatta az önkormányzati képviselőket, hogy a településnek kötelező végrehajtania a Hűség Napjáról szóló kormányrendeletet, mivel a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (a továbbiakban: Jat.) 1. § (2) bekezdése szerint az alacsonyabb szintű jogszabály nem lehet ellentétes a magasabb szintű jogszabállyal. Úgy tűnik viszont, hogy figyelmen kívül hagyta az Ötv. 1. § (5) bekezdését, valamint a 6. § (1) bekezdés b) pontját, amelyek szerint kötelező feladat- és hatáskört a települési önkormányzatok számára kizárólag törvény állapíthat meg. A Jat. 7. §-a szerint a Kormány törvényben kapott felhatalmazás alapján adhat ki rendeletet. Kormányrendelet csak a törvényben megállapított önkormányzati feladat végrehajtását szabályozhatja, tehát megállapítható, hogy a fenti kormányrendelet nem rótt, nem róhatott semmilyen kötelezettséget a települési önkormányzatra sem. (Csak zárójelben jegyezzük meg, hogy a Miniszterelnöki Hivatal közigazgatási államtitkára elismerte, hogy a hivatkozott kormányrendelet a szokványos közigazgatási egyeztetési mechanizmus körén kívül született meg. Ez a kérdés azonban már az országos kisebbségi önkormányzatok véleményezési érinti, amellyel külön fejezet foglalkozik.) Megállapítottuk, hogy a képviselőtestülete jogellenesen döntött a népszavazás 80. évfordulójára felállítandó emlékműről rendeleti forma helyett határozatban, továbbá nem kérte ki a Német Kisebbségi Önkormányzat egyetértését a helyi hagyományápolás és kultúra terén a német kisebbség e történelmi településén. Kezdeményeztük ezért a határozatának visszavonását, a felállítandó emlékmű témájának újratárgyalását és annak rendeletben történő szabályozását; e rendelet megalkotása előtt a Német Kisebbségi Önkormányzat egyetértésének beszerezését; a

képviselőtestület döntéséig az emlékmű már megkezdett kivitelezési munkálatainak leállítását. A képviselőtestület határozata nyomán a polgármester rendkívül gyorsan intézkedett, az emlékmű két hónapon belül elkészült, így kezdeményezésünk időszerűtlenné vált. Felhívtuk a helyi önkormányzat figyelmét, hogy a jövőben keressék a közös hangot a település német kisebbségi önkormányzatával.

Ez az eset is jól bizonyítja, hogy pontatlan a Nektv. 29. (1), valamint a 38. § (3) bekezdésében a máshol alkalmazott „döntés” szó helyett a „rendelet” kifejezés használata, mert ezzel könnyen kijátszhatóvá válik a kisebbségi önkormányzat egyetértési joga.⁴⁴

Lábjegyzetek

¹ Kisebbségi önkormányzati választásokra Magyarországon első alkalommal 1994-ben került sor, akkor azonban az Országgyűlés még nem választotta meg az országgyűlési biztosokat. 1995-ben – a jogintézmény „újszerűségére” is figyelemmel – lehetőség nyílt kisebbségi önkormányzati „pótvalasztások” tartására. Értékelésünk tehát alapvetően az 1998-ban, majd 2002-ben megtartott általános („rendes”) önkormányzati választásokra terjed ki.

² Az etnikai önazonossághoz való jog ilyen szempontból nagyfokú hasonlóságot mutat a vallással is, amely szó magában hordja a vallásszabadság lényegét, a hovatartozás kinyilvánítása vagy „megvallása” a szó szoros értelmében az egyént (a természetes személyt) illeti meg. A vallási identitásnak azonban sajátos kereteket adnak az egyházak, amelyek szuverén jogi személyek, sajátos szervezeti (kánonjogi) szabályokkal rendelkeznek és jogosultak meghatározni tagjaik körét.

³ Egy esetben fordult elő az országgyűlési biztos praxisában, hogy a szülők összekülönböztek azon, hogy a gyermek a nemzetiségi hovatartozása szerinti képzésben részesüljön, megtanulja-e a magyar mellett a nemzeti kisebbség nyelvét is.

⁴ Az 1994–95-ös választások alkalmával már volt példa arra, hogy nyilvánvalóan nem a kisebbségi közösséghez tartozó személy vállalt képviselőiséget, illetve arról is hallottunk, hogy egy település lelkésze volt a roma kisebbségi önkormányzat elnöke. Az ily módon közjogi szerepet vállaló lelképásztor nyilvánvalóan nem üzleti megfontolásból cselekedett, őt a csekély jogérvényesítési képességgel rendelkező közösség megsegítésének szándéka vezette.

⁵ Jászládányban – mint az a sajtóból is valószínűleg közismert – az ötfős kisebbségi önkormányzat képviselőtestületében négy olyan személy szerzett mandátumot, akik általuk deklaráltak sem tartoztak a roma közösséghez.

⁶ Az Alkotmány – az Európai Unióhoz történő csatlakozás napján hatályba lépő – új 70. § (1) bekezdése a következő rendelkezést tartalmazza: „70. § (1) A Magyar Köztársaság területén lakóhellyel rendelkező minden nagykorú magyar állampolgárt megilleti az a jog, hogy az országgyűlési képviselők választásán választó és választható legyen, valamint országos népszavazásban és népi kezdeményezésben részt vegyen.” Mint látható, az Alkotmány szövegéből kikerült a kisebbségi önkormányzati választásokra utaló – téves jogértelmezésre okot adó – rendelkezés.

⁷ Lásd: Nektv. 1. § (2) bekezdését.

⁸ E beszámoló keretei között nem bocsátkozhatunk annak részletes elemzésébe, hogy a törvény személyi hatályának a meghatározása igazságos-e vagy sem, illetőleg az nem tekinthető-e az alkotmányos jogok érvényesülése szempontjából bizonyos értelemben önkényesnek.

⁹ A probléma annál is inkább visszásnak minősíthető, mert a Nektv. 2. §-a kifejezetten kizárja a törvény hatálya alól – így a kisebbségi önkormányzathoz fűződő jog gyakorlásából is – a menekülteket, a bevándorlókat, a letelepedett külföldi állampolgárokat és a hontalanokat. Ettől függetlenül kétségtelen tapasztalati tény, hogy a hazánkban élő jelentős számúnak tekinthető kínai kolóniák külön törvényi garanciák nélkül is kiválóan megszervezték közösségi életüket, és a körükben megvalósuló „önszerveződés” hatékony védelmet nyújt az asszimiláció ellen.

¹⁰ A választójog általánossága miatt nem biztosított, hogy a képviselők ténylegesen attól a közösségtől kapják megbízatásukat, amelynek képviselőire vállalkoznak.

¹¹ A „pótválasztás” jogintézménye helyett törvényi rendelkezés biztosította a kisebbségi önkormányzatok esetében is az időközi választások megtartásának lehetőségét, tehát a két típusú önkormányzat ezáltal is közelebb került egymáshoz.

¹² A joggal való visszaélések tilalma ugyanis olyan általános elv, amelynek érvényesülése egy magára valamit is adó jogállamban alapkérdés.

¹³ A teljesség kedvéért meg kell jegyeznünk, hogy a választás kitűzésének megtagadására alapvetően formai okokból került sor, ugyanis a kezdeményezők nem tettek eleget „kisebbségi identitásuk kinyilvánításának”. Egy alakilag megfelelő nyilatkozat megléte esetén a választási kezdeményezés nem lett volna elutasítható, ugyanis a választási bizottságok a nyilatkozat valóságtartalmát, a kisebbséghez tartozás tényét nem vizsgálhatják.

¹⁴ Alapvetően két bűncselekmény elkövetésének a gyanúja merült fel. Az egyik: a Btk.225. §-ába ütköző hivatali visszaélés büntette, mely szerint „Az a hivatalos személy, aki azért, hogy jogtalan hátrányt okozzon vagy jogtalan előnyt szerezzen, hivatali kötelességét megszegi, hatáskörét túllépi, vagy hivatali helyzetével egyébként visszaél, büntettet követ el, és három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.” A másik a Btk. 211. § szerinti, a választás, a népszavazás és a népi kezdeményezés rendje elleni bűncselekmény, amely szerint: „Aki a választási eljárásról szóló törvény hatálya alá tartozó választás, népszavazás vagy népi kezdeményezés során

(...)

e) arra jogosultat a választásban, illetőleg a népszavazásban akadályoz, vagy erőszakkal, fenyegetéssel, megtevesztéssel, illetőleg anyagi juttatással befolyásolni törekszik, (...)

büntettet követ el és három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.”

¹⁵ Mint a fentiekben már kifejtettük: ellentmondás van a választójogi rendelkezések és a Nektv.-ben megfogalmazott alapelv között. A Nektv. nem a kisebbséghez tartozás szabad választásának, hanem vállalásának és kinyilvánításának jogát biztosítja. Az identitást nem lehet tetszőlegesen megváltoztatni, az egyén – feltéve, hogy ténylegesen tagja a kisebbségi közösségnek – arról dönthet, hogy kifejezi az azonosságtudatát vagy lemond erről a jogáról.

¹⁶ Lásd: az Európa Tanács Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló, Strasbourgban, 1995. február 1-jén kelt Keretegyezményének kihirdetéséről szóló 1999. évi XXXIV. törvény 3. cikkét.

¹⁷ A rendelkezésünkre álló információ szerint sokan adaptálhatónak tartják az ún. „kedvezménytörvény” azon megoldását, amelynek értelmében a magyar igazolványt csak valamilyen ajánló szervezet kezdeményezésére adják ki.

¹⁸A jogorvoslathoz fűződő jog az Alkotmány által garantált. A passzív választójog közösség általi korlátozása – még ha nem is hatósági döntésről van szó – igazságszolgáltatási döntéshozatali fórumot kíván.

¹⁹A teljesség kedvéért meg kell jegyeznünk, hogy a bíróság sem képes tényleges nyomozási tevékenység kifejtésére, ezért döntését nagymértékben meghatározza, hogy milyen tényeket, körülményeket és mennyire meggyőző formában terjesztenek elé.

²⁰Erre a szabályozásra tett kísérletet az előző ciklusban benyújtott, de végül nem tárgyalta, a kisebbségi önkormányzati képviselők választásáról szóló T/5499. számú törvényjavaslat.

²¹Ezt a követelményt az Alkotmánybíróság a 24/1999. (VI. 30.) AB határozatban fogalmazta meg.

²²Az állásfoglalás eredeti szövegét – teljes terjedelemben – közzétesszük a Függelékben.

²³ 2002-ben összesen 1296 kisebbségi jelöltet választottak helyi önkormányzati képviselővé. Közülük 541 fő, vagyis a képviselők több mint 40%-a kedvezményes mandátummal jutott a testületbe. A cigány kisebbség az összes helyi önkormányzati mandátumának körülbelül 70%-át a kedvezmény igénybevételével szerezte. A vegyes választási rendszerben három kisebbség (cigány, német, szlovák) kivételével minden közösség csak kedvezményes mandátummal tudott képviselővé jutni.

²⁴Lásd: 809/B/1998. AB határozat.

²⁵A vizsgálati anyag a „Jelentés a kisebbségi jogok érvényesüléséről a kisebbségi önkormányzatok 2002. évi működési tapasztalatai alapján” címet viseli. A vizsgálat első szakaszában kérdőíves felmérés folyt Baranya és Szabolcs-Szatmár-Bereg megye kisebbségi önkormányzatai körében. Az adatgyűjtés azokra a települési önkormányzatokra is kiterjedt, ahol kisebbségi önkormányzatok működtek.

²⁶A teljesség kedvéért meg kell jegyeznünk, hogy a jelenség nem újkeletű és nem váratlan, ugyanis 1998-ban hasonló módon hiúsult meg a fővárosi cigány és örmény, illetőleg az Országos Román Kisebbségi Önkormányzat létrehozása.

²⁷153. § (1) Felhatalmazást kap a belügyminiszter, hogy rendeletben állapítsa meg:

- a) a névjegyzék és választójoggal nem rendelkező nagykorú polgárok nyilvántartása, valamint a választókerületek és a szavazóköri kialakítása előkészítésének rendjét,
- b) a választási eljárás határidőit és határnapjait,
- c) a választási irodák feladatait és tagjainak képzését; az országos, területi, helyi választási irodák közötti hatáskörmegosztást,
- d) a választásokkal összefüggő állami feladatok számítástechnikai, szavazatösszesítési rendjének megszervezését, technikai lebonyolítását,
- e) az értesítő, az ajánlószelvény, az aláírásgyűjtő ív mintáját, a választási jegyzőkönyvek, adatlapok és egyéb nyomtatványok mintáit, példányszámát és továbbításának rendjét,
- f) a választási eredmény országosan összesített adatainak körét.

²⁸A végzés indokolása szerint: „választás esetén a választásra jogosult testület (gyűlés) határozatképességét a szavazás megkezdésekor, vagyis a határozathozatal előtt is meg kell állapítani”.

²⁹A Magyarországi Németek Országos Önkormányzata úgy próbálta korrigálni a választási rendszer visszásságait, hogy az elektorok gyűlése előtt a kisebbségi önkormányzatok számának

figyelembevételével a megyei szövetségek „felosztották” maguk között a közgyűlési helyeket. Az egyes szövetségek jelöltjei felkerültek a közös listára, így a választás lényegében ennek a megállapodásnak a „jóváhagyása” volt. Ezt az eljárási gyakorlatot más kisebbségek is átvették.

³⁰Így például az Örmény Országos Önkormányzat tagjának többségét adó Arménia Népe Kulturális Egyesület – miután az általa „álkisebbséginek” tekintett, más szervezethez tartozó elektorok többségbe kerültek – nem vett részt az elektorok gyűlésén.

³¹A kisebbségi névjegyzék kérdéseivel a helyi kisebbségi önkormányzati választásokat értékelő alfejezet foglalkozik.

³²Ezt a jól működő rendszert a gyakorlatban több kisebbség (német, horvát, szlovák) – jogszabályi felhatalmazás nélkül is eredményesen alkalmazza.

³³Erre a legszemléletesebb példa, hogy az Országos Horvát Önkormányzat megválasztása után a baranyai elektorok tiltakozásul elhagyták az ülést, mert tizennyolc jelöltjük helyett csak tizenhatot választottak a közgyűlés tagjává.

³⁴Lásd a Függelék 1. számú mellékletét.

³⁵Ezekkel a problémákkal az elmúlt években szinte kivétel nélkül találkoztunk és foglalkoztunk már. Még azt is elmondhatjuk, hogy az ilyen típusú egyedi panaszügyekben a kisebbségi biztos kezdeményezéseivel, ajánlásaival többnyire elérte a sérelmek orvoslását. A kutatás megállapításai alapján azonban azt is látnunk kell, hogy még mindig előfordul, hogy a kisebbségi önkormányzatok – félelemből, a helyi konfliktusok kieleződésétől tartva, vagy megfelelő információ hiányában – nem lépnek fel, illetve nem fordulnak külső szervhez az őket ért jogsértések megszüntetése érdekében. Ezen csak a Nektv. és a kapcsolódó jogszabályok garanciákat, jogsérelem esetén megfelelő eszközöket és szankciókat is biztosító módosítása segíthet.

³⁶A működő kisebbségi önkormányzati rendszer legitimitását is megkérdőjelezheti azonban a jelenlegi választójogi szabályozás, amely lehetővé teszi, hogy a kisebbségi képviselők megválasztásában nemcsak a kisebbségi közösségek tagjai vehetnek részt, illetve olyan képviselők kerülhetnek a testületekbe, akiknek nincs személyes kötődésük az adott kisebbség kultúrájához. Sokkal nagyobb esély nyílna a kulturális autonómia erősítése érdekében igényelt feladat- és hatáskörök bővítésére, a finanszírozási rendszer szükségszerű átalakítására, ha meg lehetne határozni az érintett kisebbség arányát. Az alkotmányos követelményekkel összhangban, önkéntes bejelentkezés alapján kialakított kisebbségi névjegyzék a kisebbségek önkormányzathoz való jogának hatékonyabb érvényesülését segítné elő.

³⁷Ezt a kérdést előrelátóan még a települési önkormányzattal folytatandó egyeztetést megelőzően próbálták tisztázni, az ombudsmani állásfoglalással pedig általában az önkormányzathoz intézett kérést kívánták alátámasztani, mintegy megerősíteni.

³⁸Ez függhet a település nagyságától, a települési önkormányzat infrastrukturális lehetőségeitől, a működő és helyiséget igénylő helyi kisebbségi önkormányzatok számától, és nem utolsósorban a helyi önkormányzat szándékától, jóindulatától.

³⁹A kisebbségi önkormányzatok egy része mobilszolgáltatást vesz igénybe, és költségvetése terhére feltöltő kártyát vásárol a kisebbségi önkormányzat tagjainak.

⁴⁰Mivel a kisebbségi önkormányzatoknak a pénzügyi-számviteli feladatokat ellátó saját apparátus sem áll rendelkezésükre, a jogalkotó a költségvetési gazdálkodással kapcsolatos

adminisztráció ellátásáról Áht. 66. §-ában külön rendelkezett. Eszerint a helyi és a helyi kisebbségi önkormányzat megállapodása alapján a helyi kisebbségi önkormányzat gazdálkodásának végrehajtó szerve a helyi önkormányzat polgármesteri hivatala. A költségvetési terv elkészítésének részletes szabályait és a követendő eljárási rendet, valamint az egyes önkormányzatokra vonatkozó határidőket az együttműködő önkormányzatoknak megállapodásban kell rögzíteniük. A költségvetési gazdálkodás és tervezés lebonyolításával kapcsolatosan az Áht. 57. § (5) bekezdése együttműködési kötelezettséget ír elő, amelynek megkötését ennek alapján egyik fél sem tagadhatja meg.

⁴¹Ez utóbbi dilemma viszonylag könnyen tisztázható: a Korm. rendelet szerint ugyanis helyiség használatát köteles biztosítani a települési önkormányzat, pontosabban megfogalmazva a kisebbségi önkormányzat testületi működésével összefüggő helyiséghasználatot, tehát azt a teret, ahol a kisebbségi önkormányzat tagjai ülésezhetnek, közmeghallgatást tarthatnak

⁴²Az adott település a népszavazáskor hagyományosan németek lakta falu volt, és a lakosok 81%-a az Ausztriához való csatlakozás mellett voksolt. A német kisebbségi önkormányzat véleménye szerint épp ezért „nem engedhetjük meg, hogy a mi történelmünkről, a mi őseink történelmi döntéséről a mi megkerülésünkkel születhessen döntés. Egy őseink döntésének emléket állító emlékmű üzenetét mi a történelmi hitelesség durva megsértésének, őseink szelleme kicsúfolásának érezzük.”

⁴³Nektv. 38. § (3) bekezdése: „A kisebbség történelmi településeinek és építészeti emlékeinek megőrzésével és ápolásával kapcsolatos jogszabályalkotás során az országos önkormányzatnak, ilyen tárgyú önkormányzati rendelet alkotása esetében pedig a helyi kisebbségi önkormányzatnak egyetértési joga van.”

⁴⁴A „döntés” szó, mint összefoglaló elnevezés a határozatot és a rendeletet egyaránt jelentheti, márpedig a kisebbségi önkormányzat egyetértésének kikérése mindkét döntési forma alkalmazása esetén indokolt lehet.

III.

A szociális biztonsághoz való jog hatályosulása a hivatalunkhoz benyújtott panaszok tükrében

1.

A szociális jogok törvényi garanciái

Az állam által biztosított szociális jogok az általános emberi jogok részét képezik. A szociális jogok az alapvető polgári és politikai jogokkal szorosan összefüggnek, és oszthatatlanok. Az azonban, hogy egy adott országon belül a szociális jogok, illetve a hozzájuk kapcsolódó ellátások milyen mértékben kerülnek biztosításra, jelentősen függ az ország gazdasági mutatóitól, fejlettségétől. A különböző „generációs” emberi jogok egyenrangúvá válása egyenértékű védelme még sem a nemzetközi jogban, sem a klasszikus jóléti államokban és – természetesen – Magyarországon sem biztosított.

A magyar állam kötelezettségét az Alkotmány 17. §-a tágra határozza meg, amikor kimondja, hogy a Magyar Köztársaság a rászorulókról kiterjedt szociális intézkedésekkel gondoskodik. E rendelkezést alapokmányunk 70/E. §-ának (1) bekezdése szűkíti, amikor felsorolja azokat az élethelyzeteket – így az öregség, betegség, rokkantság, özvegység, árvaság és az önhibán kívül bekövetkezett munkanélküliség –, amelyek esetén a Magyar Köztársaság állampolgárainak joguk van alanyi jogon meghatározott ellátásokat igénybe venni. A felsorolás azonban nem taxatív, hiszen az Alkotmány egyéb rendelkezéseiből levezethetők további rászorultsági állapotok is, melyek szintén megalapoznak bizonyos szociális ellátásokra való jogosultságot.

Az alapokmány az állam köteletségévé teszi egy olyan szociális ellátórendszer kiépítését és működtetését, amely más ellátórendszerekkel együtt garantálja a polgárok megélhetéséhez szükséges mértékű ellátást.

Az állam által garantált, alanyi jogon járó szociális támogatásokat a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. tv. (a továbbiakban: Szocvtv.) foglalja rendszerbe. Ezt egészíti ki az Ötv., amely a szociális alapellátást a települési önkormányzatok kötelezően ellátandó feladatai közé sorolja. E feladat teljesítésének érdekében az önkormányzatok az elmúlt években megalkották rendeleteiket. Ezekben szabályozták azokat a feltételeket, amelyek a helyi sajtóságok figyelembevételével biztosítják a támogatásra szorulókat ellátását. A feladathoz szükséges forrásokat elsősorban – normatív formában – az állami költségvetés biztosítja, de a lakosságot leginkább érintő, a megélhetési gondokat csökkentő átmeneti segélyezés továbbra is az önkormányzati költségvetés kizárólagos hatáskörébe tartozik. Ugyanez a helyzet a lakásfenntartási támogatással és az építkezni, felújítani szándékozókra juttatott kamatmentes kölcsönökkel vagy vissza nem térítendő támogatással is. A roma családok különösen nehéz helyzetben vannak azokon a településeken, ahol az önkormányzatok forráshiányosak és leginkább csak az állam által alanyi jogon járó juttatásokat képesek garantálni.

A korábbi években olyan tartalmú beadványok érkeztek a kisebbségi biztoshoz, amelyekben roma családok sérelmezték a számukra kedvező és szociális biztonságot jelentő törvények, önkormányzati rendeletek diszkriminatív végrehajtását. Vizsgálataink és kezdeményezéseink hatására a helyzet mára változott. A 2002 folyamán benyújtott panaszok megfogalmazói továbbra is életkörülményeik javítását szeretnék elérni, de nem csupán nagyobb összegű segélyre tartanak igényt, hanem munkát és megfelelő lakhatási körülményeket is elvárnak az önkormányzatoktól.

A beszámolási időszak ügyeinek közel 1/5 része foglalkozik szociális problémával. Ezek három témakör köré csoportosíthatók:

- szociális segélyezéssel;
- munkalehetőséggel, közmunkával kapcsolatosak;
- lakással, lakhatással.

2.

Szociális segélyezéssel kapcsolatos problémák

Az Alkotmánybíróság 43/1995. (VI. 30.) AB határozatában megállapította, hogy a szociális ellátások a rászorultság jellegétől függően természetük szerint különbözőek lehetnek, de alkalmasnak kell lenniük arra, hogy biztosítsák az állampolgárok szociális ellátáshoz való jogának érvényesülését.

2002-ben új tendenciaként jelentkezett, hogy a szociális segély valamilyen formáját hiányoló panaszosok átmenetileg nehéz helyzetbe kerülve az országgyűlési biztoshoz fordultak segélykérelmet tartalmazó beadványaikkal.

Hatáskör hiányában anyagi támogatást természetesen nem adhatunk, de minden esetben felhívjuk az önkormányzat figyelmét a panaszos problémájára. Ilyenkor általában kiderül, hogy a család részesül többféle támogatásban, azonban a segélyek alkalmanként kifizetett összege évek óta változatlan és mára olyan jelentéktelenné vált (előfordul 2000 Ft is), hogy nem éri el célját, nem jelent a család számára igazi segítséget.

A szociális támogatás helyi szinten emiatt konfliktusokkal terbel, mert a roma családok nem tudják elfogadni az elégtelen pénzeszközök miatt kialakult helyzetet. Életkörülményeik az évek során egyre rosszabbak lettek és azt tapasztalják, hogy senkitől sem számíthatnak hatékony támogatásra. Még a rendszeres szociális segélyben vagy rokkantsági nyugdíjban részesülők sem képesek megélhetést biztosítani családjuknak, ezért jelentős önkormányzati támogatás hiányában különösen a kisebb településeken szinte állandósult a feszültség a település roma lakossága és az önkormányzat között. Pedig a jól kialakított, jól működő szociálpolitika kiemelkedő jelentőségű lehetne, záloga nemcsak a társadalmi integráció megőrzésének, hanem megszilárdításának is.

A kistéleplési önkormányzatok többsége nehéz körülmények között sokszor forráshiánnyal küszködve gazdálkodik, képtelen megfelelni az egyre jobban elszegényedő, egyre reménytelenebb körülmények között élő roma lakosság elvárásainak. A költségvetés engedte kereteken belül igyekeznek az alanyi jogon járó juttatásokon felül egyéb módon is támogatni a rászorulókat.

Sajnos talákoztunk olyan esettel is, amikor az önkormányzat törvénysértő módon – vélhetően a kérelmező roma származása miatt – nemcsak a kért támogatás megadásától zárkózott el, de megsértve az eljárási szabályokat, a kérelmet át sem vette, hanem az igénylőt szóban egyszerűen elutasította.

A Pest megyei kisvárosban élő panaszos azt kifogásolja, hogy kérelmére sem határidőben, sem azon túl nem kap választ, hogy sorozatosan félretájékoztatják, de különösképpen azt, hogy az önkormányzat nem vesz tudomást reménytelenül nehéz helyzetéről: rokkant nyugdíjasként két kiskorú gyermeket nevel és csak abban kért segítséget, hogy gyermekei iskolai étkeztetéséhez járuljanak hozzá. A panasz benyújtásakor a tanév régen elkezdődött, de az önkormányzat semmit sem tett a család megsegítése érdekében.

Ezzel az eljárással az önkormányzat figyelmen kívül hagyta a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvényben rögzített előírást, azt, hogy a helyi önkormányzatoknak meghatározott ellátásokkal és intézkedésekkel segítséget kell nyújtani a gyermekek törvényben foglalt jogainak és érdekeinek érvényesítéséhez. Az eljárási szabályok megsértésével az önkormányzat nem biztosította a panaszos jogbiztonsághoz való jogának érvényesülését sem.

A vizsgálat megállapításai alapján kezdeményeztük a jogsérelem saját hatáskörben történő orvoslását és a helytelen eljárási gyakorlat megszüntetését.

A kezdeményezést a képviselőtestület nem fogadta el, ezért a Pest Megyei Főügyészséghez fordultunk, kérve azt, hogy a jogalkalmazás törvényes mederbe terelése és a jövőbeni jogsértések elkerülése érdekében törvényességi felügyeleti jogkörében eljárva tegye meg a szükséges intézkedéseket.

Tapasztalatunk szerint a fenti eset nem tipikus, az önkormányzatok általában igyekeznek minden rászoruló gyermek étkeztetését biztosítani még akkor is, ha emiatt csökkenteni kénytelenek az egyéb támogatási formára jutó összegeket.

3.

A munkalehetőség megteremtése, mint a szociális gondoskodás fontos eleme

A roma lakosság számára a megoldást nem a segélyek összegének növelése, hanem a családok rendszeres jövedelemhez juttatása és állandó munkalehetőség megteremtése jelentené. Ez a nagyobb városokban is gondot jelent, a kisebb településeken azonban kezelhetetlen probléma, mert nem tudnak saját erőből munkahelyet teremteni. Ezekben a falvakban egyedüli megoldást a közhasznú munka megszervezése jelenti. Ennek feltételeit törvény szabályozza, csak azok vehetnek részt benne, akik vállalják a rendszeres együttműködést a területi munkaügyi központtal. Ez az oka annak, hogy nem mindenkit tudnak a közmunkaprogramban foglalkoztatni és ez magyarázza azokat a hozzánk érkezett beadványokat is, amelyekben a közmunka hiányára vagy elégtelen voltára panaszkodnak. Az önkormányzat csak annyi személyt foglalkoztathat, ahányra keretet kap a munkaügyi központtól, de a panaszosok csak azt látják, hogy kevés a munkalehetőség és miután nem ismerik a rendszer működését, konfliktusba kerülnek az önkormányzattal, amely nem tud annyi embert alkalmazni, amennyire igény van, képtelen a szükségletek kielégítésére. Bár a beadványok nyomán indított vizsgálataink azt igazolták, hogy a közhasznú munkások döntő többségét a roma lakosok adják, mégis úgy érzik, hogy diszkriminatív módon bánnak velük az önkormányzatok és a munkaügyi központok egyaránt.

A roma lakosság közötti elégedetlenség csillapítására több önkormányzat bevonja a közmunka elosztásába, a szaktanfolyamok megszervezésébe a kisebbségi önkormányzatokat, sőt arra is van példánk, hogy az egész rendszer működtetését olyan köztisztviselőnek örvendő roma lakosra bízzák, aki személyes tekintélyével képes elsimítani a munkák elosztása során keletkező ellentéteket. A „közmunka”-program még összes hibájával együtt is jelentős segítség azoknak, akik enélkül egyáltalán nem jutnának munkalehetőséghez és családjukat kizárólag segélyekből kellene eltartani. A hozzánk küldött panaszok arról tanúskodnak, hogy a roma lakosság jelentős része dolgozni akar és remélhetőleg – nem a távoli jövőben – erre lesz is lehetőségük.

4.

Lakással, lakhatással kapcsolatos problémák

A szociális gondoskodással kapcsolatban érkezett ügyek mintegy 50%-a valamilyen formában a lakással, a lakhatással foglalkozik.

A szociális biztonságnak, a szociális gondoskodásnak alapvető eleme lenne a lakhatás biztosítása. 1997-ben a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa, valamint az állampolgári jogok országgyűlési biztosa az Alkotmánybírósághoz fordult. Előterjesztésünkben annak értelmezését indítványoztuk, hogy a szociális biztonsághoz való jognak részét képezze a hajlékhoz való jog, vagyis van-e a magyar állampolgároknak Alkotmányban biztosított joguk a lakhatáshoz. A 42/2000. (XI. 8.) AB határozatban az Alkotmánybíróság egyértelműen kimondja, hogy a szociális biztonsághoz való jogból nem vezethető le az állampolgárok hajlékhoz való joga.

Azonban e határozat rögzíti azt is, hogy az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdése szerinti megélhetési minimum alapkövetelményeként meghatározott emberi élethez és méltósághoz való jog védelmében az állam az emberi lét feltételeiről köteles gondoskodni. Ennek megfelelően az állam ellátási kötelezettsége az emberi életet közvetlenül fenyegető veszélyhelyzetekben kiterjed a szállás

biztosítására is. Azok a roma családok, amelyek ez ügyben hozzánk fordultak szűkösnek vagy emberhez méltatlannak tartják azokat a körülményeket, amelyek között élni kényszerülnek. A sajtó és a politikusi nyilatkozatok lakásprogramokról, állami szerepvállalásról, hitellehetőségről, önkormányzati segítségről szólnak, ők pedig azt tapasztalják, hogy lakásproblémájuk évek (évtizedek) óta megoldatlan, a bankok hitelfolyósítás ügyében szóba sem állnak velük, az önkormányzatok jobb esetben hitegetik őket, de gyakorlatilag semmi sem történik annak érdekében, hogy emberibb körülmények között éljenek. A probléma megoldását a roma családok elsősorban települési önkormányzatoktól várják, amelyek az esetek többségében nemcsak elegendő pénzzel, de koncepcióval sem rendelkeznek. Anyagiak hiányában tünetet kezelnek, például elhelyezik az éppen életveszélyben lévő családot egy másik, hamarosan életveszélyessé váló komfort nélküli szükséglakásban és nem értik, miért fogalmazódnak meg további kritikák velük szemben, miért nem csitul az elégedetlenség.

A beadványok egy részében arra panaszkodnak, hogy évek óta hiába kérnek önkormányzati bérlakást, még ígéretet sem kapnak az illetékesektől. Vizsgálataink azt mutatják, hogy az ilyen családok szinte reménytelen helyzetben vannak. Az önkormányzatok alig vagy egyáltalán nem építenek bérlakásokat. Ha mégis megteszik, a lakások nagyobb részét olyan családok kapják meghatározott időre, akik vállalják a havi rendszeres előtakarékosságot és ennek eredményeként azt, hogy öt év múlva kedvezményes lakásvásárlási kölcsönrel önerővel oldják meg lakásproblémájukat. Akinek nincs munkahelye és segélyekből él – a roma családok többsége ilyen –, az nem számíthat előtakarékosságot igénylő bérlakásra.

A szociális alapon elosztható lakás még az ilyen helyeken is nagyon kevés és esetenként több százan vannak az igényjogosultak; ami azt jelenti, hogy szinte csodaszámba megy, ha valakinek sikerül ilyen lakást kapnia.

A roma családok esélyét tovább csökkenti az a gyakorlat, amelyben két, azonos körülmények között élő – a kérelem elbírálása során azonos pontszámot elért – család közül az kapja meg a lakást, amelyeknek anyagi körülményei biztosítják a lakbér és a közüzemi díjak rendszeres megfizetését. Egy segélyekből élő, munka nélküli roma családnak ez a gyakorlat esélyt sem ad az önálló otthonhoz jutásra.

Ugyanez a helyzet a megüresedett bérlakásokra kiírt pályázatok elbírálásánál is. A lakhatással kapcsolatban, a beadványokban megfogalmazott másik probléma a lakásfenntartás költségeinek emelkedése. Panaszosaink lakásainak bére – éppen a komfort hiánya miatt – általában alacsony, de a lakbér mellett egyéb közüzemi költségeket is fizetni kell és így együtt már jelentős anyagi teher hárul a családokra. Rendszeres jövedelemmel nem rendelkező, segélyekből messze a létminimum alatt élő, esetenként több gyermeket nevelő családok több százezer forintos hátralékot is felhalmozhatnak, és ha a szolgáltató vagy az önkormányzat emiatt bírósághoz fordul, elkerülhetetlen a kilakoltatás.

Átmeneti szállás azonban általában csak a nagyvárosokban (ott sem mindenhol) van és bár utcára – különösen gyermekkel – nem tesznek senkit, a család számára biztosított elhelyezés miatt akár országos botrány is keletkezhet. Jó példa erre a paksi romák esete, akik végül csak a kisebbségi biztos vizsgálatának hatására kerültek elfogadható körülmények közé.

A beadványokban megfogalmazott panaszok és a lehetőségek ismerete nyilvánvalóvá teszi, hogy a romák lakhatási gondjaira állami szinten mielőbb megoldást kell találni. Ezzel a problémával az önkormányzatok egyedül nem tudnak megbirkózni. Az elmúlt évben is szociális problémaként jelentkezett a korábban épült ingatlanok OTP-kölcsönének törlesztése. A megemelt kamatok miatt a megnövekedett összegek fizetése a munkanélküli roma családok számára megoldhatatlan. Több olyan beadvány is érkezett, amelyben segítséget kérnek, anyagi támogatást, a részletek csökkentését, a fizetés felfüggesztését remélve.

A lakáscélú hitelhátralékok terheinek mérséklésével kapcsolatos feladatokról szóló 66/2001. (IV. 20.) Korm. rendelet lehetőséget biztosított arra, hogy a lakáscélú hitelhátralék felhalmozása miatt eladósodott és ennek következtében a lakhatás biztonságának elvesztésével fenyegetett adósok

fizetőképességük javítása, helyreállítása, lakástulajdonuk megőrzésének elősegítése érdekében költségvetési támogatásban részesülhessenek.

A támogatás szigorú feltételek mellett, részben önerőt, ennek hiányában az adósság kamatmentes hiteltörlesztésének lehetőségét feltételezi. Az igénybejelentést jogvesztő határidőhöz (2001. május 31., illetve július 15.) kötötte a rendelet.

Kevesen tudtak élni a rendelet adta lehetőséggel, azonban a többség még a kedvező feltételek teljesítését sem vállalhatta anyagi helyzete miatt. Márpedig az ilyen családok segítség nélkül maradtak és reménytelen helyzetükben, félve ingatlanuk elvesztésétől, a kisebbségi biztoshoz fordultak.

Konkrét támogatást esetükben nem adhattunk, a bankok üzletpolitikájának vizsgálatára nincs hatáskörünk, de megkerestük az illetékes önkormányzatot és felhívtuk a figyelmet a panaszos gondjaira és segítséget kértünk. Emellett minden esetben tájékoztattuk a kérelmezőt arról, hogy fel kell vennie a kölcsönt folyósító bankkal a kapcsolatot és módosíttatni a korábbi szerződést.

Több ügyfelünk panaszkodott arról, hogy már megfizette az OTP felé fennálló tartozását, jövedelméből mégis minden hónapban vannak bizonyos összeget. Vizsgálatunk kiderítette, hogy az OTP eljárása nem törvénytörő, mert a panaszosok csak a kamat nélküli összeget fizették vissza – esetenként többéves késéssel –, és nem gondoltak arra, hogy jelentős kamattartozást is felhalmoztak, amit szintén törleszteniük kell.

Összegezve a szociális tárgyú beadványokban megfogalmazott problémákat, nyilvánvaló, hogy a panaszosok nem az önkormányzatok vagy más állami szervek jogsértő eljárásainak áldozatai, hanem a foglalkoztatás és szociálpolitika hiányosságainak szenvedő alanyai. Beszámolóinkban igyekeztünk jelezni a legfontosabb problémákat annak reményében, hogy eljut az illetékesekhez és találnak megoldást legalább a gondok enyhítésére.

IV.

Az emberi méltósághoz és az egyenlő bánásmóddhoz fűződő alkotmányos jogok hatályosulása a hivatalunkhoz benyújtott panaszok tükrében

1.

Személyiségi jogok – közösségi jogsérelmek

E fejezet célja annak bemutatása, hogy az egyes személyiségi jogot sértő állítások – tipikusan idetartoznak az írott és az elektronikus sajtóban közzétett közlemények – nemcsak konkrét, egyedi jogsérelmet okozhatnak, hanem alkalmasak arra is, hogy megbélyegezzenek egy egész közösséget, a szó szoros értelmében lejárassák emberek meghatározható csoportjait.

Hivatalunk alapvetően két okból kénytelen foglalkozni ilyen ügyekkel:

- egyrészt viszonylag sok olyan panasz és egyéb beadvány érkezik hozzánk, amelyben – valamely közösség, csoport nevében – azt kérik a kisebbségi jogok parlamenti biztosától, hogy indítson vizsgálatot, állapítsa meg a jogsértés tényét és kezdeményezze a sérelmek lehetőség szerinti orvoslását;
- a kisebbségi biztos hatásköréből adódóan rendszeresen vizsgálnunk kell a diszkrimináció jelenségét, az előítéletesség kialakulásához vezető okokat, tehát hivatalból is figyelemmel kísérjük a nemzeti és etnikai kisebbségek társadalmi helyzetét befolyásoló körülményeket.

Célunk tehát a „közösségek méltóságának” – vagy közkeletű kifejezéssel élve a „közmeéltóságának” – a vizsgálata, pontosabban annak a bemutatása, hogy a jelenlegi jogszabályi környezet alapján található-e eszközök ezek védelmére. Konkrét esetek kapcsán azt is szeretnénk bizonyítani, hogy a közösségek – csakúgy, mint az ahhoz tartozó természetes személyek – olyan önálló méltósággal rendelkeznek, amelynek megsértése konkrét társadalomra veszélyességgel bírhat, és veszélyezteti az egyén szabadságát és végső soron a társadalmi békét is.⁴⁵

A hatályos pozitív jog („a törvény betűje”) alapján, egyetlen esetet sem láthatunk el a kisebbségi közösség méltóságát sértő „címkével”, de ennek a jogi szabályozás hiányossága az oka, ugyanis szociológiai és szociálpszichológiai tény, hogy a kisebbségi identitás alapján meghatározott csoportok igenis rendelkeznek saját önérzettel és olyan képviselőkkel, akik a csoport védelmében hajlandók hivatalos eljárásokat is kezdeményezni, ha úgy érzik, a méltóságukon esett csorba. Az alábbiakban néhány esetet szeretnénk bemutatni a tipikusnak is nevezhető panaszügyeink közül annak érdekében, hogy érzékeltesük: reális és megoldandó problémáról van szó.

2.

A média társadalomra gyakorolt tudatformáló hatása

Egyes sajtóközlemények a hazai cigány közösség méltóságát sértették azzal, hogy súlyos bűncselekmények bemutatása során az elkövető származására indokolatlanul hívták fel a közönség figyelmét: azzal, hogy egy „fajtát” kapcsoltak össze a társadalom egésze által elítélt és a jog által is büntetni rendelt cselekményekkel, tovább erősítették a magyar társadalomban egyébként is létező azon sommás, általánosító, jellegénél fogva alaptalan álláspontot, hogy „a cigányok bűnözők”.

Az egyik napilapban például 2002. október 25-én hír jelent meg arról, hogy több emberen elkövetett emberölési kísérlet büntette miatt folytat nyomozást a rendőrség két roma férfi, apa és fia ellen. Egy másik, október 29-én megjelent, még megrázóbb híradás a teljes magyar társadalmat feszültségben tartó politikai jogalkotói kérdés, a családon belüli erőszak aktualitásának példájaként citálja, hogy egy roma férfi a nyolcéves fiát mellkason szúrta. Ugyanaz az írás kiemelte azt is, hogy ebben a családban rendszeresek voltak a veszekedések már korábban is, illetve sejteti, hogy a helyi hatóságok felelőssége is felvethető az ügyben.

Az egyik közszolgálati tévécsatorna szerkesztője nemcsak elismerte, de kifejezetten büszke is volt arra, hogy a hiteles tájékoztatást az elkövetők származására utalással rendszeresen elősegíti az általa vezetett szerkesztőség. Erre kioktatólag, gúnyosan fel is hívta a figyelmünket, mondván:

„Az ügyvéd úr⁴⁶ az kifogásolta, hogy miért mondtuk egy békeési büntény kapcsán, hogy roma elkövetők. Igen tisztelt Kaltenbach úr, csak azért, mert a gyanúsítottak romák, ha jól esik, ha nem. Ezek a tények... Szoktuk egyébként azt is mondani, hogy albánok, arabok, jugoszlávok, szerbek, ukránok, oroszok.”

Egy másik, kereskedelmi televízió főműsoridőben lejátszott, majd ugyanolyan időpontban megismételt rajzfilmjében az egyik szereplő határesette nyilvánította a cigányt és a vámpírt, a szituáció egészéből pedig az tűnt ki, hogy a cigányok általában véve nem képesek megfelelni a társadalmi elvárásoknak, szokásoknak.

A felhozott példák sértőek, megalázóak a cigány közösségre nézve, sőt, az azonosulás–elkülönüléseffektus miatt, negatív érzelmek kiváltására („gyűlöletkeltésre”) is alkalmasak ugyan, de – a jelenlegi ügyészi, bírói gyakorlat szerint – nem érik el a büntetőjogi védelemhez szükséges társadalomra veszélyességi szintet, az „uszítás”, azaz az „aktív, tevékeny gyűlöletre biztatás” szintjét. A polgári jogi jogvédelem pedig csak a személyükben érintettek előtt áll nyitva.

Ugyanakkor a Polgári törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (Ptk.) 75. § (3) bekezdése szerint „A személyhez fűződő jogokat nem sérti az a magatartás, amelyhez a jogosult hozzájárult, feltéve, hogy a hozzájárulás megadása társadalmi érdeket nem sért vagy veszélyeztet.” S mi-vel a Ptk. 85. § (1) bekezdése alapján a személyhez fűződő jogokat – főszabályként – csak személyesen lehet érvényesíteni, a sértett fél hallgatása úgy értelmezhető, hogy szerinte nem is történt jogsértés.

Mivel a Ptk. természetes és jogi személyek vagyoni és egyes személyi viszonyait szabályozza, a polgári jog semmilyen módon nem védi a személyek körén kívül eső, nem jogalany

személyösszességek méltóságát.⁴⁷ Az idézett példáink szerint, csekély jogi és társadalmi ismerettel is jól felmérhető az a személyi kör, amelynek jóhírnevét, becsületét, személyes adataihoz való és egyéb személyiségi jogait kockázat nélkül meg lehet sérteni. Olyan személyek sérthetőek per, elégtételadás veszélye nélkül, akik helyzetüknél fogva nem képesek a jogérvényesítésre, illetve a jogalanyisággal nem rendelkező közösségek gyalázhatóak így. Különösen biztos lehet a dolgában az, aki a két előző kört egyesítve, olyan személyek közösségét sérti meg, amelynek tagjai jogi és egyéb ismereteik, egy perrel együtt járó pénz, s legfőképpen a jogérvényesítő képesség hiánya miatt nem tudnak fellépni a jogsértővel szemben. Majd' valamennyi, hozzánk benyújtott személyiségi jogi panasz ilyen volt tehát, ami – meggyőződésünk szerint – korántsem véletlen: *ezek a jogsértések tudatosak, racionális, előnyöket és hátrányokat mérlegelő döntés eredményeként születtek.*

Ilyen esetekben, amikor büntető feljelentés nem tehető, polgári jogi közérdekű kereset pedig nincs a közösség méltóságának védelmére, az országgyűlési biztos figyelemfelhívótájékoztató funkciója lép előtérbe. Immár rutinszerűen figyelmezteti a sajtót arra, hogy az etnikai származásra vonatkozó információ, ha az adott bűncselekményeknek nem tényállási eleme, nem szolgálja semmilyen módon a „hiteles tájékoztatást”, sőt, kifejezetten jogellenes.

Jogellenes, hiszen a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) 2. § (2) a) pontja különleges adatnak minősíti a faji eredetre, a nemzeti, nemzetiségi és etnikai hovatartozásra, a politikai véleményre vagy pártállásra, a vallásos vagy más meggyőződésre vonatkozó adatokat.⁴⁸

Nincs olyan törvényi rendelkezés, amelynek alapján az állampolgárok (akár bűncselekmények gyanúsítottjainak) nemzetiségi és etnikai hovatartozására utaló adatait – az Avtv.-ben foglalt érintettől származó írásbeli hozzájárulást nem számítva – nyilvánosságra lehetne hozni.

Az országgyűlési biztos „figyelemfelhívó funkciója” látszólag nagyon sikeres: az érintett sajtószervek észrevételeinket elfogadták, a vonatkozó adatvédelmi, személyiségi jogi szabályok betartását megígérték, a rajzfilmsorozat említett epizódját levették a műsorról.

Látszólag, hisz rengeteg napilap, hetilap, tévéműsor stb. van Magyarországon, s így valamely közösség méltóságát sértő közlemény mindaddig meg fog jelenni az írott sajtóban, az elektronikus médiában, míg a „hírcsináló köztudatba” be nem épül, hogy a sajtószabadság gyakorolása nem járhat mások jogainak a sérelmével.

A rádiózásról és televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény 3. (RTVtv.) § (2) bekezdése ugyan előírja, hogy „a műsorszolgáltató köteles tiszteletben tartani a Magyar Köztársaság alkotmányos rendjét, tevékenysége nem sértheti az emberi jogokat, és nem lehet alkalmas a személyek, nemek, népek, nemzetek, a nemzeti, etnikai, nyelvi és más kisebbségek, továbbá valamely egyház vagy vallási csoport elleni gyűlölet keltésére”, sőt ugyanezen szakasz (3) bekezdése szerint „A műsorszolgáltatás nem irányulhat semmilyen kisebbség, sem bármely többség nyílt vagy burkolt megsértésére, kirekesztésére, annak faji szempontokon alapuló bemutatására, elítélésére”,⁴⁹ a jogi szabályozottság ellenére a gyakorlatban koránt sincs minden rendben.

Látszólagos a siker azért is, mert fellépésünkre ugyan a cigány mivoltukra tett megjegyzések elmaradtak, mégis a romák rendre a bűnügyi rendőrségi hírvonatban, hírműsorokban „szerepelnek”. A hírrel szemben pedig, a műfajba vetett általános hit miatt, miszerint „a hír tényszerű és objektív”, az emberek feladják a fenntartásaikat: igaznak hiszik azt el, illetve megerősítve látják előítéleteiket. Holott az, hogy mi, és ki kerül reflektorfénybe, mi lesz hír, mi nem, már önmagában értékrendet kifejező választás eredménye. A műfajválasztás is tudatos része ugyanis a hatáskeltésnek: a véleményt hírnek álcázva elementárisabb a hatás. További manipulációra ad alkalmat a tények csoportosítása, a sejtetés, az elhallgatás, az ábrázolás tudatosan egyoldalú módja.

Bár a bűnügyi híradások döntő része jellegüknél fogva rendőrségi hírforrásból való, ugyanakkor az eddig lefolytatott számos eljárás egyike sem mutathatta ki a rendőrség illetékes sajtóügyeletesének a felelősségét a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény (a továbbiakban Btk.) 177/ B. §-ában szabályozott visszaélés különleges személyes adatokkal

tényállásának a megsértése miatt. Az ombudsman kérésére a rendőrség által megvizsgált esetek mind arról tanúskodnak, hogy a sajtóban megjelent, a rendőrségre hivatkozó, az etnikai hovatartozást indokolatlanul feltüntető, személyiségi jogot sértő tények nem rendőrségi forrásból származnak. Válaszként azt kaptuk legutóbb is, hogy az érintett napilap munkatársai a bűncselekménnyel kapcsolatban a hírben megjelölt sajtóügyeletest „*sem szóban, sem írásban nem keresték meg, így a vizsgálat alapját képező újságcikkekben, az újságíró által a terbeltek etnikai hovatartozására vonatkozó kijelentések miatt nem terbeli felelősség*”.

Ha csak a sajtó manipulációjáról van szó annak érdekében, hogy a hivatalos információ látszatát keltse az általa megjelentetett hír, okkal vehető fel, hogy ilyen esetekben miért nem kér sajtóhelyreigazítást az érintett sajtóügyeletes, vagy a rendőrség nevében a belügyminiszter. [A polgári perrendtartásról szóló törvény 342. § (1) bekezdés második fordulata ugyanis – a közérdek sérelme esetén – lehetőséget biztosít az érintett személyen kívül az illetékes miniszter – országos hatáskörű szerv vezetője – számára is helyreigazítás kérésére.]

A Budapesti Rendőrfőkapitányság például nyomon követi a tőle származó információ útját, de legfeljebb „jelzéssel él”, ha eltérést tapasztal a közölt és a megjelent információ között. Vagyis a párbeszéd csak a rendőrség és a sajtó között folyik. Így viszont a közönség nem szerezhet tudomást arról, hogy a jogsértést megvalósító adatközlés nem a rendőrségtől való.

Ha a rendőrségre mint hírforrásra való utalás igaz (az idézett esetekben az érintett sajtószervek határozottan ezt állították), úgy megállapítható, hogy a bűnüldöző szerv részese a társadalmi előítéletek gerjesztésének.

Milyen megoldási lehetőségek vannak a hatályos jog szerint? Egyedül az egyéni jogérvényesítés útja biztosított, bár a teljes közösséget érte sérelem. A Ptk. 84. § (2) bekezdése ugyan a társadalom rosszallását kifejező bírság kiszabására is lehetőséget ad a bíróságnak, ha a kártérítés címén megítélhető összeg nem áll arányban a felróható magatartás súlyosságával, de ez a jogintézmény – a büntetőrepresszív jellege miatt – oly mértékben idegen a polgári jogi, reparációs gondolkodástól, hogy a bírói gyakorlatban szinte egyáltalán nem alkalmazzák.

3.

A „közméltóság” problematikájáról, illetve a jogi szabályozás lehetőségeiről

Ma Magyarországon a nagy nyilvánosság előtti, az etnikai, vallási vagy más kisebbségeket „csak úgy általában” gyalázó kijelentések nem számítanak jogellenesnek. Elsősorban azért nem, mert a köznyugalom elvont veszélyeztetését annak idején az Alkotmánybíróság nem tartotta – a véleményszabadság alkotmányos alapjogával összemérve – elégséges veszélynek ahhoz, hogy büntetőjogi értelemben alapjogi korlátozás indokálul szolgálhasson.

A közösség méltóságának a védelmét ma csak akkor biztosítja a magyar jogrendszer, ha a sérelem konkrétan meghatározható egyéni érdeksérelemet is okozott, továbbá ennek megbüntetését magánindítvánnyal, illetve reparálását polgári perrel érvényesíti is a személyében érintett fél.

Más szavakkal: a magyar társadalomban számos kisebbségi helyzetű társadalmi csoport, közösség jelenleg védtelen a nyilvánosság előtt történő, a konkrét címzettre nem irányuló (cigányozás, zsidózás stb.) megnyilvánulásokkal szemben.

Hogy ezen az áldatlan helyzeten a jogalkotás eszközeivel is változtatni lehet, azt többek közt bizonyítja a 30/1992. (V. 26.) AB határozatának indokolása, amely szerint

„...a közösségek méltósága a véleménynyilvánítási szabadság alkotmányos korlátja lehet. Nem zárja ki tehát a határozat azt, hogy erről a törvényhozó akár a gyűlöletre uszítás tényállásán túlmenő büntetőjogi védelemmel is gondoskodik. (Eszert a gyűlöletre uszítás tényállásánál szélesebb körben, de a gyalázkodásnál mégis szűkebben, alkotmányosan büntetőjogi korlátozás alá vonható a közösségek méltóságát sértő, köznyugalmat

veszélyeztető magatartás is.) A közösségek méltóságának hatékony védelmére azonban más jogi eszköz, például a nem vagyoni kártérítés alkalmazási lehetőségeinek bővítése is alkalmas.”

A gyűlöletbeszéd szélsőséges megnyilvánulásai által érintett közösségeknek a jelenleginél jóval hatékonyabb jogi védelme azért is elsőrendű kötelessége lenne a jogalkotónak, mert ez segítheti

- a) a nyelvi, kulturális identitásuk zavartalanságát,
- b) másrészt a többségi társadalom irányába történő integrációs esélyeiket.

Azt is tekintetbe kell venni, hogy a magyar társadalom – legalábbis az előítéletek szintjén – a mai napig nem békült meg teljesen a vallási, etnikai és kulturális sokféleséggel – ideértve a nem hagyományos vallási közösségeket, a homoszexuálisokat stb. –, miközben ezek a csoportok egyre nagyobb nyilvánosságot kapnak és érdekvédelmük is erősödik. Ebben a közegben tehát a pusztán „másság” nagy nyilvánosság előtti kíméletlen ostromozása, létének megkérdőjelezése, identitáselemeinek gyalázása stb. alkalmas lehet arra, hogy felerősítse, „legitimálja” a közgondolkodásban egyébként is jelen levő ellenszenvet, ellenséges indulatot.

Ha tehát jogi ellenszert keresünk e verbális „mérgekkel” szemben, akkor a legkevésbé sem törekszünk a véleményszabadság korlátozására. Plurális demokráciában nyilvánvalóan nem korlátozható a bíráló, a kritika, a kifogásolás, de a sértő tartalmú nyilatkozat sem, ha az nem merül ki pusztán öncéli szidalmazásban, gyalázkodásban, megvetésben, a kirekesztés vagy a megsemmisítés szándékában, illetve ennek sugalmazásában.

Álláspontunk szerint egyszerre több jogág is „harcba indulhat” a közméltóság védelmében. A jogalkotó számára megfontolásra ajánlott kodifikációs szándékainkat – ideértve a közérdekű kereset újraszabályozását is, mint a közméltóság polgári jogi védelmének eljárásjogi feltételét – a közméltóságról szóló önálló tanulmányban tesszük közé a beszámoló Függelékében.⁵⁰

4.

A kisebbségi közösséget és az ahhoz tartozó természetes személyt érő hátrányos megkülönböztetés legkirívóbb esetei

A hátrányos megkülönböztetés különböző megjelentési formáival foglalkozó jogi szakirodalom, illetve az ún. „antidiszkriminációs” jogi szóhasználat megkülönbözteti a közvetlen (direkt) és a közvetett (indirekt) hátrányos megkülönböztetés formáit. A magyar jogrendszer néhány, a foglalkoztatással kapcsolatos eset kivételével tulajdonképpen csak a hátrányos megkülönböztetés könnyebben felismerhető direkt formáját ismeri. Erre a legkézenfekvőbb példa az „etnikai alapú”, illetve ezzel összefüggésben a bőrszín alapján történő hátrányos megkülönböztetés.

Sajnálatos módon előfordul, hogy egyes személyeket az etnikai kisebbséghez való – tényleges vagy vélt – tartozásuk miatt, „apartheidszerű” módszerekkel kizárnak bizonyos közszolgáltatásokból. Tipikusan ilyen a vendéglátóipari diszkrimináció, amelyet – mondjuk ki őszintén – szinte kizárólag roma származású emberek sérelmére követnek el.⁵¹

Az 1998. évi beszámolóban már szóltunk a szolgáltatás indokolatlan megtagadása ügyében folytatott vizsgálatainkról. A 2002. évi panaszok azonban szükségessé teszik, hogy ismét foglalkozzunk ezzel a kérdéssel.

Az alábbiakban eseteink közül egy tipikus és tanulságos ügyünk ismertetésén keresztül szeretnénk bemutatni, hogy az országgyűlési biztosoknak – ideértve természetesen a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok parlamenti biztosát is – milyen vizsgálati lehetőségei vannak a szolgáltatást nyújtó, de hatóságnak nem minősülő gazdasági társaságokkal, egyéni vállalkozásokkal szemben, illetőleg a hátrányos megkülönböztetés e – kirívóan súlyos – formája ellen milyen fellépési lehetőségei vannak a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség szerveinek.

Előljáróban emlékeztetni szeretnénk rá, hogy fogyasztóvédelmi ügyekben – az Obtv. 18. § (3) bekezdése értelmében – a kisebbségi biztosnak arra van lehetősége, hogy a hatáskörrel rendelkező

szerv vezetőjét vagy felügyeleti szervét, valamint a jogszabály által egyébként feljogosított szerv vezetőjét vizsgálat lefolytatására kérje fel. Jelen esetben tehát a területi fogyasztóvédelmi felügyelőségnek és a település jegyzőjének van hatásköre és illetékessége az eljárásra.

Éppen ezért értékeltük rendkívül szokatlannak azt a levelet, amelyben az egyik megyei fogyasztóvédelmi felügyelőség illetékességének hiányára hivatkozva hozzánk tett át egy jogvédő iroda által benyújtott panaszt.

A panaszosokat egy biztonsági őr – elmondásuk szerint cigány származásuk miatt – nem engedte be a szórakozóhelyre. Az érintettek képviseletében egy jogvédő iroda panasszal fordult a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező területi fogyasztóvédelmi felügyelőséghez – az Alkotmány és más jogszabályok mellett –, a belkereskedelemtől szóló 1978. évi I. törvényre, és a fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvényre (Fgytv.) hivatkozva.

A megyei felügyelőség mindezek ellenére – illetékességének(!) hiányára hivatkozva – az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény (továbbiakban Áe.) 6. és 7. §-a alapján a panaszt megküldte a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztos részére, kérve intézkedés megtételét.

Álláspontunk szerint a területi felügyelőség eljárása jogszabálysértő volt, valamint az áttételre sem volt jogi lehetősége.

Elsőként le kell szögezni, hogy az országgyűlési biztos eljárására nem vonatkozik az Áe., így hozzá nem lehet e törvény 7. §-ára hivatkozva ⁵² beadványt áttenni. Az országgyűlési biztos az általa szükségesnek tartott intézkedéseket nagyfokú önállósággal maga választhatja meg, ezt a jogát az az Obtv. 17. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezés biztosítja.

Az Obtv. 16. § (1) bekezdése szerint az országgyűlési biztos kizárólag valamely hatóság, vagy közszolgáltatást végző szerv eljárása, határozata, intézkedése, valamint mulasztása miatt bekövetkezett alkotmányos viaszáságot vizsgálhat, vagyis a szórakozóhelyek működését csak „áttételesen” ellenőrizheti. Az Obtv. 18. § (3) bekezdése szerint ugyanakkor lehetősége van arra, hogy a jogszabály által feljogosított szervet – vagy felügyeleti szervének vezetőjét – vizsgálat lefolytatására kérje fel.

Érthetetlen tehát, hogy a felügyelőség még a beadványban megjelölt, hatáskörét és eljárását megállapító törvényi helyekre sem volt figyelemmel.

Egyértelmű, hogy a területi fogyasztóvédelmi felügyelőségeknek kell felügyelni és ellenőrizni a szolgáltatás esetleges jogosulatlan megtagadását. Megállapítható tehát, hogy az adott fogyasztóvédelmi felügyelőség megszegte az Áe. 4. § (1) bekezdésének a rendelkezését, amely szerint a közigazgatási szerv az illetékességi területén köteles eljárni a hatáskörébe tartozó ügyekben. Ezen felül – a késedelmes postázással és a törvénszegő áttétellel – megsértette ügyfelek, az Áe. 2. § (7) bekezdésében biztosított, gyors és egyszerű eljáráshoz való jogát is.

A jogsértés orvoslása érdekében azzal a kezdeménnyel fordultunk a területi felügyelőség igazgatójához, hogy körültekintően vizsgálja ki a panaszt, valamint tekintse át a közelmúltban érkezett vásárlás és (szolgáltatás) indokolatlan megtagadása miatt érkezett panaszokat és az esetlegesen elmaradt intézkedéseket tegye meg.

Az elmúlt években a jó együttműködésünk jegyében számtalan alkalommal kértük fel vizsgálat tartására a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőséget olyan vendéglátóhelyeken, amelyekkel szemben panasszal fordultak hozzánk. Ilyen esetekben az a gyakorlat alakult ki, hogy a területileg illetékes felügyelőség – például a helyi cigány kisebbségi önkormányzattal együttműködve – ún. próbaszolgáltatásellenőrzést végez.

Az adott ügyben történt eljárás azonban rávilágított arra, hogy ebben a kérdésben – talán a hiányos jogszabályi háttér miatt is – nincs kellően összehangolva a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség és a területi felügyelőségek munkája, ezért azzal az ajánlással fordultunk a főigazgatóhoz, hogy jogkörével élve adjon ki irányelvet az etnikai alapú diszkrimináció megállapításának módszeréről a vásárlás és szolgáltatás indokolatlan megtagadása esetén, amely útmutatást ad a fogyasztóvédelemről szóló törvény végrehajtására.

Kezdeményezésünkre a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség HAJ-1256-5/2002. számú körlevélben az alábbiakra hívta fel a szakmai felügyelete alatt működő megyei (fővárosi) közigazgatási hivatal fogyasztóvédelmi felügyelőségek igazgatóinak figyelmét.

„A fogyasztóvédelmi felügyelőségeknek az Fgytv. 43. § f) és i) pontjai alapján minden e tárgyban hozzájuk nyújtott fogyasztói panaszbejelentést körültekintően meg kell vizsgálniuk és az eljárásuk során az Áe., és a közérdekű bejelentésekről, javaslatokról és panaszokról szóló 1977. évi I. törvény (Ptv.) és a végrehajtásáról szóló 11/1977. (III. 30.) MT rendelet (továbbiakban: Vhr.) vonatkozó rendelkezéseit a Fgytv.-vel összhangban kell alkalmazniuk.

Valamely nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozó fogyasztók bármely hátrányos megkülönböztetése a kereskedelmi és vendéglátó üzletekben jogsértésnek tekintendő az Fgytv. 6. § f) pontja és belkereskedelemtől szóló 1978. évi I. törvény 24. § (2) bekezdése és a 25. § (2) bekezdése, valamint az üzletek működéséről és a belkereskedelmi tevékenység folytatásának feltételeiről szóló 4/1997. (I. 22.) Korm. rendelet 23/A. §-a értelmében.”

A fentiekén túl a körlevél kitér arra is, hogy álláspontjuk szerint az etnikai alapon történő hátrányos megkülönböztetés a Ptv. 4. § (1) bekezdésében meghatározott közérdekű bejelentésnek minősül, ezért a Vhr. 15. §-a, és a az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény 33. § (2) bekezdésének 3. pontja értelmében az eljárás illetékmentes.

A Főfelügyelőség arra is ráirányította a területi szerveinek figyelmét, hogy amennyiben hatáskörükbe tartozó jogsértést állapítanak meg, akkor a jogsértővel szemben államigazgatási eljárást szükséges lefolytatni, amelynek eredményeként az Áe. 43–44. §-ában foglalt alaki követelményeknek megfelelő közigazgatási határozatot kell hozni, és amelyről annak megküldésével a bejelentőt is tájékoztatni kell.

(Hatáskör hiányának megállapításakor az ügyet át kell tenni az hatáskörrel és illetékességgel rendelkező államigazgatási szervhez és erről a bejelentőt értesíteni kell. A közérdekű bejelentés megalapozatlansága esetén nem szükséges elutasító határozatot hozni, a bejelentőt azonban indokolt 30 napon belül írásban tájékoztatni a vizsgálat eredményéről.)

A körlevél rámutatott arra, hogy minden esetben indokolt – együttműködve az országos vagy a helyi kisebbségi önkormányzattal – a bejelentéssel érintett üzletben próbavásárlást végezni, kezdeményezni, mivel az ilyen jellegű panaszokat rendkívül nehéz (alkalmanként lehetetlen) utólag rekonstruálni.

A szolgáltatás indokolatlan megtagadása orvoslásának egyik lehetséges módja a fogyasztóvédelmi felügyelőség eljárása. Ennek hiányossága azonban, hogy a felügyelőség kizárólag szankciót alkalmazhat, a sérelmet szenvedett személy részére kártérítést nem állapíthat meg és más korrekcióval sem élhet. Az érintettek a személyiségi jogaik megsértésére hivatkozva polgári peres eljárást kezdeményezhetnek.⁵³

5.

Az antidiszkriminációs jogi szabályozás helyzete

A hazai közvéleményben, a jogvédelem állami és társadalmi szervezeteiben, továbbá a kisebbségi tárgyú jogalkotás és jogalkalmazás műhelyeiben egyre elfogadottabbá vált a gondolat: a magyar diszkriminációellenes szabályozás nem kielégítő; a jogrendszerben szétszórtan fordulnak elő az ilyen tartalmú tilalmak és szankciók, melyek esetenként eltérő fogalmakkal dolgoznak, és messze nem egységesek a rendelkezések az eljárás és intézményrendszer tekintetében sem.

Az átfogó törvény gondolata kormányzati szinten a cigányság élethelyzetének javítására vonatkozó középtávú intézkedéscsomagról szóló kormányhatározatban merült fel, amely szerint meg kell vizsgálni annak a lehetőségét, hogy a hátrányos megkülönböztetés tilalmát tartalmazó jogszabályok hogyan, milyen módon egészíthetők ki – az elv gyakorlati érvényesülése érdekében – megfelelő eljárási renddel és szankciórendszerrel.⁵⁴ Mielőtt azonban a koncepcióalkotás, illetve a tényleges kodifikációs munkálatok elkezdődtek volna, 1998-ban kormányváltásra került sor, s az egységes kódex gondolata – ha lehet mondani – még távolabb került a realitástól.

Az e tárgyú jogalkotás előkészítéséért első számban felelős Igazságügyi Minisztérium (IM) akkori felfogása szerint nincs szükség átfogó szabályozásra, ágazati szinten is kellő hatékonysággal lehet fellépni az önkényes, illetve ésszerűtlen diszkriminációs jelenségekkel szemben.⁵⁵ Miután bizonyossá vált, hogy az egyes tárcák korántsem érzik felelősnek magukat az ágazatukban tapasztalható e tárgyú jogalkotási hiányosságokért – több jogvédő civil szervezet támogatásával –, hivatalunk állt az élére annak a kezdeményezésnek, amely az átfogó kódex mielőbbi megalkotásának a szükségességét hangsúlyozta.

Ennek eredményeképpen 2000 őszén mi készítettük el azt a „törvénytervezet”, amely először tett kísérletet a tárgy általános és speciális (ágazati) fogalomrendszerének tisztázására, kiterjesztette a jogvédelmet valamennyi lehetséges (tipikus) diszkriminációs élethelyzetre (foglalkoztatás, szociális biztonság és egészségügy, oktatás és képzés, árak, szolgáltatások igénybevétele), végezetül széles palettáját kínálta fel a szankcióknak.⁵⁶

Időközben az Alkotmánybíróság elutasította azt az alkotmányossági panaszt, amely szerint a törvényhozás alkotmányellenes helyzetet idézett elő diszkriminációellenes törvény elfogadásának hiánya miatt. Az AB szerint – így az indoklás – a diszkriminációellenes szabályozás „ágazati tagoltsága” nem eredményez önmagában alkotmányellenességet. A diszkriminációellenes szabályozás többszintű rendszerben, a generális alkotmányos szabályhoz kapcsolódóan az egyes nagyobb jogterületekre, jogágakra lebontott megvalósítása nem alkalmatlan a hátrányos megkülönböztetés elleni hatékony fellépés biztosítására. A szabályozásban természetesen mutatkozhatnak hiányosságok; előfordulhat, hogy a tagolt szabályozás egyes hátrányos megkülönböztetést megvalósító esetekre nem tartalmaz rendelkezést. Ezt megfelelő indítvány alapján, vagy adott esetben hivatalból az Alkotmánybíróságnak kell megállapítania.⁵⁷

Összegezve elmondható, hogy a 2000–2002-ig terjedő időszakban – az Európai Unió Tanácsa 2000/43/EK irányelvének a közzétételét követően – az antidiszkriminációs jogalkotás kérdése az érdeklődés homlokterébe került, annál is inkább, mert az említett dokumentum a tagállamokon kívül, a társult vagy tagjelölt országok számára is végrehajtandó jogalkotási feladatot írt elő.

Az uniós direktíva – kötelező jogforrásként – azt határozta meg, hogy a tagállamok „a nemzeti jogalkotás útján” hozzanak hatékony szabályokat a faji vagy etnikai alapon történő megkülönböztetés valamennyi formája ellen.⁵⁸

Nem véletlen, hogy az Európai Unió három antidiszkriminációs tárgyú irányelve közül egyedül a faji, illetve etnikai diszkrimináció témakörében került meghatározásra az is, hogy valamennyi tagállamban ki kell építeni egy kifejezetten a hátrányos megkülönböztetés e fajtájának a feltárására, orvoslására hivatott fórumrendszert, közkeletű elnevezéssel élve: független antidiszkriminációs „hatóságot”. (Ennek a hangsúlyozása azért is lényeges, mert az Unió a nők

esélyegyenlőségével, illetve általában a foglalkoztatással foglalkozó másik két antidiszkriminációs direktívája nem tartalmaz ilyen kötelezettséget.)

Az előző parlamenti ciklus végéig az – igazságügyminiszter irányításával működő – Antidiszkriminációs Tárcaközi Bizottság (ATB) tulajdonképpen nem töltötte be a neki szánt szerepet: még azt sem sikerült „feltérképeznie”, hogy mely ágazati jogszabályokban vannak diszkriminatív elemek, illetőleg olyan hézagok, amelyek lehetővé teszik a hátrányos megkülönböztetést.

Az új kormány – már a választási programjában is – igen határozottan foglalt állást az egységes elveken nyugvó antidiszkriminációs szabályozás mellett, és ennek jegyében 2002 novemberére az IM elkészítette „Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőségről szóló törvény koncepciója” címet viselő szakmai anyagot.⁵⁹

A koncepció tervezetével kapcsolatban – merjük remélni, hogy nem pusztán udvariasságból – kikérték a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának szakmai véleményét is. A hivatalos formában – az IM közigazgatási államtitkára részére – elkészített véleményünket közzéteszük e beszámoló Függelékében⁶⁰, ehelyütt csupán egy gondolatot szeretnénk kiemelni.

Az antidiszkriminációs koncepció tervezete alapvetően helyes és támogatandó célokat fogalmaz meg, azonban – és ezt le kell szögeznünk – nem felel meg az Európai Unió Tanácsa 2000/43/EK irányelvének.

Az irányelv ugyanis a faji, etnikai alapú hátrányos megkülönböztetés visszaszorítására külön jogszabály megalkotását írja elő, míg a koncepció az általános antidiszkriminációs jogi szabályozás mellett tör lándzsát.

Emellett hibásnak tartjuk a koncepció által javasolt fórumrendszert: az „Egyenlő Esélyek Bizottsága” – már csak testületi jellegéből adódóan – nem látszik alkalmasnak a hátrányos diszkrimináció feltárását, megállapítását, orvoslását célzó hatósági jellegű feladatok ellátására.⁶¹

A teljesség kedvéért meg kell jegyeznünk, hogy az Egyenlő Esélyek Bizottságának a létrehozására – a holland esélyegyenlőségi törvény megoldásából merítve – a mi indítványunkra tett javaslatot az első átfogó antidiszkriminációs törvény tervezetét benyújtó két országgyűlési képviselő⁶².

Azonban ez a – törvényjavaslatban vázolt – bizottság csupán egy, az érintett (a potenciálisan hátrányos megkülönböztetésben részesített) társadalmi csoportok képviselőiből álló konzultatív testület lett volna azzal a céllal, hogy a fogyatékkal élők, az eltérő szexuális orientációval rendelkezők és a különböző kisebbségi csoportokhoz tartozók rendszeresen értékelhessék helyzetüket, és a jogalkotó ne a fejük felett átnyúlva döntsön az őket érintő jogalkotási feladatok elvégzése során.

6.

A jogi képviseleti segítség szükségessége, az esélyegyenlőség megteremtése érdekében

Az előző beszámolási időszakhoz hasonlóan ebben az évben is számos olyan panasz érkezett hivatalunkhoz, amelyben a beadványozó jogi képviseletének ellátásához kért segítséget.

Ezek a panaszok elsősorban a büntetvégrehajtás, a rendőrség, a lakhatás és a foglalkoztatás területét érintik. A büntetvégrehajtási intézetben fogvatartottaktól olyan beadványok érkeztek, amelyekben a panaszosok azt sérelmezték, hogy a kirendelt védőjükkel való kapcsolattartás során nehézségek merülnek fel, illetve az ügyvéd nem látja el megfelelő szakértelemmel, gondossággal védelmüket, és ez hátrányosan érinti őket.

Az Obtv. rendelkezései szerint az ombudsmannak és munkatársainak nincs lehetősége jogi képviselet ellátására, ezért az ilyen jellegű beadványokat az előző években elutasítottuk, illetve néhány ügyben civil szervezetek által működtetett jogvédő irodákhoz továbbítottuk. Azokban az esetekben, amelyekben indokoltnak láttuk, felvettük a kapcsolatot az említett irodákkal és arra biztattuk a beadványozókat, hogy vegyék igénybe a segítségüket. Ezzel megpróbáltuk elősegíteni és támogatni a felek között a párbeszéd létrejöttét és az együttműködést.

Az Alkotmány rendelkezései szerint a jogérvényesítéssel összefüggő alapjogok körében az állam köteles megteremteni azokat a jogszabályi és intézményes feltételeket, amelyek szükségesek ahhoz, hogy az egyén képes legyen érvényesíteni alapjogainak megsértéséből eredő igényeit, de ezen túl, tágabb körben kialakíthatja a hatékony jogérvényesítést garantáló intézményrendszer további elemeit. Ebben a körben az állam kötelessége nem csak az, hogy törvényi, jogszabályi szinten „kibontsa” az alapjog érvényesítéséhez szükséges jogokat és kötelezettségeket, létrehozza a szükséges jogintézményeket, hanem az is, hogy a jogi környezetben túl, olyan helyzetet alakítson ki minden egyes jogkereső polgár számára, amelyben valóban képessé válik a jogérvényesítésre. Az államnak ezért olyan támogatási rendszert kell létrehozni, amely pótolja az esetleges hiányosságokat.

Az Alkotmányban rögzített esélyegyenlőség megvalósítása céljából a rendszerváltást követően a hazai cigányság életkörülményeinek, társadalmi helyzetének, jogbiztonságának, érdekérvényesítő képességének javítása céljából több jogszabály és kormányzati intézkedés született meg. Az eredmények ellenére a mindennapokban számos olyan probléma, konfliktus keletkezik, amely a kialakulás helyszínén nagy eséllyel megoldható akkor, ha a cigányság számára is elérhetővé válnak az adott tevékenységre szakosodott szakemberek. A nehézségeket tovább mélyíti az, hogy az információk nem vagy csak részben jutnak el a címzettekhez, illetve a cigány emberek gyakran képtelenek eligazodni a hivatali útvesztőkben. Az esetek jelentős hányadában a jogok és kötelezettségek megfelelő ismerete elegendő lenne a konfliktusok elkerüléséhez, az érdekellentétek megszüntetéséhez.

A fentiek ismeretében az Igazságügyi Minisztérium – együttműködve az Országos Cigány Önkormányzattal és a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatallal – 2001. október 15-étől a támogatási rendszert Antidiszkriminációs Roma Ügyfélszolgálati Hálózat (a továbbiakban: Hálózat) felállításával bővítette. A jogalkotót ennek a létrehozásában az esélyegyenlőség alkotmányos elvén alapuló állami célkitűzés vezérelte.⁶³

A Hálózat ügyvédei és hivatalunk között hatékony együttműködés alakult ki: azokat a beadványokat, amelyekben jogi képviseletet kérnek, a Hálózat létrehozása óta az illetékes ügyvédhez továbbítjuk, aki tájékoztatást ad az ügy menetéről és sok esetben tanácsot, konzultációt kér a hátrányos megkülönböztetésre vonatkozó jogértelmezési kérdésekben is. Összegezve: fontosnak tartjuk a Hálózat létrehozását, mert ennek segítségével a cigány származású állampolgárok gyors és hathatós támogatást kapnak az őket ért jogsérelmek orvoslásában.

A Hálózat fejlesztéséhez – amely álláspontunk szerint egy reális igényt kielégítő, hiánypótló pozitív diszkriminációs intézkedéssorozat első lépéseként fogható fel – szükség lenne olyan szempontrendszer kidolgozására, aminek segítségével, figyelemmel lehetne kísérni az ügyvédek munkáját, így a tanácsadásokat, az esetleges peres eljárások mentét, szakszerűségét, pontosságát és eredményét is.

Bővíteni lehetne a Hálózatot olyan formában, hogy egyes cigányok által sűrűbben lakott megyékben több ügyvédet kellene bevonni a munkába, és javítani szükséges munkakörülményeiken is.

Jelentős előrelépést jelentene, ha a Hálózat tevékenységét megismertetnék a kisebbségi önkormányzatokkal és a roma emberekkel, a tapasztalatok azt mutatják ugyanis, hogy a panaszosok nagy része nem tudja, hogy hol kaphat segítséget és támogatást sérelmeinek orvoslása érdekében.

Összegezve az elmondottakat, mint minden esélykiegyenlítő állami intézkedést, az IM által létrehozott jogsegélyszolgálatot is értékes kezdeményezésnek tartjuk, amely azonban önmagában nem elég. Az egyéni és közösségi jogvédelem érdekében ugyanis szükség van a közérdekű kereset lehetőségeinek a bővítésére is, amelyről azonban e beszámoló keretei között már részletesen szóltunk.⁶⁴

Lábjegyzetek

⁴⁵ A Nektv. preambulumban foglalt rendelkezés szerint „a kisebbségi jogok összessége nem a többség adománya és nem a kisebbség kiváltsága, forrásuk pedig nem a nemzeti és etnikai kisebbségek számaránya, hanem az egyén szabadságának és a társadalmi békének tisztelete alapján, a másság joga”.

⁴⁶ Lásd: az egyik cigány kisebbségi önkormányzat jogi képviselője.

⁴⁷ Az ombudsmannak az új Ptk. koncepciójára tett észrevételeire válaszul az Igazságügy Minisztérium a következőket fejtette ki: 1. A kormány második féléves jogalkotási programjában szerepel a személyiségvédelemre vonatkozó polgári jogi szabályozás módosítása, ennek keretében kell döntenie arról, hogy a közösségek méltóságának védelme megoldható-e a személyes jogvédelem segítségével.

⁴⁸ Különleges adat – az Avtv. értelmében – akkor kezelhető (ideértve a továbbítást is), ha: „a) az adatkezeléshez az érintett írásban hozzájárul, vagy b) a 2. § 2. a) pontjában foglalt adatok esetében, az nemzetközi egyezményen alapul,

vagy Alkotmányban biztosított alapvető jog érvényesítése, továbbá a nemzetbiztonság, a bűnmegelőzés vagy a bűnüldözés érdekében törvény elrendeli; c) egyéb esetekben azt törvény elrendeli.”

⁴⁹ A törvény 23. § (1) bekezdés a közműszolgáltató kiemelt kötelezettségeként írja elő, hogy „különösen köteles a nemzet, a nemzeti, az etnikai, a nyelvi és más kisebbségek méltóságát és alapvető érdekeit tiszteletben tartani, nem sértheti más nemzetek méltóságát”.

⁵⁰ A tanulmány – a tudományosság igényével készült – olyan önálló munka, amelynek közlése szétfeszítené e beszámoló kereteit. A Függelék 2. számú mellékletében történő közreadásával az a célunk, hogy a jogalkotó figyelmét felhívjuk a jogi szabályozás lehetőségeinek sokféleségeire, illetőleg „muníciót” adjunk a témával foglalkozó kodifikátorok kezébe is (a Szerk.).

⁵¹ A Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogvédő Iroda az évente közzétett Fehér Füzet című kiadványában rendszeresen beszámol ilyen esetekről. Lásd Fehér Füzet 2002. 95–101. oldalait.

⁵² Az Áe. hivatkozott paragrafus a következő rendelkezéseket tartalmazza: „7. § (1) A közigazgatási szerv a hatáskörét és az illetékességét az eljárás minden szakaszában hivatalból köteles vizsgálni. Ha azt állapítja meg, hogy az ügyben nincs hatásköre, vagy nem illetékes, az ügyet haladéktalanul átteszi a hatáskörrel rendelkező illetékes közigazgatási szervhez, és erről az ügyfelet egyidejűleg értesíti.”

⁵³ Az országgyűlési biztos ezekben a perekben nem vehet részt, jogi képviseletet nem láthat el. Ezek az ügyek is rávilágítanak arra, hogy indokolt volna megteremteni a jogszabályok módosításával az országgyűlési biztosok hathatósabb intézkedéseinek lehetőségét. A közérdekű keresetindítás kérdéseiről a beszámoló más fejezetében szólunk.

⁵⁴ 1093/1997. (VII. 29.) Korm. határozat.

⁵⁵ Az 1047/1999. (V. 5.) Korm. határozat szerint a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 45. §-ban foglaltak alapján folyamatosan vizsgálni kell a hátrányos megkülönböztetés tilalmát tartalmazó jogszabályok gyakorlati hatályosulását. A vizsgálat tapasztalatairól a Tárcaközi Bizottság tagjai évente tájékoztatót készítenek a Tárcaközi Bizottság részére. A vizsgálatok eredményei alapján a szükséges jogszabálymódosítási feladatokat el kell végezni. Meg kell

teremteni annak lehetőségét, hogy a különböző szabályozási területeken a jövőbeni jogalkotás biztosítsa, illetőleg segítse elő a diszkriminációmentes gyakorlat érvényesülését.

⁵⁶ Korábbi beszámolóinkban részletesen szóltunk a „Rasszizmus és idegengyűlölet elleni fellépés szükségességéről” címet viselő normatervezetről, sőt azt országgyűlési biztosi beszámolóinkban teljes terjedelmében is közzétettük. Csak emlékeztetőül utalunk rá, hogy a tervezetet az Országgyűlés Emberi jogi, kisebbségi és vallásügyi bizottsága megtárgyalta, egyetlen ellenszavazattal elfogadta, és támogatásról biztosította azzal, hogy határozatot hozott: a kormány szerepeltesse jogalkotási programjában.

⁵⁷ 45/2000. (XII. 8.) AB határozat.

⁵⁸ A szubszidiaritás elve alapján az Unió a faji és az etnikai diszkrimináció elleni fellépést a tagállamokra bízta, amely lehetővé teszi, hogy a „nemzeti sajátosságaihoz” igazodóan, valamennyi tagország (tagjelölt) döntsön a tekintetben, hogy milyen szintű és hány jogszabályban rendezi a kérdést.

⁵⁹ Az IM/HÁT-IV/2002/TÜ/472. szám alatt kiadott koncepció teljes terjedelmében olvasható az Igazságügyi Minisztérium honlapján (www.im.hu) címen. A közzétételnek – lényegét tekintve a tervezet „társadalmi vitára bocsátásának” – kimondottan az volt a célja, hogy a civil szervezetek és a téma iránt érdeklődők széles körben megismerhessék és kifejthessék véleményüket.

⁶⁰ Lásd a Függelék 3. számú mellékletét.

⁶¹ Szervezéseméleti ellenérv is felhozható a Bizottság felállításával szemben: általános tapasztalat, hogy amennyiben nagyszámú egyedi ügy intézésére jogosítanak fel egy szervezet (ideértve a naponta jelentkező ügyfelderítési, állásfoglaláskérési, egyeztetési, illetve ügydöntési feladatokat), a testületi szerv a működésének gyorsaságát, hatékonyságát, operativitását illetően komoly hátrányban van az egyszemélyi vezetés alá tartozó intézményekkel szemben.

⁶² Kósáné dr. Kovács Magda és dr. Szili Katalin képviselői önálló indítványként nyújtották be a tervezetet, azt azonban még tárgysorozatba sem vették.

⁶³ A Hálózat munkájának koordinációját az Igazságügyi Minisztérium Parlamenti Társadalmi és Állampolgári kapcsolatokért felelős főcsoportfőnöke végzi. A működtetés és az esetleges perindítások költségeit az igazságügyi tárca biztosítja.

⁶⁴ Az IM Roma Antidiszkriminációs Hálózatának a helyét, viszonyát tisztázni kell akkor, ha elfogadást nyer a „szegények vagy a nép ügyvédjéről” szóló törvény tervezete, amely lényegében hasonló elvi alapon, de nem a romák, hanem általában az anyagi okokból jogérvényesítési képességgel nem rendelkezők jogi képviselőtének az ellátására hozna létre ügyvédi hálózatot.

V.

A nemzeti és etnikai kisebbségek oktatási jogainak érvényesülése

1.

A kisebbségi biztos által szervezett oktatási fórum a kisebbségi oktatás jelenéről és jövőjéről

Az Alkotmányban, valamint a Nektv.-ben garantált kisebbségi jogok közül kiemelkedő jelentőségű a kisebbségi oktatásra vonatkozó szabályozás. A több évtizedes asszimilációs politika következményeként a kisebbségi kultúrák ápolásában, az identitástudat erősítésében, a kisebbségi nyelvek átörökítésében csökkent a családok, a kisebbségi közösségek és növekedett a kisebbségi oktatás és nevelés szerepe. Sok esetben a kisebbségi nyelv megtanulására csak a kisebbségi oktatás ad lehetőséget.

Az elmúlt évtizedben a magyar oktatáspolitikai pozitív változásaival, modernizációjával egyidejűleg a kisebbségi oktatás tartalmi szabályozása és feltételrendszere is megteremtődött, megújult. Számos vonatkozásban azonban hiányosságok és ismétlődő nehézségek jellemzik a kisebbségi oktatás gyakorlati megvalósítását.

A tizenhárom jogi értelemben vett kisebbség helyzete, lehetősége a kisebbségi oktatás területén is jelentősen különbözik egymástól. Míg a nemzeti kisebbségi oktatás nyelvi és kulturális jellegű feladatainak végrehajtását az egyes kisebbségek eltérő lélekszáma és érdekérvényesítő pozíciója, továbbá az adott kisebbségi nyelv munkaerőpiaci „használhatósága” befolyásolja, addig a cigány gyermekek oktatását számos, a közoktatáson túlmutató társadalmi probléma is nehezíti.

A kisebbségi oktatás ügyét stratégiai jelentőségű kérdésnek tekintjük, amellyel az elmúlt években, így 2002-ben is kiemelten foglalkoztunk. November 27-én országos fórumot szerveztünk a kisebbségi köz- és felsőoktatás jelenéről és jövőjéről. A konferencia előkészítője, koordinálója, a szekciók helyszíneinek házigazdája a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa volt. A kisebbségi oktatási fórumra gyakorlati tapasztalatokkal rendelkező szakembereket (kisebbségi óvodák, általános és középiskolák pedagógusait, vezetőit, valamint felsőoktatási intézmények oktatóit, tanszékvezetőit), kutatókat, valamint az oktatási minisztérium és a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal munkatársait hívtuk meg.

Meggyőződésünk, hogy a kisebbségi ombudsmannak az egyéni panaszok kivizsgálása és az átfogó jelentések elkészítése mellett olyan egyeztetések és vitaforumok szervezésében is feladatot kell vállalnia, amelyeken a kisebbségi ügyekben érintett felek egyenrangú partnerként, nyíltan cserélhetnek véleményt. Az oktatási fórum ilyen alkalmat teremtett, a résztvevők közös igényként fogalmazták meg hasonló jellegű szakmai tanácskozások, egyeztetések szükségességét.

A fórum előkészítéseként összeállított vitaanyag lényegét, valamint a rendezvényen elhangzott legfontosabb megállapításokat és javaslatokat célszerűnek tartjuk röviden a beszámolóban is ismertetni, elsődlegesen a felmerült problémák továbbgondolása és megoldása érdekében.

1.1.

A fórumra készített vitaanyag háttérének és legfőbb megállapításainak összefoglalása

A rendezvény előkészítéseként a terület illetékes szakembereitől (a kisebbségi oktatás 77 közoktatási és felsőoktatási szakértőjét kerestük meg) írásbeli véleményt kértünk a kisebbségi oktatás elmúlt években történt változásainak általános értékeléséről.

Többek között megkérdeztük, hogy véleményük szerint az elmúlt években:

- milyen folyamatok voltak megfigyelhetők a kisebbségi oktatásban, változott-e annak színvonala;
- milyen intézkedések, események (például jogszabályi változás, finanszírozási kérdés, települési önkormányzat intézkedése, az érintett szülők, gyermekek igényei stb.) befolyásolták azt pozitívan, esetlegesen negatívan;

- a kisebbségi oktatás területén születettek-e olyan eredmények, amelyek fenntartását, folytatását mindenképp szükségesnek tekintik, illetve milyen megoldandó problémák vannak, történtek-e olyan változások, amelyeket negatívnak tartanak?

A 77 szakemberből 43 válaszolt, a vélemények többsége a nemzetiségi oktatásra vonatkozott, a cigány kisebbségi oktatással kapcsolatban kevesebb észrevétel érkezett.

A megkeresett oktatási szakemberek véleményei és észrevételei alapján a legfontosabb problémákról, nehézségekről összeállítottunk egy vitaanyagot, amelyet előzetesen minden résztvevőnek eljuttattunk. Ha egy adott kérdéssel hivatalunk már foglalkozott, és azzal összefüggésben javaslatot vagy ajánlást fogalmazott meg, akkor ezt az összefoglalóban külön is jeleztük.

A vitaanyag első részében a nemzetiségi oktatással kapcsolatban érkezett véleményeket foglaltuk össze, de ezek közül több általános érvényű megállapítás a cigány kisebbségi oktatásra is vonatkozott. A cigány kisebbség oktatásával összefüggő problémákat, javaslatokat önálló fejezetben mutattuk be, figyelemmel a téma összetettségére, amely továbbra sem szűkíthető le a Nektv.-ben rögzített kisebbségi oktatás kérdéskörére.

A beszámolóban a vitaanyagot nem ismertetjük teljes terjedelmében, csak a fontosabb, mielőbbi intézkedést igénylő észrevételeket, javaslatokat mutatjuk be.

A nemzetiségi oktatás személyi és tárgyi feltételeivel összefüggésben a következő gondokat sorolták fel:

- Általánosan felvetett probléma, hogy a szaktantárgyak oktatására nincsenek képzett pedagógusok. Sajnos nem folyik olyan nemzetiségi tanárképzés, mely lehetővé tenné a közismereti tantárgyak nemzetiségi nyelven történő tanítását. Ennek nincs meg sem az intézményi, sem a módszertani háttere.
- Nemzetiségi felsőoktatási szakemberek jelezték azt a diszkriminációt, amely az egyetemi szintű nyelvszakok és a német nemzetiségi szak között jelentkezik. Az új bölcsész követelményrendszer szerint a modernnyelvszakokon tanár és bölcsész, illetve bölcsész, a német nemzetiségi szakon csak tanár végzettség szerezhető. Az egyetemi szintű német nemzetiségi szak a nemzetiségi pedagógusképzés mellett a nemzetiségi értelmiségképzésnek is fontos bázisa, félő, hogy a fenti rendelkezés miatt kevesebb nemzetiségi származású fiatal választja azt.
- Probléma, hogy csökken egyes nemzetiségi felsőoktatási intézményekbe jelentkező hallgatók létszáma, kevés a nemzetiségi származású jelentkező és nem elég erős az ott tanulók identitása, kötődése a saját kisebbségi kultúrájukhoz. Néhányan a nemzetiségi felsőoktatási intézménybe kerülő hallgatók kisebbségi nyelvtudásának színvonalát is kifogásolták.
- Gondot jelent, hogy a nemzetiségi pedagógusok túlterheltségével és többletmunkájával nem arányos anyagi megbecsültségük. Az alacsony keresetek miatt a nyelvet beszélő, tanári diplomával rendelkezők közül egyre többen helyezkednek el a versenyszférában.
- Több szakértő is úgy látja, hogy összességében a kisebbségi tankönyvellátás nem megoldott. Bár bővült a tankönyvkínálat, de bizonyos évfolyamokon a nemzetiségi oktatás egymásra épülő tankönyvcsaládjai, továbbá az adott kisebbség nyelvén írt – a szaktárgyak tanításához szükséges – tankönyvek hiányoznak.
- A tankönyvellátás mellett nagyon fontos lenne a nemzetiségi iskolák megfelelő módszertani anyagokkal, szemléltető eszközökkel történő felszerelése. A tankönyveken túl tehát a nemzetiségi oktatás egyéb taneszközeit is korszerűsíteni kellene a minőségi képzés biztosítása érdekében.

A kisebbségi oktatás finanszírozásával kapcsolatban az alábbi általános következtetések fogalmazódtak meg:

- A kiegészítő normatíva alacsony összegű, és a felhasználás kötöttségének megszüntetése miatt teljesen bizonytalan, hogy azt a kisebbségi oktatásra fordítják-e. Kérdés tehát, hogy elegendő mértékű-e az állami szerepvállalás a kisebbségi oktatás finanszírozásában és megoldott-e a kisebbségi célra igénybe vett pénzeszközök felhasználásának pénzügyi és szakmai ellenőrzése, törvényességi vizsgálata.
- Kistélepléseken működő kisebbségi oktatásinevelési intézmények jelezték, hogy gondot okoz az alacsony gyermeklétszám alapján járó normatíva összege. Ezt a fenntartó önkormányzatok nem tudják, vagy nem akarják megfelelő mértékben kiegészíteni, így állandó anyagi nehézségekkel küszködnek.
- Hátrányosan érinti a jelenlegi felsőoktatási finanszírozási rendszer az ún. nemzetiségi szakokat. Az ideálisnak tartott tanári arány ugyanis a kis szakokon nem érhető el, a tanszékek helyzetén a nemzetiségi szakokat érintő megkülönböztetett finanszírozási kulcs sem segít. Az adott felsőoktatási intézményeknek a nemzetiségi tanszékek fenntartása „drága”, melyet az állami normatíva nem fedez.
- Többek véleménye szerint a kisebbségi önkormányzat oktatási önigazgatása csak akkor érvényesülhet közvetlenül, ha az önkormányzat egyben intézményfenntartó is. A Nektv. törvény ugyan lehetőséget ad a kulturális autonómia megteremtésére, annak gyakorlati megvalósítása azonban akadályokba ütközik. A kisebbségi önkormányzatok a közoktatási intézmények létrehozásához és működtetéséhez nem rendelkeznek megfelelő anyagi forrással.

A kisebbségi oktatás tartalmi szabályozásával kapcsolatban az alábbi problémák merültek fel:

- A kisebbségi nevelés és oktatás szempontjából meghatározó tanügyi dokumentumok sok esetben késve jelennek meg, amely egyértelműen hátrányos helyzetet eredményez. Megfogalmazódott az a félelem, hogy az eddigi gyakorlathoz hasonlóan a kollégiumi nevelési program is késni fog.
- A kisebbségeket érintő jogszabályok előkészítése alaposabb és részletesebb egyeztetést igényel. Az Országos Kisebbségi Bizottság több kérdésben is rendelkezik egyetértési joggal. A gyakorlat az, hogy párhuzamosan folyik a különféle intézmények, szervezetek véleményének a begyűjtése, sok esetben azt követően is, amikor az Országos Kisebbségi Bizottság már döntést hozott. Ilyenkor vagy a véleménykérés, vagy az Országos Kisebbségi Bizottság eljárása formálissá válik. Az országos kisebbségi önkormányzatok is többször kimaradnak a nemzetiségi oktatást érintő jogszabályok, egyezmények véleményezéséből, illetve a véleményezésre adott rövid határidő nem teszi lehetővé az érdemi reagálást.
- A Nektv., valamint a Kotv. elvileg jelentős jogokat biztosít a helyi, illetve az országos kisebbségi önkormányzatok számára a kisebbségi közoktatást érintő döntések meghozatalában. A gyakorlatban e jogok érvényesülése nem kielégítő.
- A NAT bevezetését követően csökkent a kétnyelvű oktatást felvállaló intézmények száma. Ennek okai: kétnyelvű oktatás esetén nélkülözhetetlen a csoportbontás, amely nagyon alacsony osztálylétszámoknál már nem szerencsés; a szülők tartanak attól, hogy a kisebbség nyelvén tanult tantárgyakból szerzett ismeretek nem érik el azt a szintet, mintha ugyanazt a tantárgyat magyarul tanulnák; a pedagógusok egy része is magasnak tartja a kisebbség nyelvén tanulandó tantárgyak óraszámát; a legnagyobb probléma, hogy nincsenek ehhez az oktatási formához képzett pedagógusok, egy-egy szaktárgy eredményes tanításához kevés a nyelvtanári diploma.

Többben is jelezték a kisebbségi nyelvek védelmének szükségességét.

A nyelvvesztés következtében a nemzetiségi nyelvet mára igen szűk körben használják. Nehéz motivációs tényezőt találni, így a nemzetiségi nyelv a legtöbb esetben csupán egy

iskolai tantárgyat jelent. Növekedhetne a nyelv szerepe, ha használatára nem csak a nyelvi órákon kerülne sor. Fontos lenne, hogy a nemzetiségi nyelvek ne „versenyezzenek” a továbbtanuláshoz és elhelyezkedéshez ma már nélkülözhetetlen idegen nyelvekkel (angol, német).

- Jelenleg alig folyik Magyarországon nemzetiségi nyelvű szakképzés. Nincs lehetőség arra, hogy az egyes szakmákat nemzetiségi nyelven sajátítsák el a tanulók, nem működnek nemzetiségi szakképző intézmények.
- Több szakértő véleménye szerint a kisebbségi oktatás jelenlegi helyzete nem megfelelő, a társadalomban végbement változások és az ezek következményeként jelentkező új „piaci igények” nem tükröződnek megfelelően a nemzetiségi intézmények szakmai, tartalmi programjaiban. Nincs egységes értékelésimérési rendszer, illetve nem állnak rendelkezésre olyan adatok, melyek tendenciákat közvetítenének.
- Hiányzik továbbá a nemzetiségi oktatás megfelelő háttérintézményhálózata. Nincs biztosítva a szakmai szolgáltató háló, amely ellátná az ellenőrzés, értékelés, mérés, pedagógiai fejlesztés feladatát.

A cigány gyermekek oktatásával és a cigány kisebbségi oktatással kapcsolatban a szakemberek a következő problémákra hívták fel a figyelmet:

- A magyar iskolarendszerben számos tényező együttes hatásának eredményeként növekedett a cigány tanulók elkülönült, szegregált oktatásának a gyakorlata. Ezt a folyamatot részben a cigány családok lakóhelyi szegregációjának erősödésével, részben pedig a nem cigány többség előítéletes magatartásával lehet magyarázni.
- Felmerült az a kérdés, hogy az ún. modelliskolák tapasztalatai miért nem kerülnek rendszerszerű elterjesztésre, miért nem történnek lépések ezeknek a módszereknek a bemutatása és bevezetése érdekében. A cigány gyermekek oktatására és nevelésére irányuló magánkezdeményezések nem lehetnek sikeresek, ha egy-egy iskola kivételes törekvéseként jelennek meg, vagyis ha nem épülnek be szervezett formában a közoktatási rendszer egészének működésébe, ha elterjesztésükre nincs lehetőség.
- Egyöntetű véleménye az oktatáskutató szakembereknek, hogy még mindig megoldatlan az iskolaelőkészítés, mindenekelőtt az óvoda három évig tartó rendszeres látogatásának a kérdése.
- Központi intézkedésre lenne szükség az óvodáztatás tényleges ingyenessé tétele érdekében, hiszen ma még sok cigány család a csökkentett étkezési költségeket sem tudja vállalni, így nem valósítható meg az óvodáztatás kötelezettsége, és csorbul az esélyegyenlőség.
- Csak az olyan oktatás lehet sikeres, amely épít a szülőkkal való folyamatos kapcsolattartásra, partneri együttműködésre. Ezt a feladatot tudatosítani kell a pedagógusokban. A óvónőknek, tanároknak jobb kapcsolatot kellene kiépíteniük a roma közösségekkel, az oktatási intézményben tanuló cigány gyermekek családjával.
- Olyan körülményeket, felkészítést kell biztosítani és olyan anyagi feltételeket kell teremteni, amelyek egyénre szabott oktatásinevelési tevékenységet, nagyobb tanári segítséget és figyelmet tesznek lehetővé. Nem felzárkóztatásra lenne szükség tehát, hiszen tévedés az, hogy minden roma gyermek egységesen elmaradottabb a társainál, és egyben megalázó, hogy a roma tanuló fogalmával automatikusan együtt jár a felzárkóztatás fogalma.
- Sajátos jelenség, hogy a középiskolákban, felsőfokú intézmények előkészítőiben a roma diákokat a pedagógusi és a szociális területek felé „terelik”. A szakértő véleménye szerint ez újabb szegregációt eredményezhet. Elő kell segíteni, hogy a középiskolás roma diákok látóköre és lehetősége táguljon, azaz ne csupán a pedagógus és szociális szakok, hanem bármely más felsőoktatási intézményben folyó képzés elérhető legyen számukra.

- Fontos lenne, hogy ne csak a cigány gyermekeknek adják meg annak a lehetőségét, hogy megismerkedjenek saját kultúrájuk értékeivel: legalább azokban a szakmai képzésekben is lehetőséget kell teremteni erre, amelyek művelői segítő, vagy szolgáltató minőségben e közösséggel dolgoznak majd (szociális munkások, egészségügyi, rendőrségi és államigazgatási szakemberek).
- Továbbra is hiányoznak a romani és a beás nyelv oktatásának feltételei, különösen az oktatási segédanyagok választékát kellene növelni. Hiányoznak a cigány népismeret oktatásához szükséges tananyagok is.
- A cigány gyerekek szegregált oktatásának megszüntetése érdekében elsősorban a támogatási rendszer átgondolására lenne szükség. A cigány kisebbségi oktatás jelenlegi formájában többnyire a cigány gyerekek elkülönítését és a normatíva felvételét szolgálja, amely gyakran tartalmilag gyengébb minőségű oktatást eredményez.

A cigány kisebbségi oktatás kiegészítő hozzájárulással történő támogatása helyett át kellene gondolni a programfinanszírozás bevezetési lehetőségeit, illetve az integrált támogatási formákat.

1.2.

A fórum szekció ülésein elhangzott legfontosabb észrevételek, javaslatok

A bevezető plenáris ülést követően a fórum résztvevői három szekcióban folytathatták a tanácskozást: a *nemzetiségi közoktatási, a cigány közoktatási* és felsőoktatási *munkacsoportban*.⁶⁵ A szekciókban a kisebbségi oktatásra vonatkozó jogszabályok változásainak és azok gyakorlati alkalmazásának az értékelésére, az aktuális problémák, hiányok áttekintésére, valamint az ezekkel összefüggésben felmerülő igények, javaslatok megfogalmazására került sor.

A záró plenáris ülésen a levezető elnökök összegezték a munkacsoportokban elhangzott legfontosabb észrevételeket és javaslatokat. A beszámolóban az általuk készített összefoglalók lényegesebb megállapításait ismertetjük.

1.2.1.

Nemzetiségi közoktatási munkacsoport

A munkacsoport ülésén elhangzott javaslatok és észrevételek az alábbi témakörök szerint csoportosíthatók:

Jogszabályi feltételek, egyeztető mechanizmus

A fórum résztvevői szerint a rendszerváltást követően a kisebbségi nevelés és oktatás minőségi javítása érdekében jelentős erőfeszítések történtek. A közoktatás átalakítása során azonban – a gyors változások közepette – késlekedett a kisebbségi alrendszerre vonatkozó szabályozás megalkotása. Ennek oka a bonyolult egyeztető mechanizmussal is összefügg.⁶⁵

A nemzetiségi közoktatási szekciót Frank Gábor, a pécsi Magyar–Német Nyelvű Iskolaközpont igazgatója, a cigány közoktatási munkacsoportot Kállai Ernő, az MTA Kisebbségkutató Műhely szakértője, a felsőoktatási szekciót pedig Petrusán György, a SZTEJ GYITF Román Nyelv és Irodalom Tanszék, tanszékvezető főiskolai tanára vezette.

Véleményük szerint a párhuzamosságokat, és az ellentmondásokat azzal lehetne megszüntetni és megelőzni, ha a szakmai anyagok, jogszabálytervezetek előkészítésének már a kezdeti időszakában megfelelő információkhoz juttatnák az Országos Kisebbségi Bizottságot és az országos önkormányzatokat, továbbá ha minden esetben megfelelő időt biztosítanak az egyeztetési és véleményezési joguk gyakorlására.

A kisebbségi közoktatás szerkezeti jellemzői

Néhány próbálkozástól eltekintve nem folyik nemzetiségi oktatás a szakközép- és a szakmunkásképző iskolákban. A kisebbségek számára is sokszakmús képzési rendszert kellene kínálni, mivel a korosztály jelentős része ilyen intézményekben folytatja tanulmányait. Meg kellene teremteni a nemzetiségi nyelven folyó szakképzés lehetőségét, hogy a kisebbségi közösségek számára „ne vesszenek el” azok a 8. osztályt végzett fiatalok, akik nem nemzetiségi gimnáziumokban tanulnak tovább.

Mennyiségi és minőségi változások

A tanulói létszámok általános csökkenése mellett is kimutatható a kisebbségi oktatásban résztvevők számának növekedése. A szabályozók minőségi követelményeinek viszont csak úgy lehet megfelelni, ha a dokumentumok időben eljutnak az intézményekhez. Az iskolák korszerű tankönyvekkel és taneszközökkel rendelkeznek, ott felkészült szakemberek dolgoznak és szakmai kérdésekben állandóság – több kormányzati cikluson átívelő közoktatáspolitikai stratégia létezése – jellemzi a kisebbségi közoktatást.

Tankönyv- és taneszközellátottság

Alapvető feltétel még a korszerű és legalább egy képzési szakaszon belül egységes szemléletű tankönyvek biztosítása. A tankönyvírásra gyakorló pedagógusokat kell megnyerni, akiktől nem várható el, hogy az iskolai szünetekben végezzék ezt a munkát. Alkotói szabadsággal és az iskolák ebből eredő terheinek csökkentésével kellene támogatni a megfelelő tankönyvek mielőbbi elkészülését.

A pedagógiai szolgáltató rendszer és a kisebbségi közoktatás

Az OM háttérintézményei nem mindig tudják megfelelő módon ellátni a feladataikat, szolgálni és kiszolgálni az iskolákat. Áttekinthetetlen a háttérintézmények struktúrája, a munkavégzésben felesleges párhuzamosságok, átfedések tapasztalhatók (OKI, OKSZI, OKÉV). Egy példa a jelenlegi rendszer tarthatatlanságára: többszöri próbálkozás ellenére sem sikerült az elmúlt években elérni, hogy a jogszabályoknak megfelelően történjék az érettségi elnökök kiküldése a nemzetiségi gimnáziumokba.

A fórum résztvevői a megoldást egy Kisebbségi Közoktatási Intézet létrehozásában látnák, amely megújult szemlélettel és személyi állománnyal rendelkezne. Feladata lehetne: az iskolák információkkal történő ellátása, szakértők alkalmazása, a továbbképzések nem nyereségközpontú, hanem a valós igényeknek megfelelő szervezése. Az országos szintű szakértői hálózat munkatársait mozgósítani lehetne minden kisebbséggel kapcsolatos szakértői feladat ellátására.

Markánsan megfogalmazódott az a követelmény, hogy a kisebbségek maguk dönthessenek arról, hogy melyik szolgáltatási formát kívánják igénybe venni. A nemzetiségenként működtetett szakértői intézmény egyben a minőségbiztosítás garanciáját is jelentené.

Hangsúlyozták a szakmai tapasztalatszere fontosságát a kisebbségeken belül és a kisebbségek között is. Javasolták egy kapcsolattartó intézményrendszer kialakítását az országos önkormányzatok felügyelete mellett, amely a megvalósult pedagógiai innovációk kölcsönös megismerését is lehetővé tenné. Így az országos önkormányzatok a tartalmi fejlesztés ügyével érdemben foglalkozhatnának.

A kisebbségi közoktatás finanszírozása

Minőségi kisebbségi közoktatás csak akkor érhető el, ha vannak elkötelezett nemzetiségi pedagógusok, és az iskolavezetés sem „többletforrásszerzési” célzattal szervezi meg a kisebbségi nevelést-oktatást. Évek óta megoldatlan a kisebbségi kiegészítő támogatás eljuttatásának és felhasználásának az ellenőrzése.

A fórum résztvevői szerint el kell érni, hogy a kiegészítő normatíva arányaiban ugyanolyan mértékben növekedjék, mint az alapszabvány és megfelelően illeszkedjék a közoktatás rendszerébe, mivel így a felhasználása is követhető lenne. A kisebbségi oktatásnak azokat a területeit pedig, amelyeket a „fejkvótából” nem lehet fedezni, áttekinthető pályázati rendszer működtetésével szükséges támogatni. Álláspontjuk szerint ennek jelenlegi formája nem jó. Az a javaslat hangozott el, hogy a pályázati feltételeket minden év február 28-ig tegyék közzé, és határozzanak meg döntési határidőket is a pályázatok elbírálására.

A pedagógusok motiváltsága, megbecsültsége

A kisebbségi nevelés-oktatás feladatait három fő csoportba lehet osztani: léleképítés, közösségformálás, nyelvátadás. A nemzetiségi pedagógusok minimális összegű nemzetiségi pótlék ellenében (a pótlékalap 18–42%-a) látják el ezt az összetett tevékenységet. Komolyabban kell foglalkozni a motiváció kérdésével. Mindenképpen jelentősen meg kellene emelni a nemzetiségi pótlékot. A közoktatási törvény lehetővé teszi az idegennyelv tudási pótlék juttatását is a szaktárgyat nemzetiségi vagy idegen nyelven tanító pedagógusoknak. Sajnos amit a jogszabály csak lehetőségként fogalmaz meg, azt a fenntartó települési önkormányzatok többnyire forráshiányra hivatkozva nem biztosítják. Ezen túl is szükség lenne olyan új finanszírozási formák bevezetésére, amelyek garantálnák az optimális feladatellátáshoz szükséges forrásokat.

A kisebbségi óvodai nevelés néhány jellemzője

Nagyon jelentős láncszeme a kisebbségi nevelésnek az óvoda. Ez pótolhatja a családban többnyire elvesztett nyelvi közeget. A fórum résztvevői elfogadhatatlannak tartják, hogy a nemzetiségi óvodai nevelésnek még szakfeladati száma sincs. Nincs meghatározva, hogy milyen minőségi kritériumok mentén nevezheti magát egy intézmény kétnyelvű nemzetiségi óvodának. Ehhez az Irányelvek felülvizsgálata és módosítása szükséges. El kell érni, hogy a minőségbiztosítást az adott nemzetiség szakértői végezzék; szigorítani kell a szakértői listára kerülés feltételeit is.

A kisebbségi pedagógusok továbbképzése

Többször megemlítették a résztvevők a szakemberhiányra visszavezethető problémákat a kisebbségi közoktatásban. Jelentős volt a német nemzetiségi két tanítási nyelvű oktatás visszafejlődése az Irányelvek és a pedagógusképesítési követelmények megjelenése után. Nem a szabályozók a gátjai a minőségi fejlődésnek, hanem a pedagógusok társadalmi megbecsültségével kapcsolatos problémák és a pedagógusképzés általános helyzete. A nemzetiségi szak elvégzése jelentsen többet az alapképzésnél, tegye lehetővé a kategóriaugrást a pedagógusok besorolásánál. Néhány hozzászóló határozottan kiemelte az anyaországban történő képzés fontosságát.

Út a kisebbségek kulturális autonómiája felé

A kulturális autonómia csak úgy teremthető meg, ha kisebbségenként az állami költségvetésből biztosítják az intézményműködtetés hosszú távú lehetőségét. A szakmai biztosítékokat a már említett szakértői intézmény/pedagógiai szolgáltató hálózat kiépítése jelentheti. Minden tekintetben szükséges az állami szerepvállalás mértékének növelése, és a pénzeszközök hatékony

felhasználásának ellenőrzése. Az intézményátvétellel kapcsolatban többen érveltek a kulturális autonómia ilyen úton történő kiteljesítése mellett. A hercegszántói körzetesített Horvát Tanítási Nyelvű Általános Iskola, Óvoda és Diákotthon esetében igazolódott ennek fontossága. A szakemberek hangsúlyozzák a nemzetiségi iskolához kapcsolódó kollégium jelentőségét is, amely állandó két tanítási nyelvű közeget biztosít és jelentős nevelő funkciót is ellát. A nemzetiségek a jelenlegi feltételek mellett is sokat tettek a minőségi és versenyképes közoktatásért. Ennek bizonyítéka, hogy több vezető nemzetiségi gimnázium a középiskolák évenkénti rangsorában az élen, az első egyharmadban foglal helyet, még magyar nyelvből és irodalomból is. Ez egy újabb érv a kulturális autonómia vázolt útja mellett, amelynek elengedhetetlen feltétele az intézményátvétel.

1.2.2.

Cigány közoktatási munkacsoport

A felkért hozzászólók és a résztvevők a cigány gyermekek oktatásával kapcsolatban az alábbi véleményeket, javaslatokat fogalmazták meg:

Az óvodáztatás nehézségei

A cigány gyermekek közül sokan nem járnak óvodába, és így jelentős hátránnyal kerülnek az iskolába. Ezért fontos feladat az óvodai nevelés fejlesztése, átalakítása, az óvónők megfelelő képzése. Igényként fogalmazódott meg az is, hogy az 5 éves kortól kötelező óvodai nevelés a rászoruló gyermekek számára biztosítson ingyenes étkeztetést, ellátást és készítse fel őket megfelelő módon az iskolaérettségi vizsgálatra. Problémaként vetették fel azt is, hogy a férőhelyhiányos óvodákban a munkanélküli nagycsaládok gyermekeit nem veszik fel, arra hivatkozva, hogy szülők úgymint otthon maradnak a gyermekekkel.

A „kiszegítő iskolába” kerülés visszafordíthatatlan folyamata

Javasolják az iskolába lépést előkészítő képességvizsgálattal összefüggő tesztek – szakemberek bevonásával történő – felülvizsgálatát. Jelenleg az iskolaérettségi vizsgálat eredménye alapján a roma gyermekek eleve „kiszegítőbe” kerülnek. A hátrányokkal küzdő gyermekek esetében egyénre szabottan kellene gyógypedagógus közreműködését igénybe venni, hogy meghatározott időn belül, a részképességek fejlesztésével integrálódhassanak az általános tanterv alapján szervezett oktatásba.

A roma származású szakemberek mint kapcsolattartó személyek

Jelenleg az iskolákban félállásban működnek gyermek- és ifjúságvédelmi felelősök, akik általában nem roma származásúak és kis hatékonysággal tevékenykednek. Az eddigi tapasztalatok szerint kicsi az esélyük arra, hogy a roma szülőkkel megfelelő kapcsolatot alakítsanak ki. Javasolják, hogy az iskolákban roma származású szociális munkásokat, az óvodákban pedig roma származású családi koordinátorokat alkalmazzanak. Javasolják továbbá, hogy az iskolaszékekben legalább egy-két helyet fenn kellene tartani a roma szülők részére, az iskolákban tanuló roma gyermekek érdekeinek érvényesítése érdekében.

Pedagógusok továbbképzése

A tanárok leterheltsége miatt ún. „kihelyezett továbbképzéseket” kellene tartani, azokat az iskolákban – utazó tanárok közreműködésével – kell megszervezni. Kiemelt hangsúlyt kell helyezni a pedagógusok módszertani felkészítésére, valamint a meglévő módszerek

népszerűsítésére. Nem elég a mintaprogramokat nyilvánosságra hozni, hanem olyan szakmai segítségre van szükség, amely ezek konkrét bevezetésében ad tanácsot az iskoláknak.

A mentori rendszer

Ki kell dolgozni a mentorrendszer továbbfejlesztésének lehetőségét. A 12-13 éves roma gyermekek vannak a legveszélyeztetettebb korban, mivel őket a szüleik már felnőttként kezelik. Számukra a mentor/patronáló programok beindítása jelenthetne megoldást.

Cigány kisebbségi oktatás

A cigány kisebbségi oktatásban keveredik a szociális és a nemzetiségi program. Ez eredményezi a szegregáció erősödését. Nincsenek meg sem a tárgyi, sem pedig a tantárgyi feltételei a tisztán nemzetiségi program megvalósításának. A felsőoktatás sincs felkészülve erre. Az iskolák népismeret címén igazából felzárkóztató oktatást folytatnak nemzetiségi helyett. Ettől etnicizálódnak a nem etnikai problémák is, a felzárkóztatás pedig rákényszeríthető a gyermekekre. A cél az, hogy kettéváljon a jogi szabályozás: szociális, felzárkóztató és kulturális, műveltségi szempontok szerint.⁶⁶

A szegregációról

A szegregáció trendjei: a kutatások kimutatták, hogy a hatvanas években nagy számban működtek cigány iskolák. A nyolcvanas évek elején 150 tiszta cigány osztályt tartottak számon vegyes, illetve cigány iskolákban. Az összes cigány gyermek létszáma ezekben az osztályokban 60 000 volt. Jelenleg 770 tiszta cigány osztály van, benne 90 000 cigány tanuló.

Integrációs normatíva

A résztvevők a munkacsoport ülésén legtöbbször az újonnan bevezetésre kerülő integrációs normatívával foglalkoztak. Az oktatási minisztérium képviselője az integrációs normatíva lényegét a következőképpen összegezte: a támogatás célja, hogy az intézmény fenntartó önkormányzatokat a szegregáció helyett az integráció megvalósítására motiválja. A normatíva összege az eddigi legmagasabb: 51 000/fő/év. Az integrációs normatíva igénybevételének feltétele, hogy a szegregált gyerekek minimum 10%-át integráltan neveljék. A normatíva azokban az intézményekben vehető igénybe, amelyekben maximum 80%-os a roma tanulók aránya. Az integrált oktatás a létező szelekciós mechanizmusok minimalizálására irányul, amely az intézményszerkezettől függően lehet iskolák közötti, és iskolán belüli.

Az integrációs normatívával kapcsolatban a munkacsoport résztvevői számos kérdést és kritikát fogalmaztak meg, amelyeket a normatíva bevezetése előtt célszerű lett volna átgondolni:⁶⁷

- Ez az intézkedés is visszaélésekhez vezethet, hiszen a havi 51 000 forint arra ösztönzi az iskolákat, hogy mindenáron megszerezzék és megtartsák a támogatást. Nem a lényeg, a valós integrációt értékeli a normatíva, nem a ténylegesen létrejött eredményt méri. Féltő, hogy ebben az esetben is, a cigány kisebbségi oktatási normatívához hasonlóan megteremtődik a kijátszás lehetősége.
- Ahhoz, hogy valaki megkapja ezt a normatívát először szegregálnia kell a cigány gyermekeket, hogy utána bizonyítani tudja: integrál. Mi a biztosíték arra, hogy ennek érdekében nem indul-e el egy sajátos szegregációs folyamat is? Melyik intézmény fogja kapni a normatívát: amelyiknek „sikerül” megszabadulnia a „többlet” cigány

gyermektől a megfelelő arány érdekében? Ha igen, akkor mi motiválja majd a másik iskolát, hogy átvegye a tanulót?

- Túl szűk azoknak a köre, akik után igénybe vehető a normatíva, illetve igazságtalan is, mivel nem csak az alapfokú végzettséggel rendelkező szülőknek nincs állása. Nem jelentős a különbség a szakmunkás végzettségű, de többnyire munkanélküli szülők és a nyolc általánossal rendelkező szülők életmódja és lehetőségei között.
- Helytelen a normatívát a kiegészítő családi pótlékhoz kötni. Sok család nem veszi igénybe ezt a segítyt, nem tud róla, vagy alacsony igényérvényesítési képessége miatt nem jut hozzá, holott anyagi helyzete alapján jogosult lenne rá.
- A szakmával való párbeszéd hiánya és a nyilvánosság kizárása sok félreértést és ellenérzést eredményezhet, ezért az integrációs program gyakorlati megvalósításába be kell vonni az érintett feleket is. Hibás az a szemlélet, amely először a finanszírozási keretet hozza létre, és csak később teremti meg a szakmai tartalmat, programot a gyermekek integrálására. Rengeteg problémát eredményezhet, ha kidolgozott szakmai program, illetve előítéletesség elleni tréning nélkül cigány gyermekeket csoportosítanak át más osztályokba. Egyrészt a cigány gyermekek a pedagógusok felkészültségének hiányában egy év alatt kieshetnek az oktatásból, másrészt a tanárok részére szervezett előítéletességkezelő program nélkül csak még rosszabb élmények érhetik őket.⁶⁷

Az 57/2002. (XI. 18.) OM rendelet már korábban bevezette az integrációs normatívát.

- A normatíva bevezetése előtt nem tisztázták, hogy mi lesz a nemzetiségi oktatással (például a Gandhi Gimnázium támogatásával) a cigányság körében.
- Kimaradnak a normatívából azok az iskolák, amelyek szinte kizárólag cigány gyermekeket oktatnak, ha nincsen másik iskola a településen, illetve ha a környéken csak hasonló iskolák találhatók.

1.2.3.

Felsőoktatási munkacsoport

A résztvevők fontosnak tartották a fórum összehívását, amely hosszú idő után ismét a hazai kisebbségi oktatásra irányította a figyelmet. A munkacsoportban elhangzott vélemények, észrevételek az alábbiak szerint összegezhetők:

Az oktatás szerepe a kisebbségi identitás megőrzésében

A jelenlévők többségének véleménye szerint, a rendszerváltást követően a hazai nemzetiségek helyzete, különösen az identitásuk megőrzésében tovább romlott. A nemzetiségi oktatási intézményekre egyre nagyobb feladat hárul a nyelvi és „az önismereti” tudnivalók közvetítésében, gyakran a megfelelő feltételek biztosítása nélkül.

Egyetértés volt abban is, hogy a nemzetiségi oktatáspolitikai legfontosabb feladata a kisebbségek identitásának megőrzése, erősítése, amelyben jelentős szerepet kell vállalniuk a felsőoktatási intézményeknek is. A képzés nemzetiségi jellegének megőrzése és a kisebbségi értelmiségi képzéssel kapcsolatos feladatok ellátása mellett, a szomszéd országok nyelvének és kultúrájának magas szintű ismerete valós igényként, kamatoztatható tudásként jelentkezik. A nemzetiségi szakok jelenlegi tantárgystruktúrája is modernizációra szorul, azokat a piaci viszonyokhoz igazodva kellene továbbfejleszteni. Ehhez több oktatóra és jelentős fejlesztő munkára lenne szükség, amely általában meghaladja a kisebbségi tanszékek erejét.

Olyan vélemény is megfogalmazódott, hogy gondot okoz a nemzetiségi oktatási intézmények „széttöredezettsége”, amely összefügg az alacsony hallgatói és oktatói létszámmal. A magasabb színvonalú munka érdekében nagyobb intézményi koncentrációra lenne szükség.

A német nemzetiségi felsőoktatás gondjai részben eltérnek a kis nemzetiségi tanszékek problémáitól. A német szakra óriási a jelentkezők száma, ezért gyakran nincs lehetőség a jó képességű nemzetiségi középiskolában végzett hallgatók felvételére. Megfogalmazódott az az igény, hogy az ELTE Bölcsészettudományi Kar német tanszéke kapjon külön keretet a nemzetiségi hallgatók számára.

A felsőoktatás finanszírozási problémái

A résztvevők hangsúlyozták, hogy a főiskolai és egyetemi nemzetiségi tanszékek súlyos finanszírozási nehézségekkel küszködnek. A képzési normatívák nem elégségesek az alacsony hallgatói létszámmal működő szakok fenntartáshoz, a tényleges költségek összegytemi/kari alapokból történő biztosítása súrlódásokat, instabilitást, perspektívatlanságot okoz az érintett kisebbségi pedagógusképző intézményekben.

A kisebbségi felsőoktatás egyik leggyorsabban megoldandó problémájának a finanszírozást tartották. A magyar államot törvény kötelezi a kisebbségek nyelvén folyó felsőoktatás biztosítására, ezért ennek meg kell teremteni az anyagi hátterét is. Meg kell határozni azokat a minimális feltételeket, amelyek egy főiskolai, vagy egyetemi szintű kisebbségi szak fenntartásához szükségesek. A résztvevők a mindenkori magyar kormány feladatának tartják a szakok fenntartásához szükséges minimális feltételek biztosítását.

A kisebbségi tanszékek ugyan a jelenlegi finanszírozási rendszerben magasabb normatívához jutnak, de mivel nincs meghatározva, hogy mire fordítható a különbözet, ezért a felsőoktatási intézmények gyakran nem a nemzetiségi felsőoktatási feladatok ellátására használják fel a pénzt. Többek szerint ki kellene kötni, hogy azt csakis a kisebbségi felsőoktatásra költhessék el. A résztvevők azt is javasolták, hogy ezt a többletforrást a tanszékeken folyó tudományos kutatómunkára és személyi jellegű kiadásokra (létszám bővítés) lehessen felhasználni.

A nemzetiségi felsőoktatási intézmények mint kutatási központok

A kisebbségi felsőoktatási intézmények jelentős szerepet vállalnak a kisebbségeket érintő kutatásokban, tudományos munkában. Több tanszék is nehezményezte, hogy a szaktárcák, a Magyar Tudományos Akadémia és a nemzeti kisebbségi intézetek a szakmai feladatok ellátásában (fejlesztési, oktatási programok, tankönyvek írása és lektorálása, helytörténeti, néprajzi munkák stb.) nem igénylik a kisebbségi felsőoktatási intézmények segítségét, közreműködését.

A tanárképzést és kutatómunkát végző nemzetiségi tanszékek az oktatási háttérintézményi feladatok (továbbképzés, minőségellenőrzés, többszintű tanárképzés) ellátásában is szívesen részt vállalnának. Ezt a kisebbségi háttérintézmények hiánya és szétszórtsága is indokolja. Problémát jelent a kutatási feladatok finanszírozásának nehézsége is, a színvonalas tudományos munka folyamatosan csak megfelelő források biztosítása mellett valósítható meg.

A kétnyelvű pedagógusképzés hiánya

Nem bizonyított tény a kis nyelvek elmúlt években érzékelhető presztízscsökkenése, az is lehet, hogy a feltételek elégtelensége korlátozza a nyelvek versenyképességét. A résztvevők szerint az anyanyelvű oktatás feltételei még ma sem biztosítottak, a kétnyelvűvé degradált oktatás pedig nem képes megőrizni tényleges pozícióit, a gyakorlatban gyakran csak nyelvoktató képzés folyik. Nyilvánvaló a kapcsolat a leépülőfélben lévő kétnyelvű oktatás és a tanárképzés hiányosságai között. Meg kellene vizsgálni a kétnyelvű pedagógusképzés beindításának lehetőségét, összhangban a nemzetiségi közoktatás kétnyelvű képzésével.

Jobb érdekérvényesítési lehetőséget a kisebbségi felsőoktatási intézményeknek

A fórum résztvevőinek véleménye szerint a felsőoktatási kisebbségi intézmények oktatói hátrányos helyzetben vannak a többi főiskolai, egyetemi dolgozóval szemben. Ennek döntően három oka van:

- a szakosodási nehézségek (kevés oktató, sok tantárgy),
- a szervezeti önállóság hiánya, és
- a magasabb finanszírozási kategóriába sorolással összefüggő problémák.

Az egyre nyomasztóbb gondok következtében a kisebbségi felsőoktatási intézmények fokozottabban igénylik a kormányzati szervek támogatását, annak intézményesített formáit. Az elmúlt kb. egy évtized tapasztalata azt mutatja, hogy a felsőoktatási intézmények és az oktatási minisztérium között számos kérdésben nincs összhang. Ezek a problémák és ellentmondások alapozzák meg azt az igényt, amely a kisebbségi felsőoktatás érdekképviseleti formáinak megteremtését, hatékonyabb működtetését tartja szükségesnek. Erősíteni kell a kisebbségi tanszékek munkatársai közötti párbeszédet, szükség van hasonló típusú találkozókra. Javaslatként hangzott el, hogy létre kellene hozni egy folyamatosan működő nemzetiségi felsőoktatási szakmai fórumot, amelynek megteremtésében partnerként számítanak a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatalra.

A romológiai képzés problémáiról

A romológiai szak a kis nemzetiségi felsőoktatási szakokhoz hasonló problémákkal küszködik: alacsony az oktatói létszám, a működését finanszírozási gondok nehezítik stb. A két éve működő tanszék, hasonló szakok hiányában, nem tudja a felmerült szakmai kérdéseket más felsőoktatási intézmények oktatóival megvitatni.

A képzés továbbfejlesztéseként felmerült annak a lehetősége, hogy a jelenlegi romológiai alapképzési szakot nyelvtanári képzéssel bővítsék, aminek megteremtésében számítanak az oktatási minisztérium segítségére is. Ehhez azonban meg kell teremteni a beás és romani nyelv oktatásának a nemzetiségi nyelvekhez hasonló szakmai hátterét, feltételrendszerét. Ennek szükségességét jelzi az is, hogy egyre növekvő igény mutatkozik a romani és beás nyelv oktatása iránt.

Az oktatási fórum három munkacsoportjában megfogalmazott észrevételeket és javaslatokat elsődlegesen az érintett szaktárca, az oktatási minisztérium figyelmébe ajánljuk. Ezek a vélemények jól használhatók az új jogszabályok, illetve a szükséges jogszabályi módosítások előkészítése során, alkalmasak a meglévő jogintézmények gyakorlati működésének értékelésére, továbbfejlesztésére. Jelzik továbbá azt is, hogy a kisebbségi oktatás különböző területein dolgozó szakemberek több egyeztetésre, beszélgetésre, folyamatos párbeszédre tartanak igényt az oktatási tárca munkatársaival.

2.

Visszásságok a közoktatásban

2.1.

Hátrányos megkülönböztetés speciális tantervű oktatásban részesítés útján

2.1.1.

A speciális tantervű oktatás problémái

1999-ben vizsgálatot folytattunk a cigány gyermekek speciális oktatásáról. A vizsgálat kiindulópontja az a jelenség volt, hogy a roma gyermekek felülreprezentáltak az eltérő tantervű osztályokban/iskolákban.

Kezdeményezéseink és ajánlásaink eredményeképpen 2000-ben az eltérő tantervű/speciális oktatásba utalás (áthelyezés) jogi szabályozása számos garanciális elemmel egészült ki, ugyanakkor a hozzánk érkezett panaszok és a konkrét ügyekben folytatott vizsgálatok azt mutatják, hogy a helyzet lényegesen nem változott.

Ezért az alábbi problémák megoldásában kértük az Oktatási Minisztérium fellépését:

A 14/1994. (VI. 24.) MKM rendelet módosítása legtöbb helyen a szülő részére biztosít kulcsfontosságú pozíciót az áthelyezési folyamat ellenőrzésére (a szülőnek jelen kell lennie a vizsgálat megkezdésekor, tájékoztatni kell őt jogorvoslati jogáról, az ő önkéntes kérése alapján az eljárás során figyelembe lehet venni a gyermek anyanyelvi, szociokulturális sajátosságait). A szülők jogainak bővítése pozitív fejlemény, ugyanakkor a cigány szülők alacsony érdekérvényesítő képessége miatt nem hatékony.⁶⁸

Elemzéseink mutattak rá, hogy bár az áthelyezések felülvizsgálatát a jogszabály tartalmazza, elenyésző azoknak a gyermekeknek a száma, akik visszakerülnek a normál oktatásba. Tapasztalataink szerint a felülvizsgálatok sokszor mechanikusak, és egy-egy teszt kitöltését jelentik, azaz alkalmatlanok a gyermek esetleges fejlődésének kimutatására.⁶⁸

A hozzánk érkezett ügyekben számos alkalommal a szülők – saját jogorvoslati jogukról nem tudva – minket kérnek eljárás indítására.

Szükség lenne arra, hogy a felülvizsgálati eredmények is több szempont alapján, részletesebb vizsgálat után szülessenek.

Az 1999-es jelentésünkben részletesen foglalkoztunk az alkalmazott tesztek kritikájával. A fogyatékoság megállapítására használt tesztek a szociális körülményeik vagy kulturális különbözőségük miatt az átlagtól eltérő gyermekeket nagy arányban fogyatékosnak tüntetik fel.

Javasoltuk, hogy az oktatási tárca végeztesse el a tesztek kultúrákötöttségének vizsgálatát.

Önmagában azonban az áthelyezés jogi szabályozásának megváltoztatása, a tesztek felülvizsgálata sem hozhat megoldást ezen a téren. Tapasztalataink azt mutatják, hogy az óvoda, iskola szakértői bizottsági eljárást kezdeményező javaslata sokszor nem a gyermek mentális képességeire, hanem sokkal inkább szociális körülményeire hivatkozik. Azaz a pedagógusok egy része az eltérő tantervű oktatás segítségével próbál megszabadulni az átlagtól eltérő „problémás” gyerektől.

Véleményünk szerint ezért támogatandó lenne a pedagógusképzést olyan programokkal bővíteni, amelyek – mint például az Ec-Pec Alapítvány által kidolgozott pedagógia módszer, vagy a Marcali Hétszínvirág iskola kísérleti programja – megfelelő eszköztárat nyújtanak a pedagógusoknak az eltérő szociokulturális háttérű gyermekek nevelésére.

A miniszter válaszában hangsúlyozta: fontosnak tartja, hogy tovább dolgozzunk közösen azon, hogy megalapozott szakmai indok nélkül egy gyermeket se irányítsanak eltérő tantervű oktatásba, ugyanakkor minden gyermek kapja meg a számára legmegfelelőbb pedagógiai ellátást, hogy e téren érdemleges eredményt lehessen elérni a hátrányos megkülönböztetés mindennemű megnyilvánulási formájának visszaszorításában.

Javaslatainkat tehát általánosságban elfogadta a tárca, ugyanakkor felvetéseinkkel kapcsolatban konkrét intézkedésről a beszámoló írásakor még nem érkezett válasz.

2.1.2.

A hátrányos megkülönböztetés egy konkrét eset tükrében

Egy kis településen élő szülők egy csoportja azzal a kéressel fordult a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztósához, hogy vizsgálja ki a község iskolájában folyó, a roma gyermekeket hátrányosan megkülönböztető és megalázó oktatási rendet. A panasz szerint a roma gyermekeket eltérő osztályokba helyezik, az iskolában két fő kivétellel minden cigány gyermek speciális oktatásban vesz részt.

A vizsgálat során személyes látogatás keretében beszéltünk az iskola igazgató asszonyával, a speciális oktatást végző gyógypedagógussal és beszereztük az illetékes szakértői és rehabilitációs bizottságtól az iskolába járó eltérő tanterv szerint tanuló gyermekek speciális osztályba történő elhelyezésével kapcsolatos dokumentumokat (a szakértői vizsgálatot kérő, a vizsgálatot magát leíró, illetve a felülvizsgálati eljárást tartalmazó iratokat) és elemeztük azokat.

Ezek alapján az alábbiakat állapítottuk meg:

A diákok nyolc általános tantervű és két speciális tantervű osztályban tanulnak. Az igazgató asszony alátámasztotta a panaszban állítottakat: speciális tantervű osztályba csak cigány gyermekek járnak. A két eltérő tantervű osztály helyileg is elkülönül az általános tanterv szerint tanulók osztálytermeitől, az épület külön szárnyában van. A termek felszereltsége, díszítése azonban nem mutat különbséget.

Az iskola helyzetéről az igazgató asszonnyal és a speciális tanterv szerint tanító gyógypedagógus tanárnővel beszélgettünk. Az iskolában körülbelül 120 gyermek tanul. Közülük 24-en speciális tanterv szerint haladó osztályba járnak. A gyógypedagógus elmondta, hogy véleménye szerint a 24-ből öt tanuló a szülői segítség, háttér hiányában illetve nyelvi nehézségek miatt került eltérő tanterv szerint haladó osztályba, négyen súlyos értelmi fogyatékosok. A cigány gyermekek többsége a kötelező egy évet sem tölti óvodában, és kizárólag a lovári nyelvet beszéli, amikor beiratkozik az iskolába. A beszélgetés során kiderült, hogy további 4 nem roma gyermeket kell eltérő tanterv szerint oktatni, őket azonban az általános tanterv szerint haladó osztályokban integráltan tanítják. Arra a kérdésre, hogy mi az indoka annak, hogy a speciális tanterv szerint haladó roma gyerekek külön osztályban, a speciális tanterv szerint haladó nemroma gyerekek pedig integráltan tanulnak, azt a választ kaptuk, hogy a szakértői és rehabilitációs bizottság döntése alapján szervezik így az osztályokat.

Harminc gyermekre vonatkozó, a szakértői és rehabilitációs bizottság által készített vizsgálati anyagot elemeztünk. Ebből a Gyógypedagógiai Központ igazgatójának a tájékoztatása szerint 24 fő „részleges integrációban” (külön osztályban), 4 tanuló teljes integrációban tanul, 2 gyermek visszahelyezése pedig sikeres volt.

Elemzésünk során a dokumentumokat abból a szempontból tekintettük át, hogy az eljárás során érvényesültek-e a képzési kötelezettségről és a pedagógiai szakszolgáltatokról szóló 14/1994. (VI. 24.) MKM rendelet (továbbiakban: Rendelet) előírásai.

Megvizsgáltuk, hogy ki (mely intézmény), milyen indokkal kéri a bizottság vizsgálatát; a bizottság véleménye tartalmazza-e a Rendelet által előírtakat, különösen:

- a) a vizsgálat rövid leírását, a fogyatékoság megállapítását, vagy kizárását, az ezeket alátámasztó tényeket,
- b) annak megállapítását, hogy a tanuló csak az e célra létrehozott intézményben, osztályban, vagy a többi gyermekkel közösen is részt vehet az oktatásban,

- c) az oktatással kapcsolatos sajátos követelményeket,
- d) a szülő tájékoztatását arról, hogy amennyiben nem ért egyet a szakértői véleményben foglaltakkal, akkor annak felülvizsgálata érdekében a jegyző eljárását kezdeményezheti. Ellenőriztük, hogy a vizsgálat a szülő egyetértésével indult-e.

A kétnyelvűségről

Ezek alapján a következőket állapítottuk meg: a vizsgálatot kérő –amennyiben a tankötelezettség teljesítése került veszélybe – a jegyző, illetve az óvoda és iskola volt, ez utóbbiak a gyermek ismeretében kérték a vizsgálatot. A kérelmek sokszor tartalmazzák a gyermekek anyanyelvére vonatkozó utalásokat. Ezek a megállapítások mindig csak negatív (a magyar nyelv hiányaként, a veszélyeztetett környezettel összekapcsolt) megközelítésben szerepelnek: „*a kétnyelvűség miatti szűk szókincs*”, „*magyar nyelvet nehezen érti, otthon cigányul beszélnek*”, „*cigány anyanyelvű, ingerszegény környezet*”, „*a gyengébb eredmény oka: a lassú értelmi fejlődés, ...valamint a cigány nyelv*”, „*a tanulási nehézség fő oka a cigány anyanyelv...*”

Két esetben előfordult az is, hogy a jegyző, aki a vizsgálatot kérte „a család és az iskola, óvoda kapcsolata, együttműködése” rubrikában az elsőként közlendő információnak azt tartotta, hogy: „*a gyermek cigány kisebbségi származású*”.

A Rendelet 5. § (5) bekezdése, amely 2001. február 10-től hatályos, tartalmazza azt a lehetőséget, hogy a bizottság a szülők önkéntes kérése alapján a vizsgálat során figyelembe vegye a kisebbséghez tartozó gyermek anyanyelvi, szociokulturális sajátosságait. Ez a rendelkezés a hatályba lépésének időpontja miatt az első vizsgálatra vonatkozóan 4 gyermeket érint. Azonban ezeknek a gyermekeknek az esetében nem találtunk erre vonatkozó szülői tájékoztatást, illetve ilyen értelmű szülői kérést.

Ennek ellenére a bizottság megállapításai között megjelenik a nyelv kérdése, a kérelmekhez hasonlóan szintén pusztán negatív szerepben. Két esetben a bizottsági jelentésben az is szerepel, hogy a gyermek „*a szavak magyar jelentését nem ismeri*”. Felmerül, hogy vajon így megbízható eredménnyel tudta-e felmérni a bizottság az érintett gyermekek képességeit (tolmács alkalmazásáról, vagy a cigány nyelvet beszélő személy segítségül hívásáról nem esik szó), avagy a magyar nyelv ismeretének hiányából fakadó következményeket is fogyatékoságnak tudta be.

Összességében elmondható, hogy a cigány anyanyelvűség egyik vizsgálati anyagban, illetve vizsgálatot kérő dokumentumban sem szerepel olyan értéként, amelyre az iskola építhet, illetve amelynek megőrzésében az iskolának szerepe lehet. Ellenkezőleg, a gyermekek képességeinek felmérésekor hátrányos tényezőként veszik figyelembe, kizárólag a magyar nyelv hiányát, vagy rossz ismeretét jelöli.

A szülői jogok

Ami a szülői jogok érvényesülését illeti, a vizsgálat kérése, illetve eredményének elfogadása tekintetében megállapítható, hogy a dokumentumok kivétel nélkül tartalmazzák a szülők tájékoztatását és egyetértő aláírását. Ugyanakkor hangsúlyoznunk kell, hogy a dokumentumok alapján nem lehet megállapítani azt, hogy e tájékoztatások során mennyiben történt valódi információátadás, tisztában vannak-e a szülők azzal, hogy mibe egyeztek bele és nem csupán formális, mechanikus formanyomtatványkitöltés történt-e.

Az integráció

A vizsgálatok fő tartalmi elemei megtalálhatók a dokumentumokban: a fogyatékoság megállapítása, vagy hiánya, az azt alátámasztó tények; a követendő fejlesztési előírások. Ugyanakkor arra vonatkozóan, hogy a gyermek csak külön osztályban, iskolában avagy integráltan is teljesítheti az előírt tantervet, nem találtunk egyértelmű állásfoglalásokat. A dokumentumok

általában „*a speciális általános iskola előkészítő jelleggel*”, vagy „*a tanulásban akadályozott gyermekek általános iskolája*” kitételeket tartalmaznak. Egyetlen eset kivétel, ahol a vizsgálatot kezdeményező iskola maga kéri az integrált oktatás lehetőségét, és erre válaszul az eltérő tanterv előírása mellett engedélyezi azt a bizottság. Ebben a kérdésben tehát a Rendelet előírásával szemben általában nem foglal állást a bizottság. A szakértői és rehabilitációs bizottságot működtető gyógypedagógiai intézet igazgatója azonban levelében kifejtette: „*a gyógypedagógiai ellátást igénylő gyermekek körében sokan alkalmasak az integrált nevelésre. A bizottság fontosnak tartja, hogy ez az oktatási forma is választható legyen a szülők számára, ezért – mivel a szakszerűtlen, »hideg« integrálás kifejezetten hátrányos a gyermekek számára – szakmai segítséget nyújtunk az érdeklődő intézményeknek. Megyénkben egyetlen intézménynek sem szerepel integrált nevelés az alapító okiratában tudomásunk szerint, így a jelenlegi szabályozókat követve kijelölhető intézmény hiányában nem tudunk javaslatot tenni integrálásra.*” A bizottság tehát – az integrációt megvalósítani képes intézményi háttér hiányára hivatkozva – általában nem javasolja az integrált nevelést.

Az integrációval kapcsolatban beszélni kell a roma szülők és gyerekek reakciójáról is. A dokumentumok többször is (három esetben) tartalmazzák a kontrollhoz szükséges pedagógusi véleményekben, hogy a tanár nem kíván a gyermek státusán változtatni, mert „*a szülők nem egyeznének bele, hogy a gyermek más iskolatípusban teljesítse tankötelezettségét*”. Szintén visszatérő fordulat a vizsgálatot kérő részéről, hogy „*beilleszkedési problémáktól való félelem miatt nem vitték óvodába a gyermeket, bár a szülők együttműködők.*” Vagy az arra való utalás, hogy a gyermek szorongása miatt képtelen kapcsolat kialakítására. Az egyik vizsgálatot kérő iratban a gyermek játékának társas színvonaláról a következőket olvashatjuk: „*igazán barátról nem beszélhetek, mert tartós kapcsolatra senki sem vállalkozik a csoportból (előítéletek motiváló hatása)*”. Tanulságos annak a végül is visszahelyezett gyermeknek a története is, akinek a bizottság már az első kérelem alapján (1998) is általános tantervű oktatást javasolt, de az igazgató a bizottságnak írt tanácsot kérő levele alapján kiderült, hogy a gyermek nem akart bemenni az általános tantervű osztályba. A bizottság három éven keresztül megállapítja, hogy a gyermek alkalmas az általános iskola végzésére, de a gyermeket csak 2001-ben sikerül áthelyezni a család és a gyermek tiltakozása miatt. Le kell tehát szögezni, hogy a településen a romák és a nem romák között meglévő szakadékot a romák félelme, kiszolgáltatottsága is táplálja, akik az elkülönülés ellen a nyilvánvaló esélytelenség tudatában nem mernek fellépni, belenyugszanak annak fennállásába. (Erre utal az a tény is, hogy a faluban a mai napig nem jött létre kisebbségi önkormányzat.) Az iskola „csak” leképezi a faluban meglévő különbségeket: a cigányok többsége külön, a falu szélén lévő telepen – rendkívül rossz körülmények között – lakik. Az elkülönülés megváltoztatására azonban kezdeményezési pozícióban az iskola, a települési önkormányzat és annak intézményei vannak, nem pedig a többnyire hátrányos helyzetű, a kirekesztettség világában élő roma kisebbség.

Az iskola oktatásszervezési gyakorlata a következő képet mutatja: már a személyes látogatás során kiderült, hogy a 28 eltérő tanterv alapján tanuló gyermek közül a négy nem roma gyermek integráltan, a többi általános tanterv szerint haladó gyermekkel együtt tanul, míg a 24 roma diák külön osztályokban.

A négy integrált nevelésben részesülő közül két gyermek esetében a szakértői anyagban nyoma sincs integrált oktatás kérésének, a bizottság csupán az enyhe fokban eltérő értelmi képesség megállapítására és a speciális általános iskola megjelölésére szorítkozik. Ebben a két esetben tehát az iskola önkényesen – objektív szakmai érvek nélkül – döntött az integráció kérdésében.

A harmadik esetben a szülő fellebbezéssel élt a bizottság döntése ellen és ő kért integrált oktatást, amit a jegyzői határozat alapján meg is kapott a gyermek. A jegyzői eljárás során újabb szakértői bizottsági vélemény nem készült, tehát a gyermek integrált nevelésbe vételéről nem szakmai érvek alapján született döntés. Az integrációt engedélyező jegyző indoklásában leszögezi, hogy a bizottság a helyi iskola speciális tagozatát javasolja a tanuló számára, de mivel a szülő helyhiány miatt nem tudta gyermekét a székesfehérvári speciális tagozatot működtető iskolába beíratni, a kérelemnek helyt ad. Azaz az indoklás nem tartalmaz logikus magyarázatot a döntésről. (Hiszen a helyi általános iskola speciális tagozatán, ahova a bizottság utalta a gyermeket, nem volt helyhiány.)

Az indoklásban szereplő székesfehérvári iskola választása valószínűleg a szülő döntése lett volna.) Ebben az esetben tehát nem az iskola elhatározása áll az integrált nevelés hátterében, ugyanakkor szakmai érv itt sem található – a bizottság nem foglal állást az integráció mellett, a jegyzői határozatra reagálva az integrációt jóváhagyja annak hangsúlyozásával, hogy a gyermeket integrált körülmények között is eltérő tanterv alapján kell oktatni –, inkább a szülő jó érdekérvényesítési képességéről van szó.

A negyedik gyermek esetében a vizsgálatot kérő iskola kezdeményezésében szerepel az integráció kérése, amit aztán erre hivatkozva teljesít a bizottság. Egyéb, az integráció szükségességét alátámasztó tény nem derül ki a vizsgálatból. A tanuló az enyhe fokban értelmi fogyatékos kategória felső határába tartozik, de a roma gyermekek között szintén van két határeset, ahol azonban fel sem merült az integráció. Sőt, mintha a vizsgálatot kezdeményező kérése determinálná a bizottságot: a roma gyermekeknél a vizsgálatot elindító óvoda már eleve a speciális oktatást kéri. A vizsgálati anyag mellékleteként érkezett levél is csupán az iskola ilyen irányú kérésére hivatkozik az integráció magyarázataként.

A fentieket összegezve megállapítottuk, hogy az eltérő tantervű oktatás megszervezése esetén a speciális oktatásra kötelezett roma gyermekek külön osztályokba szervezettek, míg a szakértői bizottság által hasonlóan speciális tanterv szerint oktatandó nem roma diákok integráltan teljesítik tankötelezettségüket. A négy integráltan oktatott tanuló közül két esetben semmilyen objektív indokot nem találtunk az integrációra. A másik két integrált oktatási esetben sem a gyermekek állapota, vagy a szükséges fejlesztési előírások indokolták az integrációt: az egyikük ügyében a szülő fellépésére a jegyző egy félreértésen alapuló, szakértői véleményt ki nem kérő határozata, míg másikuknál a szakértői bizottságnak a vizsgálatot kezdeményező kérésének mechanikus teljesítése szolgált a döntés alapjául. A különbségtételnek tehát objektív, a gyermekek származásától független indokát a vizsgálat nem tudta megállapítani. Ez a gyakorlat a roma gyermekek hátrányos megkülönböztetését valósítja meg.

Ezek alapján az ombudsman azzal a kezdeményezéssel fordult az iskola igazgató asszonyához, hogy

- az iskola működjön együtt az Ec-Pec Alapítvánnyal az eltérő tantervű oktatásban részesülő azon gyermekek integrációjának elősegítésében, akiknek integrációja a szakértői bizottság szerint is elérhető;⁶⁹

Tudomásunk szerint ez az egyetlen olyan alapítvány, amely a speciális oktatásban részt vevő gyermekek integrációjával foglalkozik. Az Alapítvánnyal felvettük a kapcsolatot és ők arról biztosítottak minket, hogy az iskola belegegyezése esetén szívesen közreműködnek az integráció elősegítésében. Az Ec-Pec Alapítvány az együttműködni hajlandó speciális tantervű iskolákban egy személyiségközpontú fejlesztő módszert vezet be. A tanítók mellett ún. családi koordinátorokat alkalmaznak, akik megkönnyítik a család és az iskola közötti kommunikációt. A programban részt vevő szülők, tanárok és családi koordinátorok részére rendszeres, közös előítéletkezelő tréninget szerveznek. A tanárok folyamatos továbbképzéseken a tanári hatékonyság növelését, a szülők bevonásának megszervezését, az iskola demokratizálását tanulják. A programot már több iskolában megvalósították: a diákok teljesítményét a kísérlet folyamán folyamatosan mérték. A második év végén a programban részt vevő speciális tagozaton tanuló gyermekek 64%-a teljesíteni tudta az általános tantervi követelményeket.

- megfelelő tájékoztatás után az iskola mérje fel, hogy a roma szülők körében jelentkezik-e igény a cigány kultúra és nyelv ápolására. Amennyiben igen: az iskola szervezze meg a cigány kisebbségi oktatást.⁷⁰

A beszámoló írásakor az iskola válasza, a kezdeményezésekkel kapcsolatos álláspontja még nem ismert.

2.2.

Diszkrimináció az oktatási feltételek megteremtésében, a roma tanulók elkülönítésére tett kísérletek

Az oktatási hátrányok felszámolásának, illetve csökkentésének módjáról megoszlik a pedagógusok véleménye. Abban azonban a szakértők többsége egyetért, hogy tanáraik nagyobb figyelme, törődése a társaikhoz képest rosszabbul teljesítő gyermekeket is jobb eredményekre ösztönözheti. Elvárható lenne tehát, hogy azok a tanulók, akik nehezebben tudnak megfelelni a tanulmányi követelményeknek, több segítséget kapjanak az iskolától, mint diáktársaik. Ezekre az intézkedésekre azért volna szükség, mert az iskolai teljesítmény nem csupán a tanulmányi készség, illetve képesség függvénye, hanem jelentősen befolyásolhatja a gyermek szociális és családi háttere, kulturális kötődése is.

Tapasztalataink szerint az oktatási rendszer nem fordít kellő hangsúlyt a gyermekek esélyegyenlőségének elősegítésére, a „lemaradó” tanulók fejlesztését másodlagos jelentőségű kérdésnek tekinti. Különösen igaz ez a roma tanulók esetében, hiszen az előítéletek miatt róluk könnyebben mondja ki környezetük, hogy „nem képesek eleget tenni a társadalmi elvárásoknak”. Gyakori jelenség, hogy a pedagógusok sem tudnak elfogulatlanul közeledni a romákhoz. Úgy érzik, hogy meg kell felelniük a nem cigány szülők igényének, akik – arra hivatkozva, hogy akadályozzák a többiek előrehaladását – eltérő bánásmódot tartanak szükségesnek a roma tanulókkal szemben. Közismert tény, hogy a roma gyermekek jelentős hányada csökkentett értékű oktatásban részesül. Tanáraik kevesebb figyelmet fordítanak a velük való foglalkozásra, lemondanak arról, hogy tényleges eredmény elérésére törekedjenek.⁷⁰

A rendelkezés szerint a nyelv oktatása megszervezhető egy-egy időszakra csoportosítva. (Évi 60 óra kötelező, ami 2 rendezvény és egy nyári tábor keretében megtartható.) Amennyiben a szülői igény fennáll és az iskola vállalja a program beindítását, az Oktatási Minisztérium Hátrányos Helyzetű és Roma Gyermekek Integrációjáért Felelős Miniszteri Biztossága vállalta, hogy a nyelvoktatáshoz ezekre az alkalmakra nyelvtanárt biztosít.

Továbbra is súlyos problémát jelent a roma tanulók szegregációja. Az alábbi esetek azt illusztrálják, hogy az elkülönítés egyaránt megvalósulhat az oktatási intézmények között és egy iskola keretén belül is.

A múlt évi beszámolóban röviden ismertettük egy alapítványi iskola ügyében kezdett vizsgálatunkat. Egy településen a helyi önkormányzat a kisebbségi önkormányzat tiltakozása ellenére határozatot hozott arról, hogy biztosítja a szülők által létrehozni kívánt alapítványi magániskola működtetéséhez a tárgyi feltételeket, így különösen az oktatási intézmény épületét. Az esetre azért kell visszatérnünk, mert múlt év márciusában a helyi önkormányzat bérbe adta a fenntartásában lévő iskola egy részét az alapítvány számára. A magániskola megalakításával megpróbálták megteremteni a legális keretű egy nyilvánvalóan szegregációt eredményező oktatási formának.

A kisebbségi önkormányzat tiltakozása ellenére a képviselőtestület nem utasította el az iskolai elkülönítést eredményező gyakorlatot, hanem helyesnek és a támogatásra érdemesnek tartotta azt. A helyi önkormányzat két évre 1 000 000 forintos bérleti díjért adta át az épületrészt az alapítványnak. A havi kb. 40 000 forintos bérleti díj fejében magára vállalta a rezszi költséget – víz, gáz és elektromos áram – is. Nyilvánvaló tehát, hogy a képviselőtestület jelentős anyagi segítséget nyújtott az alapítványi iskolának, mely összeg egyébként az önkormányzati intézmény működtetésére lett volna fordítható. Az alapítványi iskola önkormányzati támogatását a településen kialakult társadalmi differenciálódással indokolták. A helyi önkormányzat véleménye szerint, ha egyetlen oktatási intézmény található a településen, ez színtere lehet a romák és a magyarok közti „társadalmi konfrontáció” erősödésének.

Álláspontunk szerint az alapítványi iskola önkormányzati támogatásában az a nyíltan ki nem mondott, de valójában létező cél is szerepet játszott, hogy a roma és nem roma tanulókat különválasszák.

A hátrányos megkülönböztetés ténye ugyanakkor e szándék bizonyítása nélkül is megállapítható. Az önkormányzati iskola több épületből áll. Az egyik épület az 1960-as években épült. A település másik részén található az 1990-es években felépített iskolarész. Az önkormányzat ennek az új, modern, világos épületnek a felét adta át az alapítványi iskolának. A felosztás következtében a tornaterem az alapítványi iskolához került volna. Az önkormányzati fenntartású iskola tanulóinak télen a kb. 1 kilométerre lévő tornaterembe kellett volna átjárniuk. A kettéosztott épületben az ebédlőt kizárólag az alapítványi iskola tanulói használhatták volna. Az elképzelések szerint az alapítványi iskolához került volna az oktatáshoz elengedhetetlenül szükséges szaktantermek többsége is.

A helyi önkormányzat döntéseit ugyanakkor azért is törvénysértőnek tartjuk, mert az iskola épületegyüttese egy részének bérbeadásáról, vagyis a tantermek számának csökkentéséről hozott határozatok egyértelműen a kisebbséghez tartozók képzésére is kiterjedő települési önkormányzati döntésnek minősülnek, ezért előzetesen ki kellett volna kérni a kisebbségi önkormányzat egyetértését.

A helyi önkormányzat döntései kapcsán a kisebbségi biztos ajánlással fordult a közigazgatási hivatalhoz. A közigazgatási hivatal az ajánlást elfogadta és törvényességi észrevételt tett, majd ennek elutasítását követően a bíróságtól kérte az önkormányzati határozatok hatályon kívül helyezését. A közigazgatási hivatal emellett felügyeleti jogkörében eljárva megsemmisítette az alapítványi iskola részére a jegyző által kiadott működési engedélyt, így az oktatás ténylegesen nem kezdődhetett meg.

A bíróság formai okokból nem foglalt érdemben állást az alapítványi iskola létrehozásának jogszerűségéről. Nem vizsgálta, hogy a helyi önkormányzat által fenntartott iskolában folyt-e kisebbségi oktatás, ezért nem is dönthetett a helyi önkormányzat határozatainak törvényességéről. A közigazgatási hivatal keresetét pusztán eljárási jogsértésre hivatkozva elutasította.

Miután a jogerős bírósági határozat ellenére nem beszélhetünk ítélt dologról, nincs jogi akadály annak, hogy ebben az ügyben a bíróság ismételten – most már érdemben – döntsön. Ennek elősegítése érdekében az országgyűlési biztos ügyészi óvás benyújtását kezdeményezte, melyre azonban még nem kapott választ.

Vizsgálataink igazolták, hogy az oktatás tárgyi feltételeinek megteremtésében is tetten érhető a hátrányos megkülönböztetés. A panaszok egy jelentős csoportjában eltérő bánásmódot sérelmeznek az oktatás, nevelés tárgyi körülményeinek biztosításában. A közvetlen diszkrimináció e típusába sorolhatók azok a szervezési megoldások, amelyek alkalmazásával megvalósítható a cigány és a nem cigány gyermekek elkülönítése. Visszatérő jelenség a cigány gyermekek külön asztaloknál, eltérő étkezésletről történő étkeztetése, az óvodákban eltérő ágyneműtartó használata, illetve külön „cigány” és „magyar” öltözőszekrények, mosdók igénybevétele.

Az ombudsman az ilyen esetek bizonyítására előre be nem jelentett helyszíni vizsgálatot tart, és amennyiben bizonyítást nyer a diszkrimináció, kezdeményezésében felhívja az iskolákat/óvodákat és azok fenntartóit annak megszüntetésére.

A közoktatási intézmények általános védekezése az, hogy ha nem folytatnák az elkülönítés gyakorlatát, a nem roma szülők más iskolába íratnák be gyerekeiket. Ez az egyetlen oktatási intézménnyel rendelkező kistelepülések esetében egyben azt is jelenti, hogy a gyermekek után járó normatíva másik önkormányzathoz kerül, sok esetben ezzel a helyi iskola fenntartását veszélyeztetve. A folyamat eredményeként túlnyomórészt cigány tanulók által igénybe vett iskola jön létre. Látjuk ugyan az iskolák nehéz helyzetét, megértjük azt a próbálkozásukat, hogy megfeleljenek a nem roma szülők elvárásainak is, mégsem fogadhatjuk el a diszkriminatív eljárást.

Egy kistelepülésről azzal a panasszal fordult hozzánk a cigány szülők egy csoportja, hogy az étkeztetéshez külön eszközöket (műanyag poharakat és virágos tányért) kapnak a cigány gyermekek. Ezzel szemben a nem cigány

gyermekek üvegpoarakat és fehér tányért használnak. Sérelmezték továbbá, hogy az étkezés külön asztaloknál történik.

Helyszíni vizsgálat során ellenőriztük az étkezés használatát. Megerősítést nyert a panasz azon része, hogy a cigány gyermekek kék virágos tányérból, a nem cigány gyermekek pedig fehér tányérból kapják az ebédet. Minden gyerek üvegpoarából kapott inni, a konyhában dolgozó asszony elmondása szerint a műanyag poharakban csak a tízórára adott meleg italt találják.

A látogatás során kiderült az is, hogy az étkeztetés nemcsak eltérő étkezésletet használva, de más időpontban is zajlik a roma és a nem roma gyermekek számára. A speciális tanterv szerint tanulók – a roma gyermekek szinte kivétel nélkül ide járnak – háromnegyed 12 körül esznek, akkor is, ha van utána még órájuk, szemben a többi gyermekkel, akik az utolsó órájukat követően étkeznek. Kérdéseink alapján kiderült, hogy ez az étkeztetési forma lényegében azt célozza, hogy a roma gyermekek külön ebédeljenek. Az igazgató asszonnyal történt beszélgetés rávilágított arra, hogy ennek a gyakorlatnak a hátterében a nem cigány szülők tiltakozása áll. Elmondása szerint pár éve megpróbálták az ebédeltetést együttesen megszervezni, de a szülők ellenállása következtében fel kellett hagyniuk ezzel.

Azt tapasztaltuk tehát, hogy a speciális tanterv szerint tanulók, azaz a roma gyermekek virágos tányérból, a nem cigány gyermekek, az általános tanterv szerint tanulók pedig fehér tányérból étkeznek. Ez a gyakorlat akkor is, ha néhány, az általános tanterv alapján tanuló gyermek a speciális tanterv szerint tanulókkal egy időben étkezik: látogatásunkkor az egyik általános tanterv szerint tanuló diáknak hamarabb kellett elmennie; külön asztalnál, fehér tányérból evett.

Beszélggettünk a konyhán dolgozó asszonnyal arról, hogy miért találja a cigány gyermekek ételét virágos és a nem cigányokét fehér tányérba. A későbbi ebédeltetéskor a virágos tányérok már el voltak mosva, mégsem abból kaptak az általános tanterv szerint tanulók. Továbbá a speciális osztályba járókkal egy időben, más asztalnál étkező, általános tanterv szerint tanuló kisfiú is fehér tányérból kapott enni. A konyhás asszony megmutatta az ebédlőszekrényt: külön-külön oszlopban álltak a különböző típusú tányérok, és magyarázata szerint a virágos tányérból éppen elég darab van a speciális tanterv szerint haladóknak, de a többieknek nem lenne elég (csak fehér tányérból van az általános tagozatosoknak megfelelő számú), és hogy elkerülje a vitát, az egy időben ebédelők egyformából kapnak. Ez a magyarázat azért nem állja meg a helyét, mert a speciális tanterv szerint tanulókkal együtt ebédelő, általános tanterv szerint tanuló diák is fehér tányérból kapott enni. Az erre irányuló kérdésünkre a konyhás asszony nem tudott választ adni, arra hivatkozott, hogy így szokta csinálni.

Megállapítottuk, hogy helyszíni vizsgálatunk előtt egy újságíró már felkereste az iskolát, és a vele történt beszélgetés után az igazgató asszony változtatni szándékozott az eltérő étkezésletből ebédeltetés gyakorlatán. Ennek ellenére szembesültünk a fent leírt gyakorlattal.

Megkérdeztük: megoldható lenne-e az, hogy egyforma tányérból és együtt ebédeljenek a tanulók? A tányérprobléma csak pénz kérdése az igazgató asszony szerint, de eddig nem jutott eszükbe egyforma készletet venni, hiszen annyi mindenre nem jut pénz az iskolában. A diákok együttebédeltetése már nem lenne ilyen egyszerű: a tanárok szerint a nem roma szülők elvinnék a gyerekeket az iskolából, ha ez megtörténne.

Az adott esetben a következő megállapításokat tettük: a panaszban foglaltakat megerősítette a vizsgálat. Az étkeztetés során a diszkrimináció két megnyilvánulási formájával találkoztunk. Egyrészt eltérő étkezésletből ettek a cigány gyermekek, másrészt más időpontban.

Megállapítottuk, hogy az igazgató asszony már intézkedett annak érdekében, hogy a gyermekek azonos étkezésletet használjanak. Ez azonban csak részlegesen történt meg, a konyhán dolgozó asszony továbbra is automatikusan különbséget tett és nem volt tisztában azzal, hogy ez helytelen lenne. A más-más időben történő étkeztetés esetén viszont kimutatható volt a szándékosság. Az igazgatónő elmondta, hogy 4-5 éve megkísérelték a közös étkeztetést, de a szülők ellenállása miatt az a rendszer nem volt fenntartható. Ezt a gyakorlatot mindenképpen fel kell számolni, mivel a roma és nem roma gyermekek indokolatlan megkülönböztetését eredményezi.

Az ombudsman a visszásság megszüntetése érdekében azzal a kezdeményezéssel fordult az iskola igazgató asszonyához, hogy szüntesse meg a roma és a nem roma gyermekek eltérő tényezőkből és eltérő időpontban való étkeztetésének diszkriminatív gyakorlatát, és ennek elfogadtatása érdekében kezdeményezzen párbeszédet a nem roma szülőkkel. A beszámoló írásakor az érintettek válasza még nem ismert előttünk.

2.3.

A magántanulóvá nyilvánítás

Az ombudsmanhoz érkezett panaszok tanúsága szerint a magántanulóvá nyilvánítás számos esetben a hátrányos megkülönböztetés eszközüvé válik. A biztos olyan beadványokat kapott, amelyek szerint az iskola igazgatói a „problémás” tanulók szüleit rábeszélik arra, illetve bizonyos esetekben megfenyegetik őket, hogy kérjék gyermekeik magántanulóvá nyilvánítását. A sokszor alacsony érdekérvényesítő képességgel rendelkező cigány szülők nem tudnak védekezni az iskola „rábeszélése” ellen. A magántanulóvá váló gyermeknek azonban általában kevesebb lehetősége van a továbbtanulásra, és ennek következtében a későbbiek során megfelelő munkaerőpiaci pozíció megszerzésére.

Ezért azzal kéréssel fordultunk az oktatási minisztériumhoz, hogy vizsgálja felül a magántanulóvá válás jogszabályi feltételeit és egészítse ki olyan garanciális elemekkel, amelyek megakadályozzák, hogy az iskolák ezt a jogintézményt a cigány tanulókkal szembeni hátrányos megkülönböztetés eszközüeként használják.

A jogi szabályozást a probléma jelzése után az oktatási tárca módosította: a 11/1994. (VI. 8.) MKM rendelet 23. § (1) bekezdése kimondja, hogy „ha a tanuló – szülőjének a közoktatási törvény 7. §-a (2) bekezdésében szabályozott választása alapján – tankötelezettségének magántanulóként tesz eleget, az erről való bejelentést követő három napon belül az iskola igazgatója beszerzi a tanuló lakóhelye, ennek hiányában tartózkodási helye szerint illetékes gyermekjóléti szolgálat véleményét, annak eldöntésére, hátrányos-e ez a megoldás a tanulónak. A gyermekjóléti szolgálat tizenöt napon belül köteles megküldeni véleményét.”

A módosítás ellenére továbbra is kapunk erről a területről panaszokat. Az önkormányzat, az iskola és a gyermekjóléti szolgálat legtöbbször azonos oldalon állnak. Több panaszos is sérelmezte, hogy a gyermekjóléti szolgálat is egyetért a gyermek magántanulóvá nyilvánításával, illetve az iskolai és önkormányzati nyomásgyakorlást egyetértő szakmai véleményével támogatta. A jelenség mögött a cigány szülők sokszor kiszolgáltatott helyzete és az a szemlélet kereshető, amely a másságot csak az elkülönítés eszközüével tudja kezelni.

A minisztérium információink szerint további módosításokat tervez a magántanulóvá válással való visszaélés ellen. A gyermekjóléti szolgálat mellett a gyámhatóság is jogot kapna arra, hogy amennyiben megítélése szerint a magántanulói státusz hátrányos a diáknak, illetve a tanulmányok befejezésére így nem lehetne számítani, értesítse a gyermek lakóhelye szerint illetékes önkormányzat jegyzőjét. Ez újabb ellensúlyt teremthet a magántanulóvá válásban esetleg érdekelt igazgatóval szemben, azonban továbbra sem tud túllépni azon a körön, amit az önkormányzat által fenntartott és működtetett intézmények együttműködése jelent.

Lábjegyzetek

⁶⁵ A nemzetiségi közoktatási szekciót Frank Gábor, a pécsi Magyar–Német Nyelvű Iskolaközpont igazgatója, a cigány közoktatási munkacsoportot Kállai Ernő, az MTA Kisebbségkutató Műhely szakértője, a felsőoktatási szekciót pedig Petrusán György, a SZTEJ GYTTF Román Nyelv és Irodalom Tanszék, tanszékvezető főiskolai tanára vezette.

⁶⁶ 58/2002. (XI. 29.) OM rendelet a fórumon elhangzott, korábban a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa által is javasolt változtatásokat megvalósította.

⁶⁷ Az 57/2002. (XI. 18.) OM rendelet már korábban bevezette az integrációs normatívát.

⁶⁸ A hozzánk érkezett ügyekben számos alkalommal a szülők – saját jogorvoslati jogukról nem tudva – minket kérnek eljárás indítására.

⁶⁹ Tudomásunk szerint ez az egyetlen olyan alapítvány, amely a speciális oktatásban részt vevő gyermekek integrációjával foglalkozik. Az Alapítvánnyal felvettük a kapcsolatot és ők arról biztosítottak minket, hogy az iskola beleegyezése esetén szívesen közreműködnek az integráció elősegítésében. Az Ec-Pec Alapítvány az együttműködni hajlandó speciális tantervű iskolákban egy személyiségközpontú fejlesztő módszert vezet be. A tanítók mellett ún. családi koordinátorokat alkalmaznak, akik megkönnyítik a család és az iskola közötti kommunikációt. A programban részt vevő szülők, tanárok és családi koordinátorok részére rendszeres, közös előítéletkezelő tréninget szerveznek. A tanárok folyamatos továbbképzéseken a tanári hatékonyság növelését, a szülők bevonásának megszervezését, az iskola demokratizálását tanulják. A programot már több iskolában megvalósították: a diákok teljesítményét a kísérlet folyamán folyamatosan mérték. A második év végén a programban részt vevő speciális tagozaton tanuló gyermekek 64%-a teljesíteni tudta a általános tantervi követelményeket.

⁷⁰ A rendelkezés szerint a nyelv oktatása megszervezhető egy-egy időszakra csoportosítva. (Évi 60 óra kötelező, ami 2 rendezvény és egy nyári tábor keretében megtartható.) Amennyiben a szülői igény fennáll és az iskola vállalja a program beindítását, az Oktatási Minisztérium Hátrányos Helyzetű és Roma Gyermekek Integrációjáért Felelős Miniszteri Biztossága vállalta, hogy a nyelvoktatáshoz ezekre az alkalmakra nyelvtanárt biztosít.

VI.

A kisebbségek nyelvi jogai

1.

A kisebbségek névhasználati jogának változása

Több korábbi beszámolóban szó volt már a kisebbségi utónevek anyakönyvezésének nem megfelelő jogi szabályozásáról. Két esemény miatt kell most ismét ezzel a kérdéssel foglalkoznunk: az Alkotmánybíróság értelmezte a névhasználati jog állami korlátozásának lehetőségeit, másrészt egy jelentős törvénymódosítás is történt.

Az elmúlt években többször is felhívtuk a jogalkotó figyelmét arra, hogy az anyakönyvezési eljárás rendjére a Nektv. hatályba lépése előtt megalkotott jogszabályok vonatkoznak. Az anyakönyvekről, a házasságkötési eljárásról és a névviselésről szóló 1982. évi 17. tvr.-t (a továbbiakban: anyakönyvi tvr.) az elmúlt években többször is módosították, de nem hozták összhangba a Nektv. előírásaival. Ennek következtében lehetőség volt arra, hogy a szülők által tetszőlegesen kiválasztott külföldi neveket a magyarországi kisebbségi közösségek körében használatos utónévként anyakönyveztessék. A kisebbségi biztos a visszásság orvoslására két javaslatot fogalmazott meg: vagy mindenki számára biztosítani kell az utónevek szabad megválasztásának jogát – ez esetben hatályon kívül kell helyezni a Magyar Utónévkönyv kötelező alkalmazását előíró rendelkezést –, vagy olyan garanciákat kell a jogszabályokba építeni, amelyek kizárják a visszaélés lehetőségét.

Tőlünk függetlenül az Alkotmánybíróság is foglalkozott ezzel a kérdéssel és ez utóbbi javaslattal egyező álláspontra jutott. Az 58/2001. (XII. 7.) AB határozatban kifejtette: „kétségtelenül visszaélésekre adhat okot ugyanakkor az a körülmény, hogy a kisebbségeknek nem kell igazolniuk nemzetiségi hovatartozásukat. Bár a jogalkotói szándék nyilvánvalóan nem irányult arra, hogy ezzel a lehetőséggel az adott nemzetiséghez nem tartozók is éljenek, ezt a szabályozás jelenlegi módja és tartalma mégsem zárja ki. Ennek a szabályozásból eredő, ám mégis a tényleges szabályozási szándékot és akaratot is – adott esetben – negligálni képes gyakorlatnak a kialakulását a jog(törvény)alkotás további differenciálásával, pontosításával az államnak kell megszüntetnie.” Az Alkotmánybíróság megállapította továbbá, hogy a névválasztáshoz való jog az állam által korlátozásoknak vethető alá, s ez az intézkedés csak akkor lesz alkotmányellenes, ha az intézkedés szükségtelen és aránytalan. Minderre figyelemmel a Magyar Utónévkönyv kötelező jellegét nem minősítette alapvető jogot sértő korlátozásnak.

Az Alkotmánybíróság azonban kizárólag azt mondta ki, hogy alkotmányossági szempontból nem kifogásolható az Utónévkönyv használatának előírása. A határozatból azonban nem következik, hogy az állam köteles ezzel a korlátozással élni. Továbbra is úgy véljük tehát, hogy a névválasztásban kifejezésre jutó személyhez fűződő jog kiteljesítésének jövőbeli útja a Magyar Utónévkönyv kötelező alkalmazásának megszüntetése lehet.²¹

A beszámolóban áttekintett időszakban fogadta el az Országgyűlés az anyakönyvi tvr. módosításáról szóló 2002. évi XLV. törvényt. A jogszabály megalkotását elodázhatlanná tette, hogy az Alkotmánybíróság hivatkozott határozatával megsemmisítette az anyakönyvi tvr. több rendelkezését. A jogalkotást hosszas előkészítés előzte meg, így érthetetlen, hogy az országos kisebbségi önkormányzatok miért csak az utolsó pillanatban – a kisebbségi biztos jelzése alapján – kaptak lehetőséget a véleményük kifejtésére.

Kijelenthető, hogy a nyelvi karta ratifikálása óta talán ez a törvénymódosítás érinti legnagyobb mértékben a kisebbségek nyelvi jogait. Az anyakönyvi tvr. már hatályba lépett rendelkezései biztosítják azt a jogot, hogy a házasságkötésére – ha a házasságot megkötő anyakönyvvezető, a tanúk és mindkét házastárs is érti és beszéli valamely, Magyarországon honos nemzeti és etnikai kisebbség nyelvét – a házasság az adott kisebbség nyelvén is megkötődhet legyen. A törvény rendelkezik arról, hogy a nemzeti, etnikai kisebbséghez tartozó személyek gyermeküknek nemzetiségüknek megfelelő utónevet is adhatnak, valamint kérhetik saját utónevüknek a

megfelelő nemzetiségi utónévre történő javítását, továbbá joguk van családi és utónevüknek anyanyelvük szabályai szerinti anyakönyvezéséhez.

A végrehajthatóság érdekében 2004. január 1-jén lép hatályba az a szabályozás, amely biztosítja, hogy csak az adott közösség körében használatos utóneveket lehessen kisebbségi utónévként anyakönyveztetni. A kisebbségi biztos javaslatának figyelembevételével született az a rendelkezés, hogy a választható nemzetiségi utóneveket az érintett országos kisebbségi önkormányzatok által összeállított és a Magyar Tudományos Akadémia szerkesztésében megjelentetett nemzetiségi utónévjegyzék fogja tartalmazni. Az utónévjegyzékben nem szereplő nemzetiségi utónév anyakönyvezhetőségéről az érintett országos kisebbségi önkormányzat –a megkereséstől számított 15 napon belül kiadott – állásfoglalása lesz az irányadó.

E beszámolóban is jelezni szeretnénk, hogy az érintett minisztériumoknak indokolt volna egyeztetniük az országos önkormányzatokkal arról, hogy milyen technikai és egyéb feltételek biztosítása szükséges e feladat ellátásához. A jogszabályban választ kell adni arra, hogy mit jelent az „anyanyelv szabályai szerinti” anyakönyvezés. Egyes kisebbségek – így az örmények és a szerbek – nem latin betűs írásmódot használnak, ezért tisztázni szükséges, hogy igényelhetik-e az ilyen bejegyzést. E kérés teljesítése – a nyelvet beszélő anyakönyvvezetők hiányában – ugyanakkor a gyakorlatban nehezen tűnik kivitelezhetőnek, ezért szükséges kidolgozni az anyakönyvezés technikai szabályait.

2002. év végén a belügyi tárca elkészítette a névviselés, a névváltoztatás, az anyakönyvezés és a házasságkötési eljárás, továbbá az anyakönyvi szakvizsga részletes szabályairól szóló rendelet tervezetét. A kisebbségi biztos a rendelet kiadását aggályosnak tartotta, mert az anyagban egyetlen szó sem esett az anyakönyvezési és házasságkötési eljárásban biztosított kisebbségi nyelvi jogok érvényesülésének szabályairól. A legutóbbi információink szerint a tárca átdolgozza a rendelet tervezetét. Elkerülhetetlennek tartjuk a mulasztás pótlását, mert ennek hiányában kérdéses lenne, hogy végre lehet-e hajtani az anyakönyvi tvr. rendelkezéseit.

2.

Kisebbségi nyelvek: alárendelt szerepben a nyelvvizsgáztatás során?

A felsőoktatásról szóló 1993. évi LXXX. törvény (a továbbiakban: Ftv.) 95. § (1) bekezdése szerint a hallgató tanulmányait az egyetemi és a főiskolai szintű alapképzésben, valamint a szakirányú továbbképzésben záróvizsgával, az akkreditált iskolai rendszerű felsőfokú szakképzésben szakmai vizsgával fejezi be. A jogszabály (4) bekezdése a záróvizsgára bocsátás előfeltételei között sorolja fel a külön jogszabályban előírt, államilag elismert nyelvvizsgabizonyítvány megszerzésének kötelezettségét.

Az Ftv. 72. § d) pontja a kormánynak ad felhatalmazást arra, hogy a felsőoktatás alapképzési szakjainak képesítési követelményeit, köztük a nyelvvizsgaelőírást, meghatározza. Hogyan élt ezen jogával a kormány? Mik azok az elérendő célok, amelyek alapján kijelölte, hogy a különböző felsőoktatási szakokon mely nyelvekből lehet nyelvvizsgát tenni? A hatályos szabályozás biztosítja-e a hazai nemzeti és etnikai kisebbségek nyelvéből való nyelvvizsgázás lehetőségét, vagy ez alá van rendelve más, „magasabb rendű” érdekeknek?

Ezekre a kérdésekre olyan beadványok hívták fel a figyelmünket, melyek azt sérelmezték, hogy az egyetemi autonómia körében több egyetem leszűkíti az adott szakra vonatkozó, kormányrendelet által előírt nyelvvizsgázási lehetőséget: nem tudnak a hazai nemzeti és etnikai kisebbségek nyelvéből nyelvvizsgát tenni.

Az egyik egyetem egészségügyi főiskolai kara például az egyetemi szintű ápoló szakon az államvizsgára bocsátás egyik törvényi feltételét, miszerint C típusú államilag elismert középfokú nyelvvizsgával kell rendelkeznie e szak hallgatóinak, öt meghatározott, ún. „világnyelvre” szűkítette le. A hallgatókkal egy ezt elfogadó nyilatkozatot íratott alá az egyetem.⁷²

Egy másik egyetem egészségтанár szakán pedig, a szakra vonatkozó hiányos kormányrendeleti szabályozást „pótolták” igen szűk választási lehetőségeket biztosító belső szabályzattal.⁷³

Az egyik, panasszal érintett ápoló szakra például három jogszabály is vonatkozik. Az egyetem álláspontja szerint a (főiskolai szintű) diplomás és (egyetemi) okleveles ápoló szakokra vonatkozó két jogszabályt *együttesen* kell értelmezni: a 85/2000. (VI. 15.) kormányrendelet nyelvvizsgaszabályát (ez bármely nyelvből lehetővé teszi nyelvvizsga letételét) a 36/1996. (III. 5.) kormányrendelet konkretizálja azzal, hogy „*meghatározza azon nyelvek körét, amelyekben a nyelvvizsga elfogadható*”. E megközelítésből az következik, hogy az egyetemi okleveles ápoló szak hallgatóit csak úgy bocsátják záróvizsgára (egyéb feltételek mellett), ha *angol, német, francia, spanyol vagy orosz* nyelvből⁷⁴ szerzik meg az előírt nyelvvizsga-bizonyítványt.

Felhívtuk a figyelmet arra, hogy ez az értelmezés hibás, mely vélhetőleg abból fakad, hogy az egészségügyi felsőoktatás alapképzési szakjainak képesítési követelményeiről szóló 36/1996. (III. 5.) kormányrendelet címe azt sugallja, hogy tárgyi hatálya az egészségügyi felsőoktatás valamennyi alapképzési szakjára kiterjed, holott az *egyetemi* okleveles ápoló szak képesítési feltételeit a 85/2000. (VI. 15.) számú kormányrendelet állapítja meg. *Az egyetemi okleveles ápoló szak hallgatói (saját döntésük alapján) eszerint bármely nyelvből szerezhethetnek – ezzel teljesítik a záróvizsgára bocsátás nyelvi feltételét – „C” típusú állami vagy azokkal egyenértékű nyelvvizsgát.*

A jogértelmezést kétségtelenül megnehezítette a harmadik jogszabály. A felsőoktatási alapképzési szakok képesítési követelményeinek kreditrendszerű képzéshez illeszkedő kiegészítéséről szóló 77/2002. (IV. 13.) Korm. rendelet a záróvizsgára bocsátás nyelvi feltételeit is módosította: az egészségügyi szakcsoport sajátos képesítési követelményeit szabályozó 3. számú melléklet 9.2 pontja *az egyetemi szintű* szakokra vonatkozó szabályok tárgyi hatályát, a korábbiaktól eltérően, az egyetemi szintű ápoló szakokra is kiterjesztette. De, mivel a 77/2002. (IV. 13.) számú kormányrendelet 2002. szeptember 1-jén lépett hatályba, azokra a hallgatókra, akik ebben a tanévben már legalább másodévesek, a korábbi szabályozás vonatkozik.

Jogértelmezésünket, illetve a hozzá kapcsolódó valamennyi kezdeményezésünket elfogadta az egyetem.

Az egészségtanár szakos hallgató ügyében hasonló sikerről nem számolhatunk be, holott a helyzet meglehetősen egyértelmű volt. E szak képesítési követelményeiről szóló 160/1997. (IX. 26.) számú kormányrendelet sem a megkövetelt nyelvvizsga szintjét, sem típusát nem nevezi meg. Utal ugyan a tanári képesítés követelményeiről szóló külön jogszabályra, de a vonatkozó 111/1997. (VI. 27.) számú kormányrendelet részben visszaüt rá, másrészt továbbüt a szakindításra vonatkozó jogszabályokra, tényleges fogódzót nem ad.

A kérdés ezek után az volt, hogy konkrét jogszabályi rendelkezés hiányában, az egyetemi autonómia körében

1. meghatározható-e a záróvizsgára bocsátás egyik előfeltételét jelentő nyelvvizsga szintje és típusa,
2. ha igen, kijelölhetőek-e meghatározott nyelvek?

Álláspontunk szerint, a hatályos szabályok alapján mindkét kérdésre *nem* a válasz:

Az Ftv. 72. § d) pontja ugyanis a kormánynak ad felhatalmazást arra, hogy a felsőoktatás alapképzési szakjainak képesítési követelményeit, köztük a nyelvvizsga-kötelezettséget, meghatározza. A kijelentő módú megfogalmazás ellenére ez nem csupán lehetősége a kormánynak, hanem egyúttal kötelezettsége is. (A magyar jogszabályok, hagyományosan, a kötelezést sem felszólító módon fogalmazzák meg.) A szabályozás hiányos, jogbizonytalanságot eredményező voltára hivatkozással sem rendezhető e kérdéskör az egyetemi autonómia jegyében, mert ez a hatáskörelvonás általános tilalmába ütközik. E visszas helyzetet tehát jogalkotási úton kell megszüntetni.

Ha az adott szakra vonatkozó kormányrendelet nem szűkíti le ennek a körét, akkor a hallgatók nyelvek közötti választásra vonatkozó általános jogát az egyetem belső szabályzata sem korlátozhatja. Ezt a jogosultságot az Ftv. 95. § (4) bekezdése, illetve a 71/1998. (IV. 8.)

kormányrendelet 2. § (1) és a 3. § (1) bekezdése tág körben biztosítja: nyelvvizsgát bármely, a vizsgázó által választott élő idegen nyelvből, magyarból mint idegen nyelvből, valamint klasszikus és műnyelvekből is lehet tenni.

Az elemzett példákból az derül ki, hogy a kormány és az egyetemi autonómia ütközéséből csak a hallgatók „jöhetnek ki” vesztesen: a kormány a választható nyelvek körét főként a külföldi szakirodalomhoz hozzáférés szempontjából jelölte ki, ha van mozgásteret az egyetemnek, akkor az saját nyelvi lektorátusának a kompetenciája alapján dönt. A hallgatók egyedi érdekei (önkitaljesítési joguk, a korábban szerzett nyelvvizsga „beszámításának” a lehetősége) éppúgy nem kapnak kellő súlyt a nyelvvizsgázási kötelezettség megállapításában, mint ahogy (legalábbis többnyire) a hazai nemzeti és etnikai kisebbségek nyelvei.

A külföldi szakirodalom olvasása a tudományos ismeretek bővítését teszi lehetővé, ez a cél az Ftv. 7. §-ában a felsőoktatási intézmények feladatai egyikeként van megjelölve. Éppen ilyen hangsúlyt fektet a törvény azonban a szakismeretek *alkalmazására, illetve az értelmiségi létre való felkészítésre is.*

Álláspontunk szerint, az egyetemi okleveles ápolók (de majdnem az összes egészségügyi pálya szakemberei), munkájuk során (a magyar nyelv mellett természetesen) elsősorban a hazai nemzeti és etnikai kisebbségek nyelveit tudnák hasznosítani, melyek közül csak egy, a német nyelv számít a szakra előírt világnyelvnek. (Különös jelentősége van e tekintetben annak a szociológiai kutatásokkal is alátámasztott ténynek, hogy a nem magyar anyanyelvű romák egyéb hátrányait nyelvi akadályok, kapcsolatteremtési nehézségek is fokozzák az egészségügyi ellátórendszer igénybevétele során.) Hasonlókat mondhatnánk el az egészség-tanárokról is... A szakirodalmi naprakészség egyoldalú preferálása nemcsak szakmailag indokolatlan, hanem kétségtelenül diszkriminatív is a hazai nemzeti és etnikai kisebbségek számára. Bár nyelvet tanulni, nyelvvizsgázni lehet ezekből a nyelvekből is, de – nyilván – jóval többen tennék ezt, ha egyszerre a záróvizsgára bocsátás nyelvi feltételét is teljesíthetnék ezzel.

A Nektv. – az Alkotmánnyal összhangban – megállapítja, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségek részesei a nép hatalmának: államalkotó tényezők, a magyar nemzettel együtt, azzal egyenlő jogokkal vesznek részt az állami, társadalmi, gazdasági feladatok megoldásában, részesei mindazon előnyöknek, amelyek ezzel járnak és viselik mindazon terheket, amelyek a Magyar Köztársaságot terhelik. A Nektv., az egyenrangúság biztosítása érdekében, aktív kisebbségvédelemről beszél, ennek lényege, hogy a jogrendszer nem csupán eltűri, de elő is segíti a kisebbségek identitásának megőrzését.

Az egyenrangúság nyelvi szinten is szabály: hivatalos, állami nyelv nincs Magyarországon, vagyis a kisebbségek által beszélt nyelvek, illetve a magyar nyelv jogilag teljesen egyenlőnek számít. Mivel a kisebbségek nyelveit közösség-összetartó tényezőként ismeri el a törvény, támogatásuk, a nyelvvizsgázás terén is, állami feladat.

A kisebbségekhez tartozók jelentős része számára saját közösségének a nyelve már idegen nyelv, amelynek megtanulásába akkor fektetne többéves energiát, ha ebből közvetlen előnye is származna. További fontos szempont lehet a kisebbségi identitás megőrzésének a támogatásában, hogy a hazai kisebbségek megmaradásának záloga a saját, az anyanyelvet beszélő értelmiség léte is.

Meg kell jegyeznünk azt is, hogy ha valamelyik kisebbséghez tartozó hallgató számára népének a nyelve anyanyelv is, akkor nemcsak záróvizsga előfeltételként fogadható el, hanem egyáltalán nem tehetne nyelvvizsgát belőle.⁷⁵

Lábjegyzetek

⁷¹ Hivatkozhatunk azon országok – például Görögország – gyakorlatára, amelyekben nincs utónévkönyv és a jogszabályok csak a legszükségesebb korlátokat állítják a névválasztás elé. Ilyen feltétel, hogy a kért utónév ne legyen „illetlen hangzású” vagy ellentétes a „jó erkölccsel”, illetve nem lehet azonos valamely létező családnévvel.

⁷² Az aláírás önkéntessége persze vitatható.

⁷³ A felsőoktatási intézmények mentségére elmondható, hogy a nyelvvizsgakérdést 40(!) kormányrendelet szabályozza. Ezek egy része átgondolatlan, inkoherens: az ombudsman –számos konkrét jogalkotási javaslattal élve – a szabályozás teljes újragondolását javasolta az oktatási miniszternek, aki válaszában azt ígérte, hogy azokat napirenden tartják, a felsőoktatási törvény módosításakor figyelemmel lesznek rájuk.

⁷⁴ Tehát a meglehetősen önkényesen, „világnyelvként” aposztrofált nyelvekből.

⁷⁵ A vonatkozó jogszabály ugyanis a vizsgatétel lehetőségét csak „élő idegen nyelv” esetében biztosítja, ezt viszont csak akkor tehetné meg, ha letagadná az identitását. Ha elfogadjuk, hogy az idegennyelvmegszorítás mögött racionális okok állnak, akkor egyértelmű szabályozást igényel az a kérdés, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségek (akik magyar állampolgárok) hogyan tehetnek nyelvvizsgát magyarból mint idegen nyelvből. Felvethető persze az is, hogy a magyar anyanyelvű, de külföldi állampolgárok hazájuk nyelvéből szerezhetnek-e nyelvvizsga-bizonyítványt.

VII.

A személyes adatok védelméhez és a közérdekű adatok nyilvánosságához fűződő alkotmányos jogok hatályosulása a kisebbségi jogokat is érintő panaszok tükrében

1.

Kisebbségi jogok, kontra adatvédelem?

Már az 1998. és a 2001. évi tevékenységünkről szóló beszámolóinkban is bemutattunk egy-egy olyan esetet, amely egyaránt érintett kisebbségi jogi és adatvédelmi jogi kérdéseket. Csak emlékeztetőül szeretnénk felidézni, hogy 1998-ban az ún. „származási igazolások” témakörében, míg 2001-ben a kisebbségi önkormányzatok adatbetekintési, adatmegismerési jogaival kapcsolatban került sor a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa és az adatvédelmi biztos együttes állásfoglalásának közzétételére.⁷⁶

Az adatvédelmi tárgyú panaszok 2002-ben sem hiányoztak az ügyeink közül, sőt – a folyamatban lévő vizsgálataink alapján – arra lehet következtetni, hogy ezek száma 2003-ban növekedni fog. Mielőtt e tárgykör bemutatására rátérnénk, szükségesnek tűnik bizonyos hatásköri, eljárási kérdések tisztázása. A Magyar Köztársaságban több országgyűlési biztos működik, akik közül kettő ún. „külön biztosnak” minősül és hatáskörük az alkotmányos jogok bizonyos, jól körülhatárolható területére korlátozódik.⁷⁷ Ebből következően a „szakombudsmanok” között akár hatásköri összeütközés is lehetséges.⁷⁸

Az országgyűlési biztosok nem minősülnek hatóságnak, bár kétségtelen, hogy eljárásuk számos hasonlóságot mutat az egyes közigazgatási szervekével, azonban elsődleges feladatuk mégis – különböző alkotmányos jogok „mentén” – fellépni a rossz értelemben vett „bürokrácia”, illetőleg a közigazgatás „melléktermékének” aposztrofálható visszasságokkal („maladministration”) szemben.

Hatásköri összeütközéseket tehát az intézmény már a jellege folytán sem engedhet meg magának, ezért az egyes panaszok kezelése szükségessé teszi, illetőleg feltételezi az országgyűlési biztosok együttműködését. A különböző jogok ugyanis a gyakorlatban látszólagos vagy valódi

ellentmondásba kerülhetnek egymással, időnként sajátos versengést mutatnak, amelyek azonban feloldhatók.

Főszabályként, illetőleg „végső soron” az Alkotmánybíróság döntheti el, hogy több alapjog „versenyében” mely alkotmányos jog bír prioritással, ezek ugyanis csak egymás érvényesülésének az érdekében – a szükségesség és az arányosság elve alapján – kivételesen korlátozhatók.⁷⁹

Különösen jónak értékelhetjük az adatvédelmi biztossal, illetőleg munkatársaival kialakított együttműködésünket, hiszen vannak olyan panaszok, amelyek egzakt módon – az érintett alkotmányos jogok szerint – nem sorolhatók kizárólag a „kisebbségi jogi” vagy „adatvédelmi” kategóriák egyikébe sem. (A beadványozóktól általában nem várható el, hogy sérelmeiket úgy fogalmazzák meg, hogy az az alkotmányos jogok szerint csoportosítva – különkülön tartalmazza – az adatvédelmi biztos vagy a kisebbségi biztos kompetenciáját érintő kérdéseket, már csak azért sem, mert ez a feladat az esetek egy részében egyszerűen lehetetlen.)

A kisebbségi önkormányzatok tisztségviselői, illetőleg tagjai általában a kisebbségi jogok országgyűlési biztosától kérnek segítséget és mivel e sajátos szerveknek konfliktusaik általában a települési önkormányzatokkal, illetőleg a közhatalom „helyi letéteményeseivel” – a polgármesterrel és a jegyzővel – vannak, beadványaikban gyakorta kérdezik, hogy milyen ügyekben kérhetnek, kaphatnak tájékoztatást. Mint ismeretes, a kisebbségi önkormányzatok ún. „együttdöntési” jogokat gyakorolnak a települési önkormányzatokkal, amely azt jelenti, hogy a kisebbségi önkormányzat képviselőtestülete határozatban nyilváníthatja ki egyetértését vagy véleményét egyes, a helyi kisebbségi közösséget érintő önkormányzati döntések meghozatala során. Az adatkezelésre vonatkozó ágazati jogszabályok egy része azonban úgy készült, hogy a kodifikátor nem vett tudomást a kisebbségi önkormányzatok e speciális jogosítványáról és az adatkezelési folyamat egyik elemének – az adattovábbításnak – a címzettjeit taxáció formájában úgy határozta meg, hogy a jogszabályi felsorolásból a kisebbségi önkormányzatok kimaradtak.

Az együttdöntési jog természetéből viszont az következik, hogy a véleményének, egyetértésének kinyilvánítására feljogosított kisebbségi önkormányzat érdemben csak akkor tud döntést hozni, ha ugyanazokkal az információkkal rendelkezik, mint a „végső döntés” meghozatalára feljogosított képviselőtestület.

Ez az esetkör, amelyet – az adatvédelmi biztossal egyetértésben – kétségtelenül visszásnak kell minősítenünk, a legtöbbször a közoktatási intézményekkel kapcsolatban merült fel.

A szülők, illetőleg a nemzetiségi oktatás megszervezésében jogokkal rendelkező, ugyanakkor kötelezettséget is viselő kisebbségi önkormányzatok ugyanis igényt formálnak olyan információk megismerésére, amelyek egyúttal személyes adatnak is minősülnek.

A kisebbségi oktatásra fordítható ún. „kiegészítő állami normatíva” – egy sajnálatos, s mondhatni elhibázott jogalkotói döntés következtében – ez idő szerint felhasználási kötöttség nélkül érkezik meg az intézményfenntartókhöz, és konkrét esetekkel igazolható, hogy azt nem a nemzetiségi oktatásnevelési feladatok elvégzésére fordítják, annak ellenére, hogy a támogatás iránti igény a feladat tényleges ellátásán alapul.

A kisebbségi önkormányzatoknak – a kisebbséghez tartozók képzésére vonatkozó helyi döntések meghozatalakor – egyetértési joguk van. E körben természetesen tudni szeretnék azt, hogy a „kisebbségi fejkvóta” címén rendelkezésre álló költségvetési eszközöket – amelyek kétségtelenül „közpénznek” minősülnek – miként használják fel, konkrétan mire, mennyit költenek.

Különösen bonyolult a kérdés, ha bérjellegű kifizetésekről van szó: ezekben az esetekben ugyanis a kisebbségi feladat ellátásában közreműködő személy neve, szakképzettsége egyúttal személyes adat is.⁸⁰

A kisebbségi önkormányzatok információs (adatmegismerési, adatbetekintési) jogainak a kielégítése tehát bizonyos esetekben csak úgy lehetséges, ha alkalmuk nyílik a kisebbségi oktatásnevelési feladatokban közreműködő pedagógusok és más természetes személyek személyes adatainak a megismerésére is.

A fentiekén túlmenően tisztázást igényel, hogy hol húzódik a közérdekű adatok és a személyes adatok közötti határ. A gyakorlatban felvetődő és egzakt jogi választ kívánó kérdések az alábbiak:

- Közérdekű – tehát „bárki” által megismerhető – adatnak minősülnek-e egy kisebbségi feladatokat ellátó közoktatási intézmény esetében az oktatónevelő tevékenységet ellátó pedagógus vagy megbízási jogviszonyban álló egyéb személy (szakkörvezető, népművelő stb.) foglalkoztatásával kapcsolatos személyes adatai?
- Jogosult-e a kisebbségi önkormányzat a nemzetiségi oktatásban ténylegesen résztvevő gyermekek létszámadatain kívül, azok névsorának a megismerésére is?

A fenti kérdésekben hivatalunk azért nem tud állást foglalni, mert azok nem pusztán a kisebbségi jogokat érintik, hanem szerves összefüggésben vannak az Alkotmány 59. §-ában biztosított személyes adatok védelméhez fűződő, illetőleg a 61. §-ában deklarált, a közérdekű adatok megismeréséhez való jog hatályosulásával is. A bemutatott problémával kapcsolatban – követve az eddigi gyakorlatunkat – az adatvédelmi biztos állásfoglalását kértük, amelynek birtokában (várhatóan a 2003. év első felében) megfontolás tárgyává tesszük egy újabb együttes tájékoztató vagy közlemény közzétételét.⁸¹

2.

A kisebbségi oktatás adatvédelmi kérdései, avagy van-e „regisztráció” az iskolában

A kisebbségi oktatást is végző közoktatási intézményekben még mindig előfordulnak konfliktusok a szülők, az iskola, az intézményfenntartó önkormányzat, valamint az oktatási kérdésekben együttdöntési jogokkal bíró kisebbségi önkormányzat között.

A cigány vagy roma kisebbségi oktatás megszervezése gyakorta okoz félreértéseket, amelynek során olyan aggályok is felmerülnek, hogy a cigány gyermekeket jogellenesen „regisztrálják” és az így nyert adatokat szegregált osztályok, tanulócsoporthoz felállítására használják fel.⁸²

A probléma bemutatására alkalmasnak tűnik a következő jogeset:

A cigány kisebbségi oktatás megszervezése érdekében egy iskola által megfogalmazott és sokszorosított szülői kérelemmel kapcsolatban beadvánnyal fordultak a kisebbségi biztoshoz. A megküldött kérelem az alábbiakat tartalmazta:

„Alulírott szülő – kinek gyermeke(i) a ... Általános Iskola tanulója – azzal a kéréssel fordulok az iskola igazgatójához, hogy gyermekeink részére – származásukra való tekintettel – külön cigány etnikai foglalkozásokat biztosítani szíveskedjék. A szülő neve; lakhelye; személyi azonosítója; gyermeke(i) osztálya.”

Az ombudsman a kérelmet kisebbségi jogi és adatvédelmi szempontból elemezve a következő álláspontot alakította ki:

A Nektv. 43. § (4) bekezdése kimondja, hogy „*egyazon kisebbséghez tartozó nyolc tanuló szülőjének vagy törvényes képviselőjének kérése esetén kisebbségi osztály vagy tanulócsoporthoz indítása, illetve működtetése kötelező*”.

A szülők joga tehát, hogy a kisebbségi oktatás megszervezését kezdeményezzék az iskolában.⁸³

Ugyanakkor a Nektv. 46. § (1) bekezdése kimondja, hogy „*a kisebbségi oktatásra irányuló igények felmérésében és az oktatás megszervezésében a helyi és a kisebbségi önkormányzatok együttműködnek*”. Az igények felmérése tehát a települési önkormányzat és az általa fenntartott iskola feladata is. Az igényfelmérés azonban az érdeklődők számának megállapítását jelenti, de nem jár konkrét adatfelvétellel.

Amennyiben az iskola az igényfelméréssel egyidejűleg a kisebbségi oktatásra jelentkezők adatait is össze kívánja gyűjteni, akkor a Nektv. és az Avtv. szabályait együttesen kell alkalmazni.

Amikor a szülő kinyilvánítja kérelmét, hogy gyermeke kisebbségi oktatásban részesüljön, egyben – közvetve – kifejezi az adott kisebbséghez való tartozását is. Az Avtv. 2. § szerint a faji eredetre, a nemzeti, nemzetiségi és etnikai hovatartozásra vonatkozó személyes adatok különleges adatoknak minősülnek.⁸⁴

A Kotv. 2. számú melléklete „a közoktatási intézményekben nyilvántartott és kezelt személyes és különleges adatokról” ugyan nem ad felhatalmazást az iskolának ennek a különleges adatnak a kezelésére, ugyanakkor a kisebbségi oktatás iránti kérés egyben identitás vállalásnak is minősül, ezért erről csak önkéntesen nyilatkozhat a szülő.

Az így készült nyilatkozat – külön törvényi felhatalmazás híján – azért kezelhető, mert a szülő kérelme a különleges személyes adatok kezeléséhez történő írásos hozzájárulásként értelmezendő. Az Avtv.-ben rögzített alapelv szerint kétség esetén adatkezelési hozzájárulás hiányát kell vélelmezni, ezért különös gondot kell fordítani arra, hogy a nemzetiségi (cigány) kisebbségi oktatást kezdeményező szülők tisztában legyenek nyilatkozatuk jelentőségével. Az adatkezelő közoktatási intézmény felelősségi körébe tartozik tehát, hogy a szükséges mértékben és alapossággal tájékoztassa a szülőket a következőkről:

- az adatszolgáltatás önkéntes jellegű, de feltétele a kisebbségi oktatásban való részvételnek,
- mi az adatszolgáltatás célja, azaz, hogy az adatokat kizárólag a cigány kisebbségi oktatás megszervezéséhez használják fel,
- az adatokat kik fogják kezelni,
- az adatokat az Avtv.-nek megfelelően, bizalmasan kezelik majd: illetéktelenek számára nem teszik hozzáférhetővé, illetve kizárólag a cigány kisebbségi oktatás jogszerű megszervezésének ellenőrzésére jogosult szervek vizsgálata esetén, számukra bocsátják rendelkezésre,
- az adatok megsemmisítésre kerülnek, ha a gyermekek befejezték a cigány kisebbségi programot és az 5 év általános elévülési idő – amely alatt az Állami Számvevőszék erre vonatkozó vizsgálattal élhet – eltelt.

A kisebbségi oktatási formák bevezetésének a kérése – ami a fentiek szerint a kisebbséghez tartozás kinyilvánítását is magában foglalja – csak abban az esetben minősülhet a szenzitív adatok kezelésére is kiterjedő „önkéntes nyilatkozatnak”, ha a szülő tisztában van azzal, hogy kérelme adatkezelésre történő felhatalmazást is jelent.

Ezért az adatvédelmi szabályok ismertetésén túl az iskola akkor jár el jogszerűen a kisebbségi oktatás megszervezése iránti kérések összegyűjtésekor, ha előtte írásban tájékoztatja a szülőket a kisebbségi oktatás tartalmi kérdéseiről.

A szülőket a nemzeti és etnikai kisebbségi oktatás irányelve (32/1997. MKM rendelet) alapján tájékoztatni kell arról, hogy heti hány órában, milyen témákat fognak tanulni a gyerekek, továbbá, hogy az iskola hogyan szervezi meg ezeket az órákat. (Külön osztályokat kíván létrehozni, vagy a többletórák tekintetében csoportbontást alkalmaz. Természetesen mind pedagógiailag, mind pedig szociológiailag helyesebb integrált oktatás keretében megszervezni a cigány kisebbségi oktatást.)

Felmerült az a kérdés is, hogy a szülőnek külön nyilatkoznia kell-e a saját, illetőleg a gyermeke „származásáról”,⁸⁵ vagy elégséges a kisebbségi oktatás iránti igényét megfogalmaznia.

A fentiekben kifejtettek alapján egyértelmű, hogy a szülőket kisebbségi hovatartozásukról (származásukról) külön nyilatkoztatni nem kell: amennyiben ők – az iskolától kapott, a cigány kisebbségi oktatásra és az adatvédelmi szabályokra vonatkozó írásbeli tájékoztatás után – önkéntesen kérik a cigány (vagy egyéb) kisebbségi oktatás megszervezését, ezzel a nyilatkozattal eleget tettek mind a Nektv., mind az Avtv. előírásainak.

3.

A fogápolás szempontjából van-e jelentősége az etnikai hovatartozásnak?

Az alábbiakban szintén egy megtörtént esetet szeretnénk ismertetni, amelynek bemutatásán keresztül jól érzékelhető, hogy az etnikai hovatartozás regisztrálása milyen gyanakvást és aggodalmat szülhet.

A panaszos – aki általános iskolai tanár – beadványában azt sérelmezte, hogy a főváros egyik kerületében az általános iskolás diákokat fogászatra vitték, és a vizsgálatot követően kérdőívet töltek ki velük. A kérdőív a fogazat ápolásával és tisztántartásával kapcsolatos kérdéseket tartalmazott. Az utolsó kérdés azonban így hangzott: „milyen etnikai csoporthoz tartozol?”

A panaszt hivatalunk az adatvédelmi biztos munkatársaival együttműködve vizsgálta, amelynek során tájékoztatást kértünk az egészségügyi intézmény igazgatójától a kérdőívvel kapcsolatos adatkezelés részleteiről, különösen az adatfelvétel körülményeiről, az érintettek azonosíthatóságáról, az adatok felhasználásáról, illetőleg az adatfelvétel konkrét céljáról.⁸⁶

Eljárásunk során megtudtuk, hogy a magyar fogászati klinika és egy külföldi fogászati klinika közösen végez két ország azonos korú gyermekcsoportjaiban összehasonlító fogászati és szájhygiénés vizsgálatokat.

A felméréshez a WHO által összeállított és a világ más országaiban más vizsgálatoknál is alkalmazott kérdőívet használták, változatlan formában. Az etnikai hovatartozásra vonatkozó kérdés az emberi faj antropológiailag elkülöníthető négy csoportjára utal (europid, negrid, mongolid, ausztrolid), mivel azokra eltérő fogazati tulajdonságok jellemzőek.

Az ügyben megállapítottuk, hogy a WHO kérdőívének az alkalmazása egy olyan, antropológiai szempontból homogénnek tekinthető társadalomban, mint Magyarország, indokolatlan, és tudományos kutatási szempontokkal sem igazolható etnikai hovatartozásra vonatkozó adatok rögzítése. Ezzel szemben a klinika eljárása alkalmas volt arra, hogy felmerüljön a gyanú: a cigány tanulókat valamilyen okból „összeírják”. Kezdeményezésünkre törölték az etnikai hovatartozásra vonatkozó kérdést a kitöltött és a kitöltetlen kérdőívekről egyaránt, függetlenül attól, hogy adtak-e arra választ. (A kérdőívek kitöltése egyébként névtelen és önkéntes volt, név szerinti adatszolgáltatás nem történt, tehát az ügyet – az összes körülményre tekintettel – nem értékeltük súlyos jogsértésnek.)

Lábjegyzetek

⁷⁶ „A települési és a kisebbségi önkormányzatok együttműködésének adatvédelmi kérdéseiről” címet viselő tájékoztatót teljes terjedelemben közzétettük a 2001. évi beszámolóunk Függelékében, illetőleg elolvasható az Országgyűlési Biztosok Hivatala honlapján is (www.obh.hu).

⁷⁷ Az Obtv. 2. § (2) kimondja: „Az Országgyűlés egyes alkotmányos jogok védelmére külön biztost is választhat. A külön biztos a szakterületén önálló intézkedési joggal rendelkezik.”

⁷⁸ A hatásköri összeütközés ebben az esetben is lehet „pozitív”, amikor két országgyűlési biztos egyaránt lehetőséget lát eljárására, illetőleg „negatív”, amikor úgy gondolják, hogy nincs kompetenciájuk az ügyben eljárni.

⁷⁹ Az országgyűlési biztosok – feladatkörükből adódóan – ugyancsak jogosultak alkotmányossági kérdésekben állást foglalni és véleményüket (értelmezési kérdésekben) kizárólag az Alkotmánybíróság bírálhatja felül.

⁸⁰ Kisebbségi jellegű közoktatási intézményekben gyakorta nemcsak előny, hanem kifejezetten alkalmazási feltétel is a nemzetiségi pedagógusi szakképzettség igazolása, és az egyes nemzetiségi iskolákban jogszerűen meghatározott feltétel – de legalábbis előny – lehet a kisebbséghez tartozás előírása.

⁸¹ Az a tény, hogy az adatvédelmi biztos állásfoglalását kértük, természetesen nem jelenti azt, hogy a feltett kérdésekben ne lenne saját véleményünk, azonban az adatvédelmi biztos önálló kompetenciájának a tiszteletben tartása megkerülhetetlenné teszi az egyeztetést.

⁸² Az elmúlt évi beszámolóban részletesen szóltunk arról, hogy a cigány kisebbségi oktatási formát gyakran használják fel szegregált oktatás legalizálására, ugyanis a kisebbségi oktatásban való részvétel látszólag indokolhatja a tanulók eltérő tanrend szerinti kezelését. Jelenlegi beszámolóunkban, e téma kapcsán csak a problematika adatkezelési részét elemezzük.

⁸³ A Nektv. előírása összhangban van az Alkotmány 67. § (2) bekezdésben foglalt rendelkezéssel, miszerint: „A szülőket megilleti az a jog, hogy a gyermeküknek adandó nevelést megválasszák.”

⁸⁴ Az Avtv. 3. § (2) bekezdése szerint különleges adat akkor kezelhető, ha az adatkezeléshez az érintett írásban hozzájárul, vagy ha azt törvény rendeli el. Az adatkezelés fogalmát pedig a törvény úgy határozza meg, hogy „adatkezelésnek” minősül az adatgyűjtés, a felvétel, a tárolás, a feldolgozás, a hasznosítás és a törlés is.

⁸⁵ „A kisebbségi identitás kinyilvánítása” megfogalmazást a gyakorlatban szinte egyáltalán nem alkalmazzák, helyette – jogilag ugyan kifogásolható módon – a „származás” megvallásáról esik szó. A szóhasználat gyakorlati problémát egészen addig nem okoz, amíg az adatkezelők és az adatalányok ugyanazt értik alatta, és az Avtv. szabályait ténylegesen betartják.

⁸⁶ Az Avtv. 2. § 1. és 2. pontja szerint: „1. személyes adat: a meghatározott természetes személlyel (a továbbiakban: érintett) kapcsolatba hozható adat, az adatból levonható, az érintettre vonatkozó következtetés. A személyes adat az adatkezelés során mindaddig megőrzi e minőségét, amíg kapcsolata az érintettel helyreállítható. 2. különleges adat: a) a faji eredetre, a nemzeti, nemzetiségi és etnikai hovatartozásra, a politikai véleményre vagy pártállásra, a vallásos vagy más meggyőződésre, b) az egészségi állapotra, a kóros szenvedélyre, a szexuális életre, valamint a büntetett előéletre vonatkozó személyes adatok.” Az Avtv. 3. § (1) bekezdése alapján személyes adatot csak akkor lehet kezelni (ideértve az adatok felvételét, tárolását, továbbítását is), ha ahhoz

az érintett hozzájárult, vagy törvény azt elrendeli. Az Avtv. 3. § (2) bekezdése kimondja, hogy „különleges adat akkor kezelhető, ha ahhoz az érintett írásban járul hozzá, vagy törvény elrendeli”.

VIII.

Az országos nyilvánosságot kapott „nagy ügyek” bemutatása

Ebben a fejezetben azokat az ügyeket szeretnénk – összefoglaló jelleggel – bemutatni, amelyek az elmúlt év folyamán az írott és az elektronikus sajtó érdeklődésének a homlokterébe kerültek, országosan ismertté váltak és talán nem érdektelen az olvasó számára sem, hogy egy-egy eset miként fejeződött be.

Megtehetnénk azt is, hogy több – általunk jelentősnek minősített – ügyet is ismertetnénk, ennek azonban több akadálya van. Beszámolónk elkészítése során ugyanis figyelemmel kell lennünk arra, hogy panaszosaink létező, „húsvér emberek”, akik személyiségi jogait messzemenőig tiszteletben kell tartanunk, ezért jelentésünk korábbi fejezeteiben az egyes jogeseteket anonimizált módon mutattuk be. A konkrét személyes adatok, illetőleg a települések nevének mellőzése tehát elsősorban az ügyfeleink érdekét szolgálja. Az országgyűlési biztosi beszámoló „műfaji” sajátosságai közé tartozik, hogy az egy nyilvános, a parlament dokumentumai között bárki számára hozzáférhető jelentés, amelynek fő célja, hogy tükröt tartson a társadalom elé és bemutassa – a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok parlamenti biztosa praxisán keresztül – a kisebbségi jogok aktuális helyzetét.⁸⁷

Tekintettel arra, hogy az alábbiakban bemutatásra kerülő ügyek – a sajtó jóvoltából – már ismertté váltak, a beszámoló Függelékében közzé tesszük az egyes „jogesetek” megértése szempontjából relevanciával bíró eredeti dokumentumokat is.

1.

Paks: a törvényesség látszatába bújtatott visszásság

A paksi ügy kapcsán figyeltünk fel az ún. „alkotmányos visszásság” egy teljesen új, szokatlan formájára.⁸⁸ A tankönyvekbe is kínálkozó jogeset lényege az alábbiakban foglalható össze.

Adott egy halmozottan hátrányos helyzetű, rendszeres jövedelemmel szinte egyáltalán nem rendelkező, szociális segélyekből élő roma család, amelynek vagyonát tulajdonképpen csak az általuk lakott házas ingatlan jelenti. A külterületi lakóház – egykor ötlakásos cselédház – az állagmegóvási munkálatok rendszeres elmaradása miatt igen rossz műszaki állapotba került, olyannyira, hogy a bentlakók attól tartottak, hogy előbb-utóbb rájuk szakad.

Lakhatási lehetőségeik megőrzése érdekében segítségért fordultak a város önkormányzatához, amely a hazai átlaghoz képest viszonylag tehetősnak mondható: külön önkormányzati rendelet biztosítja a rendszeres szociális segélyezési formák igénybevétele mellett a lakásfelújítási támogatás elnyerésének a lehetőségét is.

A nyilvánvalóan segítségre szoruló helyi lakosok kérelme alapján az önkormányzat illetékes felkérte a polgármesteri hivatal műszaki osztályának munkatársait, hogy a helyszínen tájékozódjanak: valóban felújításra szorul-e a kérelmező lakása?

A helyszíni bejárás alkalmával a polgármesteri hivatal munkatársai megállapították, hogy a kérelem annyira megalapozott, hogy az építmény a szó szoros értelmében veszélyessé vált az ott lakók életére, testi épségére.

A ténymegállapítást követően azonban már nem azt vizsgálták, hogy a kérelmezők önkormányzati forrásokból megsegíthetők-e, hanem az építési hatóság az építésügyi jogszabályok szerint eljárva, életveszélyessé minősítette az épületet, megállapította, hogy az állagmegóvás, illetőleg az életveszély elhárítása érdekében milyen műszaki munkálatok (megtámasztás, aláducolás stb.) szükségesek.

Mivel az épített környezet védelméről szóló törvény az ilyen esetekre nézve azt írja elő, hogy az életveszély elhárítására „főszabályként” a tulajdonost kell kötelezni, államigazgatási határozatban – határidő tűzésével és végrehajtási bírság kilátásba helyezésével – kötelezték a bentlakókat, hogy a szükséges építési munkát végezzék el.

A helyzet visszaszólt magáért beszél: a sanyarú sorsú, kiszolgáltatott és az önkormányzat segítségével bízó polgárok a könnyörtelen bürokrácia áldozataivá váltak, akaratukon kívül ügyfelek – sőt kötelezettek – lettek egy államigazgatási eljárásban.⁸⁹ Az eset folytatása szinte előre látható volt: a kötelezettek anyagi források híján nem tudtak eleget tenni a hatóság felújításra való felhívásának, az épület állaga tovább romlott, majd amikor egy vihar következtében a tetőzet beomlott, az építési hatóság – „megállapítva a volt cselédház lakói mulasztását” – határozatot hozott az építmény kényszerbontásáról.

Az épület elbontása – amely egyébként a Paksi Atomerőmű védőövezetének határán⁹⁰ volt – természetesen azt eredményezte, hogy gondoskodni kellett az ott élő mintegy 30 ember lakhatási lehetőségeinek biztosításáról. Az önkormányzat támogatni tudott volna egy olyan megoldást, hogy a ténylegesen halmozottan hátrányos roma családok *Paks környékén* – tehát más településeken – jussanak lakóingatlanhoz.

A környező települések egyikén – Németkéren – azonban lakossági tiltakozást és soha nem látott jellegű demonstrációt váltott ki az egyik család beköltözésének a „veszélye”. Ettől kezdve vált országosan ismertté a bedőtanyai romák sajátos kálváriája és hivatalunk is ekkor szerzett tudomást az ügyről. Vizsgálati jelentésünket – amely részletesen tartalmazza az általunk megállapított tényállást – teljes terjedelmében közzétesszük e beszámoló függelékében⁹¹, az ahhoz kapcsolódó – Paks Város jegyzőjével folytatott – levelezésünk anyagával együtt. Az ügy súlyát jelzi, hogy az Országgyűlés Emberi jogi, kisebbségi és vallásügyi bizottsága is kötelességének érezte, hogy tájékoztatóban tegye közzé állásfoglalását, amelyben elítéli a Paks-on és Németkéren történeteket.⁹²

2.

A lakóhely szabad megválasztásához fűződő alkotmányos jog korlátozása: Németkér

A paksi ügghöz szervesen kapcsolódik a Németkéren történetek bemutatása, hiszen a jogaikban sérelmet szenvedett emberek részben ugyanazok voltak.

Már korábbi beszámolóinkban is foglalkoztunk a lakóhely szabad megválasztásához fűződő alkotmányos alapjog megsértésének eseteivel.⁹³

Tényként állapítható meg, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának a praxisában szinte kizárólag olyan panaszügyek fordulnak elő, amelyekben a roma kisebbséghez tartozó személyek alkotmányos jogai sérültek, tehát ezekben az esetekben mindannyiszor vizsgálni kell, hogy történt-e etnikai diszkrimináció.

A németkéri eset sok szempontból példaértékű és ennek az ügynek a bemutatásán keresztül áttekinthetjük a jelenség okait és a „szereplők” motiváltságát egyaránt.

Mi is történt Németkéren 2002 szeptemberében?

A Paks városához tartozó Bedőtanyán lakhatási lehetőségeiket elvesztett roma családok egyike a paksi kisebbségi önkormányzat közreműködésével – és a városi önkormányzat anyagi támogatásával – vásárolt egy ingatlant a Paks vonzáskörzetében lévő Németkér községben.

A héttagú család beköltözésére azonban nem kerülhetett sor, mert érkezésük hírére Németkér lakói – élükön választott képviselőikkel és a település polgármesterével – valóságos tömegdemonstrációt kezdtek, amelynek keretében – a jelen lévő televíziós kamerákra is fittyet hányva – módszeresen elkezdték a roma család tulajdonát képező lakóház bontását.

A demonstráció előzményéhez tartozik, hogy a falu polgármestere –miután tudomással bírt a potenciális beköltözés „veszélyéről” – végigjárta az eladó házak tulajdonosait, és informális módon „lebeszélte” őket arról, hogy ingatlanjaikat a paksi romák számára értékesítsék. Egy

tulajdonos esetében nem járt sikerrel, ezért kerülhetett sor arra, hogy a Pakson – a polgármesteri hivatal helyiségében – megkötött adásvételi szerződés alapján a roma család tulajdont szerzett Németkéren.

Az erőszakos cselekményeket sem nélkülöző demonstráció hatására a héttagú család természetesen nem merte birtokba venni a féligmeddig lakhatatlanná tett ingatlant.

Az ügyben lefolytatott országgyűlési biztosi vizsgálat során a következőket lehetett megállapítani:

- Németkér polgármestere a lakosság nevében azzal magyarázta a demonstráció okát, hogy egy igen rossz hírű, állítólagosan bűnöző életmódot folytató család beköltözése ellen – kvázi „önvédelemből” – tiltakoztak, és demonstrációjukban semmiféle szerepet nem játszott az, hogy az illetők történetesen romák.
- Előadták továbbá – más környező települések vezetőivel összhangban –, hogy felháborítónak tartják Paks városának eljárását, tudniillik azt, hogy halmozottan hátrányos helyzetű és kétségtelenül szociális terhet jelentő lakóitól úgy kíván megszabadulni, hogy a részükre a környéken történő ingatlanvásárlásokhoz nyújt segítséget.
- Különösen visszásnak tartották a Paksi önkormányzat magatartását, figyelembe véve azt, hogy Paks az egyik leggazdagabb település, míg a környező falvak korántsem nevezhetők „tehetősnek”.
- Az ügyben sajátos szerepet játszott a Németkéri Roma Kisebbségi Önkormányzat, illetőleg annak elnöke. A kisebbségi önkormányzat ugyanis „míntegy szövetségre lépett” a település önkormányzatával, és ugyancsak hevesen ellenezte a paksi romák Németkérré költözését.⁹⁴

Az eset összes körülményét figyelembe véve megállapítottuk az etnikai diszkrimináció tényét, illetőleg azt is, hogy a település polgármestere – aki hivatalos személynek minősül – ténylegesen túllépte hivatali hatáskörét, magánjogi jogviszonyokba avatkozott be, és élére állt egy olyan demonstrációnak, amely dolog elleni erőszakkal megnyilvánuló bűncselekmény – a rongálás törvényi tényállásának – elkövetését is megvalósította.

Paks város képviselőtestületének a magatartását ugyanakkor szintén el kellett ítélnünk: a várostól – jogi és erkölcsi értelemben egyaránt – elvárható lett volna, hogy a saját közigazgatási határain belül biztosítson lakhatási lehetőséget – az építési hatóság jogsértő eljárására is visszavezethető módon – lakóingatlanukat elvesztett roma családoknak.

A „bűnöző életmódot” folytató emberektől való félelem semmiféle jogi és erkölcsi alapjául nem szolgálhat a tartózkodási, illetőleg a lakóhely szabad megválasztásához fűződő alapjog szabad korlátozásának, illetve tulajdonszerzésének. A héttagú roma család ténylegesen tulajdont szerzett Németkéren, és tulajdonosi jogaik gyakorlását – alkotmányos sértő módon⁹⁵ – megghiúsította Németkér lakossága.

A lakóház „bontásában” részt vevő németkéri lakosok ellen a rendőrség rongálás és magánlaksértés büntette alapos gyanúja miatt büntetőeljárást kezdeményezett.

Álláspontunk szerint a polgármester azzal, hogy a falu lakóit a házaik eladásáról lebeszélni igyekezett, bűncselekményt, hivatali visszaélést követett el, ezért feljelentést tettünk ellene az ügyészségnél. A Szekszárdi Városi Ügyészség a nyomozás teljesítését bűncselekmény hiányára hivatkozva megtagadta, a határozat ellen benyújtott panaszunkat a Tolna megyei Főügyészség elutasította.

Az ügyészség határozatának megalapozottságát tovább nem vitathatjuk, azonban a döntésnek van egy olyan üzenete is, hogy a nyilvánvalóan alkotmány- és törvényt sértő cselekmények jogkövetkezmény nélkül maradnak, illetőleg az ügyészi értékítélet a legalitás látszatát kölcsönözheti a hasonló magatartásoknak, azaz fennáll a lehetsége annak, hogy a lakosság „jogos önvédelmi reflexeire” való hivatkozással a jövőben is akadályozzák a nemkívánatos személyek mozgásszabadságát.

3.

Az önkormányzati választások állatorvosi lova: Jászládány

A történet előzményei még a 2001. évre nyúlnak vissza, amikor országos nyilvánosságot kapott az ún. „jászládányi iskolaügy”. Emlékeztetni szeretnénk rá, hogy a település önkormányzata – mindenekelőtt a polgármester – úgy próbálta meg legalizálni a helyi iskolában a roma és a nem roma tanulók elkülönítését, hogy bátorította és támogatta egy nem önkormányzati – hanem alapítványi – magániskola létrehozását. A helyi kisebbségi önkormányzat élve a törvényben biztosított jogával, nem adta egyetértését a roma kisebbségi oktatási program szerint működő általános iskola működési feltételeinek a csökkentéséhez: tehát „megvétózta” az önkormányzat döntését.

Az ügyben folytatott országgyűlési biztosi vizsgálat során tett megállapításainkkal egyetértett a Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Közigazgatási Hivatal vezetője, illetőleg az Oktatási Minisztérium is. Ennek ellenére a település önkormányzata hajthatatlan maradt, és az alapítványi iskola tárgyában hozott jogszabálysértő határozatait nem helyezte hatályon kívül. (Az ügyben tett intézkedéseinkről készített – és a Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Közigazgatási Hivatal vezetőjéhez írott – dokumentumot a beszámoló Függelékében ²⁶ teljes terjedelmében közzétesszük.) A közigazgatási hivatal vezetőjének a keresete alapján több bírósági határozat is született, azonban a jogvita alapkérdésében nem került sor érdemi döntésre.

A jogvitát azonban feleslegessé teheti, illetőleg a jövőre nézve „megoldhatja” az a tény, hogy a 2002. évi kisebbségi önkormányzati választásokat követően jelentős mértékben „megújult” a kisebbségi önkormányzat képviselőtestülete.

A joggal való visszaélés példátlan esetére került ugyanis sor: a kisebbségi önkormányzati választásokon tudatosan, tervszerűen olyan – deklaráltan nem a roma kisebbséghez tartozó – személyek jelöltették magukat és szereztek képviselői mandátumot, akikkel a települési önkormányzat bármilyen kisebbségellenes döntése „egyeztethető”. A szomorú mérleg tehát az, hogy az ötfős képviselőtestületben négy nem roma képviselő – köztük a romákkal szembeni ellenérzéseiről elhíresült polgármester felesége – szerzett mandátumot, amelynek következtében a kisebbségi önkormányzat – bár papírforma szerint létezik és működik – funkciótlanná, tényleges érdekképviselői szerepének a betöltésére alkalmatlanná vált.

A jászládányi kisebbségi önkormányzati választás óta tisztában kell lenni azzal, hogy a kisebbségi jogok terén nem egyszerű választójogi reformra, hanem alapvető szemléletváltásra van szükség. Mint beszámolónk korábbi fejezeteiben erről részletesen írtunk, ennek lényege a kisebbségi választói névjegyzék felállítása és azon garanciák megteremtése lenne, hogy a kisebbségi közösségek valóban maguk választhassák meg képviselőiket, azaz ismerjük fel végre, hogy ők az önkormányzáshoz fűződő jog tényleges és kizárólagos alanyai.

Budapest, 2003. március

Dr. Kaltenbach Jenő

Lábjegyzetek

⁸⁷ Az Obtv. 16. § (4) bekezdése értelmében: „Ha a beadványt benyújtó személy kéri, kilétét az országgyűlési biztos nem fedheti fel. Az országgyűlési biztoshoz fordulása miatt senkit sem érhet hátrány.” A törvény tehát ismer egy olyan esetet is, amikor az ügyfél anonimitását kötelező megóvnunk, de ilyen konkrét kötelezettség hiányában is el kell titkolnunk a panaszos kilétét, ha attól lehet tartani, hogy nevének felfedése számára hátrányos következményekkel járhat.

⁸⁸ Az Alkotmány, illetőleg az Obtv. az országgyűlési biztosok feladataként az alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszasságok feltárását, kivizsgálását, orvoslását írja elő. Az „alkotmányos visszasság” jogszabályi definícióját viszont a törvények nem tartalmazzák, ezért e fogalmat tartalommal az egyes ombudsmanok gyakorlata töltötte ki.

⁸⁹ Sajnos Paks Város jegyzőjének, illetőleg az általa irányított polgármesteri hivatal gyakorlatában a beszámolóinkban bemutatott, illetve általunk vizsgált eset nem tekinthető egyedinek: a Tolna Megyei Közigazgatási Hivatal vezetője ugyanis a kisebbségi biztos felkérése alapján végzett vizsgálata során azt állapította meg, hogy az 1998–2002 közötti időszakban 27 kényszerbontási határozat született, amelyek azonos vagy hasonló tényálláson alapultak. Felkértük a Belügyminisztériumot, hogy országosan is mérje fel a kényszerbontások számát és az ahhoz vezető okokat, azonban e beszámoló készítésekor az adatok még nem állnak rendelkezésre.

⁹⁰ A védőövezetben az önkormányzat helyi rendelete alapján nem lehetett volna, illetve elvileg jelenleg sem lehet huzamosabb emberi tartózkodásra szolgáló létesítményt építeni, fenntartani.

⁹¹ Lásd a Függelék 4. számú mellékletét.

⁹² Az Emberi jogi, kisebbségi és vallásügyi bizottság 1/2002–2005. (2002. október 9.) tájékoztatója ugyancsak olvasható beszámolóink Függelékében.

⁹³ Az Alkotmány 58. § (1) bekezdése szerint: „Mindenkit, aki törvényesen tartózkodik Magyarországon 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.”

⁹⁴ A Németkéri Cigány Kisebbségi Önkormányzat képviselőitől megtudtuk, hogy az ügyben tanúsított magatartásukat részben a paksi „bűnözőktől” való félelem motiválta, illetve szerepet játszott az is, hogy a paksi romák a cigányságon belül egy eltérő nyelvű csoporthoz tartoztak.

⁹⁵ Az Alkotmány 13. § (1) bekezdése kimondja, hogy „A Magyar Köztársaság biztosítja a tulajdonhoz való jogot.” A (2) bekezdés pedig deklarálja, hogy „Tulajdont kisajátítani csak kivételesen és közérdekből, törvényben szabályozott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet.” Esetünkben semmilyen törvényes beavatkozási lehetőség nem állt az önkormányzat rendelkezésére.

⁹⁶ Lásd a Függelék 5. számú mellékletét.

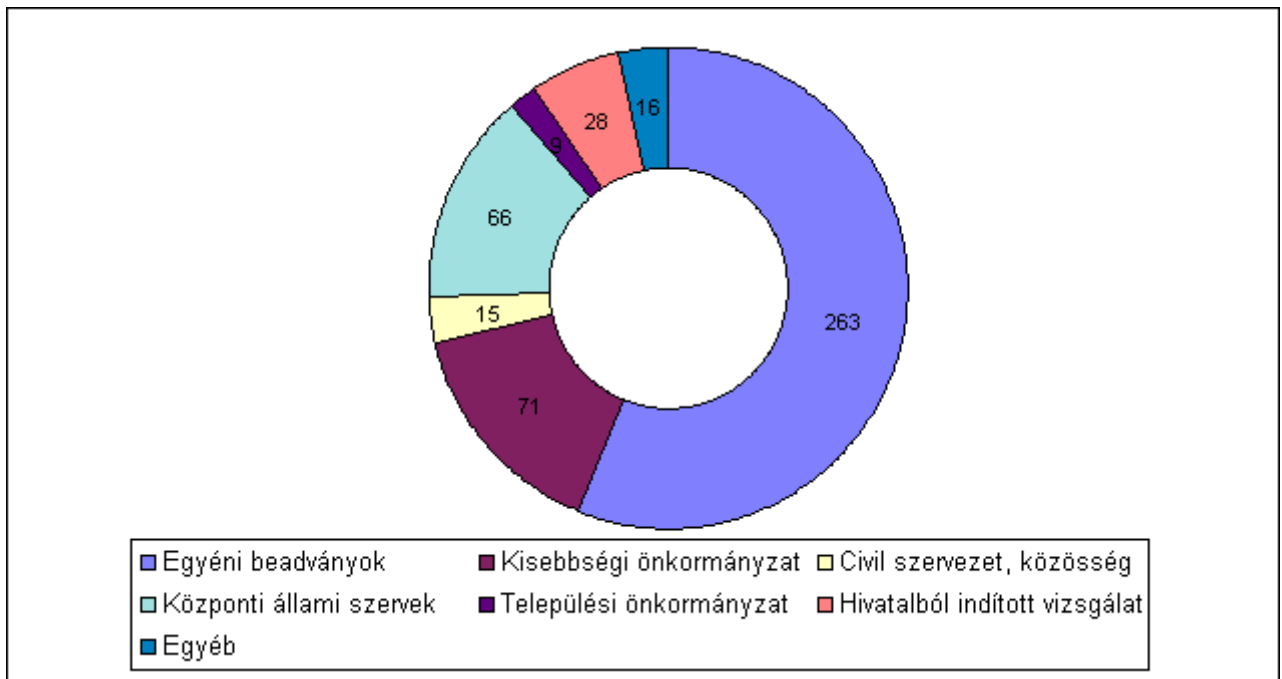
IX.

1.

A kisebbségi ombudsman tevékenységének statisztikai bemutatása

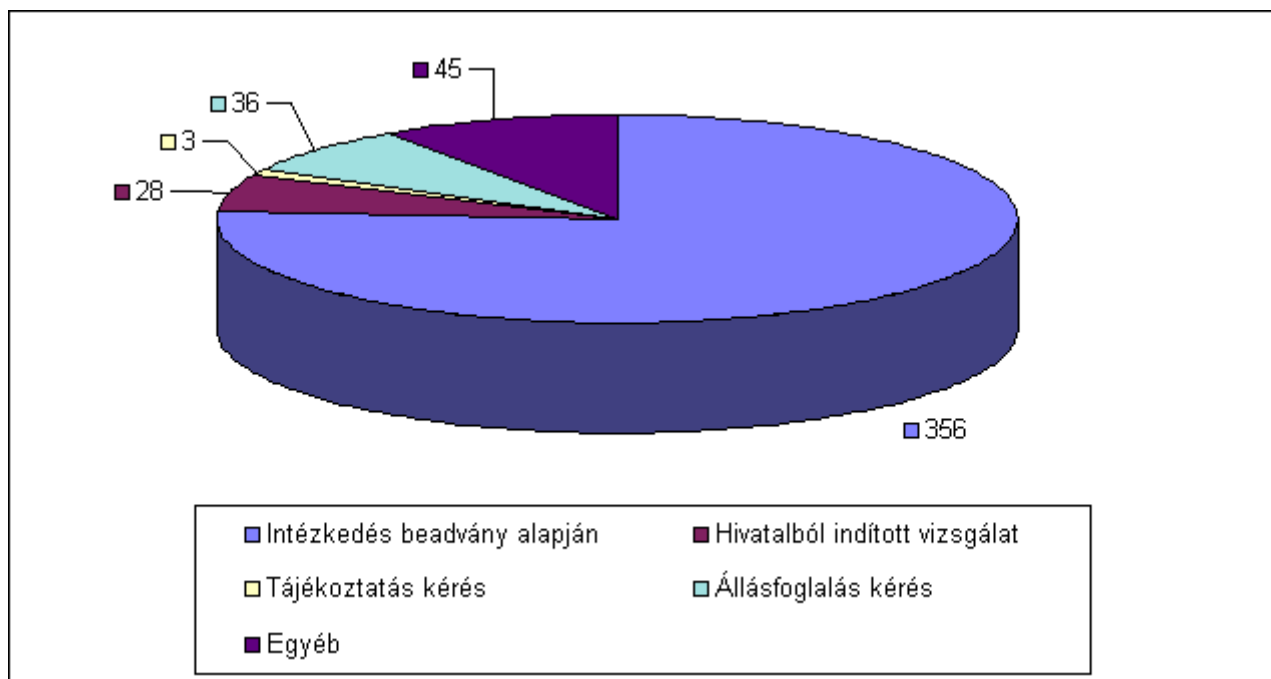
I. A 2002-ben keletkezett ügyiratok megoszlása a beadványozók szerint

Egyéni beadványok	263
Kisebbségi önkormányzat	71
Civil szervezet, közösség	15
Központi állami szervek	66
Települési önkormányzat	9
Hivatalból indított vizsgálat	28
Egyéb	16
Összesen	468



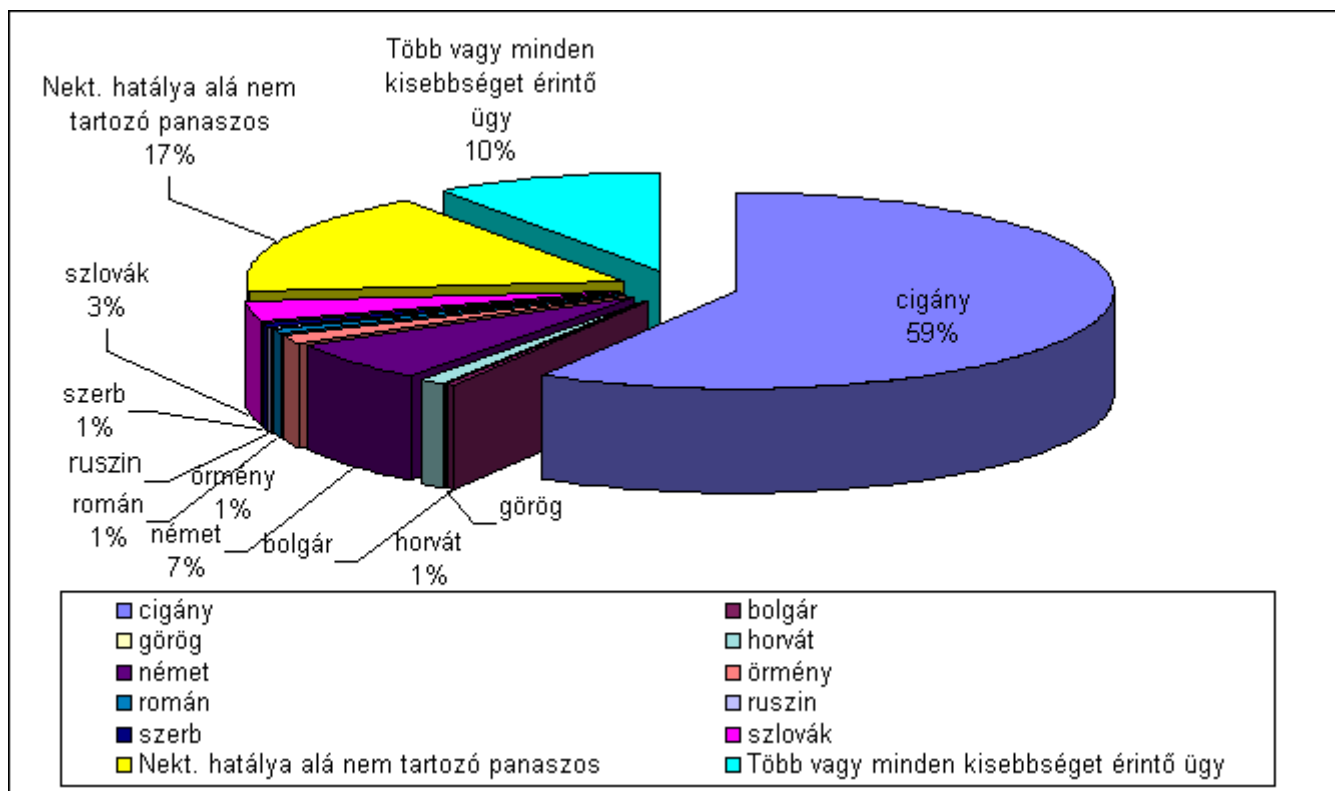
II. A 2002-ben keletkezett ügyiratok alapján megindított eljárás

Intézkedés beadvány alapján	356
Hivatalból indított vizsgálat	28
Tájékoztatás kérés	3
Állásfoglalás kérés	36
Egyéb	45
Összesen	468



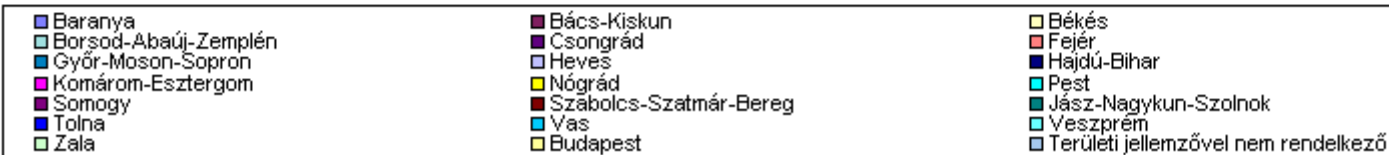
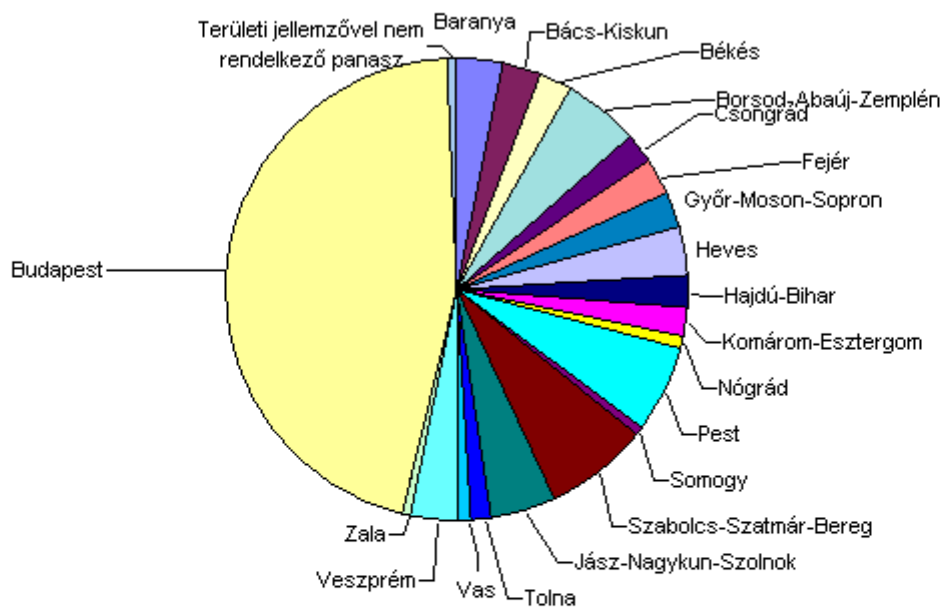
III. Az ügyben érintett kisebbség

cigány	274
bolgár	1
görög	1
horvát	5
lengyel	0
német	31
örmény	6
román	5
ruszin	2
szerb	3
szlovák	15
szlovén	0
ukrán	0
Nekt. hatálya alá nem tartozó panaszos	79
Több vagy minden kisebbséget érintő ügy	46
Összesen	468



IV. Az ügyek területi megoszlása a beadványozók lakcíme alapján

Baranya	15
Bács-Kiskun	13
Békés	11
Borsod-Abaúj-Zemplén	25
Csongrád	10
Fejér	12
Győr-Moson-Sopron	12
Heves	15
Hajdú-Bihar	11
Komárom-Esztergom	8
Nógrád	5
Pest	28
Somogy	3
Szabolcs-Szatmár-Bereg	33
Jász-Nagykun-Szolnok	21
Tolna	7
Vas	4
Veszprém	15
Zala	3
Budapest	214
Területi jellemzővel nem rendelkező panasz	3
Összesen	468



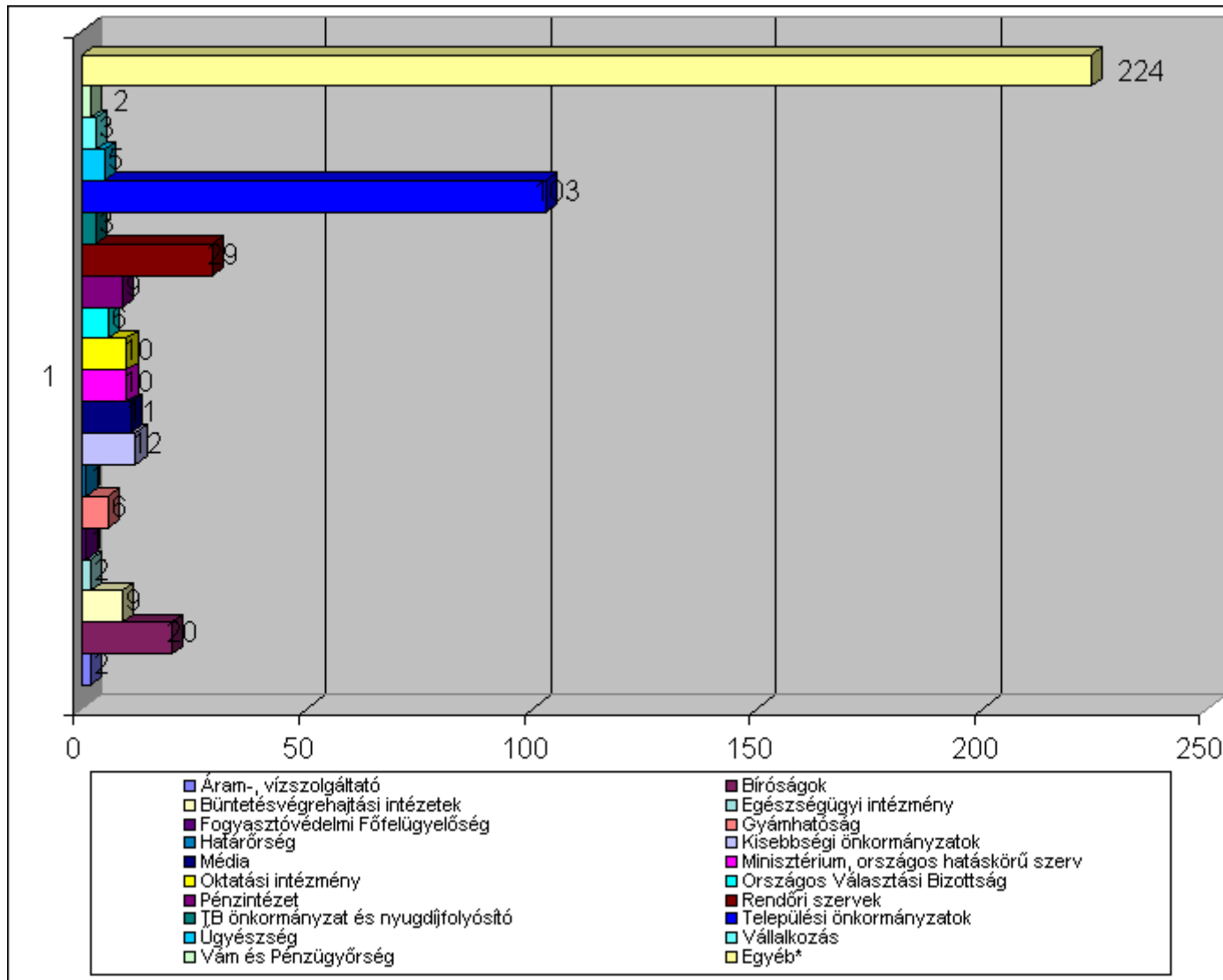
V. Az ügyek által érintett szervek

Áram-, vízszolgáltató	2
Bíróságok	20
Büntetésvégrehajtási intézetek	9
Egészségügyi intézmény	2
Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség	1
Gyámhatóság	6
Határőrség	1
Kisebbségi önkormányzatok	12
Média	11
Minisztérium, országos hatáskörű szerv	10
Oktatási intézmény	10
Országos Választási Bizottság	6

Pénzintézet	9
Rendőri szervek	29
TB önkormányzat és nyugdíjfolyósító	3
Települési önkormányzatok	103
Ügyészség	5
Vállalkozás	3
Vám és Pénzügyőrség	2
Egyéb*	224
Összesen**	468

* Ezen ügyek csoportjába tartoznak a Hivatalunkhoz érkezett tájékoztató jellegű anyagok, állásfoglalás-kérések, valamint a magánszemélyek ellen benyújtott panaszok, és a hatáskör hiányában más biztosokhoz áttett ügyek.

** Egy ügyben több szerv is lehet érintett.



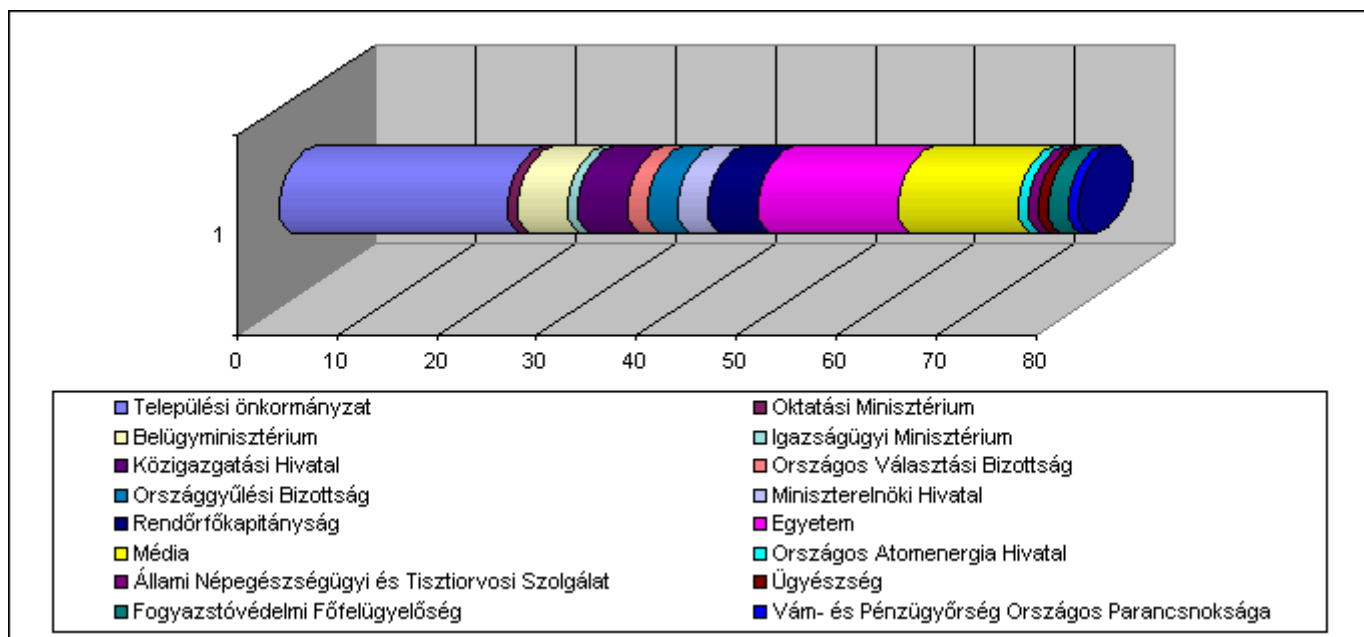
VI. Az összes ajánlás, illetve kezdeményezés száma*

Kezdeményezés	49
Ajánlás	9
Jogalkotási javaslat	22
Elfogadott kezdeményezés	29
Elfogadott ajánlás	2
Elfogadott jogalkotási javaslat	5

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

VII. A kezdeményezésekkel és ajánlásokkal érintett szervek felsorolása

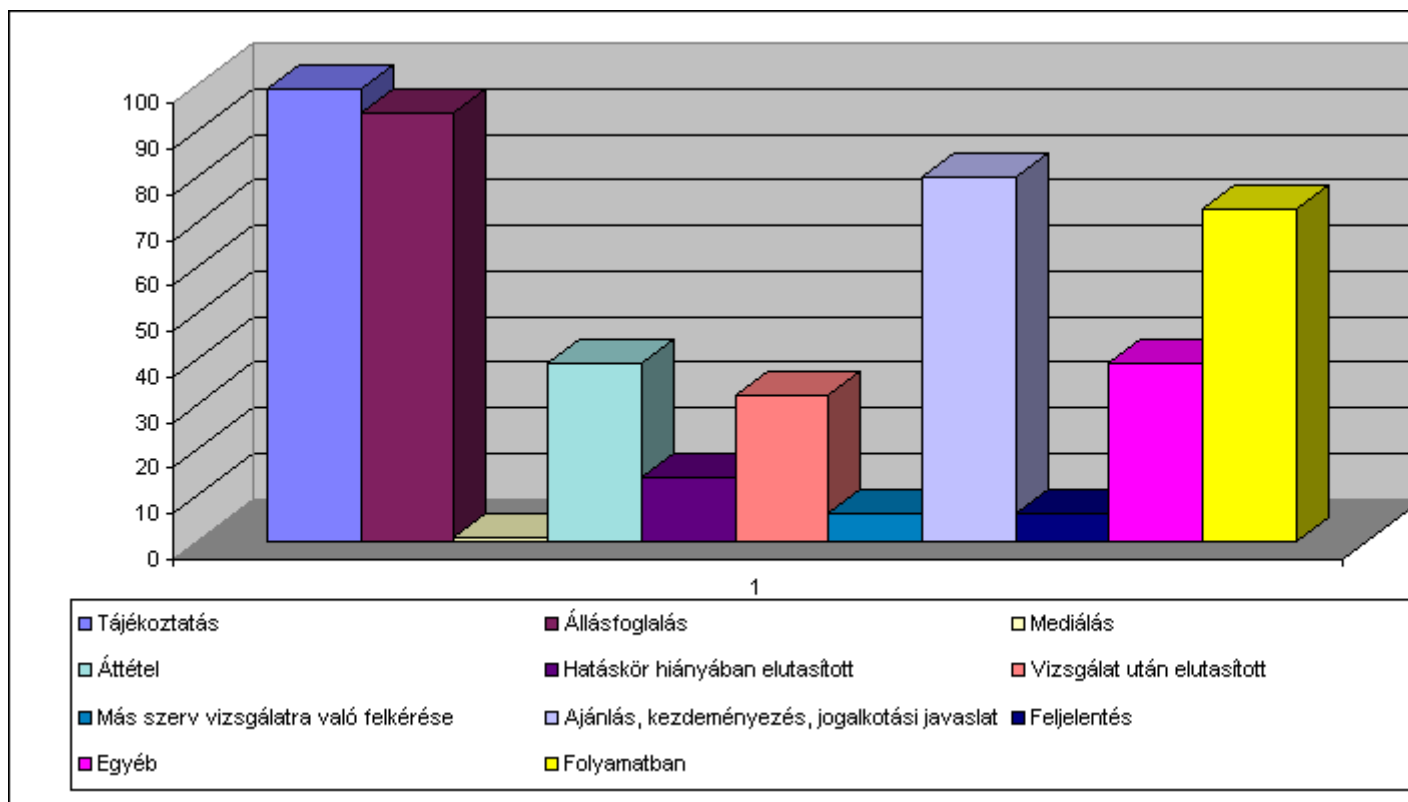
Települési önkormányzat	23
Oktatási Minisztérium	1
Belügyminisztérium	5
Igazságügyi Minisztérium	1
Közigazgatási Hivatal	5
Országos Választási Bizottság	2
Országgyűlési Bizottság	3
Miniszterelnöki Hivatal	3
Rendőrfőkapitányság	5
Egyetem	14
Média	12
Országos Atomenergia Hivatal	1
Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat	1
Ügyészség	1
Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség	2
Vám- és Pénzügyőrség Országos Parancsnoksága	1
Összesen	80



VIII. Vizsgálat alapján hozott intézkedések*

Tájékoztatás	99
Állásfoglalás	94
Mediálás	1
Áttétel	39
Hatáskör hiányában elutasított	14
Vizsgálat után elutasított	32
Más szerv vizsgálatra való felkérése	6
Ajánlás, kezdeményezés, jogalkotási javaslat	80
Feljelentés	6
Egyéb	39
Folyamatban	73
Összesen	483

* Egy ügyben több intézkedés is történt.



2.

A kisebbségi ombudsman bel- és külföldi utazásai

Január

25. Az Európa Tanács Rasszizmus és Intolerancia elleni Bizottságának a faji diszkrimináció tiltásáról szóló nemzeti jogalkotással foglalkozó munkacsoportja ülésezett Párizsban. A munkacsoportnak tagja volt Kaltenbach Jenő is.

Február

1. A Nők Esélyegyenlőségéért Alapítvány meghívására Kaltenbach Jenő „Nemzetiségi jogok, kisebbségi problémák, diszkrimináció Magyarországon” címmel tartott előadást a 2001–2002-es Magyar Női Akadémián.
5. Az Európai Unió Budapesti Képvisellete meghívására a kisebbségi biztos részt vett a Merlin Színházban szervezett kerekasztalbeszélgetésen, amelynek témája a kisebbségek integrációja és az EU-bővítés volt.
6. A Német–Magyar Partnerségi Szerződés aláírásának 10. évfordulója alkalmából rendezett szimpóziumot a Magyar Köztársaság Külügyminisztériuma és a Német Szövetségi Köztársaság budapesti képvisellete. A rendezvényen részt vett és előadást tartott Kaltenbach Jenő is.
7. A kisebbségi önkormányzatok közoktatási együttműködési jogairól Puskás Dóra jogi referens előadást tartott Szekszárdon a Magyarországi Németek Országos Önkormányzatának felkérésére.
8. „A sokszínű magyar társadalom”-ról tartott előadást a kisebbségi ombudsman Dobogókőn azon a holland–magyar konferencián, amelyet a Belügyminisztérium szervezett a „Kormányzati kommunikáció a multikulturális társadalmakban” címmel.
15. A szarvasi Tessedik Sámuel Főiskola Pedagógiai Kara Nemzetiségi Tanszékének meghívására Varjú Gabriella főosztályvezetőhelyettes köszöntötte a nemzetiségi óvodapedagógusok

szakmai konferenciáját, amelyet abból az alkalomból rendeztek, hogy a főiskolán immár 40 éves a kisebbségi képzés.

- 15-16. A Project on Ethnic Relations (PER) az EBESZ Parlamenti Közgyűlésének szervezésében egy nemzetközi kerekasztalmegbeszélésre került sor „A politikai extrémizmus és a nemzetközi kapcsolatok az új évezredben” címmel, amelynek meghívott vendége volt a kisebbségi ombudsman is.
18. „Régiók a nemzetiségek vetületében” címmel regionális konferenciát rendezett Szeged Város Önkormányzata, a Szegedi Nemzetiségi Önkormányzatok Társulása, valamint a Nemzetiségi Szövetség, amelyen Kaltenbach Jenő „A nemzeti kisebbségek hatékony részvétele a régió közéletében” címmel előadást tartott.
20. Az 1945–1947 közötti német kitelepítés volt a témája annak a tudományos tanácskozásnak, amelyet a Magyar Tudományos Akadémián a Központi Statisztikai Hivatal és a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal támogatásával szerveztek. A rendezvényt Kaltenbach Jenő előadása nyitotta meg.
22. A kisebbségi biztos előadást tartott a kisebbségi önkormányzatok működésének tapasztalatairól a szolnoki Megyeházán a helyi önkormányzatok polgármestereinek, jegyzőinek és kisebbségi önkormányzati elnököknek rendezett szakmai napon.

Március

4. A Friedrich Ebert Alapítvány „Politikai kultúra Európában és Magyarországon” címmel rendezett vitafórumán hozzászólóként részt vett a kisebbségi biztos is.
- 14–15. Az Európa Tanács Rasszizmus és Intolerancia elleni Bizottságának a faji diszkrimináció tiltásáról szóló nemzeti jogalkotással foglalkozó munkacsoportja ülésezett Párizsban.
- 18–21. Az Európa Tanács Rasszizmus és Idegengyűlölet elleni Bizottságának plenáris ülése Strasbourgban.
26. Az Inter Ethnic Initiative for Human Rights szófiai irodájának meghívására Kaltenbach Jenő előadást tartott Szófiában parlamenti képviselőknek, állami tisztviselőknek, megyei és helyi önkormányzati képviselőknek a bolgár ombudsmani intézmény létrehozásának kapcsán megrendezett konferencián országgyűlési biztos munkájáról. A kisebbségi biztost külön megbeszélésen találkozott a Bolgár Parlament elnökével, valamint a Bolgár Parlament Állampolgári és Jogsérelmekkel Foglalkozó Bizottságának elnökével.

Április

8. A Cigány Szervezetek Országos Szövetsége, valamint a Partners Hungary Alapítvány meghívására hazánkban tartózkodó szlovák kisebbségi szervezeteket tömörítő delegáció tagjai a kisebbségi biztos és az Ombudsmani Hivatal munkájával ismerkedtek, valamint előadást hallottak „A magyarországi roma közösségek és a hazai kisebbségvédelem aktuális kérdései” címmel.
17. Kaltenbach Jenő beszélgetésre hívta az írott sajtó kisebbségi kérdésekkel foglalkozó újságíróit a 2001. évről készült parlamenti beszámolója főbb témáinak ismertetésére.
- 25–26. Az Európa Tanács Emberjogi Igazgatósága Főigazgatójának, Pierre-Henri Imbert úrnak a felkérésére Kaltenbach Jenő az ECRI elnökhelyetteseként részt vett és előadást tartott Vilniusban a nemzeti kisebbségek kormány szerveinek 9. találkozásán.
30. A Civitas Egyesület felkérésére a kisebbségi ombudsman felsőoktatási vizsgálatának eredményeiről tartott előadást Heizerné Hegedűs Éva fősztályvezető a Szegedi Tudományegyetem Juhász Gyula Tanárképző Főiskoláján egy oktatási csereprogram keretében Magyarországon tartózkodó amerikai tanárcsoport számára.
31. A Civitas Egyesület kérésére az oktatási csereprogram amerikai résztvevőit fogadta hivatalában Kaltenbach Jenő.

Május

2. A budapesti Közgazdasági Politechnikum Gimnázium és Szakközépiskola „Tolerancia Nap”-ján Puskás Dóra jogi referens tartott előadást az ombudsman tevékenységéről.
4. Kápolna község Cigány Kisebbségi Önkormányzatának felkérésére a kisebbségi biztos a rendezvény fővédnökeként beszédet mondott azon a cigányfesztiválon, amelynek résztvevői és szereplői a helység cigány és nem cigány fiataljai voltak.
- 7–8. Kaltenbach Jenő meghívására az Országgyűlési Biztosok Hivatalában tapasztalatcserét folytatott irodánk munkatársaival Margareta Wadstein, a svéd kormány antidiszkriminációs ombudsmanja és roma ügyekkel foglalkozó munkatársa.
16. A Children’s Identity and Citizenship for Europe (CICE) felkérésére Kaltenbach Jenő nyitó előadást tartott az „Európa jövődő polgárai” címmel megrendezett konferencián.
18. Az ausztriai neumarkti székhelyű Karl Brunner Europehaus meghívására a kisebbségi ombudsman egy kisebbségi szeminárium keretein belül előadást tartott „Miért kell a kisebbségeknek ombudsman?” címmel.
28. Az ECRI vezetőinek és az Európa Tanács tagországai képviselővezetőinek eszmecserejére került sor Strasbourgban.
31. A kisebbségi önkormányzati választásokkal összefüggő kérdések megvitatása céljából a kisebbségi ombudsman megbeszélést kezdeményezett a magyarországi kisebbségek országos önkormányzatai elnökeinek, valamint más érintettek bevonásával.

Június

4. „A Nyelvi Karta hatályosulásának elvi és gyakorlati problémái – a kisebbségi ombudsman szemszögéből” címmel tartott előadást Belánszki Gyula főosztályvezető a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal által rendezett konferencián. **5., 10.** A kisebbségi jogok érvényesülése a kisebbségi és települési önkormányzatok együttműködése terén indított vizsgálatunk részeként fórumra került sor Pécsen a Baranya Megyei Közigazgatási Hivatalban, majd Nyíregyházán a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Közigazgatási Hivatal közreműködésével. A pécsi és nyíregyházi fórumokkal egy időben munkatársaink panaszfelvételt is tartottak.
12. Alvaro-Gil Robles, az Európa Tanács emberjogi biztosa magyarországi látogatása alkalmával felkereste az Országgyűlési Biztosok Hivatalát is és megbeszélést folytatott az ombudsmanokkal.
13. A kisebbségi biztos volt a házigazdája a Roma Kerekasztal soros ülésének.
14. Az ECRI antidiszkriminációs munkacsoportjának soros ülésére került sor Párizsban.
15. Kaltenbach Jenő részt vett és ünnepi beszédet mondott a Magyarországi Németek Általános Művelődési Központjában a német–magyar tagozat első végzős osztályának érettségi ünnepélyén.
17. A kisebbségi biztos a Finn Nagykövetséggel közösen finn és magyar szakemberek részvételével kerekasztalbeszélgetést rendezett – témája egy páneurópai roma tanácsadó testület létrehozásának gondolata, megvalósításának lehetséges útja volt.
19. Az Országos Szlovák Önkormányzat által szervezett Szlovák Nemzetiségi Akadémián Belánszki Gyula főosztályvezető és Magicz András főosztályvezetőhelyettes előadást tartottak az önkormányzati választások jogszabályi háttéréről.
21. A Budapesti Közgazdaságtudományi Egyetemen tartott előadást a kisebbségi biztos egy amerikai oktatókból álló csoport számára a hazai kisebbségpolitikáról.
- 28–29. A Deutsche Bank meghívására Kaltenbach Jenő részt vett a „Nyíltan a toleranciáról és a másságról” címmel Berlinben megrendezett konferencián.

Július

- 7–14. „Közép-Európa: új határ” címmel rendezte meg az Európai Újságírók Szövetsége spanyol frakciója Nyári Egyetemét, melyen részt vett és előadást tartott „Belső határok: kisebbség és többség” témakörben Kaltenbach Jenő is.
31. A Magyary Zoltán Népfőiskolai Társaság kisebbségi képzési programján Magicz András előadást tartott a kisebbségi önkormányzati rendszer tapasztalatairól.

Augusztus

1. A Magyary Zoltán Népfőiskolai Társaság kisebbségi képzési programján Puskás H. Dóra előadást tartott a kisebbségi önkormányzatok együttdöntési jogairól.
3. A kisebbségi jogok helyzetéről tartott előadást Kaltenbach Jenő a „Sziget 2002” programsorozaton belül a Napsütés Alapítvány meghívására.
20. Némethné Takács Margit címzetes főmunkatárs magas szintű és lelkiismeretes munkájáért a Magyar Köztársaság Ezüst Érdemkeresztje kitüntetésben részesült.

Szeptember

4. Az European Centre for Minority Issues szervezésében Flensburgban Európa nemzeti kisebbségekkel foglalkozó ombudsmanjai találkoztak, és tapasztalatot cseréltek tevékenységükről. Kaltenbach Jenő előadást tartott 7 éves munkájának tapasztalatairól.
- 9–13. Az Európa Tanács felkérésére Kaltenbach Jenő Oroszországba utazott, ahol Moszkvában megbeszéléseket folytatott az orosz emberjogi ombudsmannal és munkatársaival, az Állami Duma Kisebbségi Bizottságának vezetőjével, valamint az államelnök emberjogi megbízottjával. Az észak-kaukázusi Pjatigorskban a régió ombudsmani intézményének felállításáról szervezett szemináriumon előadást tartott és kérdésekre válaszolt a kisebbségi biztos.
18. A Europol Adatvédelmi Felelős Hivatalának megnyitóján részt vettek az országgyűlési biztosok is.
18. Az igazságszolgáltatás reformja az európai uniós csatlakozás küszöbén címmel tartott nyílt napot az Országgyűlés Alkotmány- és Igazságügyi Bizottsága, amelyen részt vett és hozzászólt a kisebbségi biztos.
19. Az ECRI antidiszkriminációs munkacsoportjának ülése Párizsban.
19. „Kisebbségi felsőoktatás a társadalmi változások tükrében” címmel rendeztek konferenciát a Pécsi Tudományegyetemen, ahol Varjú Gabriella főosztályvezetőhelyettes tartott előadást a kisebbségi ombudsman átfogó felsőoktatási vizsgálatának eredményeiről.
20. A Svéd Parlament Kutatási Főosztályának négy fős csoportját fogadta a kisebbségi ombudsman, akik azzal a céllal látogattak Magyarországra, hogy megismerjék – a csatlakozni kívánó országok közül elsőnek – a Magyar Országgyűlést és annak szerveit.
20. A Pécsi Kulturális Központ felkérésére Kaltenbach Jenő nyitotta meg a Nemzetiségi Napok rendezvénysorozatát.
28. Az Európa Tanács Európai Ifjúsági Központja Nyílt Napot tartott, amelynek egyik eseménye volt a „Fiatalok perspektívái a ma Európájában” címmel megtartott kerekasztalbeszélgetés. A Magyarországon és Európában legégetőbb emberi jogi kérdésekről és kihívásokról szóló vita egyik résztvevője Kaltenbach Jenő volt.
29. A „Budapesti Németek Napja” kulturális gálaműsorát a kisebbségi biztos beszéde nyitotta meg.

Október

- 1–2. Az ECRI és a European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia vezetőinek közös értekezlete Strasbourgban.
4. A Faddi Polgári Kör meghívására a kisebbségi ombudsman lakossági fórumon vett részt, melynek témája az előítéletek leküzdése és a tolerancia volt. **18.** „Előítélet elleni küzdelem lehetőségei a felsőoktatásban” címmel tartott előadást a kisebbségi biztos Pilisszentkereszten a Konferencia Központban a „Párbeszéd a Toleranciáért” program szervezőinek felkérésére.
28. Az ECRI elnökségének ülése Párizsban.
29. A bonni Bundesakademie für Sicherheitspolitik meghívására a kisebbségi biztos előadást tartott a „Kisebbségvédelem – krízismegelőzési modell” címmel Bad Honnefben megrendezett szemináriumon a magyarországi tapasztalatokról.
30. A Magyar Business Leaders Fórum Ügyvezető Testülete konferenciát rendezett „Esélyegyenlőség a munkaerőpiacon” címmel, melynek „Diszkriminációmentesség” paneljét a kisebbségi ombudsman vezette.

November

7. A spanyol Sabino Arana Alapítvány meghívására Kaltenbach Jenő Bilbaóban vitával egybekötött előadást tartott az európai, így a hazai kisebbségekkel összefüggő kérdésekről.
9. A román munkaerőpiaci helyzetéről és jogvédelméről Magicz András előadást tartott a Friedrich Naumann Alapítvány és a budapesti Német Ajkú Gyülekezet által szervezett konferencián.
11. A Raoul Wallenberg Egyesület és a Keresztény Zsidó Társaság szervezésében kerekasztalbeszélgetésre került sor a gyűlöletbeszédéről és a diszkriminációellenes törvény megalkotásának szükségességéről. A rendezvény előadója volt a kisebbségi biztos.
13. Göncz Árpád „Kék Szalonjában” tartott előadást Kaltenbach Jenő kisebbségi identitásról, hovatartozástudatról.
14. „Az antidiszkriminációs jog alapfogalmai, a szabályozás hiányosságaiból fakadó gyakorlati problémák” címmel tartott előadást Belánszki Gyula főosztályvezető az Igazságügyi Minisztérium által Pütkösdfürdőn szervezett továbbképzésen, amelyet a Roma Antidiszkriminációs Ügyfélszolgálati Hálózat ügyvédei és más szakemberek részére rendeztek.
- 19–20. A bécsi European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia vezető testületének 14. ülésére került sor, melyen Kaltenbach Jenő tagként vett részt.
27. A kisebbségi oktatás jelenéről és jövőjéről rendezett szemináriumot a kisebbségi biztos, melyen több mint 80, kisebbségi oktatással foglalkozó szakember jelent meg.
29. Johannes Rau, a Német Szövetségi Köztársaság elnöke magyarországi látogatása során találkozott a Magyarországi Németek Országos Önkormányzatának képviselőivel és a kisebbségi közélet jeles képviselőivel. A német szövetségi elnököt Kaltenbach Jenő tájékoztatta aktuális kérdésekről.

December

2. A Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal a Kisebbségvédelmi Keretegyezmény végrehajtása ellenőrzési folyamatának részeként szemináriumot szervezett, amelyen Kaltenbach Jenő a Keretegyezménnyel kapcsolatos ombudsmani tapasztalatairól tartott előadást.
2. A Bibó Kollégium vendége volt Kaltenbach Jenő, aki a jászladányi ügy kapcsán beszélt aktuális kisebbségpolitikai kérdésekről.
3. Az Országos Közoktatási Intézet felkérésére német nemzetiségi oktatásban részt vevő tanárok részére a Hon- és Népismereti Képzés keretében Fórika László jogi referens előadást tartott a kisebbségekkel kapcsolatos hazai jogi szabályozásról.

4. Az Angyalföldi József Attila Művelődési Központ „Híres nemzetiségek –nemzeti hírességek” programja keretében Kaltenbach Jenő beszélgetett a művelődési központ érdeklődő közönségével.
7. A Beszélő című folyóirat „Roma kultúra, roma élet, roma történelem” címmel tanári módszertani konferenciát rendezett, melyen előadást tartott a kisebbségi ombudsman.
- 9–13. Az ECRI plenáris ülése Strasbourgban.

Függelék

1. számú melléklet

Ügyszám:2243/2002

JELENTÉS
a kisebbségi jogok érvényesüléséről
a kisebbségi önkormányzatok 2002. évi
működési tapasztalatai alapján

A vizsgálat megindítása

A hazánkban élő kisebbségi közösségek jogi helyzete a rendszerváltozást, különösen a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény (a továbbiakban: Nektv.) elfogadását követően jelentősen megváltozott. Az Alkotmányban foglaltaknak megfelelően, amely szerint a nemzeti és etnikai kisebbségek államalkotó tényezők, megalakultak a kisebbségi önkormányzatok, a kisebbségi közösségek öngazgatásának közjogi jogalanyisággal felruházott szervei.

A kisebbségi önkormányzatok képviselői a testületek létrejötte óta számos problémával és szabályozási hiányossággal szembesültek, amelyek megoldására, megváltoztatására mind a mai napig nem került sor.

A Nektv. módosításának szükségessége már a kisebbségi önkormányzatok működésének első ciklusa alatt felmerült, de ez a folyamatos, gyakran azonban új szervezeti keretek között folyó kodifikációs munka, illetve a hosszan tartó politikai egyeztetések ellenére mind ez ideig nem történt meg. A Nektv. és a hozzá kapcsolódó, kisebbségi jogokat érintő jogszabályok módosításának késlekedése jelentős nehézségekhez vezetett, elegendő utalni a 2002. évi kisebbségi önkormányzati választások kapcsán tapasztalt választási visszaélésekre. A módosítás elhúzódása egyre súlyosabb következményekkel járhat. A kisebbségi önkormányzatok működésével összefüggésben felmerült problémák és hiányosságok következtében egyes politikusok és szakértők az intézményrendszernek a létjogosultságát is megkérdőjelezték.

2002 tavaszán a kisebbségi jogok érvényesüléséről vizsgálatot indítottunk Baranya és Szabolcs-Szatmár-Bereg megye kisebbségi és települési önkormányzatai körében, azért, hogy a kisebbségi önkormányzatok működési tapasztalatai, és a kisebbségi, valamint a települési politikusok véleménye alapján ajánlásokat, javaslatokat fogalmazzunk meg a kisebbségi önkormányzati rendszer hatékonyabbá tételére érdekében.

Vizsgálatunk nem előzmények nélküli, 1997-ben már kezdeményeztünk egy átfogó, az akkor működő kisebbségi, illetve az érintett települési önkormányzatok teljes körét érintő kutatást.¹ Az elmúlt években számos ajánlást, kezdeményezést és javaslatot fogalmaztunk meg a kisebbségi önkormányzatok tevékenységével és működési nehézségeivel kapcsolatban érkezett panaszügyek alapján.

A kisebbségi önkormányzati rendszer kérdéskörével mindig kiemelten foglalkoztunk az országgyűlés részére készült éves ombudsmani beszámolóinkban.

Az elmúlt években különböző tudományos műhelyekben is születtek fontos, a kisebbségi önkormányzatok működését elemző munkák.²

Az általunk kezdeményezett kutatás abban tért el az eddigiektől, hogy a legfontosabb részét jelentő kérdőíves felmérés alapvetően a kisebbségi jogok, ezen belül is a Nektv.-ben rögzített kisebbségi jogok érvényesülésének megismerésére helyezte a hangsúlyt, s csak minimális mértékben törekedett a kisebbségi önkormányzatok működését befolyásoló szociológiai jellemzők feltárására.

A vizsgálat módszere

A vizsgálat, amelynek lebonyolításában a Magyar Tudományos Akadémia Regionális Kutatások Központja Térségfejlesztési Kutatások Osztálya (a továbbiakban: MTA RKK Térségfejlesztési Kutatások Osztálya) kutatói³ vettek részt, három szakaszból állt.

A vizsgálat első, legfontosabb része egy kérdőíves felmérés volt. A korlátozott anyagi feltételek és a szorosra szabott időbeli keretek nem tették lehetővé, hogy az országban működő összes kisebbségi önkormányzatot bevonjuk a vizsgálatba, ezért *Baranya és Szabolcs-Szatmár-Bereg megyéket választottuk terepként. Baranya megyére sokszínű nemzetiségi múltja és jelene okán esett a választás;* a megyében a nagyszámú cigány és német kisebbségi önkormányzat mellett a horvát, a bolgár, a görög, a lengyel és a szerb kisebbség is alakított önkormányzatokat. Úgy véltük, a „nagy” és a „kis” nemzeti kisebbségek és önkormányzataik⁴ részben azonos, részben eltérő problémákkal küszködnek, érdekeikben és a kisebbségi politizálás stratégiáiban akadhatnak különbségek. A másik póluson, *Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében viszont a jelenleg működő kisebbségi önkormányzatokat, hat kivétellel, a cigány kisebbség alakította,* s az eddigi tapasztalataink, valamint a különböző tudományos vizsgálatok alapján nyilvánvaló, hogy a cigány kisebbségi önkormányzatok helyzete sok tekintetben alapvetően más, mint a magyarországi nemzeti kisebbségek által alakított önkormányzatoké.

Baranya és Szabolcs-Szatmár-Bereg megye kiválasztása mellett tehát az a meggyőződésünk szólt, hogy e két megye kisebbségi összetételére figyelemmel a vizsgálat, noha a már említett korlátozó körülmények miatt nem teljes körű, mégis fel tudja tární a magyarországi kisebbségi önkormányzatok működésével összefüggő főbb problémaköröket és tendenciákat, amelyek vélhetően tipikusnak nevezhetők.

A kérdőív a Nektv.-ben rögzített jogok megvalósulására, mindennapi alkalmazásának problémáira, a kisebbségi és a települési önkormányzatok közötti együttműködésre kérdez rá. A kisebbségi önkormányzatok mellett azon települési önkormányzatok is kézhez kapták a kérdőívet, ahol egy vagy több kisebbségi önkormányzat működik.

Így mód nyílt arra, hogy mindkét fél szemszögéből megismerjük a kisebbségi önkormányzatok működésével kapcsolatos eredményeket, kudarokat, problémákat; hogy a kisebbségi önkormányzatokat a települési önkormányzatok nézőpontjából is szemügyre vehessük.

A Baranya megyében 2002 tavaszán működő 123 kisebbségi önkormányzat közül 57 küldte vissza a kitöltött kérdőívet, arányuk 46%. Szabolcs-Szatmár-Bereg megye 93 működő kisebbségi önkormányzata közül ezzel szemben csak 24 juttatta el az országgyűlési biztosnak a kitöltött kérdőívet, ez az arány így jóval, épp 20%-kal marad el a baranyaitól, ami 26%. *Az összesen kiküldött 216 kisebbségi önkormányzati kérdőívből tehát 81 érkezett vissza, a beküldési arány 38%.⁵*

2002 tavaszán Baranya megyében 81 településen működött egy kisebbségi önkormányzat, és a megyében 16 olyan település található, ahol a kisebbségi önkormányzatok száma kettő vagy több volt.

Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében 84 olyan település található, ahol egy kisebbségi önkormányzat működött, mindössze három olyan település akadt, ahol két vagy annál több kisebbségi önkormányzattal találkozhatunk. A két megye azon településeinek száma tehát, ahol egy vagy több kisebbségi önkormányzatot találunk, 184 volt, közülük 110 települési önkormányzat válaszolt a kérdőívre, a beküldési arány 59%.

Össességében a megkeresett kisebbségi önkormányzatok 38, a települési önkormányzatok 59 százaléka töltötte ki és juttatta vissza a kérdőívet. A visszaérkezett kérdőívek adatai képezték a kutatási eredmények bázisát.

A vizsgálat második részében, június első felében, a két megyeközpontban, Pécsen és Nyíregyházán fórumot szerveztünk. E fórumokra meghívást kaptak a kisebbségi önkormányzatok elnökei, a polgármesterek, a megyék országgyűlési képviselői valamint a közigazgatási hivatalok vezetői és

kisebbségi referensei. A fórumon a megyék kisebbségi és települési politikusai tájékozódhattak a kutatásról és egyúttal észrevételeiket, javaslataikat, panaszait is megfogalmazhatták.

2002 júliusában, a vizsgálat harmadik szakaszában, az MTA RKK Térségfejlesztési Kutatások Osztályának munkatársai strukturált interjúkat készítettek Baranya és Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében kisebbségi elnökökkel, polgármesterekkel, jegyzőkkel, kisebbségi referensekkel. Az interjúk készítésének az volt a célja, hogy a kisebbségi önkormányzatok működésének, a kisebbségi és a települési önkormányzatok együttműködésének, a kisebbségi jogok érvényesülésének demográfiai, gazdasági, társadalmi és politikai feltételeit helyi szinten feltérképezzük. A települések, illetve az önkormányzatok kiválasztásánál több szempontot is mérlegelni kellett. Mi-vel feltételezhető volt, hogy a kisebbségi és a települési önkormányzatok működését, mozgásterét jelentős mértékben befolyásolja a település lélekszáma, ezért megyeszékhely, kisváros, község és aprófalú egyaránt került a mintába.

A „kis” – a két megyében: bolgár, görög, lengyel, örmény, szerb, szlovák –kisebbségek önkormányzatait teljes körben fölkerestük az interjúkészítés során, mert a statisztikai elemzésben elhalványulnak a „nagy” kisebbségek mellett (hiszen tőlük mindössze két kérdőív érkezett vissza), és mert úgy feltételeztük, mozgásterük és érdekérvényesítési képességeik korlátozottabbak a „nagy” kisebbségekéénél. Végül, mivel a két megyében működő kisebbségi települési önkormányzatok ⁶ számára, speciális helyzetük okán, nem küldtünk ki kérdőívet, mindösszesen öt ilyen településen készítettünk interjút a polgármesterrel és lehetőség szerint egy kisebbségi egyesület, civil szervezet vezetőjével.

Baranya megyében 20 településen 51, Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében 22 településen 49 interjú készült el 2002 júliusában.⁷

A jelentés az MTA RKK Térségfejlesztési Kutatások Osztályának zárótanulmányára épül, amely a vizsgálat céljához és módszereihez igazodva, szerkezetében alapvetően a kérdőív blokkjait követi.

A vizsgálat célja

A kisebbségi jogokkal összefüggő vizsgálatunkban azt kívántuk elemezni, hogy a kisebbségek kulturális autonómiájának megteremtése céljából, annak közjogi kereteként létrehozott kisebbségi önkormányzatok működésükkel, tevékenységükkel mennyire tudják elősegíteni a Nektv.-ben rögzített kisebbségi jogok érvényesülését.

Feladatunknak tekintettük azonban a kisebbségi jogok érvényesülése során megismert problémák és konfliktusok pontos feltárását is, amely elősegítheti a jogi szabályozásban lévő hiányok, ellentmondások felismerését, valamint a működési zavarok vagy a diszfunkciók jogi, gazdasági, illetve társadalmi okainak szétválasztását.

(A vizsgálatnak természetesen nem az volt a célja, hogy a kisebbségi önkormányzatok működésének, a települési és a kisebbségi önkormányzatok együttműködésének árnyoldalait a valóságosnál sötétebbre fesse.) A vizsgálat tanulságai alapján megállapíthatók a nemzeti kisebbségek és a cigány önkormányzatok közötti legnagyobb különbségek, a vizsgált kisebbségi önkormányzatok legjelentősebb problémái, nehézségei.

Mindezekre figyelemmel olyan észrevételeket és javaslatokat kívánunk megfogalmazni, amelyek hozzájárulnak a felmerült gondok és hiányok kiküszöböléséhez, megoldásához és hatékonyabbá teszik a kisebbségi önkormányzatok működését, a kisebbségi érdekképviseletet és a kisebbségi jogok érvényesülését.

A vizsgálat tárgykörei

A kisebbségi jogok érvényesülésével összefüggésben több kérdéskört is vizsgáltunk, így különösen a kisebbségi önkormányzatok:

- megalakulását, a képviselők választásával összefüggő problémákat;
- működési feltételeit;
- gazdálkodását, azok finanszírozási rendszerét, hátterét;
- együttműködését a települési önkormányzatokkal, az ezzel kapcsolatos nehézségeket, ellentmondásokat;
- megkeresési, kezdeményezési és az egyetértési jogainak az érvényesülését.

Vizsgáltuk továbbá:

- az oktatási öngazgatással összefüggő problémákat;
- az anyanyelv használatát;
- a hátrányos megkülönböztetés előfordulásával kapcsolatos kisebbségi önkormányzati tapasztalatokat;
- a kisebbségi és települési önkormányzati képviselők képzését.

Végezetül a kisebbségi jogok érvényesülésének általános értékelésével foglalkoztunk, amelynek keretében áttekintettük a Nektv. módosításának problémáit, a kisebbségi önkormányzatok hatáskörének és feladatainak bővítésével összefüggő kérdéskört és röviden összegeztük a kutatás legfőbb megállapításait.

1.

A kisebbségi önkormányzatok megalakulása, a kisebbségi képviselők választása

A kisebbségi önkormányzatok megalakulása, a kisebbségi képviselők mandátumának folytonossága

A válaszadó kisebbségi önkormányzatok 47 százaléka az 1994-es önkormányzati választások idején, 49 százalékuk azonban csak 1998-ban alakult meg.

Az első ciklus a kisebbségi önkormányzatok számára a tapasztalatszerzés, a lehetőségek, a szerepek kipróbálásának időszaka volt, ezért a működés zökkenőmentességét, eredményességét segítette elő, ha a kellő tapasztalatokkal és ismeretekkel felvértezett korábbi képviselők helyet kaptak a második ciklusban megalakult önkormányzatokban is. A feldolgozott válaszok alapján megállapítható, hogy a vizsgált, *1994 óta működő kisebbségi önkormányzatokban átlag több mint két tag személye azonos volt a két ciklusban.* Az alacsony esetszám miatt azonban ezt a viszonylag kedvező adatot is fenntartással kell kezelni.

A kisebbségi önkormányzatok 1998-as megalakulása óta az önkormányzatok 66 százaléka jelezte, hogy a ciklus vége felé is ugyanazok a testület tagjai, mint a választást követően.

Összesen 31 esetben említettek változást a kisebbségi önkormányzatok, ennek oka döntően lemondás, ritkábban haláleset, illetve elköltözés volt.

Kisebbségi képviselők a települési önkormányzatok képviselőtestületeiben

Az egyes kisebbségek, élve a kedvezményes mandátumhoz jutás lehetőségével, az 1998. évi választások idején is *törekedtek arra, hogy képviselőik bekerüljenek a települési önkormányzatokba,* elsősorban azért, mert a kisebbségi érdekképviseletet a jelenlegi törvényi szabályozás feltételei között nem tartják igazán hatékonynak, és részt kívánnak venni a települések életét meghatározó döntéshozatalban is.

A kérdőívek tanúsága szerint – melyet az interjúk csak megerősítettek – a „nagy” nemzeti kisebbségek által alakított önkormányzatok tagjainak nagyobb az esélyük arra, hogy bejussanak a

települési önkormányzatba is. Ehhez képest a cigány kisebbségi képviselőknek jóval kisebb a lehetőségük ugyanerre. Ez az esély megyék szerint is differenciált, Baranya megyében nagyobb (átlag 0,5), mint Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében (0,3). *A roma politikusok számára tehát jóval szűkebb az átjárás lehetősége a kisebbségi és települési önkormányzat között, mint a nemzeti kisebbségek esetében.* Ez a társadalmi integráció, illetve a társadalmi elismertség alapvető különbségeire is utal. A települési önkormányzati kérdőívek adatai némileg kedvezőbb képet mutatnak az átjárás lehetőségeiről, de ez elsődlegesen az e kérdésre válaszoló alacsony esetszámából következik. A települési önkormányzatok válaszai is megerősítik azonban a településnagyság és az átjárhatóság összefüggését, vagyis, hogy *az aprófalvakban jóval gyakoribb a két képviselőtestület tagjainak egybeesése.*

A kisebbségi önkormányzatok és képviselőik megyei, regionális, országos szervezeti tagsága és kapcsolatuk az országos önkormányzatokkal

A felmérés során megkérdeztük, hogy a kisebbségi önkormányzatokban voltak-e olyan képviselők, akik az országos kisebbségi önkormányzat, illetve a megyei közgyűlés tagjai.

A kérdőívet kitöltő kisebbségi önkormányzatok között tíz olyan volt, amelyben az egyik képviselő az országos önkormányzat tagjaként is tevékenykedett, megyei közgyűlési tagságról viszont csak két esetben számoltak be. Országos képviselőket a „nagy” kisebbségek önkormányzatai között találhatunk, megyei közgyűlési tag egy-egy német, illetve szabolcsi roma képviselő.

Megkérdeztük azt is, hogy *a kisebbségi önkormányzat tagja-e valamilyen megyei vagy regionális szervezetnek.* Annak ellenére, hogy legalábbis a „nagy” kisebbségek (cigányok, németek, horvátok) mindkét megyében megalakították megyei szövetségeiket, a kisebbségi önkormányzatok többsége, *54 százaléka nem tagja ilyen szervezetnek.*

A helyi és az országos kisebbségi önkormányzatok közötti viszony jelenlegi jogi szabályozását a kisebbségi önkormányzatok több mint fele (55%) kielégítőnek tartja. Feltűnő azonban a különbség a nemzeti és a cigány kisebbségi önkormányzatok között. Míg a német (72%) és a horvát (71%) kisebbségi önkormányzatok túlnyomó többsége elismerően nyilatkozik a két szint közötti kapcsolatról, addig Baranya (37%) és Szabolcs-Szatmár-Bereg megye (46%) cigány kisebbségi önkormányzatai korántsem mondhatóak elégedettnek.

Ugyanígy, egymástól különböző válaszokat adtak az elégedetlen kisebbségi önkormányzatok arra a kérdésre, hogy a helyi és az országos kisebbségi önkormányzati szint közötti viszony javítása érdekében milyen változtatásokat látnának szükségesnek.

Az interjúk során a nemzeti kisebbségek vezetői közül többen is *említették a megyei kisebbségi önkormányzatok kialakításának lehetőségét,* amelytől jobb információáramlást és hatékonyabb érdekképviseletet remélnek. Hangsúlyozták, hogy valódi jogosítványok, vagyis a döntéshozatalban való részvétel lehetősége nélkül a megyei szint létrehozásának semmi jelentősége nincs.

A „kis”, a két megyében csupán egykét önkormányzat által reprezentált kisebbségek számára a megyei képviselettel szemben inkább a regionális szintű szerveződés látszik elérhetőnek és célszerűnek.

Ketten említik, hogy *szükség lenne az országos önkormányzatok munkájának ellenőrzésére.* Egy német elnök szerint *az országos önkormányzat szervezzen éves közmeghallgatást,* illetve jó lenne, ha *kibehelyezett (bizottsági) üléseket* tartanának a megyeközpontokban.

A cigány kisebbségi önkormányzatok elnökei között viszont mindössze egy akadt, aki a megyei szint szükségességét hangsúlyozta. A helyi és az országos önkormányzati szint közötti jelenlegi kapcsolattal elégedetlenek többsége ugyanakkor nem az intézményrendszer tökéletesítését tartja fontosnak. *A cigány kisebbségi önkormányzatok egyfelől több támogatást várnak az országos cigány önkormányzattól,* ami *több információt, anyagi segítséget* egyaránt jelent. Az elégedetlenek másik csoportja radikálisabban fogalmaz, és azt veti az országos önkormányzat és különösen elnöke szemére, hogy nem a cigányság egészét képviseli, hanem csak kitüntetett csoportok érdekeit.

Vélemények a választási rendszerről

A kisebbségi önkormányzatok megalakulásával és a kisebbségi képviselők megválasztásával kapcsolatban fontos a kisebbségi önkormányzati választások hatályos szabályozásáról alkotott kisebbségi és települési önkormányzati véleményeket is bemutatni. Az adatok részletes ismertetése előtt hangsúlyoznunk kell, hogy azok felvételére a 2002. évi kisebbségi önkormányzati választásokat megelőzően került sor, így nem tudhatjuk, hogy a növekvő számban előforduló választási visszaélések milyen hatással voltak a kisebbségi és települési önkormányzatok e kérdésben képviselt álláspontjára, feltételezhetően ma már nagyobb arányban javasolnák a választójogi szabályok megváltoztatását.

A kérdőíves vizsgálat adatai szerint a kisebbségi önkormányzati választások hatályos szabályozásáról, annak problémáiról véleményt alkotó *kisebbségi önkormányzatok 79, a települési önkormányzatok 70 százaléka* úgy gondolja, hogy *nem kell változtatni a jelenlegi kisebbségi választási rendszeren*, vagyis megfelelőnek tartják azt a gyakorlatot, hogy a kisebbségi jelöltekre minden szavazásra jogosult választópolgár leadhatja voksát.

A kisebbségi önkormányzatok 65 százaléka nem tart attól, hogy a jelenlegi választási gyakorlat módot ad a visszaélésekre. 35 százaléka szerint viszont a rendszer tartalmazza a visszaélés lehetőségét. Feltűnő a különbség a nemzeti és az etnikai kisebbségek válaszai között. A cigány kisebbségi önkormányzatok meghatározó többsége Baranya (80%) és Szabolcs-Szatmár-Bereg (85%) megyében is *úgy vélekedik, hogy a rendszer nem ad módot visszaélésre*. Föltehetően az a tapasztalat magyarázza ezt a véleményt, hogy „a roma identitás felvállalását az »etnobiznisz« sem tudta »népszerűvé tenni,⁸ vagyis a romáknak nemigen kell attól tartaniuk, hogy a többséghez vagy más kisebbségekhez tartozó polgárok cigány kisebbségi önkormányzatokat kívánnak alakítani. (A jászladányi eset azonban ma már ezt az általánosnak tekinthető vélekedést megcáfolta.)

A nemzeti kisebbségeket képviselő önkormányzatok körében már jóval többen vannak, amelyek szerint a jelenlegi szabályozás igenis módot ad visszaélésekre; a németek 52, a horvátok 67 százaléka nyilatkozott így. Nem véletlen, hogy a nagyobb lélekszámú településeken szignifikánsan magasabb azon válaszolók aránya (62%), akik szerint a visszaélés lehetősége valódi veszélyt jelenthet. Az aprófalvakban, a kistelepüléseken az emberek ismerik annyira egymást, hogy tudják, ki az, aki anélkül indul kisebbségi jelöltként, hogy valóban a kisebbséghez tartozna, s a kisebb közösség képes érvényesíteni visszatartó erejét az ilyesféle törekvésekkel szemben. A városokban azonban, ahol a szavazók többnyire nem ismerik a kisebbséghez tartozó jelölteket, könnyebb kihasználni az ún. etnobizniszben rejlő lehetőségeket.

Azok, akik szerint a jelenlegi rendszer módot ad a visszaélésekre, azt javasolják, hogy a mostani szabályokat úgy kellene módosítani, hogy csak a kisebbséghez tartozók lehessenek kisebbségi képviselők (kilenc említés); azon nem csodálkozhatunk, hogy már kevesebben szeretnék (mindössze két említés), hogy csak a kisebbséghez tartozók szavazhassanak. Két cigány önkormányzati elnök szavára tette, hogy a választási bizottságokba (több) roma tagot kellene delegálni.

A települési önkormányzatok 88 százaléka szerint a kisebbségi választások jelenlegi *rendszere nem ad módot a visszaélésekre*, csupán 12% vélekedik úgy, hogy a rendszer tartalmazza a visszaélés lehetőségét.

Látható, hogy a kisebbségi és a települési politikusok igencsak eltérően ítélik meg a visszaélések veszélyét; a települési önkormányzatok nem tartják igazán jelentős problémának. A számok üzenetét lefordítva azt mondhatjuk, hogy *a kisebbségi önkormányzatok a jelöltállítás rendszerén szívesen változtatnának, de nem akarnak lemondani a többségi szavazók voksairól.*

Ami a jelöltállítást illeti, a jelenlegi rendszer megváltoztatása mellett érvelők valamilyen regisztrációhoz kötnék a „csak a kisebbséghez tartozók indulhassanak jelöltként” elv megvalósítását, és annak ellenőrzését a kisebbségi közösség (önkormányzatok, egyesületek) hatáskörébe utalnák. A kakukkfiókajelenség kiküszöbölése, valamint annak érdekében, hogy egy

adott településen csak azok alakíthatóak kisebbségi önkormányzatot, akik mögött valóban kisebbségi közösség áll, a kisebbségi politikusok valamilyen, a létszámhoz vagy a jelölécédulák jelenleginél magasabb számához kapcsolódó limitet tartanak szükségesnek: például a kisebbségi jelölteknek több ajánlószelvényt kellene összegyűjteniük, illetve, hogy a kisebbségi önkormányzat megalakításának lehetőségét „a vélelmezhető kisebbségi lakosságszámhoz kellene kötni”.

Összegzés, észrevételek

A kisebbségi önkormányzatok megalakulásával, a kisebbségi képviselők választásával és a választójogi rendszer hiányosságaival kapcsolatban számos egyedi panasz is érkezett ez évben, az ezzel kapcsolatos megállapításainkat, javaslatainkat és ajánlásainkat külön jelentésekben összegeztük. A vizsgálatunkban így csak az adatok alapján megállapítható sajátos ellentmondásokra kívánunk utalni.

A kisebbségi önkormányzatok 79 százaléka úgy gondolja, hogy nem kell változtatni a jelenlegi választási rendszeren. 65 százaléka attól sem tart, hogy a jelenlegi választási gyakorlat módosít adna a visszaélésekre. Mégis egyre erőteljesebb az a szakmai álláspont, hogy a már működő kisebbségi önkormányzati rendszer legitimitását is megkérdőjelezheti a jelenlegi szabályozás, amely szerint a kisebbségi képviselők megválasztásában nemcsak a kisebbségi közösségek tagjai vesznek részt, illetve olyan képviselők kerülhetnek a testületekbe, akik egészen más kisebbséghez, vagy kizárólag a többségi társadalomhoz tartoznak és így semmilyen személyes kötődésük nincs az adott kisebbség kultúrájához.

A 2002. évi kisebbségi önkormányzati választások is azt jelzik, hogy a problémák egyre súlyosabbak, joggal merül fel a kérdés, hogy miért nem akarnak ezen a kisebbségi önkormányzatokban napi munkát végző képviselők nagyobb arányban változtatni? Feltehető, hogy azok a kisebbségi önkormányzatok, ahol az ismert visszaélésekre még nem került sor, inkább érdekeltek a jelenlegi struktúra fenntartásában, mint a választójogi szabályok markáns, de számukra előre nem látható következményekkel járó módosításában.

Ugyanakkor ezek a ma még kivételnek tekinthető esetek a kisebbségi önkormányzati rendszer megszüntetésére irányuló politikai irányok felerősödéséhez, vagy a feladatok, hatáskörök további gyengüléséhez és az ahhoz kapcsolódó finanszírozási támogatások csökkenéséhez vezethetnek. Ezen káros folyamat következménye akkor előzhető meg, ha rövid időn belül sor kerül a kisebbségek többsége által is elfogadott jogszabályi módosításokra. Vizsgálatunk alapján az is megállapítható, hogy a kisebbségi közösségek törekednek arra, hogy képviselőik egyre nagyobb számban kerüljenek be a települési önkormányzatok testületébe. A kisebbségek helyi társadalomba és közéletbe való integráltságának egyik fokmérője az, hogy a kisebbségi képviselők milyen mértékben vesznek/vehetnek részt a települési önkormányzatok munkájában szavazati joggal bíró települési képviselőként. Ha a kisebbségi önkormányzati rendszer továbbfejlesztési lehetőségeiről beszélünk, akkor egyrészt meg kell szigorítani azokat a választójogi szabályokat, amelyek a közvetlen kisebbségi önkormányzatok megalakulását biztosítják. A cél az, hogy a kisebbségi közösségek tagjai maguk közül választassanak elkötelezett, identitással rendelkező, anyanyelvüket beszélő képviselőket.

A szabályozás módosításánál a kisebbségek azon igényét is figyelembe kell venni, amely képviselőik teljes jogú települési önkormányzati képviselőtestületi részvételének növelésére vonatkozik. A kisebbségi önkormányzatok megalakulásával összefüggő szabályozást is érinti a – mindig újra és újra felvetődő – megyei kisebbségi önkormányzati szint létrehozásának kérdése. A jelenlegi közigazgatási fejlesztésre vonatkozó szakmai tervek a megye helyett a régió erősítésére helyezik a hangsúlyt. Célszerűbb ezért a kisebbségi önkormányzatok középszintjének megalakítási lehetőségéről beszélni, amely megyei vagy regionális szintet egyaránt jelenthet.

Ha azonban nem változnak meg a kisebbségi képviselők megválasztására vonatkozó szabályok, akkor a középszint létrehozása csak tovább növelheti a kisebbségi önkormányzati rendszer problémáit, működésének ellentmondásait. Megfelelő jogszabályalkotás esetén világosan tisztázni és pontosan rögzíteni kell, hogy mi a három kisebbségi önkormányzati szint egymáshoz való viszonya, elkülöníthető feladat- és hatásköre.

2.

A kisebbségi önkormányzat működési feltételei

A helyiséghasználat biztosítása

A települési önkormányzatok által létrehozott polgármesteri hivatalok a Nektv.-ben rögzítettek szerint kötelesek a helyi kisebbségi önkormányzatok munkáját segíteni. A kérdőívet visszaküldő *kisebbségi önkormányzatok 86 százaléka számára a települési önkormányzat biztosítja a működéséhez igazodó helyiséghasználatot.* Az adatok szerint a működéshez szükséges helyiség használatát a települési önkormányzat leginkább a horvát (100%), a baranyai cigány (95%) valamint a német (90%) kisebbségi önkormányzatok számára teszi lehetővé, *a szabolcsi cigány önkormányzatok (71%) e tekintetben az átlagosnál kedvezőtlenebb helyzetben* vannak.

Az adatok azt jelzik, hogy a kisebbségi önkormányzati rendszer működésének nyolcadik évében a legfontosabb működési feltételt jelentő helyiséghasználat még közel 14 százalékban megoldatlan. Ugyanakkor a beérkezett *települési kérdőívek adatai* a kisebbségi önkormányzatok válaszaiból kirajzolódó képnél *kedvezőbb helyzetről tanúskodnak*, a települési önkormányzatok *96 százaléka* jelezte ugyanis, hogy *biztosítja a helyiséghasználatot.*

A válaszadó kisebbségi önkormányzatok között kevés akad, amelynek saját tulajdonú irodája van, így érthető, hogy többnyire a polgármesteri hivatalban külön irodahelyiségben, vagy a települési önkormányzat képviselőtestülete által is használt helyiségben tartják az üléseiket.

A saját tulajdonba, használatba adott, bérelt irodák megfelelő szintű, korszerű felszerelését jószerivel csupán a német kisebbségi önkormányzatok számára tette lehetővé az anyaországi támogatás – a német belügyminisztérium minden iroda kialakításához hozzájárult anyagilag –, a többiek a települési önkormányzatok támogatására, pályázati forrásokra utaltan, leginkább azonban saját erőből próbálják biztosítani a működéshez szükséges megfelelő infrastruktúrát – már ha van önálló irodájuk.

Egyéb működési feltételek biztosítása

A kisebbségi önkormányzatok véleménye szerint a működésükhöz szükséges technikai feltételeket a települési önkormányzat polgármesteri hivatala alapvetően biztosítja; telefont (61%), faxot (48%), számítógépet (48%), valamint a fénymásolási (64%) és irattárolási (47%) lehetőséget. Ugyanakkor a kisebbségi önkormányzatok közel 20 százaléka sehol nem férhet faxhoz, számítógéphez, fénymásolóhoz.

Figyelemre méltó, hogy a kisebbségi önkormányzatok által adott válaszokhoz képest minden egyes technikai feltétel biztosítását nagyobb arányban jelezték a települési önkormányzatok. A települési önkormányzatok véleménye szerint többnyire lehetővé teszik a kisebbségi önkormányzatok működéséhez szükséges technikai eszközök: a telefon (78%), a fax (83%), a számítógép (54%) használatát, valamint a fénymásolást (91%) és az irattárolást (56%).

A válaszadó kisebbségi önkormányzatok 77 százalékának postai kézbesítési feladatait a települési önkormányzatok végzik. A települési önkormányzati kérdőívek összesítése alapján, a települési önkormányzatoknak csak a 72 százaléka látja el a kisebbségi önkormányzat postai kézbesítési feladatait.

A kisebbségi önkormányzatok működésével összefüggő gépelési és sokszorosítási feladatokat a kisebbségi önkormányzatok véleménye szerint 88 százalékban végzi a polgármesteri hivatal ezzel megbízott alkalmazottja. A települési önkormányzatok 93 százaléka jelezte, hogy ellátja a kisebbségi önkormányzatok működésével összefüggő gépelési és sokszorosítási feladatokat.

A települések lélekszáma szerint összevetve az adatokat az állapítható meg, hogy a nagyobb községekben, városokban a kisebbségi önkormányzatok kevésbé szorulnak rá a települési önkormányzat apparátusának segítségére.

A települési önkormányzatok támogatási feltételei és formái

Az, hogy egy adott települési önkormányzat, illetve polgármesteri hivatal vagy körjegyzőség⁹ milyen mértékben tudja támogatni a településen működő kisebbségi önkormányzat(ok) működését, függ a települési önkormányzat számára rendelkezésre álló eszközöktől és forrásoktól, továbbá a kisebbségi önkormányzatok számától és igényeitől.

A kistelepüléseken általában nincs elegendő megfelelő állagú épület arra, hogy a kisebbségi önkormányzat saját helyiségben rendezkedjék be s azt fönn is tudja tartani, s e tipikusan forráshiányos települések gyakran arra sem képesek, hogy bármilyen anyagi eszközzel támogassák a kisebbségi önkormányzatukat.

Alapvetően a forráshiány az oka annak, hogy a települési önkormányzatok nem támogatják a kisebbségi önkormányzatokat, s a cigány kisebbségi önkormányzatok túlnyomó többsége Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében is olyan településen működik, amely maga is szegény, „önhibáján kívül hátrányos helyzetű”, és a normatív állami támogatáson kívül nem rendelkezik bevételekkel. Az már a települési önkormányzat nagyvonalúságától függ, engedi-e a „szabad bejárást” a polgármesteri hivatalba a kisebbségi politikusok számára.

A másik póluson a kisvárosok és elsősorban a megyeszékhelyek állnak, általában több (választásról választásra növekvő számú) kisebbségi önkormányzattal. Ezek elegendő forrással rendelkeznek ahhoz, hogy viszonylag jelentős összeggel támogassák kisebbségi önkormányzataikat, s a városokban tipikus gyakorlat, hogy a munkaügyi központtal együttműködve a kisebbségi és/vagy a települési önkormányzatok, közhasznú foglalkoztatási formában, közösen finanszírozzák a kisebbségi önkormányzatok adminisztratív dolgozóinak alkalmazását.

A lehetőségeken és az igényeken túl természetesen a kisebbséggel és képviselőivel szemben táplált bizalomtól vagy bizalmatlanságtól is függ, hogy a települési önkormányzat milyen mértékben segíti a kisebbségi önkormányzatok működését.

A települési önkormányzat többféle módon járulhat hozzá a kisebbségi önkormányzat működési feltételeinek költségeihez:

1. Az anyagi támogatás leggyakoribb módja az, hogy a települési önkormányzat viseli a kisebbségi önkormányzat működésével járó költségeket (állja a posta, a sokszorosítás költségeit, a hivatal munkatársai végzik a kisebbségi adminisztrációt stb.), ám ezen felül nem nyújt külön pénzbeli támogatást. A kisebbségi önkormányzatok 44 százaléka jelezte, hogy a települési önkormányzat ilyen módon járul hozzá működési költségeihez, a legnagyobb arányban a német (52%), ritkábban a Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei cigány kisebbségi önkormányzatok (36%) körében, illetve a kistelepüléseken, az aprófalvakban tipikus ez a gyakorlat.

A települési önkormányzatok adatai alapján, azok 54 százaléka biztosítja a kisebbségi önkormányzatok működési feltételeit ebben a formában.

2. A másik bevált módszer szerint a települési önkormányzat általános pénzbeli támogatást nyújt a kisebbségi önkormányzatnak, amely egyúttal tartalmazza a működési költségeket is. A kisebbségi önkormányzatok harminc százaléka jut ilyen típusú önkormányzati támogatáshoz, leginkább a horvát és a „kis” kisebbségekre jellemző ez, és annál valószínűbben találkozunk ezzel a stratégiával, minél nagyobb a település. A települési önkormányzati kérdőívek szerint ezt a gyakorlatot a települési önkormányzatok 26 százaléka alkalmazza.

3. A harmadik típusú támogatási gyakorlat, hogy a települési önkormányzat csak részben viseli a kisebbségi önkormányzat működésével járó költségeket. A kisebbségi önkormányzatok 8 százaléka jelezte, hogy a települési önkormányzat ilyen módon segíti működését. A válaszadó települési önkormányzatok 14 százaléka jelezte, hogy ezt a gyakorlatot folytatja. Ez a támogatási forma kiugróan magasnak tűnik Baranya megye azon településein, ahol cigány kisebbségi önkormányzat működik (33%).

4. Végül az is előfordul, hogy a települési önkormányzat sem részben, sem egészében nem viseli a kisebbségi önkormányzat működési költségeit és támogatást sem nyújt számukra, erről a

„megoldásról” a kisebbségi önkormányzatok 15 százaléka számolt be. A baranyai (25%) és szabolcsi (23%) cigány önkormányzatok, illetve azok a kisebbségi önkormányzatok (35%), amelyek 500 főnél kisebb aprófaluban működnek, az átlagosnál jóval gyakrabban jelezték ezt a problémát.

Szemben a kisebbségi önkormányzati kérdőívek adataival, *a települési önkormányzatoknak* csupán elenyésző hányada (mindössze 2%) *jelezte*, hogy nem viseli a kisebbségi önkormányzat működési költségeit és támogatást sem nyújt.

Ügyfélfogadás

A kisebbségi önkormányzatok 66 százaléka tart ügyfélfogadást; míg a Baranya (85%) és a Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei (77%) cigány önkormányzatok kiugróan magas arányban jelezték, hogy többkevesebb rendszerességgel tartanak ügyfélfogadást, addig ez az arány a német kisebbségi önkormányzatok körében (44%) a legalacsonyabb. Az a tény, hogy a községekben, kisvárosokban, megyeszékhelyeken igen magas (92%) az ügyfélfogadást tartó kisebbségi önkormányzatok száma, egyrészt az adott kisebbséghez tartozó népesség számával, másrészt a kapcsolatok lazább szövetével függ össze. Nem véletlen, hogy a kis településeken úgy érvelnek a kisebbségi vezetők, azért nincs szükség és igény sem ügyfélfogadásra, mert „napi kapcsolat” van az önkormányzat tagjai és a kisebbséghez tartozó lakosok között, és az elnököt és a képviselőket „bárki bármikor fölkeresheti az otthonában”.

A beérkezett kérdőívek adatai szerint *a települési önkormányzatok 45 százaléka biztosítja* a kisebbségi önkormányzat számára *az ügyfélfogadási lehetőséget*, általában a polgármesteri hivatal egyik helyiségében.

A problémák, amelyekkel kapcsolatban a kisebbségi lakosok önkormányzataik segítségére igényt tartanak, sokrétűek, az azonban megint csak kitűnik, hogy alapvető a különbség a cigány és a nemzeti kisebbségek között. A cigány önkormányzatokhoz nem csupán gyakrabban fordulnak, mint a nemzeti kisebbségek önkormányzataihoz, de alapvetően más jellegű, döntően szociális és foglalkoztatással összefüggő problémák miatt keresik fel őket. A cigány önkormányzatokra nagy nyomás nehezedik a roma kisebbséghez tartozók felől, akik elsősorban egzisztenciális gondjaik megoldásában remélnék segítséget, a nemzeti kisebbségek önkormányzataihoz jóval inkább a kisebbségi törvény által biztosított kereteken belül értelmezhető és teljesíthető kérésekkel fordulnak: oktatási ügyek, támogató nyilatkozat továbbtanuláshoz, pályázathoz, kulturális rendezvények, egyesületek anyagi támogatása.

A polgármesteri hivatalok szakmai segítése

A jegyzőknek, a polgármesteri hivatalok munkatársainak a technikai feltételek biztosítása mellett a kisebbségi önkormányzatok szakmai segítése is kötelező feladata.

A válaszadó kisebbségi önkormányzatok szerint a kisebbségi testületi ülések jegyzőkönyveit döntően (66%) a (kör)jegyző, kisebb mértékben (17%) a polgármesteri hivatal egyik alkalmazottja készíti el, és a jegyző küldi tovább a közigazgatási hivatalnak.

A települési önkormányzatok 92 százaléka jelezte, hogy a települési önkormányzat hivatala, illetve jegyzője gondoskodik a kisebbségi önkormányzati ülések jegyzőkönyveinek elkészítéséről és a közigazgatási hivatalhoz való felterjesztéséről.

A kisebbségi önkormányzatok 35 százaléka rendszeresen (heti több alkalommal), 49 százaléka a kisebbségi önkormányzatok üléseihez igazodóan, tehát a testületi anyag, illetve jegyzőkönyv elkészítésekor veszi igénybe a polgármesteri hivatal apparátusának segítségét. A települési önkormányzatok 40 százaléka jelezte, hogy a kisebbségi önkormányzat rendszeresen igénybe veheti a polgármesteri hivatal segítségét gépelési, sokszorosítási, levelezési vagy pályázati anyag elkészítésével összefüggő feladatok ellátására. 50 százalékuk ezt a lehetőséget a kisebbségi önkormányzat üléseihez igazodva biztosítja.

A kisebbségi önkormányzatok 90 százaléka közölte, hogy a település jegyzője, illetve a polgármesteri hivatal rendelkezésükre áll, ha szakmai kérdésekben – a jogszabályok értelmezésétől a pályázati anyagok elkészítéséig – segítségre van szükségük. A válaszadó kisebbségi önkormányzatoknak közel 10 százaléka még mindig e segítség hiányára panaszkodott, esetükben a törvényi kötelezettség ellenére a jegyző és a polgármesteri hivatal nem nyújtott megfelelő szakmai támogatást.

Okként a kisebbségi képviselők a következőket említik: a cigány kisebbségi önkormányzattal szembeni negatív elfogultság, „jobb esetben” közömbösség, érdektelenség, a jegyző és a kisebbségi önkormányzat közötti rossz kapcsolat, mindössze egy kisebbségi önkormányzat említette, hogy nincs szüksége a segítségre.

Ezzel szemben szinte minden települési önkormányzat (a 97 válaszadó települési önkormányzat közül 95) úgy nyilatkozott, hogy a települési önkormányzat polgármesteri hivatala, illetve jegyzője szakmai segítséget nyújt a kisebbségi önkormányzatoknak.

A települési önkormányzat többletterhei

Arra a kérdésre, hogy a kisebbségi önkormányzatok megalakulása jár/járte többletterherrel, a települési önkormányzatok 50 százaléka igennel válaszolt. A többletterhek jelentkezéséről leginkább a Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei önkormányzatok számoltak be, elsősorban a nagyobb lélekszámú településeken.

A kisebbségi önkormányzatok megalakulásával és működésével járó terhek, többletfeladatok mindenekelőtt a megnövekedett adminisztrációval függenek össze, s részben ehhez kapcsolódik a költségek emelkedése is.

A települési önkormányzatok igényelnék a szakmai és anyagi segítséget. Azt panaszolják, hogy a helyiség, a technikai feltételek biztosítása, mindenekelőtt azonban a kisebbségi önkormányzat adminisztrációját végző önkormányzati alkalmazottak díjazása anyagi terheket ró az önkormányzatokra, s elképzelésük szerint ezt állami támogatással lehetne kompenzálni, a nagyobb településeken pedig ugyancsak állami forrásokból kellene biztosítani kisebbségi referens foglalkoztatását.

Összegzés, észrevételek

Vizsgálatunk alapján megállapítható, hogy a kisebbségi önkormányzatok annál nagyobb mértékben vannak rántalva a polgármesteri hivatalok technikai feltételeire, minél kisebb a település. A városokban, ahol a kisebbségi vezetők és képviselők között jóval nagyobb arányban találhatunk magasan kvalifikált, értelmiségi foglalkozású embereket, mint a kisebb falvakban, gyakrabban találkozhatunk olyan képviselővel, aki otthon vagy munkahelyén képes számítógépre vinni és kinyomtatni a testületi jegyzőkönyveket, megírni a testületi ülésre szóló meghívókat. Leggyakrabban a nagyobb lélekszámú településeken működő kisebbségi önkormányzatok említették, hogy a polgármesteri hivatal technikai segítségét csupán esetenként (30%) vagy egyáltalán nem (20%) veszik igénybe. Nem véletlen, hogy Szabolcs-Szatmár-Bereg megye cigány kisebbségi önkormányzatai szorúlnak rá leginkább a települési önkormányzat polgármesteri hivatalának segítségére. A kisebbségi és a települési önkormányzatok kérdőíveinek elemzéséből, összehasonlításából lezűrhető általános tapasztalat, hogy a települési önkormányzatok pozitívabb képet nyújtanak magukról a kisebbségi önkormányzatok testületi működésének támogatását illetően, mint a kisebbségiek. Különösen igaz ez a szabolcsi cigány önkormányzatok vonatkozásában. A települési kérdőívek adatai szerint a Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei települési önkormányzatok nagyobb arányban biztosítják a cigány kisebbségi önkormányzatok működéséhez szükséges feltételeket, mint ahogyan azt a kisebbségi önkormányzatok jelezték. Az a tény, hogy a válaszok közötti eltérés viszonylag jelentős mértékű, abból fakadhat, hogy egyrészt a megyéből a települési önkormányzatok jóval nagyobb számban küldték vissza a kérdőívet, mint a cigány kisebbségi önkormányzatok, másrészt, hogy ez utóbbiak között feltehetően többen vannak olyanok, akik éppen azért választottak megkeresésünkre, mert a két önkormányzat közötti együttműködés nem zökkenőmentes.

A települési önkormányzatokat a kisebbségi önkormányzatok támogatásában, működési feltételeinek biztosításában elsődlegesen a forrásbiány akadályozza. A megfelelő szakmai segítség elmaradásának hátterében

azonban sok esetben szemléletbeli probléma is meghúzódik. A Nektv. 28. §-a előírja, hogy a települési önkormányzat által létrehozott polgármesteri hivatal – a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott módon – köteles a helyi kisebbségi önkormányzat munkáját segíteni. Az állambiztosítási működési rendjéről szóló 217/1998. (XII. 30.) Korm. rendelet úgy pontosítja a polgármesteri hivatal kötelezettségét, hogy az kérésre biztosítja a helyi kisebbségi önkormányzat működésének feltételeit, így különösen: a kisebbségi önkormányzat testületi rendjéhez igazodó helyiséghasználatot, ellátja az ezzel kapcsolatos teendőket: a postai, kézbesítési, gépelési, sokszorosítási feladatokat, ideértve az ezzel járó költségek viselését is. Sok esetben még mindig gondot okoz a kisebbségi önkormányzatok számára, hogy milyen konkrét feladatok végrehajtásában számíthatnak a települési önkormányzatokra, illetve milyen módon „kényszeríthetik ki” a polgármesteri hivatal segítségét.

Célszerű lenne a Nektv.-ben részletesen szabályozni azokat a konkrét segítségnyújtási formákat, feltételeket, amelyeket a települési önkormányzatnak – a kisebbségi önkormányzat igénye esetén – biztosítani kell.

A feladatok ellátásához és a helyiséghasználat biztosításához megfelelő kompenzációs formát is ki kellene alakítani a települési önkormányzatok támogatási rendszerében, különösen fontos ez a forráshiányos, kistélepülések esetében. A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (továbbiakban: Ötv.) § (4) bekezdése kötelező települési önkormányzati feladatként rögzíti a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok érvényesülésének biztosítását. Az Ötv. 1. § (5) bekezdése szerint a kötelezően ellátandó önkormányzati feladat- és hatáskörök meghatározásával egyidejűleg az Országgyűlés biztosítja az ellátásukhoz szükséges anyagi feltételeket, dönt a költségvetési hozzájárulás mértékéről és módjáról. Sajátos ellentmondás, hogy a kisebbségi feladatok ellátásához a települési önkormányzatok semmiféle központi költségvetési támogatást nem kapnak. A mindenkorai költségvetési törvényben e célra külön előirányzatot kellene meghatározni.

A települési önkormányzatok kompenzációjának – a kisebbségi önkormányzatok finanszírozásához hasonlóan – differenciálnak kellene lennie, figyelemmel a kisebbségi lakosság lélekszámára, a vállalt feladatokra és a méltányosság elvére.

3.

A kisebbségi önkormányzatok gazdálkodása, működésük finanszírozási háttere

Megkérdeztük a kisebbségi önkormányzatokat, milyen forrásokból származó pénzeszközökkel gazdálkodtak, és hogy mire fordítottak költségvetésükből a 2000. és 2001. évben, valamint hogy milyen bevételekkel és kiadásokkal számolnak 2002-ben. Nem az összegekre, hanem az arányokra voltunk kíváncsiak, hogy a *kisebbségi önkormányzatok bevételeinek és kiadásainak szerkezetéről* közelítő képet nyerjünk.

A kisebbségi önkormányzatok bevételei

a) A kisebbségi önkormányzatok számára az állami normatív támogatás jelenti a legnagyobb és egyedül biztos bevételt; 71–78 százalékra tehető e forrás súlya a költségvetésükben.

Az állami normatív támogatás a baranyai és a szabolcsi cigány kisebbségi önkormányzatok körében látszik a legjelentősebb – és az esetek túlnyomó többségében kizárólagos – bevételi forrásnak. Lényegében ugyanezt mondhatjuk el az aprófalvakról, *kistélepülésekről*, a többnyire forráshiányos településeken működő kisebbségi önkormányzatok szinte kizárólag a normatív állami támogatás biztosította szűkös keretek között mozoghatnak.

b) A települési önkormányzatok, forrásaik és lehetőségeik függvényében saját költségvetésük terhére támogatást nyújthatnak a kisebbségi önkormányzatoknak. A *települési önkormányzat által adott támogatás* a kisebbségi önkormányzatok bevételei között a *kisebbségi önkormányzati kérdőívek adatai szerint* meglehetősen állandó és csekély (13%) mértékű. A *települési önkormányzatok* válaszaiból az derül ki, hogy 37 százalékuk a *kisebbségi önkormányzatokat* megalakulásuk óta anyagilag folyamatosan támogatja. A települési önkormányzatok támogatási hajlandóságáról tehát kedvezőbb kép tárul elénk annál, mint amely a kisebbségi önkormányzatok válaszaiból kirajzolódott.

A települési önkormányzatok 74 százaléka saját költségvetéséből egyedi döntés alapján támogatja a kisebbségi önkormányzatokat, 26 százalékuk teremtett erre a célra valamilyen – kisebbségi, civil

– pénzügyi alapot. Ami a támogatás összegének megállapításakor mérlegelt szempontokat illeti, azok három markáns típusba sorolhatók (természetesen ezek egymás mellett is szerepelhetnek a válaszokban). Az egyik a kisebbségi önkormányzatok mindenkori működésének biztosítását tartja szem előtt, a másik a kisebbségi igényeket és a települési önkormányzatok lehetőségeit igyekszik összeegyeztetni. A harmadik tipikus esetben a települési önkormányzat annak alapján dönt a támogatásról, illetve annak összegéről, hogy maga mérlegeli, a kisebbségi önkormányzat által megfogalmazott cél, feladat vajon mennyire „indokolt”, „célszerű”, „hasznos”, „jogos”, illetve kivitelezhető, „megvalósítható” és „takarékos”.

A nagyobb településeken, városokban működő kisebbségi önkormányzatok a településtől jelentős arányú (43–50 %-os) kiegészítő támogatást kapnak. Éppen ennek köszönhető a vizsgálatban kis elemszámmal jelenlévő „kis” kisebbségek magas települési támogatottsága; ezek az önkormányzatok városokban, megyeszékhelyeken alakultak s működnek.

A városokban, megyeszékhelyeken jellemzően több kisebbségi önkormányzat működik, itt a települési és a kisebbségi önkormányzatok közötti alku függvényében alakul a támogatások nagysága és elosztása. A települési támogatás legitim és igazságos elosztása körüli vita visszaköszön a normatív állami támogatás kívánatos módját érintő megfontolásokban is; a kis létszámú kisebbségi közösségek vezetői az egyenlő, a nagyobbaké viszont a lélekszámárányos, illetve feladatok szerinti elosztásban lennének érdekeltek.

A település lakosságának növekedésével általában növekszik a települési önkormányzattól kapott támogatás mértéke, és így az az összeg is, amelyből a kisebbségi önkormányzatok gazdálkodhatnak. Az persze a kisebbségi politikusok között is vita tárgyát képezi, hogy a település által átadott támogatás kínálta nagyobb mozgástér nem jár-e együtt a települési önkormányzattól való függőség erősödésével. Ez a település vezetőinek nagyvonalúságától és attól függ, mennyire tekintik valódi, egyenrangú partnernek a kisebbségi önkormányzatokat.

c) *A pályázatok útján elnyerhető összegek*, mint már jeleztük, esetlegesek, függenek a kisebbségi önkormányzatok pályázati aktivitásától és a pályázatok sikerességétől. Ezen esetlegesség mellett is 5–10 százalékos e források részesedése a kisebbségi önkormányzatok költségvetésében.

A pályázati kiírások sajátosságai indokolják azt, hogy míg a nemzeti kisebbségeket képviselő önkormányzatok inkább egyedül nyújtanak be pályázatokat, addig a cigány kisebbségi önkormányzatok az átlagosnál jóval nagyobb mértékben pályáznak a települési önkormányzattal közösen.

Fontos kérdés, hogy közös pályázatok esetén a települési és a kisebbségi önkormányzat közötti együttműködés mennyire nyugszik az egyenlő felek egyenrangú szerepvállalásának elvén. Mindössze 35 közös pályázatról érkezett bővebb információ, ezek 54 százalékában jelezte a kisebbségi önkormányzat, hogy a pályázati célok meghatározásában, a pályázat kidolgozásában és megvalósításában egyaránt részt vett. A kutatási adatokból úgy tűnik, mintha a baranyai (50%) és különösen a szabolcsi (40%) cigány kisebbségi önkormányzatokat a települések kevésbé tekintenék egyenrangú partnernek. Aprófalvakban és városi településeken jelezték a kisebbségi önkormányzatok, hogy részvételük a közös pályázatokon csupán formális, elsősorban a kisebb lélekszámú településkörben gyakori, hogy noha a kisebbségi önkormányzat szeretett volna közös pályázatot benyújtani, a települési önkormányzat ettől mereven elzárkózott.

Megkérdeztük, hogy a kisebbségi önkormányzatok miként értékelik a közalapítványi támogatási rendszert, elegendőnek tartják-e az állam által a közalapítványok számára átadott pénzeszközök nagyságát. A nyitott kérdésre érkezett válaszokból a jelenlegi közalapítványi pályázati rendszerrel szembeni elégedetlenség érzékelhető.

¹⁰ *Alapvető problémaként minden kisebbségi önkormányzat a rendelkezésre álló/ elosztható pénzeszközök szűkösségét tartja hangsúlyosnak, noha van olyan vélemény, amely szerint a pénz ugyan elég, az elosztás azonban nem igazságos; sok a „kudarcos” pályázat. Megint mások úgy vélekednek, az alapvető probléma a közalapítványi rendszer, illetve a támogatások megítélésének átláthatatlansága, az információk, a pályázati rendszer társadalmi kontrolljának hiánya.*

d) *A saját, például vállalkozásból, bérbeadásból származó bevételek aránya a legelenyészőbb (4–6%) a bevételek között. Ez arra utal – s egybevág a korábbi kutatások eredményeivel –, hogy a kisebbségek (egyelőre) nem*

tudnak élni a törvényben rögzített lehetőséggel, alig akad közöttük, amelyik saját vállalkozást alapított volna, bevételeinek növelése, valamint az állami és az önkormányzati támogatástól való függőségének csökkentése érdekében.

A kisebbségi önkormányzatok kiadásai

Ami a kisebbségi önkormányzatok kiadásait illeti, nagyjából egyenlő súlyt képviselnek a működéssel összefüggő (38–40%), valamint a szakmai jellegű kiadások (37–38%), s csekély mértékűnek (20–22%) mondható a személyi jellegű kiadások aránya.

a) A részletesebb elemzést a személyi kifizetésekkel kezdve, megállapítható, hogy a kisebbségi önkormányzati elnökök és képviselők többsége ingyen, társadalmi munkában dolgozik, hiszen az alacsony költségvetés mellett nem maradna pénz működésre és alapvető feladataik ellátására, ha munkájukért tiszteletdíjat vennének fel. Azok pedig, akik tiszteletdíjat vesznek föl, legfeljebb havi pár ezer forint (többlet) bevételhez juthatnak így. Szabolcsi roma politikusok arról is beszámoltak, hogy tiszteletdíjukat néha átadják a rászorulóknak; valamilyen szociális célra ajánlják fel. A kisebbségi hovatartozástól függetlenül többen is fölvetették, hogy törvényben lenne szükséges szabályozni legalább az elnökök tiszteletdíját, a kisebbségi képviselők jogállásának rendezésével párhuzamosan.

Közismert, és a jelen vizsgálat által is igazolt tény, hogy a személyi jellegű kiadások aránya a település nagyságával párhuzamosan nő, vagyis a nagyobb községekben, elsősorban a városokban, megyeszékhelyeken működő kisebbségi önkormányzatok engedhetik meg leginkább maguknak, hogy tagjaiknak tiszteletdíjat fizessenek – már csak azért is, mert az állami normatíván túl, a települési önkormányzat támogatásának köszönhetően, többletforrásokkal rendelkeznek.

b) A működési költségek alkotják a kisebbségi önkormányzatok kiadásainak legnagyobb részét. A rezsiköltségek mellett ide sorolhatók a képviselők költségtérítésével kapcsolatos kiadások is; ez általában a gépkocsi és a mobiltelefon használatának részleges térítését jelenti. Erre is többnyire a városi elnökök, képviselők körében található példát, gyakran a tiszteletdíj kiegészítéseként.

c) A szakmai jellegű kiadások aránya a baranyai és a szabolcsi cigány önkormányzatok körében a legalacsonyabb, a horvát és a „kis” kisebbségek esetében a legmagasabb, s az átlagnál nagyobb arányú a német kisebbségi önkormányzatok körében.

A szakmai jellegű kiadások aránya a település lélekszámának növekedésével valamelyest emelkedni látszik, ami azzal függ össze, hogy a nagyobb településeken a több forrás lehetővé teszi, az általában nagyobb számban jelen lévő civil szervezet és oktatási intézmény pedig igényli is a kisebbségi önkormányzatok nagyobb (anyagi) részvételét a kisebbség közösségi életében. A szakmai jellegű kiadások egyfelől szorosan a kulturális autonómia körébe tartozó tevékenységek finanszírozásával függenek össze: a nyelv, a tradíciók fenntartása, tanítása, a nemzetiségi oktatással kapcsolatos feladatok, alkalmanként a külkapcsolatok ápolása, kulturális egyesületek létrehozása és/vagy tevékenységének támogatása. Másfelől, s ez tipikusan a cigány kisebbségi önkormányzatokat jellemzi – noha természetesen más kisebbségi önkormányzatok is osztanak néha karácsonyi csomagot nyugdíjasoknak és/vagy gyerekeknek –, a szociális kiadások jelentik a szakmai működéssel összefüggő kiadásokat, akkor is, ha ez a segélyezés típusú tevékenység a kisebbségi törvény rögzítette határokba ütközik. A cigány kisebbségi önkormányzatok részt vesznek a közhasznú, illetve közmunka szervezésében, megpályázásában és megvalósításában, a szociális földmunkaprogramokban, a gyermekek beiskolázásának, óvodai és iskolai étkeztetésének finanszírozásában, a rászoruló családok tüzelőjének beszerzésében, a temetési segélyek kiosztásában.

A kisebbségi önkormányzatok „visszatámogatása”

A települési önkormányzatoknak föltettük a kérdést, előfordult-e már, hogy a kisebbségi önkormányzat pénzeszközöket adott át a települési önkormányzat számára. A válaszadó *települési önkormányzatok 33 százaléka számolt be arról, hogy a kisebbségi önkormányzat átadott részükre pénzeszközöket, 67 százalék a nemmel válaszolók aránya, a visszatámogatás gyakorlata tehát nem terjedt el széles körben, mégis jelentősnek mondható. A visszatámogatás annál gyakoribb, minél kisebb a település, ahol a kisebbségi önkormányzat működik. A kisebbségi önkormányzat forrásaira a települési önkormányzatok szerint a közös célok megvalósítása érdekében volt szükség (28 említés), a válaszolók között csupán négyen neveztek meg a vélhetően majd mindenütt szerepet játszó valódi indokot, nevezetesen a település forráshiányát. A pénzeszköz átadásának célja 5 esetben a települési infrastruktúra fejlesztése, 7 esetben intézményfenntartás volt; 16 esetben más célokat neveztek meg a települési önkormányzatok.*

Ezen egyéb célok két markáns csoportra bonthatók. *A nemzeti kisebbségek önkormányzatai a település működéséhez járulnak hozzá, például a temető kerítésének megépítésével, fénymásoló vásárlásával, vagy a közös falunap szervezési költségeinek támogatásával. Ezzel szemben a cigány kisebbségi önkormányzatok – ha említik is a közös rendezvények finanszírozását – alapvetően azért adnak át forrásokat a települési önkormányzatoknak, hogy azok szociális támogatást nyújtsanak a roma kisebbséghez tartozók számára. A roma gyerekek beiskolázását, tanévkezdését, a családok eseti segélyezését, illetve kedvezményes lakásépítését vagy -vásárlását, a szociális földprogram önrészét támogatják a cigány kisebbségi önkormányzatok közvetve, a települési önkormányzaton keresztül, mert a törvény szerint szociális jogkörrel nem rendelkezhetnek.*

A kisebbségi önkormányzatok gazdálkodási autonómiája

A jelenlegi szabályok értelmében a kisebbségi önkormányzat állami normatív támogatása – negyedévente – a települési önkormányzat számlájára érkezik, s a település utalja tovább a kisebbségi önkormányzat számlájára. A válaszadó *kisebbségi önkormányzatok szerint a települési önkormányzatok túlnyomó többsége (87%) gondoskodik arról, hogy az állami támogatás időben a kisebbségi önkormányzat rendelkezésére álljon. Kisebb, utólag rendezett problémákról, illetve arról, hogy az állami támogatást a települési önkormányzat visszatartotta, a kisebbségi önkormányzatok 7, illetve 5 százaléka számolt be, s egy esetben jelezték, hogy a kisebbségi önkormányzatnak járó normatív támogatást a települési önkormányzat nem utalta át. A települési önkormányzatokat is megkérdeztük arról, felmerült-e kifogás az állami támogatás átutalásával kapcsolatban, 93 százalékuk úgy válaszolt, gondoskodik arról, hogy a normatív állami támogatás időben a kisebbségi önkormányzat rendelkezésére álljon.*

A kisebbségi önkormányzatok 80 százaléka alszámlát tart fenn, így kapcsolódik a települési önkormányzat költségvetési elszámolási számlájához; mindössze 20 százalékuk rendelkezik önálló számlával. A települési önkormányzatok válaszai szerint a kisebbségi önkormányzatok 78 százaléka alszámlaként kapcsolódik a helyi önkormányzat költségvetési elszámolási számlájához, 22 százalékuk tart fenn saját költségvetése terhére önálló számlát. A kisebbségi kérdőívek adatait e vonatkozásban megerősítik a települések; a legnagyobb arányban a nemzeti kisebbségek önkormányzatai rendelkeznek önálló számlával (40–50%), s a baranyai cigány önkormányzatok (31%) körében is jóval magasabb az önálló számlával rendelkezők aránya, mint Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében (mindössze 11%).

A kisebbségi önkormányzatok költségvetésének megalkotásáról

A kisebbségi önkormányzatok önállóan alkotják meg saját költségvetési határozatukat, amelyet a település költségvetési rendeletébe kell foglalni. A költségvetés elfogadása során tehát a települési és kisebbségi önkormányzatok együttműködésére vonatkozó részletes szabályokat és eljárási rendet megállapodásban kell rögzíteni.

Megkérdeztük, hogy a települési önkormányzat a költségvetési tervezés során folytat-e egyeztetést a kisebbségi önkormányzattal. A kisebbségi önkormányzatok többsége (68%) jelezte, hogy a két önkormányzat mindig egyeztet, és az egyeztetés során egyetértésre is jutnak. A két önkormányzat közötti eredményes kooperáció a német (82%), valamint a horvát (71%) és „kis” kisebbségek körében gyakrabban fordul elő, mint a szabolcsi (59%) és a baranyai (53%) cigány kisebbségi önkormányzatok esetében. Úgy tűnik, a nagyobb községekben, városokban, megyeszékhelyeken gyakoribb az egyeztetés és nagyobb valószínűséggel jutnak megegyezésre (83%) az önkormányzatok, mint a kisebb településeken, elsősorban az aprófalvakban (63%).

A válaszadó települési önkormányzatok szerint 74 százalékuk a költségvetési tervezés során rendszeresen egyeztet a kisebbségi önkormányzattal, s az egyeztetés eredményeként egyetértésre is jutnak. A rendszeres és eredményes egyeztetésre legkevésbé (53%) a baranyai cigány önkormányzatokkal kerül sor. A települési és kisebbségi önkormányzatok közötti egyeztetés hiányát – a fentiekkel összhangban – egyrészt a baranyai és a szabolcsi cigány kisebbségi önkormányzatok jelezték, és azok a kisebbségi önkormányzatok, amelyek aprófalvakban, kistelepüléseken működnek. Az egyeztetés hiányának okaként a települési önkormányzat elutasító/ellenséges hozzáállását említi a válaszadók többsége.

A települési kérdőívek is aláhúzzák az összefüggést a település lélekszáma és az egyeztetés, illetve annak hiánya között; a nagyobb községekben gyakrabban kerül sor eredményes egyeztetésre, míg az aprófalvak kisebbségi és települési önkormányzatai között ritkább az együttműködés a költségvetési tervezés során. A településnagyság jelentőségére utal a sikertelen, illetve a hiányzó egyeztetés okát firtató kérdéseinkre adott válaszok egyik csoportja is. Ezen érvelés szerint ugyanis a forráshiányos, önhibájukon kívül hátrányos helyzetű települési önkormányzatok nem egyszer likviditási gondokkal küzdenek, ami nem teszi lehetővé a kisebbségi önkormányzat támogatását, éppen ezért az egyeztetésnek sem látják értelmét.

Az egyeztetések hiányát ugyanakkor indokolhatja a kisebbségi önkormányzat (elnökének) passzivitása, érdektelensége, míg az eredménytelenség összefügghet – s ezt a cigány önkormányzatokkal kapcsolatban jelezték – a túlzott kisebbségi igényekkel is, amelyek a települési önkormányzat szűkös anyagi keretei között nem teljesíthetők.

Ugyanakkor a kisebbségi önkormányzatok költségvetési határozatának elkészítésekor a jegyző vagy a polgármesteri hivatal más alkalmazottja rendszeresen segítséget nyújt. A kisebbségi önkormányzatok 82 százaléka kért és kapott ebben segítséget – az egyes kisebbségek között e tekintetben nem tapasztalható különbség –, 13 százalékuk nem kérte a jegyző vagy más pénzügyi szakember közreműködését, maguktól is boldogulnak. Mindössze két esetben jelezték a kisebbségi önkormányzatok, hogy kértek ugyan szakmai segítséget költségvetési határozatuk elkészítéséhez, ezt azonban érdektelenség miatt nem kapták meg.

A válaszadó települési önkormányzatok 94 százaléka jelezte, hogy a jegyző, illetve a polgármesteri hivatal egyik alkalmazottja segítséget nyújt a kisebbségi önkormányzat költségvetési határozattervezetének elkészítésekor, mert erre a kisebbségi önkormányzat igényt tart, vagy azért, mert ahogy egy cigány önkormányzatról a kérdőív kitöltője megjegyezte: „önállóan egy határozatot megalkotni nem tudnak”. Mindössze a települések 5 százalékában nem kérték a kisebbségi önkormányzatok költségvetési határozattervezetük megalkotásánál a jegyző vagy a polgármesteri hivatal apparátusának segítségét.

A települési önkormányzat képviselő-testülete a kisebbségi önkormányzat költségvetésére vonatkozóan nem rendelkezik döntési jogosultsággal, nem változtathatja meg annak előirányzatait, és forrást sem vonhat el a kisebbségi önkormányzattól. Arra a kérdéseinkre, hogy a települési önkormányzat e szabályokat megsértette-e, a válaszadó kisebbségi önkormányzatok túlnyomó többsége, 97 százaléka nemmel válaszolt. Három kisebbségi önkormányzat említette, hogy nem mindig jutnak pénzükhöz, amikor arra szükségük lenne, mivel a települési önkormányzat kasszájában nincsen pénz. Az interjúk alapján szerzett tapasztalataink szerint azonban valószínű, hogy ezek az esetek gyakrabban fordulnak elő, mint ahogy azt a kérdésre adott válaszok száma sejtetni enged. A települési önkormányzatok 98 százaléka nemlegesén válaszolt arra a kérdéseinkre, hogy megváltoztatta-e a kisebbségi önkormányzat költségvetésének

előirányzatait, illetve vont-e el forrást a kisebbségi önkormányzattól. Csak ismételni lehet, a kutatók véleménye szerint a helyzet korántsem olyan kedvező, mint ahogyan azt a válaszok sugallják; mindenesetre nem ritka, hogy a települési önkormányzat, ha csak ideiglenesen is, de maga forgatja, visszatartja a kisebbségi önkormányzat pénzét.

A kisebbségi önkormányzatok finanszírozási rendszerének értékelése

A kisebbségi önkormányzatok finanszírozása kezdettől vita tárgyát képezi, s az adatok szerint az érintettek korántsem elégedettek a hatályos gyakorlattal. Az elégedetlenség egyik forrása az a szabályozás, amely az országban működő összes kisebbségi önkormányzatot azonos összegű normatív támogatásban részesíti. *A kisebbségi önkormányzatok 64, a települési önkormányzatok 60 százaléka úgy vélekedik, hogy differenciált állami normatív támogatásra lenne szükség.* Jóval többen (közel kétszer annyian, mint az egyetértők) érveltek a jelenlegi támogatási rendszer átalakításának szükségessége mellett.

Ebben a vonatkozásban kitapintható az érdekellet a nagy létszámú nemzeti és etnikai kisebbségi közösségeket, valamint a „kis” nemzeti kisebbségeket képviselő önkormányzatok között: míg utóbbiak az egyenlő mértékű állami támogatást tartják méltányosnak és igazságosnak, addig a nagyobb lélekszámú kisebbségek önkormányzatai a létszám- és/vagy feladatarányos támogatás mellett érvelnek.

A megoldáshoz nyilvánvalóan számos akadályt kell leküzdeni. A kisebbséghez tartozók lélekszáma szerinti differenciálás a regisztráció érzékeny kérdésébe ütközik, a feladatarányos támogatás pedig feltételezi a kisebbségi önkormányzatok tevékenységének valamilyen ellenőrzését és szankciók beépítését a rendszerbe. A városokban, nagyközségekben működő kisebbségek önkormányzatai joggal hivatkoznak arra, hogy több intézményt, szervezetet kell támogatniuk, ám a forráshiányos aprófalvak, kistelepülések ugyancsak jogosan mutatnak rá arra, hogy rájuk a kisebbségi önkormányzatok működése arányosan nagyobb terhet ró. A differenciált támogatásra való áttérés során a ténylegesen igen eltérő adottságok figyelembevételével tehát a méltányosság szempontját is érvényesíteni kell, miközben biztosítani szükséges az alapvető működési feltételeket.

Tény ugyanakkor, hogy erőteljes az igény az átalakításra; a kisebbségi önkormányzatok 69 százaléka úgy véli, hogy a jelenlegi finanszírozási rendszer nem megfelelően biztosítja a kisebbségi önkormányzatok autonómiáját. Elégedetlenségüket nem pusztán az egyenlő normatív támogatás, hanem a támogatás alacsony összege és az évi négyszeri átutalásból fakadó finanszírozási nehézségek is táplálják.

A válaszadó települési önkormányzatok alapvetően eltérően vélekednek. Döntő többségük (64%-uk) ugyanis úgy véli, a kisebbségi autonómiát a jelenlegi finanszírozás is megfelelően biztosítja, s csak 36 százaléuk gondolja, hogy a rendszer korrekcióra szorul.

A kisebbségi önkormányzatok 40 százaléka szerint az önkormányzat autonómiájának erősödését szolgálná az is, ha nem a települési önkormányzaton keresztül, hanem közvetlenül jutnának az állami támogatáshoz. A jelenlegi szabályozással leginkább a cigány kisebbségi önkormányzatok elégedetlenek mindkét megyében (Baranyában 41%, Szabolcsban 42%); a települési önkormányzattól való függőségük, korlátozott gazdálkodási autonómiájuk ismeretében ezen kevésbé csodálkozhatunk. Az aprófalvakban működő kisebbségi önkormányzatok fele véli úgy, hogy a szabályozás nem jó számukra, ebben az esetben föltételezhetően azért viszonylag magas az elutasító önkormányzatok száma, mert a forráshiányos települési önkormányzatok gyakrabban „használják” a kisebbségi önkormányzatok számára átutalt normatív támogatást.

A települési önkormányzatok 83 százaléka megfelelőnek tartja azt a jelenlegi gyakorlatot, amely szerint a kisebbségi önkormányzat a települési önkormányzaton keresztül jut az állami támogatáshoz, ez az arány jóval magasabb, mint a kisebbségi önkormányzatok esetében. A pró és kontra érvek (összesen 60 indoklás, 43 cigány kisebbségi önkormányzattal rendelkező településről) láttán az is kiderül, miért tartja a többség jónak azt, hogy a kisebbségi önkormányzat a települési önkormányzat közbeiktatásával jut az állami támogatáshoz. Válaszaikban rámutattak

arra a törvénytörő gyakorlatra, hogy így a települési önkormányzatok közvetlenül figyelemmel kísérhetik és befolyásolhatják is a kisebbségi önkormányzatok gazdálkodását. Mindenekelőtt a cigány kisebbségi önkormányzatokkal kapcsolatban visszatérő érv (20 vélemény), hogy „így biztosítható az állami pénzek felhasználásának ellenőrzése”, hogy a kisebbségi önkormányzat tagjai „nem mindig felkészültek a teljes pénzügyi önállóságra”. A jelenlegi rendszerrel való elégedettség egyik forrása tehát a többékevésbé burkoltan megfogalmazódó bizalmatlanság a kisebbségi – elsősorban a cigány – önkormányzatok tagjaival szemben. Kevesebben vannak, akik a szakmai segítség fontosságát hangsúlyozzák, nevezetesen, hogy a kisebbségi önkormányzatok nem rendelkeznek saját pénzügyi szakemberrel, ezért kézenfekvő – takarékos, racionális és biztonságot jelentő megoldás – ha a polgármesteri hivatal apparátusának szakértelmére támaszkodnak. Mindössze három esetben érveltek a jelenlegi szabályozás mellett a kooperációra hivatkozva, tehát azért, mert az valamilyen szinten szükségessé teszi a két (a települési és a cigány) önkormányzat együttműködését, illetve (s ez csak a német önkormányzatokkal kapcsolatban fogalmazódott meg), hogy ez a gyakorlat a közös tervezéshez szükséges. Azon kevesek (csupán nyolcan), akik a jelenlegi szabályozás ellen érvelnek, úgy látják, hogy az a valódi önállóság, autonómia megteremtése ellenében hat.

A települési önkormányzattól kapott anyagi támogatás megítélése már egyöntetűbb, a kisebbségi önkormányzatok 79 százaléka úgy véli, hogy ez biztonságot jelent számukra, s csupán 13 százalékuk szerint növeli a kisebbségi önkormányzatok függőségét. (A kérdésre választ adók maradéka jelezte, nem kap támogatást a települési önkormányzattól.) A függőség erősödésétől a cigány kisebbségi önkormányzatok tartanak leginkább, különösen Baranyában. Arra a kérdésre, hogy a települési önkormányzattól kapott támogatás a kisebbségi önkormányzatok függőségét, vagy inkább biztonságát növeli-e, a kérdőívet kitöltők mintegy negyede egyáltalán nem válaszolt (véltetően azért, mert esetükben nincs szó támogatásról). A válaszadó önkormányzatok 80 százaléka is úgy vélekedik, hogy az biztonságot jelent, s mindössze 20 százalék gondolja úgy, hogy a települési önkormányzat támogatása csorbítja a kisebbségi önkormányzatok autonómiáját. Biztonságot (42 indoklás) azért jelent a települési önkormányzattól kapott támogatás, illetve „segítség”, mert kiegészíti az elégtelen állami forrásokat, s így garantálja a kisebbségi önkormányzat működését, amely a több pénzből több feladatot képes ellátni.

Összegzés, észrevételek

A költségvetés tervezetének összeállítása és a költségvetési rendelet megalkotása során az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. Törvény 68. § (3) bekezdése szerint a helyi önkormányzatnak és a helyi kisebbségi önkormányzatoknak az együttműködésükre vonatkozó részletes szabályokat és eljárási rendet megállapodásban kell rögzíteniük. A vizsgálatunk adatai szerint, mint ahogy azt már jeleztük, a kisebbségi önkormányzatok 68 százaléka, a települési önkormányzatoknak pedig 74 százaléka válaszolt úgy, hogy a két önkormányzat a költségvetés tervezése során mindig egyeztet, és az egyeztetés alapján egyetértésre is jutnak. A többi esetben a települési önkormányzatok, az előírt együttműködési megállapodás hiányában, törvénytörő módon fogadták el a költségvetést. Ezek az adatok az ellenőrzés jelenlegi rendszerének hiányosságaira is rámutatnak, a költségvetés határidőben történő elfogadása mellett annak körülményeit is vizsgálni szükséges.

A kutatás adatai is megerősítik azt a korábban többször megfogalmazott álláspontunkat, hogy a kisebbségi önkormányzati rendszer egyik legnagyobb problémája, alapvető hiányossága a finanszírozás megoldatlansága. Az állami támogatás csak minimális szinten fedezi a kisebbségi önkormányzatok működési kiadásait. A települési önkormányzatok támogatása nélkül, a kiszámíthatatlan pályázati forrásokból a kisebbségi önkormányzatok nem tudják a kulturális autonómiájuk megerősítését elősegítő feladataikat megfelelő módon ellátni. Elfogadhatatlan, hogy az állam nem biztosítja a feladataik ellátásához szükséges pénzügyi támogatást. Aránytalanságot eredményez, hogy az állami támogatás minden kisebbségi önkormányzat esetében azonos összegű. Még egyszer érdemes utalni a következő kutatási adatokra: a válaszadó kisebbségi önkormányzatok 69 százaléka szerint a jelenlegi finanszírozási rendszer nem megfelelően biztosítja a kisebbségi önkormányzatok autonómiáját. A megkérdezett kisebbségi önkormányzatok 64, a települési önkormányzatok 60 százaléka úgy

vélekedik, hogy differenciált állami támogatásra lenne szükség. Mindezekre figyelemmel javasoljuk a kisebbségeket érintő jogszabályok módosítása során egy új differenciált finanszírozási rendszer kidolgozását, amely a kisebbségi közösségek létszámát, az ellátott feladatok különbözőségét és a települések eltérő helyzetéből adódó méltányossági szempontokat is figyelembe veszi.

4.

A kisebbségi és települési önkormányzatok együttműködése

Az önkormányzati együttműködés formális kerete, az együttműködési megállapodás

Az előző fejezetben már szóltunk arról, hogy a költségvetés elfogadásával összefüggésben az együttműködési megállapodás megkötése a települési és kisebbségi önkormányzat között kötelező. E két testület azonban bármely, a kisebbségi jogokat érintő kérdésben együttműködési megállapodást köthet.

A kisebbségi önkormányzatok 73 százaléka igennel válaszolt arra a kérdésre, hogy a települési és a kisebbségi önkormányzat kötött-e együttműködési megállapodást, további 6 százalékuk jelezte, hogy jelenleg folyamatban van az együttműködési megállapodás előkészítése, 20 százalékuk viszont nem kötött együttműködési megállapodást.

A válaszadó települési önkormányzatok 74 százaléka kötött együttműködési megállapodást a kisebbségi önkormányzattal, 8 százalékuk jelezte, hogy a megállapodás előkészítése zajlik, 18 százalékuk nem kötött együttműködési megállapodást. A legkisebb arányban a baranyai cigány (53%) és a horvát (50%) kisebbségi önkormányzatokkal kötöttek hivatalos megállapodást. Minél nagyobb a település, annál valószínűbb, hogy a két önkormányzat írásban rögzítve szabályozta együttműködését. A kisebbségi és települési önkormányzatok válaszai ebben a tekintetben lényegében egybeesnek.

A megállapodások szinte kizárólag a költségvetési, gazdálkodási, finanszírozási kérdésekre korlátozódnak. E dokumentumok egyáltalán nem szabályozzák az együttműködés más fontos területeit – például az üléseken, a bizottsági munkában való részvétel módját, ahogyan azt sem, hogy az esetleges vélemény- és nézetkülönbségek esetén a felek miként oldják föl a konfliktusokat, ezáltal a kooperáció a két fél, elsősorban azonban a települési önkormányzat jóindulatán múlik.

Kisebbségi reprezentáció a települési önkormányzatok bizottsági munkájában

A kisebbségi és települési önkormányzatok – összhangban álló – véleménye szerint a kisebbségi önkormányzatok tagjai csak csekély mértékben tudnak bekapcsolódni a települési képviselőtestület mellett folyó bizottsági munkába.¹¹

A bizottsági munkában való alacsony mértékű részvétel megítélésénél figyelembe kell vennünk, hogy az aprófalvakban, kistelepüléseken egyáltalán nem állnak fel bizottságok az alacsony létszámú képviselőtestületek mellett, a bizottsági munkának a nagyközségi testületek, elsősorban pedig a városi képviselőtestületek esetében van jelentősége. A kérdőívek adataiból, illetve az interjúk során nyert tapasztalatokon alapuló véleményünk szerint még e tényező mérlegelése mellett is nagyon alacsony a települési önkormányzatok mellett működő bizottsági munkába bevont kisebbségi képviselők száma.

A kisebbségi elnökök, képviselők többsége sérelmesnek tartja, hogy nem, vagy csak korlátozott számban és jogkörrel vehetnek részt a települési önkormányzatok fontos döntéseinek előkészítését végző bizottságok munkájában.

A nemzeti kisebbségek a bizottsági munkában tipikusan a kultúra és az oktatás kérdésével foglalkoznak – ez a két terület kötődik legszorosabban a megvalósítani vágyott kulturális autonómiához –, a cigány kisebbségi képviselőket azonban szinte kizárólag szociális területen vonják be a bizottsági munkába. Noha a romákat sújtó szegénység indokolja a szociális bizottsági munkában való aktív részvételt – és a kisebbségi önkormányzatok igénylik is ezt –, a „kisebbségi

érdek” szelektív és korlátozó értelmezésére vall az, hogy a romáknak nincs igazán lehetőségük például az oktatási, kulturális bizottsági munkába való bekapcsolódásra, és hogy a kisebbségi önkormányzatok általában nem, vagy igen ritkán vehetnek részt a település sorsát érintő fontos fejlesztési kérdések előkészítésében. A gazdasági vagy településfejlesztési bizottsági munkában való részvételre tipikusan a települési képviselői mandátummal is rendelkező kisebbségi képviselőknek van lehetősége.

A kisebbségi önkormányzati képviselők részvétele az önkormányzati üléseken, a zárt ülések problémája

A kisebbségi önkormányzatoktól beérkezett kérdőívek adatai szerint az önkormányzatok 70 százalékának esetében az elnök –, illetve az őt helyettesítő képviselő – rendszeresen, 19 százaléka alkalmanként vesz részt a települési önkormányzat ülésein, csupán 11 százalékuk jelezte, hogy nem jár a települési önkormányzat üléseire. A nemzeti kisebbségek önkormányzatainak elnökei, képviselői jóval nagyobb arányban vesznek részt rendszeresen a települési önkormányzati üléseken, mint a baranyai, s elsősorban a szabolcsi cigány önkormányzatok vezetői, tagjai.

A *települési önkormányzatoknak* is föltettük a kérdést, hogy a kisebbségi elnök, illetve helyettese milyen rendszerességgel vesz részt a települési képviselőtestület ülésein. A válaszokból az derül ki, hogy a kisebbségi politikusokat csupán az önkormányzatok *55 százaléka hívja meg rendszeresen a testületi ülésekre*, s noha az *alkalmankénti kisebbségi részvételről a kisebbségi önkormányzatokhoz hasonló arányban (18%)* nyilatkoztak, ugyancsak *18 százalékuk jelezte, hogy az elnök vagy az őt helyettesítő képviselő csak akkor kap meghívót a testület üléseire, amikor a kisebbség szempontjából fontos kérdés kerül napirendre*. Mindössze 5 százalék válaszolt úgy, hogy a kisebbségi politikusok egyáltalán nem vesznek részt a testületi üléseken, mert nem hívják, illetve, ha hívják őket, akkor sem jelennek meg.

Ha már jelen van a *kisebbségi elnök* vagy az őt helyettesítő képviselő, *véleményét, állásfoglalását, javaslatát* az esetek *76 százalékában minden általa fontosnak tartott ügyben* elmondhatja. *A kisebbségi önkormányzatok 17 százaléka* viszont azt jelezte, hogy az elnöknek *csak a kisebbségre vonatkozó ügyekben adják meg a szót*. Négy kisebbségi önkormányzat jelezte, hogy egyáltalán nem kapja meg a hozzászólás lehetőségét a testületi üléseken.

Ezzel szemben, a kérdésre válaszoló települési önkormányzatok 88 százaléka szerint a kisebbségi elnök vagy az őt helyettesítő képviselő mindig és minden esetben elmondhatja véleményét, csupán 10 százalékuk jelezte, hogy a kisebbségi elnöknek csak a kisebbséget érintő ügyekben adják meg a szót.

A települési önkormányzat képviselőtestülete meghívhatja zárt ülésekre a *kisebbségi önkormányzat elnökét*, akiknek – a kisebbségi kérdőívek adatai szerint – 46 százalékuk rendszeresen részt vehet a települési önkormányzat zárt ülésein, míg 23 százalékuk alkalmanként, 31 százalékuk viszont egyáltalán nem vesz részt ezeken.

A zárt ülésekre meghívott elnökök arányának megítélésekor figyelembe kell vennünk, hogy azok a kisebbségi elnökök, esetleg más képviselők is köztük vannak, akik a „nagy” testületnek is tagjai. Ők természetesen szavazati joggal vesznek részt a zárt üléseken is. A zárt ülésekre a Baranya megyei cigány (60%), valamint a német kisebbségi elnököket (54%) hívják leggyakrabban, ezzel szemben a szabolcsi cigány önkormányzati vezetők az átlagosnál is jóval kisebb mértékben vehetnek részt ezeken az üléseken. Többnyire azért, mert nem hívják meg őket. A válaszoló kisebbségi önkormányzatok azonban jelezték azt az alapvető gondot is, hogy nem egyértelmű a törvényi szabályozás; a települési önkormányzat értelmezésén és jóindulatán múlik, hogy a kisebbségek képviselői is részt vehetnek-e a zárt üléseken.

A *települési önkormányzatok* 34 százaléka arra hivatkozva nem hívja meg az elnököt vagy az őt helyettesítő képviselőt a képviselőtestület zárt üléseire, hogy a törvény ezt nem teszi kötelezővé, s legnagyobb arányban (43%) éppen a szabolcsi településekről érkezett ez a válasz. Ugyanakkor összességében a települési önkormányzatok *45 százaléka biztosítja, hogy a kisebbség képviselője részt vehessen a zárt üléseken*: 36 százalékuk azért, mert ezt a törvény lehetővé teszi, 6 százalékuk azért,

mert ezt a kérdést a szervezeti és működési szabályzatban így szabályozták, míg 3 százalékuk azért, mert a kisebbségi képviselőt szakértőnek tekintik.

Feladatok, hatáskörök megosztása

A kisebbségi önkormányzat átvehet, a települési pedig átadhat bizonyos feladatokat, hatásköröket, amelyek a kisebbségi érdekek hatékonyabb érvényesülését, a kulturális autonómia megvalósítását segítik elő. Arra azonban a jogszabályok nem adnak lehetőséget, hogy a kisebbségi önkormányzatok hatósági jogkört gyakoroljanak, így az ilyen típusú feladatok, hatáskörök átvételére nincs törvényes lehetőség.

A kisebbségi önkormányzatok 91 százaléka nem vett, a települési önkormányzatok 92 százaléka pedig nem adott át semmiféle hatáskört vagy feladatot. Míg a kisebbségi önkormányzatok 28 százaléka, megfelelő anyagi és technikai feltételek esetén, átvenne bizonyos hatásköröket, ez a hajlandóság nem található a települési önkormányzatok fogadókészségével, hiszen mindössze egyetlen egy jelezte, hogy a közhasznú foglalkoztatás szervezését teljesen átadná a cigány kisebbségi önkormányzatnak.

A nemleges válaszok indoklásában a települések általában arra hivatkoznak, hogy nem merül fel igény a hatáskörök átvételére, illetve, hogy a kisebbségi önkormányzati oldalon hiányoznak ehhez a megfelelő személyi, tárgyi és anyagi feltételek.

A szociális ellátással, a helyi foglalkoztatási problémákkal azonban lényegében kizárólag a cigány kisebbségi önkormányzatoknak kell szembenézniük. A települési önkormányzatok döntően a közhasznú és közmunka megszervezésébe, a szociális rendelet kidolgozásába vonták be a kisebbségi önkormányzatot, illetve e rendelet megalkotásakor a kisebbségi önkormányzat élhetett véleményezési jogával. Arra elvéve akad csak példa, hogy a szociális hatáskörök gyakorlásában, a közhasznú és közmunkaprogramok megszervezésében való kisebbségi részvételt a két önkormányzat közötti együttműködési megállapodás szabályozza. Azokban az esetekben, amikor a kisebbségi képviselő egyben a települési képviselőtestület, s így a szociális bizottság szavazati joggal rendelkező tagja, a részvétel automatikusan biztosított.

A kisebbségi önkormányzatok 36 százaléka jelezte, hogy a kisebbséghez tartozó polgárok (30%) és/vagy a települési önkormányzat (6%) olyan igényeket fogalmaznak meg velük szemben, amelyeknek teljesítéséhez sem hatáskörrel, sem pénzeszközökkel nem rendelkeznek. A teljesíthetetlen elvárások nyomása szinte kizárólag a cigány önkormányzatokra nehezedik.

A roma lakosság gyakran kilátástalan, mély szegénysége érthetővé teszi, hogy a kisebbségi önkormányzattól is azt várták/várják el, igyekezzen javítani körülményeiken, segítsen kitörni a kirekesztettség állapotából. A választók nemegyszer élnek azzal a feltételezéssel, hogy nekik azért nem jut segély, pénzbeli támogatás, mert a kisebbségi vezetők felélik, saját zsebükbe rakják azt, amit az államtól, s nagy ritkán a településtől kapnak. A kisebbségi önkormányzatok sérülékenysége, a képviselők körében tapasztalható gyakori fluktuáció háttérben is részben ez a bizalmatlanság áll. Azok a cigány kisebbségi vezetők pedig, akik maguk is abban a hiszemben alakították meg az önkormányzatot, hogy közvetlenül tudnak majd segíteni a rászorulókon, nem látják értelmét a további önkormányzati munkának.

Az együttműködés általános megítélése

Feltettük a kérdést, a kisebbségi önkormányzatok egészében mennyire tartják sikeresnek magukat a kisebbségi érdekek érvényesítésében, s hogyan értékelik a két önkormányzat közötti együttműködést. A kisebbségi önkormányzatok 51 százalékának véleménye szerint teljes mértékben eléri azt, hogy a települési önkormányzat döntéseiben figyelembe vegye a kisebbségi érdekeket. 29 százalékuk szerint ezt csak részben, alkalmanként tudják elérni, 20 százalékuk viszont úgy válaszolt, egyáltalán nem sikeres, mert a „nagy” képviselőtestület döntéseiben nem jelennek meg a kisebbségi érdekek. A települési önkormányzatok természetesen ismét jobb bizonyítványt állítanak ki magukról, mint amilyent a kisebbségiektől kaptak. 76

százalékuk állítja, hogy döntéseikben teljes mértékben figyelembe veszik a kisebbségi érdekeket, 24 százalékuk csak részben, tehát nem minden esetben ügyel erre, azt pedig senki nem állította – természetesen –, hogy ezeket az érdekeket figyelmen kívül hagyja.

Az együttműködés értékelésében is láthatjuk a nemzeti kisebbségi, valamint a cigány kisebbségi önkormányzatok közötti különbséget, utóbbiak jóval gyakrabban számolnak be kevésbé jó, illetve alapvetően rossz viszonyról a két testület között. A kapcsolat annál kedvezőbb minősítést kap, minél nagyobb lélekszámú a település, ahol a kisebbségi önkormányzat működik.

Az önkormányzatok közötti viszony minősége a települési politikusok véleménye szerint mindenekelőtt a felek kompromisszumkészségén áll vagy bukik. A kérdőívek kitöltői ezt a feltételt kizárólag a cigány kisebbségi önkormányzatokkal való együttműködéssel összefüggésben fogalmazták meg. A testületek közötti sikeres együttműködés továbbá természetesen a rátermett vezetőkön és a személyes kapcsolatokon is múlik, valamint azon, hogy sikerül-e megtalálni a közös érdekeket, célokat, melyek megvalósítása csak az együttesen elhatározott és végrehajtott feladatok útján lehetséges.

Összegzés, észrevételek

A kisebbségi politikusok szemében az önkormányzati rendszer egyik sérelmes pontja a saját jogállásuk tisztázatlansága. Ez a probléma összefügg a hatáskörök megosztásának dilemmájával, valamint a kisebbségi és a települési önkormányzatok együttműködésének minőségével. A kisebbségi politikusok szükségesnek tartják, hogy legalább az elnök szavazati joggal vehessen részt a települési testület ülésein. A települési önkormányzat mellett folyó, döntéselőkészítő bizottsági munkába a kisebbségi önkormányzatok sajnálatosan csekély mértékben kapcsolódhatnak be, s emellett 31 százalékuk jelezte, hogy a zárt üléseken nem lehet jelen. Ez utóbbit különösen sérelmesnek tartják, hiszen a hatályos rendelkezések nem tiltják a zárt ülésen való részvételt, a települési önkormányzatok elutasító hozzáállását így a kisebbségekkel szembeni bizalmatlanságnaként értékelik.

A kisebbségi önkormányzati képviselők zárt ülésen való részvételének biztosítását évek óta javasoljuk. A kutatás megállapításaira figyelemmel ismételten csak felbívatjuk a figyelmet arra, hogy a Nektv. módosítása során rendezni kell ezt a méltatlan helyzetet, különös tekintettel arra, hogy a Nektv. 40. §. (1) bekezdés a) pontja a kisebbség helyi szószólója részére biztosítja a települési önkormányzat képviselőtestületének zárt ülésen való részvételt.

A kisebbségi és települési önkormányzatok kapcsolatának, együttműködésének sikere, illetve kudarca a kisebbségi önkormányzati vezetők szerint mindenekelőtt az összefogásra, együttműködésre való hajlandóság, kompromisszumkészség függvénye, emellett a kulcsszereplők – az elnök és a polgármester – személyén, tekintélyén és a személyes kapcsolatok minőségén áll vagy bukik.

E tényezők mellett fontos azonban az egyértelmű jogi szabályozás is. Célszerű lenne az együttműködésre vonatkozó jogszabályokat úgy módosítani, kiegészíteni, hogy azok az együttműködés lehetőségének vagy kötelezettségének megállapításán túl, az együttműködés megvalósításának garanciáit is meghatározzák. Amíg a szabályozás nem biztosít a szükséges mértékben eszközöket, szankciókat ahhoz, hogy a települési önkormányzat ténylegesen lehetővé tegye a nemzeti és etnikai kisebbségek jogainak érvényesülését, támogassa a kisebbségi önkormányzatok működését, addig minden a felek, elsősorban a települési önkormányzat jóindulatára, együttműködési hajlandóságára van bízva.

5.

Intézményfenntartás

A törvény lehetővé teszi, hogy a kisebbségi önkormányzatok saját kulturális, oktatási intézményeket alapítsanak vagy vegyenek át a településtől; ezek fenntartása mintegy a kulturális autonómia sarokköve lehetne. E témában a korábbi kutatások tapasztalataival egybevágó eredményt kaptunk. Vizsgálatunkban összesen csak 16 esetben említették a kérdőívet kitöltő kisebbségi önkormányzatok, hogy fenntartanak valamilyen intézményt, de ez többnyire azt jelenti, hogy a kisebbségi önkormányzat támogatja a településen működő kulturális, hagyományőrző egyesületeket,

táncsoportokat, zenekarokat, ritkábban a közösségi házat, a két esetben említett oktatási intézmény egyike nemzetiségi szakkör finanszírozását takarja.

A települési önkormányzatok ezzel szemben csak *hat esetben jelezték*, hogy a *kisebbségi önkormányzat fenntart* valamilyen intézményt, alapvetően a hagyományápolás és a kultúra területén. Ezekről, a működtetésükkel kapcsolatos tapasztalatokról bővebb információt nem kaptunk.

Mindenesetre, *a kisebbségi igények túlmutatnak a jelenlegi lehetőségeken*. 16 önkormányzat válaszolta azt, hogy amennyiben azt a jogi szabályozás mellett a költségvetési szabályok is lehetővé tennék, fenntartanának oktatási intézményt, tízen a közművelődés, kultúra területén működtetnének szívesen intézményt – tipikusan közösségi házat –, míg kilenc kisebbségi önkormányzat jelezte, hogy a szociális ellátás, illetve a helyi foglalkoztatás területén szeretne önálló intézménnyel rendelkezni.

Ahogy az már megszokhattuk, *a települési önkormányzatok nem túlzottan nyitottak a kisebbségi igényekkel szemben*. Mindössze hárman nyilatkoztak úgy, hogy átadnának a kisebbségi önkormányzatnak valamilyen oktatási, illetve a hagyományápolás, a kultúra területén működő intézményt. Arra a kérdésre, hogy miért nem adnának át intézményt a kisebbségi önkormányzat fenntartásába, három tipikus választ kaptunk (összesen 52 visszajelzés érkezett). A polgármesterek/jegyzők mindenféle indoklás nélkül közlik, hogy „nincs igény”, „nincs szükség” az intézmény átadására, illetve néha megjegyzik, hogy a települési önkormányzat is fenn tudja tartani alapintézményeit. Mások az objektív korlátozó feltételekre, adottságokra hivatkoznak: „nincs intézmény”, amely átadható lenne; „a kisebbségi gyerekek száma nem indokolja”, hogy oktatási intézmény átadása egyáltalán szóba kerüljön, s arra is figyelmeztetnek néhányan, hogy ehhez hiányzik a jogszabályi háttér, és a fenntartás/működtetés anyagi garanciái sem biztosítottak. A válaszadók harmadik csoportja pedig úgy érvel, hogy intézményátadás esetén „veszélybe kerülne”, „nem lenne biztosított” a fenntartás, mert a kisebbségi önkormányzat oldalán ehhez hiányzik a „szakértelem”, a kisebbségek önkormányzatai híján vannak az „anyagi és személyi feltételeknek”.

Már az 1997-ben lefolytatott vizsgálat során is kiderült, hogy a kisebbségi önkormányzatok nagyobb arányban (37%) tartanák szükségesnek önálló kisebbségi intézmények fenntartását, mint amekkora mértékben (20%) ezt a települési önkormányzatok indokoltnak látják.

Tapasztalataink szerint a kisebb településeken, községekben a közművelődési, kulturális, közösségi intézmények – például Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében a cigány közösségi házak –, illetve a kulturális egyesületek fenntartása lehet reális feladat, a megfelelő anyagi kondíciók biztosítása esetén. A cigány kisebbségi önkormányzatok pedig nagyobb mozgásteret igényelnek maguknak a szociális ellátás, illetve a helyi foglalkoztatás területén. Noha kisebb települések is jelezték, szívesen fenntartanának oktatási intézményt, ehhez a szakmai, személyes feltételek jellemzően a városokban, nagyvárosokban adóttak. Itt elég differenciált is az intézményrendszer ahhoz, hogy az önálló óvoda, iskola működtetése „ne sértsen többségi érdekeket”, míg az olyan községekben, kisvárosokban, ahol mindössze egyetlen, s gyakran körzeti beiskolázású oktatási intézmény működik, a települési vezetők éppen ezen okból nem kívánnák átadni ezek üzemeltetését. Igaz, e körben a kisebbségi önkormányzatok nem is jelezték intézmény-fenntartói szándékukat.

Összegzés, észrevételek

A vizsgálat megerősítette azon tapasztalatainkat, hogy bár a Nektv. 27. § (3) bekezdése szerint a kisebbségi önkormányzatok saját hatáskörükben – a rendelkezésre álló keretek között – intézményt alapíthatnak és tarthatnak fenn, ezekkel a jogokkal többnyire nem tudnak élni. A Nektv. megalkotásakor a törvényhozó abból a feltételezésből indulhatott ki, hogy a kisebbségi önkormányzatok néhány éven belül megfelelő állami finanszírozás mellett átvehetik a kisebbségi oktatási és kulturális intézményrendszer működtetését. A törvényben megállapított jogok azonban csak elviekben biztosítanak lehetőséget intézménylétesítésre és -átvételre, az intézményfenntartás és működtetés finanszírozási háttere mindezekig nem megoldott, a kisebbségi önkormányzatok még mindig nincsenek olyan helyzetben, hogy e feladatot folyamatosan el tudják látni. A

vizsgálatunkból az is egyértelműen kiderül, hogy a települési önkormányzatok sem túlzottan nyitottak az intézményátadásra. A jogszabályi háttér és az anyagi garanciák hiánya mellett megkérdőjelezzük ennek szükségességét és a kisebbségi lakosság ilyen irányú igényét is. Mindezekre figyelemmel, a kisebbségi jogrendszer továbbfejlesztése során meg kell teremteni a konkrét jogszabályi feltételeit, illetve finanszírozási formáit annak, hogy a kisebbségi önkormányzatok – különösen a helyi közoktatás, a helyi írott és elektronikus média, a hagyományápolás és a közművelődés területén – intézmények fenntartóivá válhassanak.

6.

A megkeresés, kezdeményezés, egyetértés jogának érvényesülése

A megkeresés

A válaszadó kisebbségi önkormányzatok többsége élt a megkeresés jogával, leggyakrabban a település jegyzőjéhez (65%-os „igen” válasz), polgármesteréhez (54%), a települési képviselő-testülethez (46%), kevesebb esetben a megyei Közigazgatási Hivatalhoz (24%), és még ritkábban (12%) valamelyik – elsősorban a Szociális és Családiügyi – minisztériumhoz, valamint egyéb szervhez, intézményhez: az országgyűlési biztoshoz, a gyermekjóléti szolgálathoz és az országos önkormányzathoz fordultak. A kisebbségi önkormányzatok tipikusan három tárgykörben nyújtottak be megkeresést: a kisebbségi önkormányzat működésével összefüggő szakmai, jogi, pénzügyi problémák, kérdések, feladatok ügyében, a szociális ellátás, a megélhetési, foglalkoztatási problémák területén és a kisebbségi oktatással, kultúrával, kulturális autonómiával összefüggő témában.

A megkeresett közigazgatási szerv eljárását a kisebbségi önkormányzatok többsége megfelelőnek tartotta: 34 esetben említették, hogy elégedettek voltak, mert az előírt határidőn belül, megfelelő hangnemben kaptak választ megkeresésükre; 17 kisebbségi önkormányzat viszont nem találta megfelelőnek az eljárást.

A válaszadó kisebbségi önkormányzatoknak csupán 20 százaléka jelezte, hogy noha előfordult olyan eset, amikor indokolt lett volna élni a megkeresés jogával, ezt mégsem tették meg. A lemondás oka a két testület közötti konfliktusok elmélyülésétől, a kapcsolat megromlásától való félelem.

A kezdeményezés

A kisebbségi önkormányzatok leggyakrabban a szociális ellátással, a rászorulókat támogatásával, a foglalkoztatással összefüggő kérdésekben keresték meg kezdeményezéssel a települési önkormányzatot. Szabolcs-Szatmár-Bereg megye cigány kisebbségi önkormányzatai gyakran kezdeményezték a romák lakta utcák és telepek infrastrukturális fejlesztését, néhány érintett önkormányzat kezdeményezte a tiszai árvíz okozta problémák gyors rendezését is. A kezdeményezések másik nagyobb csoportja a kisebbségi kultúra, a műemlékvédelem és az oktatás területéhez kötődik, s már csak jóval kevesebb kapcsolódik a kisebbségi önkormányzatok működéséhez, a két testület közötti konfliktusokhoz. A települési önkormányzat az esetek többségében megfelelően fogadta a kezdeményezéseket, a soron következő testületi ülésen megtárgyalta, és – lehetőségein belül – érdemi intézkedést tett. (32 esetben jelezték a kisebbségi önkormányzatok, hogy elégedettek a települési önkormányzat eljárásával, 18 viszont ennek ellenkezőjéről, elégedetlenségéről számolt be.)

A települési önkormányzatok válaszai szerint a kisebbségi önkormányzatok hasonló problémák megoldása érdekében fordultak hozzájuk kezdeményezéssel, mint amilyen tárgyban megkeresték őket; néhol ugyanaz az ügy szerepel mindkét kérdésre adott válaszban. A települési önkormányzat megoldotta a problémákat, illetve lehetőségeihez képest segített a kezdeményezésben fölvetett feladatok megoldásában, a gondok orvoslásában.

Az egyetértés és az egyet nem értés joga

Vizsgálatunkban az együttdöntési jogosítványok közül a kisebbségek kulturális autonómiájának megvalósításához rendelkezésre álló legerősebb jogi eszközzel, az egyetértés-egyet nem értés (vétó) jogával foglalkoztunk. A véleményezési joggal kapcsolatban feldolgozható adatokkal nem rendelkezünk.

A települési önkormányzat a kisebbségek kulturális autonómiája, a kisebbségi érdekek érvényre juttatása szempontjából fontos területeken alkotott rendeleteit csak a kisebbségi önkormányzat egyetértésével hozhatja meg. Az ezzel összefüggő kérdésre a kisebbségi önkormányzatok negyede nem adott semmiféle értékelhető választ. *A válaszadó kisebbségi önkormányzatok 56 százaléka jelezte azt, hogy a rendeletalkotás során a települési önkormányzat minden esetben kikérte véleményét, 22-22 százalékuk szerint a települési önkormányzat nem minden esetben, illetve egyszer sem tette lehetővé, hogy a kisebbségi önkormányzat éljen egyetértési jogával.* Ismét jelentős különbséget láthatunk a nemzeti, valamint a cigány kisebbség önkormányzatai között, amely a két testület általánosan jó, partneri vagy éppen rossz, nem egyenrangú kapcsolatának függvényében alakul. A cigány kisebbségi önkormányzatok ugyanis, mindenekelőtt *Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében jóval ritkábban és korlátozottabban gyakorolhatják egyetértési jogukat, mint a német vagy horvát önkormányzatok.*

A települési önkormányzatok összesen 87 esetben jelezték, hogy valamilyen, a kisebbségi autonómiával összefüggő tárgykörben rendeletet hoztak. A kérdőív kitöltőinek 44 százaléka nem válaszolt arra a kérdésre, hogy a települési képviselő-testület a rendeletek megalkotása során kikérte a kisebbségi önkormányzat véleményét. A válaszolók túlnyomó többsége (72%) viszont *azt állítja, hogy a kisebbségi önkormányzat minden esetben élhetett egyetértési jogával.*

A kérdőív tartalmazott arra vonatkozó kérdést is, hogy a kisebbségi önkormányzat élhetett-e egyetértési jogával kisebbségi nevelési, oktatási intézmény alakításakor vagy megszüntetésekor, az ilyen intézmény tevékenységi körének, szervezeti és működési szabályzatának jóváhagyásakor/módosításakor, költségvetésének meghatározásakor, vezetőjének megbízásakor, e megbízás megszüntetésekor, az iskolai nevelői munka programjának meghatározásakor, értékelésekor. A kisebbségi önkormányzati kérdőív kitöltői e kérdésekre átlagosan 20–25 százalékban egyáltalán nem válaszoltak, míg 30–50 százalékban azt jelezték, hogy legalábbis a jelenlegi ciklusban a települési önkormányzat nem hozott ilyen tárgyban döntést. A leggyakrabban a kisebbségi oktatási intézmény programjának meghatározásakor, költségvetésének elfogadásakor és vezetőjének kinevezésekor/megbízásának megszüntetésekor élhettek a kisebbségi önkormányzatok az egyetértés jogával.

A kisebbségi önkormányzatok minden egyes tárgykörben jelezték néhány esetben, hogy noha születtek a kisebbségi oktatással összefüggő különböző testületi döntések, mégsem gyakorolhatták ezt az alapvető jogukat. (Mindösszesen 85 ilyen jelzés érkezett.) Ennek okaként azt jelölték meg, hogy a települési képviselő-testület nem tekinti partnernek a kisebbségi önkormányzatot, nem kéri ki a véleményét, vagy ha kikéri is, nem veszi figyelembe, s az is előfordul, hogy például az intézményvezető megbízásakor a nagy testület kétségbe vonja a kisebbségi önkormányzat egyetértési jogát.

A települési önkormányzatok átlagosan 30–50 százalékban nem válaszoltak arra a kérdésre, hogy a kisebbségi oktatással összefüggő egyes – fent bemutatott tárgykörhöz tartozó – döntések során a kisebbségi önkormányzat élhetett-e egyetértési jogával, és 50–60 százalékban jelezték, hogy az elmúlt ciklusban nem született olyan döntés, amelyhez szükség lett volna a kisebbségi önkormányzat egyetértésére. Ha mégis sor került döntésekre, akkor leggyakrabban a kisebbségi oktatási intézmény nevelési programjának jóváhagyásával, végrehajtásának értékelésével, a nevelési, oktatási intézmény szervezeti és működési szabályzatának elfogadásával, módosításával, valamint az oktatási, nevelési intézmény költségvetésének meghatározásával és módosításával, valamint az óvodában, iskolában folyó szakmai munka értékelésével összefüggésben. A települési önkormányzatok mindössze nyolc esetben említették, hogy egy-egy döntésbe nem vonták be a szükséges módon a kisebbségi önkormányzatot, de már arra a kérdésre, hogy a kisebbségi

önkormányzat miért nem tudott élni egyetértési jogával, mindössze három válaszadó reagált. A települési önkormányzatok felől szemlélve tehát a kisebbségi önkormányzatok egyetértési jogának érvényesülése alapvetően rendben lévőnek tűnik.

A kisebbségi önkormányzatok kevesebb, mint fele, 43 százaléka nyilatkozott úgy, hogy a két önkormányzat valamilyen módon szabályozta (például az együttműködési megállapodásban) az együtdöntési (egyetértési, véleményezési) jog gyakorlását. A települési önkormányzatok már kisebb arányban jelezték, hogy az együtdöntési szabályokat valamilyen formában szabályozták; 29 százalékuk válaszolt igennel erre a kérdésre.

Mindazonáltal feltehetőleg többnyire ott sem történt meg az együtdöntési jogok gyakorlásának szabályozása, ahol pedig a kisebbségi és a települési önkormányzatok ezt jelezték. Egyrészt azért, mert a két testület közötti együttműködési megállapodás szinte kizárólag – a közkezen forgó kézikönyv mintája alapján – a kisebbségi önkormányzat költségvetésére és gazdálkodására korlátozódik, a szervezeti és működési szabályzat a kisebbségi testület belső működésének szabályait tartalmazza. Másrészt az a tény is táplálja gyanúnkat, hogy mindössze öt kisebbségi és három települési önkormányzat említette, hogy a két testület megállapított szabályokat arra az esetre, ha nem értenek egyet. Ezekben az esetekben is az történik, hogy addig tárgyalnak, amíg egyezség nem jön létre. A kisebbségi önkormányzatok szerint azonban a tényleges erőviszonyoknak megfelelően az is előfordul, hogy „a települési önkormányzat akarata érvényesül” vagy „semmi nem történik”.

A kisebbségi önkormányzat együtdöntési jogkörét a kisebbségi önkormányzatok többsége (a válaszolók kétharmada) úgy gyakorolja, hogy meghozza az adott tárgyban határozatát vagy kialakítja álláspontját, és ezt a települési önkormányzat ülésén az elnök vagy más képviselő előterjeszti. Ritkán kerül sor közös testületi ülésekre, ahogyan azt is alig jelezték (két-két eset), hogy egyáltalán nincs együttműködés a két testület között. (A kérdésre 40 kisebbségi önkormányzat nem válaszolt.) A kisebbségi önkormányzatok 65 százaléka úgy nyilatkozott, hogy a települési önkormányzat biztosítja a törvényben előírt határidőt (30 napot) arra, hogy a kisebbségi önkormányzat véleményét kinyilváníthassa, illetve egyetértését kifejezhesse. A nemleges, illetve hiányzó válaszok aránya egyforma, 17-17 százalék.

A válaszadó kisebbségi önkormányzatok mindössze nyolc esetben éltek az egyet nem értés, a vétójog lebetőségével, öten úgy válaszoltak, hogy noha szükség lett volna rá, mégsem alkalmazták ezt a végső jogi eszközt, s mindössze egyetlen települési önkormányzat jelezte, hogy a kisebbségi önkormányzat már élt az egyet nem értés jogával valamely döntés során.

A kisebbségi önkormányzatok túlnyomó többsége – s ez egybevág a korábbi kutatások tapasztalataival – nem él a vétóval, vagy mert a jó együttműködés, és az érzékeny viszonyok okán nincs rá szükség, vagy mert vitás kérdések esetén is kerülni kívánják a konfliktusokat.

Összegzés, észrevételek

A kisebbségi autonómia megteremtésében a kisebbségi önkormányzatok együtdöntési jogosítványai nagyon jelentősek, mivel az intézmény-fenntartói jogukat elsődlegesen rajtuk kívül álló okok miatt nem tudják átvenni, ezért a kisebbségi közösségeket érintő döntéseket leginkább a véleményezési és egyetértési joguk gyakorlásával tudják befolyásolni. A vétójogot, az egyet nem értés jogát a kisebbségi önkormányzatok többnyire „kétélű fegyvernek” tartják, ezért nem szívesen élnek vele. A kérdőívekben és az interjúk során egyaránt felbukkant az az érv, hogy ha a kisebbségi önkormányzatok ragaszkodnak a vétóhoz, akkor a település (és nem csupán a települési önkormányzat) működése is veszélybe kerülhet, s ezzel végső soron a kisebbség érdekei is sérülhetnek. A beszámolóinkban már többször jeleztük, hogy az egyetértési jog tényleges gyakorlásánál nehézséget okoz, hogy annak részletes szabályairól, például a felek egyet nem értésének esetére kidolgozott egyeztetési eljárásról a jelenlegi szabályozás nem tartalmaz rendelkezéseket. Egyeztetési eljárás hiányában általában arra szoktunk javaslatot tenni, hogy milyen keretek között lenne célszerű a felmerült problémákat megvitatni: például létre lehet hozni egyeztető bizottságot vagy célszerű közös testületi ülést összehívni. A kisebbségi szempontból jelentős, egyetértési jogot igénylő kérdésekben a vita elkerülése érdekében már az első egyeztetés alkalmával érdemes közös testületi

ülést összehívni, ahol a polgármester és a kisebbségi önkormányzat elnöke, továbbá a kisebbségi és települési képviselők személyesen is véleményt cserélhetnek. Közös testületi ülések összehívására, vizsgálatunk szerint, csak kevés alkalommal került sor.

Az álláspontok és az érvek megismerésére és megvitatására alkalmas intézmény lehet a települési önkormányzat kisebbségi bizottsága is. Vizsgálatunk adatai szerint kevés esetben működik kisebbségi bizottság a települési önkormányzatok mellett. A válaszadó kisebbségi önkormányzatok 84 százaléka, a települési önkormányzatok 92 százaléka szerint a képviselő-testület mellett nem alakult meg a kisebbségi bizottság. A kisebbségi politikusok többsége úgy véli, hogy nincs szükség kisebbségi bizottságokra, az egyik elnök véleménye szerint azok működése a kisebbségi önkormányzati autonómia megvalósulását korlátozhatja. A felsorolt megoldások csak eseti jellegű segítséget nyújthatnak az együttdöntési jogosítványok érvényesítésére, ezért az egyeztetési eljárás kereteit, részletes szabályait és megegyezés hiányában a döntés megszületésének módját, formáját törvényi szinten szükséges szabályozni, amelyre a Nektv. módosításakor kiemelt figyelmet kell fordítani.

7.

Kisebbségi oktatás

A kisebbségi jogok érvényesülésének kutatása során nem helyeztünk kiemelt hangsúlyt az oktatási jogokra, mivel azokkal az elmúlt években több átfogó vizsgálatunkban önállóan is foglalkoztunk. Ezért a kiküldött kérdőívekben csak néhány kérdés vonatkozott az oktatási öngazgatásra, de a beérkező adatok egy része is pontatlan volt. A kisebbségi oktatás formáival kapcsolatban visszaérkező válaszok nem adnak megbízható képet a valóságról, így azok bemutatásától eltekintünk.

Kisebbségi kiegészítő normatíva

Arra a kérdésre, hogy a település a kisebbségi kiegészítő támogatást valóban a kisebbségi oktatásra fordítja-e, a kisebbségi önkormányzatok többsége, 49 százaléka igennel válaszolt. 21 százalékuk válasza nemleges volt, 30 százalékuk viszont nem válaszolt a kérdésre, mert nem érintett, vagy mert nem rendelkezik erről információval.

A települési önkormányzatok körében is magas (34%) a kisebbségi kiegészítő támogatás felhasználását firtató kérdésre nem válaszoló aránya, ám feltűnő, hogy szemben a kisebbségi önkormányzatokkal, mindössze 5 százalékuk jelezte, hogy a kiegészítő normatívát nem a kisebbségi oktatásra fordítják, míg 60 százalékuk arról adott számot, hogy rendeltetésének megfelelően használják fel a támogatást.

Baranya megye egyik kisvárosi német önkormányzatának elnöke azt panaszolta, hogy noha nemzetiségi oktatás csak egy általános iskolában folyik, a kiegészítő támogatás összegét a város szétosztja az összes intézmény között. Települési és kisebbségi önkormányzatok, illetve oktatási intézmények vezetői körében gyakori a véleménykülönbség arról, hogy vajon mire elég a kiegészítő támogatás; a település hajlik arra, hogy a kisebbségi nevelési feladatok ellátásához is kevesellje. Egy Baranya megyei német kisebbségi önkormányzat elnöke sérelmezte, hogy a fenntartó a kiegészítő támogatásból vont el pénzt, az iskola állami forrásból fedezett korszerűsítésére, illetve bővítésére hivatkozva.

Panaszok a kisebbségi oktatással összefüggésben

Megkérdeztük, hogy a kisebbségi és/vagy települési önkormányzathoz érkezett-e a szülők részéről panasz a kisebbségi oktatás megszervezésével és megvalósításával kapcsolatban. A válaszadó *kisebbségi önkormányzatok 73 százalékához nem érkezett ilyen szülői panasz.* 13 százalékuk nem válaszolt, másik *14 százalékukhoz fordultak már szülők panasszal.* Összesen 11 esetről van szó, tízen a panaszról is írtak valamit; egy baranyai német önkormányzat mellett cigány önkormányzatok jelezték, hogy alacsony az oktatás színvonala, nem megfelelően foglalkoznak a cigány diákokkal, illetve sérelmezik az oktatásban megjelenő diszkriminációt. E panaszok

orvoslásához az érintett kisebbségi önkormányzatok négy esetben tudtak hozzájárulni; a megoldás a szülőkkal, az iskolaigazgatóval, a tantestülettel való kommunikáció, tárgyalás révén született meg. Hat esetben nem tudott a kisebbségi önkormányzat segítséget nyújtani a problémák megoldásához, s ennek okát részben a pénz, részben a kooperáció hiányával indokolják.

A települési önkormányzatok 80 százalékához viszont nem érkezett semmilyen, *a kisebbségi oktatással összefüggő panasz*, 15 százalékuk nem adott választ a kérdésre, s mindössze négy esetben (5%) jelezték, hogy volt már példa szülői panaszra, amelyekről azonban nem juthatunk értékelhető információkhoz. Arról azonban értesülhetünk, hogy a panaszokat sikerült orvosolni.

A kisebbségi oktatás problémái

Megkérdeztük az önkormányzatokat, hogy véleményük szerint melyek a *kisebbségi oktatás legnagyobb problémái*. A kérdőívet visszaküldő kisebbségi önkormányzatok fele nem válaszolt e kérdésre, ketten úgy vélik, nincs semmiféle gond. Akik problémákat említettek, első helyen a kisebbségi oktatás *támogatásával összefüggő nehézségeket* jelezték, így például: „*a fejkvóta nem címzetten érkezik*”, „*ki kellene szélesíteni az ösztöndíjrendszert, hogy ösztönözze a cigány gyerekeket a tanulásra, hiszen ez az egyetlen lehetőség az integrálódásra*”. Nagyjából azonos súlyú problémaként jelenik meg a *megfelelően képzett pedagógusok hiánya* – legyen szó nemzetiségi tanárról vagy a cigány gyerekek oktatását megfelelően segíteni tudó pedagógusokról –, illetve az iskolák, óvodák *eszközhiánya*, valamint iskola és a férőhelyek *szűkösége*. A *gyerekek szociális háttere* (4 említés) részben a cigány szülők szegénységére vonatkozva jelenik meg, részben a nemzeti kisebbségek asszimilációjával összefüggésben (3 külön említés), hogy ti. a gyermekek már nem hozzák magukkal otthonról a kisebbségi nyelvet, s néha a kellő motivációt sem, ezért a nemzetiségi oktatás keretében gyakorlatilag idegen nyelvként tanulják őseik anyanyelvét. Négyen *említették a cigány gyerekek hátrányos megkülönböztetését* az alapvető problémák között, ketten viszont hiányolták a kisebbségi oktatást a településen.

A települési önkormányzatok körében nagyobb volt (75%) a kérdésre választ nem adók aránya. Ami a tipikusnak mondható gondokat illeti, a *gyerekek szociális háttere* (5 említés) mellett a *megfelelő képzettségű és elkötelezettségű tanárok* (4 említés), a kisebbségi oktatás, illetve a *megfelelő mértékű és összegű támogatás hiánya* (3-3 említés) *merül fel gondként*. Az egyéb problémák (7 említés) között egyrészt a roma gyerekek családi szocializációjából fakadó nehézségekre hivatkoznak, amelyeket az oktatási intézmények nem tudnak ellensúlyozni, illetve arra, hogy „*az óvodáskorú kisebbségi gyerekek jó része csak a kötelező iskolai felkészítőben (egy év) vesznek részt. Azt a három évet nehéz vagy lehetetlen pótolni*.” Másrészt gondot jelent, hogy kevés (vagy éppenséggel hiányzik) a kisebbségi pedagógus. A nemzeti kisebbségi oktatással kapcsolatban pedig a megfelelő (számú és színvonalú) oktatási eszközök hiánya, az anyanyelvi családi környezet asszimilációval összefüggő eltűnése jelenik meg problémaként, illetve az a gyakorlati nehézség, hogy a kisebbségi oktatás a kötelező (s amúgy magyar nyelvű) tantárgyaktól von el órákat.

A vizsgálat igen fontos és tanulságos tapasztalata, hogy a cigány kisebbségi önkormányzati vezetők nem támogatják a cigány kisebbségi oktatást, mert az véleményük szerint a cigányság további elkülönülését és elkülönítését eredményezi, s nem szolgálja a romák integrációját a többségi társadalomba.

Nemcsak a Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében élő romungro, hanem az oláh és a Baranya megyei beás cigányok képviselői is azzal érvelnek, hogy a hagyományokat, a nyelvet, aki akarja, otthon a családban továbbadhatja a következő generációnak, de állításuk szerint a szülők nem igénylik a kisebbségi oktatást. A megkérdezett roma politikusok tehát olyan erős asszimilációs és integrációs törekvésekről adtak számot, amelyeket a cigány kisebbségi oktatás bevezetése véleményük szerint csak megakasztana, „*nem tesz az jót, ha a különbségeket kiemelik*”. A szavak mögött a romák további, mélyülő kirekesztődésétől való jogos félelem bújik meg. Ha nem is használják a fogalmat, az elnökök az integrált oktatás mellett érvelnek tehát. Alapvető gondot jelent azonban, hogy a cigány gyerekek iskolai szegregációja olyan mértékű, amelyet csak igazán átgondolt, az érdekelt felek bevonásán és együttműködésén alapuló helyi programok kidolgozásával és működtetésével

lehetne mérsékelni. A probléma annál is égetőbb, mert a városok kivételével mindenütt jelezték a cigányok lakta településeken, hogy a roma gyerekek aránya folyamatosan növekszik az oktatási intézményekben. Ennek leginkább az az oka, hogy a helyi munkalehetőségek, perspektívák hiánya elvándorlásra ösztönzi a fiatal munkaképes korú nem roma embereket, illetve, hogy a nem a roma kisebbséghez tartozó szülők közül egyre többen elviszik gyermekeiket azokból az iskolákból, ahová cigány gyerekek járnak.

Alapvető probléma és az *oktatási autonómiához kapcsolódó jogot csorbítja*, hogy a *cigány kisebbségi önkormányzatokat jellemzően nem hogy nem vonják be a különböző programok kidolgozásába* – már ha ilyenek egyáltalán léteznek –, de általában minimális *információkkal sem rendelkeznek az oktatási intézményekben folyó pedagógiai munkáról*, a különböző *kiegészítő normatívák felhasználásáról*. Gyakori a panasz az önkormányzat(ok) és a pedagógiai intézmények között hiányzó kommunikáció miatt. Szemben például a német kisebbségi önkormányzatokkal, ahol a képviselők, illetve elnökök körében jelentős számban található német (nemzetiségi) pedagógusokat,¹² akik a nemzetiségi oktatási intézmények érdekeit is képviselni és védeni tudják. A cigány politikusok között pedagógussal nem találkoztunk, és nincsenek adataink arról sem, hogy az érintett óvodák, iskolák roma óvónőket, tanárokat foglalkoztatnának.

Összegzés, észrevételek

A kisebbségi kiegészítő normatíva felhasználásának problémája a vizsgálatunk során is megjelenik: a válaszadó kisebbségi önkormányzatok 20 százaléka szerint azt nem a kisebbségi oktatásra fordítják. A kiegészítő normatívával kapcsolatban más oktatási vizsgálataink során is megfogalmazódott az a kifogás, hogy nem megfelelő összegű és a felhasználás kööttségének megszüntetése következtében teljesen bizonytalan, hogy az összeget a kisebbségi oktatásra használják-e fel. Ez a gyakorlat annak ellenére törvénytörő, hogy nincs kifejezett jogszabályi rendelkezés, amely meghatározná, hogy konkrétan milyen tevékenységeket kell támogatni a kiegészítő normatívából. Fontos kiemelni még egyszer a cigány kisebbségi önkormányzati elnökök azon véleményét, hogy a cigány kisebbségi oktatás a cigányság további elkülönülését és elkülönítését eredményezi, ezért annak megszervezését nem támogatják.

Ez az álláspont alátámasztja az Oktatási Minisztérium integrációt erősítő, új törekvéseit. Úgy tűnik, hogy az integrációs normatíva bevezetése, összes ellentmondása ellenére, összhangban áll a helyi cigány kisebbségi önkormányzatok szegregációt ellenző, annak megelőzését hangsúlyozó véleményével. Célszerű lenne a minisztérium integrációs programjának keretében a cigány gyermekek integrált oktatását megvalósító helyi programok kiemelt, kormányzati szintű támogatása, a helyi kisebbségi önkormányzatok bevonásával.

8.

Anyanyelvhez való jog

A kisebbségi nyelvek használata

A kisebbségi önkormányzatok negyede (24%) szerint azon a településen, ahol működnek, a kisebbségi közösséghez tartozók egyáltalán nem használják anyanyelvüket. A közép- és fiatal generációk előrehaladott nyelvvesztésének köszönhetően az idős emberek azok, akik kisebbségi anyanyelvüket leginkább beszélik. A kisebbségiek tipikusan otthon, a családban és/vagy a kisebbségi kulturális programokon, *rendezvényeken használják anyanyelvüket*. Ha a kisebbségi anyanyelvhasználat különbségeit az egyes kisebbségek szerint vesszük figyelembe, úgy a horvát, valamint a „kis” kisebbségek után a németek és a Baranya megyében élő beás közösségek önkormányzatai jelezték, hogy a kisebbségiek beszélnek anyanyelvükön. Nem véletlen természetesen, hogy az anyanyelv használata gyakoribb és mindennaposabb a kistelepülések, aprófalvak zárt közösségeiben, ahol a kisebbség nemegyszer a helyi társadalom többségét alkotja, mint a nagyobb, etnikailag heterogénebb településeken. Érthető az is, hogy a szabolcsi cigány önkormányzatok számoltak be legtrikábbban a kisebbségi anyanyelv használatáról, hiszen a

megyében többségében magyar anyanyelvű romák élnek. A *települési önkormányzatok* válaszai az átlagok szintjén kicsit más helyzetről tanúskodnak, körükben ugyanis *45 százalék vélekedik úgy, hogy a kisebbséghez tartozók egyáltalán nem használják anyanyelvüket.*

Nyelvhasználat a testületi ülésen, a fogadóórán

A kisebbségi önkormányzatoknak csupán 24 százaléka használja rendszeresen a testület ülésein a kisebbségi nyelvet, 15 százalékuk jelezte, hogy alkalmanként beszélnek az üléseken anyanyelvükön, 61 százalékuk szerint viszont az önkormányzat ülésein csak magyar szó hangzik el.

Leginkább a horvát, valamint a „kis” kisebbségi önkormányzati képviselők beszélnek egymással az ülésen kisebbségi anyanyelvükön, a németek körében gyakori, hogy alkalmanként svábul is megszólalnak, ezzel szemben a cigány önkormányzatok túlnyomó többsége mindkét megyében azt jelezte, hogy a testületi üléseken egyáltalán nem használják a kisebbségi nyelvet. Sajátos ellentmondás, hogy míg az anyanyelv informális használata a kisteleplülések, aprófalvak zárt közösségeiben gyakoribb, addig a testületi ülések rendszeres kisebbségi nyelvhasználat a nagyobb községekben, illetve városokban működő kisebbségi önkormányzatok esetében fordul elő többször. A magyar nyelv dominanciája a kisebbségi önkormányzatok hivatalos nyelvhasználatában részben természetesen a nyelvvesztésnek köszönhető, hisz az interjúk során is kiderült, hogy vannak olyan kisebbségi képviselők, akik már egyáltalán nem beszélnek anyanyelvüket. A romungro cigány közösségben, magyar anyanyelvűek lévén, ez a probléma föl sem merül. A többiek esetében a magyar nyelv használata a hivatalos kommunikációban praktikus okra is visszavezethető; arra, hogy a kisebbségi önkormányzat üléséről a jegyzőkönyvet – annak ellenére, hogy törvény biztosította lehetőség alapján erre anyanyelven is mód nyílna – célszerű magyarul írni. Főként akkor, ha a kisebbségi testület ülésein a jegyző vezeti a jegyzőkönyvet, ami a kisteleplüléseken jellemző gyakorlat.

A kisebbségi önkormányzatok fogadóóráikon gyakrabban beszélnek a kisebbségi közösség tagjaival anyanyelvükön, mint a testületi üléseken. 37 százalékuk jelezte, hogy a fogadóórán rendszeresen, 14 százalékuk alkalmanként használja a kisebbségi nyelvet, 49 százalékuk a fogadóórán is kizárólag magyarul beszél. A helyi német dialektus, illetve a beás cigány nyelv jelentősége lényegesen nagyobb az informális, mint a formális kommunikációban.

Kisebbségi nyelv a hivatalos eljárásban

Az anyanyelv használatához való jogot érintő kérdés, hogy a kisebbség(ek)hez tartozó állampolgároknak van-e lehetőségük arra, hogy lakóhelyükön a hivatalos eljárás során anyanyelvüket használják. A válaszadó kisebbségi önkormányzatok 23 százaléka szerint ez a lehetőség adott a településen, 18 százalékuk úgy nyilatkozott, hogy a lehetőség adott, de a kisebbséghez tartozók ezt nem igényelték. Elenyésző mértékben (3%) jelezték a kisebbségi önkormányzatok, hogy a hivatalos eljárás során nincs lehetőség az anyanyelv használatára, annak ellenére, hogy a kisebbség elvárná ezt, az önkormányzatok több mint fele (56%) pedig úgy válaszolt, hogy nincs lehetőség, és a kisebbséghez tartozók körében sem merült fel igény az anyanyelv használatára. Az egyes kisebbségek nem egyforma mértékben élhetnek az anyanyelvhasználat lehetőségével és nem is egyforma mértékben tartják szükségesnek azt. A nagyobb létszámú nemzeti kisebbségekhez tartozók gyakrabban igénylik és használják is anyanyelvüket hivatalos eljárás során, főként akkor, ha aprófaluban, kisteleplülésen élnek, ahol még eleven az anyanyelvi kommunikáció a közösségben. A nagy városokban élő „kis” kisebbségek szerénységét vagy realitásérzékét jelzi, hogy ők nem is formálnak jogot arra, hogy kisebbségi anyanyelvükön beszéljenek, ha a polgármesteri hivatalban vagy másutt akad elintéznivalójuk. A cigány kisebbséghez tartozók Baranyában nagyobb eséllyel tudják ügyeiket beás anyanyelvükön intézni, Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében – az ismert körülmények okán – a települések túlnyomó többségében a romák nem követelik e jog érvényesülését.

A települési önkormányzatok a kisebbségeknél nagyobb arányban (73%) jelezték, hogy a kisebbséghez tartozók hivatalos eljárás során ugyan nem tudják használni anyanyelvüket, ám erre nem is tartanak igényt, s ennek megfelelően jóval kevesebb alkalommal tudósítottak arról, hogy a hivatalos eljárás során adott lenne a lehetőség a kisebbségi nyelv használatára (13%), akkor is, ha a kisebbség nem igényelte azt (12%). (Mindössze két önkormányzat válaszolt úgy a kérdésre, hogy a kisebbség élni kívánt a nyelvhasználat lehetőségével, de ezt nem tudták biztosítani.)

Az, hogy a települési önkormányzat alkalmaz-e olyan ügyintézőket, akik a településen élő kisebbség(ek) nyelvét beszélik, s azt a hivatalos eljárás során használni is tudják, esetleg maguk is kisebbségi származásúak, több tényező függvénye. Az a tény, hogy a kisebbségi nyelvet bíró ügyintézők gyakrabban találhatók meg a nagy lélekszámú nemzeti kisebbségek által lakott településeken, a település lélekszámának, az anyanyelv ezzel összefüggő használatának és a nemzetiségi oktatásnak köszönhető. A másik oldalon a cigány kisebbségi képzés hiánya, illetve a romák iskolai és munkahelyi mobilitásának sajátosságai miatt alig találhatunk olyan ügyintézőket a településeken, akik a kisebbségi közösségből érkeznek, illetve a beás és a romani nyelvet is beszélik.

Arra a kérdésre, hogy *miért nem alkalmaznak kisebbségi származású, illetve a kisebbségi nyelvet beszélő ügyintézőt*, a települési önkormányzatok több mint harmada nem válaszolt, közel fele viszont azzal érvelt, hogy „*nincs rá igény*” a kisebbség körében. A válaszadók maradéka szerint a kisebbség „*nem beszél a kisebbségi nyelvet*”, illetve *nincs a településen olyan, a kisebbségi közösséghez tartozó személy, akit alkalmazni lehetne*. Néhányan azonban azzal indokolták a kisebbségi ügyintéző hiányát, hogy *a települési önkormányzat forráshiánnyal küzd, tehát (támogatás híján) nem tudja előteremteni a kisebbségi ügyintéző alkalmazásához szükséges fedezetet*.

A válaszoló kisebbségi önkormányzatok túlnyomó többsége (91%) szerint településükön nem merült fel a kisebbségi nyelv használatával kapcsolatos probléma, mindössze négy esetben jelezték, hogy valamilyen, a nyelvhasználattal összefüggő gondot orvosolni kellett, ezek a kétnyelvű helység-, illetve utcanévtáblák elhelyezésével függtek össze. A települési önkormányzat ellenszenv okán vagy anyagi források hiányában nem akceptálta a kétnyelvű táblák iránti igényt, vagy pedig helytelenül tüntette fel a település kisebbségi nevét. A felmerült nehézségek általában megoldódtak. A települési önkormányzatok szerint a kisebbségi nyelvhasználattal kapcsolatban egyáltalán nem merült fel probléma a településen.

Összegzés, észrevételek

A Nektv. fontos nyelvhasználatra vonatkozó jogokat deklarál, ezek azonban a kutatás adatai szerint a gyakorlatban alig érvényesülnek, például a hivatalos eljárás során csak a kisebbségi önkormányzatok 23 százaléka válaszolt úgy, hogy van lehetőség és igény az anyanyelv használatára, a települési önkormányzatoknak pedig 13 százaléka nyilatkozott hasonlóképpen.

A kisebbségi nyelv használatának többnyire jelentősebb szerepe van az informális, személyes kapcsolatokban, mint a formális, hivatalos helyzetekben. A több évtizedes asszimilációs folyamat eredményeként azonban a nyelvvesztés jelei a helyi közösségekben is egyre erőteljesebben mutatkoznak. Ennek megállításában, elsősorban a nemzeti kisebbségek esetében, kiemelt feladata van a kisebbségi oktatásnak.

A kisebbségi oktatás támogatása és a nyelvhasználat jogszabályi lehetőségeinek biztosítása mellett az államnak a kisebbségi nyelvek megőrzését és átörökítését célzott támogatási formákkal is segítenie kellene. Megfelelő forrás esetén feltehetőleg a kisebbségi önkormányzatok képviselői, illetve a kisebbségi közösségek fiatalabb felnőtt tagjai – nyelvük újratanulásához, felelevenítéséhez – külön képzésekre, tanfolyamokra is igényt tartanának. A nemzetiségi anyanyelv mindennapi és elsődlegesen munkaerőpiaci használatához célszerű lenne, ha a kisebbségek anyanyelvének irodalmi nyelve is ismerté válna az elsődlegesen tájnyelvet beszélő közösségekben. Emellett azonban az az igénye is megfogalmazódik a közösségeknek, hogy a helyi tájnyelvek megőrzését is meg kellene célozni a kisebbségi oktatás keretében.

A kisebbségi önkormányzatok képviselőinek mintaértékű szerepe van a nyelv átörökítésében, ezáltal a kisebbségi kultúra megőrzésében, ezért is rejt nagy veszélyeket a közösséghez nem tartozó, minimális nyelvismerettel sem rendelkező személyek kisebbségi képviselővé választása. A cigányság a Nektv. rendelkezései alapján ugyanolyan igényeket formálhat az anyanyelvének (romani és a beás nyelvnek) megőrzésére és átörökítésére, mint a nemzeti kisebbségek. Nem hagyható azonban figyelmen kívül, hogy szemben a nemzetiségekkel az e kisebbséghez tartozók többsége magyar anyanyelvű, az anyanyelvüket használó roma emberek a cigányságon belül is kisebbségben vannak. Jelenleg a romani és a beás nyelv oktatását a személyi és tárgyi feltételek, valamint a nyelvek standardizáltságának a hiánya is nehezíti. Mint ahogy azt már a beszámolóinkban is jeleztük, reális veszélye van annak, hogy a cigányság Magyarországon, a legtöbb európai országhoz hasonlóan elveszítheti anyanyelvét. Ennek megakadályozását is elősegíthetné annak ismételt átgondolása, hogy Magyarország nem kívánja-e a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartájából következő kötelezettségeit a jelenlegi hat nyelv mellett például a romani és a beás nyelvre kiterjeszteni. Egy ilyen döntéssel a romani és a beás nyelv értékét és jelentőségét erősítenék meg, amely a cigányság egyre erőteljesebb nyelvvesztésének folyamatát is megakadályozhatja.

9.

Hátrányos megkülönböztetés, diszkrimináció

Noha a kérdőívekben a kisebbségi önkormányzatok 75, a települések 88 százaléka arról tudósított, hogy a településen nem tapasztalta a kisebbséghez tartozó emberek hátrányos megkülönböztetését, az adatok mégiscsak arról tanúskodnak, hogy a cigány kisebbségi önkormányzatok negyede kénytelen – s többnyire képtelen – megküzdeni a roma polgárokat érintő diszkriminációval. Az interjúk során még kedvezőtlenebb helyzet rajzolódott ki, hiszen a személyesen felkeresett roma kisebbségi politikusok és a polgármesterek/jegyzők egyaránt gyakran számoltak be a diszkrimináció különféle eseteiről. A hátrányos megkülönböztetés többnyire az oktatásban és/vagy a foglalkoztatás területén jelentkezik, egy kisebbségi önkormányzat jelezte, hogy szórakozóhelyekre nem engedik be a romákat, s egy-egy panasz érkezett a rendőrségi eljárásra, a cigányokkal szemben általában megnyilvánuló „megalázásra, mocskolódásra, rágalmozásra, tettegességre”, s egy településen arra, hogy *a jegyző megakadályozza, hogy helyi cigány lakosok telekhez vagy lakóházhoz jussanak.*

Az érintett kisebbségi önkormányzatok többsége úgy nyilatkozott, hogy eredményesen, hatékonyan tudott részt venni a megkülönböztetésből fakadó konfliktusok megoldásában (kilenc említés), ketten jelezték, hogy noha „mindig mocskos cigányok maradunk a magyarok számára”, a többség lassan „visszafogja magát”, részben, mert a kisebbségi önkormányzat határozott fellépése eredményre vezet, részben, mert a magyarok „rájöttek, hogy rendes emberek a cigányok is”. Az egyik roma elnök arról számolt be, hogy nehéz az oktatásban megnyilvánuló diszkriminatív gyakorlatból fakadó helyzet kezelése, mert az önkormányzat ugyan megkereste panaszával az iskola igazgatóját, aki összehívta a tantestület is, de „a legnagyobb baj az, hogy nem állnak a szülők mellettünk, amikor arra kerül a sor, hogy vállalni kell a nyilvánosságot a tanári kar előtt”. Mindössze két önkormányzat véli úgy, hogy „a megkülönböztetést nem tudjuk leküzdeni”. A települési önkormányzatok esetenként különböző válaszokat adtak arra a kérdésünkre, hogy részt tudtak-e vállalni a hátrányos megkülönböztetésből adódó konfliktusok megoldásában (hat válasz érkezett). A rendőri eljárás során tapasztalt hátrányos megkülönböztetés bejelentését hatósági kivizsgálás követte, amelynek végén sikerült „tisztázni a vádakot”, más esetekben az érintett felek közötti egyeztetésre került sor, amelyek kompromisszumos megoldáshoz vezettek. A munkahelyen, a munkahelyi felvételnél jelentkező diszkriminációval összefüggésben jelezte az egyik önkormányzat, hogy „részt vállal a konfliktushelyzet megoldásában. Felkeresi a munkahely vezetőjét, kéri segítség nyújtását, hogy vegye figyelembe a család anyagi és szociális körülményeit.” Végül egy igen őszinte és empatikus vélemény: „úgy érzem, országosan nagyon alacsony szinten állunk az effajta konfliktuskezelésben; a cigányok igen fejlett intuícióval rendelkeznek, megérzik, hogy az az elfogadás igazi, vagy csak kötelezően hivatalos”.

Az oktatás, a foglalkoztatás, a hivatali eljárás, a mindennapi élet egyéb területein (vendéglátóipar, egészségügy) megnyilvánuló hátrányos megkülönböztetésből fakadó problémák kezeléséhez ma

kínálkozó eszközöket a kisebbségi önkormányzatok nem tartják megfelelőnek. Húsz önkormányzat válaszolt arra a kérdésünkre, hogy hatékonyak tartják-e a hátrányos megkülönböztetésből fakadó konfliktusok kezeléséhez rendelkezésre álló eszközöket; közülük tizenketten nemleges választ adtak.

Tapasztalataink szerint csak akkor érnek el eredményeket, ha olyan szervekhez fordulnak (ombudsman, jogvédő iroda), amelyek a jogaik érvényesítésében konkrét segítséget nyújtanak nekik. Ezt a stratégiát azonban a települési önkormányzatok gyakran ellenséges lépésnek tekintik.

Összegzés, észrevételek

Meggyőződésünk, hogy a hátrányos megkülönböztetés elleni fellépés akkor válhat valóban eredményessé, ha nem csupán elkötelezett jogvédők, jó szándékú polgármesterek és a maguk jogaiért harcolni kívánó emberek elszántságán múlik, hanem olyan normatív alapon nyugszik, amely amellet, hogy az érintettek számára segítséget nyújt, talán, ha nem is azonnal, de a mindennapi együttélés, a politikai kultúra, a közbeszéd átalakulását eredményezheti.

A vizsgálat tapasztalatai is megerősítik, hogy nagyon fontos egy átfogó, a fogalmakat pontosan definiáló, arányos, hatékony, visszatartó erejű szankciórendszerrel tartalmazó antidiszkriminációs jogszabály mielőbbi megalkotása. Ugyanakkor a diszkrimináció elleni küzdelemben a jogi szabályozás mellett a szemléletformálásnak és az esélyegyenlőség megteremtésének is jelentős szerepet kell kapnia, aminek megvalósításában elsődleges felelőssége az államnak van. Vizsgálatunk alapján az is körvonalazódott, hogy sokszor a diszkrimináció jelenségét az elkövető, illetve az elszenvadó fél sem ismeri fel, természetesnek tartja, elfogadja és így nem is törekedhet annak megváltoztatására. Hangsúlyoznunk kell a 2000/43. EK Irányelv azon célkitűzéseit, melyek szerint az esélyegyenlőségi programokat, és a diszkrimináció elleni fellépés eszközeit minél szélesebb körben kell a nyilvánosság elé tárni, illetve ösztönözni kell önálló, diszkriminációellenes állampolgári kezdeményezések megvalósítását. Figyelemfelhívó kampányokkal tudatosítani kell az állampolgároknak a diszkrimináció elleni küzdelem fontosságát, illetve lehetőségeit, és a közösség egészét érintő probléma megoldásában mindannyiunk felelősségét.

10.

Továbbképzés, jogi felkészültség

A kérdőívet visszaküldő kisebbségi önkormányzatok mindössze 26 esetben (32%) jelezték, hogy egy vagy több tagja az elmúlt években részt vett valamilyen kisebbségjogi továbbképzésen. A legkisebb arányban a horvátok és a Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei cigány politikusok vettek részt továbbképzéseken. A „kis” kisebbségek részéről erre a kérdésre nem érkezett válasz, az interjúk során sem derült fény arra, hogy részt vennének továbbképzéseken. A tanfolyamok, továbbképzések, amelyekről a kisebbségi önkormányzatok említést tettek, nem kizárólag a kisebbségi jogi területeket érintik; alkalmanként a mindennapi működéshez szükséges könyvelési ismereteket adnak át, illetve tájékoztatnak az aktuális pályázati lehetőségekről, a pályázatok elkészítésében nyújtanak segítséget. Ám a cigány politikusok között akad, aki roma közösségfejlesztő, konfliktuskezelést elősegítő és személyiségfejlesztő tréningen vagy éppen számítógépezési tanfolyamon vett részt.

A települési önkormányzatok mindössze 19 esetben (20%) jelezték, hogy az önkormányzat tagjai, illetve a polgármesteri hivatal munkatársai a jelenlegi ciklusban egy vagy több (2-3) alkalommal részt vettek kisebbségjogi továbbképzésen. A továbbképzések többsége (14 említésből 8) kisebbségi önkormányzati vezetők, politikusok képzéséhez kapcsolódott, illetve általában a kisebbségi önkormányzati rendszerről szólt, ritkábban az aktuális pályázati lehetőségekről és a szociális földprogramról való tájékoztatást tartalmazta, vagy éppen a cigány gyermekek oktatásával függött össze.

Úgy véljük, hogy a kisebbségi politikusok részvételi aktivitása meglehetősen gyengének nevezhető, különösen, ha figyelembe vesszük azt, hogy *a kisebbségi önkormányzatok 53 százaléka szerint egyáltalán nem kielégítő a kisebbségi képviselők jogi felkészültsége.* 13 százalékuk részben tartja csak

megfelelőnek a felkészültséget, és csupán 34 százalékuk elégedett maradéktalanul a kisebbségi politikusok jogismeretével.

A nemzeti kisebbségek önkormányzatai között többen vannak, amelyek kielégítőnek találják a jelenlegi állapotokat, ezzel szemben a romák több mint 50 százaléka vélekedik úgy, hogy a képviselők jogi felkészültsége jócskán hagy kívánnivalót maga után. Minél nagyobb a település lélekszáma, annál inkább csökken az elégedetlenek aránya – igaz, nő azoké, akik csak részben tartják kielégítőnek a kisebbségi politikusok felkészültségi szintjét. Az aprófalvakban, kistelepüléseken szignifikánsan magasabb azon önkormányzatok száma, amelyek szerint egyáltalán nem megfelelő a jelenlegi helyzet, s ez részben összefügghet a helyi kisebbségi politikusok életkorával, iskolai képzettségi szintjével, de vélhetően azzal is, hogy a kistelepüléseken élők nehezebben jutnak el a tanfolyamokra, továbbképzésekre.

A polgármesterek, jegyzők, hivatali dolgozók 45 százaléka hiányosnak tartja a kisebbségi képviselők jogi felkészültségét, 20 százaléka részben, 32 százaléka teljesen kielégítőnek. Leginkább azon önkormányzatok tűnnek elégedetlennek a kisebbségi képviselők tudásszintjével, ahol cigány önkormányzatok működnek, míg a nemzeti kisebbséget képviselő politikusokkal a települési önkormányzatok elégedettebbek.

Az önmaguk felkészültségét értékelő véleményeknek éppen fordítottját láthatjuk, ha arról kérdezzük *a kisebbségi önkormányzatokat, mennyire tartják kielégítőnek a települési önkormányzat tagjainak, a polgármesteri hivatal dolgozóinak felkészültségét a kisebbségi jogok területén.* 54 százalékuk teljesen elégedett, 16 százalékuk szerint részben kielégítő az érintettek tudása, és *31 százalékuk mondja magát teljesen elégedetlennek.* A csak részben elégedettek viszonylag magas aránya – a szabolcsi cigány, valamint a német önkormányzatok körében – abból fakad, hogy míg a kisebbségi önkormányzatokkal rendszeres kapcsolatban álló jegyző és a hivatal alkalmazottainak felkészültségét a kisebbségi jogok területén, ha nem is mindig, de általában pozitívan értékelik, addig a települési képviselőket illetően már fölmerülnek (jogos) kételyek. Megint azt láthatjuk, hogy a nagyobb településeken, elsősorban is a városokban, illetve megyeszékhelyeken általában nagyobb mértékű az elégedettség, mint a kistelepüléseken.

A települési önkormányzatokról sem mondhatjuk el, hogy feltűnő intenzitással érdeklődnének a kisebbségi jogok, illetve a kisebbséggel, a kisebbségi önkormányzatok működésével összefüggő továbbképzések iránt. Igaz, *48 százalékuk maradéktalanul elégedett a települési képviselők és a polgármesteri hivatal dolgozóinak felkészültségével e területen.* A kérdőívet kitöltők 37 százaléka jelezte, hogy csak részben tartja kielégítőnek a képviselők, illetve az önkormányzati alkalmazottak felkészültségét, s csupán *12 százalékuk tűnik elégedetlennek.* Az átlagok mögött azonban jelentős különbségek láthatóak. A képviselők, önkormányzati alkalmazottak kisebbségi jogi ismereteit leginkább a Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei települési önkormányzatok tartják megfelelőnek (53%), illetve részben kielégítőnek (35%), míg a legnagyobb arányban a baranyai cigány, illetve német kisebbségi önkormányzattal rendelkező településeken (23, illetve 17%) hiányosnak, vagy csak részben kielégítőnek (31, illetve 50%).

A kérdőívet kitöltő *kisebbségi önkormányzatok 58 százaléka jelezte, hogy igényt tartana a kisebbségi jogokkal kapcsolatos képzésre, tanácsra, segítségre.* Többségük az országos (kisebbségi) önkormányzattól, illetve annak megyei szervezetétől várna segítséget, körülbelül hasonló mértékben jelezték, hogy az ebben illetékes hatóság, intézmény a közigazgatási hivatal és a kisebbségi ombudsman, illetve, hogy a mindenkori kormányzati intézmények, köztük a Nemzeti és Etnikai Kisebbségek Hivatala felelősségi körébe tartozik a kisebbségi politikusok képzése, míg néhányan helyi szinten várnának megoldást. Arra a kérdésre, hogy mégis milyen típusú segítségre lenne szükségük, csupán 14 válasz érkezett; mindannyian a kisebbségi képviselők jogi képzésének szükségességét hangsúlyozzák.

A kérdőívet visszaküldő *települési önkormányzatok 34 százaléka vélekedik úgy, hogy szükséges lenne a települési önkormányzati képviselők, illetve a hivatali apparátus alkalmazottainak (tovább)képzése a kisebbségi jogok területén* (a többiek nem válaszoltak). A segítséget e tekintetben elsősorban az országos

kisebbségi önkormányzatoktól, megyei önkormányzattól és közigazgatási hivataltól várnák, csupán egy-egy esetben említették az államot, a kormányzatot, az ombudsmant.

Néhányan megfogalmazták egy, a települési önkormányzatok számára (is) forgatható módszertani útmutató kiadásának szükségességét, amely gyakorlati példákon keresztül mutatja be a kisebbségi önkormányzatok működésével kapcsolatban fölmerülő problémákat és megoldásukat. Mások viszont úgy vélik, hogy a tárgyban színvonalas szakirodalom áll rendelkezésre, amelyet természetesen időnként nem ártana aktualizálni.

Összegzés, észrevételek

A kisebbségi önkormányzatok 53 százaléka nem tartja kielégítőnek a kisebbségi képviselők jogi felkészültségét, 58 százalékuk igényt is tartana ilyen irányú továbbképzésekre. S noha mind a kisebbségi, mind a települési vezetők kedvezőbben ítélik meg a polgármesteri hivatalok dolgozóinak és a települési képviselőknek a felkészültségét, a települési önkormányzatok 34 százaléka is jelezte, hogy szükségesnek tartaná a települési önkormányzati képviselők továbbképzését a kisebbségi jogok területén. A kisebbségi önkormányzati politikusok és a települési önkormányzati képviselők, köztisztviselők sokrétű képzése fontos feladat; ez nem korlátozódhat a kisebbségi jogi, közigazgatási, pénzügyi ismeretek oktatására; ugyanilyen jelentős a különféle információk, kommunikációs ismeretek, készségek átadása is. A kisebbségi és a települési képviselők továbbképzésének tartalmaznia kell a konfliktusok kezelésének, megelőzésének technikáit is.

Célszerű a kisebbségi és a települési képviselők, köztisztviselők közös képzése, erre a felmérés szerint igény is mutatkozik. Valószínűleg hatékonyabbak lennének a képzések, ha minél közelebb vinnék azokat ahhoz a szinthez, ahol az önkormányzatok működnek, legalább kistérségi szintre, hiszen a képzéseken, tanfolyamokon való részvétel jelentős költségbe kerülhet, még a megyeszékhelyre történő utazás esetén is.

Az 1994 óta működő önkormányzatok vezetői említették, hogy a kisebbségi önkormányzati rendszer kiépülésekor, az első választások után jóval több lehetőség nyílt arra, hogy az újdonsült képviselők a legkülönbözőbb tanfolyamokon, továbbképzéseken felvértezzék magukat a szükséges tudással. A harmadik ciklusban célszerű lenne ugyanilyen kiemelt figyelmet fordítani a kisebbségi önkormányzati képviselők felkészítésére.

A képzések szervezésében – a megfogalmazott igények szerint – az országos önkormányzatoknak, a megyei önkormányzatoknak, a közigazgatási hivataloknak, a kormányzati szervezeteknek és az ombudsmani hivatalnak is feladatot kellene vállalnia.

A kisebbségi jogok érvényesülésének általános értékelése, összegzése

A kérdőíves vizsgálat egyik sajátos tanulsága az volt, hogy a kisebbségi önkormányzati rendszer, a kisebbségi jogok érvényesülésének kényes, leginkább vitatott problémáit a települési és a kisebbségi önkormányzatok igencsak eltérően ítélik meg. Egyrészt, a települési önkormányzatok szinte minden tekintetben jóval kedvezőbb színben tüntették fel magukat, mint ahogyan róluk a kisebbségi önkormányzatok nyilatkoztak. Másrészt a települési önkormányzatok kifejezetten elégedettek a kisebbségi önkormányzati rendszer jelenlegi szabályozásával; 73 százalékuk szerint a kisebbségi érdekek és igények a ma adott keretek között is érvényesülnek és teljesülnek, így semmiféle változásra nincs szükség. Nem tartják szükségesnek, hogy a kisebbségi önkormányzatok autonómiája erősödjön a hatáskörök és feladatok átadásával, illetve a települési önkormányzattól való függetlenségük növelésével. Ezzel szemben a kérdésben nyilatkozó kisebbségi önkormányzatok mindössze 40 százaléka volt elégedett a törvény adta lehetőségekkel, 48 százalékuk szerint szükség van a kisebbségi önkormányzatok feladat- és hatáskörének bővítésére, az autonómiájuk és a települési önkormányzattól való függetlenségük erősítésére.

Annak ellenére, hogy a vizsgálatban közreműködő kisebbségi képviselők részéről a jelenlegi szabályozást számos kritika érte, egyöntetűen az a véleményük, hogy a felmerült problémákat csak a kisebbségi önkormányzati rendszer további fejlesztésével lehet megoldani és nem annak felszámolásával. A jól működő kisebbségi önkormányzatok a települési önkormányzatok valós partnereiként jelenleg is ellátnak olyan feladatokat, amelyekre a kisebbségi civil szervezetek

nem vagy csak kevésbé eredményesen képesek. A vizsgálat megerősítette azt a meggyőződésünket, hogy a kisebbségi önkormányzati rendszer alkalmassá tehető a hazai kisebbségi közösségek kulturális autonómiájának megteremtésére. A Nektv.-ben biztosított jogok érvényesülésének intézményi garanciája a kisebbségi önkormányzati rendszer fenntartása, továbbfejlesztése.

A kisebbségi önkormányzatok képviselői felsorolták azokat a *legsúlyosabb problémákat* is, amelyek ebben a ciklusban működésüket nehezítették. A nagyobb számban válaszoló cigány kisebbségi önkormányzatok az „indulásból eredő tapasztalatlanság”, a *települési önkormányzattal való konfliktusos viszony* mellett elsősorban a *cigányság szociális* gondjainak megoldatlanságából eredő *nehézségekről* és a *kisebbségi önkormányzatok korlátozott mozgásteréről*, az *anyagi források szűkösségéről* számolnak be. A gondok között említették az *információhiányt*, a *pályázati lehetőségek korlátozott voltát* és a helyi szinten politizáló roma kisebbségi elnökök, képviselők *képzetlenségét* is.

A nemzeti kisebbségeket képviselő önkormányzatok gondjai között is előfordul a támogatási források elégtelensége, a települési és a kisebbségi önkormányzat közötti rossz kapcsolat, az információhiány.

Amikor a kisebbségi önkormányzatok a hatáskörök és a feladatok bővítése és átvétele mellett érvelnek, akkor mindehhez szükségesnek tartják a támogatási, finanszírozási rendszernek és a települési önkormányzatokkal való együttműködés lehetőségeinek változtatását is, mert az anyagi háttér biztosítása és új együttműködési formák kialakítása nélkül, a bővített feladat- és hatáskörökkel nem tudnának megfelelően élni.

Véleményünk szerint, olyan differenciált támogatási rendszer kialakítására van szükség, amely a kisebbségi közösségek létszámát, az ellátott feladatok különbségét és a települések térségi elhelyezkedésével, fejlettségével összefüggő eltérő helyzetét is figyelembe veszi. A kisebbségi önkormányzatok finanszírozása során garantálni kell, hogy a Nektv.-ben meghatározott feladatok és hatáskörök ne csak deklarált célokat, hanem megvalósítható, folyamatosan fenntartható tevékenységeket jelentsenek.

Egyébként a települési önkormányzati politikusok „elégedettsége” nem olyan egyértelmű és egyöntetű, mint ahogyan azt az adatok sugallják. Egyrészt azért nem, mert *a települési önkormányzatok fele számára a kisebbségi önkormányzat* megalakulása és az ezzel a települési önkormányzatokra háruló törvényi – s néhol önként vállalt támogatási – kötelezettség *adminisztrációs és anyagi többletterheket jelent*. Másrészt, elsősorban ott, ahol cigány önkormányzatok működnek, a települési önkormányzatok és a polgármesteri hivatalok gyakran szembesülnek olyan problémákkal, lesznek olyan *konfliktusok* cselekvő részeseivé, *amelyeket önmagukban nehezen vagy egyáltalán nem képesek kezelni, megoldani*. Mindebből az következik, mint ahogy azt már vizsgálatunkban jeleztük, hogy *ki kellene alakítani megfelelő kompenzációs formát a települési önkormányzatok anyagi támogatására*. Ugyanakkor látnunk kell azt, hogy *a települési önkormányzatok egy része szakmai segítségre is szorul*; nem pusztán és elsősorban a kisebbségjogi kérdések területén, hanem annak érdekében, hogy megismerje, megtanulja azokat a kommunikációs és konfliktuskezelési technikákat, amelyek a kisebbségekkel való együttélés, a települési és a kisebbségi önkormányzat együttműködése során felmerült zavarok, konfliktusok meg- és feloldását segíthetik. *A kisebbségi önkormányzati rendszer és a kisebbségi jogok érvényesülésének hatékonyabbá tétele érdekében a települési önkormányzatokat is ösztönözni és támogatni szükséges, hogy a kisebbségi önkormányzattal együttműködve valódi partnerré váljanak.*

A kisebbségi önkormányzati rendszer továbbfejlesztése szempontjából fontos kérdés az is, hogy a helyi kisebbségi önkormányzatok mennyiben tudják véleményükkel befolyásolni a rájuk vonatkozó legfontosabb törvények módosítását. A kisebbségi törvény módosításáról szóló, az Országgyűlés elé a 2001. évben benyújtott törvényjavaslatot a kérdőívet visszaküldő kisebbségi önkormányzatok 26 százaléka véleményezhette. Még ennél is kedvezőtlenebb kép rajzolódik ki, ha az Országgyűlés elé ugyancsak 2001-ben benyújtott, a kisebbségi önkormányzati képviselők választásáról szóló törvényjavaslatról kérdezzük a kisebbségi önkormányzatokat. A kisebbségi önkormányzatoknak csak 23 százaléka véleményezhette a törvényjavaslatot. Nem tudjuk, hogy az

Országgyűlés Emberi jogi, kisebbségi és vallásügyi bizottsága által előterjesztett törvényjavaslatok, amelyek kidolgozásában javaslataikkal az országos kisebbségi önkormányzatok is részt vettek, miért nem, illetve miért ilyen alacsony arányban jutottak el a helyi önkormányzatokhoz. Véleményünk szerint azonban a törvények legitimitását elmélyítené, ha azok is bekapcsolódhatnának a törvénymódosítást előkészítő egyeztetésekbe, vitákba, akiket bármely változtatás a legközvetlenebbül érint.

Vizsgálatunk megerősítette azt a már-már közhelynek számító alaptételt, hogy a kisebbségi önkormányzati rendszer nem ugyanazt jelenti, s nem ugyanazokat a feltételeket biztosítja a nemzeti kisebbségek és a cigány kisebbség számára.

A nemzeti kisebbségeknek a kisebbségi önkormányzati rendszer egyfajta „kapaszkodót” nyújt, és esélyt arra, hogy az évszázados asszimilációs folyamat lelassuljon, s hogy megteremtődjenek a kulturális autonómia feltételei. A kisebbségi törvénnyel és a kisebbségi önkormányzati rendszerrel a „kis” lélekszámú kisebbségek mutatkoznak a legelégedettebbnek, a törvény nyújtotta keretknél és jogosítványoknál nem is kívánnak többet maguknak. Közöttük találoztunk a legkevésbé azzal a törekvéssel, hogy a kisebbségi érdekek hatékony képviselőjét a települési önkormányzatban való teljes jogú tagsággal biztosítsák. Politikamentesnek maradni és a kisebbség számára biztosított jelenlegi lehetőségekkel élni, ez a fő stratégiájuk.

A „nagy” nemzeti kisebbségek – elsősorban a németek és mellettük a horvátok – önkormányzatai (s ez vonatkozhat a szlovákságra is, amely azonban vizsgálatunkba csupán egy nagyvárosi közösség önkormányzatával került be) számára ma már szűkösek a kisebbségi érdekképviselő keretei. Több jogosítványt, a települési képviselőkkel azonos státust, feladatot és felelősséget igényelnének maguknak a kisebbséget és a települést érintő döntésekben.

A Nektv.-ben deklarált jogok önmagukban már nem elégségesek számukra, olyan valódi, *megfelelő feltételekkel és garanciákkal alátámasztott*, nem pusztán feltételes módon megfogalmazott jogokat kívánnak maguknak, *elsősorban az intézményfenntartás területén, amelyek a kulturális autonómia megteremtése felé mutatnak.*

Az egyes kisebbségi önkormányzatok igényeit és lehetőségeit, továbbá a kisebbségi érdekek tartalmát nagymértékben befolyásolja a település nagysága és a kisebbséghez tartozók súlya a helyi társadalmon belül. Az intézményfenntartás, valamint a hatáskörök átvételének igényével elsősorban azok a nagyközségekben, városokban működő kisebbségi önkormányzatok lépnek fel, amelyek mögött nagy létszámú kisebbségi közösség áll, és olyan településeken, ahol a kialakult vagy alakulóban lévő kisebbségi intézményrendszer az oktatás és a kultúra területén a többségi érdekek sérelme nélkül teszi lehetővé a kisebbségi érdekek érvényesítését. A kistelepüléseken, aprófalvakban – ahol néha a kisebbségiek alkotják a helyi társadalom többségét – a kisebbségi és a települési érdekek nem választhatók szét élesen egymástól, és a forráshiányos aprófalvakban a kisebbségi önkormányzat által megszerezhető anyagi eszközök közvetlenül is az egész közösség számára rendelkezésre állnak; a kisebbségi önkormányzat forrásainak egy részét átadja a települési önkormányzatnak, s a kisebbség politikusai között nemigen merül föl a hatáskörök, intézmények átvételének igénye. A jelzett különbségek ellenére, a nemzeti kisebbségek önkormányzatai, s a kisebbségi politikusok többsége is igényli, hogy a jelenleginél nagyobb mértékben, megfelelő jogosítványokkal fölverte tudjon részt venni a települések – s így a kisebbség – sorsát meghatározó döntések meghozatalában.

Sajátos példa *a kisebbségivé átalakult települési önkormányzatok* működése, amelyek a kutatók szerint ideáltípusnak is nevezhetők, amennyiben ebben a körben nemhogy problémákról nem hallhattak, de még a kisebbség és a többség közötti viszonyt érintő kérdés, a kisebbségi jogok tematizálása is beszélgetőpartnereik értetlenségébe ütközött. „A falu érdeke a kisebbség ügye is.” *A kisebbségi feladatok minden zökkenő nélkül belesimulnak a települési önkormányzat tevékenységébe; fenntartják a saját vagy körzeti nemzetiségi oktatási intézményeiket és támogatják a civil szervezeteiket.*

Úgy tűnik azonban, hogy a kisebbségi települési önkormányzatok azért is működnek hatékonyan, problémák és konfliktusok nélkül, mert *a helyi közéletben nincs jelen a kisebbségi, nemzetiségi tematika, a kisebbségi érdekekről szóló diskurzus.*

A kisebbségi érdekképviselet jelenlegi kereteinek módosítása a nemzetiségi kisebbségek számára a valódi kulturális autonómia megvalósítása miatt sürgető feladat.

A kérdés az, hogy a messzemenően asszimilálódott és a többségi társadalomba integrálódott (nemzeti) kisebbségek számára a kisebbségi törvény kínálta mégoly korlátozott lehetőségek nem érkeztek-e túl későn ahhoz, hogy az asszimiláció folyamatát megállítsák. A jelen vizsgálat során nem feladatunk, hogy a kisebbségi identitás, asszimiláció és disszimiláció összetett problémáját, a várható és kívánatos jövőképeket körbejárjuk. Hangsúlyoznunk kell azonban – s ez egybevág a korábbi vizsgálatok eredményeivel is –, hogy *a kisebbségi önkormányzatok megalakulásának lehetősége, majd pedig tényleges működése, a súlyos szabályozási problémák ellenére is, a nemzeti kisebbségek kulturális és oktatási aktivitásának, a kisebbségi közösségek kohéziójának és identitásának erősödéséhez vezetett –s ez akkor is eredmény, ha ettől az alapvető asszimilációs tendenciák vélhetően vissza nem fordíthatók, csupán lassíthatók.*

A működő kisebbségi önkormányzati rendszer legitimitását is megkérdőjelezheti azonban a jelenlegi választójogi szabályozás, amely lehetővé teszi, hogy a kisebbségi képviselők megválasztásában nemcsak a kisebbségi közösségek tagjai vehetnek részt, illetve olyan képviselők kerülhetnek a testületekbe, akiknek nincs személyes kötődésük az adott kisebbség kultúrájához. Ismételten hangsúlyoznunk kell, hogy a választással összefüggő rendelkezések mielőbbi módosítása a hazai kisebbségek közös érdeke. Sokkal nagyobb esély nyílna a kulturális autonómia erősítése érdekében igényelt feladat- és hatáskörök bővítésére, a finanszírozási rendszer szükségszerű átalakítására, ha senkinek sem lenne lehetősége rosszhiszeműen kihasználni a kisebbséget érintő szabályozás hiányosságait.

A kisebbségi önkormányzati rendszerről folyó szakmai és politikai diskurzusban magától értetődő az a megállapítás, hogy *a többségi társadalomba teljesen integrálódott nemzeti kisebbségekkel szemben a mély szegénységben és kirekesztettségben élő romák súlyos problémáinak kezelésére nem alkalmas a kisebbségi önkormányzati rendszer, sőt a szociális ellátás, a foglalkoztatás területén rájuk ruházott „álhatalmi jogosítványok” a „szegénység etnicizálásához” vezetnek, s így erősítik a cigány közösségek kirekesztődését.*

Az elemzések felhívják a figyelmet arra a veszélyre, hogy a cigány kisebbségi önkormányzatok esetében az etnikai kisebbségi helyzetből fakadó jogok és a szegénységből fakadó elosztási jogosultságok nem válnak szét egymástól.

Egyetérthetünk azokkal az elemzőkkel,¹³ akik szerint a kisebbségi önkormányzati rendszer nem helyettesítheti a hatékony szociálpolitikát. A cigány kisebbségi önkormányzatok többsége azonban a jelenlegi felemás szabályozás helyett éppen a szociális ellátás, a helyi szociálpolitika kialakításában és gyakorlásában kíván több jogosítványt magának, a valódi közjogi státust e politikusok részben a szociális hatáskörök átvételében látnak megvalósíthatónak. Vagyis helyi szinten igen nehéz szétválasztani a problémák kisebbségi és szociális dimenzióját. Vélhetően arra lenne szükség, hogy a kisebbségi önkormányzatokat ne pusztán és elsősorban a szociális feladatok végrehajtásába vonják be. *A kisebbségi jogok és érdekek érvényesülése* tekintetében alapvető, hogy a cigány kisebbség bevonása a szociális feladatok ellátásába ne arra korlátozódjék, hogy az elnök jó esetben megmondhatja, melyik cigány család érdemes a támogatásra, hanem *azt jelentse, hogy a cigány kisebbségi önkormányzatok részt vesznek a helyi szociálpolitika rendeleteinek kidolgozásában, és ellenőrizhetik azok megvalósulását.* S természetesen mindez nem csak a szociálpolitika vonatkozásában igaz, a roma közösség életét befolyásoló döntések meghozatalában valódi jogosítványok illethetnek meg a kisebbségi önkormányzatokat.

Kutatási tapasztalataink szerint szinte *minden vonatkozásban eltérés mutatkozik a nemzeti, illetve a cigány kisebbségek és kisebbségi politikusok lehetőségei között.* A roma kisebbségi politikusok *kisebbségi eséllyel kerülnek be a települési önkormányzatokba, számukra a két testület közötti átjárás lehetősége jóval korlátozottabb, mint a nemzeti kisebbséghez tartozó képviselők számára.* A cigány kisebbségi önkormányzatok *gazdasági autonómiája a leginkább korlátozott, a települési önkormányzatok többsége ugyanis szigorú „ellenőrzés” alatt tartja gazdálkodásukat.* A cigány *önkormányzatokkal szemben olyan elvárások fogalmazódnak meg a roma lakosság körében, amelyek teljesítéséhez sem jogi, sem anyagi eszközökkel nem rendelkeznek, így a roma politikusok kénytelenek a hatályos kisebbségi törvény által*

megengedett és tiltott jogosítványok közötti keskeny mezsgyén lavírozni, hogy a maguk korlátozott eszközeivel enyhítsenek a romák reménytelenül súlyos egzisztenciális helyzetén. Tevékenységüket nehezíti, hogy *rendszeresen kénytelenek szembenézni a hátrányos megkülönböztetés nyílt és kevésbé nyílt formáival*, amelyekkel szemben azonban nem vagy csak a jogvédő irodák segítségével tudnak eredményesen fellépni. A cigány kisebbségi önkormányzatnak, a roma politikusoknak a saját és a többségi közösségeken belül egyaránt meg kell küzdeniük az elismerésért, elfogadásért. Ezt azonban többnyire az is nehezíti, hogy *a települési önkormányzatok sem tekintik egyenrangú partnernek őket*, s ez az eleve kódolt egyenlőtlen viszony cigány kisebbségi mivoltuknak szól.

A cigány kisebbségi önkormányzatok a szociális ellátással összefüggő „álhatalmi” jogosítványok szorításában, az asszimiláció, valamint az önálló identitáspolitika vonzásai és taszításai közt kénytelenek működni.

Úgy tűnik, akár egy településen belül is vetélkedhetnek egymással az inkább az asszimilációt és nem a cigányság kulturális és etnikai másságát, illetve a cigányság mint önálló politikai és etnikai entitás érdekeinek képviseletét hangsúlyozó kisebbségi önkormányzati stratégiák.¹⁴ A cigány kisebbség elismertetéséért/elismerésért folytatott harc leghatékonyabb eszközének a megkérdozett helyi politikusok nagyobb része az olyan integrációt tartja, amely nem hangsúlyozza a romák elkülönülését, ha úgy tesz, etnikai és kulturális másságát, és tartózkodik attól, hogy önálló roma politikát folytasson a településen. Ugyanakkor törekvéseik mögött nem nehéz felismerni azt az igényt, hogy cigány emberként akarnak az adott település, tágabban a magyar társadalom teljes jogú tagjává válni, és szeretnének a „magyarokhoz” hasonló megbecsülésben, elismerésben részesülni. Mindezen törekvéssel az is megfér, hogy a roma politikusok nehezményezik azt, hogy a cigányok egy része nem vállalja föl cigány identitását, mert egzisztenciálisan kiemelkedett a közösségből, és/vagy mert fél a megkülönböztetéstől. „Mi büszkék vagyunk arra, hogy cigányok vagyunk, azok helyett is, akik nem vállalják.”

A romák társadalmi integrációjáért folytatott küzdelemben a kisebbségi önkormányzati rendszer csak az egyik, ráadásul ellentmondásokkal terhelt, felemás eszköz. *A kisebbségi törvény módosítása azt célozhatja*, hogy a romákat (is) valóban *egyenrangú partnerként vonják be az őket érintő döntések meghozatalába*. *A szociális és foglalkoztatási problémák megoldása azonban túllép a kisebbségi törvény keretein*, mint ahogy a romákat sújtó hátrányos megkülönböztetés, diszkrimináció is olyan súlyos gond, amelynek orvoslására, meggyőződésünk szerint – önálló antidiszkriminációs törvény megalkotása szükséges.

Javaslat, kezdeményezés

1. A kisebbségi jogok érvényesülésének javítása, valamint a kisebbségi önkormányzati rendszer továbbfejlesztése és hatékonyabb működtetése érdekében – az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (Obtv.) 25. §-a alapján – azzal a

jogalkotási javaslattal

fordulok a Miniszterelnöki Hivatalt vezető miniszterhez mint a nemzeti és etnikai kisebbségekkel kapcsolatos kormányzati feladatok fő felelőséhez, hogy – a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal elnöke és a Miniszterelnöki Hivatal Roma ügyekért felelős politikai államtitkára útján, illetve közreműködésével, az érintett szaktárcák bevonásával –

- a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény, valamint a kapcsolódó jogszabályok módosításának előkészítése iránt soron kívül intézkedjen;
- az előkészítés terjedjen ki az alábbi koncepcionális alapkérdések megvitatására, illetve kidolgozására:
 - a választójogi szabályozás olyan továbbfejlesztése, amely megakadályozza a kisebbségek érdekeivel visszaélő képviselők megválasztását és elősegíti a kisebbségi önkormányzat nagyobb legitimitációját;

- a kisebbségi önkormányzati középszint kialakításának kérdése, a lehetséges feladatok és hatáskörök meghatározása, más szintektől történő elhatárolása;
- a kisebbségi önkormányzat közjogi jogállása, feladat- és hatáskörbővítése, az intézményfenntartói jog gyakorlásának garantálása;
- a kisebbségi és a települési önkormányzatok együttműködésének olyan szabályozása, amely biztosítja a megvalósításuk garanciáit és a szükség szerinti szankciókat;
- a kisebbségi önkormányzatok új finanszírozási rendszerének kialakítása, a differenciált támogatási lehetőségek megteremtése, a települési önkormányzatok kisebbségekkel kapcsolatos feladatainak kompenzálása;
- olyan szabályok kialakítása, amely lehetővé teszi az együttdöntési jogok gyakorlati érvényesülését;
- a kisebbségi oktatás finanszírozásának és továbbfejlesztésének kérdései, a roma kisebbség esetében az oktatási szegregáció megakadályozása és az integrált oktatás megvalósítása érdekében szükséges intézkedések;
- az anyanyelv megőrzése, átörökítése, valamint a hivatalos eljárásban történő használatának megerősítése;
- a szabályozás a tizenhárom kisebbségre azonos módon vonatkozzon vagy a cigány kisebbség társadalmi integrációjának elősegítése érdekében a kisebbségi törvény egyes rendelkezéseinek hatálya csak a roma közösségre terjedjen ki;
 - a jogszabálytervezetek kidolgozásának ismételt elhúzódtását a felelősök és határidők pontos meghatározásával, folyamatos ellenőrzésével előzze meg;
 - tegye lehetővé, hogy az elkészült jogszabály-tervezeteket az érintett kisebbségi szervezetek (kisebbségi önkormányzatok, civil szervezetek), valamint települési önkormányzatok érdemben megvitathassák.

Javasolom továbbá, hogy:

jelen vizsgálatunk megállapításait és észrevételeit a jogszabályok módosításának előkészítése során az érintett szaktárcák, szervek használják fel.

2. A 2002. évben megválasztott kisebbségi önkormányzati képviselők tevékenységének, valamint a települési önkormányzati képviselők, a polgármesteri hivatalok köztisztviselőinek, valamint a kisebbségi önkormányzati képviselők jobb együttműködésének elősegítése érdekében az Obtv. 21. §-a alapján – azzal a

k e z d e m é n y e z é s s e l

fordulok a Miniszterelnöki Hivatalt vezető miniszterhez mint a nemzeti és etnikai kisebbségekkel kapcsolatos kormányzati feladatok fő felelőséhez, hogy – a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal elnöke és a Miniszterelnöki Hivatal Roma ügyekért felelős politikai államtitkára útján, illetve közreműködésével, együttműködve a belügyminiszterrel – az eddigi tapasztalatokat felhasználva, tegye meg a szükséges intézkedéseket olyan továbbképzési rendszer kidolgozása érdekében, amely megyei vagy kistérségi szinten, a helyi igényekre is figyelemmel folyamatosan lehetőséget biztosít a kisebbségi és települési képviselők és a köztisztviselők közös képzésére.

A képzés segítse elő:

- a résztvevők kisebbségi jogi, közigazgatási, pénzügyi ismereteinek bővítését, azok gyakorlati alkalmazását,
- a hátrányos megkülönböztetés és az előítéletek kialakulásának megelőzését, azok megakadályozását, és
- a konfliktushelyzetek megelőzéséhez, kezeléséhez szükséges technikák elsajátítását.

Budapest, 2003. február 6.

Dr. Kaltenbach Jenő

Lábjegyzetek

¹ Csefkó Ferenc – Pálné Kovács Ilona (szerk.): Kisebbségi önkormányzatok Magyarországon. Osiris–MTA Kisebbségkutató Műhely–MTA Regionális Kutatások Központja, Budapest–Pécs, 1999.

² Eiler Ferenc és Kovács Nóra, Molnár Emília, Rátkai Árpád, Pálné Kovács Ilona, Szalai Júlia és tanítványai írásaira gondolunk elsősorban, említendő továbbá az MTA RKK TKO-ban 2000-ben lefolytatott német kisebbségi önkormányzati kutatás. A kisebbségi jogokkal, kisebbségi önkormányzatok választásával és működésével kapcsolatos kérdések jogi problémáinak tárgyalásához lásd mindenekelőtt a Fundamentum 2001/3-as számát, amely egy 2000-ben szervezett konferencia előadásait és elméleti tanulmányokat tartalmazza. Ki kell emelnünk továbbá A kisebbségek parlamenti képvisellete és részvételük a politikai döntéshozatali folyamatban című kiadványt, amely a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa által 1999-ben szervezett konferencia előadásait, a közvetlenül érintett kisebbségi képviselők véleményét foglalja össze.

³ A kutatás vezetője, a zárótanulmány készítője: Váradi Mónika Mária; a kutatás és feldolgozás közreműködői: Bali János, Farkas Judit, Gulyás Judit, Koós Bálint, Rácz Kata, Schwarcz Gyöngyi; a kérdőíveket feldolgozta: Tóth László Balázs, Vas Anna Sára.

⁴ A kutatók a „nagy” nemzeti kisebbség alatt, a magasabb lélekszámú és területileg összefüggő településeken élő kisebbségeket értették, Baranya megye esetében a németeket és a horvátokat, míg „kis” nemzeti kisebbség alatt a két megyében élő többi, kisebb létszámú, területi szórásban élő kisebbségeket. A cigány kisebbséget a nemzeti kisebbségektől jelentősen eltérő helyzete és problémái miatt az adatok bemutatása során általában külön nevesítették.

⁵ A százalékokat, a könnyebb olvashatóság érdekében, kerekítve közöljük. Az elemzés során az értelmezhető válaszokat vettük figyelembe, így a szövegben az általában kis esetszámú és arányú „egyéb” válaszokat nem tüntettük fel.

⁶ Baranya megyében tizenöt kisebbségi települési önkormányzat működik, tizenkét német, három horvát. Közülük két-két horvát, illetve német települést választottunk. Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében mindössze egy (német) kisebbségi települési önkormányzat alakult 1998-ban.

⁷ Az interjúkat, az országgyűlési biztossal és munkatársaival előzetesen egyeztetett vázlat szerint szociológusok, etnográfusok végezték, s nem az országgyűlési biztos munkatársai. A kutatók 28 cigány, 13 német, 4 horvát, 2-2 szerb és lengyel, valamint 1-1 szlovák, görög, bolgár és örmény közvetlenül választott kisebbségi önkormányzat elnökével vagy elnökhelyettesével beszélgettek. Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében az említetteken kívül interjú készült az országos cigány önkormányzat megyei szervezetének elnökével, valamint a Roma Polgárjogi Alapítvány megyei képviselőjével is.

⁸ Majtényi Balázs: A magyarországi kisebbségi önkormányzati rendszer elvei és működése. Fundamentum, 2001/3:34–42.

⁹ A kistelepülések, aprófalvak körjegyzőségekhez tartoznak – elsősorban Baranya megyében –, itt a kisebbségi önkormányzatok gyakran veszik igénybe a körjegyzőségi központ hivatalát gépelési, sokszorosítási és postai feladatok ellátására, már ritkábban üléseik megtartására.

¹⁰ 59 válasz érkezett e kérdésre, 37 cigány és 19 német, két horvát, illetve egy „kis” kisebbségi önkormányzattól.

¹¹ A kisebbségi önkormányzati válaszok szerint mindössze 18 kisebbségi képviselő vesz részt a bizottságok munkájában, úgy, hogy egyben települési önkormányzati képviselő is; közöttük nyolc német, kilenc cigány és egy horvát kisebbségi képviselő található. Kilenc esetben jelezték az önkormányzatok, hogy kisebbségi képviselőként került egy tagjuk vagy az elnök valamelyik bizottságba, három-három német, illetve három cigány képviselő, valamint egy horvát képviselő; ők szavazati joggal rendelkeznek. Nyolcan kisebbségi képviselőként tanácskozási joggal vesznek részt a bizottsági munkában, köztük három-három cigány, továbbá egy-egy német, illetve lengyel képviselő található.

¹² A német kisebbségi önkormányzatokra kiterjedő, 2000-ben lefolytatott vizsgálat során 326 német kisebbségi képviselő foglalkozására vált ismertté, 53 százalékuk a közszférában dolgozott, s körükben föltűnően magas, 66 százalékos volt a pedagógusok aránya. Váradi 2002.

¹³ Szalai Júlia: A társadalmi kirekesztődés egyes kérdései az ezredforduló Magyarországn. MTA Szociológiai Intézet, Budapest, 2002. Kézirat.
Molnár Emília: Atyáskodás és kizorítósdí. Helyi intézmények, cigányok, kisebbségi önkormányzatok. Beszélő, 2002/1:74–86.

¹⁴ Burka Viktória–Vida Judith–Wizner Balázs: Szalakóta – a roma érdekképviselő sorsa egy északkelet-magyarországi faluban. Holmi, 2002/7:891–905.

A „közméltóság” problematikája: egy sajátos adósság az emberi méltósághoz fűződő alkotmányos jog érvényesülése terén

1.

Az emberi méltóság fogalma

Az ember létezése és méltósága, mint maga az emberi egység, valójában nem is jog, mert az emberi lényeg a jog számára tulajdonképpen transzcendens, azaz hozzáférhetetlen. Az emberi jogok katalógusában és a modern alkotmányokban az emberi élet és méltóság ezért elsősorban nem is mint alapjogok, hanem mint a jogok forrásai, mint jogon kívüli értékek szerepelnek, amelyek sérthetetlenek. E sérthetetlen értékek tiszteletben tartásáról és védelméről kell a jognak gondoskodnia.

Az emberi méltóság minden embert egyedi értékétől, individualitásától függetlenül, pusztán emberi mivolta miatt illet meg. Ebből következően az emberi méltóság sérelme minden olyan magatartás, amely gátolja a másik embert az emberhez méltó életben, minden őt érintő szabadságkorlátozás, illetve kétségbe vonja a ember mivoltát. Az emberi méltóság egy olyan absztrakt követelményrendszer, egy olyan minimális „elvárás”:

- a) melyen sem az állam, sem más emberek kényszerítő hatalma nem terjedhet túl, az autonómiának, az egyéni önrendelkezésnek egy mindenki más rendelkezése alól kivont magja, amelynél fogva az ember ember maradhat, nem válva pusztá eszközzé;
- b) biztosítja az egyenlőséget.¹⁵

2.

Az emberi méltóság közösségi dimenziója

Az emberi közösségeket számos aspektusból lehet megközelíteni, definiálni viszont, sokféleségük miatt, szinte lehetetlen. Általában véve elmondhatjuk minden közösségről, hogy tagjai összetartozónak érzik, illetve kívülállóktól elkülönítik magukat. A közösség tagjait az azonosulás és az elkülönülés tudata, illetve az tartja össze, hogy a csoport saját belső normákkal rendelkezik, melyek képesek ennek a kikényszerítésére. Az egyén számára a közösségi cselekvés, annak norma- és értékrendje, érzelmi és eszmevilága

- a) erősíti a társadalmi normák sikeres elsajátítását, az önmeghatározás képességét (szocializációs funkció),
- b) védelmet, orientációt, a kiszámíthatóság élményét adja (biztonsági funkció).

Életünk során, egyszerre számos közösségnek vagyunk a tagjai: közösséget alkot az osztály, a szülői munkaközösség, közösséget hoznak létre a munkatársi kapcsolatok, a klubbársaság, a társasház tulajdonostársi viszonyai, a település szavazópolgárai önkormányzáshoz való jogának gyakorlása stb.

Minden közösségről elmondhatjuk, hogy az érintett személy külső inerciarendszere: az önazonosság, az identitás meghatározásának egyik aspektusa. A közösséghez tartozás joga ilyenképpen kétségtelenül személyiségi jog. Az emberi közösségek kisebbsik hányada – esetleg változó – tagságától független, önálló léttel és vagyonnal is rendelkezik, saját állandó szervezete van, jogképességét a jog elismeri. A személyösszességek többsége azonban nem jogi személy, polgári jogi értelemben nincsenek jogaik és kötelességeik. A kérdésünk az, hogy

1. a nem jogalany közösségeket miként kezeli a jog; vannak-e olyan jogosultságok, amelyek őket is megilletik,

2. van-e a jogképességgel nem rendelkező személyösszességek tagjaitól független méltósága,
3. s ha igen, az milyen típusú jogvédelemben részesül.

A hatályos jogot áttekintve elmondhatjuk, hogy számos törvényünk különböző jogokkal ruházta fel, illetve védelemben részesíti az önálló jogalanyisággal nem rendelkező személyösszességet. Az Ötv. szerint a választópolgárok közösségét megillető jog a helyi önkormányzathoz való jog, a Nektv. kollektív jogokat biztosít a magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségeknek, a Btk. a nemzeti jelkép megsértésének, illetve az izgatásnak (uszításnak), az önkényuralmi jelképek nyilvános használatának, terjesztésének a megbüntetésével véd nem jogalany személyösszességet. De elismeri és védi a jog a fogyasztók érdekeit, a természetvédelmi és környezetvédelmi szabályaink pedig már globális emberi érdekről is beszélnek.

A közösség méltósága tehát – ha nevesítetlen és meghatározás nélküli formában is – létező fogalom a magyar jogban.¹⁶ Mégis azt kell mondanunk, hogy *a társadalomban kisebbségi helyzetben lévő közösségekről kialakult pozitív vélekedések, értékítéletek összességét, e közösségek tiszteletét, társadalmi elismertségét kifejező közméltóság fogalmát – a fogalom becsületvédelmi és kisebbségi jogi értelmében – a hazai jog nem ismeri.* Az Alkotmány kizárólag természetes személyekhez kapcsolja a méltóságot, amikor kimondja, hogy a Magyar Köztársaságban minden embernek veleszületett joga van az élethez és az *emberi méltósághoz*, amelyektől senkit nem lehet önkényesen megfosztani. A közösség méltóságát sértő cselekmények a büntetőjogban ugyan hivatalból üldözendő közvédas bűncselekmények, de ezek (uszítás, nemzeti jelkép megsértése, önkényuralmi jelképek terjesztése, nagy nyilvánosság előtt való használata, közszemlére tétele) csak nagyon ritkán kerülnek a büntetőbíróság látókörébe. A leggyakoribb közméltóságot sértő cselekménnyel, a gyalázkodással szemben a büntető- és szabálysértési jog „csak” a rágalmazás és becsületsértés különböző alakzataival lép fel, főszabályként egyéni jogsérelem, és kivételes esetben a személyösszesség sérelme esetén.

A személyiségi jogsérelemmel szemben a polgári jog, a jogág jellegéből adódóan az egyéni, sőt, a jogterület sajátosságai miatt, a személyes (néhány kivételtől eltekintve) jogérvényesítés lehetőségét biztosítja csupán.

Összegzésképpen megállapítható, hogy a közösség méltóságának a védelmét csak közvetetten, annyiban biztosítja a magyar jogrendszer, amennyiben a sértés egyéni érdeksérelem is okoz, és ennek megbüntetését magánindítvánnyal, reparálását polgári perrel érvényesíti a személyében érintett fél.

Meggyőződésünk szerint az emberi méltóságnak meghatározott közösségi értékekkel összefüggő dimenzióját – mint önálló jogtárgyat – olyan új becsületvédelmi szabályozásban kell részesíteni, amely kifejezi, hogy az emberi méltóság alkotmányos védelme nemcsak a természetes személyekre, hanem azok meghatározott közösségeire is kiterjed. Teljességgel elfogadhatatlan, hogy jelenleg mindössze a Btk. kommentárja és a büntetőbírói gyakorlat explikálja – a rágalmazás jogi tárgyaként – ezt a területet: eszerint megilleti a védelem a jogi személyeket és az olyan személyösszességeket is, amelyeknek nincs ugyan önálló jogképessége, de olyan kollektív társadalmi kötelezettségekkel rendelkeznek, amelyek teljesítése megalapozhatja a társadalmi megbecsülésük létrejöttét, s ennek ugyanolyan lehet a társadalmi értéke, mint a természetes személyek esetében.¹⁷ A közméltóság fogalma ugyanakkor a tételesjogban és a kommentárirodalomban is meghatározatlan, védelmének határai és eszközei sem tisztázottak.

3.

Az újrászabályozás indokai, a közméltóság és a véleményszabadság viszonya

„A hazai jogalkalmazás és jogértelmezés sajátossága, hogy az uszító magatartást szinte patikamérlegesen mérte ki, így a büntetőjogi értékelés körébe e társadalomra veszélyes cselekményeknek csupán töredéke kerülhet. Ezt a szűkmarkúságot azok az elkövetők, akik a társadalmi rend, béke és nyugalom megbolygatására törekszenek, messzemenően ki tudják használni, ugyanis némi jogértelmezési jártassággal ki tudják jelölni maguk számára azt a rendkívül keskeny sávot, ahonnan még büntetőjogi felelősség nélkül zaklatható a társadalom.”¹⁸

Valóban, az utóbbi időben a közbeszéd számos, a köznyugalmat felkavaró, „elfajult” alakváltozata teszi egyre sürgetőbbé, hogy a fentebb idézett „keskeny sáv” jogilag kezelhetővé váljon, hogy a jogalkotó a büntetőjogon kívüli szankcionálás lehetőségeit a jelenlegi szabályozáshoz képest egyértelműbbé és szigorúbbá tegye.

A korábbi évek beszámolóiban már felhívtuk a közvélemény, a jogalkotó, illetve tágabban a politikai elit figyelmét arra, hogy *amennyiben a becsület, a jóhírnév csorbítására alkalmas, gyalázkodó, lejárató, vagy éppen megvetés kiváltását kívánó célzattal megfogalmazott kijelentések nem konkrét személy vagy személyek, hanem egy meghatározott embercsoport, közösség ellen irányulnak, a kisebbségi ombudsman csupán azt állapíthatja meg, hogy fennáll-e a Btk. 269. §-ába ütköző közösség elleni izgatás büntetnének a gyanúja, vagy sem.*¹⁹

A tavalyi beszámolóban mutattunk rá arra is, hogy Magyarországon nem minősül jogellenesnek, ha valaki oly módon vall rasszista nézeteket a nyilvánosság előtt, hogy cselekménye egyrészt nem irányul meghatározott személyek ellen, másrészt nélkülözi az uszító jelleget. Más szavakkal: az érintett kisebbségek jelenleg védtelenek a nyilvánosság előtt történő, „csak úgy általában” cigányozó, zsidózó stb. megnyilvánulásokkal szemben.

Az alapkérdések tehát, amelyekben a jogalkotónak döntenie kellene – feltéve, hogy a közösségek méltósága az emberi méltósághoz hasonlóan védendő érték –, az alábbiak:

- a) a közméltóságot érintő jogvédelem körébe milyen típusú közösségek tartozzanak,²⁰
- b) kizárólag verbális cselekményekre terjedjen-e ki a nagyobb nyilvánosság előtti „közméltóságsértés”, vagy megvalósulhat (mint például a tetteges becsületsértés vagy a kegyeletsértés eseteiben) más módon is (például az adott közösség létesítményeinek, jelképeinek megrongálása, szétrombolása, szétdúlása, beszennyezése, bemocskolása és ehhez hasonló egyéb magatartások tanúsításával),
- c) milyen jogági körben és milyen típusú szankciók révén történjen meg a felelősségrevonás.

A 64/1991. (XII. 17.) AB határozat szerint: „Emberi méltósága és élete mindenkinek érinthetetlen, aki ember, függetlenül fizikai és szellemi fejlettségétől, illetve állapotától és attól is, hogy emberi lehetőségéből mennyit valósított meg, és miért annyit. Egyetlen ember élethez való jogáról sem beszélhetünk úgy, hogy ne értenénk bele az élethez és a méltósághoz való alanyi jogát.” A hatályos nemzetközi jog emberi jogi dokumentumainak egyik kiindulópontja az emberi méltóság. A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya „az emberi közösség valamennyi tagja veleszületett méltóságáról” szól, és az emberi méltóságot a jogok végső forrásának tekinti akkor, amikor arra a felismerésre utal, hogy „az emberi jogok az emberi lény veleszületett méltóságából erednek”.

Az alapjogok körében az emberi méltóság legnagyobb „riválisa” a véleményszabadság, amely a kommunikációs jogok anyajoga. Minden becsületvédelmi szabályozásnak tehát szembe kell néznie avval, hogy büntetőjogi védelemre nem tarthat igényt az a vélemény, amely adott esetben a közösség érzékenységét sérti, aggodalomkeltő, ellenszenves, vagy éppen stílusában visszatetsző, kulturálatlan.

Ugyanakkor a 36/1994. (VI. 24.) AB határozat egy differenciált megközelítést fogad el: eszerint a véleménynyilvánítási szabadság nem feltétlen a tényállítások tekintetében. E szabadság ugyanis nem terjed ki a becsületsértésre alkalmas valótlan tények közlésére akkor, ha a nyilatkozó személy kifejezetten tudatában van a közlés valótlanosságának (tudatosan hamis közlés) vagy foglalkozása, hivatása gyakorlásának szabályai szerint elvárható lett volna tőle a tények valóságtartalmának vizsgálata, de a véleménynyilvánítási alapjog felelős gyakorlásából adódó gondosságot elmulasztotta.

A véleménynyilvánítás szabadsága csak a bírálat, jellemzés, nézet és kritika szabadságát foglalja magában, de az alkotmányos védelem – szögezi le az AB – nem vonatkozhat a tények meghamisítására. Ezen túlmenően a szabad véleménynyilvánítás olyan alkotmányos alapjog, amely csak felelősséggel gyakorolható, és a valótlan tények közlésének elkerülése érdekében bizonyos kötelezettségekkel jár a közvélemény alakításában hivatásszerűen részt vevő személyek esetében.

Ennek ellenére a véleménynyilvánítási és sajtószabadság – a büntetőjogi védelem szempontjából – mégis magában foglalja a tudatos valótlanosságok, ferdítések, torzítások, manipulációk közlésének és hirdetésének szabadságát, miközben történelmi tények igazolják a tudatosan hazug propaganda, a politikai és társadalmi botránykeltés, a sajtó lealacsonyításának és eszközként történő felhasználásának káros hatásait. Az írott és az elektronikus média olyan tekintéllyel rendelkezik, hogy a közvélemény hajlamos a közölt információkat kellő ismeretek vagy kellő kritika nélkül valóságként elfogadni. Ezért jelentős érdek fűződik ahhoz, hogy az ilyen nyilvános közlések, közlemények, információk a valóságnak megfeleljenek.

4.

A közméltóság jogi és közvetlen tárgya

A közméltóság sérelme elválaszthatatlan attól a tágabb kört felölelő alkotmányos értéktől, amit *köznyugalomnak*, ezen belül közhangulatnak hívunk. A köznyugalom – kisebbségi jogi megközelítésben – annak tükröződését fejezi ki, hogy az országos és a helyi közhatalom jogszolgáltató, érdekvédő és veszélyelhárító tevékenysége eredményesen funkcionál, hogy sem a közhatalom, sem egyéb társadalmi csoport nem áll útjában a törvényeket tisztelő „másság” legkülönbözőbb kifejeződési formáinak (tehát az eleven multikulturalitásnak) ²¹, az egyének és közösségek önazonosságra, vagy éppen integrációra, illetve asszimilációra irányuló törekvéseinek, hogy a közbeszéd vagy kiveti magából a „gyűlöletbeszéd” legdurvább formáit (az kevés, hogy a gyalázkodás a gyalázkodót is minősíti a nyilvánosság előtt), vagy a közhatalom rendelkezik adott szankciórendszerrel, illetve egy olyan szakapparátussal, amely kellő következetességgel és szigorral képes fellépni a gyalázkodó, kifejezetten a védett közösségek becsületébe gázoló megnyilvánulásokkal szemben.

A köznyugalom a kisebbségek számára a szabad identitásválasztás, illetve a veszély- és fenyegetettségmentesség állapotának külső, pszichés feltétele, amely átfogja létük különböző dimenzióit. Tehát ideális esetben nemcsak a kriminális értelemben vett biztonság érzetét, hanem az esélyegyenlőségi normák érvényesülésének „biztonságát” is magában foglalja.

A közösségek méltóságát támadó „gyűlöletbeszéd” már nem a köznyugalmat mint elvont, általános entitást sérti, hanem – uszító jelleg, tehát meghatározott cselekvésre való felhívás vagy ennek sugallása nélkül – identitásukban zavarja, érzelmeikben sérti (fenyegeti, gúnyolja, megalázza) a közösség tagjait, de emellett alkalmas lehet arra, hogy egyes kisebbségi csoportokat társadalomellenes célok megvalósítására mozgósítson, illetve a közhangulatot olyan módon formálja át, amely megkönnyíti, hogy e csoportok céljaikat erőszak vagy fenyegetés alkalmazása útján érjék el.

A közvetlen tárgy tekintetében azt kell eldönteni – ahogyan erre korábban utaltunk –, hogy a közméltóságot érintő jogvédelem körébe milyen típusú közösségek tartozzanak. Kisebbségvédelmi szempontból nem elfogadható a rágalmozás és a becsületsértés kapcsán a büntetőjogi gyakorlatban érvényesülő „személyösszesség” kategória, amely – a jogi személyeken kívül – a közös feladatvállalás alapján működő közösségeket védi: a verbális támadások éppenséggel olyan – a diszkriminációt naponta megelő – közösségek, társadalmi csoportok identitását, méltóságát veszik célba, amelyek tagjait nem fűzi össze konkrét feladat vagy valamilyen tagsági viszony, nem tudatos választás alapján szerveződtek, hanem a születés véletlene vagy egyéb, akaratukon kívül álló körülmény döntött – legtöbbször egész életükre szólóan – csoport-hovatartozásukról (nem, nemzeti-etnikai hovatartozás, szexuális beállítottság, testi és szellemi fogyatékoság). Ezen a ponton kell tehát különbséget tenni – amit a jelenlegi szabályozás egyáltalán nem tesz meg – adott személyösszességekre (például foglalkozási csoportok) jóbírneve, illetve a becsületvédelemre szoruló kisebbségek méltósága között. A két kategória ugyanis

- a) érdekérvényesítő-képességét, a társadalmi életben való sikeres részvétel esélyeit,
- b) valamint a többségi társadalom által táplált előítéletek és egyéb elutasító reflexek intenzitását, fenyegető erejét tekintve nincs egy súlycsoportban egymással.

Az orvosi műhibák tendenciózus, a ténszerúséget nélkülöző nyilvánosságra hozatala ideig-óráig megrendítheti a lakosság egyes köreiben a szakmába vetett bizalmat, elbizonytalaníthat egyes orvosokat, ez azonban nem változtat az orvosi hivatásnak a társadalomba mélyen beágyazott magas társadalmi presztízsen, vagy azon, hogy a szakma gyorsan és hatékonyan tud – kamarai közreműködéssel – a nyilvánosság előtt védekezni. Mindemellett adott az orvos számára az egyéni választás lehetősége: ki lehet lépni az adott csoportból.

Ezzel szemben egy kisebbségi helyzetben lévő etnikai, vallási, ideológiai, vagy szexuális preferencia alapján létrejött közösségek

- a) meg kell küzdenie avval, hogy tagjait a „saját” csoporttól elkülönítve, „ellenségként”, jobb esetben „idegenként” definiálják, vagy a közbeszédben rendszeresen ilyen következtetés levonását sugallják (ingroup, outgroup diskurzus),
- b) tagjai vagy egyáltalán nem, vagy csak jelentős lelki sérelmeket okozó önfeladás árán tudnak „választani”, azaz kilépni a diszkriminált közösségből.²²

A közös feladatvállalás alapján definiálható „személyösszességek” és jogi személyek jóbírneve, „becsülete” nem más, mint az a társadalmi megbecsülés, amely róluk, a tulajdonságaikról, illetve teljesítményükről a környezetükben kialakult. A fentiekben kifejtett közméltóság megsértése esetében azonban nem egy már meglévő, pozitívnak tekinthető társadalmi értékítélet „lerontásáról” (vagy ennek kísérletéről) van szó, hanem olyan kisebbségi helyzetű társadalmi csoportok „gyalázásáról”, amelyek objektív társadalmi megítélése vagy teljesen hiányzik a közvéleményből, vagy velük szemben éppenséggel dominálnak az érzelmileg vezérelt negatív előítéletek, illetve a társadalom legalábbis megosztott például abban, hogy az érintett közösségek – érték- és szokásrendjüket illetően – integrálhatók-e egyáltalán.

A közösség méltósága elleni támadások legkonkrétabb, „legalsó” szintje az „elkövetési tárgy”, amelyet a jogsértő magatartás közvetlenül sért vagy veszélyeztet: ennek elemeit, „értékkészletét” a teljesség igényével nem tudjuk felsorolni, de mindenképpen idetartoznak az érintett közösségre kifejezetten jellemző, vele azonosítható, széles körben ismert sajátosságok (egyedi karakterjegyek, szokások, ünnepek, az azonosulást segítő jelképek stb).

Az beszél gyűlöletkeltő, tehát a mi értelmezésünkben közméltóságsértő módon, aki egy adott közösségről (a közösséget képviselő személyről) tényt, értékítéletet olyan módon hoz nagyobb nyilvánosságra, amely – anélkül, hogy kimerítené a Btk. 269. §-át – alkalmas e csoport tagjainak megfélemlítésére, illetve a vele szembeni ellenséges, kirekesztő környezet kialakítására. Az érzelmekre kíván hatni azáltal, hogy

- a) kisebbségellenes indulatokat gerjeszt, illetve erősít fel, a többségi társadalomban elősegíti „megalapozza” a racionális érvelést nem tűrő előítélet-képződést,

- b) érzelmi, pszichikai sérelmet (bűntudatot) okozhat azáltal, hogy megnehezíti a támadott kisebbség tagjainak szabad identitásválasztását, azt sugallva, hogy „másságát” „bűnnek”, természetellenes állapotnak tekintse.²³

Itt tehát többről van szó, mint a köznyugalom elvont veszélyeztetése, amit – a „gyalázkodás” elkövetési magatartásával kapcsolatban – az AB nem tartott elégségesnek ahhoz, hogy büntetőjogi értelemben alapjogi korlátozás indokául szolgálhasson. Mindezt egyértelműen megerősíti az AB 30/1992. (V. 26.) határozatának indokolása, amely szerint „...a közösségek méltósága a véleménynyilvánítási szabadság alkotmányos korlátja lehet. Nem zárja ki tehát a határozat azt, hogy erről a törvényhozó akár a gyűléltre uszítás tényállásán túlmenő büntetőjogi védelemmel is gondoskodik. A közösségek méltóságának hatékony védelmére azonban más jogi eszköz, például a nem vagyoni kártérítés alkalmazási lehetőségeinek bővítése is alkalmas.”

5.

Javaslat egy büntető, illetve szabálysértési tényállásra

Az AB fentebb idézett megállapítása egyben kijelöli azt a jogági kört, ahol a közösségek méltóságát sértő támadások szankcionálása tekintetében érdemes gondolatcserét kezdeményeznünk. A becsületvédelmi szabályozás terepét tehát ebben a tekintetben továbbra is a „szankciós” jogok” (büntető- és szabálysértési jog), illetve a Ptk.-nak a személyhez fűződő jogokat érintő rendelkezései jelentenek.

A jogalkotónak ilyenkor el lehetne gondolkodni egy olyan önálló – a büntetőpolitikai szempontok mérlegelése alapján büntető, illetve szabálysértési – tényálláson, amelynek egyik lehetséges szövegváltozatát az alábbiakban adjuk meg, tudatosan felvállalva, hogy az ilyen módon védendő közösségek körének meghatározása kifejezetten kisebbségi jogi megközelítésből történik, így természetesen bővíthető, illetve a jogvédelemben részesítendő társadalmi csoportok meghatározása is pontosítható, kiegészíthető. Szövegjavaslatunk a következő:

„A közméltóság megsértése

(1) Aki nagy nyilvánosság előtt a nemzeti vagy etnikai hovatartozás, vallási meggyőződés, illetőleg a szexuális irányultság szempontjából érintett közösség méltóságának megsértésére alkalmas tény állít, híresztel, ilyen tartalmú kifejezést használ, való tény hamis színben tüntet fel, illetőleg a közméltóság megsértésére alkalmas egyéb cselekményt követ el, büntetendő.

(2) Méltóságsértőnek tekintendő minden olyan állítás, felszólítás, kívánság, bírálat, illetve értékítélet, amely az (1) bekezdésben meghatározott közösség képességeire, tulajdonságaira, nyelvére, szokásaira, történelmi múltjára vonatkozik és amely – a társadalomban kialakult általános felfogás, illetőleg az elkövetés konkrét körülményei alapján – indokolatlan lealacsonyítást, megvetést, gyalázkodást fejez ki, vagy – akár tárgyilagos előadásmód keretében is – ilyen jellegű érzelemnyilvánításra ösztönöz.

(3) A közméltóság megsértésére alkalmas egyéb cselekménynek minősül különösen az érintett közösség épületének, jelképének, az érintett közösséggel egyértelműen azonosítható síremléknek, emléktáblának, kegyhelynek stb. a megromlás, szétrombolása, szétdúlása, beszennyezése, bemocskolása, meggyalázása.”

A Btk. 137. §-ának 12. pontja szerint nagy nyilvánosságon a bűncselekménynek a sajtó, egyéb tömegtájékoztató eszköz, sokszorosítás, illetőleg elektronikusan rögzített információ távközlő hálózaton való közzététele útján történő elkövetését is érteni kell. Az állandó büntetőbírói gyakorlat alapján nagy nyilvánosság megállapítására van lehetőség akkor is, ha meg van a reális

lehetősége annak, hogy nagyobb, vagy előre meg nem határozható számú személy tudomással bírjon a bűncselekményről.

6.

A polgári jogi védelem lehetősége

Az AB érintett határozataiból kitűnik, hogy a véleménynyilvánítás és a sajtószabadság vadhajításainak korlátozására nem a büntetőjog eszközeit tartja elsősorban alkalmasnak, hanem a magas összegű nem vagyoni kártérítéssel fenyegető polgári jogot [30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992. 167., 178–180]. De vajon képes-e ma hatékony védelemre a polgári jog? Az egyéni jogérvényesítési lehetőség felkínálása alkalmas-e a tág körben nyilvánosságra jutó jogsértés reparálására; tudnak-e élni ezzel a lehetőséggel az emberek? Ha élnek, akkor az egyéni kártérítés-jóvátétel a közösség egésze számára is megfelelő reparációt jelent-e? Meggyőződésünk, hogy mindhárom kérdésre nemleges válasz adható.

Polgári jogi jogvédelmet igényelhetnek mindazok, akiket a közösség tagjaként becsületükben – emberi méltóságukban – sért az adott cselekmény. Itt tehát nem szükséges a „*jól körülhatárolható kör és közös kötelezettségteljesítés*” követelménye, mint a büntetőjogban. Adott esetben személyiségi jogi pert indíthatnak, de kizárólag – ahogyan a büntetőeljárásban is – az őket személyükben ért sérelem miatt.

7.

A közérdekű kereset mint a közméltóság polgári jogi védelmének eljárásjogi feltétele

Közérdekű kereset a primer jogosult mellett, a jogszabály által erre feljogosított személy (polgári) bírósági igényérvényesítése a közérdek védelme érdekében. E fogalmat ismeri ugyan a magyar jogrendszer, de az önrendelkezési joghoz fűződő jól ismert korlát miatt csak kivételképpen, igen szűk körben. Ugyanis más személy a sértett helyett, annak nevében és jóváhagyása nélkül nem léphet fel, nem vonhatja el ugyanis senki az adott személy önrendelkezési jogának eljárásjogi részét, a keresettel rendelkezés jogát. A jogvitában érdekelt félnek alkotmányos joga van arra, hogy ügyét bíróság elé vigye. Ez a jog – hasonlóan a többi szabadságjoghoz – tehát magában foglalja annak szabadságát is, hogy az érintett e jogával ne éljen.

7. 1.

A közérdek fogalmáról

Az egyik alapkérdés, hogy mi a közérdek tartalma, s ezen belül mit takar az „érdek”, s mit a „köz” fogalma? Csak más általános jogfogalommal tudunk válaszolni erre, mondván, hogy a közösségnek *érdeke* fűződik az állam biztonságához, a közbiztonsághoz, a közrendhez, a köznyugalomhoz, a közegészséghez, a közerkölcsök érvényesüléséhez, a gazdasági verseny szabadságához stb. A jogilag védendő kör rendkívül heterogén, tehát közérdeknek minősül a közhatalom működésének, illetve a közfeladatok (oktatás, egészségügy, szociális ellátás, stb.) megszervezésének, megvalósításának zavartalansága, de éppen így közérdeknek tekinthető a jog által elismert magánérdek is, például a jogérvényesítésre képtelen magánszemély jogának a védelme is.

A közérdek tartalmának tisztázása tekintetében egyébként a bírói gyakorlat sincs jobb helyzetben, mint a jogirodalom, amit betetőz, hogy az Alkotmánybíróság a közerkölcs kategóriája kapcsán kifejezetten elutasította, s a törvényhozás kompetenciájába utalta a határozatlan jogfogalmak tartalmi meghatározását.²⁴

A pozitív meghatározás egyébként sem volna képes „lefedni” azt az életbeli teljességet, magatartási kört, amely egy idealizált nyugalmi állapotot, a közösségek és érdekvédelmi szervezeteik „rendeltetészerű” működését, illetve háborítatlanságát biztosítják. A közérdeknek (ideértve a jogos magánérdek számtalan alakváltozatát is) tehát jogi értelemben vett pozitív tartalmat adni éppen annyira lehetetlen, mint például a bűncselekmény fogalmát a „mi nem bűncselekmény” szférájával megadni.

A közérdek jogi védelem alá helyezett értékei kettős jelleget mutatnak:

- a) A közérdek nem létezik általában, hanem mindig *valakiknek* az érdeke: meghatározott, „különös” tárgyak veszélyeztetésében ölt tehát testet: idetartozik például a közérkölc, a közszemérem, a közegészség, a közoktatás, a köztisztaság, a közizlés, a közúti közlekedés rendje
- b) A közérdek megsértése a maga életbeli megnyilvánulásában mindig konkrét, egyedi sérelemmel (veszéllyel) jár, vagy ennek valószínűségét jelenti.

Ezek után érthető, hogy a közérdekű keresetindítás lehetőségét tartalmazó jogszabályok nem definiálják a közérdek fogalmát; így csak az egyes jogterületek konkrét szabályaiból indulhatunk ki. Annyit azonban bizonyosan állíthatunk, hogy egy alapjogi sérelem védelme nem vitathatóan a közérdek kategóriájába esik, márpedig a közméltóság értelmezésünk szerint nem más, mint az emberi méltóságnak adott közösségek becsületét érintő dimenziója.

Feltétlenül érvényes tehát rá az Alkotmánynak az a rendelkezése, amely szerint az alapvető jogok megsértése miatt keletkezett igények, továbbá a köteleességek teljesítésével kapcsolatban hozott állami döntések elleni kifogások bíróság előtt érvényesíthetők (70/K.§). *Ha ez a sérelem nem eredményez közvetlenül érdekelt „materiális felet”, aki képes bíróság előtt alanyi jogainak érvényesítésére, akkor az államnak a közérdek védelmében kötelessége meghatározott ágenseket olyan jogosítványokkal felruházni, amelyek lehetővé teszik, hogy a sérelmet szenvedett közösség megfelelő elégtételt kapjon, illetve a jogsértőt a jövőre szőlon visszatartsa hasonló cselekményektől.*

7. 2.

A közérdekű kereset és az önrendelkezési jog

Az Alkotmánybíróság az 1/1994. (I. 17.) AB határozatában kifejtette, hogy az önrendelkezési jog fontos tartalmi eleme – egyebek között – az egyén joga arra, hogy az igény állapotába került alanyi jogait a különböző állami szervek, így a bíróság előtt is érvényesítse. Az önrendelkezési jog mint az általános cselekvési szabadsághoz való jog, a jogérvényesítéstől való tartózkodás, a nem cselekvés jogát is magában foglalja. Mivel ez a jog az egyén autonómiájának védelmére szolgál, általában mindenkinek szabadságában áll eldönteni, hogy jogai és törvényes érdekei védelmére nyitva álló és alkotmányosan biztosított hatósági igényérvényesítési utat igénybe veszi-e, vagy attól tartózkodik.

Az AB által megfogalmazott „keresettel rendelkezés” feltételezi, hogy van:

- a) igényérvényesítésre jogosult alany (természetes, vagy jogi személy),
- b) aki a hallgatásával azt akarja kifejezni, hogy nem kíván élni a perindítás lehetőségével.

A nem jogalany személyösszességek esetén ez a fogalom használhatatlan. Az egész közösség sérelme esetén, jogalanyiség hiányában nincs akaratnyilvánító fél, így ezek a közösségek jogvédelem nélkül maradnak. Ilyen esetekben a közérdekű kereset más személy önrendelkezési jogát semmilyen módon nem korlátozná.

Más a helyzet, ha a közösség sérelme mellett egyéni érdeksérelem is van. Ilyenkor a kérdés úgy vetődik fel, hogy

- a) az egyéni érdekérvényesítés az egész közösség sérelmének a reparálására alkalmas-e, illetve,

- b) az egyes, személyükben érintett felek hallgatása az egész közösség jogérvényesítési jogáról való lemondásként értékelhető-e, vagy meg kell vizsgálni ilyen esetekben, hogy
- a nem tevés oka nem az-e, hogy a társadalmi életben akadályozott személyekről van szó,
 - korlátozza-e a közérdekű kereset az adott személyt önrendelkezési jogában, vagy összhangba hozható-e a kétféle elvárás.

Álláspontunk szerint, ha a közérdekű kereset nem jogalany közösséget véd, más, nem érintett személy önrendelkezési jogát ezzel semmilyen módon nem vonja el. Ha a közérdekű keresetet a személyében is érintett fél mellett indítják valamely közösség érdekében, az sem érinti a csoport önálló perindítási (hallgatási) jogát.

7. 3.

Személyiségi jogi közérdekű keresetek

Az 1959. IV. törvény (Ptk.) 85. § (3) bekezdésében a kegyeleti jogok érvényesítése érdekében; „Ha a meghalt személy (megszűnt jogi személy) jó hírnevét sértő magatartás közérdekbe ütközik, a személyhez fűződő jog érvényesítésére az ügyész is jogosult.”

A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 342. § (1) bekezdésében a sajtóhelyreigazítás szabályai között biztosítja azt, hogy a helyreigazítást az érintett személyen kívül az illetékes miniszter (országos hatáskörű szerv vezetője) is kérhesse, ha a valótlan tartalmú közlemény a közérdeket sérti.

A fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény 27. §-a a személyhez fűződő jogok közé sorolja a fogyatékosággal kapcsolatos jogokat, a 25. § (6) bekezdése pedig az Országos Fogyatékosügyi Tanácsot, illetve a fogyatékosok országos érdekképviselői szerveit is felruhazza a fogyatékos személyeket megillető jogok érvényesítésével, abban az esetben is, ha a sérelmet szenvedett fogyatékosok személye konkrétan nem állapítható meg.

A természet védelméről szóló 1996. LIII. törvény 81. § (4) bekezdésében: Az ügyész keresetet indíthat a társadalom, vagy csoportjai életkörülménye romlásából fakadó *nem vagyoni kár* megtérítése iránt. (A nem vagyoni kár a személyiségi jogsértés részben elégtétel jellegű, részben reparáló funkciót betöltő szankciója.)

Megállapíthatjuk, hogy a személyiségi jog személyes jogérvényesítési szabálya közérdekből megtörik bizonyos esetekben. A vizsgált fogalmat csak a természetvédelmi és a fogyatékosügyi törvény fejt ki, ezek is csak utalásszerűen: *közérdeket sért, ha természetvédelmi jogszabályok megsértése a társadalom, vagy csoportjai életkörülményeiben kárt okoz, a fogyatékosügyi törvény pedig az általa védett személyi kör jogainak, illetve esélyegyenlősége biztosításának egészét közérdeknek tekinti, tekintettel arra, hogy a fogyatékosok érdekérvényesítésükben gátolva vannak.*

A sértettek köre nyilvánvalóan „tágabb személyi kör”. A fogyatékosügyi törvény azonban, bár többes számot használ, lehetővé teszi egyéni hátrány orvoslását is közérdekű keresettel.

7. 4.

Egyéb közérdekű keresetfajták

A Ptk. 209. § (2) bekezdése a gazdálkodó szervezet által használt tisztességtelen általános szerződési feltétel megtámadására nyújt lehetőséget a külön jogszabályban meghatározott szervezet számára. Az általános szerződési feltételek bíróság előtti megtámadására jogosult

- a) az ügyész,
- b) a miniszter, az országos hatáskörű szerv vezetője,
- c) a jegyző és a főjegyző,
- d) a gazdasági és a szakmai kamara, a hegyközségi szervezet,
- e) a fogyasztói érdekképviselői szervezet.

A fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény szerint módja van a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőségnek, a fogyasztói érdekek képviselőjét ellátó társadalmi szervezetnek vagy az ügyésznek közérdekű pert indítani az ellen, aki jogszabályba ütköző tevékenységével a fogyasztók széles körét érintő vagy jelentős nagyságú hátrányt okoz. Itt tehát a közérdekű kereset megalapozója – elvileg – akár egyetlen személy jelentős nagyságú hátránya is lehet.

A közérdekűség oka a fenti esetekben az informáltságát, jogi és szakmai felkészültségét tekintve egyértelműen kiszolgáltatott helyzetben lévő fogyasztó védelme.

A Ptk 237. § (4) bekezdése szerint a bíróság az ügyész indítványára az állam javára ítélni meg azt a szolgáltatást, amely a tiltott, a jóerkölcsbe ütköző szerződést kötő, a megtévesztő vagy jogtalanul fenyegető, továbbá az egyébként csalárd módon eljáró félnek járna vissza. Uzsorás szerződés esetén a sérelmet okozó félnek visszajáró szolgáltatást az állam javára meg kell ítélni. Hasonló szabályt találunk a jogalap nélküli gazdagodás vonatkozásában: ha az, akinek részére a gazdagodást vissza kellene téríteni, azt tilos vagy a jóerkölcsbe ütköző magatartásával maga idézte elő, a bíróság az ügyész indítványára a vagyoni előnyt az állam javára ítélni meg.

Ezekben a szakaszokban a közérdekű keresetek funkciója az elvonás, a represzsió. A közérdekű kereset célja a hasonló cselekményektől való visszatartás.

Az ügyész keresetet indíthat a semmis szerződéssel a közérdekben okozott sérelem megszüntetése érdekében a szerződés semmisségének megállapítása iránt (Ptk. 36/A.).

A tisztességtelen piaci magatartás és versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVI. törvény a Gazdasági Versenyhivatal elnökét ruházza fel azzal a joggal, hogy valamely versenyjogot sértő közigazgatási határozat visszavonását kezdeményezze, vagy közérdekű keresetet nyújtson be az ellen.

A tőkepiacról szóló 2001. évi CXX. törvény 207. § (1) bekezdése szerint az ügyész a törvény 55. § (1) bekezdésében és a 203. § (1) és (2) bekezdésében meghatározott esetben pert indíthat a kibocsátó és a befektetési szolgáltató, illetőleg a bennfentes személy ellen a félrevezető tájékoztatással forgalomba hozott értékpapírra vonatkozó vagy a bennfentes kereskedelemmel létrejött szerződés érvénytelenségének megállapítása iránt. Az érvénytelenség megállapítása esetén a bíróság ítéletének hatálya a félrevezető tájékoztatással vagy a bennfentes kereskedelemmel érintett valamennyi szerződésre kiterjed.

A közérdekűség megalapozója itt a piac szabadságához fűződő érdek.

A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény, illetve a természet védelmének általános szabályairól szóló 1996. évi LIII. törvény az ügyésznek biztosít a környezet, illetve a természetvédelem érdekében az ezeket sértő tevékenységtől való eltiltás, illetőleg a tevékenységgel okozott kár megtérítése iránt keresetindítási lehetőséget.

Itt a nem meghatározott számú sértett egészséges környezethez, természethez fűződő érdeke alapozza meg a közérdekű kereseteket.

Az állatok védelméről és kíméletéről szóló 1998. évi XXVIII. törvény 44. § (2) bekezdése szerint az állatok kíméletére és védelmére vonatkozó jogszabályok megsértése esetén az ügyész is jogosult keresetet indítani a tevékenységtől való eltiltás, illetőleg a tevékenységgel okozott kár megtérítése iránt.

E törvény szerint az állatok ugyan nem jogalanyok, de azzal, hogy „*érezni, szenvedni és örülni képes élőlények*”-nek tekinti őket, illetve „*tiszteletben tartásuk*”-at (erre a kifejezésre kiemelten felhívjuk a figyelmet), „*jó közérzetük biztosítását minden ember erkölcsi kötelességévé*” teszi, megfogalmazza, hogy az állatoknak is van „kvázi személyiségi joga, kvázi méltósága”. Ennek a védelmére alkotta meg a jogalkotó a törvényt, ezen belül a közérdekű kereset szabályát.

7.5.

Javaslat a Ptk. módosítására és a közkereseti jog kiterjesztésére

Végigtekintve a közérdek közkeresettel „megtámogatott” esetein, megállapíthatjuk, hogy a közméltóság fogalma mögött meghúzódó közösségi értékek semmivel sem kevésbé méltóak az ilyen típusú polgári jogi védelemre, mint mondjuk a fogyasztói érdekek, a környezet- és természetvédelmi érdekek, vagy éppenséggel a gerinces állatok zavartalan életlehetőségeihez fűződő érdekek.

Az a pénzben nem kifejezhető eszmei kár (sérelem), ami egy közösség egészét –közvetve vagy közvetlenül tagjait is – érinti, hosszú időre kihathat annak társadalmi megítélésére, életlehetőségeire, a társadalom nyíltan kisebbségellenes csoportjainak aktivitására, komoly félelmet, identitási zavart okozhat a közösség egyes tagjaiban, de negatív értelemben elbizonytalaníthatja a társadalom úgymond közömbös, „előítéletmentes” csoportjait is. Mindeme veszélyek súlya tehát felér bármely jelenleg közkeresettel védett jogtárgy jelentőségével.

A kérdés az, hogy a közméltóság megsértésének polgári jogi alakzata

- a) a „szankciós” jogokéval azonos tényállást tartalmazzon, lehetővé téve adott esetben a mindkét jogág szerinti felelősségrevonást,
- b) kiknek adjon a jog közkereseti jogot?

A Ptk. 76. §-a szerint a személyhez fűződő jogok sérelmét jelenti különösen a magánszemélyek bármilyen hátrányos megkülönböztetése nemük, fajuk, nemzetiségük vagy felekezetük szerint, továbbá a lelkiismereti szabadság sérelme és a személyes szabadság jogellenes korlátozása, a testi épség, az egészség, valamint a becsület és az emberi méltóság megsértése. Ez a felsorolás ugyan nem taxatív, két vonatkozásban mégis indokolt lenne kiegészíteni: a) *egyrészt a jogellenes diszkrimináció alapját képező motívumok köre bővíthető – a tényállás nyitottságának fenntartása mellett – legalább a kor és a szexuális preferencia szerinti megkülönböztetéssel, b) másrészt a 76. § egy új bekezdéssel egészülne ki, amely a személyhez fűződő jogok sérelme alapján rendelkezésre álló jogkövetkezmények (Ptk. 84. §) alkalmazhatóságát rendelné el a közméltóság megsértése esetében,*

- c) végezetül a védelemre szoruló „sértetti kört” is ki kellene egészíteni, hiszen már a jelenlegi bírói gyakorlat is ideveszi – a jóhírnév és a névhasználat körében – a jogi személyek és meghatározott személyösszességek védelmét. Ezt az alanyi kört tehát törvényi szinten nevesíteni kell, mert a „személyösszesség” jogilag kezelhetetlen, ideértve a Btk. kommentárjában megadott – általunk kínált –kritériumokat is.

Fel kell hívnunk a figyelmet arra, hogy az emberi méltóság fogalmának értelmezésében a polgári bíróságok nem követik az AB-t. Az emberi méltóság alatt nem az általános személyiségi jog másként való megfogalmazását értik, tartalmát nem a személyiség szabad kibontakozásához való jogban stb. látják, hanem *az egyik* nevesített személyiségi jogként értelmezik.

Az emberi méltóság a minden embert egyedi értékétől függetlenül, emberi mivolta miatt megillető rang. Az emberi méltóság sérelme minden olyan magatartás, amely gátolja a másik embert az emberhez méltó életben, minden olyan lealacsonyító sértés, amely kétségbe vonja a másik ember ember mivoltát, ebbéli egyenlőségét. A polgári jogban ezért a „*közösség méltósága*” megfogalmazást célszerű lenne „*közösség jóhírneve és becsülete*” kifejezéssel helyettesíteni. Amennyiben a közméltóság polgári jogi jogfogalma elfogadást nyer és megsértése esetén a Ptk. szerinti személyiségi jogi védelem lehetőségei megnyílnak, rendelkezni kell a közkereseti jog alanyáról. *Ha a törvényhozás a fogalom általunk javasolt kisebbségi jogi tartalma mellett voksol, ésszerűnek látszik evel a jogosítvánnyal egyrészt az érintett kisebbségek országos érdekképviseleti szerveit, másrészt – ezek híján, illetve ha a konkrét ügyben nem indítanak pert – a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa felruházni.*²⁵ A kisebbségi helyzet természetesen nemcsak etnikai jellegű lehet, ezért a közkereseti jog alanyi körének igazodnia kell a megtámogatott társadalmi csoporthoz: elkerülhetetlen tehát az állampolgári jogok országgyűlési biztosa ilyen jellegű jogkörének a megteremtése is.

Lábjegyzetek

¹⁵ Az emberi méltóság fogalmát az Alkotmánybíróság számos határozatában értelmezte, azonban adós maradt a közösségek méltóságának alapjogi védelmét illetően. Az AB kimondta, hogy az emberi élet és az emberi méltóság elválaszthatatlan egységet alkot és minden más megelőző legnagyobb érték. Az emberi élethez és méltósághoz való jog ugyancsak egységet alkotó olyan oszthatatlan és korlátozhatatlan alapjog, amely számos egyéb alapjognak forrása és feltétele. Az emberi élethez és méltósághoz mint abszolút értékhez való jog korlátot jelent az állam büntetőhatalmával szemben. Álláspontunk szerint az AB értelmezése irányadó a közösségeket megillető méltóság („közmeáltóság”) fogalmának kimunkálásakor.

¹⁶ Nevesítve a rádiózásról és televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény 23. § (1) bekezdésében szerepel, amely kimondja, hogy a „közszolgálati műsorszolgáltató és a közműsorszolgáltató különösen köteles a nemzet, a nemzeti, az etnikai, a nyelvi és más kisebbségek méltóságát és alapvető érdekeit tiszteletben tartani, nem sértheti más nemzetek méltóságát.”

¹⁷ Az alanyi körnek azonban – teszi hozzá teljes joggal a kommentár – pontosan meghatározhatónak kell lennie, és szükséges, hogy valamilyen közös – akár önkéntes vállaláson alapuló –kötelezettségteljesítés kapcsolja össze annak tagjait. Ilyenek lehetnek például a különféle kamarák, alkotóközösségek, munkaközösségek, gazdasági társulások. Ezzel ellentétben egy személyi csoport tagjai (például iskolai tanulók, a lakótelep lakói, a rokonság, a nyugdíjasok, egy foglalkozási ág képviselői) általában nem képeznek olyan személyösszességet, amelynek következtében a rágalmozás sértettjei lehetnének. Rágalmozás csak abban az esetben állapítható meg, ha annak sértettje konkrétan felismerhető, személyileg meghatározható (BJD 1190.).

¹⁸ Varga Zoltán: A közösség elleni izgatás. Magyar Jog, 2002/12:705.

¹⁹ Az Obtv. 24. §-ának alapján, ha az országgyűlési biztos bűncselekmény elkövetésének gyanúját észleli, köteles a büntetőeljárás kezdeményezni, ami lényegében nem jelent mást, mint egy sajátos feljelentési kötelezettséget.

²⁰ Az orvostársadalom például évek óta úgy látja, hogy az orvosi műhibákról szóló egyes írárok, illetve tudósítások alkalmasak arra, hogy bizalmatlanságot, ellenségeskedést, gyűlöletet szítsanak vagy ilyen cselekményekre uszítsanak a hazai orvostársadalommal szemben. Megrendítik a tájékozatlan beteg bizalmát, gyengítik a nélkülözhetetlen orvosbeteg együttműködést, az orvosokat megfélemlíthetik, defenzívára készíthetik olyan esetekben, amikor a gyógyítás kiterjesztése lenne szakmailag indokolt. Lásd legutóbb Barta Ferenc: Mit tehetünk az orvosellenes tendenciák visszaszorításáért? című írását, Magyar Orvos, 2003/1. szám. A tavalyi beszámolóban az ilyen típusú felvetésekre azt válaszoltuk, hogy nem látunk reális esélyt arra, hogy az „orvosok csoportjai” kitétel bekerülhetne a Btk. 269. § szövegébe, de – jogalkotói mérlegeléstől függően – nem tartjuk kizártnak, hogy a „foglalkozási csoport” kitétel nevesítse a törvény.

²¹ A működő multikulturalitás az egymástól egyébként idegen kulturális normák – ideértve a nyilvánosság előtti viselkedés szabályait is – olyan együttlétezését jelenti, ahol a többség – előítéletei, félelmei, elkülönülő törekvései ellenére – nem engedi izolálódni, gettósítani az adott kisebbséget, illetve annak szokásrendjét. A multikulturalitás tehát nem értékmentes, leíró kategória, nem egyszerűen a különböző (a többségi társadalomtól eltérő értékrendet követő vallási, etnikai közösségek, alternatív életmódot kínáló ifjúsági csoportok stb.) kultúrák pusztá együttlétezése, hanem a „mátság” létezési jogának (sőt értékes voltának!) többségi tudomásulvétele, a kisebbségi létforma diszkriminációmentes gyakorlásának jogi lehetősége és a mindennapokban gyakorolható valósága.

²² A roma közösség tagjai esetében „a diszkriminált közösségükből történő kilépés” annál is inkább lehetetlen, mert külső ismérvek („rasszjegyeik”) miatt a mozgásterük más kisebbségekhez képest is jelentősen beszűkült.

²³ A diszkrimináció ugyanis – szélsőséges esetben – egy sajátos „tudathasadásos” állapotot eredményez, a büntudat abból fakad, hogy az egyén egy, a tágabb közösség által lenézett, megbélyegzett csoporthoz tartozik.

²⁴ 21/1996. (V. 17.) AB határozat.

²⁵ Mindehhez természetesen szükség volna arra, hogy a Ptk. 85. §-a egy új bekezdéssel egészüljön ki, amely szerint a közméltóság megsértése miatti személyhez fűződő jog érvényesítésére a védelmet élvező kisebbségek országos érdekképviselői szervei, illetve a kisebbségi ombudsman jogosult.

Szaktevélemény az IM/HÁT-IV/2002/TÜ/472. szám alatt közzétett, Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőségről szóló törvény koncepciójáról

1.

Az IM által elkészített koncepció érdemei

Az anyag nem vitathatóan elmélyült szakmai munka eredménye, minden korábbinál szélesebb körben tekinti át és bírálja a hazai antidiszkriminációs jogalkotás és joggyakorlat jelenlegi helyzetét, ugyanakkor a részletekre (ágazatokra) is kidolgozva ad megoldási javaslatot a lehetséges törvény alapelvei, alapfogalmai, az anyagi és eljárási szabályok, továbbá az új intézményrendszer tekintetében. A koncepciót két tekintetben is a teljesség igénye vezette:

- a) egyrészt a nyitott taxáció alkalmazásával [alkalmazkodva az Alkotmány 70/A. §-ának (1) bekezdésében foglalt felsoroláshoz] a jogvédelmet kiterjeszti valamennyi társadalmi csoportra, amely ki van téve a diszkrimináció veszélyének, illetve gyakorlatának, nevesítve az Alkotmányban nem említett életkort és a szexuális preferenciát,²⁶
- b) másrészt kiterjedne a jogvédelem valamennyi lehetséges diszkriminációs helyzetre (foglalkoztatás, szociális biztonság és egészségügy, oktatás és képzés, áruk, szolgáltatások igénybevétele).

A koncepció az „ágazati vagy egységes szabályozás” több éve tartó vitájában határozottan állást foglal egy új, egységes antidiszkriminációs törvény mellett, amelynek azonban kettős tárgya van:

- a) kiterjed a szűkebb értelemben vett antiszkriminációra, tehát az egyenlő bánásmódot érvényesíteni kívánó fogalmakra és előírásokra, ezek megszegésének szankcióira, illetve ezek realizálását szolgáló szervezeti és eljárási szabályokra,
- b) tartalmaz egy esélyegyenlőségi részt is, tehát azoknak az állami (önkormányzati) feladatoknak, normáknak és intézkedéseknek a törvényben helyet foglaló szeptét, amelyek célja a hátrányos helyzetű társadalmi csoportok segítése, munkaerő-piaci pozíciójuk, illetve egyéb érdekérvényesítési képességük javítása.

A koncepció bevallottan épít azokra a törvényjavaslatokra,²⁷ melyek e tárgyban a legutóbbi években készültek, ideértve a kisebbségi ombudsman hivatalában 2000 nyarán megszületett tervezetet is. Az anyag részletes áttekintést ad az egyenlő bánásmóddal összefüggő nemzetközi jogi követelményekről is, ideértve a közösségi jog vonatkozó irányelveit, továbbá az Emberi Jogok Európai Egyezményének antidiszkriminációs rendelkezéseit.

A koncepció meggyőzően érvel amellett, hogy a magyar szabályozás nem tekinthető kielégítőnek, és hogy valóban hatékony védelmet – ideértve az egyre sürgetőbb jogharmonizációs követelményeket is – egy egységes elvi alapokon álló, fogalom, intézmény- és eljárási rendszerében ugyancsak egységes és valamennyi tipikus diszkriminációs élethelyzetre kiterjedő és azokat szankcionáló törvény nyújthat. Mindehhez természetesen meg kell teremteni az új törvény és a „rivális” ágazati szabályok összhangját, amit a koncepció ugyancsak részletesen tárgyal.

A koncepció a törvénytervezet tartalmát öt részre tagolja²⁸, amelyeket részletesen tárgyal, ideértve az érintett hatályos jogszabályok felidézését is, esetenkénti bírálatát is.

A tartalmi érdemek között említeni kell a törvényjavaslat átgondolt, a közösségi jog fogalmaira, a kisebbségi ombudsman és az AB gyakorlatára, továbbá a jogirodalom eddigi eredményeire támaszkodó kategóriarendszerét, amelyek közül néhány (például a közvetett diszkrimináció fogalma) már megjelent ugyan a hazai jogrendszerben, de legtöbbjük bevezetésre vár.

Ami végül az anyag formai vonatkozásait illeti: a tematikai teljesség igénye és a részletes kidolgozottság mellett a koncepció feltétlen érdeműl kell említeni a rendszerszerű, jól áttekinthető tagolást, az anyag nyelvhasználatának jogászai precizitását, amely mintegy tálcán kínálja a jogalkotónak a konkrét szövegezést, kerülve a semmitmondó általánosságokat, illetve a

túlzott kazuisztikát, felvállalva a vitát azokon a helyeken, ahol a szabályozás többféle lehetséges úton haladhat tovább.

2.

A szabályozás tárgyának problémája

A koncepció tematikai újdonsága a már említett kettősség, hogy az egyenlő bánásmód védelmében történő szankcionálás (negatív szabályozás) mellett felvállalja az esélyegyenlőség programjának törvénybe kívánkozó feladatait is (pozitív szabályozás). A problémát az jelenti, hogy

- a) egyrészt kétséges ekkora terjedelmű (valamennyi ágazatra kiterjedő) esélyegyenlőségi programnak egyetlen törvénybe „zsúfolása”,
- b) másrészt ez a törekvés nem terjed tovább a deklaráció szintjénél, hiszen a törvénytervezet tartalomjegyzékében ugyan megjelenik az esélyegyenlőségi program, de erről a részletes tárgyalás során kiderül, hogy nem más, mint az esélyegyenlőség érdekében, kormányzati felelősségvállalás mellett megteendő, elsősorban nem jogalkotási feladatokat tartalmazó részprogramok összessége, amelyek kidolgozásában a majdan felállítandó Egyenlő Bánásmód Bizottság vállal a kormány mellett „társzerzőséget”.

A törvény esélyegyenlőségi része tehát megelégszik eljárási és intézményi szabályokkal, a célrendszer és annak realizálására szolgáló eszközök nem érhetők tetten az anyagban. Az sem világos, hogy valójában melyek azok a hátrányos helyzetű társadalmi csoportok, amelyek érdekében a program működni fog, illetve milyen területekre (például életminőség javítása, szociális biztonság, foglalkoztatási esélyek növelése, képzés, lakhatás, közszolgáltatások stb.) terjedne ki a program.

Egyetlen szó sem esik a program finanszírozásáról, a megvalósítás érdekében történő tárcaközi együttműködésről, a civil szervezetek, a gazdaság szereplői, az önkormányzatok stb. feladatairól, a már „működésben lévő” esélyegyenlőségi programokhoz való viszonyról.

A fentiek alapján nem tartjuk indokoltnak a kettős szabályozást, ami természetesen nem jelenti azt, hogy ne tulajdonítanánk kiemelt jelentőséget az esélyegyenlőség feladatainak. Sőt, tisztában vagyunk avval, hogy a leghatékonyabbnak minősített szankciókkal sem lehet társadalmi előítéleteket, a mindennapi gyakorlatba mélyen beleágyazott, és a szocializáció során rendszeresen újratermelődő, racionális alapon nem magyarázható reflexeket megváltoztatni.

Ahogy a büntetőjog (tágabban: rendészeti jog) sem alkalmas a bűnözés szignifikáns mértékű visszaszorítására, ugyanúgy nem lehet a jogi tilalmak és szankciók növelésétől önmagában remélni a kirekesztő, diszkriminációs szemlélet és gyakorlat csökkenését. A szankciórendszer azonban nélkülözhetetlen ahhoz, hogy egyértelműen kifejezésre juttassa: az állam nem tűri el, hogy pusztán a meghatározott társadalmi csoporthoz való tartozás megnehezítse, vagy éppen alapvetően megkérdőjelezze az egyéneknek és közösségeiknek a társadalmi életben való részvételét.

3.

Zaklatás vagy szegregáció?

Az alapfogalmak felsorolásából kimaradt a szegregáció, amely nem azonos a zaklatással. Felhívjuk a figyelmet, hogy a zaklatás a szélesebb kategória, amely – motívumait illetően – nemcsak a kisebbségi jogban, de az élet szinte minden, közjogilag védett területén elképzelhető.

A magyar közjog önállóan nem szankcionálja a „zaklató” jellegű cselekményeket, miközben az emberek számtalan esetben átélnek – utcán, munkahelyen, nyilvános helyeken – a legkülönbözőbb motívumokból fakadó, emberi méltóságukat, ízlésüket sértő, akaratszabadságukat korlátozó zaklatásokat. A zaklatás egyébként létezett a hazai kihágási jogban: egyéb garázda jellegű cselekmények mellett kihágást képezett a „tisztességes nőnek” ismerkedési célból, akaratára ellenére történt megszólítása nyilvános helyen.

Külön irodalma, illetve tételes jogi háttere van például a munkahelyi szexuális zaklatásnak,²⁹ de ezen kívül számtalan egyéb, igen kellemetlen módja létezik az állampolgárok öncélú, provokatív, diszkriminatív,³⁰ vagy éppen nagyon is racionális célokat követő közterületi zavarásának, amelyek nem vonhatóak a jelenleg hatályos garázda jellegű jogsértések fogalomkörébe.

Zaklatóak a köznyugalom, illetve a közrend megzavarására alkalmas, garázda jellegű magatartások (garázdaság, állatkínzás, veszélyeztetés kutyával, zaklató jellegű koldulás stb.). A zaklatás megnyilvánulhat például sorozatos utcai lesző -lítgatásban, az érintett folyamatos, feltűnő kísérésében, emellett minden olyan nyilvános, indokolatlan, kifejezetten tovakodó jellegű, ismétlődő vagy folyamatosan tanúsított magatartásban, amely az érintettet a társadalmi megítélés szerint zavarja, vagy – erőszak vagy fenyegetés alkalmazása nélkül – akadályozza abban, hogy az addigi tevékenységét folytassa.

Itt csak emlékeztetünk arra, hogy a kisebbségi ombudsman hivatalában elkészült, a rasszizmus és az idegengyűlölet elleni fellépésről és az egyenlő bánásmód biztosításáról szóló törvénytervezet tartalmazott egy etnikai motívumból táplálkozó, szegregációs karakterű szabálysértési tényállást.³¹ Egyébként a szegregáció fogalmát a törvénytervezet tartalmazza, ezért itt csak utalunk rá.

Az ECRI az Európa Tanácsnak az a szerve, amely elsődlegesen foglalkozik a rasszizmussal és az intoleranciával. E szerv 7. általános ajánlásában kibővíti a már eddig ismert diszkriminációs magatartások körét, ezeket idézzük fel a jogalkotó figyelmébe ajánlva:

- kapcsolat (discrimination by association): ha valakit például azért nem alkalmaznak egy munkahelyen, mert egy adott etnikai csoporthoz tartozó férfi felesége,
- a diszkrimináció szándékának bejelentése, nyilvánosságra hozatala (például diszkriminatív álláshirdetés),
- diszkriminációra ösztönzés, felbujtás (inciting another discriminate),
- segítségnyújtás diszkrimináció elkövetéséhez.

4.

Az ágazati szabályozás kérdései

A koncepcióban a fejezeti tagolás alapját nem a diszkrimináció veszélyének kitett társadalmi csoportok, hanem – helyesen – a diszkrimináció legtipikusabb helyzetei, területei képezik.

Az „ágazati” szabályok kidolgozottsága tekintetében azonban az anyag igen egyenlőtlen képet mutat: miközben részletesen és sokoldalúan tárgyalja a foglalkoztatási diszkriminációt, ugyanakkor jóval kevesebb figyelem jut a szociális és egészségügyi szférára, emellett egyes területek (lakhatási diszkrimináció, a médiában alkalmazott hátrányos megkülönböztetés) kimaradnak, a súlyos érdeksérelem veszélyével járó hatósági (közhivatali) diszkriminációt pedig mindössze négy mondatban intézi el, s gyakorlatilag nem is lép túl a hatályos jogon. Ki kell tehát bővíteni, valamint – az érintett területek szakértői és érdekvédelmi szervezeteivel lefolytatott szakmai vitákat követően – el kell mélyíteni az ágazati szabályozást. Jogalkotási szempontból azt is tudatosítani kell, hogy a hatékony védelemhez az egyes ágazatok hatalmas tömegű „rendeleti” joganyagát is át kellene vizsgálni. Az indirekt (rejtett) diszkrimináció egyik melegágyát képezhetik például a szinte parttalan méltányossági vagy egyéb mérlegelésre alapot adó klauzulák, amelyek lehetőséget adnak a jogalkalmazónak, hogy a látszólag jogszerű mérlegelés paravánja mögött hozzon meg diszkriminatív jellegű döntéseket.

5.

A szankciórendszer és az eljárás

A jogi szankció célját tekintve az állam által, a társadalom nevében közvetített „szemrehányás”, a jogsértés szükségszerű következménye, amellyel szemben a következő követelmények támaszthatók:

- a) a szankció alkalmazására alapul szolgáló jogsértések körét, a szankció nemét, minimális és maximális mértékét, kiszabásának alapvető eljárási szabályait törvény állapítsa meg,
- b) a jogszabály világosan fogalmazza meg, hogy milyen elkövetési magatartásokat, milyen felelősségi alakzat szerint fenyeget joghátránnyal, s melyek a felelősség kizárásának estei,
- c) a szankció neme és mértéke legyen arányos a jogsértéssel, ne szakadjon el a társadalom valóságos reparációs, illetve büntetőigényétől, igazságossági elképzeléseitől,
- d) a szankció igazodjon a jogsértés természetéhez, tehát ahol például teljesítésre, reparációra van lehetőség, ott ne a megtorló jelleg domináljon,
- e) a jogrendszer biztosítsa, hogy ugyanazért a cselekményért ugyanolyan módon kétszer ne kelljen felelni,³²
- f) a jogsértést a lehető leggyorsabban kövesse a felelősségrevonás, az eljárások tartama „ésszerű időn” belül maradjon,
- g) a ténylegesen kiszabott joghátrány vegye figyelembe a jogsértéssel összefüggő alanyi és tárgyi körülményeket, ezeket – nyitott taxációval – maga a szankciót statuáló jogszabály tartalmazza,
- h) a jogsértés súlytalansága, vagy egyéb, a jogsértő személyével összefüggő méltányolható körülmény esetén – de csak ezekben az esetekben – legyen lehetőség szankció alkalmazásának mellőzésére, vagy „jelképes” szankció kiszabására.

A szankció hatékonyságának két alapvető feltétele van:

- a) az egyik, hogy milyen az adott jogsértés társadalmi megítélése, milyen típusú – jogon kívüli – normák sorakoznak fel a védendő értékek mellett, azaz, mennyire látja be az adott közösség, hogy az értékvédelemhez jogi eszközökre is szükség van (társadalmi kontroll).
- b) milyen gyorsan, és a hatóságok által észlelt ügyek mekkora arányában, mennyire elkerülhetetlenül következik be a felelősségrevonás, azaz, milyen az adott jogsértés felderítési és felelősségrevonási aránya.

Ha tehát a jogsértéssel érintett közösség számára

- a) a jogi szankcionálás, vagy annak konkrét formája nem kielégítő (esetleg nem is tud az adott magatartás jogellenessé nyilvánításáról),
- b) a jogalkalmazó szervek felelősségre vonási gyakorlata lassú, következtelen, vagy túl széles körben élnek az opportunitás eszözeivel, akkor alappal állítható, hogy a szankció funkcióját jelentő generál- és speciálpreventív célok nem fognak teljesülni.

A fentiek tükrében elmondható, hogy az anyag kidolgozása kiegészítésre szorul: egyszerre használja fel a közigazgatási és a polgári jog hatályos reparatív és represszív szankcióit, miközben vadonatúj – ágazatspecifikus – hátrányokat is felvonultat, ugyanakkor nem gondoskodik az „általános” és a „speciális” hátrányoknak a törvényen belüli összhangjáról, nem beszélve a jogrendszer egyéb helyein már fungáló diszkriminációellenes hátrányokról. A valóban „testreszabott” szankciók kiválasztásához érdemes néhány gondolatot felidézni a diszkriminatív viselkedés természetrajzáról. Az egyik alapvető sajátosság a motívum: *e cselekmények mögött rendszerint tartósan rögzült előítéletes beállítottság húzódik meg, amely egyrészt sokszor kap kívülről megerősítést, másrészt hitbéli, világnézeti, érzelmi alapokon áll, azaz nem racionalizálható: nem engedi be a látóterébe azokat az érveket, amelyek az érintett diszkriminált kisebbség értékes voltát, az önazonossághoz, illetve a többségi társadalomhoz való integrációhoz való jogának megkérdőjelezhetetlen jogosultságát támasztják alá.*

Amikor tehát jogi eszközökben (is) gondolkodunk az önkényes és ésszerűtlen diszkrimináció visszaszorítása érdekében, akkor avval is szembesülnünk kell, hogy ilyenkor a mindennapi viselkedést vezérlő előítélet-rendszer attitűdjével állunk szemben, amelynek érdemi megváltoztatása számtalan, az egyén számára respektábilis, tehát valódi véleményformáló erővel rendelkező faktoron (a család, az oktatás, a tömegkommunikáció, illetve a különböző informális közösségek által közvetített kulturális minták) múlik.

A másik jellegzetesség a diszkriminatív cselekmény rejtőzködő volta: a jogellenes motívum ugyanis nem jelentkezik nyíltan, hanem a hátrányokozás rendszerint más, társadalmilag elfogadott indok leple alatt valósul meg. A munka vagy a közoktatás világában nagy számban érvényesülő etnikai diszkrimináció a legritkább esetben nevezi meg magát, annál inkább hivatkozik „ésszerű” okokra (átszervezés, piaci körülmények, a munkakör „speciális” követelményei stb.).

Gyakorló jogalkalmazók a megmondhatóí, hogy az ilyen típusú „motívumkutatás” milyen bizonyítási nehézségekkel jár a különböző bírói és hatósági eljárásokban. Legtöbbször meg is bukik az a törekvés, vagy pedig csak a közvetett bizonyítékok alapján vagy a „próbavásárlás” segítségével lehet a felelősséget megállapító, „bemérlegelt” tényállást megállapítani.

Érdeemes tehát sokak illúzióját eloszlatni a bizonyítási teher megfordításával kapcsolatban, ugyanis a jogalkalmazó sem hozható olyan „tág” mérlegelési helyzetbe, ahol például a „sértett” pusztá állítását kelljen elfogadnia a munkáltató „csupán” valószínűsíthető (érdemben meg nem cáfolt) kimentő érveivel szemben.

A törvénynek ki kellene tehát mondania, hogy a jogsértésre utaló tényeket a sérelmet szenvedőnek az eljárás megindításához mindenképpen valószínűsítíenie kell, ellenkező esetben alaptalan eljárások sorozatának veszélyével számolhatunk. Jelenleg ugyan már három törvényi hely is rendelkezik a munka világában erről a szabályról, de a munkajogászok felhívják a figyelmet arra, hogy a jogalkalmazó súlyos mérlegelési gondok elé kerülhet.³³

Ami a konkrét javaslatot illeti: a koncepció bevezeti az ún. Egyenlő Bánásmód Bizottsága által kiszabható vagyoni szankciót, a pénzbírságot. Álláspontunk szerint felesleges a már hetven felett tartó közigazgatási bírságok számát tovább szaporítani. A jogalkotási és jogalkalmazási tapasztalatok alapján igazat kell adnunk a szerzőnek, aki joggal fest kiábrándító képet erről a szankciófajtáról:

„A mai közigazgatási jogi szankciórendszerben az anyagi jogi bírságok dominanciája vitathatatlan. A tételesjogi bírságok elemzése során egyértelművé vált, hogy a közigazgatási jogalkotás abban a hitben él, hogy a legcélszerűbb hátrányokozás a vagyoni hátrány okozása, és az egyes közigazgatási ágazatok súlyát az adja meg, ha minél magasabb összegű bírsággal sújthatja a jogsértőt. A bírságok jogszabályi statuálása azonban nem felel meg sem a jogállam, még kevésbé a korszerű közigazgatás követelményeinek. A közigazgatási szervek által kiszabható anyagi jogi bírságok értéküket tekintve sokkal súlyosabb hátrányt képes okozni számos büntetőjogi büntetésnél, anélkül, hogy a címzettek védő garanciák érvényesülnének, és anélkül, hogy a bírság kiszabása elérné a célját, nevezetesen rászorítaná a jogsértőt a jogszerű cselekvésre, a későbbiekben a jogellenességtől való tartózkodásra.”³⁴

Meggyőződésünk szerint a közigazgatási szankciórendszer leghatékonyabb területét azok a *jogkorlátozó intézkedések alkotják, amelyek a jogsértő tevékenységére, annak helyére, tárgyára, eszközére kívánnak közvetlenül hatni, ily módon csökkentve a jogsértés megismétlésének, folytatásának esélyeit.*

Az eltöltő, jogkorlátozó szankciók körében a legtipikusabb aktusfajta az engedélyvisszavonás, a működés ideiglenes felfüggesztése,³⁵ a kedvezménymegvonás, illetve az engedélyezett tevékenységek korlátozása. Könnyen belátható, hogy amennyiben üzleti tevékenységről van szó, mennyivel nagyobb hátránnyal jár az érintett üzlet tulajdonosai számára, akár csak néhány napi „szünetelés”, mint a pénzbírság. Ilyenkor ugyanis nemcsak a kieső bevétel jelenti a kárt (a bírság ugyanazt a pénzbeli hátrányt eredményezné), hanem az üzlet kliensi körének elpártolása, a korábban kivívott piaci pozíció elvesztésének a veszélye is felmerül. Ha pedig közintézet

szolgáltatásának körében (oktatás, egészségügy) merül fel a diszkrimináció, elsősorban a sérelmet szenvedett számára történő reparációnak kellene érvényesülnie, amennyiben a jogsértés az intézeti felvétel, illetve igényelt szolgáltatás megtagadásában (korlátozásában) merült ki. Kártérítés, illetve represszív (például fegyelmi) szankciók tehát akkor következzenek, ha a sérelem olyan súlyú, vagy jellegű, hogy az elmaradt szolgáltatás már nem vehető igénybe, illetve erre a közintézet önként nem hajlandó.

6.

Szükség van-e új jogvédő szervezetre?

A Bizottság felállítása és hatáskörének kijelölése tekintetében az anyag indokolása nem meggyőző. Erre önmagában nem elégséges az az érv, hogy a koncepció az országgyűlési biztosok jelenlegi hatáskörénél szélesebbre tágítja a kötelezeti kört.

Álláspontunk szerint az ombudsmani intézmény jelenleg minden olyan adottsággal rendelkezik, amely alkalmassá teszi arra, hogy – az Obtv. megfelelő módosítása révén – egy tágabb körben érvényesülő diszkriminációellenes jogvédelem hatékony intézménye legyen. Mai jogállását tekintve is nem vitathatóan eleget tesz a pártatlanság, a kormányzati szervektől való függetlenség követelményének, továbbá rendelkezik azokkal a vizsgálati, ajánlási, jelentéskészítési lehetőségekkel, melyeket az érintett uniós direktíva szerint a bizottság feladatkörébe tartoznának. hogy *a faji vagy etnikai alapon történő megkülönböztetés* nélküli egyenlő bánásmód megvalósítása érdekében jelöljenek ki egy vagy több – a pártatlanságot és a függetlenséget garantálni képes – szervezet. A koncepció evvel szemben – indokolás nélkül – valamennyi, a törvénytervezetben szereplő társadalmi csoport védelmében állítaná fel a Bizottságot.

Az Európai Unió Tanácsának 2000/43/EK irányelve arra kötelezi a tagállamokat, Tudatában vagyunk annak, hogy a közösségi jogszabályok csupán minimumkövetelményeket írnak elő, tehát ezektől „felfelé”, a jogok bővítése irányában el lehet térni, mégis figyelmeztetnünk kell a „vegyes profilú” jogvédelem veszélyeire: *a nemzetközi tapasztalatok arra figyelmeztetnek ugyanis, hogy ahol általános hatáskörű, valamennyi diszkriminációfajta feljogosított szervek járnak el, ott az etnikai diszkrimináció körébe tartozó esetekre nem jut elegendő figyelem, energia, felderítési, illetve szankcionálási hajlandóság.* Mindehhez társul, hogy Magyarországon a legtömegesebb és a legsúlyosabb eseteket produkáló diszkrimináció azokat a polgártársainkat éri, akik etnikai hovatartozásuk miatt kénytelenek a többségi társadalom kirekesztő attitűdjének számtalan alakváltozatával naponta megküzdeni.

Lábjegyzetek

²⁶ Az életkorral, illetve a szexuális irányultsággal összefüggő antidiszkriminációs jogvédelem ugyanakkor erőteljesen jelen van a nemzetközi dokumentumokban, egyes ágazati törvényekben, illetve az AB gyakorlatában.

²⁷ T/3804. számú törvényjavaslat (2001. február 12.), T/4244. számú törvényjavaslat (2001.április 20.)

²⁸ 1. Általános rendelkezések (alapelvek, személyi és tárgyi hatály, fogalommeghatározások)
2. A hátrányos megkülönböztetés tilalmának egyes területei (foglalkoztatás, szociális biztonság és egészségügy, oktatás és képzés, áruk, szolgáltatások igénybevétele)
3. Jogorvoslat és jogkövetkezmények
4. Az Egyenlő Bánásmód Bizottság
5. Az Országos Esélyegyenlőségi Program

²⁹ A nőnek és a férfinak a foglalkoztatás területén való egyenlő elbírálásáról szóló, 1979-ben hatályba lépett osztrák szövetségi törvény a munkahelyi szexuális zaklatást a nemek közötti diszkrimináció egyik esetének tekinti. A törvény meghatározza a szexuális zaklatás fogalmát. Eszerint szexuális zaklatás áll fenn, ha valaki olyan szexuális jellegű magatartást tanúsít, amely sérti egy másik személy méltóságát, arra nézve nem kívánatos, nem helyénvaló, vagy visszataszító és

1. az érintett számára megfélemlítő, ellenséges, vagy megalázó munkahelyi légkört teremt, vagy
2. ha az érintett a munkaadójának, felettesének, vagy munkatársának szexuális közeledését visszautasítja, és ez a magatartás alapul szolgál olyan döntéshez, amely az érintett számára a munkaviszonyával összefüggésben álló hátrányt jelent. (Bundesgesetz über die Gleichbehandlung von Frau und Mann im Arbeitsleben. BGBl: Nr. 108/1979.)

³⁰ A nők és a férfiak közötti esélyegyenlőség biztosításáról szóló törvénytervezet ugyancsak „dolgozik” a zaklatás fogalmával. Eszerint „...nemek közötti hátrányos megkülönböztetésnek minősül a zaklatás, amely az érintett személy nemével függ össze, és célja vagy hatása az emberi méltóság megsértése, megalázó, megszegyenítő és sértő magatartás kialakítása.”

³¹ „Aki a) valós vagy vélt etnikai hovatartozása miatt személlyel vagy csoporttal szemben olyan hátrányos megkülönböztetéssel járó bánásmódot tanúsít, amely alkalmas arra, hogy a csoporttal szemben ellenséges, kirekesztő környezet alakuljon ki, illetve b) egy etnikai csoportról, tényeket, értékítéleteket oly módon hoz nyilvánosságra, hogy az alkalmas a csoporttal szemben ellenséges, kirekesztő környezet kialakítására, százezer forintig terjedő pénzbírsággal sújtható.”

³² A párhuzamos szankcionálás tilalma, a „ne bis in idem” követelményének érvényesülése nem erőssége a közigazgatási szankciórendszernek. Nem arról van szó, hogy akár ugyanabban az eljárásban ne lehetne kétféle joghátrányt (például bírságot, elkobzást, végrehajtást segítő szankciókat) hanem az azonos célt, funkciót szolgáló hátrányokozásra vonatkozik a tilalom. Ma például a legtöbb indokolatlan párhuzamosság a megtorló jellegű közigazgatási bírságok és a hasonló célt szolgáló szabálysértési szankciók között tapasztalható, még akkor is, ha a szabálysértési jog évtizedek óta lehetőséget ad az eljárás megszüntetésére, ha a szabálysértés egyben egyedi államigazgatási határozatban megállapított kötelelességszegésben áll.

³³ Részletesen: Az egyenlő bánásmód elvének és a hátrányos megkülönböztetés tilalmának jogi szabályozása. Nemzetközi konferencia. Budapest, 2002. 63. o.

³⁴ Nagy Marianna: A közigazgatási jogi szankciórendszer. Osiris, Budapest, 2000.

³⁵ Az üzletek működéséről és a belkereskedelmi tevékenység folytatásának feltételeiről szóló 4/1997. (I. 22.) Korm. rendelet szerint ha a hatósági ellenőrzés során megállapítást nyer, hogy az üzlet vagy az üzletben kereskedelmi tevékenységet folytatók a jogszabályokban foglalt előírásoknak nem felelnek meg, illetve azokat nem tartják be, a jegyző az üzletet az észlelt hiányosság megszüntetéséig, de legfeljebb 90 napra ideiglenesen bezárathatja. Az üzlet ideiglenes bezárását elrendelő határozat fellebbezésre tekintet nélkül azonnal végrehajtható.

Tájékoztató a kisebbségi önkormányzati képviselőkre vonatkozó összeférhetetlenségi szabályokról

A NEMZETI ÉS ETNIKAI KISEBBSÉGI JOGOK

ORSZÁGGYŰLÉSI BIZTOSA

1051 Budapest, Nádor u. 22.

Telefon: 475-7149 Telefax: 269-1615

Ügyszám: 4182/2002.

TÁJÉKOZTATÓ

a kisebbségi önkormányzati képviselőkre vonatkozó összeférhetetlenségi szabályokról

A 2002. október 20-ai helyi önkormányzati választásokkal egyidejűleg kerül sor a kisebbségi önkormányzati választások megtartására is. A választások közeledtével számos panasz, illetőleg állásfoglalást kérő beadvány érkezett hivatalomhoz, amelyekben arra a kérdésre keresnek választ, hogy a helyi önkormányzati képviselők jogállásának egyes kérdéseiről szóló 2000. évi XCVI. törvény (a továbbiakban: jogállási tv.) szabályai alkalmazandók-e a kisebbségi önkormányzati képviselőkre.

A Belügyminisztérium, illetőleg a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal illetékes vezetőivel egyeztetett álláspontom szerint a *jogállási törvény összeférhetlenségi szabályai a kisebbségi önkormányzati képviselőjelöltekre, illetőleg a megválasztott képviselőkre sem a 2002. évi általános, sem a jövőben tartandó időközi választásokon nem alkalmazhatók.*

INDOKOLÁS

Az Alkotmány 68. § (1) bekezdése szerint „A Magyar Köztársaságban élő nemzeti és etnikai kisebbségek részesei a nép hatalmának: államalkotó tényezők.” Az alaptörvény (2) bekezdése pedig kimondja, hogy a Magyar Köztársaság biztosítja a nemzeti és etnikai kisebbségek kollektív részvételét a közéletben, a (3) és (4) bekezdések szerint az ország területén élő nemzeti és etnikai kisebbségek képviseleti joggal rendelkeznek, amellyel összefüggésben „*helyi és országos önkormányzatokat hozhatnak létre*”.

A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény (Nektv.) szolgálja az idézett alkotmányos rendelkezések végrehajtását és ennek érdekében tette lehetővé a kisebbségi önkormányzati rendszer kialakítását.

A Nektv.. a két típusú (helyi, illetőleg kisebbségi) önkormányzat együttműködését, viszonyát is szabályozta oly módon, hogy a kisebbségi önkormányzatok részére bizonyos (kisebbségi jogokat érintő) döntések meghozatala során egyetértési és véleményezési jogot állapított meg. A jogalkotó azonban nem vállalta fel az egész kisebbségi joganyag egy törvényben történő kodifikációját, hanem előírta az önkormányzatokra vonatkozó egyes jogszabályoknak a kisebbségi önkormányzatokra való alkalmazását.

A Nektv.. 24. §-a ezért ún. „*utaló szabályt*” tartalmaz. E szerint: „*a kisebbségi települési önkormányzatokra, valamint a helyi kisebbségi önkormányzatokra – ha e törvény (ti.: a Nektv.) másként nem rendelkezik – a helyi önkormányzatokról szóló törvény rendelkezéseit kell megfelelően alkalmazni*”.

A Nektv. 63. § (1) bekezdése hasonlóan rendelkezik amikor kimondja: „a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.) és más, a helyi önkormányzatokra

vonatkozó jogszabályok rendelkezéseit e törvény (ti: a Nektv.) szabályaival összhangban kell alkalmazni”.

Az eldöntendő kérdés tehát az, hogy a helyi önkormányzatokra vonatkozó jogszabályokat hogyan lehet, illetőleg hogyan kell a Nektv. rendelkezéseivel összhangban, a Nektv. szellemének megfelelően alkalmazni. A jogállási törvény indokolása segítséget nyújt a jogalkotói szándék megismeréséhez. Az általános indokolásban az alábbi megjegyzések olvashatók:

„A törvény rendelkezései nem terjednek ki a kisebbségi önkormányzat testületének tagjaira. A kisebbségi képviselők összeférhetlenségére vonatkozó rendelkezéseket a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény keretében, annak folyamatban lévő felülvizsgálatakor indokolt megállapítani.”

(A Nektv. módosítására azonban a jogállási törvény megalkotásának idejében, illetve az azóta eltelt időben sem került sor.)

A jogállási törvény részletes indokolása, illetőleg preambuluma alapján egyértelmű, hogy az összeférhetlenségi szabályok megalkotásával a jogalkotó „a demokratikus közélet tisztaságát” kívánta biztosítani, ezért meghatározta azon köztisztviselői állások, gazdasági pozíciók és egyéb megbízások körét, amelyek betöltése esetében az érintett – képviselői mandátuma felhasználásával – jogtalan előnyre tehetne szert.

A jogállási törvény tehát a helyi közhatalom és közfeladat ellátás közvetlen gyakorlásából azokat a személyeket kívánta kizárni, akik munkakörük vagy tevékenységük folytán a helyi közéletre és a közügyek gyakorlására – előnyszerzés céljából – negatív befolyással rendelkezhetnek, amely a korrupció veszélyét hordozza magában. A helyi önkormányzat a település egész működéséért politikailag és közjogilag egyaránt felelős választott testület, amely széles körű hatósági jogosítványokkal rendelkezik, és amely kötelező közzolgáltatásokat nyújt a lakosság teljes körének. A helyi önkormányzat léte és működése ezért az ország valamennyi településén alkotmányos követelmény.

A kisebbségi önkormányzatok jogállása azonban alapvetően eltér a települési önkormányzatokétól, jogvédő, jogérvényesítő funkciójuk van: az Alkotmányban és a Nektv.-ben meghatározott kulturális, oktatási, nyelvhasználati stb. jogok érvényesítését szolgálják. A kisebbségi önkormányzatok hatósági és közüzemi szolgáltatásokkal összefüggő feladat és hatásköröket nem látnak el, és ilyeneket – az Ötv. 102/C. § (2) bekezdésében foglalt tiltó rendelkezés miatt – a települési önkormányzatoktól még akkor sem vehetnek át, ha azt maga a helyi önkormányzat kezdeményezi.

A jogállási törvény összeférhetlenségi szabályai nem általában az önkormányzatokra, hanem kizárólag „a helyi önkormányzati képviselők jogállásának egyes kérdéseire” vonatkoznak, és a kisebbségi önkormányzati képviselők esetében történő – a Nektv. szabályaival „összhangban” való „megfelelő” alkalmazásuk nem lehetséges, illetve ellentétes lenne mind az Alkotmányban, mind a Nektv.-ben foglalt jogalkotói célokkal: az összeférhetlenségi szabályok alkalmazása méltányolható indok nélkül korlátozná a kisebbséghez tartozók passzív választójogát (megválaszthatóságát).

A jogállási törvény összeférhetlenségi szabályait azonban alkalmazni kell a helyi önkormányzati képviselőjelöltek, illetőleg mandátumot szerzett képviselők esetében még akkor is, ha a „helyhatósági” választásokon kisebbségi jelöltként indultak.

A kisebbségi önkormányzati képviselők esetében ugyancsak alkalmazni kell a más (ágazati) jogszabályokban meghatározott összeférhetlenségi szabályokat. Így különösen alkalmazni kell a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény (Ktv.) 21. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezést, mely szerint „*köztisztviselő nem lehet... kisebbségi önkormányzati képviselő annál az önkormányzatnál, amely az őt alkalmazó közigazgatási szerv illetékességi területén működik*”.

Összefoglalva a fentiekben kifejtetteket, arra szeretném felhívni a figyelmet, hogy a BM Országos Választási Iroda 90. számú választási füzeté – amely „a nemzeti és etnikai kisebbségek részvétele a 2002. évi önkormányzati választásokon” címet viseli – félreértésekre adhat okot. *A kiadvány 27–29. oldalain rögzített összeférhetlenségi szabályok csak részben alkalmazhatók kisebbségi önkormányzati képviselők esetében.*

Azokat a jogszabályokat amelyek a foglalkozásra vonatkozóan speciális, a választott tisztség betöltésével kapcsolatos rendelkezéseket tartalmaznak [például a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény 51. § (1) bekezdése] természetesen alkalmazni kell. Budapest,

2002. szeptember 19.
(Dr. Kaltenbach Jenő)

5. számú melléklet

A paksi ügyben készített jelentés

A NEMZETI ÉS ETNIKAI KISEBBSÉGI JOGOK
ORSZÁGGYŰLÉSI BIZTOSA
1051 Budapest, Nádor u. 22.
Telefon: 475-7149 Telefax: 269-1615

Szám: 4147/2002.

JELENTÉS

a Paks városhoz tartozó biritói („bedő-tanyai”) roma családok lakhatását érintő intézkedések ügyében

I.

Az ombudsmani vizsgálat megindítása

A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa a *Népszabadság* 2002. szeptember 18-án megjelent „Fedél nélküli bedőtanyaiak sátorban” című cikkéből értesült arról, hogy a Pakshoz tartozó Bedő-tanyán élő négy roma család korábban már életveszélyessé nyilvánított ingatlanát 2002. szeptember 6-án – az előző éjszakai vihar következményeként megrongálódott tetőszerkezet életveszélyességére hivatkozva – a jegyző azonnali hatállyal elbontatta.

A bentlakók számára ugyanakkor megfelelő átmeneti elhelyezést nem biztosítottak, a polgári védelem által, a lebontott ingatlan szomszédságában felállított sátrakba költöztették őket. Az emberhez méltatlan elhelyezés – amely több mint két hétig tartott – ellen a roma családok tiltakoztak, erről számos tudósítás jelent meg különböző sajtóorgániumokban.

A bedő-tanyai romák problémája néhány nap alatt országos üggyé terebélyesedett: a helyzet akkor vált drámaivá, amikor Németkér lakói megakadályozták az egyik család beköltözését a településen vásárolt ingatlanba. A németkériek – a roma családokkal szembeni, nem tisztázott eredetű ellenséges indulatok hatása alatt – megrongálták, lakhatatlanná tették a házat.

A szomszédos települések lakói szerint Paks Város Önkormányzata a megoldatlan szociális gondjait akarta áthárítani más településekre oly módon, hogy anyagilag támogatta a többszörösen hátrányos helyzetű roma családok „kitelepitését” a környező falvakba, ugyanakkor az érintett települések ellenállása lehetetlenné tette, hogy a roma családok szabadon választhassák meg lakóhelyüket: a tulajdonukba került lakóházat nem vehették birtokba.

A média által közzétett tudósítások alapján nyilvánvalóvá vált, hogy az összesen 29 főből álló négy roma családot számos olyan hátrány érte, amelyek orvoslása állami (önkormányzati) intézkedéseket igényel és közismert az is, hogy a sérelmükre elkövetett egyes cselekmények miatt büntetőeljárás is indult. 2002. szeptember 23-án hivatalunk munkatársai a helyszínen tájékoztak az ingatlan elbontásáról és annak jogi hátteréről, valamint az érintett roma családok elhelyezéséről, életkörülményeiről. Az összegyűjtött információk alapján felmerült a gyanúja annak is, hogy Paks Város Önkormányzata nem pusztán a hátrányos szociális helyzetű

családokkal szemben fennálló gondoskodási kötelezettségétől kívánt megszabadulni, hanem egy olyan etnikai csoporttól, amely – állítólagos kifogásolható életvitele miatt is – teherterelt jelentett a város számára.

Mindezekre figyelemmel a kisebbségi ombudsman az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (a továbbiakban: Obtv.) 16. §-ának (2) bekezdése alapján hivatalból indított vizsgálatot.

A vizsgálat elsődleges célja annak a tisztázása, hogy a paksi önkormányzat, illetve a hatáskörében eljáró polgármester, valamint a jegyző intézkedései és a lefolytatott hatósági eljárások megfelelnek-e az alkotmányos és törvényes követelményeknek, és annak megállapítása, hogy az érintett családokat – alkotmányos és ezen belül kisebbségi jogaikkal kapcsolatban – érte-e olyan sérelem, amelynek orvoslása érdekében a kisebbségi jogok országgyűlési biztosának kötelessége általános vagy egyedi intézkedések kezdeményezése.

II.

Az előzmények

A Bedő-tanyán lakó roma családok 1996-ban költöztek Dunaszentgyörgyről Paksra, ahol megvásárolták (önerőből és egyházi támogatásból) a Paksi Agrárfejlesztő Rt. tulajdonában lévő, az 1910-es években cselédlakásnak épült – eredetileg is rossz állapotú – külterületi házas ingatlant, a hozzá tartozó telekkel együtt. A komfort nélküli épületben négy család élt, a 29 személy közül 12 kiskorú. A felnőttek többségének nincs munkavállalási lehetősége és önálló keresete.

A cigány családok jövedelmi és vagyoni helyzetük miatt nem gondoskodtak az általuk lakott épület állagának megóvásáról, így a ház a tavaszi időszakra olyan állapotba került, hogy amiatt a lakók kénytelenek voltak az önkormányzat segítségét kérni.

2002 márciusában Solt Pál – a bedő-tanyai romák képviselője – bejelentést tett az önkormányzatnál és a polgármesteri hivatal támogatását kérte a megítélése szerint életveszélyes épület helyreállításához. Március 29-én a polgármesteri hivatal műszaki ügyintézője, Solt Pál és a lakók jelenlétében helyszíni szemlét tartott és megállapította, hogy az épület valóban veszélyezteteti az életet és a testi épséget, amelynek elhárítása érdekében különböző építési munkák elvégzése szükséges.

A város jegyzője 2002. május 22-én kelt határozatában kötelezte az épület ingatlan-nyilvántartás szerinti tulajdonosát, a Paksi Agrárfejlesztő Rt.-t – végrehajtási bírság kilátásba helyezésével – az életveszély elhárítására. E körben előírta, az épület „megtámasztását” és „aládúcolását”.

Az építési hatóság eljárása során – a helyreállítási munkálatok elvégzésére kötelezett gazdasági társaság jelzése alapján – hivatalosan is tudomást szerzett arról, hogy az ingatlan valódi tulajdonosai a lakásokat használó roma családok. Tényként állapította meg azonban azt is, hogy a lakók nem intézkedtek a tulajdonjoguk nyilvántartásba történő bejegyzéséről, ezért a tulajdoni viszonyok rendezésére ügyvédet bízott meg. A tulajdonjog bejegyzése 2002. július 31-én – a paksi közjegyző előtt kötött és írásba foglalt adásvételi szerződés alapján – megtörtént. Az önkormányzat az eljáró ügyvéd és a közreműködő közjegyző díját saját költségvetése terhére kifizette.

A kötelező határozat ellenére az épületen felújítási munkák elvégzésére nem került sor, mert a tényleges tulajdonosok kilétének megállapítása után a jegyző elmulasztotta új határozatban kötelezni a roma családokat. (Az önkormányzat támogatása nélkül a családok anyagi helyzete egyébként sem tette volna lehetővé a hatóság által elrendelt munkák saját erőből történő elvégzését.)

2002 tavaszán és nyarán az épület állagának megóvására, az életveszély elhárítására – a települési önkormányzat segítségével – még reális lehetőség volt.

2002. szeptember 5-én éjjel a viharos időjárás következtében az épület egyik kéménye megroggyant, rázuhant a tetőre és beszakította a héjazatot.

Még aznap éjjel Solt Pál riasztotta a tűzoltókat, akik az életvédelem érdekében szükséges intézkedéseket megtették és biztosították a helyszínt azért, hogy a DÉDÁSZ az elektromos hálózatról az ingatlant lekötse. Ennek megtörténte után, 23.48 órakor a tűzoltók elvonultak. Az éjszaka folyamán a polgármesteri hivatal két ügyintézője is megjelent a romos épületnél. A gyermekeket és az asszonyok egy részét a kisebbségi önkormányzat városban lévő irodájában helyezték el. A többiek az éjszakát a szabadban töltötték, lovas kocsik alá bújtak, autóikban, illetve az udvari melléképületben húzódtak meg.

Másnap, szeptember 6-án reggel, 8.30 órakor a polgármesteri hivatal műszaki ügyintézője, a vagyongazdálkodási osztály dolgozója, valamint az építési vállalkozó BA-TU Kft. ügyvezetője megjelent a helyszínen annak érdekében, hogy javaslatot tegyenek az épületegyüttes lehetséges használhatóságára, az állékonyság vizsgálatára és a szükséges intézkedésekre.

A helyszíni bejárás résztvevői a tető födémszerkezetét életveszélyesnek minősítették, annak azonnali elbontását javasolták, a falszerkezetet a beázások és a szigetelés hiánya okozta átázások miatt felújíthatatlannak nyilvánították. Feljegyzésükben a jegyző utasítását kérték, mert véleményük szerint a lakóhelyiségek megközelítése csak speciális szakmiműszaki biztositás mellett volt lehetséges, ezért javasolták, hogy a bent lévő ingóságok kimentésére a tűzoltóság közreműködésével kerüljön sor, továbbá kezdeményezték – vagyonvédelmi okokból, illetőleg a fennálló balesetveszély elhárítása érdekében – őrszolgálat felállítását.

Szeptember 6-án délelőtt a jegyző meghozta a bontást elrendelő határozatát. Ebben az első fokú építési hatóság jogkörében eljárva végrehajtási eljárást indított, amelynek keretében elrendelte a korábbi határozatával életveszélyessé nyilvánított bedőtanyai lakóépület kiürítését és kényszerbontását.

A jegyző a határozatban megbízta Paks Város Hivatásos Önkormányzati Tűzoltóságát, hogy a „kötelezettek költségére és veszélyére” a hat lakás tulajdonosait és a bentlakókat a telken felállított polgári védelmi sátrakba ideiglenesen költöztesse ki. A bentlakók az ideiglenes jellegű elhelyezés módját nem fogadták el, ezért kényszerköltöztetésükről történt intézkedés. Ehhez a rendőrség közreműködését kérte a jegyző. A határozatot 2002. szeptember 6-án 14 órától a rendvédelmi szervek jelenlétében hajtották végre, de kényszerítő intézkedésekre nem volt szükség.

A családok végül – bár tiltakozásukat a polgármesteri hivatalban írásban is megerősítették – beköltöztek a polgári védelmi sátrakba. Ingóságait az atomerőmű által biztosított és a helyszínre szállított, zárható, jó minőségű konténerekben helyezték el. A tűzoltóságtól kapott tájékoztatás szerint – szemben a sajtóban megjelent híresztelésekkel – a roma családok ingóságait a bontásra ítélt épületből szakszerűen kimenekítették.

A polgármesteri hivatal munkatársai – a jegyző tájékoztatása szerint – abban is segítséget kívántak nyújtani a roma családoknak, hogy megfelelő ingatlant találjanak részükre, *az általuk megjelölt* Paks környéki településeken. Paks Város Önkormányzata nevében a polgármester 2002. szeptember 18-án 2,4 M Ft-ért megvásárolta az egyik lakó bedőtanyai ingatlanban lévő tulajdoni hányadát. A polgármester az adásvételi szerződés megkötéséről saját hatáskörében döntött. A vételár biztosított fedezetet a németkéri ingatlan megvásárlására.

Németkér Községben nyolc ház volt eladó, melyek tulajdonosaival a Paksi Cigány Kisebbségi Önkormányzat képviselői tárgyaltak annak érdekében, hogy lakhatási lehetőséget szerezzenek a hajléktalanná vált bedőtanyai embereknek. Németkér polgármestere ugyancsak tárgyalásokat folytatott a potenciális eladókkal, melynek eredményeképpen heten úgy döntöttek, hogy „paksi cigányok számára nem értékesítik házaikat”. Az egyik eladóval azonban nem tudott „egyeztetni” a község polgármestere, ezért jöhetett létre – Pakson a polgármesteri hivatal épületében – az adásvételi szerződés.

A németkéri lakosok azonban – a roma család beköltözésének hírére – megrongálták és lakhatatlanná tették a házat, így hiúsítva meg a család beköltözését.

A cigány családok azért próbáltak a környező falvakban ingatlant vásárolni, mert a Paksi Önkormányzattól származó 2,4 MFt-os vételárból nem tudták volna Pakson – ahol jóval drágábbak az ingatlanok – megoldani a lakásproblémájukat.³⁶ A szomszédos települések lakói ezt

úgy értelmezték, hogy Paks „exportálni” akarja szociális gondjait és egységesen léptek fel e törekvés ellen, amely jelentősen növelte lakosaik körében a roma kisebbséggel szembeni előítéletet, indulatot. Nyilvánvalóvá vált, hogy az ügyet helyben kell megoldani.

A romák védelmében fellépett a Roma Polgárjogi Alapítvány is Horváth Aladár vezetésével. Segítségével megállapodás jött létre 2002. szeptember 25-én a település önkormányzata, a Roma Polgárjogi Alapítvány és Solt Pál, a családok képviselője között. A családokat Biritó-telepen – az egykori Bedő-tanya szomszédságában – egy másik külterületi tanyás jellegű településrész szükségleteiben helyezték el kilenc hónapra. A telep véleményük szerint, a város központjától 8-10 km-re található, elszigetelt, rossz a közlekedési lehetőség és nincs infrastruktúrája. A jegyző kötelezettséget vállalt arra, hogy ha bármely család végleges elhelyezése kilenc hónap elteltével a családnak fel nem róható ok alapján nem oldódik meg, akkor az ideiglenes elhelyezést meghosszabbítja.

Az önkormányzat vállalta továbbá, hogy a végleges elhelyezés ügyében megvásárolja a bedő-tanyai ingatlan – még a roma családok tulajdonában álló – fennmaradó hányadát 2,5 M Ft-ért. Ígéretet tettek arra is, hogy megvizsgálják családonként a szociálpolitikai támogatás lehetőségét és a szociális rendeletnek megfelelően támogatást biztosítanak, sőt szükség esetén ingyenes építési telekkel, illetve ha más igényjogosultak sérelme nélkül lehetséges, szociális bérlakás juttatásával is segítenek.

A megállapodásban rögzítették, hogy a családok döntését – miszerint Pakson maradnak-e vagy más településre kívánnak költözni – nem befolyásolják.³⁷

III.

Az ügyben vizsgált alkotmányos jogok

Az országgyűlési biztosi vizsgálat során az alábbi alkotmányos jogok hatályosulását, esetleges megsértését tekintettük át:

- a jogbiztonsághoz fűződő jog [Alkotmány 2. § (1) bek.];
- a tulajdonhoz való jog [Alkotmány 13. § (1) bek.];
- az élethez és az emberi méltósághoz való jog [Alkotmány 54. § (1) bek.];
- a szociális biztonsághoz fűződő jog (Alkotmány 55. §);
- a jogorvoslathoz fűződő jog [Alkotmány 57.§ (2) bek.];
- a gyermekek védelemre és gondoskodásra való joga [Alkotmány 16. § és 67. § (1) bek.];
- a tartózkodási hely szabad megválasztásának a joga (Alkotmány 58. §);
- a magánlakás sérthetlenségéhez fűződő jog (Alkotmány 59. §);
- a hátrányos megkülönböztetés tilalmából következő, diszkriminációmentességhez való jog [Alkotmány 70/A. § (1) bek.];
- a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog (Alkotmány 70/D. §).

IV.

Megállapítások

4.1.

A közigazgatási eljárás részletes elemzése

Paks Város jegyzője mint első fokú építésügyi hatóság a II/765–2/2002. számú 2002. május 22-én kelt határozatával kötelezte a Paksi Agrárfejlesztő Rt-t a Paks külterületén fekvő, Paks-Biritó 0261/3. hrsz.-ú, Bedő-tanya néven ismert ingatlan helyrehozatalára. A terület tulajdonosa a

tulajdoni lap szerint 1994-től a Paksi Agrárfejlesztő Rt. volt, az épületegyüttest 1996 óta a cigány családok lakták, de az ingatlannyilvántartásban a tulajdonos személyében bekövetkezett változást nem vezették át.

Az életveszélyessé nyilvánítást megelőző helyszíni szemléről készült II/765–2/2002. számú feljegyzésben az került rögzítésre, hogy a tulajdonosok jelenlétében történt a helyszíni szemle (jelenlévőként tüntettek fel Solt Pál mellett minden lakost, kivéve az 5. sz. lakás lakóit). Az ingatlan-nyilvántartás szerinti tulajdonos (a Paksi Agrárfejlesztő Rt.) a szemlén nem volt jelen.

Az életveszélyessé nyilvánításról szóló határozatában a jegyző *tulajdonosként* a Paksi Agrárfejlesztő Rt.-t kötelezte arra, hogy gondoskodjon az épület biztonságos megtámasztásáról, dúcolásáról, az életveszély elhárításáról. A bejelentést testi épségük érdekében maguk az épületben lakók tették, ennek ellenére a határozatban őket lakáshasználóként meg sem említették. Az indokolás mindössze azt tartalmazta, hogy az ingatlanon bejelentésre helyszíni szemlét végeztek, de nem tértek ki arra, hogy ki volt a bejelentő, hogy az ingatlan lakott, abban kik élnek és milyen jogcímen tartózkodnak ott.

A hatóságnak tehát hivatalosan tudomása volt arról, hogy a roma családok életvitelszerűen ott tartózkodnak, arra a címre vannak bejelentkezve, szociális támogatásaikat az önkormányzat oda folyósította. A hatóság helyszíni eljárása során a bent lakókat tulajdonosként kezelte, ám határozatában e tényt érthetetlen okból mellőzte.

Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény (a továbbiakban: Áe.) az eljárás megindításáról rendelkező fejezetében, a 13. § (1) bekezdésben rögzíti, hogy *„Az államigazgatási eljárás az ügyfél kérelmére, bejelentésére, nyilatkozatára (a továbbiakban: kérelem) vagy hivatalból indul meg.”*

A törvény hatályáról rendelkező 3. § (4) bekezdése szerint *„Ügyfél az a magánszemély, jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező más szervezet, amelynek jogát vagy jogos érdekét az ügy érinti.”*

Az ingatlanban lakó roma családok a tulajdoni lap szerint nem voltak tulajdonosok, de az Áe. alapján – mivel ott laktak, az ingatlan használói voltak, s tudomásunk szerint az eljárást is ők kezdeményezték – ügyfélnek kellett volna őket tekinteni. Kétségtelen tény, hogy az adott ügy jogukat, illetve jogos érdeküket érintette, ennek ellenére az eljárásba ügyfélként nem vonták be őket.

A jegyző a II/765–3/2002. számú határozatával az életveszély elhárítására kötelező határozatának végrehajtását rendelte el. E határozat alapján történt a bedőtanyai lakóépület kiürítése és kényszerbontása. E határozatban – pontosabban annak indokolásában – arra hivatkozott, hogy korábban kötelezte a tulajdonost, a Paksi Agrárfejlesztő Rt.-t az épület biztonságos megtámasztására, dúcolására, és az életveszély elhárítására. Az indokolásban azt is kifejtette, hogy a tulajdonos ennek érdekében semmit nem tett, és kitért arra is, hogy időközben az ingatlant eladták a benne lakó családoknak. *A kötelezett tehát a korábbi eljárásban az előző tulajdonos volt, a tulajdonosváltásról a hatóság tudomással bírt az adásvételt követően – amelynek lebonyolításában egyébként közreműködött, és mint önkormányzat azt finanszírozta –, mégsem kötelezte határozattal az új tulajdonosokat a fennálló életveszély megszüntetésére, illetve nem működött közre annak elhárításában.*

Határozatában a jegyző az Áe.-nek a végrehajtási eljárás egyes szabályait megállapító 82., illetve 83. §-aira hivatkozott. Az Áe. rendelkezései értelmében a végrehajtást fogantató közigazgatási szerv *„meghatározott cselekményt a kötelezett költségére és veszélyére elvégeztethet... (és) a kötelezettet az előreláthatólag felmerülő költség előlegezésére kötelezheti”*. A közigazgatási szervnek feladata továbbá a végrehajtásnak oly módon történő fogantatósítása, *„amely – az ügy körülményeit figyelembe véve – a leghatékonyabban biztosítja a kötelezettség teljesítését”*.

Az Áe. 76. §-ának értelmében ugyanakkor végrehajtási eljárásnak csak akkor van helye, ha azt érdemi közigazgatási eljárás (alapeljárás) előzte meg, és az ügyfél kimerítette jogorvoslati lehetőségeit is. A Bedő-tanyán lakók esetében azonban sem szabályosan lefolytatott alapeljárás, sem jogorvoslati eljárás nem volt: a hatóság tulajdonosi és ügyféli jogaikra tekintet nélkül döntött az általuk lakott épület azonnali elbontásáról. Az építésügyi hatósági kötelezési eljárásról szóló

40/1997. (XII. 21.) KTM rendelet a 4. § (1) bekezdése értelmében „*az építésügyi hatóság határozattal kötelezettséget akkor állapíthat meg, ha az érintett a jogszabályban és végrehajtható hatósági határozatban előírt kötelezettségét önként nem teljesítette*”.

A korábban az épületben lakó roma családok a helyreállítási kötelezettséget tartalmazó határozatot nem ismerték, tehát önként nem is teljesíthették az abban foglaltakat, amit a hatóság nem számukra, hanem az ingatlan-nyilvántartás szerinti tulajdonos számára írt elő.

Az építésügyi hatóság eljárásával a fokozatosság elvét sértette, mert az életveszély elhárítására az Agrárfejlesztő Rt.-t kötelező határozat végrehajtását nem ellenőrizte, a rendelkezésére álló hatósági eszközökkel nem szorította rá a kötelezettet a szükséges munkálatok elvégzésére, végső esetben pedig határozatával nem kötelezte a tulajdonost a bontásra.

Az épületek későbbi kényszerbontását elrendelő határozatban kimondták, hogy „jogorvoslatnak helye nincs”. A jogorvoslat kizárására azonban törvényes lehetőség nem volt, mert a kötelező határozat ellen fellebbezésnek van helye, a végrehajtást elrendelő döntés ellen pedig kifogással lehet élni.

A fentiek alapján megállapítható, hogy az építésügyi hatóság eljárása törvényt sértő volt, mert a roma családokat nem vonták be az eljárásba, nem biztosították számukra az ügyfelet megillető jogokat, a végrehajtási eljárást törvényt sértő módon nem előzte meg olyan érdemi közigazgatási alapeljárás, amelyben az ügyfél kimeríthette volna jogorvoslati lehetőségeit, továbbá az azonnali bontást elrendelő határozatból nem állapítható meg a kötelezett személye sem. Az Áe. 63. §a alapján elrendelhető az azonnali végrehajtás, ám ezt a határozatban külön indokolni kell, amelyet az eljáró hatóság elmulasztott, sőt határozatában e jogszabályhelyre nem is hivatkozott.

Az építésügyi hatóság eljárásával összefüggésben megállapítható tehát több alkotmányos jog, így a jogbiztonsághoz fűződő jog és a jogorvoslathoz való jog sérelme.

4.2.

A családok lakhatási feltételeinek, életkörülményeinek vizsgálata alkotmányos jogaik érvényesülése szempontjából

Az állam egyik kiemelt feladata, hogy a szociálisan rászorulókat, így különösen a krízishelyzetbe került emberek ellátásáról, támogatásáról gondoskodjék. E kötelezettség teljesítése elsődlegesen a települési önkormányzatokra hárul. Amikor a bedő-tanyai romák észlelték az épület állagának romlását, joggal bízhattak az önkormányzat segítségében. Az önkormányzat vezetői ahelyett, hogy a családok lakhatással kapcsolatos problémáit szociális kérdésként kezelték volna, azt építésügyi hatósági útra „terelték”, pedig helyi rendeletük lehetőséget biztosított (volna) arra, hogy a családok jelentős kamatmentes kölcsönt kapjanak és ennek segítségével elvégezzék a szükséges karbantartási munkálatokat.

A hatóság már a műszaki szakvélemény elkészültét követően, 2002 márciusától tudta, hogy az épület életveszélyes. 2002. szeptember 6-ig, a kényszerbontás elrendeléséig nem intézkedtek annak érdekében, hogy az ingatlanban méltatlan körülmények között élő 29 ember (köztük 12 gyermek) helyzete rendeződjön. A roma családok négy hónapig éltek olyan épületben, amely életüket, testi épségüket, egészségüket folyamatosan, közvetlenül veszélyeztette.

Tovább súlyosbodott a helyzet a szeptember 5-ei vihart követően. Az önkormányzat a kialakult krízishelyzet azonnali kezeléséről nem intézkedett, a rossz idő ellenére sem biztosította, hogy az éjszaka folyamán fedél legyen a roma családok feje felett. Ehelyett Solt Pál szeptember 5-én éjszaka gondoskodott a családok egy részének elhelyezéséről úgy, hogy felajánlotta a kisebbségi önkormányzat irodahelyiségeit e célra.

Az ingatlan kiürítését és kényszerbontását elrendelő közigazgatási határozat arról rendelkezett, hogy a lakások tulajdonosait és a bentlakókat a telken felállított polgári védelmi sátrakba költöztessék ki. A fűtetlen polgári védelmi sátrak még átmeneti jelleggel sem voltak alkalmasak – különösen az idén tapasztalt szélsőséges szeptemberi időjárás miatt – emberek elhelyezésére.

Azzal, hogy a roma családok négy hónapig életveszélyes épületben éltek, majd a kényszerbontást követően emberi lakhatásra alkalmatlan polgári védelmi sátrakba költöztették őket, megsértették

az élethez és emberi méltósághoz, a legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez, valamint a szociális biztonsághoz fűződő alkotmányos jogait.

Az Alkotmány 67. § (1) bekezdésében foglaltakra figyelemmel ³⁸, amely szerint minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemre és gondoskodásra, a gyermeki jogokat külön is vizsgáltuk.

Ezzel összefüggésben áttekintettük, hogy a családokban élő 12 kiskorú – a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvényben (a továbbiakban: Gyvt.) rögzített – gyermeki jogai hogyan érvényesültek, illetve mennyiben sérültek a hatóságok által megtett, illetve elmulasztott intézkedések során.

A Gyvt. kiemeli, hogy a gyermekek védelmét ellátó szervezeteknek a gyermekek mindenekfelett álló érdekeit figyelembe véve kell eljárniuk.³⁹ A gyermekeknek joguk van ahhoz, hogy segítséget kapjanak a fejlődésüket veszélyeztető helyzetek elhárításához, valamint arra, hogy a fejlődésükre ártalmas környezeti hatások ellen védelemben részesüljenek.⁴⁰

Megállapítottuk, hogy a hatóság tudtával, a család többi tagjához hasonlóan a gyermekek is, már 2002. május 22-től, amikor a bedő-tanyai ingatlant életveszélyessé nyilvánította Paks város jegyzője, folyamatosan veszélyeztetettek voltak. A gyermekjóléti szolgálatnak a kialakult veszélyeztetettség megszüntetése érdekében a Gyvt. 39. § (3) bekezdése alapján olyan intézkedéseket kellett volna kezdeményeznie, amelyek elősegíthetik az életveszély elhárítását a bedő-tanyai családok lakhatási körülményeinek rendezésével. A gyermeknek ugyanis joga van a Gyvt. 6. § (1) bekezdése szerint a testi, értelmi, érzelmi és erkölcsi fejlődését, jólétét biztosító saját családi környezetében történő nevelkedéshez.

A kiskorúak helyzete tovább romlott, amikor a szeptember 5-ei vihart követően a családokat a telken felállított polgári védelmi sátrakba költöztették. Ez az elhelyezési forma a kiskorúak – különösen a csecsemők – számára elfogadhatatlan, a hatóságnak döntése meghozatalakor a kiskorúak sajátos érdekeire, szükségleteire kiemelten figyelemmel kellett volna lenni. Nem menti fel az önkormányzatot a mulasztás alól az a tény sem, hogy Solt Pál szeptember 5-én éjszaka felajánlotta a kisebbségi önkormányzat irodahelyiségeit a családok elhelyezésére.

A Gyvt. 51. §-a előírja az önkormányzat számára, hogy ha a gyermeknek és szülőjének elhelyezés hiányában lakhatása nem lenne biztosított, akkor a családok átmeneti otthonában együttesen kell őket befogadni. Paks város önkormányzata nem gondoskodott átmeneti otthon létrehozásáról, de lehetősége lett volna arra, hogy a sátrak helyett például közintézmények erre alkalmas helyiségeibe költöztesse a családokat. Ezt a lehetőséget az önkormányzat elmulasztotta és ezzel súlyosan veszélyeztette a kiskorú gyermekek egészségét, testi épségét.

A tanköteles korú gyermekekre figyelemmel vizsgáljunk kellett az oktatási jogok érvényesülését is.

Megállapítottuk, hogy a szeptember 5-ei eseményeket követően a gyermekek hetekig nem jártak iskolába, helyzetük csak szeptember végére rendeződött. A kiskorúak veszélyeztetettségéről a jegyző, az oktatási intézmény vezetője és a gyermekjóléti szolgálat is tudott, észlelniük kellett, hogy a gyermekek nem járnak a nevelési és oktatási intézményekbe. Ennek ellenére azonnali intézkedésre nem került sor.

Igaz ugyan, hogy a közoktatásról szóló LXXIX. törvény (a továbbiakban: Kot.) 14. § (2) bekezdése ⁴¹ szerint a szülő felelőssége, hogy gyermeke részt vegyen az iskolai oktatásban, azonban a Kot. 91. § (7) bekezdése ⁴² rögzíti a jegyző feladatát is, mely szerint köteles a tankötelezettség vagy a képzési kötelezettség teljesítését figyelemmel kísérni és szükség esetén elrendelni. A szülőktől a kialakult krízishelyzetben nem volt elvárható, hogy a gyermekeik iskoláztatásával kapcsolatos problémákat önállóan oldják meg. Ebben az időszakban nem kaptak segítséget sem az önkormányzattól, sem az oktatási intézményektől, ezért a jegyzőt és az intézmények vezetőit egyaránt jelentős felelősség terheli.

Jelenleg a tanköteles kiskorú gyermekek egy kivétellel rendszeres iskolai oktatásban és óvodai foglalkozáson vesznek részt. Ketten közülük magántanulók. Ezt az „oktatási formát” a szakemberek a hátrányos helyzetű gyermekek, különösen a roma kisebbség esetében elfogadhatatlan megoldásnak tartják, mert a társadalmi integráció helyett az érintett tanulók kirekesztettségét növelheti. A kivételként említett gyermek pedig azért marad ki az iskolai oktatásból, mert olyan speciális tantervű („kisegítő”) osztályba kellene járnia, amely csak egy távolabbi településen működik és a szülők nem tudják vállalni az utazással járó költségeket. Kérésük ellenére az önkormányzattól ez ügyben sem kaptak segítséget.

A polgármesternek a Kot. 91. § (7) bekezdés a) pontja szerint a tankötelezettség ideje alatt segítséget kell nyújtania a szülőnek gyermeke iskolai elhelyezéséhez és utaztatásához, ha a településen nem működik a tankötelezettség végéig nevelő- és oktatóiskola.

Míndezek alapján megállapítható, azzal, hogy az önkormányzat, az eljáró hatóságok, gyermekvédelmi szervezetek, a kialakult veszélyeztetettség ellenére nem tették meg a szükséges intézkedéseket és a gyermekes családok elhelyezéséről nem gondoskodtak megfelelően, nem biztosították szeptember folyamán – több héten keresztül – a gyermekek iskolába járását, megsértették a gyermekek testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez fűződő alkotmányos jogát.

A 2002. szeptember 25-ei megállapodásban a polgármesteri hivatal vállalta, hogy az érintett családok részére a Családvédelmi és Gyermekjóléti Szolgálat segítséget biztosít a gyermekek iskoláztatásának, óvodáztatásának, közösségi beilleszkedésének támogatására.

Az átköltözéssel azonban a gyermekek iskolába, óvodába járása nem oldódott meg. A Biritó-telep – a családok jelenlegi lakóhelye – több kilométerre található az iskolától, annak megközelítése problémát okoz a gyermekek számára. A Kot. 91. § (9) bekezdése⁴³ szerint az önkormányzat ilyen esetben köteles megtéríteni az utazás költségeit. Solt Pál önként felajánlotta, hogy saját kocsiján viszi iskolába a gyermekeket, ehhez támogatást azonban az önkormányzattól nem kapott.

Legújabb információink szerint a probléma rendeződni látszik: az önkormányzat reggel mikrobuszt biztosít, az iskola után pedig menetrend szerinti járattal tudnak haza jutni a diákok, amelynek útiköltségét megtérítik.

Ezen intézkedések ellenére a probléma komplex megoldását az jelentené, ha a fenti megállapodás továbbfejlesztéseként a települési önkormányzat egy átfogó tervet dolgozna ki a Pakson élő, szociálisan hátrányos helyzetű – túlnyomórészt cigány – családok életkörülményeinek rendezésére. Az elsőrendű feladat a családok szociális biztonságának a lehető legteljesebb körű megvalósítása. Ez olyan állandó munkalehetőségek, foglalkoztatási formák kialakítását feltételezi, amelyek igénybevétele kiindulópontja lehetne a lakhatási problémák megoldásának is, mivel a tervezett építkezések reálisan csak a családok hitelképességének megteremtésével valósíthatók meg.

Mint jelentésünk korábbi részében már utaltunk rá, a bedő-tanyai roma családok közül egy, a szomszédos településen – Németkér községben – vásárolt ingatlant. A lakóház és a hozzá tartozó telek megvásárlására a Paksi Cigány Kisebbségi Önkormányzat képviselőinek közreműködésével került sor, az adásvételi szerződés aláírása és a vételár kifizetése Pakson az önkormányzat épületében történt.

Németkér lakói – miután tudomást szereztek a paksi romák beköltözési szándékáról – szokatlanul agresszív, félelmet keltő demonstrációba kezdtek. Több helyi lakos – az önkormányzat és személyesen a polgármester tudomásával – megrongálta az épületet, összetörte a nyílászárókat és beszakította a ház tetőzetét. („A cigányok házának” kézzel való „bontásáról” és az építmény megrongálásáról részletesen beszámolt a sajtó és az esetről olyan filmfelvételek is készültek, amelyek kétségtelenné teszik a szándékos rongálás tényét.)

A németkéri lakosok cselekménye több bűncselekmény elkövetésének a gyanúját is felveti, tudomásunk szerint a rendőrség jelenleg magánlaksértés és rongálás miatt folytat nyomozást.

Az eset megítélése azonban sokkal súlyosabb: a demonstráció ugyanis nemcsak a roma család tulajdonhoz, a lakóhely szabad megválasztásához és a magánlakás sérthetlenségéhez fűződő jogát sértette, hanem tagjainak az emberi méltósághoz való jogát is.

A házrongálás után nyilvánvalóvá vált, hogy az antiszociálisnak, bűnözőnek kikiáltott roma emberek nem foglalhatják el németkéri házukat és lakhatási kilátásaik egész Tolna megyében rosszabbodtak.

E jelentés megállapításaival, közzétételével szeretnénk tudatosítani az ország minden lakosában, hogy a jogállamiság, a demokrácia nem tűri el az Alkotmányban lefektetett alapvető jogok megsértését. Különösen elvárható, hogy az államigazgatásban dolgozók, illetőleg a közhatalmat gyakorló választott tisztségviselők és képviselők határolódjanak el az előítéletektől terhelt társadalomból kirekesztett csoportok elleni gyűlöletet gerjesztő magatartásoktól, sőt tevőlegesen is lépjenek fel ezekkel szemben.

Németkéren sajnos éppen az ellenkezője történt, ezért a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa – az Obtv. 24. §-ában előírt kötelezettségének megfelelően – kénytelen volt a település érintett tisztségviselői által elkövetett hivatali visszaélés gyanúja miatt a büntetőjogi felelősség tisztázását kérni a nyomozó hatóságtól. (Figyelemmel a bűncselekmény gyanújára, amelyet elbírálni a nyomozó hatóság hivatott, a konkrét cselekménnyel okozott alkotmányos visszásság orvoslása külön országgyűlési biztosi intézkedéseket nem igényel.)

4.4.

A diszkrimináció-mentességhez való jog hatályosulásának vizsgálata

A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának alkotmányos feladata a kisebbségi jogok hatályosulásának figyelemmel kísérése, illetőleg annak vizsgálata, hogy valamely hatóság – ideértve az önkormányzatokat is – eljárása során megsérti-e az Alkotmány 70/A. §-ában rögzített általános diszkriminációtilalmi rendelkezést.

A hátrányos megkülönböztetés tilalma lényegében nem jelent mást, mint az egyenlő bánásmódhoz való jog alaptörvényben történő deklarálását.

Az antidiszkriminációs jog nemzetközileg kikristályosodott fogalmi (és ma már a magyar munkajog is) különbséget tesznek a közvetlen (direkt), valamint a közvetett módon megvalósuló hátrányos megkülönböztetés között. Ez utóbbira jellemző, hogy valamely állami, önkormányzati szerv intézkedése során formálisan eleget tesz az egyenlő bánásmód elve érvényre juttatásának, azonban ennek eredményeképpen valamely nemzeti, etnikai vagy más ismérv szerint körülírható csoport – esetünkben a roma kisebbséghez tartozó paksi családok – mégis hátrányt szenved.

Közvetett diszkriminációt megvalósító alkotmányos visszásságként kell értékelnünk mindenekelőtt Paks Város jegyzőjének, illetőleg építésügyi hatóságának a roma családokkal szembeni magatartását.

Az építésügyi hatóság intézkedése közvetlenül nem diszkriminatív, mert a ténylegesen életveszélyes bedő-tanyai épület lebontásának elrendelésére jogi lehetősége volt. A jegyző jogszerűen lefolytatott építésügyi eljárás keretében –megfelelő műszaki szakvéleménnyel alátámasztva – hasonló állapotban lévő épület bontását elrendelheti. Azonban a vizsgált esetben súlyos anyagi- és eljárásjogi jogsértések történtek, amelyek közvetve a romák szociális lakhatási problémáinak súlyosbodását, életminőségük romlását, sőt egészségük, testi épségük veszélyeztetését eredményezték.

A hatóság eljárása során visszaélt azzal, hogy többszörösen hátrányos helyzetű, nincstelen és túlnyomórészt a joghoz és a hatósági eljárásokhoz nem értő emberekkel szemben jár el. Ezt támasztja alá az a tény is, hogy nem látták el őket az érdekeik védelméhez szükséges minimális információkkal sem, sőt az eljárás során „levegőnek” nézték őket, hiszen ügyféli minőségüket sem ismerték el.

Hasonló módon megállapítható a közvetett diszkrimináció Paks Város Önkormányzatával és polgármesterével szemben is.

Paks polgármestere ugyanis az önkormányzathoz segítségért folyamodó családok ügyét nem tárta a képviselőtestület elé és ahelyett, hogy a képviselőtestület a szociális rászorultságot vizsgálva döntött volna a családok támogatásáról vagy a támogatás iránti kérelem elutasításáról, az ügyet „építésügyi hatósági útra terelte”.

Az önkormányzattól a bedő-tanyai ingatlan megromlott műszaki állapotára vonatkozó bejelentést követően elvárható lett volna, hogy vizsgálja a rendkívüli szociális segély megállapításának, illetve a lakásfelújítás céljára igénybe vehető támogatás nyújtásának lehetőségét. Ez utóbbira az önkormányzat 6/1994. (III. 18.) sz. rendelete kínált megoldást, ugyanis e szerint a lakhatást veszélyeztető elemi kár esetén a kárt szenvedett családok egyenként maximum 200 000 Ft kamatmentes, öt év alatt visszatérítendő lakásfelújítási támogatásra lettek volna jogosultak.

Az önkormányzat bürokratikus, lélektelen eljárása a roma családok életkörülményeinek további romlását eredményezte. Az önkormányzat segítségével bízó embereket magukra hagyták, így válhatott ez az eljárás a „maladministration” példájává.

A hátrányos megkülönböztetés megállapítására több alkotmányos ismerv szerint is sor kerülhet: kétségtelen ugyanis az érintett családok halmozottan hátrányos helyzete, kiszolgáltatottsága, szociális terheltsége, és kétségtelen, hogy valamennyien a roma kisebbséghez tartoznak. Megállapítható tehát, hogy ismét a már ismert jelenséggel kerültünk szembe, amikor a szociális, a társadalmi és vagyoni helyzetből fakadó problémák etnikai köntösben jelennek meg.

A hátrányos megkülönböztetés közvetlen formája állapítható meg ugyanakkor a németkéri történések kapcsán.

A lakosság egy része és a velük egyetértő polgármester, illetve képviselők a községbe beköltözni kívánó roma család tagjait ugyanis nem pusztán „persona non grata”-nak tekintették, hanem tulajdonjogukra a magánlakásuk sérthetlenségéhez és a szabad költözködéshez fűződő alkotmányos jogaikra tekintet nélkül demonstratív és tényleges kárt okozó módon meghiúsították a beköltözésüket.

A hátrányos megkülönböztetés oka alapvetően kettős: egyrészt nem kívántak a településre befogadni egy halmozottan hátrányos helyzetű, az önkormányzatra kétségkívül szociális terhet jelentő családot, másrészt – mint az a Németkéren lakó egyes emberek elmondásából kiderült – komoly fenntartásokkal viseltettek „a rossz hírű paksi cigányokkal” szemben.

Németkér lakói – s köztük a község első embere – messze túllépték a szabad véleménynyilvánítás alkotmányos határait, magatartásukkal félelmet ébresztettek a roma család tagjaiban, akik a történetek után nyilván nem szívesen költöznének be egy ilyen mértékben ellenséges környezetbe.

V.

A történetek általános tanulságai

A paksi roma családok ügyében – amely sajnos nem tekinthető egyedinek – az embertelenség és a rossz értelemben vett bürokrácia olyan megnyilvánulásával állunk szemben, amely nem mondható sem európainak, sem jogállaminak. A „paksi ügy” azért nem egyedi, mert az ország más településein is tudunk hasonló esetekről. Erre a legkézenfekvőbb és legismertebb példát Zámoly község szolgáltatta. Nem zárható ki azonban, hogy a bedő-tanyai romákkal szemben lefolytatott eljárásnak is voltak előzményei. Legalább egy olyan esetről tudunk, amikor felmerült, hogy a paksi önkormányzat szintén méltánytalanul járt el egy rokkantnyugdíjas roma házaspár lakásügyében, azonban e panasz vizsgálata még folyamatban van.

A vizsgált ügy rávilágított arra is, hogy az építésügyi hatósági eljárás alkalmas eszköze lehet annak, hogy az önkormányzatok megszabaduljanak az általuk „nemkívánatosnak” tartott, illetve a szociális segélyezés miatt „tehetősebb” jelentő személyektől.

A roma családok „története” alapján egy sajátos modell képe rajzolódik ki, amely a következőképpen vázolható: A rászoruló szociális helyzetű, életkörülményeik javítása érdekében segítséget kérnek az önkormányzattól. Az önkormányzat érdemben nem foglalkozik a segítségért folyamodó emberek ügyével, hanem a polgármesteri hivatal, illetőleg az építésügyi hatósági jogkört gyakorló jegyző – az ágazati jogszabályok szó szerinti mechanikus alkalmazásával – végrehajtási bírság kilátásba helyezésével – kötelezi a kérelmezőt mint az épület tulajdonosát,

hogy az életveszély elhárítása érdekében meghatározott építési cselekményeket (aládúcolás, megtámasztás stb.) végezzen el.

A helyreállításra kötelező határidő elteltével – holott a hatóság előtt nyilvánvaló, hogy a kötelezett a felújítási munkálatokat nem tudja elvégezni – az épület kényszerbontását rendelik el.

A polgármesteri hivatal álláspontja és „jogkövető” eljárása világos: az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény 47. § (2) d) pontja szerint ugyanis az építésügyi hatóságnak el kell rendelnie az épület helyreállítását vagy lebontását, ha annak állapota az állékonyságot, az életet és egészséget, a köz- és vagyónbiztonságot veszélyezteti. Ugyancsak e jogszabály 51. § (1) bekezdése kimondja, hogy az építésügyi hatóságnak az általa elrendelt munkálatok elvégzésére az ingatlan tulajdonosát kell kötelezni.

Összegzésképpen tehát elmondható, hogy egy önkormányzat igen széles eszköztárral rendelkezik arra, hogy „a számára útban lévő”, de önerővel nem rendelkező szegény emberek által lakott épületektől megszabaduljon.

A konkrét esethez visszatérve, végezetül meg kell említeni, hogy az atomerőmű környékén – az ügy vizsgálása során hozzánk eljuttatott, azonban még nem ellenőrzött információk szerint – további olyan tanyák is léteznek, amelyek jóval a reaktor elkészülte előtt épültek és amelyekben „teleszerű körülmények között” laknak emberek. A tanyák egy része az atomerőmű ún. „biztonsági övezetében”, az erőműtől számított 3 km-es körzeten belül helyezkedik el. A lakók egészségének védelme érdekében szükségesnek tartjuk annak vizsgálatát, hogy a biztonsági övezetben található lakóépületek alkalmasak-e huzamosabb emberi tartózkodásra. Tekintettel arra, hogy az országgyűlési biztos vizsgálati jogosultságai e vonatkozásban behatároltak, komplex vizsgálat tartására az illetékes állami hatóságokat kérjük fel.

VI.

Intézkedések, ajánlások, kezdeményezések

I. Az építésügyi hatóság eljárásával összefüggésben feltárt visszásság orvoslása érdekében az Obtv. 21. §-a alapján azzal a

kezdeményezéssel

fordulok Paks Város Önkormányzata jegyzőjéhez, az elsőfokú építésügyi hatósági jogkör gyakorlójához hogy:

1. az Áe. 61. §-ában foglaltak szerint vonja vissza a bedő-tanyai ingatlant életveszélyessé nyilvánító II/765–2/2002. számú, valamint az annak kényszerbontását elrendelő II/765–3/2002. számú határozatait;
2. a jövőben fokozott figyelmet fordítson az Áe. rendelkezéseinek betartására.

II. A konkrét ügy felveti, hogy Paks Város Önkormányzatának jegyzője jogsértő gyakorlatot alakított ki az építésügyi hatósági eljárások során, ezért a visszásságok feltárása és orvoslása érdekében az Obtv. 18. § (3) bekezdése alapján

felkérem

a Tolna Megyei Közigazgatási Hivatal vezetőjét, hogy vizsgálja meg Paks Város Önkormányzata jegyzője által az elmúlt négy évben hozott építésügyi határozatokat – különös tekintettel az életveszélyessé nyilvánító, az építési hatósági kötelezést, illetőleg bontást elrendelő döntésekre –, hogy azok megfelelnek-e az Áe. rendelkezéseinek.

III. A paksi esethez hasonlóan más önkormányzatok is felhasználhatják az építésügyi hatósági eljárást arra, hogy a „nemkívánatosnak” tartott lakosokat eltávolítsák a településről, ezért az Obtv. 18. § (3) bekezdése alapján

felkérem

a belügyminisztert, hogy az önkormányzati rendszer jogszerű működésének kormányzaton belüli fő felelőseként – az igazságügyminiszterrel együttműködve –vizsgálja meg: milyen intézkedések szükségesek e jelenség megelőzésére, milyen feladatai következnek ebből a közigazgatás egyes szerveinek és tisztségviselőinek, ezzel összefüggésben milyen garanciákat szükséges a jogrendszerbe építeni a hátrányos megkülönböztetés elleni fellépés érdekében.

IV. A vizsgálat alapján az valószínűsíthető, hogy Paks Város Polgármestere képviselő-testületi felhatalmazás hiányában vállalt kötelezettséget a bedő-tanyai ingatlan megvásárlására, a költségvetési források felhasználásáról utólagosan sem számolt be a képviselő-testületnek, az Obtv. 21. §-a alapján ezért azzal a

kezdeményezéssel

fordulok Paks Város Önkormányzatának Képviselő-testületéhez, hogy számoltassa be a polgármestert a bedő-tanyai ingatlan megvásárlásával, illetve a roma családok végleges elhelyezésével összefüggő kötelezettségvállalásairól, valamint a költségvetési források felhasználásáról.

V. A Pakson élő roma családok helyzetének javítása, kiemelten a gyermeki és a szociális biztonsághoz fűződő jogaik érvényesítése érdekében az Obtv. 21. §-a alapján azzal a

kezdeményezéssel

fordulok Paks Város Települési Önkormányzatának Képviselő-testületéhez, hogy

1. soron kívül tűzze napirendjére és tárgyalja meg a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának fenti jelentését és mielőbb tegyen intézkedéseket a hasonló esetek előfordulásának megelőzése érdekében;
2. ezzel egyidejűleg – az ügy fontosságára tekintettel – a lehető legrövidebb határidő kitűzésével készíttessen (egy felmérésen, elemzésen alapuló) részletes szakértői jelentést a Pakson élő roma kisebbség helyzetéről, a felmerülő problémák lehetséges megoldási javaslatairól. A szakértői jelentés elkészítésére – külső szakértők és a roma kisebbség képviselőinek közreműködésével – hozzon létre ad hoc bizottságot/munkacsoportot;
3. a képviselő-testület az elkészült szakértői jelentést vitassa meg ülésén és az abban foglaltakra figyelemmel – a kisebbségi önkormányzattal, egyéb társadalmi szervezetekkel, a települési önkormányzat oktatási-nevelési, szociális és egészségügyi intézményeivel stb. együttműködve – dolgozzon ki átfogó intézkedési tervet a Pakson élő roma lakosság életkörülményeinek rendezésére. Az intézkedési tervben a végrehajtandó feladatok határidejét, felelőseit és megvalósításuk ellenőrzésének formáit is pontosan határozza meg.

VI. A Paksi Atomerőmű környékén élő emberek legmagasabb szintű egészséghez való jogának érvényesülése érdekében az Obtv. 18. § (3) bekezdése alapján

felkérem

- a) az Országos Atomenergia Hivatal Nukleáris Biztonsági Igazgatóságát, hogy a 213/1997. (XII. 1.) Korm. rendeletben biztosított jogkörében eljárva vizsgálja meg, hogy az Atomerőmű biztonsági övezetében érvényesülnek-e a nukleáris létesítmények környezetére vonatkozó jogszabályi rendelkezések;
- b) az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat Országos Tisztiorvosi Hivatalát, hogy a 213/1997. (XII. 1.) Korm. rendeletben biztosított jogkörében eljárva vizsgálja meg: az atomerőmű biztonsági övezetében lévő lakóépületek alkalmasak-e az emberek huzamosabb tartózkodására.

VII. A roma lakosság lakhatási körülményeinek javítása, kiemelten a telepek és teleszerű lakókörnyezetek újratemelődésének megakadályozása érdekében az Obtv. 20. §-a alapján azzal az

ajánlással

fordulok a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszteréhez, hogy tegyen javaslatot a Magyar Köztársaság Kormányának a cigánység életkörülményeinek és társadalmi helyzetének javítására irányuló középtávú intézkedéscsomagról szóló a 1073/2001. (VII. 13.) Korm. határozattal módosított 1047/1999. (V. 5.) Korm. határozat 4.3. pontjában foglalt feladat haladéktalan végrehajtása és szükség szerinti kiegészítése érdekében.

A kormányhatározat hivatkozott pontja a telepek, teleszerű lakókörnyezetek kiváltására vagy hiányzó alapvető infrastruktúrájuk fejlesztésére – a megvalósítandó intézkedések és azok finanszírozásának biztosítása céljából – akcióprogram készítését írta elő 2001. június 30-ig. Az akcióprogramot, amely a vizsgált és az ahhoz hasonló helyzetben élő roma kisebbség lakhatási feltételeit is javíthatná, mind ez ideig nem dolgozták ki.

VIII. A Németkéren és más Paks környéki településen kialakult romaellenes közhangulat, társadalmi légkör javítása és hasonló esetek megelőzése érdekében az Obtv. 20. §-a alapján azzal az

ajánlással

fordulok a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszteréhez, hogy – a Miniszterelnöki Hivatal Roma ügyekért felelős politikai államtitkára és a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal elnöke útján, illetve közreműködésével – az eddigi tapasztalatokat értékelve dolgozzon ki kommunikációs és képzési stratégiát, és tegyen javaslatot a Magyar Köztársaság Kormányának annak elfogadására. Olyan kommunikációs és képzési stratégia elkészítése szükséges, amelynek központi költségvetési forrásokból és európai uniós támogatási formák felhasználásával történő megvalósítása csökkentheti helyi szinten az előítéletes szemléletet, megváltoztathatja a felelős helyi vezetők, köztisztviselők ilyen irányú magatartását, növelheti a toleranciát és a roma kisebbség elfogadását. A kommunikációs és képzési stratégia a társadalmi párbeszéd és együttműködés erősítésével a romákat sújtó hátrányos megkülönböztetés, társadalmi kirekesztettség megelőzésének is fontos eszköze.

Budapest, 2002. október 18.

(Dr. Kaltenbach Jenő)

Lábjegyzetek

³⁶ Németkéren kívül Fadd községben próbálták a Paksi Cigány Kisebbségi Önkormányzat képviselői ingatlanokat vásárolni, azonban az eladó házak tulajdonosai – a beköltözők személyére tekintettel – elálltak eladási szándékuktól, illetőleg a vételárat irreálisan magas összegben határozták meg.

³⁷ A Roma Polgárjogi Alapítvány vállalta a szükséges érdek- és jogvédelmi feladatokat és azt, hogy a családok részére minden szükséges jogi segítséget ingyenesen biztosít.

³⁸ Alkotmány 67. § (1) bekezdése: A Magyar Köztársaságban minden gyermeknek joga van a családjá, az állam és a társadalom részéről arra a védelemre és gondoskodásra, amely a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges.

³⁹ Gyvt. 2. § (1) bekezdés: A gyermekek védelmét ellátó helyi önkormányzatok, gyámhivatalok, bíróságok, rendőrség, ügyészség, más szervezetek és személyek e törvény alkalmazása során a gyermek mindenkifelett álló érdekét figyelembe véve, törvényben elismert jogaikat biztosítva járnak el.

⁴⁰ Gyvt. 6. § (2) bekezdés: A gyermeknek joga van ahhoz, hogy segítséget kapjon a saját családjában történő nevelkedéséhez, személyiségének kibontakoztatásához, a fejlődését veszélyeztető helyzet elhárításához, a társadalomba való beilleszkedéséhez, valamint önálló életvitelének megteremtéséhez. (4) bekezdés: A gyermeknek joga van ahhoz, hogy a fejlődésére ártalmas környezeti és társadalmi hatások, valamint az egészségére káros szerek ellen védelemben részesüljön.

⁴¹ Kot. 14. § (2) bekezdés: A szülő kötelessége különösen, hogy a) biztosítsa gyermeke óvodai nevelés keretében folyó iskolai életmódra felkészítő foglalkozáson való részvételét, tankötelezettségének vagy képzési kötelezettségének teljesítését.

⁴² Kot. 91. § (7) bekezdés: A gyermek, tanuló lakóhelye, ennek hiányában tartózkodási helye szerint illetékes b) jegyző: – az óvodai nevelés keretében folyó iskolai életmódra felkészítő foglalkozáson való részvételre köteles, a tanköteles és a képzési kötelezettség alá eső gyermekekről, tanulókról nyilvántartást vezet, és figyelemmel kíséri az e törvény 14. §-a (2) bekezdésének a) pontjában meghatározott kötelezettségek teljesítését – bejelentésre vagy hivatalból elrendeli az óvodai nevelés keretében folyó iskolai életmódra felkészítő foglalkozáson való részvételt, a tankötelezettség vagy a képzési kötelezettség teljesítését, ha a szülő nem tesz eleget kötelességének.

⁴³ Kot. 91. § (9) bekezdés: A lakóhely, ennek hiányában a tartózkodási hely szerint illetékes önkormányzat – ha e törvény másképp nem rendelkezik – megtéríti a kötelező felvételt biztosító óvodába, illetve a kötelező felvételt biztosító iskolába való utazás költségeit, továbbá szükség esetén gondoskodik kísérő személyről a gyermek, tanuló részére, ha az óvoda, iskola a településen kívül található, és az óvodába, iskolába való utaztatást az önkormányzat nem biztosítja.

6. számú melléklet

Magyar Országgyűlés Emberi jogi, kisebbségi és vallásügyi bizottság

Az Országgyűlés Emberi jogi, kisebbségi és vallásügyi bizottságának 1/2002–2006. (2002. október 9.) tájékoztatója

Állásfoglalás

Az Országgyűlés Emberi jogi, kisebbségi és vallásügyi bizottsága rendkívül aggasztónak tartja, hogy az utóbbi hónapokban számos olyan esemény történt az országban, amely a leginkább hátrányos helyzetben lévő kisebbség, a romák továbbra is megoldatlan problémáira hívta fel a figyelmet.

A bizottság megdöbbenéssel értesült arról, hogy Paks Város Önkormányzata négy, a településen élő roma családdal szemben erkölcsileg és jogilag egyaránt kifogásolható módon elmulasztotta törvényben előírt gondoskodási kötelezettségét.

Az Emberi jogi, kisebbségi és vallásügyi bizottság a 2002. szeptember 25-i ülésén tájékozódott a Bedő-tanyán életveszélyessé nyilvánított és összedőlt, illetve lebontás miatt hajléktalanná vált roma családok válsághelyzetéről és annak rendezése tárgyában történő intézkedésekről. A bizottság egyhangú határozattal bizottsági állásfoglalás megfogalmazása mellett döntött.

A bizottság megítélése szerint nemcsak az események, hanem azok helyhatósági kezelése is számos, alkotmányos alapjog megsértésének gyanúját vetik fel. A Magyar Köztársaságban ugyanis minden embernek vele született joga van az emberi méltósághoz, és senkit nem lehet embertelen, megalázó bánásmódnak alávetni. Továbbá mindenkit – aki törvényesen tartózkodik Magyarország területén – megillet a szabad mozgás és a tartózkodási hely szabad megválasztásának joga. Az Alkotmány ezen túl biztosítja a Magyar Köztársaság területén tartózkodó minden személy számára az emberi, illetve az állampolgári jogokat bármely megkülönböztetés – nevezetesen faj, szín, nem, nemzet vagy társadalmi származás, vallás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet – szerinti különbségtétel nélkül. A Magyar Köztársaság alaptörvénye leszögezi azt is, hogy hazánkban a nemzeti és etnikai kisebbségek részesei a nép hatalmának: államalkotó tényezők, amelyeket az állam védelemben részesít.

A Tolna megyében történtek különös veszélyét az adja – sajnos nem először –, hogy a szegénységgel szemben meglévő ellenszenv, illetve társadalmi előítéletesség etnikai köntösben jelentkezett.

Az Emberi jogi bizottság elítéli mind Paks Város, mind a roma családok alkotmányos jogainak csorbításában közreműködő más települések magatartását. A romák problémája nemcsak roma ügy, a településeken élők problémája nem elszigetelt helyi probléma.

Az Emberi jogi, kisebbségi és vallásügyi bizottság kinyilvánítja, hogy a roma társadalom integrációját – pártra való tekintet nélkül – a legszigorúbb értelemben vett nemzeti sorskérdésnek, nemzeti ügynek tekinti. A romák társadalmi felemelkedésének sikere Magyarország uniós csatlakozásának feltétele, és a többségi társadalom létérdeke is.

A bizottság kötelességének érzi felhívni a Kormány, az Országgyűlés, az önkormányzatok és hatóságok, minden felelősen gondolkodó párt, a civil szervezetek, egyházak és vallási közösségek, illetve egyúttal Magyarország minden lakosának figyelmét az őszinte, társadalmi párbeszéd szükségességére a többségi és kisebbségi társadalom között.

A bizottság fontosnak tartja, hogy ezen állásfoglalásán keresztül is tudatosítsa az ország minden lakosában, hogy a jogállamiság, a demokrácia nem tűri el az Alkotmányban lefektetett alapvető jogok megsértését, a mindenkire egyaránt kötelező érvényű törvények megszegését. Különösen elvárható, hogy az államigazgatásban dolgozó szakemberek határolódjanak el az amúgy is előítéletektől terhelt, társadalmilag kirekesztett csoportok ellen elkövetett, az előítéleteket gerjesztő magatartástól és maguk is tevőlegesen lépjenek fel ezekkel szemben.

A bizottság nyomatékosan kihangsúlyozza, hogy az ilyen és hasonló konfliktusok, válsághelyzetek kialakulásának megelőzése és kezelése, illetve sikeres megoldása érdekében el kell érni, hogy közös erővel álljunk ki a jogállamiság, az alkotmányban foglaltak maradéktalan betartása mellett, mert az etnikai konfliktusokat, a társalmi feszültségeket csak együttes erővel és összefogással lehet megoldani.

A bizottság külön kihangsúlyozza a Kormány, illetve az Országgyűlés közös felelősségét egy egységes – rövid, közép- és hosszú távú – válságkezelő program kidolgozására, illetve a roma családok életlehetőségeinek javítását célzó – különösen az oktatásra, foglalkoztatásra, lakhatásra vonatkozó – konkrét programok mielőbbi elfogadásában és végrehajtásában.

A bizottság megnyugvással vette tudomásul, hogy az illetékes politikai államtitkár mellett a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa is vizsgálatot indított hivatalból, és felkéri a kisebbségi biztost, hogy a felelősség megállapítására is kiterjedő jelentését tárja az Országgyűlés és ezáltal az ország nyilvánosságára elé.

Budapest, 2002. október 09.
Szászfalvi László a bizottság elnöke

ELFOGADTA: az Emberi jogi, kisebbségi és vallásügyi bizottság 2002. október 9-én

7. számú melléklet

Dr. Kaltenbach Jenő Úrnak
Nemzeti és Kisebbségi Jogok
Országgyűlési Biztosa

Budapest
Nádor u. 22. – 1051

Tisztelt Országgyűlési Biztos Úr!

A Paks Városhoz tartozó biritói ("Bedő-tanyai") roma családok lakhatását érintő intézkedések ügyében 4147/2002. számú jelentésben megfogalmazott, a II/765-2/2002. számú, valamint a II/765-3/2002. számú határozatok visszavonására irányuló és az ehhez kapcsolódóan megfogalmazott kezdeményezésekkel összefüggésben álláspontomat az alábbiak szerint fejtem ki:

I.

Előzmények

Tisztelt Országgyűlési Biztos Úr vizsgálatot indított a Népszabadság 2002. szeptember 18-án megjelent "Fedél nélküli bedőtanyaiak sátorban" című írása alapján. A vizsgálat lefolytatása eredményeként arra a következtetésre jutott, hogy a Bedőtanyai ingatlan életveszélyessé nyilvánító II/765-2/2002. számú, valamint a kényszerbontást elrendelő II/765-3/2002. számú határozatok törvénytörtek.

Országgyűlési Biztos Úr a törvénytörést abban látta megvalósulni, hogy az elsőfokú építésügyi hatóság eljárása során nem ismerte el a Bedő-tanyai romák ügyféli jogállását, melynek következménye az lett, hogy nevezettek jogorvoslati jogukkal nem tudtak élni, s így nem csak az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló többször módosított 1957.évi IV. törvényben szabályozott jogaik, de az Alkotmány által biztosított jogaik, így a tulajdonhoz való jog

(Alkotmány 13.§. (1) bekezdés), jogorvoslathoz fűződő jog (Alkotmány 57.§. (2) bekezdés) is csorbát szenvedtek.

II. Az ügyféli minőség megállapítása

A Biztos Úr által kifejtett álláspont lényegi kérdése az államigazgatási eljáráson belüli ügyféli minőség meghatározása. Minden további jogkérdés ehhez kapcsolódik. Szükséges tehát annak alapos vizsgálata, hogy a lefolytatott hatósági eljárásban ügyfélként ki vehet részt.

Az ügyfél fogalmát az Áe. a 3.§. (4) bekezdésében az alábbiak szerint határozza meg: "Ügyfél az a magánszemély, jogi személy, vagy jogi személyiséggel nem rendelkező más szervezet, amelynek jogát, vagy jogos érdekét az ügy érinti."

Kérdés tehát, hogy a Bedő-tanyai romák jogát, vagy jogos érdekét a lefolytatott hatósági eljárás érinthette-e vagy sem. E kérdés megválaszolását mind elméleti, mind gyakorlati szempontból szükségesnek tartom elvégezni.

A kérdéssel foglalkozó szakirodalom a választ egyértelműen nem fogalmazza meg, az ide vonatkozó álláspontok között eltérés tapasztalható. Erre figyelemmel tartom irányadónak az "Eljárási jog a közigazgatásban" című Lőrincz Lajos szerkesztésében megjelent művet, amely e kérdés kikristályosodott, szakmai szempontból általánosan elfogadott válaszát fogalmazza meg.

Ennek során az alábbi megállapításokra jut: "Valakinek a jogát akkor érinti az ügy, ha az eljárásban hozandó döntés nyomán változás állhat be az őt illető jogokban, vagy az őt terhelő kötelezettségekben, s a jogokra vonatkozóan jogos igénye van, "megilleti" a polgárt az jár neki, kötelezettség esetén pedig csak a jogrend által meghatározott kötelezettséggel lehet, illetve kell terhelni (mondhatnánk, hogy az is megilleti). E jogokat illetőleg kötelezettségeket a jogrend szabályai határozzák meg, a jogrend alapján az ügyfeleket megillető jogok, alanyi jogok, az őket terhelő kötelezettségek alanyi kötelezettségek. Az eljárásban hozandó döntés ezekben hozhat változást, módosulást."

A fejtegetést a mű az alábbiak szerint folytatja: " Ettől különbözik a jogos érdek fogalma. Jogos érdekről akkor lehet szó, ha a döntés nem alanyi jogot érint, illetve nem is vonatkozik alanyi jogra, a döntésben az államigazgatási hatóságnak mérlegelési joga van az ügyfél helyzetét illetően akár valamilyen jogot, akár valamilyen kötelezettséget illetően.

Az ügyfélnek tehát ilyenkor nincs alanyi joga, jogos igénye a döntésben foglalt jogra, de azt megadhatja a közigazgatási szerv: tipikusan ilyen pl. a segélyek jelentős részének a megítélése, amelyeket nem "kötelező" megadni, de természetesen nem közömbös a polgárok számára, hogy kapnak-e, s ha igen mennyit." (59-60. old.)

Azt a kérdést tehát, hogy a Bedő-tanyai romákat hatóságomnak az eljárás során ügyfélnek kellett-e tekinteni vagy sem, a fenti tudományos jogértelmezés fényében kívánom megválaszolni.

Elsőként azt kell elemezni, hogy az ügy érintette-e a Bedő-tanyai romák jogát. Itt tehát alanyi jogról van szó, vagyis arról, hogy alanyi-jogi helyzetükben a döntés eredményezett-e változást. Természetesen e vizsgálat nem lehet parttalan, hiszen az alanyi jogot a tárgyi jog határozza meg, tehát abból kell kiindulni, hogy létezik-e olyan hatályos jogi norma (tárgyi jog), amely az általa szabályozott társadalmi viszonyokban a jogalanyok alanyi jogát behatárolja. E kérdésre a válasz igen, hisz az épített környezet alakításáról és védelméről rendelkező 1997. évi LXXVIII. tv., valamint az építésügyi-hatósági kötelezési eljárásról szóló 40/1997.(XII.21.) KTM. rendelet (a továbbiakban: rendelet) azok a tárgyi jognak minősülő hatályos jogszabályok, amelyek az alanyi jogosultságot, következésképpen az ügyféli jogállást is meghatározzák.

Az Étv. az építésügyi-hatósági kötelezésről a 47.§-ban rendelkezik. Ennek értelmében a hatósági kötelezés - a döntés hozatal módját illetően - kétféle lehet. Az (1) bekezdés azokat a kötelezéseket sorolja fel, amelyek mérlegelés keretében rendelkezhet el. Itt tehát a jogalkotó lehetőséget biztosít a hatóság számára, hogy a felsorolt kötelezettségeket miként és hogyan rendeli el. Ezzel szemben

a (2) bekezdésben említett kötelezettségek esetében a hatóságnak semmiféle mérlegelési joga nincs, azaz az említett feltételek bekövetkezése esetén a hatóságnak a kötelezést el kell rendelni. A döntés, illetve annak folyamánya tehát mindig un. direkt jogalkalmazói döntés eredményeként áll elő. Ez utóbbi bekezdés d.) pontja pedig egyértelműen kimondja, hogy el kell rendelni az építmény jókarbantartására vonatkozó kötelezettség teljesítését, illetőleg az építmény felülvizsgálatát, szükség szerinti átalakítását, felújítását, helyreállítását, vagy lebontását, ha annak állapota az állékonyságot, az életet és egészséget a köz- és vagyonsbiztonságot veszélyezteti.

A törvényhely alkalmazása során két körülmény érdemel figyelmet. Az egyik, hogy valóban fennállnak-e azok a ténybeli körülmények, amelyek a kötelezés elrendelését indokolják, a másik pedig az, hogy a kötelezést kivel szemben kell elrendelni?

A kötelezettség elrendelésének alapjául szolgáló tények feltárására a hatóság bizonyítást folytatott le, a tárgyi ingatlanon helyszíni szemlét tartott és ennek során a tényeket egyértelműen bizonyítottnak látta. A másik kérdésre pedig maga az Étv. adja meg a választ. Az 51.§. (1) bekezdése értelmében ugyanis "Az építésügyi hatóság az általa elrendelt munkálatok elvégzésére - ha jogszabály eltérően nem rendelkezik -, az ingatlan tulajdonosát kötelezi. Ha a szabálytalan építési munkát más végeztette, a munkálatok elvégzésére az építetőt kell kötelezni." A (2) bekezdés pedig úgy szól, hogy "Ha az építési munka végzése során, vagy annak következtében az állékonyságot, az életet és egészséget, a köz- és vagyonsbiztonságot veszélyeztető állapot keletkezett, az ezzel kapcsolatban szükségessé vált munkálatok elvégzésére az (1) bekezdésben foglaltakon túlmenően, a kivitelezőt is kötelezni kell." A fentiekből megállapíthatóan tehát, azon jogviszonynak, melynek tárgyát az építésügyi hatósági kötelezés jelenti, alanyai - a hatóságon kívül - a - tárgyi jog értelmében - csak az ingatlan tulajdonosa, az építető és a kivitelező lehet. Más nem!

Arra a kérdésre tehát, hogy a hatósági döntés eredményeképpen kiknek az alanyi jogaiban állhat be változás, a tárgyi jog egyértelmű választ ad. Ügyféli minőség vizsgálata során tehát arra kell figyelemmel lenni, hogy az említett személyi kör alanyi jogosultsága változik-e, változhat-e az eljárást követően. Mivel a tényállás alapján az építető és a kivitelező alanyi jogosultságbeli érdekeltége egyértelműen kizárható volt, ezért az ügyféli minőséget csak a tulajdonossal szemben lehetett megállapítani. Persze, kérdésként lehet megfogalmazni, hogy kit kell egy ingatlan tulajdonosának tekinteni. Erre a kérdésre a választ a Ptk. és az Inyvtv. rendelkezéseire figyelemmel adhatjuk meg. Nyilvánvalóan tulajdonos az, aki a közhitelű nyilvántartásban, az ingatlan-nyilvántartásban tulajdonosként van feltüntetve. Amint az a rendelkezésre álló tulajdoni lapból megállapítható volt, a tárgyi ingatlan tulajdonosának a PAG Rt-t kellett tekinteni. Egyéb un. "ingatlan-nyilvántartáson kívüli tulajdonosok" tulajdoni igénye a tulajdoni lap másolaton nem került széljegyzésre. Itt jegyzem meg, hogy a tulajdoni lap másolata közokiratnak minősül és az abban foglaltak valóság mellett törvényi vélelem szól. Ilyen körülmények között tehát a törvényi követelményeknek mindenben megfelelt az a hatósági magatartás, amely az ingatlan-nyilvántartásban feltüntetett tulajdonost tekintette ügyfélnek. Ugyanis, az ő tulajdonjoga az a tárgyi jog által elismert és védett alanyi jogosultság, amelyben a hatósági eljárás-változást hozhat. Az ő ügyféli minősége így tehát nem vonható kétségbe. Kétségbe vonható viszont a Bedő-tanyai romák ügyféli minősége, hisz a határozat meghozatalakor az irányadó tárgyi jog (Étv. 51. §. (1), (2) bekezdése) értelmében nem tartoznak abba a személyi körbe, akikkel szemben a törvény szerint a hatóság az építésügyi hatósági kötelezést érvényesítheti, azaz ennek a jogviszonynak nem alanyai. Ha tehát az építésügyi hatósági kötelezést megállapító jogviszonynak nem alanyai, akkor az ilyen kötelezettség rendezését célzó hatósági eljárásnak ügyfelei sem lehetnek azon az alapon, hogy az ügy kimenetele jogukat (alanyi jogosultságukat) érintheti.

Természetesen szükség van annak vizsgálatára is, hogy az ügy a Bedő-tanyai romák jogos érdekét érinti-e vagy sem. Mint a fentiekben jeleztük, jogos érdek esetében nincs szó a tárgyi jog által biztosított alanyi jogról, csupán olyan döntési helyzetről, melyben a hatóság döntése a személyt (személyeket) előnyösen érinthetik. E kérdést vizsgálva szintén nemleges választ kell megfogalmazni, mégpedig két okból. Az egyik az, hogy az Étv. 47.§. (3) bekezdése értelmében az

ingatlan-nyilvántartásba az építésügyi hatóság megkeresésére a jogerős és végrehajtható kötelezettséget be kell jegyezni.

Egyértelmű tehát, hogy a közhiteľ nyilvántartás szerint az ingatlanhoz kapcsolódó tulajdonjog tartalmát e jogerős és végrehajtható hatósági kötelezés meghatározó módon alakította. E jogi tény dologi jogi jellegéből pedig az következik, hogy aki ilyen ingatlant megvásárol, annak számolnia kell a bejegyzésben foglaltakkal, azaz azzal, hogy a hatóság a határozatban foglaltakat érvényesíti, azaz a végrehajtást elrendeli és foganatosítja. A dologi természetű kötelezettségből adódóan tehát, az életveszélyt megállapító határozat mindenkivel szemben így az új tulajdonosokkal szemben is hatályos. Az a tény, hogy a jogalkotó a hatósági kötelezés tényének ingatlan-nyilvántartásba történő bejegyzését kötelező erővel rendeli el, egyértelműen arra utal, hogy ezt dologi hatályú jogi ténynek tekinti. Amennyiben pedig dologi hatályú jogi tényről van szó, az eljárást az új tulajdonosokkal szemben nem kell ismételtlen lefolytatni, hiszen a dologi hatály természetéből adódóan az egyszer már jogerős és végrehajtható módon megállapított hatósági kötelezés mindenkivel szemben fennáll, aki az ingatlanra nézve utóbb bármilyen jogot szerzett. Ebből következik tehát, hogy az utóbb szerzett jog tekintetében nem állhat be olyan változás, amely a dologi hatályt érintené. A bontást elrendelő határozat pedig olyan végrehajtási határozat, amely a dologi hatályú jogerős és végrehajtható kötelezésnek szerez érvényt. Álláspontom szerint az, hogy a dologi hatályú kötelezést elrendelő határozat jogerőre emelkedett és végrehajthatóvá vált, nem vitatható, hisz abból a személyi körből, amely az Étv. 51.§-a alapján építésügyi-hatósági kötelezésre irányuló eljárásban ügyfélnek minősülhet, jogorvoslati kérelem a hatósághoz nem érkezett.

Beálltak tehát azok a hatóság számára kötelezően irányadó feltételek, amelyeket az Áe. 77.§. és 78.§-ai tartalmaznak. Az Áe. 62.§. (1) bekezdése értelmében ugyanis, fellebbezés csak ügyfélől származhat, illetve attól, akire a határozat rendelkezést tartalmaz. A hatósági kötelezési eljárásban az ügyféli minőség a fentiek szerint megállapítható volt, más személyekre nézve pedig a határozat rendelkezést nem tartalmazott, így nem állapítható meg, hogy az Áe. 62. §. (1) bekezdésében biztosított jogok csorbultak volna.

A jogos érdek fennálltán nyugvó ügyféli minőség kizárható továbbá azon az alapon is, hogy a hatóság az Étv. 47.§. (2) bekezdésében említett hatósági kötelezést alkalmazott. Amint azt már fentebb említettük, e törvényhely kógens szabályt tartalmaz, a hatóságnak tehát ezen esetekben mérlegelési joga nincs, a feltételek fennálltának esetén a kötelezést el kell rendelni, azaz ilyen esetekben a hatóság direkt jogalkalmazói döntést hozhat csupán. Kizárt tehát a mérlegelés azokban az esetekben, ahol a jogalkotó kógens szabállyal direkt jogalkalmazói döntés meghozatalára kötelezi a hatóságot. Így tehát a jogos érdek fogalma ilyenkor nem merülhet fel, hiszen - mint említettük- a jogos érdek akkor áll fenn, ha a hatóság mérlegelve a helyzetet dönthet afelől, hogy a személyt (személyeket, szervezeteket) döntésével előnyösebb, illetve hátrányosabb helyzetbe hozza-e vagy sem.

Elvileg lehetne vitát nyitni arról, hogy adott tényállás mellett a Bedő-tanyai romák ügyféli minősége fennállna-e akkor, hogyha a hatóság az Étv. 47. §. (1) bekezdésében felsorolt hatósági kötelezések valamelyikét rendeli el. A kötelezettségek ezen katalógusát ugyanis a hatóság nem köteles elrendelni, a jogalkotó a hatóság mérlegelésére bízza, hogy azok elrendelésére sor kerül-e vagy sem. Mivel ilyen esetben mérlegelés keretében meghozott döntésről van szó, elvileg felvetődhet a jogos érdek fogalma, illetve az, hogy akivel szemben ezek a kötelezettségek nem kötelezően de érvényesíthetőek, ügyfélnek tekintendő. A Bedő-tanyai romák ügyféli minősége azonban ilyen esetben is kizárható lenne, hiszen az Étv. 51.§-a ez esetben is ugyanazokat a személyeket ismeri el jogalanyként (kötelezettségek alanyaként), tehát az ügyfélkör bővülését ez esetben a mérlegelés lehetősége önmagában nem alapozná meg.

Az elméleti okfejtésen túlmenően szeretném felhívni a figyelmet arra, hogy az építési hatósági ügyekben sem a bírói, sem a közigazgatási gyakorlat nem értelmezi tágabban az ügyfél fogalmát a fentiekben kifejtetteknél. Építési-engedélyezési eljárások esetében elismert ugyan a szomszéd jogos érdeken nyugvó ügyféli minősége (BH 1994. 453.), azonban csak a szorosan vett szomszéd

jogok tekintetében. Így ügyfélnek minősül - a bírói gyakorlat szerint - a szomszéd abban az esetben, ha az építkezés a telekhatártól jogszabályban előírt legkisebb távolságon belül történik - mivel ez szomszédjogokat érinthet -, de nem minősül ügyfélnek akkor, ha az építkezés a telekhatártól megfelelő távolságban történik, de az építető túllépi a megengedett legnagyobb beépíthetőség mértékét. A bírói gyakorlat szerint ugyanis, ilyen jogsértés esetén a szomszéd és az építető között nem jön létre jogviszony olyan alapon, hogy a szomszédos telken valósult meg az építési jogszabályok megsértése. Ez utóbbi esetben jogviszony kizárólag az építető és a hatóság között keletkezik. Az ügyféli minőség megállapításánál tehát nem szabad figyelmen kívül hagyni a jogviszonyra irányadó anyagi-jogi jogszabályok rendelkezéseit, azaz ezektől az Áe. 3.§. (4) bekezdése nem értelmezhető függetlenül és önállóan. Csakis akkor juthatunk arra a következtetésre, hogy a Bedő-tanyai romák ügyféli minősége adott tényállás mellett megállapítható, ha figyelmen kívül hagyjuk az irányadó tárgyi jogot és az Áe. 3.§. (4) bekezdését pusztán önállóan nyelvtani, logikai módszerekkel értelmezzük. Nyelvtani, logikai értelmezés eredményeképpen valóban el lehet jutni az ügyféli minőség megállapításához, hiszen logikai értelemben tényleg hátrány érte a Bedő-tanyai romákat. Ez az értelmezés azonban a hatályos jogszabályi környezetből kiragadott teleológikus értelmezés, amely figyelmen kívül hagyja az anyagi jogszabályokban foglaltakat. Az eljárás jogi normák azonban nem önállóan és elsődlegesen szabályozzák az életviszonyokat, hanem az anyagi-jogi normák érvényesülésének módját rendezik. Adott esetben tehát azt kell vizsgálni, hogy az Étv. 51.§-ban foglaltak hogyan érvényesülnek az Áe. 3.§. (4) bekezdése által. Vizsgálandó e körben az is, hogy önmagában az Áe. 3.§. (4) bekezdésének lehet-e olyan értelmet tulajdonítani, amely ellentétes annak az anyagi jogszabálynak az értelmével (Étv. 51.§.), amelynek érvényesülését biztosítani kell.

Álláspontom ebben a kérdésben az, hogy nem, az említett jogszabályhelyek csak együttesen értelmezhetőek és az Áe. 3.§. (4) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy az az Étv. 51.§-ban foglaltakat ne sértse.

Összefoglalva tehát a fentieket, álláspontom szerint a Bedő-tanyai romák a hatósági kötelezésre irányuló eljárásban nem voltak ügyfelek, az eljárást az ő tulajdonszerzésükre tekintettel nem kellett megismételni. Az a tény pedig, hogy ügyféli minőségük nem állapítható meg, ellentmond annak a felvetésnek, hogy jogorvoslati jogukkal nem tudtak élni az eljárás során.

III. Egyéb eljárási kérdések vizsgálata és az eljárás célszerűsége

Noha az előzőekben részben már utaltunk rá, mégis részletesebb kifejtést igényel annak tárgyalása, hogy az Áe. VIII. fejezetében foglalt szabályok sérültek-e az eljárás során. E kérdés azért érdemel kiemelt figyelmet, mert végrehajtási eljárás keretében született meg az az aktus, ami az ügyben visszafordíthatatlan helyzetet teremtett, azaz az ingatlan lebontásra került.

Előjáróban szeretném leszögezni, hogy a kényszerbontást elrendelő II/7653/2002. számú határozat végrehajtási határozatnak minősül. Azt, hogy a végrehajtás feltételei fennálltak, már kifejtettük. Ennek folyományaként kell rögzíteni, hogy a végrehajtás elrendelése az Áe. 78.§. értelmében a hatóság hivatalbók kötelezettsége volt. Az Áe. 82. §. (1) bek-e pedig úgy rendelkezik, hogy meghatározott cselekmény végrehajtása esetén, a végrehajtás módjáról a végrehajtást foganatosító szerv határoz.

Az irányadó anyagi jogi jogszabályok, melyeket korábban már részletesen megneveztünk, (Étv. 47.§. (2) bek. d.) pont, a rendelet 3., 4., 6., 8. §-ai) behatárolják a hatóság választási lehetőségét a foganatosítás során. Értelmezve a hivatkozott jogszabályokat, megállapítható, hogy a kényszerbontást tartalmazó végrehajtási határozat és ennek tényleges foganatosítása is megfelelt a hivatkozott jogszabályoknak. Természetesen a jogorvoslati jog kérdése e körben is vizsgálható, azonban megállapíthatjuk, hogy e végrehajtási határozat ellen az Áe. 88.§. (2) bek-e értelmében végrehajtási kifogásnak van helye. A fellebbezés tehát kizárt. Tényként rögzíthetjük, hogy végrehajtási kifogás a hatósághoz sem határidőben, sem azt követően nem érkezett. Más

kérdés, hogy végrehajtási kifogást szintén csak az terjeszthet elő, akinek jogát vagy jogos érdekét a végrehajtás érinti és ezzel összefüggésben a korábban kifejtettek szintén irányadóak. Mindezen túlmenően eljárási szempontból az ügy lényegét az alábbiakban tartom megfogalmazhatónak. Az Áe. az alapelvek között (2.§. (7) bek.) kimondja, hogy a közigazgatási szervek feladataikat gyors és egyszerű eljárással teljesítik. Fel kell hívni a figyelmet arra, hogy alapelv megfogalmazásáról van szó, amely az alábbi konzekvenciával jár: A jogalkalmazás terén az alapelvek egyik funkciója az, hogy az eljárási kódex egyetlen egy rendelkezését sem lehet úgy értelmezni, hogy az ellentétes legyen valamely alapelvvvel. A gyorsaság és egyszerűség elvéből is következik az az előbbiekben már más szempontból részletesen kifejtett megállapítás, hogy az eljárás megismétlése indokolatlan és célszerűtlen eljárás lett volna a hatóság részéről. Nem csupán azért, mert anyagi jogi értelemben véve dologi hatályú kötelezésről van szó, hanem azért is, mert nem álltak be olyan változások, aminek eredményeképpen egy megismételt eljárásban el lehetett volna tekinteni az ingatlan életveszélyessé, nyilvánításától és kényszerbontásától. Ép ellenkezőleg, már a határozat jogerőre emelkedése után következett be az a tény - a kémény ledőlése és a födém leszakadása -, ami halaszthatatlanná tette a kényszerbontást. Nem vonható kétségbe, hogy az eljárás esetleges megismétlése nem kevés idővesztéssel járt volna. Ezen időszakban - figyelemmel a műszaki állapotra - bármelyik pillanatban bekövetkezhetett volna a födém szerkezet leszakadása, amely élet- és vagyónbiztonság szempontjából rendkívül kockázatos, előre nem látható következményeket rejtett volna magában.

Nyilvánvalóan célszerűtlen és jogsértő lett volna a hatóság eljárása, hogy ha a Jelentésben írtak szerint az eljárás megismétlésére kellett volna sort keríteni és ezen időszak alatt emberéletben, vagy anyagi javakban eshetett volna kár. Noha lehetséges, hogy a hatóság ezen magatartása bizonyos formai szempontokat előnybe részesítő jogértelmezésnek eleget tett volna - bár ezzel a fentiekben vitába szálltunk kétségtelen, hogy ez a 2.§. (7) bek.-ében rögzített alapelv súlyos megsértését idézte volna elő.

Célszerűségi élet- és vagyónbiztonsági szempontok tehát kizárták a bárminemű halasztás lehetőségét. Fontosnak tartom kiemelni, hogy az alkalmazott módon felnőttek és gyermekek életét sikerült megmenteni és vagyontárgyaikat biztonságos helyen elhelyezni. Nézetem szerint a magyar hatályos jogrendszer nem tartalmaz olyan szabályt, amely az ügyféli minőség vitathatóságára hivatkozva arra kötelezné a hatóságot, hogy bárkit is életveszélynek, vagy anyagi javai elvesztésének tegyen ki.

Összegezve tehát az e körben kifejtett gondolatokat, rögzíteni szeretném, hogy az eljáró hatóság az Áe. alapelvi szintű és egyéb szabályainak megfelelően cselekedett a vizsgált ügyben.

IV. A kezdeményezéssel kapcsolatos álláspont

A fentiek alapján arra a következtetésre jutottam, hogy a tárgyi ingatlant életveszélyessé nyilvánító II/765-2/2002., valamint a kényszerbontást elrendelő II/7653/2002. számú határozatok sem anyagi, sem eljárási szempontból nem törvény-sértőek. Noha a kezdeményezés nem tartalmazza, hogy hatóságom az Áe. 61. §. (1) vagy (2) bek-ére hivatkozva vonja vissza határozatát, a kifejtett indokokat értelmezve, arra a következtetésre jutottam, hogy a kezdeményezés az (1) bek-ben foglaltakra irányul. E szerint a hatóság akkor vonathatja vissza a felettes szerv, vagy a bíróság által még el nem bírált határozatot, ha az jogszabályt sért. Az általam elvégzett és ilyen formán most Biztos Úr elé terjesztett jogértelmezés azonban nem tárt fel jogszabálysértést, így nem látok lehetőséget arra, hogy az Áe. 61.§. (1) bek. alapján a kezdeményezésben megjelölt határozatokat visszavonjam. A (2) bek. alapján történő visszavonást pedig azért tartom kizártnak, mert a II/765-2/2002. számú anyagi határozattal szemben az arra jogosult nem élt fellebbezéssel. A végrehajtási határozat ellen pedig kifogást kellett volna előterjeszteni, de erre sem kerül sor. Ilyen formán tehát nem látom törvényes lehetőségét annak, hogy a Tisztelt Biztos Úr által megfogalmazott kezdeményezésnek eleget tegyek.

Kérem a fentiek szíves tudomásulvételét.

Paks, 2002. november 28. napján

Tisztelettel:

**Dr. Blazsek Balázs sk.
Paks Város Jegyzője**

Paks, Dózsa Gy. út 55-61.

Paks Város jegyzőjével folytatott levelezésünk (a jegyző levele és az arra adott válasz)

A NEMZETI ÉS ETNIKAI KISEBBSÉGI JOGOK
ORSZÁGGYŰLÉSI BIZTOSA
1051 Budapest, Nádor u. 22.
Telefon: 475-7149 Telefax: 269-1615

Ügyszám: 4147//2002.

Dr. Blazsek Balázs
Jegyző

Paks
Dózsa Gy. u. 55–61.

Tisztelt Jegyző Úr!

A „bedő-tanyai” roma családok lakhatását érintő ügyben a hozzám intézett, 2002. november 28-án kelt levelére a következőket válaszolhatom:

Sajnálattal tapasztaltam, hogy leveléből nem derül ki: eleget tett-e az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (Obtv.) 21. §a (3) bekezdésében foglalt kötelezettségének, amely szerint ha a megkeresett szerv az ombudsman kezdeményezésével nem ért egyet, akkor köteles azt véleményével ellátva felügyeleti szervéhez felterjeszteni. A felügyeleti szerv a felterjesztés kézhezvételétől számított harminc napon belül köteles állásfoglalásáról, illetőleg a megtett intézkedésről az országgyűlési biztost értesíteni. Amennyiben a felterjesztés a Tolna Megyei Közigazgatási Hivatal vezetőjéhez még nem történt meg, kérem, szíveskedjék ezt pótolni.

Az Önnek megküldött kezdeményezésemet változatlanul fenntartom, a hozzám eljutott jogi álláspontját a következők miatt nem tudom osztani:

Mindenekelőtt alapvetően tévesnek tartom az Áe. ügyfélfogalmának Ön által adott értelmezését, amelynek lényege szerint a „jogot” és a „jogos érdek” az alanyi jogi érintettség határozza meg. E felfogás szerint a „jogos érdek” nem alanyi jogot érint, így tehát az eljáró hatóság méltányossági mérlegelésének tárgya, hogy megadja-e az ügyben valamilyen érintetteknek az ügyféli jogállást.

Felhívom a figyelmét, hogy a szó legszűkebb értelmében vett „anyagi jogias” álláspont sem kikristályosodottnak, sem szakmai szempontból elfogadottnak nem tekinthető, de a hatósági, illetve a közigazgatási ügyek bírói gyakorlata sem támasztja alá az ügyfél fogalmának ezt a fajta mesterkéltszerű szűkítését és kettéosztását.

Az érdemi határozat következményeivel összefüggő „jogos érdek” fennállása adott esetben ugyanolyan súlyú alapjogokat érinthet, mint az adott hatósági ügyfajta anyagi jogában nevesített konkrét jogok és kötelezettségek. Nem véletlen, hogy az Áe. – túllépve a „közvetlen érintettség és érdekelttség” határait – a közérdeknek az adott ügycsoportban érintett szeletét „gondozó” szervezeteknek is ügyféli jogállást biztosított, éppen azért, hogy az ügy számtalan, nem nevesített, de adott esetben sérelmet és jogkorlátozást szenvedő szereplői jogvédelmet kapjanak.

A „jogos érdek” tehát, mint az ügyfélképeség egyik törvényi kritériumát a legkevésbé sem valamiféle hatósági jóindulat vagy méltányosság konstituálja, hanem az magában foglalja az egyes hatósági ügyfajták anyagi jogában előre nem nevesíthető, de a jog által védendő érdekek összességét.

Ha az eljárás végső kimenetével (céljával) összefüggésben ilyen érdek sérelmének közvetlen veszélye fennáll, akkor megnyílik az ügyféli jogállás azok számára is, akik az érdemi döntés nyomán reálisan számolhatnak jogaik elvesztésével vagy korlátozásával. Az eljáró hatóságnak tehát mindenkor kötelessége az ügyfélképeség konkrét vizsgálata, amelynek eredménye csak deklarálja, hogy –ésszerű határon belül – kik kerülhetnek az érdemi határozat nyomán a korábbiakhoz képest alapvetően megváltozott jogi helyzetbe.

A fentebb kifejtettek alapján – Önnel ellentétben – továbbra sincs kétségem abban a tekintetben, hogy a „bedő-tanyai” roma családokat – a lehető legközvetlenebb érintettségük okán – az eljárás első pillanatától megillette az Áe. szerinti ügyféli jogállás, teljesen függetlenül attól, hogy az Étv. éppen kit jelöl meg az építési hatósági jogviszony közvetlen kötelezettjének, vagy jogosultjának.

A valódi probléma azonban messze túllép egy eljárásjogi jellegű elméleti vitán: Önnek ugyanis már a május hó 22-én kelt határozat meghozatalának pillanatában tisztában kellett lennie avval, hogy sem a telekkönyv szerinti tulajdonos, sem az ingatlanban ténylegesen bent lakó családok nem fognak eleget tenni a határozatban leírt helyreállítási munkáknak. Az előbbi azért nem, mert az ingatlan sorsához már semmiféle érdeke nem fűződött, az utóbbiak pedig azért nem, mert erre semmiféle reális anyagi lehetőségük nem volt, hiszen éppen ők fordultak segítségért az önkormányzathoz.

Az ügy építési hatósági útra terelése a lakhatásuk veszélyeztetettsége miatt egyértelműen segítségre szoruló családokat jogosultból kötelezetté tette egy olyan helyzetben, amikor minden érintett tisztában volt avval, hogy ennek a kötelezettségnek nem tudnak eleget tenni. Mindemellett hónapok múltak el anélkül, hogy az építési hatóság bármit tett volna határozata végrehajtása – evvel együtt az életveszély elhárításának, illetve a lakhatási körülmények rendezésének – érdekében. Mi akadályozta meg az építési hatóságot abban, hogy a „semmittevessel” eltelt négy hónap alatt a telekkönyv szerinti tulajdonost valóban rászorítsa – végrehajtási bírság kiszabásával, a helyreállítási munkálatoknak a kötelezett költségére való elvégzésével – a teljesítésre?

Joggal vetődik fel a kérdés: vajon nem sérül-e – az ügyféli minőségtől függetlenül – a jogszerűség követelménye, nem sérülnek-e alkotmányos jogok, ha emberek négy hónapig élnek életveszélyes körülmények között, amely állapot megszüntetését saját erőből (mindenki által tudottan) nem tudják vállalni, miközben a hatóság egyszerűen „kivár”, és amikor valóban beáll a közvetlen életveszély, akkor kérlelhetetlenül, villámgyorsan cselekszik, és visszafordíthatatlan helyzetet eredményező kényszerbontást rendel el.

Nem vitatva a tényt, hogy a kérdéses ingatlan 2002 szeptemberére életveszélyessé vált, az építési hatóság szempontjából felvethető valódi kérdés, hogy mi vezetett ehhez a helyzethez. Ebben ugyanis nehezen vitatható része volt a jogszerűséget csak formálisan ismerő, az eljárás valódi érintettjeit levegőnek néző hatósági „bánásmódnak”.

(Talán elkerülte a Jegyző Úr figyelmét, hogy az Áe. nemcsak a gyorsaságot és az egyszerűséget, de a humanizmust is az alapelvei között szerepelteti.) Összefoglalva a fentieket, az Ön levele megerősített abban, hogy a „bedő-tanyai” romák alkotmányos jogai – részben az önkormányzat, részben az Ön felelősségi körébe tartozó polgármesteri hivatal eljárása során – sérültek: a Pakson történeteket a rossz értelemben vett bürokratizmus kirívóan súlyos megnyilvánulásának tartom, amely ugyanakkor „az alkotmányos visszásság” – jelenleg nem létező – jogszabályi fogalmának kimunkálása során méltán tart számot a jogalkotó figyelmére is. Ezért a bedő-tanyai cigány családok ügyében készített jelentésemet – immár kiegészítve az Ön okfejtésével is – rövidesen az Országgyűlés elé fogom terjeszteni.

Budapest, 2002. december 13.

Üdvözléttel:

(Dr. Kaltenbach Jenő)

A jászladányi ügyben megfogalmazott ajánlásaink

A NEMZETI ÉS ETNIKAI KISEBBSÉGI JOGOK

ORSZÁGGYŰLÉSI BIZTOSA

1051 Budapest, Nádor u. 22.

Telefon: 475-7149

Telefax: 269-1615

Ügyszám: 2109/2001.

Dr. Tóta Áronné asszonynak,

Jász-Nagykun-Szolnok

Megyei Közigazgatási Hivatal vezetője

Szolnok

Kossuth L. u. 2.

5000

Tisztelt Hivatalvezető Asszony!

I.

A Jászládányi Cigány Önkormányzat elnöke – kiegészítve korábbi panaszát – előadta, hogy a Jászládányi Nagyközségi Önkormányzat határozatot hozott a fenntartásában lévő általános iskola épületegyüttese egy részének bérbeadásáról a Zana Sándor Imre Nevelési, Oktatási Közhasznú Alapítvány Kuratóriuma ré szére. A döntés előtt a kisebbségi önkormányzat egyetértését nem szerezték be, sőt figyelmen kívül hagyták a testület kifejezett tiltakozását. A kisebbségi önkormányzat véleménye szerint a tandíjas alapítványi iskolába szinte kizárólag nem roma gyermekeket íratnak be a szülők, a roma tanulók túlnyomó többsége az ön kormányzati fenntartású intézményben folytatja tanulmányait.

A alapítványi iskola támogatásáról hozott 303/2000. (XI. 28.) számú határozat kapcsán a 2001. május 29-én Jászládányban tartott egyeztetésen, illetve a 2001. október 11-én kelt kezdeményezésemben is felhívtam a képviselő-testület figyelmét arra, hogy az önkormányzati nevelési-oktatási intézmény tulajdoni vagy fenntartói jogát csak akkor adhatják át másnak, így az alapítványi iskolának is, ha beszerzik a kisebbségi önkormányzat egyetértését.

A képviselő-testület 2002. március 12-i ülésén a következő határozatokat hozta:

„58/2002. (III. 12.) sz. képviselő-testületi határozat

a Jászládányi Zana Sándor Imre Nevelési, Oktatási Közhasznú Alapítvány kérelme az iskola épületének kijelölésére az Antal Mihály Alapítványi Általános Iskola működtetésére szóló határozati javaslat módosítására Jászládány Nagyközségi Önkormányzat Képviselő-testülete a határozati javaslat 3. pontját a következőkre módosítja: 3. A Kuratóriumnak szándékában áll két évre előre 1 millió forint bérleti díjat megfizetni, mely tartalmazza a rezsiköltséget is – víz, elektromos áram, gáz –, amellyel a Képviselő-testület egyetért, azt elfogadja.

59/2002. (III. 12.) sz. képviselő-testületi határozat a Jászládányi Zana Sándor Imre Nevelési, Oktatási Közhasznú Alapítvány kérelme az iskola épületének kijelölésére az Antal Mihály Alapítványi

Általános Iskola működtetésére Jászládány Nagyközségi Önkormányzat képviselő-testülete a Jászládányi Zana Sándor Imre Nevelési, Oktatási Közhasznú Alapítvány kérelmére bérbe adja 10 éves időtartamra az Antal Mihály Alapítványi Általános Iskola működtetésére a Jászládány, Jókai utca 1–3. szám alatti – a Nagyközségi Önkormányzat tulajdonát képező – általános iskola épületegyüttesének 1744,13 m² alapterületű részét a következő feltételekkel:

1. A Jászládányi Zana Sándor Imre Nevelési, Oktatási Közhasznú Alapítvány Kuratóriuma vállalja, hogy a részére bérbe adott épületrészt a jó gazda gondosságával működteti.
2. A Kuratórium vállalja továbbá, hogy az épületrész karbantartásához hozzájárul oly módon, hogy évenként a szükséges belső tisztasági festési munkálatokat elvégezteti.
3. A Kuratóriumnak szándékában áll két évre előre 1 millió forint bérleti díjat megfizetni, mely tartalmazza a rezsi költséget is – víz, elektromos áram –, amellyel a Képviselő-testület egyetért, azt elfogadja.
4. A Képviselő-testület vállalja és kötelezi magát arra, hogy amennyiben bármilyen okból 10 éven belül felbontja az alapítvány kuratóriumával kötött szerződést, úgy általános iskola céljára alkalmas épületet biztosít az Antal Mihály Alapítványi Iskola működéséhez.
5. Két év eltelte után a Képviselő-testület felülvizsgálja az éves bérleti díjat, figyelembe véve a hivatalosan megállapított – a KSH által közölt – infláció mértékét.
6. A Képviselő-testület az Alapítvány Kuratóriumának rendelkezésére bocsátja – külön leltár alapján – térítésmentesen a felszerelési tárgyakat, szemléltető eszközöket. A Képviselő-testület felhatalmazza a polgármestert a részletes bérleti szerződés megkötésére, aláírására, továbbá a berendezési, felszerelési tárgyak és szemléltető eszközök leltározásának és átadásának elrendezésére.

60/2002. (III. 12.) sz. képviselő-testületi határozat a Jászládányi Zana Sándor Imre Nevelési, Oktatási Közhasznú Alapítvány által megfizetett bérleti díj felhasználására Jászládány Nagyközségi Önkormányzat egyetért azszal, hogy a 2002. évi költségvetésben a Jászládányi Zana Sándor Imre Nevelési, Oktatási Közhasznú Alapítvány által fizetett 1 millió forint bérleti díjat a Baross úti Általános Iskola felújítására a Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Területfejlesztési Tanácshoz benyújtandó pályázathoz az önkormányzat saját erő biztosítására tervezzék.

61/2002. (III. 12.) sz. képviselő-testületi határozat a Jókai u. 1–3. szám alatti iskolaépület megosztása az önkormányzati és az alapítványi iskola között Jászládány Nagyközségi Önkormányzat Képviselő-testülete az alábbiak szerint határozza meg a Jászládány, Jókai u. 1–3. szám alatti iskolaépület megosztása az önkormányzati és az alapítványi iskola között: a főbejáratot az önkormányzati iskola használja éppúgy, mint a főbejáratnál jobbra eső részt, a földszinti aulát, valamint az emeleten az aulától jobbra eső részt. Az alapítványi iskola használja a főbejáratnál balra eső részt, valamint az emeleten az aulát és az ettől balra eső részt.” Álláspontom szerint az idézett határozatok törvénysértőek az alábbi indokok miatt: Előjáróban megállapítható, hogy a közigazgatási hivatalhoz felterjesztett jegyzőkönyv szerint az 59/2002. számú határozat 3. pontja eltér a határozati javaslatnak az 58/2002. számú határozattal megállapított szövegétől, így minden további vizsgálat nélkül törvénysértőnek kell tekinteni. A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény (a továbbiakban: Nektv.) 29. § (2) bekezdése kimondja, hogy „a kisebbséghez tartozók képzésére is kiterjedő települési önkormányzati döntéshez az érintett helyi kisebbségi önkormányzat egyetértése szükséges”

A Jászládányi Általános Iskola Alapító Okirata az intézmény alaptervekenységeként határozza meg a cigány etnikumhoz tartozók felzárkóztató oktatását. Az iskola pedagógiai programjában külön fejezetként szerepel a cigány tanulók részére kidolgozott nevelési-oktatási terv. A Nemzeti, etnikai kisebbség iskolai oktatásának irányelvét módosító 13/1999.(III. 8.) OM rendelet 2. § (1) bekezdése értelmében a cigány felzárkóztató oktatást 1999. március 16-i hatállyal cigány kisebbségi oktatásnak kell nevezni.

A Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Területi Állambáztartási Hivatal részemre megküldött kimutatása szerint a Jászládányi önkormányzat a 2000. évben a „Nemzeti-etnikai kisebbséghez tartozó gyermekek kisebbségi program szerinti nevelése az óvodában, továbbá cigány kisebbségi, és nyelvoktató kisebbségi nevelés, oktatás az iskolában” címen az iskolában oktatott 276 gyermek után 7617500 forint támogatást igényelt és kapott az állami költségvetésből.

Az Állami Számvevőszék Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Ellenőrzési Irodájának 2001. áprilisában kelt jelentése szerint – melyet felülvizsgálatot követően az ÁSZ 2001. június 11-én jóváhagyott – a Jászladányi Általános Iskola kisebbségi oktatást folytató intézménynek minősül. A képviselő-testület annak érdekében, hogy a kisebbségi önkormányzat ne gyakorolhassa a törvényben biztosított együtdöntési jogait, nem a valóságnak megfelelően állította, hogy „Jászladányon nincs roma kisebbségi oktatás, továbbá nincs nemzeti és etnikai kisebbségi oktatás”. A települési önkormányzat arra törekedett, hogy a kisebbségi oktatást megszüntesse Jászladányban, ezért ebben a tanévben már nem vette igénybe a „Nemzeti-etnikai kisebbséghez tartozó gyermekek kisebbségi program szerinti nevelése az óvodában, továbbá cigány kisebbségi, és nyelvoktató kisebbségi nevelés, oktatás az iskolában” címen járó költségvetési támogatást.

A Kotv. 102. § (10) bekezdése előírja, hogy ha a fenntartó helyi önkormányzat, „a nemzeti, etnikai kisebbségi óvodai nevelésben, iskolai nevelésben és oktatásban, kollégiumi nevelésben közreműködő nevelési-oktatási intézmény (...) megszüntetéséhez, tevékenységi körének módosításához” be kell szerezni az érintett helyi kisebbségi önkormányzat egyetértését.

A Jászladányi Cigány Önkormányzat nem adta egyetértését a kisebbségi oktatás megszüntetéséhez. A Jászladányi Általános Iskolát tehát olyan intézménynek kell tekinteni, amelyben – a korábbi, jogszabályban már nem használt elnevezés megtartása mellett – a Nemzeti, etnikai kisebbség óvodai nevelésének irányelve és a Nemzeti, etnikai kisebbség iskolai oktatásának irányelve kiadásáról szóló 32/1997. (XI. 5.) MKM rendelet 2. számú melléklete I. része 1. pontjának d) alpontjában meghatározott „cigány kisebbségi oktatás” folyik.

A Jászladányi Általános Iskola épületegyüttesének bérbeadásáról, vagyis a tantermek számának csökkentéséről hozott határozatok egyértelműen a kisebbséghez tartozók képzésére is kiterjedő települési önkormányzati döntésnek minősülnek.

A határozatokat a kisebbségi önkormányzat egyetértése nélkül fogadták el, ezért a Nektv. 29. § (2) bekezdése alapján törvénytörtek. Eljárásom során vizsgáltam azt is, hogy a határozatok sértik-e a hátrányos megkülönböztetés alkotmányos tilalmát.

Az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése, a Nektv. 3. § (5) bekezdése a Kotv. 4. § (7) bekezdése egyaránt tiltja a nemzeti vagy etnikai kisebbséghez tartozók bármilyen hátrányos megkülönböztetését.

Az oktatásban alkalmazott megkülönböztetés elleni küzdelemről szóló egyezmény kihirdetéséről szóló 1964. évi 11. törvényerejű rendelet 1. cikkének értelmében hátrányos megkülönböztetésnek kell tekinteni minden olyan különbségtételt, kizárást, korlátozást, illetve kedvezést, amelynek célja vagy következménye az oktatás területén való egyenlő elbánás megszüntetése vagy akadályozása, így diszkriminációnak minősül különösen:

- „a) valamely személy vagy csoport kizárása az oktatás bármely fajtájában vagy fokozatában való részvételből;
- b) valamely személynek vagy csoportnak alacsonyabb színvonalú oktatásra való korlátozása”.

A hátrányos megkülönböztetés ténye független a diszkrimináció előidézőjének szándékától. Nem kizárólag azt az intézkedést kell tehát diszkriminatívnek tekinteni, melynek kifejezett célja a roma tanulók hátrányos megkülönböztetése, hanem azt is, mely azt eredményezi.

Megállapítható, hogy a képviselő-testület az alapítványi iskola támogatásával azt kívánta elérni, hogy az kb. 70 jászladányi tanuló, aki más községekben jár iskolába, a településen folytassa tanulmányait. Ezt a nem kifogásolható célt azonban jogsértő módon kívánták megvalósítani. A tanulókat két csoportra osztották – a polgármester szóhasználatával élve –: „tanulni kívánó és a tanulást eleve elutasító” gyermekekre. Ahelyett, hogy tanórán kívüli foglalkozásokkal, valamilyen többletismeret nyújtásával érdekeltté tették volna a szülőket a Jászladányi Általános Iskola választására, egy új intézmény létrehozását szorgalmazták. Tudatában voltak annak, hogy bár az alapítványi iskolába elvileg bármely gyermek járhat, de a havi 3 000 forintos tandíj ki fogja szűrni a „nemkívánatosnak” tartott gyermekeket. Miután a kisebbségi önkormányzat felhívta a

figyelmüket erre a tényre, tisztában kellett azzal is lenniük, hogy az alapítványi iskolából szinte kivétel nélkül kiszorulnak a roma tanulók, hiszen családjuk nem tudja a tandíjat fizetni.

Ennek ellenére a képviselő-testület nem utasította el a szegregációt, iskolai elkülönítést eredményező gyakorlatot, hanem helyesnek és támogatásra érdemesnek tartotta azt.

A polgármester 2000. november 21-én kelt határozati javaslatban a Jászladányon kialakult társadalmi differenciálódással indokolta az alapítványi iskola önkormányzati támogatásának szükségességét.

A romák és nem romák együttéléséről, illetve a cigány kisebbségről a következő megállapítások szerepelnek a határozati javaslatban:

„Ezek ellenére szembeütnő a kulturális különbözősége a magyarságtól, amely a napi életvitelben is leszárbetű. A szocializmusban az erőszakos integrálást képviselte a politikai hatalom, amely a tömbszerű cigány lakóközösségek felszámolásában és elszórta a magyar közösségek közé történő betelepítésében realizálódott. Ez az erőszakolt folyamat nem a toleranciát növelte a két népcsoport között. (...) A cigányság demográfiai robbanása következtében, a mesterségesen gerjesztett intolerancia csúcsra felerősödtek, amelyek egy olyan településen, ahol egy intézményi háló működik (egy iskola, egy óvoda), azon belül törnek felszínre. A jászladányi társadalomban a cigány–magyar törésvonal erősödik, ha egybeesik a szegény–gazdag törésvonallal. Ezen társadalmi konfrontációt el kell kerülni.”

Álláspontom szerint az alapítványi iskola önkormányzati támogatásában az a nyíltan ki nem mondott, de valójában létező cél is szerepet játszott, hogy a roma és nem roma tanulókat különválasszák.

A hátrányos megkülönböztetés ténye ugyanakkor e szándék bizonyítása nélkül is megállapítható. A jászladányi oktatási intézmény három épületből áll. A Baross utcai épület az 1960-as években épült. A település másik részén, a Hősök terén található épület kb. 140 éves. Ez utóbbival van közös udvara az 1990-es években felépített Jókai úti épületnek. Az önkormányzat tehát az új, modern, világos épület felét adta át az alapítványi iskolának.

Az önkormányzat határozatában kijelölte, hogy a Jókai úti épület mely részét adja bérbe a Jászladányi Zana Sándor Imre Nevelési, Oktatási Közhasznú Alapítványnak. Ez a határozat az alapja a későbbi bérleti szerződésnek. A rendelkezésemre álló jegyzőkönyv szerint a Hősök téri épületben található, több tanterem egybenyitásával létrehozott tornaterem az alapítványi iskolához került. Az önkormányzati fenntartású iskola tanulóinak télen a kb. 1 kilométerre lévő Baross utcai tornaterembe kellene átjárniuk. A Jókai úti épületben az étkeztetést eddig részben az ebédlőben, részben a napközi konyháján oldották meg. A jövőben az ebédlőt kizárólag az alapítványi iskola tanulói használnák.

Megállapítható tehát, hogy az önkormányzati fenntartású Jászladányi Általános Iskola Jókai úti épületében tanuló gyermekek az alapítvánnyal kötött bérleti szerződés következtében az eddigieknél hátrányosabb körülmények közé kerültek. Helyzetüket tovább ronthatja, hogy a képviselő-testületi ülésen a polgármester kijelentette, ha az alapítványi iskolában növekszik a tanulólétszám, „új megosztást kell végezni”. A jövőben tehát előállhat az a helyzet, hogy az önkormányzati fenntartású intézménybe járó tanulók teljesen kiszorulnak a modern iskolaépületből.

(Meg kell jegyezni, hogy az önkormányzat két évre 1 000 000 forintos bérleti díjért adta át az épületrészt az alapítványnak. Az önkormányzat a havi kb. 40 000 forintos bérleti díj fejében magára vállalta a rezsiköltséget [víz, gáz és elektromos áram] is. Nyilvánvaló tehát, hogy a képviselő-testület jelentős anyagi forrásokkal kívánja támogatni az alapítványi iskolát, amely összeg egyébként az önkormányzati iskola működtetésére lenne fordítható.) A jászladányi önkormányzat hivatkozott határozatait tehát azért is törvénysértőnek, mert a hátrányos megkülönböztetés alkotmányos tilalmába ütköznek.

A kisebbségi jogokkal kapcsolatos visszasság orvoslása érdekében az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény 20. § (1) bekezdése alapján azzal az

ajánlással fordulok

Önhöz, hogy törvényességi ellenőrzési jogkörében eljárva, hívja fel Jászládány Nagyközségi Önkormányzat képviselő-testületét a 303/2000. (XI. 28.) sz., az 58/2002. (III. 12.) sz., az 59/2002. (III. 12.) sz., a 60/2002. (III. 12.) sz. és a 61/2002. (III. 12.) sz. képviselő-testületi határozatainak visszavonására.

II.

A 2002. március 12-i ülésén a képviselő-testület tárgyalta a Jászládányi Cigány Önkormányzat által a Jászládány Nagyközségi Önkormányzattal kezdeményezett tárgyalás ügyét is.

A képviselő-testület 10 igen és 1 tartózkodás mellett 41/2002. (III. 12.) sz. határozatával úgy döntött, hogy a „*tárgyalási javaslatot elfogadja, amennyiben a kisebbségi önkormányzat nyilvánosan bocsánatot kér a jászládányi polgároktól és a képviselő-testület tagjaitól a 2001 tavaszán a szolnoki Rádióban elhangzott és az Új Néplapban tett fasiszta jelzőkért. Amennyiben a nyilvános bocsánatkérés a rádióban és a sajtóban megtörténik, akkor a képviselő-testület kész a tárgyalásokra.*”

Ez a határozat törvénysértő az alábbiak miatt: A helyi kisebbségi önkormányzat a kisebbségi közösség önigazgatásának közjogi jogalanyisággal felruházott szerve.

A helyi önkormányzat és a helyi kisebbségi önkormányzat mellérendelt viszonyban álló testületek, meghatározó szerepe van tehát az együttműködésnek a feladataik sikeres ellátása szempontjából.

Több jogszabály – például Nektv., Kotv. az államháztartás szóló 1992. évi XXXVIII. törvény, az államháztartás működési rendjéről szóló 217/1998. (XII. 30.) Korm. rendelet – együttműködési kötelezettséget ír elő a két testület között.

Ezekre figyelemmel sem a települési önkormányzat, sem a kisebbségi önkormányzat nem kötheti olyan feltételhez az együttműködést, melyet önkényesen maga határoz meg. Ebből következően a két testület viszonyának megromlása, a fennálló személyi ellentétek nem adnak jogszerű alapot arra, hogy a települési önkormányzat elzárkózzon a kisebbségi önkormányzat tárgyalási kezdeményezésétől.

A kisebbségi jogokkal kapcsolatos visszásság orvoslása érdekében az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény 20. § (1) bekezdése alapján azzal az

ajánlással fordulok

Önhöz, hogy törvényességi ellenőrzési jogkörében eljárva, hívja fel Jászládány Nagyközségi Önkormányzat képviselő-testületét

1. a 41/2002. (III. 12.) sz. határozatának visszavonására;
2. arra, hogy tegye lehetővé a kisebbségi önkormányzat jogszabályokban biztosított együttműködési jogainak érvényesülését.

Kérem, hogy az ajánlásaimmal kapcsolatos álláspontjáról, a megtett vagy tervezett intézkedéseiről tájékoztatni szíveskedjék.

Budapest, 2002. május 28.

Jogszabálymutató**A beszámolóban hivatkozott jogszabályok és azok rövidítései**

1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmánya	Alkotmány
Az államigazgatási eljárásról szóló 1957. évi IV. törvény	(Áe.)
A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény	(Ptk.)
Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény	(Btk.)
A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény	(Jat.)
A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény	(Ötv.)
A személyes adatok védelméről és a különleges adatok kezeléséről szóló 1992. évi LXIII. törvény	(Avtv.)
A szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény	(Szocvtv.)
A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény	(Nektv.)
A közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény	(Kotv.)
A felsőoktatásról szóló 1993. évi LXXX. törvény	(Ftv.)
A rádiózásról és a televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény	(RTVtv.)
A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény	(Ve.)
A fogyasztásvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény	(Fgytv.)