

**Az Országgyűlés
62/2008. (V. 29.) OGY
határozata**

**a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának 2007. évi tevékenységéről szóló
beszámoló elfogadásáról***

Az Országgyűlés a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának tevékenységéről szóló beszámolót elfogadja.

Dr. Szili Katalin s. k.,
az Országgyűlés elnöke

Béki Gabriella s. k.,
az Országgyűlés jegyzője

Török Zsolt s. k.,
az Országgyűlés jegyzője

* A határozatot az Országgyűlés a 2008. május 26-i ülésnapján fogadta el.

Beszámoló

**a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának
tevékenységéről**

2007

Tartalom

Bevezető gondolatok

I. fejezet

Az ombudsman feladatai és eszköztára

1. A nyilvánosság szerepe, illetve annak átértékelése az ombudsman gyakorlatában
2. Az ombudsman munkájának egyik alapvető feltétele: a minőségi jogalkotás
3. Az országgyűlési biztos hatáskörének jogi szabályozása, avagy mi hiányzik az Obtv.-ből?
 - 3.1. A diszkrimináció elleni fellépésre jogosított fórumok
 - 3.2. Miért szükséges a hatáskörbővítés az egyenlő bánásmód követelményének érvényesítése terén?
 - 3.3. A vizsgálat alá vonható szervek körének bővítése
 - 3.4. Hatékony jogkövetkezmények rendszere
 - 3.5. A hatáskör kiterjesztése a faji diszkrimináció potenciális alanyaira
4. Hatáskörbővítés a hatásköri szabályok pontosítása útján
5. A korszerű ügyintézés feltételei: ügyfélközelség, elektronikus ügyvitel és társadalmi kapcsolatok
 - 5.1. Hatékonyabb kisebbségvédelem és ügyfélközelség
 - 5.2. Modernizálás a panaszfeldolgozó munkában: elektronikus ügyintézés és ügyvitel
 - 5.3. Az Alkotmánybíróság és Hivatalunk kapcsolata
 - 5.4. A közigazgatási hivatalok vezetőivel kialakítandó új, „minőségi” kapcsolat
 - 5.5. A civil szférával való kapcsolatok új fejezete

II. fejezet

Egy „régí-új” feladat: a kisebbségek képviselete

1. A II. Kisebbségi Kerekasztal megalakítása
 - 1.1. Előzmények
 - 1.2. A II. Kisebbségi Kerekasztal létrehozása
 - 1.2.1. A kisebbségek országgyűlési képviselete
 - 1.2.2. A kisebbségi törvény személyi hatálya
 - 1.2.3. A kisebbségi kedvezményes mandátum a helyi önkormányzati választásokon
 - 1.2.4. A finanszírozás aktuális kérdései
 - 1.2.5. A kisebbségi média helyzete
 - 1.3. Sikerek, eredmények
2. A nemzeti és etnikai kisebbségek országgyűlési képviseletének megoldási lehetőségei
 - 2.1. A kisebbségek képviselethez fűződő alkotmányos jogának értelmezése
 - 2.2. A kisebbségi képviselet elvi modelljei
 - 2.2.1. A választás mellőzésén alapuló képviselet
 - 2.2.2. A választáson alapuló képviselet
 - 2.3. A nemzeti és etnikai kisebbségek országgyűlési képviseletének megvalósítására vonatkozó koncepcionális javaslataink
 - 2.3.1. A választójogosultak köre
 - 2.3.2. A jelöltállítás
 - 2.3.3. A választási eljárás
 - 2.3.4. A szavazás
 - 2.3.5. A választás eredményének megállapítása

III. fejezet

Kisebbségi önkormányzati rendszer

1. A kisebbségi önkormányzati rendszer időszerű problémái
2. A 2007. évi területi és országos kisebbségi önkormányzati választások
 - 2.1. A területi és országos kisebbségi önkormányzati választások alkotmányos alapja
 - 2.2. A választási szervek feladatai az országos és a területi önkormányzati választások kitűzése előtt
 - 2.3. A választójogosultak köre
 - 2.4. A választás kitűzése

- 2.5. A jelöltállítás
- 2.6. A választási kampány
- 2.7. A szavazás
- 2.8. Választási eredmények
- 2.9. A kisebbségi önkormányzati választások értékelése
- 2.10. Javasolt intézkedések
- 3. A kisebbségi önkormányzatok működésére vonatkozó új szabályok áttekintése
 - 3.1. A szószóló jogállása
 - 3.2. Az elnök lemondása
 - 3.3. A képviselői költségtérítés
 - 3.4. A kisebbségi önkormányzat nyelvhasználati joga
- 4. Kisebbségi önkormányzatok és a helyi „nagypolitika”
- 5. A Magyarországi Nemzeti és Etnikai Kisebbségekért Közalapítvány döntéshozatali mechanizmusával kapcsolatos beadványok
- 6. Az önhibájukon kívül hátrányos helyzetben lévő („Önhiki-s”) önkormányzatok és körjegyzőség, körjegyzőség és kisebbségi autonómia
- 7. A kisebbségek állami támogatásának, gazdálkodásának aktuális kérdései
 - 7.1. Az országos kisebbségi önkormányzatok hivatala működésének finanszírozása
 - 7.2. Az országos kisebbségi önkormányzatok gazdálkodására vonatkozó jogszabályok ellentmondásossága
 - 7.3. 2008. január 1. – fordulópont a kisebbségi önkormányzatok gazdálkodásában
 - 7.4. A kisebbségi önkormányzatok gazdálkodásáról szóló rendelet
 - 7.5. A költségvetési szervek jogállásáról és gazdálkodásáról szóló törvényjavaslat
 - 7.6. A kisebbségi önkormányzatoknak a központi költségvetésből nyújtott feladatarányos támogatások feltételrendszeréről és elszámolásának rendjéről szóló rendelet
 - 7.7. A 2008. évi költségvetési törvény
 - 7.8. A kisebbségi önkormányzatok véleményezési jogának érvényesülésével összefüggő problémák

IV. fejezet

Oktatási ügyeink

1. A felmenő rendszer fogalma
2. A kisebbségek anyaországban folytatott felsőfokú tanulmányainak egyes kérdései
3. Iskolai szegregáció: okok és következmények
4. Szükséges-e a kisebbségi identitás megállapítása az iskolai szegregáció miatt indított perekben?
5. Oktatási diszkriminációs ügyeinkből

V. fejezet

Intézményfenntartás – intézménymegszüntetések

1. Az intézménymegszüntetések – egy új jelenség
2. A kisebbségi kulturális intézményekre vonatkozó szabályozás hiányosságai
3. Az egyetértési jog gyakorlásával kapcsolatos ügyek
4. Intézmény-fenntartói jogok átadása települési és területi kisebbségi önkormányzatoknak
5. Ki védi meg a gyermek mindenek felett álló érdekét a közoktatási intézmény megszüntetése során?

VI. fejezet

Szociális, lakhatási, gyermekjóléti ügyek

1. Bevezetés
2. Mélyülő szegénység, segélyezéssel kapcsolatos problémák
 - 2.1. A normatív támogatásokkal kapcsolatos panaszok
 - 2.2. A „paternalista” gondoskodás visszásságai
 - 2.3. A szegénység következménye, a járványveszély
3. Lakhatási problémákkal összefüggő panaszok
4. Gyermeki jogokkal összefüggő panaszügyek
5. A kisebbségi biztos szerepe a roma kisebbség helyzetével kapcsolatos stratégiák kialakításában

VII. fejezet

A rendészeti szervekkel kapcsolatos ügyeink

1. A rendészeti szervekkel kapcsolatos vizsgálataink sajátosságai
2. A rendőrséggel kapcsolatos panaszügyek bemutatása
3. A büntetés-végrehajtási szervekkel kapcsolatos panaszügyek bemutatása
4. Egy, a rendészeti szerveket érintő vizsgálat esetleges szempontjai

VIII. fejezet

Gyűlöletbeszéd – a „visszatérő téma”

1. Ismét a gyűlöletbeszédről
2. Magyar Gárda – új jelenség a kisebbségellenesség hazai történetében
 - 2.1. Megalakulás, működés, politikai, társadalmi visszhang és jogi megítélés
 - 2.2. A gárda létének, működésének veszélyei kisebbségi jogi szempontból
 - 2.3. Mit tett ez ügyben a kisebbségi biztos?
 - 2.4. Egy rasszizmusellenes stratégia néhány eleme

IX. fejezet

Nemzetközi kapcsolatok

A nemzetközi együttműködés és nyilvánosság

X. fejezet

Statisztika

Jogszabálymutató

Bevezető gondolatok

A 2007. évi beszámoló – a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok parlamenti biztosának beszámolóí közül egyedülálló módon – egyfajta sajátos „kettősség” jegyében készült. Ennek oka az, hogy az első kisebbségi biztos 12 éven keresztül fennálló megbízatása 2007 nyarán megszűnt, és 2007 második felétől új országgyűlési biztost választott a Parlament.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló, többször módosított 1993. évi LIX. törvény (Obtv.) nem tartalmaz rendelkezést arra nézve, hogy ilyen esetben – tehát amikor a beszámolási időszakban két ombudsman is hivatalban volt – kinek kell a Beszámolót elkészíteni. A törvény rendelkezéseinek értelmezéséből mindenesetre az a következtetés vonható le, hogy a Beszámoló elkészítéséért a mindenkori, éppen hivatalban lévő országgyűlési biztos felel.

Az új ombudsman munkába állásával új korszak kezdődött a hivatal történetében. Amíg 2007 első felében a napi ügyforgalom visszaesett, az év második felétől megindult egy új stílus, egy egészen más lendületben végzett tevékenység. A jogvédelmi munka hangsúlyosabbá vált, megkezdődött egy közvetlenebb, elérhetőbb és – jó értelemben véve – „rámenősebb” ombudsmani arculat felépítése. Az eddigi kisebbségi biztos szerepfelfogása a politika és a kisebbségi közösségek közötti semleges közvetítőszerepet tartotta fontosnak, az új ombudsman nyíltan vállalja a kisebbségi identitással rendelkező emberek harcos szószólójának feladatát.

Úgy tűnik, hogy az elmúlt években bekövetkezett társadalmi változások miatt erre szükség is van. Hiszen nem lehet megegyezést keresni akkor, amikor ultimátumszerű helyzet áll elő, és például előfordulhat az, hogy bizonyos településeken a cigány gyermekek orra előtt bezárják az iskola kapuit. Az új kisebbségi biztosnak 2007 júliusában éppen ilyen esetekkel kellett először szembesülnie, amikor eddig példa nélkül álló módon – néhány héttel a szeptemberi iskolakezdés előtt – Csörög község önkormányzata bezárta a falu

egyetlen iskoláját.¹ A helyzet súlyosságát, vagy ha úgy tetszik, diszkriminatív, kisebbségi jogokat sértő voltát jól érzékelteti, hogy az iskola volt tanulói a cigány gyermekek kivételével be tudtak iratkozni a környező települések valamelyikének iskoláiba, azonban a roma tanulókra egyetlen környékbeli település sem „tartott igényt”. Ilyen esetben nincs más lehetőség, csak az, hogy „fellármázzuk” a politikusokat és a közvéleményt, felhíva a figyelmet a helyzet tarthatatlan voltára.

További – ugyancsak példátlan – eseményként számolhatunk be a Jobbik elnevezésű politikai párt által szervezett, általunk kifejezetten cigányellenesnek tartott rendezvénysorozatról, majd szorosan ehhez kapcsolódva a Magyar Gárda megalakításáról és a „cigánybűnözés” elleni demonstrációiról. Úgy gondoljuk, hogy a Magyar Gárda felvonultatásával, a romák által lakott települések utcáin történő masíroztatásával a Jobbik, illetve annak vezetői átléptek egy lélektani határt: a megfélemlítés olyan eszközeihez nyúltak, amelyekkel szemben nincs értelme kompromisszumoknak, határozott és elutasító fellépésre van szükség. A kisebbségi ombudsman kezdeményezésére a teljes magyar politikai elit felsorakozott a tiltakozók között. Sólyom László köztársasági elnök nagyon határozottan kijelentette: „Amellett, hogy ideológiájuk elvetendő, ezek az akciók gyakorlatilag is mérhetetlenül károsak, olyan légkört teremtenek, amely csakis nehezíti a cigányság társadalmi beilleszkedésének előrehaladását”. Hasonlóan fogalmazott Gyurcsány Ferenc miniszterelnök is: „...a nyílt elhatárolódás elmulasztására nincs többé erkölcsi mentség, hiszen nemzeti tragédiánk, a Holocaust után soha többé nem beszélhetünk ártalmatlan antiszemitizmusról vagy ártatlan hungarizmusról.”

Az elszabadult indulatok új jelenségeket produkáltak az írott és az elektronikus sajtó hazai történetében is. Újra és egyre gyakrabban jelentkeznek a gyűlöletkeltés megújult formái. Már nem csak „cigánybűnözésről” írnak magukat komolynak tartó újságok, hanem megjelent a „svábbbűnözés” is, és csak találgatni lehet, hogy melyik lesz a következő népcsoport, amelyet „megtalálnak” ezzel a tudománytalan és általánosító nézettel. Az interneten és a különböző sajtóorgánumban megjelenő, félelemkeltő tartalmakkal szemben új társadalmi összefogásra van szükség, hiszen félő, hogy akár etnikai csoportok közötti összecsapásokba torkolló helyzeteket idézhetnek elő felületes, szenzációhajász és felelőtlen megnyilvánulásaikkal.

Az előbb említett, egyedi ügyek mellett természetesen szükség van arra is,

¹ A település nevét ehelyütt – és a Beszámolóban következetesen azokon a helyeken – írjuk ki, ahol az esemény a sajtóban országos publicitást nyert, tehát az anonimizálásnak nincs értelme.

hogy a kisebbségi biztos régi nagy ígéreteivel is szembesítse a politikai vezetőket, illetve keresse aktív működésének hatásosabb lehetőségeit.

Az egyik ilyen nagy „adósság” a magyar politikai elit részéről a kisebbségek parlamenti képviseletének lassan két évtizede megoldatlan, alkotmányosértő volta. Egyre kevésbé hiteles bármilyen ígéretetés, cselekedni kellene. 2008-ban tizenöt éves a kisebbségi törvény. Jó lenne, ha felismernék a parlamenti pártok: történelmet írhatnak, ha megvalósul szimbolikus gesztusként a parlamenti képviselet. Ha ezt nem vállalják, csak egyetlen tisztességes dolgot cselekedhetnek: törlik a vonatkozó jogszabályi helyeket, és megpróbálják mindenkinek megmagyarázni, hogy miért ígértek ilyesmit hosszú időn keresztül.

Hasonlóan fontos kérdés, hogy mennyire tartják szükségesnek a politikai élet szereplőit, hogy legyen Magyarországon olyan független szerv – a kisebbségi ombudsman –, aki hatékonyan fel tud lépni a társadalmi együttélést megmérgező, etnikai alapú diszkriminációval szemben. Ha szükségesnek tartják – és felelősen gondolkodó politikusként nem nagyon tehetnek mást –, akkor nem lehet halogatni az ombudsmani hatáskör újragondolását sem, a sikeres munka feltételeinek megteremtésével.

Ezekben az ügyekben természetesen nemcsak vágyainkat fejezzük ki, hanem aktív közreműködőként szakmai anyagokkal, koncepciókkal, megszövegezett jogszabályokkal jelentkeztünk már ilyen rövid idő után is.

Mennyire lesz sikeres az új kisebbségi biztos munkája az elkövetkező években? Ennek alapvető feltétele a bizalom, amelyik egyik oldalról, a kiszolgáltattott emberek felől, megkereséseik által érkezik a hivatal felé. Úgy érezzük, hogy ebben jó úton járunk: 2007 második felében, az új biztos hivatalba lépése után teljes ügyszámunk jelentősen, mintegy 35%-kal emelkedett. A növekedés minden ügycsoportban megfigyelhető, ezen belül kb. 18%-kal több panaszos fordult hozzánk, mint az előző évben. A statisztikai adatokból kitűnik az is, hogy tevékenyen részt vettünk a jogszabály-előkészítés folyamatában. 2007-ben mintegy 40%-kal több jogszabályt véleményezhettünk, mint az előző évben. Az ügyszám emelkedésénél is jelentősebb változás, hogy annyi ajánlást, kezdeményezést, illetve jogalkotási javaslatot tettünk, mint az előző két évben együttesen. A beszámolási időszakban a panasz alapján indult, illetve hivatalból indított vizsgálataink kb. 10%-a zárult ilyen intézkedéssel.

Mindezek alapján úgy gondoljuk, hogy a kisebbségi közösségek tagjai bízhatnak az új ombudsmanban. Most már csak azt tudjuk remélni, hogy a politikai pártok képviselői is csatlakoznak azokhoz, akik azt szeretnék, hogy a kisebbségi származású, gyakran kiszolgáltatott emberek védelme új lendületet kapjon a társadalmi béke érdekében.

Az új ombudsman bízik ebben.

I. fejezet

Az ombudsman feladatai és eszköztára

1.

A nyilvánosság szerepe, illetve annak átértékelése az ombudsman gyakorlatában

A nemzeti és etnikai kisebbségekről a hazai médiában – ideértve az írott és az elektronikus sajtót egyaránt – viszonylag egyoldalú kép rajzolódik ki. Az „átlagember” sokszor azt sem tudja, hogy kik tartoznak a nemzeti és etnikai kisebbségek fogalma alá, sokan idesorolják a vallási kisebbségeket, a bevándorlók közösségeit is, bár azzal alapvetően tisztában van mindenki, hogy a legnagyobb hazai kisebbség a cigányság. Mindez annyira igaz, hogy a mindennapi szóhasználatban – és egyáltalán nem csak a laikusok körében – a „kisebbség” vagy az „etnikum” szót a cigányság szinonimájaként használják.

Túl azon, hogy ez sem nyelvileg, sem jogilag nem helyes, fel kell tenni a kérdést, hogy mi okozza a közvélemény és a média egyoldalú gondolkodását, tájékozatlanságát a kisebbségi ügyekről. Az ok valószínűleg abban keresendő, hogy az államnak (a kormánynak, az Országgyűlés szerveinek és a jogvédő szervezeteknek egyaránt) nincs megfelelően kidolgozott tájékoztatási stratégiája, illetve koncepciója a kisebbségek médiamegjelenítését illetően. Nem akarjuk a felelősséget a sajtóra hárítani, de tény, hogy igazi hírértékük csak azoknak az eseményeknek van, amelyek felháborítják, sokkolják a közvéleményt, így különösen ha bűncselekmény történik, vagy olyan eseményről van szó, amely alkalmas arra, hogy felkavarja az érzelmeket.

Jóllehet valamennyi nemzeti és etnikai kisebbség rendelkezik a közszolgálati médiában nemzetiségi műsorokkal, ezek nézettsége (hallgatottsága) jellemzően és tényszerűen az adott kisebbséghez tartozókra korlátozódik. Ezek a műsorok – elsősorban rövid időtartamuk és a kedvezőtlen műsorstruktúra miatt – általában nem alkalmasak arra, hogy teljes képet adjanak a kisebbségi csoport, közösség tényleges helyzetéről.

A kormány tájékoztatási stratégiáját e vonatkozásban hiányosnak tartjuk, hiszen nemcsak a laikus többség, hanem a közigazgatással foglalkozó szakemberek egy jelentős része sem tudja megmondani, hogy ez idő szerint mely mi-

nisztériumhoz, illetőleg mely kormányzati szervhez (központi hivatalhoz) tartoznak a nemzeti és etnikai kisebbségek ügyei. Ebből a helyzetből szinte kényszerűen fakad a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok parlamenti biztosának az a feladata, hogy szerepkörét a tájékoztatás terén is újragondolja.

„Az ombudsman legfőbb fegyvere a nyilvánosság.” Mit jelent ez valójában? Azt jelenti, hogy az Obtv. alapján bármely országgyűlési biztos a nyilvánosság elé tárhatja az általa vizsgált ügyet, a feltárt visszasságokat, és ezzel mintegy „megbélyegzi” a visszasság okozóját. Természetesen a nyilvánossághoz fordulás akkor a leghatékonyabb, ha a közvélemény jelentős része osztja az ombudsman álláspontját, elítélő véleményét valamilyen módon kifejezésre is juttatja.

Ezt a célt szolgálják az országgyűlési biztosok médiamegjelenései, amikor egy-egy ügyben folytatott vizsgálatukról, megállapításaikról a médián keresztül tájékoztatják a közvéleményt. A közvélemény hiteles tájékoztatásához viszont az szükséges, hogy az országgyűlési biztosok szinte minden kérdésben foglaljanak állást, adjanak ki sajtóközleményt, nyilvánítsák ki véleményüket.

2007 második fele ilyen szempontból is a reformok kezdetét jelentette. A tájékoztatásban megvalósítandó, illetve folytatandó reformok alapvetően kétirányúak. Egyrészt el kell érni, hogy az országgyűlési biztos közreműködésével megvalósuló tájékoztatás teljesebb és pontosabb képet adjon valamennyi nemzeti és etnikai kisebbség tényleges helyzetéről, aktuális problémáiról, és ne csak a sajtó által „felkapott” témákra korlátozódjék, azaz a közvélemény ne csak a negatív tartalmú hírek alapján alkosson képet az egyes kisebbségi közösségekről. Tisztában vagyunk azzal, hogy a bulvársajtót, a kereskedelmi médiát és a közszolgálati orgánumokat is sokkal jobban érdeklik az olyan „rémtörténetek”, mint az olaszliszakai tragédia ügye, de ettől függetlenül nem adhatjuk fel a reményt arra vonatkozóan, hogy megteremtsük a lehetőséget a kisebbségi ügyek iránt érdeklődést mutató médiumok számára ahhoz is, hogy a kisebbségek helyzetéről, problémáiról, mindennapi ügyeiről komplex módon tudósíthassanak.

Másrészt a kisebbségi ombudsman médiastratégiájának a jelenleginél is naprakészebbnek kell lennie, ami azt jelenti, hogy folyamatosan érzékeltetni kell a mindennapi közélet eseményeihez való viszonyunkat, értékítéleteinket, illetőleg tájékoztatni kell a közvéleményt arról is, hogy milyen történések lennének kívánatosak, mit diktál az alkotmányosságnak, illetve jogállamiságnak való megfelelés követelménye.

Tulajdonképpen elkezdődött már – az ombudsman személyében való változással egyidejűleg – bizonyos problémák, hiányosságok ismételt katalógusba vétele és tudatosítása. Ilyen mindenekelőtt a kisebbségek országgyűlési

képviselésének ezerszer elnapolt megoldása, a médiában sugárzott nemzeti-ségi műsorok műsoridejének korrekt rendezése.

Az előzőekből következően a kisebbségi ombudsmannak – mintegy hiánypótló jelleggel – vállalnia kell a jogpropaganda körébe sorolható célkitűzéseket is. Ennek érdekében – és a kor követelményeihez igazodóan – megkezdődött hivatalunk internetes honlapjának korszerűsítése, friss tartalommal való feltöltése is. Már középtávon megoldhatónak látszik egy olyan új, ügyfélbarát ügyiratkezelés bevezetése, amelyben az egyes panaszosok figyelemmel kísérhetik ügyeik elintézésének alakulását, illetőleg naprakészen tájékozódhatnak az őket érdeklő kérdésekről.

A tájékoztatási feladatok körében – ugyancsak az internet által kínált lehetőségek kihasználásával – szeretnénk megemlíteni, hogy olyan ismereteket teszünk közzé (Tudásbázis), amelyek remélhetőleg segítséget nyújtanak majd a kisebbségi önkormányzatok, illetőleg a kisebbségi ügyek iránt érdeklődő laikusok számára is.²

Ezért arra törekszünk, hogy az országgyűlési biztos szereplései, munkája – ami, bár egyszemélyes intézményről van szó, de mégis csapatmunka – a lehető legszélesebb nyilvánosság előtt történjék.

Jól tudjuk, hogy egy szinte végletekig megosztott, ellentétekkel átszőtt társadalomban élünk, amikor egy-egy népszavazás kérdése vagy egy-egy látványos politikai konfrontáció képes arra, hogy minden másról elvonja az emberek figyelmét. Ilyen körülmények között is szeretnénk elérni azt, hogy az ellentétek dacára a társadalom legfontosabb erői legalább abban a kérdésben jussanak közös nevezőre, hogy egy magát jogállamnak és demokráciának nevező országban a kisebbségek jogainak megsértése, illetve bárminemű etnikai alapú diszkrimináció megvalósítása szalonképtelen, és politikai hovatartozástól függetlenül egyaránt méltatlan minden polgártársunkhoz.

Összefoglalva a fentieket, e Beszámoló keretei között is szeretnénk hangsúlyozni, hogy feltett szándékunk kihasználni a nyilvánosságban rejlő hatalmas erőt, amelyhez nem kell más, mint komolyan venni az ombudsman intézményéről szóló törvényi rendelkezést, illetve tankönyvi szlogent, és tartalommal kitölteni, tettekkel is bizonyítani, hogy „az ombudsman legfőbb fegyvere a nyilvánosság”.

² Lásd: www.kisebbségiombudsman.hu

2.

Az ombudsman munkájának egyik alapvető feltétele: a minőségi jogalkotás

A kisebbségi biztos a nemzeti és etnikai kisebbségi jogokról szóló törvény hatálya alá tartozó kérdésekben köteles eljárni (Nektv. 20. § (3) bekezdés), ami csak akkor lehetséges, ha az ehhez szükséges eljárási, hatásköri szabályok, jogintézmények összefüggő rendszere kiépült. A központi és a helyi jogalkotást manapság legalább három oldalról éri kritika: a jogszabályok előkészítése és megalkotása szakmai szempontból alacsonyabb színvonalú a körülményeinkhez képest lehetségesnél; a jogalkotás nem kellően demokratikus; a jogszabályok alkalmazásának, kívánatos vagy éppen nem szándékolt hatásainak rendszeres vizsgálata, korrekciója hiányzik.

A kisebbségi közügy fogalmát tetszetősen és igen tágan fogalmazza meg a törvény (Nektv. 6/A. §), ám sajnálattal kell megállapítani, hogy sem a kisebbségi önkormányzatoknak, sem a kisebbségi biztosnak nincs megfelelő jogi eszköze arra, hogy a jogvédelmet és a kisebbségi közügyeket a jogalkotással összefüggésben szolgálhassa. Noha a kisebbségi önkormányzat véleményét nyilváníthat az általa képviselt kisebbségeket e minőségükben érintő jogszabályok tervezeteiről (Nektv. 38. § (1) bekezdés 40. § (6) bekezdés), ennek kikényszeríthető, átlátható processzuális rendje, a mulasztásnak pedig szankciója nincsen. Nem tekinthető elégségesnek a Nektv. azon rendelkezése, miszerint a Kormány által kijelölt miniszter közreműködik a kisebbségi önkormányzatok feladatát és hatáskörét érintő jogszabályok, egyedi állami döntések tervezeteinek előkészítésében. (60/N. § b) pont). Ugyanis ez a rendelkezés nem kapcsolódik a minőségi jogalkotást garantáló jogintézményekhez.

Az országgyűlési biztosokról szóló törvény értelmében az alapjogok – beleértve a kisebbségek egyéni és kollektív jogait is – megóvásának fő terepe a közigazgatási szervek általi visszásságok (maladministration) elleni fellépés, kérelemre vagy hivatalból. A feltárt visszásság megszüntetéséhez, megelőzéséhez szükséges a jogalkotási folyamatban való részvétel. A biztos által tett ajánlások megvalósítása gyakran csak jogszabály-módosítással lehetséges, hiszen a jogforrási rendszer kötött, a precedenseknek pedig nincs kötelező erejük alkotmányos rendszerünkben. Ez már önmagában is súlyos indok arra vonatkozóan, hogy a biztos ajánlásait és a jogalkotási folyamatot átfogóan kezeljük: az ajánlásban szereplő megoldáshoz a címzettnek sokszor jogalkotási felhatalmazást kell szerezni, meglévő jogszabályt kell módosítani, a kollíziót kiiktatni, a hiányzó végrehajtási szabályt megalkotni, amelyhez a jogalkotási

tervezést, a deregulációt, a szabályozási hatásvizsgálatot és a minőségi jogalkotás egyéb elemeit kellene egységes rendszerbe kapcsolni.

Ezt támasztja alá az Obtv. 25. §-a is. Eszerint a feltárt alapjogi visszásság, ha valamely jogszabály vagy az állami irányítás egyéb jogi eszköze fölöslegességét, nem egyértelmű rendelkezését, illetve az adott kérdés jogi szabályozásának hiányát tárja fel, akkor a biztos javasolhatja a visszásság jövőbeni elkerülése érdekében a jogalkotásra, illetve az állami irányítás egyéb jogi eszköze kiadására jogosult szervnél a jogszabály (állami irányítás egyéb jogi eszköze) módosítását, hatályon kívül helyezését vagy kiadását. A megkeresett szerv állásfoglalásáról, illetve esetleges intézkedéséről hatvan napon belül értesíti az országgyűlési biztost. A megkeresett szerv határidőre általában pozitív választ ad, egyetért a jogszabály, irányítási eszköz kiadásával, de a jogalkotásra mégsem kerül sor. Nem marad ekkor más eszköze a biztosnak, mint az országgyűlési éves beszámolóban jelezni a jogalkotási elmaradást (Obtv. 26. §), de ez nincs közvetlen kapcsolatban a jogalkotási és a deregulációs tervekkel.

Az előbbiekhöz képest csak kiegészítő jellegű a biztos Alkotmánybírósághoz fordulási joga. Ez szinte végső eszköz arra, hogy elsősorban a visszásság meglétét, alapjogi és alkotmányossági jellegét illetően a jogalkotóval vagy jogalkotást kezdeményezni jogosult szervvel kialakult viták eldöntését indítványozza. Ugyanis a biztos indítványozhatja az Alkotmánybíróságnál (Obtv. 22. §) az utólagos normakontrollt, a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatát vagy a mulasztásos alkotmányértés megállapítását. Míg korábban az alkotmányjogi panasz elbírálását, annak keretében pedig az alkalmazott jogszabály alkotmányellenességének felülvizsgálatát is indítványozhatta a biztos, a 2007. évi CXLV. törvény ezt megszüntette 2008-tól. A beszámolási időszakban – figyelemmel e lehetőség kivételes, kiegészítő jellegére is – az Alkotmánybírósághoz e felhatalmazás alapján nem került beadvány.

A minőségi jogalkotás legfőbb biztosítékai álláspontunk szerint a közigazgatási egyeztetés írott szabályainak, a résztvevők szakmai képzésének és gyakorlatának összehangolásában rejlenek, amelyek önmagukban is számtalan visszásság megelőzését, elkerülését garantálnák. A kisebbségi biztosnál – a beérkezett panaszok, hivatali, átfogó vizsgálatok együttesen – olyan széles jogalkalmazói ismeretek halmozódnak fel, amelyeket a jogalkotásban vétek mellőzni. Másfelől, az alapjogok tiszteletének a minőségi jogalkotásban is meg kell jelennie az eljárási és egyeztetési szabályok kiegészítése, betartása révén.

A jogalkotási törvény csupán a tudomány eredményeire és az érdekképviseleti szervekre utal a szabályozás szakmai tartalmának megalapozásakor (Jat. 18., 20. §). A tucatnyi módosítás ellenére sem került bele a Jat.-ba az országgyűlési biztossal való egyeztetés, mint ahogy sok más alkotmányos szerv bevo-

nása sem. Ugyanakkor a Kormánynak a tervszerű jogalkotást is előíró rendelkezése, így különösen a jogalkotási programra vonatkozó, nem érvényesül megfelelően, nincs érdemi tervezés, ütemezés, számonkérés (Jat. 21-22. §). Hasonlóan kívánság csupán a jogszabályok hatályosulásának a folyamatos vizsgálata. Vajon ki kéri számon, hogy miként végzi a szakminiszter, a többi jogalkotó, sőt valamennyi jogalkalmazó szerv a jogszabályok alkalmazásának a hatását, az érvényesítést gátló körülmények feltárását és tapasztalataiknak a jogalkotásban kötelező hasznosítását a Jat. 44-45. §-a értelmében? Ezeket a tapasztalatokat miként építik bele a jogalkotási programba?

Hasonlóan kevés jelentősége van annak, hogy miként érvényesül a Jat. 24–25. §-a szerinti tárcafelelősség a jogalkotás szakmai követelményeinek mellőzéseért, vagy éppen azért, ha a kodifikációs bizottságba – amennyiben illet létrehozna – a jogalkalmazók egy lényeges körét nem vonják be. Gyakori válasz erre a feszített ütemű jogharmonizáció és a gazdasági, társadalmi változásokhoz igazodás gyorsasága, de ez nem menti fel a kormányzatot a jogalkotás rendjének fellazításaért, a rendelkezésre álló jogalkalmazói tudás intézményes mellőzéseért.

A jogszabályok előkészítését illetően a kormány ügyrendje sem tud az országgyűlési biztos jogalkotási közreműködéséről. A sokszor módosított 1088/1994. (IX. 20.) Kormányhatározat a törvényalkotási program és a kormány munkájának tervezését, összeillesztését a kormányzati munka összehangolásáért felelős miniszterre bízta. Öröndetes, hogy a munkatervet a Magyar Közlönyben közzéteszik, ebből tehát tájékozódhat a kisebbségi biztos is, vajon az általa korábban tett, jogalkotási úton megelőzhető vagy feloldható visszasságról szóló ajánlásában foglaltakat mikor teljesítik. Ugyanakkor az előterjesztést véleményező körében sem a kisebbségi önkormányzatokra utalás, sem az országgyűlési biztos nem szerepel. Az Ügyrend 22. pontja csupán annyit jelez, hogy „Jogszabály megalkotására irányuló előterjesztések előkészítésénél a jogalkotásról szóló törvény előírásaira kell figyelemmel lenni. Az ilyen előterjesztéseket egyeztetni kell az ügyben érdekelt országos önkormányzati, társadalmi és érdekképviselői szervezetekkel, valamint országos köztestületekkel”.

Sajnos az országgyűlési biztost nem értesítik, hogyan halad az ajánlásában írtak megvalósítása, hiszen a 91. pont értelmében ugyan „a tárca nélküli miniszter havonta kimutatást készít a kormány határozataiban és munkatervében előírt határidős feladatok végrehajtásáról”, de azt csak „a végrehajtásért felelősöknek” küldi meg.

A 2007-ben átalakított kormányzati munkamegosztás egyébiránt tovább bonyolította a rendszert, hiszen az igazságügyi tárca és a Miniszterelnöki Hivatal

közötti egyeztetésen alapuló jogalkotási tervezést és (egyfajta) jogalkotási minőséget érintő beszámolási kötelezettséget felülírta a kormányzati igazgatást összehangoló tárca nélküli miniszter feladat- és hatásköre. A 178/2007. (VII. 1.) Kormányrendelet értelmében ez a miniszter kíséri figyelemmel a kormányzati döntés-előkészítés során az elvi alkotmányossági és közigazgatás-fejlesztési szempontok érvényesülését, szervezi a közfeladatok körének meghatározására és hatékony ellátásának biztosítására irányuló kormányzati tevékenységet, érvényesíti a kormányzati döntés-előkészítés során az adminisztratív terhek csökkentésének követelményét. A kormányzati döntés-előkészítéssel összefüggésben ő koordinálja a közigazgatási egyeztetéseket. Összehangolja továbbá a jogi szabályozás előzetes és utólagos hatásvizsgálatát és a deregulációt, szerkeszti a hivatalos lapokat, a jogszabályok gyűjteményét. Kifejezetten feladata, hogy közreműködjön az országgyűlési biztosok vizsgálataival kapcsolatban adódó kormányzati feladatok meghatározásában és végrehajtásuk figyelemmel kísérésében (3. § (2) bekezdés), így ellenőri minőségében a végrehajtáshoz szükséges intézkedéseket is megteszi.

Ezzel párhuzamosan az igazságügyi és rendészeti miniszter a 164/2006. (VII. 28.) Kormányrendelet alapján felelős az alapvető jogok érvényesülését biztosító törvények előkészítéséért és a kapcsolódó szabályozásért, továbbá „a jogszabály-előkészítés és a jogrendszer folyamatos felülvizsgálatának szakmai színvonaláért, a jogrendszer folyamatos felülvizsgálata összehangolásáért” is (3. §, 5. §). Részben ehhez kapcsolódik, hogy a miniszter a jogi szabályozás utólagos hatásvizsgálata során elemzi a bírósági gyakorlatot és az igazságügyi statisztikai adatokat (8. §), ám az országgyűlési biztos beszámolójában összegzett jogi gyakorlatot már nem szükségképpen, ahogyan a tárca nélküli miniszter sem kíséri figyelemmel a biztosok jogalkotással összefüggő megállapításait.

Az eddigiekből nyilvánvaló, hogy kizárólag a közigazgatási egyeztetési eljárás szokásos, a jogalkotási feladatokba bevont szerveknek szóló, a kisebbségi biztostól eredő jogalkotási ajánlások számíthatnak arra, hogy egyáltalán bekerülnek a jogalkotási folyamatba. A kormányzati közigazgatási egyeztetés „rendes” csatornán közlekedő jogalkotási javaslataink sorsa véletlenszerű és kiszámíthatatlan. (Már hivatali elődöm is panaszkolt a korábbi beszámolóiban, hogy egyes tárcák mindennel, mások soha semmivel se „kínálnak meg” minket, s ez a fajta „tárcaérdeklődés” hiánya vagy megléte minden intézményszerű formát nélkülöz.)

Ha néhány tárca révén mégis bekerülünk az egyeztetési folyamatba, észrevételeinkre az elfogadást vagy elutasítást illetően rendszerint semmiféle visszajelzést nem kapunk, az állampolgárokkal egyidejűleg a közlőnyökből, il-

letve jogtárakból értesülünk a „végtermék” minőségéről. (Megjegyezzük, hogy finanszírozási ügyekben is súlytalan a biztossal való jogszabályok egyeztetése, erről a Beszámoló más fejezetében részletesen szólunk.)

Korántsem egyértelmű, hogy ezért a helyzetért ténylegesen ki a felelős, milyen határidővel, és vajon az ajánlást tevő biztost az előkészítési folyamatba bevonják-e, véleményt mondhat-e esetleg saját javaslata megvalósítási tervéről. Ezeknek kissé ellentmond, hogy az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium Szervezeti és Működési Szabályzata értelmében „A miniszter irányítása vagy felügyelete alá tartozó szerveknek az országgyűlési biztos kezdeményezéseiről, illetve vizsgálatának megállapításairól rendszeresen tájékoztatniuk kell az irányításukban, illetve felügyeletükben közreműködő államtitkárt, szakállamtitkárt, továbbá a közjogi szakállamtitkár útján a miniszter részére negyedévenként tájékoztatót kell készíteniük” (10/2007. (MK. 130.) IRM-utasítás 25. § (4) bekezdés). Ez elvileg több információt tartalmazhat, mint a kész, megcímzett ajánlás, de nincs a továbbiakban arra vonatkozó jelzés, hogy miként válik a jogalkotási tervezés, előkészítés és a hatásvizsgálat részévé a kisebbségi biztos által feltárt visszacsúszás és megállapítás, szabályozási alternatíva.

A szabályozási hatásvizsgálat elvégzésének módszertanáról szóló 8001/2006. (I. 30.) IM-tájékoztató szintén módot adhatna arra, hogy a jogalkalmazói tapasztalatoknak a jogalkotásba, deregulációba való becsatornázását pontosan meghatározzák. Az, hogy csak ajánlás jellegű dokumentumban mernek a jogszabályok tartalmi kimunkálására vonatkozó szempontokat meghatározni, már eleve jelzi a jogalkotás szakmai presztízsének alacsony szintjét. Ezt nem is titkolják:

„A hazai jogalkotási folyamatok erősségeik mellett sok tekintetben nélkülözik a minőségi jogalkotás nemzetközileg követett elveit. A jogalkotás időbeli ütemezése és eljárási rendjének megvalósulása terén számos fejlesztendő terület található, ezek közül az egyik legfontosabb a várható következmények felmérésére irányuló gyakorlat fejlesztése, a hatások ismeretében történő jogalkotói döntéshozatal elősegítése. A hazai közigazgatásban a szabályozási hatásvizsgálat terén tapasztalt, a jogalkotásra vonatkozó hatályos előírások be nem tartását is eredményező hiányosságok fokozatos kiküszöbölésének érdekében szükséges a hatásvizsgálati tevékenység mértékének és színvonalának fejlesztése.”

Sajnálatos, hogy a javaslatokat tartalmazó dokumentumban (például legyenek hatásvizsgálatért kijelölt felelősök minden szervnél, a szándékolt és a nem szándékolt hatásokat egyaránt kíséreljék meg felmérni) egyetlen szó sem esik arról, hogy a kisebbségi biztos és a kisebbségi önkormányzatok miként használhatók fel ingyenes jogi, szakmai adatforrásként a jogszabályok hatásá-

nak felmérésénél, tesztelésénél, az ismert visszasságok és ajánlások fényében.

Hasonlóan hiányos a jogtisztítás legismertebb eszközére, a deregulációra vonatkozó, 2007-ben kialakított rendszer. Az 1029/2007. (V. 9.) Kormányhatározat az államreform részévé tette a deregulációt, hogy „a közigazgatás szolgáltató funkciójának a megerősítésével a természetes személyek és a vállalkozások adminisztratív terheinek mérséklése és a gazdasági növekedés elősegítése érdekében” valósítsa meg a deregulációs programot. Ennek első szakasza 2008. december 31-ig tart, ám abban a kisebbségi biztos nem kapott részvételi lehetőséget, miközben az általános biztos helyettese igen, noha e poszt már megszűnt. Indokolt lenne, ha az egyenlő bánásmód és a kisebbségi különjogok terén évtizedes tapasztalattal rendelkező kisebbségi biztos is képviseltethetné magát ebben a deregulációs munkacsoportban, amely az Államreform Bizottság mellett működik.

Voltaképpen a jogalkalmazó szervekkel való rendszeres együttműködés rendje hiányos, így a jogalkalmazási adatok és jogalkotási javaslatok, a hatályosulás megítélése, a szabályozási hatások előrebecslése a központi és az önkormányzati szinten esetleges. Ennek pótlása sürgető lenne, ám a Kormány nagyszabású, a minőségi jogalkotást célzó projektje középpontjában egyfajta technikai fejlesztés áll. Az Országos Fejlesztéspolitikai Konceptió (96/2005. (XII. 25.) OGY-határozat) a kiegyensúlyozott fejlődést és a versenyképességet emeli ki, és annak alárendelten fogalmazza meg a jogi szabályozást illető konzisztencia és időtállóság javítását:

„A jogalkotási folyamat hosszát ma már döntően befolyásolhatják az új infokommunikációs lehetőségek. A gazdaság működését támogató jogalkotás és a zökkenőmentes jogalkalmazás feltétele a mindenki számára hozzáférhető jogi adatbázisok megléte. Elengedhetetlen az Európai Unióban elfogadott better regulation (a szabályozás minőségének fejlesztése) szemléletét követő, a gazdasági-társadalmi hatásokat figyelembe vevő jogszabály-előkészítés. A minőségi jogalkotásnak a szabályozás hatásvizsgálatán, az adminisztratív terhek csökkentésén és általános jogegyszerűsítésen kell alapulnia.”

A deregulációt a közigazgatás és az állami szolgáltatások korszerűsítése összefüggésében kezeli. „Csökkentendők a jogszabályok alkalmazásakor a vállalkozásokat és az állampolgárokat sújtó indokolatlan adminisztrációs terhek, át kell térni a minőségi jogalkotásra. Ennek keretében kiemelt hangsúlyt kap a kormányzati (szabályozási) döntések hatáselemzésének kötelezővé tétele. Törekedni kell a szabályozás hosszú távú kiszámíthatóságára. Az igazságszolgáltatás területén tovább szükséges csökkenteni az eljárási időt.”

Mindezt elsősorban informatikai támogatással kívánják biztosítani. Ezt jelzi az Új Magyarország Fejlesztési Tervének 2007–2013 közötti időszakra szóló

terve (1103/2006. (X. 30.) Kormányhatározat), amely a kiinduló helyzetet ugyan igen átfogóan elemzi, például megállapítja, hogy: „a magyar társadalomban az európai átlagnál alacsonyabb a jogkövető magatartás és a közbizalom szintje. Ehhez a minőségi jogalkotásban való komoly lemaradásunk is hozzájárul. [...] A közigazgatásban nem terjedt el a stratégiai szemlélet, sok esetben hiányoznak vagy csak formálisan léteznek az ágazati stratégiák. Hiányzik az egyes részterületek közötti összhang, a jogalkotás kapkodó és sok esetben átgondolatlan. A hazai jogalkotásban csak szigetszerűen léteznek előzetes hatásvizsgálatok, az állami tevékenység eredményeit módszeresen feldolgozó utólagos értékelések. A civil érdekérvényesítés esélyei gyengék, a közigazgatási szervek véleménykérése gyakran formális. A javaslatok csak szórványosan épülnek be a szabályozásba”.

Ám úgy tűnik, a kormány a megoldásokat az infokommunikációs fejlesztésben keresi. Az Elektronikus Közigazgatás Operatív programja, az Államreform Operatív Program 2007–2008. évi akcióterveiben (2142/2007. (VII. 27.) Kormányhatározat) szerepel ugyanis országos projektként a „Minőségi jogalkotás megteremtése a központi közigazgatásban” (2. melléklet, 78. pont). A közigazgatás megújítása tehát a felduzzadt központi joganyag számítógépes adatbázisát, abban a kereshetőséget célozza, így a szabályozás áttekintését, valamint az önkormányzati rendeletek hozzáférését feltételezi, kiegészítve a kodifikációs szakemberek gyors továbbképzésével. A kodifikációs egyeztetés közigazgatáson kívüli kiegészítése, a jogalkalmazói döntések és dokumentumok feldolgozása, a hatásvizsgálati és hatályosulási elemzések általánossá tétele azonban ugyanolyan előfeltétele a minőségi jogalkotásnak. Ebben pedig az országgyűlési biztosoknak is reguláris szerepet kellene kapniuk.

A közigazgatási egyeztetést követő folyamatban sem sokkal jobb a helyzet, hiszen a Házzsabály értelmében a törvényjavaslat benyújtását követő bizottsági vitára az országgyűlési biztos ugyan meghívást kap, ha „a tárgyaltnapirendi pont a feladatkörét érinti” (46/1994. (IX. 30.) OGY határozat, 71. § (1) bekezdés). Ez a tanácskozási jog esetenként összekapcsolódhat a szakértőként meghívással is (73. §), ám e minőség sem biztosítja az ajánlásokban, a beszámolókbán benne foglalt jogalkalmazói, jogfejlesztői tapasztalatok szükségképpen hasznosítását, legfeljebb csupán néhány módosító indítvány szakszerűbb megfogalmazását. Ugyanis a kész normaszöveghez már túl késő alapelvei vagy akár tematikai átalakítást, más tárgyalási módot javasolni.

Végül fontos lehetőség lenne a biztos parlamenti beszámolójának, azaz jelentése vitájának törvényalkotási feladatokba történő becsatornázása, ám a plenáris ülésen annak csak általános vitája zajlik, amelyben a jelentésben foglaltak megalapozottságáról esik szó (114. § (1) bekezdés). Így lényegében alig

nyílik mód szót ejteni a beszámolóban szereplő következtetések, módszerek jogalkotásba történő átültetéséről, hasznosításáról. Arra inkább a bizottsági szakasz lenne alkalmas, ám a bizottsági, önálló képviselői indítványok aránya igen szerény a kormány általi törvényjavaslatokhoz képest. Megjegyezhető, hogy a jelentés elfogadásáról döntő országgyűlési határozatban (114. § (2) bekezdés) persze helye lehetne olyan döntéseknek, miszerint a biztos beszámolójában megfogalmazottakat bizonyos kiemelkedő, konkrét jogalkotási feladatok kimunkálásánál kötelező figyelembe venni, őt az előkészítésbe bevonni. A Parlament ezzel a lehetőséggel azonban eddig még nem élt.

A Jat. 20. §-a szerint: „A jogalkalmazó szerveket, a társadalmi szervezeteket és az érdekképviselői szerveket be kell vonni az olyan jogszabályok tervezetének elkészítésébe, amelyek az általuk képviselt és védett érdekeket, illetőleg társadalmi viszonyokat érintik.” Idekapcsolódik a Kormány érdekegyeztetési funkciója az Alkotmány 36. §-a alapján, valamint egyes törvényekben. Felmerül a kérdés: vajon ez az egyeztetés kötelező-e, és egyáltalán az egyeztetési eljárás megsértése eredményezhet-e közjogi érvénytelenséget. A Jat. 43. §-a csak egy mondatot szentel ennek: „ha a miniszter, a Legfelsőbb Bíróság elnöke, a legfőbb ügyész, a társadalmi szervezet vagy az érdekképviselői szerv azt észleli, hogy a jogszabály előkészítésére vagy a jogalkotási eljárásra vonatkozó szabályt megszegtek, intézkedés végett a Kormányhoz fordulhat”. Ez a megfogalmazás is jelzi, hogy alapvetően politikai felelősségről van szó, nem pedig jogi következményekről, és különösen nem a minőségi jogalkotást akadályozó magatartás rosszallásáról. A 30/1991. (VI. 5.) AB-határozat szerint ugyanis „Feladatának ellátása során a Kormány együttműködik az érdekelt társadalmi szervezetekkel, a Kormány számára tevékenysége ellátásához módszerbeli ajánlást jelent”. Ez nem azonos a már hivatkozott, a Jat.-ban foglaltakkal.

Az alkotmányos ajánlás annál sokkal tágabb értelmű és általánosabb kötelezettség, minthogy abból közvetlenül levezethető lenne az indítvánnyal érintett jogszabály alkotmányellenessége. Később a 14/1992. (III. 30.) AB határozat pedig arra hívja fel a figyelmet, hogy „a Jat. 18. § (1) bekezdése értelmében a jogszabály megalkotása előtt elemezni kell a szabályozni kívánt társadalmi-gazdasági viszonyokat, a szabályozás várható hatását és a végrehajtás feltételeit. A 27. § c) pontja kimondja, hogy a Kormány elé terjesztendő jogszabálytervezetetről az érdekelt társadalmi szervezetek, érdekképviselői szervek véleményt nyilvánítanak. Ha a jogszabály-előkészítő szervek az idézett követelményt nem tartják be, ez a köteleességszegés önmagában nem elégséges ok a kiadott jogszabályok alkotmányellenességének megállapítására, csupán a jogalkotó államigazgatási, esetleg politikai felelősségét alapozhatja meg. A Jat. rendelkezéseinek figyelmen kívül hagyása csak abban az

esetben eredményezheti a jogszabály alkotmányellenességének megállapítását, ha az adott jogszabály egyben az Alkotmány valamely rendelkezésébe is ütközik.”

Összességében megállapítható, hogy sem olyan tételes rendelkezés, sem olyan, az egyes kormányzati szervek által kialakított gyakorlat nem jött létre, amely a jogalkalmazó, jogvédő szervek, köztük a kisebbségi biztos minőségi jogalkotást elősegítő ismereteit, jogalkalmazási tapasztalatait és ajánlásait összekapcsolná a jogszabályok előkészítési és deregulációs folyamataival, a jogalkotás tervezésével és a hatásvizsgálattal. E téren tehát még igen sok a tennivaló, különösen a minőségi jogalkotást célzó projektek kidolgozásakor és az igen elavult jogalkotási törvény korszerűsítésekor. Ennek elmaradása a kisebbségi jogokkal szembeni sajátos visszasságként értékelhető.

3.

Az országgyűlési biztos hatáskörének jogi szabályozása, avagy mi hiányzik az Obtv.-ből?

Az ombudsman-váltás alkalmat kínált arra, hogy – a jogalkotásban játszott szerepünkön kívül – áttekintsük a kisebbségi biztos hatáskörét, eszköztárát, feladatait meghatározó jogszabályokat. Az elmúlt ciklusok gyakorlati tapasztalatait is figyelembe véve arra a megállapításra jutottunk, hogy a nyilvánosság szerepének kiaknázása mellett az ombudsman egyéb jogosítványainak bővítése is szükséges.

Jogosítványainkat áttekintve azt láttuk, hogy míg „passzív”, azaz vizsgáló-dási jogosítványaink megfelelőek, „aktív” jogosítványaink bővítésére számos ponton mutatkozik igény, különösen az egyenlő bánásmód követelményének érvényesítésével összefüggésben, illetve a vizsgálat alá vonható ügyek, szervek körének pontosítása kapcsán. Emellett számos, az Obtv. gyakorlati alkalmazhatóságával összefüggő javaslatot is megfogalmaztunk.

Javaslatainkat az Obtv. 2007. évi módosításával összefüggésben eljutattuk az Országgyűlés Emberi jogi, kisebbségi, civil- és vallásügyi bizottságához, valamint a módosításról szóló T/4055. számú törvényjavaslat előterjesztőihez. Kezdeményezéseink azonban – remélhetőleg csak a törvényjavaslat elfogadására rendelkezésre álló szűk időkeret miatt – nem kerültek be az elfogadott törvényszövegbe. A jövőben mindazonáltal továbbra is szeretnénk a jogalkotó figyelmébe ajánlani felvetéseinket, amelyeknek sarokpontjai a következők.

3.1.

A diszkrimináció elleni fellépésre jogosított fórumok

Mielőtt konkrét javaslatainkra kitérnénk, érdemes röviden vázolni, hogy milyen jogi környezetben működik a kisebbségi ombudsman jelenleg e területen.

A hátrányos megkülönböztetés tilalmát a magyar Alkotmány 70/A. §-a rögzíti, amelynek (2) bekezdése értelmében a hátrányos megkülönböztetést a törvény szigorúan bünteti. Az alkotmányos tilalmat 2003-tól átfogó törvény, az Ebktv. konkretizálja.

Az Ebktv. rendelkezéseinek érvényesítésére több párhuzamos fórum előtt is lehetőség van, így a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa, az Egyenlő Bánásmód Hatóság (EBH), illetve az általános biztos, a fogyasztóvédelmi, munkaügyi és szabálysértési hatóságok, valamint a polgári és munkaügyi bíróságok előtt.

A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa – a korábbi beszámolókból nyomon követhetően – az intézmény fennállása óta, több mint 12 éve következetesen eljár a kisebbségek hátrányos megkülönböztetésével kapcsolatos ügyekben.

A biztos e jogkörének kereteit az Alkotmány 32/B. § (2) bekezdése határozza meg, amelynek értelmében „feladata, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségi jogokkal kapcsolatban tudomására jutott visszasságokat kivizsgálja vagy kivizsgáltassa, és orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményezzen”.

A kisebbségek egyéni és kollektív jogait a Nektv. tartalmazza. A Nektv. 20. § (3) bekezdése értelmében „a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa az e törvény hatálya alá tartozó kérdésekben jár el”.

A Nektv. 3. § (5) bekezdése kimondja, hogy „a kisebbségek tekintetében tilos az egyenlő bánásmód követelményének bárminemű megsértése”. A fenti rendelkezés eredeti megfogalmazása úgy szólt, hogy „a kisebbségek mindenemű hátrányos megkülönböztetése tilos”. A hatályos szöveg az Ebktv. elfogadásával alakult ki, amikor a magyar jog valamennyi, a hátrányos megkülönböztetést tiltó rendelkezésének megszövegezését az Ebktv.-val bevezetett új terminológiához igazították. A fentiekből tehát az is következik, hogy (más szervek mellett) a kisebbségi biztosnak változatlanul feladata eljárni, amennyiben a nemzeti és etnikai kisebbségekhez tartozó személyek egyenlő bánásmódhoz fűződő joga sérül. Az eljárás láthatóan párhuzamos.

E megoldást indokolja, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségekhez tartozó személyek diszkriminációja gyakran más kisebbségi vagy alkotmányos jog-

hoz kapcsolódó visszásság vagy jogsértés mellett, azzal összefüggésben valósul meg. Mindezek mellett kiemelendő, hogy hivatalunk fennállása óta nagy tapasztalatot, szakértelmet halmozott fel a diszkriminációs ügyek kezelésében.

A hátrányos megkülönböztetés elleni küzdelem már 1995 óta jelen van a kisebbségi biztos tevékenységének valamennyi területén. Megjelenik az egyedi panaszok kivizsgálásában, az átfogó vizsgálatokban, illetve a biztos aktívan (gyakran proaktívan) részt vett az antidiszkriminációs jogalkotásban, továbbá hangsúlyos a diszkrimináció tilalma a biztos figyelemfelhívó, oktatási tevékenységében is. A biztos által lefolytatott átfogó vizsgálatokból öt³ tartalmazott a hátrányos megkülönböztetés tilalma szempontjából releváns elemeket, négy pedig kifejezetten a diszkrimináció valamely részterülete feltérképezésére irányult.

A kisebbségi biztos előremutató gondolkodását jelzi, hogy már jóval a hazai jogi szabályozást megelőzően foglalkozott a közvetett diszkrimináció jelenségével: a nemzetközi szabályok és gyakorlat fényében definiálta, illetve alkalmazta ezt a fogalmat már működésének második évében. A fentiek alapján nem meglepő, hogy a kisebbségi ombudsman a jogi szabályozás fejlesztésébe is bekapcsolódott.⁴

³ Jelentés a kisebbségek oktatásának átfogó vizsgálatáról (1997),
A foglalkoztatás területén tapasztalható hátrányos megkülönböztetés vizsgálata (1998),
Vizsgálati jelentés a cigány gyermekek speciális (kisegítő) iskolai oktatásáról (1999),
A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok érvényesülése a felsőoktatásban (2001),
Jelentés az oktatási integrációs intézkedések hatékonyságáról (2006).

⁴ A biztos már első Beszámolójában (1995–1996) kritizálta a szabályozást a koherencia, az átlátható, egységes fogalomrendszer hiánya miatt. 1998-ban sikeresen kezdeményezte, hogy a munkaviszony létesítésének diszkriminatív megtagadásánál is alkalmazhatóak legyenek a felperesre kedvező eljárási szabályok. 1999-ben a Beszámoló kiemelt helyen, az 1. fejezetben foglalkozott a diszkrimináció-tilalmi jogalkotás helyzetével, hiányosságaival, 2000 októberében pedig a biztos és munkatársai saját faji diszkrimináció elleni törvénytervezetet dolgoztak ki a 2000/43/EK-irányelv harmonizációjára. A kisebbségi ombudsman folyamatosan, aktívan részt vett az Ebktv. előkészítésében, illetve véleményt nyilvánított annak módosítása folyamán. A 2005–2006. évi Beszámolóiban pedig diszkrimináció-tilalmi rendelkezéseket értelmező, alkalmazásukat megkönnyítő elemek találhatók.

3.2.

Miért szükséges a hatáskörbővítés az egyenlő bánásmód követelményének érvényesítése terén?

Magyarországon a nemzeti, etnikai, kisebbségi származáson alapuló diszkrimináció mind súlyában, mind pedig gyakoriságát tekintve jelentős problémát jelent az élet számos területén. Hazai és nemzetközi szervezetek, fórumok jelentései rendszeresen számolnak be a roma lakosságot érő egyéni és intézményes diszkriminációról.⁵ Sorra találkozunk diszkriminatív jelenségekkel az oktatás, az egészségügy, a lakhatás, a szolgáltatások, sőt az igazságügyi és egyéb hatósági tevékenységek körében is. A meglévő fórumrendszer – jelenlegi formájában – nem képes a faji diszkrimináció komplex jelenségeivel szembeni hatékony fellépésre.

A diszkrimináció eredetét tekintve alapulhat jogszabályon, illetve egyéb (egyéni vagy szervezeti) cselekvésen, mulasztáson, intézkedésen, magatartáson.

A jogszabályon alapuló diszkrimináció felszámolására az adott rendelkezés módosítása, illetve hatályon kívül helyezése jelent megoldást. Erre nézve a diszkriminációs ügyekkel foglalkozó szervnek indítványozási jogkörrel kell rendelkeznie. A kisebbségi biztosnak is van ilyen jogköre: visszasság esetén a jogalkotóhoz (állami irányítás egyéb jogi eszközét kiadó szervhez) fordulunk,⁶ illetve az Alkotmánybíróság eljárását,⁷ illetve ügyészi óvást⁸ kezdeményezünk.

Abban az esetben, ha az egyenlő bánásmód sérelmét egyedi intézkedés okozta, a hatályos szabályok alapján eljárhatunk ugyan, ám az Obtv. által korlátozott hatáskörben:

Kizárólag hatóságok, illetve közszolgáltatást nyújtó szervek határozatai, intézkedései, illetve ezek elmulasztása esetén vizsgálódhatunk, és csupán a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségek kimerítése után. A magánszférában okozott jogsértések teljes mértékben kívül esnek hatáskörünkön – miközben az ügyek döntő többsége ebben a szférában történik.

⁵ Például: Az Európa Tanács Emberi Jogi Biztosának jelentése magyarországi látogatásáról (2002. szept. 2.); Report of Hungary „Non-Discrimination Review” Under the Stability Pact for South-Eastern Europe (2003), Az Európai Rasszizmus- és Intolerancia-ellenes Bizottság 3. jelentése Magyarországról (2003) http://www.coe.int/t/e/human_rights/ecri/1-ecri/2-country-by-country_approach/hungary/3e_rapport_Hongrie_hongrois.pdf; az Európai Roma Jogok Központjának jelentései – www.errc.org; a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogvédő Iroda ügyei, jelentései – www.neki.hu

⁶ Obtv. 25. §.

⁷ Obtv. 22. § a)–e).

⁸ Obtv. 24. §.

Az egyedi magatartással okozott visszásság orvoslására irányuló jogosítványaink igen korlátozottak. Amennyiben nem észleljük bűncselekmény, szabálysértés vagy fegyelmi vétség elkövetésének alapos gyanúját, többféle intézkedés megtételére nyílik lehetőség.

A visszásság orvoslására – az érintett szerv egyidejű tájékoztatása mellett – ajánlást tehetünk a visszásságot előidéző szerv felügyeleti szervének, illetve kezdeményezéssel élhetünk az adott szervnél. Az ajánlásainkban, kezdeményezéseinkben foglaltak kikényszerítésére azonban nincsenek hatékony eszközeink. Az Obtv. indokolása értelmében – ahogy erről már korábban is szó volt – a biztos fellépésének személyes tekintélye, illetve a nyilvánosság ad kellő nyomatékot.⁹

A diszkrimináció – mint sajátos jogi, szociológiai, illetve szociálpszichológiai jelenség – elleni hatékony fellépés azonban speciális eszközrendszert kívánna meg.

A hatályos szabályozás értelmében a Nektv. által védett tizenhárom kisebbségi csoporthoz való tartozás alapján megvalósuló hátrányos megkülönböztetés eseteiben járhatunk el. A faji diszkrimináció azonban általában nem annak alapján valósul meg, hogy az érintett személy jogállását tekintve a Nektv. hatálya alá tartozik-e vagy sem. Látható külső jegyekkel rendelkező, esetleg idegen nyelven beszélő, a többségi társadalomtól eltérő külsejű menekült vagy bármely más jogcímen vagy anélkül az ország területén tartózkodó uniós polgárt, külföldit, akár valamely, nem a kisebbségi törvény hatálya alá tartozó nemzetiségű magyar állampolgárt egyaránt érhet diszkrimináció. Az Európa Tanács Rasszizmus- és Intolerancia Elleni Bizottságának Magyarországról szóló 3. jelentése hangsúlyozza, hogy jelentős problémát jelent hazánkban az antiszemitizmus és a menekültek helyzete.

Annak érdekében tehát, hogy hatékonyan és egységesen tudjuk biztosítani a nemzeti, etnikai származáson, bőrszínen és a faji származás fogalmi körébe sorolható egyéb tulajdonságon alapuló hátrányos megkülönböztetéssel szembeni védelmet, a következő módosításokat tartjuk szükségesnek:

- a) Hatáskörünket – az Ebktv. hatálya alá tartozó ügyekben – ki kell terjeszteni a magánszférára is. A kiterjesztés során tekintettel kell lenni a közszolgáltatások fogalmának meghatározására, a két módosítást egymásra tekintettel kell megvalósítani.
- b) Meg kell teremteni annak a lehetőségét, hogy az ombudsman, eljárásának kötetlenségét megőrizve, egyszersmind a jogbiztonság alkotmányos elvét tiszteletben tartva valóban hatékony, és a diszkrimináció természe-

⁹ Lásd: az Obtv. Indoklásának a 20–21. §-ához fűzött magyarázatát.

téhez illeszkedő, az európai uniós és nemzetközi standardoknak megfelelő jogkövetkezményeket alkalmazhasson.

- c) A faji diszkrimináció elleni fellépés tekintetében továbbá ki kell terjeszteni a kisebbségi biztos hatáskörét valamennyi potenciális sértetti csoportra. Tekintettel a többes diszkrimináció esetkörére, rögzíteni kell, hogy többes diszkrimináció esetén, amennyiben annak valamely vonatkozása a kisebbségi biztos hatáskörébe tartozik, a biztos is jogosult eljárni.

3.3.

A vizsgálat alá vonható szervek körének bővítése

Az Obtv. 16. §-a értelmében az ombudsmanhoz akkor lehet fordulni, ha a jogsértés feltételezett elkövetője hatóság vagy közszolgáltató.

A közszolgáltatás, illetve a közszolgáltató fogalmát az Obtv. nem határozza meg. A törvényi meghatározás hiánya egyrészt hatásköri zavarokhoz, ellentétes kompetenciaértelmezésekhez vezethet, másrészt – s ez a nagyobb baj – lehetőséget teremt arra, hogy egy „szűkkeblű”, hagyományos értelmezés elfogadásával kimaradjon ebből a körből a versenyszféra által nyújtott, hatalmas ügyfélkört érintő szolgáltatási kör (például kiskereskedelem, vendéglátóipar, idegenforgalom, a pénzügyi szolgáltatások tömege, az internetszolgáltatások stb.). Problémát jelent a magánszféra által nyújtott szolgáltatási körre vonatkozó hatáskörünk bizonytalansága, hiszen ebben számos kirívó alapjogi visszásság fordul elő.

A közszolgáltatások fogalmának törvényi meghatározása elméletileg két úton indulhat el:

- a) Lehet a fogalmat tematikusan definiálni, tehát azt egyes tevékenységi körök felsorolása útján, ahogyan például ezt teszi az Ötv. 8. §-ának (2) bekezdése a helyi közszolgáltatások felsorolásával, de ugyanígy jár el a közhasznú szervezetekről szóló 1997. évi CLVI. törvény, amikor 21 tevékenységfajtát jelöl meg, melyek a társadalom és az egyén közös érdekeinek kielégítésére szolgálnak.
- b) Lehet ugyanakkor *differentia specifica* útján kiemelni a szolgáltatások egy csoportját, ahogyan ezt az Ebktv. teszi, amelynek értelmező rendelkezése szerint közszolgáltatásnak minősül a szerződéskötési kötelezettség alapján a lakosság alapvető szükségleteinek ellátására irányuló szolgáltatás. A jogalkotó emellett példálózó felsorolással segíti a jogalkalmazót a „valódi” közszolgáltatási kör megtalálásában (villamosenergia-, gáz-, hő-, víz-, szennyvíz- és hulladékkezelési, köztisztasági, postai és távközlési szolgáltatás, közforgalmú személyszállítás).

Az életviszonyok összetettségére tekintettel inkább ez utóbbi „technika” le-

het számunka irányadó, s ez egyben azt is jelenti, hogy fel kell adni két – az etatista gazdaság- és társadalomszerkezetből eredő – kritériumot:

- a) Egyre nehezebben tartható – a jelenlegi ombudsmani gyakorlatban is fellelhető – az a meghatározás, amely a szolgáltató monopolhelyzetéhez köti a tevékenység közcélú (közhasznú, közérdekű stb.) jellegét, hiszen – néhány kivétellel – mind a közintézeti, mind a közüzemi szférában a szolgáltatók versenyhelyzetben állnak egymással, s a tendencia gyengülésének nem sok jelét látjuk.
- b) Ugyancsak nem tartható elméletileg a szolgáltatás fenntartójának, üzemeltetőjének tulajdonosi (állami, önkormányzati) státuszához kötése. Nem véletlenül tárgította úgy az Ebktv. a közszolgáltatási diszkrimináció esetkörét, hogy abba az ügyfélforgalom számára nyitva álló helyiségben elkövetett jogsértések is beleférjenek. Egy étteremben vagy egy bankban éppúgy lehet jogellenesen szegregálni (ügyfelet, munkavállalót egyaránt), mint a kórházban vagy az iskolában, és a sérelem alapjogi jellegén semmit nem változtat, hogy éppen kik és hol követik el.

A közszolgáltatás fentiekre épülő fogalmát az Obtv. értelmező rendelkezései körében szükséges elhelyezni, azaz az nem csupán a kisebbségi biztosra, illetve az egyenlő bánásmód követelményének érvényesítésével összefüggő eljárásokra vonatkozna, hanem valamennyi ombudsmanra kiterjedne. Az általunk javasolt meghatározás – alapul véve az Ebktv. meghatározását – egyrészt tematizált – de korántsem teljes körű – felsorolást ad a lakosság alapvető szükségletei körébe tartozó, közszolgáltatásnak minősülő tevékenységekről, másrészt túl kíván lépni ezen a szférán is, amikor a hatásköri rendelkezések körében lehetővé teszi a biztos eljárását, ha a visszásság gyanúja az ügyfélforgalom számára nyitva álló helyiségeiben áru forgalmazásával, szolgáltatás nyújtásával kapcsolatban, vagy előre meg nem határozott személyek számára jogviszony létesítésére történő felhívással összefüggésben merül fel.

Javaslatunk szerint az Obtv. 29. §-ának (4) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lépne:

„(4) E törvény alkalmazásában közszolgáltatásnak minősülnek a lakosság alapvető szükségleteinek ellátására irányuló szolgáltatások, így különösen

- a) a villamosenergia-, gáz-, hő-, víz-, szennyvíz- és hulladékkezelési, köztisztasági, postai és távközlési szolgáltatás, a menetrend alapján közlekedő járművekkel végzett közforgalmú személyszállítás,*
- b) az egészségügyi szolgáltatások,*
- c) az oktatási, szociális, gyermekjóléti, valamint gyermekvédelmi szolgáltatások,*

d) a muzeális intézmények, a könyvtárak, a közművelődési intézmények által nyújtott szolgáltatások”.

A faji megkülönböztetéssel összefüggő ügyekben hatáskörünket tovább tágitánánk: az Ebktv. 5–6. §-ban foglaltak szerint¹⁰ kiterjedne a hatáskörünk a magánszférához tartozó munkáltatókra, illetve az állami támogatásban részesülő személyekre és szervezetekre is.

Ezzel kapcsolatban említést érdemel, hogy az ombudsman jellemzően alkotmányos intézmény. Nem példa nélküli – különösen a szakosított ombudsmanok esetében –, hogy a hatáskör a hagyományos közjogi viszonyokon túl a magánszférára is kiterjed. A jövő nemzedékek biztosának, illetve az adatvédelmi biztosnak is vannak ilyen jellegű jogkörei. Nem lenne elvi akadálya annak, hogy a kisebbségi biztos hatásköre – a faji diszkrimináció elleni fellépés tekintetében – kiterjedjen a magánszférára.

¹⁰ 5. § Az egyenlő bánásmód követelményét a 4. §-ban foglaltakon túl az adott jogviszony tekintetében köteles megtartani:

a) aki előre meg nem határozott személyek számára szerződés kötésére ajánlatot tesz vagy ajánlattételre felhív,

b) aki az ügyfélforgalom számára nyitva álló helyiségeiben szolgáltatást nyújt vagy árut forgalmaz,

c) az állami támogatás felhasználása során létrejövő jogviszonyai tekintetében az állami támogatásban részesülő egyéni vállalkozó, jogi személy, illetve jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet az állami támogatás igénybevételelétől kezdődően mindaddig, amíg az állami támogatás felhasználását az arra jogosult szerv a rá vonatkozó szabályok szerint ellenőrizheti, valamint

d) a munkáltató a foglalkoztatási jogviszony, az utasításadásra jogosult személy a munkavégzésre irányuló egyéb jogviszony, illetve az ezekkel közvetlenül összefüggő jogviszonyok tekintetében.

6. § (1) E törvény hatálya nem terjed ki

a) a családjogi jogviszonyokra,

b) a hozzátartozók közötti jogviszonyokra,

c) az egyházi jogi személyeknek az egyházak hitéleti tevékenységével közvetlenül összefüggő jogviszonyaira, valamint

d) e törvény 4. §-ának alkalmazása során – jogszabály eltérő rendelkezése hiányában – a társadalmi szervezetek, a jogi személyek, valamint a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek tagjai közötti, a tagsággal összefüggő jogviszonyokra.

(2) Az (1) bekezdés d) pontja

a) a tagsági jogviszony létesítése és megszüntetése, továbbá

b) a 8. § j) pontjában meghatározott tulajdonság kivételével a pártok jogviszonyai vonatkozásában nem alkalmazható.

3.4.

Hatékony jogkövetkezmények rendszere

A jövő nemzedékek biztosáról szóló módosítás a biztos feladatköréhez illeszkedő, hatékony eszközökkel ruházza fel a szakombudsmant.¹¹ Hasonlóan „testreszabott”, az egyenlő bánásmódhoz fűződő jog hatékony érvényesítését lehetővé tevő eszközökkel szükséges kiegészíteni a kisebbségi biztos eszközrendszerét.

A hátrányos megkülönböztetés elleni valóban hatékony fellépést olyan eszközök segíthetik, amelyek tekintettel vannak a hátrányos megkülönböztetés mint társadalmi-szociológiai jelenség komplexitására. A diszkrimináció ma Magyarországon nem egyedi, deviáns viselkedésmód, hanem számos esetben elfogadott, széles társadalmi támogatottsággal bíró magatartás. A diszkrimináció elkövetőjét gyakran társadalmi megerősítés, egyetértés kíséri, a hatályos jog szerinti szankciók azonban többnyire devianciaként reagálnak a diszkriminatív magatartásokra.

Az EBH által alkalmazható szankciók¹² önmagukban nem alkalmasak arra, hogy az áldozatoknak megfelelő reparációt nyújtsanak, illetve nem hatnak a jogsértő szemléletére sem. Így hosszabb távú változás előidézésére sem megfelelőek. A sérelmet szenvedett személy elégtételét kizárólag a polgári jog szabályai szolgálják – ezek igénybevétele azonban hosszadalmas (a bírósági eljárások átlagosan 1-2 évig húzódnak) és igen költséges folyamat, sok türelmet és magas szintű jogérvényesítő képességet tesz szükségessé.

Az alábbiakban áttekintjük a diszkrimináció jogkövetkezményeivel kapcsolatos uniós és nemzetközi követelményeket, ajánlásokat, hiszen ezekhez kell Magyarországon is igazodni.

A faji megkülönböztetés elleni fellépésről szóló 2000/43/EK irányelv 15. cikke értelmében „a szankcióknak, amelyek az áldozat számára fizetendő kártérítést is magukban foglalhatják, hatékonynak, arányosnak és visszatartó erejűnek kell lenniük”. E kitételek értelmezése során kiindulási pont az Európai Bíróság esetjoga, amely ugyan nemi diszkriminációs ügyekhez kapcsoló-

¹¹ Obtv. 27/A.§–27/H. §.

¹²16. § (1) Ha a hatóság megállapította az e törvényben foglalt, az egyenlő bánásmód követelményét biztosító rendelkezések megsértését,

- a) elrendelheti a jogsértő állapot megszüntetését,
- b) megtilthatja a jogsértő magatartás jövőbeni tanúsítását,
- c) elrendelheti a jogsértést megállapító jogerős határozatának nyilvános közzétételét,
- d) bírságot szabhat ki,
- e) külön törvényben meghatározott jogkövetkezményt alkalmazhat.

dik, nemzetközi szakértők szerint azonban faji diszkriminációs ügyekben is érvényesülnek a korábban kialakított szabályok.¹³

A Bíróság két alapvető kritériumot határozott meg a szankciók tekintetében: a hatékonyság és az ekvivalencia követelményeit. Csupán azok a szankciók minősülnek hatékornak, amelyek helyreállítják az egyenlőséget, amennyiben azt megsértették, azaz megfelelő elégtételt nyújtanak a sértett számára. A hatékony szankció tehát a Bíróság álláspontja szerint reparatív – azaz elsődleges funkciója nem a jogsértő megbüntetése, hanem a sértett jogainak orvoslása. Eszerint például a munkavállalással kapcsolatos diszkriminációs ügyekben a kártérítés (illetve elbocsátás) esetén az állásba való visszahelyezés az egyenlőség helyreállításának alkalmas eszközei.¹⁴ A kártérítés célja, hogy olyan helyzetbe hozza az elkövetőt, amelyben akkor lenne, ha nem történt volna meg a diszkrimináció. Az Európai Bíróság gyakorlata szerint a hatékony szankció egyszerre nyújt kellő elégtételt a sérelmet szenvedett személynek és gyakorol visszatartó hatást az elkövetőre.¹⁵

Az ekvivalencia vagy diszkriminációmentesség követelménye pedig azt jelenti, hogy a közösségi jogon alapuló sérelem szankcionálása álljon arányban a pusztán belső jogon alapuló jogsértés szankcionálásával.¹⁶ (Azaz nem állapítható meg eltérő szankció a közösségi jogon alapuló jogsértés és a belső jogon alapuló jogsértések vonatkozásában.)

Számos nemzetközi dokumentum szól a reparáció elvéről. Különösen pontos útmutatást tartalmaz e tekintetben az ECRI 7. számú ajánlása a faji diszkrimináció elleni fellépésről szóló nemzeti jogszabályokról, és az ahhoz fűzött magyarázat.¹⁷

A dokumentum hangsúlyozza a jogérvényesítő szankciók, kiemelten a reparáció nem pénzbeli formáinak, illetve az adott életviszonyhoz képest specifikus szankcióknak a fontosságát. Ezeken kívül egy kifejezetten preventív jel-

¹³ Christa Tobler (előadás, Equinet 2007).

¹⁴ Case C271/91 Marshall v. Southampton and South West Hampshire Area Health Authority (1993) ECR I-4367, paras 24–25.

¹⁵ Case Sabine van Colson and Elisabeth Kamann v. Land Nordrhein–Westfalen; Case 14/83 (10. April 1984).

¹⁶ Mark Bell: Combating racism through European laws: a comparison of the racial equality directive and Protocol 12. p. 26. In: Isabelle Chopin – Ian Niessen (Eds.): Combating racial and ethnic discrimination: Taking the European legislative agenda further. Brussels, London March 2002, Migration Policy Group, Commission for Racial Equality pp. 7–34 – www.migpolgroup.com

¹⁷ Explanatory Memorandum to ECRI general policy recommendation No.7: on national legislation to combat racial discrimination.

legű szankciót is javasol: azt, hogy pozitív intézkedésekkel kapcsolatos kötelezettséget rójanak a jogsértést elkövető személyre. Ilyen például a jogsértő alkalmazottai részére diszkriminációellenes képzés szervezésének kötelezettsége az egyenlő bánásmód biztosításáért felelős intézménnyel együttműködve. Ez a típusú kötelezettség hosszú távon is változásokat okozhat a jogsértő diszkriminatív attitűdjében, illetve hosszabb távú társadalmi hatásai is lehetnek.

Az ideális szankciórendszer tehát fokozatos lenne: a reparatív szankciót, illetve proaktív, nevelő jellegű szankciót ismételt jogsértés esetén követhetné csupán a represszív szankció (bírság, határozat nyilvánosságra hozatala, üzletbezárás stb.).

Tekintettel a diszkrimináció sajátos természetére, az ombudsman mint független alkotmányos szerv hagyományos jogállására, valamint a diszkrimináció elleni fellépésben szerzett tapasztalataira, a kisebbségi biztos által alkalmazható jogkövetkezmények vonatkozásában eddigi eszközeink továbbfejlesztésével az alábbi megoldás tűnik célszerűnek.

Munkánk során – a formátlan eljárási felhatalmazás alapján – eddig is alkalmaztunk tárgyalásos, a viták békés rendezésére törekvő módszereket, jellemző volt a megoldásorientált megközelítés. Ennek sarokköve, hogy mindig figyelemmel kell lenni az ügy összes körülményére, így többek között arra is, hogy a diszkrimináló és a diszkriminált személy esetenként továbbra is kapcsolatban maradnak egymással (például pedagógus–gyermek, orvos–beteg, jegyző–helyi lakos), így ha pusztán elvont jogi szempontok szerint „igazságot teszünk” és jogot szolgáltatunk, a későbbiek során nem feltétlenül könnyítjük meg a panaszos életét.

Elődlegesen mindenképpen reparatív, megoldásorientált jogkövetkezmények tűnnek célszerűnek, azaz az ombudsman munkatársának segítségével (facilitálásával) a felek megpróbálják közösen megtalálni a mindkettőjüknek megfelelő megoldást. (A megegyezés még abban az – ombudsman praxisában nem példa nélküli – esetben is hasznos megoldás lehetne, ha az egyenlő bánásmód sérelmét nem tudjuk megállapítani, bizonyítani, azonban a felek közötti konfliktus rendezést igényel.) E megegyezést írásba foglalnánk, és azt a jogerős, végrehajtható közigazgatási határozattal kellene egyenértékűnek tekinteni.

Megegyezés hiányában ajánlást fogalmaznánk meg a jogsértő részére, felhíva figyelmét arra, hogy annak nem teljesítése esetén jogunkban áll az EBH eljárását kezdeményezni, a hátrányos megkülönböztetés tényét megállapító iratanyag megküldésével, illetve az ügyfél bírósághoz fordulhat joga védelmében.

Ajánlásunk tartalmazhatná mindazokat a (természetbeni és esetlegesen

pénzbeni) reparatív elemeket, amelyek véleménye szerint az egyenlőség helyreállítása és a sérelem orvoslása érdekében szükségesek. Az ilyen tartalmú ajánlás ma is élő eszköz a kisebbségi biztos gyakorlatában. Az eset összes körülményeinek figyelembevételével ezek mellett, esetleg helyett – amennyiben szükséges – különösen súlyos, ismétlődő vagy több személyt érintő jogsértés esetén nevelő jellegű szankciót írhatnánk elő. Ilyen lehet például az esélyegyenlőségi terv vagy program kidolgozása vagy a jogsértő költségén antidiszkriminációs tréning szervezése. Ezek megvalósításához, megszervezéséhez az ombudsman segítséget nyújtana, illetve utólag ellenőrizné azok megvalósítását, eredményét.

Amennyiben a jogsértő az ajánlást nem fogadja el, illetve meghatározott határidőn belül az abban foglaltakat nem teljesíti, az EBH eljárását kezdeményeznénk, azzal, hogy a Hatóság szabjon ki az Ebktv.-ben meghatározott jogkövetkezményt a jogsértőre. A panaszost pedig tájékoztatnánk arról a jogáról, hogy bírósághoz fordulhat, illetve ennek eljárásjogi következményeiről (az EBH eljárásának felfüggesztése a bírósági eljárás jogerős befejezéséig).

E megoldás megvalósításához módosítások szükségesek. Az Ebktv. kisebbségi biztosról szóló speciális fejezetében kellene szabályozni a kisebbségi ombudsman jogkörét az egyenlő bánásmód faji, etnikai és az azokhoz kapcsolódó tulajdonságokon alapuló megsértésével kapcsolatos ügyekben. Rögzíteni kell a kisebbségi ombudsman diszkriminációs ügyekben megtehető ajánlásával, illetve békés megegyezést elősegítő tevékenységével kapcsolatos sarokpontokat:

- a) Kifejezetten rendelkezni kell a békés megegyezést elősegítő tevékenységről, illetve a felek közti megegyezés jogerejéről (végrehajtható közigazgatási határozatnak minősülne).
- b) Az ombudsman szabhasson rugalmas határidőt az ajánlásban foglaltak teljesítésére.
- c) Az ajánlás tartalmáról példálózó jelleggel rendelkezzen a törvény, különös tekintettel a preventív, nevelő jellegű szankciókra.
- d) Az ajánlás nem teljesítése esetén a biztos az EBH-hoz fordulhat, megküldve iratait a Hatóságnak, kezdeményezve jogkövetkezmények alkalmazását.
- e) Amennyiben a panaszos a bírósághoz fordul, rendezni kell az ombudsman ezzel összefüggő feladatait.

A fentiek mellett a Nektv. 20. § (3) bekezdésébe be kell iktatni egy olyan rendelkezést, amelynek értelmében a biztos eljárhat az Ebktv. által meghatározott jogkörében is.

3.5.

A hatáskör kiterjesztése a faji diszkrimináció potenciális alanyaira

A 2000/43/EK-irányelv preambuluma értelmében a „közvetlen és közvetett, faji vagy etnikai származáson alapuló, ezzel az irányelvvel érintett területekkel kapcsolatos megkülönböztetést meg kell tiltani az egész Közösségen belül. A megkülönböztetés tilalmát harmadik országok állampolgáira is alkalmazni kell, de nem vonatkozik az állampolgárság alapján történő eltérő bánásmódra, és nem érinti a harmadik országok állampolgárainak beutazását és tartózkodását szabályozó rendelkezéseket, illetve a munkavállaláshoz és foglalkoztatáshoz való hozzáférésüket”.

Az irányelv egységes szabályokat alkalmaz a különféle csoportokat érintő faji diszkrimináció elleni fellépésre, noha a hazai eljárási hatáskörök nem egységesek. A Nektv. a kisebbségek jogai szempontjából különbséget tesz a nem magyar nemzetiségű, illetve állampolgárságú személyek különböző csoportjai között: a klasszikus értelemben vett kisebbségi jogok alanya kizárólag a tizenhárom „történelmi” kisebbségi közösség lehet. A rasszista, diszkriminatív magatartások azonban nem a sérelmet elszenvedő személyek jogállására, nemzeti-etnikai identitására „épülnek”, hanem külső jegyeikre, esetleg nyelvükre, nyelvhasználatukra stb. Ennek megfelelően az Ebktv. hatálya a tág értelemben vett faji megkülönböztetés valamennyi potenciális alanyára kiterjed. Szükséges tehát a különféle jellemzőik alapján, de faji származásuk szerint megkülönböztetett személyek valamennyi csoportjára kiterjeszteni a hatáskörünket az egyenlő bánásmódhoz fűződő jog védelmében. Szintén fontos, hogy a többes diszkrimináció mindazon eseteiben is eljárassunk, amikor a diszkrimináció egyik tényezője a faji származás. Végül az Alkotmány 70/A. §-a és az Európa Tanács Emberi Jogi Egyezményének 12. Jegyzőkönyve is megfelelő hatósági fórumot követel.

4.

Hatáskörbővítés a hatásköri szabályok pontosítása útján

Ahogy fentebb már jeleztük, a közszolgáltatások fogalmának meghatározása nem csupán diszkriminációs ügyekben, hanem az országgyűlési biztosok valamennyi hatásköre kapcsán irányadó lenne.

A biztos eljárási viszonya a bírósági eljárásokhoz mindig munkánk „neurális”, jogilag nem megnyugtatóan szabályozott kérdései körébe tartozott. A

gyakorlatban az a megoldás alakult ki, hogy amennyiben tudomásunkra jutott, hogy egy ügyben bírósági eljárás van folyamatban, vizsgálatunkat megszüntettük, függetlenül attól, hogy mely fázisban tartott az adott bírósági eljárás. Az Obtv. 2007 decemberétől hatályos módosítása értelmében „az országgyűlési biztos nem járhat el olyan ügyben, amelyben a határozat felülvizsgálata iránt bírósági eljárás indult, vagy amelyben jogerős bírósági határozat született” (17. § (5) bekezdés).

A törvény megfogalmazása azonban nem egyértelmű, hiszen továbbra is kérdés, hogy mikortól indul az a bírósági eljárás, amelynek függetlenségét tiszteletben kell tartani.

1. A (polgári jogi) keresetlevél benyújtásától?

A bíróság az érkezéstől számított harminc napon belül megvizsgálja a keresetet annak megállapítása érdekében, hogy nem kell-e azt a félnek hiánypótlásra visszaadni (Pp. 95. §), nincs-e helye az ügy áttételének (Pp. 129. §), illetőleg a keresetlevél idézés kibocsátása nélküli elutasításának (Pp. 130. §), és a szükséges intézkedéseket megteszi.

2. A (polgári jogi) tárgyalást előkészítő jellegű intézkedésektől?¹⁸

Nem, mert ugyan ha ezen intézkedések megtételével egyidejűleg a tárgyalási határnap kitűzésére nem kerül sor, a bíróság – az intézkedés megtételekor – a keresetlevelet kézbesíti az ellenérdekű fél számára, de a Pp. 128. §-a szerint a perindítás hatálya a keresetnek, illetőleg a viszontkeresetnek (Pp. 147. §) az „ellenféllel” való közlésével áll be.

Mindezek miatt szükségesnek tartjuk, hogy a bíróságok hivatalból tájékoztassák az eljárásuk tárgyát képező ügyben korábban már eljáró ombudsmant arról, hogy a törvény által védett érdemi eljárásuk folyamatban van, e közlésig viszont az ombudsman eljárhatna. Ennek érdekében a Pp. és a Be. értelemszerű kiegészítését javasoljuk a vádirat tartalmi elemeire és a tárgyalás előkészítésére vonatkozó szabályok bővítésével.

Fontos lenne az Obtv.-be beemelni azt is, hogy a biztosi eljárás eredményeinek, megállapításainak közlése nem sérti a hatásköréből kivett hatóságok függetlenségét. E megállapítás az alábbi következményekkel járna:

¹⁸ Intézkedések: a) iratok beszerzése más hatóságtól vagy szervezettől; b) a gyermek tartása, elhelyezése, illetőleg a szüléssel kapcsolatos követelések iránti, továbbá az apaság és a származás megállapítására irányuló egyéb perekben – az ismeretlen helyen lévő alperes, anya, illetve gyermek tartózkodási helyének megállapítása érdekében – a bíróság elrendelheti az alperes, az anya, illetve a gyermek felkutatását [96. § (4)–(6) bekezdés]; c) előzetes bizonyítást folytathat le (207–211. §); d) ideiglenes intézkedést tehet (156. §); e) elrendelheti a felek tárgyaláson kívüli, egymás jelenlétében történő előzetes meghallgatását.

Nem jelenti az ombudsman hatásköréből kivett hatóságok függetlenségének sérelmét, ha folyamatban lévő eljárás esetén az ombudsman a hatóság tudomására hozza saját vizsgálatának eredményeit; hiszen ezzel olyan tényeket, adatokat szolgáltat, amelyek pontos ismerete befolyásolhatja a hatóság érdemi munkáját, illetve elősegítheti egy nyilvánvaló ténybeli tévedés elkerülését, továbbá jogértelmezési útmutatóul is szolgálhat.

Ha az első pontban írtakat – a szokásjogilag kialakult helyzet elismerése mellett – a bíróságokra vonatkoztatjuk, akkor az lenne a helyes, ha az ombudsman a bírósági eljárás kezdetekor saját eljárását vizsgálatának aktuális állása szerint záróírral lezárná és azt a teljes vizsgálati anyaggal együtt a bíróságnak megküldené, amennyiben az ügyfél ez ellen nem tiltakozik.

A bíróság és az ombudsman közötti hatásköri viszonyokat nem jogértelmezéssel, hanem a jogbiztonság érdekében egyértelmű jogi szabályozással kell rendezni.

5.

A korszerű ügyintézés feltételei: ügyfélközelség, elektronikus ügyvitel és társadalmi kapcsolatok

5.1.

Hatékonyabb kisebbségvédelem és ügyfélközelség

A kisebbségi biztoshoz egyéni panasszal fordulók körében – már a működés kezdetei óta – megfigyelhető az ügyek területi megoszlásának igen erős egyenlőtlensége, ami – a beadványozók lakcíme alapján – erős város-centrikusságot jelent, sőt Budapest-központúságot, hiszen az ügyszám több mint felét a fővárosi panaszok teszik ki.

A fenti adatok arra figyelmeztetnek, hogy nagy valószínűséggel létezik (potenciális) panaszosainknak egy olyan köre, akik számára hivatalunk nem elérhető, részben az utazás nehézségei és költségei okán, részben ismertségünk (idetartozik hatáskörünk, eljárási rendünk, elérhetőségi adataink ismeretének) hiányosságai miatt.

Az ügyfélközelség elve általánosan elfogadott, a különböző közigazgatási hatósági eljárásokban is megjelenik. Ezért joggal vetődött fel az igény, hogy teremtsük meg mi is panaszosaink számára, hogy lakóhelyük (munkahelyük) közelében is minél többen élhessenek a kisebbségi biztoshoz fordulás jogával. Olyan – potenciális – ügyfélkörrel van tehát szó, akiknek nincs elektronikus

elérhetőségük, rendszerint igen kevés vagy téves információkkal rendelkeznek jogérvényesítési lehetőségeikről, ráadásul szociális helyzetük, egészségi állapotuk vagy éppen „másságuk” miatt érzett szorongás, vagy egyszerűen anyagi helyzetük okán gátolva vannak abban, hogy sérelmeiket egy kizárólag a fővárosban elérhető jogvédő szerv útján kíséreljék meg orvosolni. Számukra gyakran panaszaik, kifogásaik, sérelmeik írásba foglalása is nehézséget okoz.

Lépnünk kell tehát, hogy még a kisebbségi jogi sérelmek bekövetkezése előtt valamilyen formában jelen lehessünk abban a közegben, ahol ezeket elkövetik.

Ehhez bizony nem elég a biztos rendszeres országjárása, a munkatársak gyakori kiszállása a terepre, hanem állandó panaszfelvevő helyek kiépítésére van szükség.

E megoldásának meggyőződésünk szerint önmagán túlmutató és preventív jelentősége van. Az ügyfélközeli kirendeltség nemcsak a leendő panaszost bátorítja, de a potenciális „elkövetőnek” is üzen: a jogsértés nem maradhat következmények nélkül.

Eldöntendő kérdés, hogy hol legyenek kihelyezett ügyfélfogadási helyek. A választás a Szociális és Munkaügyi Minisztérium irányítása alatt álló Esélyek Háza Hálózatára (Hálózat) esett, hiszen ez a program éppen azért szerveződött, hogy azoknak a hátrányos helyzetű célcsoportoknak kínáljon segítséget, amelyek valamilyen okból önerőből nem képesek a társadalomban általánosan elfogadott karrierlehetőségek megragadására. Nem vitás, hogy a kisebbségi biztos ügyfélkörének zöme is az esélyegyenlőtlenség tekintetében leginkább érintett társadalmi csoportokból kerül ki.

Megalapozottan gondoljuk tehát, hogy az elérhetőség és a Hálózat ismertsége miatt a jelenleginél jóval többen éreznek majd bátorságot panaszaik, sérelmeik helyben történő előadására, illetve több esélyt adnak azok orvoslására.

Az együttműködési megállapodás értelmében a Szociális és Munkaügyi Minisztérium vállalja, hogy

- a) Budapest és Pest megye kivételével – valamennyi megyében az Esélyek Háza irodáiban, munkatársai útján, ügyfélfogadás keretében, igény szerint – panaszfelvételi lehetőséget biztosít a kisebbségi ombudsman hatáskörébe tartozó ügykörben;
- b) erről a tényről a Hálózat tagjai – minden rendelkezésre álló információközlő eszköz útján – részletes tájékoztatást adnak, illetve ügyfélfogadásuk, szervezeti és működési szabályzatuk rendjében az új „hatáskört” szerepeltetni fogják;
- c) a munkatársak a panaszfelvételi jegyzőkönyvet – a felvételtől számított két napon belül – elektronikus úton továbbítják a kisebbségi biztos iro-

- dájába, emellett gondoskodnak a panaszos által becsatolt iratok haldéktalan megküldéséről;
- d) az új körülményt nem tartalmazó, ismételt, továbbá a nyilvánvalóan hatáskörhiányos panaszokkal kapcsolatban felhívják az ügyfél figyelmét arra, hogy ezek elutasításra okot adó körülmények, egyben tájékoztatják az ügyfelet a panasz elintézésének jogi lehetőségeiről, illetve arról, hogy milyen jogon kívüli eszközök állnak rendelkezésre a sérelem orvoslására, az általa okozott kár enyhítésére;
- e) kérésre információs segítséget nyújtanak a kisebbségi biztos munkatársainak, ha a panasz nyomán helyszíni ellenőrzésre kerül sor, illetve ha az érintettek lakóhelye, tartózkodási helye nem ismert.

A megállapodás alapján a kisebbségi biztos vállalja, hogy

- a) a felek által meghatározott helyen és időben alkotmányjogi, illetve kisebbségi jogi tárgyú képzést nyújt a Hálózat munkatársai számára, amely magában foglalja az ombudsmanok feladatát, hatáskörét, eljárását és intézkedéseit érintő joganyagot, ideértve a kisebbségek törvényi fogalmát, a kisebbségi választási és önkormányzati rendszer lényegét, továbbá olyan panaszügyek ismertetését és értékelését a kisebbségi biztos eddigi gyakorlatából, melyek feldolgozása a Hálózat munkatársai számára megkönnyítik a hatásköri, eljárási kérdésekben történő eligazodást;
- b) olyan szórólapokat bocsát a Hálózat rendelkezésére, melyek könnyen érthető módon mutatják be az ombudsmanok, ezen belül kiemelten a kisebbségi biztos munkáját, kiemelve a panaszügyintézés rendjét;
- c) néhány kijelölt iroda „megnyitásán” személyesen részt vesz, ennek megfelelő nyilvánosságot biztosít, ideértve a Hálózat feladatkörébe tartozó ügyek „népszerűsítését” is;
- d) igény alapján, előzetes egyeztetést követően személyesen, illetve munkatársai útján részt vesz a Hálózat esélyegyenlőségi, illetve kisebbségi jogi oktatási programjaiban, ideértve az ilyen tárgyú szakmai konferenciákon való részvételt is.

(E Beszámoló írásának időszakában, 2008. január 24-én a szociális és munkaügyi miniszter, valamint a kisebbségi biztos aláírta a fentiekben ismertetett megállapodást.)

5.2.

Modernizálás a panaszfeldolgozó munkában: elektronikus ügyintézés és ügyvitel

A 2007-es év az ügyfeleinkkel való kapcsolattartás terén is hozott változásokat. Megújítottuk honlapunkat¹⁹, annak érdekében, hogy megkönnyítsük internet-hozzáféréssel rendelkező ügyfeleink információhoz jutását, illetve azt, hogy elektronikus úton is eljuttathassák hozzánk panaszukat.

Honlapunkon tájékoztatjuk ügyfeleinket, hogy mely esetekben fordulhatnak hivatalunkhoz. A weblapon minden elérhetőségünk megtalálható: postacímünk, telefonszámunk, telefax számunk, valamint az Országgyűlési Biztosok Hivatala Panaszirodájának elérhetőségei is.

A kisebbségi biztoshoz a következő módokon lehet elektronikus úton fordulni:

1. A főoldalon a főmenü alatt közvetlenül elérhető „Panaszbeadvány” ikonra lépve az ügyfél a „panaszfelvételi eljárás” oldalra érkezik, ahol egy kattintással megnyithatja a „Panaszfelvételi lap”-ot. Ez egy elektronikus nyomtatvány, amelyet a látogató kitölthet és elektronikus úton továbbíthat részünkre.

A Panaszfelvételi lap üresen is kinyomtatható, így kézzel is kitölthető, majd postán vagy faxon is továbbítható a kisebbségi biztos irodájához. Kinyomtatva – űrlapként használva – segítséget jelent azon internettel rendelkező „közvetítők” (kisebbségi önkormányzati képviselők, polgármesteri hivatal, civil szervezetek stb.) számára is, akik célszerűnek látják a hozzájuk forduló panaszosok beadványának eljuttatását a kisebbségi biztoshoz.

2. A panasz@kisebbsegiombudsman.hu e-mail címre kattintva a panaszos egy egyszerű, a kisebbségi ombudsman irodájához irányított e-mailben szabadon megfogalmazhatja panaszát.
3. Rendelkezőnk azonban egy általános e-mail címmel is. Az info@kisebbsegiombudsman.hu címünkre jellemzően nem egyedi panaszt küldenek meg látogatóink, hanem egy-egy általános jelenségre vagy éppen egy-egy kisebbségi közösség egészét érintő kérdésre kívánják felhívni az ombudsman figyelmét.²⁰

¹⁹ www.kisebbsegiombudsman.hu

²⁰ Természetesen a különböző e-mail-címek létrehozása folytán nem válik automatikusan „szokássá”, hogy ügyfeleink aszerint válasszanak maguknak levelezési címet, hogy „egyedi” vagy „közérdekű” beadványnak szánják a megkeresésüket: nem zárható ki, hogy sokan több címre is eljuttatják panaszukat, és az sem, hogy azt valamelyik – általuk ismert – munkatárs címére küldik el.

Az elektronikus úton kezdeményezett eljárás során természetesen lehetséges, hogy az ügyintézés „hagyományos” kapcsolattartásra váltson. Az ügyfél elektronikus beadványában ugyanis nyilatkozhat úgy is, hogy a választ nem elektronikus úton, hanem postán keresztül, nyomtatott formában kéri.

A hagyományos ügyintézés is átválthat azonban elektronikus formára: ügyfeleinket postai úton érkező beadványaik megérkezéséről, azok ügyszámáról és ügyintézőjéről levélben értesítjük, amelyben feltüntetjük az ügyintéző e-mail-címét is. Ez módot biztosít a gyors információcserére, mind az iroda munkatársa, mind a beadványozó részéről.

A jövőben tevékenységünk szolgáltató jellegének növelésére új informatikai megoldások bevezetését tervezzük. Az ügyfelek minél szélesebb körű tájékoztatása érdekében folytatjuk a weboldal továbbfejlesztését. Szem előtt tartva a közigazgatás modernizációjának alapelvét, olyan elektronikus felület kialakítására törekszünk, amely lehetőséget ad az információk gyors és egyszerű megszerzésére, kicserélésére.

Természetesen tisztában vagyunk azzal, hogy ma még a világhálózathoz való hozzáférés hiánya jellemzi a legtöbb, hátrányos térségben fekvő települést. S talán felmerül az a kérdés is, hogy nem korai-e az elektronikus szolgáltatási formák fejlesztése akkor, amikor a hazai települések túlnyomó részén még mindig nem lehetséges az internet elérése, használata.

Az elektronikus hozzáférhető információtól való elzártág a társadalmi kirekesztettséget növeli. Szolgáltatásaink elektronizálását éppen amiatt tartjuk fontosnak, hogy ha ezeknek a térségeknek az internet-hozzáférése biztosított lesz, az itt élő kisebbségeknek azonnal rendelkezésükre álljanak a számukra jelentős tartalmak. Azaz az új technológia is a régi célt szolgálja: azt, hogy panaszosaink minél egyszerűbben elérhessenek bennünket.

Fenti korszerűsítési törekvéseinket azonban megghiúsíthatja a Hivatal informatikai rendszerének elavultsága. A legutóbbi jelentős beruházásra 2002-ben került sor. E beszámoló keretei között is fel kívánjuk hívni az Országgyűlés figyelmét arra, hogy haladéktalanul szükség van számítástechnikai rendszerünk fejlesztésére és az ehhez szükséges költségvetési források biztosítására.

5.3.

Az Alkotmánybíróság és Hivatalunk kapcsolata

Az országgyűlési biztosi intézmény és az Alkotmánybíróság egyaránt az alkotmányos jogok védelmére létrehozott szervezet.

Lényeges különbség azonban, hogy az Alkotmánybíróság absztrakt jogértelmezés útján bontja ki, teszi alkalmazhatóvá (láthatóvá) az egyes alapjogok-

ra vonatkozó tételeit. Hivatalunk ezzel szemben konkrét, egyedi ügyek kapcsán azt vizsgálja, hogy fennáll-e az alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszáság, és ennek keretében értelmezi az Alaptörvény rendelkezéseit. Eljárásaink során természetesen minket is köt az alkotmánybíróági határozatok rendelkező része. Emellett azonban figyelembe vesszük az indokolások azon kitételeit is, amelyek eligazítást adhatnak az általunk vizsgált jogalkalmazási kérdésekben. Így a hátrányos megkülönböztetés feltárása érdekében évek óta alkalmazzuk az Alkotmánybíróság által az alapjogi korlátozás alkotmányosságának megítéléséhez kidolgozott szükségesség–arányosság tesztet.

Az elmúlt években csak néhány esetben indítványoztuk az Alkotmánybírószágnál a visszáságot előidéző jogszabályi rendelkezések megsemmisítését. Jellemzően a jogszabály módosítása vagy hatályon kívül helyezése érdekében közvetlenül a jogalkotót vagy a jogszabály-előkészítésért felelős minisztert kerestük meg. Több alkalommal azonban az álláspontunkat, jogértelmezésünket felhasználva a közigazgatási hivatalok, civil szervezetek vagy magánszemélyek kértek alkotmánybíróági normakontrollt.

A jövőben szeretnénk a két jogvédő intézmény munkakapcsolatát erősíteni. Ennek fontos állomása, hogy az új kisebbségi biztos az Alkotmánybírószág elnökénél 2007 szeptemberében tett bemutatkozó látogatása nem pusztán protokolláris esemény volt, hanem lehetőség nyílt az alkotmányos jogok érvényesülésével kapcsolatos tapasztalatok megvitatására is. A megbeszéléseken ismertettük az alkotmány sértő önkormányzati rendeletek felülvizsgálatának gyorsítása érdekében megfogalmazott javaslatainkat is.

Az Alkotmánybírószág határozata mindenkire nézve kötelező. Ez azonban nem jelenti azt, hogy az eljáró tanács döntése – legalábbis formálisan – kihat az alkotmányellenessé nyilvánított rendelkezéssel azonos normatartalmú jogszabályi előírásokra is.

Közismert tény, hogy az önkormányzati rendeletek kidolgozói gyakran „mintaként” használják a más képviselő-testületek által elfogadott jogszabályokat. Abban az esetben, ha az Alkotmánybírószág olyan rendelkezést semmisít meg, amelyet más önkormányzat is beépített a saját jogszabályába, a képviselő-testülettől elvárható lenne, hogy rendeletmódosítással megszüntesse a fennálló alkotmányellenességet. Tapasztalataink szerint azonban erre sok esetben nem kerül sor, a helyi önkormányzatok „kivárnak”, és továbbra is alkalmazzák az Alaptörvénybe ütköző jogszabályt.

Példaként hivatkozhatunk arra, hogy az Alkotmánybírószág 1999 és 2003 között nyolc olyan önkormányzati lakásrendelet alkotmányellenességét állapította meg, amely törvényi felhatalmazás hiányában a bérleti jogviszony létrejöttének feltételeként óvadék megfizetésének kötelezettségét írta elő. A

képviselő-testületek tehát az alkotmánybíróági döntések ismeretében is hatályban tartották a nyilvánvalóan alkotmányellenes szabályozást.

Az Alkotmánybíróság arra törekszik, hogy lehetőség szerint mielőbb meghozza határozatát, ám a nagyszámú indítvány miatt előfordul, hogy csak hónapok múlva vagy még később tudja megsemmisíteni azt a jogszabályi rendelkezést, amelynek alkotmányellenessége már a korábbi döntés alapján is teljesen egyértelmű.²¹

Javasoljuk ezért az Abtv. olyan módosítását, mely lehetővé tenné, hogy az Alkotmánybíróság elnöke – az indítványozó kérelmére – az eljáró tanács döntéséig ideiglenes hatályú intézkedésként kizárhassa annak a jogszabályi előírásnak az alkalmazását, amely azonos, illetve tartalmilag megegyezik egy már korábban alkotmányellenessé nyilvánított rendelkezéssel.

Az Alkotmánybíróság elnöke tehát nem az alkotmányosság kérdésében foglalna állást, hanem a megtámadott rendelkezés normatartalmát vetné össze egy megsemmisített jogszabályi előírással. Az alkalmazás ideiglenes hatályú felfüggesztésére természetesen csak akkor kerülhetne sor, ha nem változtak érdemben azok a törvényi rendelkezések, amelyekre az Alkotmánybíróság korábbi határozatában az alkotmányellenesség megállapítását alapozta.

Az Alkotmánybíróság elnökének felruházása ezzel a jogkörrel nem jelentené az eljáró tanács hatáskörének elvonását. Összhangban lenne ugyanakkor azzal, hogy az elnöknek már jelenleg is van önálló intézkedési joga, hiszen az Abtv. 23. § (1) bekezdése értelmében „a nem jogosult által előterjesztett indítványt megküldi az indítványozásra jogosult szervnek, a nyilvánvalóan alaptalan indítványt pedig elutasítja”.

Ez a megoldás elősegítené a nyilvánvalóan alkotmányellenes jogszabályi rendelkezések elleni gyorsabb fellépést. Kedvező hatása lenne annak is, hogy a jogalkotókat az alkotmányosság követelményének fokozott betartására ösztönözné.

További javaslataink az országgyűlési biztosok intézkedési jogkörét érintik.

Az Abtv. 48. § (1) bekezdése értelmében az Alkotmányban biztosított jogainak megsértése miatt alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz az, akinek a jogséremlme az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be, és egyéb jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, illetőleg más jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az országgyűlési biztos az Obtv. 22. § c) pontja alapján az Alkotmányban

²¹ Az Alkotmánybíróság Hivatalának a pénzügyi megszorítások miatt 2007 első félévében több munkatárstól is meg kellett válnia. Ennek következtében az eljáró tanácsokra az eddigieknél is nagyobb munkateher hárult.

biztosított jogok megsértése miatt benyújtott alkotmányjogi panasz elbírálását indítványozhatta az Alkotmánybíróságnál.

Ezt a rendelkezést az Obtv. módosításáról szóló 2007. évi CXLV. törvény hatályon kívül helyezte.

Az indítványozási jogkör szűkítésével nem értünk egyet. A hatályon kívül helyezés mögött feltehetően a jogintézmény teljes félreértése húzódott meg. Ezért olyan módosítást javasolunk, amely révén az országgyűlési biztosok az eddigieknél hatékonyabban kezdeményezhetnék az alkotmányellenes jogszabály alkalmazásával hozott határozat felülvizsgálatát, ideértve az alkotmányjogi panasz indítványozásának – megújult tartalommal való – biztosítását is.²²

Azért lenne indokolt megadni az országgyűlési biztosnak ezt a jogkört, mert előfordulhat, hogy olyan tartalmú beadvány érkezik az ombudsmanhoz, amely tartalmilag megfelel az alkotmányjogi panasz kritériumainak. A laikus ügyfelek számára lényegesen jelentősebb jogvédelmet biztosítana a jelenleg is élő utólagos normakontroll kezdeményezéséhez képest, hogy ha a sérelmes határozat kézhezvételétől számított 60 napon belül fordulnak hozzánk, – elképzeléseink szerint – további 60 napon belül önállóan kérhetnénk az Alkotmánybíróságtól, hogy a beadványt alkotmányjogi panaszként bírálja el.

Javaslatunkat az Alkotmánybíróság elnöke megfontolásra érdemesnek tartotta, azonban a jogszabály alkalmazásának ideiglenes hatályú felfüggesztését nem az elnök, hanem az eljáró tanács hatáskörében tartja elképzelhetőnek. Miután az Alkotmánybíróságról szóló törvény módosításához kétharmados országgyűlési támogatottság szükséges, ezért álláspontja szerint javaslatunkat a jogszabály átfogó felülvizsgálata során lenne indokolt részleteiben is megvitatni.

5.4.

A közigazgatási hivatalok vezetőivel kialakítandó új, „minőségi” kapcsolat

Hivatalunk 2007. december elején egy régi kötelezettségének²³ tett eleget, nevezetesen meghívtuk a közigazgatási hivatalok, illetőleg a kirendeltségek vezetőit egy „mini konferenciára”. A konferencia szó talán szerénytelenül hangzik, mivel lényegében egy speciális munkaértekezletről volt szó, amely-

²² A törvénymódosítás azért is kifogásolható, mert a legfőbb ügyész a rá vonatkozó külön törvény alapján továbbra is rendelkezik ezzel az indítványozási jogkörrel.

²³ A „kötelezettség” kifejezést nem szó szerint kell érteni, hanem inkább egy olyan „adósság” törlesztéseképp, amellyel tartoztunk magunknak a színvonalasabb és hatékonyabb munkavégzés érdekében.

nek elsődleges céljaként a kapcsolatépítést határoztuk meg, illetőleg javaslatot tettünk a hivatalok részére arra vonatkozóan, hogy jogértelmezési kérdésekben a jövőre nézve egyeztessük álláspontjainkat, és próbáljunk meg közös nevezőre jutni.

Ennek a kezdeményezésnek a racionális magvát az adta, hogy ügyeink egy jelentős része a helyi önkormányzatok, kisebbségi önkormányzatok működésével kapcsolatos. Nem egyszer a panasz megtételére azért kerül sor, mert a települési önkormányzat és a kisebbségi önkormányzat(ok) között megakad a párbeszéd, kiéleződnek az ellentétek, és tulajdonképpen a két, elvileg mellérendeltségi viszonyban álló közjogi testület másként értelmezi az együttműködésük szempontjából releváns jogszabályi rendelkezéseket.

A Nektv. – többszöri módosítása ellenére – korántsem nevezhető precíz jogszabálynak, ezért a nyelvtani értelmezés mellett rendszeresen szükség van a jogalkalmazók részéről annak logikai értelmezésére is, és az értelmezés sem mindig lehetséges analógiák alkalmazása nélkül. Erre szemléletes például szolgál a Nektv. által ismert kisebbségi szószóló intézménye. A törvény szerint ugyanis a kisebbségi önkormányzatok elnökei egyben az általuk képviselt kisebbségi közösség szószólói is, és ilyen minőségükben különböző jogosítványokkal bírnak, például részt vehetnek a települési önkormányzat képviselőtestületeinek zárt ülésein. Ugyanakkor a megyei önkormányzat elnökéről a törvény nem mondja ki egyértelműen, hogy szószólónak minősülne. Jóllehet részt vehet a megyei önkormányzat, illetőleg a közgyűlés ülésein, a gyakorlatban előfordult, hogy nem nyert bebocsátást a zárt ülésekre.

Viszont az nyilvánvaló, hogy feladata igen hasonló a helyi kisebbségi önkormányzat elnökének feladatához, csak az ő esetében a „lépték” nagyobb, tehát egy nagyobb kisebbségi közösség érdekeit kell a többségi közgyűlés előtt képviselnie. A törvény eltérő (hiányzó) rendelkezése folytán analógiát kell alkalmazni, azaz biztosítani a zárt ülésen való részvétel jogát a megyei kisebbségi önkormányzatok elnökei részére is.

Köztudomású, hogy a közigazgatási hivatalokra igen fontos szerep hárul a helyi és a kisebbségi önkormányzatok törvényességi ellenőrzése során. A település jegyzője (megyében a főjegyző) törvényességi ellenőrzés céljából köteles valamennyi jegyzőkönyvet felterjeszteni a közigazgatási hivatal vezetőjéhez, aki a jegyzőkönyvben foglalt határozatokra, helyi jogszabályokra (rendeletekre) egyaránt törvényességi észrevételt tehet. Nem ritkán fordul elő, hogy a jogait sértve érző panaszos maga kezdeményezi a törvényességi észrevétel kibocsátását, és ezzel párhuzamosan kéri a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának intézkedését is.

Két eltérő hatáskörű szerv között nem lehet hatásköri vita, azonban kifeje-

zetten szerencsétlen dolog, ha az országgyűlési biztos, illetőleg a közigazgatási hivatal vezetője egy-egy ügy vizsgálatakor eltérő – ellentétes – megállapításra jut. Különösen aggályos ez akkor, ha az eltérő jogi álláspontok kialakítását bizonytalan törvényi fogalmak idézik elő.

Álláspontunk szerint az országgyűlési biztosnak és a közigazgatási hivatal vezetőjének célja azonos, hiszen mindketten az alkotmányos rend és a törvényesség betartását hivatottak – igaz, más-más eszköztárral – biztosítani.

Az országgyűlési biztosnak ezenkívül – lévén a törvényhozó hatalom speciális ellenőrző szerve – sajátos szerepe van a Parlament tájékoztatásában, illetőleg jogosítványai vannak arra is, hogy alkotmányos visszásság megállapíthatósága vagy veszélye esetén jogalkotási javaslatokat tegyen. A törvényekben és egyéb jogszabályokban fellelhető bizonytalan jogi fogalmak, félreérthető rendelkezések eleve jogbizonytalanságot szülnek, amelyeket általában visszásnak kell értékelnünk.

Ehhez képest a közigazgatási hivatalok eszköztárába tartozik a perindítási jogosultság, illetve kötelezettség mindazon esetekben, amikor az általuk megfogalmazott törvényességi észrevételnek határidőn belül nem tesznek eleget. Az ilyen esetekben szükségszerűen következő közigazgatási per vagy alkotmánybíróági eljárás ügydöntő lehet, és ezek a döntések értelemszerűen kihatnak a közigazgatási hivatal presztízsére is.

Az országgyűlési biztos által kezdeményezett találkozó tehát egy olyan újfajta partnerség felajánlását célozta, amely kölcsönös előnyökkel jár, elősegíti mind a közigazgatási hivatalok, mind az ombudsman törvényben előírt feladatainak hatékonyabb teljesítését.

Ez a partnerség mindenekelőtt egy új és naprakész információcserét igényel, tehát azt, hogy bizonyos, az országgyűlési biztost is érdeklő kérdésekben megfogalmazott törvényességi észrevételekről (az abban vázolt jogi okfejtésről), illetőleg az ilyenek nyomán született bírósági (alkotmánybíróági) döntésekről az ombudsman kapjon tájékoztatást, és fordítva: az országgyűlési biztos is tájékoztassa a közigazgatási hivatalokat az egy-egy kérdésben kialakított jogi álláspontjáról.

Az együttműködésnek ezt a formáját üdvözte az értekezleten részt vevő önkormányzati és területfejlesztési miniszter is, és egyetértettek vele a közigazgatási hivatalok (kirendeltségek) vezetői is.

A gyakorlati megvalósítás tehát 2008-tól megkezdődhet.

Az értekezleten vázolt együttműködés keretei kiterjednének egyes konkrétan körülírható esetekre is. Nevezetesen az önkormányzatok 2007-ben – többnyire forráshiány miatt – arra kényszerültek, hogy felülvizsgálják az általuk fenntartott intézmények körét. Közismert, hogy a kormányzat már né-

hány éve szorgalmazta, hogy az intézményfenntartás, illetőleg egyes önkormányzati feladatok ellátása ne egy-egy településhez kötődően történjék, hanem a kistérségek közösen tartsák fenn a legfontosabb közszolgáltatásokat ellátó intézményeket, így például a közoktatási feladatokat végző iskolákat, óvodákat is. A gyermeklétszám ugyanis a 2000-es évek elejére sok településen drasztikusan csökkent, és sokszor a korábbi felére zsugorodó létszámú osztályok működtetése az állami normatívákból gazdaságtalanná, „ráfizetessé” vált.

Ebből kényszerűen következett az, hogy több településen bezárt az iskola, aminek következtében a tanköteles gyermekek, illetve szüleik kénytelenek voltak a településen kívül iskolát keresni. Az intézménybezárások az ország több községében kellő előkészítettség nélkül történtek, azaz az önkormányzat nem tájékoztatta a szükséges mértékben, illetőleg időben a tanköteles gyermekek szüleit arról, hogy az iskola ősszel már nem nyitja ki kapuit, tehát időben gondoskodni kell a gyermekek másik iskolába történő beíratásáról.

A legkirívóbb és a sajtóban elhíresült esetet Csörög község példája szolgáltatta, ahol a szomszédos településről való leválás is súlyosbította az esetet. Csörögben az a helyzet állott elő, hogy az őszi beiratkozás előtt néhány nappal kellett szembesülni a helyi lakosoknak azzal, hogy a helyi iskolában megszűnik az oktatás, tehát megfelelő tanintézményt a környező települések valamelyikén kell keresni. A csörögi iskolaügy etnikai konfliktussá is vált, ugyanis az iskola nélkül maradt tanulók döntő többsége a cigány kisebbséghez tartozott.

A helyzet kezelése, illetőleg a probléma megoldása napi operatív kapcsolat kiépítését tette szükségessé hivatalunk és a Közép-magyarországi Regionális Közigazgatási Hivatal között, amely együttműködésbe természetesen be kellett kapcsolódnia az oktatási tárca illetékeseinek is.

Összességében véve elmondható, hogy a csörögi esetből sok tanulságot lehetett levonni, és az egyik legfőbb következtetés – mondhatni, hogy a csörögi problémából fakadó haszon – az volt, hogy a kisebbségi ombudsman és a közigazgatási hivatal között teljes egyetértés, és igen rugalmas („forródrótos”) együttműködés alakult ki. Tekintettel arra, hogy 2008-ban hasonló esetek fordulhatnak elő, célszerű a válságkezelésre előre megírt forgatókönyveket kidolgozni.

A közigazgatási hivatalok más módon is bekapcsolódhatnak az ombudsman jogvédő munkájába. Ügyfeleink egy része – főleg a leghátrányosabb helyzetben lévő, legszegényebbnek számító panaszosok – joggal teszik szóvá, hogy számukra komoly nehézségekbe és anyagi áldozatvállalásba kerül a kisebbségi biztos, illetőleg az annak hivatalában dolgozó munkatársak szemé-

lyes felkeresése, hiszen a fővárosba való utazás költségei igen jelentősen megemelkedtek. Ezt a problémát elsősorban kihelyezett ügyfélfogadások megszervezésével lehetne orvosolni, amihez azonban megfelelő infrastruktúrára, mindenekelőtt ügyfélfogadásra alkalmas helyiségekre van szükség.

Hivatalunk is vállal kötelezettségeket annak érdekében, hogy a közigazgatási hivatalok közreműködésével megvalósuló helyszíni panaszfelvétel megvalósulhasson; vállaltuk például, hogy tanfolyamok, továbbképzések keretében átadjuk a szükséges ismereteket azoknak a köztisztviselőknek, akiket a közigazgatási hivatal az ebben a munkában történő közreműködésre kijelöl.

A közigazgatási hivatalok vezetőivel való első találkozás tehát igen ígéretesnek és gyümölcsözőnek látszik, és 2008 egyik alapvető feladatának tartjuk az együttműködés kereteinek részletes kimunkálását és tartalommal való kitöltését.

5.5.

A civil szférával való kapcsolatok új fejezete

A kisebbségi biztos tevékenységének sikerét és nyilvánosságát nagyban fokozhatja a különböző jogvédelemmel, egyenlő bánásmóddal, valamint a kisebbségi jog- és érdekvédelemmel foglalkozó civil szervezetekkel való együttműködés. Az Obtv. értelmében a biztos eljárása formátlan, így nincs sem kérelemhez, sem bizonyítási módhoz, eszközökhöz kötve. Éppen ez a formátlanság teszi világszerte egyre népszerűbbé ezt a jogintézményt, hiszen az adott panasz vagy visszasság jellegétől, a panaszos egyéni körülményeitől tudja függővé tenni az eljárás konkrét lefolytatását. Ebből a szempontból a társadalmi szervezetek szerepe többféle lehet: beadványtevőként a konkrét panaszost segítő, esetenként azt helyettesítő, több potenciális panaszos helyett vizsgálatot kezdeményező, az eljárásba bevonható információs forrás, a hivatalból indítandó eljáráshoz lényeges adatokat tudomásra hozó partner, egyéb közreműködő, valamint a vizsgálat eredményét és megállapításait, ajánlását a szélesebb civil és szakmai közvélemény előtt, a médiában népszerűsítő egyaránt lehet. A civil szervezetek tehát nagyban hozzájárulhatnak a kisebbségi biztosnak a kisebbségi közvélemény, jog- és érdekvédelem terén betöltendő feladatainak ellátásához.

Éppen az említett formátlan eljárásban részt vevő, sokféle civil közreműködő, továbbá a nyilvánosságot is erősítő, esetenként kritizáló és stratégiaalakító szerep igényli, hogy a kisebbségi biztos posztját betöltő személynek világos elképzelése legyen a civil szervezetekkel való partnerséget illetően.

A beszámolási időszakban – figyelemmel a poszton történt személycserére

– csupán a konkrét panaszeljárásokba való bevonásra, alkalomszerűen került sor. Több eljárásban támaszkodott a kisebbségi biztos a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogvédő Iroda (NEKI), az Amnesty International és a Magyar Helsinki Bizottság dokumentumaira a hátrányos megkülönböztetés jogeseteit, előfordulási körülményeit feltáró kiadványaik segítségével.

Különösen fontosak az évente megjelenő Fehér Füzetek. A 2006. évről beszámoló Fehér Füzet a foglalkoztatás, a lakhatás, az oktatás és képzés, az áruk szolgáltatása és forgalma, a büntető- és szabálysértési eljárásokban sértett romák peres képviseletét ellátva fejlesztették a hazai jogalkalmazást. Az új jogintézményeket alkalmazzunk, értelmeznünk kell, az ezzel kapcsolatos bírói és hatósági gyakorlat formálása is szükségessé vált. Ennek keretében nemcsak a pereskedéssel, hanem a bíróképzéssel, alternatív igény- és érdekérvényesítési módszerek alkalmazásával kell elérnünk azt, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségek – irodánk esetében túlnyomórészt romák – hátrányos megkülönböztetése társadalmi szinten mérséklődjék, az emberi jogi szemlélet a jogalkalmazásban természetessé váljék. „A társadalomban élő előítéletek lebontását nem lehet pusztán jogi eszközökkel elérni, de minden jogi lehetőséget meg kell ragadnunk egy igazságosabb társadalom formálása érdekében” – olvasható az Előszóban, amely tömören megmagyarázza, miért lehet a kisebbségi biztos jó szövetségesévé e szervezet. Kiemelendő a NEKI személyhez fűződő jogok, a kártalanítási és a rendőrök által, hivatalos eljárásban elkövetett bűncselekmények miatt indult eljárásokban való fellépése. A 2006. évet összegző kötet végén a NEKI is kiemeli munkamódszerei között az „együttműködést a kisebbségi ombudsmannal és más jogvédő szervezetekkel”.

A Magyar Helsinki Bizottság jelentősen hozzájárult például a törvény előtti egyenlőség alkotmányos elvének érvényesítését áttekintő vizsgálatával ahhoz, hogy megítélhető legyen a büntető-igazságszolgáltatásban a roma és nem roma terheltek helyzete, továbbá milyen irányba kell fejleszteni a kirendelt védői rendszert a hatékonyság javítása, modellszerű átalakítása érdekében. Az évek óta folytatott, bírósági aktákat átvizsgáló, feltáró munka eredményeit a kisebbségi biztos saját eljárásaiban, a jövőben is hasznosítani kívánja.

Az eltelt egy évben ugyanakkor már lépéseket tettünk a stratégiai partnerség kialakítása felé, és azt a következő főbb irányokba kívánjuk megerősíteni:

a) A civil szervezetekkel való együttműködés a különböző célcsoportoknak szóló képzésekben. Mivel a kisebbségi biztos a panaszok, átfogó vizsgálatok terén folyamatosan és igen sok területre kiterjedően szerez tapasztalatokat a hatósági jogalkalmazásról, a közszolgáltatások működési mechanizmusairól és az ott jellemző előítéletességről, a civil szervezetek hasonló – esetenként még specifikusabb – tudását ötvözni kell. Példaként említhető, hogy a NEKI-t

működtető Másság Alapítvány 2007-ben felnőttképző intézményként került nyilvántartásba, ahol toleranciaerősítő, készségfejlesztő, emberi jogi, egyenlő bánásmódot, antidiszkriminációs megközelítést erősítő tréningeket szerveznek, amelynek tapasztalatait közös képzések útján lehetne továbbfejleszteni, résztvevőket toborozni, finanszírozást szerezni, tananyagot széles körben kiadni.

b) A civil szervezetekkel való eszmecsere az átfogó vizsgálatok tervezésekor és a stratégiai ügyeket megelőzően különösen indokolt. A már említett tényfeltáró civil dokumentumok, az egyenlő bánásmódot és a kisebbségi külön jogokat tartalmazó nemzetközi egyezmények betartásáról szóló alternatív jelentések alapján a jogalkotási tervezetekkel kapcsolatos álláspontok egyeztetése is e körbe sorolható.

c) A bírói jogfejlesztés terén széles együttműködés kínálkozik, hogy az *amicus curiae* szerepben a kisebbségi biztos összefogjon az e téren jogi szakvéleményt készítő jogvédőkkel. Magyarországon még nincs hagyománya annak, hogy a bíróság barátjaként civilek jogi háttéranyagot, a nemzetközi emberi jogi fórumok esetjogát az adott esetre vonatkozóan feldolgozzák, és a bíróság asztalára letegyék. Mivel számos diszkrimináció-ügyben a civil szervezet tud perelni (közérdekű kereset) vagy a sértett meghatalmazottjaként járhat el, a perjogi szereposztás adott. Ehhez tud csatlakozni – jó együttműködéssel – a kisebbségi biztos szakmai háttéranyagával, más jogvédő szervezetek közös jogismeretét is hasznosítva. Példaként említhető az Esély a Hátrányos helyzetű Gyermekekért Alapítvány iskolai szegregációs perében e téren az együttműködés.

d) A kisebbségi külön jogok, így különösen a kulturális és oktatási jogok, az anyanyelv használata, a saját kultúrához való jog megélése terén településenként eltérő a helyzet. Így nélkülözhetetlen, hogy a főként vidéki, kisebbségi érdekvédelemmel, kultúrával, oktatással foglalkozó szervezetekkel rendszeres információcsere alakuljon ki, személyes találkozók, a kisebbségi biztos interaktív honlapján való érintkezés és más együttműködési formák segítségével. Elsősorban a kisebbségi külön jogok érvényesíthetőségének gyenge pontja a közfinanszírozás és az intézményfenntartás, amelyről a szervezetek ismeretei és jobbító javaslatai összegyűjtésre, hasznosításra várnak a kisebbségi biztos segítségével is. Ezzel eljuthatnak a döntéshozókhoz, a jogalkotókhoz vagy éppen a törvényességi felügyeletet ellátókhoz a működési mechanizmusra vonatkozó gondok és szabályozási javaslatok. Éppen a minőségi jogalkotásról szóló beszámolórból kitűnik, hogy a kisebbségi biztosnak a ma rendelkezésre álló csekély lehetőséget maximálisan ki kell használnia a jogszabályok tervezetének egyeztetési folyamatában. Ám a felgyorsult jogalkotás csak arra ad időt, hogy a már kész,

megfogalmazott javaslatokat átadjuk a kormányzerveknek, parlamenti bizottságnak, de arra nem, hogy a kérdés felmerülésekor kezdjünk oknyomozásba, a joggyakorlat megismerésére. Másfelől, a visszasságok nem jogalkotási úton való megszüntetését döntően az intézményalapítási, fenntartási, jogutódlási területeken kell kezdeményezni, és ehhez a helyi civil szervezeti jelzések alapul szolgálhatnak.

e) Aggodalomra ad okot, hogy a hazai médiában a kisebbségekről jobb esetben sematikus, de inkább pejoratív módon esik szó. A civil szervezetek, ideértve az újságírók szervezeteit is, hozzájárulhatnak, hogy a médiában a mainál differenciáltabb, a valósághoz közelebb álló kép alakuljon ki a közvéleményben a kisebbségekről és azok szervezeteiről, a jogvédelem szükségéről, az előítéletesség és szélsőséges álláspontok elítéléséről. Fontos, hogy a közbeszédet szélesebb körben kellene tematizálni, amely persze csak részben múlik a média munkatársain és a kisebbségi biztoson, a megszólaló civil szervezeti képviselőkön, áldozatokon, jogvédőkön, de azért bizonyos témák folyamatos megjelentetéséhez hozzájárulhat, a szóhasználat következetessége útján bizonyos fokig alakítható. Noha nincs kifejezetten kisebbségiújságíróképzés, szakújságírás, csak elvétve akad sikertörténet kisebbségi származású médiaszakemberek alkalmazására, számos műfaj kikopott a sajtóból, alig van oknyomozó újságírás, a kisebbségekről szóló híradásokat mégis lehet kiemelkedő színvonalon végezni, ami nem marad hatástalan. Erre szép példa, hogy a kisebbségi biztos 2007. június 20-án adta át a Hivatal dísztermében Berkes Bélának a *Justitia Regnorum Fundamentum*-díjat. A Roma Sajtóközpont újságírója, – laudációja szerint – „a kisebbségi jogsérelmek és diszkriminációs esetek felkutatásáért, kezdeményező, elfogulatlan és az igazságkereső média tevékenységéért” végzett munkájával érdemelte ki az elismerést. A civil szervezetek a saját közszereplésük, nyilvánosságot elérő megszólalásaikon keresztül a többségi és a kisebbségi közvéleményben kialakuló kép árnyalásában természetes szövetségesei a kisebbségi biztosnak.

II. fejezet

Egy „rég-új” feladat: a kisebbségek képviselése

1.

A II. Kisebbségi Kerekasztal megalakítása

1.1.

Előzmények

A kisebbségek szervezetei számára a rendszerváltás után úgy tűnhetett, hogy a demokratikus átalakulással együtt minden akadály elhárul a kisebbségi törvény létrehozása előtt. A rendszerváltás utáni első törvénytervezet, amely a kérdést szabályozni kívánta, 1990 decemberére az Igazságügyi Minisztérium megrendelésére készült el. A kisebbségek szervezetei ezt a tervezetet nem fogadták el, sőt abban a helyzetben garanciát sem láttak arra, hogy a jogszabály-előkészítés folyamatában a kisebbségek kulturális, nyelvi, érdekvédelmi és képviselési igényei, valamint autonómia-tervek megvalósulnak.

Annak érdekében, hogy érdekeiket érvényesíteni tudják, és a kisebbségi törvény létrehozásában aktívan szerepet vállalhassanak, 1991. január 30-án kilenc kisebbségi szervezet²⁴ létrehozta a Magyarországi Nemzeti és Etnikai Kisebbségek Kerekasztalát. A Kerekasztal nem kevesebbet akart, mint azt, hogy a kormány tárgyalópartnerként ismerje el a kisebbségi törvény előkészítésének folyamatában. Megalakulása után a szervezet azonnal hozzálátott egy saját törvénykonceptió kimunkálásához. 1991 júniusára a Kerekasztalhoz további szervezetek csatlakoztak.²⁵

²⁴ Amalipe Cigány Kultúra- és Hagyományőrző Egyesület, Magyarországi Románok Szövetsége; Magyarországi Horvátok Szövetsége, Magyarországi Szlovákok Szövetsége, Magyarországi Németek Szövetsége, Magyarországi Szlovének Szövetsége, Magyarországi Roma Parlament, Phralipe Független Cigány Szervezet és Szerb Demokratikus Szövetség.

²⁵ Cigány Ifjúsági Szövetség, Magyarországi Cigányok Nemzetiségi Kulturális Szövetsége, Magyarországi Bolgár Kulturális Egyesület, Magyarországi Bem József Lengyel Kulturális Egyesület, Magyarországi Görögök Kulturális Egyesülete, MLADOST (Magyarországi Horvátok, Szerbek, Szlovének Szervezete), Magyarországi Szlovák Fiatalok Szervezete,

A Kerekasztal-tervezet 1991 júniusára elkészült; megfogalmazta a kisebbség definícióját, az identitásválasztás szabadságát, a törvény személyi hatályát; és a regisztráció nélküli közjogi formát, ezzel együtt a választásokban a többségi részvétel lehetőségét támogatta. A Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatallal (NEKH) való egyeztetések után az év őszére elkészült konszenzusos szövegtervezetbe a Kerekasztal elképzeléseinek többsége bekerült.

Az államigazgatási egyeztetés során azonban a törvény-előkészítés mozzanatai a kisebbségek számára követhetetlenné váltak; a Kerekasztal és a NEKH közös tervezetét az érdekelt tárcák igyekeztek a saját preferenciáik szerint átalakítani. Az Igazságügyi Minisztérium az egyesületi jogi alap mellett szállt síkra, a Belügyminisztérium (BM) a kisebbségi önkormányzatokat a települési önkormányzati rendszerbe kívánta beépíteni. A Pénzügyminisztérium fő ellenvetése az volt, hogy a regisztráció hiányában nem állapítható meg pontosan a jogalanyok száma, ami így a leendő törvény finanszírozhatóságát teszi kétségessé. Javasolta a Magyarországon honos népcsoportok felsorolását. A Kerekasztal határozottan elutasította a BM regisztrációs elképzelését, így ez végül is nem került be a törvénytervezetbe.

Az 1992 februárjára elkészített BM-törvényjavaslat diszkriminatív módon nemzeti és etnikai kisebbségekre osztotta fel a közösségeket, ahol az etnikai kisebbségek (cigányok, zsidók, örmények) kevesebb joggal rendelkeztek volna. Az 1992 májusában hosszas egyeztetések után létrejött konszenzusos változatba bekerült a kisebbség fogalmának meghatározása, és felsorolták a Magyarországon honos és a törvényben egyenlő jogokkal rendelkező 13 kisebbséget.

A törvény-előkészítés parlamenti szakaszában már csak egyetlen alkalommal, konzultatív jelleggel vonták be a kisebbségek képviselőit. A politikai megállapodást követően a parlamenti pártok 1993 áprilisában közös hatpárti módosító indítványcsomagot nyújtottak be az Országgyűléshez; amit a képviselők elfogadtak.

A parlamenti döntést követően a Kerekasztal megszűnt. A kisebbségeknek jelenleg még az őket közvetlenül érintő kérdésekben sincs komoly érdekérvényesítő szerepük, miközben az esedékes döntések elmaradása miatti felelősséget a különbözőnek tűnő érdekek miatt egymással esetenként megegyezni nem tudó országos önkormányzatokra hárítják.

Magyarországi Zsidók Nemzeti Szövetsége, Szlovákok Szabad Szervezete, Magyarországi Ruszinok Szervezete, Magyarországi Cigányok Érdekszövetsége és ARMENIA Örmény-magyar Baráti Kör.

1.2.

A II. Kisebbségi Kerekasztal létrehozása

A rövid előtörténetből kiderül, hogy bár az államigazgatás és a politika tárgyalófélként elismerte a Kerekasztalt, annak elképzeléseit csak annyiban vette figyelembe, amennyiben az nem ütközött saját érdekeibe.

A kisebbségek 15 év alatt nem tudták elérni, hogy érvényesítsék a kisebbségi törvényben garantált jogukat a parlamenti képviselőkhöz. Azt sem sikerült megvalósítani, hogy érdemben közreműködhesse az alapvető jogokat meghatározó törvények kidolgozásában. 2005-ben a kisebbségi önkormányzati képviselők választásáról szóló törvényjavaslat két éven át egyeztetett szövegét a parlamenti képviselőcsoportok az országos kisebbségi önkormányzatok és az országgyűlési biztos megkérdezése nélkül az utolsó pillanatban megváltoztatták. Ez késztetett arra, hogy a kisebbségek érdekérvényesítő képességének erősítése, és különösen a parlamenti képviselő megvalósításának elősegítése érdekében – az I. Kerekasztal eredményeit elismerve – kezdeményezzük a II. Kisebbségi Kerekasztal megalakítását. Olyan konzultatív fórumot kívántunk létrehozni, amely lehetővé teszi a kisebbségi közösségek összefogását, és kereteket biztosít a közös célok megfogalmazásához, valamint a megvalósításukhoz szükséges intézkedések összehangolásához.

Kezdeményezésünket kedvezően fogadták az országos kisebbségi önkormányzatok. Mind a 13 elnök aláírta a II. Kisebbségi Kerekasztal megalakításáról szóló szándéknyilatkozatot, melynek szövege a következő:

„Mi, az országos kisebbségi önkormányzatok vezetői kifejezzük azon szándékunkat, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának kezdeményezésére, az ombudsman és az országos önkormányzatok vezetőinek részvételével, a közgyűlésekkel történő egyeztetés és előkészítés után létrehozzuk a magyarországi kisebbségi közösségek egyeztető fórumát, a II. Kisebbségi Kerekasztalt.

Meggyőződésünk, hogy közös céljainkat összehangoltan, egymás érdekeit messzemenően figyelembe véve tudjuk csak elérni. Közeledve a Kisebbségi Törvény elfogadásának tizenötödik évfordulójához, reményünket fejezzük ki, hogy új lendületet kap a kisebbségi autonómia megvalósulásának és kiteljesedésének lehetősége.”

A II. Kisebbségi Kerekasztal alakuló ülésére 2007. augusztus 30-án hivatalunkban került sor. A további üléseket megközelítőleg havi rendszerességgel hívtuk össze.²⁶

²⁶ Az ülések időpontja: 2007. szeptember 13., október 9., november 12. és december 11.

A következő témakörökben kértük a kisebbségi önkormányzatok vezetőinek, szakértőinek véleményét és együttgondolkodását: parlamenti képviselet, kisebbségi törvény módosítása, valamint ezekkel összefüggésben a jogalanyiság, a kisebbségi választói névjegyzék, a kisebbségi önkormányzati választások, a jelöltállítás és a kedvezményes mandátum kérdése. Emellett megvitattuk a kisebbségi önkormányzatok gazdálkodásának, finanszírozásának aktuális kérdéseit, és foglalkoztunk a kisebbségi média – elsősorban az anyanyelvi rádió- és TV-műsorok – ügyével is.

1.2.1.

A kisebbségek országgyűlési képviselete

A Kerekasztal létrehozásának egyik deklarált célja az volt, hogy a kisebbségi közösségek közösen lépjenek fel a parlamenti képviselet megoldása érdekében. Ezt azzal próbáltuk elősegíteni, hogy kidolgoztuk koncepcionális javaslatainkat, és azt több ülésen is egyeztetjük az országos kisebbségi önkormányzatok elnökeivel. Ennek eredményeképpen közös elképzeléssé érett a tervezet.

A legfontosabb megválaszolásra váró kérdés az volt, hogy a kisebbségi jelöltre vagy listákra leadott szavazat esetén a választópolgár egyidejűleg kifejezheti-e politikai preferenciáját is. A többes – az egyéni választókerületi jelöltre, pártlistára és kisebbségi listára leadott – szavazat biztosítása érdekében egy önálló kisebbségi országgyűlési választójogi rendszer létrehozását javasoltuk. Ennek egyik eleme az lehetett volna, hogy a kisebbségi országgyűlési képviselők választására mintegy fél évvel későbbi időpontban, a kisebbségi önkormányzati választásokkal azonos napon kerüljön sor. Ezt a megoldást azonban az országos kisebbségi önkormányzati elnökök többsége elvetette, mert attól tartottak, hogy minél jobban eltér a koncepció az általános választójogi rendelkezésekről, annál kevesebb esély van a törvény megalkotásához szükséges politikai támogatás elnyerésére.

A koncepciót az országos kisebbségi önkormányzati elnökök és szakértők észrevételeinek figyelembevételével átdolgoztuk. Ennek eredményeként elkészült egy olyan szakmailag védhető koncepció, amely bírja a kisebbségi közösségek támogatását²⁷.

A Kerekasztal tagjai között teljes körű egyetértés van abban, hogy az egész ország területe egy választókerületet alkosson, és abban is, hogy a kisebbségi listák esetében az 5%-os küszöböt el kell törölni. Az országos kisebbségi önkormányzatok túlnyomó többsége 1000 szavazat esetén szeretné lehetővé tenni,

²⁷ A koncepciót a II. fejezet 2.3. alfejezetében ismertetjük.

hogy a kisebbségi közösségek egy-egy kedvezményes mandátumot szerezhessenek a törvényhozásban.

Egyetlen olyan érdemi kérdés van, amelyben egyelőre nem sikerült konszenzust kialakítanunk, és ez a választásra jogosultak körének meghatározása. A koncepció arra épül, hogy a kisebbségi országgyűlési képviselőket saját kisebbségi közösségük tagjai választják meg. Ez azonban szükségessé teszi a kisebbségi választójogi jegyzék alkalmazását, hiszen csak így biztosítható, hogy a választás eredményét ne a többségi társadalomhoz tartozók dönthessék el szavazataikkal. A névjegyzékkel kapcsolatban tovább folytatjuk az egyeztetéseket, mert azt szeretnénk elérni, hogy a Beszámoló országgyűlési vitája során már az egységes kisebbségi álláspontot tudjuk közvetíteni.²⁸

A konszenzus kialakítása azért is fontos, mert jelenleg ez az egyetlen olyan kielélt koncepció, amely alkalmas arra, hogy azt a Kormány tárgyalja.

A Miniszterelnöki Hivatal Kisebbség- és Nemzetpolitikáért Felelős Szakállamtitkára által létrehozott közjogi munkacsoportnak²⁹ 2007. december 31-ig kellett volna megfogalmaznia a kisebbségi parlamenti képviselőre vonatkozó javaslatait, ám a hónapokig tartó egyeztetések ellenére sem sikerült közös álláspontot kialakítani. A késedelemnek több oka is van, az érdemi munkát főképp az alábbi körülmények hátráltatták.

Miután nem volt eleve kijelölt iránya a jogalkotásnak, a munkacsoportban gyakran egymást kizáró megoldási javaslatok előkészítése és vitája zajlott. Az ülések határozatképessége egyre nehezebben volt biztosítható. Egyes tagok rendszeresen távolmaradtak az egyeztetésekről, többen hivatalosan is bejelentették a lemondásukat.

Nem volt egyértelmű az sem, hogy a kisebbségi delegáltak a közgyűlés véleményét képviselték-e vagy szakértői minőségben a saját álláspontjukat foglalták meg. Emiatt olyan kérdésekben sem alakult ki egyetértés, amelyekben az országos kisebbségi önkormányzati elnökök túlnyomó többsége a II. Kisebbségi Kerekasztal ülésein konszenzusra jutott.

²⁸ A Beszámolóban ugyan a 2007. évi tevékenységünket ismertetjük, mégis szólnunk kell arról, hogy a II. Kisebbségi Kerekasztal 2008. február 5-én felhatalmazta a kisebbségi biztost, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségek országgyűlési képviselőinek biztosításáról kidolgozott koncepciót küldje meg a Kormány részére.

²⁹ A közjogi munkacsoport azért jött létre, hogy javaslatot tegyen a Kormány részére a kisebbségi parlamenti képviselő szabályozására. Emellett foglalkozik a kisebbségi önkormányzatok választásának és működésének problémáival, valamint a kulturális autonómia kérdéseivel. Hivatalunk azzal segítette az itt folyó munkát, hogy 2007 szeptemberétől állandó meghívottként, szavazati jog nélkül részt veszünk a megbeszéléseken, és rendelkezésre bocsátjuk az általunk készített elemzéseket, szakértői anyagokat.

A közjogi munkacsoport működésével kapcsolatos legnagyobb probléma azonban az, hogy egyelőre nem tudni, mi lesz a további sorsa az itt megfogalmazott szakértői javaslatnak, fel fogja-e vállalni, sajátjának fogja-e azt tekinteni a Kormány.

Álláspontunk szerint a törvényjavaslat kidolgozásáért elsődlegesen a Kormánynak kell viselnie a felelősséget, ezt nem háríthatja át a munkacsoportra. Nem várható el ugyanis a kisebbségi közösségektől, hogy olyan kérdésekre adjanak választ, amelyeket a politikai döntéshozók másfél évtizede görgetnek maguk előtt. A kisebbségi delegáltak azonban – különösen a független szakértők távolmaradása óta – egyre inkább belekényszerültek abba a helyzetbe, hogy egyidejűleg kellett volna javaslatokat kidolgozniuk, valamint mérlegelniük azok alkotmányosságát és gyakorlati megvalósíthatóságát.

A Kormány ezalatt semmit nem tett érdemben az országgyűlési képviselet megvalósítása vagy a kisebbségi választói jegyzék átalakítása érdekében arra hivatkozva, hogy a jogszabály-előkészítés a közjogi munkacsoportban folyik. Hiányoljuk, hogy mindmáig nem kezdődött meg a politikai konszenzus kialakítását célzó egyeztetés a parlamenti képviselőcsoportokkal. Ezt azért indokolt mielőbb megkezdeni, mert csak így van reális esélye a kétharmados támogatottság megszerzésének.³⁰

A közjogi munkacsoport tehát nem tudta határidőn belül elvégezni a legfontosabb feladatát. Bizakodásra ad ugyanakkor okot, hogy a Kerekasztal ülésén kimunkált koncepció több elemét átvették saját javaslataik kidolgozásához. Esély van tehát arra, hogy olyan anyag kerüljön a politikai döntéshozók elé, amelyet a jogszabályalkotásban közreműködő mindkét műhely elfogadhatónak tart.

1.2.2.

A kisebbségi törvény személyi hatálya

A kisebbségi közösségek egy része szerint a törvényi szabályozás hátrányosan érinti azokat a tagjaikat, akik – bár esetenként évtizedek óta Magyarországon élnek – nem rendelkeznek magyar állampolgársággal. A Nektv. személyi hatálya ugyanis egyértelműen csak a magyar állampolgárookra terjed ki. Az a tény, hogy a Magyarországon letelepedettek egészen 2006-ig részt vehettek a kisebbségi

³⁰ Intő jelnek tartjuk, hogy a 2005-ben elfogadott törvény előkészítése és normaszövegének kidolgozása kevesebb mint fél évet vett igénybe, ám több mint 16 hónapig tartott, amíg a képviselőcsoportok – megítélésünk szerint egy rossz politikai kompromisszum eredményeként – meg tudtak állapodni az alapkérdésekben.

ségi választásokon és leadhatták a szavazatukat, kizárólag abból adódott, hogy a választójogi törvényeket nem hozták összhangba a Nektv. rendelkezéseivel. A 2005. évi törvénymódosítás következtében a magyar állampolgársággal nem rendelkezőknek már nincs választójoguk a kisebbségi önkormányzati választásokon.

Az Európai Unió tagállamainak Magyarországon lakóhellyel rendelkező állampolgárát, valamint a bevándoroltként, letelepedettként vagy menekültként elismert nagykorú polgárt aktív választójog (szavazati jog) illeti meg a helyi önkormányzati választáson. Az uniós polgárok helyi önkormányzati képviselővé is választhatók.

A kisebbségi önkormányzati választásokon ezzel szemben kizárólag a magyar állampolgároknak van választójoguk. Ezt a szabályozást több kisebbségi közösség is sérelmezi, mert megítélésük szerint a jogalkotó a kisebbségi nyelvet ismerő, a kisebbségi közszolgáltatásokat leginkább igénylő személyeket zárta ki a képviselők köréből.

Mivel az országos kisebbségi önkormányzatoknak a Nektv. személyi hatályának esetleges változtatásával kapcsolatban még nincs egyértelműen kiérlelt álláspontjuk, további egyeztetésben állapodtunk meg.

1.2.3.

A kisebbségi kedvezményes mandátum a helyi önkormányzati választásokon

A települések többségében a nemzeti és etnikai kisebbségi közösséghez tartozó választópolgárok számaránya nem teszi lehetővé, hogy saját kisebbségi jelöltjük a választójog általános szabályai szerint szerezzen mandátumot a helyi önkormányzat képviselő-testületében.

Az Országgyűlés a kisebbségek képviselethez fűződő jogának érvényesülése érdekében ezt a hátrányt 1994 és 2005 között a kedvezményes mandátumszerzés lehetőségének biztosításával mérsékelte. Ez a jogintézmény azonban – a szükséges törvényi biztosítékok hiányában – súlyos visszaélésekre adott alapot. Az önkormányzati választásokon vélhetőleg a kisebbségi közösséghez nem tartozó választópolgárok is éltek ezzel a lehetőséggel, és a kedvezmény révén a jelöltek valószínűleg olyan településeken is mandátumhoz jutottak a helyi önkormányzat képviselő-testületében, ahol nem volt jelen az állítólagosan képviselt közösség.

A Kerekasztal ülésein megvitatott javaslatunk kiindulópontja az, hogy a helyi önkormányzati mandátumért induló kisebbségi jelölt megválasztásában nem pusztán a képviselni kívánt kisebbségi közösség tagjai, hanem az adott település minden választópolgára jogosult részt venni. Alkotmányossági kö-

vetelmény azonban, hogy a választójogi törvényeknek közvetlen kapcsolatot kell biztosítani a kisebbségi közösség és a képviseletüket vállaló jelölt, illetve megválasztott képviselő között. Ez az elvárás akkor teljesül, ha a kisebbségi jelöltek a képviselni kívánt kisebbségi közösségtől kapják a felhatalmazást a választáson való részvételre. A legitimáció megszerzésére tehát a jelöltállítás folyamatában van lehetőség.

Javasoljuk ezért, hogy független jelöltek ne indulhassanak kedvezményes mandátumra jogosult kisebbségi jelöltként. Annak megelőzése érdekében, hogy az „álkisebbségi” szervezetek befolyásolhassák a választási eredményeket, elő kellene írni, hogy a kisebbségi jelölt állításának feltétele a törvényben meghatározott arányú vagy számú kisebbségi választópolgár ajánlásának összegyűjtése. Így biztosítható lenne, hogy csak azokon a településeken legyen lehetőség a kedvezményes mandátumszerzésre, ahol ezt a kisebbségi közösség valóban akarja, és ezt a kisebbségi jelölt támogatásával kinyilvánítja.

Felmerült még az a megoldás is, hogy csak azokon a településeken legyen kiosztható a kedvezményes képviseleti megbízás, ahol legalább 30 fős kisebbségi választói jegyzéket állítottak össze. Ez lenne a garanciája annak, hogy az adott településen van olyan kisebbségi közösség, amely képviseletének ellátása indokolja az általános választójogi szabályoktól való eltérést.

Amennyiben a jogalkotó további biztosítékokat is szükségesnek tart, megfontolásra ajánljuk, hogy a kisebbségi jelöltnek szerepelnie kelljen a kisebbségi választói jegyzékben. Ebben az esetben a kisebbségi önkormányzati választások lebonyolítására létrehozott jegyzéket volna indokolt alkalmazni a helyi önkormányzati választásokon is. E szabályozás hátránya ugyanakkor, hogy kizárólag a Nektv. személyi hatályának bővítése mellett biztosíthatná az uniós polgárok számára a kisebbségi jelöltként való indulás lehetőségét a helyi önkormányzati választáson.

A Kerekasztal még nem alakított ki egységes álláspontot ezekről a javaslatokról.

1.2.4.

A finanszírozás aktuális kérdései

A Kerekasztal tagjai egyetértettek abban, hogy végrehajthatatlan a kisebbségi törvény azon rendelkezése, amelynek értelmében az országos kisebbségi önkormányzatoknak 2008. január 1-jétől át kellett volna térniük a központi költségvetési szervekre vonatkozó szabályok szerinti gazdálkodásra.

A Kerekasztal határozott és egységes fellépésének is szerepe volt abban, hogy az Országgyűlés – az Emberi jogi, kisebbségi, civil- és vallásügyi bizott-

ság előterjesztésére – módosította a Nektv. kifogásolt előírását. A „központi” jelző elhagyásával lehetővé tette, hogy az országos kisebbségi önkormányzatok költségvetési szervként gazdálkodhassanak.

Az országos kisebbségi önkormányzatok kifogásolták a költségvetési támogatások feladatalapú elosztásáról szóló jogszabály tervezetét is, azt egységesen forráselvonásként értékelték.

A finanszírozási rendszer átalakítását a Nektv. 2005. évi módosítása tette szükségessé. A jogszabály kidolgozásáért felelős minisztérium ezért ragaszkodott ahhoz, hogy még 2008. január 1-je előtt megtörténjen az egyébként is jelentős késedelemben lévő jogalkotás. Sajnálatos módon ezért nem sikerült elérnünk, hogy a rendeletet a Kerekasztal egységes álláspontjának figyelembevételével fogadják el.³¹

1.2.5.

A kisebbségi média helyzete

A Kerekasztal résztvevői egyetértettek abban, hogy a kisebbségi műsorok és szerkesztőségek helyzete nem megfelelő a közszolgálati médiumokban. 2007. február 1-jétől a Magyar Rádió nemzetiségi műsorai egy önálló hullámhosszon, MR4-en érhetők el. A rádió arculatváltása után azonban semmilyen intézkedés nem történt az az MR4 népszerűsítése érdekében, amit jól érzékeltet, hogy hosszú ideig meg sem jelenítették a Magyar Rádió honlapján.

A Magyar Televízióban az elsődleges problémát az jelenti, hogy a kisebbségi műsorok és ismétléseik csak kevesek számára hozzáférhetőek, lényegében „láthatatlanok” a rosszul megválasztott műsorsáv miatt. Ezeknek a kérdéseknek a rendezése érdekében a Kerekasztal egyeztető tárgyalásokat kezdeményezett a rádió és a televízió vezetőivel.

A kisebbségi biztos elsőként a Magyar Rádió elnökével vitatta meg a felmerült problémákat. A Magyar Rádió elnöke arra hívta fel a figyelmet, hogy az MR4 műsorstruktúrája az országos kisebbségi önkormányzatokkal való egyeztetés alapján alakult ki, de ez természetesen egy másik megállapodás esetén bármikor megváltoztatható. Felvetette továbbá egy komplex kisebbségimédia-hallgatottság vizsgálat szükségességét is.

A Magyar Televízió elnökénél való megbeszélés során két témát érintettünk:

³¹ A kisebbségi önkormányzatok gazdálkodását érintő jogszabályi változásokról a III. fejezet 7. alfejezetében szólunk.

1. hogyan lehetne a kisebbségi nézők szempontjából látható időpontra tenni a kisebbségi műsorokat,
2. milyen módon lehetne az egyéb, nem kisebbségi műsorokban nagyobb teret biztosítani a kisebbségi témáknak.

A Magyar Televízió elnöke azt válaszolta, hogy az M1 versenyben áll a többi televíziós csatornával, ezért a kisebbségi műsorokat nem tudják főműsoridőben sugározni. A digitális műsorszolgáltatásra való átállást követően azonban egy közéleti, politikai, társadalmi csatorna megindítását tervezik, ahol a kisebbségi műsorokat egy sokkal kedvezőbb műsorsávban helyezhetnék el.

A kisebbségi műsorok sugárzása kapcsán felmerült problémákra így egyelőre nem sikerült megoldást találnunk, ezért továbbra is kiemelten kívánunk foglalkozni ezekkel a kérdésekkel.

1.3.

Sikerek, eredmények

A Kerekasztal öt ülése alatt hat témát tárgyalt. Ezek a következők voltak: a parlamenti képviselő koncepciója, finanszírozási kérdések, a kisebbségi média helyzete, a kisebbségi törvény személyi hatálya, a kedvezményes helyi önkormányzati mandátum visszaállítása, valamint a II. Kisebbségi Kerekasztal ügyrendje.

Sikerként értékeljük, hogy a II. Kisebbségi Kerekasztal formalizáltan, elfogadott ügyrend alapján végzi a munkáját; a testület összekovácsolódott, felismerte, hogy együtt hatékonyabban léphetünk fel a közös érdekek mentén.

A kisebbségi közösségek véleményét, a Kerekasztal ülésein született döntéseket parlamenti és kormányzati szinten is komoly tényezőként veszik figyelembe. Ezt az is érzékelteti, hogy az Országgyűlés elnöke, valamint a Miniszterelnöki Hivatal kisebbségi ügyekért felelős szakállamtitkára rendszeresen megfigyelőket küld a Kerekasztal üléseire. Kezdeti tapasztalataink alapján tehát kijelenthető, hogy érdemes ezen az úton tovább haladnunk.

Nagyra értékeljük a kisebbségi önkormányzatok elnökeinek munkáját és támogatását, aminek eredményképp elkészült a kisebbségek országgyűlési képviselőtéről szóló koncepció. Ezzel sikerült egyértelművé tenni, hogy az államalkotó tényezőként elismert kisebbségi közösségek nem várnak tovább, szeretnének végre tisztán látni abban a kérdésben: milyen szerepet szán nekik a törvényhozás és a Kormány a politikai életben, elkötelezte-e magát a már több mint másfél évtizede fennálló mulasztásos alkotmányértés orvoslására.

2.

A nemzeti és etnikai kisebbségek országgyűlési képviseletének megoldási lehetőségei

A magyarországi kisebbségpolitika legnagyobb adóssága, hogy nem sikerült megvalósítani a nemzeti és etnikai kisebbségek országgyűlési képviseletét. E mulasztás következtében a kisebbségi közösségek intézményesített módon nem tudnak részt venni a törvényhozás munkájában.

A kisebbségek parlamenti képviseletének biztosítása nem a részükre jutott kiváltság, hanem egy alkotmányos jog érvényesülését szolgálja.

2.1.

A kisebbségek képviselethez fűződő alkotmányos jogának értelmezése

A kisebbségek államalkotó tényező voltának megfogalmazása már az Alkotmány 1989. évi módosítása során megtörtént. 1990-ben az állampárti Országgyűlés az Alaptörvény 68. §-át azzal a (3) bekezdéssel egészítette ki, hogy *„A Magyar Köztársaságban élő nemzeti és nyelvi kisebbségek képviseletét az Országgyűlésben és a tanácsokban biztosítani kell. Az Országgyűlés a 71. § (1) bekezdése szerinti választástól függetlenül a kisebbségek képviseletére – külön törvényben meghatározott módon és számban – országgyűlési képviselőket választ”*. Ugyanezen az ülésen megalkották a Magyar Köztársaságban élő nemzeti és nyelvi kisebbségek országgyűlési képviseletéről szóló 1990. évi XVII. törvényt is, ám alkalmazására nem került sor.

Még ebben az évben jelentősen változtak az Alaptörvény kisebbségi jogi rendelkezései. A nemzeti és nyelvi kisebbség helyett ekkor rögzült a nemzeti és etnikai kisebbség fogalomhasználat. Az 1990. évi XL. törvény az Alkotmány 68. § (3) bekezdését akként írta át, hogy *„A Magyar Köztársaság törvényei az ország területén élő nemzeti és etnikai kisebbségek képviseletét biztosítják”*. A mintegy másfél hónappal később megalkotott 1990. évi LXIII. törvény azzal az alkotmányos joggal ruházta fel a kisebbségeket, hogy helyi és országos önkormányzatokat hozhatnak létre.

Az Országgyűlés tehát a korábbi normaszöveghez képest lényegesen általánosabban határozta meg a kisebbségek képviselethez fűződő alkotmányos jogát. Az alkotmánymódosításnak két lehetséges olvasata van.

Egyrészt elképzelhető, hogy a jogalkotó ezzel azt akarta kinyilvánítani: a kisebbségek képviseletét nem feltétlenül azonosítja az Országgyűlésben való

reprezentációval. Erre a szándékra utalhat, hogy egyidejűleg az Alkotmány 32/B. §-a kiegészült a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosára vonatkozó rendelkezésekkel. A kisebbségi ombudsman jogkörét az Országgyűlés által választott, a kisebbségi közösségek egy-egy tagjából álló testület gyakorolta volna. Az indokolás szerint az intézmény felállítása *„biztosítja a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok érvényesítését (...) jogosítványai ugyanis lényegesen kiterjedtebbek és hatásosabbak, mint egy-egy országgyűlési képviselőé”*. A kisebbségi biztos intézményének tehát az eredeti elképzelés szerint a jogvédelem mellett az is feladata lett volna, hogy „pótolja” a hiányzó parlamenti képviselét.

Ennek a feltételezésnek azonban ellentmond, hogy a legnagyobb kormánypárt és ellenzéki párt 1990. április 29-én létrejött megállapodásában egyértelműen vállalta a kisebbségek parlamenti képviselésének biztosítását. Valószínűbb tehát, hogy az Országgyűlés azért választotta ezt az általános megfogalmazást, mert szélesíteni kívánta a kisebbségek országgyűlési képviselésére vonatkozó jogi szabályozás kereteit.

Az Alaptörvényben deklarált képviselőhez való jog értelmezése körüli bizonytalanságot végül az Alkotmánybíróság oldotta fel.

Az Alkotmánybíróság a 35/1992. (VI. 10.) AB határozatban kifejtette, hogy *„Az Alkotmánynak az a megállapítása, mely a nemzeti és etnikai kisebbségeket államalkotó tényezőnek ismeri el, a kisebbségek jogainak törvényi szabályozását kiemelkedő fontosságúvá teszi. (...) A képviselő szükséges feltétele annak, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségek államalkotó tényezői szerepüket betölthessék”*. Megállapította továbbá, hogy *„az Országgyűlés az Alkotmány 68. §-a szerinti jogalkotói feladatát elmulasztotta és ezzel alkotmányellenes helyzetet idézett elő.”* Felhívta ezért az Országgyűlést, hogy elmulasztott törvényalkotási kötelezettségének 1992. december 1-jéig tegyen eleget.

Az Országgyűlés elfogadta ugyan a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvényt, ám annak 20. § (1) bekezdése csak annyit mond ki: *„a kisebbségeknek – külön törvényben meghatározott módon – joguk van az országgyűlési képviselőre”*. A Nektv. sem oldatta meg tehát a képviselő kérdés, hanem tovább utalta azt egy másik törvény szabályozási körébe.

Emiatt újabb indítványt nyújtottak be az Alkotmánybírósághoz, amelyben az országgyűlési képviselők választásáról szóló törvényt támadták arra hivatkozva, hogy az nem tartalmaz megfelelő rendelkezést a kisebbségek államalkotó tényező szerepét kinyilvánító rendelkezés végrehajtására. Az Alkotmánybíróság az indítványt 24/1994. (V. 6.) számú AB határozatával érdemi vizsgálat nélkül – ítélt dologként – visszautasította. Ennek ellenére ez a határozat tette mégis visszafordíthatatlanná a parlamenti képviselő ügyét. Az in-

dokolás szerint ugyanis az „*Alkotmánybíróság 35/1992. (VI. 10.) AB határozata a nemzeti és etnikai kisebbségek országgyűlési képviselete tekintetében fennálló mulasztásos alkotmányértést már megállapította.*” Az Alkotmánybíróság ezzel egyértelművé tette, hogy a törvényhozó köteles megalkotni a kisebbségek országgyűlési képviseletét biztosító szabályokat.

A döntés óta az Alkotmánybíróság nem tárgyalja teljes ülésén az e tárgyban benyújtott indítványokat. A mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítása iránti legutóbbi indítványt az elnök 760/I/2003. végzésével utasította vissza. Ebben kifejtette: „*ha a jogalkotó a jogalkotói feladat teljesítésére megadott határidőn belül szabályozási kötelezettségének nem tesz eleget, az Alkotmánybíróságnak nincs lehetősége a mulasztás újbóli megállapítására vagy a jogalkotás egyéb módon való kikényszerítésére.*”.

2.2.

A kisebbségi képviselet elvi modelljei

Az elmúlt több mint másfél évtizedben számos elképzelést fogalmaztak meg a kisebbségek országgyűlési képviseletének biztosítására. Az eddig felmerült megoldások két alapvető csoportba sorolhatók.

2.2.1.

A választás mellőzésén alapuló képviselet

Ezek a javaslatok abból indulnak ki, hogy a kisebbségi jelöltek, listák választás útján nem tudnak mandátumot szerezni, illetve csak nagyon alacsonyra leszállított szavazatszám esetén.

a) A tanácskozási jog biztosítása

Az elképzelések szerint, miután a kisebbségi képviselők nem rendelkeznek a választás általi legitimációval, nem gyakorolhatnak ugyanolyan jogokat, mint a többi országgyűlési képviselő. Szavazati jog nem illetné meg őket, azonban megjeleníthetnék a törvényhozásban a kisebbségi érdekeket, így például tanácskozási és felszólalási joggal részt vehetnének a plenáris és a bizottsági üléseken, interpellációt és kérdést tehetnének fel, valamint törvényjavaslatot nyújthatnának be.

A kisebbségi képviselők jogállása ugyanakkor megegyezne a többi országgyűlési képviselővel, vagyis mentelmi jog illetné meg őket, és tiszteletdíjra lennének jogosultak.

Ez lényegében azt jelenti, hogy az Országgyűlés Házsabályában a nem

képviselők számára már jelenleg is biztosított egyes jogokat – mint például a bizottsági üléseken való felszólalás, valamint a szavazati jog nélküli eseti bizottsági tagság – törvényben meghatározott további részvételi, tanácskozási jogosítványokkal egészítenék ki, és ehhez társítanák a képviselői jogállást.

Ez a megoldás azonban nem feleltethető meg a kisebbségi participációnak, mert az Országgyűlésben való képviselet szükségszerű feltétele a szavazati jog. Alkotmányossági szempontból azért is aggályos, mert az Alkotmánybíróság 27/1998. (VI. 16.) AB határozatában kimondta: *„a szabad mandátum e jellemzői abban is kifejeződnek, hogy a képviselők jogállása egyenlő, azaz – mint a választási törvény mondja – jogaik és kötelességeik azonosak. A képviselői feladat ellátásához szükséges jogok és szervezeti feltételek tekintetében nem lehet a képviselők között aszerint különbséget tenni, hogy milyen módon nyerték el mandátumukat”*.

b) Kooptálás vagy delegálás

A képviselői megbízás a kooptálás és a delegálás esetében nem választáson alapul, ezért nem jelentene teljes jogú mandátumot.

Kooptálásról rendelkezett a nemzeti és nyelvi kisebbségek országgyűlési képviseletéről szóló – fentiekben már hivatkozott – törvény. Ennek alapján az Országgyűlésnek az alakuló ülését követően harminc napon belül tagjai közé kellett volna választania nyolc kisebbségi közösség egy-egy képviselőjét, ám a törvényt még alkalmazása előtt hatályon kívül helyezték.

Egyéni képviselői indítványként, illetve kormányzati elképzelésként felmerült annak lehetősége is, hogy az országos kisebbségi önkormányzatok delegáljanak képviselőt az Országgyűlésbe.

A delegáláson alapuló modell bevezetésére tett kísérletet az Országgyűlés a kisebbségi joganyag 2005. évi módosításakor. A települési kisebbségi önkormányzat képviselője – meghatározott szavazatszám elérése esetén – a helyi önkormányzat képviselő-testületének tagjává válhatott volna. A köztársasági elnök indítványa alapján azonban az Alkotmánybíróság 34/2005. (IX. 29.) AB határozatával ezt a szabályozást még kihirdetése előtt alkotmányellenessé nyilvánította.

Ennek egyrészt az volt az indoka, hogy a kisebbségi választópolgárok kettős szavazati joggal rendelkeztek volna, ami sérti a választójog egyenlőségét. Másrészt nem érvényesült a demokratikus legitimáció követelménye azon helyi önkormányzati képviselők esetében, akik nem a valamennyi választópolgárt megillető választójog alapján kapták a megbízásukat.

E megállapításokra hivatkozva az Alkotmánybíróság 14/2006. (V. 15.) AB

határozatában – egy népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének hitelesítése ügyében – kimondta: „*az egyenlőség és a közvetlenség elvével ellentétes volna a nemzeti és etnikai kisebbségek választott vezetőinek delegálása a parlamentbe*”.

A kisebbségek országgyűlési képviseletének biztosítása tehát alkotmányos keretek között nem valósítható meg kooptálás vagy delegálás útján.

2.2.2.

A választáson alapuló képviselet

Ezeknek a javaslatoknak közös jellemzőjük, hogy a kisebbségi képviselők a jogaik gyakorlásához szükséges felhatalmazást a választópolgároktól kapják, legitimációjuk a megszerzett szavazatokon alapul.

a) Az országgyűlési választásokon induló nem kisebbségi pártok olyan jelölteket indítanak, akik valamely nemzeti vagy etnikai kisebbségi közösséghez tartoznak

Tény, hogy számos országgyűlési képviselő a nyilvánosság előtt is felvállalja kisebbségi identitását. Vannak olyan kisebbségi képviselők is, akik egy politikai párttal választási szövetségben lévő kisebbségi szervezet jelöltjeként szereztek mandátumot.

Ez azonban nem tekinthető kisebbségi képviseletnek, mert a politikai alapon történő reprezentáció nem azonosítható a sajátos kisebbségi érdekek törvényhozásban való intézményesített megjelenítésével.

b) Kedvezmények biztosítása a kisebbségi listán induló jelöltek számára

Ezek a javaslatok lehetővé kívánják tenni, hogy a kisebbségi listák kevesebb szavazatszámmal is mandátumot szerezhessenek, mint a pártlisták, amelyekre az általános szabályok vonatkoznak. Miután a kisebbségek nem tömbszerűen élnek az ország területén, az egyéni választókerületekben nincs reális esélyük felvenni a versenyt a pártok jelöltjeivel.

Alkotmányossági szempontból tehát az a kérdés merül fel, hogy a kisebbségek esetében van-e lehetőség a választás általános szabályaitól való eltérésre.

Az Alkotmánybíróság számos határozatában kifejtette, hogy az Alkotmány nem írja elő meghatározott választási rendszer törvényi intézményesítését. Megállapítása szerint „*az Alkotmány – a 71. §-ában meghatározott választási alapelveken kívül – nem tartalmaz rendelkezéseket a választójog gyakorlásának módjára nézve. Ebből következően az Országgyűlés széles döntési szabadsággal rendelkezik a választási rendszer megválasztása, a választási eljárás szabályainak megállapítása során. A törvényhozó szabadon határozza meg a választókerületi rendszereket, a jelöltállítás, a szavazás és a mandátumszerzés rendjét. Az Országgyűlés ezt a döntési szabad-*

ságát a választójogi szabályok megalkotása során is, csak az Alkotmány keretei között gyakorolhatja, úgy köteles ezeket a szabályokat meghozni, hogy azok az Alkotmány rendelkezéseivel ne ütközzenek, Alkotmányban szabályozott alapvető jogot alkotmányellenes módon ne korlátozzanak.” [63/B/1995. AB határozat, 31/2000. (X. 20.) AB határozat, 22/2005. (VI. 17.) AB határozat.]

Az Alkotmánybíróság több határozatában kimondta, hogy a fenti megállapítás a kisebbségek képviseletének szabályozására is irányadó. [56/1996. (XII. 12.) AB határozat, 45/2005. (XII. 14.) AB határozat]

Az Alkotmány 70/A. § (3) bekezdése lehetővé teszi a jogalkotó számára, hogy a jogegyenlőség megvalósulását célzó jogszabályt alkosson, – az Alkotmánybíróság szóhasználatával élve – „pozitív diszkriminációt alkalmazzon”.

A kisebbségek számára biztosított választójogi kedvezmények nyilvánvaló célja a számarányukból adódó esélyegyenlőtlenség kiküszöbölése.

Az Alkotmánybíróság ezért a 1040/B/1999. AB határozat indokolásában kijelentette: „az Országgyűlés megteheti, hogy a nemzeti és etnikai pártokra az általánostól eltérő – kedvezőbb – szabályokat alkosson a parlamenti küszöb vonatkozásában”.

Az Alkotmánybíróság 809/B/1998. AB határozatával alkotmányosnak ítélte a helyi önkormányzati képviselők választása során biztosított kedvezményes mandátumszerzés lehetőségét is. Ezt olyan pozitív diszkriminációs szabálynak tekintette, amely nem sérti a választójog egyenlőségének elvét. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor lényegi körülményként értékelte, hogy a kedvezmény településenként és kisebbségként csak egy-egy jelöltet illet meg.

Mindebből levonható az a következtetés: alkotmányos keretek között lehetőség van arra, hogy a kisebbségi listák az általános választójogi szabályokhoz képest biztosított kedvezmény révén jussanak mandátumhoz.

A kedvezmény egyik lehetséges módja az önálló kisebbségi választókerület kialakítása.

Az Alkotmánybíróság 22/2005. (VI. 17.) AB határozatában követelményként fogalmazta meg, hogy az egyéni választókerületekben a választásra jogosultak száma a lehető legkisebb mértékben térjen el egymástól, továbbá az egyes területi választókerületenként megszerezhető országgyűlési képviselői mandátumok száma szorosan igazodjon a választásra jogosultak számához. A körzethatárok és a listákról szerezhető mandátumok meghatározásának sem célja, sem eredménye nem lehet az, hogy egyes választói csoportokhoz tartozó személyek indokolatlanul hátrányosabb helyzetbe kerüljenek másokhoz képest. A választójog egyenlőségéből származó, a szavazatok súlyára vonatkozó alkotmányossági követelmények maximális teljesítésétől a jogalkotó csak megfelelő alkotmányos indok esetén térhet el. Az Alkotmánybíróság e határo-

zatában kitárt arra, hogy „Megfelelő indok lehet (...) a nemzeti, illetve etnikai kisebbségek számarányának figyelembevétele”.

Kijelenthető tehát, hogy nem sértené a választójog egyenlőségét az a szabályozás, mely szerint a kisebbségi lista szempontjából az ország egész területe egy választókerületet alkot.

Amennyiben a jogalkotó él a pozitív diszkrimináció lehetőségével, és az általános szabályokhoz képest eltérően állapítja meg a kisebbségi választókörzetet, valamint leszállítja a mandátumszerzéshez szükséges szavazatszámot, úgy reális esélye lenne a képviselőt gyakorlati megvalósításának.

2.3.

A nemzeti és etnikai kisebbségek országgyűlési képviselőjének megvalósítására vonatkozó koncepcionális javaslataink

A törvényi szabályozást akkor tartjuk alkotmányossági és kisebbségi jogi szempontból elfogadhatónak, ha eleget tesz az alábbi követelményeknek:

- a) az alkotmányos keretek figyelembevétele mellett mind a 13 kisebbségi közösség számára reális esélyt kínál az országgyűlési képviselői mandátum megszerzésére;
- b) a kisebbségi országgyűlési képviselőket a kisebbségi választópolgárok választják a törvényben meghatározott kedvezmények igénybevételével;
- c) a kisebbségi országgyűlési képviselőket ugyanazok a jogok illetik meg, mint az általános szabályos szabályok szerint megválasztott országgyűlési képviselőket, azzal az eltéréssel, hogy csak a kisebbségi jelölő szervezetek (pártok) által létrehozott képviselőcsoportokhoz csatlakozhatnak.

E követelmények érvényesítése érdekében szükségesnek tartjuk az Alkotmány rendelkezéseinek módosítását.

Az Alaptörvényben ki kell mondani, hogy: a kisebbségek képviselőjéhez való jogának érvényesülése érdekében a Magyar Köztársaság törvényei az országgyűlési és a helyi önkormányzati képviselők választása során kedvezményeket biztosítanak. A kisebbségi országgyűlési képviselőket a kisebbségi választópolgárok választják.

2.3.1.

A választójogosultak köre

A választás és a választhatóság jogával a kisebbségi közösségek azon tagjai rendelkeznek, akiknek – az általános szabályok szerint – az országgyűlési képviselők választásán választójoguk van.

Abban az esetben, ha a kisebbségi képviselők választásában a többségi társadalom tagjai is részt vehetnek, létszámukból adódóan döntően befolyásolhatják a választás eredményét.

Amennyiben egy kisebbségi párt az általános szabályok szerint vesz részt a választásokon, az nem érinti a kisebbségek országgyűlési képviseletének kérdését. Ezzel szemben a kisebbségi párt mandátumszerzésének megkönnyítését szolgáló kedvezményeket csak többségi állam asszimilációs nyomásának ellensúlyozása érdekében előnyben részesíteni kívánt kisebbségi közösségek tagjai vehetik igénybe.

Ebből következően alkotmányossági követelmény, hogy a kedvezményes szabályok szerint megválasztott kisebbségi képviselők ne a választópolgárok teljes körétől kapják a mandátumszerzéshez szükséges legitimációt, hanem e felhatalmazásnak a nemzeti vagy etnikai kisebbségi választóktól kell származnia.

A kisebbségi választópolgárok nyilvántartása érdekében kisebbségi választói jegyzéket kell létrehozni. Ezt célszerű valamilyen módon összekapcsolni a kisebbségi önkormányzati választásokra készített jegyzékkel.

A jegyzékbe a kisebbségi választópolgárokat kérelmükre veszik fel. A kisebbségi közösség által választott bizottság kontrollt gyakorol a jegyzék összeállítása fölött. A bizottságot fel kell ruházni azzal a jogosultsággal, hogy megítélje: a kérelmező az adott kisebbség tagjai közé tartozik-e. Törvényben szabályozott eljárási rendben elutasítható a jegyzékbe vétel, ha az egyén nyilatkozata nem valós identitáson alapul, hanem a választási visszaélés szándékával történik.

A bizottság minél megalapozottabb döntése érdekében meg kell határozni a kisebbségi közösséghez tartozás objektív kritériumait, és a jegyzékbe vételi eljárás során ezeket kell alkalmazni.

A kisebbségi választói jegyzékbe felvettek névsorát nyilvánosságra kell hozni. A kisebbségi választói jegyzék „titkossága” megakadályozza, hogy a közösségek fel tudjanak lépni az önkormányzáshoz, illetve az önazonossághoz való kollektív jogot sértő cselekményekkel szemben. A jegyzékbe vétel ügyében hozott döntés kapcsán biztosítani kell a bírói jogorvoslat lehetőségét.

2.3.2.

A jelöltállítás

A választáson a kisebbségi jelölő szervezetek (pártok) listát állítanak. A listára történő szavazás indoka, hogy jobban koncentrálja a választópolgárok szavazatait, mintha egyéni jelöltek indulnának. A mandátum megüresedése esetén

nincs szükség időközi választásra, a kiesett képviselő helyébe a listán soron következő jelölt lép.

A kisebbségi szervezet (párt) listaállításhoz a kisebbségi választói jegyzékbe felvett választópolgárok 10%-ának, de legalább 500 választópolgárnak az aláírásával hitelesített ajánlása szükséges.

A jelöltállítás jogát – mivel a kedvezményes képviselő közösségi jog – kizárólag azon kisebbségi szervezetek (pártok) számára indokolt biztosítani, amelyek valós közösségi támogatottsággal rendelkeznek. Ennek hiányában fennáll annak a lehetősége, hogy „szétforgácsolódnak” a kisebbségi szavazatok, ami ellehetetleníti a mandátumszerzést.

2.3.3.

A választási eljárás

A Magyar Köztársaság területe kisebbségenként egy-egy választókerületet alkot. A nemzeti és etnikai kisebbségek szórványban élnek, ezért egyetlen egyéni vagy területi választókerületben sincsenek többségben. Ennek a hátránynak a kiegyenlítését szolgálja a 13 kisebbségi választókerület.

2.3.4.

A szavazás

A kisebbségi választói jegyzékbe felvett választópolgárok az egyéni képviselő-jelölt mellett vagy a kisebbségi listára vagy a területi pártlistára szavazhatnak. A kisebbségi választópolgárok két szavazattal rendelkeznek, vagyis el kell dönteniük, hogy a kisebbségi listán vagy a pártok által állított területi listán szereplő jelölt mandátumszerzését kívánják-e támogatni. A kisebbségi listára csak a kisebbségi választói jegyzékben szereplő választópolgár szavazhat. A kisebbségi választópolgár azonban dönthet úgy is, hogy nem a kisebbségi listára adja le a szavazatát, hanem a területi listára. Ennek megfelelően vagy a kisebbségi lista vagy a területi választókerületi lista szavazólapját veheti át. A kisebbségi választópolgár az egyéni választókerületi jelöltre leadott szavazatával kifejezheti politikai preferenciáját.

A politikai meggyőződésének szabad kinyilvánításához való joga tehát akkor sem sérül, ha a kisebbségi listára szavaz, és így nem támogathatja a területi lista mandátumszerzését.

2.3.5.

A választás eredményének megállapítása

A kisebbségek számára biztosított választójogi kedvezmények célja a számarányukból adódó esélyegyenlőtlenség kiküszöbölése. Ennek hiányában a kisebbségi közösségeknek nincs reális esélyük a képviselőhöz szükséges szavazatszám elérésére.

A hatályos szabályozás értelmében a politikai pártok az országos listáról arányosan, egy törvényben meghatározott számítási mód alapján jutnak képviselői mandátumhoz.

A kisebbségi képviselőt biztosítása érdekében az alábbi kedvezményeket javasoljuk:

A kisebbségi lista ugyanolyan szavazatszámmal szerezhessen mandátumot az országos listáról, mint a nem kisebbségi pártok listája, azzal az eltéréssel, hogy ennek ne legyen feltétele az 5%-os választási küszöb átlépése.

Ez a megoldás azonban csak a nagyobb létszámú kisebbségek esetében lenne lehetővé a mandátumszerzést.

Kiegészítő szabályként ezért javasoljuk: amennyiben a fenti módon nincs lehetőség a mandátumszerzésre, kisebbségenként egy kedvezményes mandátumra legyen jogosult a legtöbb, de legalább 1000 szavazatot elérő jelölő szervezet.

Az országos kisebbségi önkormányzatok többsége a választópolgáraik létszáma figyelemmel 1000 szavazathoz szeretné kötni a mandátumszerzést. Ez a szavazatszám ugyan lényegesen alacsonyabb, mint amennyi az általános szabályok szerinti mandátumszerzéshez szükséges, ám azért tartjuk mégis elfogadhatónak, mert a Nektv. 61. § (2) bekezdése értelmében egy közösség akkor ismerhető el nemzeti vagy etnikai kisebbségként, ha legalább 1000, magát e kisebbséghez tartozónak valló személy azt az Országgyűléstől népi kezdeményezésben kéri, vagyis legalább 1000 választópolgárral rendelkezik.

Javaslatainkat eddig hivatalos formában az országos kisebbségi önkormányzati elnökökkel és a közjogi munkacsoport tagjaival vitattuk meg. Készek vagyunk azonban a további egyeztetésekre is az Országgyűlés bizottságaival, illetve a Kormánnyal annak érdekében, hogy még ebben a választási ciklusban orvosolható legyen a fennálló mulasztásos alkotmányértés.

III. fejezet

Kisebbségi önkormányzati rendszer

1.

A kisebbségi önkormányzati rendszer időszerű problémái

A kisebbségi joganyag 2005. évi módosításával a jogalkotó a kisebbségi önkormányzati képviselők választásánál az alkotmányos jogok érvényesülésének biztosítását tűzte ki célul. Deklarálta, hogy egyértelmű törvényi rendelkezésekkel fogja szabályozni a kisebbségi önkormányzatok működését.

Az elfogadott törvény azonban tapasztalataink szerint nem tesz maradéktalanul eleget e célkitűzéseknek.

A kisebbségi választójogi szabályok módosítását évekig tartó előkészületi munka előzte meg. Az Országgyűlés olyan törvényt kívánt alkotni, amely egyrészt összhangban van az Alkotmány rendelkezéseivel, másrészt bírja a kisebbségi közösségek támogatását is. A politikai kompromisszum eredményeként megszületett törvény azonban egyik elvárásnak sem felel meg.

Már a jogszabály kihirdetése előtt felhívtuk a figyelmet arra: nem elégséges annak kimondása, hogy csak a kisebbségek vehetnek részt a választásokon, hanem megfelelő védelmet kell nyújtani a tudatos visszaélésekkel szemben. Ennek hiányában a választási rendszer bármikor „megdőlhet”, hiszen kizárólag az önkéntes jogkövetésre épül.

Sajnálatos módon a kisebbségi közösségek nem álltak ki egyöntetűen a törvénymódosítás ügye mellett. Ez hivatkozási alapot jelentett azok számára, akik az érdemi választójogi reform helyett pusztán korrekciós jellegű jogalkotásban voltak érdekeltek. Az elfogadott törvényt végül senki nem érezte igazán a magáénak, hiszen voltak, akik fenntartásaikat hangoztatták a kisebbségi választói jegyzék bevezetése miatt, míg mások a törvényi garanciákat hiányolták.

A múlt évi beszámolóban hivatali elődöm a nyilvánosság elé tárta azt a vizsgálati jelentést, amely kimutatta, hogy az új törvényi rendelkezések sem nyújtanak megfelelő védelmet a választási visszaélésekkel szemben. A jogi szabályozás hiányosságai miatt bárki egy formális nyilatkozat megtételével jogot szerezhetett a települési kisebbségi önkormányzati választásokon való

részvételre. Ennek következtében számos olyan településen hoztak létre kisebbségi önkormányzatot, ahol nem élnek vagy csak nagyon kis létszámban vannak jelen az állítólagosan képviselni kívánt közösség tagjai. A 2001. évi népszámlálás adatai azt valószínűsítik, hogy a választások eredményeképpen megalakult 2045 települési kisebbségi önkormányzat legalább 6%-át nem a kisebbségi közösségek hozták létre.³²

A 2007. évben folytatott újabb vizsgálatunk megállapításai arra hívják fel a figyelmet, hogy a területi és az országos kisebbségi önkormányzati választások szabályozása sem megfelelő. Hiányoznak az alapvető garanciái annak, hogy a kisebbségi önkormányzatokat valóban a képviselni kívánt közösségek hozhassák létre.

A hozzánk érkezett panaszok azt is bizonyítják, hogy a törvénymódosítás ellenére számos szabályozási hiányosság nehezíti a kisebbségi önkormányzatok működését. Különösen az okoz problémát a jogalkalmazás során, hogy az elfogadott rendelkezések egy része – így például a szöszólóra, az elnöki jogálásra, a költségterítésre vonatkozó szabályok – ellentmondásosak, nehezen értelmezhetők.

E beszámolóban is kérjük ezért az Országgyűlést, hogy az alábbiakban ismertetett választási visszasságok orvoslása, illetve a kisebbségi önkormányzatok törvényes működéséhez szükséges jogszabályi rendelkezések megalkotása érdekében még ebben a ciklusban vitassa meg és fogadja el a kisebbségi joganyag újabb módosításait.

2.

A 2007. évi területi és országos kisebbségi önkormányzati választások

2007 tavaszán hivatalból vizsgálatot folytattunk annak áttekintése céljából, hogy az új törvényi rendelkezések alkalmasak-e a kisebbségek területi és országos önkormányzatának alkotmányos keretek között történő megválasztására, illetve lehetővé teszik-e a visszaélések elleni fellépést.

³² A 2001. évi népszámlálás nemzetiségi adatai nem adnak pontos képet arról, hogy egy településen milyen létszámú kisebbség közösség él. Ennek ellenére a választási visszaélés gyanúját veti fel, hogy 119 olyan településen hoztak létre kisebbségi önkormányzatot, ahol az öt évvel korábbi anonim adatgyűjtés során senki vagy legfeljebb 3 fő vallotta magát az adott nemzetiséghez tartozónak.

A vizsgálat megállapításait elsődlegesen a hozzánk érkezett panaszokra alapoztuk. Felhasználtuk továbbá az országos kisebbségi önkormányzatok, az Országos Választási Bizottság, az Országos Választási Iroda, az Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztérium, valamint számos szervezet és magánszemély választásokkal kapcsolatban adott tájékoztatását és a sajtóhíradásokat is.

2.1.

A területi és országos kisebbségi önkormányzati választások alkotmányos alapja

A kisebbségeknek az Alkotmány rendelkezései értelmében joguk van a képviselethez. Ennek napjainkban egyetlen intézményesített formája van: a kisebbségi önkormányzati rendszer.³³

A korábbi szabályozás értelmében a helyi kisebbségi önkormányzatok a településeken, a budapesti kerületekben, illetve a fővárosban alakulhattak meg. Nem volt tehát lehetőség arra, hogy a kisebbségi közösségek megyei szinten is önálló képviseleti szervet válasszanak. Ennek következtében hiányoztak a több települést is érintő kisebbségi feladatok ellátásának szervezeti keretei, valamint nehézséget jelentett a megyei önkormányzatokkal való hatékony együttműködés is. Ezeket a problémákat korábban az egyesülési jog alapján működő önkormányzati szövetségek, illetve érdekképviseleti szervezetek létrehozásával próbálták áthidalni. A kisebbségi joganyag 2005. évi módosítása megteremtette a jogszabályi hátterét annak, hogy a kisebbségek megyei szinten is megválaszthassák önkormányzataikat.

Az Alaptörvény a nemzeti és etnikai kisebbségeket jogosítja fel arra, hogy helyi és országos kisebbségi önkormányzatokat hozzanak létre.

Amint azt az Alkotmánybíróság a 45/2005. (XII. 14.) AB határozatban kifejtette: „a nemzeti és etnikai kisebbségek számára az Alkotmány 68. §-ában meghatározott jogok azokat a személyeket illetik meg, akik valamelyik nemzeti vagy etnikai kisebbséghez tartoznak.” A 34/2005. (IX. 29.) AB határozatban

³³ 1994 és 2005 októbere között településenként és kisebbségenként egy-egy jelölt kevesebb elnyert szavazattal is bekerülhetett a helyi önkormányzatok képviselő-testületeibe. A 2006. évi helyi önkormányzati általános választásokon azonban már nem indulhattak független kisebbségi jelöltek, a kisebbségi szervezetek jelöltjeit pedig semmilyen kedvezmény nem illette meg. Ennek következtében a kisebbségi közösségek számos településen elvesztették a szavazati joggal járó intézményesített képviseletüket a helyi önkormányzatokban. Az Országgyűlés a 81/2005. (X. 19.) OGY-határozatban kinyilvánította, hogy a visszaélés lehetőségének kizárása mellett vissza kívánja állítani a kedvezményes mandátumszerzés intézményét, ám ennek a vállalásának máig nem tett eleget.

megállapította azt is, hogy „a kisebbségek helyi önkormányzata tagjainak megválasztásánál is alapvető elv a demokratikus legitimáció”.

A választójogi törvényeknek tehát biztosítaniuk kell, hogy a képviselni kívánt közösségek ruházzák fel az önkormányzatokat a megalakulásukhoz szükséges legitimációval. Ennek az a feltétele, hogy a választások láncolata a választópolgároktól a közhatalmat gyakorló szervig folyamatos legyen.

A területi és az országos kisebbségi önkormányzatokat a választópolgárok nem közvetlenül leadott szavazatukkal hozzák létre. Az aktív és a passzív választójog az elektorokat, vagyis a települési kisebbségi önkormányzati képviselőket illeti meg. Az elektori választási rendszerben is érvényesülnie kell azonban annak az alkotmányossági követelménynek, hogy a kisebbségi önkormányzatok megalakításának a választás folyamatán keresztül visszavezethetőnek kell lennie a képviselt közösséghez.

A múlt évben folytatott vizsgálatunk igazolta, hogy az új törvényi rendelkezések nem voltak alkalmasak a települési kisebbségi önkormányzati választásokon való visszaélések megakadályozására. Számos településen olyan képviselők szereztek mandátumot, akik az érintett kisebbségi közösségek megítélése szerint nem tartoznak a tagjaik közé. A törvényi szabályozás hiányosságait kihasználó „álkisebbségi” képviselők elektorként közreműködhettek a területi és az országos kisebbségi önkormányzatok megalakításában is.

A területi és az országos kisebbségi önkormányzatok létrehozásában tehát nem csak a képviselni kívánt közösségek tagjai vehettek részt. Így a választások egyes szakaszainak további vizsgálata nélkül is megállapítható, hogy sérült a kisebbségek képviselethez, valamint önkormányzáshoz való joga, valamint nem érvényesült maradéktalanul a demokratikus legitimáció követelménye.

2.2.

A választási szervek feladatai az országos és a területi önkormányzati választások kitűzése előtt

A területi és az országos kisebbségi önkormányzati választásokat szabályozó rendeletek 2006 májusában és decemberében hatályba léptek. Így kellő felkészülési idő állt a választási szervek és a választók rendelkezésére.

A választási irodák túlnyomó többsége fokozott figyelmet fordított arra, hogy megfelelő tájékoztatással lássa el az elektorokat és a jelölő szervezeteket.

Arra is volt azonban példa, hogy a választási felkészítés résztvevői téves felvilágosítást kaptak. Az egyik választási iroda munkatársa azt közölte az elektorokkal, hogy a terü-

*leti kisebbségi önkormányzati választások szavazólapján szervezeteként legfeljebb 5 jelölt neve tüntethető fel, miután a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (Ve.) mellékleteként közzétett nyomtatványminta csak ennyi rovatot tartalmaz.*³⁴

A települési kisebbségi önkormányzati választás folyamata a képviselői megbízólevelek kiadásával lezárult. A helyi választási irodák vezetőinek feladatai azonban nem értek véget, mert a 25/2006. (V. 5.) BM rendelet 2. § (2) bekezdés c) pontja értelmében gondoskodniuk kellett a településenként vezetett kisebbségi választói jegyzék megsemmisítéséről.

A Ve. 115/G. § (4) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a kisebbségi választói jegyzéket a szavazás eredményének jogerőssé válását – a jegyzékkel kapcsolatos jogorvoslat esetén annak elbírálását – követően haladéktalanul meg kell semmisíteni.

Álláspontunk szerint a „haladéktalanul” kitételt úgy kell értelmezni, hogy a jegyzéket legkésőbb 2006. október közepéig minden településen meg kellett volna semmisíteni. A helyi választási irodák egy része azonban nem vette figyelembe a Ve. egyértelmű rendelkezését, hanem a választási iratok megsemmisítésére vonatkozó általános szabályok szerint járt el.

A Ve. 75. § (3) bekezdése és a 29/2006. (V. 30.) BM rendelet 8. § e) pontja értelmében a választási iratokat – a jegyzőkönyvek kivételével – a szavazást követő 90. nap utáni munkanapon meg kell semmisíteni.

Az Országos Választási Iroda (OVI) vezetője az Országgyűlés Emberi jogi, kisebbségi, civil- és vallásügyi bizottságának 2007. február 7-én tartott ülésén elmondta, hogy a rendelkezésére álló adatok szerint a kisebbségi választói jegyzéket a törvényi határidőn belül, de legkésőbb a szavazást követő 90. napot követően mindenhol megsemmisítették.

Az OVI vezetője tényközlését a területi választási irodáktól kapott információkra alapozta. Az alábbi eset azonban arra utal, hogy a jegyzék megsemmisítése nem minden esetben történt meg a törvényi előírásoknak megfelelően.

Egy dunántúli megyei jogú városban a kisebbségi választói jegyzéket 2007. január 11-én, tehát a szavazást követő 102. napon semmisítették meg. A választási szerv eljárása azért is törvénysértő volt, mert a jegyzék megsemmisítését követően a hivatali számítógépben lévő adatok felhasználásával „reprodukálták” a kisebbségi választópolgárok

³⁴ Valójában a Ve. 115/S. § (1) bekezdése értelmében listánként legfeljebb a megválasztható képviselők számával megegyező – jelen esetben 9 – jelölt nevét lehetett feltüntetni a szavazólapon.

névsorát. A területi és az országos kisebbségi önkormányzati választásokra nemcsak az elektoroknak küldtek értesítőt, hanem valamennyi kisebbségi választópolgárnak. A helyi választási iroda a következő napon orvosolni kívánta a jogsérelmet: írásban tájékoztatta a címzetteket, hogy a korábbi értesítést „technikai hiba miatt” kapták, és ezért elnézésüket kérte. Ezzel egyidejűleg a felhasznált adatbázist törölték.

Néhány panasz alapján nem lehet általános következtetést levonni a választási szervek munkájáról. Az ismertetett ügyek mégis arra utalnak: indokolt volt a korábbi vizsgálatunk zárásaként felkérnünk az Országos Választási Irodát arra, hogy a jövőben fordítson nagyobb figyelmet a helyi választási irodák előzetes felkészítésére és jogalkalmazási gyakorlatuk egységesítésére.

2.3.

A választójogosultak köre

A kisebbségi önkormányzati joganyag módosításának előkészülete során kidolgozott T/9126. számú törvényjavaslat lehetővé tette volna, hogy a választópolgárok közvetlenül adják le szavazatukat a területi és az országos kisebbségi önkormányzati képviselőkre. A nagyobbik ellenzéki párt azonban ezt a megoldást elutasította arra hivatkozva, hogy az elektori választási rendszert „a kisebbségi választópolgárok ismerik, szűrő szerepe pedig nyilvánvaló”. A szükséges kétharmados támogatottság megszerzése érdekében a törvényjavaslatot jelentősen átdolgozták, és nem az általunk támogatott változatot fogadták el.

A települési kisebbségi önkormányzati választásokon 122 845 fő adta le a szavazatát. Az országos kisebbségi önkormányzati választásokon már csak 10 093 elektornak volt választójoga, és közülük 9909 fő szavazott.

Egy választást nem lehet pusztán azon az alapon kevésbé demokratikusnak tekinteni, hogy a választópolgárok nem közvetlenül adják le szavazataikat a képviselőjükre, illetve a hatalmat az ő nevükben gyakorló tisztségviselőkre.³⁵

Tény ugyanakkor, hogy az elektori rendszer „torzítja” az eredményeket, hiszen nem feltétlenül az a szervezet szerzi meg a legtöbb mandátumot, amely a legnagyobb választói legitimációval rendelkezik. A választási eredmény ugyanis független attól, hogy az adott szervezet elektorai a közvetlenül leadott szavazatok hány százalékát érték el.

³⁵ Az elektorok útján történő választást számos országban alkalmazzák. A magyar jogrendszerben azonban ez a választási mód nem honosodott meg.

A korábbi szabályozás szerint a helyi kisebbségi önkormányzatok 3 vagy 5 tagúak voltak a település lakosságszámától függően. A törvénymódosítás a települési kisebbségi önkormányzatok testületének létszámát egységesen 5 főben állapította meg.

Az egy elektorra eső választópolgárok száma átlagosan 12. Valójában nagyon jelentős létszámbeli eltérés tapasztalható a települések szavazóbázisa között. Az októberi választás már akkor eredményes volt, ha 5 jelölt – akár ugyanattól a választópolgártól – legalább egy-egy szavazatot kapott. Így fordulhatott elő, hogy több településen a szavazók kevesebben voltak, mint a képviselők. Másutt viszont a képviselők több mint 100 szavazattal szereztek mandátumot.

Az elektori rendszer ezt az aránytalanságot tovább fokozta, hiszen minden kisebbségi közösség, létszámától függetlenül, képviselői útján legfeljebb 5 – illetve a mandátum megüresedése esetén 3 vagy 4 – szavazattal rendelkezett az országos önkormányzati választásokon.

Több képviselő sérelmezte, hogy ugyanolyan „súllyal” vehettek részt az országos kisebbségi önkormányzat megalakításában, mint azok az elektorok, akik olyan településen szereztek mandátumot, ahol nincs számottevő kisebbségi közösség.

A jogi szabályozás hiányosságait jól példázzák az alábbi választási adatok.

A hazai román közösség egyik központjában, Békés megyében 13 román kisebbségi önkormányzatot hoztak létre. Ezekben a településeken a kisebbségi választói jegyzékbe 2262 főt vettek fel, közülük 1348 választópolgár vett részt a szavazásban. A békési román elektorok száma tehát 65 volt.

A fővárosban 357 választópolgár szavazatával 15 román kisebbségi önkormányzat alakult. Ezekben a kerületekben 701 kisebbségi választópolgárt vettek jegyzékbe, miközben 75 elektort tudtak állítani.

A fővárosinál lényegesen nagyobb Békés megyei román közösség tehát kevesebb elektorral vehetett részt az országos önkormányzati választásokon, mint a Budapesten jegyzékbe vett választópolgárok. Még nagyobb az aránytalanság, ha azt vesszük figyelembe, hogy Méhkeréken több román választópolgár (363 fő) szavazott a települési kisebbségi önkormányzati választásokon, mint a fővárosi kerületekben együttesen. Ennek ellenére az országos kisebbségi önkormányzati választásokon e nagyközség képviseletében 5 elektor vehetett részt, miközben a fővárosban – 2 megüresedett mandátum miatt – 73 elektor adhatta le szavazatát.

A választójogosultak körének meghatározása egy további problémát is felvet.

A Nektv. 36. §-a értelmében az országos kisebbségi önkormányzatok saját

közösségük országos képviseletét és védelmét látják el. A képviseltek körébe beletartoznak azok a kisebbségi polgárok is, akik a választásban közvetett módon sem vehettek részt, mert olyan településen élnek, ahol nem jött létre vagy megszűnt a kisebbségi önkormányzat.

Megállapítható tehát: az elektori választási rendszerben nem biztosított, hogy az egyes települések választópolgárai olyan szavazataránnyal vehessenek részt az őket képviselő országos önkormányzat megalakításában, amely megfelel a teljes kisebbségi választói közösségen belüli számarányuknak. Az elektori választás során nem érvényesül a szavazatok egyenértékűségének – az Alkotmánybíróság által többször is megfogalmazott – követelménye. Annak érdekében, hogy a területi és az országos önkormányzati képviselők a jövőben valós közösségi legitimációval szerezzenek mandátumot, javasoljuk a közvetlen választásra való áttérést.

2.4.

A választás kitűzése

Az országos és a területi kisebbségi önkormányzati választásokat az Országos Választási Bizottság minden kisebbség esetében azonos napra, 2007. március 4-re tűzte ki.

Az országos kisebbségi önkormányzati választás akkor volt kitűzhető, ha az adott kisebbségnek legalább négy települési vagy kerületi önkormányzata működött. Ezt a feltételt a kisebbségek az előzetes várakozásoknak megfelelően könnyen teljesítették. Az alacsony küszöbhatár nyilvánvalóan azt kívánta biztosítani, hogy minden közösség létre tudja hozni országos szintű képviseleti szervét.

A kisebbségi joganyag módosításáról szóló törvényjavaslat ahhoz kötötte volna a területi kisebbségi önkormányzati választás kitűzését, hogy az adott megyében vagy a fővárosban legalább öt kisebbségi önkormányzat működjék. Az elfogadott törvény azonban ezt a számot tíz kisebbségi önkormányzatra emelte.

Ennek következtében több kisebbség olyan megyékben esett el a területi szintű képviselet lehetőségétől, ahol az önkormányzat létrehozását az ellátni kívánt feladatok indokoltá tették volna.

Megítélésünk szerint semmilyen ésszerű oka nincs annak, hogy a területi kisebbségi önkormányzati választás kitűzésének lényegesen szigorúbb törvényi feltételei vannak, mint az országos kisebbségi választásnak. Természetesen jogos az az elvárás, hogy csak azokban a megyékben alakulhassanak kisebbségi önkormányzatok, amelyekben a területi szint kiépítését a kisebbségi közösségek képviselete szükségessé teszi. Ennek a követelménynek azonban

már a törvényjavaslat első változata is megfelelt, a küszöbhatár felemelése nem volt helyes jogalkotói döntés.

A nem konzekvens szabályozás egy nem kívánt következménnyel is járhat. Azokban a megyékben, ahol csak néhány településen élnek kisebbségek, az ő valós önkormányzataik arra kényszerülhetnek, hogy támogassák – de legalábbis ne kifogásolják –, hogy minél több testület alakuljon, hiszen csak így tudják megvalósítani a területi szintű képviseletet.

Feltehetőleg ez az egyik magyarázata annak, hogy több megyében a 2002. évi választásokhoz képest nőtt a megalakult kisebbségi önkormányzatok száma.

Borsod-Abaúj-Zemplén megyében korábban 9 német önkormányzat működött. A 2006. évi választások eredményeként azonban egy további önkormányzat is létrejött, így kitűzhető volt a területi kisebbségi önkormányzati választás. Ezen a településen a legutóbbi népszámlálás szerint nem élnek németek, és senki nem nyilatkozott arról, hogy kulturálisan kötődik ehhez a nemzetiséghez.

Pest megyében az eddig 3 helyett 10 bolgár önkormányzat alakult meg. Közülük 5 olyan településen jött létre, ahol a 2001. évi népszámlálás során senki vagy legfeljebb 3 fő vallotta magát bolgárnak³⁶.

Ezek az esetek arra hívják fel a figyelmet, hogy indokolt módosítani a választás kitűzésének feltételeit.

Javasoljuk, hogy a jogalkotó a területi választás kitűzését a jelenleginél kevesebb települési kisebbségi önkormányzat működése esetén is tegye lehetővé.

2.5.

A jelöltállítás

Az Országos Választási Bizottság a területi és az országos önkormányzati választás kitűzésével egyidejűleg megállapította a megválasztható közgyűlési tagok létszámát, valamint azt, hogy mely kisebbségi jelölő szervezetek jogosultak listát állítani.

A jelölő szervezeteknek ismételten kérniük kellett a választási bizottságoktól nyilvántartásba vételüket, függetlenül attól, hogy regisztrálásuk a települé-

³⁶ A pontosság kedvéért meg kell jegyeznünk, hogy a Bolgár Országos Önkormányzat tájékoztatása szerint az önkormányzatok megalakítását harmadik vagy negyedik generációs bolgár fiatalok kezdeményezték. A jogi szabályozás hiányosságai miatt azonban az országos önkormányzatnak nem lehetnek hiteles információi arról, hogy a kisebbségi választói jegyzékbe felvett választópolgárok közül ténylegesen hányan tartoznak a bolgár közösséghez.

si kisebbségi önkormányzati választásokon már megtörtént. A bejelentéshez egy formanyomtatvány állt rendelkezésre, amelyhez csatolni kellett a szervezet alapszabályát, valamint a bírósági nyilvántartásából a választás kitűzését követően kiállított kivonatot.

A Ve. 16. §-a értelmében az a jelölő szervezet állíthatott területi vagy országos listát, amely az adott megyében, illetve országosan a megválasztott electorok legalább 10%-át jelöltként állította a települési kisebbségi önkormányzati választáson. Azok a szervezetek, amelyek a megválasztott electorok legalább 10%-át közös jelöltként állították, a területi és az országos kisebbségi önkormányzati választásokon közös listát indíthattak.

Több jelölő szervezet is kifogásolta, hogy ez a küszöbszám rendkívül nehezen volt teljesíthető, főképp az országos kisebbségi önkormányzati választásokon.

A települési kisebbségi önkormányzati választásokon 233 jelölő szervezetet vettek nyilvántartásba, közülük 213 állított önálló vagy közös listát. Az országos kisebbségi önkormányzati választásokon azonban már csak 39 jelölő szervezet szerezte meg a listaállítási jogát.

A törvényi szabályozás különösen a sok jelölő szervezettel rendelkező kisebbségeket érintette hátrányosan.

A települési kisebbségi önkormányzati választásokon 105 cigány szervezet állított önállóan vagy más szervezettel közösen listát. Ezek mintegy 30%-a volt jogosult arra, hogy – az Országos Választási Bizottság általi nyilvántartásba vételt követően – országosan (több megyében) is jelölteket indítson. 2006 októberében 9 cigány jelölő szervezet szerzett több mint 100 képviselői mandátumot, ám csak a Lungo Drom és a Magyarországi Cigányok Fóruma vehetett részt az országos önkormányzati választásokon.

A 10%-os listaállítási küszöb megítélésünk szerint indokolatlanul magas. Amint azt a választási eredmények mutatják, még a viszonylag nagy támogatottsággal bíró szervezetek jelentős része sem tudta azt elérni.

Nem látjuk ésszerű okát annak sem, hogy a hatályos szabályozás értelmében csak azok a jelölő szervezetek állíthattak közös listát, amelyek már a 2006. októberi választásokon is együtt indultak. Nem volt tehát lehetőség arra, hogy utólagos választási koalíció létrehozásával „összegezzék” a megszerzett electori helyeket, és így érhék el a 10%-os küszöbhatárt.

Ez azért is érthetetlen, mert miközben a jelölő szervezetek nem alkothattak választási szövetséget, az electorok nem voltak kötve az őket mandátumhoz juttató szervezethez. A magas listaállítási küszöb miatt egyes képviselők arra kényszerültek, hogy különböző – és akár egymással konkuráló – szervezetek

jelöltjeként induljanak a települési, illetve az országos kisebbségi önkormányzati választásokon³⁷.

Abban az esetben, ha a jogalkotó egyetért az elektori rendszer megszüntetésére vonatkozó javaslatunkkal, a jövőben nem lehet majd a megválasztott képviselők számához kötni a listaállítást, hiszen a települési, a területi és az országos kisebbségi önkormányzatok tagjaira egyidejűleg lehet majd szavazni.

Javasoljuk, hogy a jogalkotó a területi és az országos kisebbségi önkormányzati választásokon – természetesen az ésszerűség határai között – a jelölő szervezetek minél szélesebb köre számára biztosítsa a listaállítás lehetőségét. Indokolt ugyanakkor az is, hogy csak azok a szervezetek vehessenek részt a választásokon, amelyek kellő támogatottságot tudnak felmutatni. Véleményünk szerint e két követelmény együttes érvényesülése érdekében a listaállítás jogát ahhoz kellene kötni, hogy a szervezet országosan, illetve az adott megyében a jelöltek törvényben meghatározott százalékát indítsa.

A választási törvények további hiányossága, hogy nem tartalmazznak megfelelő garanciákat a több szervezet általi egyidejű jelölés kizárására.

A választás megtartásának egyik feltétele az volt, hogy a jelölő szervezetek listáin legalább annyi jelölt szerepeljen, mint a megválasztható képviselők száma. Ha a választópolgárt egyidejűleg több szervezet is felvette a listájára, legkésőbb a választást megelőző 19. napig nyilatkoznia kellett arról, hogy melyik jelölést fogadja el.

A választási jogszabályok azonban nem rendelkeznek arról, hogy mi a jogkövetkezménye e határidő elmulasztásának. Az Országos Választási Bizottság ezért 23/2006. (IX. 11.) állásfoglalásában kimondta, hogy ebben az esetben a választópolgárt „a jelöltek nyilvántartásából mindegyik helyen törölni kell”.

Az Országos Választási Bizottság jogértelmezésével egyetértünk, a jogbiztonság érdekében azonban javasoljuk, hogy a törvényhozó határozza meg a jelölt nyilvántartásból való törlésének eseteit.

³⁷ Feltételezhető, hogy az országos önkormányzati elnökök választása során történt „át-szavazásokban” annak is szerepe volt, hogy az elektorok egy része nem kötődött ahhoz a szervezethez, amely jelöltként állította, hiszen ők valójában egy másik – 10%-ot el nem ért – szervezethez tartoztak.

2.6.

A választási kampány

A területi és az országos kisebbségi önkormányzati választásokon nem folyt valós kampánytevékenység. Ennek ugyanis a legfontosabb eleme hiányzott: a megszólítani kívánt választói közösség. Ez különösen a bolgár, a német, a horvát, a szlovén és az ukrán kisebbség esetében volt így, hiszen csak egy listára lehetett szavazni.³⁸

A kampánynak azért sem volt különösebb jelentősége, mert feltételezhető volt, hogy az elektorok annak a szervezetnek a listájára fognak szavazni, amelynek jelöltjeként mandátumot szereztek a települési kisebbségi önkormányzati választásokon. A választási „küzdelem” lényegében kimerült abban, hogy azoknak az elektoroknak a szavazatát próbálták begyűjteni, akiknek a jelölő szervezete a magas listaállítási küszöb miatt nem vehetett részt a választásokon. Ennek legális eszköze volt, hogy a saját listájukon indították az eredetileg más szervezet jelöltjeként képviselővé választott elektort.

Az országos önkormányzati választások napján a közszolgálati rádió déli hírműsorában a cigány jelölő szervezetek vezetői a szavazás várt eredményéről nyilatkoztak.

Ez nem törvénytértő, miután a területi és az országos önkormányzati választáson nem volt kampánycsend. A jogalkotó ennek előírását indokolatlannak tartotta olyan választás esetében, amely településenként mindössze 5 szavazót érint.

A kampánnyal kapcsolatban szükséges említést tennünk arról, hogy az Alkotmánybíróság a 6/2007. (II. 27.) számú AB határozatával megsemmisítette a Ve. 8. § (1) bekezdését. Ez a rendelkezés azt tilalmazta, hogy a szavazást megelőző nyolcadik naptól a szavazás befejezéséig a választásokkal kapcsolatos közvélemény-kutatás eredményét nyilvánosságra hozzák. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint aránytalanul korlátozza a véleménynyilvánítás és a sajtó szabadságát, hogy már a kampánycsend beállta előtti napokon sem lehet közzétenni a közvélemény-kutatási felméréseket.

Az Alkotmánybíróság eljárása során nem észlelte, hogy a megsemmisített törvényszakasszal tartalmilag teljesen megegyezik a 11/2006. (XII. 7.) ÖTM

³⁸ A bolgár és a szlovén kisebbség esetében egy jelölő szervezet volt jogosult listát állítani. A két ukrán jelölő szervezet közül az egyik lekészte a bejelentési határidőt. A német és a horvát közösség pedig úgy döntött, hogy a területileg arányos képviselőlet biztosítása érdekében egy közös listán indítja a jelöltjeit.

rendelet 2. §-a. A végrehajtási rendeletet kiadó miniszter ezért köteles lett volna ezt a jogszabályi előírást hatályon kívül helyezni, ám miután az alkotmánybírósági határozatot mindössze öt nappal a szavazás napja előtt hirdették ki, erre már nem került sor.

A területi és az országos kisebbségi önkormányzati választásokon tehát formálisan hatályban volt egy nyilvánvalóan alkotmányellenes rendelkezés. Ez azonban gyakorlati problémát nem eredményezett, mert ismereteink szerint a választásokat megelőzően nem készültek közvélemény-kutatások.

2.7.

A szavazás

1995 és 2003 között az országos kisebbségi önkormányzatok közgyűlésének tagjait a kisebbségenként külön-külön időpontban és helyszínen tartott elektori gyűléseken választották.

Az új törvényi szabályozás értelmében a szavazás minden kisebbség esetében azonos napon zajlott. Az elektor azon a településen gyakorolhatta választójogát, ahol a települési kisebbségi önkormányzat tagjává választották.

A jogalkotó az elektori gyűlés megszüntetésével jelentősen közelítette egymáshoz a települési, valamint a területi és az országos kisebbségi önkormányzati választások szabályait. Nem egyértelmű azonban, hogy melyek azok a törvényi rendelkezések, amelyek mindhárom választás esetén irányadóak.

A jogalkotó a Ve. XII/B. fejezetében csak néhány, a területi és az országos kisebbségi önkormányzati választásokra vonatkozó különös szabályt határozott meg. Kimondta azonban, hogy a törvény mely fejezeteit kell megfelelően alkalmazni, valamint kizárta a Ve. egyes rendelkezéseinek az átvételét.

Az Alkotmánybíróság többször – így például az 54/2004. (XII. 13.) AB határozatban – kifejtett álláspontja szerint a „visszautalásos jogalkotói technika” ugyan nem alkotmányellenes, azonban jogbizonytalanságot, értelmezési zavarokat nem idézhet elő, és korlátlanul nem tágíthatja ki a jogalkalmazó értelmezési lehetőségeit.

A területi és az országos kisebbségi önkormányzati választásokon ez az alkotmányossági követelmény nem érvényesült maradéktalanul, mert a szavazás lebonyolításának alapvető szabályai is hiányoztak.

A települési kisebbségi önkormányzati választásokon alkalmazni kellett a Ve. általános rendelkezéseit, beleértve a 61–62. §-ban foglalt alábbi előírásokat:

- a) szavazni kizárólag személyesen lehet,
- b) a szavazóhelyiség nem lehet olyan épületben, amely a jelölt vagy a jelölő szervezet használatában van,
- c) a választópolgárok részére a szavazóhelyiségben és a szavazófülkében tollat kell elhelyezni,
- d) a szavazatszámláló bizottság tagjai a szavazóhelyiségben csak a hivatalosan elhelyezett tollat használhatják,
- e) a választási iratok, nyomtatványok elhelyezését követően a szavazás megkezdéséig a szavazatszámláló bizottság és a választási iroda tagjain kívül senki nem tartózkodhat a szavazóhelyiségben.

Az Országos Választási Bizottság álláspontja szerint a területi és az országos kisebbségi önkormányzati választásokon a Ve. „nem rendeli alkalmazni a szavazás általános szabályait”, így a 61–62. §-ában foglaltakat sem.

Nyilvánvaló azonban, hogy a választási szervek törvényi felhatalmazás hiányában is érvényt szereztek a fenti előírásoknak, hiszen ezek hiányában olyan joghézag állt volna elő, amely a választás megtartását veszélyeztette volna. Ezt jól érzékelteti, hogy a Ve. 115/S. §-a csak a szavazás lezárásának idejét határozta meg, annak kezdetét nem. Ettől függetlenül ismereteim szerint a szavazás – az általános szabályoknak megfelelően – minden településen 6 órakor megkezdődhetett.

A jogbiztonság érdekében javasoljuk, hogy a jogalkotó egyértelműen határozza meg a területi és az országos kisebbségi önkormányzati választásokon történő szavazás szabályait. Amint azt a 2.3. alfejezetben már kifejtettük, nem támogatjuk az elektori rendszer fenntartását. A közvetlen választás bevezetésével egyszerűbbé – és valószínűleg költségtakarékosabbá – válna az eljárás, mert a települési, a területi és az országos kisebbségi önkormányzati képviselőkről egyidejűleg, akár azonos szabályok szerint lehetne szavazni.

2.8.

Választási eredmények

A területi és a kisebbségi önkormányzati választások kiemelkedően magas, mintegy 98%-os részvétel mellett zajlottak.

A már eddig is létező fővárosi kisebbségi önkormányzatok mellett most első alkalommal választották meg a területi szintű képviselői szerveket. A megalakult területi önkormányzatok száma 57.

megye/főváros	az önkormányzatot választó kisebbség
Budapest	bolgár, cigány, görög, horvát, lengyel, német, örmény, román, ruszin, szerb, szlovák
Baranya	cigány, horvát, német
Bács-Kiskun	cigány, horvát, német
Békés	cigány, román, szlovák
Borsod-Abaúj-Zemplén	cigány, lengyel, német, ruszin, szlovák
Csongrád	cigány
Fejér	cigány, német
Győr-Moson-Sopron	cigány, horvát, német
Hajdú-Bihar	cigány, román
Heves	cigány
Jász-Nagykun-Szolnok	cigány
Komárom-Esztergom	cigány, német, szlovák
Nógrád	cigány, szlovák
Pest	bolgár, cigány, német, szerb, szlovák
Somogy	cigány, horvát
Szabolcs-Szatmár-Bereg	cigány
Tolna	cigány, német
Vas	cigány, horvát, német
Veszprém	cigány, német
Zala	cigány, horvát

A fenti adatokból kitűnik, hogy minden megyében létrejött legalább egy területi kisebbségi önkormányzat. A fővárosban választották meg ugyanakkor az összes területi kisebbségi önkormányzat mintegy 20%-át.

A választás kitűzésének törvényi feltételei elsősorban a szlovén közösséget érintették hátrányosan. Miután Vas megyében a szükséges 10 helyett 8 településen működött önkormányzatuk, nem volt lehetőségük területi önkormányzatot alakítani. Hasonló okok miatt nem jöhetett létre az ukrán kisebbség területi szintű képviselője sem. Az örmények és a görögök a már korábban is meglévő fővárosi önkormányzatuk mellett a megyékben nem hoztak létre önkormányzatot. Egyedül a cigány közösség tudott a fővárosban és minden megyében területi kisebbségi önkormányzatot választani.

A területi kisebbségi önkormányzatok országos eloszlása általában megfelel az előzetes várakozásoknak. Ezúttal is születtek azonban meglepő választási eredmények.

A borsodi német és ruszin, valamint a Pest megyei bolgár területi önkormányzatok megalakítására azért nyílt lehetőség, mert a 2002. évi választásokhoz képest nőtt a települési kisebbségi önkormányzatok száma. Egyes fővárosi kisebbségi önkormányzatok legitimációját pedig már a korábbi választások során is vitatták a vidéken élő közösségek, illetve az őket képviselő szervezetek.

A 2007. évi általános választások eredményeképpen minden kisebbség meg tudta alakítani országos önkormányzatát.

Az elmúlt években az országos kisebbségi önkormányzatok tagjait a kislítási rendszer szabályai szerint választották, így nem volt biztosított, hogy a közgyűlésekben tényleges támogatottságuk arányában jussanak képviselethez a különböző elektori csoportok.

A törvénymódosítás változtatott a mandátumok kiosztásának módszerén, így az eddigieknél „sokszínűbb” testületek jöttek létre.³⁹ Több kisebbség esetében olyan szoros eredmények születtek, hogy csak néhány szavazaton múlt, mely szervezet jelöltjét választják elnöknek.

Vélhetően több kisebbség esetében a „status quo” beálltának köszönhető, hogy az elmúlt évek gyakorlatával szemben – legalábbis a nyilvánosság előtt – nem kérdőjelezték meg a közgyűlés valós közösségi támogatottságát.

Mindez azonban nem jelenti azt, hogy a törvénymódosítás kizárta volna a választási visszaélések lehetőségét.

Az Ukrán Országos Önkormányzat elnöke az Országgyűléshez fordult, miután tudomást szerzett arról, hogy a Kijevi Rusz Egyesület jelölő szervezetként bejelentkezett az Országos Választási Bizottságnál. Véleménye szerint ezt a szervezetet nem az ukrán közösséghez tartozók hozták létre.

A települési kisebbségi önkormányzati választásokon a Magyarországi Ukrán Kulturális Egyesület 59 mandátumot szerzett. A Kijevi Rusz Egyesület 36 elektorával – az előzőekben már ismertetett számítási mód szerint – az orszá-

³⁹ A mandátumok kiosztása a nemzetközi viszonylatban is gyakran alkalmazott módszer segítségével történt. Ennek lényege, hogy minden lista neve alatt képezni kellett egy számoszlopot úgy, hogy az első szám az adott listára leadott szavazatok száma, a második ennek a fele, majd következik ennek a harmada, negyede stb. addig, amíg el nem érik a listán szereplő jelöltek számát. Ezt követően meg kellett keresni a táblázatban (vagyis az összes számoszlopban) előforduló legnagyobb számot, és az a lista kapott egy mandátumot, amelyikhez ez tartozott. Ezt az eljárást addig kellett folytatni, amíg valamennyi mandátum kiosztásra került. A jelöltek a listán elfoglalt helyük sorrendjében szereztek mandátumot.

gos kisebbségi önkormányzati választásokon akár 7 képviselői helyet is elnyerhetett volna a 19 tagú közgyűlésben.⁴⁰

Ez végül csak azért nem következett be, mert a Kijevi Rusz Egyesület a törvényi határidőt túllépve nyújtotta be a listáját, ezért az Országos Választási Bizottság 76/2007. (II. 12.) határozatával megtagadta annak nyilvántartásba vételét.

A Magyarországi Románok Országos Önkormányzatának alakuló ülésén a közgyűlés úgy döntött, hogy a képviselők magyar nyelven tegyék le az esküt, és a tanácskozási nyelve a magyar legyen.

Ez azért elgondolkodtató, mert a települési kisebbségi önkormányzati választásokon való regisztráció feltételeként a jelölteknek nyilatkozniuk kellett a kisebbségi nyelv ismeretéről. Joggal vetődik fel a kérdés, hogy miért döntött a közgyűlés az anyanyelv használat korlátozásáról, ha a képviselők – legalábbis a korábbi nyilatkozatuk szerint – beszélnek románul⁴¹. (Megjegyzést érdekel, hogy a regisztráció feltételeként a jogszabály pusztán a nyilatkozatot írta elő, nem pedig annak kinyilvánítását, hogy beszéli az adott kisebbség nyelvét.) Megítélésünk szerint ez egyértelműen arra vezethető vissza, hogy – amint azt már a települési kisebbségi önkormányzati választásokról szóló jelentésben is kifogásoltuk – a jelölti nyilatkozat valóságtartalmát a választási szervek nem ellenőrizhették.

Mindez arra hívja fel a figyelmet: nem jelent elégséges garanciát, ha a jogalkotó lehetővé teszi, hogy a választópolgárok közvetlenül válasszák az országos és területi kisebbségi önkormányzati képviselőket. E törvénymódosítással egyidejűleg ki kell zárni a visszaélés lehetőségét, és meg kell teremteni a jogi biztosítékait annak, hogy az aktív és a passzív választójogot kizárólag a kisebbségi közösségek tagjai gyakorolhassák.

Ennek alapvető feltétele, hogy a kisebbségi választói jegyzékbe való felvétel ne kizárólag az egyén – a hatályos szabályozás szerint senki által meg nem kérdőjelezhető – nyilatkozata alapján történjék, hanem az eljárásban a kisebbségi közösségek is közreműködhessenek.

⁴⁰ A Kijevi Rusz Egyesület jelöltjei a főváros XVI. kerületében, Komlón, Pécsset, Abaújkéren, Abaújszántón, Encsen és Mérán önkormányzatot alakítottak, valamint Miskolcon is szereztek egy mandátumot.

⁴¹ A közgyűlés határozatai álláspontunk szerint nem törvényesek. A képviselő anyanyelv- használatához fűződő jogát a kisebbségi önkormányzat nem korlátozhatja. A területileg illetékes közigazgatási hivatal egyetértett jogértelmezésünkkel, és a határozatok felülvizsgálatára, valamint az anyanyelven való eskütétel lehetőségének biztosítására hívta fel a közgyűlést.

2.9.

A kisebbségi önkormányzati választások értékelése

Vizsgálatunk egyértelműen igazolta, hogy az új törvényi szabályok nem biztosítanak megfelelő jogi kereteket a kisebbségi önkormányzatok létrehozásához. A választás nemcsak a kisebbségi önkormányzatok megalakításának jogilag szabályozott módja, hanem fontos legitimációs szerepe is van. Ezt a funkcióját azonban a hatályos rendelkezések alapján nem tudja betölteni, hiszen továbbra is lehetőség van arra, hogy a képviselt közösséghez nem tartozók befolyásolják a választási eredményeket.

A törvényi szabályozás azért is felülvizsgálatra szorul, mert a választási eljárás indokolatlanul hosszadalmas és költséges.

A választási folyamat 2006 májusában a választási értesítők kiküldésével vette kezdetét és 2007 márciusában a képviselői megbízólevelek átvételével ért véget. Ezt azt jelenti, hogy a kisebbségi közösségek közel egy évig a választásokra való felkészüléssel voltak kénytelenek foglalkozni.

A kisebbségi önkormányzatok létrehozása olyan alapvető alkotmányos jog, amelynek költségét az állam köteles viselni. Elvárható azonban, hogy a törvényhozó olyan megoldást találjon, amely a kiadásokat ésszerű keretek között tartva biztosítja a választások zavartalan lebonyolítását. A jelenlegi szabályozás nem tesz eleget ennek a követelménynek, mert jelentős többletköltségek merülnek fel annak következtében, hogy a települési, valamint a területi és az országos kisebbségi önkormányzati választások nem egy időben zajlanak.

2.10.

Javasolt intézkedések

Vizsgálatunk egyértelműen igazolta, hogy a kisebbségek képviselethez, valamint önkormányzáshoz fűződő alkotmányos jogának érvényesülése érdekében további törvényalkotás szükséges.

E beszámoló keretében is kérjük ezért az Országgyűlést, hogy orvosolja a települési és az országos kisebbségi önkormányzati választások szabályozásával kapcsolatban feltárt visszaosságokat.

Annak érdekében, hogy az Országgyűlés eleget tudjon tenni törvényhozói feladatainak, a vizsgálat zárásaként a törvényjavaslat kidolgozásáért felelős szaktárcák vezetőinek intézkedését kértük. Azt indítványoztuk, hogy az önkormányzati és területfejlesztési miniszter, valamint az igazságügyi és rendészeti miniszter – a Miniszterelnöki Hivatal Kisebbség- és Nemzetpolitikáért Felelős Szakállamtitkársága által létrehozott közjogi munkacsoporttal együtt-

működve – készítsék elő a választási joganyag módosításáról rendelkező törvényjavaslat tervezetét.

Javasoltuk, hogy a jogszabály-előkészítés során olyan jogi garanciákat dolgozzanak ki, amelyek biztosítják:

- a) a kisebbségi közösségek közvetlenül, a települési kisebbségi önkormányzati képviselőkkel egyidejűleg választhassák a területi és az országos kisebbségi önkormányzatok tagjait;
- b) azokban a megyékben lehessen kitűzni a területi kisebbségi önkormányzati választást, ahol ezt a létrejött települési kisebbségi önkormányzatok száma indokolja;
- c) a valós közösségi támogatottsággal bíró szervezetek listát tudjanak állítani a választásokon;
- d) egyértelmű törvényi rendelkezések szabályozzák a többes jelölés lehetőségének kizárását.

A törvénymódosítás előkészítése érdekében a közjogi munkacsoport tagjaihoz is eljuttattuk a települési, valamint a területi és az országos kisebbségi önkormányzati választásokról szóló jelentésünket. Érdemi előrelépésről azonban nem tudunk beszámolni, mert a kisebbségi választói jegyzékre vonatkozó szabályozás átalakításának kérdésében még nincs egységes álláspont.

3.

A kisebbségi önkormányzatok működésére vonatkozó új szabályok áttekintése

A Nektv. számos, 2005-ben módosított rendelkezésének végrehajtása gyakorlati problémákat vet fel.

Ebben az alfejezetben – a teljesség igénye nélkül – kizárólag azokra a jogértelmezési nehézségekre kívánjuk felhívni a figyelmet, amelyek a szűkebb értelemben vett önkormányzatisággal, vagyis az elnök és a tagok jogállásával, valamint a testületi működés szabályozásával kapcsolatosak.

3.1.

A szószóló jogállása

A beszámolási időszakban a legtöbb állásfoglalás iránti kérelem a szószóló intézményével kapcsolatban érkezett Hivatalunkhoz.

A korábbi választási ciklusokban a települési önkormányzati képviselők vá-

lasztásán legtöbb szavazatot elért kisebbségi jelölt szószólónak minősült, függetlenül attól, hogy mandátumot szerzett-e a képviselő-testületben. Az Ötv. hatályos – a kisebbségi joganyag 2005. évi módosítása során megállapított – rendelkezése értelmében a szószólót megillető jogokat a kisebbségi önkormányzat elnöke gyakorolja.

Az egyik megyében a főjegyző írásban tájékoztatta a területi kisebbségi önkormányzat elnökét, hogy nem tekinthető szószólónak. Álláspontját arra alapozta, hogy a szószóló jogköreit a Nektv. 40. §-a határozza meg, és a területi kisebbségi önkormányzatokra vonatkozó fejezet nem utal vissza erre a törvényszakaszra.

Ez az értelmezést azért nem tartjuk elfogadhatónak, mert az Ötv. előírja, hogy a megyei önkormányzat működésére – eltérő szabályozás hiányában – a települési önkormányzatokra vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni. Eből következően a területi kisebbségi önkormányzat elnökét ugyanazok a szószólói jogosultságok illetik meg a megyei önkormányzat közgyűlésében, mint amelyeket a települési kisebbségi elnök gyakorol a települési önkormányzat képviselő-testületében.

Számos településen gondot okoz, hogy nem egyértelmű: a kisebbségi elnök szószólóként mely napirendi pontok tárgyalásakor vehet részt a helyi önkormányzat képviselő-testületének vagy bizottságának zárt ülésén.

Az Ötv. rendelkezései értelmében a szószóló jogosult részt venni a zárt üléseken. A Nektv. ezzel szemben csak a „kisebbséget érintő” napirend kapcsán biztosít tanácskozási jogot a szószóló számára.

Az egyértelműen kijelenthető, hogy ha a települési önkormányzat a kisebbségi kulturális autonómia megvalósításával – így például az oktatással, valamint az anyanyelv és a hagyományok ápolásával, az építészeti és egyéb tárgyi emlékek megőrzésével – kapcsolatos kérdéseket tárgyalja, a kisebbségi elnök számára szószólói minőségében a zárt üléseken is biztosítani kell a részvétel jogát. Különösen így van ez akkor, ha a közgyűlés vagy a bizottság ülésén olyan döntést vitatnak meg, amelyhez kapcsolódóan a kisebbségi önkormányzatot egyetértési vagy véleményezési jog illeti meg. A szószóló kizárása a települési önkormányzat zárt üléseiről lényegében a kisebbségi autonómia tartalmának „kiüresítéseként” lenne értékelhető.

Abban az esetben is indokolt azonban, hogy a szószóló részt vehessen a helyi önkormányzat képviselő-testületének, illetve a bizottságoknak a zárt ülésein, ha olyan kérdéseket tárgyalnak, amelyek kihatással vannak a kisebbségi

közösség tagjaira is. Ebbe a körbe tartoznak például az egészségügyi és szociális feladatok ellátásával, az épített és a természeti környezet védelmével, a területrendezéssel, a területfejlesztéssel, a csatornázással, a közlekedéssel, valamint a foglalkoztatással és a szakképzés összehangolásával kapcsolatos önkormányzati feladatok.

Álláspontunkat tehát úgy tudjuk összefoglalni: a kisebbségi önkormányzat elnöke szószólóként akkor vehet részt a képviselő-testület (közgyűlés), valamint a bizottság zárt ülésén, ha az általa képviselt kisebbséget legalább közvetve érintő napirendi pontot tárgyalnak. Alapvető törvényességi követelménynek tartjuk, hogy a helyi önkormányzat szervei a „kisebbséget érintő ügy” fogalmát – a jogalkotó szándékával összhangban – a lehető legszélesebben értelmezzék, vagyis a szószólót ne zárják ki indokolatlanul a zárt ülésekről.

Többen kérték állásfoglalásunkat arról, hogy a helyi önkormányzat köteles-e tiszteletdíjat, valamint költségtérítést fizetni a szószóló részére.

A Nektv. 41. § (2) bekezdése értelmében a szószóló e megbízatása ellátásáért külön tiszteletdíjra nem jogosult, rá egyebekben a tanácsnokra vonatkozó költségtérítést, juttatást szabályozó rendelkezéseket kell alkalmazni.

E törvényszakaszt álláspontunk szerint úgy kell értelmezni, hogy a helyi önkormányzat nem folyósíthat tiszteletdíjat a szószóló részére. Mindazokat a természetbeni juttatásokat és költségtérítést meg kell azonban állapítani számára, amelyek az általa választott tanácsnokot is megilletik. A tanácsnok egy meghatározott feladatkör ellátására megválasztott képviselő. Ebből következően tanácsnok hiányában a szószóló azokat a természetbeni juttatásokat igényelheti, amelyek a helyi önkormányzat képviselőjét is megilletik.

A kisebbségi önkormányzat elnökének e választott tisztségével összefüggő és számlával igazolt költségeit a kisebbségi önkormányzatnak kell megtérítenie. Abban az esetben azonban, ha a szószólói feladatai ellátása során merülnek fel költségei, ezek megtérítését a helyi önkormányzattól igényelheti.

Példával illusztrálva: ha a kisebbségi önkormányzat elnöke a kisebbségi önkormányzati képviselők felkészítését segítő önköltséges tanácskozáson vesz részt, az utazási jegyekkel a kisebbségi testületnek számolhat el. Abban az esetben azonban, ha szószólóként részt kíván venni a képviselő-testület (közgyűlés) ülésén, úgy az útiköltséget a helyi önkormányzatnak kell megtérítenie.

A szószóló eredeti funkciója szerint egyszemélyes intézmény. Számos gyakorlati probléma adódik ezért abból, hogy jogköreit jelenleg egy testület ve-

zetője gyakorolja. Álláspontunk szerint a szószóló intézményének fenntartása nem indokolt, ehelyett a kisebbségi önkormányzat elnökének jogosultságait kellene kiterjeszteni, megerősíteni.

3.2.

Az elnök lemondása

A Nektv. – a nem kellően átgondolt törvénymódosítás következtében – nem szabályozza egyértelműen az elnöki tisztségről történő lemondás eseteit.

A Nektv. 30/P. § (1) bekezdése kimondja, hogy az elnök megbízatása megszűnik:

- a) a képviselői megbízatás megszűnésével [30/K. § (5) bekezdés],
- b) az elnöki tisztségnak a bíróság által történő megszüntetésével.

Az Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztérium azt az álláspontot képviseli, hogy az elnök e tisztségéről csak képviselői megbízatásával együtt mondhat le.

Ezzel a jogértelmezéssel nem értünk egyet. Az elnököt a kisebbségi önkormányzat testülete választja minősített többséggel hozott határozatával. Ez azt feltételezi, hogy a tisztségre jelölt képviselő vállalja az elnöki jogkörök ellátását, gyakorlását.

A Nektv. 30/K. § (5) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a települési kisebbségi önkormányzati képviselő megbízatása megszűnik az írásbeli vagy a képviselő-testületi ülés jegyzőkönyvébe foglalt lemondással. Miután a jogalkotó az elnöki tisztség megszűnési eseteként hivatkozik erre a törvényszakaszra, így véleményünk szerint lehetőség van az analógia alkalmazására. Ez azt jelenti, hogy az elnök – képviselői megbízatásának megtartása mellett – lemondhat e tisztségéről.

A kisebbségi önkormányzatok működőképességének fenntartása érdekében fontosnak tartjuk, hogy a mi értelmezésünk váljon általánosan elfogadottá. Ellenkező esetben fennáll annak a veszélye, hogy az elnökök akkor is ragaszkodni fognak tisztségükhöz, ha nem tudják megfelelően ellátni az azzal járó feladatokat.

3.3.

A képviselői költségterítés

Tapasztalataink szerint számos településen konfliktus forrása, hogy nem egyértelmű: jár-e költségterítés a kisebbségi önkormányzati képviselőknek.

A Nektv. nem rendelkezik a kisebbségi képviselők költségterítéséről. A

Nektv. 63. § (1) bekezdése azonban kimondja, hogy a törvényben nem szabályozott kérdésekben a kisebbségi önkormányzatokra megfelelően alkalmazni kell a helyi önkormányzatokra, helyi önkormányzati képviselőkre vonatkozó jogszabályokat.

A fentiekben hivatkozott utaló szabály alapján tehát a kisebbségi képviselők esetében is irányadónak kell tekinteni a Pmtv. előírásait. A Pmtv. 18. § (1) bekezdése alapján a helyi önkormányzati képviselőt költségtérítés illeti meg, mely rendelkezés tehát értelemszerűen vonatkozik a kisebbségi önkormányzati képviselőkre is.

A kisebbségi önkormányzati tagsággal összefüggő feladatok ellátása során költségek merülhetnek fel. A kisebbségi önkormányzat elnökének vagy tagjának a testület képviseletében vagy megbízásából végzett tevékenységével összefüggő, általa előlegezett, számlával igazolt, szükséges költségét meg kell téríteni.

Megítélésünk szerint a kisebbségi képviselő jogosan igényelheti, hogy a saját testületének üléseire való beutazás költségeit – a kisebbségi önkormányzat éves költségvetése terhére – térítsék meg számára.

Sajnálatos módon az Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztérium egy konkrét ügy kapcsán ezzel ellentétes álláspontot képviselt. A kötelező erővel nem bíró állásfoglalásban kifejtették, hogy a képviselő testületi vagy bizottsági ülésen való részvétele nem minősül „sem a közgyűlés képviseletében, sem megbízásából ellátott tevékenységnek”, ezért nincs lehetőség arra, hogy az utazási költségeket a Pmtv. rendelkezései alapján megtérítsék számára.

Ezt az értelmezést nem tartjuk elfogadhatónak, mert méltánytalan lenne a képviselőkre terhelni azokat a költségeket, amelyek abból adódnak, hogy részt kívánnak venni a kisebbségi önkormányzat ülésein. Ebben a kérdésben ezért további egyeztetéseket tartunk szükségesnek a szaktárcával.

3.4.

A kisebbségi önkormányzat nyelvhasználati joga

Több országos kisebbségi önkormányzat kifogásolja, hogy az új törvényi rendelkezések csorbítják az általuk képviselt közösség nyelvi jogait.

A Nektv. 30/H. § (4) bekezdés értelmében a települési kisebbségi önkormányzat ülésére a jegyzőt meg kell hívni, függetlenül attól, hogy beszél-e az adott kisebbségi nyelvet.

Ezt a rendelkezést azért kifogásolják a kisebbségi közösségek, mert attól tartanak, hogy a nyelvi asszimilációt fogja erősíteni. A jogalkotó szándéka nyilvánvalóan az volt, hogy elősegítse a kisebbségi önkormányzatok törvényes működését. A jegyző részvétele azonban azzal a következménnyel járhat,

hogy a kisebbségi önkormányzatok egy része a tolmácsolás elkerülése érdekében inkább felhagy az anyanyelven való ülésezéssel.

A kisebbségi önkormányzat működésének törvényességét a közigazgatási hivatal ellenőrzi, a jegyző csupán törvénysértésre utaló jelzéssel élhet. Javasoljuk ezért, hogy a Nektv. a kötelező meghívás helyett azt mondja ki: a jegyző vagy megbízottja meghívás esetén köteles részt venni a kisebbségi önkormányzat ülésén.

A másik gyakorlati probléma a jegyzőkönyvvezetéssel kapcsolatos.

A Nektv. rendelkezései szerint ha a kisebbségi önkormányzat kisebbségi nyelven és magyarul készít jegyzőkönyvet, az előbbi kell hitelesnek tekinteni. Az általános gyakorlat azonban az, hogy a közigazgatási hivatalok magyar nyelvű jegyzőkönyv megküldését kérik a kisebbségi önkormányzatoktól.

A kisebbségi önkormányzatok el nem vitatható joga, hogy anyanyelvükön tartsák üléseiket. Fontos érdek fűződik azonban a testületi működés törvényességi ellenőrzésének biztosításához is. Jogos és méltánylandó igénynek tartanánk ezért, hogy a jövőben költségvetési többletforrásban részesüljenek azok a kisebbségi önkormányzatok, amelyek vállalják jegyzőkönyvük magyar nyelvre történő fordítását.

4.

Kisebbségi önkormányzatok és a helyi „nagypolitika”

A roma szervezetekről, kisebbségi önkormányzatokról már-már általánosságban az jelenthető ki, hogy az utóbbi 10 évben átpolitizálódtak: leképezték a „nagypolitika” baloldal/jobboldal megosztottságát. Köztudott, mert a roma szervezetek egy része nevében is jelzi politikai kötődését.

Kevesebben tudják, hogy a kisebbségi önkormányzatok jog- és érdekérvényesítési lehetősége általában véve – sajnos – az országos és (főként) a helyi politika függvénye. A helyi önkormányzati képviselőjelölteknek szükségük van a kisebbségi önkormányzati jelöltekre, pontosabban a kisebbségi községekre mint szavazóbázisra, a kisebbségi önkormányzatok pedig a kulturális autonómia érdekében tényleges tevékenységet kifejtteni csak a helyi önkormányzatok költségvetési támogatásával tudnak. A baloldali vezetésű helyi önkormányzat azonban a baloldali, a jobboldali pedig a jobboldali kötődésű kisebbségi önkormányzatot támogatja elsősorban.

A pártpolitikának a kisebbségi jogérvényesülésre gyakorolt káros hatását fölösleges is elemeznünk, mindössze egyetlen jellemző példát mutatunk be.

Egy kistelepülésről – ahol régóta békében és egyetértésben élnek egymás mellett a szlovák nemzetiségi és a magyar lakosok – három állásfoglalás iránti kérelem is érkezett. Sőt, egyéb kérdésekben is számos alkalommal folytattunk a felekkel – telefonon, s egy alkalommal a helyszínen – informális egyeztetést.

A legutóbbi választások óta a község új vezetése, bár szóban többször is ki nyilatkozta, milyen fontosnak tartja a nemzetiségi kultúra megőrzését és továbbörökítését, a gyakorlatban sorra hozta azon határozatait, melyeket a szlovák önkormányzat szlovákellenesnek érzett.

A polgármester ezt hamis beállításnak tartja. Arra hivatkozott, hogy intézkedéseikkel „az egyes kiváltságos csoportok” előjogait kívánják megszüntetni. Az viszont tény, hogy a megváltozott politikai összetételű képviselő-testület már nem ápol olyan jó kapcsolatot a szlovák kisebbségi önkormányzattal, mint – a három egymást követő cikluson keresztül működő – elődje.

Az ellentétek első áldozata a kétnyelvű helyi újság lett, amelyet a település és a szlovák önkormányzat 13 éve közösen adott ki, azonban – a két testület közötti konfliktusok miatt – a települési önkormányzat már elzárkózott attól, hogy az önkormányzat lapjában szlovák nyelvű oldalak is megjelenjenek.

A másik ütközési felület a nemzetiségi iskola volt. A szlovák kisebbségi önkormányzatnak nem sikerült elérnie, hogy a szlovák nemzetiségi iskola igazgatói pályázatának feltételei közé bekerüljön a nemzetiségi nyelv ismerete, és előnyként való feltüntetése is csak nagy harcok árán, jelentős részben az ombudsmani állásfoglalást felhasználva sikerült. A helyi viszonyok bonyolultságát jelzi, hogy a településen 2006-ban – részben a kisebbségi választási rendszer régi-új hiányosságaira visszavezethetően – német kisebbségi önkormányzat is alakult, amely együtt döntési jogokat kívánt gyakorolni a szlovák nemzetiségi intézmény igazgatói kinevezésével kapcsolatban.

Állásfoglalásunkban kifejtettük, hogy egyetértési jog illeti meg a kisebbségi önkormányzatot azon pályázati feltételek megfogalmazása során, amelyet a kisebbségi iskola igazgatói állására írt ki az intézményt fenntartó települési önkormányzat. A pályázati kiírás ugyanis nem egyszerű vitaanyag, nem szimpla döntés-előkészítő eljárási jellegű intézkedés, hanem a kinevezést alapvetően behatároló-meghatározó olyan közbenső érdemi döntés, amelyben nemcsak a vezetővel szemben támasztott jogszabályba foglalt követelményeket, hanem az elbírálásnál figyelembe vehető egyéb, például előnyben részesítési szempontokat is rögzítik/rögzíthetik.

Annak érdekében tehát, hogy ne „üresedjék ki” az egyetértési jog tartalma,

jogilag megalapozott, hogy az egyeztetés ne pusztán a kinevezés aktusára korlátozódjék, hanem – ésszerű keretek között – már az előkészítés fázisába is bevonják a kisebbségi önkormányzatot.

Felhívtuk a figyelmet arra is, hogy egyébként a racionalitás, a józan belátás is azt kívánja, hogy a fenntartó települési önkormányzat az egyetértési joggal bíró kisebbségi önkormányzat ismert, szakmailag alátámasztott és nem jogellenes feltételeit a pályázati kiírásba beépítse annak érdekében, hogy az intézmény működését veszélyeztető esetleges konfliktust ezzel elkerülje.

A szlovák nyelv ismeretének és a nemzetiséghez való kötődésnek előnyben részesítési szempontként való megfogalmazása egy olyan (kiválasztandó) igazgató esetén, akinek az intézményében valamennyi tanuló részt vesz a kisebbségi nevelésben-oktatásban, szakmailag igazolható, sőt kifejezetten kívánatos. Alátámasztható ez az elvárás még akkor is, ha az érintett iskola pedagógiai programja a nyelvvoktató kisebbségi oktatást tartalmazza, így az igazgató – a nemzetiségi anyanyelvű és a nemzetiségi kétnyelvű kisebbségi intézmény vezetőjére vonatkozó törvénybe foglalt plusz feltételeknek – nyelvi és származási kompetenciáknak nem köteles megfelelni.⁴²

Fontos, hogy az intézmény fenntartója csak akkor dönthet úgy, hogy azonos feltételek esetén él az előnyben részesítés lehetőségével, ha az ennek alapjául szolgáló szempontokat a pályázati felhívásban közzéteszi, valamint a pályázatok elbírálása során ezek érvényesítésével nem sért alapvető jogot, nem biztosít feltétlen előnyt, és nem zárja ki az egyéni szempontok mérlegelését.⁴³

Újabb konfliktusforrást jelentett az, hogy – az újonnan létrejött német kisebbségi önkormányzat⁴⁴ kezdeményezésére – a települési önkormányzat (a német mellett) a szlovák kisebbségi oktatás iránti igényt is fel kívánta mérni. A felméréshez alkalmazni kívánt kérdőív tervezetét tanulmányoztuk, s megállapítottuk, hogy jelentős módosításra szorul. Számos észrevételünknek csak egyetlen (a helyzetet jellemző) elemét emeljük ki: a hatályos szabályok szerint

⁴² Kotv. 18. § (2). Ha a nevelési-oktatási intézményben az óvodai nevelés, iskolai nevelés és oktatás kizárólag nemzetiségi, illetve kisebbségi nyelven folyik, vagy a tanulók több mint fele két nyelven – nemzetiségi, illetve kisebbségi nyelven és magyarul – tanul, vezetői megbízást az kaphat, aki – az (1) bekezdésben meghatározottakon túl – rendelkezik az e törvény 17. §-ának (3) bekezdésében meghatározott feltételekkel. Azonos feltételek esetén előnyben kell részesíteni azt, aki a nemzeti vagy etnikai kisebbséghez tartozik.

⁴³ Erről az Ebktv. 11. § (2) bekezdése rendelkezik.

⁴⁴ A legutolsó népszámláláskor tíz-egynéhányan vallották magukat németnek a községben. Nem lehet véletlen, hogy a német önkormányzat által létrehozott néptánckört „átadták” a Nemzetiségi Kulturális Egyesületnek, amely szlovák népdalokat énekel, szlovák néptáncokat táncol.

a kisebbségi nevelést-oktatást csak első osztálytól, felmenő rendszerben lehet bevezetni, ezért (értelemszerűen) a kérdőív címzettjei csak a következő tanévre elsőként „beiratkozó” gyermekek szülei lehetnek, a kérdőívet mégis minden szülőnek eljuttatták.

5.

A Magyarországi Nemzeti és Etnikai Kisebbségekért Közalapítvány döntéshozatali mechanizmusával kapcsolatos beadványok

A Kormány a kisebbségi közügyek állami támogatásának részeként hozta létre a Magyarországi Nemzeti és Etnikai Kisebbségekért Közalapítványt (Közalapítvány).

A közalapítvány kuratóriuma 21 főből áll, akik részint kormánypárti, részint az ellenzéki pártok, a Kormány és az országos kisebbségi önkormányzatok delegáltjai, valamint a Magyar Tudományos Akadémia elnöke által delegált személy.

A „pályázati rendszer” intézményével szemben megfogalmazott gyanakvások, miszerint az valamely csoport politikai érdekét juttatja kifejezésre, elérte a Közalapítványt is. Sokan feltételezik, hogy a magyar közpolitikai gyakorlat a kisebbségek támogatásába is „begyűrűzött”, és a döntések szubjektív alapon történnek.

Valóban elgondolkodtató, hogy a Közalapítvány eljárására, döntéshozatali mechanizmusára nem vonatkoznak a Ket. garanciális szabályai. A Közalapítvány jogállása ugyanis (polgári) jogi személy, amelynek működését az Alapító Okirata, Szervezeti és Működési Szabályzata és a Ptk. szabályozza. Ha mindehhez hozzáadjuk azt a két közismert tényt, hogy – sajnálatos módon – a kisebbségi szerveződések is jelentős mértékben pártpolitikai színezetet nyertek és pluralizálódtak, látnunk kell, hogy a pályázók gyanakvásának, előzetes fenntartásainak, még a teljesen megalapozatlan fenntartásoknak a megszüntetése érdekében is határozott lépéseket kell tenni.

Két problémára hívjuk fel a figyelmet:

1. A Közalapítvány pályázatelbíráló szisztémájában a független szakmaiság szempontja kevésbé markánsan jelenik meg.
2. A Kuratórium a meghozott elutasító döntését – joggal kifogásolható módon – nem indokolja.

A Közalapítvány támogatási tevékenységét pályázatok kiírása útján végzi. A

döntéshozatali mechanizmus két szakaszból áll. A pályázatokat döntésre nem független szakértők, hanem a Kuratórium tagjaiból álló bizottság készíti elő, a döntést pedig a Kuratórium hozza. Így az előfeltevésekkel élő (a „gyanakvó”) kívülállók szemében formálisan nem válik el egymástól a döntés esetleges politikai és szakmai eleme.

További súlyos probléma, hogy a döntés-előkészítő bizottság a munkateherre tekintettel csak névlegesen dolgozik bizottságként: a döntés-előkészítő javaslatokat ugyan valamennyien szignálják, de mivel a beérkező pályázatokat a bizottság tagjai szétosztják egymás között, a javaslat valójában egyetlen ember javaslata, ami azért keltheti a visszásság gyanúját, mert a Kuratórium a döntés-előkészítő „bizottság” javaslatát szinte 100%-os arányban el szokta fogadni.

A kérdéskör komplex bemutatására alkalmas a következő panasz és kivizsgálásának eredménye:

Egy kulturális, közművelődési tevékenységet folytatató cigány egyesület elnöke arról tájékoztatott minket, hogy 17 év óta működő, intézmény-fenntartó, évenkénti vetélkedő és táborszervező, nagy pályázatírási és programszervezési gyakorlattal rendelkező szervezete négy pályázatot nyújtott ugyan be a Közalapítványhoz, de egyikkel sem nyert, míg az a hasonló kvalitással nem rendelkező szervezetek minden pályázatát támogatta. Más civil szervezetekkel is egyeztetve arra a következtetésre jutott, hogy „a Közalapítvány 2007. évi pályázati elbírálásainál elsősorban nem a szakmai, hanem politikai döntések születtek”.

Az ügy kivizsgálása során felvettük a kapcsolatot a Közalapítvány igazgatójával, aki elmondta, hogy a pályázelbírálást sérelmező panaszokat összegyűjti és azokat (az akkor még nem létező!) Felügyelő Bizottság elé terjeszti.

A panaszost a jogorvoslat ezen lehetőségéről tájékoztattuk, de ennek ellenére nem ő, hanem egy vele, illetve szervezetével kapcsolatban lévő, másik cigány szervezet nyújtotta be ugyanazt a panaszt. A beadványhoz csatolt táblázatos kimutatásból – ha a beadványozó a valóságnak megfelelően „sorolta be”, csoportosította a pályázókat – kiderült, hogy a Közalapítvány azonos pályázatán részt vevő, más-más cigányszervezeti szövetséghez tartozó egyesületek és önkormányzatok támogatása között szignifikáns (kb. négyszeres) különbségek vannak.

A következő kéréseket, javaslatokat fogalmazta meg a beadványozó:

- a) indokolják meg a pályázatok elutasítását;*
- b) akadályozzák meg a döntés-előkészítő bizottság (személy) támogatási javaslatainak kiszivárogtatását;*

- c) objektíven és a szakmaiságot figyelembe véve, fellebbezési lehetőséget biztosítva döntsön a támogatásokról a kuratórium; valamint*
- d) vizsgálja felül a kuratórium a roma pályázatokat.*

A Felügyelő Bizottság a panasz benyújtását követően két hónappal később jött létre, és felkérte a beadvány megalapozottságának kivizsgálására és bizottsági előterjesztés-tervezet megfogalmazására egyik tagját. Egy hónappal később a Felügyelő Bizottság az előterjesztést megtárgyalta és elfogadta.

Az előterjesztés szövege – kommentár nélkül, szó szerint – a következő:

„A [...] Egyesület elnökhelyettesének megkeresésére és a MNEKK kuratóriumának felkérésére a felügyelő bizottság megvizsgálta a MNEKK-hez benyújtott és a kuratórium által elbírált, de az Egyesület elnökhelyettesének részéről kifogásolt pályázatokat.

A felügyelő bizottság a vizsgálat során megállapította, hogy az anyanyelvű kulturális és hitéleti pályázati kiírásra beérkezett és a [...] Egyesület által felsorolt pályázatokat előzetesen elbíráló munkabizottság – vélhetően a pályázatok sokasága és az elbírálásukra megmaradt idő rövidsége miatt – több pályázat esetében felületesen, a pályázati kiírás figyelmen kívül hagyásával, a pályázó által benyújtott pályázati cél, tartalom és költségvetési terv egységének alapos áttekintése nélkül tette meg javaslatát a kuratórium felé.

Nagyvonalúság, elfogultság, szubjektivitás, a hasonló pályázatok közötti aránytalanság egyaránt tapasztalható.

A vizsgálat alapján a felügyelő bizottság javasolja a MNEKK kuratóriumának, hogy a jövőben fokozott figyelmet szenteljen a pályázatok szakszerű, jól átgondolt, igazságos elbírálásának.”

A felügyelő bizottság ennek alapján úgy határozott, hogy ajánlást tesz a kuratóriumnak arra nézve, hogy az SzMSz-be vegye bele a titoktartási kötelezettséget, egyéb vonatkozásban a következő ajánlást fogalmazta meg:

- a) Az egyes munkabizottságok tagjai a pályázatok beadásakor figyelmesen, objektíven, szakszerűen és igazságosan vizsgálják át és tegyenek javaslatot a program támogatására.
- b) A kuratórium rögzítse írásban az SzMSz-ben, hogy a kurátoroknak titoktartási kötelezettségük van a pályázati javaslatokkal kapcsolatban mindaddig, míg a támogatásokról a kuratórium meg nem hozza a döntését.
- c) A kuratórium vállalja fel döntéseit, és írásban indokolja meg az elutasított pályázóknak, hogy a programjuk miért nem kapott támogatást.

Mint látható, a Felügyelő Bizottság formálisan nem a kuratóriumi döntések hibáját mutatta ki, hanem a döntés-előkészítő bizottság egyes tagjait — igaz, az egyiktől fakad a másik is; erre az előterjesztés utolsó mondata egyértelműen utal is. Másrészt nem tett javaslatot az elbírált pályázatok felülvizsgálatára.

A kuratórium az előterjesztést megtárgyalta, majd a következő határozatokat hozta:

- a) A kuratórium rögzíti az SzMSz-ben a kurátorok titoktartási kötelezettségét a pályázati javaslatokkal kapcsolatban a döntés meghozataláig.
- b) A kuratórium minden esetben megindokolja a pályázóknak, hogy miért született negatív döntés a programjukkal kapcsolatban. (16 jelenlévő kurátor 11 igen-, 4 ellen- és 1 tartózkodó szavazatával.)
- c) A 2. pontban jelzett határozatot semmisnek tekinti, és a negatív elbírálású pályázatok indoklásának kérdéséről az SzMSz-ben fog rendelkezni. (16 jelenlévő kurátor 14 igen- és 2 tartózkodó szavazatával.)

Megállapítható, hogy a kuratórium az objektivitás és szakszerűség kérdésével egyáltalán nem foglalkozott, holott erre a Felügyelő Bizottság felkérte. Ami pedig az elutasító döntések indoklási kötelezettségének tárgyalása során történt, a meghozott, majd rögtön visszavont határozat azt a látszatot keltheti, hogy a kuratórium nem vállalja döntései szakmai megalapozottságáért a felelősséget.

6.

Az önhibájukon kívül hátrányos helyzetben lévő („Önhiki-s”) önkormányzatok és körjegyzőség, körjegyzőség és kisebbségi autonómia

Az önhibájukon kívül hátrányos helyzetben lévő települési önkormányzatok működőképességük megőrzése érdekében kiegészítő támogatást igényelhetnek. Az 1000 fő alatti települések azonban csak akkor igényelhetik ezt a plusz központi támogatást, ha körjegyzőséghez tartoznak.⁴⁵ Az állam tehát a körjegyzőségek létrehozását nemcsak jelentős mértékű (532 ezer – 870 ezer Ft/körjegyzőség/hónap) normatív hozzájárulással támogatja⁴⁶, hanem a költségvetési kényszer eszközeit is alkalmazza a kistelepülésekkel szemben: ezek „Önhiki” esetén működőképességüket csak körjegyzőséget megteremtve vagy körjegyzőséghez csatlakozva tarthatják fenn.

Kisebbségi problémává akkor válik a kérdés, ha nemzeti és etnikai kisebbségek által lakott települések kényszerülnek költségvetési okból körjegyzőség

⁴⁵ A Magyar Köztársaság 2007. évi költségvetési törvényéről szóló 2006. évi CXXVII. törvény (költségvetési tv.) 6. számú melléklet 1.1. pontja.

⁴⁶ Költségvetési tv. 3. számú melléklet 3. pont.

létrehozására. A hatályos szabályok ugyanis csak a lakosság számára és az érintett települések földrajzi elhelyezkedésére, vagyis arra vannak figyelemmel, hogy ezernél kevesebb lakosú, a megyén belül egymással határos községekről legyen szó⁴⁷ – kisebbségi jogi szempontok nem merülnek fel.

A problémára a figyelmünket két – egymáshoz kapcsolódó – beadvány hívta fel. Ahhoz kértek segítséget tőlünk, hogy egy román település önkormányzata körjegyzőséghez csatlakozási kötelezettség alól felmentést kaphasson, illetve a megyén belüli román nemzetiségi oktatást biztosító nem szomszédos települések egymással hozhassanak létre körjegyzőséget.

Az üggyel az Észak-alföldi Regionális Közigazgatási Hivatal is foglalkozott, és a körjegyzőséghez csatlakozási kötelezettség alóli felmentést megtagadta.

Megállapítottuk, hogy a hatályos szabályok alapján a közigazgatási hivatal döntése jogszerű volt: törvényi feltételek hiányában a kérelemnek nem adhattott helyt. A költségvetési törvény ugyanis nem ad mérlegelési lehetőséget a döntés meghozatala során a közigazgatási hivatalnak: a felmentést meg kell adnia, ha a törvényben foglalt feltételek⁴⁸ fennállnak, minden más esetben meg kell tagadnia a hozzájárulását. (A konkrét esetben nem volt földrajzi akadálya annak, hogy a község akár két szomszédos településsel is körjegyzőséget hozzon létre, illetve nem volt olyan szomszédos működő körjegyzőség, amelyik a csatlakozási kérelmét elutasíthatta volna.)

Helytálló volt a közigazgatási hivatal azon megállapítása is, hogy formálisan az igazgatási és az intézményfenntartó (kisebbségi nevelést-oktatást biztosító) társulás nincs összefüggésben, így nincs akadálya annak, hogy a két társulási forma eltérő tagsággal működjön.

A körjegyzőség tagsága és a körjegyzőség („körjegyzői hivatal”) ugyanakkor mégis hatással lehet a kisebbségi jogok érvényesülésére.

⁴⁷ Ötv. 39. § (1).

⁴⁸ A közigazgatási hivatal a felmentést megadja:

- a) ha az önkormányzat földrajzi helyzete nem teszi lehetővé, hogy az igazgatási feladatai ellátására körjegyzőséget alakítson, illetve ahhoz csatlakozzon;
- b) ha az önkormányzat az igazgatási feladatai ellátására már működő körjegyzőséghez kívánt csatlakozni, de a körjegyzőséghez tartozó önkormányzatok ezt nem tették számára lehetővé;
- c) a polgármesteri hivatalon túl intézményt nem tart fenn, ide nem értve, ha külön jogszabályok szerint létrehozott társulás(ok)ban vesz részt;
- d) az 1.2.1. és 1.2.2. pontokban meghatározott kapacitás-kihasználtsági feltételeknek nem felel meg, illetve azok teljesítését nem vállalja, kivéve, ha a közigazgatási hivatal felmentésével rendelkezik.

A körjegyzőséghez tartozó kisebbségi települések számára a kisebbségi jogok érvényesítése nyilván fontosabb helyi közügy, mint a kisebbségi lakossággal nem bíró településeké. Feltehető ennek alapján, hogy a körjegyzőség, illetve a körjegyző munkáját is eltérően ítélik meg, értékelik, miközben a körjegyzőség önkormányzati döntés-előkészítő, végrehajtó⁴⁹ és önálló feladatkörében is ellát kisebbségi jogérvényesítést.

Feltételezhető az is, hogy a körjegyzőséghez tartozó, kisebbségi lakossággal nem bíró települések számára kevésbé fontos lehetőség⁵⁰ az, hogy a körjegyzőség belső szabályzatában kisebbségi nyelvismeretet is alkalmazási feltételként írjon elő.

Nem szabad figyelmen kívül hagyni azt sem, hogy a kisebbségi törvény (is) a nemzeti és etnikai kisebbség definíciójának immanens elemévé tette az összetartozás-tudatot. A csoporthoz, közösséghez tartozás tudata pedig minél több jelképben és intézményben ölthet testet, annál erősebb.

A vázolt problémára megoldást jelenthetett volna, ha az Országgyűlés Önkormányzati és területfejlesztési bizottsága önkormányzatokat érintő törvények módosításáról címmel, 2007. október 30-án benyújtott, az Ötv. 39. §-ának módosítási tervét is tartalmazó önálló indítványát az Országgyűlés elfogadja. A törvényjavaslat a szomszédosság helyett ugyanis csak közelséget írt elő a körjegyzőség létrehozásának feltételeként⁵¹.

⁴⁹ Ötv. 8 § (1): A települési önkormányzat feladata ... a nemzeti és etnikai kisebbségek jogai érvényesítésének a biztosítása; (4) bekezdés: A települési önkormányzat ... köteles biztosítani a nemzeti és etnikai kisebbségek jogainak érvényesülését.

38. § (1) A képviselő-testület egységes hivatalt hoz létre – polgármesteri hivatal elnevezéssel – az önkormányzat működésével, valamint az államigazgatási ügyek döntésre való előkészítésével és végrehajtásával kapcsolatos feladatok ellátására. A polgármesteri hivatal ellátja a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló törvényben meghatározott feladatokat.

(2) A körjegyzőséghez tartozó községekben a polgármesteri hivatal feladatkörét – a (3) bekezdésben foglalt kivétellel – a körjegyzőség látja el.

⁵⁰ A köztisztviselők képesítési előírásairól szóló 9/1995. (II. 3.) Kormányrendelet 3. §. A közigazgatási szerv belső szabályzatában alkalmazási feltételként együttesen, illetve külön-külön, további szakképesítés, szakmai vagy közigazgatási gyakorlat, továbbá idegen nyelv ismerete is előírható.

Nektv. 54. §. Azon a településen, ahol a kisebbséghez tartozó lakosság számaránya ezt indokolja, a helyi köztisztviselői és közalkalmazotti, valamint körjegyzői és bírósági végrehajtói állások betöltése során – az általános szakmai követelmények megtartása mellett – biztosítani kell az adott kisebbség anyanyelvét is ismerő személy alkalmazását.

⁵¹ „Az ezernél kevesebb lakosú, a megyén belül egymáshoz közel fekvő települések polgármesteri hivatal közös fenntartására körjegyzőséget alakítanak.”

Sajnálatos, hogy az önkormányzati törvény ez irányú módosítására nem került sor, holott a kisebbségek lakta települések esetében az általános körjegyzőség-alapítási szabályoktól való eltérés a kisebbségi autonómia teljesebb érvényesülését segítené elő.

7.

A kisebbségek állami támogatásának, gazdálkodásának aktuális kérdései

A kisebbségi önkormányzatok finanszírozásának módja, mértéke és az e területet szabályozó jogszabályi háttér rövid fél év alatt gyökeres változáson ment át. Korai volna értékelni a különböző szintű kisebbségi önkormányzatokra gyakorolt hatását, erre e beszámoló keretében nem is vállalkozhatunk. Érdeemes azonban elemezni az átformálódó jogi környezetet, illetőleg áttekinteni azt a folyamatot, amelynek eredménye alapvetően meghatározza a kisebbségi közösségeket képviselő önkormányzatok mozgásterét a jövőben.

A kisebbségi önkormányzati rendszer létrehozásakor a jogalkotó a kisebbségi önkormányzatok költségvetésének, gazdálkodásának, vagyonjuttatásának egyes kérdéseiről szóló 20/1995. (III. 3.) Kormányrendeletben gondoskodott a kisebbségi önkormányzatok gazdálkodásának alapvető szabályairól. E rendelet szabályozta a helyi kisebbségi önkormányzat költségvetési gazdálkodásának folyamatát, illetve meghatározta az országos kisebbségi önkormányzatok működésének kereteit is azzal, hogy kimondta: gazdálkodásukra a társadalmi szervezetekre vonatkozó szabályokat⁵² kell alkalmazni.

A kisebbségi önkormányzatok államháztartás rendszerében való megjelenítése csak később, az Áht. 1995. évi módosításával⁵³ történt meg. A 1996. január 1-től alkalmazandó szabály szerint a helyi kisebbségi önkormányzatok költségvetése az államháztartás helyi szintjét képezi. Az országos önkormányzatok államháztartási rendszerben történő elhelyezéséről azonban a jogalkotó még ekkor sem gondoskodott, így a helyi kisebbségi önkormányzatok átkerültek az államháztartás rendszerébe, míg az országos kisebbségi önkormányzatok továbbra is a társadalmi szervezetekre vonatkozó szabályok szerint gazdálkodtak. Ez az elmúlt években több jogalkalmazási vitára, eltérő jogértelmezésre adott okot.

⁵² A társadalmi szervezetek gazdálkodó tevékenységéről szóló 114/1992. (VII. 23.) Kormányrendelet.

⁵³ Az Áht. és az ahhoz kapcsolódó egyes törvényi rendelkezések módosításáról szóló 1995. évi CV. törvény.

Várákozással tekintettek a jogalkalmazók a kisebbségi önkormányzatokra vonatkozó joganyag 2005. évi módosítása elé, ám ez a kívánt áttörést mégsem hozta meg.

Azt – a módosítás után – immár a kisebbségi törvény is rögzítette, hogy a kisebbségi önkormányzatok költségvetése az államháztartás részét képezi, ahhoz teljes pénzforgalmával kapcsolódik. Meghatározta azt is, hogy gazdálkodására az államháztartás működési rendjére, illetve a költségvetési szervek beszámolási és költségvetési kötelezettségére vonatkozó szabályokat kell alkalmazni, valamint besorolta a települési és a területi kisebbségi önkormányzatokat az államháztartás helyi önkormányzati rendszeréhez. A törvényt módosítás néhány olyan új elemet is hozott, amelyek az országos kisebbségi önkormányzatok megítélése szerint hátrányosak.

Az országos kisebbségi önkormányzatok központi költségvetési szervként történő gazdálkodásának kérdése

A kisebbségi önkormányzati képviselők választásáról, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségekre vonatkozó egyes törvények módosításáról szóló 2005. évi CXIV. törvény 57. §-ának értelmében (60/C. § (3) bekezdés): az országos kisebbségi önkormányzatoknak központi költségvetési szervként kellett volna gazdálkodniuk.

Az államháztartást a központi kormányzat, az elkülönített állami pénzalapok, a helyi önkormányzatok, valamint a társadalombiztosítás költségvetései alrendszerek alkotják. A jogalkotó azzal, hogy a települési és területi kisebbségi önkormányzatokat az államháztartás helyi rendszeréhez, az országos kisebbségi önkormányzatokat pedig a központi alrendszerhez sorolta, feltehetőleg a kisebbségi önkormányzati gazdálkodás két szintjét kívánta államháztartáson belül megjeleníteni. Ez a törekvés azonban több okból nem elfogadható.

A II. Kisebbségi Kerekasztal szeptemberi ülésén az országos kisebbségi önkormányzatok vezetői áttekintették mindazokat a kérdéseket, amelyek az országos kisebbségi önkormányzatok központi költségvetési szervként történő működése kapcsán felvetődtek. A Kerekasztal kinyilvánította, hogy az országos kisebbségi önkormányzatok nem kívánnak központi költségvetési szervként megjeleníteni és működni az államháztartás központi szintjén. A kisebbségi vezetők egybehangzó álláspontja szerint összeegyeztethetetlen az önkormányzati önállósággal az, hogy az országos önkormányzatok központi költségvetési szerv módjára gazdálkodjanak.

A Kerekasztal állásfoglalását továbbítottuk a Miniszterelnöki Hivatal kisebbség- és nemzetpolitikáért felelős szakállamtitkárához, és az országos kisebbségi önkormányzat 13 vezetőjének a Magyar Köztársaság Országgyűlés-

ének Költségvetési, pénzügyi és számvevőszéki, valamint az Emberi jogi, kisebbségi, civil- és vallásügyi bizottságához benyújtott, központi költségvetési törvényjavaslat módosítását célzó közös kezdeményezését támogatva pedig jeleztük a pénzügyminiszternek is, hogy az országos kisebbségi önkormányzatok gazdálkodására vonatkozó rendelkezés „központi” jelzőjének elhagyása érdekében a törvény 2/3-os törvénnyel történő módosítását tartjuk szükségesnek. Kezdeményezésünket megküldtük az igazságügyi és rendészeti miniszternek, és eljuttattuk az Országgyűlés Elnökének is, kérve, hogy a rendelkezésre álló eszközökkel segítse a törvényjavaslat javasolt módosítását.

Megkereséseinkben azt is jeleztük, hogy szükséges az összes bizonytalan tényezőt tisztázni még a rendelkezés végrehajtását megelőzően, mielőtt az országos önkormányzatok központi költségvetési szervként történő működésüket esetlegesen mégis megkezdénék. Amíg a részletek nem tisztáztak, vagyis kétséges, hogy a központi költségvetési szervek tekintetében irányadó szabályok esetükben hogyan alkalmazandók, addig ennek a szabályozási alternatívának a bevezetését aggályosnak tartjuk. A szaktárcák figyelmét felhívtuk arra is, hogy olyan szabályozásra tegyenek javaslatot, amely megfelelő garanciát biztosít az önkormányzatiság elvének megfelelő biztosítására, emellett pedig jeleztük a jogszabálytervezet egyeztetésének szükségességét: biztosítani kell a kisebbségi önkormányzatok számára a véleménynyilvánítás lehetőségét.

A Miniszterelnöki Hivatal szakállamtitkársága a kérdésben azt az álláspontot képviselte, hogy kormányrendelettel – „technikai” módosítással – tervezi hatályon kívül helyezni a Nektv. 60. § (3) bekezdésének „központi” jelzőjét. A pénzügyminiszter kezdeményezésünkre arról tájékoztatott, hogy a „központi” jelző elhagyásához a PM a törvényjavaslatot előkészítette, emellett tájékoztatott arról is, hogy szakmai körökben egyetértés volt a tekintetben, hogy a valós gazdálkodás önkormányzati jellege, a Nektv. ennek megfelelő speciális szabályai mellett a központi költségvetési szervi gazdálkodási szabályok döntő része nem tudna érvényesülni.

A jogalkotói szándék, a szükséges 2/3-os többség biztosított volt, így az Országgyűlés a Nektv. és a kisebbségi önkormányzati képviselők választásáról, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségekre vonatkozó egyes törvények módosításáról szóló 2005. évi CXIV. törvény módosításáról szóló 2007. évi CLVIII. törvény megalkotásával gondoskodott a „központi” jelző elhagyásáról. E jogszabály rendelkezése alapján az országos önkormányzatok gazdálkodására a költségvetési szervek gazdálkodására vonatkozó szabályokat – a Nektv.-ben foglalt eltérésekkel – kell alkalmazni, aminek feltételeit 2008. január 1-től kell biztosítani. Ennek végrehajtásáról a Kormány gondoskodik.

7.1.

Az országos kisebbségi önkormányzatok hivatala működésének finanszírozása

A határidő tehát változatlan maradt: az országos kisebbségi önkormányzatoknak 2008. január 1-től át kell térniük a költségvetési gazdálkodásra. Működésük feltételeit, gazdálkodásukat, hivatalukat ennek megfelelően kell kialakítaniuk. Ezzel összefüggésben a II. Kisebbségi Kerekasztal szintén kifejtette álláspontját: egyetértettek abban, hogy az országos kisebbségi önkormányzatok hivatalának felállításához, folyamatos működtetésével és fenntartásával összefüggő rendszeresen felmerülő többletköltségek finanszírozásához normatív működési célú többlettámogatás szükséges. Az országos önkormányzati hivatal fenntartása, folyamatos működtetése azonban – a korábbi működéshez képest – más típusú finanszírozást igényel.

A hivatalfenntartással összefüggésben a kisebbségi vezetők azt is megfogalmazták, hogy finanszírozásuk az évekkel korábbi állapotoknak felel meg, annak ellenére, hogy némely országos kisebbségi önkormányzat létszáma az elmúlt időszakhoz képest is jelentősen nőtt. Ezt az érintett kisebbségi vezetők közvetlenül is jelezték a szaktárcák vezetőinek, kérve, hogy a megnövekedett feladatok ellátásával összefüggésben keletkezett többletkiadások figyelembevételével állapítsák meg az országos önkormányzat éves költségvetését.

A II. Kisebbségi Kerekasztal felhívta a figyelmet az anyanyelvi szakemberek hiányára, tekintettel arra, hogy az országos kisebbségi önkormányzatok hivatalában feladataik ellátása során anyanyelvüket használják. Felvetődött az is, hogy több, kisebb költségvetéssel rendelkező országos kisebbségi önkormányzat társulásban tartson fel közös hivatalt, ám egyetértettek abban, hogy ez a nyelvi asszimilációt erősítené, ezért az önálló hivatalvezetőhöz és gazdasági vezetőhöz ragaszkodva, a könyvvizsgáló, illetve a belső ellenőr közös alkalmazását látták megvalósíthatónak.

Annak tisztázása érdekében, hogy hivataluk létrehozásához a kisebbségi önkormányzatok korábban kaptak-e támogatást, megkerestük a Miniszterelnöki Hivatal szakállamtitkárát, egyúttal kértük, hogy a települési, a területi és az országos kisebbségi önkormányzatok 2008. évi állami támogatási rendszerének kialakítása során a Kerekasztal egységes véleményével összhangban lévő álláspontot képviseljen, a kisebbségi önkormányzatok működőképességének megőrzése, a nyelvvesztés, az asszimiláció megelőzése, illetőleg a kisebbségi önkormányzatok átgondolt finanszírozásának biztosítása érdekében.

A pénzügyminiszternél azt kezdeményeztük, hogy tekintse át az országos kisebbségi önkormányzatok költségvetési támogatását, mérje fel azokat a költsé-

geket, amelyek a költségvetési gazdálkodásnak is megfelelő hivatali szervezet kialakításával kapcsolatosan felmerülhetnek, és az egyeztetéseket követően a költségvetési törvényjavaslathoz kapcsolódóan készítse elő a szükséges módosító indítványt.

A pénzügyminiszter álláspontja szerint az országos kisebbségi önkormányzatok támogatásának meghatározására vonatkozó esetleges javaslat kidolgozásában, egyeztetésében kormányzati részről alapvetően a Miniszterelnöki Hivatalnak kell szerepet vállalnia. A Miniszterelnöki Hivatal szakállamtitkárának válasza szerint a 2003. évi költségvetésben az országos önkormányzatok központi támogatása 10%-kal emelkedett, és egységesen 7,7 millió forint többlettámogatásban részesültek, ami a szakmai munka erősítését, egy – esetleg kettő – új érdemi munkatárs alkalmazását volt hivatott elősegíteni. Az országos kisebbségi önkormányzat hivatalában való nyelvhasználattal kapcsolatosan jelezte, hogy a többlettámogatás önmagában nem oldja meg az anyanyelvű szakemberhiány problémáját, elfogadta ugyanakkor, hogy a közös hivatalok létrehozása a nyelvi asszimilációt erősítheti, és szorgalmazta a közös könyvvizsgáló és belső ellenőr alkalmazását.

Az országos önkormányzatok költségvetési gazdálkodásával kapcsolatos többletterhek kompenzálására a javaslat megszületett. Azt, hogy ez a kérdés az intézkedés ellenére még mindig megoldatlan, és a probléma átfogó áttekintését igényel, alátámasztja az is, hogy a kisebbségi elnökök kezdeményezésére és egyetértésével pótlólag került fel a Miniszterelnöki Hivatal Finanszírozási és Támogatási Munkacsoport 2008. évi napirendjére az országos önkormányzatok finanszírozásának és a költségvetési egyeztetés szükségességének megvitatása.

Tény, hogy jelenleg az egyes kisebbségi önkormányzatok eltérő mértékben – ismeretlen tényezők alapján, nem egyenlő arányban megállapított, különböző címeken folyósított módon – jutnak költségvetési forráshoz. A kisebbségi önkormányzati vezetők azt szorgalmazták, hogy legyen lehetőségük az országos önkormányzatoknak ebben egyeztetni, annak érdekében, hogy finanszírozásuk megalapozottabbá, arányosabbá és kiszámíthatóbbá váljon.

7.2.

Az országos kisebbségi önkormányzatok gazdálkodására vonatkozó jogszabályok ellentmondásossága

A Nektv. új 31. §-a szerint az országos kisebbségi önkormányzatokra a Nektv.-nek a települési kisebbségi önkormányzat jogállására, feladat- és hatáskörére, szerveire vonatkozó rendelkezéseit kell alkalmazni, nem ide értve a gazdálkodá-

sukra vonatkozó szabályokat. A Nektv. új, 39/D. §-ban rögzített rendelkezése szerint az országos önkormányzatoknak és munkaszervezeteiknek a működésükkel kapcsolatos gazdálkodására, beszámolási és könyvvezetési kötelezettségére a költségvetési szervekre vonatkozó szabályokat a Nektv.-ben meghatározott eltérésekre tekintettel kell alkalmazni, az országos önkormányzat hivatalát ugyanakkor országos kisebbségi önkormányzati szervvé minősíti.

Mindezek a rendelkezések 2005. november 25-én léptek hatályba. Ezzel ellentétben a Nektv. – fentebb már elemzett – 60/C. § (3) bekezdése költségvetési gazdálkodásra történő áttérés határidejét 2008. január 1-ben szabta meg. Elvileg tehát az országos kisebbségi önkormányzatok költségvetési gazdálkodására vonatkozó szabályok megjelentek a jogszabályban, ám egyidejűleg hatályban volt a 20/1993. (III. 3.) Kormányrendelet vonatkozó rendelkezése is, mely alapján az országos önkormányzatok a társadalmi szervezetekre vonatkozó szabályok szerint gazdálkodtak. (Ezt az ellentmondást csak a Kormányrendelet 2008. január 1-i hatályon kívül helyezése oldotta fel.)

Másrésről viszont még mindig hiányoztak a részletszabályok, amelyek kimunkálását a törvény a Kormány feladatává tette az országos önkormányzatok költségvetési gazdálkodása feltételeinek kialakítása tekintetében.

A jogalkotó ezzel együtt még három, kisebbségi önkormányzatok gazdálkodását érintő jogszabály megalkotásával volt adós: az országos önkormányzatok költségvetési gazdálkodási feltételeit megteremtő, a kisebbségi önkormányzatok gazdálkodásának rendjére vonatkozó, valamint a kisebbségi önkormányzatok differenciált támogatását szabályozó rendeletekkel.

7.3.

2008. január 1. – fordulópont a kisebbségi önkormányzatok gazdálkodásában

A Nektv. 64. § (5) bekezdése a Kormányt hatalmazta fel a kisebbségi önkormányzatok gazdálkodására, beszámoló készítésének, könyvvezetésének, információszolgáltatásának és a kisebbségi önkormányzatok költségvetési szervei belső ellenőrzésének rendjére, valamint a kisebbségi önkormányzatok a központi költségvetésből nyújtott feladatarányos támogatások (általános működési támogatás és feladatalapú támogatás) feltételrendszerét és elszámolásának rendjét megállapító rendeletek megalkotására is.

A Kormány jogalkotási kötelezettsége tehát 2005. november 25. napjától, a Nektv. módosításának hatálybalépésétől fennállt. E kötelezettségének 2007 decemberében tett eleget, amikor megalkotta a kisebbségi önkormányzatok gazdálkodásáról szóló 376/2007. (XII. 23.) Kormányrendeletet, valamint a ki-

sebbségi önkormányzatoknak a központi költségvetésből nyújtott feladatarányos támogatások feltételrendszeréről és elszámolásának rendjéről szóló 375/2007. (XII. 23.) Kormányrendeletet.

7.4.

A kisebbségi önkormányzatok gazdálkodásáról szóló rendelet

A kisebbségi önkormányzatok gazdálkodásáról szóló rendelet – bár általános rendelkezései között a rendelet hatályát kiterjeszti a települési és területi kisebbségi önkormányzatokra, valamint azok költségvetési szerveire is – a települési és a helyi kisebbségi önkormányzatokkal összefüggésben pusztán azt rögzíti, hogy gazdálkodásukra az államháztartás működési rendjéről szóló 217/1998. (XII. 30.) Kormányrendelet (Ámr.) szabályait kell alkalmazni. Részletes szabályokat a továbbiakban csak az országos kisebbségi önkormányzatokra vonatkozóan állapít meg. E rendelkezés eredményeként az államháztartás működési rendjéről szóló rendelet hatálya alá kerülnek az országos kisebbségi önkormányzatok, valamint az országos kisebbségi önkormányzati költségvetési szervek. Ugyanakkor az országos kisebbségi önkormányzat hivatára a Nektv.-ben megállapított szabályokat kell továbbra is alkalmazni, bár azokra vonatkozóan néhány sajátos szabályozást e rendelet is tartalmaz. E jogszabály záró rendelkezésével helyezi teljes egészében hatályon kívül a 20/1993. (III. 3.) Kormányrendeletet.

A kisebbségi önkormányzatok gazdálkodásáról szóló kormányrendelet tervezetéhez fűzött, Miniszterelnöki Hivatal szakállamtitkárának megküldött véleményünk – eltekintve egy formai jelzéstől – a kihirdetett jogszabályban nem jelenik meg, így javaslatunkat, hogy a jogszabály határozza meg a költségvetés tervezésének alapvető határidőit, illetve azt, hogy a tervezés szakaszába – tekintettel az országos kisebbségi önkormányzatok és az általuk fenntartott intézmények speciális helyzetére – az intézményvezetőket is vonják be, illetve hogy egyértelműen legyenek megfogalmazva az érvényesítésre vonatkozó szabályok, a jogalkotó figyelmen kívül hagyta.

7.5.

A költségvetési szervek jogállásáról és gazdálkodásáról szóló törvényjavaslat

A költségvetési szervek jogállásáról és gazdálkodásáról szóló törvény – véleményezésre szintén megküldött – tervezetének áttanulmányozását követően megfogalmazódtak mindazok a kisebbségi önkormányzatok gazdálkodását

érintő hiányosságok, amelyeket összefoglalva eljuttattunk – a törvényjavaslatot előterjesztő – pénzügyminiszter számára. E törvény tervezetét összevetve a kisebbségi gazdálkodásra vonatkozó joganyaggal az a leglényegesebb következtetés vonható le, hogy a kisebbségi közösségek költségvetésből finanszírozott szerveinek tevékenységét, feladatainak ellátását alapvetően befolyásoló jogszabályok megalkotásánál, módosításánál a koncepcionális szemlélet nem érvényesült.

E törvénytervezet kapcsán jeleztük: nem vitatva, hogy szükségszerű a költségvetési folyamatokat szabályozó joganyag felülvizsgálata, átfogó és megújuló módosítása, mégis úgy tűnik, a kisebbségi önkormányzatok működését alapvetően befolyásoló jogszabályok megalkotása során nem érvényesültek kellően azok a szempontok, amelyeket az előterjesztő a költségvetési szervek jogállásáról és gazdálkodásáról szóló törvényjavaslat előkészítésekor szem előtt tartott: az előterjesztés e javaslat előterjesztésekor kiemelt figyelmet szentel a „lépcsőzetes” hatályba léptetésre annak érdekében, hogy a jogalkalmazók és a további jogalkotók – a megértésre és a megismerésre kellő időt hagyva – ismerhessék meg a törvény rendelkezéseit. Sajnálatos, hogy ezt az elvet és technikát a kisebbségi önkormányzatokra vonatkozó jogszabályok hatálybaléptetésekor nem alkalmazták. Ezért – tekintettel arra, hogy a javaslatból kiderült, hogy előkészület alatt áll az államháztartást szabályozó joganyag átfogó módosítása –, javasoltuk, hogy ennek áttekintése alkalmával immár az államháztartás rendszerébe tartozó kisebbségi önkormányzatokra és szerveikre vonatkozó szabályokat egységes koncepció szerint tekintsék át, megfontolva azok egységesebb, esetleg külön jogszabályban történő megjelenítését.

Ráirányítottuk a figyelmet arra a problémára is, hogy a kisebbségi önkormányzatok gazdálkodására vonatkozó szabályok több jogszabály összevetésével, együttes értelmezésével állapíthatók meg. Esetükben a norma pontos tartalmának meghatározása – a területre vonatkozó általános szabályok figyelembevételével mellett – az Áht., az Ámr. a Nektv., a 375/2007. (XII. 23.) Kormányrendelet, a 376/2007. (XII. 23.) Kormányrendelet és az egyeztetés alatt álló jogszabály rendelkezéseinek együttes értelmezésével, sok esetben csak analógia alkalmazásával lehetséges. Ez viszont a kisebbségi költségvetési szervek gazdálkodása során jogbizonytalanságot eredményezhet. (A beszámoló készítésének időszakában a törvényjavaslat még egyeztetés alatt állt.)

7.6.

A kisebbségi önkormányzatoknak a központi költségvetésből nyújtott feladatarányos támogatások feltételrendszeréről és elszámolásának rendjéről szóló rendelet

Nem ejtettünk még szót a kisebbségi önkormányzatok differenciált támogatásának szabályozásáról. A II. Kisebbségi Kerekasztal e kérdésről is az elsők között foglalt állást, leszögezve, hogy a települési kisebbségi önkormányzatok feladatalapú finanszírozásának tervezett 70-30%-os megosztását elutasítja, azt forráselvonásként értékeli, és a kidolgozás alatt álló rendeleti szabályozással szemben alapvető követelménynek tekinti, hogy a feladatalapú finanszírozást a jelenlegi támogatáson felül állapítsa meg. A Kerekasztal állásfoglalását továbbítottuk a Miniszterelnöki Hivatal szakállamtitkárának, ám közel egy hónappal később szükségessé vált, hogy a pénzügyminiszter, illetőleg az igazságügyi és rendészeti miniszter intézkedését is kezdeményezzük.

A normaszövegről, a feladatarányos támogatás feltételrendszerének kialakításáról hosszas vita folyt a Miniszterelnöki Hivatal Finanszírozási és Támogatási Munkacsoportjában, ahol egyaránt képviselték magukat a kisebbségi közösség részéről, a szaktárcáktól és szakmai szervezetektől. A mind a 13 kisebbség vezetőjét tömörítő II. Kisebbségi Kerekasztal álláspontját a munkacsoport kisebbségi önkormányzati tagjai mellett az ombudsmani hivatal is közvetítette a munkacsoport számára, következetesen képviselve: a differenciált támogatás bevezetését –amennyiben az a 640 ezer forint megosztására vonatkozik – nem támogatja. A munkacsoport ajánlásban fogalmazta meg a kisebbségi önkormányzatok gazdálkodását érintő szükséges intézkedéseket, javaslatait, így a differenciált támogatással összefüggésben kialakított álláspontját is:

Abban – a II. Kisebbségi Kerekasztal közös álláspontjához hasonlóan – a munkacsoport tagjai is mindvégig egyetértettek, hogy amennyiben a jogalkotó a 640 ezer forintos támogatáson túl nem tud érdemi többletforrást biztosítani a feladatarányos támogatás bevezetéséhez, úgy a kormányrendelet hatálybaléptetését nem javasolja. A tervezett helyett új finanszírozási koncepció kidolgozását szorgalmazta, melynek lényege a kisebbségi önkormányzatok helyi önkormányzatoktól függő helyzetének megszüntetése. Ajánlásában felhívta azokra a problémákra is a figyelmet, amelyek a feladatarányos támogatás tervezett – természetesen 640 ezer forint feletti – pályázati rendszerével kapcsolatosan számolni kell.

Tekintve, hogy a jogalkotó időközben jóváhagyta és 2008. január 1-től hatályba léptette a kisebbségi önkormányzatoknak a központi költségvetésből nyújtott feladatarányos támogatások feltételrendszeréről és elszámolásának

rendjéről szóló 375/2007. (XII. 23.) Kormányrendeletet, így – a beszámoló szűkös kereteire való tekintettel – a problémafelvetések bemutatását azokra korlátozzuk, amelyek a rendelet elfogadása ellenére – álláspontunk szerint változatlanul – fennállnak:

- a) Az ellátott feladat szerinti differenciálás az egyes kisebbségi önkormányzatok között indokolható, nem elfogadható azonban annak célja: a nem a kisebbségi közösséghez tartozókból álló kisebbségi önkormányzatok finanszírozásának kiszűrése más – jogi – eszközök alkalmazásával is elérhető.
- b) A feladatalapú támogatás igénylése során a kisebbségi önkormányzatoknak formális követelményeknek kell eleget tenni, ami beláthatatlan pénzügyi és adminisztrációs terhet ró az önkormányzatokra – ideértve a polgármesteri hivatalt is –, ugyanakkor éppen a jogalkotó eredeti célja nem érvényesül.
- c) A kisebbségi önkormányzatok 2008. évi finanszírozása azoktól a határozatoktól függ, amelyeket 2007. évben vagy korábban hoztak, esetleg külön határozatot nem igénylő tevékenységek ellátása esetén, vagy akkor, ha nem dokumentálták tevékenységüket, eleshetnek az igényelt összegtől, nem beszélve azokról a feladatokról, amelyek a kisebbségi önkormányzaton kívüli okból – helyi önkormányzat elmaradt intézkedése, megállapodás hiánya, forráshiány stb. – maradtak el.
- d) Alapvetően befolyásolja a feladatalapú támogatáshoz jutást az is, hogy a helyi önkormányzat bevonja-e a kisebbségi önkormányzatokat „a kisebbség helyzetét általánosan befolyásoló intézkedések meghozatala előtt” a döntéshozatalba, együttműködik-e feladatai ellátásában.
- e) Kérdés továbbá, hogy a meghozott határozatok, illetve a rendeletben kialakított szempontrendszer alapján valóban mérhető-e, és valós alapon összehasonlítható-e az egyes kisebbségi önkormányzatok működése.

A munkacsoport álláspontja szerint a támogatásokról döntő bizottságnak nincs legitimációja, ezért kezdeményezték, hogy a költségvetési források elosztásáról olyan szakmai testület döntsön, amelyben a szakértőkön kívül az érintett kisebbségek is képviseltetik magukat.

Indítványozta jogszabály-módosítással elérni, hogy a működési támogatást ne csak a szűk értelemben vett működési költségekre lehessen fordítani, hanem felhasználhassák feladataik ellátására is, tekintve, hogy az Állami Számvevőszék ezt következetesen kifogás tárgyává tette.

A munkacsoport hangsúlyozta: olyan közvetlen normatív támogatási rendszert kell kialakítani, amely biztosítaná a kisebbségi önkormányzatok pénzügyi függetlenségét is. A kisebbségi önkormányzatok önállóságának erősítése a kisebbségi önkormányzás sarkalatos pontja, erre a munkacsoport kiemelt

figyelmet fordított, érvelését megfogalmazta a jogalkotó számára:

A kisebbségi önkormányzatok közvetlen finanszírozásának megvalósítása érdekében meg kell teremteni a közvetlenül folyósított önálló bevétel, független pénzügyi háttér (önálló bankszámla, szabályzatokról történő önálló rendelkezés, minőségi együttműködés stb.) feltételeit. Ezek – megfelelően szabályozott jogi háttérrel együtt – adhatják meg a kisebbségi önkormányzatok önállóságát. A helyi és a kisebbségi önkormányzat közötti jogviszony szabályozatlansága is – a költségvetés összeállítására vonatkozó megállapodás kötelező megkötését kivéve – rendkívüli mértékben kiszolgáltatottá teszi a kisebbségi önkormányzatokat.

A jóváhagyott normaszöveg alapján megállapítható, hogy a feladatarányos támogatásról szóló kormányrendeletnek nem sikerült megfelelnie a vele szemben támasztott, a kisebbségek, szaktárcák és szakmai szervezetek által kialakított, közös megegyezésen alapuló követelményeknek. A törekvések ellenére sem sikerült meggyőzni a jogalkotót arról, hogy előzetesen rögzített standardok alapján megállapított normatív támogatás, és a pontosan körülhatárolt feladatokra alapozott feladatmutatók alapján számított feladatalapú támogatás útján finanszírozza a kisebbségi önkormányzatokat.

Tekintettel azonban arra, hogy a jogalkotó a feladatarányos támogatásról szóló rendeletet – a gyakorlati tapasztalatok függvényében – az év során felül kívánja vizsgálni, elkerülhetetlennek tartjuk a kisebbségi vezetőkkel egyeztetett álláspontunk közvetítését a szabályozást előkészítő szakállamtitkárságnak.

7.7.

A 2008. évi költségvetési törvény

A települési és a helyi kisebbségi önkormányzatok általános és feladatalapú támogatásának előirányzatát a 2008. évi költségvetési törvény a központosított előirányzatok között, az 5. számú mellékletben állapította meg. A költségvetési törvény tervezetének melléklete szerint a támogatás igénylésének, döntési rendszerének, folyósításának és elszámolásának részletes szabályait a Kormány – 2008. január 15-éig – rendeletben határozza meg.

A jogszabály tervezetének véleményezése során kifejtett álláspontunk szerint ez ellentétes az Áht. rendelkezéseivel, ellehetetleníti a kisebbségi önkormányzatok költségvetési tervezését, kiszámíthatatlanná teszi a gazdálkodást a következők miatt:

Az Áht.-ben, valamint az Ámr.-ben rögzített szabályok szerint a polgármester a jegyző által elkészített költségvetési koncepciót november 30-ig nyújtja

be a helyi önkormányzat képviselőtestületének. Ezt megelőzően, a költségvetési koncepció kialakításának időszakában a jegyző a helyi kisebbségi önkormányzat költségvetési szerveinek tekintetében a helyi kisebbségi önkormányzat elnökével egyeztet.

A kisebbségi önkormányzat költségvetési finanszírozásának feltételeit meghatározó – költségvetési törvényjavaslat szerinti határidőre megalkotott – rendelet megfosztja a kisebbségi önkormányzatot attól, hogy – finanszírozásuk alapvető szabályai ismeretének hiányában – érdekeiket a helyi önkormányzat költségvetési koncepciójának kialakítása időszakában képviseljék. Amennyiben ugyanis a költségvetési támogatás feltételeit nem ismerik, azzal a koncepcióalkotás időszakában (november 30-ig) összecsúszva számolni sem tudnak, így költségvetési tervezésük bizonytalanná válik.

A bevezetett új szabályok, határidők nem illeszkednek a kisebbségi önkormányzat költségvetési tervezésének folyamatához sem. Ha figyelembe vesszük azt is, hogy a kisebbségi önkormányzatok önállósága – jogszabályban garantált mellérendelt helyzetük ellenére – sem biztosított, valamint hogy a kisebbségi közösség számára értékteremtő kisebbségi önkormányzatok csekély mértékű költségvetési forrás felett rendelkeznek, emellett függőségüket erősíti az is, hogy mind az infrastruktúra biztosítottsága, mind a kisebbségi közösség érdekében felvállalt feladatok ellátása, mind forrásaik kiegészítése terén a helyi önkormányzatra vannak utalva, kijelenthetjük, hogy e rendelkezés tovább szűkítette a kisebbségi önkormányzatok mozgásterét, ahelyett, hogy az elmúlt 10 év tapasztalatai alapján, objektív ismérvek szerint, átfogó módon tekintette volna át és gondolta volna újra a jogalkotó a kisebbségi önkormányzatok költségvetési támogatását.

Ezekre az okokra tekintettel kezdeményeztük a pénzügyminiszternél, hogy tegye meg a szükséges intézkedéseket (normaszöveg kidolgozása, egyeztetése az országos önkormányzatokkal) annak érdekében, hogy a feladatalapú támogatás igényléséről, döntési rendszeréről, folyósításáról és elszámolásáról szóló kormányrendelet legkésőbb 2007. november 30. napjáig – legalább a koncepcióalkotásig – kihirdetésre kerüljön.

A pénzügyminiszter álláspontja szerint a költségvetési törvényjavaslat és az Áht. nem tartalmaz ellentétes szabályozást, azzal viszont egyetértett, hogy a vitatott rendelet korábbi időpontban kerüljön előterjesztésre és jóváhagyásra, mert kényelmesebb, megfontoltabb tervezést tesz lehetővé, ha a kisebbségi önkormányzatok korábban szerezhetnek információt az új támogatás rendjéről. A rendeletet 2007. december 23-án hirdették ki.

7.8.

A kisebbségi önkormányzatok véleményezési jogának érvényesülésével összefüggő problémák

A költségvetési törvényjavaslat kapcsán, az országos kisebbségi önkormányzatok vezetőinek jelzése alapján került megállapításra az a tény, hogy az éves költségvetési törvény egyeztetésekor az országos önkormányzatok véleményét nem kéri ki.

A Nektv. 38. § (1) bekezdés a) pontjában kimondja, hogy az országos önkormányzat véleményt nyilvánít – a helyi önkormányzat rendelete kivételével – az általa képviselt kisebbségeket e minőségben érintő jogszabályok tervezetéről.

Az Áht. 43/A. §-ában úgy fogalmaz: a Kormány az Országgyűléssel egyidejűleg tájékoztatja a köztestületeket, valamint az országos kisebbségi önkormányzatokat a következő évi gazdaságpolitikai elképzelésein alapuló költségvetési politika fő irányairól, a rájuk vonatkozó pénzügyi szabályozás előzetes elgondolásairól.

A Nektv. módosított 63. § (3) bekezdése rögzíti azt, hogy az országos önkormányzatok költségvetését a költségvetési törvény az Országgyűlés fejezetében állapítja meg, ezen belül elkülönítve az országos kisebbségi önkormányzat által részben vagy egészben fenntartott intézmények központi támogatását.

A fentiek alapján egyértelmű: a Nektv. a véleménynyilvánítás jogát biztosítja az országos önkormányzatok számára a költségvetési törvény tervezetével kapcsolatban is. Ez a jog a 2008. évi költségvetés tervezése során nem érvényesült. A Miniszterelnöki Hivatal a költségvetési törvényjavaslat Országgyűlésnek történő benyújtását követően hívta össze az országos kisebbségi önkormányzatok vezetőit és csupán tájékoztatást adott a költségvetés 2008. évi sarokszámairól. Ezzel csak formálisan tett eleget az Áht. szabályai szerinti kötelezettségének, ami semmiképp sem tekinthető véleményezésnek, érdemben ezzel a jogukkal a kisebbségi önkormányzatok nem élhettek. Emellett meg kell jegyeznünk azt is, hogy az országos önkormányzatok gazdálkodása folyamatának átalakítása, a költségvetési gazdálkodásnak megfelelő munkaszervezet – 2008. január 1-től történő – kialakítása újabb terhet rótt az országos önkormányzatokra, ám költségvetési egyeztetés erről sem folyt.

Az országos kisebbségi önkormányzatoknak arra sem volt lehetőségük, hogy az éves költségvetés kisebbségeket érintő részét a tervezés időszakában megismerjék és – különös tekintettel a 2008. január 1-től esedékes változásokra – a kisebbségekre vonatkozó előirányzatok alakulását véleményezzék.

Ez a gyakorlat álláspontunk szerint a Nektv. rendelkezéseivel ellentétes. A jogsértő gyakorlat megszüntetése, illetve jövőbeni elkerülése érdekében kezdeményeztük a pénzügyminiszternél, hogy gondoskodjon az államháztartási törvény módosításának előkészítéséről és benyújtásáról annak érdekében, hogy az országos önkormányzatok – a Nektv. 38. §-ában foglaltakkal összhangban – jogilag szabályozott eljárási rendben véleményezhessék a Magyar Köztársaság éves költségvetéséről szóló törvényjavaslatnak az általuk képviselt kisebbséget érintő részét.

A pénzügyminiszter a kezdeményezés vonatkozásában kialakított álláspontja szerint az Áht. nem tartalmaz olyan rendelkezést, mely a PM számára jogot biztosítana vagy kötelezettséget róna a költségvetési törvényjavaslat egyeztetésére. A Miniszterelnöki Hivatalról, valamint a Miniszterelnöki Hivatalt vezető miniszter feladat- és hatásköréről szóló 176/2007. Korm. rendelet alapján a miniszter előkészíti a nemzeti és etnikai kisebbségek helyzetével és jogaival összefüggő jogszabályokat, koordinálja a kormányzat szervek részvételét, közreműködését a kisebbségek jogainak érvényesítésében. A pénzügyminiszter véleménye szerint nem szükséges újabb jogi szabályozás e kérdésben: az országos kisebbségi önkormányzatok véleménynyilvánítási joga gyakorlásának feltételeit a Miniszterelnöki Hivatal szervezeti egységén keresztül kell megteremteni, amihez a szükséges eljárási rendet saját hatáskörében kell kialakítani.

A jogszabályok előkészítésével összefüggő problémák sajnos nem korlátozódnak a költségvetési törvény egyeztetésével összefüggő hiányosságokra. Összefoglalásul tekintsük át még egyszer:

A kisebbségi önkormányzati képviselők választásáról, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségekre vonatkozó egyes törvények módosításáról szóló 2005. évi CXIV. törvény több új rendelkezést épített a kisebbségi törvénybe:

- a) a Nektv. új 60/C. § (3) bekezdése szerint az országos kisebbségi önkormányzatok központi költségvetési szerv módjára történő gazdálkodása feltételeit a Kormánynak 2008. január 1-től kell biztosítani;
- b) a Nektv. módosított 64. § (5) bekezdés a) pontja szintén a Kormányt hatalmazta fel, hogy a kisebbségi önkormányzatok gazdálkodására, beszámoló készítésének, könyvvezetésének, információszolgáltatásának és a kisebbségi önkormányzatok költségvetési szervei belső ellenőrzésének rendjére vonatkozó szabályokat rendeletben állapítsa meg;
- c) ugyanezen szakasz (5) bekezdésének b) pontja adott a Kormánynak felhatalmazást a kisebbségi önkormányzatok a központi költségvetésből nyújtott feladatarányos támogatások (általános működési támogatás és feladatalapú támogatás) feltételrendszerét és elszámolásának rendjét megállapító rendelet megalkotására.

A kisebbségi önkormányzatok finanszírozását befolyásoló fentebb vázolt jogalkotási folyamatot annak eredményén keresztül vizsgálva könnyen belátható: a települési, területi és országos kisebbségi önkormányzatok működését megalapozó új vagy módosuló egy időben, 2008. január 1-én hatályba lépő jogszabályok gyökeresen megváltoztatták a kisebbségi önkormányzati gazdálkodás jogi környezetét. (A teljes képhez tartozik, hogy a beszámoló készítésének időszakában előkészület alatt álló, a kisebbségi önkormányzatok működését is alapvetően meghatározó költségvetési szervek jogállásáról és gazdálkodásáról szóló törvény is további változásokat generál a jövőre nézve.)

Annak ellenére, hogy az új jogi szabályozás szükségessége már 2005. november 25-én ismert volt, a normaszövegek kidolgozására csak az „utolsó percben” került sor.

Tekintet nélkül arra, hogy a kisebbségi önkormányzatok költségvetési rendszerének alapelemei változtak meg, a jogalkotó – szűk határidővel, a költségvetési tervezés időszakában, „utolsó percben” megváltoztatva a finanszírozási feltételeket – 2008. január 1. napjával hatályba léptette az új rendelkezéseket anélkül, hogy erre a kisebbségi önkormányzatok felkészülhetek volna. Két év állt a jogalkotó rendelkezésére, ám ez alatt nem folyt átfogó, érdemi egyeztetés a kisebbségi önkormányzati vezetőkkel a költségvetési gazdálkodás szabályait megállapító végrehajtási rendeletek megalapozása céljából.

Igaz, hogy hosszadalmas munka folyt a Finanszírozási és Támogatási Munkacsoportban például a differenciált támogatásról szóló kormányrendelet tervezetének véleményezése kapcsán, ezzel összefüggésben azonban azt már a munkacsoport tagjai is megjegyezték, hogy súlytalannak érzik a munkacsoport ajánlásban kifejtett véleményének hatását a norma végleges tartalmára, amely aggodalom – például e rendelet kihirdetésre került tartalmát tekintve – igazolódott.

Sajnos az e területen szerzett tapasztalataink nem festenek kedvező képet az ombudsmannak a jogalkotás folyamatára gyakorolt hatásáról, bár vitathatatlanul sikerült jelentős eredményeket is elérni. Tény ugyanakkor az is, hogy a kisebbségi biztos is csak 2007. december 6-án kapta kézhez véleményezés céljából a kisebbségi önkormányzatok gazdálkodásáról szóló – szintén 2008. január 1-én hatályba léptetett – kormányrendelet tervezetét (amellyel kapcsolatosan azt az információt többször megkaptuk, hogy előkészület alatt áll), így csak a normaszöveg formális véleményezésére volt lehetőségünk.

Nem titkolt szándékunk, hogy a II. Kisebbségi Kerekasztal munkája során összegzett véleményeket a jogalkotás folyamatában is hasznosítsuk. Ez alatt pedig nem pusztán az egyes jogszabályok normaszövegének véleményezése

értendő, hanem a koncepcionális – esetünkben a kisebbségi önkormányzati finanszírozási rendszer egészét érintő – egyeztetés lefolytatása is. Az elmúlt negyedév azt bizonyítja, hogy ebben az együttműködésben mutatkoznak hiányosságok az egyeztetésért felelős tárca részéről, ezért célunk a jövőre nézve az, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségek helyzetével és jogaival összefüggő jogszabályok előkészítése során szorosabb, kooperatívabb kapcsolatot tudjunk kialakítani.

IV. fejezet

Oktatási ügyeink

1.

A felmenő rendszer fogalma

Igen ritkán fordul elő, hogy két, egymást követő beszámolóban is szerepel ugyanaz az ügy, de talán egyszer sem fordult elő eddig, hogy jogalkotási javaslattal, javaslatokkal érintett elvi kérdés a megválaszolatlansága miatt vált volna újra témává.

Már 2006 decemberében felhívtuk az Oktatási és Kulturális Minisztérium (OKM) figyelmét arra, hogy a felmenő rendszer közoktatási törvényben szabályozott fogalmát egy miniszteri rendelet, a nemzeti, etnikai kisebbség óvodai nevelésének irányelve és a nemzeti, etnikai kisebbség iskolai oktatásának irányelve kiadásáról szóló 32/1997. (XI. 5.) MKM-rendelet (a továbbiakban: irányelv) leszűkítve, tehát a jogszabályi hierarchiába ütköző módon értelmezi. Jeleztük, hogy e jogszabály indokolatlanul korlátozza a kisebbségi származású szülők és tanulók kisebbségi oktatás választásához való jogát is.

Több jogalkotási javaslatot is tettünk. Kezdeményeztük egyebek mellett, hogy az oktatási miniszter az irányelvet módosítsa úgy, hogy az az érintett legalacsonyabb iskolai évfolyamon tegye lehetővé a kisebbségi nevelés- oktatás felmenő rendszerben való bevezetését, illetve a tartalmi követelményeket, a kommunikatív nyelvi kompetenciákat a kisebbségi nevelés-oktatás bevezetéséhez képest határozza meg.

2007 január végén az OKM ígéretet tett arra, hogy jogalkotási javaslatainkat egyezteti az Országos Kisebbségi Bizottsággal (a továbbiakban: OKB), azt követően pedig az országos kisebbségi önkormányzatokkal. Az egyeztetésre 2007. május 17-én került sor.

Az OKB ülésen a jogszabály-módosítási javaslatunkkal szembeni legfontosabb érv az volt, hogy teret nyithat a joggal való visszaélésnek, ezért – elvi álláspontunkat fenntartva, de a felvetett jogalkalmazási aggályokra is reagálva – érdemi megoldási javaslatokat is eljuttattunk az ágazatért felelős miniszterhez. Ebben az alábbiak megfontolását kértük:

1. A kimeneti tartalmi követelményeket ne az 1–4., 5–6., 7–8., 9–10. évfolyamhoz kösse az irányelv, hanem a kisebbségi nevelési-oktatási formában eltöltött tanévekhez, hiszen ennek megvalósítása mindössze megfelelő pedagógiai program kérdése.

Meggyőződésünk, hogy a szülői felelősség körébe utalható az a nyilvánvaló probléma, hogy minél rövidebb ideig vesz részt a tanuló a kisebbségi nevelésben-oktatásban, annál alacsonyabb szintű lesz a tőle elvárható nyelv- és népismereti tudás.

Az esetleges visszaélések elkerülése érdekében, arra és csak arra az esetre, ha a kisebbségi nevelés-oktatás bevezetésére nem vagy nemcsak az első évfolyamtól kerülne sor, a közoktatási törvény biztosíthatná

- a) a helyi kisebbségi önkormányzat egyetértési és az országos kisebbségi önkormányzat véleményezési, helyi kisebbségi önkormányzat hiányában egyetértési jogát;
- b) a helyi kisebbségi önkormányzat és az országos kisebbségi önkormányzat egyetértési jogát.

2. Jónak tartjuk azt a megoldást is, miszerint az anyanyelvű kisebbségi oktatási forma esetén az első évfolyamtól való bevezetésre vonatkozó szabály változatlan maradna, míg a többi kisebbségi oktatási forma esetén az I. pontban írtak érvényesülnének. Az anyanyelvű kisebbségi oktatási forma esetén ugyanis az első évfolyamtól való bevezetés pedagógiai-szakmai (anyanyelv-tanulási célszerűsége alapozó) érvekkel alátámasztható, a többi forma (kéttannyelvű, nyelvoktató, kiegészítő, cigány) esetén egyre kevésbé: a felsorolás végén a cigány kisebbségi oktatás áll, ahol a nyelvi képzés a hatályos szabályok szerint nem is kötelező elem.

3. Elfogadhatónak véljük azt a variánst is, hogy a hatályos szabályozást főszabályként tartanánk meg, azzal, hogy amennyiben a kisebbségi nevelés-oktatás bevezetésének az osztályszervezési feltételei csak később vagy nemcsak az első évfolyam tanulói körében jönnek létre, úgy a kimeneti tartalmi követelményeket a kisebbségi nevelés-oktatási formában eltöltött tanévek alapján állapíthatná meg a pedagógiai program.

4. Szinte megvalósíthatatlannak, de formálisan lehetségesnek tartjuk, hogy az osztályszervezésre vonatkozó hatályos szabályozást változatlanul hagyva

- a) a minimum nyolc elsős korosztályú tanuló szülőjének az osztályindításra vonatkozó kezdeményezési jogát kiterjesztené a jogalkotó a különböző korosztályokhoz (évfolyamokhoz) tartozó tanulók vonatkozásában a ki-

sebbségi csoport megszervezésére is, és ennek megvalósítására a helyi önkormányzatot köteleznék;

- b) a jogalkotó a megyei önkormányzatok kisebbségi oktatásban betöltött, kiegészítő kisebbségi oktatásra vonatkozó kötelezettségét terjesztené ki a többi kisebbségi nevelési-oktatási formára is, tekintettel arra, hogy elvileg ugyan egyetlen gyermek szülője is kérheti gyermeke kisebbségi nevelésben-oktatásban való részvételét, de szűkebb körben, mint mások, akiknek minimum hét azonos korosztályú társuk van.⁵⁴

Felhívtuk a figyelmet arra is, hogy bármelyik – általunk értéksorrendben vázolt – variáns mellett döntene is a minisztérium, mindenképpen szabályozást igényel a kisebbségi nevelésbe-oktatásba való egyéni bekapcsolódás lehetősége is, mert tapasztalataink szerint a közoktatási törvény általános szabályainak „alkalmazása” nem hozott létre ezen a téren egységes jogalkalmazói gyakorlatot.

A miniszter arról tájékoztatott minket, hogy az OKB-nak „az országos kisebbségi önkormányzatok elnökeivel⁵⁵ kibővített” májusi ülésén nyilvánvalóvá vált, hogy „egységesen elvetették a kisebbségi nyelvoktatás bármely évfolyamon történő, teljes tanulócsoportokat, illetve osztályokat érintő bevezetését.”

Itt kívánjuk megjegyezni, hogy miközben az irányelv esetleges módosítására csak a kisebbségi önkormányzatok egyetértésével kerülhet sor, és a kisebbségi közösségek által az OKB májusi ülésén felvetett kérdésekre, problémákra érdemi megoldási javaslatokat is tettünk, a miniszter e levelünket nem továbbította az országos kisebbségi önkormányzatoknak.

A miniszter tájékoztatott arról is, hogy – a kisebbségi közösségek egyetértési jogának figyelembevételével – a nemzeti alaptanterv módosítását követően sor kerül (a tervek szerint 2007 szeptemberében) az irányelv módosítására is, s akkor a felmenő rendszer szabályozására tett javaslatunk ismételten elő fog kerülni.

Mivel a beszámoló megírásáig a nemzeti alaptanterv módosítására nem került sor, az irányelv módosítása sem vált aktuálissá.

⁵⁴ Az ő esetében a megyei (fővárosi) önkormányzat köteles megszervezni – a Nektv. 43. § (4) és az MKM-rendelet 2. § (1) bekezdése szerint – a kiegészítő kisebbségi nevelés-oktatást, aminek tartalmára és időkeretére viszont a nyelvoktató kisebbségi oktatás szabályai vonatkoznak.

⁵⁵ Az OKB üléséről készült jegyzőkönyv szerint ténylegesen öt delegált volt jelen.

2.

A kisebbségek anyaországban folytatott felsőfokú tanulmányainak egyes kérdései

A Magyarországon élő kisebbségi közösségek fennmaradásában, asszimilációjuk megakadályozásában jelentős szerepet játszik anyanyelvük ápolása, kultúrájuk gyakorlása, amihez nagy segítséget jelent az anyaországgal való kapcsolattartás, különösen az anyaországi felsőoktatási intézményben való tanulás.

A magyar Alkotmány 68. § (2) bekezdése rögzíti, hogy „a Magyar Köztársaság védelmében részesíti a nemzeti és etnikai kisebbségeket. Biztosítja kollektív részvételüket a közéletben, saját kultúrájuk ápolását, anyanyelvük használatát, az anyanyelvű oktatást, a saját nyelven való névhasználat jogát.”

Az Alkotmány által deklaráltakat a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény részletezi, számos egyéni és kollektív jogot biztosítva a Magyarországon elismert 13 nemzeti és etnikai kisebbségnek.

A Nektv. 13. §-ában kimondja, hogy „a kisebbséghez tartozó személynek joga van:

a) anyanyelvének, történelmének, kultúrájának, hagyományainak megismeréséhez, ápolásához, gyarapításához, továbbadásához;

b) részt venni anyanyelvű oktatásban és művelődésben”.

Nem igényel külön magyarázatot, hogy e jogok gyakorlását, önazonosságtudatuk erősítését a kisebbséghez tartozó személyek anyaországban folytatott felsőfokú tanulmányai jelentősen elősegítik. Bár a felsőoktatási rendszer 1990 nyarán történt átalakítása nyomán minden magyar állampolgárnak lehetősége van arra, hogy felsőfokú tanulmányait külföldön folytassa, a nemzetiséghez tartozó hallgatók esetében ez különös jelentőséggel bír.

Erre figyelemmel az állam több formában is támogatja a kisebbségi származású hallgatók anyaországi felsőfokú tanulmányait.

Így például a felsőoktatási törvény 118. § (3) bekezdése kimondja, hogy „ha a magyar állampolgár nemzeti vagy etnikai kisebbséghez tartozik, a miniszter által vezetett minisztérium – pályázati úton elnyerhető – ösztöndíjjal nyújt segítséget az anyanyelven folytatott felsőfokú tanulmányokban való részvételhez”.

Kiemelést érdemel a Nektv. 46. §-ának (3) bekezdése is, mely rögzíti, hogy „az állam nemzetközi egyezmények révén is gondoskodik arról, hogy a kisebbséghez tartozók a kisebbségek nyelvén oktató, kultúrájukat ápoló külföldi intézményekben vegyenek részt teljes, rész-, illetve tovább- és tudományos képzésben”.

A kisebbségek anyaországi tanulását segítik azon kétoldalú kormányközi egyezmények is, melyek alapján a magyarországi kisebbségek tagjainak lehe-

tőségük van magyar állami ösztöndíj igénybevételére anyaországi felsőfokú képzéshez, részképzéshez, illetve doktori cím megszerzéséhez.⁵⁶

A meglévő támogató szabályozások és pozitív intézkedések ellenére vizsgálataink, illetve a Hivatalunk részére megküldött jogszabály-véleményezések során évről évre szembesülünk olyan rendelkezésekkel, melyek akadályozzák a fentiekben részletezett kisebbségi jogok érvényesülését.

2007 őszén az egyik román kisebbségi önkormányzat elnökhelyettese kérte Hivatalunk segítségét. A beadványozó azt sérelmezte, hogy a 2007. április 1-jétől megváltozott az egészségügyi ellátási rendszer jogalapja, és ez hátrányosan érintette a kisebbségi származású, anyaországi felsőoktatási intézményben tanuló hallgatókat. Véleménye szerint a jogszabály-módosítás sértette a kisebbségek identitás megőrzéséhez fűződő jogát.

A jogszabályi környezet vizsgálata során a következőket állapítottuk meg:

A Tbj. 16. § (1) bekezdésének i) pontja szerint egészségügyi szolgáltatásra jogosult „a középfokú nevelési-oktatási vagy felsőoktatási intézmény nappali tagozatán tanulmányokat folytató magyar állampolgár”.

A Tbj. nem pontosítja a felsőoktatási intézmény fogalmát, nem utal arra, hogy magyarországi, illetve külföldi intézményről van-e szó. A felsőoktatási intézmény kategóriáját (létesítését, működését, külföldi intézmény elismerését stb.) azonban részletesen szabályozza a felsőoktatási törvény.

A felsőoktatási törvény 12. § (1) bekezdése szerint „felsőoktatási intézményként az az intézmény működhet, amelyet az e törvényben meghatározott felsőoktatási feladatok ellátására létesítettek, és a Magyar Köztársaság Országgyűlésétől megkapta az állami elismerést”. Tehát a felsőoktatási intézmény fogalma alá nem tartoznak külföldi, az anyaországok területén található főiskolák és egyetemek.

Ebből következően a külföldi felsőoktatási intézmények magyar állampolgárságú, magyarországi lakóhellyel rendelkező hallgatói – automatikusan – nem jogosultak egészségügyi szolgáltatásra Magyarországon. (Az egészségügyi szolgáltatási járulék megfizetésével természetesen az ellátásra jogosulttá válhatnak.)

A jogérvényesítés biztosítása érdekében kezdeményeztük az egészségügyi miniszternél, hogy készítse elő a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi

⁵⁶ A kétoldalú kormányközi oktatási együttműködési megállapodásokban rögzített külföldi ösztöndíjakat a Nemzetközi Ösztöndíj Fórumról, valamint a Magyar Ösztöndíj Bizottságról szóló 147/2002. (VI. 29.) Kormányrendelet 8. § (2) bekezdése értelmében, pályázat alapján, a Magyar Ösztöndíj Bizottság javaslatára az oktatási miniszter adományozza.

LXXX. törvény olyan tartalmú módosítását, mely biztosítja, hogy a kisebbséghez tartozó, anyaországukban felsőfokú tanulmányokat folytató – Magyarországon lakóhellyel rendelkező – magyar állampolgárok is jogosultak legyenek ingyenes egészségügyi szolgáltatásra.

A miniszter válaszlevelében egyetértett azon felvetésünkkel, mely szerint a fentiekben idézett Tbj. 16. § (1) bekezdésének i) pontja „valóban nem egyértelmű azt illetően, hogy pontosan mely középfokú nevelési-oktatási, illetve mely felsőoktatási intézményben tanulmányokat folytató nagykorú magyar állampolgár jogosult egészségügyi szolgáltatásra”. Véleménye szerint azonban ezt a problémát az egyes adótörvények módosításáról szóló 2007. évi CXXVI. törvény orvosolja, melynek idevonatkozó részei 2008. január 1-jén lépnek hatályba. A módosítás nyomán – álláspontja szerint – egyértelművé válik a Tbj. 16. § (1) bekezdésének i) pontja, hiszen a jogalkotó pontosította a szakaszt azzal, hogy felsőoktatási intézmény alatt a felsőoktatásról szóló törvény hatálya alá tartozó intézményeket kell érteni.

A miniszter válaszában arra is felhívta Hivatalunk figyelmét, hogy 2008. január 1-jével a Tbj. egy új paragrafussal is kiegészül. A 16/A. § kimondja, hogy „a 16. § (1) bekezdésének i) pontjában említett tanuló és hallgató a tanulói jogviszony, illetőleg a hallgatói jogviszony kezdetétől a diákigazolványra való jogosultság megszűnéséig jogosult egészségügyi szolgáltatásra, ideértve a tanulói, hallgatói jogviszony szünetelésének időtartamát is”. Véleménye szerint e módosításokkal egyértelmű, hogy „a kisebbségi származású, de külföldi – felsőoktatási törvény hatálya alá tartozó – felsőoktatási intézményben tanuló hallgatók részére a Tbj. biztosítja az egészségügyi szolgáltatás Egészségbiztosítási Alap terhére történő igénybevételének lehetőségét a diákigazolványra való jogosultságuk megszűnéséig”.

A tárca álláspontjával több okból sem értünk egyet.

Bár a Tbj. pontosításával valóban egyértelművé válik a felsőoktatási intézmény fogalma, de e fogalom alá továbbra sem tartoznak a Magyarországon kívüli, az anyaországok területén található főiskolák és egyetemek. (A miniszter válaszlevelében tévesen értelmezte a szóban forgó problémát, és olyan oktatási tevékenységekre hivatkozott, „amelyet a magyar felsőoktatási intézmények a Magyar Köztársaság területén kívül folytatnak”).

A kisebbségi hallgatók társadalombiztosítással kapcsolatos problémáját álláspontunk szerint a Tbj. új 16/A. §-a sem oldja meg. A – fentiekben már idézett – szakasz ugyanis csak a Tbj. „16. § (1) bekezdésének i) pontjában említett tanuló és hallgató” egészségügyi szolgáltatásra való jogosultságát rögzíti „a diákigazolványra való jogosultság megszűnéséig”. E kategória alá – többségben – azonban nem tartoznak bele az anyaországi intézményekben tanuló nemzetiségi fiatalok, bár diákigazolványra a felsőoktatási törvény 118. § (5)

bekezdése, valamint a diákigazolványról szóló 17/2005. (II. 8.) Kormányrendelet 1. § (1) bekezdésének c) pontja alapján éppúgy jogosultak.

Összegezve tehát – amellet, hogy minden magyar állampolgár a felsőoktatási törvény 118. §-ának (1) bekezdése alapján engedély nélkül folytathat tanulmányokat Magyarországon kívüli felsőoktatási intézményben – a kisebbségi származású, de külföldi, anyaországi felsőoktatási intézményekben tanuló hallgatókat kisebbségi jogi szempontból sértik a Tbj. vonatkozó – fentiekben részletezett – szakaszai. E rendelkezések ugyanis nem biztosítanak ingyenes egészségügyi szolgáltatást részükre – szemben a magyarországi felsőoktatási intézmények hallgatóival –, pedig tanulmányaik anyaországban történő folytatásához joguk van, az a kisebbségi anyanyelvük megőrzésének, továbbfejlesztésének alapvető feltétele.

Magyarország csatlakozása az Európai Unióhoz és a schengeni *acquis* alkalmazása különösen sürgeti, hogy Magyarország részletesen átvizsgálja a kisebbségek anyaországban való tanulására vonatkozó bilaterális egyezményeket, további az egészségbiztosításra vonatkozó hazai rendelkezéseket. Tekintettel arra, hogy különbséget kell tenni az uniós polgárok és a harmadik állam polgárai között, a nemzetközi egyezményekben és a hazai szabályozásban külön biztosítékokat kell teremteni a felsőoktatási tanulmányok zavartatlansága, a hallgatók egészségügyi és szociális biztonságának megteremtése terén. A jövőben hangsúlyosan kívánjuk vizsgálni ennek érvényesülését.

Az országgyűlési biztosi vizsgálat folyamatban van: 2008-ban az illetékes tárcákkal folytatjuk az egyeztetést.

2007 őszén az Egészségügyi Minisztérium által véleményezésre megküldött miniszteri rendelet tervezete kapcsán hasonló – bár marginálisabb – problémával szembesültünk.

Az Európai Közösségi jog hatálya alá tartozó, feltétel nélkül elismerésre kerülő, egyes egészségügyi oklevelek, bizonyítványok és a képesítés megszerzéséről szóló egyéb tanúsítványok megnevezéséről és az ezen okiratok birtokosaival azonos jogállású személyek köréről szóló egészségügyi miniszteri rendelet tervezetét kisebbségi jogi szempontból aggályosak találtuk.

A külföldi bizonyítványok és oklevelek elismeréséről szóló 2001. évi C. törvény 67. § (3) bekezdés a) pontja felhatalmazza az egészségügyért felelős minisztert, hogy rendeletben hirdesse ki a képzés sikeres elvégzését tanúsító okiratok feltétel nélküli elismerésének szabályai alá tartozó általános orvosi, szakorvosi, ápolói, szülésznői, fogorvosi, fogszakorvosi és gyógyszerészi oklevelek és bizonyítványok megnevezését, az ezen okiratok birtokosaival azonos jogállású személyek körét, valamint rendeletben állapítsa meg az elismerési eljárás részletes szabályait.

A véleményezésre megküldött előterjesztés – Az Európai Parlament és a Tanács szakmai képesítések elismeréséről szóló 2005/36/EK-irányelve alapján – az Európai Unió tagállamaiban, valamint Izland, Lichtenstein, Norvégia és Svájc meghatározott intézményeiben szerzett orvosi, fogorvosi, ápolói és szülésznői oklevelek feltétel nélküli elismerését teszi lehetővé.

A Nektv. 46. § (5) bekezdése arról rendelkezik, hogy a kisebbséghez tartozó által az anyaországban szerzett egyetemi vagy főiskolai oklevél, továbbá az iskolai végzettséget vagy szakképzettséget tanúsító bizonyítvány nemzetközi szerződésben, illetve jogszabályban meghatározottak szerint a Magyar Köztársaságban szerzett megfelelő oklevéllel, bizonyítvánnyal egyenértékű.

A Hivatalunkhoz megküldött előterjesztés az orvosi, fogorvosi, ápolói és szülésznői oklevelek feltétel nélküli elismerését a 13 magyarországi nemzeti és etnikai kisebbség anyaországa közül csak az Ausztriában, Bulgáriában, Görögországban, Lengyelországban, Németországban, Romániában, Szlovéniában és Szlovákiában – vagyis az Európai Unióhoz tartozó tagállamokban – szerzett oklevelek tekintetében teszi lehetővé. Erre tekintettel a rendelet tervezetét kisebbségi jogi szempontból aggályosnak találtuk, mert semmilyen kedvezményt nem biztosít az egyes – más – kisebbségek anyaországában (így különösen Horvátországban vagy Szerbiában) szerzett oklevelek magyarországi elismeréséhez. Az előterjesztésben még utalás sincs arra, hogy a feltétel nélküli elismerés előkészítése érdekében tárgyalások folynának ezekkel az országokkal.

Az Európai Közösségi irányelvek hatálya alá tartozó, feltétel nélkül elismerésre kerülő, egyes egészségügyi oklevelek, bizonyítványok és a képesítés megszerzéséről szóló egyéb tanúsítványok megnevezéséről szóló 30/2004. (IV. 26.) ESzCsM-rendelet módosításáról szóló 31/2007. (VI. 27.) rendelet sajnálatos módon észrevételünk figyelembevételével nélkül lépett hatályba.

Az Európai Unió 2004 óta folyamatos bővítése új feladat elé állítja a hazai kisebbségi jogi szabályozást. Ugyanis eltérő a jogi helyzete azoknak a hallgatóknak, akik az unión kívüli anyaországokban szereznek képesítést, és azoknak, akik valamely uniós tagállamban. Ezt összhangba kell hozni a kisebbségi törvényben szereplő kedvezmények lehetséges mértékével, hogy a közösségi jog által meghatározott szakmákban, végzettségeknél kiaknázzuk az anyaországban való továbbtanulás lehetőségeit. Nyilvánvalóan a feltétel nélküli elismerést lehetővé tevő szakmákra ez nem vonatkozhat.

3.

Iskolai szegregáció: okok és következmények

A hátrányos helyzetű tanulók iskolai integrációja lehetetlen olyan társadalmi környezetben, amelyik a szegény és/vagy cigány tanulóban a magasabb társadalmi státusszal rendelkező családok gyermekei fejlődésének akadályát látja. Erős társadalmi szolidaritás hiányában bármely társadalom iskolarendszere csak leképezni-reprodukálni tudja a társadalmi egyenlőtlenségeket. Kutatók sora mutatta ki, hogy a hazai oktatási intézményrendszer ilyen helyzetben van: esélykiegyenlítő képessége rendkívül alacsony, mert az a gazdasági-társadalmi közeg, amelyben működik, erős szegregációs nyomást fejt ki rá. Ahogy azt számos jeles kutató kimutatta, a szegregáció különösen sújtja a roma kisebbséget, nyílt és burkolt szelekciós eszközökkel különíti el a cigány tanulók jelentős hányadát.

Egy-egy közoktatási intézmény beiskolázási körzete attól függően számít „jó környéknek” vagy „rossznak”, hogy az ott lakók társadalmi státusz szempontjából hogyan ítéltetnek meg. A különböző társadalmi helyzetűek földrajzi elkülönülésére sok látványos adatot hozhatnánk fel a fővároson belül is, például az ingatlanközvetítő cégek kerületenkénti, utcánkénti stb. lakás m²/vétélár adataira hivatkozva. A legjellemzőbb tény mégis az, hogy a hazai romák jelentős része depressziós környéken él, ahol immár lassan 20 éve szinte egyáltalán nincs munkalehetőség, képzetleneknek, s azon belül is a romáknak pedig különösképpen.

Ha a földrajzi kirekesztettséghez hozzáadjuk, hogy egyes kutatások szerint az iskolák egynegyedében a körzeten kívülről – a szülők iskolaválasztási szabadsága alapján – érkező tanulók aránya meghaladja a 30%-ot, minden nyolcadik iskolába pedig a diákok fele jön ilyen módon, akkor máris érthetővé válik, hogy az intézmények és tanulók közötti teljesítménybeli egyenlőtlenségek és a szülői háttér státusza közötti kapcsolat miért olyan erős. Az iskola pedagógiai autonómiája és a tanulók közötti több-kevesebb válogatási-szelektálási lehetősége, valamint a fenntartó önkormányzat autonómiája szinte ellenőrizhetetlenné, megfoghatatlanná és visszafordíthatatlanná teszi ezt a szelekciós mechanizmust.

Földrajzi elkülönülés, iskolaválasztás szabadsága, társadalmi szolidaritás hiánya egymást gerjesztő módon vezettek el a mai helyzethez: a jelentős mértékben homogenizálódott iskolák tanulói – a homogenizálódott szülői háttér státuszának megfelelően – kiugróan eltérő módon teljesítenek.

Egy iskola csak akkor őrizheti meg stabilitását, miközben az „elosztható” gyermekek száma évről évre csökken, ha más iskoláktól „elvesz” tanulót. Egy közoktatási intézmény akkor juthat több diákhoz (azaz több állami normatívá-

hoz és biztosabb működési feltételekhez), jobb „gyerekanyaghoz” (azaz több és könnyebb úton elérhető sikerélményhez és kevesebb stresszhez), ha a magasabb társadalmi státuszú szülők elvárásainak megfelel. A szabad iskolaválasztás jogával rendelkező szülők pedig, mint a nevelési-oktatási szolgáltatások megrendelői, mint az iskolák közötti verseny diktálói rendre elérik az iskola vezetésénél és az intézményfenntartó önkormányzatnál, hogy a hátrányos helyzetű és/vagy roma tanulók külön iskolába, de minimum külön osztályba járjanak.

Hogy miért? Miközben a többségi magyar társadalom tagjai elvi szinten nem tartják magukat intoleránsnak, pláne rasszistának, gyermekük karrieresélyeit szem előtt tartva azt semmiképpen sem szeretnék, ha cigány gyermek lenne gyermekük padtársa. Különben, ha tehetik, gyermeküket másik iskolába viszik. A karrierlehetőség biztosításában lemaradó iskoláknak a hátrányos helyzetű tanulók maradnak és/vagy „elcigányosodnak”, kisebb tanulói létszámmal működnek, végső soron megszűnnek.

Hosszabb távon mindennek hatása felmérhetetlenül káros, mert a tanulási eredményekben és továbbhaladásban mérhető egyenlőtlenségek negatívan hatnak a társadalom egészének versenyképességére és a gazdasági növekedésre is. A nemzetközi szakirodalom szerint egy ország gazdasági ereje, társadalmi fejlődési potenciálja, illetve a társadalom minden tagja számára hozzáférhető és megfelelő minőségű oktatási rendszer között erős az összefüggés. Minél kisebbek az oktatási teljesítményben mért eredmények eltérései a társadalmilag előnyös, illetve hátrányos helyzetű csoportok között, annál nagyobb az ország gazdasági teljesítőképesége.

Az is nyilvánvaló, hogy a nyugati társadalmakhoz hasonlóan egyébként is elöregedő magyar társadalom máris szinte elviselhetetlen terheket vállal azzal, hogy széles réteget hagy leszakadni és újratermelődni. Az iskolázatlan, semmilyen versenyképes tudással nem rendelkező csoportok a modern munkaerőpiacon értéktelenek, nincs rájuk szükség, szociális és egészségügyi ellátásuk pedig a gazdasági fejlődést lassítja, sőt hosszabb távon akár blokkolhatja is.

Az egyéni és rövid távú érdek azonban mindent felülír. Jól látszik ez abból, hogy a közbeszédben, ha felmerül a szabad iskolaválasztás jogának esetleges korlátozása, rögtön megjelennek a „röghöz kötött esélyegyenlőségről” szóló, a tehetségesek társadalmi mobilitását féltő gondolatok is. Vagy még inkább abból, hogy a világos és egyértelmű integrációt szorgalmazó, jogszabályokban is megfogalmazott, beiskolázási körzetek átalakításán gondolkodó stb. kormányzati szándék (a szelekciós rendszer fennmaradásában érdekeltek mondhatni ösztársadalmi szintű „ellenállása” miatt) mennyire vitatható eredményre vezetett eddig.

Nem véletlen, hogy intenzív és szélsőségesen megosztott indulatú figyelem

kíséri a jogvédő szervezetek munkáját. Gyakran felháborodott értetlenség fogadja azt, ha jogvédők a hátrányokozás és szándék nélküli spontán módon létrejött elkülönülés ellen is tevőleges fellépési kötelezettségről beszélnek. Különösen igaz ez a megállapítás a „szegregációs” közérdekű perekre.

Egyesek, ahogy mi is, felkiáltójeleknek tekintik ezeket a közérdekű pereket, amelyek arra hívják fel a figyelmünket, hogy a társadalmi kohézió hiánya, a társadalmi szolidaritás hiánya a magyar társadalom jövőjét veszélyezteti. Mások kéretlen segítséget látnak e perekben, olyan segítséget, amely indokolatlanul, sőt kifejezetten károsan avatkozik be a helyi ügyekbe.

Több olyan beadványt kaptunk, amely – az öncélú beavatkozást sérelmezve – azt kérte tőlünk, hogy működjünk közre a szegregációs perrel érintett közoktatási intézmény megmentésében, mert a szülők és a gyerekek azt az iskolát, azokat a tanárokat „szeretik”, és teljes mértékben elégedettek velük. (A folyamatban lévő bírósági eljárásra tekintettel hatáskörünk hiányáról tájékoztattuk az ügyfeleket.)

Sokan őszintén, de még többen számításból, egyéni érdekeik miatt hangoztatják azt, hogy a homogén osztályokban, csoportokban hatékonyabb a tanítás-tanulás, hogy a halmozottan hátrányos helyzetűeknek (és a cigányoknak) is a szegregáció a jó módszer. Ez hamis állítás: ez csupán a cigányosztályok létezésének ideológiája. (Lásd erről részletesebben a 2006. évről készített országgyűlési biztosi beszámoló 3. sz. függelékében közzétett „Az oktatási, integrációs intézkedések hatékonyságának vizsgálatáról” készített jelentésünket.)

4.

Szükséges-e a kisebbségi identitás megállapítása az iskolai szegregáció miatt indított perekben?

A „szegregációs perek” egyik kulcsproblémája az, hogy – az adatvédelmi szabályok miatt – az egyetlen, rasszjegyeik által egyébként meglehetősen jól felismerhető hazai kisebbség tagjai, a romák a jog számára „láthatatlanok”. Pontosabban fogalmazva, mivel a közérdekű perekben az elkülönítéssel érintettek félként nem vesznek részt, kisebbségi identitásukról való nyilatkoztatásuk lehetetlen, a származás szerinti elkülönítés megállapítását a bíróságnak szakkérdésként kell kezelnie. A kiindulópont tehát az, hogy lehet-e szakértői kérdés a vélt vagy valós identitásnak mint belső tudati állapotnak a kívül világ számára felismerhető megnyilvánulása, amelynek alapján a szegregálási szándék kimutatható.

Már több alkalommal foglalkoztunk azzal a kérdéssel, hogy vajon a hatályos hazai és nemzetközi szabályozás értelmében a sikeres jogérvényesítés kiemelhetetlen feltétele-e a jogellenesen elkülönített gyermekek etnikai identitásának megállapítása. Arra való tekintettel azonban, hogy a közvélekedésben, illetve a joggyakorlatban – a 2005. évi Beszámolónkban található ún. *amicus curiae* levél megállapításai, illetve az Egyenlő Bánásmód Hatóság Tanácsadó Testületének e tárgyú állásfoglalása⁵⁷ ellenére – továbbra is nagy bizonytalanság uralkodik e kérdések tekintetében, érdemes ismét röviden ki térni e problémakörre.

Az etnikai hovatartozás kérdése, azaz annak megállapítása, hogy a diszkriminációt elszenvedett személy valóban rendelkezik-e a hátrányos megkülönböztetés okául szolgáló tulajdonsággal, első pillantásra úgy tűnik, kulcsfontosságú előkérdése, és egyben rendkívül problematikus pontja valamennyi diszkriminációs eset felderítésének. E kérdés számos személyiségi jogi, illetve adatvédelmi problémát vet fel.

A kisebbséghez tartozás meghatározása vonatkozásában iránymutató az ENSZ faji diszkrimináció felszámolásáért felelős Bizottsága 8. számú általános ajánlása, amelynek értelmében azt a személyt kell egy adott faji vagy etnikai csoport tagjának tekinteni, aki önmagát annak tekinti, hacsak nincs megalapozott indok az ellenkezőjére.⁵⁸ E megközelítéssel összhangban áll az identitás vállalásának szabadságán alapuló magyar szabályozás is.

Az Avtv. 2. § (2) bekezdésének a) pontja értelmében a „faji eredetre, a nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozásra [...] vonatkozó [...] személyes adat” különleges személyes adatnak minősül. Szenzitív adatokat csak akkor lehet kezelni, ha ahhoz az érintett írásban hozzájárul, valamint ha az adatkezelés nemzetközi egyezményen alapul, vagy az Alkotmányban biztosított alapvető jogok érvényesítése, továbbá a nemzetbiztonság, a bűnmegelőzés vagy a bűnüldözés érdekében törvény elrendeli. A hozzájárulás „az érintett kívánságának önkéntes és határozott kinyilvánítása, amely megfelelő tájékoztatáson alapul, és amellyel félreérthetetlen beleegyezését adja a rá vonatkozó személyes adatok – teljes körű vagy egyes műveletekre kiterjedő – kezeléséhez” (Avtv. 2. § (6) bekezdés).

A megfelelő tájékoztatás (informed consent) kulcsfontosságú előfeltétele annak, hogy az érintett valóban megalapozott módon adhassa meg, illetve ta-

⁵⁷ Egyenlő Bánásmód Tanácsadó Testület 2/2007. (III. 23.) TT. számú állásfoglalása az egyenlő bánásmód követelményéről a közoktatásban.

⁵⁸ General Recommendation No. 8.: Identification with a particular racial or ethnic group (Art.1 Par 1. & 4.).

gadhasa meg beleegyezését adatainak kezeléséhez. A törvény indokolása értelmében az írásbeli hozzájárulásnak kifejezettnek kell lennie.

A Nektv. rögzíti az identitásvállalás szabadságát, amikor kimondja, hogy valamely nemzeti, etnikai csoporthoz, kisebbséghez való tartozás vállalása és kinyilvánítása az egyén kizárólagos és elidegeníthetetlen joga. A kisebbségi csoporthoz való tartozás kérdésében a Nektv. 7. § (1) és (2) bekezdése szerint „nyilatkozatra senki nem kötelezhető”, kivéve azt az esetet, amikor törvény vagy a végrehajtására kiadott jogszabály valamely kisebbségi jog gyakorlását az egyén nyilatkozatához köti.

E szabályozás jelentős problémákat vetne fel a hátrányos megkülönböztetés bizonyítása vonatkozásában, amennyiben az Ebtv. rendelkezései azt ki nem küszöbölnék. A hátrányos megkülönböztetés megvalósulásának bizonyítása érdekében ugyanis kötelezni kellene a panaszost arra, hogy nyilatkozzon etnikai hovatartozásáról, ami az Avtv. és a Nektv. fenti szabályai értelmében jogellenes lenne. Különösen problémás lenne ez a közérdekű igényérvényesítéssel kezdeményezett szegregációs perek esetében, amelyekben a „bizonyítandó” etnikai identitású személyek félként nem vesznek részt.

E megoldás még abban az esetben is alkotmányossági és kisebbségi jogi agályokat vonna maga után, ha a diszkrimináció áldozatai részt vennének a perben, és valóban az adott kisebbséghez tartozónak vallanák magukat. Még nagyobb problémát jelentene azonban az az életszerű helyzet is, amikor a diszkrimináló/szegregáló fél olyan személyt minősít egy adott kisebbséghez tartozónak, aki önmagát nem vallja az adott csoporthoz tartozónak.

Az Európai Bizottság értelmezése szerint a 2000/43/EK-irányelv által nyújtott védelem mindenkire kiterjed, „aki azért szenved el hátrányos megkülönböztetést, mert az őt hátrányosan megkülönböztető azt gondolja vagy feltételezi róla, hogy egy bizonyos fajhoz, valláshoz stb. tartozik, még akkor is, ha nem ez a helyzet.”⁵⁹

Az Ebktv. – összhangban a Bizottság fenti értelmezésével, illetve azzal a szociológiai megállapítással, hogy a diszkrimináció tekintetében nem az a döntő, hogy milyen származásúnak vallja magát a diszkriminált egyén, hanem az, hogy őt mások milyen származásúnak tartják – következetes megoldást ad a fenti problémára: a tiltott megkülönböztetés mind vélt, mind valós tulajdonságok alapján megvalósulhat. Emellett nem csupán az etnikai hovatartozáson, hanem a bőrszínen és az egyéb külső vonásokon alapuló megkülönböztetést is tiltja. Ezzel összhangban állnak a bizonyítási teherre vonatkozó szabályok is.

⁵⁹ Egyenlőség és megkülönböztetés-mentesség. Éves jelentés 2005. Európai Bizottság, Foglalkoztatási, Szociális és Esélyegyenlőségi Főigazgatóság, D.3. egység, 2005 április.

Az Ebktv. 19. § (1) bekezdése értelmében „az egyenlő bánásmód követelményének megsértése miatt indított eljárásokban a jogsérelmet szenvedett félnek vagy a közérdekű igényérvényesítésre jogosultnak kell valószínűsítetnie, hogy

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

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

(2) Az (1) bekezdésben foglaltak valószínűsítése esetén a másik felet terheli annak bizonyítása, hogy

a) a jogsérelmet szenvedett fél vagy a közérdekű igényérvényesítésre jogosult által valószínűsített körülmények nem álltak fenn, vagy

b) az egyenlő bánásmód követelményét megtartotta, illetve az adott jogviszony tekintetében nem volt köteles megtartani.”

Az Ebktv. koncepciója értelmében tehát nem a hátrányos megkülönböztetést elszenvedett személyek tényleges, az identitás vállalásához fűződő alkotmányos jogán alapuló etnikai hovatartozása a releváns kérdés, hanem az, hogy a diszkrimináló külső jegyeik vagy egyéb vonásaik alapján úgy gondolhatta-e, hogy az adott kisebbséghez tartoznak. E körülményeket pedig – a törvény betűje értelmében – nem bizonyítani, csupán valószínűsítetnie kell az igény érvényesítőjének.

A fentiek mellett, kiegészítő szempontként segítségünkre lehet az a tény, hogy az Ebktv. átfogó törvény, azaz a hátrányos megkülönböztetés valamilyeni formáját bármely tulajdonság alapján tiltó törvény. Azaz első lépésben elegendő azt igazolni, hogy a jogellenes elkülönítés társadalmi státusz alapján valósul meg egy adott iskolában. Második lépésként pedig egyéb körülmények alapján valószínűsíthető lehet az elkülönített személyek – közvélekedés szerinti – etnikai identitása.

Azaz a valós kisebbségi identitás megállapítása és igazolása nem kulcsfontosságú kérdése a szegregációs ügyeknek.

5.

Oktatási diszkriminációs ügyeinkből

Az előző évi Beszámoló mellékletében teljes terjedelmében bemutattuk a csörögi roma tanulók oktatásának tárgyában készített jelentésünket. Vizsgálatunk során megállapítottuk, hogy a sződi önkormányzat képviselő-testülete a csörögi roma gyermekek egy részének iskolai elhelyezésével lakóhely szerinti közvetlen, és etnikai alapú közvetett diszkriminációt, valamint szegregációt valósított meg. Ajánlással fordultunk az illetékes közigazgatási hivatalhoz, kezdeményezést fogalmaztunk meg a váci, a csörögi és a sződi önkormányzatok képviselő-testületeinek, és az Országos Oktatási Integrációs Hálózat közreműködését kértük.

2007-ben új problémával kellett szembesülnünk: 29 csörögi diák alapfokú oktatáshoz való joga került veszélybe.

Sződ a korábban a csörögi roma tanulók egy részét szegregáltan ellátó, ún. „kisiskola” bezárásáról döntött, ugyanakkor nem voltak adottak az összes csörögi gyermek elhelyezéséhez a fizikai körülmények. Létrejött ugyan a határozatlan idejű oktatási társulás Csörög és Sződ között, de Sződ csak az iskola fizikai befogadóképessége által meghatározott létszámig vállalt együttműködést.

Ennek következtében 29 diák (az addig a „kisiskolába” járó harmadikos és hatodikos osztály tagjai, azaz a 2007/2008. tanévre negyedikes és hetedikes diákok, valamint 10 fő első osztályba kerülő diák) alapfokú oktatáshoz való hozzáférése vált bizonytalanná. A csörögi polgármester tájékoztatása szerint az érintett diákok 99%-a roma származású volt. A környező településekkel sem sikerült társulási megállapodást kötni az oktatási feladatok közös ellátására.

Kezdeményezésünkre a tanulók elhelyezése a 2007/2008. tanév megkezdésére az OKM, az Oktatási Hivatal, az illetékes Közigazgatási Hivatal és civil szervezetek közreműködésével megoldódott. Az Oktatási Hivatal tájékoztatása szerint az első, a negyedik és hetedik évfolyamon tanuló gyermekek nevelését és oktatását sződi, sződligeti és váci általános iskolák látják el, és a csörögi gyermekek a 2007/2008. tanévben integrált nevelés-oktatásban részesülnek. (A gyermekek elhelyezése, oktatási körülményei, utazási lehetőségei tárgyában utóvizsgálatot folytatunk, amely a Beszámoló írásakor még nem zárult le.)

Az ügyben szembesülnünk kellett azzal a ténnyel, hogy az önkormányzatok egy része nem szívesen társul azokkal a településekkel, ahol sok cigány gyer-

mek tanul, vagy intézmény híján tanulna, és ezáltal veszélybe kerül ezeknek a gyerekeknek az alapfokú oktatáshoz fűződő joguk.

Az adott esetben egy saját oktatási intézményi hálózattal nem rendelkező települési önkormányzat azért nem tudja ellátni kötelező önkormányzati feladatát, az általános iskolai oktatás és nevelés biztosítását, mert egyik környező település sem szándékozik oktatási társulást létrehozni vele. Vizsgálatunk során kétséget kizáróan kiderült, hogy az elutasítás hátterében az a tény áll, hogy hátrányos helyzetű roma gyerekekről van szó. A létszámcsökkenéssel küzdő települések iskoláik bezárását is kockáztatják inkább, mintsem hogy felvegyék ezeket a gyerekeket.

A jelenlegi szabályozás nem nyújt az ilyen helyzetekre megoldást. A szabad társulás az önkormányzatiság egyik alapjoga; a hatályos szabályozás szerint senki sem kényszerítheti az önkormányzatokat társulásba, ugyanakkor a kötelezően ellátandó önkormányzati feladatok adott esetben csak társulás keretében oldhatóak meg.

A szabályozás hiányosságából fakadó alkotmányos visszasság orvoslása érdekében jogalkotási javaslattal fordultunk az igazságügyi és rendészeti, valamint az önkormányzati és területfejlesztési miniszterhez.

Jogalkotási javaslatunknak megfelelő szabályozás kialakítása érdekében szakmai munkacsoport alakult az Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztérium (ÖTM), az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium (IRM), az Oktatási és Kulturális Minisztérium (OKM) és az Oktatási Kerekasztal bevonásával. A konkrét eset ismételten rámutatott arra, hogy a törvénysértések orvoslását szolgáló eszközök hiányosak, különösen mulasztásos törvénysértés esetén. A munkacsoport olyan differenciált eszközrendszer kialakításának lehetőségét vizsgálta, amely erősítené a törvényességi ellenőrzést. Ennek érdekében a törvénysértő mulasztás megállapítása és szankcionálása, az önkormányzati döntés végrehajtásának felfüggesztése, valamint – az önkormányzat mulasztása esetén – a kötelező közszolgáltatás ellátásának biztosítása szabályozásának lehetőségeit tekintette át.

Az ÖTM tájékoztatása szerint a munkacsoport által kidolgozott szabályozási javaslatok két változatot tartalmaznak. Az „A” változat tartalmazza a jogszabálysértő mulasztás bírósági megállapításának lehetőségét, valamint azt, hogy az önkormányzatot a bíróság határidő tűzésével kötelezze döntésének meghozatalára. A törvénysértő önkormányzati döntés felfüggesztésével kapcsolatban – a hatályos szabályozástól eltérően – a bíróság helyett a közigazgatási hivatal függeszthetné fel határozatával a közérdeket sértő döntés végrehajtását, ami ellen az önkormányzat bírósághoz fordulhat.

A helyi közszolgáltatás biztosítása érdekében a javaslat kétlépcsős eljárás

kialakítását tartalmazza. Amennyiben az önkormányzat nem tesz eleget a törvényben meghatározott közszolgáltatás (oktatási feladatok) ellátásának, abban az esetben a közigazgatási hivatal egyeztető eljárást folytat le a mulasztó önkormányzat és a közszolgáltatást reálisan biztosítani képes más önkormányzat, illetve egyéb szervezet részvételével. Az egyeztető eljárás során az önkormányzat megállapodást köthet, ebben az esetben a közszolgáltatás biztosított, és további eljárásra nincs szükség. Amennyiben az egyeztető eljárás nem vezet eredményre, úgy a mulasztó önkormányzat vagy a közigazgatási hivatal a bíróságtól kérheti olyan szerződés létrehozását, amelyben a mulasztó önkormányzat költségére az önkormányzat helyett más önkormányzat vagy szervezet biztosítja a közszolgáltatást. A javaslat ezen bírósági eljárás eredményes lefolytatása érdekében eljárási szabályokat tartalmaz, amely a gyors pervitel és a közszolgáltatás ellátásának mielőbbi biztosítását szolgálja. Az oktatási feladatok ellenőrzésének hatékonysága érdekében kormányrendelet módosítására is javaslat született, amely az oktatási hivatal közreműködését írja elő az önkormányzati feladatok ellenőrzésében.

E megoldás előnye, hogy erősíti a közigazgatási hivatal eszközrendszerét, hatékony és gyors megoldást biztosít a közérdeket sértő, esetleg nagyobb anyagi vonzattal rendelkező döntések végrehajtásának megelőzésére. A végrehajtás felfüggesztése kivételével a munkacsoport tagjai konszenzusos véleményt alakítottak ki. Az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium következetes álláspontja ugyanakkor az, hogy a közigazgatási hivatal számára biztosított végrehajtás felfüggesztése nem tartozhat a jelenlegi törvényességi ellenőrzés eszközrendszerébe, mivel önkormányzati döntés felfüggesztését bíróság teheti meg, és ezért ez a tervezet alkotmánymódosítást is igényel.

A „B” változat az „A” változattal azonosan tartalmazza a mulasztás bíróság által történő megállapítását, a közfeladat biztosítását szolgáló egyeztető eljárást és az ezt követő bírósági szakaszt, valamint az oktatási hivatal önkormányzati feladat ellenőrzésében történő közreműködését. Az „A” változattól eltérően a közérdeket sértő döntés végrehajtásának felfüggesztése bírósági eljárás keretében történik. A javaslat szabályokat tartalmaz a bíróság gyorsabb eljárására. E javaslat előnye, hogy alkotmányossági aggályok nem merülnek fel a szabályozással kapcsolatban. A javaslat hátránya, hogy a közigazgatási hivatal továbbra sem rendelkezik hatékony eszközrendszerrel egyes törvénysértések megakadályozására.

Az ÖTM a Kormány 2008. I. félévi munkatervében javasolta a helyi önkormányzati törvény átfogó módosítására irányuló előterjesztés megtárgyalását. Ennek részeként kívánja egyeztetni a javaslatot a parlamenti pártokkal, valamint az érintett államigazgatási szervekkel. Az egyeztetésektől függ, hogy a

Kormány melyik kidolgozott szakmai javaslatot terjeszti az Országgyűlés elé. Álláspontunk szerint a szabályozási megoldásban az oktatáshoz való alapjog és a gyermekek mindenekfelett álló érdekét kell tekintetbe venni, még akkor is, ha ez konkurál az önkormányzatisághoz való alapjoggal. Amennyiben az önkormányzat és a közigazgatási hivatal között, illetve a társulás kérdésében nem születik egyezség, úgy javaslatunk szerint egy végső szabály alkalmazására kerülne sor: a körjegyzőséggel azonos kényszertársulás alapján közoktatási feladat kényszertársulásban látandó el.

Panasz érkezett egy kistelepülésen élő szülőktől, amely szerint a helybeli roma gyermekek 2007. szeptember 1-től olyan városi iskolába kerülnek, ahol már eleve magas a cigány gyerekek aránya. A levélírók szeretnék volna, ha a cigány gyerekek nem egy helyen, hanem különböző iskolákban folytathatnák tanulmányaikat.

A vizsgálat során az alábbi tényeket állapítottuk meg. A kistelepülés és a város 2006-ban kötött intézményfenntartó társulást: így jogutódlással megszűnt a kistelepülési általános iskola. A jogutód a városi általános iskola lett, a kistelepülés iskolája pedig tagintézményként látta el az 1–8. évfolyam oktatását. A kistelepülés önkormányzatának tájékoztatása szerint gazdasági okokból – az Önhiki-szabályok szigorodása következtében – kényszerültek annak a döntésnek a meghozatalára, amely szerint 2007. szeptember 1-jétől a kistelepülési iskola felső tagozatának diákjai a városi iskola egyik telephelyén kezdik meg az évet.

A felsőtagozat megszüntetése

A kistelepülés önkormányzata követte a Kotv. intézmény átszervezésre vonatkozó előírásait, beszerezte a szükséges szakvéleményeket.

Bár a kistelepülés oktatási intézményében nem folyt cigány kisebbségi oktatás, a települési önkormányzat a cigány kisebbségi önkormányzatot is megkereste döntéstervezetével. A cigány kisebbségi önkormányzat határozatában kimondta, hogy az iskola átszervezését nem tartják kisebbségi kérdésnek, ezért nem kívántak az ügyben véleményt nyilvánítani.

Az önhibájukon kívül hátrányos helyzetben lévő (Önhiki-s) önkormányzatokra vonatkozó szabályok módosulása miatt a képviselő-testület határozatával kénytelen volt kifejezni azon szándékát, hogy a felső tagozat a városba kerüljön át. A szülők egy része – a szülői szervezet véleményével szemben – folyamatosan ellenezte a gyerekek átíratását.

A települési önkormányzat egyeztetett az Országos Cigány Önkormányzat alnőkével, a megyei kisebbségi önkormányzat elnökével, valamint a helyi cigány

kisebbségi önkormányzat elnökével. Az egyeztetésen részt vevők egyöntetűen kijelentették, hogy véleményük szerint nincs szó „roma ügyről”.

A kistéleplési képviselők a város képviselő-testületével tartott közös ülésen módosították a társulási megállapodást, valamint a városi általános iskola alapító okiratát, és megszületett a végleges döntés a felső tagozat városba történő bejáratásáról. A szülőket tájékoztatták az iskolabuszok menetrendjéről, a bejárás módjáról.

A kistéleplésen élő felső tagozatos gyermekek elhelyezése a városi iskolában

A városi általános iskola székhelye a város központjában található. Itt a felső tagozatos gyerekek tanulnak, az osztályok többségében német nemzetiségi nyelvoktatás folyik, de az önkormányzat tájékoztatása szerint minden évfolyamon van egy általános tantervű osztály is.

Egy másik épületben tanulnak az alsó tagozatos gyerekek. Ez az iskola is a város központjában helyezkedik el, és német nemzetiségi nyelvoktatást folytat. A harmadik és a negyedik évfolyam kivételével azonban itt is található évfolyamonként egy-egy általános tantervű osztály.

A másik telephely a város szélén található. Ide alsós és felsős gyerekek is járnak, nemzetiségi oktatás nem folyik. Idézve a városi önkormányzat Esélyegyenlőségi Programjából: „... a kevés számú halmozottan hátrányos körbe tartozó gyerekek köre leginkább a város széli lakótelepre koncentrálódik. Itt a hátrányos, ill. halmozottan hátrányos helyzet fogalmának jogszabályi módosításáig 70%-ban jelölték a hátrányos helyzetű tanulók arányát...”

Ugyancsak a városi önkormányzat Esélyegyenlőségi Programjában olvasható, hogy „A társadalmi leszakadás, a gyermekszegénység [...] nem jellemző a városra, viszont nagyobb arányban fordul elő a közoktatási intézményfenntartó társulásban lévő kistéleplés területén”.

A város önkormányzata úgy döntött, hogy körzetesítéskor a kistéleplés közigazgatási területét a városi telep tagiskolához csatolja.

Az iskolai körzetek kialakításának indokai

A városi önkormányzat – állítása szerint – a beíratási körzetek kialakításakor figyelembe vette a halmozottan hátrányos helyzetű tanulók arányáról rendelkező Kotv. 66. § (2) bekezdését. Tájékoztatásuk alapján a székhely szerinti és a telephelyi iskolák halmozottan hátrányos helyzetű tanulóinak arányában a különbség nem éri el a 25%-ot.

Pontos adatokat is kértünk az önkormányzattól: tagintézményi és telephelyi bontásban az egyes iskolák körzetében élő tanköteles korú gyermekek és ezen belül a halmozottan hátrányos helyzetű gyermekek számát; valamint –

szintén tagintézményi és telephelyi bontásban – az egyes iskolákba járó valamennyi gyermek és ezen belül a halmozottan hátrányos helyzetű gyermekek számát. Ezekre a kéréseinkre nem érkezett pontos válasz: eltérő adatokat kaptunk írásban, a helyszínen, majd a helyszíni vizsgálat után. Más adatok szerepeltek az Esélyegyenlőségi Programban is. Ezért megkértük az adatokat az OKM Roma Integrációs Titkárságán keresztül a KIR-től is. Azt a tájékoztatást kaptuk, hogy nem áll rendelkezésükre a kért információ. A városi általános iskola igazgatója is elmondta, hogy az adatok esetlegesek, attól függenek, hogy hány szülő válaszol a megkeresésre.

A tájékoztatásból megtudtuk azt is, hogy a hajdan sváb lakosságú városban 29 éve folyik német nemzetiségi oktatás, amit azért szerveztek meg az iskola székhelyén, mert a német közösség tagjai többségükben az iskola környékén élnek. A városszéli telepen ugyanakkor – német ajkú lakosság híján – nem jelentkezett igény a német kisebbségi oktatás megszervezése iránt.

A városi önkormányzat tájékoztatása szerint a kistelepülésen élő gyerekek azért nem kerülhettek a székhely szerinti iskolába, mert ott az osztálylétszámok a maximumig feltöltöttek, ezzel szemben a telepi iskolában a kis létszámú osztályok bővíthetőek voltak.

A megküldött adatokból azt is tudjuk, hogy a kistelepen élő gyerekek egy része, nagyjából 27 diák már a korábbi években is bejárt tanulni a városba. Ezek a gyerekek a székhely szerinti iskolába járnak, a 2007 őszén a városba kerülő gyermekek közül azonban végül is szinte mindenki – két tanuló kivételével – a telepi iskolába került. A tájékoztatás szerint a két diák különbözeti vizsgát tett, és csatlakozhattak a nemzetiségi osztályokhoz.

A városi önkormányzat szerint az ez évben a kistelepülésről átkerülő gyermekek szétosztása a székhely szerinti és a telepi iskola között nem lehetséges, mert a székhely szerinti iskola közvetlen környezetében élő német nemzetiségi oktatásban részt nem vevő gyermekek átutaztatása a telepre sértette volna az „aránytalan teher” tilalmának követelményét. (A német nemzetiségi oktatásban résztvevők pedig értelemszerűen csak az iskola székhelyére járhatnak.)

Az oktatás minősége, tárgyi és személyi feltételei

A helyszíni vizsgálat során meggyőződünk arról, hogy mind az iskola székhelye, mind a telepi iskola felújításra szorul. Lényeges különbséget a két épület között nem találtunk. A kistelepülési felső tagozatos iskola épülete azonban mindkét előbbiekben említetténél rosszabb állapotban volt.

Megállapítható, hogy a telepi iskolában jobb tárgyi feltételek között tanulhatnak a gyerekek, mint korábban a kistelepülésen: van tornacsarnok, számítógépes terem, ahol minden gyerek részére biztosított a számítógép.

A kompetenciamérések adatairól csak szóbeli, körülbelüli tájékoztatást kaptunk a városi iskola igazgatójától: a székhely szerinti iskola állítólag az országos szintet eléri, a telepi iskola viszont nem. Az OKM Roma Integrációs Titkárságától azonban hiába kértük a pontos adatokat ez ügyben, nem tudták rendelkezésünkre bocsátani.

A személyi feltételek megfelelőek a városban: a szakos ellátottság 100%-os, a telepen tanító pedagógusok mindegyike tett ECDL-vizsgát is.

A cigányság aránya

Az önkormányzat levelében azt is leírta, hogy a lakosságon belül maximálisan 2-3%-os arányt képviselő városi roma népesség nagyrészt a telepi városrészben él. Ennek az az oka, hogy az itt működő gyárakban foglalkoztatott cigány származású munkásemberek ezen a lakótelepen élnek.

Az önkormányzati tájékoztató szerint az átszervezés következtében a cigány gyermekek aránya jelenleg 30% körül mozog a telepi iskolában, ugyanakkor az intézményi székhelyen tanuló cigány származású diákok aránya 1% körüli.

Cigány kisebbségi oktatás nem folyik a telepi iskolában, ilyen irányú igény soha sem jelentkezett: sem az ott lakó cigány közösség, sem a kistélepülésen élők körében.

A városi önkormányzat és a helyi cigány kisebbségi önkormányzat együttműködési megállapodásban rögzítette, hogy a cigány kisebbségi önkormányzat a telepi iskola melletti helyiségben klub működtetésével iskolaidő utáni programokat szervez a hátrányos helyzetű diákoknak. A klub nemcsak a roma gyerekek részére áll majd nyitva. A jegyző elmondása szerint azért a kisebbségi önkormányzatot kérték erre, mert szervezett kereteket szeretnének teremteni, más civil szervezet pedig nem foglalkozik a városban a hátrányos helyzet kezelésével, és a cigány kisebbségi önkormányzat vállalta a feladatot.

Az önkormányzat tervei

Helyszíni vizsgálatunk során a város jegyzője elmondta, hogy ROP⁶⁰-os pályázat beadására készülnek: olyan átalakításokat terveznek, amely megoldaná a jelenlegi „iskolavitát”. A pályázat szerint megkezdénék az iskola székhelyének bővítését és korszerűsítését, és ezzel párhuzamosan megszüntetnék a telepi iskolát. A tervek szerint a jövőben tehát minden városi és kistélepülésről bejáró gyermek az intézmény székhelyén tanulhatna.

Vizsgálatunk alapján a következő visszasságokat állapítottuk meg.

⁶⁰ Regionális Fejlesztési Operatív Program (ROP): az I. Nemzeti Fejlesztési Tervhez kapcsolódó ágazati operatív program.

A kompetenciamérések nyilvánossága

A Köznevelési törvény előírja a kompetenciamérések nyilvánosságát:

„Az országos mérés, értékelés összesített és intézményekre vonatkozó eredményét az oktatásért felelős miniszter által vezetett minisztérium honlapján közzé kell tenni, és a mérés, értékelés során szerzett intézményi szintű adatokat – a további feldolgozhatóság céljából – hozzáférhetővé kell tenni.” (Kotv. 99. § (6) bekezdése)

Vizsgálatunk során mégsem tudtunk hivatalos eredményekhez jutni az OKM-től. A mérési adatok célja, hogy orientálja, tájékoztassa az állampolgárokat, a szakminisztériumnak kötelessége lenne biztosítani ezen közérdekű adatok nyilvánosságát. Ezért azzal az ajánlással fordultunk a szaktárcához, hogy tegye meg a szükséges intézkedéseket a kompetenciamérések eredményének nyilvánossá tételéhez.

A minisztérium nem adott érdemi választ ajánlásunkra. Ebben a kérdésben ezért további egyeztetéseket tartunk szükségesnek.

A halmozottan hátrányos helyzet fogalma

Kotv. 121. § (1) bekezdés 14. pontja:

„Hátrányos helyzetű gyermek, tanuló: az, akit családi körülményei, szociális helyzete miatt a jegyző védelembe vett, illetve akinek rendszeres gyermekvédelmi kedvezményre való jogosultságát a jegyző megállapította; e csoporton belül halmozottan hátrányos helyzetű az a gyermek, az a tanuló, akinek a törvényes felügyeletét ellátó szülője – a gyermekek védelméről és a gyámiügyi igazgatásról szóló törvényben szabályozott eljárásban tett önkéntes nyilatkozata szerint – óvodás gyermek esetén a gyermek három éves korában, tanuló esetében a tankötelezettség beállításának időpontjában legfeljebb az iskola nyolcadik évfolyamán folytatott tanulmányait fejezte be sikeresen; halmozottan hátrányos helyzetű az a gyermek, az a tanuló is, akit tartós nevelésbe vettek.”

A halmozottan hátrányos helyzet definíciója előfeltételezi a szülők megkeresését, tájékoztatását és önkéntes nyilatkozatát. Az adott ügyben is nyilvánvalóvá vált azonban, hogy az így begyűjtött adatok pontatlanok. Az, hogy megtörténik-e a szülők teljes körű felkeresése, megfelelő tájékoztatása az adatszolgáltatás céljáról és az adatkezelés módjáról – a jelenlegi jogszabályi keretek között nem ellenőrizhető. A fogalom ezért alkalmatlan arra, hogy az iskolai körzetek meghúzásának megbízható alapját képezze. A definícióból következő bizonytalanság, ellenőrizhetetlenség visszaélésekre és kialakult szegregációs helyzetek legitimálására is alkalmat adhat. Ezért azzal a jogalkotási javaslattal fordultunk az Oktatási és Kulturális Miniszterhez, hogy készítse elő a Kotv. módosítását olyan módon, hogy a halmozottan hátrányos helyzet fogalma megbízható alapként szolgáljon a körzetek szegregációmentes megállapításához.

Az OKM válaszában arról tájékoztatott, hogy nem tartja indokoltnak a fo-

galom módosítását. Továbbra is fenntartjuk azon álláspontunkat, miszerint egy olyan fogalom meghatározása, amelynek objektív szociális helyzetet kell tükröznie, és amelyre a körzethatárok, illetve az iskolai osztályok összetételének meghatározása épül, nem függhet az érintettek ellenőrizhetetlen nyilatkoztatásának eljárásától, valamint az érintettek, de közvetlenül nem érdekeltek nyilatkozatától.⁶¹

A személyi és tárgyi körülmények mérlegelése

A helyszíni vizsgálat megállapításai alapján a tárgyi, személyi körülmények tekintetében a telepi iskola kárára hátrány nem mutatható ki. (Konkrét kompetenciaeredmények hiányában pedig nem állapítható meg az esetleges minőségbeli különbség.)

Jogtalan elkülönítés (szegregáció)

Az Ebktv. 10. § (2) bekezdése szerint:

„Jogellenes elkülönítésnek minősül az a rendelkezés, amely a 8. §-ban meghatározott tulajdonságai alapján egyes személyeket vagy személyek csoportját a velük összehasonlítható helyzetben lévő személyektől vagy személyek csoportjától – anélkül, hogy azt törvény kifejezetten megengedné – elkülönít.”

A kisebbségi ombudsman állandó gyakorlata – valamint az Egyenlő Bánásmód Tanácsadó Testület 2/2007. (III. 23.) TT sz. állásfoglalása – szerint a szegregáció ún. *sui generis* diszkriminációs forma, amely esetben nincs helye kimentésnek. Az elkülönítés csak abban az esetben jogszerű, amennyiben azt törvény kifejezetten megengedi, például a kisebbségi oktatás formáinak esetében.

A szegregáció megvalósulásának nem feltétele az elkülönített csoporttal szembeni hátrány, csupán a törvényben meg nem engedett elkülönítés. (Azaz nem szükséges, hogy az érintettek az összehasonlítható helyzetben lévő személyek csoportjához képest kedvezőtlenebb bánásmódban is részesüljenek.)

Adott esetben egy állapot minden aktivitást nélkülöző fenntartása is megvalósíthatja a jogsértést. (Tehát például a spontán módon kialakult szegregáció felszámolása is az önkormányzat kötelessége, akkor is, ha az elkülönültség nem az önkormányzat politikájának következményeként jön létre.)

A Tanácsadó Testület leszögezte: bármilyen mértékű elkülönítés jogellenes, nem szükséges átlépni egy meghatározott aránykülönbséget.

⁶¹ Az érintett szülők többsége nem szívesen nyilatkozik alacsony iskolai végzettségéről. Nem elvárható továbbá az, hogy átlássa nyilatkozata hiányának következményét az osztályok összeállítása és a körzethatárok meghúzása tekintetében.

A városi önkormányzat tájékoztatása egyértelműen elénk tárta a székhely szerinti iskola és a telepi iskola cigány származású tanulóinak arányában mutatkozó különbséget. Az önkormányzat ugyanakkor nem tudott semmilyen kifejezett törvényi felhatalmazásra hivatkozni az elkülönítés tekintetében, továbbá tudatta, hogy nem folyik cigány kisebbségi oktatás a telepi iskolában.

Az önkormányzat többek között a férőhelyek hiányával indokolta azt, hogy a kistelepülésen élő gyerekek nem kerülhettek a székhely szerinti iskolába. Ezt az érvelést nem tudtuk elfogadni, hiszen a székhely szerinti iskolában nem csupán nemzetiségi osztályok tanulnak, az általános tantervű osztályok átszervezésére lehetőség lett volna. Az iskola székhelye környékén lakó, nemzetiségi oktatásban részt nem vevő gyermekek átszállítása a telepi iskolába iskolabusz segítségével ugyanúgy nem eredményezne aránytalan terhet ezen gyermekek részére, mint ahogy a kistelepülési gyermekek buszoztatása sem minősült annak.

Nem törvényes kimentési ok, hogy a városi cigány lakosok eleve a város széli telepen telepedtek le a munkalehetőség miatt. Az önkormányzatnak kötelessége a spontán kialakult szegregáció felszámolása is. Adott esetben azonban az önkormányzat tevőlegesen is hozzájárult a cigány gyermekek egy tömbben való elhelyezéséhez, amikor a kistelepülést és a telepet egy iskolai körzetként határozta meg.

Az a tény, hogy a kistelepülésről gyerekek járnak a székhelyi iskolába is, szintén nem releváns a szegregáció szempontjából. Sőt, miután a székhely szerinti iskolában a cigány gyermekek aránya kb. 1%, ebből az következik, hogy a kistelepülésről is többnyire nem cigány gyerekek járnak a városi iskolába, míg a kistelepülésen élő cigány gyerekek többsége a telepi iskolába jár – ahol az átszervezéssel lett 30%-os a romák aránya.

A halmozottan hátrányos helyzetű gyermekek ismert adatai alapján – szociális szempontból – nincs szegregáció. Ugyanakkor láttuk, hogy ezek az adatok nem megbízhatóak; továbbá maga a városi önkormányzat írta le Esélyegyenlőségi Programjában, hogy a szó általános értelmében itt a gyermekek 70%-a hátrányos helyzetű. A cigány kisebbségi önkormányzat hátrányos helyzetű gyermekek részére szervezendő klubja is sok mindent elárul, többek között azt: hogy a városban ez a két kategória (hátrányos helyzet – cigány származás) nagymértékben fedi egymást. Ezt támasztja alá az a tény, hogy a települési önkormányzat egyeztetett a helyi, megyei és az országos cigány kisebbségi önkormányzat képviselőivel is. Ezzel közvetett módon is elismerte azt, hogy a kistelepülésről a felső tagozatnak a telepi iskolában történő elhelyezése döntően roma gyerekeket érint.

Az önkormányzatnak a Regionális Operatív Program keretében benyújtott

pályázati terve üdvözlendő törekvés. A pályázat sikere esetén felszámolható lenne a jelenlegi etnikai alapú jogellenes elkülönítés. Az önkormányzatnak azonban kötelessége minél hamarabb fellépni a jogellenes helyzet ellen, a szegregáció megszüntetése nem függhet egy pályázat sikerétől.

A fentiekben megállapított kisebbségi jogokkal kapcsolatos visszasság, így különösen a jogtalan elkülönítés megszüntetése és megelőzése érdekében azal az ajánlással fordultunk a város képviselő-testületéhez, hogy

- a) módosítsa a felvételi körzeteket oly módon, hogy etnikai, faji alapon se alakulhasson ki szegregáció,
- b) felmenő rendszerben biztosítsa, hogy a kistélepülésen élő roma gyermekek tanulhassanak a székhely szerinti iskolában is, azaz a következő évtől a székhelyi iskola általános tantervű osztályokat a városi és a kistélepülési gyermekekből „vegyesen” állítsák össze, és iskolabusz segítségével oldják meg mindannyiuk utaztatását,
- c) a már kialakult osztályszerkezetek esetén, a jelenleg a telepi iskolába járó kistélepülésről bejáró diákoknak biztosítsanak olyan felkészítést, amelynek segítségével különbözeti vizsgát tehetnek, és csatlakozhatnak a nemzetiségi oktatást folytató székhely szerinti iskolai osztályokhoz.

A beszámoló megírásáig a települési önkormányzat ajánlásainkra adandó válasza még nem érkezett meg.

V. fejezet

Intézményfenntartás –
intézménymegszüntetések

1.

Az intézménymegszüntetések – egy új jelenség

Az ismert demográfiai folyamatok, a gyereklétszám folyamatos csökkenése, valamint a társulások létrejöttét ösztönző jogi környezet miatt egyre több kulturális és nevelési-oktatási intézmény átszervezésére, megszüntetésére került sor.

A kisebbségi törvény egyik alapgondolata, hogy az identitás megőrzése, ápolása és továbbörökítése nemcsak individuális, hanem kollektív jog is, amelyet a maga teljességében csak társas formában, egy közösség tagjaként lehet gyakorolni.

A kollektív kisebbségi jogok érvényesülésének alapvető feltétele a kulturális és oktatási intézményrendszer kiépítése. A jogalkotó a Nektv.-hez fűzött indokolásban azt az elképzelést fogalmazta meg, hogy a kisebbségi önkormányzatok feladatait „a művelődési és oktatási önigazgatásának megteremtése érdekében kialakítandó kisebbségi intézményrendszer” fogja meghatározni. Ez a célkitűzés azonban máig nem valósult meg maradéktalanul. A kisebbségi önkormányzatok túlnyomó többsége – elsősorban pénzügyi okok miatt – nem képes átvenni a kisebbségi intézmények fenntartói jogait.

Az elmúlt években azt tapasztaltuk, hogy a települési önkormányzatok egy része – romló költségvetési helyzete miatt – egyre nehezebben tudja működtetni intézményeit, és sok esetben azok összevonásával vagy megszüntetésével próbálja visszafogni kiadásait. A kisebbségi önkormányzatok egyetértési joguk révén elviekben megakadályozhatják az ilyen törekvéseket, ám a helyi önkormányzatoktól való erős függőség miatt gyakran nem tudják felvállalni, hogy vétót emeljenek a fenntartói döntéssel szemben.⁶² Abban az esetben pedig, ha

⁶² A kisebbségi önkormányzatok kiszolgáltatott helyzetben vannak amiatt, hogy működési feltételeiket – így az ülések céljára szolgáló helyiséget, a postai, kézbesítési, gépelési, sokszorosítási feladatok ellátását és az ezzel járó költségek viselését – a helyi önkormányzatok biztosítják.

egy intézmény tervezett megszüntetése kapcsán mégis szembehelyezkednek a helyi önkormányzattal, csak egy hosszadalmas és bonyolult eljárás végén érvényesíthetik együttdöntési jogaikat.

2.

A kisebbségi kulturális intézményekre vonatkozó szabályozás hiányosságai

A kisebbségi nyelv, kultúra, hagyományok továbbörökítésében kiemelt szerepük van a közművelődési és az oktatási intézményeknek.

A Kotv. a kisebbségi jogok érvényesülésének számos garanciáját fogalmazza meg: meghatározza a kisebbségi oktatási intézmény definícióját, az együttdöntési jogköröket, a helyi önkormányzat és a kisebbségi önkormányzat közötti véleménykülönbség feloldásának rendjét.

A muzeális intézményekről, a nyilvános könyvtári ellátásról és a közművelődésről szóló 1997. évi CXL. törvény ezzel szemben pusztán említést tesz a kisebbségi jogokról, ám nem tartalmazza az érvényesülésükhöz szükséges – a közoktatási törvény szabályrendszerében meglévő – törvényi biztosítékokat.

Egy dunántúli városban a képviselő-testület 2005-ben – még a kisebbségi joganyag módosítása előtt – úgy döntött, hogy összevonja a közművelődési irodát és a könyvtárat. A döntéssel a kisebbségi önkormányzat nem értett egyet.

A két intézmény az általános szolgáltatásokon túlmenően a helyi német közösség közművelődéséhez kötődő feladatokat is ellátott. Álláspontunk szerint a közművelődési iroda és a könyvtár német kisebbségi intézménynek minősültek, ezért az összevonáshoz be kellett volna szerezni a kisebbségi önkormányzat egyetértését.

Az akkor hatályos jogszabályok nem határozták meg a kisebbségi kulturális intézmény definícióját, ezért a fenntartó önkormányzat vitatta a kisebbségi önkormányzat együttdöntési jogait. A képviselő-testület kihasználta azt a joghézagot is, hogy a Nektv. csak a kisebbséghez tartozók képzésével kapcsolatos döntésekhez biztosít egyetértési jogot, a közművelődéssel összefüggésben nincs ilyen rendelkezés.

A közigazgatási hivatal úgy foglalt állást, hogy az intézmények összevonásáról határozati formában hozott döntés jogszerű, de a helyi közművelődési rendelet módosításához be kellett volna kérni a kisebbségi önkormányzat egyetértését.

Miután a rendelet módosítására azt követően került sor, hogy a két intézmény összevonását gyakorlatilag véghezvitték, a kisebbségi önkormányzat kénytelen volt feladni álláspontját, és megadta az egyetértést.

A beszámolási időszakban újabb panasz érkezett hozzánk a kisebbségi önkormányzat elnökétől. Az összevont – közművelődési és könyvtári feladatokat ellátó – intézmény vezetői pályázata kapcsán ugyanis nem vették figyelembe a kisebbségi önkormányzat egyetértési jogát.

A vizsgálatot ezúttal már a Nektv. új rendelkezései alapján folytattuk le.

Az intézmény kiemelt célja a nemzetiségi kultúra értékeinek megismertetése, hagyományainak továbbvitele. Megyei módszertani műhelyként gazdag német nyelvű video-, audio- és szakkönyvanyaggal rendelkezik. Sokrétűen segíti a városban, illetve a környező településeken folyó német nemzetiségi oktatást: információkat nyújt a pályázatokkal, ösztöndíjakkal kapcsolatban, az oktatási intézményekkel közösen továbbképzéseket szervez, évente megrendezi a német nemzetiségi szépkiejtési versenyt, valamint közreműködik a pedagógusok nemzetiségi táncoktatásában is. Emellett szakmai gyakorlóléhselyet biztosít több felsőoktatási intézménynek, valamint a munkatársak igény szerint mentorként közreműködnek szakdolgozatok megírásánál. Az intézmény szoros kapcsolatoz ápol a helyi nemzetiségi táncgyűttessel és fűvószenekarral. Kiemelt figyelmet fordítanak a nemzetiségi könyvtári feladatok ellátására is, így több mint 3000 német nyelvű – főleg szépirodalmi – kötet áll az olvasók rendelkezésére.

Vizsgálatunk során megállapítottuk, hogy az intézmény alaptevékenységébe beletartoznak azok a német nemzetiségi közművelődési és könyvtári feladatok, amelyek a megszűnt közművelődési iroda, valamint a városi könyvtár alapító okiratában is szerepeltek. Az intézmény a jelenlegi szervezeti struktúrában is sokrétű nemzetiségi tevékenységet lát el. Mindezek alapján arra a következtetésre jutottunk, hogy német nemzetiségi intézményről van szó, amelynek vezetőjét csak a kisebbségi önkormányzat egyetértésével lehet kinevezni.

A képviselő-testület az igazgató kinevezéséről hozott határozatának visszavonására és a kisebbségi önkormányzat együtt döntési jogának biztosítására vonatkozó kezdeményezésünket elutasította. Ezt követően a közigazgatási hivatalhoz fordultunk, amely azonban ajánlásunk ellenére nem tett törvényességi észrevételt.

A Nektv. 6/A. (2) bekezdés f) pontja szerint a kisebbségi kulturális intézmény: olyan kulturális intézmény, amelynek feladata elsődlegesen a kisebbségi kultúra, hagyományok és a közösségi nyelvhasználat megőrzése, gyakorlása.

A közigazgatási hivatal értelmezése szerint az „elsődleges” feladatra történő utalás sorrendiséget fejez ki. Az intézmény azért nem felel meg a törvényi definíciónak, mert „a nemzetiséggel kapcsolatos közművelődési feladatok az általános közművelődési feladatok körében, azokkal azonos szinten, fontossági sorrend nélkül jelennek meg”.

Ezzel az állásponttal nem értünk egyet. A Nektv. hivatkozott rendelkezése alapján valóban csak akkor beszélhetünk kisebbségi kulturális intézményről, ha a kisebbségi kultúra, hagyományok ápolását, megőrzését elsődleges feladatként látja el. Azokon a településeken azonban, ahol csak egyetlen közművelődési intézmény működik, annak nem kizárólag a kisebbségi közösség tagjait, hanem a lakosság egészét érintő feladatokat is el kell látnia. Ez tehát nem adhat hivatkozási alapot arra, hogy megkérdőjelezhető legyen az intézmény kisebbségi jellege.

Az „elsődleges” szóhasználatnál a jogalkotó azt kívánta kifejezni, hogy az adott intézmény fő tevékenységi körébe tartozik a nemzetiségi kultúra ápolása. Egy intézménynek azonban nem csak egyetlen elsődleges feladata lehet. Nyilvánvaló, hogy ha az alapító okiratban több kötelezően ellátandó tevékenységet is meghatároznak, és nem állítanak fel közöttük sorrendiséget, akkor ezek egyaránt elsődleges feladatnak minősülnek.

Amint azt a közigazgatási hivatal is megállapította, az intézmény az egyetemes és a nemzetiségi kultúra ápolásával kapcsolatos feladatokat „azonos szinten, fontossági sorrend nélkül” látja el. Egyértelmű tehát, hogy az intézménynek épp úgy elsődleges feladata az egyetemes és a nemzeti kultúra ápolása, mint a német nemzetiségi kultúra megőrzése, továbbörökítése.

A nemzetiségi feladatok kiemelt jelentőségére utal az is, hogy az alapító okirat rendelkezése szerint a Nektv. előírásait is figyelembe kell venni az intézményvezető kinevezése során. A Nektv. azonban a kinevezéssel kapcsolatban nem véleményezési, hanem egyetértési jogot biztosít a települési kisebbségi önkormányzat számára.

A Nektv. rendelkezéseire történő utalás megítélésünk szerint egyértelművé teszi, hogy kisebbségi intézményről van szó. A képviselő-testület csak azért vitatja az intézmény kisebbségi jellegét, mert döntéseit a kisebbségi önkormányzat ellenében, az egyetértés beszerzése nélkül kívánja meghozni.

Ebben a konkrét ügyben kezdeményezéseink és ajánlásaink eddig nem vezettek eredményre. A kisebbségi önkormányzat egy gazdag nemzetiségi hagyományokkal rendelkező településen nem tudja érvényesíteni együttdöntési jogait.

Ennek fő oka, hogy a 2005. évi törvénymódosítás során elfogadott értelmező rendelkezés megfogalmazása pontatlan, ezért annak további kiegészíté-

sét javasoljuk. Véleményünk szerint azt a közművelődési intézményt kellene kisebbségi intézménynek tekinteni, ahol rendszeresen – legalább havonta – szerveznek nemzetiségi programot.

3.

Az egyetértési jog gyakorlásával kapcsolatos ügyek

A nemzetiségi oktatás, nevelés alapfeladata a nemzetiségi nyelv átörökítése, a kisebbség kultúrájának ápolása, ilyen formán a legjelentősebb kisebbségi közügy. A nemzetiségek kulturális autonómiájának megvalósításában továbbra is legfontosabb eszköz az egyetértési és véleményezési jog gyakorlása. Az intézményfenntartás- és átvétel lehetősége törvényben biztosított, ugyanakkor a nemzetiségi oktatás, nevelés alapfeladata a jelenlegi jogi és finanszírozási környezetben jellemzően nem a kisebbségi önkormányzatok által fenntartott intézményekben valósul meg, hanem a települési önkormányzatok gondoskodnak róla. Az együttdöntési jogok (véleményezés és egyetértés) – meghatározott kérdésekben – a települési és a kisebbségi önkormányzatok együttműködését előfeltételezik. 2007-ben is számos panasz érkezett ezen jogok megsértésével kapcsolatban: a települési önkormányzatok egy része továbbra sem érti vagy nem kívánja figyelembe venni ezt a jogintézményt.

Egy helyi kisebbségi önkormányzat azzal a panasszal keresett meg minket, hogy a települési önkormányzat egy kisebbségi intézménynek számító nemzetiségi óvoda vezetőjének kinevezésekor elmulasztotta kikérni az egyetértésüket.

A vizsgálat során kiderült, hogy az érintett kisebbségi önkormányzat utólag (a vezető kinevezése után) megadta egyetértését, az adott ügyben ezért további intézkedésre nem volt szükség. A jövőre nézve azonban fontosnak tartottuk azt, hogy a jegyző – mint az önkormányzatok törvényes működésének felelőse – fordítson kellő figyelmet a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok érvényesülésére, ezért figyelmét felhívtuk az együttdöntési jogok helyes gyakorlatára. Levelünket az összes országos kisebbségi önkormányzat elnökének is megküldtük.

A kisebbségi önkormányzatok „részvételi” jogosítványai negatív megközelítésben a települési önkormányzatok kompetenciájának, döntési lehetőségeinek korlátozásaként foghatóak fel. Pozitív aspektusból viszont arról van szó,

hogy a két közjogi jogalany a helyi közösség sorsáért viselt felelősséget megosztva, a közösség immanens részét képező kisebbségi népcsoport speciális érdekeit is figyelembe veszi: a települési önkormányzat a kisebbségi önkormányzatnak a törvényben biztosított véleményezési vagy egyetértési jogára figyelemmel szabályozza a helyi viszonyokat.

A jogalkotó szándéka az egyetértési, véleményezési jog megteremtésével az volt, hogy a kisebbségi önkormányzatok az összes olyan kérdésben, amely kulturális autonómiájukat érinti, megkerülhetetlenek legyenek, érdekeiket a helyi önkormányzatok kötelesek legyenek figyelembe venni. Az egyedül helyes megközelítés azonban nem a formális jogszabályi kötelezést tartja szem előtt: az együttműködés, egymás érdekeinek kölcsönös tiszteletben tartása nem „csupán” a jogszabályok betűjének betartása miatt fontos, hanem mert ez a magatartás vezethet egyedül a helyi közjó megvalósítására.

Az egyetértési jog helyes gyakorlása valódi együttműködést és párbeszédet feltételez; vezető kinevezése esetén egyeztetést a pályázati feltételekről, tájékoztatást a beérkezett pályázati dokumentumokról, a pályázók közös meghallgatását stb. Az „utólagos” egyetértés nem tudja pótolni ezt a folyamatot, kiüresíti, formálissá teszi ezt a jogosítványt. Ezért felszólítottuk a jegyzőt, hogy a jövőben ennek ismeretében, saját hatáskörében tegye meg a szükséges intézkedéseket az együttdöntési jogok érvényesülése érdekében.

Egy települési önkormányzat azzal az indokkal kívánta figyelmen kívül hagyni a helyi kisebbségi önkormányzat egyetértési jogát a kisebbségi oktatásban közreműködő iskola megszüntetésekor, hogy az intézmény alapító okiratában szereplő kisebbségi oktatásra utaló elnevezés nem felelt meg a törvényi előírásoknak. Álláspontjuk szerint ezért nem is beszélhetünk kisebbségi oktatásról az iskolában, és ebből következőleg nincs egyetértési joga a kisebbségi önkormányzatnak.⁶³

Vizsgálatunk az alábbiakat állapította meg: az általános iskola alapító okirata szerint az intézmény alaptevékenységei között látja el a „nemzeti, etnikai, cigány felzárkóztatást”. Ezt az oktatási formát az iskola 2003 óta felmenő rendszerben működtette. 2004. július 20-án közoktatási szakértő véleményezte a pedagógiai programot, amelyet a szakember a törvényeknek megfelelőnek tartott, és javasolta az etnikai program kidolgozását is.

A rendelkezésünkre álló információk alapján minden évben a törvényi lét-

⁶³ A kisebbségi önkormányzatot abban az esetben illeti meg egyetértési jog az iskola megszüntetésével összefüggésben, amennyiben az kisebbségi oktatásban közreműködő intézmény. [Kotv. 102. § (11) bekezdés]

számot elérő szülői kérelem érkezett a fenntartóhoz a kisebbségi oktatás megszervezése érdekében, azaz jelen esetben fennállt a kisebbségi oktatás megszervezésének kötelessége. A Nektv. 43. § (4) bekezdése, valamint a Kotv. 3. sz. melléklet II. fejezet 2. pontja is kimondja, hogy a nemzeti vagy etnikai kisebbséghez tartozók részére az óvodai csoportot, iskolai osztályt akkor is meg kell szervezni, illetve fenn kell tartani, ha ugyanazon kisebbséghez tartozó nyolc gyermek, tanuló szülője kéri.

A szülői kérések kézhezvétele után már a fenntartó felelőssége a cigány kisebbségi oktatás törvényeknek megfelelő megszervezése. Amennyiben nem a jogszabályok szerinti pontos elnevezés szerepel az alapító okiratban, de a többi körülményből egyértelmű, hogy cigány kisebbségi oktatás folyt az iskolában, a fenntartó saját mulasztására hivatkozva nem tekinthet utólag semminek egy ténylegesen megvalósult oktatást. A fenntartó nem folytatott sem törvényességi, sem szakmai ellenőrzést abban a vonatkozásban, hogy vajon a kisebbségi oktatás a törvényeknek megfelelően folyik-e, azonban a cigány kisebbségi oktatás után járó normatívát minden évben igénybe vette.

Általános jogelv, hogy saját felróható magatartására senki sem hivatkozhat előnyök szerzése végett. Az önkormányzat nem dönthet úgy, hogy csak a számára előnyös jogszabályokat alkalmazza. A normatíva visszafizetésével nem lehet visszamenőleg semmissé nyilvánítani egy négy évig folyó oktatási formát. Ez többek között sértené a rendeltetésszerű joggyakorlás elvét is. A Kotv. 11. § (7) bekezdése kimondja:

„Az e törvényben meghatározott jogokat és kötelezettségeket rendeltetésüknek megfelelően kell gyakorolni, illetőleg teljesíteni. A jogok rendeltetésszerű gyakorlása során kiemelt figyelmet kell fordítani a gyermeki és tanulói jogok érvényesítésére. A jog gyakorlása akkor nem tekinthető rendeltetésszerűnek, ha az az e törvényben biztosított jogok csorbítására, érdekérvényesítési lehetőségek korlátozására, a véleménynyilvánítás elfojtására, a tájékozódási jog korlátozására irányul vagy erre vezet. A rendeltetésellenes joggyakorlást haladéktalanul meg kell szüntetni, és hátrányos következményeit – az e törvényben, illetve a szakképzésről szóló törvényben szabályozott eljárás keretében – orvosolni kell. Az eljárásban a gyermek, tanuló javára kell döntení, ha a tényállás nem tisztázható megnyugtatóan.”

Állásfoglalásunkban tehát leszögeztük, hogy az önkormányzat nem vonhatja kétségbe visszamenőleg a cigány kisebbségi oktatás fennállását; és nem vitathatja azt sem, hogy a cigány kisebbségi önkormányzatot egyetértési jog illeti az iskola megszüntetésének kérdésében. Jogértelmezésünket a települési önkormányzat elfogadta.

Egy települési önkormányzat abban a kérdésben kért állásfoglalást, hogy visszaél-e a helyi kisebbségi önkormányzat egyetértési jogával. A panasz szerint ugyanis a kisebbségi önkormányzat egy szegregációs oktatási helyzet felszámolását kívánta megvétőzni a települési képviselők határozatának elutasításával.

Az ügyben az alábbi tényekre derült fény: a településen két általános iskola működik, az egyik kisebbségi intézmény, kétnyelvű nemzetiségi oktatást folytat. Igazgatásilag a település egyetlen óvodája is hozzátartozik. A másik iskola az ún. magyar iskola. Az óvoda két telephelyen működik, a központi nagyóvodán kívül az ún. telepi óvoda is nevelési feladatot lát el. A telepi óvodába kizárólag cigány származású gyerekek járnak. (A telepi óvoda összetétele spontán szegregáció következtében alakult ki, a nem cigány szülők és a tehetősebb cigány szülők elvitték a gyerekeket a központi óvodába.)

Az önkormányzat a nemzetiségi óvodát le akarta választani a nemzetiségi iskoláról; valamint a telepi óvodát felszámolva, a nagyóvoda bővítésével és iskolabusz biztosításával a telepi gyerekeket integrálni kívánta a nagyóvodába.

Tervét azzal indokolta, hogy egyrészt fel kell számolnia a cigány gyermekek szegregációját; másrészt mivel a cigány gyerekek többsége a magyar iskolában tanul tovább és nem a nemzetiségiben, ennek következtében a nem nemzetiségi iskola is szegregálódik, a magyar szülők pedig a nemzetiségi iskolába íratják gyerekeiket. Ez azt is jelenti, hogy a 7. és 8. osztályban már nem lesz meg a kötelező gyermeklétszám, a szülők közül vélhetően ennek tudatában a következő évben még kevesebben fogják választani a magyar iskolát. Ez az iskola így nem csak szegregálódik, de idővel meg is szűnik. Az önkormányzat szerint a magyar szülők esélyegyenlősége is sérül, mert már most is csak a nemzetiségi óvodába írathatják gyerekeiket.

Vizsgálatunk során fény derült arra, hogy a helyi kisebbségi önkormányzat nem ellenzi az integrációt, az ilyen jellegű átszervezést támogatja, csupán a nemzetiségi óvoda leválasztása ellen tiltakozik.

Az ügyben látszólag két alkotmányos jog áll egymással szemben: a nemzetiségi oktatáshoz való jog és az egyenlő bánásmód követelménye. A helyzet elemzése során azonban nem láttuk szükségesnek egyik alapjog korlátozását sem a másik érvényesülése érdekében. Jelentésünkben rámutattunk arra, hogy a települési önkormányzat egyidejűleg képes biztosítani a kisebbségi jogok érvényesülését és a szegregációmentes oktatást, nevelést is, és erre a hatályos jogszabályok alapján köteles is.

A nemzetiségi neveléshez és oktatáshoz való jog

Az adott helyzetben a helyi kisebbségi önkormányzatnak egyetértési joga van minden, a kisebbségi oktatási intézményt érintő átszervezés kérdésében. A helyi kisebbségi önkormányzat ragaszkodik a fennálló struktúrához, és a nemzetiségi oktatás ellen irányuló támadásként értékeli minden átszervezési szándékot, így az óvoda leválasztását is a közös (nemzetiségi óvoda-iskola) intézményről.

A nemzetiségi nevelés és oktatás szerves részét képezi az a lehetőség, hogy saját, „elkülönült” képzés valósuljon meg: meg kell teremteni annak az esélyét, hogy például saját ünnepeiket is megtartsák az iskolában, óvodában; nemzetiségi nyelven lehessen nevelő-testületi értekezletet tartani; a szünetekben a gyerekek nemzetiségi nyelven beszélgethessenek egymással stb.

A finanszírozás kérdése

Az óvoda leválasztása gazdasági érvekkel sem indokolható. Jelen esetben ugyan nem keletkezne pluszköltség a függetlenítéssel, de ez az óvodai csoportok csökkentésének és dolgozók elbocsátásának tervével magyarázható.

A települési önkormányzat részéről elhangzott, hogy jelenleg csak az általános, tehát az alapvető közoktatási feladatot ellátó iskolát tudja társulásba vinni, az óvodát nem viheti, ami óriási összegetől fosztja meg az önkormányzatot. Ha komolyan vesszük az önkormányzat ígéretét, hogy csupán igazgatási leválasztásról lenne szó, a kisebbségi jogok sérelme nélkül, akkor ez a felvetés nem érthető. Hisz a leválasztás esetén is egyeztetni kellene a kisebbségi önkormányzattal a társulás tervéről, illetve a kisebbségi önkormányzat a jelenlegi helyzetben is dönthet egy esetleges társulás mellett.

Az önkormányzat nem talált olyan települést, amely hajlandó lett volna a településsel társulni. Más ügyek tapasztalataként is szembesülnünk kellett az a szomorú ténnyel, hogy a települések egy része nem szívesen társul azokkal az önkormányzatokkal, ahol sok cigány gyerek tanul vagy intézmény híján tanulna, és ezáltal ezeknek a gyerekeknek veszélybe kerül az alapfokú oktatáshoz fűződő joguk, illetve ellehetetlenül a racionalizálás feladata. Itt valóban szabályozatlan kérdéssről van szó, ezért az ilyen jellegű problémák kiküszöbölése érdekében egy másik vizsgálatunk keretében jogalkotási javaslattal fordultunk az illetékes miniszterhez.⁶⁴

⁶⁴ Az önkormányzat tájékoztatása szerint a közoktatási racionalizálás lehetetlenné válása miatt az Önhiki-re való jogosultságuk is megkérdőjeleződik. A költségvetési törvény 6. mellékletének 3. pontja azonban megoldást kínál erre a helyzetre: egyedi elbírálás alapján az önkormányzati és területfejlesztési miniszter támogatást adhat azoknak a települési

Az esélyegyenlőség problematikája

Az önkormányzat az esélyegyenlőségre is hivatkozva tervezte meghozni döntését. Állítása szerint vannak olyan magyar szülők, akik nem szeretnék, hogy gyermekük nemzetiségi nyelven tanuljon, még sincs olyan óvoda, ahol ez biztosított volna. Ennek ellentmondani látszik az a tény, hogy ismereteink szerint minden szülő kérte az óvodás korú gyermeke számára a nemzetiségi nevelést.

A Nektv. 48. § (3) bekezdése így fogalmaz:

„Az olyan településeken, ahol a magyar anyanyelvű lakosság – vagy más kisebbség – van számszerű kisebbségben, a magyar anyanyelvű, illetve más anyanyelvű gyermekek anyanyelvű vagy anyanyelvi nevelését és oktatását törvényben meghatározottak szerint a helyi önkormányzat biztosítani köteles.”

A kétnyelvű óvoda – a nemzeti, etnikai kisebbség óvodai nevelésének irányelvét tartalmazó 32/1997. (XI.5.) MKM-rendelet szerint – mindkét nyelv (kisebbség nyelve és magyar nyelv) fejlesztését szolgálja. Az óvodai élet tevékenységi formáiban a két nyelv használata érvényesül. A magyar anyanyelvi nevelés tehát nincs veszélyben a nemzetiségi kétnyelvű óvodában.

A szegregált telepi óvoda felszámolásának terve

A rendelkezésünkre álló információk szerint a telepi óvoda spontán szegregáció eredményeképpen jött létre. Ez ugyanakkor nem mentesíti a települési önkormányzatot azon kötelesség alól, hogy felszámolja azt. Az Ebktv. 10. § (2) bekezdése az alábbi módon definiálja a szegregációt:

„Jogellenes elkülönítésnek minősül az a rendelkezés, amely a 8. §-ban meghatározott tulajdonságai alapján egyes személyeket vagy személyek csoportját a velük összehasonlítható helyzetben lévő személyektől vagy személyek csoportjától – anélkül, hogy azt törvény kifejezetten megengedné – elkülönít.”

A „rendelkezés” fogalmába az aktív tevékenység, de a mulasztás is ebbe a kategóriába tartozik. A szegregációnak nem eleme a szándékosság, azaz paszszív magatartással és az elkülönítés célja nélkül is megvalósul.

A törvény kimentésként csak a törvény kifejezett engedélyét, például a kisebbségi oktatást említi. Jelenleg a telepi óvodában nem folyik kisebbségi nevelés.

A telepi óvodában tapasztalható jelenlegi helyzetet fel kell számolni. Ezt azonban csak megfelelő feltételek fennállása esetén lehet megtenni. Nem jár-

önkormányzatoknak, amelyek működőképessége az Önhiki segítségével nem biztosítható. Az önkormányzatnak hivatkoznia kell arra a tényre, hogy a racionalizálásra a kisebbségi önkormányzatiság tiszteletben tartása, a kisebbségi jogok érvényesítése miatt nincs lehetőség.

hat a telepi óvoda bezárása azzal a következménnyel, hogy a hátrányos helyzetű roma gyerekek az eddigieknél nagyobb létszámú csoportokba kerülnek, és azzal sem, hogy bár a központi óvodába járhatnak, de elkülönített csoportba helyezik őket. Ezen túlmenően a telepi óvoda megszüntetése nem jelenthet aránytalan terhet a szülők részére a másik óvoda elérése kérdésében. Biztosítani kell ezért a gyermekek biztonságos szállítását a központi óvodába. A szülőket a döntés meghozatala előtt tájékoztatni kell, és a végrehajtás során is folyamatosan biztosítani szükséges a megfelelő kommunikációt annak érdekében, hogy az intézkedés semmiképpen se eredményezze az óvodáztatás elmaradását, a jelenlegi három éves kortól történő általános óvodába járás szokásának megszakadását.

A telepi óvoda felszámolásának kötelezettségét a helyi kisebbségi önkormányzat nem vitatja, és kész a megfelelő feltételekkel történő integráció támogatására, amely az óvoda leválasztása nélkül is megvalósítható.

Az iskolai szegregáció kérdése

A rendelkezésünkre álló információk alapján 3 éve megfordult a beiskolázási arány: többen iratkoznak a nemzetiségi iskolába, mint a magyar iskolába. Többek állítása szerint ennek hátterében az áll, hogy a magyar iskolába iratkoznak a hátrányos helyzetű, telepi cigány gyerekek; míg a nemzetiségi iskolába járnak ugyan cigány származású diákok, de a jobb módúak, a községben (és nem a telepen) élők közül. Arra nem volt bizonyíték, hogy a nemzetiségi iskolából elutasítanak a telepi gyerekeket.

A jelenlegi adatok nem mutatnak számottevő különbséget sem a hátrányos helyzetű gyerekek, sem pedig a roma származású diákok létszámában a két intézmény között. Ezért az iskolai szegregáció nem volt megállapítható.

Összegezve megállapításainkat: az általános iskola a csökkenő gyermeklétszám miatt nem fogja tudni teljesíteni a minimális osztály-létszámokra vonatkozó előírást. Ezt a problémát azonban nem lehet az önálló nemzetiségi nevelés és oktatás kárára megoldani. Az önkormányzat nem csupán a „meglévő erőforrások újraosztásán” gondolkozhat, hanem „új befektetéseket” is kereshet. Olyan programok beindításáról dönthet, amelyek vonzóvá teszik a magyar iskolát akár a településen kívül élők számára is. Ilyen lehet a nyelvi és informatikai specializáció, illetve a pedagógiai módszertani megújulást hozó, valamint a tárgyi eszközök és az épület modernizációjával is együtt járó integrációs és képesség-kibontakoztató felkészítés bevezetése.⁶⁵

⁶⁵ A két felkészítési formáról, a megszervezés lehetőségéről részletes tájékoztatást küldtünk az önkormányzat részére.

A kisebbségi oktatáshoz való jog lényegéhez tartozik a külön intézményrendszer működtetésének lehetősége; az átszervezés alapvetően alakítaná át a nemzetiségi nevelés és oktatás feltételeit, csökkentve a kulturális autonómia mértékét. Alkotmányos alapjog korlátozására az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint csak elkerülhetetlen esetben, másik alkotmányos alapjog vagy alkotmányos cél érdekében, és csupán a szükséges mértékig van lehetőség. Az óvoda iskolától való leválasztását nem indokolja sem gazdasági, sem szakmai érv, másik alapjog érvényesülése érdekében nem elkerülhetetlen. Amennyiben a kisebbségi önkormányzat más jogok érvényesülését nem akadályozza meg: a törvényi feltételek fennállása esetén a település deszegregációs kötelezettségének végrehajtásában együttműködik, az óvoda leválasztásának megvétózása nem jelent joggal való visszaélést. Ugyanakkor a magyar nyelv oktatását továbbra is biztosítani kell a nemzetiségi óvodában. Az óvodaleválasztás és a magyar általános iskola létszámnövelésének ösztönzése közti összefüggés nem látható, ezért az előállt létszámproblémákat más eszközökkel, például új programok bevezetésével indokolt kezelni. A képviselő-testület elfogadta állásfoglalásunkat, és nem választotta le az óvodát az iskolától.

4.

Intézmény-fenntartói jogok átadása települési és területi kisebbségi önkormányzatoknak

A Nektv. nemcsak az országos önkormányzatok, hanem a kisebbségek települési és területi önkormányzatai számára is biztosítja az intézmények alapításának és átvételének elvi lehetőségét.⁶⁶

Az intézményalapítás és -átvétel joga egyébként sem jelent más jogalanyokhoz képest többlet-jogosítványt, hiszen, csak példaként említve a közoktatást, a Kotv. szerint bárki alapíthat közoktatási intézményt. A közoktatási, közművelődési intézmények átvételére biztosított általános lehetőség sem a kisebbségi önkormányzatokat megillető különleges jog, mert a korábbi fenntartó és az átvevő közötti megállapodás megkötése sincs a jogalanyok meghatározott típusához kötve.

Valamennyi kisebbségi önkormányzati feladat- és hatáskör önkéntes vállaláson alapul: a Nektv. 30/A § (3) bekezdés a)–b) pontjában megjelölt „kötelező” feladat paradox módon csak az önkéntesen átvett feladatok ellátására vo-

⁶⁶ Nektv. 25. § e) pont, 30/A. § (5) bekezdés, 30/R. § (1) bekezdés, 49. § (2) bekezdés.

natkozik.⁶⁷ Az intézményalapítás- és átvétel joga a jogalanyokat általában megilleti. Mindebből az következik, hogy az intézményfenntartásban megnyilvánuló kisebbségi kulturális autonómia az intézményalapításhoz és átvételhez fűződő, az állam által biztosított kedvezményeken múlik.

A legfontosabb kedvezmény a fenntartói jogok kötelező átadásának esetköre: ennek kezdeményezési jogát a Nektv. kizárólag az országos kisebbségi önkormányzatok számára biztosítja. Másfelől megközelítve ugyanaz: nincs olyan szabály, ami alapján a települési vagy területi kisebbségi önkormányzat kérésére – akár csak szűk körben is – az intézmény fenntartói jogának átadására a települési vagy a megyei önkormányzat kötelezve volna.

Az egyik fővárosi területi kisebbségi önkormányzat állásfoglalásunkat kérte arról, hogy milyen feltételekkel vehet át két – fővárosi önkormányzat fenntartásában álló – kulturális intézményt. Az érintett országos kisebbségi önkormányzat elnöke ajánlással kívánta támogatni az átvételt.

A területi önkormányzatot a következőkről tájékoztattuk: a Nektv. 30/R és 30/B § (1) bekezdésének együttes értelmezése szerint az intézményátadás és -átvétel főszabálya az önkéntesség. E jogszabályhely szerint a helyi (és a megyei) önkormányzat képviselő-testülete feladat- és hatáskörét – a hatósági, valamint a közüzemi szolgáltatásokkal összefüggő feladat- és hatáskörök kivételével – a települési kisebbségi önkormányzat testületére – annak kezdeményezésére – külön megállapodás alapján átruházhatja.

A Nektv. 37. § (2) bekezdése szerint a helyi önkormányzat az intézményfenntartói jogát még az országos önkormányzat testületére is csak akkor köteles átruházni, ha a kezdeményező kisebbségi önkormányzat az átruházott feladat- és hatáskörében eljárva kisebbségi közügyet lát el, és a feladat ellátásához a jogszabályban meghatározott feltételeket biztosítani tudja.

Ilyen feltételeket maga a Nektv. is tartalmaz: általánosságban hivatkozik a kisebbségi közügy fogalmára, illetve az intézményátvételt a korábbi színvonal megőrzésének kötelezettségéhez köti.⁶⁸

⁶⁷ Nektv. 30/A § (3) bekezdés. A települési kisebbségi önkormányzat kötelező feladatai különösen:

- a) saját kezdeményezésére a helyi önkormányzat által átruházott feladat- és hatáskör ellátása,
- b) saját kezdeményezésére más kisebbségi önkormányzat által átruházott feladat- és hatáskör ellátása.

⁶⁸ Nektv. 6/A. § (1) bekezdés 1. és 5. pont.

A kötelező intézményátadás általános szabályát a Nektv. mindössze két speciális esetre korlátozza:

1. Az országos kisebbségi önkormányzat megkeresésére át kell adni annak a közoktatási intézménynek a fenntartói jogát, amelyik országos vagy térségi feladatot végez, és az alapító okirata szerint kisebbségi feladatot lát el, feltéve, ha minden tanuló részt vesz a kisebbségi oktatásban.⁶⁹

2. A kisebbség országos önkormányzatának megkeresésére az intézményt fenntartó helyi önkormányzat köteles átadni a kizárólag kisebbségi kulturális feladatot ellátó és az érintett kisebbség kulturális igényeit kielégítő kulturális intézmény fenntartói jogát a kérelmező országos önkormányzatnak.⁷⁰

Helyi és megyei önkormányzat az átruházható feladat- és hatáskörét mérlegelési jogkörében eljárva is csak akkor ruházhatja át kisebbségi települési vagy területi önkormányzatra, ha erről a Nektv.-ben szabályozott kötelező tartalmi elemekkel külön megállapodást, sőt háromoldalú megállapodást kötnek.

A megállapodás egyik kötelező tartalmi eleme, hogy ellátási nehézség esetén, az országos önkormányzat egyetértésével az átruházott feladat- és hatáskör visszavonható, az ellátás ellehetetlenülése esetén pedig visszavonása kötelező.⁷¹

Az országos önkormányzat nemcsak véleményt nyilvánít a települési, illetőleg a területi kisebbségi önkormányzat által történő intézmény átvétele esetén,⁷² hanem egyben a helyi és a megyei önkormányzattal által megkötött megállapodás (harmadik) alanya is.⁷³

Arról tájékoztattuk tehát a fővárosi kisebbségi önkormányzatot, hogy az országos kisebbségi önkormányzat elnöke által, saját nevében írt „ajánlásnak” semmilyen joghatása nincs. Egyoldalú nyilatkozattal még az országos kisebbségi önkormányzat testülete sem ruházhatja át más kisebbségi önkormányzatra a kötelező intézményátadással járó kezdeményezési jogát,⁷⁴ mód van azonban háromoldalú megegyezésre.

A konkrét esetben azonban a kötelező átadás szabályai egyébként sem mérülhettek volna fel, az átvenni kívánt intézmény alaptevékenysége ugyanis – az alapító okirat 6. pontja, valamint az intézmény által ténylegesen ellátott helyi önkormányzati feladatok értelmezése alapján – „vegyes”, vagyis szociá-

⁶⁹ Nektv. 47. § (4) bekezdés.

⁷⁰ Nektv. 49/A. § (1) bekezdés.

⁷¹ Nektv. 30/B (3) bekezdés c)–d) pont.

⁷² Nektv. 37. 0 (3) bekezdés.

⁷³ Nektv. 30/B (3) bekezdés.

⁷⁴ Nektv. 31. §, 37. § (2) bekezdés.

lis és kulturális jellegű. Ebből következően a Fővárosi Önkormányzat a fővárosi kisebbségi önkormányzat kérésére, megegyezéssel alapon sem ruházhatja át ezen intézmény fenntartói jogát, mert az nem csak kulturális tevékenységet folytat, illetve át nem ruházható szociális feladatokat is ellát.⁷⁵

A fővárosi kisebbségi önkormányzat által átvenni kívánt másik intézményről – a szervezeti és működési szabályzata alapján – megállapítottuk, hogy kisebbségi kulturális intézmény,⁷⁶ így az önkormányzat kezdeményezheti háromoldalú, a felek egybehangzó akaratnyilvánításától függő megállapodás megkötését.

Egy települési kisebbségi önkormányzat arról kért tájékoztatást a kisebbségi ombudsmantól, hogy milyen előnyökkel és hátrányokkal járhat egy közoktatási intézmény átvétele-átadása egy helyi önkormányzattól.

A helyi önkormányzat szabadon mérlegelheti a települési kisebbségi önkormányzattal való közoktatási megállapodás esetleges megkötésével járó előnyöket és hátrányokat.

Előnyként értékelheti például a következőket:

1. a fenntartói irányítással járó szakmai, ellenőrzési, munkáltatói és adminisztratív terheket nem kell viselnie, ami akár költségvetési megtakarítást is jelenthet;
2. nem kell az egyes kérdésekben kötelező véleményezési és egyetértési eljárás lefolytatásával foglalkoznia;
3. ha az intézmény további működtetése nagyarányú infrastrukturális beruházást igényelne, az már az átvető fenntartót fogja terhelni.

Hátrányként értékelheti többek között:

1. A közoktatási feladatellátási kötelezettsége, mint mögöttes felelősség, továbbra is terheli: ha ugyanis a kisebbségi önkormányzat anélkül szűnik meg, hogy másik alakulna, a fenntartói jogot az új kisebbségi önkormányzat megalakulásáig el kell látnia.⁷⁷
2. A kisebbségi önkormányzat részére átutalt kisebbségi kiegészítő fenntartói normatívát a települési önkormányzat a központi költségvetési támogatásának összegéből levonják.⁷⁸ (Ez persze előny akkor, ha az intézmény működéséhez az intézmény fenntartói jogainak átadásáig az állami normatívát ennél többel kellett kiegészítenie.)

⁷⁵ Nektv. 30/B. § (1) bekezdés 2. mondata, 49/A. § (1) bekezdés.

⁷⁶ Nektv. 6/A. (2) bekezdés f) és g) pontja.

⁷⁷ Nektv. 49. § (9) bekezdés b) pont.

⁷⁸ Nektv. 47. § (11) bekezdés 2. mondat második tagmondata.

3. A közoktatási törvény a közoktatási megállapodásnak csak néhány kötelező elemét szabályozza, egyebekben pedig a Ptk. megbízásra vonatkozó szabályaira hivatkozik.⁷⁹ Ez – a megbízási szerződés költségviselési és kárfelelősségi szabályai miatt – súlyos bizonytalansági tényező,⁸⁰ ami az előnyök között felsorolt 3. pont helytállóságát is kétségessé teszi.

Ha a helyi/megyei önkormányzat a települési/területi önkormányzattal való megállapodást előnyösnek tartaná is, korántsem biztos, hogy a szerződéskötésre sor kerülhet.

A helyi önkormányzatnak figyelemmel kell lennie ugyanis az óvodaszék, iskolaszék, kollégiumi szék, ennek hiányában a szülői szervezet (közösség) és az iskolai, illetve kollégiumi diákönkormányzat egyetértési jogára is.⁸¹

Továbbá a helyi önkormányzat azoknak a gyermekeknek, tanulóknak, akiknek a szülei nem akarják az átadott nevelési-oktatási intézménybe járatni gyermeküket, a szolgáltatást továbbra is megfelelő színvonalon biztosítani kell oly módon, hogy annak igénybevétele a gyermeknek, tanulónak, szülőnek ne jelentsen aránytalan terhet.⁸² Ennek eldöntéséhez be kell szerezni a fővárosi, megyei önkormányzat – fejlesztési tervre épített – szakvéleményét.

Biztosítani kell továbbá, hogy az intézmény fenntartói jogának a kisebbségi önkormányzat által történő átvétele ne eredményezze az átvétel előtti szolgáltatások színvonalának romlását, a rendelkezésre álló személyi és tárgyi feltételek csökkenését.⁸³

Összességében megállapítható, hogy a települési és területi kisebbségi önkormányzat feltételek olyan sokaságával vehet(né) át intézmény-fenntartói jogát, hogy ez tulajdonképpen csak formális, nem valós lehetőség.

⁷⁹ Kotv. 81. § (6) bekezdés.

⁸⁰ Például a Ptk. 479. § (1) bekezdése: Az ügy ellátásával felmerült költségek a megbízót terhelik.

⁸¹ Nektv. 47. § (5) bekezdés.

⁸² Kotv. 88. § (7) bekezdés.

⁸³ Kotv. 4. § (7) bekezdés, 79. § (4) bekezdés b) pont, 88. § (6) bekezdés; Nektv. 6/A. (1) bekezdés 5. pont.

5.

Ki védi meg a gyermek mindenk felett álló érdekét a közoktatási intézmény megszüntetése során?

Alkotmányunk értelmében⁸⁴ a Magyar Köztársaságban minden gyermeknek joga van a családja, az állam és a társadalom részéről arra a védelemre és gondoskodásra, amely a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges.

A magyar állam több jogszabályban⁸⁵ és állami irányítás egyéb jogi eszközeiben⁸⁶ a jogérvényesítés alapelveinek, s olyan kiemelten fontos érdeknek ismeri el a gyermek fejlődéséhez való jogát, amely valamennyi szóba jöhető egyéb jogot és érdeket megelőzve, „mindenk felett áll”.

Ezt az alapvető fogalmat egyetlen jogszabály értelmezi, és az sem ad kimerítő magyarázatot. A közoktatásról szóló törvény 4. § (7) bekezdése szerint a közoktatás szervezésében, irányításában, működtetésében, feladatainak végrehajtásában közreműködők döntéseik, intézkedéseik meghozatalakor a gyermek mindenkfelett álló érdekét veszik figyelembe. A közoktatásban a gyermek mindenkfelett álló érdeke különösen, hogy

- a) az e törvényben meghatározott szolgáltatásokat megfelelő színvonalon biztosítsák részére oly módon, hogy annak igénybevétele ne jelentsen számára aránytalan terhet;
- b) az e törvényben meghatározottak szerint minden segítséget megkapjon képessége, tehetsége kibontakoztatásához, személyisége fejlesztéséhez, ismeretei folyamatos korszerűsítéséhez;
- c) ügyeiben méltányosan, humánusan, valamennyi tényező figyelembevételével, a többi gyermek, tanuló érdekeinek mérlegelésével, a rendelkezésre álló lehetőségek közül számára legkedvezőbbet választva döntsenek.

Ennek alapján jogellenes például az az önkormányzati intézmény-fenntartói jogkörben hozott, átszervezésről szóló döntés, amelyik nem biztosítja az átszervezéssel érintett tanulók számára a megfelelő színvonalat és/vagy az számukra aránytalan terhet jelent.⁸⁷ A közoktatási törvény (látszólag) a lehető

⁸⁴ Alkotmány 67. § (1) bekezdés.

⁸⁵ 2007. évi LXXX. törvény, 301/2007. (XI. 9.) Kormányrendelet, 2005. évi CXL. törvény, 1997. évi XXXI. törvény, 1993. évi LXXIX. törvény.

⁸⁶ A 47/2007. (V. 31.) OGY-határozat, 115/2003. (X. 28.) OGY-határozat.

⁸⁷ Kotv. 121. § (1). E törvény alkalmazásában: 3. aránytalan terhet: ha a gyermek, tanuló az óvodai nevelést, iskolai nevelést és oktatást lényegesen nehezebb körülmények között vagy jelentős költségnövekedés mellett tudja igénybe venni, figyelembe véve a gyermek,

legszigorúbban ítéli meg az ilyen helyzetet. A törvény 84. § (7) bekezdése ugyanis kimondja, hogy a fenntartói irányítás, illetőleg az intézményi hatáskörben hozott, az egyenlő bánásmód követelményét sértő, illetve a gyermek mindenekfelett álló érdekével ellentétes döntés semmis.

Az Alkotmány által védett önkormányzati autonómia⁸⁸ védelme érdekében az önkormányzati döntéseket azonban senki sem bírálhatja felül. A közigazgatási hivatal az önkormányzati döntéseket kizárólag törvényességi ellenőrzési jogkörében vizsgálhatja, ez az eljárás pedig nem hatósági, hanem hierarchián kívüli ellenőrzési eljárás. Sőt, mivel az intézménymegszüntető döntést az önkormányzat mérlegelési jogkörében hozza, így a közigazgatási hivatal a döntésnek kizárólag a jogszerűségét vizsgálhatja.⁸⁹

Mindebből számos megválaszolásra váró kérdés adódik. A kardinális dilemma az, hogy a közigazgatási hivatal jogszerűségi ellenőrzési jogköre mit jelent (és mit ér) a Kotv. alapelveinek, a véleményezési jogok érvényesítésének körében. A közoktatási szakértő és a megyei önkormányzat biztosítja a döntés szakmai megalapozottságát, de vajon a gyakorlatban is így van-e ez? S mindezen kérdésekhez egyaránt kapcsolódó további probléma: mit jelentenek a közoktatási semmiség és megtámadhatóság szabályai a közigazgatási hivatalok gyakorlatában?

Az alapkérdés részletesebben kibontva: a gyermek mindenekfelett álló érdekének az érvényesülését vagy annak hiányát a közigazgatási hivatal a jogszerűségi ellenőrzésre korlátozott jogköre alapján képes-e kimutatni, s ennek alapján a megfelelő lépéseket meg tudja-e tenni? Összhangban van-e egymással a közigazgatási hivatal közoktatási és az önkormányzati törvénybeli felhatalmazása? Ha igen, a gyermek mindenekfelett álló érdeke fölötté áll-e a helyi önkormányzatok intézményalapítási-átszervezési-megszüntetési (tágabban: költségvetési) autonómiájának is?

tanuló életkorát, sajátos nevelési igényét (pl. a változás miatt a nevelési-oktatási intézmény eléréséhez szükséges időtartam jelentősen megnövekszik; a nevelési-oktatási intézményt csak tömegközlekedési eszközzel, többszöri átszállással lehet megközelíteni); 22. megfelelő színvonalon való további gondoskodás: ha az új feltételek között folyó óvodai nevelés, iskolai oktatás, kollégiumi nevelés személyi és tárgyi feltételei megfelelnek a szabványoknak, a közoktatási törvény 1. és 3. számú mellékletében meghatározott előírásoknak, s továbbra is biztosítottak a meglévő pedagógiai szolgáltatások (például a nemzeti vagy etnikai kisebbségi óvodai nevelés, iskolai nevelés és oktatás a nyelvi környezetben; nem szűnik meg tagozatos oktatás, sajátos nevelési igényű gyermekek, tanulók sajátos nevelése és oktatása, tanulási nehézséggel küzdők nevelése, oktatása) igénybevétele.

⁸⁸ Alkotmány 44./C §.

⁸⁹ Az Ötv. 98. § (2) bekezdésének második tagmondata alapján.

Ha a válasz nemleges, akkor ki védi meg, ki érvényesíti a gyermek minde nekfelett álló érdekét a közoktatási intézmény megszüntetése során? A di lemmának az ad különös súlyt, hogy az önkormányzati döntés semmiségé nek kimondása, törvényességi felhívás megtétele, és ennek eredménytelen sége után semmisség megállapítása iránti per indítása a közigazgatási hiva tal kizárólagos jogköre, ha a döntést a helyi önkormányzat, illetve szervei hozták.⁹⁰

Tudjuk, hogy a helyi önkormányzat mint intézményfenntartó intézmény átszervezésre, megszüntetésre irányuló döntését, még ha az nyilvánvalóan jogsértő is, senki sem akadályozhatja meg. A hatályos szabályok szerint az intézménymegszüntetésre vonatkozó kötelezően lefolytatandó eljárás (így a számos véleményező testület és a közoktatási szakértő véleménye, illetve a megyei önkormányzat szakvéleménye) nem köti az önkormányzatot, így nem akadályozhatja meg magát a döntést. A közigazgatási hivatal és a bíróság utólagos törvényességi észrevétele, határozata, ha a helyi önkormányzat kellően gyorsan végrehajtja a döntését, az eredeti állapot helyreállítását, az érdek- és jogsérelem orvoslását már nem, vagy csak korlátozottan teszi le hetővé.

De különösen nagy a baj persze akkor, ha a közigazgatási hivatalok a gyer mek mindene kfelett álló érdekének sérelme esetén a közoktatási törvényben kapott felhatalmazásuk ellenére sem látnak lehetőséget törvényességi észre vétel megfogalmazásra – az Ötv.-re hivatkozással.

Ez az elméleti jogértelmezési és jogérvényesítési probléma mára égetően fontos gyakorlati kérdéssé vált. Tudomásunk szerint a beszámolási időszak ban több száz közoktatási intézményt szerveztek át az intézményfenntartó ön kormányzatok. Nem lehet eltúlozni a jelentőségét annak a közérdeknek, ami az intézményátszervezés jogi szabályozásának a pontosításához, illetve a köz igazgatási hivatalok törvényességi/jogszerűségi ellenőrzési hatáskörének a tisztázásához fűződik.

A közigazgatási hivataloktól kapott tájékoztatás szerint a törvényességi ellen őrzés formai ellenőrzés, ami nem teszi lehetővé, hogy a közigazgatási hivatal a hozzá beérkezett iratokat tartalmuk alapján „minősítse”; „törvényességi ellen őrzés kiterjesztése tartalmi érdemi vizsgálatokra a helyi önkormányzatok Kor mány alá rendelését jelentené”. (Ugyanez az álláspontja a önkormányzati és te rületfejlesztési miniszternek is, mondván, „a döntések tartalmi vizsgálatára nincs hatásköre a közigazgatási hivatalnak”).

A közigazgatási hivatalok egységesnek tekinthető álláspontja szerint a

⁹⁰ Kotv. 84. § (10) bekezdés.

Kotv. alapján vizsgálható egyes szempontok – a gyermek mindenek felett álló érdeke, a megfelelő színvonal, a véleményeztetésre rendelkezésre álló kellő idő – nem objektívek, így a mérlegelés okszerűtlensége sem bírálható el egy jogszerűségi ellenőrzés során. Elképzelhetetlen, hogy a gyermek mindenek felett álló érdeke – meghatározatlansága miatt – jogszerűségi vizsgálat tárgya legyen. Tehát a közoktatási törvény előírásait a jogszerűségi ellenőrzés során érvényesíteni nem lehet.

Hibás ez a megközelítés, mert nem az a kérdés, hogy az önkormányzat a közoktatási intézményét átszervezheti-e, hogy a döntése indokolt-e, célszerű-e, gazdaságos-e, okszerű-e. Ezt ugyanis senki sem vitathatja. Azt viszont igen, hogy az önkormányzati autonómia körébe eső döntés megvalósítása során vannak-e olyan kötelezően érvényesítendő gyermeki jogok, amelyekre a közigazgatási hivatalnak is figyelemmel kell lennie eljárása során.

Még a törvényességi ellenőrzésnél (is) „gyengébb” jogosítványokat jelentő jogszerűségi ellenőrzés sem szűkíthető le formai ellenőrzésre. Álláspontunk szerint a jogszabály keretei között lefolytatott eljárás és meghozott döntés jogszerűségi ellenőrzése is tartalmi/érdemi ellenőrzés, ha egy irat jogszerű kiállításának kötelező tartalmi elemei is vannak, ha például meghatározott kérdésre konkrét választ kell tartalmazniuk, illetve ha a döntéshozatal formai-eljárási szabályai jogelvek szintjén megfogalmazott alanyi jogok érvényesíthetőségének a garanciájaként lettek megfogalmazva. Szerintünk ilyen, a gyermek mindenek felett álló érdekének mint alanyi jognak az érvényesítését szolgáló eljárási garancia az intézménymegszüntetést megelőző véleményezési eljárás is.

Az, hogy az irat kiállítója jogosult volt az irat kiállítására, és az irat a rá vonatkozó formai szabályoknak megfelel, szükséges, de nem elégséges garanciája a jogszerűségnek. Ha nem így volna, ad absurdum, a jogosulttól származó, aláírt-lepecsételt, de akár értelmetlen szöveget tartalmazó iratot is el kellene fogadni a törvényességi ellenőrzési eljárásban.

Tartalmi ellenőrzés nélkül nem dönthetőek el például a következő kérdések: Az intézménymegszüntetést megelőzően kötelezően beszerzendő vélemény valóban vélemény-e vagy például további információ iránti kérés? A véleményezési eljárás szabálytalansága, például a szűkre szabott határidő vagy egyes véleményező fórumok „kifejejtése” kihat-e a gyermek mindenekfelett álló érdekének érvényesülésére? A szakértő a véleményében valóban érdemben és egyértelműen válaszol-e arra a kötelezően megválaszolandó kérdésre, hogy az átszervezés a korábban elért színvonal biztosításához való jog sérelmét nem okozza-e, vagy további feltételek biztosítása esetén látja jogszerűnek az átszervezést? (Ez pedig persze a feltételek meglétének nyomon követését igényli.) A megyei önkormányzat szakvéleményében tényleg érdemi választ

(igen/nem) ad-e a „megfelelő színvonal” és az „aránytalan teher” kötelezően megválaszolandó kérdéseire, vagy valójában idem per idem „válaszol”?

Másfelől megközelítve a problémát: ha az intézményátszervezésről szóló önkormányzati döntés formai ellenőrzése azt jelenti – márpedig a gyakorlat ezt igazolja –, hogy a közigazgatási hivatal a véleményezési eljárás lefolytatása során keletkező iratokat és az önkormányzati döntést kiállítási jogosultság, formai kellékek és darabszám szerint ellenőrzi, lajstromba veszi, akkor hogyan érvényesíthető a „gyermek mindenképp felett álló érdeke” egy jogszerűségi ellenőrzés során?

A gyermek mindenképp felett álló érdekének a vizsgálata tartalmi vizsgálat, ami az intézménymegszüntetés során úgy vetődik fel, hogy az átszervezés aránytalan terhet jelent-e a tanulónak, illetve a megfelelő színvonal az új körülmények között is biztosítva van-e. A gyermek mindenképp felett álló érdekével ellentétes döntés semmis, aminek bírósági orvoslása érdekében, ha a döntést helyi önkormányzat, illetve szervei hozták, csak a közigazgatási hivatal jogosult pert indítani. Ugyanez a szabály vonatkozik az iskolaszék, a diákönkormányzat, a szülői szervezet jogait sértő képviselő-testületi döntés esetére is.⁹¹ Ha viszont a közigazgatási hivatalnak a döntések tartalmi vizsgálatára nincs hatásköre, akkor – a közigazgatási hivatal keresetösségi monopóliumára tekintettel – a gyermek mindenképp felett álló érdekét sértő önkormányzati döntést bírósági úton sem lehet orvosolni.

Álláspontunk szerint ez azért is elfogadhatatlan, mert ha a jogalkotó a jogszerűségi ellenőrzést nem tartalmi-érdemi ellenőrzésnek szánta volna, akkor nem rendelt volna hozzá keresetösségi kizárólagosságot. Vagy súlyos kodifikációs hibáról volna szó?

A perindítási monopólium kapcsán azonban több közigazgatási hivatal azt fejtette ki, hogy a gyermek mindenképp felett álló érdeke ugyan lehet pert megalapozó ok, de ennek megalapozására csak a szakértői vélemények szolgálhatnak: csak ezt kell megvizsgálnia a közigazgatási hivatalnak. „Ha a szakértői vélemények szerint a gyermek mindenképp felett álló érdeke nem sérül, úgy a közigazgatási hivatalnak intézkednie nem kell.” Több közigazgatási hivatal kifejtette, hogy „kellő megalapozottság nélkül a bírósági megmérettetést nem vállalhatják”.

De mi van akkor, mi a teendő, ha a szakértői vélemények egymásnak ellentmondanak, belső ellentmondás terheli egyiket-másikat, ha feltételeket meghatározva válaszolnak, ha nem adnak választ a kötelezően megválaszolandó kérdésre? Álláspontunk szerint van megoldás a hatályos szabályok között is: a

⁹¹ Kotv. 84. § (7) és (10) bekezdés, Ötv. 99. § (2) bekezdés b) pont.

szakértői vélemény és a megyei önkormányzat szakvéleménye formális „felülbírálat” nélkül is „vitatható”, hiszen a közigazgatási hivatalnak joga van a jogszerűség eldöntéséhez további információkat kérni az önkormányzattól.

Egyetlen közigazgatási hivatalvezetőnek volt az az álláspontja, hogy a „Kotv. alapelveinek értelemszerűen érvényre kell jutnia minden fenntartói döntésnél”, de ő is hozzátette: „a törvényben rögzített érdeksérelem a jogszerűségi vizsgálat során szinte megfoghatatlan”.

Az intézménymegszüntetés esetére a fenntartó önkormányzatnak széles körű véleményeztetési eljárást kell lefolytatnia, de időnként az idő szűkössége miatt, máskor rosszhiszeműen, gyakorta olyan rövid időt biztosítanak az önkormányzatok a véleményezési joggal felruházott testületeknek, hogy azok jogukkal érdemben élni, megalapozott véleményt kifejezni képtelenek.

Ebből adódó kérdés: van-e törvényességi jelentőségük a véleményezési eljárási határidőknek? A közigazgatási hivataloktól kapott (többségükben egybehangzó) információk szerint nincs, mivel „az eljárást szabályozó közoktatási törvény véleményeztetési határidőt nem állapít meg, ezért a véleményezésre adott határidő mértéke nem adhat alapot törvénysértés megállapítására”. A jogszerűségi vizsgálatnak csak arra kell kiterjednie, hogy a tervezett önkormányzati intézkedést „minden arra jogosult véleményezte-e”.

Felvetettük, hogy jogszabályban rögzített határidők hiányában felhívható a rendeltetésszerű joggyakorlás elve. A közigazgatási hivatalok vezetőinek többsége szerint „a jogszabályi rendelkezések hiánya nem pótolható a rendeltetésszerű joggyakorlás elvére hivatkozással, mert az nem objektív”, így az törvényességi észrevétel alapja nem lehet. Álláspontunk szerint a tárgyi jog része a jogelv is, így a jogszerűségi ellenőrzés alapjául szolgálhat(na).

Más vélemény szerint: „A rendeltetésszerű joggyakorlás követelményének a megsértése is jogalapja lehet a közigazgatási hivatal törvényességi felhívásának. Bírósághoz azonban csak jogszabálysértő határozat megsemmisítése érdekében fordulhat a közigazgatási hivatal, mulasztásban megnyilvánuló jogsértés (határozat hiányában) peres eljárásban nem érvényesíthető.”

A mi álláspontunk szerint a véleményezési eljárás egyik oldalról információátadási kötelezettséget, a másik oldalról tájékozódáshoz és véleménynyilvánításhoz való jogot jelent, ami a testületi döntési formára és a rendeltetésszerű joggyakorlás elvére is tekintettel, konkrét jogszabályi időtartamok és határidők nélkül is értelmezhető, mint jogszerűségi kérdés. De még a hatályos szabályokból, még a rendeltetésszerű joggyakorlás elvének alkalmazása nélkül is, minden kétséget kizáróan az következik, hogy az intézménymegszüntetés során véleményezési joggal rendelkező összes testület számára minimum 15 napot kell biztosítani jogai gyakorlására. A diákönkormányzat véleményezési jogainak

gyakorlására jogszabályban biztosított minimális időtartam⁹² ugyanis értelem-szerűen az eljárás „behatárolójává” válik.

Ha egy jogszabály a véleményezési jogokkal rendelkező testületek egyike számára konkrét minimum időtartamot biztosít jogai gyakorlására, és a döntéshez valamennyi fórum véleményének a beszerzése egyaránt előfeltétel, akkor, logikusan, ez az időtartam a döntéshozatal egyértelmű korlátjává válik; gyorsabban az eljárást befejezni nem lehet. Ha pedig a véleményező fórumok joggyakorlási lehetőségének a biztosítása során indokolatlan az eltérés, akkor az összehasonlítható helyzetben lévő összes fórum számára ugyanennyi időt kell garantálni véleménye kifejtésére.

Ezzel szemben felmerült érv az volt, hogy a közigazgatási jogban nem lehet más jogágak fogalmait kiegészítő jelleggel alkalmazni (analógia). A mi álláspontunk az, hogy sem az intézményfenntartó önkormányzat átszervezésre irányuló, sem a közigazgatási hivatal törvényességi ellenőrzési eljárása nem közigazgatási eljárás. (Egyébként pedig a Ket.-ben sincs olyan tételes rendelkezés, amely az analógia alkalmazását kizárná.)

Mivel a közigazgatási hivatalok álláspontja egységes ebben a kérdésben, sőt, az önkormányzati és területfejlesztési miniszternek is az a véleménye, hogy jogi szabály nem határozza meg egyértelműen a véleményeztetési eljárás ütemezését, a véleményezésre minden résztvevő részére kötelezően biztosítandó időtartamot, fontosnak tartjuk, hogy a jogbiztonság érdekében jogszabályban tételesen legyen rögzítve, hogy az eljárás minden résztvevője számára legalább 15 napot kell biztosítani véleménye kifejtésére.

Nemcsak törvényességi/jogszerűségi kérdés, hanem az intézmény átszervezésének egyik kulcsproblémája is a megyei önkormányzatok szerepe az intézményátszervezési ügyekben. Az egyik ehhez kapcsolódó téma az, hogy a megyei önkormányzat (a fejlesztési tervre épített) szakvélemény-adási jogát/kötelezettségét átruházhatja-e valamelyik szervére. A másik, hogy a gyakorlatban valóban olyan fontos szerepet tölt-e/tölthet-e be ez a szakvélemény.

A mi jogértelmezésünk szerint a megyei önkormányzat ez irányú jogköre nem ruházható át a közgyűlés elnökére, bizottságára stb. A közoktatásról szóló törvény a szakvélemény „kiadását” önkormányzati hatáskörbe telepíti, amiből az következik, hogy a szakvéleményt a fővárosi, illetve a megyei köz-

⁹² A nevelési-oktatási intézmények működéséről 11/1994. (VI. 8.) MKM-rendelet 31. § (9) bekezdésben foglalt szabály szerint azokban az ügyekben, amelyekben a diákönkormányzat véleményének kikérése kötelező, az előterjesztést, a meghívót – ha jogszabály másképp nem rendelkezik – a határidő előtt legalább tizenöt nappal meg kell küldeni a diákönkormányzat részére.

gyűlésnek kell kiadnia. A helyi önkormányzatokról szóló törvény 10. § (1) bekezdésének l) pontja szerint át nem ruházható testületi hatáskörbe tartozik a véleménynyilvánítás olyan ügyben, amelyben törvény az érdekelt önkormányzat álláspontjának a kikérését írja elő. (Ugyanakkor a közigazgatási hivatalok vezetőitől úgy tudjuk, hogy országosan bevett gyakorlatról van szó.) Az egyik hivatalvezető arról tájékoztatott minket, hogy álláspontunk vitatható, hiszen az Ötv. véleménynyilvánítást szabályoz, míg a Kotv. szakvéleményadást. A két fogalom – álláspontja szerint – nem azonos: a vélemény szabad mérlegelés eredménye, míg a szakvéleményt jogi és szakmai szabályok határolják be.

Álláspontunk szerint egyrészt egy véleménynek is megalapozottnak kell lennie, és egy szakvélemény is tartalmazhat mérlegelést; másrészt, mivel a megyei önkormányzat szakvéleménye nem köti semmilyen értelemben a helyi önkormányzat döntését, funkciója alapján véleménynek kell tekinteni. Ezt látszik alátámasztani az egyik hivatalvezető tájékoztatása is, miszerint a Kotv. szerint ugyan szakvélemény, vélemény hiányában érvényes döntés nem hozható, ugyanakkor a közigazgatási hivatal keresetét, ami a megyei önkormányzat szakvéleményének hiányára volt alapozva, a bíróság – az LB Közigazgatási Kollégiumának 31. számú állásfoglalására hivatkozva – elutasította.⁹³

Megyei főjegyzői jogértelmezésre hivatkozva az egyik hivatalvezető által az átruházható hatáskör mellett felhozott érv az, hogy „ha a megyei önkormányzat a saját fejlesztési tervének elfogadását átruházhatja valamelyik szervére, akkor miért ne delegálhatná a fejlesztési tervre épített szakvélemény adását is”.

A válasz magában a kérdésben rejlik. Az intézménymegszüntetés során kiállítandó szakvéleménynek csak egyik eleme, hogy összhangban van-e a helyi önkormányzat tervezett intézkedése a fejlesztési tervvel. A szakvéleménynek végső soron arra kell válaszolnia, hogy az átszervezés az érintett tanulóknak aránytalan terhet jelent-e, illetve a korábban elért színvonal az átvevő intézményekben biztosított-e.

⁹³ Az LB Közigazgatási Kollégiumának 31. számú irányelve szerint valóban, „a bíróság elsősorban azt vizsgálja: a közigazgatási határozat érdemben megfelel-e a jogszabályoknak. Eljárási jogszabálysértés miatt csak akkor van helye hatályon kívül helyezésnek, ha az eljárási jogszabálysértés jelentős, és a döntés érdemére is kihat, s a bírósági eljárásban nem orvosolható”. Mivel az intézménymegszüntetést megelőző véleményezési eljárás támo-
gató vagy elutasító eredménye (pont úgy, ahogy a kötelezően igénybe veendő közoktatási szakértő véleménye, ahogy a megyei önkormányzat fejlesztési tervre épített szakvéleménye) nem köti a döntéshozó önkormányzatot, kérdéses, hogy az „érdemére is kihat” fordulat a gyakorlatban felhívható-e.

Egy város önkormányzata a fenntartásában lévő egyik általános iskola jogutód nélküli megszüntetéséről határozott. Az intézménymegszüntetéssel kapcsolatban két beadvány érkezett két különböző ombudsmanhoz. A hivatalunknak címzett panasz szerint az iskolamegszüntetés sérti a roma tanulók jogait, mert az iskolában folytatott, az integrációt szolgáló kompetenciaalapú nevelés-oktatás a továbbiakban nem biztosítható. A másik beadványt, amelyben a tanulói és szülői jogok sérelmére hivatkozással kértek vizsgálatot, az állampolgári jogok országgyűlési biztosának címezték. Amikor az eljárás elindult, az általános biztost a kisebbségi biztos helyettesítette, ezért az ügyeket egyesítve, vizsgálatunk az intézménymegszüntetés kisebbségi jogi és valamennyi egyéb alkotmányossági aspektusára is kiterjedt.

A széles körű vizsgálat alapján a véleményezési jog kapcsán felhívtuk a figyelmet arra, hogy annak tartalma nem köti az önkormányzatot, mégsem csupán formális jog. Jelentősége abban áll, hogy a döntéshozatali folyamatot befolyásolva mérlegelésre készítheti a döntéshozót. A szülői szervezet és az iskolaszék az iskola jogutód nélküli megszüntetését megelőző eljárás során e jogával érdemben nem élhetett.

A véleményezésre megküldött intézkedési terv ugyanis nem tartalmazta a megalapozott véleményadáshoz feltétlenül szükséges alapvető információkat, ezért ezek pótlását – csupa releváns kérdést megfogalmazva, az aránytalan teher fennállására és a pedagógiai programok folytathatóságára rákérdezve – kérte a szülői szervezet és az iskolaszék 2007. január 26-án. A kérdéssort a képviselő-testület – tévesen – elutasító véleményként értékelte, annak megválaszolója és a választ értékelő tényleges, érdemi véleményadás előtt döntött az intézkedési terv „B” változatának megvalósításáról.

A véleményezési eljárás ütemezése kapcsán tájékoztattuk az önkormányzatot, hogy a döntéshozó köteles a véleményezési jog jogosultjának olyan határidőt biztosítani álláspontja kifejtésére, ami a testületi döntési formát lehetővé teszi, továbbá biztosítja a megalapozott véleményadáshoz szükséges információk megismerését, értelmezését, megvitatását, figyelemmel arra is, hogy esetlegesen, ahogy a konkrét esetben is, további információadásra is szükség lehet. Az önkormányzat ezen kötelességének a döntéshozatal után tett eleget, így a szülői szervezet jogai nem érvényesülhettek.

A jogszabályok ugyan – egy kivétellel – nem határozzák meg a véleményeztetési folyamat megszervezésének rendjét, időbeli ütemezését, de a rendeltetészerű joggyakorlás követelménye (Kotv. 11. § (7) bekezdés) magában foglalja, hogy kiemelt figyelmet kell fordítani a gyermeki és a tanulói jogok érvényesítésére. Nem tekinthető a jog gyakorlása rendeltetészerűnek, ha jogok csorbítására, érvényesítési lehetőségének korlátozására, a véleménynyilvánítás elfojtására,

ra, a tájékozódási jog korlátozására irányul vagy erre vezet.

Nemcsak a rendeltetésszerű joggyakorlás alapelvét, de egy formális szabályt is sértett az önkormányzat a véleménynyilvánításra adott szűk határidővel: a nevelési-oktatási intézmények működéséről 11/1994. (VI. 8.) MKM rendelet 31. § (9) bekezdésben foglalt szabály szerint azokban az ügyekben, amelyekben a diákönkormányzat véleményének kikérése kötelező, az előterjesztést, a meghívót – ha jogszabály másképp nem rendelkezik – a határidő előtt legalább tizenöt nappal meg kell küldeni a diákönkormányzat részére.

Megállapítottuk, hogy az eljárás során két önkormányzati határozat született: a korábbi az intézkedési terv módosításának véleményezési eljárását zárja le, az utóbbi az iskola jogutód nélküli megszüntetését kimondó döntés. Az intézménymegszüntetést megelőzően is le kellett volna folytatni egy külön véleményezési eljárást, de ez nem történt meg.⁹⁴

A szakértői vélemény(ek)kel összefüggésben felhívtuk a figyelmet arra, hogy az Oktatási Hivatal szakértői listáján szereplő szakértő szakvéleményének az a funkciója, hogy érdemi segítséget nyújtson a szakértői munkára felkérő önkormányzatnak és szakvéleményt adó megyei önkormányzatnak annak eldöntéséhez, hogy „a javasolt megoldás biztosítja-e az adott tevékenység, szolgáltatás megfelelő színvonalon történő további ellátását.”⁹⁵

Ha az intézkedési terv és esetleg az ahhoz kapcsolódó, azt kiegészítő egyéb rendelkezésére álló irat nem tartalmaz – ahogy a konkrét esetben sem – a megszüntetendő intézményben folyó pedagógiai programoknak és szolgáltatásoknak az átvevő intézményekben való megfelelő színvonalon folytatására konkrét, részletezett javaslatokat, akkor – értelemszerűen – a szakértő a feladatát nem láthatja el: a fel sem tett kérdésre nem adhat választ. Mivel a megszüntetendő intézményben folyó pedagógia programoknak és szolgáltatásoknak az átvevő intézményekben való megfelelő színvonalon folytatására konkrét, részletezett, osztályokra lebontott stratégiával a szakértői vélemény készítésekor az önkormányzat még nem rendelkezett, a megfelelő színvonalról a szakértő véleményt sem formálhatott volna.

Az önkormányzat által felkért szakértő ezért csak úgy tudott „a szakmai becsület mezején” az önkormányzat számára kedvező szakvéleményt adni, hogy

⁹⁴ Kotv. 85. § (4) bekezdése, valamint a Kotv. 86. § (6) bekezdése és a 102. § (3) bekezdése alapján.

⁹⁵ Fontossága miatt, a konkrét üggyel függetlenül is hangsúlyozni kívánjuk, hogy a „megfelelő színvonal” érvényesíthetőségének törvényben nevesített egyik eleme a kisebbségi oktatás folytathatóságának a kérdése is.

az adott tevékenység, szolgáltatás megfelelő színvonalon történő további eljáthatóságára maga tett általános jellegű javaslatokat.

A megyei önkormányzat szakvéleménye a jogszabály alapján formálisan kiemelt fontossággal bír, hiszen a közgyűlés arról nyilatkozik, hogy az önkormányzat közoktatási feladatairól továbbra is megfelelő színvonalon gondoskodik-e oly módon, hogy annak igénybevétele a gyermeknek, tanulónak, szülőnek nem jelent aránytalan terhet; azért a szakvélemény csak érdemi vizsgálatot követően születhet. Jelen esetben azonban formális eljárás keretében: egy szóbeli előterjesztés alapján, a megkezdett pedagógia programokat és szolgáltatásokat a folytathatóságának elemzése nélkül, arra hatáskörrel nem rendelkező (a megyei közgyűlés elnöke) nyilvánított véleményt úgy, hogy a megválaszolandó kérdésre nem felelt.

Felhívtuk a figyelmet arra, hogy a pedagógiai programok és szolgáltatások megfelelő színvonalú, aránytalan terhet nem okozó folytathatósága jelenti a gyermek mindennek felett álló érdeke miatt az intézménymegszüntetés alapvető, legfontosabb kérdését. Kimutattuk ugyanakkor, hogy az önkormányzat a felelős azért, hogy az eljárás hibái miatt már csak extra szervezéssel és odafigyeléssel biztosítható a megszüntetett intézményben megkezdett pedagógiai programok és szolgáltatások többségének megfelelő színvonalú folytatása, a „Felkészítés a kompetenciaalapú oktatásra” program pedig egyáltalán nem.

Megállapítottuk, hogy nem járt el megfelelő gondossággal a közigazgatási hivatal törvényességi ellenőrzési eljárása során. Így az egyeztetési eljárási határidőknek, a közoktatási törvény alapelvei alapján, nem tulajdonított jelentőséget; a szülői szervezet és az iskolaszék 2007. január 26-i keltezésű levelét véleménynek tekintette, s nem további információ iránti megalapozott és jóhiszemű igénynek; a megyei közgyűlés elnökének szakvéleményét annak formális jellege, logikai hibája és hatáskörének hiánya ellenére szabályszerűnek tartotta; a szakértői véleményre tekintettel nem vizsgálta az aránytalan teher és a megfelelő színvonal kérdését.

Mulasztott a közigazgatási hivatal, amikor nem észlelte, hogy szakvélemény adására a közgyűlés elnökének nincs hatásköre, az intézkedési terv módosításával kapcsolatban lefolytatott véleményezési-veleményeztetési eljárás után az intézménymegszüntetést megelőzően is le kellett volna folytatni egy külön együttdöntési eljárást.

A feltárt alkotmányos visszasságok orvoslása és a jövőbeni jogsértések elkerülése érdekében, az Obtv. 21. § (1) bekezdése alapján, az eredeti állapot helyreállításának lehetetlen voltára is tekintettel, az alábbi kezdeményezésekkel fordultunk az önkormányzathoz:

1. Biztosítsa az emelt szintű angol és informatika oktatásának folytatását.

hoz szükséges feltételeket az iskola átvett, programban részt vevő tanulói számára a kijelölt átvevő intézményekben „rendes” tanórai keretben, osztály vagy osztályközi csoport formában.

2. Folytassa a kompetenciaalapú oktatást az iskola átvett, a programban részt vevő tanulói számára a kijelölt átvevő intézményekben akkor is, ha erre külső forrást nem kaphat.
3. A kompetenciaalapú oktatáshoz szükséges pedagógia, módszertani szaktudás megszerzéséhez pedagógusai számára mielőbb rendelje meg a megfelelő képzést.
4. Kezdeményezze az átvevő oktatási intézmények minőségirányítási programjának módosítását annak érdekében, hogy abban jelenjenek meg az átvett tanulók beilleszkedését segítő intézkedések és feladatok is.
5. Kérjen az átvevő közoktatási intézmények igazgatóitól a megszüntetett intézmény tanulói beilleszkedéséről, a számukra biztosított pedagógiai programokról, a minőségirányítási programokról a 2007/2008-as tanév első félévét követően rendkívüli szakmai beszámolót.
6. Biztosítsa a megszüntetett iskola tanulói számára a lehetséges legjobb közlekedési feltételeket a kijelölt átvevő közoktatási intézményekbe és vissza, szükség szerint felnőtt kísérettel.
7. A 2007/2008-as tanévre beiratkozott halmozottan hátrányos helyzetű tanulók tényadatai alapján a tanévet követően, az integrációs szabályokra tekintettel vizsgálja felül közoktatási intézményei felvételi körzeteit.
8. Az integrációs szabályok jobb érvényesülése érdekében kezdeményezze közoktatási megállapodás megkötését a helyi felekezeti iskola fenntartójával.
9. Fontolja meg méltányos kártérítés felajánlását azoknak a munkavállalóknak, akiket az iskola jogutód nélküli megszüntetése miatt esetlegesen hátrány ért.
10. A jövőben az intézményátszervezéseket az együttdöntésre jogosultak jogainak, a gyermek mindenképp felett álló érdekére tekintettel, a megfelelő színvonal biztosításával, a gyermeknek, tanulónak, szülőnek aránytalan terhet nem jelentő módon valósítsa meg.

A feltárt alkotmányos visszaállások orvoslása érdekében, az Obtv. 20. § (1) bekezdése alapján, az eredeti állapot helyreállításának lehetetlen voltára is tekintettel, az alábbi ajánlásokkal fordultunk a közigazgatási hivatal vezetőjéhez:

1. A megfelelő színvonal biztosítása érdekében a Hivatal törvényességi észrevételben kérje fel az önkormányzatot arra, hogy a megszüntetett isko-

la tanulói számára biztosítsa valamennyi megkezdett pedagógiai program korábban biztosított pedagógiai szolgáltatás folytatását.⁹⁶

2. A Hivatal törvényességi észrevételben hívja fel a megyei önkormányzatot jogsértő szakvélemény-adási gyakorlatának megszüntetésére.

A feltárt alkotmányos visszasságok jövőbeni elkerülése érdekében, az Obtv. 21. § (1) bekezdése alapján, az alábbi kezdeményezésekkel fordultunk a közigazgatási hivatal vezetőjéhez:

1. A Hivatal a közoktatási intézmény megszüntetését, átszervezését kimondó önkormányzati döntéssel szembeni törvényességi ellenőrzési eljárása során is érdemi, tartalmi vizsgálatot folytasson le.
2. Az esetleges semmiség megállapítása során a gyermek mindenek felett álló érdekének, valamint az együttdöntésre jogosultak jogainak védelmében különös körütekintéssel járjon el.

A feltárt alkotmányos visszasságok jövőbeni elkerülése, a jogalkalmazók egységesebb gyakorlatának, a jogbiztonságnak a jobb érvényesülése érdekében, az Obtv. 25. §-a alapján az alábbi jogalkotási javaslatokkal fordultunk az Oktatási és Kulturális Miniszterhez, illetve az Önkormányzati és Területfejlesztési Miniszterhez:

1. Adjanak ki a közoktatási intézmények átszervezésének szakmai protokollját tartalmazó, a most elérhetőnél teljesebb, részletesebb közös jogi iránymutatást: az alapfogalmakat, az együttdöntési eljárás résztvevői jogait/ kötelezettségeit, az intézményfenntartó önkormányzati döntéssel szembeni törvényességi ellenőrzési eljárás vizsgálati jogosítványait, a határidőket, az együttdöntési eljárás ütemezését, a véleményezésre átadott iratokat, azok kötelező tartalmi és formai elemeit stb. részletező, magyarázó miniszteri irányelvet vagy tájékoztatót.
2. Kezdeményezzék az Ötv. és/vagy az Oktatási Hivatalról szóló 307/2006. (XII. 23.) Kormányrendelet módosítását annak érdekében, hogy a közigazgatási hivatal a közoktatási intézményfenntartó jogkörben hozott önkormányzati döntésekkel szembeni törvényességi ellenőrzési eljárása során az Oktatási Hivatalt szakértőként kijelölhesse.

⁹⁶ A törvényességi ellenőrzési eljárást folytató közigazgatási hivatal a beszámoló megírásának időszakában arról tájékoztatót, hogy a kezdeményezésünkre tett törvényességi észrevétel megtétele után pert indított, de keresetét visszavonta, mert „OKM Támogatáskezelő módosította a HEFOP 3.1.3. projekt keretében megkötött szerződést, ami lehetővé teszi a kompetenciaalapú oktatás továbbfolytatását a város egy másik iskolájában.”

3. Kezdeményezzék a Kotv. olyan tartalmú módosítását, amellyel lehetővé válna a kereshetőségi jog kiterjesztése a közoktatási intézményfenntartó jogkörben hozott semmis önkormányzati döntésekkel szemben. A semmisség megállapítása iránti per indítása ugyanis a hatályos szabályok szerint (a Nektv. 29. § (3) bekezdésétől eltekintve) kizárólag a közigazgatási hivatalt megillető jog és kötelesség. Ha a közigazgatási hivatal bármilyen okból e kötelességének nem tesz eleget, súlyos jog- és érdeksérelem maradhat jogorvoslati lehetőség nélkül.
4. Kezdeményezzék a Kotv. olyan tartalmú módosítását, amellyel vagy érdemi jelentőségűvé válna a megyei önkormányzatnak a helyi önkormányzati fenntartó közoktatási intézményének megszüntetésével, átszervezésével kapcsolatos (formálisan fontos) szakvélemény-adási joga és kötelezettsége, vagy ha ez nem valósítható meg, „kerüljön ki” a törvény 88. § (6) bekezdéséből az erre vonatkozó szabály.

A feltárt alkotmányos visszasságok jövőbeni elkerülése, a független közoktatási szakértői munka tényleges függetlenségének és szakmai színvonalának, minőségének jobb érvényesülése érdekében, az Obtv. 25. §-a alapján az alábbi jogalkotási javaslatokkal fordultunk az Oktatási és Kulturális Miniszterhez:

Az Országos szakértői, az Országos vizsgáztatási, az Országos szakmai szakértői és az Országos szakmai vizsgaelnöki névjegyzékről, valamint a szakértői tevékenységről szóló 31/2004. (XI. 13.) OM-rendeletet módosítsa:

1. Az országos szakértői névlistára kerülés feltételei között az Oktatási és Kulturális Minisztérium által szervezett képzésen való kötelező részvétel is szerepeljen.
2. A névlistáról való törlés szabályai részletesebbek legyenek; az Oktatási és Kulturális Minisztérium által szervezett képzésen való kötelező részvételre, valamint az alkalmatlanságra és méltatlanságra is terjedjenek ki.
3. A szakértői vélemény példálódzó módon felsorolt kötelező elemeit egészítse ki a szakmai megállapítások indokolási kötelezettségével is.

A feltárt alkotmányos visszasságok jövőbeni elkerülése, a szülői és tanulói jogok jobb érvényesülése, valamint a jogbiztonság érdekében, az Obtv. 25. §-a alapján az alábbi jogalkotási javaslatokkal fordultunk az Oktatási és Kulturális Miniszterhez:

1. Kezdeményezze a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény olyan tartalmú módosítását, amelynek alapján az intézménymegszüntetéssel, -át-szervezéssel kapcsolatos véleményezési eljárás lefolytatása nélkül hozott önkormányzati közoktatási intézményfenntartói jogkörben hozott döntés semmisége kimondható lenne.

2. A 11/1994. (VI. 8.) MKM rendeletet módosításával tegye lehetővé, hogy az együttdöntési eljárás minden résztvevője számára minimum 15 nap álljon rendelkezésre véleménye kifejtéséhez.

Egy megyei jogú város egyik általános iskolája jogutód nélküli megszüntetésével kapcsolatban, a hátrányos helyzetű, zömmel roma tanulók szülei iskolaválasztási jogának sérelme, az intézménymegszüntetést megelőző együttdöntési eljárás formális volta, a megszüntetett intézmény tanulóit átvevő-befogadó iskolákba való közlekedés megoldatlansága miatt fordultak hozzánk beadvánnyal.

A vizsgálatot lefolytatva megállapítottuk, hogy az önkormányzat „döntés-előkészítést szolgáló feladatellátási, intézményhálózat működtetési és fejlesztési terve” (a továbbiakban: intézkedési terv) nem tartalmazott az általános iskola jogutód nélküli megszüntetésével kapcsolatos elképzeléseket, vagyis az önkormányzatnak – az intézkedési terv szerint – nem állt szándékában az intézmény megszüntetése, sőt, fejlesztésében gondolkozott. Mivel a Kotv. 85. § (4) bekezdése szerint az intézkedési terv a döntés-előkészítés kötelező eleme, azt más irat (a konkrét esetben például települési esélyegyenlőségi terv) nem pótolhatja.

Megállapítottuk, hogy az önkormányzat nem volt figyelemmel arra, hogy két egymásra ható, de mégis önálló véleményezési eljárást kellett volna lefolytatnia: intézkedési terv készítéséhez (módosításához) és az intézménymegszüntetéshez.

Az önkormányzat ezen kötelességének nem megfelelő módon tett eleget: a véleményadásra jogosult fórumokat 2006. június 6-i keltezésű levelében kérte fel véleményadásra, június 11-én adott szóbeli információkat (innen datálható az együttdöntési eljárás) az intézménymegszüntetési tervvel kapcsolatban, a véleménynyilvánítási eljárást pedig 9 nappal később lezárta.

Megállapítottuk, hogy a megyei közgyűlés elnökének szakvéleménye több okból is alkalmatlan volt joghatások kiváltására:

A Kotv. szerint a konkrét esetben érdemi vizsgálat nélkül, az intézkedési terv megismerése nélkül, az intézménymegszüntető döntést követően, vagyis a jogszabályi funkció betöltésére teljesen alkalmatlan módon, arra hatáskörrel nem rendelkező személy (a megyei közgyűlés elnöke, illetve helyettesítési jogkörében egyik alelnöke) nyilvánított véleményt.

A feltárt alkotmányos visszaágások orvoslása és a jövőbeni jogsértések elkerülése érdekében, az Obtv. 21. § (1) bekezdése alapján, az eredeti állapot helyreállításának lehetetlen voltára is tekintettel, az alábbi kezdeményezésekkel fordultunk a megyei jogú város önkormányzatához:

1. Biztosítsa mindazon pedagógiai szolgáltatásokat (iskolapszichológus, logopédus, fejlesztőpedagógus) az iskola tanulói számára, amelyet az intézmény megszüntetése előtt megkaptak.
2. Kezdeményezze az átvevő oktatási intézmények minőségirányítási programjának módosítását annak érdekében, hogy abban jelenjenek meg a megszüntetett iskola tanulói beilleszkedését segítő intézkedések és feladatok is.
3. Kérjen az átvevő közoktatási intézmények igazgatóitól a megszüntetett intézmény tanulói beilleszkedéséről, a számukra biztosított pedagógiai programokról, szolgáltatásokról, a minőségirányítási programokról a 2007/2008-as tanév első félévét követően rendkívüli szakmai beszámolót.
4. Biztosítsa a megszüntetett iskola tanulói számára a lehetséges legjobb közlekedési feltételeket a kijelölt átvevő közoktatási intézményekbe és vissza, szükség szerint felnőtt kísérettel.
5. Biztosítson ingyenbérletet a megszüntetett iskola halmozottan hátrányos és hátrányos helyzetű tanulói számára annak érdekében, hogy őket, illetve szüleiket az intézményátszervezés miatt aránytalan teher ne érje.
6. Fontolja meg méltányos kártérítés felajánlását azoknak a munkavállalóknak, akiket az iskola jogutód nélküli megszüntetése miatt esetlegesen hátrány ért.
7. A jövőben az intézményátszervezéseket az együttdöntésre jogosultak jogainak, a gyermek mindenképp felett álló érdekére tekintettel, a megfelelő színvonal biztosításával, a gyermeknek, tanulónak, szülőnek aránytalan terhet nem jelentő módon valósítsa meg.

Azzal az ajánlással fordultunk az illetékes közigazgatási hivatalhoz, hogy törvényességi észrevételben hívja fel a megyei önkormányzatot jogellenes szakvélemény-adási gyakorlatának megszüntetésére.

A fenti két ügyben megfogalmazott ajánlásaink, kezdeményezéseink, jogalkotási javaslataink elfogadásának vagy elutasításának módja érdekes következtetésekre ad alkalmat:

A városi önkormányzat jelentésünk kézhezvételét követően az abban foglaltakat érdemben megtárgyalta, valamennyi kezdeményezésünket fenntartások, kifogások, szakmai észrevételek megtétele nélkül képviselő-testületi határozattal fogadta el. A megyei jogú város polgármestere viszont közgyűlés összehívása nélkül arról tájékoztatott minket, hogy kezdeményezéseink javarészét már a jelentés megérkezése előtt maguk is tervezték, vagy azokat már meg is valósították, illetve egyes megtett intézkedéseket úgy mutatott fel, mintha azok a kezdeményezéseinkre adott válaszok volnának. Csak egyetlen példa erre: azt javasoltuk, hogy az önkormányzat kezdeményezze az átvevő oktatási intézmények

minőségirányítási programjának módosítását annak érdekében, hogy abban jelenjenek meg a megszüntetett iskola tanulói beilleszkedését segítő intézkedések és feladatok is, a válasz viszont a város esélyegyenlőségi tervére hivatkozik. (A helyi politikai viszonyokat is jól jellemzi, hogy az ellenzék – az ombudsmani jelentés megtárgyalatlanságára hivatkozással – élt a rendkívüli közgyűlés összehívásának jogával, ott szakmai és politikai érveit elmondta a hibás intézménymegszüntető döntéssel kapcsolatban, majd elfogadta azt az előterjesztést, amit a polgármester saját hatáskörében már korábban megküldött.)

Az a közigazgatási hivatal, amelynek sok mulasztást róttunk fel, valamennyi kezdeményezésünket és ajánlásunkat elfogadta ugyan, de egyúttal részletes szakmai ellenérveket is megfogalmazott. A másik közigazgatási hivatal is elfogadta ajánlásunkat; teljesen azonosult álláspontunkkal.

A jogalkotási javaslatokkal érintett két minisztérium válasza is felemás volt.

Az önkormányzati miniszter azt fejtette ki, hogy valamennyi, az oktatási és a kulturális miniszternek és neki címzett, közös jogalkotási javaslat az oktatási és kulturális miniszter hatáskörébe tartozik. Igaz, támogatta azt az indítványunkat, hogy a közigazgatási hivatalok az Oktatási Hivatalt törvényességi eljárásuk során szakértőként kijelölhessék.

Az oktatási miniszter, javaslatunk nyomán, az intézménymegszüntetés részletes szakmai protokolljának elkészítésére készen állt, az Oktatási Hivatal szakértőként való kijelöléséhez szükséges jogszabály-módosításokat ő is szükségesnek látta, a közoktatási szakértői munka függetlenségének és szakmai színvonalának biztosítására tett mindhárom javaslatunkat elfogadta. A közigazgatási hivatalok kereshetőségi kizárólagosságából fakadó esetleges jog- és érdeksérelem orvoslására, valamint a véleményezési eljárási határidők rendezésére tett javaslatainkat viszont az önkormányzati és területfejlesztési miniszter hatáskörébe eső kérdésnek minősítette.

Elutasított jogalkotási javaslatainkat is fenntartva, a kölcsönös hatáskör-kizárásokra válaszul azt fogalmaztuk meg, hogy az önkormányzati közoktatási döntésekre is kiterjedő törvényességi ellenőrzési hatáskör az oktatási és az önkormányzati miniszter közötti „hatásköri átfedési terület”; emiatt egyeztetést javasoltunk.

A kereshetőségi jog kiterjesztésével kapcsolatban kifejtettük, hogy szűk alanyi kör (például a szülői szervezet vagy az ágazati miniszter) javára, rövid keresetindítási-határidő és soron kívüli bírósági eljárás biztosításával azért tartjuk fontosnak, mert a közigazgatási hivatalok esetleges mulasztásából fakadó érdek- és jogsérelem veszélye valós. Ez a veszély még akkor is fennáll, ha valamely közigazgatási hivatal (az általános gyakorlattól eltérve) a jogszerűségi ellenőrzési hatáskörét nem kizárólag formai ellenőrzésnek tekinti. Ekkor is fel-

merülhet ugyanis – szakmai kompetencia hiányosságaiból, túlterheltségből, halogatásból, érdektelenségből-fásultságból, szubjektivizmusból stb. fakadó – hiba, amely sok gyermek és szülő jogait, érdekeit sértő döntéshez, az eredeti állapot helyreállíthatatlanságához vezethet.

Felvetettük azt is, hogy a megyei önkormányzat szakvéleménye nem töltheti be a törvényben neki szánt szerepet, s így újragondolása szükséges.

A közoktatási törvény 88. § (6) bekezdése szerint ugyanis a megyei önkormányzat szakvéleményének két kérdésre kell választ adnia egy intézménymegszüntetés esetén: a „megfelelő színvonal” és az „aránytalan teher” kérdésére. A szakvélemény megalapozására a következő iratok szolgálnak: a megyei önkormányzat fejlesztési terve, a helyi önkormányzat intézkedési terve, a helyi önkormányzat által felkért szakértő véleménye.

Ezen iratok, és csak ezen iratok alapján egyik kérdés sem válaszolható meg teljes szakmai megalapozottsággal, hiszen a közoktatási törvény 102. § (3) bekezdése alapján véleményezési joggal rendelkező testületek véleményét a helyi önkormányzat nem köteles megküldeni a megyei önkormányzatnak, akkor sem, ha azok már a helyi önkormányzat rendelkezésére állnak; s ennél is fontosabb: a szakvélemény kialakításánál figyelembe veendő iratok egyikének sem kötelező tartalmi eleme az aránytalan teher problémakörének taglálása. A felkért szakértő is csak a „megfelelő színvonal” kérdésére köteles válaszolni, az aránytalan teherről (ahogy az egyenlő bánásmódhoz való jog érvényesíthetőségéről sem) nem kell véleményt nyilvánítania.

Az oktatási miniszter a részben megismételt és részletezett jogalkotási javaslatainkra azt a választ adta, hogy a közoktatási intézmények átszervezésével kapcsolatos feladatok végrehajtásához az ÖTM bevonásával tájékoztatót készít, amelyet eljuttat az önkormányzati és a jegyzői érdekképviselői szervezetekhez, közzéteszik mindkét minisztérium honlapján, valamint regionális értekezleteket szervez a közigazgatási hivatalok bevonásával.

A közigazgatási hivatalok kizárólagos kereshetőségi jogából fakadó esetleges érdeksérelem orvoslására tett javaslatunkat a szaktárca ismételten hatáskörének hiányára hivatkozva utasította el, azzal, hogy „a helyi önkormányzatok döntéseinek megtámadására csak az Ötv.-ben meghatározottak szerint kerülhet sor.” A jogszabály-módosítás szükségességéről tehát nem kaptunk érdemi választ.

A jogbiztonság érdekében megfogalmazott, a véleményeztetési eljárás határidejének jogszabályban történő rögzítésére tett javaslatunkat az oktatási és kulturális miniszter (a kiadandó miniszteri tájékoztatóra és a tervezett szakmai konzultációkra tekintettel) nem látta indokoltnak.

Sajnálatos módon az oktatási miniszter egyáltalán nem reagált a megyei

önkormányzatok szakvélemény-adásával kapcsolatban tett javaslatainkra. Egyebek között arra sem, hogy a közoktatási szakértő véleményadási kötelezettségét ki kellene terjeszteni az „aránytalan teher” kérdésére is.

Itt kívánjuk megjegyezni, hogy az intézményátszervezés „szakmai” – így a gyermek mindenképp felett való jogának érvényesíthetősége szempontjából lényeges – vonatkozásait a közoktatási törvény a közoktatási szakértőre hárítja. A közoktatási törvény szerint azonban a szakértő véleményének nem kötelező eleme sem az aránytalan teher kérdése, sem az egyenlő bánásmódhoz való jog érvényesíthetősége.⁹⁷

Az ÖTM válasza a fenntartott jogalkotási javaslatainkra a beszámoló megírásáig nem érkezett meg, de az OKM válaszából már most látható, hogy további egyeztetésekre lesz szükség.

⁹⁷ E hiányosság orvoslására – tekintettel arra, hogy a kistelepülések iskoláinak megszűnése és a diákok nagyobb intézményi egységekbe elhelyezése felvetheti a szegregáció kérdését – egy másik ügyben külön jogalkotási javaslatot tettünk, ám azt az oktatási miniszter elutasította.

VI. fejezet

Szociális, lakhatási, gyermekjóléti ügyek

1.

Bevezetés

2007-ben, az előző évekhez hasonlóan, jelentős számú panaszos fordult lakhatási nehézségeik, szociális biztonsághoz fűződő alapjoguk és a gyermeki jogok sérelme miatt Hivatalunkhoz. Az év második felében tovább növekedett az ilyen jellegű beadványok száma. Ezek – a roma kisebbséghez tartozó – állampolgárok, mint ahogy azt panaszleveleikben is jelezték, az új ombudsmantól remélték a hosszú évek óta húzódó lakhatási problémáik és súlyos anyagi gondjaik megoldását. A kérelmek a panaszosok mindennapi megélhetését közvetlenül is érintő körülmények megváltoztatására irányultak. A kisebbségi biztosnak nem volt és jelenleg sincs módja anyagi támogatás biztosítására, így ezekben az esetekben az ügyek alapos kivizsgálására és a panaszosok részletes tájékoztatására nyílt lehetőségünk. A szociális és lakhatási ügyekkel kapcsolatos beadványok alapján több esetben is szükségesnek tartottuk a helyszíni vizsgálat lefolytatását, amikor a panaszosokat, a vizsgált hatóságokat, közszolgáltatási szerveket a helyszínen is felkerestük, meghallgattuk. A helyszíni vizsgálatok lehetővé tették – szükség szerint – a felek közötti személyes egyeztetést, közvetítést, és az adott panaszügy részleteinek, hátterének alapos áttekintését.

Szociális, lakhatási és gyermeki jogok sérelme miatt – 2007-ben is – kizárólag roma kisebbséghez tartozó személyek tettek panaszt. A beadványozók hátrányos helyzetű, szegénységben, társadalmi kirekesztettségben élő, többnyire foglalkoztatási problémákkal küszködő emberek. A panaszosok azért fordultak a kisebbségi biztoshoz, mert azt feltételezték, hogy az érintett szervek kifogásolt döntése vagy elmulasztott eljárása valamilyen módon összefüggésbe hozható a cigánysággal szembeni előítéletességgel, tehát azért érte őket hátrány, vagy azért nem kaptak elegendő segítséget, támogatást, mert a roma kisebbséghez tartoznak.

Tapasztalataink gyakorta egybeestek a beadványozók benyomásaival: a ható-

ságok és a közszolgáltatást végző intézmények munkatársai sok esetben előítéletesen foglalkoztak a roma ügyfelekkel. A szociális ügyekben azonban általában csak a szociális biztonsághoz, a jogbiztonsághoz és jogorvoslathoz fűződő alkotmányos jogok, valamint a gyermeki jogok sérelmét lehetett megállapítani. Az egyenlő bánásmód követelményének megsértése, azaz hogy a panaszost kisebbségi származása miatt érte hátrányos megkülönböztetés, többnyire nem igazolódott be. Ennek oka például, hogy a hatóság – esetlegesen alapjogokat is sértő – intézkedése vagy mulasztása nem állt közvetlen összefüggésben a panaszos kisebbségi származásával, illetve ezt nem lehetett igazolni. A nehézséget általában az összehasonlításra alkalmas adatok hiánya okozta, amely részben a hatályos adatvédelmi szabályozásból következett.

A beszámolóban három témakörben foglalkozunk a szociális ügyekkel, célunk, hogy ezek keretében bemutassunk néhány jellemzőnek vagy tanulságosnak tekinthető jogesetet.

2.

Mélyülő szegénység, segélyezéssel kapcsolatos problémák

A 2007. évi segélyezéssel kapcsolatos ügyekben a panaszosok gyakran utaltak kilátástalan helyzetükre, súlyos megélhetési nehézségeikre, és arra a megváltoztathatatlannak tűnő gazdasági és társadalmi folyamatra, melynek eredményeként tartós szegénységben és kirekesztettségben kell élniük. Beadványaikban anyagi gondjaik enyhítéséhez kértek támogatást, illetve vitatták és sérelmezték a települési önkormányzat vagy a jegyző – támogatás iránti kérelmüket – elutasító döntését.

2.1.

A normatív támogatásokkal kapcsolatos panaszok

Az elmúlt évben is fordultak hozzánk olyan panaszosok, akik nem voltak tisztában alapvető jogaikkal sem, és csak tájékoztatásukat követően kértek bizonyos, egyébként részükre normatív alapon járó ellátási formákat. Megítélésünk szerint esetükben rendkívül fontos lett volna az eljáró szervek (polgármesteri hivatal, családsegítő központ és gyermekjóléti szolgálat) nyitottabb, együttműködőbb hozzáállása.

Egy közép-magyarországi városból három gyermekük neveléséhez kért egy roma család anyagi támogatást Hivatalunktól, különös tekintettel tartósan beteg gyermekükre. A polgármester megkeresésünkre válaszolva leírta, hogy a rendszeres gyermekvédelmi kedvezményre a panaszos mindhárom gyermeke jogosult lett volna, a kedvezmény megállapítását azonban egyik szülő sem kérte. A beteg gyermeknek alanyi jogon járt volna a közgyógyellátás, de annak megállapítását sem kezdeményezték a szülők.

A Gyvt. 12. § (2) bekezdése szerint a gyermek szülője jogosult arra, hogy a gyermeke nevelkedését segítő ellátásokról tájékoztatást, neveléséhez segítséget kapjon. A Gyvt. 39. § (2) bekezdésére rendelkezik arról, hogy a gyermekjóléti szolgáltatás feladata a gyermek testi, lelki egészségének, családban történő nevelésének elősegítése érdekében a gyermeki jogokról és a gyermek fejlődését biztosító támogatásokról való tájékoztatás, a támogatáshoz való hozzájutás segítése.

Meggyőződésünk, hogy ebben az esetben nem történt meg a szülők megfelelő és érthető tájékoztatása azokról a szociális és gyermekvédelmi ellátásokról, amelyekhez a jogszabályok alapján hozzájuthattak volna. A tájékoztatás elmaradása miatt sérültek a gyermekek jogai, valamint a panaszos Alkotmányban rögzített jogbiztonsághoz, szociális biztonsághoz fűződő alapjoga is.

Kezdeményeztük a települési önkormányzatnál, hogy vizsgálják felül a polgármesteri hivatal, valamint a családsegítő és gyermekjóléti szolgálat jelenlegi tájékoztatási rendjét, annak formáját, és szükség szerint alakítsanak ki újat. Az ügyfélnek pedig felhívtuk a figyelmét arra, hogy vegye fel a kapcsolatot a családsegítő és gyermekjóléti szolgálattal, annak érdekében, hogy gyermekeinek járó szociális és gyermekjóléti támogatásokat megfelelő módon és időben igényelhesse. Az önkormányzat nem értett egyet kezdeményezésünkkel, megfelelőnek tartotta tájékoztatási rendszerüket. Álláspontunk szerint a családsegítő és gyermekjóléti szolgálatnak azokra a hátrányos helyzetű, több gyermekes családokra is figyelmet kell fordítania, akik tájékozatlanok alapvető jogaikról, és rossz érdekérvényesítő képességük miatt nem keresik fel maguktól a szolgálatot a gyermekeik után igénybe vehető ellátási formák igénylése érdekében. Ez az eset is bizonyítja, hogy a jogokról való tájékoztatás terén komoly hiányosságok vannak.

2.2.

A „paternalista” gondoskodás visszasságai

Több panaszos is kifogásolta a szociális és gyermekjóléti ellátások alacsony összegét, illetve azt, hogy rendkívüli krízishelyzetben hiába igényeltek átmeneti segítyt, nem kaptak támogatást. A települési önkormányzatok az átme-

neti segélyek biztosításának legfőbb akadályaként a költségvetési hiányra hivatkoztak. Egyes hátrányos helyzetű régiókban található településeken a szegénység következtében olyan sajátos, rossz értelemben vett „paternalista” segítségnyújtási formák is kialakultak, amelyek csak tovább mélyítették a hátrányos helyzetű roma lakosság és az önkormányzat munkatársai közötti távolságot, ellentétet.

Egy kis település önkormányzata megállapodást kötött a rászoruló állampolgárral, hogy súlyos szociális helyzetére tekintettel pénzübeli segítséget nyújt számára „előleg” formájában, melyből elmaradt villanyáram tartozását rendezhette. A panaszos azt kifogásolta, hogy a kapott „előleget” később szociális ellátásából vonták le.

Vizsgálatunk során megállapítottuk, hogy a szociális ellátások szabályairól szóló helyi önkormányzati rendelet nem tartalmazott olyan szabályozást, amely alapján támogatás, átmeneti segély „előleg” formájában adható lett volna. Az „előleget” mint támogatási formát egyébként a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (Szoctv.) sem ismeri. Ebből következően nem volt jogi alapja annak, hogy a helyi önkormányzat az „előleg” folyósításának feltételeit helyi rendeletben szabályozza, illetve támogatást ebben a formában nyújtson.

Az önkormányzat gyakorlata azért sem volt elfogadható, mert az előleg később a súlyos helyzetbe került személy részére folyósított szociális ellátásból vonták le, így a krízishelyzet – az „előleg” részleteinek levonása után maradt csökkentett összegű támogatás miatt – ismételten kialakult, csupán időben tolódott el.

Az önkormányzat az előleg folyósításával a támogatás iránti kéréseket nem kérelemként kezelte. Így azokat nem az egyes támogatási formákra vonatkozó eljárási szabályok szerint – közigazgatási jogorvoslati lehetőséget sem biztosítva – bírálta el.

Ugyanezen a településen az is kiderült, hogy a polgármester és munkatársai a rászoruló családok számára sokszor saját pénzükből is kölcsön adtak. Az önkormányzat tisztségviselőitől kapott „magánkölcsönök” csak időlegesen jelentettek megoldást, hosszú távon kiszolgáltatottá és függővé tették az embereket. Ha tartozott a polgármesternek a rászoruló, akkor tartott attól, hogy hivatalosan is benyújtson kérelmet átmeneti segélyre.

Az önkormányzat tisztségviselői a családok megélhetési gondjait tehát nem a szociális ellátás keretei között kísérelték meg megoldani. Ebben az esetben az önkormányzat ügyintézésében „összemosódott” az átmeneti segélyként nyújtható önkormányzati kamatmentes kölcsön a magánszemély által adott

kölcsönnel. A tapasztaltak felvetették annak a gyanúját is, hogy az önkormányzat tisztségviselői a magánkölcson visszafizettetésére hivatali úton is kísérletet tettek a panaszos szociális támogatásának részbeni visszatartásával.

A panaszosok szociális biztonsághoz fűződő jogának védelme, valamint a jogbiztonságból levezethető, tisztességes eljáráshoz fűződő jog biztosítása érdekében kezdeményezéssel fordultunk az önkormányzat képviselő-testületéhez. Kértük, hogy a helyi szociális rendelet alapján vizsgálják felül a család jelenlegi helyzetét, és gondoskodjanak megfelelő módon szociális ellátásukról. Azt is kezdeményeztük, hogy az önkormányzathoz támogatásért forduló ügyfél kérését minden esetben a Ket.-ben rögzített rendelkezések szerint – kérelemként – közigazgatási eljárás keretében bírálják el.

A felvetett visszasságok jövőbeni elkerülése érdekében kezdeményeztük a kölcsönözések helyben kialakult, törvénytörő gyakorlatának megszüntetését is, helyette azt javasoltuk, hogy alkalmazzák a korábbi helyi önkormányzati rendelet – a Szocvt. 45. §-ában foglalt felhatalmazás alapján megalkotott – azon szabályát, amely lehetővé teszi önkormányzati kamatmentes kölcsön megállapítását és folyósítását. Kezdeményezésünket a képviselő-testület elfogadta, a jövőben a rászoruló családok átmeneti segélyt kamatmentes kölcsön formájában is igényelhetnek.

Az a gyakorlat, hogy a rászorulóknak számára a polgármesteri hivatal munkatársai önkormányzati támogatás helyett hivatalos személyként magánkölcsonokat nyújtottak, illetőleg azok visszafizetéséről a – szociális juttatásokból történő levonással – intézkedtek, felvetette a hivatali visszaélés alapos gyanúját is. Mindezek miatt kezdeményeztük az illetékes megyei főügyészség vezetőjénél, hogy vizsgálja meg az önkormányzat tisztségviselőinek „előlegezési”, „kölcsönözési” gyakorlatát, és tegye meg a szükséges intézkedéseket a törvénytörő gyakorlat megszüntetése érdekében. Az ügyészség tájékoztatása szerint hivatali visszaélés büntette miatt büntetőeljárás megindítását kezdeményezték az ügyben.

2.3.

A szegénység következménye, a járványveszély

Külön említést érdemel az a médiából elhíresült panaszügy, amelyben a polgármester segélyek megvonásával akarta kikényszeríteni a közegészségügyi problémák megoldását.

2007 augusztusában egy hátrányos helyzetű régióban fekvő településen fertőző májgyulladás járvány tört ki. A járványt a hepatitis A vírus okozta. A különféle médiumok

tájékoztatása szerint a megbetegedések többségében a romák lakta szegényebb településrészen történtek. Közel 700 lakos kapott védőoltást, aminek eredményeként a fertőzés nem terjedt tovább. A médiumokban a polgármester olyan tartalmú nyilatkozatokat tett, amelyekben a hátrányos helyzetű roma lakosságot azzal „fenyegette”, hogy csak azoknak folyósítja tovább a rendszeres szociális segélyt és a lakásfenntartási támogatást, akik rendelkeznek udvari WC-vel. A településen élő roma emberek szerint ami a faluban történt, az súlyosan sértette önérzetüket, emberi méltóságukat. Nem értették, hogy miért kellett a közegészségügyi problémákat „cigány kérdésként” feltüntetni.

Átfogó, helyszínen folytatott, több területet is érintő vizsgálatot tartottunk az ügyben, melynek keretében számos hatóságtól, intézménytől kértünk részletes írásbeli tájékoztatást. (A beszámoló szociális ügyekkel foglalkozó fejezetében csak a jelentés közegészségügyi és a szociális segélyezéssel kapcsolatos részeit emeljük ki.)

A vizsgálat során határozottan leszögeztük, hogy a közegészségügyi probléma akkor sem tekinthető kisebbségi kérdésnek, ha a településen túlnyomórészt a roma lakosokat sújtotta a hepatitis-járvány. A közegészségügyi problémák megjelenése, a járványok kitörése a szegénységgel, a zsúfolt lakhatási körülményekkel, alapvető infrastrukturális és higiénés feltételek hiányával függött össze, s azért érintette elsődlegesen a roma családokat, mert közülük sokkal többen élnek hátrányos körülmények között.

A településen élő roma embereknek, illetve az ÁNTSZ kistérségi intézete vezetőjének is az volt a véleménye, hogy a közegészségügyi helyzet vélhetőleg semmivel sem rosszabb a faluban, mint más környező településeken, vagy az ország más hátrányos helyzetű régióiban, térségeiben. Azaz, máshol is előfordulnak hasonló gondok és hiányok.

Összegezve, a közegészségügyi, járványügyi problémák felmérése és a helyi közegészségügyi állapotok javítása nem kisebbségi kérdés. Az ezzel kapcsolatos intézkedések nemcsak a hátrányos helyzetű családoknak, hanem az adott település minden állampolgárának az érdekében történnek; ezekkel lehet a leghatékonyabban megelőzni a különböző járványok és fertőzések kitörését. Ha tényleges és hosszabb távon is érvényes változtatásokat akarnak elérni, akkor a feltárt gondok konkrét megoldása mellett szükség van az ismerethiányok pótlására és a szemléletbeli problémák megváltoztatására, ehhez azonban partnerként kell kezelni az érintett családokat, ítélezés, minősítés, kioktatás és fenyegetés nélkül.

A közegészségügyi problémák megoldása érdekében azt kezdeményeztük a helyi önkormányzat képviselő-testületénél, hogy készítsenek az eddigi felmérésekre is figyelemmel – az ÁNTSZ kistérségi intézetének szakmai támogatásával,

a védőnők és a házi orvosok közreműködésével, a cigány kisebbségi önkormányzat bevonásával – a helyi közegészségügyi állapotok javítását elősegítő, átfogó cselekvési tervet konkrét feladatok, ütemtervek és felelősök meghatározásával. Felkértük az egészségügyi minisztert, hogy az ÁNTSZ közreműködésével készítsen országos helyzetértékelést – reprezentatív felmérésre alapozva – a közegészségügyi és járványügyi viszonyokról, és ezek ismeretében vizsgálja meg, hogy milyen támogatási alapból vagy pályázati forrásokból lehet támogatni a települést vagy a rászoruló családokat az esetlegesen feltárt közegészségügyi és járványügyi problémák mielőbbi orvoslása érdekében.

A település polgárai csak a médiumokból értesültek arról, hogy a polgármester a közegészségügyi helyzet javítása érdekében feltételhez kívánja kötni a segélyek kifizetését. Ez az elképzelés azonban nem öltött rendeleti formát, vélhetőleg azért sem, mert a képviselő-testület tisztában volt azzal, hogy nem alkothat ilyen jogszabályt. Az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdése ugyanis világosan rögzíti, hogy a helyi képviselőtestület a feladatkörében úgy alkothat rendeletet, hogy az nem lehet ellentétes a magasabb szintű jogszabállyal, jelen esetben a Szocvtv. rendelkezéseivel.

Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint törvény felhatalmazása alapján kizárólag a felhatalmazás keretei között szabályozhat a képviselő-testület, a felhatalmazás kereteit túllépő, azt meghaladó önkormányzati szabályozás ellentétes a törvénnyel, ezért sérti az Alkotmány fentiekben jelzett szakaszát. [55/2007. (IX.) 26. AB-határozat] Amennyiben az önkormányzat a rendeletében újabb, a Szocvtv.-ben nem szereplő feltételhez kötötte volna a szociális rászorultságtól függő pénzbeli ellátások folyósítását, akkor ezzel a rendelkezéssel túllépte volna a Szocvtv.-ben kapott felhatalmazást, ezért ez a rendelkezés jogsértő és alkotmányellenes lett volna.

A regionális közigazgatási hivatal vezetője 2007 szeptemberében a pénzbeli és természetben nyújtott szociális ellátásokról szóló helyi rendeletre 16 pontból álló törvényességi észrevételeket tartalmazó törvényességi jelzést tett. Ugyanebben a hónapban a regionális közigazgatási hivatal munkatársai szűrőpróbaszerűen ellenőrizték a segélyezéssel kapcsolatos jogalkalmazói gyakorlatot és ezzel összefüggésben a kiadott szociális segélyekre vonatkozó egyedi határozatokat is. A polgármester által tervezett változtatások ellenére az ellenőrzés során azt állapították meg, hogy a segélyek kifizetése megtörtént. Vizsgálatunk során a rendszeres szociális segélyek és a lakásfenntartási támogatások iránti kérelmek elutasító határozataiban törvénysértő döntéseket találtunk, amelyekre felhívtuk a jegyző és a települési önkormányzat képviselő-testületének a figyelmét. Felkértük a regionális közigazgatási hivatal vezetőjét, hogy utóellenőrzésekkel segítse az önkormányzat jegyzője jogalkal-

mazási tevékenységét, és ennek keretében tekintsék át a szociális és a gyermekjóléti pénzbeli vagy természetbeni ellátásokra irányuló kérelmek elutasító határozatait is.

A cigány kisebbségi önkormányzat elnökének véleménye szerint az volt a legnagyobb gond, hogy a települési önkormányzat nem működött együtt a kisebbségi önkormányzattal, amikor felmerült a hepatitis-járvány veszélye, akkor sem tudtak összefogni. A polgármester inkább a médiához fordult, megalázva ezzel a településen élő roma embereket, ezért a kisebbségi önkormányzat elnöke szorosabb együttműködést szeretne kialakítani a polgármesterrel és a képviselő-testülettel. A cigány kisebbségi önkormányzat elnökének az a célja, hogy a polgármester a romákkal közösen próbálja megoldani a különféle problémákat.

Mindezekre figyelemmel kezdeményeztük a települési önkormányzat képviselő-testületénél, hogy tűzze napirendjére – megfelelő előkészítést követően – a települési kisebbségi önkormányzat és a helyi önkormányzat közötti együttműködés kérdését, annak javítása, jobbítása céljából; mérlegelje és kezdeményezze a helyi és a települési kisebbségi önkormányzat közös testületi ülésének évenkénti vagy szükség szerinti összehívását a cigány lakosság helyzetének, a két önkormányzat együttműködésének, a mindennapi kapcsolattartásnak és a közös feladatok elvégzésének elemzése és értékelése céljából.

Felkértük a regionális közigazgatási hivatal vezetőjét is, hogy kísérje figyelemmel és a rendelkezésére álló szakmai eszközökkel segítse elő a települési kisebbségi és a helyi önkormányzat hatékonyabb együttműködését.

3.

Lakhatási problémákkal összefüggő panaszok

Az elmúlt évben a szociális jellegű panaszok közül a legtöbb lakhatási problémákkal összefüggésben érkezett Hivatalunkhoz.

A beadványozók egy része a felhalmozódott közüzemi díjtartozások, pénzintézeti hitelek és egyéb kölcsönök visszafizetésének rendezéséhez kérte segítségünket. Sajnos sok hátrányos helyzetű roma család jövedelméből nem fedezhetők a lakhatási költségek és/vagy a felvett hitelek törlesztése, ezért kilakoltatástól, vagy házuk, lakásuk elárverezésétől kell tartaniuk.

A beadványozók rossz érdekérvényesítő képessége miatt ügyük megoldását hivatalos megkeresésekkel segítettük. Az árverezések elhalasztása érdekében például az egyes hitelintézetek követeléskezelő gazdasági társaságához vagy az illetékes közszolgáltatást végző szervekhez fordultunk. Néhány esetben si-

került elérnünk, hogy az érintett hitelintézet, közszolgáltatást végző szerv új részletfizetési megállapodást kötött hátrányos helyzetű ügyfelével. Az a tapasztalatunk azonban, hogy az új szerződések pontos betartása a panaszosok számára továbbra is nehézséget okoz. Ezért fontos, hogy a települési önkormányzat és a családsegítő központ folyamatosan kísérje figyelemmel, és segítse a rendelkezésére álló eszközökkel a család új részletfizetési megállapodásának pontos teljesítését.

A hátralékok felhalmozódása a jövedelemhiány mellett azzal is összefüggött, hogy az ügyfelek nem kaptak elegendő, számukra is érthető tájékoztatást a közszolgáltatóktól, hitelintézetektől, ezért nem intézkedtek időben tartozásuk rendezése érdekében.

Az egyik Budapest melletti faluban több mint 50 roma család ingatlanát fenyegette árverezés a 90-es évek elején felvett személyi hitelek törlesztő részleteinek felhalmozódása miatt. A roma panaszosok házuk elárverezésének megakadályozása érdekében kérték segítségünket.

A bekért dokumentumokat és válaszokat áttekintve megállapítottuk, hogy nem történt jogsértés vagy hátrányos megkülönböztetés az ügyben. A hitelek hosszú idő óta lejártak, a törlesztőrészletek fizetésével az adósok elmaradtak, így a hitelintézet a szerződésben megállapított késedelmi kamatokat alkalmazta. A kamatok miatt az alacsony tőkeösszegekből mára jelentős tartozások alakultak ki, melyek megfizetésére a hátrányos helyzetű családok nem képesek.

Tájékoztatásunk során azt is megállapítottuk azonban, hogy a családok körében óriási információhiány uralkodott.

Annak érdekében, hogy minden érintett pontos információhoz jusson a hitelekkel kapcsolatos további megállapodási lehetőségekről, a végrehajtó eljárásával kapcsolatos ismeretekről, a végrehajtás szakaszairól, felkértük a települési önkormányzat polgármesterét, hogy szervezzenek tájékoztató fórumot az érintettek részére, melynek keretében mindezen kérdések ismételtén tisztázhatók lennének. Javasoltuk, hogy a fórumra hívják meg a hitelintézet jogutódjának képviselőjét, valamint az önálló bírósági végrehajtót, és a fórum szervezésénél legyenek figyelemmel arra, hogy minden adós családnak lehetősége nyíljon külön is tájékoztatást kapni ügyéről. A roma családok jogi képviseletének biztosítása érdekében megkerestük az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium Antidiszkriminációs Roma Ügyfélszolgálati Hálózatának megyei képviselőjét, akinek a fórumra történő meghívását szintén kezdeményeztük. A polgármester elfogadta a javaslatunkat és tájékoztató fórumot szervezett az eladósodott családok számára. A közös egyeztetés eredményeként néhány adós tartozását sikerült átütemezni.

Méltányosan járt el az a vállalat, amely közreműködésünk eredményeként teljes mértékben elengedte a panaszos lakáskölcsön-tartozását.

Egy fővárosi roma beadványozó 8 évig dolgozott az egyik kerületi önkormányzat vállalatánál, ahol 17 évvel ezelőtt 150 000 Ft munkáltatói hitelt vett fel. A vállalatától később elbocsátották, azóta nem talált állandó munkát. Az évek során a tartozása, mivel a törlesztőrészeket nem fizette pontosan, a kamatok következtében 410 000 Ft-ra növekedett. 2007 nyarán a követelést kezelő hitelintézet felszólította a panaszost, hogy hátralékos tartozását 8 napon belül fizesse be. Az ügyfelünk kifejtette, hogy háztartásában öt kiskorú gyermeket nevel, és állandó jövedelmét mindössze az aktív korúak szociális segélye jelenti, így a tartozás egyösszegű befizetésére nincs lehetősége.

Problémájának rendezése érdekében elsőként megkereséssel fordultunk a kerületi önkormányzathoz. A polgármester arról tájékoztatta Hivatalunkat, hogy a tartozás ügyében a vállalat jogutódja rendelkezik hatáskörrel.

A jogutód vállalat vezérigazgatója közbenjárásunk eredményeképpen, figyelembe véve a panaszos családi körülményeit és a vállalatnál végzett korábbi munkáját, a munkavállaló hiteltartozását elengedte.

Néhány esetben az áramdíjtartozásokat is sikerült eredményesen, például hosszabb ideig tartó részletfizetési kedvezmény biztosításával, rendezni.

Egy budapesti panaszos az áramszolgáltató vállalat eljárását sérelmezte, tekintettel arra, hogy 2007 nyarán férje nevére érkezett kimutatás alapján 623 670 Ft-os tartozást állapítottak meg. A tartozás befizetésére 10 havi részletfizetési lehetőséget kaptak, így havonta 62 367 Ft-ot kellett volna törleszteniük. Ezt a törlesztőrészt a panaszos nagyon magasnak tartotta, mivel családjá az általa keresett minimálbérből élt.

Az áramszolgáltató vállalat elnöke – a család nehéz anyagi helyzetére figyelemmel – a fennálló 623 670 Ft összegű áramdíjhátralék megfizetésére 24 havi kamatmentes részletfizetési kedvezményt biztosított.

Közüzemi díjtartozással rendelkező ügyfeleinknek a Hálózat, illetve a Héra Alapítvány felkeresését is javasoltuk, amelyek közüzemi tartozások esetén jelentős segítséget nyújthatnak a rászorulóknak.

Az egyedi segítségnyújtásokat (például az új részletfizetési megállapodások megkötését, a tartozások elengedését) kétségtelenül jelentős eredménynek tekintjük, hiszen a panaszosoknak a saját problémájuk kezelése a legfontosabb. Ezekben az ügyekben is hasznos azonban olyan megoldásokat keresni, amelyek több rászoruló családnak is segítséget jelenthetnek. Találhatók olyan települések Magyarországon, ahol tömeges méreteket öltött az

áramdíjtartozások felhalmozódása, és emiatt az áramszolgáltatás megszüntetése.

Az egyik helyi cigány kisebbségi önkormányzat jelezte számunkra, hogy városukban a díjtartozások felhalmozódásának következtében a roma családok jelentős része ki van zárva az áramszolgáltatásból.

A vizsgálat során kiderült, hogy a helyi önkormányzat és a családsegítő szolgálat nem volt tisztában az áramszolgáltatásból kizárt családok számával. A települési önkormányzat szinte alig tudott ilyen problémával küszködő családokról.

Mindezekre figyelemmel a városi önkormányzat képviselő-testületénél kezdeményeztük, hogy a helyi családsegítő és gyermekjóléti szolgálat a települési cigány kisebbségi önkormányzat közreműködésével mérje fel az áramszolgáltatásból kiszoruló családokat, személyeket, különös tekintettel az érintett kiskorúakra. Azt is javasoltuk, hogy a Szociális Bizottság elnöke készíttessen intézkedési tervet a lehetséges megoldási lehetőségekről. Kértük, tekintsék át, hogy az egyes családok mikortól és mekkora tartozást halmoztak fel és, hogy van-e esélyük – jövedelmi viszonyaikat, foglalkoztatási helyzetüket tekintve – önerőből a probléma teljes vagy részbeni megoldására, illetve mely civil szervezetek segíthetnek a közüzemi tartozások részleges átvállalásában.

A cigány kisebbségi önkormányzat elnöke a probléma kezelése érdekében a „korlátozott energiafogyasztás” biztosításának kérdését is felvetette.

Kérésére figyelemmel kezdeményeztük a képviselő-testületnél, hogy tájékozódjanak az áramszolgáltató vállalatnál a „korlátozott áramfogyasztás lehetőségéről”, illetve az ilyen megoldást már alkalmazó önkormányzatok tapasztalatairól. Kértük, hogy fontolják meg az adósságkezelési program bevezetését, készítsenek tervet a bevezetés költségeiről stb. A képviselő-testület kezdeményezéseinket elfogadta, a felmérés és az intézkedési terv elkészítése folyamatban van.

Sajátos adatvédelmi kérdéseket is felvetett az a panaszügy, amelyben a panaszos részletfizetési kérelmével kapcsolatban az egyik energiaszolgáltató vállalathoz fordultunk.

Az energiaszolgáltató vállalat saját adatvédelmi előírásaira hivatkozva megkeresésünkre nem nyújtott részletes tájékoztatást, mivel álláspontjuk szerint adatokat, információt csak a velük szerződéses viszonyban álló személy (jelen esetben a hozzánk forduló panaszos) írásos meghatalmazása alapján szolgáltatnak.

Elfogadhatatlannak tartottuk, hogy egy közszolgáltatást végző szerv megtagadja az adatszolgáltatást, és ezzel akadályozza az országgyűlési biztosi vizsgálat lefolytatását. A későbbi jogviták elkerülése és megelőzése érdekében az adatvédelmi biztos állásfoglalását kértük az ügyben.

Az adatvédelmi ombudsman szerint ebben az esetben az Avtv. 3. § (6) bekezdését kellett figyelembe venni, amely kimondja, hogy „az érintett kérelmére indult eljárásban a szükséges adatainak kezeléséhez való hozzájárulást vélelmezni kell.” A panaszos kérelme alapján indított vizsgálatunk tekintetében tehát ez szolgálhatott az adatkezelés jogalapjául.

Az adatvédelmi biztos állásfoglalását a közszolgáltatást végző szerv elfogadta, és a beadványozó ügyét is sikerült eredményesen, új részletfizetési megállapodás megkötésével rendezni.

Az ombudsmani eljárásban kezelhető adatokkal összefüggő ellentmondásokat rendezte az Obtv. 2007. évi CXIV. törvénnyel történő módosítása. 2007. december 1-től az Obtv. 18. §-a kiegészült egy új, (5) bekezdéssel. Eszerint az országgyűlési biztos a 18. §-ban szabályozott jogainak gyakorlása során kezelheti mindazon személyes adatokat, amelyek a vizsgálattal összefüggnek, illetve amelyek felhasználása a vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében szükséges.

Több család is hozzánk fordult azzal a panasszal, hogy lakásuk vagy házuk elemi kár, külső körülmény, vis maior helyzet következtében vált életveszélyessé, lakhatatlanná.

Egy dél-alföldi településen élő roma család háza 2007 júliusában elektromos tűz következtében leégett. A család a szomszédos faluba költözött, albérletbe. A panaszos családjának nagy nehézséget okozott az albérleti díj fizetése, többször kértek segítséget az önkormányzattól, lakhatási gondjaik azonban nem rendeződtek.

A panaszosok lakhatási problémájának tartós rendezése céljából felvettük a kapcsolatot a Magyarországi Cigányokért Közalapítvánnyal, a pályázati lehetőségek feltérképezése érdekében. A Közalapítvány tájékoztatása szerint az egyik pályázatuk keretében lehetőség van vis maior esetekben támogatás igénybevételére.

A Szociális és Munkaügyi Minisztérium, valamint a Magyarországi Cigányokért Közalapítvány által közösen meghirdetett ún. Intervenciós pályázat keretében a magánszemélyeket érintő, veszélyeztető lakhatási krízishelyzet elhárítása érdekében (például leégett ház felújítására) lehetett anyagi támogatást igényelni. Ennek maximális összege: 1 000 000 Ft volt, erre az összegre a cigány kisebbségi önkormányzatok és a roma civil szervezetek pályázhattak.

Mindezekre figyelemmel levélben fordultunk a települési cigány kisebbségi önkormányzat elnökéhez, és segítségüket kértük a pályázat benyújtásához. Annak érdekében, hogy a cigány kisebbségi önkormányzat hiánytalanul nyújthassa be a pályázatot, megkerestük a település jegyzőjét is, hogy biztosítsa a szükséges – szakmai és adminisztratív – segítséget a kisebbségi önkormányzatnak.

A cigány kisebbségi önkormányzat végül nem támogatta a családot, és nem nyújtott be pályázatot lakáshelyzetük rendezésére. Megítélésük szerint sokkal súlyosabb problémákkal küszködő családok, személyek is élnek a településükön, akiknek szintén elemi csapás miatt vált életveszélyessé lakásuk.

Más ügyekben is tettünk javaslatot a cigány kisebbségi önkormányzatoknak, hogy a hozzánk forduló panaszos lakhatási problémáinak enyhítése érdekében pályázzanak az Intervenciós keretre. Tapasztalataink szerint a cigány kisebbségi önkormányzatok nem minden esetben éltek a pályázat lehetőségével. Tekintettel arra, hogy a pályázók csak egy pályázatot nyújthattak be a krízisintervenciós keretre, a testületek nem akarták vállalni azt a felelősséget, hogy döntsenek a segítségre leginkább rászoruló személyről, hiszen egy településen gyakorta több család is él külső körülmények miatt életveszélyessé vált ingatlanban.

Nem szólhattunk bele abba a kérdésbe, hogy a kisebbségi önkormányzat nyújt-e be pályázatot, s ha igen, akkor ezzel mely család lakhatási problémáját kívánja rendezni. Fontosnak tartjuk azonban, hogy a döntést ne a helyi elmentések és a meglévő előítéletek befolyásolják, hanem az érintett családok tényleges helyzete és rászorultsága.

A lakhatási problémák megoldását a hátrányos helyzetű családok elsődlegesen a települési önkormányzatoktól várták és remélték. Ezért sok panasz érkezett a települési önkormányzatok intézkedésével vagy épp mulasztásával kapcsolatban.

Az, hogy helyi szinten a települési önkormányzatok a rászoruló családoknak milyen megoldási lehetőségeket tudnak felajánlani, elsődlegesen a helyi önkormányzat gazdálkodásától, a képviselő-testület hozzáállásától, szemléletétől, a rendelkezésre álló szociális bérlakások számától, illetve az általuk elfogadott lakásrendelet tartalmától függött.

Az Alkotmánybíróság 64/1993. (XII. 22.) AB határozata szerint: „A lakás különleges helyet foglal el az önkormányzat vagyontárgyai között funkciója alapján, mert a helyi önkormányzat területén élő emberek legelemibb életfeltételének, a hajléknak a biztosítását szolgálja. Az állampolgárok megfelelő lakhatási lehetősége érdekében erőteljesebben korlátozhatja a törvényhozás az önkormányzat tulajdonosi szabadságát, mint más vagyontárgyak esetében.”

Az Ötv. 8. § (1) bekezdése a lakásgazdálkodást a helyi önkormányzatok közszolgáltatási feladatként határozza meg. A Lt. rendelkezései ennek megfelelően a helyi önkormányzatokra nemcsak mint tulajdonosokra, hanem mint alkotmányos közhatalmi szervekre is vonatkoznak. Az Lt. 3. § (1) bekezdése szerint „az önkormányzati rendeletben meg kell határozni az önkormányzati lakás szociális helyzet alapján történő bérbeadásának a lakás bérbeadásakor fennálló jövedelmi és vagyoni körülményekhez igazodó feltételeit”.

Tapasztalataink szerint az önkormányzatok e jogalkotási kötelezettségnek eleget tesznek ugyan, a képviselő-testületek azonban döntéseiknél gyakran nem a közszolgáltatási szerepkörre, hanem a tulajdonosi érdekekre helyezik a hangsúlyt.

Ez a szemlélet tükröződik az egyik tiszántúli város helyi lakásrendeletében is. A szociálisan bérlakásra pályázó személyeknek a pályázat benyújtása előtt be kell szerezniük a szociális bizottság határozatát arról, hogy milyen mértékű szociális lakbértámogatásra jogosultak, valamint milyen mértékű önrész vállalására alkalmasak. Ezek összevetésével kiszámítható a pályázó által vállalható legmagasabb lakbér összege. Bérleti szerződést, pedig – a lakásrendelet alapján – azzal köt a tulajdonos önkormányzat, aki a legmagasabb lakbérre tesz ajánlatot, illetve azonos ajánlat esetén, aki a kisebb szociális lakbérkedvezményre tart igényt.

Ez a pályáztatási rendszer egyértelműen a tulajdonos anyagi érdekét szolgálja, hiszen olyan bérlővel köt szerződést, aki magasabb lakbért tud fizetni, sőt valószínűsíthetően biztosabb jövedelemmel is rendelkezik. A kizárólag finansziális szempontokat figyelembe vevő szabályozás azonban kizárja a szegényebb családokat abból a lehetőségből, hogy szociális bérlakáshoz jussanak. Az önkormányzat nem kíván közreműködni e családok lakhatási gondjainak megoldásában, és ennek indoklására egy látszólag jogszerű hivatkozási alapot kreált.

Az önkormányzati rendelet alkotmányosságának megítéléséhez az egyenlő bánásmód követelményének betartását is vizsgálnunk kellett. Az önkormányzati rendelet minden szociális bérlakást igénylő esetében azonos feltételeket állapít meg, így a szabályozás a romákat más összehasonlítható helyzetben lévő csoport tagjaihoz – vagyis jelen esetben a többi pályázóhoz – képest látszólag nem részesíti kedvezőtlenebb bánásmódban.

Szociológiai kutatások azonban azt igazolják, hogy a romák jelentős része a társadalom legszegényebb rétegéhez tartozik, akiket a munkanélküliség és az etnikai diszkrimináció egyaránt sújt, így sokszor az önkormányzati bérlakás az egyetlen esélyük a legális lakhatáshoz. E körülményekre figyelemmel a roma közösséget különösen súlyosan érinti, hogy kevés a szociális alapon bérbe

adható önkormányzati lakás. Álláspontunk szerint a panaszügyben a jogi szabályozás hiányosságai az egyenlő bánásmód követelményének sérelmét eredményezhetik, illetve lehetőséget adnak a diszkriminatív jogalkalmazási gyakorlatra, kifejezetten egy olyan részén az országnak, ahol magas a roma lakosság aránya.

Mindezekre tekintettel azt kezdeményeztük az önkormányzat képviselő-testületénél, hogy lakásrendeletüknek azokat a rendelkezéseit, amelyek a szociális bérlakások pályázatainak elbírálásánál kizárólag anyagi szempontok alapján rangsorolnak, az alkotmányos jogsérelmek orvoslása érdekében módosítsák. A jegyző válasza szerint a kért rendelet módosításának előkészítése megtörtént, az új rendelettervezet szerint a szociális bérlakáshoz jutás már nem azon az alapon valósulna meg, hogy melyik pályázó fizet magasabb lakbért. A javaslat szerint a bérbeadó közlésezi azon lakások listáját, amelyeket szociális helyzet alapján kíván bérbe adni. A jelentkezőket a szociális bizottság által elfogadott szempontrendszer alapján rangsorolnák. A rendelet elfogadására tudomásunk szerint még nem került sor.

A 2007. évben egy panaszos lakhatási nehézségeivel összefüggő beadványa kapcsán a nem kellően átgondolt jogalkotás következményeivel szembesültünk.

Az Alkotmány 13. § (1) bekezdésében kinyilvánított tulajdonhoz való jognak az állam részéről való biztosítása feloleli az állampolgárok tulajdonszerzéshez való jogát is. Ezt az alkotmányos jogot szükségtelenül és aránytalanul korlátozták a Vht. 2005. évi CLXII. törvénnyel módosított rendelkezései. Az alkotmányos joggal kapcsolatos visszasságot elsődlegesen az idézte elő, hogy a törvényi szabályozás alkotmányellenes módon biztosított elővásárlási jogot a települési önkormányzatoknak a végrehajtás alá vont ingatlanok árverése során.

A panaszügyben a települési önkormányzat a hibás jogi rendelkezést saját gazdasági céljaira, vagyonának növelésére használta fel.

A roma beadványozó azt sérelmezte, hogy az édesanyja tulajdonában lévő ingatlant a család anyagi nehézségeit kihasználva megszerezte a települési önkormányzat.

A panaszos családja egy tiszántúli településen boltot üzemeltetett. Emellett állattenyésztéssel is foglalkoztak, ez a vállalkozásuk azonban önhibájukon kívül tönkre ment. A panaszos édesanyja jelentős adótartozást halmozott fel, ezért az APEH Megyei Igazgatósága végrehajtási eljárást indított ellene.

Az üzlethelyiséget árverésre bocsátották, melynek során kizárólag a panaszos tett vételi ajánlatot. Az ingatlan azonban nem került a tulajdonába, mert az önkormányzat élt a törvényben biztosított elővásárlási jogával.

A család ezt követően szeretne volna visszavásárolni az üzlethelyiséget, azonban az önkormányzat azt egy másik személynek értékesítette. A panaszos állítása szerint az önkormányzat eljárása következtében a családnak nincs lehetősége arra, hogy folytassa a vállalkozását, és így a megélhetésük került veszélybe, jelenleg már lakóingatlanukat is árverezés fenyegeti.

Az önkormányzatok elővásárlási jogát biztosító rendelkezést – mely jelen esetben a települési önkormányzat tulajdonszerzésének jogalapjául szolgált – a törvényhozó az úgynevezett lakásmaffia elleni fellépés jegyében fogadta el.

Az Országgyűlés a korábbi választási ciklusban kiemelten foglalkozott az ingatlanokkal, bérlakásokkal kapcsolatos visszaélések ügyével. 2005 májusában öt országgyűlési képviselő benyújtotta a Vht. módosításáról szóló T/16338. számú törvényjavaslatot. Az előterjesztők a települési önkormányzatok számára biztosított elővásárlási joggal azt kívánták megakadályozni, hogy az árverésre bocsátott lakóingatlanok szervezett bűnelkövetői csoportok tulajdonába kerüljenek. Ennek érdekében a képviselői önálló indítvány arról rendelkezett, hogy: „az adós és a vele lakó személyek mentesülnek a kiköltözési kötelezettség alól, ha a települési önkormányzat elővásárlási jogával élve megvásárolja az ingatlant”. A törvényjavaslat azonban a parlamenti vita során jelentősen módosult. Több képviselő, illetve bizottság kifogásolta ugyanis, hogy ez az előírás korlátozná az önkormányzatok rendelkezési jogát a tulajdonukban lévő ingatlan fölött. Az Országgyűlés végül elfogadta a Vht. módosításáról rendelkező 2005. évi CLXII. törvényt, ám éppen azok a rendelkezések maradtak ki belőle, amelyek az előterjesztők által meghatározott cél elérését biztosíthatták volna.

A Vht. kiegészült a 136/A. §-sal, mely kimondta, hogy: „(1) Az ingatlan-végrehajtás során a végrehajtás alá vont ingatlanra az ingatlan fekvése szerint illetékes települési önkormányzatot elővásárlási jog illeti meg.

(2) A települési önkormányzat az elővásárlási joggal megszerzett ingatlan hasznosításának feltételeit rendeletében szabályozza.”

A Vht. módosított 147. §-ának (5) bekezdése értelmében az ingatlan fekvése szerint illetékes települési önkormányzat az árverés napjától számított 30 napon belül élhetett elővásárlási jogával.

A Vht. módosításának indokolása szerint: „a szabályozásnak köszönhetően az áldozattá vált adós nem kerül az utcára, nem gyarapítja a szociális ellátásra szorulókat körét. Az árverésen így megvásárolt ingatlant az önkormányzatnak bérlakásként kell hasznosítani azzal a feltétellel, hogy az eredeti tulajdonos használatában marad, megoldva ezzel annak lakhatási problémáját.”

Az indokolásban kifejtett jogalkotói szándék azonban nem jelent meg a normaszövegben. A törvényi előírások nem kötelezték az önkormányzatokat

arra, hogy a volt tulajdonos számára bérlakást biztosítsanak, így a megszerzett ingatlanokkal belátásuk szerint rendelkezhettek. Az egyetlen megkötés, hogy a hasznosítás módjáról rendeletet kellett alkotniuk.

A Vht. módosításáról szóló 2005. évi CLXII. törvény rendelkezéseinek túlnyomó többségét az Alkotmánybíróság 31/2007. (V. 30.) AB határozatával – a döntés Magyar Közlönyben történő kihirdetésének napjával – megsemmisítette.

Az alkotmányellenesség egyik indoka az volt, hogy az önkormányzatok elővásárlási jogukkal „az indokolásban kifejtett szabályozási célok érvényesítésén túlmenően” élhettek. Az elővásárlási jog kiterjedt a végrehajtás alá vont valamennyi ingatlanra – tehát a nem lakás céljára szolgáló helyiségekre és a termőföldre is –, függetlenül attól, hogy mely okból került sor az árverésre. A törvényi szabályozás azonban nem nyújtott garanciát arra, hogy „az elővásárlási jog gyakorlásával megszerzett ingatlant az önkormányzat a lakásmaffia áldozatainak védelmére hasznosítsa”. A települési önkormányzatok részére más jogalanyokkal szemben biztosított többletjogosítványnak nem volt a tárgyilagos mérlegelés szerint ésszerű indoka, ezért a megsemmisített rendelkezések sértették az Alkotmány 70/A. §-ában szabályozott jogegyenlőség követelményét.

Az alkotmányellenesség azért is fennállt, mert az önkormányzati elővásárlási jogra vonatkozó rendelkezés nem felelt meg az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében meghatározott jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelményének, vagyis a törvény szövege nem volt értelmes és világos, nem hordozott a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat.

Az Alkotmánybíróság a Vht. módosított rendelkezéseit nem visszamenőleges hatállyal, hanem a határozat kihirdetésének napjával semmisítette meg. Ebből következően a 2006. január 9. és 2007. május 30. közötti időszakban történt elővásárlási jogon alapuló önkormányzati tulajdonszerzést az Alkotmánybíróság döntésére hivatkozással nem lehet jogi úton eredményesen megtámadni.

Megállapítható tehát, hogy a jelzett panaszügyben az önkormányzat eljárását nem lehet azért törvénysértőnek tekinteni, mert az Alkotmánybíróság által utóbb alkotmányellenessé nyilvánított és megsemmisített rendelkezés alapján szerezte meg a panaszos édesanyjának ingatlanát.

Vizsgálatunk alapján nem volt bizonyítható, hogy az önkormányzat azért kívánta megszerezni az ingatlant, hogy ezzel a család számára roma származásuk miatt hátrányt okozzon. Megítélésünk szerint a képviselő-testület azonban kihasználta, hogy a valós forgalmi érték töredékéért juthatott hozzá az ingatlan tulajdonjogához. Az önkormányzat az elővásárlási jogra vonatkozó rendelkezéseket formálisan betartotta, azonban a jogalkotó által deklarált céllal nem összeegyeztethető módon járt el.

Az önkormányzat intézkedése joggal való visszaélésnek minősül, mert a jog

gyakorlása a rendeltetésével össze nem férő célra irányult, és a panaszos jogainak, valamint törvényes érdekeinek csorbítására vezetett.

A képviselő-testület eljárása azért is kifogásolható, mert közömbös volt az iránt, hogy a panaszost és családját megfosztja az anyagi nehézségeiből való „kilábalás” lehetőségétől. Abban az esetben ugyanis, ha a panaszos az árverésen megvásárolja az ingatlant, azt a család valós forgalmi áron értékesítheti, esetleg hitellel terhelheti, és újraindíthatja a vállalkozását.

Miután ezek az elképzelések meghiúsultak, fennáll annak a veszélye, hogy a család lakóingatlanát is el fogja veszíteni.

Összegezve: a panaszost ért jogsérelem elsődlegesen a nem kellően átgondolt jogalkotásra vezethető vissza. A tulajdonhoz fűződő alkotmányos joggal kapcsolatban feltárt visszasságot azonban az Alkotmánybíróság a Vht. rendelkezéseinek megsemmisítésével már orvosolta. A panaszos azon sérelme kapcsán, hogy nem tudta árverés útján megszerezni az édesanyja ingatlanának tulajdonjogát, nem volt lehetőségünk intézkedésre.

A vizsgálat zárásaként ezért csak olyan javaslatokat tudunk megfogalmazni, amelyek elősegíthetik, hogy a panaszos édesanyja ne veszítse el lakóingatlanát.

Egy sajátos társadalmi jelenséget mutat be az alábbi ügy. A hátrányos helyzetű régiókban elsődlegesen azokról az esetekről lehet hallani, hogy az elzárt, infrastrukturálisan fejletlen, elöregedő falvakban nő a cigány lakosság száma. Ebben a panaszügyben azonban az követhető figyelemmel, hogy egy hátrányos helyzetű, de turisztikai szempontból kiváló elhelyezkedésű faluból hogyan költözött el szinte a teljes roma lakosság. Kérdés, hogy mi áll ennek a jelenségnek a hátterében, és hogyan változtatható meg ez a folyamat?

Egy kelet-magyarországi város polgármestere, cigány kisebbségi önkormányzatának elnöke, valamint az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium Antidiszkriminációs Roma Ügyfélszolgálati Hálózatának ügyvédje beadvánnyal fordult Hivatalunkhoz. Levelükben arra hívták fel a figyelmet, hogy egy természetvédelmi környezetben fekvő, szomszédos kis településen az elmúlt négy-öt évben 17 olyan házat vásároltak meg, illetve bontottak le, amelyekben roma családok laktak. A beadvány szerint a faluból mind ez ideig kb. 70 roma személy költözött el.

A panaszosok szerint az elköltözések hátterében egy sajátos ingatlan-csereszereződés áll. 2005-ben a község önkormányzatának képviselő-testülete elcserélte azt a belterületi ingatlant, amelyen a roma telep házai álltak, egy magánszemély tulajdonában lévő külterületi földre. A földterületen található házak az azokban élő roma családok magántulajdonában voltak, vannak. Az új ingatlantulajdonos (akinek az önkormányzattal kötött megállapodás alapján kizárólag a földterület került a tulajdonába, az azon található felépítmények nem) egyre több házat vásárolt meg a roma telepen. A beadvány szerint ez ál-

talában úgy történt, hogy az új magántulajdonos a környező, illetve kicsit távolabbi településeken nem túl jó állapotban lévő ingatlanokat vásárolt, majd ezeket elcserélte a telepen található ingatlanokkal, így költöztek el a telepen élő romák a faluból.

A magánszemélyek csereszerződéseinek vizsgálata nem tartozik az Obtv. hatálya alá, ezért a panaszügyben csak az önkormányzat képviselő-testületének, illetve az elsőfokú építésügyi hatóságnak az üggyel kapcsolatos döntéseit és intézkedéseit vizsgálhattuk.

Az érintett település polgármesterének véleménye szerint nemcsak roma emberek költöztek el a településről, hanem a nem cigány lakosok is. A falu lakossága az elmúlt 30 évben 850 főről 530 főre csökkent. A helyi vezetők az elköltözések legfőbb okának azt tartják, hogy nincs megfelelő foglalkoztatási lehetőség a településen, a biztosabb megélhetés megteremtése érdekében hagyják el a települést a családok.

A faluban csak a telepen laktak és laknak romák. A cigány családok több nemzedék óta a településen élnek. A telep távolabb esik a község középpontjától, egy dombtetőn található, megközelítése – megfelelő utak hiányában – nehézségbe ütközik.

Az elmúlt évtizedben az elköltözések mellett egy sajátos „bevándorlási folyamat” is elindult a térségben. Főleg városi lakosok parasztházakat, erdőket és termőföldeket vásároltak a környéken. Ez jelentősen „felhajtotta” az ingatlanárakat. Vélhetőleg ez is oka volt annak, hogy a telepről nem költözhettek be a roma családok a falu központi részébe, a magas árak miatt nem ajánlottak számukra a faluban csereingatlanokat.

2004-ben a települési önkormányzat képviselő-testülete helyi rendeletében változtatási tilalmat rendelt el a roma telepen található házak vonatkozásában, településrendezési feladatok megvalósítására, valamint környezet- és természetvédelmi okokra hivatkozva. A helyi rendelet rögzítette, hogy a változtatási tilalom a rendelet kihirdetésétől a településrendezési feladatok megvalósításáig, de legfeljebb 3 évig tarthat.

A változtatási tilalom elrendelésével kapcsolatban nem kérték ki előzetesen a cigány kisebbségi önkormányzat véleményét, pedig a korlátozás csak a telepet érintette. Az önkormányzat döntése azért is vitatható, mert az Étv. 22. (1) bekezdésében a változtatási tilalom címszó alatti korlátozások⁹⁸ valójában na-

⁹⁸ Az Étv. 22. § (1) bekezdése: „A változtatási tilalom alá eső területen – a 20. § (7) bekezdésében foglalt esetek kivételével – telket alakítani, új építményt létesíteni, meglévő építményt átalakítani, bővíteni, továbbá elbontani, illetőleg más, építésügyi hatósági engedélyhez nem kötött értéknövelő változtatást végrehajtani nem szabad.”

gyobb részben az engedélyezési tevékenységre vonatkoznak, a telepen azonban épp a szabálytalanul, engedély nélkül épített építmények jelentették a legnagyobb gondot. A rendeletet 2007. május 7-én helyezték hatályon kívül.

A változtatási tilalom 2004. évi elrendelése, látszólag semleges intézkedésként, kizárólagosan a településen élő roma családokra vonatkozott. A nem roma családokat csak 3 évvel később, a 2007-ben elrendelt változtatási tilalommal korlátozták ilyen formában.

A települési önkormányzat képviselő-testülete 2007. május 24-én egy új rendelettel a rendezési terv elkészítéséig, de legfeljebb 3 évig – a településrendezési feladatok megvalósulása érdekében – újra változtatási tilalmat rendelt el, de most már az egész településre. A változtatási tilalom alól csak az önkormányzat tulajdonában lévő ingatlanok mentesültek.

Az önkormányzat az új rendeletében a telepi ingatlanokra vonatkozóan ismételten 3 éves korlátozást határozott meg, ami álláspontunk szerint sértette az Étv. rendelkezéseit. A jogalkotó szándéka – az Étv. 21. §-ban foglaltakra figyelemmel – arra irányult, hogy a változtatási tilalmat, azaz a függő jogi helyzetet legfeljebb 3 évre lehessen elrendelni. Az új rendelet elfogadása, amely az eredetileg 3 évre szóló tilalmat lényegében újabb 3 évvel „meghosszabbította”, felvetette a jogbiztonság alkotmányos elvének a sérelmét. Az alkotmányértő állapot megszüntetése érdekében kezdeményeztük a képviselő-testületnél a változtatási tilalom telepre vonatkozó korlátozásainak mielőbbi hatályon kívül helyezését.

A telep földterületének jelenlegi magántulajdonosa, mielőtt a tulajdonába került volna e földterület, több csereszerződést kötött a dombokon élő családokkal, házaik megszerzése érdekében. A telepen élő romák helyzetében azonban jelentős változás akkor következett be, amikor (2005. július 13-án) a települési önkormányzat megkötötte a csereszerződést a magánszeméllyel.

A csereszerződés megkötését a polgármester azzal indokolta, hogy az ingatlan, amelyen a romák laktak/laknak, domborzati fekvése és talajmechanikai tulajdonsága miatt beépítésre alkalmatlan. A terület az eddigi infrastrukturális fejlesztések során ezek miatt maradt ki az útfejlesztésből, a gázműkiépítésből, az ivóvíz- és szennyvízkiépítésből. A területért elcserélt külterületi ingatlan a polgármester véleménye szerint kiváló infrastrukturális adottságokkal rendelkezik, mellette halad el ugyanis a telefon, a kábel-tv, a szennyvíz-, az ivóvíz- és a földgázhálózat, valamint a községbe bevezető főút. Ez a terület, tekintettel a község anyagi helyzetére, a legolcsóbb módon látható el a lakóterület kialakításához szükséges infrastruktúrával.

A különös az, hogy olyan telket cseréltek el, amelyen a falu roma családjai

éltek, a képviselő-testületi ülésen azonban, ahol az ingatlancserére vonatkozó döntés megszületett – a jegyzőkönyv szerint – nem hangzott el ezzel kapcsolatban egyetlen mondat, észrevétel, vélemény sem. Az önkormányzat a csereszerződés megkötése előtt nem kérdezte meg a cigány kisebbségi önkormányzat, valamint a telepen élő emberek véleményét.

Vélelmezhető, hogy a változtatási tilalom elrendelése és a 2005-ben megkötött csereszerződés megkötése közvetett módon felgyorsította a roma családok elköltözését a településről. Nem bizonyítható, de vélhetően a képviselők is számoltak ezzel a következménnyel.

A telepen szinte mindenki szabálytalanul építkezett, több tulajdonos is túlépítkezett és lényegesen nagyobb területet használt, mint amire jogosult lett volna. Az engedély nélküli építkezésekről mindenki tudott az önkormányzatnál, ám a 2005. évi csereszerződés megkötése előtt csak négy ügyben folyt építésügyi hatósági eljárás, ezek kapcsán több alkalommal tartottak helyszíni szemlét, különböző megállapításokat is tettek, érdemi döntések azonban nem születtek.

Az új magántulajdonos, ahogy aláírta a csereszerződést, lényegében azonnal (még 2005 júliusában) a jegyzőhöz és a megyei közigazgatási hivatalhoz fordult, és „feljelentette” a telepen élő roma lakosságot arra hivatkozva, hogy a tulajdonába került területen engedély nélküli építkezések folynak.

Az új magántulajdonos nemcsak az építésügyi hatóság intézkedését kérte a szabálytalan építkezések ügyében, hanem maga is fellépett ellene. A magánszemély ügyvédje felszólításokat küldött az ott lakóknak a bontási munkálatok elvégzésére, ezzel egyidejűleg azonban azt is felajánlotta, hogy elcseréli a házakat másik településen található ingatlanokra értékkülönbözet fizetése nélkül.

Az építésügyi hatóság a bejelentést követően fellépett a szabálytalan építkezésekkel szemben. Eljárása jogi szempontból nem kifogásolható. Az építéshez való jog csak az alkotmányos jogszabályi előírásoknak megfelelően beépíthetővé nyilvánított építési területek tulajdonosait illeti meg alanyi jogosultsággént. E területek tulajdonosai is csak az építési jogszabályok előírásainak megfelelően gyakorolhatják a jogukat.⁹⁹

Mindazonáltal megállapítható, hogy a szabálytalan építkezések elleni küzdelem közvetett módon felgyorsította a településen a már korábban megkezdődött sajátos migrációs folyamatot.

Az építésügyi hatósági ügyeket áttekintve megállapítható, hogy a telepi túlépítési és ráépítési ügyekben – a földtulajdonos bejelentését követően –

⁹⁹ Lásd: 13/1998. (IV. 30.) AB-határozat.

minden érintettel szemben eljárást indítottak, azokat lefolytatták, és érdemi, több esetben elmarasztaló döntések is születettek. Ezek azonban csak és kizárólag a roma családokat érintették. Ezzel szemben az engedély nélküli bontási ügyekben, amelyek feltételezhetően a nem roma származású földtulajdonos tevékenységére vonatkoztak volna, nem intézkedtek megfelelően az építésügyi hatóságok. Ma már kb. 14 engedély nélkül lebontott házról beszélhetünk, és a rendelkezésre álló dokumentumok szerint csak egyetlen esetben indult eljárás, de az ügyiratokból annak a lezárása sem ismerhető meg.

A telepi építésügyi szabálytalanságok miatt indított építésügyi eljárások – formális jogszerűségük ellenére is – hátrányosabban érintették az ott élő roma személyeket, mint a nem roma földtulajdonost, akivel szemben nem jártak el hasonló következetességgel.

Az engedély nélküli bontási ügyekkel kapcsolatos mulasztások megszüntetése érdekében kezdeményeztük az elsőfokú építésügyi hatóságnál, vizsgálják meg, hogy mely esetekben nem jártak el az engedély nélküli bontási ügyekben, mi volt ennek az oka, és pótlólagosan folytassák le a szükséges építésügyi hatósági eljárásokat. Emellett felkértük a regionális közigazgatási hivatal megyei kirendeltségének vezetőjét, hogy kísérje figyelemmel, és a rendelkezésre álló szakmai eszközökkel segítse elő az eljáró elsőfokú építésügyi hatóság engedély nélkül lebontott telepi épületek ügyében végzendő vizsgálatát, illetőleg a pótlólagosan elindított építésügyi hatósági eljárások lefolytatását. A közigazgatási hivatal kirendeltség vezetője arról tájékoztatott bennünket, hogy a vizsgálatról készült megállapításokkal egyetért, és a jövőben fokozottan figyelemmel kíséri a javaslatok és kezdeményezések megvalósítását és a kisebbség hátrányos megkülönböztetésének elkerülése érdekében tett intézkedéseket. A telepet érintő, engedély nélküli bontási ügyekkel kapcsolatos mulasztások megszüntetésére tett felkérést, mint másodfokú építésügyi hatóság, szintén elfogadta.

A telepen jelenleg 5 házban 7 család, összesen 18 roma származású személy él még. A cigány kisebbségi önkormányzat elhatározta, mindent megtesz annak érdekében, hogy a még faluban lakó roma családoknak ne kelljen elköltözniük. Ezért egy roma civil szervezettel közösen pályázatot nyújtottak be a Szociális és Munkaügyi Minisztérium, valamint az Országos Foglalkoztatási Közalapítvány meghívásos pályázatára a telepeken, telepszerű lakókörnyezetben élők társadalmi integrációját elősegítő komplex projekt megvalósítására.

Azt remélik, hogy a pályázat útján megvalósítható program megtartja és a településhez köti a még itt élő roma családokat. A program néhány környező

településre költözött roma család visszatérésére is lehetőséget adna. (A pályázatot a vizsgálat során nem tudtuk áttekinteni, mert azt nem küldték meg számunkra.) A pályázat lakhatási komponensének az a lényege, hogy a roma családok a telepről átköltöznek a település más területeire, ahol pályázati forrásból, integrált formában lakóházakat építenének részükre.

A romák helyzetének rendezéséhez, és esetlegesen a pályázat megvalósításához a települési és a kisebbségi önkormányzatnak mindenképp össze kell fognia. A helyszíni vizsgálat során azt tapasztaltuk, hogy ez még nem történt meg. A kisebbségi önkormányzat elnöke azt mondta, hogy a polgármester nem akar segíteni a pályázat megvalósításban. Ezzel szemben a polgármester azt kifogásolta, hogy többszöri kérésre sem kapta meg írásban a pályázati anyagot.

Vizsgálatunk zárásakor a legfontosabb és legaktuálisabb feladat a településen élő roma családok végleges elköltözésének megelőzése volt. Ehhez támogatások és pályázati források felkutatására van szükség, valamint a már benyújtott telepeken, telepszerű lakókörnyezetben élők társadalmi integrációját elősegítő komplex projekt megvalósításának előkészítésére, hogy az esetlegesen nyertes pályázatot a helyi önkormányzat és a települési kisebbségi önkormányzat közösen, megfelelő együttműködéssel megvalósíthassa. Mindezek érdekében kezdeményezéssel fordultunk a települési önkormányzat és kisebbségi önkormányzat képviselő-testületéhez.

Az üggyel összefüggésben számos dilemma fogalmazható meg:

Mi történt valójában a faluban? Az önkormányzati autonómia, azaz a képviselő-testület csereszerződés-kötési joga – a felmerült problémák ellenére – sem vitatható. A magánszemélyek közötti csereszerződések megkötése egyenrangú partnerek döntése, ebbe sem szólhattak bele a hatóságok. Az építési ügyi hatósági eljárások – a bontási eljárásokkal kapcsolatban megállapított mulasztások kivételével – alapvetően törvényesen folytak.

A fentiek következtében azonban egy település – amely különleges fekvése miatt várhatóan alacsony lélekszáma ellenére is fejlődni fog – elveszti a régóta ott élő kisebbségét. A roma családok – gyermekeik révén is – a jövőt jelenthetnék a falunak, így megállítható lenne a lakosság létszámcsökkenése és elöregedési folyamata. Ehhez azonban arra lenne szükség, hogy a településen kezeljék a lakásproblémájukat, szociális gondjaikat, s így nem „kényszerülnek” arra, hogy más településekre költözzenek.

Ez a jelenség kizárólag jogi eszközökkel nem kezelhető. Alapvetően területfejlesztési, településfejlesztési problémákról van szó, illetve arról is, hogy hogyan kell értelmeznie egy települési önkormányzatnak azt a kötelező feladatát, amely a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok érvényesítésére vonatkozik.

4.

Gyermei jogokkal összefüggő panaszügyek

2007-ben a gyermeki jogok sérelme – az előző évekhez hasonlóan – legtöbbször közvetetten, a lakhatással, szociális ellátással összefüggő panaszügyekhez kapcsolódva jelentkezett, de volt olyan beadvány is, amely kifejezetten a gyermekjóléti és gyermekvédelmi szervek tevékenységét kifogásolta.

A lakhatási problémákkal összefüggő gyermeki jogok sérelme többnyire az anyagi javak és a minimális létfeltételek hiányából adódott.

A roma kisebbségez tartozó panaszos lakhatási problémájának megoldása érdekében fordult Hivatalunkhoz. A háza belvízkár miatt vált lakhatatlanná, annak felújítására többször kért támogatást az önkormányzattól, segítséget azonban nem kapott. Az épület állaga folyamatosan romlott, annak használatát később az elsőfokú építésügyi hatóság megtiltotta. Az önkormányzat a családot az egyik szükséglakásában helyezte el, amely azonban nagyon rossz állapotú. A falak minden helyiségben vizesednek, a panaszos véleménye szerint gyermeke emiatt vált asztmás beteggé. A panaszos azt kifogásolta, hogy az önkormányzat nem nyújt hatékony segítséget lakhatási problémájuk tartós rendezéséhez.

Tekintettel arra, hogy a szükséglakásban egy kiskorú gyermek is élt, az Alkotmány 67. § (1) bekezdésében foglaltakra figyelemmel – mely szerint „minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemre és gondoskodásra” –, eljárásunk során a gyermeki jogokat külön is vizsgálat tárgyává tettük.

A gyermek törvényben biztosított joga, hogy a fejlődésére ártalmas környezeti és társadalmi hatásokkal szemben védelemben részesüljön¹⁰⁰. A gyermeknek joga van ahhoz is, hogy segítséget kapjon a fejlődését veszélyeztető helyzet elhárításához.¹⁰¹

A vizes falak miatt asztmás beteggé vált kiskorú gyermekkel kapcsolatban megállapítható, hogy a szükséglakás állapota, környezete a gyermek hosszabb távú tartózkodására alkalmatlan, sérti a gyermeki jogokat, valamint a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jogát.

¹⁰⁰ A Gyvt. 6. § (4) bekezdése kimondja: A gyermeknek joga van ahhoz, hogy a fejlődésére ártalmas környezeti és társadalmi hatások ... ellen védelemben részesüljön.

¹⁰¹ A Gyvt. 6. § (2) bekezdése szerint: 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.

A gyermek lakhatási problémája nem oldható meg önmagában, a szülők lakásproblémája nélkül, hiszen a gyermekvédelem legfőbb alapelveinek tekinthető, hogy gyermeket kizárólag anyagi okból fennálló veszélyeztetettség miatt nem szabad családjától elválasztani¹⁰².

A családsegítő és gyermekjóléti szolgálat – tájékoztatása szerint – nem folytatott családgondozást a panaszosnál, az édesanya az, aki alkalmanként felkereste a szolgálatot. Ezekben az esetekben általában ügyintézéshez kért segítséget, de szükség szerint ruhaadományokat is kapott. Ezzel szemben a panaszos arról számolt be, hogy amikor gyermeke számára ruhát kért a szolgálattal, nem tudtak neki segíteni. (A helyszíni szemlét követően – a probléma megoldása érdekében – felvettük a kapcsolatot a Máltai Szeretetszolgálattal és a Magyar Ökonómikus Segélyszervezettel, azért, hogy a gyermek az óvodakezdéshez rendelkezzen megfelelő ruhával és cipővel.)

A vizsgálati jelentésben a szociális biztonsághoz fűződő jog, valamint a gyermeki jogok védelme és a gyermekvédelmi törvényben foglaltak érvényesítése érdekében azt kezdeményeztük a családsegítő és gyermekjóléti szolgálat vezetőjénél, hogy fektessenek nagyobb hangsúlyt az ellátási terület feltérképezésére, a segítséget igénylő személyek, illetve családok felkeresésére, ezen belül aktívan működjenek együtt az önkormányzattal és a panaszos családdal a lakhatási és egyéb szociális problémáik megoldásában. A szolgálat vezetője elfogadta a kezdeményezésünket, és az eddigi jelzések szerint pozitív irányban változott a roma családok és a családgondozók kapcsolata, együttműködése.

Kezdeményezéseink alapján a család lakásproblémája is véglegesen megoldódott: a települési cigány kisebbségi önkormányzat a Magyarországi Cigányokért Közalapítvány intervenciós pályázatán 1 M Ft-ot nyert, amelyet egy új lakás vásárlására használtak fel.

A lakásproblémákkal összefüggő gyermeki jogok sérelmének megakadályozása érdekében néhány településen – az ombudsmani eljárás következtében – pozitív változásokat is tapasztaltunk. Az egyik nyugat-magyarországi városban 2007 őszén elhalasztották egy roma család kilakoltatását. Az önkormányzat ugyanis – a kiskorú gyermekek jogainak védelme érdekében, a gyermekek mindenek felett álló érdekeire tekintettel – felkérte az illetékes va-

¹⁰² A Gyvt. 7. § (1) bekezdése kimondja: A gyermek szüleitől vagy más hozzátartozóitól csak saját érdekében, törvényben meghatározott esetekben és módon választható el. A gyermeket kizárólag anyagi okból fennálló veszélyeztetettség miatt nem szabad családjától elválasztani.

gyonkezelő gazdasági társaságot, hogy szüneteltesse a lakáskiürítési eljárást 2008 tavaszáig.¹⁰³

Ezekben az esetekben rendkívül fontos a gyermekjóléti szolgálat megfelelő közreműködése. A kilakoltatás jogszerűsége ugyanis nem vitatható, a jelzett időpontig tehát meg kell teremteni a család (a szülők és gyermekek közös) hosszú távú lakhatási feltételeit. Erre a hozzánk forduló roma családok többsége önerőből, külső segítség nélkül nem képes. Az igazi megoldást az jelentené, ha a gyermekjóléti szolgálatok abban is közreműködnének, hogy megelőzzék a kilakoltatások alapjául szolgáló problémákat, például a közüzemi díjtartozások felhalmozódását, a bérleti díj befizetésének elmaradását stb.

A Gyvt. alapján a gyermekjóléti szolgálatok, a gyermekjóléti szolgáltatás a gyermekvédelmi rendszer egyik legjelentősebb, alapellátás keretében működő intézménye. A Gyvt., illetve a kapcsolódó végrehajtási rendeletek szerint a gyermekjóléti szolgálatok egyik legfontosabb feladata a gyermekek veszélyeztetettségének észlelése és jelzése, a veszélyeztetettséget előidéző okok feltárása, valamint ezek megoldására javaslat készítése.

2007-ben is volt olyan panaszügyünk, ahol a gyermekjóléti szolgálat nem töltötte be jogszabályban rögzített funkcióját.

Egy roma asszony három gyermeke mellett három unokája nevelését és gondozását is ellátta. A panaszos sérelmezte többek között, hogy a települési önkormányzattól nem kapott semmilyen segítséget a kiskorúak neveléséhez.

A települési önkormányzat válaszlevelében azt írta, hogy a Gyermekjóléti Szolgálatnak nincs olyan jogszabályban biztosított lehetősége, amely az anyagi veszélyeztettség megelőzését vagy megszüntetését eredményezné, „természetesen életvezetési és háztartásgazdálkodási ismeretekkel ellátják a hozzájuk forduló ügyfeleket”. Ez a hozzáállás elfogadhatatlan. A Gyvt. rendelkezései szerint a gyermekjóléti szolgáltatás olyan, a gyermek érdekeit védő speciális személyes szolgáltatás, amely a szociális munka módszereinek és eszközeinek felhasználásával többek között a gyermek veszélyeztetettségének megelőzését és a kialakult veszélyeztetettség megszüntetését szolgálja.

A válaszlevélből az is kiderült, hogy a rendkívül nehéz helyzetben lévő családot nem tájékoztatták megfelelően az igénybe vehető támogatásokról, és

¹⁰³ Vht. 182/A. § (1). A végrehajtó a lakóingatlan kiürítésének fogantatosítását (174. § d) pont) a december 1-jétől március 1-jéig terjedő időszakot követő időszakra halasztja el, ha a kötelezett magánszemély. Nincs helye halasztásnak az önkényesen elfoglalt lakás kiürítése során, vagy ha a kötelezettel szemben korábban rendbírságot szabtak ki.

nem segítették hivatalos ügyeik intézését sem. Például nem kaptak lakásfenntartási támogatást, mert a panaszos nem adott be ilyen kérelmet. Nem került folyósításra a gyermektartásdíj állam általi megelőlegezése sem, és nem kaptak segítséget annak mielőbbi elintézéséhez sem. A Gyvt. jelzett szakasza szerint a gyermeki jogokról és a gyermek fejlődését biztosító támogatásokról való tájékoztatás, a támogatásokhoz való hozzájutás segítése a gyermekjóléti szolgálat feladata. (A beszámoló segélyezéssel kapcsolatos részében már foglalkoztunk a tájékoztatás elmaradásából következő alkotmányos visszasságok kérdésével.)

Mindezekre figyelemmel, mivel nem tartottuk megfelelőnek a család ellátását és a számukra nyújtott szolgáltatásokat, ismételten az önkormányzathoz és a gyermekjóléti szolgálatához fordultunk, és kértük a család soron kívüli segítségét, támogatását. A válasz a beszámoló készítéséig nem érkezett meg.

Nemcsak a gyermekjóléti szolgálat tevékenységével, hanem az elsőfokú gyámhatóság intézkedései miatt is érkezett panasz Hivatalunkhoz.

Az egyik panaszos azt kifogásolta, hogy a település jegyzői gyámhatósága kiskorú gyermekeit kiemelte családjából, és ideiglenes hatállyal nevelőszülőknél helyezte el. Az anya öt kiskorú gyermekét új élettársával együtt nevelte, a férfi lakásában. A gyermekek édesapja korábban folyamatosan bántalmazta a feleségét és a gyerekeket is, emiatt kötött el az asszony a gyermekekkel. Az édesanya szerint gyermekeit azért vitték el tőle, mert cigány származású férfival létesített élettársi kapcsolatot. A fellebbezés eredményeként a gyámhivatal visszahelyezte a gyermekeket az édesanyához és annak élettársához.

Az ügyben felmerült annak a gyanúja, hogy az édesanyát és a gyermekeket az eljáró hatóságok és szervek részéről az élettárs roma származása miatt közvetlen vagy közvetett hátrányos megkülönböztetés érte. A rendelkezésünkre álló információk alapján ez nem volt megállapítható. Az ügyet azonban – tekintve a gyermekjóléti- és gyermekvédelmi szervek, hatóságok intézkedéseit – a maga komplexitásában vizsgáltuk, melynek során felmerült a gyermeki jogok, illetve a jogbiztonsághoz fűződő alkotmányos jog sérelme.

A gyermekjóléti szolgálat és a család valós kapcsolatának minőségét a rendelkezésre álló iratok alapján nem lehetett megállapítani. A szolgálat által megküldött, a családdal folytatott tevékenységükről szóló dokumentáció hiányos volt. A családgondozó leggyakrabban az anya hibáit és hiányosságait sorolta fel a feljegyzéseiben. Nem jelzett azonban olyan problémákat, amelyek a gondozási folyamattal vagy saját tevékenységével függtek volna össze, és külső szakértő, szupervízió szükségességét igényelték volna. A családgondozó azzal fenyegette a „tehetetlen” édesanyát, hogy ha nem változtat a helyzetü-

kön, akkor kezdeményezni fogja a gyermekek családból történő kiemelését.

A jegyzői gyámhatóság – a gyermekek azonnali hatályú, ideiglenes elhelyezésére vonatkozó – határozatai egyértelműen sértették a gyermekek jogait. A Gyvt. 72. § (2) bekezdése szerint ideiglenes hatályú elhelyezést megalapozó súlyos veszélyeztetettségnek minősül a gyermek olyan bántalmazása, elhanyagolása, amely életét közvetlen veszélynek teszi ki, vagy testi, értelmi, érzelmi vagy erkölcsi fejlődésében jelentős és helyrehozhatatlan károsodást okozhat. A gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról szóló 149/1997. (IX. 10.) Kormányrendelet 95. § (1) bekezdése szerint az ideiglenes hatályú elhelyezést megalapozó súlyos veszélyeztetettségnek minősül a Gyvt. 72. §-ának (2) bekezdésén túl a gyermek által tanúsított olyan magatartás is, amely életét közvetlen veszélynek teszi ki, vagy testi, szellemi, értelmi, érzelmi fejlődésében jelentős és helyrehozhatatlan károsodást okozhat.

A fentiekben ismertetett jogszabályokra figyelemmel a jelzett időpontban a gyermekek családból történő kiemelésének jogszerűsége vitatható volt. Az ügyben keletkezett iratokból ugyanis nem derült ki, hogy miért kellett – szűk másfél hónappal a védelembevétel felülvizsgálatát követően – az öt gyermeket kiemelni a családból, és miért nem akkor került sor erre az intézkedésre, amikor az apa brutalitása és az anya tehetetlensége miatt valóban veszélyeztetve voltak a gyerekek. A határozatban leírt érvek semmi olyan változásra nem utaltak, amely megalapozta volna az ideiglenes hatályú elhelyezést. Kifogásolták például a gyerekek ruházatának tisztaságát, és azt, hogy a szülők nem tartják a kapcsolatot az óvodával és az iskolával. Ezek nem elegendő indokok a jogszabályban előírt veszélyeztetettség megállapításához.

A területi gyermekvédelmi szolgálat döntése is sértette a gyermeki jogokat. A testvéreket egymástól elválasztva, két nevelőszülőnél helyezték el.

A gyámhivatal vezetője végül az ideiglenes hatályú elhelyezést felülvizsgálva, a szakértői bizottság által is javasolt átmeneti nevelésbe vétel helyett annak megváltoztatásáról rendelkezett, elsősorban az anya és az élettársa által tett nyilatkozatok, valamint a családnál tett véletlenszerű látogatásaik alapján, így a gyermekek visszakerülhettek saját családjukba.

A gyámhivatal vezetője a felülvizsgálat során a jogszabályban előírt 30 napos határidőt nem tudta tartani, ami sértette az érintett szülők jogbiztonsághoz fűződő alkotmányos jogát. A gyámhivatal vezetőjének határidőkre vonatkozó részletes beszámolóját áttekintve megállapítható, hogy minden igyekezete ellenére sem lehetett az ügyet 30 napon belül felülvizsgálni. A területi gyermekvédelmi szolgálat és a szakértői bizottság is majdnem két hónap alatt látta el az ügygel kapcsolatos feladatait, a nagyszámú szakértői vizsgálatot igénylő esetek miatt.

A ügy folytatása szempontjából fontos kérdés, hogyan fogadta a települési

önkormányzat, a jegyzői gyámhatóság, a családgondozó, az oktatási-nevelési és egyéb intézmények vezetői és munkatársai, valamint a helyi lakosság a visszatérő családot. A megküldött válaszlevelek szerint mindenki azt tartotta volna helyes döntésnek, ha átmeneti nevelésbe kerülnek a gyerekek. Vajon tudnak-e változtatni a szemléletükön, és tudják-e a szülőket az alapellátás keretében – partnerként kezelve – motiválni és erősíteni? Minderre csak akkor van esély, ha a helyi szinten tevékenykedő szakemberek összefognak a család érdekében, és szükség szerint külső szakértők segítségét is igénybe veszik a problémák megoldásához.

Az is fontos kérdés, hogy a család tud-e olyan jövedelemre szert tenni, és kaphat-e annyi támogatást helyi szinten, amely hosszabb távon is stabilizálja anyagi helyzetüket, hogy az ebből származó feszültségek és frusztrációk megelőzhetőek legyenek?

A Gyvt. egyik fő alapelvének tekinthető, hogy gyermeket kizárólag anyagi okból fennálló veszélyeztetettség miatt nem lehet a családjától elválasztani. A gyermek alapjoga a saját családjában való nevelkedése. A gyámhivatal vezetőjének véleménye szerint a szülők általi veszélyeztetés forrása szinte mindig visszavezethető az anyagi lehetőségek hiányára. Ebben az esetben is az anya – a rendelkezésre álló iratok szerint – szinte folyamatosan utal az anyagi problémákra. Fontos lenne a gyermekek saját családi környezetben történő nevelkedése érdekében, ha a jegyző és a települési önkormányzat kiemelt módon segítené a súlyos anyagi nehézségekkel küszködő családot. Mindezekre figyelemmel számos kezdeményezést foglalmaztunk meg az érintett hatóságok és intézmények számára.

Összegezve: a gyermeki jogokkal kapcsolatos 2007. évi panaszok is olyan problémákra utalnak, amelyek már évek óta ismertek a gyermekvédelmi rendszerrel összefüggésben.

Tapasztalataink szerint, s ezzel egyes gyermekvédelmi szakemberek is egyetértenek, megfigyelhető egy olyan tendencia – ezt az alapellátás és a szakellátás teljes mértékű elkülönülése is „elősegíti” –, hogy a jegyzői gyámhatóság, a családsegítő és gyermekjóléti szolgálat a nehezen kezelhető, problémás, sok munkát és anyagi ráfordítást igénylő családok veszélyeztetett gyerekeitől egy idő után próbál „megszabadulni”. Az ideiglenes hatályú beutalással, a szakellátás igénybevételével tehermentesíthetők a helyi önkormányzatok és intézményeik. A jelenlegi kutatások eredményei szerint a gyermekvédelmi szakellátásban felülreprezentáltak a roma gyerekek, mely adat feltételezéseink szerint összefüggésben lehet a fentiekben vázolt gyakorlattal is.

A Gyvt. 7. § kimondja, hogy kizárólag anyagi okból senki nem emelhető ki a családjából. Ennek ellenére csupán szociális veszélyeztetettségük miatt még

sok gyermek kerül állami gondoskodásba. A roma gyermekeket, a velük kapcsolatos előítéletes szemlélet és vélekedés következtében gyakrabban emelik ki fel nem derített, alapos indok nélkül, valójában szociális és anyagi okok miatt.

Gondot okoz az is, hogy az ideiglenes hatályú elhelyezés jogszabályban előírt 30 napon belüli felülvizsgálatát a gyámhivatalok nem tudják betartani. Ez különösen azért sérti a szülők jogait, mert a felülvizsgálati határozat megszületéséig nincs lehetőségük fellebbezésre, így esetleg több hónapig sem tudnak a hatóságok intézkedéseivel szemben jogorvoslattal élni.

A gyermekek saját családi környezetben történő nevelése érdekében a gyermekjóléti alapellátás kiépítését kellene erősíteni. Növelni kellene az alapellátásban dolgozó szakemberek számát, csökkenteni az egy főre jutó esetszámot, lehetőséget kellene biztosítani az alapellátásban dolgozók folyamatos képzésére, továbbképzésére, és növelni kellene a szakellátásban és az alapellátásban dolgozók szakmai együttműködését. Az alapellátás, a gyermekjóléti szolgáltatás erősítése azt igényelné, hogy az ott dolgozó szakemberek megfelelő eszközökkel, prevenciót biztosító ellátási formákkal és támogatási programokkal is rendelkezzenek. Fontos lenne a családsegítő és gyermekjóléti szolgálatok szakmai függetlenségét is erősíteni, hogy a fenntartó és egyben munkáltatói jogokat gyakorló települési önkormányzatok ne befolyásolhassák az intézmények klienseik ügyében folytatott családgondozói tevékenységét.

Természetesen a felsorolt problémák megoldása, a jobbító intézkedések bevezetése csak jogalkotási úton érhető el.

5.

A kisebbségi biztos szerepe a roma kisebbség helyzetével kapcsolatos stratégiák kialakításában

A roma kisebbség a legnagyobb lélekszámú, és a többi kisebbségi közösséghez képest talán legspecifikusabb helyzetű kisebbségi közösség Magyarországon. A cigány közösségek tagjait a többi kisebbséggel azonos egyéni és kollektív kisebbségi jogok illetik meg. A magyarországi cigányság jelentős része többszörösen hátrányos szociális-gazdasági helyzetben, fizikailag és átvitt értelemben is a társadalom peremén él. A számos történelmi és jelenkori tényező kölcsönhatásaként kialakult marginalizációt tartja fenn, illetve súlyosítja a többségi társadalom oldaláról megnyilvánuló előítéletes gondolkodás, amely

gyakran diszkriminatív magatartásformákban jelenik meg. A diszkrimináció gyakran még az egyéb tényezőket sikeresen leküzdő romákat is hátráltatja abban, hogy a többségi társadalom tagjaival azonos esélyekkel induljanak az élet egyes területein.

A fentiek okán mindig kiemelt figyelmet fordítottunk arra, hogy a roma lakosság helyzetének javítását célzó, komplexitásra törekvő kormányzati stratégiák kialakítása, értékelése folyamatában – külső szemlélőként – szakmai segítséget nyújtsunk. Így volt ez 2007-ben is, amikor – az ombudsmani szerepkörből eredő korlátokat tiszteletben tartva – aktív figyelemmel kísértük a Roma Integráció Évtizede Program Stratégiai Tervének és az arról szóló országgyűlési határozatnak, illetve romák gazdasági és társadalmi integrációját elősegítő 2008–2009. évekre vonatkozó kormányzati intézkedésekről szóló kormányhatározat tervezetének kidolgozását. Részt vettünk a Roma Integrációs Tanács ülésein, és írásban is több ízben kifejtettük álláspontunkat a tervezett intézkedésekkel összefüggésben.

A kormányhatározat tervezése során a gondolkodás kereteit az a tény határozta meg, hogy az intézkedéscsomag kidolgozására a Roma Integráció Évtizede Program keretében kerül sor, ami egyben a főbb cselekvési területeket is behatárolta. A Program nyolc közép- és kelet-európai ország (Horvátország, Bulgária, Románia, Macedónia, Csehország, Szerbia-Montenegró, Szlovákia és Magyarország) együttműködéseként alakult ki. A Program keretében a romák társadalmi-gazdasági integrációjának megvalósítása érdekében az egyes országok a közösen kialakított keretek között maguk alakítják ki stratégiai tervüket. A Program főként az oktatás, a foglalkoztatás, a lakhatás, valamint az egészségügy területére koncentrál.

Álláspontunk sarokkövei a következők voltak:

A romák társadalmi integrációját szolgáló komplex stratégiának egyrészt ki kell terjednie a diszkrimináció, az előítéletek, valamint a negatív társadalmi attitűdök felszámolására, megelőzésére, a kisebbség és többség közti jó kapcsolat megteremtésére. Ennek főbb eszközei a jogi szabályok tökéletesítése, a nevelés-oktatás, a tréningek, illetve a figyelemfelhívó kampányok lehetnek. Másrészt a halmozottan hátrányos helyzet felszámolását kell célul tűznie – fő szabályként általános társadalompolitikai (így szociális, oktatási, lakhatási, térségfejlesztési, foglalkoztatási, egészségügyi) intézkedések végrehajtásával. A társadalmi feszültségek elkerülése érdekében fontos elv, hogy a szociális helyzetből adódó hátrányok mérséklésére irányuló intézkedések célcsoportja is szociális mutatókkal legyen körülhatárolva, azaz ne csupán a roma származású lakosságot célozza. Mindemellett elengedhetetlen annak a garantálása és folyamatos vizsgálata, hogy az általános intézkedések mennyiben jutnak el a roma lakossághoz, hozzá-

járulnak-e körülményeik javításához. Ez az ún. mainstreaming elvének alkalmazását jelenti, azaz annak vizsgálatát minden jogalkotási és végrehajtási szinten, hogy az adott intézkedés hogyan hat a cigányság helyzetére, a kisebbség-többség kapcsolatrendszerére. Ennek érdekében kiemelkedő fontosságú az érintettek bevonása a tervezési, döntési és monitorozási folyamatba. Éppen ezért fogadtuk nagy örömmel a civil szervezetek részvételét a Stratégia kialakításában, különösen a Roma Integrációs Tanács Civil Ernyő megalakítását.

A Roma Integrációs Tanács ülésén folyamatos problémaként merült fel az intézkedések célcsoportjának kérdése, azaz hogy területi, szociális vagy etnikai szempontok szerint célszerű-e meghatározni az egyes célprogramok által érintettek körét. Óhatatlanul ismételten előtérbe került tehát az örök dilemma: ki a roma, és ezt ki állapítja, állapíthatja meg. A Szociális és Munkaügyi Minisztérium felkérésére a kisebbségi biztos részt vett egy e probléma körvonalazását célzó tanácskozáson, és írásban is kifejtettük álláspontunkat, amelynek értelmében az állam nem jogosult – különösen az érintettek tudta és beleegyezése nélkül – arra, hogy nyilvántartsa a különböző kisebbséghez tartozó polgárait. Egy anonim, statisztikai célokat és állami-politikai célkitűzéseket szolgáló adatgyűjtés azonban nem sértené a személyes adatok védelméhez fűződő jogot. Annál is inkább, mivel az adatgyűjtés az esélyegyenlőség Alkotmányban rögzített elvének érvényesítését szolgálná, illetve járható út az is, hogy megfelelő garanciákkal körülbástyázva egyes jogok, kedvezmények érvényesítésének feltétele legyen a kisebbségi identitás megvallása, az etnikai adatok gyűjtése a választói névjegyzék, illetve a roma ösztöndíjak analógiájára.

A probléma hosszabb távú, átfogóbb orvoslására javasoltuk továbbá, hogy a 2011-es népszámlálás folyamatát, módszertanát több ponton is célszerű lenne alkalmassá tenni a romák életkörülményeinek hiteles mérésére. A fentiek alapján el lehetne készíteni a roma lakosság viszonylag pontos és árnyalt térképét az országban, ennek ismeretében már az egyes intézkedések tervezése is egyszerűbbé válik, hiszen felmérhető, hogy egy adott földrajzi területen milyen számarányú roma közösség létezik, és az milyen problémákkal küszködik.

Az elmúlt tizenöt évben számtalan közép- és hosszú távú stratégia, cselekvési terv kidolgozására került sor, ezek azonban – a roma lakosság jelenlegi helyzetét szemlélve – nem hoztak áttörést, bár számos ponton valóban megfigyelhető némi fejlődés és pozitív irányú elmozdulás. Nem csak hazánkban figyelhető azonban meg e tendencia – az Európai Unió tagállamainak döntő többségében kiemelkedő probléma a faji-etnikai származáson alapuló diszkrimináció, és ezen belül a roma lakosság helyzete. Míg 2007 az egyenlő esélyek éve volt, 2008 a kultúrák közötti párbeszéd éve lesz az Unióban.

Az uniós intézményekben felmerült egy komplex, az európai romák hely-

zetének javítását célzó stratégia kidolgozásának, illetve esetlegesen egy speciális, a roma lakosság helyzetét célzó irányelv kidolgozásának szükségessége. A Külügyminisztérium munkaanyagot dolgozott ki azzal kapcsolatban, hogy milyen intézményi és jogi megoldások útján lehetne a leghatékonyabban orvosolni a romák problémáit az Európai Unió keretei között.

A szociális és munkaügyi tárca kérésére kifejtettük álláspontunkat ez ügyben. Javasoltuk, hogy a Magyar Köztársaság Külügyminisztériuma indítványozza egy önálló Romaügyi Igazgatóság létrehozását az Uniónak a romákkal összefüggő tevékenységek koordinálására. Jeleztük, hogy fontos lenne továbbá egy aktív romaszakértői hálózat kiépítése valamennyi főigazgatóság bevonásával. Javasoltuk továbbá, hogy a Külügyminisztérium vesse fel a faji megkülönböztetés tilalmát rögzítő 2000/43/EK irányelv módosítását a tekintetben, hogy lehetővé tegye a roma kisebbség(-ek) eddig megoldatlan problémáinak hatékonyabb kezelését.

A fentiekből következően továbbra is kiemelt hangsúllyal foglalkozunk a cigányság helyzetével összefüggő stratégiai kérdésekkel, hiszen a következő évek – mind hazai, mind uniós szinten – várhatóan döntő jelentőségűek lesznek a romák helyzete szempontjából.

A minél hatékonyabb intézkedések kidolgozásának elősegítése érdekében fontosnak tartjuk az eddig cselekvési tervek, roma programok következetes, egységes szempontok alapján történő áttekintését. Ezért átfogó vizsgálatot tervezünk a rendszerváltást követően elfogadott roma stratégiák, kormányzati intézkedések, programok, valamint azok tényleges megvalósulásának értékelésére.

VII. fejezet

A rendészeti szervekkel
kapcsolatos ügyeink

1.

A rendészeti szervekkel kapcsolatos vizsgálataink
sajátosságai

Az elmúlt másfél évben az újságolvasó ember gyakorta találkozhatott a rendészeti szerveket érintő – különböző előjelű – értékítéletekkel, kritikákkal, illetőleg olyan tudósításokkal, hogy a rendőrség országgyűlési biztosi vizsgálatok kereszttüzébe került. A rendőrség a rendészeti szervek közül az a fegyveres testület, amellyel az állampolgárok a mindennapok során a leggyakrabban találkozhatnak. Emellett még a rendészeti szervek közé soroljuk a Vám- és Pénzügyőrséget, valamint a büntetés-végrehajtási szerveket is.

Nyilván felkelti az olvasó figyelmét az, ha a rendészeti szervek tevékenységének értékelésével a kisebbségi jogok parlamenti biztosának Beszámolójában találkozunk. A kapcsolat azonban csak az első ránézésre látszik különösnek, hiszen a kisebbségi ombudsman rendszeresen kap olyan panaszokat, amelyekben a beadványozók, különböző rendvédelmi szervek – mindenekelőtt a rendőrség és a büntetés-végrehajtási intézmények – tevékenységét, eljárását kérik kivizsgálni. A kisebbségi biztos eljárását természetesen azok a panaszosok kérik, akik valamely nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozónak érzik magukat, és úgy vélik, hogy az említett rendészeti szervek eljárása során azért érte őket jogsérelem vagy hátrányos megkülönböztetés, mert a látható kisebbséghez¹⁰⁴ tartoznak.

Az ilyen jellegű panaszok kivizsgálása különös figyelmet igényel. Önmagában ugyanis az a tény, hogy az állam egy „erőszakszervezetének” egyes tagjai diszkriminatívak vagy jogsértők, nemcsak az eljáró szervet, illetőleg az annak részéről intézkedő személyt minősíti, hanem a minősítés kihathat az egész államra is. Mértékadónak tekinthető jogvédő szervek – mint például a Helsinki

¹⁰⁴ „Látható kisebbség” alatt a hazai legnagyobb kisebbségi népcsoportot, illetve annak tagjait értjük. A cigányság egy része esetében ugyanis jól körülírható rasszjegyek teszik lehetővé a többségtől való megkülönböztetést.

Bizottság vagy az Amnesty International – rendszeresen értékeli és közzéteszi jelentéseiket egy-egy országról. Ezek a jelentések általában az emberi jogok betartásának a helyzetét vizsgálják, és mindig külön fejezetet szentelnek annak, hogy egy állam rendőrsége miként viszonyul az egyébként őt fenntartó társadalomhoz, és azon belül is hogyan viselkedik az általában kiszolgáltatottnak tekinthető csoportokkal szemben. Az egyik ilyen viszonyulási pont a „látható” kisebbséghez – Magyarországon a cigánysághoz – fűződő kapcsolat minősége, azaz annak a megítélése, hogy a hatalom nevében fellépők miként viselkednek az eljárás alá vont romákkal szemben.¹⁰⁵

Milyen vizsgálati szempontok jöhetnek szóba egy-egy rendőrséget érintő panasz elbírálása során? Mindenekelőtt vizsgálni kell az intézkedés jogcímét, tehát azt, hogy miért, milyen eljárás keretében került rá sor. Fel kell tenni a kérdést, hogy vajon az eljárások megindításában játszott, játszhatott-e szerepet az eljárás alá vont személy etnikai hovatartozása. Így különösen ha csoportos vagy több személyt érintő rendőri igazoltatásra kerül sor, nem hagyhatjuk figyelmen kívül, hogy az igazoltatott személyek körében milyen arányban szerepeltek romák, illetőleg nem romák. Ugyanígy, ha kényszerintézkedés alkalmazására kerül sor, vizsgálat tárgyát kell hogy képezze a kényszerintézkedés arányosságán kívül az is, hogy ezt az eszközt kikkel szemben és milyen körülmények között alkalmazták. Ezen túlmenően természetesen ki kell terjednie a vizsgálatnak arra is, hogy az intézkedésre milyen légkörben, milyen hangnemben került sor, az mennyire szólt egyenlő méltóságú személyek kapcsolatáról, illetőleg nem állunk-e ismét az annyszor kifogásolt „csendőrpertu” esetével szemben.

Az alábbiakban bemutatunk néhány olyan esetet, amikor a rendőrség eljárását, illetőleg a fogva tartás körülményeit tartották valamilyen okból kifogásolhatónak a hozzánk forduló, előrebocsátva azt, hogy az ismertetett esetekből nem vonhatók le a rendészeti szervekre nézve általánosítható következtetések, ugyanis erre csak egy tüzetesebb, gondosan megtervezett célirányos vizsgálatot követően lehetne sort keríteni. A jogeseteket két külön alfejezetben – a rendőrségre és a büntetés-végrehajtás szerveire vonatkozóan külön-külön – mutatjuk be, ezt követően még szólni fogunk a 2008-ra tervezett vizsgálataink céljáról, koncepciójáról is.

¹⁰⁵ Az eredmény alapvetően közismert: a jogvédő szervek, de az Amerikai Egyesült Államok Külügyminisztériumának az emberi jogok helyzetéről kiadott éves jelentései is rendszeresen szóvá teszik a rendőrök által a romák sérelmére elkövetett jogsértéseket.

2.

A rendőrséggel kapcsolatos panaszügyek bemutatása

2007-ben a korábbi évekhez képest nőtt a rendőrségi eljárásokat kifogásoló panaszok száma. Ez feltehetően összefüggésben van azzal, hogy az elmúlt évben a rendőrséget több ügy kapcsán is számos kritika érte. Vélhetőleg a társadalom részéről a rendőri szervekkel szemben fennálló elégedetlenség is erősíti az embereket abban, hogy a rendőri eljárások során az őket ért vélt vagy valós sérelmek kivizsgálását kérik.

2007 nyarán a sajtóból értesültünk arról, hogy egy észak-magyarországi városban rendőrségi intézkedés során súlyos bántalmazás ért néhány roma kisebbséghez tartozó helyi lakost. A sértettek képviselőjében eljáró ügyvéd feljelentést tett az intézkedésben részt vevő rendőrök ellen hivatali visszaélés, bántalmazás hivatalos eljárásban, jogellenes fogva tartás, kényszerítés és közokirat-hamisítás gyanúja miatt.

Az ügy nyilvánosságra kerülését követően a megyei főügyészséghez fordultunk és kértük a nyomozás feletti fokozott ügyészi felügyeletet. Bár a megyei főügyész az ügyben soronkívüliséget rendelt el, az ügy kezdete óta eltelt több mint fél év alatt sem sikerült a tényállás kellő felderítése. A sértettek jogi képviselője számos észrevételt tett az eljárás során. Tekintettel arra, hogy a Beszámoló elkészítéséig az ügyben folytatott nyomozás még nem zárult le, a felmerült hiányosságokat, problémákat részletesen nem ismertethetjük.

A panaszos beadvánnyal fordult hozzánk, amelyben a rendőrség munkatársainak eljárását kifogásolta. Levelében előadta, hogy a település polgármesterével szóváltásba keveredett. A polgármester kihívta a rendőrkapitányság munkatársait, akik – a panaszos állítása szerint – felszólítás nélkül „leteperték” a földre, majd megbilincseltek. Az előállítás során a panaszos jelezte, hogy a bilincselés során sérülése keletkezett. A sérülés el látása és a sérülés fokának megállapítása végett kiszállították a kórházba, ahol sérüléseit ellátták. Az orvosi vélemény alapján a panaszos a bilincselés során mindkét csuklóján zúzódást szenvedett el, mely sérülés 8 napon belül gyógyulónak minősült.

Az esetről tájékoztatást kértünk a rendőrkapitányság vezetőjétől, aki részletesen beszámolt az ügy körülményeiről. A parancsnoki vizsgálat eredménye ellenére felmerült az arányosság követelménye megsértésének lehetősége. A rendőri intézkedés nem okozhat ugyanis olyan hátrányt, amely nyilvánvalóan nem áll arányban az intézkedés törvényes céljával, ezért a megyei főügyész-

ségtől kértük a rendőrségi eljárás kivizsgálását. Megkeresésünk alapján az ügyészség utólagos vizsgálatra kérte fel a rendőrkapitányság vezetőjét, tekintettel arra, hogy a panaszossal szembeni intézkedés jogszerűségét vizsgáló őrsparancsnoki jelentés nem tért ki arra, hogy a panaszt tevőnél megállapított csukló és kéz egyéb részeinek zúzódásaival okozott nyolc napon belül gyógyuló könnyű sérülést a vele szemben ugyanezen a napon alkalmazott bilincselés okozta-e, ennek a sérülésnek mi volt az oka, a sérülés kinek, milyen magatartására vezethető vissza, és az elkerülhető lett volna-e. Az eljáró rendőrség válaszában lényegében megismételte korábbi levelét, hangsúlyozva, hogy az intézkedő járőrök a rendőri intézkedés során szakszerűen, jogszerűen és az arányosság figyelembevételével jártak el. Ezt követően ismételten az ügyészségtől kértünk felvilágosítást arra vonatkozóan, hogy elfogadja-e a rendőrkapitányság válaszát.

A Beszámoló lezárásig nem érkezett válasz az ügyben.

A panaszos levelében fiatalkorú fia előzetes letartóztatásba helyezését és a nyomozati eljárás elhúzódnását sérelmezte, amelyek véleménye szerint összefüggésben állhatnak cigány származásukkal.

A Be. 130. § (1) bekezdése szerint az előzetes letartóztatás elrendeléséről – a vádirat benyújtásáig az ügyész indítványára – a bíróság határoz. Tekintettel a fenti jogszabályi rendelkezésre, az előzetes letartóztatást érintő panaszt nincs lehetőségünk vizsgálni. A nyomozati eljárás elhúzódnásának kivizsgálása érdekében a megyei főügyészség vezetőjéhez fordultunk, aki megvizsgálta a folyamatban lévő eljárás iratait. A főügyész felülvizsgálata során megállapította, hogy a nyomozás során – tekintettel a sok sértettre, valamint gyanúsítottakra – ez idáig is nagyszámban foganatosított nyomozati cselekményt a nyomozó hatóság, és még további cselekmények elvégzésére van szükség. Azt is megállapította, hogy a nyomozás a büntetőeljárás jelen stádiumában törvényes és indokolt. A vizsgálat során nem merült fel olyan adat, amely arra utalna, hogy a panaszos fiának származása befolyásolta volna a nyomozó hatóságot az eljárás során.

A beadványt tevő azért fordult Hivatalunkhoz, hogy élettársa ügyében a rendőrkapitányság munkatársainak magatartása és eljárása miatt panaszt tegyen. Leírása szerint az élettársát ért atrocitások miatt feljelentést tették, de az ügyészségi nyomozóhivatal az eljárást megszüntette. A beadványozó véleménye szerint mindezek összefüggésben állhatnak cigány származásukkal.

A panaszban foglaltak kivizsgálása érdekében a legfőbb ügyészhez fordultunk, aki a megyei főügyészhez tette át az ügy vizsgálatát és a következőkről tájékoztatott. Felülvizsgálata során áttekintette a nyomozás iratait, a nyomozás megszüntetéséről rendelkező és a panasz elbírálásáról szóló határozatokat. A beadványt tevő feljelentése alapján a nyomozó ügyészség a panaszos élettársával szemben történt atrocitások ügyében nyomozást folytatott kényszervallatás büntette és hivatalos eljárásban elkövetett bántalmazás vétsége miatt az érintett rendőrkapitányság állományába tartozó ismeretlen rendőrök ellen. A feljelentő és az élettársa állítása szerint a rendőrkapitányság beosztottai a későbbi sértettet előállították – részint vallomástétel kikényszerítése céljából –, és rendkívül durva módon bántalmazták.

A nyomozó ügyészség nyomozást rendelt el az ügyben, és az eljárás során több nyomozati cselekményt foganatosított: a feljelentő és élettársának meghallgatása, fényképes felismerésre bemutatások, tanúkihallgatások, beszerezte az alapügy iratait és az orvosi vizsgálatokról készült dokumentumokat. Az iratok tanúsága szerint a beadványozó élettársa és társai az éjszakai órákban bementek egy lakásba, ahonnan ingóságokat tulajdonítottak el, valamint elvittek egy személygépkocsit. Az ügyben intézkedő rendőrök megállásra intették az elkövetőket, azonban ők továbbhajtottak, majd menekülés közben frontálisan ütköztek egy gépkocsival, melynek utasai könnyű sérüléseket szenvedtek. Ezt követően a gépkocsiból kiugrottak és futva menekültek az őket üldöző rendőrök elől.

A nyomozó ügyészség orvos szakértőt rendelt ki annak megállapítására, hogy a sérülések keletkezhetnek-e a rendőri bántalmazás következtében, illetve abból adódóan, hogy menekülés közben a kerítésre feszített dróton, betontörmeléken, fatuskón átestek, illetőleg fáról történt leesés következtében. Az orvos szakértői vélemény szerint az élettárs orvosi dokumentációjában egyetlen olyan sérülés sem került feltüntetésre, amely bizonyossággal bántalmazásra volna visszavezethető. A büntetés-végrehajtási intézetben felvett látleleten megjelölt sérülések származhatnak ugyan idegenkezű bántalmazástól, de ez a sérülések jellege alapján kétséggkívül nem bizonyítható, a sérülések menekülés közben különböző tereptárgyakhoz ütdés vagy azokon átzuhanás révén is keletkezhetnek. Különösen nincs olyan jellegű sérülés leírva, amely – az élettárs által elmondott – égő cigarettának a testen történt eloltására utalna.

A megyei főügyész az iratok újbóli felülvizsgálata alapján megállapította, hogy az eljárás során nem merült olyan adat vagy körülmény, amely arra utalna, hogy az élettársat etnikai hovatartozása miatt hátrányos megkülönböztetés érte volna. A beadványt tevő által megküldött dokumentumok, így a mobiltelefonnal készített fényképfelvételek a nyomozó ügyészség bizonyítékokat mér-

legelő tevékenysége során, valamint az orvos szakértő által egyaránt értékelésre kerültek. A főügyészség megállapítása szerint a rendelkezésükre álló adatok alapján valóban nem zárható ki, hogy a panaszos élettársát az alapügyben bántalmazás érthette, hiszen ebben az esetben bűncselekmény hiányában került volna az ügy megszüntetésre. Azonban kétséget kizáróan a bántalmazás ténye sem bizonyítható, ezért szüntette meg bizonyítottság hiányában az eljárást a nyomozó ügyészség. A főügyész álláspontja szerint valamennyi beszerzett bizonyíték közül az orvos szakértői vélemény az, amelynek tartalma alapján nem lehet kétséget kizáróan állást foglalni abban a kérdésben, hogy az élettárs sérülései rendőri bántalmazástól vagy a menekülés során szerzett ütődésektől származnak-e. Mindezekre figyelemmel a megyei főügyészség megállapította: a nyomozó ügyészség, valamint a panasz elbírálása során eljáró főügyészségi ügyész helyesen, a jogszabályoknak megfelelően értékelte az ügyben beszerzett bizonyítékokat, s jutott arra a következtetésre, hogy – a Be. 4. § (2) bekezdésében megfogalmazott követelménynek megfelelően – a kétséget kizáróan nem bizonyított tény nem értékelhető a gyanúsított terhére. Mindezek alapján a főügyész az ügyben további intézkedést nem tartott indokoltnak.

Tájékoztatottuk a beadványt tevőt arról, hogy ha minden olyan hazai jogorvoslati fórumot igénybe vettek élettársa ügyében, amely alkalmas volt orvosolni a sérelmezett helyzetet, de ez nem hozott számukra megnyugtató eredményt, akkor lehetőségük van az Emberi Jogok Európai Bíróságához fordulni.

Egy másik panaszos sérelmezte a fiatalkorú unokájával szembeni rendőri eljárást és intézkedést. Véleménye szerint a feljelentés és a rendőri intézkedés összefüggésben állhat azzal, hogy ő és családtagjai korábban beadványt tettek a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosához.

Az Obtv. 16. § (4) bekezdésébe foglaltak alapján az országgyűlési biztoshoz fordulása miatt senkit sem érhet hátrány. Az Ebktv. 10. § (3) bekezdése pedig megtorlásnak minősíti azt a magatartást, amely az egyenlő bánásmód követelményének megsértése miatt kifogást emelő, eljárást indító vagy az eljárásban közreműködő személlyel szemben ezzel összefüggésben jogsérelmet okoz, jogsérelem okozására irányul vagy azzal fenyeget. A fenti jogszabályok rendelkezései szerint senkit nem érhet hátrány amiatt, mert korábban a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának vizsgálatát kérte.

Tekintettel arra, hogy felmerült annak a gyanúja, hogy a panaszos unokája ellen tett feljelentés, valamint az ennek következményeként történt rendőri eljárás intézkedései összefüggésben állhatnak az ombudsmani eljárással, az ügy-

gyel kapcsolatban felkértük a megyei rendőr-főkapitányság vezetőjét vizsgálat lefolytatására. A vizsgálat során kiderült, hogy a panaszos tévedett abban, hogy az unokáját feljelentették volna, ugyanis a települési önkormányzat polgármestere ismeretlen tettes ellen tett büntető-feljelentést, és ennek alapján rendelte el a rendőrhatalóság a nyomozást, kisebb kárt okozó rongálás vétségének megalapozott gyanúja miatt. Az ismeretlen tettes ellen folytatott nyomozás komplex folyamat, amelynek kezdeti szakaszában meghatározó szerepe van a nyomozó hatóság adatszerző tevékenységének. Ennek során merült fel információ arra vonatkozóan, hogy a bűncselekmény valószínűsíthető időpontját megelőzően a bűncselekmény helyszínén tartózkodott (tartózkodhatott) – mások mellett – a panaszos unokája is.

Annak meghatározására, hogy egy nyomozás során az ügyben eljáró nyomozó, nyomozó szerv kiket, mikor, milyen sorrendben hallgat ki, nincs egzakt szabály. Ezt részben a rendelkezésre álló bizonyítékok, részben pedig krimináltaktikai szempontok határozzák meg. Az ügyészség a nyomozás határidejének meghosszabbításakor vélhetően áttekintette az ügy iratait, törvénytelenséggel, taktikai hibával, szakmai hiányossággal kapcsolatos észrevételt a nyomozó hatóság részére nem tett.

A megyei rendőrkapitány megállapította, hogy a panaszos állítása több okból is teljesen megalapozatlannak minősíthető. A büntetőeljárás tárgyát képező bűncselekmény ténylegesen megtörtént, amely miatt a település polgármestere hivatalból tett büntető-feljelentést ismeretlen tettes ellen. A beadványozó unokája nem volt gyanúsítottja az ügynek, csupán tanúként vett részt az eljárásban, az eljárás nem ellene irányult. Annak ellenére, hogy a helyi rendőri szervek általában igen szoros kapcsolatban állnak az illetékes területükön működő önkormányzatokkal, a Be. rendelkezései (ezen belül az ügyészi jogosítványok) megfelelő garanciát jelentenek abban a vonatkozásban, hogy még elvi szinten is kizárható legyen az a felvetés, mely szerint bármilyen egyéni vagy testületi sérelem egy hivatalos személy által kezdeményezett büntetőeljárással – a rendőrség közreműködésével – „megtorolható” lenne. A megyei rendőrkapitányság vezetője megállapította, hogy nincs arra utaló adat, tény vagy körülmény, hogy a büntetőeljárás összefüggésben állna a panaszos nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának írt korábbi beadványával. Megállapította továbbá, hogy a büntetőeljárás elrendelésének törvényi feltétele (bűncselekmény megalapozott gyanúja) a nyomozás elrendelésekor fennállt. A vizsgálat nem igazolta a beadványozó felvetését, ezért további intézkedést nem tartottuk szükségesnek.

A rendőrségi eljárásokkal, intézkedésekkel kapcsolatos panaszok között előfordult olyan eset is, amikor a tájékoztatáskérést követően a rendőrkapitány

tánság vezetője nehezményezte levelünket és annak tartalmát, biztosítva bennünket arról, hogy az általa vezetett intézmény munkatársai előítéletektől mentesen járnak el intézkedéseik során. A kapitányságvezető figyelmét is felhívtuk arra, hogy Hivatalunk nem feltételezi, hogy az adott szerv, intézmény dolgozói nem megfelelően, adott esetben előítéletesen járnak el munkavégzésük során. Szükséges azonban felhívni a figyelmet arra, hogy munkánk során számos esetben tapasztalunk kifogásolható intézkedéseket a hatóságok részéről a roma kisebbség ellen indított rendőrségi, nyomozati eljárásokban. Ezért törekszünk minden esetben a beérkezett panaszügyek lehető legalapabb kivizsgálására.

3.

A büntetés-végrehajtási szervekkel kapcsolatos panaszügyek bemutatása

2007-ben is nagy számban fordultak hozzánk olyan panaszosok, akik a büntetés-végrehajtási szervek eljárásait, a fogva tartás körülményeit kifogásolták. Számos olyan panasz érkezett, amelyekben a fogvatartottak másik bv. intézetbe történő átszállításukhoz kértek segítséget. A kérelem oka a legtöbb esetben a hozzátartozókkal való kapcsolattartási nehézség volt. Néhány alkalommal azonban előfordult, hogy az elhelyezés körülményei, illetve a személyi állomány részéről történő atrocitások miatt kérték a panaszosok másik bv. intézetbe való átszállításukat.

A szabadságvesztés büntetését töltő levélíró beadványában azzal a kéréssel fordult Hivatalunkhoz, hogy segítsünk a családja lakóhelyéhez közelebbi büntetés-végrehajtási intézetbe történő átszállításában.

A beadvány kivizsgálása érdekében a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnokához (a továbbiakban: országos parancsnok) fordultunk. A büntetések és az intézkedések végrehajtásáról szóló Bv. Kódex. 24. §-a kimondja, hogy a szabadságvesztést a bíróság által meghatározott fokozatban és a büntetés-végrehajtási szervezet által kijelölt, lehetőleg az elítélt lakóhelyéhez legközelebb eső büntetés-végrehajtási intézetben hajtják végre. A kapott tájékoztatás szerint – a fenti jogszabály rendelkezésének eleget téve – az országos parancsnok kedvező döntést hozott, és engedélyezte a beadványozó átszállítását egy másik büntetés-végrehajtási intézetbe.

Érkeztek olyan beadványok is, amelyekben a fogvatartottak a büntetés félbeszakításának engedélyezéséhez kértek segítséget. A Bv. Kódex 22. § alapján „a szabadságvesztés végrehajtása fontos okból – közérdekből, illetőleg a fogvatartott személyi, családi körülményei, egészségi állapota miatt – félbeszakítható.”

A fogvatartott büntetés-félbeszakítási kérelmet nyújtott be a bv. intézet parancsnokánál, arra hivatkozva, hogy szeretne édesanyja temetésén részt venni. Panaszában azt kifogásolta, hogy a bv. intézet parancsnoka kérelmét elutasította.

A panasszal kapcsolatban a bv. intézet vezetője az alábbi tájékoztatást adta: Az intézet a kérelem benyújtását követően megvizsgálta a temetésen való részvétel előállítás keretében történő engedélyezésének a lehetőségét. Az intézet rendőrségi környezettanulmányt kért, információkat gyűjtött, és elvégezte a fogvatartott bűnügyi előéletének elemzését is. A megalapozott vizsgálat során az intézet nem látott lehetőséget arra, hogy a panaszos részére a temetésen való részvételt akár büntetés félbeszakítása, akár előállítás keretében engedélyezze, így az előterjesztett kérelmet elutasította.

A Bv. Kódex 22. § (3) bekezdése alapján „az elítelt felügyelettel vagy anélkül meglátogathatja a súlyos beteg hozzátartozóját, részt vehet a hozzátartozója temetésén. A büntetés-végrehajtási intézet parancsnoka elrendelheti bilincs használatát, kivételes esetben megtagadhatja a látogatás, illetőleg a temetésen való részvétel engedélyezését.” Jogszabálysértés tehát nem történt, tekintettel arra, hogy a jogszabály lehetőséget ad a bv. intézet parancsnokának arra, hogy megtagadja a hozzátartozó temetésén való részvételt. (Sajnálatos módon a panasz már megkésve – a temetés után – érkezett hozzánk, ezért a kérés teljesítésében nem tudtunk közreműködni.)

Egy másik beadványban a fogvatartott szintén azt panaszolta, hogy büntetés-félbeszakítási kérelmét – amelyet édesanyja betegsége és a ház körül felhalmozódott munkálatok elvégzésére hivatkozva nyújtott be – a fogva tartó intézet nem támogatta. Levelében közvetítésünket kérte rendkívüli beszélő engedélyezése iránti kérelmének továbbítása ügyében is. Leírta, hogy a családja távol lakik a fogva tartó intézettől, nehéz anyagi körülményeik miatt nem tudják látogatni, és csak akkor tudna találkozni hozzátartozóival, ha ideiglenesen átszállítanák másik intézetbe.

A szabadságvesztés büntetését töltő elítelt panasza ügyében az országos parancsnok az ügyet kivizsgálva a következő tájékoztatást adta. A büntetés félbeszakítása iránti kérelmet a fogva tartó intézet parancsnoka elutasította, mert

a csatolt több éves orvosi iratok az édesanya aktuális egészségi állapotának igazolására alkalmatlanok voltak, továbbá az sem nyert igazolást, hogy a hivatkozott ház körüli munkákat kizárólag a büntetését töltő elítélt végezheti el. A döntéssel szembeni panaszt az országos parancsnok elutasította, az I. fokú döntés megváltoztatását nem látta indokoltnak. Felhívtuk a panaszos figyelmét arra, hogy azonos tartalmú kérelmet büntetésének félbeszakítása ügyében csak három hónap múlva célszerű benyújtania újra, figyelemmel a szabadságvesztés és az előzetes letartóztatás végrehajtásának szabályairól szóló 6/1996. (VII. 12.) IM rendeletre (a továbbiakban Bv. Szabályzat), amely kimondja: „érdemi vizsgálat nélkül el lehet utasítani az ugyanazon ügyben, három hónapon belül, ismételten előterjesztett kérelmet, illetve panaszt, ha az új tény, adatot nem tartalmaz.”

Az elítélt rendkívüli beszélő engedélyezése iránti kérelmét az érintett intézetek támogatták, a fogvatartottat ideiglenesen átszállították egy másik büntetés-végrehajtási intézetbe, ahol lehetősége volt találkozni hozzátartozóival.

A tavalyi évben két esetben került sor fogvatartottak személyes meghallgatására. A meghallgatásokra azért volt szükség, mert a beadványt tevők a konkrét panasz leírása nélkül kérték a személyes találkozás lehetőségét. Levelükben úgy fogalmaztak, hogy "nem merik" leírni problémájukat.

A fogvatartottakat – előzetes értesítést követően – a bv. intézetekben hallgattuk meg. Mindkét esetben nyilvánvalóvá vált, hogy többek között azért kérték a meghallgatást, mert a bv. intézet személyzetének magatartásával kapcsolatban merültek fel kifogások. Az egyik esetben a panaszos egy konkrét – az intézet személyi állománya részéről történt – bántalmazás miatt kérte elszállítását. A másik esetben a nevelőre érkezett panasz, mert a fogvatartott úgy érezte, a nevelőjének véleménye miatt nem fog részesülni feltételes kedvezményben. A panaszosok problémájuk megoldását abban látták, ha átszállítják őket egy másik bv. intézetbe. Az átszállítással kapcsolatban, annak lehetőségéről az országos parancsnoktól kértünk tájékoztatást. Az egyik esetben a panaszos átszállítási kérelmét az országos parancsnok elutasította, a másik kérelem tárgyában segítő közreműködésünk eredményesnek bizonyult: másodfokon engedélyezték a fogvatartott átszállítását.

A helyszíni vizsgálaton a fogvatartottak mellett meghallgattuk az intézetek parancsnokát, illetve – ha erre lehetőség volt – a bv. intézet panaszolt munkatársait is. Az egyik meghallgatás idején a panaszolt nevelő szabadságon tartózkodott, így a bv. intézet parancsnokát kértük meg a meghallgatás lefolytatására és a panasz kivizsgálására. A vizsgálat eredményeként a parancsnok ar-

ról tájékoztatott bennünket, hogy a nevelő több esetben is jutalomban részesítette a panaszost, illetve a panaszos átszállítási kérelmét támogatta. A panaszos attól való félelme, hogy a nevelővel való konfliktusa befolyásolná a feltételes kedvezményben való részesítését, azért sem reális, mert jutalmazási javasolataival éppen a nevelő biztosított esélyt arra, hogy a panaszos feltételes kedvezményét esetlegesen pozitívan bírálják el.

A másik esetben, amelyben a személyi állomány részéről történő bántalmazást kifogásolta a panaszos, nem lehetett bizonyítani a testi sértés megtörténését. Az is tény azonban, hogy a bizonyítás ilyen esetekben lényegében lehetetlen. A szóban forgó bv. intézetből azonban már korábban is érkezett olyan panasz, amelyben a fogvatartott a személyi állomány által történő bántalmazását kifogásolta. Az ügyet a katonai ügyészség vizsgálta.

Fontos véleményt fogalmaz meg egy büntetés-végrehajtással foglalkozó szakértő a bv. intézetek személyi állományával kapcsolatban: „Börtönben dolgozni – ehhez a személyes tehetség és a szakmai hozzáértés kivételes kombinációja szükséges. A büntetés-végrehajtási személyzetnek mozgósítania kell emberi tulajdonosságait, amikor az olyan fogvatartottakat kezeli, akik a legmakacsabbak és veszélyesebbek: azért, hogy hidegvérrel, emberiesen és igazságosan járjon el. Csak ilyenkor lehet olyan munkáról beszélni, amelyet az ember hivatásként végez. A »börtön« szó általában konkrét jellemzőket mutat: falakat, rácsokat, zárt ajtajú és rácsos ablakú épületeket. Valójában a börtön legfontosabb aspektusa az emberi dimenziója, mivel emberek egy helyre gyűjtésére szolgál. A börtön a két legjelentősebb embercsoport: a fogvatartottak és a személyzet, aki velük foglalkozik. A börtönök jó működésének kulcsa attól függ tehát, milyen jellegű az e két csoport közötti kapcsolat. A fogvatartottakkal közvetlen kapcsolatban lévő személyzet csak akkor képes megtartani kötelezettségvállalását, ha egyértelmű és a feladat mibenlétét kifejező üzenetet kap a rendszer vezetőitől. A személyi állomány tagjainak meg kell érteniük, hogy nem kizárólag olyan örök, akiknek az az egyedüli feladatuk, hogy embereket fosszanak meg a szabadságuktól. Bizonyára nem az a dolguk, hogy a fogvatartottra még nagyobb büntetést rójanak, mint amit a bíróság már kiszabott rá. Ellenkezőleg, őrszerepükhöz nevelői és reformátori szerepnek is kell társulnia. Ehhez pedig kiváló emberi tulajdonságok és szigorú professzionizmus szükséges.”¹⁰⁶

A bv. intézetek parancsnokai is jelezték, hogy nagy problémát jelent számukra minőségi személyi állomány toborzása. Ennek oka egyrészt a börtön-

¹⁰⁶ Vókó György: *Európai büntetés-végrehajtási jog*. 2006, Dialóg Campus Kiadó, 136–137. o.

munka társadalom általi alacsony értékelése, másrészt a végzett munkához képest szintén alacsony munkabérek.

Az előzetes letartóztatásban lévő panaszosok gyakran kifogásolták a kapcsolattartási jog korlátozását.

Az előzetes letartóztatásban lévő panaszos ahhoz kérte Hivatalunk segítségét, hogy engedélyezzék számára családtagjaival a kapcsolattartást.

A panasz alapján felvilágosítást kértünk az ügyben eljáró ügyészségtől. A kapott tájékoztatás alapján nyilvánvalóvá vált, hogy a panaszos esetében a hozzátartozóival való kapcsolattartás a nyomozás érdekeit veszélyeztette, ezért az ügyészség a nagykorú hozzátartozókkal megtiltotta a kapcsolattartást. Ugyanakkor a panaszos kapcsolattartását kiskorú gyermekével engedélyezték, ez azonban csak addig volt biztosított, amíg előzetes letartóztatását a rendőrségi fogdán töltötte. Azt követően, hogy a fogvatartott a bv. intézetben került elhelyezésre, az intézetnek „nem állt módjában” beengedni a kiskorú gyermeket felügyelet nélkül a bv. intézetbe.

Tájékoztatást kértünk a bv. intézet parancsnokától, hogy az intézetben hogyan és milyen szabályozás alapján alakult ki az a gyakorlat, hogy kiskorú felügyelet nélkül, engedélyezett kapcsolattartás esetén sem léphet be a bv. intézetbe.

A Bv. Szabályzat 88–89. § szerint: „A látogatásból ki kell zárni azt, akit az ügyész vagy a bíróság a folyamatban lévő büntetőeljárás eredményessége érdekében attól eltiltott, illetve azt, akinek a magatartása – a rendelkezésre álló adatok alapján – az intézet biztonságára veszélyt jelent... Az elítélt egy időben két 18 éven aluli és két nagykorú látogatót fogadhat. A látogatás időpontját és a látogatás időtartamát a parancsnok határozza meg, annak időtartama alkalmanként harminc percnél rövidebb nem lehet”.

A jogszabály tehát kifejezetten nem tiltja meg kiskorú felügyelet nélkül történő belépését a bv. intézetbe, így nem lehet tudni, az intézet parancsnoka milyen szabályozás alapján korlátozta azt.

Megkeresésünkre a parancsnok elismerte, hogy jogszabály valóban nem tiltja kiskorú gyermekek bv. intézetbe történt beléptetését, azonban parancsnoki jogkörében – a gyermek védelme érdekében – korlátozta azt. A parancsnok valóban rendelkezik olyan általános felhatalmazással – és nem utolsó sorban felelősséggel –, amely lehetővé teszi számára a látogatás korlátozását. Azonban az lenne a szerencsés, ha a jogszabály egzakt módon, esetleg taxáció formájában felsorolná azokat, akiktől a látogatás joga megvonható, illetőleg akik látogatási joga nem vagy csak kivételes esetben korlátozható.

A fogvatartott másik bv. intézetbe történő átszállítását követően jelezte nevelőjének, hogy pszichés problémái miatt szeretné, ha magánzárkában kerülne elhelyezésre, és televíziókészülék használatát is biztosítanák részére.

Megkeresésünkre adott válaszában az intézet vezetője arról tájékoztatót, hogy a bv. intézetben nincs lehetőség egyszemélyes elhelyezés biztosítására, ezért a panaszos esetében a nyugodt légkört biztosító zárkaközösségbe való elhelyezés volt a cél. Erre a panasz megtételét követően – pár nappal később – sor került. Ezen túl, arra tekintettel, hogy a bv. intézet Házirendje a 37 cm képátlót meg nem haladó televíziókészülék használatát lehetővé teszi, engedélyezték a fogvatartott részére a készülék használatát.

4.

Egy, a rendészeti szerveket érintő vizsgálat esetleges szempontjai

A rendészeti szervekkel kapcsolatos – felelősséget megállapító – vizsgálatok lefolytatása igen nehéz és országgyűlési biztosi eszközökkel szinte lehetetlen feladat.

A rendészeti szervek testületei alapvetően zárt közösségek, amelyeken belül szigorú hierarchia szerinti alá- és fölrendeltség érvényesül, és az autokrata vezetőnek sajátosan nagy – az alárendeltek fegyelmi és szabálysértési ügyeinek elbírálására is kiterjedő – hatásköre (hatalma) van. A testület tagjai által elkövetett valamennyi jogsértés kivizsgálására elsődlegesen a parancsnok jogosult, illetőleg csak bűncselekmény megalapozott gyanúja esetén van ez alól kivétel. Tehát külső, vizsgálat tartására jogosult szervnek általában a parancsnok véleményére kell hagyatkoznia még olyan kirívónak tekintendő kérdésekben is, mint a fegyverhasználat „jogossága”.

A rendészeti szervek tagjait jellemző bajtársiasság az esetek egy jelentős részében könnyen válhat cinkossággá, azaz olyan véd- és dacszövetséggé, amely a kívülálló részére nem teszi lehetővé a testület működésébe való tényleges bepillantást. A társadalomban élő előítéletek azonban a rendészeti szervek tagjaiban is megfigyelhetők. Az egymás közt lefolytatott beszélgetésekből – különösen, ha azok az interneten keresztül publicitást is nyernek – nem túlzott arra következtetni, hogy az előítélet, illetve szélsőséges esetben akár a rasszizmus is, ugyanolyan arányban fordul elő a fegyveres testületek tagjai között, mint más társadalmi csoportokban. A különbség azonban az, hogy a ren-

dészeti szervek esetében hatalmi pozícióban lévő emberek előítéletességétől, rasszizmusáról van szó, amely hatalmi pozíció hozzájárulhat az ellenérzések közvetlen, következmények nélküli kifejezésre juttatásához.

Mi lehet a megoldás? Hogyan lehet felszámolni ezt a nemkívánatos helyzetet?

Sokan úgy vélik, hogy a társadalom egészenek kellene toleránsabbá, befogadóbbá válnia. Emellett természetesen jelentős szerepe lehet a rendészeti foglalkozásúak pályaalkalmassági szűrésének is. Közismert, hogy például a rendőrségi felvételt szigorú pszichikai és fizikai alkalmassági vizsga előzi meg. A pszichológiai alkalmasság esetén figyelmet fordítanak az erőszakra, korrupcióra hajlamos személyek kiszűrésére. Ennek ellenére tudjuk, hogy vannak erőszakoskodó és korrump rendőrök is.

Megoldást hosszú távon tehát a felvételi módszerek továbbfejlesztése, finomítása jelenthet, illetőleg az, hogy a rendőrképzésbe kerüljenek be olyan tantárgyak is, amelyek elősegíthetik egy toleránsabb, elfogadó attitűd kialakítását, illetőleg a működés felett érvényesüljön egy olyan civil kontroll, amely nagy valószínűséggel képes felszínre hozni a jogsértő, etikátlan magatartási formákat.

A másik út – amely az előzőekben említettel párhuzamosan járható –, ha sikerül elérni azt, hogy a fegyveres szervek kötelékében egyre több roma származású ember teljesítsen szolgálatot. A rendőrség és a büntetés-végrehajtás vezetői információink szerint ezt már régen belátták, és ún. pozitív diszkriminációs intézkedésekkel segítik roma származású rendőrök, büntetés-végrehajtási alkalmazottak felvételét. Ez a gyakorlatban nem jelent mást, mint azt, hogy azonos kvalitású emberek felvételi jelentkezése során előnyben kell részesíteni a kisebbséghez tartozókat. Ennek ellenére nincs ok az elégedettség-re, mert az ilyen intézkedések számarányához képest aránytalanul kevés a hivatásos fegyveres szolgálatra jelentkező roma fiatalok száma. 2008 folyamán – építve a jelenleg már a testületnél dolgozó cigány fiatalok tapasztalataira, szubjektív véleményére is – tervezzük szociológiai és egyéb módszerekkel is megvizsgálni azt, hogy miként érhető el közeledés a cigány kisebbség és a fegyveres testületek között.

VIII. fejezet

Gyűlöletbeszéd –
a „visszatérő téma”

1.

Ismét a gyűlöletbeszédről

E témával számos alkalommal foglalkoztunk már. Többször elemeztük az Alkotmánybíróság határozatait, melyek a gyűlöletbeszéd uszításon túlmenő büntetőjogi korlátozását – a véleménynyilvánítás jogának indokolatlan korlátozására hivatkozva – alkotmányellenesnek nyilvánították. A Btk. 269. §-ába ütköző közösség elleni izgatás büntette – változatlan formában – ugyan évtizedek óta szankcionálja az uszítást, ez a rendelkezés a bíróság megszorító értelmezése folytán gyakorlatilag nem érvényesül.

Rámutattunk, hogy az AB 30/1992. (V. 26.) határozatának indokolása azt is tartalmazza, hogy „... a közösségek méltósága a véleménynyilvánítási szabadság alkotmányos korlátja lehet. A közösségek méltóságának hatékony védelmére azonban más jogi eszköz, például a nem vagyoni kártérítés alkalmazási lehetőségeinek bővítése is alkalmas”. Nem zárja ki tehát a határozat azt, hogy a gyűlöletbeszédről a törvényhozó akár büntetőjogi védelemmel is gondoskodjék, de nem a köznyugalom elleni bűncselekmények között.

Az AB határozataiból az is kitűnik, hogy a véleménynyilvánítás és a sajtószabadság „vadhajtásainak” korlátozására nem a büntetőjog eszközeit tartja elsősorban alkalmasnak, hanem a magas összegű, nem vagyoni kártérítéssel fenyegető polgári pert [30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992. 167., 178–180].

Visszatérő módon bemutattuk azt is, hogy a polgári jog személyiségvédelmi eszköztára csak az egyéni jogérvényesítési lehetőséget kínálja fel, a nem jogalany közösségek méltóságának védelmére nem alkalmas. A személyiségvédelem eljárási alapszabálya ugyanis a személyes érvényesíthetőség: a bíróságok a valamely közösséget érintő lealacsonyító kifejezések közlése esetén a felperes (mint az érintett csoport meg nem nevezett és be nem azonosítható tagja) keresetőségi jogának hiánya miatt elutasítják a személyiségi jogi keresetet.

Egy közösség, mint az érintett személy egyik külső vonatkoztatási pontja,

az önazonosság meghatározásának egyik aspektusa. A közösséghez tartozás joga kétségtelenül személyiségi jog, feltétlenül védendő érték.

A sokszorosan, sok irányból bemutatott gyűlöletbeszéddel most mégis foglalkoznunk kell, mert a magyar társadalom talán soha nem volt ennyire szétszakított, és még inkább azért, mert az Országgyűlés a Ptk. módosításában látta a megoldást. Ismeretes, hogy a módosítást tartalmazó jogszabályt a köztársasági elnök – a jogszabály kihirdetése előtt – alkotmánybírósági normakontrollra utalta.

A véleménynyilvánítás szabadságának ott van vagy lehet pozitív társadalmi hatása – sértő volta ellenére is –, ahol a vitára egyáltalán lehetőség van. Az öncélú gyalázkodás, az egyes társadalmi csoportok aljas és előítéletes lealacsonyításával szemben nincs érvelésre mód. A cigányok, netán a svábok, örmények vagy más kisebbség genetikai alapú bűnözési hajlandóságával szemben nem lehet racionálisan érvelni, mert a feltételezés maga sem racionális. A szélsőséges indulatot, dühöt artikuláló vélemény nem kaphat nagyobb védelmet, mint a megsértett közösség. Az Alkotmánybíróság által előrevetített társadalmi öntisztulás bekövetkezése feltehetően csak hosszabb időtávon valósul majd meg, és jelenleg a véleményszabadság mögé bújva a legalantasabb nézetek törnek utat maguknak.

A közösség méltósága mint személyiségi jog védelmére a közérdekű kereset jogintézménye alkalmas lehet, ha más személy önrendelkezési jogát nem korlátozza. Olyan esetekben viszont, ahol a bántó, sértő, lealázó véleménynyilvánításnak nincs személyében behatárolható címzettje, ez a kérdés fel sem merül.

Az Ebtv. személyiségi jogi közérdekű igényérvényesítésre is lehetőséget biztosít ugyan az ügyész, az Egyenlő Bánásmód Hatóság a törvényben szabályozott egyes társadalmi és érdek-képviselői szervezetek számára, ha az egyenlő bánásmód követelményének megsértése olyan tulajdonságon alapult, amely az egyes ember személyiségének lényegi vonása, és a jogsértés személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érinti.

A törvény személyi hatálya alapján a gyűlöletbeszéd elleni fellépésre azonban mégsem alkalmas. A törvény hatálya¹⁰⁷ ugyanis nem terjed ki az e körben

¹⁰⁷ Ebtv. 4. § Az egyenlő bánásmód követelményét

- a) a magyar állam,
- b) a helyi és kisebbségi önkormányzatok, ezek szervei,
- c) a hatósági jogkört gyakorló szervezetek,
- d) a Magyar Honvédség és a rendvédelmi szervek,
- e) a közalapítványok, a köztestületek,
- f) a közszolgáltatást végző szervezetek,

tipikus jogsértőre, a természetes személyre. Másrészt a gyűlölködő a véleménynyilvánítással nem létesít jogviszonyt, véleménye aligha tekinthető eljárásnak vagy intézkedésnek.

Álláspontunk szerint az olyan közérdekű keresetindítás, amelyik kellően körülhatárolt módon, a társadalom legvédtelenebb csoportjai számára biztosítana védelmet, pontosan a körülírt és a közérdeket is sértő „elkövetési” magatartásokkal szemben, nem fojtaná el a szólás szabadságát.

A kormány által készített javaslatra – az előterjesztő hibájából – csak megkésve tehetünk észrevételt. Véleményünkben felhívtuk a figyelmet arra, hogy a jogbiztonság és az esetleges joggal való visszaélés elkerülése érdekében a közösség méltóságának polgári jogi védelmét a lehető legpontosabban behatárolható személyi körre szükséges szűkíteni. Ennek megfelelően elhagyni javasoltuk a „világnézeti meggyőződés” és a „politikai vélemény” és a „vagy a személyiség más lényegi vonása” fordulatokat. Ugyanis ezek teljesen eltérnek a polgári jogban jól ismert „jóhírnév” és „becsület” fogalmától, bizonytalanná téve a célzott kisebbségi, közösségi jogvédelmet.

Valamely kisebbségi közösség méltóságát sértő magatartás jellemzően becsület- és/vagy jóhírnévsértő magatartás.

A közösség méltóságának sérelme olyan önkényes, az emberi gondolkodás, ítéletalkotás elemi szabályainak sem megfelelő, indokolatlanul bántó, lealázó véleménynyilvánítással vagy valótlan tény állításával, híreszteléssel, illetve való tény hamis színben feltüntetésével valósul meg. Ez a magatartás – a nyilvánosság erejét felhasználva, a kisebbségi csoport társadalmi megítélését súlyosan torzítva, közérdeket sértve – a többség és a kisebbség társadalmi együttélését rombolja.

A közérdekű keresetindítási jogot az előterjesztő javaslatával szemben részben tágítani, részben pontosítani javasoltuk. Véleményünk szerint a keresetheztőségi jogot tágabb kör számára kellene biztosítani: 1. az ügyésznek általáno-

g) a közoktatási és a felsőoktatási intézmények (a továbbiakban együtt: oktatási intézmény),

h) a szociális, gyermekvédelmi gondoskodást, valamint gyermekjóléti szolgáltatást nyújtó személyek és intézmények,

i) a muzeális intézmények, a könyvtárak, a közművelődési intézmények,

j) az önkéntes kölcsönös biztosítópénztárak, a magánnyugdíjpénztárak,

k) az egészségügyi ellátást nyújtó szolgáltatók,

l) a pártok, valamint

m) az *a)–l)* pontok alá nem tartozó költségvetési szervek

jogviszonyaik létesítése során, jogviszonyaikban, eljárásaik és intézkedéseik során (a továbbiakban együtt: jogviszony) kötelesek megtartani

san, arra is tekintettel, hogy más személyiségi jogi vonatkozásban is élhet ilyen lehetőséggel; 2. a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának faji diszkriminációs körben; 3. A „közhasnú vagy kiemelkedően közhasznú” fordulat elhagyásával az emberi és állampolgári jogok védelmét célul kitűző társadalmi szervezeteknek és alapítványoknak.

A társadalmi szervezetek és alapítványok kereshetőségi jogát szűkíteni javasoltuk, hogy mindig az adott ügy jellege, tárgya döntse el, melyik jogvédő szervezet fordulhat bírósághoz. Nem lenne helyes, ha például egy melegszerzet valamely vallási kisebbségi csoport jogait sértő magatartás miatt indíthatna pert.¹⁰⁸

Konkrét szövegjavaslatot is kidolgoztunk, amelytől azt reméljük, hogy valamilyen módon jogi szabályozást nyer a kérdés. Az általunk javasolt normaszöveg a következő:

„76./A § (1) A személyhez fűződő jog sérelmét jelenti különösen az a nyilvános és közérdekbe ütköző magatartás, amely faji hovatarkozás, nemzeti vagy etnikai kisebbséghez tartozás, vallási meggyőződés, vagy szexuális irányultság szempontjából kisebbségben lévő társadalmi csoport becsületét vagy jóhírnevét sérti.

(2) [Az előterjesztő változatlan normaszövege.]

(3) Az (1) bekezdés szerinti igények érvényesítésére az ügyész, az ügy tárgya szerinti körben azok a társadalmi szervezetek és alapítványok, amelyek alapokiratukban rögzített célja az emberi és állampolgári jogok védelme, faji diszkriminációs vonatkozásban a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa is jogosult.”

2.

Magyar Gárda – új jelenség a kisebbségellenesség hazai történetében

2.1.

Megalakulás, működés, politikai, társadalmi visszhang és jogi megítélés

A Magyar Gárda nevű szervezet hagyományőrző és kulturális egyesületként a Jobbik Magyarországért Mozgalomhoz kapcsolódóan, 2007 augusztusában alakult társadalmi szervezet, amely – árpádsávval ellátott fekete-fehér egyen-

¹⁰⁸ Ez az érvelés megjelenik a köztársasági elnöknek az előzetes normakontrollra irányuló indítványában.

ruhája és pártmilíciára emlékeztető jellege miatt – már hetekkel megalakulása előtt is heves vitákat váltott ki.

A gárdát egyesületként alapították meg és jegyeztették be, mely alapító nyilatkozata szerint „része vagy gerince” kíván lenni a felállítandó nemzetőrségnek, és – szociális és karitatív missziók támogatása és szervezése, illetve a katasztrófaelhárítás és polgári védelem mellett – a „nemzeti önvédelem erősítésében” és „rendvédelmi” feladatok ellátásában kíván aktívan részt venni. Augusztus 25-én avatták fel a gárda első 56 tagját, a második avatási ünnepséget 2007. október 21-én tartották a Hősök terén. A rendezvényen 517 új gárdista tett esküt.

Az avatáson felsorakozott a második világháborús magyar katonaruhát és árpádsávot, közepén rovásírással H betűt ábrázoló, a nyilasokéhoz hasonló karszalagot viselő Nemzeti Őrsereg¹⁰⁹ nevű szervezet harminc tagja is, akik „bajtársi szövetségre” léptek a gárdával. A megalapítást az antifasiszta, a baloldali, valamint a roma szervezetek kb. 500-1000 fős tiltakozó demonstrációja kísérte, továbbá a budapesti Olimpiai parkban, ahol kb. 50 fő jelent meg, civil, antifasiszta és homoszexuális érdekvédő szervezetek tüntettek a Gárda megalakulása ellen.

A Magyar Gárda kezdettől fogva katonai jellegű külsőségeket hangsúlyoz, de alapszabálya szerint nem fegyveres testület, mivel a magyar alkotmány tiltja politikai célt szolgáló fegyveres szervezetek létrehozását az egyesülési jog alapján. Ugyanakkor hangsúlyozott célja a Jobbik által szorgalmazott „Nemzetőrség” leendő bázisának megteremtése, mert úgy véli, háborús helyzet esetén – amit a Magyarországgal szomszédos, szövetséges NATO-tagállamok Magyarország elleni támadásának veszélyeként írt le az egyesület elnöke – nincs, aki megvédené az országot. Nem sokkal megalakulása után, 2007 szeptemberében több hetes országjáró körútba kezdett a Gárda, az ország több településén tartottak lakossági fórumokat, melynek során számos helyen utasították vissza vagy mondták le a gárdisták szereplésére kiválasztott helyszíneket a bérbeadók.

A szervezet egyenruhásai a Nemzeti Őrsereg tagjaival együtt 2007 decemberében Tatárszentgyörgyön a romák szegregációját követelve rendeztek felvonulást a „cigánybűnözés” ellen, a „Vidék Közbiztonságáért” címmel, ahol a felszólalók a vidék közbiztonságának középpontjába a magyar-cigány ellenté-

¹⁰⁹ A Nemzeti Őrsereg egy Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei félkatonai alakulat, amely az egyesülési jogról szóló törvény hatálya alá tartozik, jóllehet a bíróság egyesületként történő bejegyzési kérelmüket elutasította. Ennek ellenére a gyakorlatban működnek, rendszeresen tartanak egyenruhás felvonulásokat, demonstrációkat.

teket állították avval, hogy a cigány kisebbség tagjait gyakorlatilag bűnelkövetőként, a többségi társadalmat pedig e bűnözés áldozataként tüntették fel. Az erődemonstrációnak szánt megmozdulást jogvédők és a helyi romák tiltakozó sétája, és a templomban a második világháború cigány és zsidó áldozataiért elmondott imája előzte meg. A gárdisták nem vonulhattak végig a cigányok lakta részen, ahogyan eredetileg tervezték, de megtarthatták a rendezvényt, amelyet megelőzően a Jobbik alelnöke közleményben fejtegette a „cigánybűnözés” összefüggését a cigányság „vérfertőzés útján degenerálódó” rétegével.

A gárda szellemiségét és működését a nyugati¹¹⁰ és a hazai nem jobboldali sajtó, a jelenlegi magyar kormány, továbbá több önkormányzati képviselő-testület¹¹¹ részben a nemzeti radikális, részben attól eltérően szélsőjobboldali félkatonai szervezetnek tekintette, de nem volt ritka a hazai baloldali sajtóban a „fasiszta”, „újfasiszta” jelző sem.

Mindezzel szemben a Jobbik tagadta, hogy bármiféle magánhadsereg építésébe kezdett volna, az alapítók szerint a gárda „nem náci, nem fasiszta” és nem félkatonai szervezet, egyszerűen csak „magyar”, és nem kívánják a harmincas évek szélsőjobboldali szervezeteinek tevékenységét folytatni.

A köztársasági elnök a gárda körüli vitákkal kapcsolatban egy rövid nyilatkozatot adott ki, miszerint elítéli mind a „félelemkeltő” rendezvényeket, mind a „félelemmel való manipulálást”.

A Fővárosi Főügyészség törvénysértőnek találta a Magyar Gárda működését, mert bizonyos meghirdetett céljai, amilyen a katasztrófa- és rendvédelmi feladatok ellátása, nem szerepel az alapszabályában. Ha a szervezet nem tesz eleget a felszólításnak, hogy alapszabályával összhangban működjön, az ügyészség kérheti a feloszlátását. A Magyar Gárda vezetősége az alapszabály

¹¹⁰ Például a *Spiegel* című tekintélyes hamburgi hetilap október 20-i száma „A múlt szélsőséges rémképe” címmel számol be az újságírók az egykori SA-alakulatokra emlékeztető, szerinte erőszak alkalmazására is készen álló szervezetről.

¹¹¹ „Csepel, ahol évszázadok óta békében élnek és dolgoznak együtt a magyar államot alkotó nemzetiségek, választott képviselőinek határozatával a fővárosban elsőként mondott nemet a közelmúltban félelmet és megütközést keltő, a köznyugalmat veszélyeztető demonstrációiról hírhedtté vált Magyar Gárda szellemiségére, a lezajlott és tervezett akcióira, valamint az egész szervezetre” – áll a kerület világhálós honlapján. A XXI. kerületi önkormányzat tehát a jövőben nem járul hozzá a Magyar Gárda területfoglalási engedélyének kiadásához, továbbá a szervezet nem kaphat engedélyt arra sem, hogy önkormányzati helyiségben rendezvényt tartson. A hírek szerint Terézváros sem kér a Magyar Gárdából, hiszen a budapesti VI. kerület képviselő-testülete december 20-i ülésén nemkívánatos szervezetnek nyilvánította a gárdát. „Elutasítja a szélsőségeket, bárminemű kirekesztést, idegengyűlöletet, az ezt kifejező cselekedeteket, és ezek ellen Terézváros területén minden rendelkezésre álló eszközével felép” – áll az Önkormányzat közleményében.

módosítását jelentette be, és felfüggesztette, de az alapító nyilatkozatból nem törölte a kifogásolt részeket, köztük a katonai jellegű működés lehetőségére utaló kitételeket a nemzeti önvédelemről és a Nemzetőrsegről.

A Fővárosi Főügyészség 2007 decemberében a szervezetnek a mások jogait és szabadságát sértő, illetve mások megfélemlítésére alkalmas tevékenységére hivatkozva a Fővárosi Bíróságnál kezdeményezte a Magyar Gárda Egyesület feloszlását.

Egy 2007. év végi közvéleménykutatás szerint a Magyar Gárda megalakulása a megkérdezettek 21%-ban félelmet kelt, 38%-uk általában veszélyesnek, 23%-uk komolytalan dolognak tartja, amit csak a média fúj fel, 13%-uk pedig rokonszenvesnek találja a gárdát.

2.2.

A gárda létének, működésének veszélyei kisebbségi jogi szempontból

Kezdjük a fejtegetést egy régi eset felidézésével. Alig több mint tíz évvel ezelőtt egy település önkormányzatának képviselő-testülete – egyébként a helyi cigány kisebbségi önkormányzat kezdeményezésére – rendkívüli ülést tartott, amelyen megtárgyalta a város közrendjének és közbiztonságának alakulását, különös tekintettel egyes, a közbiztonságot veszélyeztető cselekményekre, s a testület úgy döntött, hogy a város életébe beilleszkedni nem tudó, a közbiztonságot megsértő és veszélyeztető személyeket nemkívánatossá nyilvánítja, s a jövőben mindent megtesz annak érdekében, hogy ezeknek a személyeknek a városból való elköltözését törvényes eszközökkel elérje, valamint a hasonló „nemkívánatos” személyek beköltözését megakadályozza. Az önkormányzat tehát a közbiztonsági klauzulát használta fel arra, hogy a neki nem tetsző magatartást, életmódot (valójában társadalmi csoportot) „veszélyesnek” minősítse. Ezzel a döntéssel tehát az önkormányzat lényegében – a közbiztonság érdekében hivatkozással – „potenciális bűnözővé” avatott embereket, akiknek büntetőjogi felelősségét senki sem állapította meg, s ehhez még egy új jogellenességi kategóriát (nemkívánatos személy) is teremtett.

A kisebbségi ombudsman akkori vizsgálata szerint a közrend biztosításának nem az a helyesen igénybe vett eszköze, hogy az önkormányzat megpróbálja a településen jogszerűen tartózkodó állampolgárokat eltávolítani a településről, hanem az ügyben hatáskörrel rendelkező szervek tevékenységének elősegítésével, a velük való együttműködés erősítésével próbálja előmozdítani, hogy az egyes meghatározott cselekményeket elkövető személyek büntetőjogi

felelősségét az arra hatáskörrel rendelkező hatóság megállapítsa. A rendőrségnek pedig az a feladata, hogy a hatáskörét megállapító rendelkezések által megszabott kereteken belül eljárjon a közrend és a közbiztonság védelme érdekében.¹¹² Először történt meg a rendszerváltás óta, hogy a romák emberi jogainak védelmében egy állami szerv alkotmányellenesség¹¹³ címén kezdeményezze egy városi önkormányzati határozat visszavonását, egyszersmind elmarasztalja a jegyzőt és a megyei közigazgatási hivatalt, amiért elmulasztották a törvényességi felügyeleti jogukból eredő kötelességüket.

Miért idéztük fel ezt a régi ügyet? Azért, mert ami tíz évvel ezelőtt – az „elkövetői” és a „sértetti” oldalon egyaránt – „csupán” alkalmoszerű helyi megmozdulásnak volt minősíthető, az adott roma közösség és a helyi bűnözés összekapcsolását illetően, az a gárda és a mögötte álló politikai erők megjelenésével a széles sajtónyilvánosság révén immár országossá, és – „sértetti oldalon” – a cigányság egészét érintő üggyé vált.

A mozgalom, a szervezet és a retorika közjogi megítélését az ügyesség elvégezte, ehhez tehát – alkotmányjogi szempontból – annyit fűznénk hozzá, hogy alapjaiban sérül a jogbiztonság követelménye is, hiszen jogállamban nemcsak abban kell biztosnak lenniük a polgároknak, hogy a közhatalmat gyakorló szervek nem alkalmaznak velük szemben törvényes alap nélkül jogi szankciókat és eljárásokat (ezt sértette a képviselőtestület akkori határozata), hanem abban is, hogy egy adott kisebbségi közösséggel szemben a társadalom többsége – vagy annak nevében valamely csoportja – nem alkalmazza a kollektív büntetés (megfélemlítés) elvét, gyakorlatát pedig még kevésbé.

„A jogállam jogrendje senkitől sem tagadhatja meg a jogállami garanciákat. Ezek ugyanis alapjogként mindenkit megilletnek. Jogállami értékrend alapján jogállami garanciák mellőzésével még igazságos követelés sem érvényesíthető.” (11/1992. (III. 5.) AB határozat) Hozzáteesszük: hát még a nyilvánvalóan igazságtalan követelések!

Ami pedig a jelenség kisebbségi szempontból történő társadalomra veszélyességét illeti, ahhoz az uszító jellegű verbális megnyilvánulások (gyűlöletbeszéd) által keletkezett veszélyforrások jól ismert „szerkezetére” kell utalnunk, ami három elemből áll:

a) veszélybe kerül a társadalmi többség békéje, nyugalma, tehát az ún. köz-

¹¹² *Beszámoló a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának tevékenységéről.* Budapest 1998, OBH.

¹¹³ A kisebbségi ombudsman álláspontja szerint a határozat sérti az igazságszolgáltatás bírói monopóliumát, az ártatlanság vélelmét, a mozgás és a tartózkodási hely megválasztásának szabadságát, valamint a hátrányos megkülönböztetés tilalmát.

nyugalom,¹¹⁴ erősödik a többségi társadalomban amúgy is meglévő, racionális érvelést nem tűrő előítélet-képződés, ezáltal a közhangulatot olyan módon formálódhat át, amely megkönnyíti, hogy a kisebbségellenes csoportok céljaikat erőszak vagy fenyegetés alkalmazása útján ériék el;

- b) veszélybe kerül az adott kisebbségi közösség biztonságérzete, hiszen ezek a megmozdulások – túl a fellépés közvetlen hatásain – nyilvánvalóan kisebbségellenes indulatokat gerjesztenek, illetve erősítenek fel, emellett nehezítik a közösség tagjainak szabad identitásválasztását, mintegy sugallva, hogy „másságát” „bűnnek”, természetellenes állapotnak tekintse;
- c) végezetül alkalmas a szerveződését erősíteni olyan – a gárdához hasonló célokat kitűző elsősorban fiatalokból álló – csoportosulásoknak, melyek készséget mutatnak arra, hogy a kisebbségellenes célok megvalósítására közvetlenül törekedjenek.

¹¹⁴ A köznyugalom – az egyik lehetséges értelmezés szerint és kisebbségi jogi megközelítésből – a jogbiztonságot is magában foglaló közbiztonság tudati tükröződését fejezi ki, azt nevezetesen, 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 ún. multikulturalitásnak), az egyének és közösségek önazonosságra, integrációra, asszimilációra, adott esetben önkéntes szegregációra irányuló törekvéseinek, hogy a közbeszéd egyrészt kivetí magából a „gyűlöletbeszéd” legdurvább formáit (az kevés, hogy a gyalázkodás a gyalázkodót is minősíti a nyilvánosság előtt), másrészt a mindenkor gazdasági kulturális és politikai elit következetesen elhatárolódik ezektől a megnyilvánulásoktól, végül a közhatalom rendelkezik olyan szankciórendszerrel, meg egy olyan igazságszolgáltatással, amely kellő következetességgel, szigorral és magas társadalmi támogatottsággal képes fellépni a gyalázkodó, kifejezetten a védett közösségek becsületébe gázoló megnyilvánulásokkal szemben. A többségi társadalom attitűdskálája mérhető, a számukra nehezen elfogadhatónak, idegennek, esetenként határozottan elutasítandónak tekintett társadalmi csoportok megítélését illetően, és egy ilyen vélemény-térkép egyben kifejezi a multikulturalitás pillanatnyi állapotát.

Ha viszont általánosabb jelleggel szeretnénk a köznyugalmat körbehatárolni, akkor az ún. szubjektív biztonság, a jó biztonságérzet tartalmi elemeiből lehet kiindulni. A jó biztonságérzet számtalan veszélyforrás – kockázati tényező – együttes féken tartásától, illetve a veszély gátló tényezők működőképességétől, továbbá attól, hogy mekkora lakossági szimpátia és bizalom húzódik meg a veszélyelhárítás hivatalos képviselői és teljesítményük mögött. Ez a fajta közös nyugalom mindenfajta életminőség alapfeltétele, hiszen – a teljesség igénye nélkül – annak a társadalmi tudatban való tükröződését foglalja magában, mint a katonai és társadalmi értelemben vett béke, igazságosság, működő jogállamiság, egészséges környezet, gazdasági stabilitás, és nem utolsósorban bűnözésmentes mindennapok az egyén számára, de legalábbis annak a határozott érzetet, hogy a bűnüldözés képes a közösség rosszállását leginkább kiváltó jogsértések gyors felderítésére, a felelősségre vonás feltételeinek megteremtésére. A jó biztonságérzet része persze az is, hogy „bűnt” kövesse a közösség igazságérzetével nem ellentétes szankció, illetve a sértetti kártalanítás.

Már régen nagyobb veszélyről van szó, mint a köznyugalom elvont veszélyeztetése, amiről tudjuk – a „gyalázkodás” elkövetési magatartásával kapcsolatban –, hogy az Alkotmánybíróság nem tartott elég súlyosnak ahhoz, hogy büntetőjogi értelemben vett alapjogi korlátozás indokául szolgálhasson.

Egyrészt fennáll egy eszkalációs veszély, ami részben magában foglalja a megrendült közbiztonságért bűnbakká kikiáltott célcsoportok körének bővülését (lásd a legutóbbi időben a „svábbbűnözés”-ről szóló híreket), másrészt kifejezetten megdőlni látszik az a korábbi, az AB által is osztott feltevés, hogy a nyilvánosság egy idő után kiveti magából a durván előítéletes, rasszista megnyilvánulásokat, illetve hogy a gyalázkodó önmagát bélyegzi meg, járátja le, tehát elkerülhetetlenül szembesülnie kell a „köz” megvetésével.

Érzékeltetni kell azt is – és ez az új körülmény nem csekély mértékben felelős sokak érzelmi azonosulásának kiváltásáért –, hogy megjelent a retorikában a többségi társadalom úgymond jogos önvédelme, annak a beállítottságnak a társadalmi tudatba sulykolása, hogy ha a közhatalom tehetetlen a „cigánybűnözéssel” szemben, nekünk kell kézbe venni saját biztonságunk intézését. A társadalmi többség áldozattá válásának felmutatása emellett – a bűnözés valóságos adatainak és struktúrájának ismerete nélkül – még azokból is szolidaritási reflexeket válthatnak ki, akik egyébként nem rendelkeznek rasszista jellegű előítéletekkel, de – megrendült, vagy a korábbiakhoz képest bizonytalanabb társadalmi helyzetük felelőseit keresvén – náluk könnyebb fogadókészségre lel egy adott etnikai csoport vagy csoportok bűnbakká kikiáltása.

Nem véletlen tehát, hogy a mértékadó hazai jogirodalomban egyre határozottabban fogalmazódnak meg azok az álláspontok, melyek erős kétségeiket hangoztatják a szólásszabadságot érintő alkotmánybírósági gyakorlat optimizmusát illetően, miszerint az „okos közvélekedés” csak nyílt politikai vitákban tud kifomálódni, ahol a gyalázkodó önmagát bélyegzi meg. Igen, mondhatjuk mi is, de csak akkor, ha valóban racionális diskurzusról, versengő érvekről van szó, melyek megerősítésre vagy éppen cáfolásra érdemesek.

De milyen érveket lehet felsorakoztatni az ellenséges, mocskolódó kifejezésekkel szemben? „... az olyan közlések, (...) melyek alkalmatlanok arra, hogy a kommunikációs tér kialakulásához és fenntartásához hozzájáruljanak, a fokozott védelemre nem tarthatnak igényt.”¹¹⁵ Tehát a jogtudósi álláspontok

¹¹⁵ Bárd Károly: *Emberi jogok és büntető igazságszolgáltatás Európában*. Budapest 2007, Magyar Hivatalos Közlönykiadó, 158–159. o. Hasonló következtetésre jut Sajó András: *Rasszista nézetek büntetésének alkotmányosságáról*. In: *Györgyi Kálmán ünnepi kötet*. Budapest 2004, KJK-KERSZÖV, 482. o.

szerint nem a közlés tartalma (legyen bármennyire undorító, elriasztó is ez a tartalom) kell hogy kijelölje a büntetőjogi üldözhetőség határait, hanem az argumentálhatóság, az ésszerű érvekkel való szembesíthetőség.

2.3.

Mit tett ez ügyben a kisebbségi biztos?

A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa 2007. december elején látta elérkezettnek az időt arra, hogy a gárda működésével, illetve az e köré szerveződő rasszista megnyilvánulásokkal szemben a nyilvánossághoz, illetve a magyar társadalom felelősségteljesen gondolkodó választott vezetőihez forduljon: szólaljanak meg végre, és ítéljék el a nyilvánosság előtt a hasonló tartalmú szélsőséges megnyilvánulásokat. A közjogi méltóságokhoz 2007. december 7-én kelt levelében a kisebbségi biztos leszögezte: „Egy emberi jogokat tiszteletben tartó, nyitott európai társadalomban nem engedhető meg és nem fogadható el, hogy magát politikailag legitimnek tekintő mozgalom vezetője ilyen tartalmú¹¹⁶ nyilatkozatot tegyen.”

Néhány nappal a három hivatalban lévő ombudsman adott ki közös nyilatkozatot, amelyben mélységes megdöbbenésüknek adtak hangot a magyarországi rasszista jelenségek felerősödése miatt.

Sólyom László köztársasági elnök késlekedés nélkül válaszolt a biztosi levélre, amelyben a gárda tatárszentgyörgyi felvonulását kifejezetten cigányellenes tüntetésnek minősítette, másrészt rámutatott: „Amellett, hogy ideológiájuk elvetendő, ezek az akciók gyakorlatilag is mérhetetlenül károsak, olyan légkört teremtenek, amely csakis nehezíti a cigányság társadalmi beilleszkedésének előrehaladását.” A levélben kitért arra is, hogy támogatja a kisebbségi biztost azokban az erőfeszítésekben, melyek célja a jogok érvényesítése és védelme, mindenki szabadságának biztosítása, a cigányság társadalmi helyzetének megoldása. A kisebbségi biztos a köztársasági elnökhöz írt újabb levelében történelmi tettnek, a rasszizmus elleni küzdelem fordulópontjának minősítette az államfő levelét.

Időközben a kormányálláspont is napvilágra került, hiszen a miniszterelnök – a kormányszóvivő útján – a leghatározottabban elítélte a gárda december 9-i demonstrációját. A kisebbségi biztoshoz küldött levelében a kormányfő üdvözölte a biztos kezdeményezését, és rámutatott arra, hogy a kormány már a gárda magalakulásakor kifejezésre juttatta e szervezet erköl-

¹¹⁶ A levél arra a sokszor hangoztatott, nyíltan rasszista álláspontra utal, melynek lényege szerint a cigányság úgymond „fajspecifikus” tulajdonsága a bűnözés.

csi és politikai értelemben vett elfogadhatatlanságát: „A kormány akkor figyelmeztette a közbeszéd minden alakítóját, a közélet minden befolyásos szereplőjét, hogy az egyértelmű szavak, a nyílt elhatárolódás elmulasztására nincs többé erkölcsi mentség, hiszen nemzeti tragédiánk, a Holocaust után soha többé nem beszélhetünk ártalmatlan antiszemitizmusról vagy ártatlan hungarizmusról.”

December második hetében érkeztek az ombudsmani hivatalba a megszólított közjogi méltóságok egyetértést, szolidaritást kifejező válaszlevelei. Az Országgyűlés elnöke rámutatott, hogy számos nyilvános fórumon elítélt és visszautasított minden félelemkeltő és uszító magatartást. Hasonlóan nyilatkozott a Legfelsőbb Bíróság elnöke is, aki azt is kinyilvánította, hogy a közösségek méltóságát súlyosan sértő megnyilvánulásokkal szemben hatékonyabb jogi szabályozásra lenne szükség. Mindeközben a kisebbségi biztos álláspontjával egyetértő leveleket küldtek a parlamenti pártok frakcióvezetői is. A Fidesz – Magyar Polgári Szövetség elnöke is biztosította az ombudsmant arról, hogy mindenkor számíthat pártjára, ha fel kell lépni az etnikai alapú gyűlöletkeltéssel szemben.

2.4.

Egy rasszizmusellenes stratégia néhány eleme

Szociológiai és csoportlélektani tanulmányokból tudjuk, hogy egy előítéletes magatartást (még pontosabban a mögötte meghúzódó, alapvetően érzelmi motívumok által irányított nézetrendszer) a „felvilágosító” szándékú, racionális érveléssel önmagában még nem lehet megváltoztatni. Nem elég tehát az előítélet célcsoportjáról annak valóságos helyzetét és így az előítélet tartalmának hamisságát felmutatni, mélyebbre kell ásni, az előítélet alanyát kell önmaga helyzetével, az előítélet-képződés lélektani és társadalmi okaival szembesíteni, olyan társas helyzetek és közvetlenül átélt élmények tömegét teremteni számára, ami egy idő után kényszerűen vonatja le vele a következtetést: egyszerre tartozom a többféle értelemben vett többséghez, evvel egyidejűleg számtalan kisebbséghez is, a többség-kisebbség viszonya tehát relatív, változó, újraértelmezhető, tehát én is kerülhetek bármikor egy diszkriminált kisebbség tagjának helyzetébe.

Az egyének és közösségek érzelmi világának részét képező, az előítéletes vélemény irracionalitását fokozatosan beláttató „aha”-élmények nélkül nehezen képzelhető el hatékony előítélet-ellenes küzdelem. Mindezt azért kell hangoztatni, mert „Ebben az egydimenziós, ezért torzító értelmezési tartományban a cigányság és a »többségi társadalom« adott csoportjai közötti mind drámaibb

konfliktust, valamint annak feloldását félrevezető pusztán a bűnös előítéletekre, továbbá az ellenük folytatott aufklérista küzdelemre leegyszerűsíteni.”¹¹⁷

Témánkra fordítva mindezt, és a fenti megfontolást is szem előtt tartva, de mégis bízva a „tisztá beszéd” erejében, úgy gondoljuk, hogy nem tartanánk itt, ha az utóbbi másfél évtizedben a magyar társadalom a bárki által elérhető vagy könnyen hozzáférhető fórumokon kapott volna rendszeres, tárgyilagos, közérthető „eligazítást” egyrészt a hazai cigányság helyzetének alakulásáról, másrészt a bűnözés valóságos adatairól, okairól és struktúrájáról. Ma még persze nem tudjuk felmérni, hogy a „gárdás” retorika milyen társadalmi rétegeket és milyen erősséggel szólít meg, az azonban állítható, hogy még romló gazdasági körülmények között, ahol osztársadalmi szinten rendült meg biztonságérzet, a „célközönség” védettebb állapotban lenne mondjuk egy olyan – kormányokon átívelő – közbiztonsági stratégia sikeres népszerűsítésével – a szónak a legkevésbé sem propagandisztikus értelmében –, amely

„A bűnt a társadalmi ellentmondások következményeként ábrázolja, ezért nem tartja lehetségesnek a közösségek felosztását jókra és rosszakra, amiként azt sem, hogy a jogkövető és a jogsértő magatartások között mindig felismerhető határokat állapítson meg. Ebből következően óvakodik attól, hogy a bűnözés elleni küzdelmet háborúnak ábrázolja, mert az ilyen stratégiát azonosnak tartja azzal, amikor a társadalom saját magának üzen hadat.

Fő figyelmét a még el nem követett jogsértésekre fordítja, igyekszik feltárni a veszélyes helyeket, a kockázatos tevékenységeket, valamint a devianciára hajló személyiség jegyeket. A közbiztonságot kollektív társadalmi produkciónak fogja fel, amelyben az állami büntető hatalom partnere a települési önkormányzat, a civil kollektívák összefogása, a biztonsági piac szolgáltatásai, valamint az egyéni önvédelem. Támogatja a társadalom pozitív kontroll-mechanizmusainak (gazdaság, oktatás, egészségügy, kultúra, tudomány stb.) értékteremtő működtetését olyan irányban, amellyel csökkenthető a veszélyes helyek száma, mérsékelhetőek a kockázatok és segíthető az értékes emberi tulajdonságok kialakítása. A szolidaritás és az esélyteremtés módszereivel arra törekszik, hogy az új értékek előállításában történő részvétel és az azokból való részesedés a társadalom minden tagja számára nyitva álljon.”¹¹⁸

Ma azonban még más a helyzet: nemcsak hogy nincs a fejekben ez a fajta – preventív, a bűnt nem eredendő rosszként értékelő – kommunikációs stratégia

¹¹⁷ Debreceni József: Fejek a homokban, *Népszabadság*, 2008. január 12.

¹¹⁸ Finszter Géza: *A rendvédelmi szervek külső kapcsolatai, különös tekintettel a bűnmegelőzésre*. Budapest 2006, (kézirat).

gia, hanem egyre többek valós tapasztalata „az állam nem véd meg a bűnözéstől” élménye, melyet ma már nem lehet kizárólag a közbiztonságot állami monopóliumként kezelő állampárti korszak maradványának tekinteni. A prevenció hiányának érzete mellett tehát elkerülhetetlen avval a közgondolkodásban egyre inkább helyet kapó nézettel is szembesülni, hogy a bűnüldözés és az igazságszolgáltatás szervei a már megtörtént jogsértésekkel kapcsolatban sem mutatnak fel gyors, következetes, a legalitás elvét komolyan vevő (bűn nem maradhat büntetés nélkül), a társadalmi többség igazságossági igényeit kifejező szankcionálást és a sértetti kárigényeket is reparálni képes teljesítményt. Mivel a „gárdás” retorika egyik méregfoga a társadalom bűnüldözési értelemben vett magárahagyottsága, egyre sürgetőbb kormányzati feladat a bűnüldözés és a bűnmegelőzés szerveinek átvilágítása, valós teljesítményeik és persze diszfunkcióik bemutatása. Aligha kétséges, hogy ebből a megismerési, önmegmutatási folyamatból a büntető-igazságszolgáltatás szervei sem maradhatnak ki.

Már említettük, hogy a gyűlölködésre mégis racionális érvekkel válaszolni kívánó, „igazságfelmutató” stratégia másik eleme a hazai cigány közösség helyzetének bemutatása kellene hogy legyen, ideértve a valóságos munkaerőpiaci helyzetet, s ennek tükrében az ún. mélyszegénységben élők szinte teljes esélytelenségét legális munkára, jövedelemre. A cigányságban a bűnt és a bűnözőt látó és láttatni kívánó társadalmi és politikai erőtenyezőket, de a „semleges” többséget is meg kell kérdezni arról, hogy vajon hová és kihez forduljon, aki ezen a szinten él, és a segélyek nem fedezik a családja megélhetését? A korábban erős társadalmi elutasítást kiváltó ún. megélhetési bűnözéssel igenis ismételten foglalkozni kell (arányaik, elkövetési módok, ténylegesen okozott kár, a felderítés és a felelősségre vonás adatai stb.), nem azért, mert ez a magatartás egyetlen percre is jogilag elfogadható vagy rehabilitálható, de azért, mert a közvéleménnyel tudomásul kellene vetetni, hogy jelenleg vannak olyan települések, ahol a lakosság egy része – etnikai hovatartozásra tekintet nélkül – a pusztta létfenntartás érdekében kénytelen a vagyon elleni bűncselekményeket is magában foglaló deviáns életformát „választani”.

Tudjuk, hogy az előítélet-képződés faktorai elsődlegesen a társadalom szocializációs „műhelyei”, elsősorban a család, az iskola, a kamaszkortól kezdődően a kortárs csoportok, végül mindaz, amit a fiatalok a nyilvánosság ma már beláthatatlan tömegű fórumaiból a maguk számára példaértékűnek, vagy legalább respektálhatónak értékelnek.

Ebből a konglomerátumból itt – tézisszerűen – csak az iskolában elsajátítható, az előítélet-mentesség esélyét magában foglaló néhány „technikát” emelnénk ki. Kriminológiai alapismeretekre éppúgy szükség volna, mint a

különböző veszélyhelyzetek elhárításáról, a konfliktuskezelés módjairól, a kisebb súlyú jogsértések megelőzési technikáiról szóló útmutatóra. Tudatosítani a fiatalokban, hogy a multikulturalitást értéknek tekintő társadalomban

a) a többségi társadalom értékrendjétől idegen, de a közösség nyugalmát, biztonságát nem veszélyeztető „másságokat” a közösségnek tolerálni kell;

b) a közösség életét kifejezetten veszélyeztető vagy zavaró magatartásokat lehet jogilag tilalmazni és szankcionálni, de itt is törekedni kell a jogsértés hátterének feltárására, annak mérlegelésére, hogy vajon adottak-e a jogszerű magatartás biztosításának jogon kívüli eszközei.

A származásból, kilátástalan szegénységből, szülők szenvedélybetegségéből stb. eredő magatartási problémák és a sokszor evvel járó társadalmi kirekesztettség olyan alapproblémákat is jeleznek, mint például az önbizalom hiánya, amely a fiatalokat könnyen elindíthatja az enyhe súlyú bűnelkövetés, majd pedig a bűnözővé válás útján, de éppúgy indukálhat erőszakra kész, rasszista motívumokból fakadó politikai indulatokat is, melyek kihasználására és manipulálására ma már készen állnak egyes „felnőtt” szervezetek. Programok kellenek tehát – az antiszociális „energialevezetések” alternatívájaként – a település veszélyeztetett fiataljainak szabadidős foglalkoztatására, olyanokra, amelyek megfizethetőek, készségfejlesztők, konvertálható ismereteket, illetve készségeket adnak, egyszerűen olyan társas készségeket lehet gyakorlásuk során „beszerezni”, mint az empátia, az együttműködés és a becsületesség.

IX. fejezet

Nemzetközi kapcsolatok

A nemzetközi együttműködés és nyilvánosság

A kisebbségi ombudsman tevékenysége döntően a magyarországi kisebbségvédelemmel kapcsolatos kérdésekre irányul. Ennek hatékonyságát, az európai uniós tagság elnyerésénél is követelményként állított kisebbségekkel kapcsolatos jogok védelmét és az egyenlő bánásmódot azonban az emberi jogok és az alkotmányos hagyományok mércéjén keresztül lehet csak megítélni. Ezért nagy jelentősége van a kisebbségi biztos határokon átlépő együttműködésének, a nemzetközi nyilvánosság fórumainak. Így a nemzetközi szakmai kapcsolatok bővítése, a tapasztalatcsere a jövőben is fontos szerepet játszik az ombudsman munkájának alakításában. A beszámolási időszakban több szinten is erősíteni igyekeztünk a nemzetközi együttműködés formáit.

Számos külföldi delegációt fogadtunk és tájékoztattunk a magyarországi kisebbségek helyzetéről, valamint tevékenységünkről. Látogatást tettek nálunk többek között az Oroszországi Föderáció, Olaszország, Németország nagykövetségének képviselői. Látogatásuk célja az újonnan hivatalba lépett kisebbségi ombudsman személyének és elképzeléseinek megismerése mellett a hazai kisebbségek helyzetéről való tájékozódás volt.

Az EU Twinning projekt keretében török szakértői csoport érkezett Magyarországra az esélyegyenlőség, egyenlő bánásmód és a nemek közötti egyenlőség kérdéseinek tanulmányozása céljából. Az általános biztos munkatársaival együttműködve előadást tartottunk számukra az antidiszkriminációs jog főbb kérdéseiről, ilyen típusú panaszainkról, vizsgálatainkról, valamint a kisebbségi biztos hivatali működéséről.

Az International Centre for Democratic Transition nevű civil szervezet megkeresésére – az összes parlamenti biztos munkatársainak közreműködésével – tájékoztattuk a kosovói ombudsmani és a macedón „Emberi jogok és szabadságok védelmezője” intézmények vezetőit, illetve munkatársait a magyarországi országgyűlési biztosok munkájáról. Az általános és a külön bizto-

sok munkatársai előadásaikban összegezték a magyarországi ombudsmani rendszer tapasztalatait, majd az országok szakértői témakörönként konzultáltak.

A 2007. december 6–7-én a dániai Helsingörben több mint száz európai és Európán kívüli résztvevővel megrendezett konferencia témája azoknak az élethelyzeteknek, illetve társadalmi csoportoknak a vizsgálata volt, ahol az érintetteknek rendszeresen avval kell szembenéznük, hogy egyszerre több indok (tulajdonság) miatt különböztetik meg őket hátrányosan, illetve egyidejűleg tartoznak az adott társadalomban az egyenlőtlen bánásmódnak leginkább kitett csoportok közé. A jelenség tudományos kutatása a nyolcvanas évek végén az Egyesült Államokban indult, a fogalom pedig az afro-amerikai nők helyzetét vizsgáló jogtudós, Kimberle Crenshaw *Critical Race Theory* című munkájában bukkant fel először. Kimberle és követői a diszkriminációs jelenségek mélyebb, megfelelőbb feltárása érdekében tulajdonképpen egy új kutatási paradigmát követeltek. Ugyanis egyrészt első ízben vették éles kritika alá az egyéneket, illetve a kisebbségi csoportokat sújtó diszkriminatív okok szűk, rendszerint egy okot (tulajdonságot) felmutató vizsgálatát. Másrészt rámutattak arra, hogy a különböző, diszkriminatív jellegű hátrányok összegződnek, illetve felerősödnek, többszörösen megnehezítve mind a jelenség jogi értelemben vett feltárását, bizonyítását, mind pedig a társadalmi értelemben vett kitörés esélyeit azok számára, akik a többszörös megkülönböztetés tipikus áldozatai (például a fogyatékos nők, leszbikusok, a 2001-es amerikai terrortámadást követően a fiatal iszlám férfiak). A „történelmi hűség” érdekében érdemes megjegyezni, hogy a fogalmat végül az ENSZ által, az idegengyűlölet és a rasszizmus ellen, 2001-ben Dél-Afrikában megrendezett világkonferencián fogadták el, és így vált a nemzetközi tudományos közvélemény számára elfogadottá.

A dániai konferencián elhangzott előadások is azt a benyomást erősítették meg, hogy a többszörös diszkrimináció – az immár másfél évtizedes szociológiai, jogirodalmi kutatási eredmények ellenére – a mai napig az európai uniós jogi aktusokban és a tagállamok belső jogában mostohagyereknek számít. A többszörös diszkrimináció tömeges megjelenésének elsődleges terepe a munka világa, illetve az ún. üzleti szektor. Az összeadódó okokat kutatva pedig kiderült, hogy leginkább hatféle az egyenlőtlen bánásmódra alapot adó tulajdonsággal lehet számolni: a nemi, a nemzeti és etnikai hovatartozással, az életkorral, a vallási (világnézeti) meggyőződéssel, a többségtől eltérő szexuális preferenciával, végül a testi, illetve szellemi fogyatékosysággal. E tulajdonságok különböző kombinációi adják ki a jelenség tipikus esetcsoportjait. Ugyanakkor a konkrét diszkriminációs panaszügyekben, a könnyített bizo-

nyítási szabályok ellenére is igen nehéz még egyetlen védett tulajdonságot is mint kiváltó motívumot meggyőzően bizonyítani, hát még többet. Így érthető a jogsértések üldözőinek tartózkodása, hogy a konkrét ügyekben az okok többszöröződésének (és azok arányának) hitelt érdemlő bizonyítását elvégezzék. Érdekes módon még olyan országokban is, ahol önálló jogellenességi kategóriaként vagy szankciósúlyosbító lehetőségként szerepel (Németország, Ausztria, Spanyolország, Románia), a joggyakorlatban alig alkalmazzák. Itt kell jelezni, hogy a többszörös hátrányos megkülönböztetés kérdése a hazai jogalkotói és jogalkalmazói gondolkodásból is hiányzik, így a konferencia támpontokat adhat ezek hazai elterjesztéséhez. Az egyenlő bánásmódot és esélyegyenlőséget célzó kormányzati (önkormányzati) szakpolitikai koncepciókból és programokból, az államilag finanszírozott oktatási, kutatási projektekből is elmaradt ez a megközelítési és kezelési módozat, változatlanul – társadalmi átlagban – az egy okot kereső „egydimenziós” megközelítés dominál, amelyet a jövőben a kisebbségi biztosnak is oldania kellene. Ugyanis a fogyatékkal élő, munkanélküli vagy iskolában szegregált gyerekek hátrányos megkülönböztetése nemcsak az érintettek roma származása, hanem egyéb helyzetükkel is nyilvánvalóan összefügg, ami sajátos jogi, igazgatási intézkedéseket, támogatást igényelne.

A konferencián ajánlást fogalmaztak meg az említett sajátos kezelés elősegítésére, amelyet a további munkában is iránymutatónak tekintünk:

- a) Az eddigieknél jóval szélesebb körben és intenzívebben kell kutatni a többszörös diszkriminációra utaló jelenségek előfordulási gyakoriságát, a társadalom különböző szegmenseiben (ideértve a privát szektort is) az okok megtöbbszöröződésének legtipikusabb fajtáit, a látencia okait, az „áldozatok” reakcióit, spontán és intézményes védekezési lehetőségeit. Éppen ezzel összefüggésben a nemzeti és nemzetközi jogvédő mechanizmusok, szakpolitikák és a diszkriminációellenes programok hatékonyságát.
- b) Mivel a jelenséggel szemben kialakult eddigi közjogi eszköztár az EU szintjén és a tagállami jogokban elégtelen, a jogalkotásban ki kell dolgozni olyan mechanizmusokat, amelyek tekintetbe veszik a jellegzetes elkövetési magatartásokat, szankciókat, illetve eljárásjogi értelemben képesek a megelőzésre, felderítésre, szankcionálásra. Cél, hogy a mainál jóval nagyobb mértékben váljon lehetővé a küzdelem a többszörös diszkrimináció ma még túlnyomórészt büntetlenül maradó alakváltozataival szemben.
- c) Mivel a jelenség (és így az okok egy része) az egyes kisebbségi csoportoknak a többséghez képest hátrányosabb szociális helyzetére vezethető vissza, annak felszámolására, illetve visszaszorítására a tiltás eszközei nyilvánvalóan nem elegendőek.

vánvalóan elégtelenek, az esélyegyenlőséget, a pozitív diszkriminációt szolgáló társadalompolitikai eszközök bevetésére mindenképpen szükség van.

2007-ben is folytatódott a már megkezdett együttműködés az emberi és kisebbségi jogok védelmével foglalkozó nemzetközi szervezetekkel. Kiemeljük, hogy 2007 nyarán Andrzej Mirga, az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet Emberi Jogok és Demokratikus Szervezetek Irodájának Roma és Sinti Ügyek tanácsosa tett látogatást hivatalunkban. A találkozón többek között a kisebbségek politikai képviseléről, a diszkrimináció elleni küzdelemről, a gyűlöletbeszéd elleni fellépés jogi eszközeiről esett szó.

Az Európai Ombudsman Intézet azzal a kéréssel keresett meg minket, hogy nyújtsunk részletes tájékoztatást az Alkotmánybíróság és az országgyűlési biztosok közötti – az emberi jogok védelme terén kialakult – kapcsolatokról. A jogvédelmi rendszer erősítésének és a két jogvédő szervezet közötti kapcsolat élénkítésének lehetőségeiről készített elemzést megküldtük a szervezetnek.

Ez évben is folytattuk együttműködésünket az európai egyenlő bánásmód szervezetekkel az Equinet keretei között. Az egyenlő bánásmód szervezetek között létrejött intranetes fórumon keresztül közvetlenül tudunk szakmai kérdésekben véleményt cserélni. Az információáramlás, egymás munkájának megismerése megkönnyíti a hasonló kérdések hazai megoldását, és hozzájárul az Európai Unió anti-diszkriminációs szabályozásának egységes alkalmazásához.

Az Equinet 2007-ben is két tréning megszervezésével segítette az egyenlő bánásmód szervezetek munkatársainak továbbképzését. Az egyik szeminárium a hátrányos megkülönböztetés jogi kérdéseivel, valamint a többszörös diszkrimináció témaköreivel foglalkozott. Részletes előadások tárgyalták a különböző tulajdonságok alapján történő diszkriminációtípusok eltérő védettségi fokának kérdéseit, valamint az Európai Közösségek Bíróságának releváns esetjogát. Az előadásokat követően munkacsoportokban konkrét esetek értelmezésére, megoldására került sor a diszkriminációval foglalkozó Európai Uniós irányelvek, az Európai Közösségek Bíróságának esetjoga és a nemzeti jogok alapján. Lehetőség nyílt a tagállamok különböző megközelítésének, esetlegesen eltérő értelmezésének összevetésére; intenzív tapasztalatcsere alakult ki a különböző nemzeti jogok adta lehetőségekről, a konkrét esetekben alkalmazható stratégiákról.

Az Equinet másik szemináriuma az anti-diszkriminációs tréningekkel foglalkozott, vagyis azzal, hogy milyen szerepük lehet a képzéseknek az esély-

egyenlőség és sokféleség elveinek megvalósításában. A találkozón nem csupán előadások hangoztak el a toleranciatréningeket évtizedek óta szervező partnerektől, hanem a résztvevők maguk is elvégezhették egy-egy tréning gyakorlatait, személyesen megtapasztalhatták azok hasznosságát. Az előadók hangsúlyozták, hogy az ilyen tréningek jelentősen hozzájárulhatnak az előítéletes gondolkodás megváltoztatásához, az egyenlő bánásmódot sértő magatartásformák kiküszöböléséhez, a megelőzéshez. A szemináriumon nyert tapasztalatok alapján a kisebbségi biztos 2008. évi tervei közé iktatta toleranciatréningek megszervezését.

A kisebbségi jogokat taglaló nemzetközi dokumentumok és az Emberi Jogok Európai Bírósága, valamint az Európai Közösségek Bírósága releváns esetjogának figyelemmel kísérése is fontos tapasztalatokat jelent. Különösen jelentős eredményt hozott az ún. Ostrava-ügy, amelyben a strassbourg-i bíróság számos diszkriminációs alapelv alkalmazását újra megerősítette, illetve további aspektusait fejtette ki. A 2000/43/EK-irányelv alkalmazásáról elfogadott Európai Parlamenti határozat tagállamoknak szóló felhívása, különösen a pontos statisztikai adatok gyűjtésének kérdésében, iránymutató dokumentum. A határozat is hangsúlyozza a direktíva céljáról és kérdéseiről szóló tréningek szervezésének fontosságát, ezen belül is a kormányzati szervek alkalmazottainak képzését. Az Európai Parlament felkérte a tagállamokat arra is, hogy megfelelő hatáskörrel ruházzák fel az egyenlő bánásmóddal foglalkozó testületeiket, hogy azok hatékonyabban tudjanak fellépni a diszkrimináció jelenségével szemben.

Az említett példákból kitűnik, hogy a nemzetközi fórumokkal való együttműködés részben konkrét tapasztalatcsere, a jó gyakorlatok, jogvédelmi tapasztalatok megismerését célzó rendezvények útján lehetséges, személyes vezetői konzultációkon alapul; kisebb részben pedig a kiadott nemzetközi, elsősorban a hátrányos megkülönböztetést célzó emberi jogi rendelkezések megvalósítását, az esetjog hasznosítását jelenti.

Ezek mellett a jövőben szándékunkban áll határozott prioritásokat kialakítani és kezdeményezővé válni néhány területen.

1. Aktívabban be kell kapcsolódni az ENSZ, az Európa Tanács, valamint az Európai Unió intézményei részére készített, a hátrányos megkülönböztetés, szegregáció, faji diszkrimináció, a társadalmi integráció, nyelvi jogok, kulturális autonómia, a munka világába való bekapcsolódás, a szociális jogok, a fogva tartás és rendészeti, büntetőjogi szabadság korlátozás terén vállalt nemzetközi kötelezettségekről számot adó nemzeti jelentések szakmai megalapozásába, az azokban szereplő megállapítások szakmai, társadalmi vitájába, nyilvánossá tételébe.

Példaként említhető, hogy 2007 októberében véleményeztük az Országgyűlés számára készített, a Magyar Köztársaság területén élő nemzeti és etnikai kisebbségek helyzetét 2005 februárja – 2007 februárja közötti időszakot felölelő beszámolót, éppen az Európa Tanács Rasszizmus és Intolerancia Elleni Bizottságának tevékenységéről szóló ismertetést hiányolva¹¹⁹, továbbá sürgetve a Regionális és Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája alapján tett vállalások kiterjesztését a beás nyelvre. Ugyanakkor a nemzetközi fórumok elé szánt releváns jelentések előkészítésénél nem szükségképpen alakult még ki a különböző kormányzervekkel az együttműködés rendszere. Ezért kezdeményező szerepet fogunk betölteni, hiszen a kisebbségi biztosnál megjelenő panaszok, vizsgálati anyagok számos esetben kiegészítenék, pontosítanák vagy éppen cáfolnák a döntően a szabályozás leírására és a költségvetési kiadásokra összpontosító jelentéseket. Például a roma integrációs kormányzati programok hatékonyságát csak a joggyakorlat ismeretében, átfogóan lehetséges megítélni, az Európai Unió támogatásáról és a költségvetési kiadások hasznosságáról értékelést adni. Másfelől a kisebbségi közélet és érdekvédelem képviselőinek, a jogvédőknek is módot kívánunk nyújtani a nemzeti jelentések tervezetének megismerésére, kritizálására. A kisebbségi ügyek demokratizmusa pedig kifejezetten megkívánja, hogy a már elkészült, benyújtott nemzeti jelentéseket széles körben hozzáférhetővé, vitathatóvá tegyék a kisebbségi önkormányzatok, civil szervezetek számára. Ebben közreműködésünket is biztosítani kívánjuk.

2. Külön kell szólni a 2007-ben átalakult, korábban a Rasszizmus és Idegengyűlölet Monitorozását (RAXEN), ma pedig az alapjogokat figyelemmel kísérrő Ügynökség (FRA) tevékenységéről. A magyarországi jelentések zömmel romák és külföldiek elleni támadásokkal, diszkriminatív esetekkel, szegregációs perekkel foglalkoztak, a jogszabályok leírásán túl, míg a jövőben ez a tematika kibővül az Alapjogi Chartában szereplő többi jog tagállami alkalmazásának, a jó gyakorlatoknak a feldolgozásával. Sajnálatos, hogy ennek a munkának folyamatos követése, magyar fordítása, közzététele, a nemzeti és a közös jelentések széles körű terjesztése nem történt meg.

3. A nemzetközi esetjog átadása a köztisztviselői képzés, továbbképzés terén, különösen az egyenlő bánásmód és a kisebbségi külön jogok terén kidolgozatlan. A jövőben nagyobb hangsúlyt kívánunk fektetni arra, hogy a különbö-

¹¹⁹ Így különösen említésre érdemes, hogy az ECRI 2006 decemberében fogadta el 10. számú általános politikai ajánlását az oktatásban tapasztalható diszkrimináció elleni fellépésről.

ző fórumokon megismert, továbbfejlesztett tréningezési módszereket és anyagokat megismertessük az önkormányzati munkatársakkal, más köztisztviselőkkel, rendészeti dolgozókkal. Úgy látjuk, hogy az elmúlt években sem jutott kellő figyelem az Európa Tanács, az EU, az ENSZ jogsértéseket elbíráló fórumainak tematikus megismertetésére és terjesztésére oly módon, hogy az beépülhessen a közigazgatás napi gyakorlatába. Ezért érezhető a távolságtartás az emberi jogi szempontú jogértelmezéssel szemben több jogterületen, amelyen fokozatosan, képzésekkel változtatni kell.

4. A szomszédos országokkal kötött kétoldalú kisebbségvédelmi és kulturális egyezmények végrehajtását különböző vegyes bizottságok követik figyelemmel. Ám azok üléseinek előkészítésénél, a munkatervek és a prioritások egyeztetésénél a kisebbségi biztosnál rendelkezésre álló, a háttérben meghúzódó folyamatokra és panaszokra nem szükségképpen vannak tekintettel. Indokolt, hogy a jövőben e mechanizmus a kisebbségi közvélemény és a kisebbségi szervezetek, önkormányzatok, jogvédők által átlátható és hozzáférhető legyen. A bizottsági jegyzőkönyvek, a tervezett kormányzati lépések és azok anyagi forrásai azért is legyenek publikusak, mert a megvalósítás a kisebbségek nélkül nem lehet sikeres. Ebben a párbeszédben a kisebbségi biztos közreműködése minden szereplő számára haszonnal jár. Különösen a kisebbségi nyelvi jogoknak a médiában, a hatósági eljárásban és a közoktatásban való érvényesítése igényel még nagyobb erőfeszítéseket.

5. Szorgalmazni kívánjuk, hogy előrehaladjon az Európa Tanács Emberi Jogokról és Szabadságjogokról szóló Egyezménye 12. Jegyzőkönyvének magyarországi ratifikációja. A Jegyzőkönyv, amely a jogrendszer egészében tilalmazza a hátrányos megkülönböztetést, összhangban van az Alkotmánybíróság határozataiban foglalt követelménnyel, így nehezen indokolható, ha a 2000 novemberében aláírt Jegyzőkönyv hazai jogba ültetése további késedelmet szenved.

X. fejezet

Statisztika

A korábbi Beszámolókbán közölt statisztikai adatokhoz nem fűztünk részletes magyarázatot. A 2007. évi ügyforgalomban azonban olyan jelentős változások történtek, amelyek okairól szükséges külön is szólnunk.

Az elmúlt két évben csökkent a hozzánk érkezett panaszok száma. Ez feltehetőleg összefüggött azzal is, hogy abban az időszakban kezdte meg működését az Egyenlő Bánásmód Hatóság.

2007 második felében ez a folyamat megállt, sőt a teljes ügyszámunk jelentősen, mintegy 35%-kal emelkedett. A növekedés minden ügycsoportban megfigyelhető, ezen belül kb. 18%-kal több panaszos fordult hozzánk, mint az előző évben.

A vizsgálatot igénylő panaszok száma alapvetően az év második felében emelkedett. Ebben nyilvánvalóan szerepe volt annak is, hogy az új ombudsman hivatalba lépése felkeltette, illetve erősítette a sajtó érdeklődését munkánk iránt. Ezek a tudósítások, híradások növelték az intézmény ismertségét, emellett elősegítették, hogy olyan kisebbségi jogi kérdésekről kezdődjék párbeszéd, amelyeket évek óta „megoldhatatlannak” ítélnék a politikai döntéshozók. 2007-ben emelkedett az állásfoglalás, tájékoztatás iránti beadványok száma is, ami annak a következménye, hogy nehezen értelmezhetők, sőt esetenként ellentmondásosak a kisebbségi joganyag módosított rendelkezései.

A beszámolási időszakban megdupláztuk a hivatalból folytatott eljárásaink számát. E körbe tartoznak a sajtóhíradások alapján indított vizsgálataink, valamint az egyes kisebbségi jogi problémákkal (például a kisebbségek országgyűlési képviselétével, a kedvezményes mandátumszerzéssel vagy az ombudsmani hatáskör bővítésével) kapcsolatban készített elemzéseink.

A statisztikai adatokból kitűnik az is, hogy tevékenyen részt vettünk a jogszabály-előkészítés folyamatában. 2007-ben mintegy 40%-kal több jogszabályt véleményezhettünk, mint az előző évben. E téren még szorosabb együttmű-

ködést tervezünk kialakítani a jogalkotó szervekkel. Ez különösen az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium esetében szükséges, mert a beszámolási időszakban az összes véleménykérés alig 10%-a érkezett ettől a tárcától.

Az országgyűlési biztos eljárásának nincs törvényben meghatározott határideje. Ettől függetlenül fontos említést tennünk arról, hogy a növekedő ügyszám nem eredményezte vizsgálataink elhúzódását. A panasz alapján indult eljárásaink több mint 50%-át egy hónapon belül le tudtuk zárni, és az ügyintézés csak a vizsgálatok 5%-ánál vett hat hónapnál hosszabb időt igénybe. Ez utóbbi vizsgálatok többségében az ügy bonyolultsága nem tette lehetővé a gyorsabb eljárást, de arra is volt példa, hogy a vizsgált szervek nem tanúsították az elvárható együttműködést, késlekedtek a válaszadással.

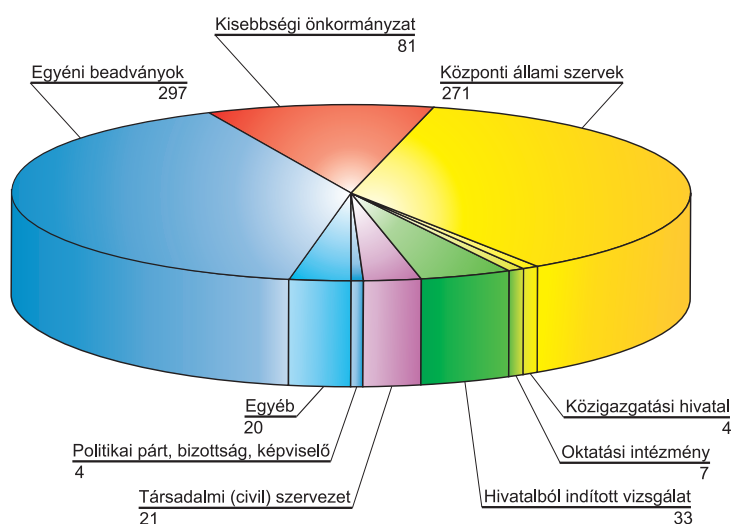
Az ügyszám emelkedésénél is jelentősebb változás, hogy annyi ajánlást, kezdeményezést, illetve jogalkotási javaslatot tettünk, mint az előző két évben együttesen. A beszámolási időszakban a panasz alapján indult, illetve hivatalból indított vizsgálataink kb. 10%-a zárult ilyen intézkedéssel.

Ajánlásainkra, kezdeményezéseinkre az érintett szervek egy része a Beszámoló elkészítéséig nem adott választ. Az azonban már most kijelenthető, hogy javaslatainkat az eddigieknél nagyobb arányban fogadják el. Ez különösen az ajánlások esetében szembeötlő, azok mintegy 85%-ával értett egyet az intézkedésre felkért szerv. A kezdeményezések elfogadottsága is megközelíti az 50%-ot, ami jó eredménynek számít, ha azt vesszük figyelembe, hogy az érintett szerv ezzel önként elismeri az általa előidézett visszasság tényét.

Tudjuk, hogy a sikernek alapvető feltétele az is, hogy mennyire együttműködő az adott hatóság. Határozott fellépésünkkel azonban szeretnénk elérni, hogy a következő években is hasonló vagy még jelentősebb sikerekről számolhassunk be.

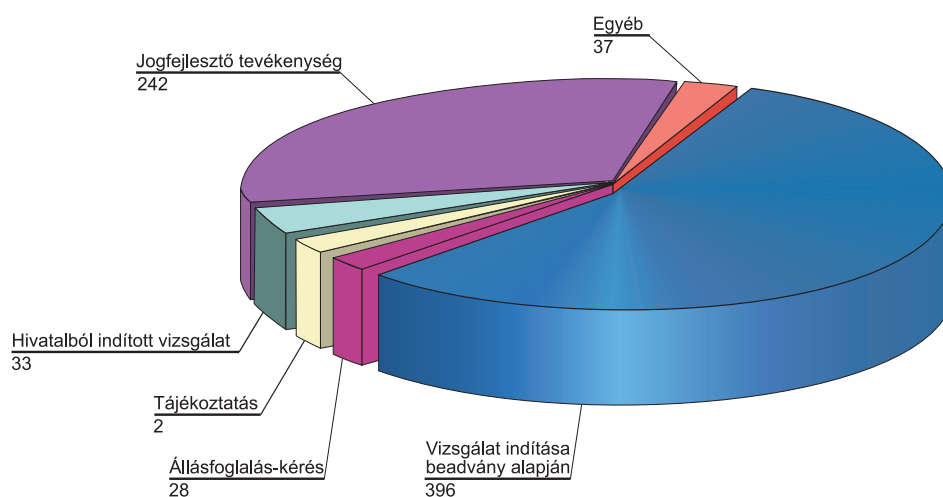
I. 2007-ben keletkezett ügyiratok megoszlása a beadványozók szerint

Egyéni beadványok	297
Kisebbségi önkormányzat	81
Központi állami szervek	271
Közigazgatási hivatal	4
Oktatási intézmény	7
Hivatalból indított vizsgálat	33
Társadalmi (civil) szervezet	21
Politikai párt, bizottság, képviselő	4
Egyéb	20
Összesen	738



II. 2007-ben keletkezett ügyiratok alapján megindított eljárás

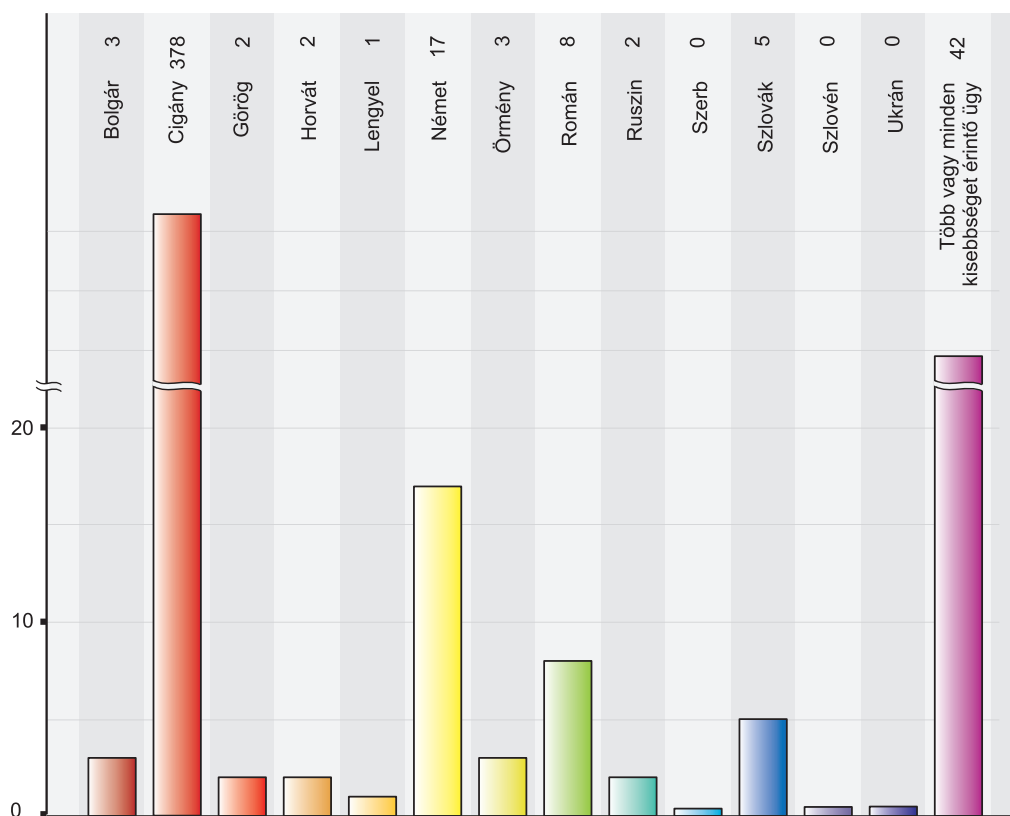
Vizsgálat indítása beadvány alapján	396
Hivatalból indított vizsgálat	33
Tájékoztatás	2
Állásfoglalás-kérés	28
Jogfejlesztő tevékenység	242
Egyéb	37
Összesen	738



III. Az ügyben érintett kisebbség*

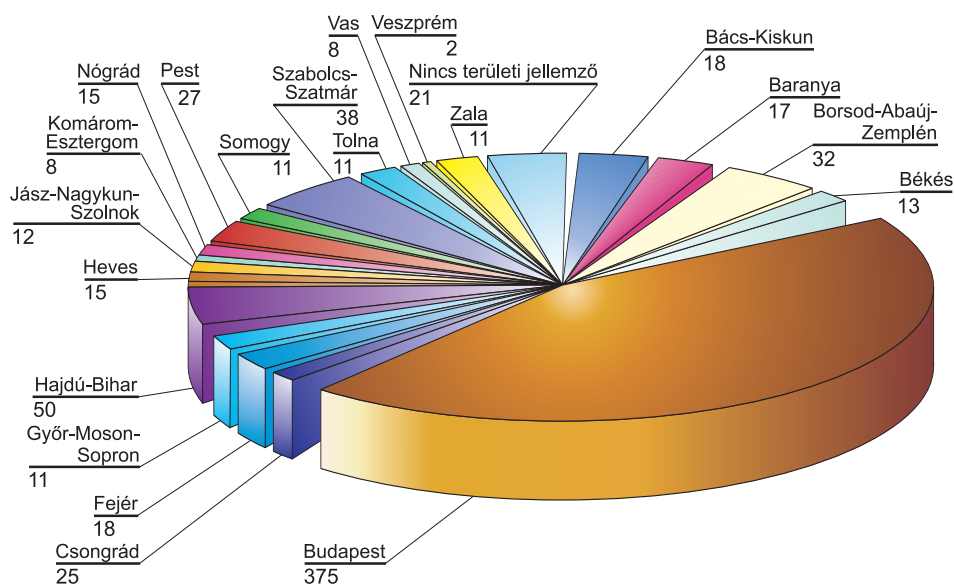
Bolgár	3
Cigány	378
Görög	2
Horvát	2
Lengyel	1
Német	17
Örmény	3
Román	8
Ruszin	2
Szerb	0
Szlovák	5
Szlovén	0
Ukrán	0
Több vagy minden kisebbséget érintő ügy	42
Összesen	463

* Egy ügy több kisebbséget is érinthet



IV. Az ügyek területi megoszlása a beadványozó lakcíme alapján

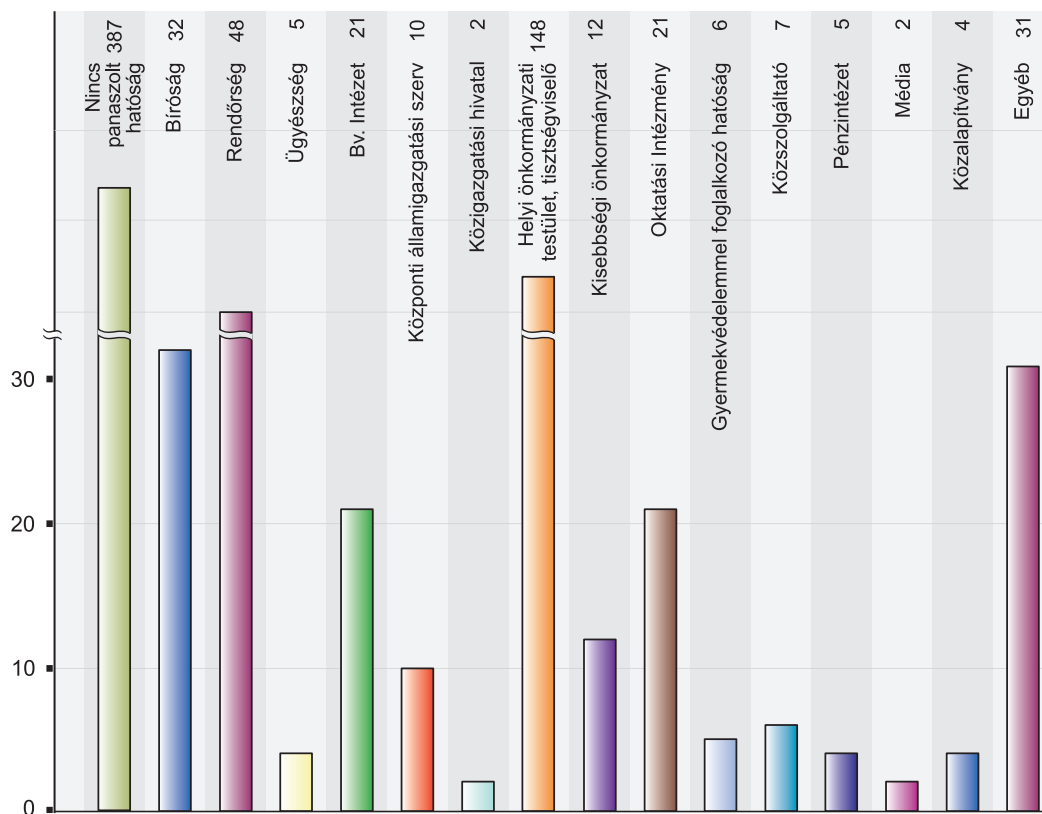
Bács-Kiskun	18
Baranya	17
Borsod-Abaúj-Zemplén	32
Békés	13
Budapest	375
Csongrád	25
Fejér	18
Győr-Moson-Sopron	11
Hajdú-Bihar	50
Heves	15
Jász-Nagykun-Szolnok	12
Komárom-Esztergom	8
Nógrád	15
Pest	27
Somogy	11
Szabolcs-Szatmár-Bereg	38
Tolna	11
Vas	8
Veszprém	2
Zala	11
Nincs területi jellemző	21
Összesen	738



V. Ügyek által érintett szervek*

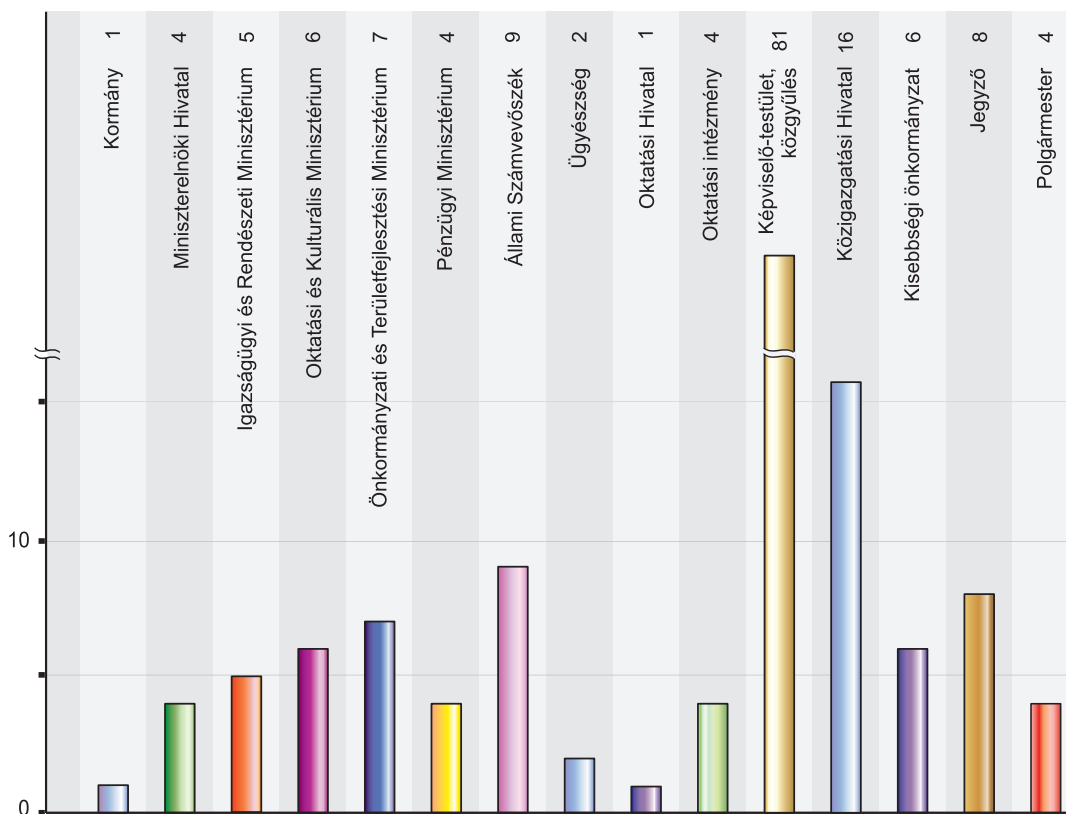
Nincs panaszolt hatóság	387
Bíróság	32
Rendőrség	48
Ügyészség	5
Bv. Intézet	21
Központi államigazgatási szerv	10
Közigazgatási hivatal	2
Helyi önkormányzati testület, tisztségviselő	148
Kisebbségi önkormányzat	12
Oktatási Intézmény	21
Gyermekevédelemmel foglalkozó hatóság	6
Közzolgáltató	7
Pénzügyintézet	5
Média	2
Közalapítvány	4
Egyéb	31
Összesen	741

* Egy ügyben több szerv is lehet érintett.



VI. A kezdeményezésekkel, ajánlásokkal, jogalkotási javaslatokkal érintett szervek felsorolása

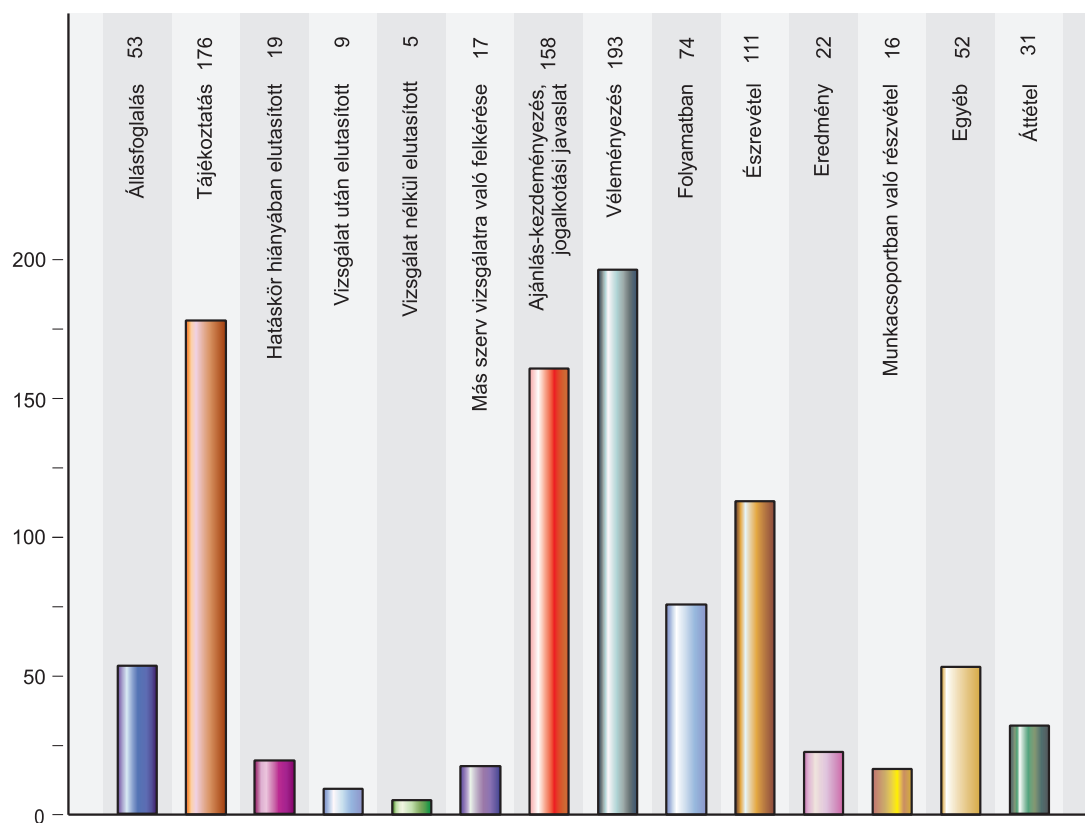
Kormány	1
Miniszterelnöki Hivatal	4
Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium	5
Oktatási és Kulturális Minisztérium	6
Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztérium	7
Pénzügyminisztérium	4
Állami Számvevőszék	9
Ügyészség	2
Oktatási Hivatal	1
Oktatási intézmény	4
Képviselőtestület, közgyűlés	81
Közigazgatási hivatal	16
Kisebbségi önkormányzat	6
Jegyző	8
Polgármester	4
Összesen	158



VII. Vizsgálat alapján hozott intézkedések*

Állásfoglalás	53
Tájékoztatás	176
Hatáskör hiányában elutasított	19
Vizsgálat után elutasított	9
Vizsgálat nélkül elutasított	5
Más szerv vizsgálatra való felkérése	17
Ajánlás-kezdemenyezés, jogalkotási javaslat	158
Véleményezés	193
Folyamatban	74
Észrevétel	111
Eredmény	22
Munkacsoportban való részvétel	16
Egyéb	52
Áttétel	31
Összesen	936

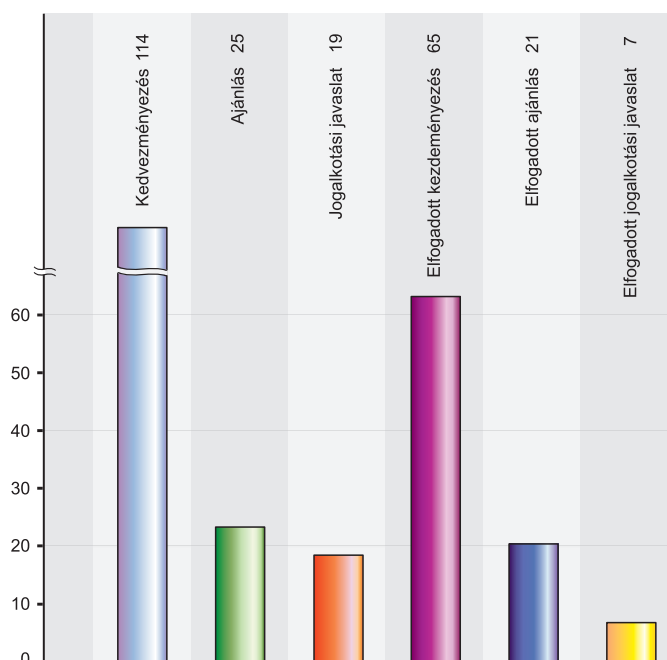
* Egy ügyben több intézkedés is történhet.



VIII. Az összes kezdeményezés, ajánlás, jogalkotás száma*

Kezdeményezés	114
Ajánlás	25
Jogalkotási javaslat	19
Elfogadott kezdeményezés	65
Elfogadott ajánlás	21
Elfogadott jogalkotási javaslat	7

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



Jogszabálymutató

a Beszámolóban hivatkozott főbb jogszabályok és azok rövidítései

A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény	Alkotmány
A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény	(Pp.)
A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény	(Ptk.)
A Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény	(Btk.)
Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény	(Abtv.)
A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény	(Ötv.)
Az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény	(Áht.)
A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény	(Avtv.)
A szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény	(Szocvtv.)
Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény	(Obtv.)
A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény	(Nektv.)
A lakások és helyiségek bérletére, valamint elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény	(Lt.)
A közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény	(Kotv.)
A bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény	(Vht.)
A polgármesteri tisztség ellátásának egyes kérdéseiről és az önkormányzati képviselők tiszteletdíjáról szóló 1994. évi LXIV. törvény	(Pmtv.)

A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény	(Gyvtv.)
Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény	(Étv.)
A társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint az e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény	(Tbj.)
A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény	(Ve.)
A közhasznú szervezetekről szóló 1997. évi CLVI. törvény	
A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény	(Be.)
Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény	(Ebkvtv.)
A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény	(Ket.)
A kisebbségi önkormányzati képviselők választásáról, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségekre vonatkozó egyes törvények módosításáról szóló 2005. évi CXIV. törvény	
A felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvény	(felsőoktatási törvény)
A büntetések és az intézkedések végrehajtásáról szóló 1979. évi 11. törvényerejű rendelet	(BV. Kódex)
Az államháztartás működési rendjéről szóló 217/1998. (XII. 31.) Korm. rendelet	(Ámr.)