

**Az Országgyűlés
46/2007. (V. 31.) OGY
határozata**

**a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának 2006. 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

Móring József s. k.,
az Országgyűlés jegyzője

* A határozatot az Országgyűlés a 2007. május 14-i ülésnapján fogadta el.

Beszámoló

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

(2006. január 1.–december 31.)

Bevezető

J/2099.

Főbb tendenciák 2006-ban

2006-ban mintegy százal csökkent a hozzánk érkező panaszok száma, amiben két tényezőnek volt döntő szerepe. Mintegy harminccal volt kevesebb a központi állami szervektől érkezett megkeresés, ami feltehetően azzal magyarázható, hogy 2006 a megelőző év kisebbségi jogalkotási „csúcsához” (a kisebbségi és a kisebbségi választási törvény átfogó módosítása) képest jogalkotási szempontból csendes időszaknak tekinthető.

A legnagyobb tételt a statisztikánkban azonban az egyéni panaszok számának mintegy 20%-os visszaesése jelentette. Az előző évi beszámolóban már jeleztük, hogy az Egyenlő Bánásmód Hatóság 2005 év eleji létrejötte feltehetően éreztetni fogja hatását az ügyforgalomban. Az első évben ez ugyan nem jelentkezett számottevően, a másodikban azonban – úgy tűnik – a panaszosok egy része ott keresett orvoslást. Ezzel kapcsolatban megjegyzendő, hogy a két intézmény közötti joggyakorlat összehangolásának szükségességére egyre inkább nyilvánvaló lesz. De jure ugyan az Egyenlő Bánásmód Hatóság, közigazgatási szerv lévén, az ombudsman törvény szervi hatálya alá tartozik, de megítélésem szerint a jogalkalmazási gyakorlat kooperatív módon történő összehangolása célszerűbbnek látszik. Ennek érdekében az első lépések megtörténtek, de az eredmények egyelőre váratnak magukra.

A kisebbségi joganyag 2005. évi módosításának hatásai a beszámolási időszakban már jelentkeztek. Ezek közül a beszámoló nagy terjedelemben tárgyalja a választási folyamatról készült vizsgálati jelentést. A részletes ismertetés több szempontból is indokolt. Egyrészt nagy jelentőségű alkotmányos alapjogra vonatkozó rendelkezésekről van szó, másrészt olyan kisebbségi jogi alapintézmények tartalmának meghatározásáról, amelyek determinálják az egész kisebbségvédelmi modellt. Gondolok itt például az identitás szabad nyilvánításának jogára, különösen annak kollektív dimenziójára, vagy az etnikai adatkezelés kérdésére.

Végül sajnos, az is indokolja a nagy terjedelmet, hogy azok az aggodalmak, amelyeket már a 2005-ös beszámolóban a választási jogrenddel kapcsolatban jeleztünk, a 2006-os év történései által nagymértékben beigazolódtak.

Vizsgálatunk adataira támaszkodva nem érthetünk egyet a választási folyamattal, valamint az alapjául szolgáló joganyag minőségével kapcsolatos „hivatalos optimizmussal”. Tény, hogy a korábbi súlyos rendellenességek kiküszöbölésére irányuló változtatási szándék – a választott megoldás alkalmatlansága miatt – lényegében megghiúsult, illetve távolról sem érte el a célját. A releváns jogszabályok előkészítéséért felelős központi közigazgatási szervekkel elvi jogdogmatikai vitánk van, amit, sajnos, minden erőfeszítésünk ellenére sem sikerült kiküszöbölni.

Pozitív fejlemény azonban, hogy a 2005. évi beszámolónk (a választások miatt év végére csúszott országgyűlési és különösen bizottsági vitáiban) egyöntetűen megfogalmazódott az igény a választási joganyag haladéktalan újragondolására.

A 2006. évi választási események hatására a kisebbségi országos önkormányzatoknak az általunk támogatott választási rendszerrel kapcsolatos korábbi szkepszise megszűnt. Ez utóbbi egyébként is elsősorban a megfelelő tájékoztatás hiányára volt visszavezethető. A panaszok, amelyek a választójognak a visszaélések megakadályozására való alkalmatlanságáról szóltak, azóta is folyamatosan érkeznek, és azzal is szembesülnünk kellett, hogy a nyilvánvaló jogsértéseknek (például: hamis jelölti nyilatkozat) sincs semmilyen, nem hogy visszatartó szankciójuk.

A kisebbségi törvény új rendelkezései közül különösen a következőkkel kapcsolatban jelentkeztek máris nehézségek.

A kisebbségi törvény 67. § (3) bekezdése módosította az önkormányzati törvény 24. § (1) bekezdését. Eszerint a kisebbségi önkormányzat elnöke nem lehet helyi önkormányzati bizottság elnöke vagy tagja. Nehéz megfejtetni, hogy ezzel az összeférhetetlenségi szabállyal vajon mi volt a jogalkotó szándéka, illetve mi az a védendő jogtárgy, ami ezt a tilalmat indokolta teszi. A kisebbségi önkormányzati rendszer egyik célja éppen az, hogy a kisebbségi érdekek jobban integrálódjanak a helyi döntéshozatalba, hogy települési és kisebbségi önkormányzat között együttműködés alakuljon ki. Több, helyben jelentős presztízzsel bíró kisebbségi polgár, vezető személyiség egyben települési önkormányzati képviselő is, akit ez az előírás választásra kényszerít. Több esetről tudunk, ahol a kisebbségi elnök azért volt kénytelen lemondani a tisztségéről, hogy ne szoruljon ki abból az önkormányzati testületből, aminek kisebbségi relevanciája is van.

Évekig folyt az értelmetlen vita arról, hogy a kisebbségi elnök részt vehet-e a települési önkormányzat zárt ülésein. Anélkül, hogy a részletekre kitérnénk, leszögezhető, hogy ez a korábbi jogalkotási hibából származó konfliktus egyszerű jogértelmezéssel vagy szervezeti intézkedéssel saját hatáskörben is rég megoldható lett volna, ahogy azt számos önkormányzat pozitív példája bizonyította. Akik azonban merev formális jogi okfejtéssel igazából a kisebbségi önkormányzat „megleckéztetésére” használták a helyzetet, kevés érdeklődést mutattak a „sima” megoldás iránt. A jogalkotó – maga is látva a joghézagot – egyértelművé akarta tenni a helyzetet, amikor a kisebbségi elnök részvételét a képviselőtestület minden ülésére kiterjesztette [30/N. § (3) bek.]. A jogszabályi inkonzisztencia „gyöngyszeme” azonban, hogy néhány szakasszal arrébb [40. § (1) bek. a) pont] ezt a jogot, teljesen feleslegesen – egy bizonytalan jogfogalmat (kisebbséget érintő napirend) használva – látszólag szűkíti, alkalmat adva ezzel egy kevésbé „kisebbségbarát” jogértelmezésre. Azóta termé-

szetesen dúl a jogértelmezési csata, teljesen feleslegesen zavarva az egyébként is érzékeny és sebezhető helyi társadalmi harmóniát.

Az idei beszámoló másik nagy terjedelmet kitöltő témája a roma oktatási rendszer egy új intézménye, az ún. integrációs intézkedéscsomag. Ehelyütt csak néhány összefüggésre szeretnénk rámutatni. Közhelyszerű tétel, hogy a romák integrációjának legfőbb akadálya az alulképzettség. Ezzel magyarázható, hogy ombudsmani működésem egyik kulcskérdéseként kezeltem az iskolaügyet. Az egymást követő kormányok is felismerték a folyamatosan terjedő iskolai szegregációból származó veszélyeket, és ezzel összhangban számos intézkedést tettek a romák oktatási integrációja, iskolai hátányaik leküzdése érdekében.

Szintén közhely azonban, hogy ezek hatásfoka meglehetősen szerénynek bizonyult. Vajon miért? Megítélésünk szerint egy eddig kevés figyelmet kapott összefüggés mindenképpen az egyik legfőbb okként jelölhető meg. Az iskolai problémák leküzdése érdekében tett mégoly jó kezdeményezés, a mégoly hozzáértő és elkötelezett tanári kar erőfeszítése is kudarcra van ítélve, ha az iskolát kiszakítva a helyi társadalmi valóságból elkülönítetten kezeljük. Az iskolai szegregáció csak leképezi a helyi társadalom belső szerkezetét. Valójában nem iskolai, hanem lokális társadalmi szegregációval van dolgunk, csak utóbbi nem manifesztálódik olyan látványosan, mint az előbbi (bár erre is van példa, lásd romatelepek). A rossz, nem egyszer harmadik világot idéző lakáskörülmények, a munkanélküli családi miliő, a speciális igények iránt közömbös iskola, a hasonló szemléletű, inkább az „egyszerűbb” elkülönítésben, mint sem a „macerásabb” integrációban érdekelt helyi vezetés újratermeli a bajokat. Ezzel bezárul az ördögi kör, amelyből külső (felső) segítség nélkül aligha van kiút.

2007-et az Európai Unió az esélyegyenlőség évének nyilvánította, tehát keresve sem találhatnánk jobb alkalmat arra, hogy végre szembenézzünk ezekkel a súlyos bajokkal és jelentősen javítsuk a megoldásuk érdekében tett intézkedéseink hatékonyságát.

I.

A kisebbségi joganyag, illetve az önkormányzati rendszer változásai

1. A kisebbségi törvény változásainak áttekintése

A korábbi beszámolómban már részletesen szóltunk arról, hogy milyen kedvező változásokat várunk a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény (Nektv.) módosításától, és ismertettük azokat a problémákat, amelyekre megoldást kínál az új szabályozás. Egyidejűleg azonban felhívtuk a figyelmet arra is, hogy az Országgyűlés által tárgyalt törvényjavaslatnak vannak olyan hiányosságai, amelyeket szükséges lenne módosító indítványokkal orvosolni.

Sajnálatos módon erre a korrekcióra nem került sor, mert a kormány és a képviselőcsoportok elsődlegesen a választójogi kérdésekre összpontosítottak. Ennek következtében az elfogadott törvény egyes rendelkezései pontatlanok, sőt nyilvánvaló kodifikációs hibák is találhatók a normaszövegben¹.

A beszámolóban még nem vállalkozhatunk arra, hogy átfogó képet adjunk az új szabályozás alkalmazásának tapasztalatairól. Jelezni szeretnénk azonban azokat a hiányosságokat, amelyek kiküszöbölése csak további jogalkotás útján lesz lehetséges.

1.1. A törvenymódosítás hatálybalépése

Az Alkotmánybíróság a jogbiztonság elvéből következő alkotmányos követelményként határozta meg, hogy a jogalkotás, s ennek részeként a jogszabályok módosítása – és hatálybaléptetése – ésszerű rendben történjék, a módosítások egyértelműen követhetőek és áttekinthetőek legyenek mind a jogalanyok, mind a jogalkalmazó szervek számára.

Ez az alkotmányossági elvárás nem teljesült maradéktalanul. Számos kisebbségi önkormányzat és több közigazgatási hivatal fordult hozzánk amiatt, hogy a törvenymódosítás hatályba léptető rendelkezései többféleképpen is értelmezhetők.

¹ A kisebbségi joganyag módosításának előkészítése hónapokon keresztül zajlott. Az Országgyűlés felkérésének eleget téve magam és munkatársaim rendszeresen részt vettünk az egyeztetéseken, és javaslatokkal, észrevételekkel segítettük a törvényjavaslat kidolgozását. A normaszöveg megfogalmazásában azonban nem működünk közre, a kodifikatori munkákat a minisztériumi szakértők végezték.

A kisebbségi önkormányzati képviselők választásáról, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségekre vonatkozó egyes törvények módosításáról szóló 2005. évi CXIV. törvény (Kvjt.) 72. § (1) bekezdése kimondta, hogy e törvény a kihirdetését követő 30. napon lép hatályba. A Kvjt. 72. § (4) bekezdése pedig arról rendelkezett, hogy e törvény hatálybalépése az azt megelőzően alakult kisebbségi települési önkormányzatok megbízatását és jogállását nem érinti; rájuk az e törvény kihirdetésekor hatályban volt rendelkezéseket kell alkalmazni.

A törvényt 2005. október 26-án hirdették ki, így a kisebbségi önkormányzatok feladat- és hatáskörét érintő módosítások 2005. november 25-én hatályba léptek. Nem volt azonban egyértelmű, hogy alkalmazhatók-e az új jogállási szabályok is a már működő kisebbségi önkormányzatok esetében.

Az Igazságügyi Minisztérium álláspontja azt volt, hogy kisebbségi települési önkormányzat alatt csak az átalakulással létrejövő kisebbségi önkormányzatokat kell érteni. Megszűnt azonban annak a lehetősége, hogy ezen a módon alakuljanak kisebbségi önkormányzatok. A Kvjt. 72. § (4) bekezdése azt kívánta biztosítani, hogy „*a jelenleg létező és működő kisebbségi települési önkormányzatok a megváltozott szabályok miatt nem szűnnek meg, a következő választásig változatlan formában működnek*”. Ebből következően a szaktárca nem látta akadályát annak, hogy a közvetlenül megválasztott önkormányzatok esetében már 2005. november 25-ét követően alkalmazzák az új jogállási szabályokat.

Ez az álláspont ugyan megfelelt a nyelvtani értelmezés szabályainak, azonban nem adott választ arra a kérdésre, hogy a hatályba léptető rendelkezés miért csak a kisebbségi települési önkormányzatokat említi. A jogalkotó ugyanis nemcsak e testületek, hanem a közvetett módon létrejövő kisebbségi önkormányzatok jövőbeli megalakításának lehetőségét is kizárta. A szaktárca jogértelmezése gyakorlati problémákat is felvetett, hiszen 2005. november 25-ig sem a helyi önkormányzatok, sem a kisebbségi önkormányzatok nem tudtak felkészülni az új jogállási szabályok alkalmazására. Tapasztalataink szerint a törvény kihirdetését követő 30 napon belül a kisebbségi önkormányzatok jelentős részéhez el sem jutott a módosított törvénytöredék. A jogbiztonság elvének érvényesülése érdekében ezért azt kezdeményeztük, hogy a belügyminiszter tekintse át a kisebbségi törvény módosításának hatálybalépésével kapcsolatos jogalkalmazási problémákat. Az intézkedését kértük annak érdekében is, hogy a közigazgatási hivatalok egységesen értelmezzék a kisebbségi önkormányzatok jogállásának szabályait. A belügyminiszter a kezdeményezésünket elfogadta. A jogi helyzet azonban csak akkor vált egyértelművé, amikor 2006 októberében létrejöttek a települési kisebbségi önkormányzatok, amelyek már az új törvényi szabályozás alapján kezdték meg működésüket.

1.2. A kisebbségi önkormányzat tagjainak részvétele a helyi önkormányzat döntéshozatalában

Az együttdöntési (egyetértési vagy véleményezési) jogok gyakorlásának alapvető feltétele, hogy a kisebbségi önkormányzathoz eljussanak azok az információk, amelyek alapján ki tudja alakítani álláspontját. Szükséges ezért, hogy a kisebbségi önkormányzat elnöke részt vehessen a helyi önkormányzat képviselő-testületének és bizottságainak nyílt és zárt ülésein is.

A jogalkotó ennek érdekében előírta, hogy a kisebbségi önkormányzat elnöke gyakorolja a szószóoló jogosultságait, és így tanácskozási joggal részt vehet a helyi önkormányzat döntéshozatali eljárásában.² Ezzel egyidejűleg azonban nem történt meg a korábbi és az új szabályozás harmonizációja, így egyes törvényi rendelkezések nehezen vagy egyáltalán nem alkalmazhatók a gyakorlatban.

Az elmúlt években szószóoló csak akkor láthatta el egy kisebbség képviselőtét, ha az adott településen nem volt kisebbségi önkormányzat. A törvényt módosítás hatályba lépése óta más a jogi helyzet, hiszen a szószóolói megbízatás a kisebbségi önkormányzat megalakításához és működéséhez kötődik. A jogalkotó ennek ellenére máig nem helyezte hatályon kívül a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény (Kotv.) 102. § (3) bekezdésének azon kitételét, mely szerint „*kisebbségi önkormányzat hiányában a kisebbség helyi szószóolója*” véleményét ki kell kérni egyes intézményfenntartói döntésekkel kapcsolatban.

A jogalkotó nem vette figyelembe azt sem, hogy a szószóoló már nem egy egyszemélyes intézmény, hanem egy testület vezetője. A Nektv. olyan kérdésekben is a szószóoló véleményének beszerzését írja elő – mint például a kisebbség jogait, kötelezettségeit érintő önkormányzati rendelet megalkotása vagy a kisebbség helyzetét általánosan befolyásoló intézkedés meghozatala –, amelyekben a kisebbségi önkormányzat testületi álláspontjának megismerése volna indokolt.

További jogalkalmazási problémát jelent, hogy míg a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.) általános jelleggel biztosít részvételi jogot a szószóoló részére a helyi önkormányzat képviselő-testületének és bizottságainak ülésein, addig a Nektv. ezt látszólag „leszűkíti” az adott kisebbséget érintő napirend tárgyalására.

² A korábbi szabályozás szerint a helyi önkormányzati választáson indult, és az adott településen a legtöbb szavazatot kapott kisebbségi jelölt volt a szószóoló, függetlenül attól, hogy a képviselő-testületben mandátumot szerzett vagy sem.

Amint ez a hozzánk érkezett panaszokból kitűnik, egyes településeken rendszeres vita tárgya, hogy a kisebbségi elnök mely esetekben élhet tanácskozási joggal.

Álláspontunk szerint a szószóló nem csupán a Nektv.-ben biztosított kisebbségi jogokkal szoros kapcsolatban álló napirendi pontok megvitatásában vehet részt. A helyi önkormányzat képviselő-testülete vagy bizottsága által tárgyalt kérdések jelentős része – így különösen az Ötv.-ben meghatározott feladatok ellátásához kapcsolódó döntések – szükségszerűen érintik a település kisebbségi közösségét is, indokolt tehát, hogy az ülésen részt vehessen a szószóló.

Miközben a törvénymódosítás kiterjesztette a kisebbségi önkormányzat elnökének tanácskozási jogait, egyidejűleg korlátozta annak lehetőségét, hogy szavazati joggal is részt vehessen a helyi önkormányzat munkájában.³

Ezzel a szabályozással nem értünk egyet, mert nem látjuk indokát annak, hogy az elnök miért csak szószólói minőségben képviselheti a kisebbségi önkormányzat álláspontját a bizottsági üléseken, miért nem teheti meg ugyanezt tagként is. Ez a rendelkezés nincs összhangban azzal sem, hogy az Ötv. módosított 24. §-a szerint a kisebbségi önkormányzat tagját indokolt beválasztani a bizottságba.

A jogi szabályozás hiányosságait jól érzékelteti, hogy jelenleg a pedagógus végzettségű elnökök nem vehetnek részt tagként az oktatási bizottság munkájában. Ismert olyan település is, ahol egy közmegebecsülést élvező orvosnak választania kellett, hogy a kisebbségi önkormányzat elnökeként vagy a helyi önkormányzat szociális és egészségügyi bizottságának tagjaként tevékenykedik.

A bizottsági tagokra vonatkozó összeférhetetlenségi szabályok célja, hogy kizárják az egymással hierarchikus, illetve felügyeleti, ellenőrzési viszonyban álló hatalmi pozíciók egybeesését. Erről azonban jelen esetben nincs szó, ezért hibás döntésnek tartjuk e tilalom kiterjesztését a kisebbségi önkormányzat elnökére is.

1.3. A kisebbségi önkormányzatok gazdálkodását érintő jogalkotás

A kisebbségi törvény csak a kisebbségi önkormányzatok gazdálkodásának alapvető szabályait határozza meg, egyebekben az államháztartás működési rendjére, illetőleg a költségvetés alapján gazdálkodó szervek beszámolási és költségvetési kötelezettségére vonatkozó előírásokat kell alkalmazni.

Az Országgyűlés a törvénymódosítás során felhatalmazta a Kormányt, hogy rendeletben szabályozza

- a kisebbségi önkormányzatok gazdálkodásának, beszámoló készítésének, könyvvizetésének, információszolgáltatásának és a kisebbségi önkormányzatok költségvetési szervei belső ellenőrzésének, valamint
- a központi költségvetésből nyújtott feladatarányos támogatások (általános működési támogatás és feladatalapú támogatás) feltételrendszerét és elszámolásának rendjét.

A jogalkotási törvény előírása szerint ezeket a végrehajtási rendeleteket a törvény módosításával együtt kellett volna hatályba léptetni. Sajnálatos módon egyre inkább általánosnak tekinthető, hogy ez a követelmény nem teljesül, a végrehajtási jogszabályok kiadása gyakran éveket várat magára.

A Kvjt. hatálybalépése óta több olyan kormányrendeletet módosítottak, amely érinti a kisebbségi önkormányzatok gazdálkodását is. A beszámoló zárásáig nem született meg azonban a kisebbségi önkormányzatok finanszírozási rendszerének átalakításáról szóló jogszabály. A rendelet megalkotásáig tovább él az a számos korábbi beszámolóban már kritizált gyakorlat, hogy a kisebbségi önkormányzatok a képviselt közösség nagyságától és az ellátott feladatok jellegétől függetlenül azonos összegű költségvetési támogatásban részesülnek. Ennek egyrészt az a következménye, hogy csak a kisebbségi önkormányzatok elenyésző hányada tudja felvállalni a kisebbségi közösség közszolgáltatásokkal való ellátását, és ezt is többnyire ideiglenes jelleggel, jellemzően pályázati forrásokból. Másrészt pedig olyan kisebbségi önkormányzatok is költségvetési támogatásban részesülnek, amelyek visszaélésszerű joggyakorlás eredményeként jöttek létre, és nem végeznek olyan tevékenységet, amely valamely kisebbségi közügy intézéséhez kapcsolódik.

E beszámoló keretei között is kérjük ezért a Kormányt, hogy mielőbb tegyen eleget az Országgyűlés által előírt jogalkotási kötelezettségének.

³ Az Ötv. módosított 24. § (1) bekezdése kimondja, hogy a kisebbségi önkormányzat elnöke nem lehet a helyi önkormányzat bizottságának elnöke vagy tagja.

1.4. A kisebbségi önkormányzatok megszűnése

A jogalkotó a kisebbségi önkormányzatok jogállási szabályainak meghatározásakor a helyi önkormányzatokra vonatkozó rendelkezéseket vette alapul. A kisebbségi önkormányzatok megszűnése azonban olyan kérdés, amelyben a törvényi előírások átvételére nem volt lehetőség, hanem egy új jogi konstrukciót kellett kidolgozni.

A kisebbségi önkormányzat a képviselő-testület megbízatásának megszűnésével egyidejűleg megszűnik, ha nem kerül sor az új testület megválasztására. A képviselők a testület megbízatásának lejárta előtt minősített többséggel hozott döntésükkel kimondhatják a kisebbségi önkormányzat feloszlását. A települési kisebbségi önkormányzat akkor is megszűnik, ha a testület létszáma 3 fő alá csökken, és nincs olyan jelölt, aki a megüresedett mandátumot betölthetné⁴. Az Alkotmánnyal ellentétesen működő kisebbségi önkormányzatot a kormány javaslatára az Alkotmánybíróság feloszlítja.

A kisebbségi önkormányzatok megszűnése több vagyongazdálkodási problémát is felvet.

A Nektv. módosított szabályai szerint a megszűnt kisebbségi önkormányzat jogutóda az újonnan választott, megalakult kisebbségi önkormányzat. A jogutódlás megtörténteig a megszűnt települési, illetőleg területi kisebbségi önkormányzat tulajdonát képező összes ingó és ingatlan vagyon, vagyoni értékű jog a helyi önkormányzat ideiglenes kezelésébe kerül. A jogutódlás megtörténteig az újonnan alakuló települési, illetve területi kisebbségi önkormányzat tulajdonába kerül a kezelt vagyon egésze vagy a helyébe lépő azonos értékű vagyon.

A jogalkotó az ideiglenes kezelői jog intézményével kívánta azt áthidalni, hogy a megszűnt kisebbségi önkormányzat vagyonának nincs tulajdonosa. A helyi önkormányzat a vagyont a jó gazda gondosságával hasznosíthatja, valamint megilleti a hasznok szedésének joga azzal a megkötéssel, hogy azt – a jogszabályban előírt kivétellel – nem idegenítheti el, nem terhelheti meg, továbbá az ideiglenes kezelői jogot nem engedheti át.

Abban az esetben, ha új kisebbségi önkormányzat alakul, a vagyont át kell adni a részére. A Nektv. azonban nem szabályozza azt az esetet, amikor a kisebbségi önkormányzat nem 4, hanem 8 vagy 12 év múlva alakul meg, illetve akár soha többé nem hozzák létre.⁵ A helyi önkormányzat tehát úgy köteles kezelni egy vagyont, hogy azon nem szerezhetsz tulajdonjogot, miközben arra sincs semmilyen garancia, egyáltalán át tudja-e adni majd az új kisebbségi önkormányzatnak.

Nyilvánvaló, hogy vannak olyan ingóságok (például számítógépek), amelyeknek az amortizáció miatt néhány év múlva semmilyen vagyoni értékük nem lesz, tehát a kisebbségi önkormányzat csak a selejtezésről szóló jegyzőkönyvet veheti át. Abban az esetben pedig, ha a kisebbségi önkormányzat számláján volt valamilyen összeg, ennek kamataira a kezelő önkormányzat tarthat igényt, hiszen őt illeti meg a hasznok szedésének joga.

Nem egyértelmű az sem, hogy az önkormányzat milyen célokra használhatja fel a megszűnt kisebbségi önkormányzat vagyonát. Álláspontunk szerint – bár erről a Nektv. tételesen nem rendelkezik – elvárható, hogy ezt a vagyont a kisebbségi jogok érvényesülésének biztosítása érdekében kezeljék.

A kisebbségi önkormányzat vagyonát kezelő helyi önkormányzat tehát nem tekinthető jogutódnak, és a vagyonnal nem rendelkezhet tulajdonosként. Ebből következően nincs lehetősége arra, hogy a megszűnt kisebbségi önkormányzat esetleges tartozását elismerje, illetve azt önként kiegyenlítsse. Emiatt azok, akik a megszűnt kisebbségi önkormányzattal szemben valamilyen követelést szeretnének érvényesíteni, ezt kizárólag bírósági úton tehetik meg, még akkor is, ha igényük jogalapja teljesen egyértelmű, és azt a helyi önkormányzat – ha erre módja lenne – elismerné.

Álláspontunk szerint a fentiekben ismertetett problémák szükségessé teszik, hogy az igazságügyi és rendészeti miniszter – a jogalkotásról szóló törvény rendelkezéseinek megfelelően – még ebben az évben tekintse át a Nektv. módosult rendelkezéseinek hatályosulását.

2. A települési kisebbségi önkormányzati választások értékelése

Az Országgyűlés 2005. október 17-i ülésnapján fogadta el a Kvjt.-t, amellyel biztosítani kívánta, hogy a kisebbségi önkormányzati képviselők választása alkotmányos keretek között történjék. A 2006. évi települési kisebbségi önkormányzati választásokat már az új szabályozás alapján tartották meg.

⁴ A 2006. évi választások nagy hányadában (34,5%-ában) csak annyi jelölt indult, mint a megválasztható képviselők létszáma. Nem tudatosodott tehát a jelölő szervezetekben, hogy ha ezeknek a testületeknek a létszáma valamilyen okból – például lemondás következtében – 3 fő alá csökken, meg fog szűnni a kisebbségi önkormányzat, mert nincs olyan soron következő jelölt, aki a megüresedett képviselői helyet be tudja tölteni, és időközi választást sem lehet tartani.

⁵ A következő fejezetben szólnunk arról, hogy a választási jogszabályok módosításának következtében több olyan településen is megszűnt a kisebbségi önkormányzat, ahol nem laknak az eddig állítólagosan képviselt közösséghez tartozók. Remélhetőleg ezek az önkormányzatok a jövőben nem fognak újjáalakulni.

Amint azt már az 1998. és 2002. évi választásokon is tettük, vizsgálatot folytattunk annak áttekintése céljából, hogy a törvényi rendelkezések garantálják-e a kisebbségek képviselőihez való jogának érvényesülését, illetve alkalmasak-e a választási visszaélések elleni fellépésre.⁶

2.1. A választások előkészületei

Az új törvényi szabályozás csak azok számára biztosítja a választás és a választhatóság jogát, akik nyilatkozatot tesznek a kisebbségi közösséghez tartozásukról. A választási részvétel szempontjából alapvető fontosságú volt tehát, hogy a kisebbségi választópolgárok megfelelő tájékoztatást kapjanak az önkéntes regisztráció lehetőségéről.

A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (Ve.) 115/E. § (1) bekezdése ezért előírta, hogy a helyi választási irodáknak május 31-ig meg kellett küldeniük a kisebbségi önkormányzati választásokról szóló tájékoztatót mindazoknak a magyar állampolgároknak, akik a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán választójoggal rendelkeznek, illetve október 1. napjáig nagykorúvá válnak. A levélhez mellékelni kellett azt a nyomtatványt, amelynek kitöltésével kérhető volt a kisebbségi választói jegyzékbe való felvétel. A tájékoztató szövegét előzetesen egyeztették az országos kisebbségi önkormányzatokkal.

Ismereteink szerint a választási irodák határidőn belül minden címzetthez eljuttatták a tájékoztatót. A feladó nélküli borítékban érkezett levelet azonban egyesek – reklámanyagnak gondolva azt – bontatlanul kidobták. Néhány településen a tájékoztatóhoz nem csatolták a választói jegyzékbe való felvételi kérelem formanyomtatványát, ám a mulasztást észlelés után azonnal pótolták.

Az Országos Választási Iroda internetes oldalán, valamint tájékoztató füzetben ismertette a választásokkal kapcsolatos legfontosabb tudnivalókat. A választópolgárok tájékoztatásában fontos szerepük volt a helyi választási irodáknak is. Több kisebbségi önkormányzat és társadalmi szervezet jelezte ugyanakkor, hogy nem tartja elégségesnek a jegyzők felkészítése érdekében tett intézkedéseket.

Egyes településeken a helyi választási irodák nem voltak tisztában azzal, hogy érvényesnek tekinthet-e azokat a választói jegyzékbe való felvétel iránti kérelmeket, amelyeket a törvényben meghatározott határidőben, ám azt megelőző, májusi keltezéssel nyújtottak be. Nem volt egységes gyakorlata annak sem, hogy csak az eredeti, postai úton megkapott, illetve a választási iroda által hitelesített formanyomtatvány fogadható be vagy annak fénymásolata is.

A hozzánk érkező panaszok kapcsán az Országos Választási Iroda állásfoglalását kértük.

Az Országos Választási Iroda körlevélben felhívta a jegyzők figyelmét arra, hogy a kisebbségi választói jegyzékbe való felvétel iránti kérelem formanyomtatványa fénymásolható, illetve az internetről is letölthető. Nem utasítható el továbbá a jegyzékbe való felvétel arra hivatkozással, hogy a kérelmet 2006. június 1-je előtt töltötték ki, illetve látták el dátumozással.

A kisebbségi önkormányzatok megalakítását ez alkalommal sem kísérte olyan médiaérdeklődés, mint a helyi önkormányzati választásokat. A kisebbségi választói jegyzékbe való felvétel határidejéről, illetve a már regisztrált választópolgárok számáról azonban több-kevesebb gyakorisággal beszámolt az elektronikus és az írott sajtó. A Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal (NEKH) televíziós és rádiós választási felhívásokkal is segítette a választópolgárok tájékozódását. Annak érdekében, hogy a választási információk a kisebbségi közösségek minél több tagjához eljuthassanak, számos településen tartottunk előadásokat.

A széles körű tájékoztatás ellenére is voltak azonban olyan személyek, akik csak a szavazás napján szembesültek azzal, hogy miután nem kérték a kisebbségi választói jegyzékbe való felvételüket, nem vehetnek részt a kisebbségi önkormányzat létrehozásában.

A választásokra való felkészülés fontos eleme volt, hogy a belügyminiszter két végrehajtási rendeletet adott ki. A jogszabályokat – az eredetileg tervezett határidőt némileg túllépve – májusban hirdették ki, ám ez nem okozott fennakadást a választási szervek munkájában. Ettől függetlenül meg kell jegyeznünk, hogy a késedelem következtében a 25/2006. (V. 5.) BM-rendelet visszamenőleges hatállyal határozta meg az Országos Választási Iroda egyik feladatát.⁷

⁶ A beszámolóban a vizsgálat főbb megállapításait ismertetjük. A jelentés teljes terjedelmében olvasható a www.obh.hu internetes oldalon.

⁷ A 25/2006. (V. 5.) BM-rendelet május 13-án lépett hatályba, miközben annak melléklete előírta, hogy a tájékoztatót és a kisebbségi választói jegyzékbe való felvétel formanyomtatványát május 10-ig meg kell küldeni a területi választási irodáknak. (Melléklet I. pont 1. alpont.)

A tapasztalt hiányosságok ellenére kijelenthető, hogy a választások előkészületei összességükben rendben zajlottak. Szükséges azonban, hogy a választási jogszabályok előkészítői a jövőben fokozottan ügyeljenek a jogalkotás rendjére vonatkozó szabályok betartására. Indokolt továbbá, hogy az Országos Választási Iroda nagyobb figyelmet fordítson a helyi választási irodák előzetes felkészítésére, és jogalkalmazási gyakorlatuk egységesítésére.

2.2. A kisebbségi választói jegyzék összeállítása

A magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségek alkotmányos joga, hogy a településeken (beleértve a fővárosi kerületeket is) kisebbségi önkormányzatokat hozzanak létre.

Ezen alapjog érvényesülése érdekében az új törvényi szabályozás a kisebbségi önkormányzatok megválasztásának jogát kizárólag a kisebbségi közösségek tagjai számára biztosítja.

A Kvjt. 2. § (1) bekezdése kimondja, hogy a kisebbségi önkormányzati választásokon az a személy választó és választható, aki

- valamely nemzeti vagy etnikai kisebbséghez tartozik, valamint a kisebbséghez tartozását vállalja és kinyilvánítja,
- magyar állampolgár,
- a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán választójoggal rendelkezik, és
- a kisebbségi választói jegyzékben szerepel.

A kisebbségi választói jegyzék olyan nyilvántartás, amely lehetővé teszi a választójoggal rendelkező személyi kör meghatározását. Hasonló regiszter a helyi önkormányzati választásokon is létezik azzal az alapvető különbséggel, hogy annak létrehozása és folyamatos vezetése a választópolgárok akaratától függetlenül kötelező, míg a kisebbségi jegyzékbe való felvétel önkéntes alapon, kérelemre történik, és az adatokat időlegesen, a választás végleges eredményének megállapításáig tartják nyilván. Lényeges eltérés az is, hogy a névjegyzéket a választások előtt közzé kell tenni, míg a kisebbségi választói jegyzék adatai nem nyilvánosak.

A kisebbségi választói jegyzékbe való felvételt 2006. június 1-je és július 15-e között kérhették a lakóhely szerint illetékes helyi választási iroda vezetőjétől a már ismertetett feltételeknek megfelelő választópolgárok. Ennek érdekében a kitöltött formanyomtatványt vagy az e célra szolgáló gyűjtőlábadában helyezhették el, vagy levélben juttathatták el a jegyzőhöz. A kérelemnek 2006. július 15-én 16.00 óráig meg kellett érkeznie, a késedelem kimentésére nem volt lehetőség. A választópolgár csak egy kisebbségi jegyzékbe kérhette felvételét, ellenkező esetben valamennyi kérelme érvénytelen né vált.

A jegyzékbe fel kellett venni azt a választópolgárt, aki a nyomtatványt hiánytalanul kitöltötte – vagyis megadta a törvényben előírt adatait, és nyilatkozott arról, hogy magát valamely nemzeti vagy etnikai kisebbséghez tartozónak vallja – és a kérelmet a fenti határidőn belül benyújtotta.

A kérelmezőnek a helyi önkormányzati képviselők választásán választójoggal kellett rendelkeznie. E követelmény alól egyetlen kivétel volt: az is regisztráltathatta magát, aki október 1. napjáig a nagykorúvá válásával szerezte meg a választójogot.

Annak következtében, hogy a választásokat október 1-jén tartották, ez a rendelkezés látszólag nem csorbit jogokat. A négy év múlva esedékes kisebbségi önkormányzati választásokon azonban már mindazok eleshetnek a választójog gyakorlásának lehetőségétől, akik október 1-jét követően, ám még a szavazás napja előtt válnak nagykorúvá.

A jogalkotó nem biztosította a jegyzékbe való felvétel utólagos lehetőségét azok számára sem, akik 2006. július 15-e után nem a 18. életük betöltésével, hanem valamely más okból szereztek meg vagy kapták vissza a választójogukat. (Például házasságkötésük révén nagykorúvá váltak vagy letelt a közügyektől eltiltás büntetésük hatálya.) Hasonló volt a jogi helyzete a kisebbségi közösségek azon tagjainak is, akik ebben a „köztes” időszakban kapták meg a magyar állampolgárságot, őket sem lehetett felvenni a kisebbségi választói jegyzékbe.

Több panasz érkezett hozzánk amiatt, hogy azokat a választópolgárokat, akik egy másik településre költöztek, törölni kellett a kisebbségi választói jegyzékből, és 2006. július 15-ét követően új lakóhelyükön nem kérhették regisztrálásukat.

A hatályos szabályozás szerint a kisebbségi választói jegyzék összeállításának folyamata 2006. július 15-ével, illetve az esetleges jogorvoslati eljárás befejezésével lezárult. Ezt követően a jegyzők kötelesek voltak gondoskodni a jegyzék továbbvezetéséről, azonban intézkedési jogkörük csak arra terjedt ki, hogy a jogszabályban meghatározott esetekben töröljék a nyilvántartásból a választópolgárokat, valamint átvezessék az adatok változásait. Ezzel szemben a helyi önkormányzati választásokon akár a szavazás napján is lehetőség van arra, hogy a választópolgárt kérésére felvegyék a névjegyzékbe.

Hasonló megoldás elvileg alkalmazható volna a kisebbségi önkormányzati választásokon is, a visszaélések lehetősége miatt azonban ehhez a kisebbségi választói jegyzékbe való felvétel szabályainak teljes átgondolására lenne szükség.

A jogi szabályozás következtetlenségére vezethető vissza, hogy miközben a kisebbségi választói jegyzékbe való felvétel elveiben csak a kisebbségi közösségek tagjai kérhették, a gyakorlatban bárki egy formális nyilatkozat megtételével jogot szerezhetett a választásokon való részvételre. A nyilatkozat valóságtartalmát a választási szervek nem vizsgálhatták, így a jegyzők akkor sem utasíthatták el a kérelmet, ha nyilvánvaló volt, hogy az adott személynek semmilyen kötődése nincs a felvállalt kisebbségi közösséghez.

Számos kisebbségi önkormányzat és társadalmi szervezet jelezte, hogy olyan településeken is nagy számban vettek fel választópolgárokat a jegyzékbe, ahol valójában nincs kisebbségi közösség.

Az Országos Választási Iroda és a Központi Statisztikai Hivatal által közétett adatok összevetéséből kitűnik, hogy 122 településen, illetve fővárosi kerületben annak ellenére kérte legalább 30 választópolgár felvételét a kisebbségi választói jegyzékbe, hogy a 2001. évi népszámlálás alkalmával hárman vagy annál is kevesebben nyilvánították ki az adott nemzetiséghez tartozásukat. Ezek közül 50 településen senki nem vallotta magát a kisebbségi közösség tagjának, és senki nem számolt be nyelvi vagy kulturális kötődéséről.

Ez nem jelenti azt, hogy e települések mindegyikében választási visszaélés történt volna, ám ezek a számadatok akkor is elgondolkodtatóak, ha figyelembe vesszük, hogy a népszámlálás nemzetiségi statisztikái nem pontosak, becslések szerint a kisebbségi közösségek tagjainak csak mintegy harmada vállalta fel identitását.⁸

Megállapítható tehát, hogy a hatályos szabályozás hiányosságai miatt számos olyan településen is összeállíthatták a legalább 30 fős – vagyis a választás kitűzéséhez szükséges létszámú – kisebbségi választói jegyzéket, ahol ennek tényleges közösségi legitimációja nem volt meg. A törvénymódosítás csak részben érte el célját: a jogalkotó ugyan az Alkotmány rendelkezéseivel összhangban határozta meg a választójogosultak körét, azonban nem biztosított megfelelő eljárási szabályokat ahhoz, hogy a kisebbségi választópolgárok nyilvántartására létrehozott jegyzékbe csak a képviselt közösség tagjai kérhessék eredményesen felvételüket.

A jegyzék összeállításának szabályait azért is indokolt módosítani, mert jelentősen csökkentette a kisebbségi választópolgárok regisztrációra való hajlandóságát az, hogy nem a közösségük tagjaiból álló bizottság előtt vallhatták meg identitásukat, hanem erről a jegyzőnek kellett írásban nyilatkozniuk.

Tapasztalataink szerint ennek döntő szerepe volt abban, hogy 2006. június 15-ig mindössze 199 789 kisebbségi választópolgár kérte a jegyzékbe vételét.⁹ Több településen, ahol jelentős létszámú kisebbségi közösség él, és eddig működött is kisebbségi önkormányzat, a regisztrált választópolgárok alacsony száma miatt nem lehetett a választást kitűzni.

Általánosnak tekinthető, hogy az új szabályozással szembeni ellenérzések eloszlátása érdekében a kisebbségi képviselők és a későbbi jelöltek tájékoztatták lakóhelyük kisebbségi közösségének tagjait a jegyzékbe való felvétel módjáról. Sokan azt is vállalták, hogy átveszik a kérelmeket és eljuttatják a helyi választási irodához. Ez a gyakorlat nem kifogásolható, mert a jogszabályok nem tiltják, hogy a kérelmet a választópolgár megbízásából más személy helyezze el a gyűjtőládában vagy adja postára.

Több panasz érkezett hozzánk azonban azzal kapcsolatban, hogy egyes településeken visszaélések történtek a kérelem benyújtásakor.

A vizsgálat során megkeresett jegyzők egy része elhárította, hogy véleményt mondjon a választási adatokról. Egyes jegyzők azonban arról tájékoztattak, hogy megítélésük szerint a kisebbségi közösség tényleges létszámához képest többen kérték felvételüket a jegyzékbe. Valószínűsítették azt is, hogy az a személy, aki a kérelmeket összegyűjtötte és benyújtotta, visszaélt a nyilatkozattevők adataival, és így sikerült regisztráltatnia a választás kitűzéséhez szükséges 30 főt. Sokan ugyanis félreértették nyilatkozatuk tartalmát, és abban a hiszemben voltak, hogy azzal – a helyi önkormányzati választásokon használatos ajánlószervényhez hasonlóan – a kérelmet átvevő személy kisebbségi jelöltként való indulását támogatják. A kérelmek egy részét úgy gyűjtötték össze, hogy az kizárólag a nyilatkozattevők személyes adatait és

⁸ E települések között feltehetően vannak olyanok is, ahol a kisebbségi közösség tagjai a több évtizeddel ezelőtt elszenvedett sérelmek miatt vagy a hátrányos megkülönböztetéstől való félelem folytán a népszámláláskor nem nyilatkoztak nemzetiségi kötődésükről. Bár ennek ellentmondani látszik, hogy a jegyzékbe való felvételhez meg kellett adniuk az azonosításhoz szükséges adataikat, miközben a népszámlálás anonim módon zajlott. Más településeken – főleg egyes fővárosi kerületekben – pedig a KSH által közzétett adatok látszólag igazolják a kisebbségi közösségek jelenlétét, ám tényleges létszámuk nem indokolja a kisebbségi önkormányzat megalakítását. A visszaélések tételes kimutatásához ezért a népszámlálás adatai mellett szükség volna további kisebbségtörténeti és szociológiai kutatásokra is, erre azonban az országgyűlési biztosi vizsgálat keretében nincs lehetőség.

⁹ A 2001. évi népszámlálás során 314 060 személy vállalta fel valamely nemzetiséghez tartozását. Ezeket az adatokat figyelembe véve a cigány, a horvát, a német, a román, a szerb, a szlovén és az ukrán közösség tagjai tartózkodtak a legnagyobb arányban a jegyzékbe való felvételtől. Ezzel szemben jelentősen nőtt a magukat bolgárnak (55,3%), ruszinak (148,5%) és örménynek (280%) vallók száma.

aláírását tartalmazta, és csak utóbb – az érintettek tudta és beleegyezése nélkül – vezették rá, hogy az adott kisebbség tagjának vallják magukat.¹⁰

Egyes jelzések szerint több településen ellenszolgáltatás fejében adták át a kitöltött kérelmeket, ez azonban nem volt bizonyítható.

A jegyzők a tudomásukra jutott bűncselekmény gyanúja esetén ugyan kötelesek feljelentést tenni, ám ez nem minden esetben történt meg. A jogalkalmazási gyakorlat nem volt egységes: ismert olyan település, ahol a jegyző a helyi újságban felhívta a választópolgárok figyelmét arra, hogy ha nem tartoznak ahhoz a kisebbséghez, amelynek jegyzékébe felvették őket, kérhetik adataik törlését, míg másutt a helyi választási iroda tagjai meg sem próbáltak fellépni a visszaélésekkel szemben.

A jegyzékbe való felvétel rendje azért is kifogásolható, mert nem biztosított az eljárás átláthatósága, a kérelmek nyomon követhetősége.

Több településről érkezett hozzánk panasz azzal kapcsolatban, hogy a gyűjtőládában állítólagosan elhelyezett egyes kérelmek „eltűntek”, nem jutottak el a helyi választási irodához.

A benyújtott kérelmek biztonságos őrzéséről a jegyzők a büntetőjogi felelősség terhe mellett kötelesek voltak gondoskodni.¹¹ A bizonyítási nehézségek miatt azonban szinte lehetetlen tisztázni, hogy a kérelmet valóban elhelyezték-e a gyűjtőládában, és ha igen, ki és mikor vette ki azt onnan.

Számos településen olyan hírek terjedtek el, hogy illetéktelenek is hozzáférhettek a kisebbségi választói jegyzék adataihoz. Jól érzékelteti a választópolgárok bizalmatlanságát, hogy volt olyan panaszos, aki az egyik televíziós műsorban bemutatott nyilvános választási jegyzőkönyvről azt feltételezte, hogy a felvétel a kisebbségi választói jegyzékről készült.

Vizsgálataink során egyetlen esetben sem bizonyosodott be, hogy a helyi választási irodáktól kikerültek volna a kisebbségi választói jegyzék adatai. Tény azonban, ha valaki néhány közeli ismerőseivel megbeszélte, hogy felvételét kérte a jegyzékbe, ez az információ akár azokhoz is eljuthatott, akikkel ezt nem szerette volna közölni. A választópolgárok személyének „titkossága” azért sem volt biztosítható, mert a környezetükben élők akár abból is levonhattak következtetést, hogy látták, kik kapták meg – egyébként zárt borítékban – a jegyzékbe való felvételtől szóló határozatot, illetve kik mentek be a választás napján a kisebbségi önkormányzati szavazóhelyiségbe.

Kijelenthető tehát, hogy ha a helyi választási szervek betartották is az adatvédelmi szabályokat, nem feltétlenül volt garantálható, hogy a kisebbségi választópolgárok személye ne kerülhessen nyilvánosságra. A kisebbségi választói jegyzékbe való betekintést tiltó rendelkezések ugyanakkor az egyén információs önrendelkezési jogának védelmére hivatkozással megakadályozták, hogy a közösségek fel tudjanak lépni az önkormányzáshoz, illetve az önanonossághoz való kollektív jogot sértő cselekményekkel szemben.

A tapasztalt hiányosságok nyilvánvalóvá tették: a kisebbségi választói jegyzék jelen formájában nem tudja garantálni, hogy a kisebbségi önkormányzati választásokon csak a képviselt közösség tagjai vehessenek részt. Mindebből azonban nem vonható le az a következtetés, hogy a jegyzék bevezetése hibás jogalkotói döntés lett volna. Meggyőződésünk szerint ez az egyetlen alkotmányos eszköz, amely a választási eljárás szabályainak módosításával alkalmassá tehető a visszaélések visszaszorítására.

Ezt támasztja alá, hogy az országos kisebbségi önkormányzatok tájékoztatása szerint több településen, ahol eddig „alkisebbségi önkormányzat” működött, a közösséghez nem tartozók meg sem kísérelték a kisebbségi választói jegyzék létrehozását, illetve nem regisztráltatta magát a választás kitűzéséhez szükséges legalább 30 fő.

Tény azonban, hogy ez a kedvező változás nem azért következett be, mert az új törvényi szabályozás megfelelő biztosítékot nyújt a visszaélésekkel szemben. Sokkal inkább arra vezethető vissza, hogy a törvénymódosítás hatálybalépése és a választói jegyzékbe való felvétel határideje között mindössze néhány hónap telt el, így még nem váltak széles körben ismertté a választási rendszer hiányosságai, nem volt köztudott annak kijátszhatósága. Alappal lehet azonban tartani attól, hogy a jövőben ugrásszerűen nőhet a valós legitimitációval nem rendelkező kisebbségi önkormányzatok száma.¹²

A kisebbségek képviselőihez, valamint önkormányzathoz fűződő alkotmányos jogainak maradéktalan érvényesülése érdekében elkerülhetetlen a Ve. módosítása. Amint arra már a 2002. évi választásokról szóló jelentésünkben is felhívtuk a figyelmet: a visszaélések megszüntetése érdekében szükséges, hogy a kisebbségi közösségek is közreműködheszenek

¹⁰ A 17/2006. (VI. 21.) OVB állásfoglalás szerint a kérelem érvényességének és hitelességének elengedhetetlen feltétele a saját kezű aláírás. A többi adat – indokolt esetben, a választópolgár jelenlétében és felkérése alapján – más módon (például gépirással) is rávezethető a nyomtatványra.

¹¹ A Büntető Törvénykönyv (Btk.) 177/A. § (2) bekezdése értelmében az a hivatalos személy, aki a személyes adatok védelméről vagy kezeléséről szóló törvényi rendelkezések megszegésével az adatok biztonságát szolgáló intézkedést elmulasztja, és ezzel más vagy mások érdekeit jelentősen sérti, büntetett miatt három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

¹² Hasonló tendencia volt megfigyelhető a korábbi választások során is, az 1998. évben tapasztaltakhoz képest lényegesen több visszaélés történt 2002-ben.

a választójogosultak nyilvántartásba vételére irányuló eljárásban. Garanciális jelentősége lenne annak is, ha a választópolgárok kizárólag személyesen nyújthatnák be a kisebbségi választói jegyzékbe való felvétel iránti kérelmüket.

2.3. A választás kitűzése

A törvénymódosítás egyik célja az volt, hogy a kisebbségi önkormányzati választást csak akkor lehessen megtartani, ha ezt a képviselt közösség tagjai kellő számban igénylik. A jogalkotó ennek jegyében kizárólag azokon a településeken tette lehetővé a választás kitűzését, ahol a kisebbségi választói jegyzékbe legalább 30 főt felvettek.

A választásokat legkésőbb a szavazást megelőző 65. napig, vagyis 2006. július 28-ig kellett kitűzni. A jegyzékbe azonban csak 2006. július 15-ig, illetve a jogorvoslati eljárás befejezéséig voltak felvehetők a választópolgárok. A helyi választási bizottságoknak annak alapján kellett határozniuk, hogy a választás kitűzésének napján hányan szerepeltek a jegyzékben, a korábbi adatokat nem vehették figyelembe. A választás megtartását azonban nem akadályozta, ha a regisztrált választópolgárok létszáma a választás kitűzését követően csökkent 30 fő alá.

A választási irodák hetente kötelesek voltak nyilvánosságra hozni a kisebbségi választói jegyzékben szereplő választópolgárok számát. A települések jelentős részében a kisebbségi közösségek ezeknek az adatoknak az ismeretében „megelégedtek” azzal, hogy legalább a 30 fős küszöbhatárt elérjék. Ennek következtében már néhány választópolgár jegyzékből való törlése is veszélyeztethette a választás kitűzését.

Több településről érkezett hozzánk panasz azzal kapcsolatban, hogy a választópolgárok nem önként kérték törlésüket, hanem a választási iroda tagjai, sőt esetenként olyan személyek próbálták befolyásolni döntésüket, akik elvileg nem is ismerhették volna a jegyzékbe felvettek névsorát. Voltak, akik azt követően szerették volna a saját nyilatkozatukat érvényteleníteni, hogy szembesültek azzal, akarattukon kívül megakadályozták a választás kitűzését. Egyes panaszosok más választópolgárok törlés iránti kérelmét támadták meg arra hivatkozva, hogy azt kényszer vagy fenyegetés hatására nyújtották be.

A jegyzők ezzel szemben azt nyilatkozták, hogy nem befolyásolták a kérelmezőket, csupán a nyilatkozat megfogalmazásához nyújtottak segítséget, ha ezt valaki igényelte. Nem volt tudomásuk arról sem, hogy bárki is a jegyzékből való törlésre akarta volna rábírní a választópolgárokat. Kizártnak tartották azt is, hogy a választási irodától kikerülhettek volna a jegyzék adatai. Állításuk szerint a választópolgárok saját elhatározásukból kérték a törlésüket. Ezt azzal indokolták, hogy eredetileg sem állt szándékukban felkerülni a jegyzékre – vagyis visszaéltek az adataikkal és mások regisztráltatták őket –, vagy pedig meggondolták magukat.

Az országgyűlési biztos nem rendelkezik nyomozati jogkörökkel, így megállapításainkat a felek nyilatkozatára kellett alapoznunk. Az egymásnak ellentmondó állítások miatt nem lehetett tisztázni, hogy volt-e valóság alapjuk a panaszoknak. A vizsgálatokat ezért azzal zártuk le, hogy felhívtuk a panaszosok figyelmét arra: ha tudomásuk van olyan esetről, amikor valakit kényszerrel, fenyegetéssel vagy éppen anyagi juttatás kilátásba helyezésével próbáltak rávenni a jegyzékből való törlés kérelmezésére, bűncselekmény gyanúja miatt feljelentést tehetnek.

Ezek a panaszok rávilágítottak arra is, hogy a jogi szabályozás nem ad egyértelmű választ azon kérdésre: a választópolgár kérheti-e törlését a kisebbségi választói jegyzékből.

A jogalkotó nem határozott meg külön törvényi szabályokat a kisebbségi választói jegyzék esetében, hanem a Ve. 115/G. § (2) bekezdése szerint azokat kell törölni, akiket a helyi önkormányzati választásokon vezetett névjegyzékből töröltek. A Ve. 15. § (2) bekezdése értelmében erre akkor kerülhet sor, ha a választópolgár meghalt, elvesztette a választójogát, illetőleg a lakcímének megváltozása miatt más szavazókör névjegyzékébe vették fel.

A 25/2006. (V. 5.) BM rendelet melléklete V. pontjának 15. alpontja lényegében megismétli ezeket a rendelkezéseket, és kimondja, hogy a helyi választási iroda vezetője törli a kisebbségi választói jegyzékből a választópolgárt, ha

- lakcímét megszünteti (a településen belüli lakcímváltozás kivételével) vagy azt érvénytelenítik,
- időközben más településre/fővárosi kerületbe költözött,
- meghalt,
- választójoga megszűnt.

A jogszabályok tehát nem mondják ki, hogy a kisebbségi választópolgár saját elhatározásából kérheti a jegyzékből való törlését, igaz, ezt nem is tiltják. Azokban a jogorvoslati eljárásokban azonban, amikor a választás kitűzését elutasító határozatokat arra hivatkozva támadták meg, hogy törvénytörő volt a választópolgárok kérelemre történő törlése, a bíróságok nem vitatták ezeknek az intézkedéseknek a jogalapját. Az ítélkezési gyakorlat szerint tehát a kisebbségi közösséghez tartozóknak nemcsak ahhoz van joguk, hogy a felvételüket kérjék a jegyzékbe, hanem törlésüket is kezdeményezhetik.

Ez az értelmezés összhangban van az Európa Tanács nemzeti kisebbségek védelméről szóló keretegyezményének rendelkezéseivel. A keretegyezmény így fogalmaz: „*minden, valamely nemzeti kisebbséghez tartozó személynek joga van szabadon megválasztani, hogy kisebbségiként kezeljék-e vagy sem, és ebből a választásából vagy e választásával összefüggő jogainak gyakorlásából semmiféle hátránya ne származzék*”.

A jogbiztonság érdekében azonban szükséges, hogy ez az alapvető jog ne pusztán egyedi bírósági döntésekből legyen levezethető, hanem a törvényhozó egyértelműen határozza meg a kisebbségi választói jegyzékből való törlés eseteit.

2.4. A jelöltállítás

A törvénymódosítás előkészítésekor egyetértés volt abban a kérdésben, hogy szigorítani kell a jelöltállítás feltételeit. Az eredeti elképzelések szerint aki kisebbségi jelöltként indult, nem vállalhatta volna fel egy másik nemzetiség képviselőt, vagyis nem lett volna lehetőség a többes identitás kifejezésére. Felmerült a nyelvi cenzus szükségessége is, ám ennek bevezetését az országos kisebbségi önkormányzatok egy része elutasította.

2.4.1. A kisebbségi jelölő szervezetek kritériumai

A 2002. évi helyi kisebbségi önkormányzati választásokon a jelöltek kb. 65%-a függetlenként indult. A 2005. évi törvénymódosítás következtében azonban már csak a kisebbségi szervezetek jelöltjei vehettek részt a választásokon.

Számos panasz érkezett hozzánk a független kisebbségi jelölt intézményének megszüntetése miatt. Ezt különösen azokon a településeken kifogásolták, ahol csak az azonos szervezethez tartozó 5 jelöltre lehetett szavazni. Egyes panaszosok ezt úgy értékelték, hogy a képviselők személyéről valójában nem a választópolgárok döntöttek, hanem az adott jelölő szervezet.

A jogi szabályozás áttekintésekor célszerű abból kiindulni, hogy az Alkotmánybíróság különbséget tesz az aktív és a passzív választójog alapjogi jellege között. A 63/B/1995. AB határozatban megállapította: „*az Alkotmány (...) nem biztosít alanyi jogot arra, hogy mindenki, aki passzív választójoggal rendelkezik és képviselő kíván lenni, pusztán a saját akaratelhatározásából a választásokon jelöltként elinduljon*”. Az 1/2002. (I. 11.) AB határozatban pedig azt is kimondta, hogy „*a jelöltállítási jog (...) nem alkotmányos alapjog*”.

A törvénymódosítás előkészítésekor hosszas vita folyt arról, hogy fenntartható-e a „független jelölt” intézménye. Végül az az érv döntött, hogy a korábbi választások alkalmával az „álkisebbségi” jelöltek többnyire függetlenként indultak.¹³ Álláspontunk szerint a jelölő szervezetek közbeiktatása mindaddig szükségzerű, amíg nem garantálható, hogy csak kisebbségi közösségek tagjai gyakorolhatják az aktív és a passzív választójogot.

A jogalkotó a független jelöltség megszüntetésével egyidejűleg – ha csak ideiglenes jelleggel is – kizárta annak lehetőségét, hogy „álkisebbségi” szervezetek létrehozásával befolyásolni lehessen a választásokat.

A Kvjt. 26. § (2) bekezdése értelmében a kisebbségi önkormányzati választásokon azok a társadalmi szervezetek jogosultak jelöltet állítani, amelyek – legalább a választást megelőző 3 éve – alapszabályukban célként rögzítették az adott kisebbség képviselőt. A Kvjt. 72. § (2) bekezdésében foglalt átmeneti rendelkezés azonban lehetővé tette, hogy a 2006. évi választásokon az e törvény hatálybalépését, vagyis 2005. november 25-ét megelőzően bejegyzett szervezetek is jelöltet állíthassanak.

Az Országos Választási Bizottság 20/2006. (VII. 4.) állásfoglalása szerint az a társadalmi szervezet volt regisztrálható jelölő szervezetként, amely eleget tett az alábbi együttes feltételeknek:

- a bíróságok a Kvjt. hatálybalépése előtt nyilvántartásba vették;
- az egyesülési jogról szóló törvény hatálya alá tartozik, nem beleértve a pártokat;
- egy meghatározott kisebbség érdekeit jeleníti meg;
- alapszabálya utal az adott kisebbség képviselőire, vagyis tevékenységével a Nektv.-ben meghatározott kisebbségi közügy megvalósítását mozdítja elő.¹⁴

A jelöltállítás feltételeinek szigorítása következtében a kisebbségi szervezetek néhány esetben meg tudták akadályozni, hogy olyan településeken alakuljon kisebbségi önkormányzat, ahol nem élnek az állítólagosan képviselni kívánt közösség tagjai.

¹³ Az „ellentábor” ugyan kifogásolta egyes örmény, illetve román szervezetek választási részvételét, ám a többi kisebbség esetében – legalábbis országos szinten – nem voltak ilyen legitimációs problémák.

¹⁴ Ez a jogértelmezés összhangban van az Országos Választási Bizottság ülésén képviselt álláspontunkkal.

Az Országos Szlovák Önkormányzat tájékoztatása szerint Perkupán és Szekszárdon a kisebbségi választói jegyzékbe felvettek létszáma alapján ki kellett tűzni a választást, azonban azt nem lehetett megtartani, mert a szlovák szervezetek elzárkóztak attól, hogy jelölteket állítsanak, új jelölő szervezet megalakítására pedig nem volt mód.

Az Országos Ukrán Önkormányzat ezzel szemben arról számolt be, hogy egyes „álkisebbségi” jelölő szervezetek közreműködésével most is több, tényleges közösségi legitimációval nem rendelkező kisebbségi önkormányzat alakult meg. Más kisebbségek körében is előfordultak visszaélések, így például a Magyar–Román Demokratikus Szövetség jelöltjei Budapest X., XIV. és XV. kerületében román kisebbségi önkormányzatot hoztak létre.¹⁵

Megállapítható tehát, hogy a törvénymódosítás ellenére is részt vehettek a választásokon azok az évek óta létező szervezetek, amelyek a jelöltállítás jogával való visszaélés szándékával már korábban feltüntettek az alapszabályukban valamilyen kisebbségi célt. Ezek a szervezetek a törvényi szabályozás módosítása nélkül a jövőben sem lesznek kizárhatók a választás folyamatából, sőt fennáll a veszélye annak, hogy az elkövetkező mintegy 8 hónapban a számuk még nőni is fog.¹⁶ Indokolt volna ezért, hogy a kisebbségi jelölő szervezeteknek ne csak az alapszabályukat kelljen csatolniuk a regisztrációhoz, hanem kötelesek legyenek igazolni azt is: ténylegesen ellájták a bírósági bejegyzés szerinti tevékenységet.

A választási visszaéléseket azonban nem csak „külső erők” követték el. Számos panasz érkezett hozzám azzal kapcsolatban, hogy egyes nemzetiségi szervezetek tudatosan a saját közösségükhöz nem tartozó jelölteket támogattak.

Ezek az esetek arra hívják fel a figyelmet, hogy a jelölő szervezet kritériumainak átgondolása mellett szigorítani kell a jelöltek regisztrálásának feltételeit is, valamint biztosítani kell ezek ellenőrizhetőségét.

2.4.2. A kisebbségi önkormányzati jelöltek nyilvántartásba vétele

A korábbi kisebbségi önkormányzati választásokon induló jelölteknek nem kellett az adott nemzetiséghez tartozniuk, elegendő volt, ha „vállalták” annak képviselőtét. Az új törvényi szabályozás ezzel szemben követelményként határozta meg, hogy a jelölt szerepeljen a kisebbségi választói jegyzékben, vagyis a képviselni kívánt közösség tagjaként regisztráltatnia kellett magát.

A választópolgár – lakóhelyétől függetlenül – bármely olyan településen jelölhető volt, ahol a kisebbségi önkormányzati választást kitűzték.

A Ve. 115/J. § (2) bekezdése értelmében a jelöltnek egy formanyomtatvány kitöltésével arról is nyilatkoznia kellett, hogy

- a kisebbség képviselőtét vállalja,
- a kisebbségi közösség nyelvét ismeri-e,
- a kisebbségi közösség kultúráját és hagyományait ismeri-e,
- korábban volt-e más kisebbség kisebbségi önkormányzatának tagja vagy tisztségviselője.

A Nektv. a nemzeti és etnikai kisebbség fogalmának alapvető elemeként határozza meg, hogy a lakosság többi részétől a saját nyelv és kultúra, valamint a hagyományok különböztetik meg. Nyilvánvaló azonban, hogy egy népcsoport csak azokkal az ismérvekkel bírhat, amelyek a tagjait is jellemzik. A jelölt nyilatkozatának tehát azt kellett volna biztosítania, hogy kizárólag azok lehessenek kisebbségi képviselők, akik rendelkeznek a közösséghez tartozás objektív kritériumaival.

A Ve. azonban csak a nyilatkozat megtételét írta elő, a választási szerveket nem kötelezte arra, hogy annak tartalmát ellenőrizzék. Emiatt egyetlen jelölt nyilvántartásba vételét sem tagadták meg a kisebbségi nyelv ismeretének hiányára hivatkozva, vagy azért, mert korábban más kisebbség önkormányzatának volt a tagja. Gyakorlatilag bárki lehetett jelölt, aki felvetette magát a kisebbségi választói jegyzékbe és nyilatkozott arról, hogy vállalja a képviselőtét.

A jelöltek jelentős része szigorúbb kritériumokat tételezett fel, mint amit a választási szervek ténylegesen megköveteltek. Sokan ezért „elhallgatták” azt a tényt, hogy korábban más kisebbség képviselőtét látták el, illetve minden alap nélkül azt állították: ismerik az adott kisebbség nyelvét és kultúráját.¹⁷

¹⁵ Ennek a szervezetnek döntő szerepe volt abban, hogy 1999-ben nem voltak megtarthatók a Magyarországi Románok Országos Önkormányzatának megválasztására összehívott elektori gyűlések, és csak törvénymódosítással volt biztosítható a határozatképesség. A választási nyilvántartás adataiból az is kitűnik, hogy a Magyar–Román Demokratikus Szövetség vezetője egyidejűleg egy másik kisebbség jelölő szervezetének a képviselőtét is ellátja.

¹⁶ A 2010-ben esedékes kisebbségi önkormányzati választásokon a hatályos szabályozás szerint azok a bíróság által bejegyzett szervezetek állíthatnak jelöltet, amelyek legalább 3 éve – tehát 2007. októberét megelőzően – alapszabályukban célként határozták meg az adott kisebbség képviselőtét.

¹⁷ A nyelvismeret általánosan elfogadott jelentése, hogy valaki képes az adott nyelven kifejezni és megértetni magát, kommunikálni tud másokkal. Azok a választópolgárok, akik nem élnek kisebbségi nyelvi környezetben, illetőleg korábban semmilyen nyelvi képzésben nem vettek részt, nyilvánvalóan nem nyilatkozhattak a valóságnak megfelelően arról, hogy ismerik az adott kisebbségi nyelvet.

Ezek a jelöltek valótlan tartalommal töltötték ki egy joghatással bíró választási okiratot, ezért megválaszolandó kérdésként merült fel, hogy cselekményük büntetendő-e. A büntetőjogi felelősség tisztázását az is indokoltta, hogy a nyilatkozatok nyilvánosak voltak, így orientálhatták a választópolgárokat szavazatuk leadásakor. A jelöltek tehát a hamis adatok közlésével akár a választásban megnyilvánuló közösségi akarat demokratikus, szabad érvényesülését is akadályozhatták, befolyásolhatták.¹⁸

Megkeresésünkre a legfőbb ügyész kifejtette, hogy a Ve. nem határozza meg, mi az objektív mércéje a kisebbségi közösség nyelve, kultúrája és hagyományai ismeretének. Nem lehet ezért valótlan adatközlőnek tekinteni azt a személyt, aki ezen ismereteit „szubjektíve elégségesnek értékeli, és ennek megfelelően tesz nyilatkozatot”. Megítélése szerint bűncselekmény azért sem valósulhatott meg, mert nincs jogi relevanciája annak, hogy a jelölt a más kisebbség önkormányzatában való tagságáról, tisztségéről valós vagy valótlan tartalmú nyilatkozatot tett.

E beszámoló keretei között nincs lehetőségünk kifejteni azokat az érveket, amelyek ezzel az állásponttal szemben felhozhatók. Elvi jelleggel azonban szeretnénk leszögezni, hogy a kisebbségi önkormányzati választás rendjét sértő cselekményekkel szemben a büntető igazságszolgáltatás eszközeivel is indokolt fellépni. Ennek jegyében a büntetőeljárásban részt vevő hatóságoknak következetesen eleget kell tenniük a büntető igény érvényesítésére vonatkozó kötelezettségüknek. Különösen így van ez akkor, ha az adott magatartás tömeges előfordulása már a választás tisztaságát is veszélyezteti. Abban az esetben pedig, ha a büntetőjogi rendelkezések hiányosságai miatt erre nincs lehetőség, a törvényhozásnak biztosítania kell a szükséges jogszabályi háttérrel.

A büntetőjog a jogi felelősségi rendszerben az ultima ratio, a végső lehetőség. Alkalmazására akkor kerülhet sor, ha a jogi és erkölcsi normák épségének fenntartására más jogágak szankciói nem segítenek. Szükséges tehát, hogy a jogalkotó a választási eljárás szabályainak módosításával is elősegítse a visszaélések elleni fellépést.

A kisebbségi képviselők egyik alapvető feladata, hogy a kisebbségi kultúra és nyelv átörökítése érdekében tevékenykedjenek. Nyilvánvaló, hogy ennek az elvárásnak nem tudnak érdemben eleget tenni, ha maguk sem rendelkeznek ilyen ismeretekkel. A kisebbségi önkormányzati rendszer létrehozásakor még joggal lehetett arra hivatkozni, hogy az elmúlt évtizedek asszimilációs politikája következményeként a közösségeken belül sem általános az anyanyelv használata. A következő önkormányzati ciklustól kezdve azonban már indokoltnak és megvalósíthatónak tartanám, hogy csak azok lehessenek kisebbségi képviselők, akik rendelkeznek a közmegbízatusuk ellátásához szükséges nyelvismerettel.¹⁹ Alapvető követelménynek tekintem azt is, hogy a jövőben csak az indulhasson kisebbségi önkormányzati jelöltként, aki korábban nem volt egy másik kisebbség képviselője.

2.5. A választási kampány

A választási kampány célja, hogy a jelöltek, illetve a jelölő szervezetek elnyerjék a szavazók támogatását. Emellett hozzájárul ahhoz is, hogy a választópolgárokhoz eljussanak azok az információk, amelyek alapján tudatosan dönthetnek a képviselők személyéről. Ebből következően elsősorban azokon a településeken van jelentősége a kampánynak, ahol a jelöltek száma meghaladja a megválasztható képviselők létszámát.

Az Országos Választási Bizottság 2002-ben 161 kisebbségi jelölő szervezetet vett nyilvántartásba, 2006-ban pedig már 233-at. Ma még nem tudható, hogy ez a növekedés kizárólag a választási szabályok módosításának a következménye-e vagy a kisebbségi közélet polarizálódására is utal.

A 2006-ban megtartott 2049 települési kisebbségi önkormányzati választáson 16 151 jelölt indult. Ez azt jelenti, hogy átlagosan mintegy 8 jelölt szállt versenybe a testületenként kiosztható 5 képviselői mandátumért.

Ez az adat azonban nem ad pontos képet a jelöltek területi megoszlásáról. A korábbi évek gyakorlatához hasonlóan a települések harmadában (34,5%-ában) most is csak annyi jelölt indult, mint a megválasztható képviselők létszáma.

*Jelentős ugyanakkor azoknak a településeknek a száma is, ahol sok, esetenként különböző szervezethez tartozó jelölt közül kellett megválasztani a képviselőket, így a leadott szavazatnak valódi tétje volt.*²⁰

¹⁸ A Btk. 211. §-a értelmében három évig terjedő szabadságvesztéssel sújtható az, aki a választási eljárásról szóló törvény hatálya alá tartozó választás, népszavazás vagy népi kezdeményezés során hamis adatokat tüntet fel. A Btk. 276. §-a pedig büntetni rendeli azt, aki jog vagy kötelezettség létezésének, megváltozásának vagy megszűnésének bizonyítására hamis vagy valótlan tartalmú magánokiratot használ.

¹⁹ Ebben a kérdésben további egyeztetések szükségesek az országos kisebbségi önkormányzatokkal. Nehezítheti az egységes szabályozást, hogy a nyelvi asszimiláció különböző mértékű az egyes közösségekben. Figyelembe kell venni azt is, hogy a cigány kisebbség a romani és a beás mellett a magyart is anyanyelvének tekinti. Át kell gondolni azt is, hogy az állam milyen formában tud segítséget nyújtani azoknak, akiknek korábban nem volt lehetőségük arra, hogy megfelelő szinten elsajátíthassák saját közösségük nyelvét.

²⁰ Különösen azokon a településeken lehetett nehéz a döntés, ahol 20-nál is több volt a jelöltek száma. Egyes fővárosi kerületekben ugyanakkor előfordult az is, hogy 36, 37, illetve 38 jelölt indult.

Nyilvánvaló tehát, hogy a kisebbségi önkormányzati választásokon is fontos szerepe lehetett volna a kampánynak. Ezt azonban gyakorlatilag lehetetlenné tette, hogy a jelöltek nem ismerhették meg a kisebbségi választói jegyzékbe felvett adatokat, és így nem tudtak kapcsolatba lépni a potenciális szavazóikkal. A kampányüzenetek közvetítésének legelterjedtebb eszköze a plakát és a szórólap, ezek azonban akkor igazán hatásosak, ha kihelyezésük tervszerűen, célirányosan történik. Ám erre nem volt lehetőség, hiszen – különösen a nagyobb településeken – még az sem volt ismert, hogy a választópolgárok mely utcákban élnek. Miközben a kampány „lételeme” a nyilvánosság, a jelöltek a választói gyűlések helyszínéről és időpontjáról sem tudták tájékoztatni a választókat.

A kisebbségi jelölteket azért érintette nagyon érzékenyen, hogy nem tudtak élni ezekkel a hagyományos kampányeszközökkel, mert a települések többségében kizárólag ezek révén szólíhatták volna meg a választópolgárokat.

Több kisebbségi szervezet kifogásolta, hogy az írott és az elektronikus sajtó nem foglalkozott a jelentőségének megfelelően a kisebbségi önkormányzati választásokkal. A kisebbségi jelölteknek lényegesen kevesebb lehetőségük volt arra, hogy megjelenjenek a helyi médiában, mint a helyi önkormányzati választások jelöltjeinek. A kisebbségi közéleti események „mellőzöttségét” jelzi, hogy a helyi önkormányzati választásokról egész estés tudósításban számolt be a Magyar Televízió, a Duna Televízió, a TV2, a Hír Televízió és több alkalommal megszakította adását az RTL Klub is, azonban a kisebbségi önkormányzati választásokat egyáltalán nem vagy csak néhány mondat erejéig említették meg.

A kisebbségi önkormányzati választás tisztasága megköveteli, hogy a jelöltek népszerűsíthessék, bemutathassák programjukat, nézeteiket, a választópolgárok pedig megismerhessék a felelős döntés meghozatalához szükséges információkat. A jogalkotónak ezért a kisebbségi választói jegyzék vezetésének szabályait összhangban kell hoznia a választási alapelvekkel és a kampányra vonatkozó rendelkezésekkel.

2.6. A szavazás

A települési kisebbségi önkormányzati választásokat a helyi önkormányzati választásokkal azonos napon, 2006. október 1-jén tartották meg.

2.6.1. A szavazás társadalmi kontrollja

Számos kisebbségi szervezet sérelmezte, hogy a szavazatszámláló bizottságok munkájában nem vehettek részt a megbízottjaik. Egyes településeken ez is közrehatott abban, hogy megkérdőjelezték a választási eredmények hitelességét.

A Ve. 115/I. § (3) bekezdése azért zárta ki a delegálás lehetőségét, hogy a kisebbségi választópolgárok személye a lehető legszűkebb körben váljon ismertté, még a jelölő szervezetek előtt is rejtve maradjon.

A kisebbségi választópolgárok személyes adatainak védelme fontos követelmény a választások során. E jog érvényesülése azonban nem adhat hivatkozási alapot arra, hogy a jogalkotó korlátozza a kisebbségi önkormányzati választások lebonyolításának ellenőrzését. Szükségesnek tartjuk ezért, hogy a jövőben a szavazatszámláló bizottságok egy-egy tagját – a helyi önkormányzati választásokhoz hasonlóan – a kisebbségi jelölő szervezetek bízhassák meg.

2.6.2. A szavazás lebonyolítása

Több országos kisebbségi önkormányzat kifogásolta, hogy az egy településen lakó kisebbségi választópolgároknak azonos helyen kellett szavazniuk. Emiatt a nagyobb városokban a szavazóknak akár több kilométert is utazniuk kellett. Véleményük szerint sokkal nagyobb lett volna a részvételi arány, ha a választópolgárok a lakóhelyükhöz legközelebbi szavazóhelyiségben adhatták volna le szavazatukat.

A szavazásra a jegyzőknek önálló, a helyi önkormányzati választásoktól eltérő szavazókört vagy szavazókört kellett kialakítaniuk. A Ve. 10. § (1) bekezdése értelmében egy szavazókörbe „mintegy hatszáz, legfeljebb azonban ezerkét-száz” választópolgár tartozhat.

Ennek következtében településenként csak egy kisebbségi szavazókör volt kialakítható. Ez hátrányosan érintette a választópolgárokat, hiszen a szavazás helyét nem tudták úgy meghatározni, hogy mindenki számára egyaránt könnyen megközelíthető legyen.

A Ve. nem zárta ki annak lehetőségét, hogy ha a kisebbségi választópolgárok létszáma és területi megoszlása ezt indokoltá teszi, különböző helyszíneken tartsák a szavazást. A törvény végrehajtására kiadott 25/2006. (V. 5.) BM rendelet azonban kimondta, hogy ha a választópolgárok száma az 1200 főt meghaladja, „akkor a kialakított szavazókörrel azonos épületben további szavazókör(öke)t is ki kell alakítani”.

A jogszabály előkészítésekor jeleztük, hogy ezzel a rendelkezéssel nem értünk egyet. Azt tartottam volna célszerű megoldásnak, ha a választópolgárokat a lakcímük alapján sorolják be az egyes választókörökbe, és a szavazás helyét úgy állapítják meg, hogy azt minél egyszerűbben meg lehessen közelíteni. Felvetésemet a szaktárca azzal utasította el, hogy a kisebbségi választópolgárokat nevük ábécésorrendje alapján tartják nyilván, a jegyzéket nem tudják lakcím alapján összeállítani. Ez az ellenérv azért vitatható, mert a helyi önkormányzati választásokon ugyanezek a választópolgárok a lakcímük szerinti szavazóhelyiségben adhatták le szavazatukat. Elviekben tehát ez megoldható lett volna a kisebbségi önkormányzati választásokon is.

Javasoljuk ezért, hogy a jogalkotó a választókörök kialakításának szabályait a kisebbségi választások sajátosságaira figyelemmel állapítsa meg. Így például szállítsa le a több választókör létrehozásához szükséges választói létszámot, és tegye lehetővé, hogy a jegyzők a szavazás helyét a helyi viszonyokhoz igazodva jelölhessék ki, szükség szerint akár a települések különböző részein is.

2.6.3. A szavazatok újraszámolása érdekében benyújtott jogorvoslat

Az Országgyűlés a 2005. évi LXXXI. törvénnyel jelentősen átalakította a jogorvoslati eljárás rendszerét. A hozzánk érkezett panaszok arra utalnak, hogy a választási szervek nem minden esetben alkalmazzák megfelelően az új rendelkezéseket.

A Ve. 73. §-a értelmében a választási bizottságnak a választás eredményét megállapító döntése ellen a szavazatszám-láló bizottság szavazóköri eredményt megállapító döntésének törvénysértő voltára hivatkozással fellebbezést lehet benyújtani. Abban az esetben, ha a fellebbezés elbírálása csak a szavazatok újraszámolása útján lehetséges, és van matematikai esély a választás eredményének megváltozására, a fellebbezést elbíráló választási bizottság, illetőleg a bíróság felülvizsgálat iránti kérelmet elbíráló bíróság köteles a szavazatokat újraszámolni.

Egy panaszos előadta, hogy formai hiányosságok miatt elutasították a jelöltként való nyilvántartásba vételét. Emiatt többen „bojkottálni” akarták a választásokat. A kisebbségi választói jegyzékbe 148 fő kérte felvételét, ám csak 33 választó jelent meg a szavazókörben, és közülük 22 személy szándékosan érvénytelenítette a szavazólapját. A választási jegyzőkönyv azonban azt tartalmazta, hogy az urnában lévő 33 szavazólap mindegyike érvényes volt. A panaszos a szavazatok újraszámolását kérte. A fellebbezésben megnevezte azokat a választópolgárokat, akik azt állították, hogy érvénytelen szavazatot adtak le. A kifogást a területi választási bizottság érdemi vizsgálat nélkül elutasította azzal az indokolással, hogy „nem tartalmaz konkrét jogszabálysértésre hivatkozást, illetve ezt alátámasztó bizonyítási indítványt”.

Egy másik panaszos nem a kisebbségi, hanem a helyi önkormányzati választásokon indult. A szavazatszám-láló bizottságba delegált megbízottja szerint tévesen számolták össze a rá leadott szavazatokat. A panaszos azonban hiába kérte a szavazatok újraszámolását, fellebbezését a területi választási bizottság elutasította. Az indokolás az volt, hogy nem jelölte meg a fellebbezés jogalapját és nem csatolta a feltételezett törvénysértés bizonyítékait. Ezt követően a panaszos a Roma Antidiszkriminációs Ügyfélszolgálati Hálózat segítségét kérte. Az eljáró ügyvéd a felülvizsgálati kérelemben kifejtette: a jelölt ugyan nem hivatkozott a Ve. vonatkozó rendelkezéseire, azonban a fellebbezésből egyértelműen kitűnt, hogy miért tartja törvénysértőnek a szavazatszám-láló bizottság eljárását. Bizonyítékokat pedig ezért nem állt módjában benyújtani, mert állításai valóságtartalmát azt igazolhatta volna, ha újraszámolják a szavazatokat. A bíróság ezeket az érveket nem vette figyelembe, és helybenhagyta a területi választási bizottság határozatát.

Ezeknek a panaszoknak a kapcsán hatáskör hiányában nem folytathattunk vizsgálatot. Hangsúlyozni szeretnénk azonban: nem értünk egyet azzal a gyakorlattal, hogy a választási szervek pusztán azért utasítják el a jogorvoslati kérelmeket, mert azokat nem kellő szakszerűséggel fogalmazták meg. A választási szerveknek a törvényi szabályozás keretei között figyelembe kellene vennie azt, hogy a kifogások és fellebbezések túlnyomó többségét a jogban járatlan választópolgárok nyújtják be. Nem várható el tehát, hogy pontosan megjelöljék, melyik törvényi rendelkezés alapján kérik a szavazatok újraszámolását. A bizonyítékok benyújtása pedig szinte lehetetlen, hiszen azt, hogy a szavazólapokat kellő gondossággal számlálták-e meg, kizárólag azok ismételt áttekintésével lehet eldönteni.

2.6.4. A részvételi adatokból levonható következtések

A 2006. évi települési kisebbségi önkormányzati választásokon a választásra jogosultak 63,81%-a vett részt. Ez ugyan magasabb, mint a helyi önkormányzati választások 53,12%-os részvételi aránya, azonban elmarad az előzetes várakozásoktól. Feltételezhető volt ugyanis, hogy azok a választópolgárok, akik a felvételüket kérték a kisebbségi választói jegyzékbe, közre kívánnak működni a kisebbségi önkormányzat létrehozásában.

A viszonylag alacsony részvételi arány egyik oka – amint erről az előzőekben már szóltunk – az volt, hogy a szavazatokat a településenként létrehozott kisebbségi választóköri körökben lehetett leadni.

Közrejátszhatott az is, hogy sokan a választói jegyzékbe való felvételt pusztán az identitásuk kinyilvánításának tekintették, és ehhez képest az önkormányzati választásokon való tényleges részvételt már nem tartották fontosnak.

Valószínűsíthető azonban, hogy a távolmaradók között jelentős számban voltak a kisebbségi közösséghez nem tartozó, ám a jegyzékbe felvett választópolgárok is. Ők rokonszenvük kifejezéséért vagy „rábeszélés” hatására már eleve csak azért regisztráltatták magukat, hogy az adott település kisebbségi választópolgárainak száma elérje a választás kitűzéséhez szükséges 30 főt.

Erre utal, hogy egyes településeken rendkívül alacsony részvételi eredmények születtek. Arra is volt példa, hogy a szavazók kevesebben voltak, mint a megválasztott képviselők.

Az elmúlt években akkor volt érvényes a kisebbségi önkormányzati választás, ha a 10 000 vagy annál kevesebb lakosú településen legalább 50, 10 000-nél több lakosú településen és fővárosi kerületben legalább 100 választópolgár érvényesen szavazott.

A hatályos szabályozás szerint a kisebbségi önkormányzati választásokon nem volt érvényességi küszöb. A választás azonban csak akkor volt eredményes, ha a megválasztható 5 képviselő mindegyike legalább egy szavazatot kapott. Ezt az egy-egy szavazatot azonban ugyanazon választópolgár – adott esetben akár maga a jelölt – is leadhatta.

Három településen és egy fővárosi kerületben azért nem volt eredményes a választás, mert az 5 jelölt egyikére senki nem szavazott.

A választópolgárok feltehetőleg nem voltak tisztában azzal, hogy személyenként nemcsak egy jelölt mandátumszerzését támogathatják, hanem legfeljebb 5 – vagyis a megválasztható képviselők számával megegyező – szavazatot adhatnak le. Ez arra utal, hogy nem kapták meg az elvárható és szükséges tájékoztatást a választási szervektől.

A választási adatok ismeretében felvetődik az a kérdés, hogy egy mindössze 4 vagy 5 szavazó által megválasztott kisebbségi önkormányzat rendelkezik-e a szükséges közösségi legitimitációval.

A kodifikációs munkálatok résztvevői közül többen hangot adtak azon véleményüknek, hogy a kisebbségi választói jegyzékbe vételtől való idegenkedés miatt a képviselt közösségekhez tartozók közül sokan nem fognak részt venni a kisebbségi önkormányzatok megalakításában. A jogalkotó ezekre az aggályokra figyelemmel viszonylag alacsony választói létszámhoz, mindössze 30 főhöz kötötte a választás kitűzését, valamint nem határozott meg érvényességi küszöböt.

Ezek a minden reális alapot nélkülöző félelmek azonban reményeink szerint megfelelő felvilágosító munkával eloszathatók lesznek az elkövetkező években. Így elhárulhat az akadály annak, hogy olyan törvényi szabályozás szülessen, amely csak azokon a településeken teszi lehetővé a kisebbségi önkormányzatok megalakítását, ahol a regisztrált választópolgárok és a leadott szavazatok száma egyaránt visszaigazolja: az adott közösség igényt tart a képviselőre.

Erre egyrészt azért lenne szükség, mert a hatályos választási rendszer nem tud védelmet nyújtani a visszaélésekkel szemben. Minél kisebb létszámú az a közösség, amely megalakíthatja az önkormányzatát, annál nagyobb az esélye annak, hogy az adott kisebbséghez nem tartozók befolyásolni tudják a választás folyamatát, így különösen a jegyzék összeállítását, valamint a szavazás eredményét.

Másrészt a legitimitációs háttér erősítése azért is elkerülhetetlen, mert a települési kisebbségi önkormányzatok és a helyi önkormányzatok ugyan jogi értelemben mellérendelt viszonyban vannak, kérdéses azonban, hogy valós partnernek fognak-e tekinteni egy olyan testületet, amely még saját, képviselni kívánt közösségének a támogatását sem bírja.

Javasoljuk ezért, hogy a jogalkotó fontolja meg a választás kitűzéséhez szükséges választói létszám, valamint a kisebbségi önkormányzat megalakításához minimálisan szükséges érvényes szavazatszám felemelésének lehetőségét.²¹

2.7. Választási eredmények

2002-ben 1308 településen 1870 közvetlen helyi kisebbségi önkormányzati választást bonyolítottak le, ebből 1811 volt eredményes.

2006-ban az ország 1435 településén 2049 kisebbségi önkormányzati választást tartottak. Ezek eredményeképpen 2045 települési kisebbségi önkormányzat alakulhatott meg.

Ezekből az adatokból kitűnik, hogy 2006 októberében 179 kisebbségi önkormányzati választással többet tartottak, mint négy évvel korábban, ami 9,57%-os növekedést jelent. A ténylegesen megalakítható kisebbségi önkormányzatok

²¹ Tény, hogy a helyi önkormányzati választásokon is mandátumot lehet szerezni akár egy szavazattal is, ám az eddigi tapasztalatok szerint ez pusztán elvi lehetőség. Ezzel szemben a kisebbségi választásokon komoly realitása van annak, hogy valaki kizárólag a saját szavazatával váljon képviselővé.

száma pedig 1842-ről 2045-re, vagyis 11,02%-kal nőtt. Még nagyobb, 15,3%-os a különbség, ha azt vesszük figyelembe, hogy 2002-ben mindössze 1773 közvetlen módon megválasztott kisebbségi önkormányzat jött létre.

Ezek az adatok azonban csak tendenciákat jelölnek, az egyes kisebbségek választási eredményei között jelentős eltérés figyelhető meg.

Az eddigieknél kevesebb lengyel, szerb és szlovén önkormányzat alakult meg. Kismértékben nőtt a horvát, az örmény, a román és a szlovák testületek száma. Mintegy 11-13%-kal több cigány, görög és német önkormányzat jött létre. Jelentősen, 26,6%-kal emelkedett a bolgár testületek száma. Az eddigieknél 58,3%-kal több ukrán önkormányzatot választottak, és kiugróan nagy, 67,7%-os növekedés tapasztalható a ruszin testületek körében.

Kedvező változás, hogy nem jöttek létre kisebbségi önkormányzatok egyes olyan megyékben, ahol köztudottan nincsenek jelen a képviselendő közösségek. Így például eddig Hajdú-Biharban szerb, Borsod-Abaúj-Zemplén megyében szlovén önkormányzat működött, ám ezek most nem tudtak megalakulni. Ezúttal is születtek azonban meglepő választási eredmények. A hazai románság „bázisa” az anyaországgal határos 3 megye, ennek ellenére a már eddig is létező fővárosi kerületi testületek mellett Pest és Borsod-Abaúj-Zempén egy-egy településen is kisebbségi önkormányzatot választottak. Elgondolkodtató az is, hogy az eddigi 5 megye mellett ezúttal Fejérben, Hevesben, Komárom-Esztergomban és Nógrádban is ruszin testület alakult.

Az előzetes várakozások ellenére nem csökkent, ellenkezőleg, 12,5%-kal nőtt azoknak a településeknek, illetve fővárosi kerületeknek a száma, ahol egyidejűleg 5 vagy annál is több kisebbségi önkormányzati választást tartottak. 2002-ben 32, 2006-ban pedig 36 ilyen település volt.

Tény, hogy az elmúlt évtizedekben jelentősen átalakult a lakosság területi megoszlása, tömeges méreteket öltött a fővárosba vagy a nagyobb városokba költözés. Ettől függetlenül nehezen hihető, hogy egyes településeken 10 vagy akár 12 olyan kisebbségi közösség él együtt, amelynek létszáma indokolja az önálló képviselői szerv megalakítását.

Jelzésértékű az is, hogy 2006-ban 119 olyan településen hoztak létre kisebbségi önkormányzatot, ahol a 2001. évi népszámlálás adatai szerint senki vagy legfeljebb 3 fő vallotta magát az adott nemzetiséghez tartozónak, illetve számolt be nyelvi vagy kulturális kötődéséről. Ezek közül 74 településen most első alkalommal választottak kisebbségi képviselőket.

Ezzel nem azt akarjuk állítani, hogy ezeknek az önkormányzatoknak mindegyike választási visszaélés eredményeképpen jött volna létre. Ismertek olyan, a népszámlálás során „rejtőzködő” kisebbségi közösségek is, amelyek tagjai eddig azért nem éltek az önkormányzathoz való jogukkal, mert nem tartották szükségesnek, hogy intézményesítsék a képviselőiket.

Az Országos Szlovák Önkormányzat tájékoztatása szerint több település – így Vértesszőlős, Kerepes, Csömör, Sós-kút, Tárnok – szlovák közössége az elmúlt években elegendőnek tartotta, hogy kisebbségi jogait egyesületi formában vagy egyénileg gyakorolja, ám most megválasztotta saját önkormányzatát.

A kisebbségi önkormányzatok számának növekedése azonban nem magyarázható kizárólag a képviselő iránti igény erősödésével.

Számos román, ruszin és ukrán önkormányzat legitimitását maguk az érintett közösségek, illetve azok szervezetei vitatták. Jogorvoslati kérelmüket azonban rendre elutasították a választási szervek, arra hivatkozással, hogy a választások a hatályos szabályozásnak megfelelően zajlottak.

A szükséges törvényi garanciák hiányában olyan településeken is létrejöttek kisebbségi önkormányzatok, ahol egyáltalán nem élnek az állítólagosan képviselt közösséghez tartozók. Másutt kizárólag a képviselők nemzetiségiek, akik úgy tudták elérni a választás megtartását, hogy egy teljes szavazóbázist szerveztek maguk köré. Ezek a testületek nem a kisebbségi önkormányzás valós szervei, megalakításuk mögött feltehetőleg az anyagi haszonszerzés szándéka áll.

Ismert olyan település is, ahol nagy létszámú cigány közösség él, azonban feltételezésük szerint mégsem ők dönthettek a képviselők személyéről, hanem azok a szavazók, akik a választás eredményének befolyásolása érdekében felvetették magukat a kisebbségi választói jegyzékbe. Állításukat arra alapozták, hogy több olyan nem roma szavazót is láttak bemeni a kisebbségi választói körbe, akik a velük jó viszonyban álló egyik jelölt mandátumszerzését segítették elő.

A hozzánk érkezett panaszok és tájékoztatások alapján kijelenthető, hogy a törvénymódosítás ellenére a 2006. évi települési kisebbségi önkormányzati választásokon számos visszaélés történt. Becsülni sem lehet azonban, hogy ténylegesen milyen számban jöttek létre „álkisebbségi” önkormányzatok, hiszen a kisebbségi választói jegyzékek nem voltak nyilvánosak, így még az érintett közösségek sem tudhatják, hogy ténylegesen kik választották meg a képviselőket.

2.8. A kisebbségi választójogi rendszer újraszabályozásának elvei

Az ismertetett visszasságok orvoslása kizárólag jogalkotás útján lehetséges. Ennek során figyelembe kell venni az Alkotmánybíróság által elvi jelleggel meghatározott kereteket, valamint hasznosítható mintául szolgálhatnak a szomszédos országok – elsődlegesen Szlovénia – választási szabályai is.²²

A kisebbségi törvény kidolgozását több éven keresztül zajló előkészületi munka előzte meg. Ennek fontos állomása volt, hogy 1992-ben az Európa Tanács Emberi Jogi Bizottsága is véleményezte a törvényjavaslatot. A Bizottság precedensértékűnek ítélte a kisebbségi önkormányzatokra vonatkozó rendelkezéseket. A bizottsági álláspont előadója megjegyezte azt is, hogy „a különböző országokban kevés olyan törvény létezik, amely jogokkal ruházza fel a kisebbségi csoportokat”.

A Nektv. elfogadása óta több mint 13 év telt el, és mindmáig széles körben tartja magát az a nézet, hogy a kisebbségi önkormányzati rendszer létrehozása az egyik legelőremutatóbb kezdeményezés volt Európában a kollektív jogok biztosítása terén. Mindeközben hajlamosak vagyunk nem tudomást venni arról, hogy egyes környező országokban szintén komoly erőfeszítéseket tettek a kisebbségi autonómia megteremtése érdekében, sőt esetenként olyan problémákat is sikerült megoldaniuk, amelyek hazánkban még jelentős gondot okoznak. Ezek közül az első helyen említhető a közösséghez tartozás kritériumainak meghatározása.

2.8.1. A szlovén választási rendszer

Szlovéniában 1994. december 4-én lépett hatályba az öngazgató nemzeti közösségekről szóló törvény, amely az őshonos kisebbségként elismert magyar és olasz kisebbség számára községi szinten is biztosítja a nemzetiségi önkormányzati képviseletet. Ennek legfőbb szerve a tanács, amely saját szabályzatával határozza meg belső szervezeti felépítését és döntéshozatali eljárását. A tanácsokat a magyar és az olasz kisebbség azon tagjai választják, akiket kérelmükre felvettek az egyedi választói jegyzékbe. A jegyzéket a nemzeti közösség bizottsága állítja össze választókerületenként, és azt – miután az állami szervek hitelesítették – közzéteszik. A választásokat az őshonos közösségek által lakott településeken tartják. A nemzeti közösséghez tartozók két szavazatot adhatnak le: egyet saját közösségük képviselőjére, egyet pedig a helyhatósági választásokon.

A szlovén alkotmánybíróság 1998 februárjában kelt határozatában vizsgálta a nemzeti közösségekhez tartozók választási különjogait. Megállapítása szerint nem alkotmányellenes, hogy a magyar és az olasz nemzetiséghez tartozóknak két szavazatuk van az önkormányzati választásokon. Ez ugyan eltérést jelent a választójog egyenlőségének elvéhez képest, ám kizárólag ezen a módon biztosítható az Alkotmányban biztosított képviselethez való jog érvényesülése.

Az alkotmánybíróság kimondta azt is: mindenkinek jogában áll, hogy szabadon kifejezze valamely néphez vagy nemzeti közösséghez tartozását. A különjogok, így különösen az egyedi választójog gyakorlásához azonban nem elegendő, ha valaki magyarnak vagy olasznak vallja magát, mert az őshonos nemzeti közösséghez tartozás nemcsak az egyén akaratának függvénye, hanem annak a közösségnek az ügye is, amely ezt a személyt tagjának tekinti és bejegyezi az egyedi választói jegyzékbe. Korlátlan visszaélésekre adna ugyanis lehetőséget, ha a jegyzékbe való felvétel joga mindenki számára biztosított lenne kizárólag azon az alapon, hogy magyarnak vagy olasznak vallja magát. Ennek következtében lényegében megsemmisülnének az őshonos nemzetiséghez tartozók külön jogai.

Az alkotmánybíróság ugyanakkor alkotmányellenesnek minősítette, hogy a választójog nyilvántartásáról szóló törvény nem határozza meg azokat a kritériumokat, amelyek alapján a nemzeti közösségek bizottságai az egyedi választói jegyzékbe való bejegyzésről határoznak. Ennek hiányában ugyanis önkényes döntések szülehetnek, ami ellentétes a jogállamiság elvével. Felhívta ezért a törvényhozót, hogy ezt az alkotmányellenes helyzetet szüntesse meg.

A szlovén országgyűlés 2000-ben módosította, majd 2002-ben új törvénnyel szabályozta a választói nyilvántartás összeállítását. Ennek alapján a magyar és az olasz nemzeti közösséghez tartozást az egyén nyilatkozata, illetve a korábbi választásokon az egyedi választói jegyzékben való szereplése alapján kell meghatározni. Kétely esetén azt a nemzeti közösség bizottsága a közigazgatási eljárás általános szabályai szerint állapítja meg. Amennyiben nincsenek meg a bejegyzéshez szükséges feltételek, erről a bizottság határozatot hoz. A törvény ugyanakkor kötelezi a bizottságot arra, hogy meghatározza a nemzetiségi hovatartozás igazolásának részletes szabályait.

A szlovén modell életképességét bizonyítja, hogy a választások során nincsenek ismertté vált visszaélések, ugyanakkor a statisztikai adatok szerint a magyar közösség választójoggal rendelkező tagjainak túlnyomó többsége bejegyzését kéri az egyedi választói jegyzékbe. A szlovén választási rendszer tehát alkalmas arra, hogy valós közösségi legitimációval rendelkező testületek képviseljék a kisebbségeket.

²² A szlovén szabályozás részletes ismertetését az indokolja, hogy a Kvjt. első változata ennek a választási modellnek egyes elemeit kívánta átültetni a hazai jogrendszerbe.

2.8.2. A hazai szabályozás továbbfejlesztésének irányai

A kisebbségi választójogi törvény előkészületi munkálatai során számos szakmai vita forrása volt, hogy a kodifikációs folyamat résztvevői eltérően ítélték meg a jogalkotás alkotmányos kereteit.

Az Alkotmánybíróság 34/2005. (IX. 29.) AB határozatában megállapította, hogy „a kisebbségek helyi önkormányzatai tagjainak megválasztásánál is alapvető elv a demokratikus legitimitáció”. A 45/2005. (XII. 14.) AB határozatában pedig kimondta: „a nemzeti és etnikai kisebbségek számára az Alkotmány 68. §-ában meghatározott jogok azokat a személyeket illetik meg, akik valamelyik nemzeti vagy etnikai kisebbséghez tartoznak”. Leszögezte azt is, hogy „a kisebbséghez tartozásról szóló valótlan nyilatkozat tömegmérésekben történő megtétele zavarhatja a kisebbségi önkormányzatok létrehozását. Az ilyen gyakorlat kialakulásával szemben szükség lehet megfelelő jogszabályok kidolgozására”. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint „a szabályok hiánya miatt a jogalkalmazásban valóban lehetnek problémák. A szabályozási hiány megszüntetése azonban maga után vonná a nyilatkozattevő személyek önrendelkezési és magántitok védelméhez való jogának korlátozását”. Miután az egyes személyek valamely nemzeti vagy etnikai kisebbséghez tartozásról szóló döntése az önanonossághoz, önrendelkezéshez való jog körébe tartozik, „a korlátozás akkor fogadható el alkotmányosnak, ha kényszerítő okból és a legkisebb korlátozással, a legalkalmasabb eszköz használatával történik.” Az Alkotmánybíróság szerint „a nemzeti és etnikai kisebbségi önkormányzatok létrehozásának joga alapja lehet a kisebbséghez tartozás kinyilvánításával kapcsolatos önrendelkezési jog valamilyen korlátozásának”.

Mindebből levonható az a következtetés: alkotmányos keretek között törvényben „korlátozható”²³ az egyén azon joga, hogy magát valamely nemzeti vagy etnikai kisebbségi közösségekhez tartozónak vallja, ha nyilatkozata nem valós identitáson alapul, hanem a választási visszaélés szándékával történik.

A jogalkotás alkotmányos indoka fennáll, ha a visszaélések tömeges előfordulása zavarja a kisebbségek önkormányzatok létrehozásához fűződő jogának érvényesülését. Az Alkotmánybíróság idézett határozatai alapján kijelenthető, hogy ez egyrészt akkor következik be, ha a képviselt közösséghez nem tartozók tömegmérésekben gyakorolják az Alkotmány 68. §-ában biztosított jogokat. Másrészt pedig akkor, ha a kisebbségi önkormányzatok nem a képviselni kívánt közösségektől kapják a feladatköreik gyakorlásához szükséges legitimitációt.

A vizsgálat során megállapítható volt, hogy számos településen nem a kisebbségek hozták létre a képviselőik ellátására hivatott önkormányzatokat, ezért elkerülhetetlenül szükséges a választási törvények módosítása. Az elérni kívánt céllal arányban álló megoldás az lenne, ha a jogalkotó a már létező kisebbségi választói jegyzéket alkalmassá tenné a választási visszaélések kiszűrésére.

A javasolt törvénymódosítás főbb elemei a következők:

1. A kisebbségi választói jegyzékbe való felvételhez jelenleg elegendő a választópolgár formális nyilatkozata. A szabályozás nincs összhangban azzal, hogy a Nektv. – legalábbis közösségi szinten – meghatározza a kisebbségként való elismerés objektív kritériumait.

A jegyzékbe való felvételtől szóló döntés meghozatalában az érintett kisebbségek, illetve megbízottjaik nem vehetnek részt. Nincs tehát lehetőségük arra, hogy a Nektv. 3. § (2) bekezdésében biztosított önanonossághoz való kollektív jogukkal élve kinyilváníthassák: az adott személyt elismerik-e a közösség tagjaként.

Javasoljuk ezért, hogy a jogalkotó a választói jegyzékbe való felvételt akkor tegye lehetővé, ha az egyén bizonyosságot tett az adott kisebbséghez tartozásáról. Ez nem „származásának igazolását” jelenti, hanem identitásának megvallását, kulturális és nyelvi kötődésének kifejezését. A visszaélések visszaszorítása szükségessé teszi, hogy a kisebbségi közösségek is közreműködhessenek a választójogosultak körének meghatározásában. Ehhez fel kell állítani egy olyan szempontrendszert, amely lehetővé teszi a megalapozott döntéshozatalt.

2. A törvénymódosítás ellenére a kisebbségi önkormányzati választásokon számos olyan jelölt szerzett mandátumot, aki nem tagja az érintett közösségnek, és kulturális értelemben sem kötődik hozzá.

Elkerülhetetlennek tartjuk ezért a jelöltállítás feltételeinek szigorítását. A jogalkotónak ki kell zárnia annak lehetőségét, hogy a jelöltek választásonként más-más kisebbség képviselőtét vállalják fel. Indokolt volna az is, hogy csak az lehessen kisebbségi képviselő, aki rendelkezik a közmegbízatásával járó feladatok ellátásához szükséges nyelvismerettel.

3. A hatályos szabályozás szerint a választás kitűzésének az a feltétele, hogy legalább 30 fő felvételét kérje a kisebbségi választói jegyzékbe. A választás azonban már akkor is eredményes, ha legalább egy választópolgár mind az 5 jelöltre leadott egy-egy szavazatot.

Alapvető alkotmányossági követelmény, hogy csak azokon a településeken jöjhessenek létre kisebbségi önkormányzatok, ahol erre valós közösségi igény van. Indokolt ezért, hogy a jogalkotó fontolja meg a választás kitűzéséhez szükséges választói létszám, valamint a kisebbségi önkormányzat megalakításához minimálisan szükséges érvényes szavazatszám felemelésének lehetőségét.

²³ Értelmezésünk szerint korlátozni csak annak a jogát lehet, aki azzal rendelkezik. A jogalkotó annak megakadályozásával, hogy részt vehessenek a kisebbségi önkormányzati választásokon azok, akik nem tagjai a képviselt közösségeknek, nem jogot korlátoz, hanem a visszaélés lehetőségét szünteti meg.

4. A kisebbségi választói jegyzék „titkossága” az egyén információs önrendelkezési jogának védelmére hivatkozással megakadályozza, hogy a közösségek fel tudjanak lépni az önkormányzáshoz, illetve az önazonossághoz való kollektív jogot sértő cselekményekkel szemben.

A jegyzék adatainak „zárt kezelése” megnehezíti azt is, hogy a jelöltek a kampány során ismertetni tudják programjukat a potenciális szavazókkal, illetve a választókhoz eljuthassanak a felelős döntéshez szükséges információk.

A már megalakult kisebbségi önkormányzatok esetében is problémát jelenthet, hogy a képviselők nem tudják, kik a választói. Bár az adott település teljes kisebbségi lakosságát kell képviselniük, fontos volna, hogy kapcsolatba léphessenek a jegyzékbe felvett választókkal, mert feltehetőleg ők a közösség legaktívabb, a kisebbségi közszolgáltatásokat leginkább igénylő tagjai.

Javasoljuk ezért annak átgondolását, hogy a kisebbségi választói jegyzékbe felvettek egyes adatai nyilvánosságra hozhatók legyenek.

2.9. A vizsgálat során megfogalmazott javaslataink

A vizsgálat zárásaként arra kértük az Országgyűlést, hogy alkossa meg és a következő általános választásokig léptesse hatályba a helyi (települési) kisebbségi önkormányzat létrehozására vonatkozó alkotmányos jog érvényesülése érdekében szükséges törvényi rendelkezéseket, valamint a helyi önkormányzati választásokon biztosítandó kedvezményes mandátumszerzés szabályait.

Annak érdekében, hogy az Országgyűlés eleget tudjon tenni törvényhozói feladatainak, felkértük az önkormányzati és területfejlesztési minisztert, valamint az igazságügyi és rendészeti minisztert, hogy a vizsgálati jelentés megállapításainak figyelembevételével készítsék elő a törvénymódosítás tervezetét. Azt javasoltuk, hogy a jogszabály-előkészítés során olyan garanciákat dolgozzanak ki, amelyek biztosítják, hogy

- kizárólag az érintett közösségek tagjai kérhessék eredményesen felvételüket a kisebbségi választó jegyzékbe;
- az érintett kisebbségi közösségek megbízottjaik útján közreműködhessenek a kisebbségi választói jegyzék összeállításában;
- a kisebbségi választói jegyzékbe való felvétel során egy olyan objektív szempontrendszer álljon rendelkezésre, amely lehetővé teszi a megalapozott döntéshozatalt;
- a kisebbségi önkormányzati választásokon kizárólag a képviselni kívánt közösséghez tartozó, ahhoz nyelvi és kulturális értelemben kötődő jelöltek vehessenek részt;
- kizárólag azokon a településeken jöhetnek létre kisebbségi önkormányzatok, ahol a képviselő iránt valós közösségi igény van;
- a kisebbségi jelölő szervezetek tagot delegálhassanak a szavazatszámoló bizottságokba;
- a kisebbségi választói jegyzék vezetésének alapvető szabályait törvényi előírások rendezzék, különös figyelemmel arra, hogy a választópolgár mely esetekben kérheti a jegyzékből való törlését;
- a kisebbségi közösségek tagjai – amennyiben kisebbségi jelöltként indulnak a választásokon – kedvezményesen, kevesebb elnyert szavazattal is mandátumot szerezhessenek a helyi önkormányzatok képviselő-testületeiben.

Felkértük továbbá az igazságügyi és rendészeti minisztert, hogy tekintse át: a büntető jogszabályok kellő védelmet nyújtanak-e a kisebbségi önkormányzati választás tisztaságát sértő cselekményekkel szemben, és amennyiben szükséges, készítse elő a Büntető Törvénykönyv módosítását.

Azzal az ajánlással fordultunk az Országos Választási Iroda vezetőjéhez, hogy fordítson fokozott figyelmet a helyi választási irodák felkészítésére, és jogalkalmazási gyakorlatuk egységesítésére.

A javaslatainkra még nem érkezett kormányzati válasz. Az Országos Választási Bizottság azonban a választásokat értékelő jelentésében úgy fogalmazott: „a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának véleményével összhangban olyan jövőbeli szabályozást is elfogadhatónak tart, amelyben maguk a kisebbségek kezelhetik a saját névjegyzéküket.” Az adatvédelmi biztos is jelezte: támogatja, hogy a kisebbségi közösségek is közreműködhessenek a választópolgárok nyilvántartására irányuló eljárásban. Egyetért azzal is, hogy a jelöltek megismerhessék a kisebbségi választói jegyzékbe felvettek adatait, valamint aggályosnak tartja a kérelmek benyújtásának jelenlegi szabályait.

II.

A kisebbségi jogok érvényesülésének kulcsa: a kisebbségi oktatás

1. A nemzeti és etnikai kisebbségi oktatás helyzetét befolyásoló körülmények

Az egyéni és közösségi kisebbségi önazonosság, kisebbségi identitás fennmaradásának, megőrzésének, ápolásának, átadásának – ahogyan ezt valamennyi beszámolóban hangsúlyozzuk – kulcskérdése a kisebbségi közoktatás. A megfelelő szervezeti, anyagi és személyi feltételekkel működő, színvonalas²⁴ kisebbségi nevelés-oktatás biztosítása ily formán a legfontosabb kisebbségi közügy.

A kisebbségi közoktatás a legsarkalatosabb kisebbségi közügyként áll tehát a kisebbségi kulturális autonómia közép-pontjában, miközben az intézményfenntartásban megnyilvánuló kisebbségi kulturális autonómia az intézményalapításhoz és -átvételhez fűződő, az állam által biztosított kedvezményeken múlik.

Ezen a téren jelentős változás 2006-ban nem történt. Ahogy azt már korábban is leírtuk, jellemzően a települési önkormányzatok a fenntartói a kisebbségi nevelés-oktatást folytató intézményeknek: a kisebbségi országos önkormányzatok jelenleg mindössze 8 közoktatási intézményt tartanak fenn.²⁵ Fontos megjegyezni, hogy a 2007/2008-as tanévtől ezek száma eggyel nő, ugyanakkor a ruszin, az örmény, a román, a szlovén és a cigány országos önkormányzat egyetlenegy közoktatási intézményt sem tart fenn.

Mindezek miatt a kisebbségi feladatokat ellátó közoktatási intézmények fenntartói jogának átvételéhez fűződő jogi feltételrendszer újragondolását javasoljuk.

Mivel a helyi kisebbségi önkormányzatok vélhetőleg²⁶ 10-nél kevesebb intézmény fenntartói, a kisebbségi kulturális autonómiát részlegesen biztosító együtdöntési eljárás minél teljesebb érvényesülése kardinális kérdés maradt. Ennek megfelelően – mondhatnák: „természetesen” – az egyetértési és véleményezési jogok terjedelmével kapcsolatos a legtöbb nemzetiségi közoktatással kapcsolatos hozzánk érkező beadvány. (A cigány kisebbségi oktatási panaszok alapvetően mások: azokban a panaszosok főként a szegregációt sérelmezik.)

A nemzetiségi pedagógusképzés területén sem történt jelentős javulás. Felhívjuk a figyelmet arra, hogy csak a német, szlovák és a horvát nyelvterületen folyik a közoktatás egészére kiterjedő pedagógusképzés: csak ezen három kisebbség vonatkozásában van hazai óvodapedagógus-, tanító-, tanár- és középiskolai tanárképzés is. A román nemzetiség vonatkozásában hiányzik a hazai középiskolai tanárképzés, a szerb nemzetiség viszonylatában az óvodapedagógus-, és a tanárképzés, az ukrán és a szlovén nemzetiségek esetén az óvónő-, és tanítóképzés; a bolgár, a lengyel és a görög nemzetiség csak középiskolai tanárképzéssel bír; az örmény, a ruszin, a cigány²⁷ nyelvterületen pedig nem folyik pedagógusképzés.

Mindezek miatt úgy gondoljuk, hogy a jelenleginél is nagyobb állami támogatást szükséges nyújtani az anyaországbeli pedagógusképzésben való részvételhez.

A tankönyvtámogatás konstrukciója megváltozott az elmúlt évben²⁸. Tartós tankönyvként az önkormányzatok rendelik meg a nemzetiségi tankönyveket, a központi költségvetés pedig az árat utólag megtéríti. Az iskolák három évre (10 százalékos növekménnyel és az érettségizőknek egy garnitúra többletrendszerrel) kapják és adják ingyenes használatba a könyveket a gyerekeknek. (A munkatankönyveket és munkafüzeteket a szülők kedvezményes áron vásárolják meg.)

Fel kell hívnunk a figyelmet arra, hogy – az OKM jelentős erőfeszítései ellenére – a hazai kisebbségi tankönyvellátás rendkívül hiányos. A többihez képest még „jó helyzetben lévő” német két tannyelvű oktatás vonatkozásában is hiányoznak alapvetőnek számító könyvek: például a 9–12. évfolyamon nincs német nemzetiségi nyelvtankönyv, azt német idegen nyelvi könyvekkel kell pótolni, de nincs a gimnáziumi évfolyamokon német nemzetiségi irodalomtankönyv sem, csak antológia és olvasókönyv.

²⁴ A színvonalasságot azért hangsúlyozzuk, mert a kisebbségi származású szülő, érthető módon, akkor és csak akkor dönt a kisebbségi nevelési-oktatási intézmény mellett, ha az versenyképes, ha az biztosítja gyermeke számára a továbbtanuláshoz szükséges kompetenciákat is.

²⁵ Hercegszántón 2000-től a horvát; Pécsen és Pilisvörösváron a német; Szarvason 2004-től, Békéscsabán 2005-től, (Sátoraljaújhelyen 2007-től) a szlovák országos önkormányzat tart fenn saját intézményt; a görög, a bolgár, a lengyel országos önkormányzat 2005-től vesz részt fenntartóként a kiegészítő kisebbségi képzésben.

²⁶ A Közoktatási Információs Iroda honlapján (www.kir.hu) olvasható adatok szerint ugyan 10 ilyen intézmény van, de azok fenntartója többnyire – a kisebbségi törvény módosítása után megszűnt – „települési kisebbségi önkormányzat”, így a tényleges aktuális helyzet ismeretlen.

²⁷ Tucatnál több felsőoktatási intézményben tanítanak romológiai, indítanak cigány speciális kollégiumokat, programot, de tudomásunk szerint ezek nem adnak speciális cigány pedagógus oklevelet.

²⁸ A Tkp. 8/E. §-a szerint a kis példányszámú nemzetiségi, szakmai, speciális tankönyvforgalmazás keretében az iskolák részére eljuttatott tankönyveket az iskolai könyvtárban, könyvtárszobában kellett volna elhelyezni, és könyvtári kölcsönzés útján kellett volna a tanulókhöz eljuttatni már a 2004–2005. tanévtől.

A kisebbségi tankönyvhiány ellenére sem tartjuk azonban hosszabb távon megfelelőnek azt a „megoldást”, amit a tankönyvvé nyilvánítás, a tankönyvtámogatás, valamint az iskolai tankönyvellátás rendjéről szóló 23/2004. (VIII. 27.) OM rendelet 24. § (3) bekezdése tartalmaz, amely lehetővé teszi, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségi nevelésben és oktatásban az ideiglenes jelleg hangsúlyozása és szabályozása nélkül „tankönyvként” alkalmazzanak a tankönyvvé nyilvánítási eljárás garanciális szabályai nélkül a segédkönyvi jegyzékbe felvett könyveket.

A kisebbségi tankönyvhiány javarészt a szerzői kapacitás hiányának tudható be, s mivel a szerzőként számításba jöhető kör valójában a gyakorló tanárok köre, ezért javasoljuk szerzői teamek előszerződéssel és alkotói szabadsággal való támogatását.

Rendkívül pozitívnak tartjuk, hogy az OKM amiatt, mert a támogatásra jogosult kisebbségi intézményeket fenntartók több mint 44%-a nem nyújtott be határidőben igénylést, módosította a nemzetiségi nevelési, oktatási feladatokhoz nyújtott kiegészítő támogatás igénylésének, folyósításának és elszámolásának rendjéről szóló 13/2006. (III. 31.) OM rendeletet, hogy a tankönyvtámogatást nem igénylő intézményfenntartók számára kijelölt új időponttal lehetővé tegye a mulasztás orvoslását.

Egy iskolaigazgató olyan elvi kérdésben kért állásfoglalást, amellyel kapcsolatban 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) módosításának a szükségessége is felmerült. Mivel ez a jogszabály tartalmazza a kisebbségi nevelés-oktatás legfontosabb szabályait, az alábbiakban részletesebben foglalkozunk vele.

Az igazgató álláspontja szerint mivel a nemzetiségi nevelés-oktatás csoportbontásban (akár több évfolyam és osztály tanulóból) is megvalósítható, nincs akadálya annak, hogy bevezetésére ugyanakkor kerüljön sor minden évfolyamon – e jogértelmezés alapján igényelték az állami kiegészítő hozzájárulást is. (Ebben a kérdésben kérte ki az igazgató a véleményünket.)

A Magyar Államkincstár illetékes területi igazgatósága (a továbbiakban: MÁK) jogellenesnek találta a beadvánnyal érintett önkormányzat 2005. évi elszámolását. A citált jogszabályok²⁹ szerint ugyanis a kisebbségi nyelv és irodalom, illetve a kisebbségi népismeret oktatását első évfolyamtól³⁰, felmenő rendszerben kell bevezetni.

Álláspontunk szerint a MÁK nyelvtani értelmezésen alapuló jogértelmezése helyes, de a rendszertani értelmezésnek nem felel meg: az irányelv MÁK által idézett szakaszai ellentétesek az Alkotmány 67. § (2) bekezdésével, 68. § (2) bekezdésének második mondatával, valamint a Kotv. 13. § (1), az 51. § (1) bekezdésével, illetve 121. § (1) bekezdés 10. pontjával, mert sértik a gyermek nevelésének megválasztásához fűződő szülői jogot, indokolatlanul korlátozzák a nemzeti és etnikai kisebbségek anyanyelvű oktatáshoz való jogát, jogalkotási szabályt sértve leszűkítik a felmenő rendszer fogalmát. Az ellentmondás csak az irányelv módosításával oldható fel.

Alaptörvényünk az alapvető jogok és kötelezettségek között biztosítja a szülőknek azt a jogot, hogy a gyermeküknek adandó nevelést megválasszák, illetve kimondja, hogy a Magyar Köztársaság biztosítja a nemzeti és etnikai kisebbségek anyanyelvű (és a több-ben a kevesebb elve alapján: anyanyelvi) oktatáshoz való jogát. Az alapvető jogokkal kapcsolatban pedig a 8. § (2) bekezdése azt fogalmazza meg, hogy lényeges tartalmukat törvény sem korlátozhatja.

A Kotv. 13. § (1) bekezdésének utolsó fordulata szerint – a gyermeknek adandó nevelés megválasztásának körében – a szülőt megilleti az a jog, hogy saját nemzeti vagy etnikai hovatartozásának megfelelően válasszon gyermekének óvodát, iskolát, kollégiumot.

A Nektv. a kisebbségek anyanyelvét közösség-összetartó tényezőként ismeri el. A Nektv. 43. § (3) és (4) bekezdése a kisebbségi anyanyelvű vagy anyanyelvi oktatás bevezetését három feltételhez köti: a kisebbségi oktatás helyileg megvalósítható legyen, konkrét igény legyen rá, és az iskolai osztály a Kotv. rendelkezései alapján megszervezhető legyen.

A „helyileg megvalósítható” fordulatot – sajnos – a jogszabályok nem definiálják. Értelmezésünk szerint a nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozók részére az iskolai osztályt meg kell szervezni, ha (minimum) 8 azonos évfolyamhoz (korosztályhoz) tartozó tanulóból „rendes” osztály, illetve ha különböző évfolyamhoz (ami főszabályként különböző korosztályt is jelent) tartozó legalább nyolc gyerekből összevont osztály hozható létre.

²⁹ A MÁK a költségvetési törvény 3. számú mellékletének 24. ca) pontjára és a törvény által felhívott 32/1997. (XI. 5.) MKM rendelet (a továbbiakban: irányelv) 2. számú melléklet I. rész nyelvoktató kisebbségi oktatásra vonatkozó C) alcím 2. a) pontjára, ill. a II. rész A) és C) alcímeire hivatkozott.

³⁰ A jogértelmezést bonyolítja, hogy a nemzeti alaptanterv (Nat.) kiadásáról szóló 130/1995. (X. 26.) Korm. rendelet az iskolai osztály fogalmát használja a kisebbségi oktatás elvei alcím alatt: „Minden kisebbségi oktatási formában a kisebbségi anyanyelv és irodalom, valamint a kisebbségi népismeret oktatása első osztálytól a Nemzeti, etnikai kisebbség iskolai oktatásának, nevelésének irányelve szerint történik. Eszerint az anyanyelv és irodalom önálló tantárgy, a népismeret oktatható önálló tantárgyként vagy integráltan. Az iskolák pedagógiai programja a kisebbségi anyanyelven kívül más élő idegen nyelv oktatását is tartalmazhatja.”

Nem ennyire kézenfekvő, de a törvény tiltó szabálya hiányában elképzelhetőnek tartjuk azt is, hogy a települési önkormányzat mint fenntartó – szülői kérésre és saját belátása alapján – a kisebbségi oktatást akkor is megszervezze, ha az osztályalakítási kötelezettség nem terjed ki rá, illetve osztály a Kotv. alapján nem is hozható létre: megfelelő pedagógiai program esetén megvalósíthatónak tartjuk a kisebbségi oktatás tartalmi követelményeinek megfelelő iskolai csoport működtetését is. A Kotv. ugyanis széles körben biztosítja a differenciálást, lehetővé teszi a projektoktatást, engedélyezhetővé teszi a tanulmányi követelmények egy tanévben, illetve az előírtnál rövidebb idő alatti teljesítését is. Összegezve, a csoporton belüli tanulók közötti jelentős korkülönbség sem zárja ki a kisebbségi nevelés-oktatás megvalósítását.

Az irányelv és a Nat. együttes értelmezése alapján azonban kisebbségi nevelés-oktatás bevezetésére kizárólag első évfolyamtól/osztálytól (és felmenő rendszerben) kerülhet sor. Ebből következőleg:

- több évfolyamhoz tartozó tanulóból összevont osztály létrehozása csak akkor lehetséges, ha az érintett évfolyamok tanulói már első osztálytól részt vettek a kisebbségi oktatásban;
- csoportképzés csak azonos évfolyamon belül vagy akkor jogszerű, ha az érintett évfolyamok/osztályok tanulói már első osztálytól részt vettek a kisebbségi oktatásban.

Az irányelv nem felel meg a Kotv. – pedagógiaiilag indokolt – felmenő rendszerre vonatkozó szabályainak sem: pedagógiai programot – a Kotv. 51. § (1) bekezdése szerint, ahogy tanulmányi és vizsgakövetelményekben való változást általában is – bevezetni, módosítani ugyan csak a jóváhagyást követő tanévtől és felmenő rendszerben lehet, de a törvényben megfogalmazott „*érintett legalacsonyabb iskolai évfolyam*”-on nem az első, hanem a változással konkrétan érintett évfolyamot kell érteni.

Az irányelv azzal, hogy kizárólag az első évfolyamtól teszi lehetővé kisebbségi nevelési-oktatási program szerint működő osztály indítását, kizárja az első osztálynál magasabb évfolyamra járó tanulók kisebbségi származású szüleinek a kisebbségi nevelés megválasztásához fűződő jogát. Ezenkívül megakadályozza az első osztálynál magasabb évfolyamra járó tanulók nemzeti és etnikai anyanyelvű-anyanyelvi oktatáshoz való jogának érvényesülését.

Megjegyzést érdemel, hogy az irányelv az Alkotmánybíróság által kialakított szükségesség/arányosság-teszt próbáját sem állná ki, hiszen pedagógiaiilag is szükségtelenül (teljesen indokolatlanul) korlátozza a kisebbségi nevelés-oktatás céljainak a megvalósulását.

Végül, de nem utolsósorban megjegyzést érdemel, hogy az irányelvben foglaltak betartása felveti annak a veszélyét is, hogy közvetlen hátrányos megkülönböztetés alakuljon ki.

Megállapítottuk, hogy alkotmányos visszásságot okozott az is, hogy a törvényi szabályozáshoz képest az irányelv szűkebb meghatározását adta „az érintett legalacsonyabb iskolai évfolyam” fogalmának.³¹

A fentiek miatt jogalkotási javaslatokkal fordultunk az oktatási és kulturális miniszterhez annak érdekében, hogy a 32/1997. (XI. 5.) MKM rendeletet módosítsa úgy, hogy az érintett legalacsonyabb iskolai évfolyamokon váljék lehetővé a kisebbségi nevelés (oktatás) felmenő rendszerben való bevezetése, s ennek megfelelően határozza meg a tartalmi követelményeket, „a kommunikatív nyelvi kompetenciákat” is.

Javasoltuk azt is, hogy a szakminiszter kezdeményezze a Nektv. 43. § (3) bekezdésében megfogalmazott, de értelmezés nélkül maradt „helyileg megvalósítható” megfogalmazás hatályon kívül helyezését vagy értelmező rendelkezéssel való definiálását.

A jogbiztonsághoz fűződő alkotmányos érdek érvényesülése – a konkrét esethez hasonló más esetek elkerülése – érdekében kezdeményeztük azt is, hogy a miniszter a Magyar Államkincstárral és az Állami Számvevőszékkel egyeztetve informálja a jogalkalmazókat, különösen az intézményfenntartó önkormányzatokat a kisebbségi óvodai csoport és iskolai osztály megszervezési-fenntartási kötelezettségének feltételeiről, ezek egymáshoz való viszonyáról, illetve arról, hogy több évfolyamon egyidejűleg (ha a pedagógiai program biztosítja a felmenő rendszer érvényesülését) bevezethető-e a kisebbségi nevelés-oktatás.

A miniszter megkeresésünkre hangsúlyozta, hogy az anyanyelvi oktatáshoz való jog csak akkor érvényesül maradéktalanul, ha annak feltételei eleve biztosítottak.

Ez kétségtelen, mégsem megfelelő érv a kisebbségi oktatás kizárólag első évfolyamtól/osztálytól való bevezethetősége mellett, hiszen egyrészt a kisebbségi osztály megszervezhetőségének a szülő akarától független törvényi feltételei is vannak, másrészt a kisebbségi nevelés megválasztásához fűződő jog a közoktatás rendszerére figyelemmel sem korlátozható egyetlen korosztályra.

A miniszter elismerte ugyanakkor, hogy az érintett legalacsonyabb évfolyamon nem feltétlenül az első évfolyamot kell érteni, a minisztérium a javaslatot egyezteti az Országos Kisebbségi Bizottsággal, azt követően az országos kisebbségi önkormányzatokkal, és egyetértésük esetén elindítja a rendelet módosítását. Ez az egyeztetés a Beszámoló megírásakor még nem fejeződött be.

³¹ A Korm. rendeletként kiadott Nat. pedig a legalacsonyabb iskolai osztály, az első osztály fogalmát használja: vagyis egyrészt a Nat. fogalomhasználata is jogellenes, másrészt a Nat. és az irányelv sincs összhangban egymással.

2. Vizsgálat az oktatási integrációs intézkedések hatékonysága tárgyában

Az oktatási rendszer minősége, színvonala és befogadó vagy éppen kirekesztő jellege döntő hatást gyakorol a felnővekvő generációk életére, kilátásaira. Az oktatási rendszer jelentős mértékben befolyásolja a társadalmi mobilizációt, így a kirekesztett, a többségi társadalom tagjaihoz képest halmozott hátrányokkal küzdő kisebbségi csoportok tagjainak esélyeit is.

Az oktatási rendszer folyamatos vizsgálatát, értékelését – tekintettel az Alkotmány 70/A. §-ban rögzített hátrányos megkülönböztetés tilalmára, illetve az esélyegyenlőség előmozdítására irányuló állami kötelezettségre – működésünk során mindig is kiemelten fontosnak tartottuk. Több átfogó – a kisebbségi oktatás, a speciális (kisegítő) iskolai oktatás, valamint a felsőoktatás területén végzett – vizsgálatot folytattunk e tárgyban. Emellett számos egyedi ügy keretében is foglalkoztunk a roma gyerekek oktatási-nevelési intézményekben megvalósuló szegregációjával, és több olyan kezdeményezést, ajánlást tettünk, amelyek a diszkrimináció és a jogellenes elkülönítés megszüntetésére irányultak.

Az oktatási tárca által 2002-ben a hátrányos helyzetű és roma tanulók integrációjának megteremtésére indított több elemből álló program kezdettől fogva érdeklődésünk középpontjában állt.

A 2005 decemberében megkezdett vizsgálatunk célja az volt, hogy áttekintsük: a fentiekben jelzett oktatáspolitikai intézkedések hogyan, illetve mennyiben járulnak hozzá az oktatási szegregáció felszámolásához és megelőzéséhez; valamint hogy az eddigi tapasztalatok alapján milyen irányban lehet, illetve kell továbbfejleszteni az oktatási integrációs rendszerét.

Vizsgálatunk során – a rendelkezésünkre álló anyagi és személyi keretek között – igyekeztünk minél szélesebb körben, minél több szempontból áttekinteni az integrációs intézkedéseket.

Két fórumot szerveztünk a rendszer kialakítása szempontjából kulcsfontosságú minisztériumi szakemberek, közoktatási szakértők, valamint számos érintett iskola képviselőinek részvételével. A fenti személyek előadásai, eszmecseréi kiindulási alapot jelentettek számunkra a vizsgálat kulcsterületeinek és a legfontosabb problémáinak meghatározásához. Nagy segítségünkre volt a téma néhány kiemelt szakértőjének – felkérésünkre elkészített – tanulmánya³², illetve Váradi Monika Mária szociológus folyamatos szakmai támogatása.

Kapacitásbeli korlátok miatt nem volt módunk szociológiai értelemben vett reprezentatív, kérdőíves kutatás lebonyolítására. 2006 őszén azonban helyszíni vizsgálatok keretében húsz, képesség-kibontakoztató és/vagy integrált oktatásszervezést bevezető iskolát, az iskolák fenntartóit és lehetőség szerint az adott település cigány kisebbségi önkormányzatát látogattuk meg. Az iskolák igazgatóival, és ahol erre alkalom nyílt, pedagógusaival a települési és kisebbségi vezetőikkel strukturált interjúkat készítettünk. Tanórákat látogatva is vizsgáltuk: mit jelent az integráció az intézmények számára, hogyan valósult meg az együttnevelés az iskolák mindennapi életében, a tanórai munkában, milyen eredményeket sikerült elérniük, és milyen nehézségekkel kell megküzdeniük.

Az oktatási integrációs politika céljának, szakmai alapjainak megismerése érdekében interjút készítettünk Daróczi Gáborral, az Oktatási és Kulturális Minisztérium (OKM) politikai tanácsadójával és dr. Szőke Judittal, az Országos Oktatási Integrációs Hálózat és Fejlesztési Központ (OOIH) vezetőjével, továbbá interjút készítettünk és beszélgettünk az OOIH régiós és kistérségi koordinátoraiival.

Arra való tekintettel, hogy az oktatási tárca által indított deszegregációs reform a kezdeti szakaszában tart, vizsgálatunk a program általános koncepciójának, koherenciájának elemzésére, nem pedig ezen a ponton még elérhetetlen, mérhetetlen eredmények „számonkérésére” irányult. Másik célunk az volt, hogy az integrációs politika megvalósításának eddigi tapasztalatai alapján a döntéshozóknak visszajelzést nyújtsunk az esetlegesen szükséges kiigazítások érdekében.

Vizsgálatunk megállapításai kiternek egyrészt az oktatási integráció átfogó kormányzati feltételrendszerére, másrészt az általános oktatási intézkedések és a szűk értelemben vett integrációs intézkedések összhangjára, valamint a képesség-kibontakoztató és az integrációs felkészítések tartalmára, személyi, tárgyi feltételeire, szervezeti hátterére, időtávjáról, célcsoportjára, hatókörére, az eredményesség mérésére, a finanszírozásra, illetve a körzethatárról szóló szabályozás elemzésére.

Az integrációs oktatáspolitikai legnagyobb eredményének azt tarthatjuk, hogy egyfelől hozzájárul a korszerű, a gyermekek képességeihez, egyéni fejlődéséhez igazodó, differenciált pedagógiai módszerek elterjesztéséhez; másfelől elősegíti, hogy e módszerek révén a halmozottan hátrányos helyzetű, roma tanulók egy része magasabb szintű oktatási szolgáltatásokhoz jusson.

Számos javaslatot is megfogalmaztunk a deszegregációs intézkedések hatékonyságának érdekében.

Az eredményes oktatási integráció előfeltétele, hogy átfogó kormányzati program irányuljon a különböző területeken megnyilvánuló szegregáció felszámolására; valamint hogy ezek az intézkedések összehangoltan – egymást esetenként sem gyengítve vagy semlegesítve – működjenek. Az oktatási intézkedések koherenciáját ugyancsak biztosítani kell az

³² Berényi Eszter–Berkovits Balázs–Erőss Gábor, Hermann Zoltán, Radó Péter, Váradi Monika Mária–Virág Tünde szakértők készítettek elemzést az integrációs intézkedésekről, jelentésünk nagyban támaszkodik szakértői megállapításaikra.

esélyegyenlőség elvének érvényesülése érdekében. Az összhangot nélkülöző politika ugyanis a jogalkotói szándéktól messze álló „rideg integráció”³³ megvalósítását eredményezheti.

Az integrációs intézkedések hatóköre jelenleg korlátozott, nem jut el a leghátrányosabb helyzetű, sajátos nevelési igényű nyilvánított gyermekekhez.

A célcsoport meghatározása, a szociális mutató alapelvének következetes végiggondolása a „halmozottan hátrányos helyzetű” kategória kibővítését teszi szükségessé. Elengedhetetlennek tartjuk továbbá a mainstreaming elvének következetes alkalmazását, vagyis annak folyamatos elemzését, hogy miként hat a program a cigány származású gyermekek helyzetére.

Álláspontunk szerint szükséges az integrációs program kibővítése az óvodák és az érettségit adó középiskolák irányában: a program sikerét egy integrált óvodai szakasz megalapozná; a középiskolai folytatás pedig a „beváló”, működő program szükségszerű következménye, és elengedhetetlenül fontos ahhoz, hogy az érintett gyerekeket az oktatási rendszerben tartsa.

Fontosnak tartjuk, hogy az IPR alkalmazását megkezdő iskolák közvetlen segítséget kapjanak a program bevezető időszakában a megvalósítás során felmerülő számos szemléletbeli, módszertani és szervezési kérdésben, s ehhez biztosítani kell a megfelelő tanácsadói háttér folyamatos működtetésének anyagi és személyi feltételeit.

A pedagógus társadalom megnyerése és aktív részvétele nélkül nem lehet sikeres az integrációs program. A programban részt vevő pedagógusok vonatkozásában nélkülözhetetlennek tartjuk mind a szemléletformáló, mind pedig a módszertani képzések kötelezővé tételét.

Az oktatási integrációs intézkedések eredményességének, hatékonyságának mérése érdekében meg kell teremteni az országosan standardizált egyéni szinten összemérhető eredményességmérés feltételeit.

Az oktatás finanszírozási rendszer átalakítása megfelelő alkalmat teremt az integrált oktatás támogatásának újragondolásához is. Ennek során fontos szempontnak tartjuk, hogy az új rendszer alkalmas legyen arra, hogy a már elért eredményeket továbbvigye, az integráció érdekében megtett erőfeszítéseket ne lehetetlenítse el.

Az NFT II. keretén belül a pályázati úton történő támogatások megtervezésekor az esélyegyenlőség horizontális szempontjának szakmai és pénzügyi garanciáit meg kell teremteni, különben a pályázati rendszer maga is tovább fogja növelni a leszakadó és a prosperáló térségek közötti különbségeket, közvetve pedig hozzájárulhat a területi szegregáció megerősítéséhez.

A vizsgálatról szóló jelentésünkben megállapításaink alapján számos kezdeményezéssel éltünk a Kormány, illetve az oktatási tárca irányában az esetleges visszasságok elkerülése és az integrációs intézkedések hatékonyságának növelése érdekében. A jelentés teljes terjedelmében olvasható a beszámoló 3. számú függelékében.

3. Egy kezdeményezés utóélete

2005. évi Beszámolónkban részletesen szóltunk egy a magyar országgyűlési biztosi intézmény történetében mind ez idáig példa nélküli kezdeményezésünkről: az ún. amicus curiae levélről. Az ott leírtak rövid felelevenítéseképpen: e levél olyan szakmai dokumentum, amelyet az antidiszkriminációs joganyag egyes bonyolult, a magyar jogi tradíciók alapján nehezen értelmezhető fogalmainak, rendelkezésének megvilágítása céljából készítettünk, nemzetközi és európai uniós szakértői dokumentumokra, bírósági döntésekre és ajánlásokra támaszkodva. (A dokumentumot teljes terjedelmében közzétettük a 2005. évi Beszámoló 2. számú függelékében.)

E szakmai anyag elkészítésére az sarkallt minket, hogy a sajtóban figyelmesek lettünk egy ügyre, amelynek az volt a tárgya, vajon megvalósult-e a cigány tanulók jogellenes elkülönítése, illetve hátrányos megkülönböztetése általános iskolai oktatásuk során. Az ügyben az Esélyt a Hátrányos Helyzetű Gyermekeknek Alapítvány keresetet nyújtott be Miskolc Megyei Jogú Város Önkormányzata ellen az egyenlő bánásmód követelménye megsértésének megállapítása iránt. Értesültünk arról, hogy – mivel az elsőfokú bíróság a felperes keresetét elutasította – a felperes az elsőfokú ítélettel szemben fellebbezéssel élt a Debreceni Ítéltáblánál. A sajtóhírek alapján az ügy meglehetősen összetettnek tűnt, láthatóan a hátrányos megkülönböztetéssel kapcsolatos – a hazai jogban meglehetősen új – jogszabályok és jogi fogalmak komplex értelmezését tette szükségessé.

Az elkészült anyagot egy levél kíséretében eljuttattuk a Debreceni Ítéltábla elnökéhez, felhíva figyelmét arra, hogy célunk nem más, mint szakmai segítséget nyújtani ahhoz, hogy pártatlan és befolyástól mentes, az Európai Unió jogával is összhangban álló ítélet szülessen az egyenlő bánásmód érvényesítésével összefüggő ügyekben.

³³ Rideg integrációról beszélünk abban az esetben, ha csupán egy fizikai térbe kerülnek a különböző szocio-kulturális háttérű gyermekek anélkül, hogy megfelelő pedagógiai módszerek alkalmazásával, befogadó légkör kialakításával tényleges együtt tanulásuk, együtt haladásuk feltételei megteremtődne. A rideg integráció valójában az osztályon, csoporton belüli kirekesztődéssel azonos.

A dokumentum elkészítésére alapot adó peres ügyet 2006. június 9-én a Debreceni Ítéltábla tárgyalta másodfokon. A hallgatóság soraiban munkatársunk is jelen volt a tárgyaláson. A tárgyaláson mind az eljáró bíró, mind pedig a felperes hivatkozott az *amicus curiae* levélben foglaltakra, és – az elsőfokú bíróság ítéletét részben megváltoztató – jogerős ítélet egyes részeiben az abban foglalt jogértelmezési logika is felfedezhető.³⁴

Nagy örömkre szolgált, hogy kívülállóként is pártatlan, de hasznos szereplőivé válhattunk egy olyan ügynek, amelyben Magyarországon elsőként került sor az egyenlő bánásmód elvének érvényesítésével kapcsolatos számos fogalom, rendelkezés értelmezésére.

III.

A kisebbségek a médiában

1. Bevezető

Általában véve elmondható, hogy Magyarországon a média nem szentel különösebb figyelmet a nemzeti és etnikai kisebbségeknek; az elektronikus médiában (televízióban, rádióban), az egyes nemzetiségi műsorok sugárzási rendje évek óta változatlan, bár a „kölségtakarékosság” szükségességére való hivatkozással előfordul, hogy megkurtítják e közszolgálati intézmények költségvetését.

2006-ban sokkal inkább figyelmeztetni kell a média részéről megnyilvánuló ún. „negatív szenzáció”-igényre. Ez a jelenség is elsősorban a legnagyobb lélekszámú és legnehezebb helyzetű cigány kisebbség esetében érdemel említést.

Miről is van szó? Nem másról, hogy a média egyes szereplői – az írott és az elektronikus sajtó egyaránt – kvázi szenzációként, „bulvársemegeként” kezeli azokat a híreket, amelyek – igazságtartalmuktól függetlenül – alkalmasak arra, hogy negatív színben tüntessék fel a cigányságot, illetőleg erősítsék az e kisebbséggel szembeni sztereotípiákat.

A média egyoldalú tájékoztatása, illetőleg a szenzációkeltésre alkalmas ügyek eltúlzott formában való ismertetése már-már a gyűlöletbeszéd új megvalósulási formáját rajzolja elénk.

2006-ban számos e körbe tartozó tudósítást, tájékoztatást hallottunk, és sajnos szomorúan állapíthatjuk meg, hogy a magyar sajtónak nincs olyan egységes érdekképviselői és etikai szerve, amely alkalmas lenne autentikusan megállapítani, hogy hol a határ.

Olyan tájékoztatóra tehát, amelyet valamely újságíróklub, szövetség vagy egyéb szakmai szervezet készített, illetve olyan jelentésre, amely a médiahatóság részéről kifejezetten az általunk tárgyalt témában készült, nem támaszkodhatunk, ezért az alábbiakban kísérletet teszünk arra, hogy szociológiai, statisztikai és történeti kutatások eredményeit is felhasználva bemutassuk a hazai cigányságot érintő „sajtvélekedés” napjainkban tapasztalható tendenciáit.

A következő fejezet – bár címéből ez közvetlenül nem tűnik ki – elsősorban tehát a hazai cigány kisebbség média-megjelenéséről szól, ugyanis el kell ismernünk, hogy ennek a kisebbségi népcsoportnak alapvetően eltér a megítélése valamennyi nemzetiségétől, tehát a médiában való megjelenésük is külön elemzést érdemel.

2. „Negatív szenzációk” – a média elfogultságának kérdései

Nem hallgathatjuk el, mert a lakosság döntő többségének igen határozott és ellenséges véleménye van a cigányokról.

Nem hallgathatjuk el, mert a roma polgártársainkkal kapcsolatban megfogalmazott egyértelműen és nyíltan vállalt elutasító közvélekedés nem egyszerűen emberi jogi kérdés, ami művelt és toleráns jogászoknak, szociológusoknak, szociálpszichológusoknak és más értelmiségieknek „akadémikus” vitatémát adhat, hanem olyan súlyos társadalompolitikai kérdés is, amelyről úgy véljük, hogy a lehető legszélesebb körű – megoldást kereső – társadalom-lélektani párbeszédet szükséges tartani. Több mint aggasztó jelenség ugyanis az, hogy a romákat olyan széles körben sújtja – a „hivatalos társadalmat megjelenítő” oldaláról is – a szégyenkezés nélkül vállalt előítéletesség, hogy az kölcsönös elzárkózáshoz vezethet. S mivel a többségi és a cigány lakosság hovatovább viszonzott veszélyként is megéli a másikat, minden egyes, akár apró, de nyilvánosságot kapó konfliktussal csökken a társadalmi béke esélye.

Néhány érzékeltes adat: a Magyar Gallup Intézet 1997-es jelentése szerint minden második magyar felnőtt nyíltan vállalja, hogy idegenkedik a cigányoktól. Egy frissnek tekinthető (2005-ös) TÁRKI-elemzés szerint a magyar felnőtt lakos-

³⁴ Az ügy történetét, illetve az azzal összefüggésben született dokumentumokat lásd az Esélyt a Hátrányos Helyzetű Gyermekeknek Alapítvány honlapján. (www.cfcf.hu)

ság négyötöde, 80%-a úgy látja, hogy *a romák gondjai megoldódnának, ha végre elkezdenének dolgozni*, és 62% értett egyet azzal, hogy *a bűnözési hajlam a romák vérében van*. (Ez az arány 2000-ben még 55, 2002-ben 53% volt.)

Figyelemre méltó, s ezt mindkét kutatás ki is emeli, hogy a megkérdezettek „*nem tudom*” vagy „*nincs véleményem*” válasszal tértek ki a nyílt állásfoglalás elől, ami azt jelzi, s ez külön is elgondolkodtató, hogy Magyarországon a cigányellenesség egyáltalán nem számít szalonképtelennek.

Úgy véljük, hogy a (közszereplők mellett) a média felelőssége ebben a kérdésben felmérhetetlen, hiszen nem csupán tükrözi a valóságot, mert az kerül be a köztudatba, a közvéleménybe, és úgy, olyan súllyal, amit és ahogyan oda beemel.

Egyetlen jellemző példa: *Gyanús konvoj ólálkodott Kecskemét körül* címmel az egyik hírügynökség megjelentetett egy írást, amit több internetes portál változtatás nélkül átvett, és órákon át az egyik vezető hír volt, több ezren olvasták, miközben a rendőrség által igazoltatott személyek, a cikket idézve: „*semmiféle törvénybe ütközött nem követtek el, ill. nem volt közöttük olyan személy, akit a rendőrség keresett volna*”.

Mi tette hát az olvasók számára érdekessé, az újságíró számára „eladhatóvá” ezt a hírt? Az, hogy a rendőri intézkedéssel érintettek – rendőrségi szóvivő által is megerősített információ szerint – cigányok voltak. Így ugyanis már számíthatott az újságíró arra a hazai közkeletű és téves előítéletre, hogy a romák és a bűnözés összetartozó fogalmak, hogy már egy roma csoportosulás is – minimum! – gyanús.

(Az illetékes megyei főkapitánytól azt kértük, hogy a megyei rendőrállomány nyilatkozattételre feljogosított tagjai figyelmét nyomatékosan hívja fel arra, hogy amennyiben a bűnmegelőző, a bűnüldöző, a közigazgatási és a rendészeti tevékenység szempontjából irreleváns, hogy az eljárás alá vont személy valamely nemzeti vagy etnikai kisebbséghez tartozik, akkor a sajtónak adott tájékoztatás még ráutaló módon se térjen ki rá.)

S milyen képet mutat a hazai cigányokról a hazai média? Kutatások igazolják, hogy jellemzően leképezi és ezzel megerősíti, elmélyíti a többségi társadalom sztereotípiáit: a magyar roma, ha egyáltalán megjelenítik, szegény, de érdemtelen szegény, aki nem dolgozik és állami, önkormányzati támogatásokra vár, segélyeket követel (lásd: *a romák gondjai megoldódnának, ha végre elkezdenének dolgozni*); konfrontálódik a hivatalos hatalommal, bűncselekményeket követ el (lásd: *a bűnözési hajlam a romák vérében van*). A média csak kivételesen mutat fel pozitív, a társadalom által elfogadható cigány mintákat, és ha igen, többnyire művészeket, s a cigány kultúra bemutatása (ezen belül is főként a zene és a tánc) pusztán „kis színes hír”-ként van jelen. (Megjegyezni kívánjuk, hogy a nemzeti kisebbségek életét és kultúráját is csak periférikusan látta a többségi média.)

A médiaipart jellemző öldöklő verseny, vagyis az eladhatósági szempont miatt mindent elönt a blikkfang, a bulvár, (még a hírműsorok sem mások, mint a nézők féltelmeire alapozó, szórakoztatást célzó show-k!), a felszíniesség, és a kockázatmentes siker érdekében a közönség előítéletességének a kiszolgálása.

A legjellemzőbb példa erre az Olaszliszkan történt brutális gyilkosság médiabeli bemutatása volt.

Több száz olyan hír és vélemény jelent meg az ügyel kapcsolatban, melyekben kiemelt szerepet kapott, hogy az elkövetők cigányok voltak, hogy az egyik gyanúsított a helyi cigány kisebbségi önkormányzat tagja volt, s ezzel a széles közönség számára azt érzékeltették, egyes újságírók személyes meggyőződésből, mások talán csak felkészületlenségből, megint mások „pragmatikusan”, az olcsó siker érdekében, hogy igenis, a cigányok és bűnözés összefüggő fogalmak.

Volt olyan napilap, amely ugyanarról az eseményről ugyanazon lapszámban több, három-négy cikket is megjelentetett.

Olvashattunk olyan írást, amelyben a szerző csak az első bekezdésben hatszor írta le, hogy cigányokról van szó.

Láthattunk olyan közkeletű reggeli tévéműsort, ahol leplezetlenül és durván cigányoztak, másokban csak „finoman”.

Nem egy újságcikkben szakértőkre hivatkozó, így a tudományosság látszatát keltő elemzéseket olvashattunk a bűnözéssel összefüggésbe hozható indulatos cigány néplélekről, egyes devianciákat megengedő cigány kultúráról.

Mindez a média által „megerősítve”, amely az olaszliszakai esethez hasonló más eseteket is felkutatott, és azzal erőltetett párhuzamba állított blogok és a különböző internetes fórumok tömegei teltek meg szilaj, bosszúra, cigányokkal szembeni bűncselekmények elkövetésére és önvédelemre felszólító bejegyzésekkel, véleményekkel. (Arra hivatkozással, hogy a többségi társadalom nem köteles tolerálni az államnak a cigány kisebbség irányába megnyilvánuló elfogultságát, továbbá a bűnüldöző állami szervek impotenciáját, vagyis azt, hogy az állam nem garantálja a többség biztonságát.)

3. Az interneten terjesztett előítéletesség

Egy politikai párt önálló honlapot indított annak bizonyítására, hogy „cigánybűnözés” márpedig létezik: a szervezet úgy véli, vannak tipikus cigány elkövetési módok, eszközök, bűncselekménytípusok, tehát sok-sok egyedi példával igazolható az általános tétel.

Ne söpörjük a szőnyeg alá ezeket az „érveket”, beszéljünk róluk, mert igen sokan gondolkodnak így, s igen kevesen olvasnak kriminálszociológiát.

Az elítéltek között valóban a társadalmi arányszámukat meghaladó számban vannak romák. Ez azonban a felszínes megközelítés durva hamissága, s nemcsak azért, mert az előítéletes emberek, köztük a bűnüldöző és igazságszolgáltató szervek egyes tagjai is szelektíven észlelik a valóságot, hanem azért is, mert a bűnelkövetést sajnos nem feltétlenül követi büntetés, illetve a teljes magyar társadalomban betöltött arányszám igazságtalan viszonyítási pont.

Az egyes bűncselekménytípusok nem egyforma súlyt képviselnek a statisztikákban. A felderítési hatékonyság is más és más a különböző bűncselekménytípusoknál. A bírósági statisztikákban számba vett több mint száz tényállás közül ma 20-22 dominál, 80-85%-os részesedéssel. 2005-ben például a vagyoni elleni bűncselekmények aránya az összes ismertté vált bűncselekmény 62%-át tette ki. Az ebbe a körbe tartozó lopások aránya átlagosan a 25-35%-át teszi az összes bűncselekménynek, s ha ehhez hozzátesszük a szintén magas arányt képviselő személy elleni erőszakos bűncselekményeket is, s tudjuk, hogy ezen bűncselekménytípusokat tekintik cigányokhoz köthetőeknek, s éppen ezeken a területeken a legmagasabbak a felderítési mutatók, plasztikusan érzékelhetővé válik a felszínes megközelítést elutasító állításunk egyik oka.

A bűnelkövetők elsőpró többsége, ahogy ezt számos kiváló kutató³⁵ kimutatta: a társadalom pereméről jön, nem a középosztályból. A roma népesség háromnegyede pedig idetartozik³⁶, a társadalom perifériáján él. Ha pedig az azonos léthelyzetben lévőkhöz viszonyítjuk a cigányok bűnelkövetési mutatóit, kiderül, hogy nem magasabb annál.

Visszakanyarodva az olaszliszkai események médiaképéhez, a téma sokoldalú megközelítését előtérbe helyező álláspont, bár kétségtelenül volt ilyen, mintha kisebbségbe került volna... (Igen kevés írásban kapott szerepet például az, hogy abban a családban, ahonnan 3 gyanúsított származott, senki sem volt büntetett előéletű, hogy az egyik gyanúsítottnak a kisiskolás húgát korábban elgázolták, s az elkövető mindössze 3 év büntetést kapott.)

Cigány politikusok kerültek csapdahelyzetbe: nem hallgathattak, miközben pusztán azzal, hogy prominens és közismert cigányként válaszoltak az újságírók kérdéseire, bár az ellenkezőjét mondták, mégiscsak azt jelezték, hogy értelmezhető jelentősége, relevanciája van az elkövetők cigány származásának.

Számosan fordultak hozzánk, többek között az Országos Cigány Önkormányzat is, azt panaszolva, hogy a hazai cigány közösség méltóságát sérti a média által cigányokról közvetített, gyűlöletkeltésre is alkalmas, hamis kép.

Ilyen esetekben immár „rutinszerűen” járunk el. Tájékoztatjuk a beadványozót, hogy valamely közösség egészét sértő gyűlöletbeszéd büntetőjogi korlátozására csak a legszélsőségesebb esetekben kerülhet sor: ha fennáll az erőszak nyilvánvaló és közvetlen veszélye; arról, hogy személyében érintett fél hiányában nincs keresetösségi jog sem, vagyis a polgári jog sem nyújt megfelelő védelmet ilyen esetekre; hogy a médiatörvénynek ugyan van gyűlöletkeltést tiltó szabálya, de az csak az elektronikus médiára vonatkozik, az írott sajtóra, az internetre nem; arról, hogy a sajtótörvény sem ismeri a közösség méltósága fogalmát; hogy az internetre vonatkozó értesítési-levélteli eljárás nincs megfelelően, konzekvensen szabályozva; hogy az Ebktv. közérdekű keresetindításra vonatkozó szakaszait a gyűlöletbeszédre még senki sem alkalmazta. Tájékoztatjuk a beadványozót arról, hogy megfelelő jogi eszközök hiányában az elharapódzó, gyűlöletkeltésre alkalmas vélemények háttérbe szorítására csak a társadalom egységes, a toleranciát hangsúlyozó ellenvéleménye esetén van esély.

A tájékoztatás mellett próbálkoztunk – két vonalon – egy szakmai párbeszéd elindításával is.

Az újságíró szervezetek Közös Etikai Alapelveire hivatkozással azt kértük, a szervezetek Együttműködési Testülete egy általános állásfoglalásban ítélje el a sajtóban egy-egy konkrét eset kapcsán újra meg újra felerősödő, felelőtlen felszínességet, a diszkriminációs hangulatkeltésre is alkalmas „cigányozást”, a genetikai alapokon nyugvó kollektív bűnösség kimutatásához célzatosan szelektált tényközlést.

Kértük, hogy mivel a romák és nem romák közötti társadalmi feszültség növekedéséért a sajtó is felelős, az Együttműködési Testület hívja fel nyomatékosan az újságírók figyelmét arra, hogy a feszültségterhes időkben, mint most is, közvetlen felszólítás sem szükséges; egy-egy sejtető-biztató félmondat vagy tények mesterkéltszerű összekapcsolása is elégséges a gyűlölet „felizzítására”, hisztériakeltésre, a hatóságokba vetett bizalom megingatására, s ezzel együtt a hamis önvédelmi reflexek kiváltására.

³⁵ Lásd Vavró István: A cigánybűnözés vizsgálatának elméleti és módszertani kérdéseiről. Belügyi Szemle: 1984, 2. sz.

Tauber István: A hátrányos társadalmi helyzet és a bűnözés összefüggései, különös tekintettel egyes kisebbségi csoportokra. Tankönyvkiadó: Budapest, 1986.

³⁶ <http://www.tarki.hu/adatbank-h/kutjel/pdf/a819.pdf>, 9. oldal: A cigány származású háztartásfővel együtt élők szegénységi rátája a mediánjövedelem felében megállapított küszöb esetében 1991–1992-ben 31,9%, tavaly pedig 61,5% volt. Az átlagjövedelem felének használatakor ugyanezek az arányok 48,9% és 68%, a kvintilis határ esetében pedig 61,6% és 75,1%. Láthatjuk, hogy ebben a társadalmi csoportban a szegénység már a rendszerváltást követő években is nagyon magas volt, az elmúlt 10–12 évben pedig tovább növekedett. A számok azt is megmutatják, hogy a cigány háztartások tagjai között mindenekelőtt a legszegényebbek aránya nőtt meg. A mediánjövedelem felében megállapított küszöb alatt élők aránya ma kétszer akkora, mint 1991–1992-ben, a kvintilis határ esetében a növekedés „csupán” 25%-os.

Arra hivatkozva, hogy egy-egy téma kiválasztása, megjelenítésének módja, száma, ideje, terjedelme, vagyis a „tematizálás” lehetősége igazi hatalom, kértük azt is, hogy intse az Együttműködési Testület önmérsékletre és felelősségre a szakmát, hogy ne öntsön el mindent a bulvár felszínessége, a blikkfangnak ne rendeljen alá súlyos társadalmi kérdéseket.

A helyzetre jellemző, hogy választ több hónap elteltével kaptunk, s az is arról szólt, hogy a sajtószervezetek közös állásfoglalást nem fogalmaztak meg: négy szervezet értett egyet az Együttműködési Testület elnöke által megfogalmazott választervezettel, kettő kitérő „választ adott”, négy sajtószervezet pedig egyáltalán nem reagált az elnök által közvetített ombudsmani megkeresésre.

Felvetődött viszont egy, a romák–média–jog-témakörben mozgó személyes eszmecsere szükségessége. Ennek megszervezése folyamatban van.

A TV2 programigazgatóját pedig egy televíziós szakmai párbeszéd ötletével kerestük meg, aki, szintén több hónap késlekedéssel, de nyitottságot fejezte ki a felvetéssel kapcsolatban. Abban reménykedünk, hogy születik egy közös, televíziós etikai minimumokat tartalmazó szabályzat.

(A programigazgatónak címzett levelünk apropóját azok a beadványok és egyéb jelzések adták, amelyek a TV2 honlapjának fórum, blog és egyéb véleménynyilvánításra szolgáló felületeivel kapcsolatban érkeztek hozzánk, ahol tömördek, a hazai cigány lakosság méltóságát sértő bejegyzés volt olvasható.)

Az internet, amely naponta több millió(!) oldallal bővül, az információ-átadás és -megszerzés végzetlen tárháza, a tudáshoz jutás modern útja, a kereskedelem legkorszerűbb formája, s egyúttal a véleménynyilvánítás legszabadabb, név és arc nélküli, legkevésbé ellenőrizhető felülete is, s így a kisebbségi ombudsmanhoz érkező beadványok egyik állandó tárgya is.

Így például egy oktatási, pályaválasztási, felvételi információkat tartalmazó, a diákok körében népszerű portál fórum-rovatában olvashattunk vaskos, rasszista, cigányellenes szövegeket. Amikor a kisebbségi biztos megkereste a weblap üzemeltetőjét, az, miközben a rovat létezését is tagadta, a teljes véleménynyilvánítási felületet és az összes hozzászólást törölte.

Egy másik esetben a fórum-rovat témája a tragikus körülmények között meghalt tanár temetése volt, s ennek kapcsán a véleményt nyilvánítók közül számosan a teljes hazai cigány lakosság „bűneiről” és bosszújáról beszéltek.

Az ügy érdekessége az, hogy nemcsak a fórumozók név- és arcnélküliek, hanem az egyszeri internethasználók számára többnyire a honlap üzemeltetői is. Csak a server hosting cégtől tudtuk meg, hogy az általuk bérbeadott szerveren megjelenő felület üzemeltetője, s általában minden domainigénylő vagy használó neve, címe és telefonszáma a www.domain.hu, keresés, részletes keresés útvonalon elérhető.

Találkoztunk a bemutatott eseteknél sokkal veszélyesebbel is. A <http://mitglied.lycos.de/romahalal/> című honlapon nem egyszerően az ellenérzéseiket fejezték ki egyesek, hanem ott a romák kiirtására buzdító-bátorító-felszólító, a Divízió88 együttestől származó dalszövegek és más gyűlöletre uszító tartalmak is voltak.

A Büntető Törvénykönyv (Btk.) 269. § b) pontjában szabályozott közösség elleni izgatás bűncselekmény alapos gyanúja miatt ismeretlen tettes ellen feljelentést tettünk.

A bűncselekményi tényállást, az AB e tárgykörbe eső több határozata és a bírósági gyakorlat alapján szinte lehetetlen kimeríteni: jogalkalmazók ezek nyomán láthatólag úgy vélik, hogy az „erőszak nyilvánvaló és közvetlen veszélye” nem mérhető fel, ha pedig az erőszak megvalósult, a „szósbűn” elkövetője az erőszakos cselekmény felbujtójaként felel.

Több szempontból is fontosnak tartjuk kiemelni a Holdudvar című rendőrségi „belső használatú” honlap fórum-rovatával kapcsolatos botrányt. Mint a médiából is ismeretes – amikor tudomást szereztünk az ügyről, azonnal tájékoztatást kértünk az országos főkapitánytól –, a fórumozók egy része durván rasszista, cigányellenes álláspontját osztotta meg a többiekkel.

A tavaly októberben nyilvánosságra került eset kapcsán ügyészégi vizsgálat is indult, amely bűncselekmény gyanúját nem állapította meg. A rendőrség fegyelmi eljárásaiban sem szabtak ki szankciókat. „Visszaéltek a véleménynyilvánítás szabadságával, de konkrét jogsértés nem történt” – mondta a főkapitány. A belső fórumon regisztrált összesen 7 896 hozzászólásból 68 volt rasszista, az eset miatt indult vizsgálat 30 cigányellenes kijelentést megfogalmazó rendőrt azonosított, akik a több tízezres állománynak kevesebb mint egy ezrelékét alkotják.

A rendőrség megvizsgálta, hogy a beazonosított rendőrök (4 tiszthelyettes, 9 zászlós és 17 tiszt, akik közül beosztott 27, alacsonyabb vezetői beosztást három rendőr töltött, illetve tölt be) szolgálatuk ellátása közben tanúsítottak-e rassziz-

ta magatartást, de mivel ilyen információ nem merült fel, a szakmai alkalmasságuk sem kérdőjeleződött meg; a történetek után mindössze egy előítéletek leküzdését célzó tréningen kellett részt venniük.³⁷

Bűncselekmény sem történt, fegyelmi vétség sem volt megállapítható; a rendőri vezetés intézkedését mi is elfogadtuk; miért tartjuk hát mégis fontosnak ezt az ügyet?

Nem azért, mert nyilvánvaló, hogy a rendőrségen belül nemcsak 30-an rasszisták, (valószínűleg a rasszista nézetek „elfogadottsága”, illetve az előítéletesség a társadalmi átlagnak megfelelő a rendőrség berkein belül is), hanem azért, mert a rendőrség körében megnyilvánuló rasszizmus lényegesen veszélyesebb, mint más társadalmi csoportok esetében. Attól az intézménytől, amely a demokratikus, köztársasági jogrend fönntartására hivatott hazánkban, s amely hivatalból köteles üldözni (egyebek mellett) a rasszista motívumú bűncselekményeket is, attól a hatóságtól, amely az állami kényszerintézkedés hatalmával is fel van ruházva, joggal várjuk el, hogy az egyenlő bánásmód mindenfajta sérelmével szembe szálljon, és a faji diszkrimináció ideológiáit *a saját kebelében is* kíméletlenül üldözze.

S ezen a téren volna mit javítani. Tény, hogy az előítéletességet parancsszóra, represszióval nem lehet megszüntetni, de az is, hogy a régi beidegződéseken, az előítéletes gondolkodáson sem lehet néhány – mégoly okos – pszichológiaórával érdemben változtatni, csak annak eltakarására készíteni. Persze ez sem kevés, hiszen az objektív-korrekt eljárás a hatósági eljárások javarészában elégséges garancia az egyenlő bánásmód érvényesüléséhez. Kiemelt jelentőségű ezért ebben a vonatkozásban is a hierarchikusan felépített rendőrség vezetőinek személyes példamutatása: helyes lenne, ha egy országos figyelmet kapó botrány kipattanásakor nem csak annyit mondanának, hogy „folyik a vizsgálat”, hanem az igazságügy-miniszter, az önkormányzati miniszter, az országos rendőrfőkapitány haladéktalanul el is ítélné a cselekményt.

(Természetesen ez az elvárás: a rasszizmustól való egyértelmű, haladéktalan és nyilvános elhatárolódás minden köz-hatalmi szerv vezetőjével, a politikai közélet minden szereplőjével szemben jogos, mert általuk, rajtuk keresztül az állam nyilvánul meg, s fejezi ki értékrendjét.)

Két további körülmény is említést érdemel a konkrét ügyben: az egyik az, hogy a rasszista szövegek hosszú időn keresztül olvashatóak voltak, és senki sem gondolta, hogy tenni kellene valamit, ami valószínűsíti, hogy nemcsak 30 ember ügyéről van szó. Az utóbbi vonatkozásában felhívjuk a figyelmet arra, hogy tanult emberekről, sőt tanult rendőrökről van szó, akik vélhetőleg annak tudatában fogalmaztak meg szélsőségesen elítélő, lealázó véleményt a romákról, hogy – a nicknév ellenére – könnyűszerrel azonosíthatóak.

Az ügy általános tanulsága álláspontunk szerint az, hogy a rendőrképzést folytató intézményeknek a jövőben nagyobb súlyt kell(ene) fordítaniuk a jelentkezők kiválasztására, alkalmasságuk alaposabb felmérésére.

4. A kisebbségek „hangja” a médiában – néhány pozitív fejlemény

Bizonyára ismeretes, hogy 2003-ban átfogó vizsgálat keretében áttekintettük a közszolgálati médiát – ideértve mindelektől a nemzetiségi tájékoztatási feladatokat ellátó televíziós és rádiós orgánumokat (a jelentés teljeskörűen 2004-ben a Beszámoló parlamenti elfogadásával vált ismertté, és ezért az érdeklődők számára hozzáférhető mind az Országgyűlés irományai, mind az Országgyűlési Biztosok Hivatal weblapjára feltett dokumentumok között is).

Minden évben szakítunk arra időt, hogy egy-egy – akár utóellenőrzésnek is nevezhető – vizsgálgatás formájában tájékozódjunk arról, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségek számára biztosított-e az a lehetőség, hogy külön műsor keretében megjelenjenek a közszolgálati médiában, illetőleg a kisebbségi közösség életéről anyanyelvi tájékoztatáshoz is jussanak.

A közszolgálati televízió esetében lényegi változásról nem szereztünk tudomást, azaz az eddigi rendnek megfelelően érhetőek el a köztévé nemzetiségi műsorai.

Ami a közszolgálati rádiót illeti, már 2003-ban jelezte mind a Magyar Rádió Zrt. vezetősége, mind az Országos Rádió és Televízió Testület, hogy frekvenciagazdálkodási és korszerűsítési okokból olyan változásokkal kell számolnunk, amelyek befolyásolják a nemzetiségi adások foghatóságát is.

Ezekre a változásokra 2006 végén, 2007 elején került sor, amikor is létrejött a Magyar Rádió új, MR4 elnevezésű csatornája. Egészen pontosan (hivatalosan) 2007. január 31-én – tehát a Beszámoló írásának ideje alatt – szűnt meg a Magyar Rádió műsorainak sugárzása a 66 MHz-es keleti URH-sávon, és a sugárzást egyidejűleg az MR4 vette át. Az MR4 adásai Nyugat és Kelet-Magyarországon a 1188 kHz-es, míg Délnyugat-Magyarországon a 874 kHz-es középhullámon fogható. Ezenkívül – új szolgáltatásként – a nemzetiségi műsorok elérhetőek a Hot Bird3 műholdon, illetve a Magyar Rádió honlapján keresztül is.³⁸

³⁷ A sajtóból nyilvánvalóan mindenki számára ismert az a tény, hogy a rasszista témákhoz hozzászóló, illetve az előítéletes véleményükről a honlapon is beszámoló rendőröket arra kötelezték, hogy egy speciális tanfolyam keretében sajátítsák el azokat az ismereteket, amelyek remélhetőleg pozitív változást idéznek elő gondolkodásukban. (Természetesen – mivel úttörő kezdeményezésről van szó – kíváncsian várjuk az eredményt, illetőleg szeretnénk meggyőződni arról, hogy ilyen módszerekkel eredményesen fel lehet-e venni a harcot a rasszizmussal és más negatív jelenségekkel szemben.)

³⁸ Lásd: www.radio.hu

Az MR4 elindításával a Magyar Rádió Zrt. tulajdonképpen egy régi rádiós hagyományt folytat: a II. világháború után az első nemzetiségi adással, a Magyar Rádió – szerb, horvát nyelven – 1953. január 12-én jelentkezett a Pécsi Körzeti Stúdióból. 1966-ig horvát, német, szerb, román, szlovák és szlovén nyelvű műsorok készültek a Magyar Rádió szegedi, pécsi, győri stúdióiban. Ezek a műsorok napi két-két óra terjedelemben, részben országos, részben regionális lefedettséggel hangzottak el. 1998 januárjában a Magyar Rádió ruszin, bolgár, görög, ukrán, örmény, lengyel és magyar nyelvű roma adásokat sugárzott, valamint „Egy hazában” címmel indult útjára a többségnek szóló magyar nyelvű nemzetiségi magazin. A Magyarországon élő nemzetiségek irodalmából Gyöngyszemek címmel hetente két alkalommal a Magyar Rádió ízelítőt ad hallgatóinak.

(A sugárzási rend megváltozása óta eltelt időszak relatíve rövid, és ez alatt az időszak alatt a műsorszórással kapcsolatban panasz nem érkezett hozzánk.)

IV.

Nemzetközi projektekben való részvételünk

1. Az EQUINET keretében való nemzetközi együttműködésünk

Az egyenlő bánásmód szervezetek európai hálózata, az EQUINET 2006-ban is aktívan dolgozott a nemzetközi együttműködés, az információáramlás megkönnyítése és az EU antidiszkriminációs szabályozásának egységes alkalmazása érdekében.

Idén az információcsere-munkacsoportban való közreműködésünkön kívül bekapcsolódtunk a „jogértelmező” szekció munkájába is, részt vettünk a Budapesten megrendezett „Az antidiszkriminációs szabályozás gyakorlati alkalmazása: akadályok, jó gyakorlat és esetjog” című konferencia megszervezésében, valamint néhány munkatársunk részt vett Burg Schlainingban (Ausztria) a magatartási kódexek szerepéről és használatáról tartott tréningen.

A budapesti találkozó fő témája a diszkrimináció elleni jogi szabályozás és annak gyakorlati érvényesítése volt, az előadók nagy hangsúlyt helyeztek az Európai Unió tagállamaiban érvényesülő standardok és joggyakorlat bemutatására. A tréning specialitása egy szimulációs játék volt, amelyben a tréning valamennyi szereplője aktívan részt vett egy összetett, életszerű diszkriminációs esetet eldöntő bírósági tárgyalás lefolytatásában, illetve az ott születendő ítélet előkészítésében és kidolgozásában.

Az Ausztriában megrendezett tréning a diszkrimináció elleni fellépés jogon kívüli eszközeire fókuszált. Különös hangsúlyt helyezett az egyes tagországokban (például Nagy-Britannia) hagyományokkal rendelkező ún. magatartási kódexekre (Code of conduct), amelyek a nevelés, a társadalmi és egyéni felelősségvállalás, az esetleges konfliktusok békés úton történő rendezése útján járulnak hozzá a diszkriminációmentes, egyéni méltóságot tiszteletben tartó mikro- és makrokörnyezet kialakításához.

A jogértelmező munkacsoport az év során több alkalommal kérte az EQUINET-tagok segítségét: megküldött hipotetikus eseteket kellett elemeznünk a hazai jogszabályok és joggyakorlat ismeretében, és választ adnunk a diszkrimináció megállapíthatóságával, a lehetséges jogi következményekkel, az eljárásra illetékes szervekkel kapcsolatban. A munkacsoport összehasonlította a különböző országok esetmegoldásait és elemezte az eltérő jogi környezetből fakadó jogértelmezéseket. Két kiadvány is született így: az egyik a faji diszkrimináció és megerősítő intézkedések, a másik az oktatási diszkrimináció témájában.

2. A Brit Faji Egyenlőségi Bizottsággal – az EU rasszizmus elleni büntetőjogi fellépéséről szóló keretegyezménye megalkotása ügyében

2006 nyarán ismét előtérbe került a faji diszkrimináció elleni büntetőjogi fellépés kérdése az Európai Unióban. Ennek oka, hogy a rasszista indíttatású bűncselekmények évről évre egyre gyakoribbá válnak Európa-szerte. Emellett a szélső-jobboldali pártok népszerűségének növekedése is súlyos aggodalomra ad okot.

2001-ben az Európai Unió Bizottsága kidolgozott egy kerethatározat-tervezetet a rasszizmus és idegengyűlölet elleni fellépés tárgyában. A tervezet egyrészt a tagállamok vonatkozó büntető jogszabályainak harmonizációjára, másrészt a rasszista jellegű bűncselekmények üldözését megkönnyítő tagállami együttműködés kialakítására irányult. Az ezt követő öt év során azonban a tagállamok nem tudtak megegyezni a szabályozás pontos tartalmában, így a kerethatározatot végül nem fogadták el.

2006 júniusában – egy nagy port kavart antwerpeni gyilkosságot követően – az Európai Parlament határozatban ítélte el a rasszista indíttatású bűncselekményeket, illetve felhívta a Tanácsot arra, hogy fontolják meg a Bizottság által 2001-ben kidolgozott Rasszizmus és Idegengyűlölet Elleni Kerethatározat-tervezet munkálatainak újrafelvételét.

A Brit Faji Egyenlőségi Bizottság (Commision for Racial Equality, CRE) annak érdekében, hogy ennek a kezdeményezésnek további nyomatékot adjon, indítványozta a tagállamok faji megkülönböztetés ellen küzdő szerveinek, intézményeinek összefogását a Kerethatározat elfogadásának támogatására. Ennek keretében a CRE képviselője Hivatalunkat is megkereste.

A Kerethatározat legutóbbi tervezetét áttekintve, fenntartottuk korábbi álláspontunkat, amelynek értelmében kiemelkedő jelentőségű lenne egy ilyen tartalmú európai jogi norma elfogadása. Ennek jegyében csatlakoztunk a faji diszkrimináció ellen küzdő intézmények közös nyilatkozatához.

Célravezetőnek tartjuk, hogy a tervezet igen nagy szabadságot ad a tagállamoknak arra, hogy saját alkotmányos hagyományaikra tekintettel alakíthassák ki szabályozásukat, kiküszöbölve ezzel az egyes alkotmányos rendszerek közötti eltérésekből adódó esetleges konfliktusokat.

Sajnálatos módon azonban – információink szerint – továbbra sem történt jelentős előrelépés a kerethatározat elfogadása terén.

3. Az ECRI policy recommendation no. 10 véleményezésében való közreműködésünk bemutatása

Az Európa Tanács Rasszizmus és Intolerancia elleni Bizottsága (ECRI) folyamatosan figyelemmel kíséri a tagországoknak a rasszizmus, az idegengyűlölet, az antiszemitizmus és az intolerancia elleni harc érdekében tett intézkedéseit. A szervezet három fő területen fejt ki tevékenységét.

Egyrészt országjelentéseket készít a tagországok rasszizmus és diszkrimináció elleni fellépésének eredményeiről, hiányosságairól és a szükséges változtatások érdekében ajánlásokat fogalmaz meg.

Másrészt a civil társadalommal való együttműködés erősítésén fáradozik, abból a meggyőződésből kiindulva, hogy a rasszizmus elleni fellépés csak akkor lehet sikeres, ha nem csupán a kormányzat teszi meg a szükséges intézkedéseket, hanem a civil szféra is aktívan közreműködik.

Harmadrészt pedig általános politikai ajánlásokat fogalmaz meg azzal a céllal, hogy a tagállamok a nemzeti szabályozásuk, politikájuk kialakítása során figyelembe vehessék ezeket az irányelveket. Az ECRI 1993-ban történt létrejötté óta kilenc általános politikai ajánlást fogadott el, 2006-ban pedig elkészítette a 10. számú, az iskolai diszkrimináció és rasszizmus elleni fellépés általános politikai ajánlásnak a tervezetét (Tervezet) is. A Tervezetet megküldte a magyar kisebbségi ombudsman hivatalába is, hogy kikérje véleményünket.

A Tervezet négy nagy kérdéskörben közelíti meg a problémát: az első a minőségi oktatáshoz való egyenlő hozzáférés témája, amely többek között a kisebbségi csoporthoz tartozó gyermekek helyzetének folyamatos figyelemmel kísérésére; a spontán iskolai szegregáció létrejöttét megakadályozó szakpolitikai intézkedések alkalmazására; elkülönült osztályok szervezésének tilalmára; kisebbségi tanárok alkalmazására; a kisebbségi szülők megfelelő tájékoztatására terjed ki.

A második rész címe az iskolán belüli rasszizmus és diszkrimináció elleni fellépés, ami többek között diszkriminációt monitorozó rendszerek felállításával; a különböző súlyú rasszista, diszkriminatív cselekedetek más-más típusú szankcionálásával; antidiszkriminációs viselkedési kódex javaslatával; felvilágosító kampányok szervezésének fontosságával foglalkozik. Kitér továbbá az oktatás tartalmára is: az emberi jogok oktatásának jelentőségére; a tankönyvek tartalmának és minőségének monitorozására.

A harmadik fejezet témája a tanárképzés és továbbképzések biztosítása az emberi jogok oktatása, a rasszista és diszkriminatív megnyilvánulások megelőzése, kezelése és az inkluzív pedagógiai módszerek megismerése érdekében.

Az utolsó pont mindezen intézkedések sikeres végrehajtása érdekében a megfelelő anyagi támogatás és monitorozás szükségességére hívja fel a figyelmet.

Örömmel fogadtuk a Tervezet megszületését, hiszen az oktatás stratégiai fontosságú területe a diszkrimináció elleni fellépésnek. A Tervezet megközelítési módjával teljes mértékben egyetérttünk; úgy láttuk, hogy átfogja a legfontosabb problémákat, ezért csupán néhány észrevételt tettünk.

A Tervezet úgy fogalmazott, hogy nem lehet a kisebbséghez tartozó gyermekeket külön osztályokba csoportosítani, hacsak az nem a gyermekek legfőbb érdekében történik. Ezt a megfogalmazást nem tartottuk elég pontosnak a visszaélések elkerülésére. Véleményünk szerint külön osztályok szervezését csak objektív és ésszerű indokok esetén, a megfelelően tájékoztatott szülők egyetértésének birtokában, és az azonos színvonal biztosításával lehet elfogadni.

Kiemeltük, hogy külön bekezdésben lenne érdemes megemlíteni a kisebbségi oktatást mint az elkülönített oktatás alóli legális kivételt, amennyiben azt szülői kérésre; az identitás megőrzésének, a kultúra és nyelv megtanulásának céljából és a megfelelő tantervi követelmények megtartásával szervezik meg.

A Tervezet iskolán belüli diszkriminációt monitorozó rendszer kiépítését javasolja. Fontosnak tartottuk utalni arra, hogy ilyen típusú monitorozásra nem csupán az iskolán belül van szükség. Az iskolafenntartók intézkedései (például a körzethatárok meghúzásának módjáról) közvetve szintén eredményezhetnek az oktatás területén megjelenő diszkriminációt.

A Tervezet különbséget tesz a gyűlöletre uszítás, az erőszak alkalmazása, valamint más súlyosan rasszista cselekedetek és a fizikai, illetve pszichikai kárt nem okozó rasszista, illetve diszkriminatív cselekedetek között. A csoportosítást követve javasol különböző szankciókat. Kétségünket fejeztük ki atekintetben, hogy létezhet olyan rasszista vagy diszkriminatív cselekedet, ami nem okoz pszichikai kárt. Továbbá nem találtuk szerencsésnek, hogy a cselekedet súlyossága helyett az áldozat szubjektív érzései határozzák meg az alkalmazandó szankció súlyosságát.

A Tervezet antidiszkriminációs viselkedési kódex elfogadását szorgalmazza az iskolákban. Álláspontunk szerint az ilyen magatartási kódex elfogadásának az iskolai minőségbiztosítás rendszerén belüli alapkövetelmény részét kell képeznie.

A Tervezet hangsúlyozza az emberi jogok oktatásának szerepét az iskolai tantervekben. Emellett fontosnak tartanánk, hogy az adott országban nagyobb számban jelenlévő kisebbségi csoportok történelmét és kultúráját is tartalmazza az iskola tanmenete. Ehhez hasonlóan a tanítási anyagok megszűrése, a sztereotíp, diszkriminatív elemektől való megtisztítása alapvető követelmény, de nem elégséges. Az adott országban nagyobb számban jelenlévő kisebbségi csoportokkal kapcsolatos pozitív megközelítést, új szemléletet is fontos lenne beépíteni a tankönyvekbe. Például a tankönyvek illusztrációin a többségi társadalomhoz tartozók és a kisebbségi csoportok tagjainak együttműködését lehetne bemutatni. Nélkülözhetetlen lenne az is, hogy a tanárok képzésének és továbbképzésének egyik alapvető témája szintén a kisebbségek történelmének és kultúrájának bemutatása legyen.

Az ECRI-től azt a tájékoztatást kaptuk, hogy a 10. általános politikai ajánlással foglalkozó munkacsoport valamennyi tőlünk és a tagállamoktól érkező észrevételt alaposan fontolóra vette, és ennek alapján átdolgozták a Tervezetet; az új ajánlás szövegét azonban a beszámoló írásának idején még nem hozták nyilvánosságra.

4. A ROMA EDEM program bemutatása

Az egyenlő bánásmódot elősegítő európai és nemzeti jogszabályok az elmúlt évtizedben jelentősen kibővültek, ám ennek ellenére a diszkriminációellenes jogalkotás hatékonysága, hatályosulása – hazai tapasztalataink szerint is – kívánni valót hagy maga után. Felismerve ezt a jogi szabályozás betűje és a gyakorlat közötti szakadékot, azonosultunk a ROMA EDEM projekt céljaival, csatlakoztunk 2004-ben a projektet koordináló spanyol Fundación Secretariado Gitano (FSG) szervezethez, hogy hozzájáruljunk a diszkriminációellenes jogalkotás és az intézményi gyakorlat közötti diszkrepancia csökkentéséhez nemzetközi és hazai szinten. Ezen általános cél elérése érdekében a projekt képzési és figyelemfelkeltő tevékenységet folytatott elsősorban a diszkriminációellenes jogalkotás és a helyi szintű oktatási és foglalkoztatási politikák területén, valamint a roma/utazó szervezetek felkészítése terén valamennyi részt vevő partner-országban (Spanyolország, Magyarország, Portugália, a Cseh Köztársaság, Egyesült Királyság – Észak-Írország –, valamint Románia). A projekt öt, az egyenlő bánásmód elősegítésének területén működő nemzeti szakosodott szerv és két, a diszkrimináció elleni küzdelemben biztos tapasztalatokkal rendelkező nem kormányzati szerv transznacionális szövetsége révén ötvözte az egyes országok helyi gyakorlatát, valamint az európai módszereket.

A projekt kétéves megvalósítási szakaszának második évében szemináriumot rendeztünk „Oktatási Integráció Magyarországon” címmel, ezenkívül közreműködtünk egy „Helyes Gyakorlat Kézikönyv” anyagának összeállításában és terjesztésében.

A helyes gyakorlatokat tartalmazó füzet összeállításának célja az volt, hogy hasznos támogató eszközként sikeres és átdadható modelleket kínáljon az egyenlő bánásmód elősegítése területén, s tanulmányozza azokat az elemeket, amelyek közesek ezekben a gyakorlatokban.

A kiválasztott hat gyakorlat közül három, Spanyolországból, Portugáliából és Magyarországról elsősorban a roma foglalkoztatás elősegítésével foglalkozik, míg a másik három, Romániából, a Cseh Köztársaságból és Észak-Írországból a romáknak a különböző szintű oktatáshoz való hozzáférését, valamint a kulturális sokféleségnek oktatási intézmények általi kezelését vizsgálja.

Az alábbiakban foglalhatók össze a kiválasztott helyes gyakorlatok közös kulcselemei, amelyek sikeressé és megvalósíthatóvá teszik azokat más hasonló helyzetekben is: integrált módszereket alkalmaznak; a roma közösségeket és szervezeteket bevonják az irányításba és fejlesztik azok önérvényesítő képességét; interkulturális munkacsoportokat működtetnek; célzott, de nem szegregált szolgáltatásokat nyújtanak; erős partnerségi viszonyt alakítanak ki a programban részt-

vevők között; lehetőséget teremtenek arra, hogy közvetlen adatgyűjtés útján feltérképezhetők legyenek a diszkriminációellenes intézkedések megfogalmazásához szükséges számok, adatok.

A „Helyes Gyakorlat Kézikönyv”-et angol, spanyol, portugál, magyar, román, cseh és romani nyelven adta ki a projekt.

Elkészítettünk továbbá egy nagyon közérthető nyelven megfogalmazott brosúrát a hátrányos megkülönböztetésről, amellyel az volt a célunk, hogy elősegítsük a diszkrimináció eseteinek felismerését, értelmezését és tájékoztatást nyújtunk a jogorvoslati lehetőségekről.

A ROMA EDEM projekt keretében, annak anyagi támogatásával elkészített kiadványainkat magyarországi roma szervezeteknek és esélyegyenlőséggel foglalkozó társadalmi szerveződéseknek, valamint kormányzerveknek küldtük meg, és hozzáférhetővé tettük a tájékoztató brosúrát a hozzánk forduló ügyfelek számára is.

Értékelve az Európai Unió tagságunkból fakadó partnerségünket a különböző uniós antidiszkriminációs projektekben, meg kell állapítanunk, hogy azok nagyszerű lehetőséget biztosítottak számunkra ahhoz, hogy kapcsolatba kerüljünk a más országokban kisebbségi jogvédelemmel foglalkozó szervezetekkel, és hozzásegíthettünk hazai roma szervezetek ahhoz, hogy nemzetközi kapcsolatokat építhessenek ki. Nem kevésbé jelentős azonban az sem, hogy a projektek adta pénzügyi lehetőségek keretei között az oktatás és foglalkoztatás területén hiánypótló országos szakmai fórumokat szervezhettünk.

Az EQUINET-ben, a ROMA EDEM-en, valamint más európai uniós projektben való partnerség azonban csak önrész vállalásával lehetséges (ez az EQUINET esetében 1000 euró/év, a ROMA EDEM esetében 2200 euró/év volt). Kérdéses, hogy intézményünk csökkentett költségvetési keretei milyen hatással lehetnek nemzetközi aktivitásunkra.

V.

A szociális problémák és a szegénység – a kisebbségi ombudsman szemével

1. A szociális biztonsághoz fűződő alkotmányos alapjoggal kapcsolatos visszasságokról általában

2006-ban, az elmúlt évekhez hasonlóan, nagy számban érkeztek Hivatalunkhoz szociális jellegű, elsődlegesen lakhatással és megélhetési nehézségekkel összefüggő panaszok. A beadványozók jelentősebb része a roma kisebbséghez tartozott. A panaszosok szociális háttere is hasonló volt, többnyire társadalmi kirekesztettségben élő, szegény emberek kértek segítséget problémáik megoldásához.

A panaszok kivizsgálása során szerzett tapasztalataink egybeesnek azokkal a kutatási eredményekkel, amelyek szerint az elmúlt másfél évtizedben a szegények aránya kismértékben növekedett, a társadalmi szakadék azonban tovább mélyült, és egyre jelentősebb a szegénnyé válás kockázata a munkanélküliek, az alkalmi munkát végzők, a képzetlenek, a romák, a vidéken, különösen az Észak- és Kelet-Magyarországon lakók körében. A szegénység struktúrája mutat egyfajta állandóságot, leginkább a 14 éven aluli, és ezen belül a három évesnél fiatalabb gyermekeket nevelő, valamint a sokgyermekesek, különösen az egyedülálló szülők élnek szegénységben.³⁹ Panaszosainkat a felsorolt kockázati tényezők általában együttesen érintik, ők tehát a magyar társadalom többszörösen hátrányos helyzetű, súlyosan marginalizálódott tagjai közé tartoznak.

A szegénység napjainkban, különböző mértékben, de egész Európában jelen van. Egy 2005. évi jelentés szerint (tehát még mielőtt kibővült volna az Európai Unió Bulgáriával és Romániával) az uniós országokban a lakosság 16%-a élt a szegénységi küszöb közelében. A szegénység statisztikailag kimutatható növekedése – a szakértők szerint – a stagnáló gazdasággal és az Unió bővítésével magyarázható. Egyértelmű, hogy a kirekesztődés, a szegénység leküzdése szerves része kell hogy legyen az Európai Unió gazdaságpolitikájának, ezért is ellentmondásos a jelenlegi gyakorlat, amely a szociálpolitikai eszközrendszer fenntartását és működtetését az egyes tagállamok nemzeti hatáskörébe helyezi.⁴⁰

Sajnos azzal a megállapítással is egyet kell értenünk, hogy Magyarországon a szociálpolitika jelenlegi eszközrendszere, az összes változtatás ellenére sem mérsékelte a társadalmi hátrányokat.⁴¹ A szegénységben élő roma lakosság helyzete – a panaszosok beszámolóit és az életkörülményeiket bemutató leveleik alapján – az elmúlt években tovább romlott. Ezt támasztja alá az a tény is, hogy 2006-ban olyan panaszosoktól kaptunk szociális és lakhatási problémákra vonatkozó leveleket, akik korábban hasonló ügyben már megkeresték Hivatalunkat. Az újabb segítségkérésnek vélhetőleg nemcsak

³⁹ Mózer Péter: Társadalmunk jövedelmi–munkaerő-piaci helyzete. Esély, Társadalom- és szociálpolitikai folyóirat, 2006/4. sz..

⁴⁰ Bauer Edit: Szegénység és kirekesztettség az Európai Unióban. Európai Tükör XI. évf. 10. sz. 2006. október.

⁴¹ Mózer Péter: Társadalmunk jövedelmi–munkaerő-piaci helyzete. Esély, Társadalom- és szociálpolitikai folyóirat, 2006/4.

az az oka, hogy az állampolgárok korábbi tapasztalataik alapján bíznak a kisebbségi ombudsman hathatós fellépésében. Ezek az ismétlődő megkeresések azt is jelzik, hogy a panaszosok társadalmi környezete, élethelyzete az elmúlt években szinte semmit sem javult, sőt inkább tovább rosszabbodott.

A levélírók azért fordultak szociális, lakhatási és/vagy megélhetési problémájukkal hivatalunkhoz, azaz a kisebbségi ombudsmanhoz, mert az volt a feltételezésük, hogy a bepanaszolt szerv, intézmény kifogásolt eljárására, mulasztására cigány származásuk, kisebbségi hovatartozásuk miatt került sor. Vizsgálataink során az egyenlő bánásmód követelményének megsértését, a közvetlen vagy a közvetett hátrányos megkülönböztetést, illetve a kisebbségi jogsértést általában nem tudtuk bizonyítani. Többnyire a gyermeki jogok, a szociális biztonsághoz, jogbiztonsághoz fűződő alkotmányos jogok sérelmét állapítottuk meg. Voltak olyan esetek, amikor jogsértés megállapítására nem került sor, de közreműködésünk és közvetítésünk eredményeképpen az adott hatóság, közszolgálatást végző szerv nyitottabban, rugalmasabb hozzáállással és szakszerűbben kezelte az ügyfél problémáját.

2. A bürokratikus eljárás és a tájékoztatási kötelezettség elmulasztása

A hivatalunkhoz érkezett beadványokból az derült ki, hogy a hozzánk forduló emberek közül néhányan 2006-ban is elszenveték a bürokratikus ügyintézés megaláztatásait és hátrányos következményeit. A társadalmi kirekesztettségben élő, többnyire képzetlen panaszosok sokszor még az alapvető jogaikkal sincsenek tisztában, ilyen esetben rendkívül fontos a hatóság, az eljáró szerv segítő hozzáállása.

Több esetben is előfordult, hogy a polgármester vagy a jegyző azzal magyarázta egy adott szociális ellátás biztosításának elmaradását, amelyre egyébként a panaszos állampolgár a jogszabályok szerint jogosult lett volna, hogy annak igénylésére nem nyújtottak be kérelmet.

Ezekben az ügyekben az önkormányzat polgármesteri hivatalának vagy intézményének (Családsegítő Központ, Gyermekjóléti Szolgálat stb.) tudomása volt arról, hogy a panaszt benyújtó család nehéz körülmények között él és/vagy jelentős összegű köztartozást halmozott fel. Nem tartjuk életszerűnek, hogy egy hátrányos helyzetű család az egyébként normatív módon járó támogatás igénybevételére – megfelelő tájékoztatás esetén – nem nyújtott volna be kérelmet. Az önkormányzat munkatársainak passzív magatartása és az ahhoz fűzött magyarázat azért sem fogadható el, mert 2005. január 1-jétől a szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (Szoctv.) a szociális alapszolgáltatások között sorolta fel a szociális információs szolgáltatás nyújtását.

A Szoctv. indoklása szerint a szociális ellátásokhoz való hozzáférés, valamint az esélyegyenlőség biztosítása érdekében különös jelentőséggel bír a szociális jellegű ellátást vagy szolgáltatást igénylők megfelelő tájékoztatása. Ezért a Szoctv. 61. §-a egységes, önálló szolgáltatási formaként nevesíti a szociális információs szolgáltatást, amely minden településen kötelező alapfeladatként jelenik meg. Az információs szolgálat széles körű tájékoztatási, és – a személyes gondoskodás terén – hozzáférés-segítési kötelezettséggel támogatja a szociálisan rászoruló személyeket szociális, gyermekvédelmi, egészségügyi, családtámogatási és egyéb ellátások igénylése során. A szociális információs szolgáltatás célja, hogy a szociális biztonság megteremtéséhez kapcsolódó ellátásokat és szolgáltatásokat igénylők megfelelő tájékoztatást kapjanak az ellátások hozzáférhetőségéről és az igénybevételükre vonatkozó szabályokról.⁴²

A panaszosoknak általában azt javasoljuk, hogy lehetőség szerint írásban nyújtsák be kérelmüket. Ha nehézséget okoz a kérelem megfogalmazása, akkor arra biztatjuk őket, hogy kérjenek segítséget a Családsegítő Központ vagy a Gyermekjóléti Szolgálat munkatársaitól. A panaszosok érdekében szükség és igény szerint mi is megkeressük ezeket a szerveket, közreműködésüket, együttműködésüket kérve.

A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) 34. §-a szerint a kérelmet a hatósághoz írásban lehet benyújtani, a természetes személy ügyfél azonban a kérelmét szóban is előterjesztheti. A szóban előterjesztett kérelmet az ügy jellege szerinti módon kell rögzíteni: például jegyzőkönyvbe kell foglalni, de bizonyos ügyekben elegendő az ügyiratra feljegyezni. Szociális ellátások igénylése esetén célszerű a szóban előterjesztett kérelmet jegyzőkönyvbe foglaltatni. A szóban elmondott kérést ugyanis annak lejegyzése nélkül, rendszerint rövid úton, szóban utasítják el, ezzel pedig megfosztják az ügyfelet a jogorvoslati lehetőségek igénybevételétől is.

⁴² A 2006. évi CXVII. törvény 39. § (1) bekezdés a) pontja hatályon kívül helyezte 2007. január 1-jétől a Szoctv. 61. §-át, tehát a szociális információs szolgáltatás önálló alapfeladatként megszűnt. Ezzel egyidejűleg a jelzett törvény módosította a Szoctv. 5. §-át, és előírta – az egyes szociális pénzbeli és természetbeni ellátások igénybevételével kapcsolatos tájékozottság elősegítése érdekében – a szociális hatáskört gyakorló szervek tájékoztatási kötelezettségét az ügyfelek felé.

Az alábbi ügyben a hátrányos helyzetű, nehéz szociális körülmények között élő panaszos számára a rutinszerű, bürokratikus ügyintézés okozott anyagi hátrányt, amely ilyen formában az állampolgárok jogbiztonsághoz és a szociális biztonságához fűződő alkotmányos jogát is sértette.

A panaszos a beadványában azt kifogásolta, hogy az okmányiroda személyi igazolványának kicseréltetésekor indokolatlanul lassan, őt hátrányosan megkülönböztetve járt el. Nem megfelelően és tévesen tájékoztatták a költségmentesség igénybevételi lehetőségéről. Így ki kellett fizetnie az eljárási költséget, amely súlyos szociális helyzete miatt hátrányosan érintette. Az ügyintéző „elutasító” magatartása vélhetően összefüggött cigány származásával.

A panaszügy alapján a Ket.-ben rögzített tájékoztatási kötelezettség gyakorlati megvalósulását vizsgáltuk.

A Ket. magyarázata szerint a tömegesen előforduló rutinügyekben a közigazgatási hatóságok – főként a nagy ügyfél-forgalmú hivatalok – akkor járnak el helyesen, ha ezekről többféle módon is tájékoztatást adnak. Az ügyfél jogi tájékoztatására az eljárás egész tartama alatt, minden fontosabb eljárási cselekmény kapcsán szükség lehet, még akkor is, ha csak egy rutinfeladatról van szó, például a személyazonosító igazolvány kicseréléséről.

A személyes költségmentesség szabályairól – ebben az esetben is – részletes tájékoztatást kellett volna adni az ügyfélnek. A tájékoztatási kötelezettség ugyanis nem csupán akkor terheli a hatóságot, ha ebből a hivatali munkavégzésre nézve valamilyen előny származik, hanem akkor is, ha a tájékoztatás nyomán munkatöbblet hárul az eljáró szervre.

A konkrét esetben a költségmentesség igénybevételének elmagyarázása, az ügyfél élethelyzetére történő adaptálása kétségtelenül pluszfeladatokat jelentett volna, a részletes tájékoztatásra a nagy ügyfélforgalom miatt vélhetőleg nem került sor.

A rendelkezésünkre álló információk alapján nem bizonyosodott be a hátrányos megkülönböztetés vagy a kisebbségi jogsértés gyanúja, de általános jelleggel, az okmányiroda későbbi eljárásaira vonatkozóan javaslatokat fogalmaztunk meg. Először is egyetértettünk azzal, hogy az okmányiroda vezetője a konkrét eset következményeként munkaszervezési intézkedéseket tett az előjegyzési idő rövidítése érdekében.

A felmerült problémák megelőzése és megszüntetése érdekében javasoltuk továbbá, hogy vizsgálják meg az okmányiroda tájékoztatási kötelezettség megvalósítására, valamint a költségmentesség engedélyezésére vonatkozó gyakorlatát, és szükség szerint változtassanak azon, annak érdekében, hogy a kisebb érdekérvényesítő képességgel rendelkező, kiszolgáltatott, hátrányos helyzetű állampolgárok, köztük a roma emberek gyorsabban, olcsóbban és eredményesebben intézhessék az ügyeiket.

3. A rendszeres szociális segélyezés gyakorlati problémái

Az elmúlt években a Szocvtv. módosításával teljesen újra szabályozták a rendszeres szociális segélyezés rendszerét. A 2004. évi CXXXVI. törvény módosította a rendszeres szociális segélyben részesülők együttműködési kötelezettségét, illetve bővítette az azt igénybe vevők körét is.

A 2005. évi CLXX. törvény indokolása szerint a törvénymódosításnak a rendszeres szociális segéllyel összefüggésben az volt a fő célja, hogy a segély jogosultsági feltételeiben és összegszerűségében legyen figyelembe véve a családi körülmény (fogyasztási egység bevezetése), és érvényesüljön a segélyből élők munkavállalásának, aktivitásának ösztönzése.

A családi típusú szociális segélyezésre történő átállással kapcsolatban a panaszosok 2006-ban két jelentősebb problémára hívták fel a figyelmünket.

Az elmúlt évben több, rendszeres szociális segélyben részesülő panaszos is sérelmezte, hogy a lakóhelyük szerint illetékes munkaügyi központ kirendeltsége törölte őket az álláskereső nyilvántartásából. A határozat indokolása szerint erre azért került sor, mert az álláskereső megállapodásban foglaltakat nem teljesítették, a vállalt munkahelykeresést elmulasztották. A panaszosok ugyanakkor azt állítják, hogy azért nem tettek eleget a vállalt munkahelykeresés megállapodásból eredő kötelezettségek nem voltak egyértelműek számukra.

A hatályos jogszabályok ugyanazt a magatartást, a munkaügyi központtal való együtt nem működést eltérően szankcionálják.

Az álláskeresőnek a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény (Ft.) 58. § (5) bekezdés d) pontja értelmében elhelyezkedése érdekében álláskereső megállapodást kell kötnie a munkaügyi központ kirendeltségével. Amennyiben az álláskereső az álláskereső megállapodásban foglaltakat neki felróható okból nem teljesíti, az Ft. 28. § (2) bekezdése értelmében az álláskereső járadék csak a folyósítás megszüntetésének kezdő napjától számított 90 nap elteltével folyósítható részére, akkor is, ha a jogosultsághoz szükséges feltételekkel egyébként rendelkezik.

A rendszeres szociális segélyben részesülők esetében szintén létezik együttműködési kötelezettség.

2005. november 1-je előtt a Szocvtv. előírta, hogy az aktív korú nem foglalkoztatott személy a rendszeres szociális segély megállapításának, folyósításának feltételeként a települési önkormányzattal, és/vagy az általa kijelölt szervvel (családsegítő szolgálattal, a kijelölt szociális intézménnyel vagy a munkaügyi központ kirendeltségével) együttműködni köteles.

Az együttműködési kötelezettség egyrészt azt jelentette, hogy a települési önkormányzat, illetőleg a munkaügyi központ kirendeltsége által felajánlott és számára megfelelő munkalehetőséget el kellett fogadnia. Másrészt a települési önkormányzat rendeletében foglaltak szerint a szociális helyzetéhez és mentális állapotához igazodó, az ő és családja önfenntartó képességének szinten tartására és fejlesztésére irányuló programban kellett részt vennie.

Amennyiben a nem foglalkoztatott személy a segély folyósításának időtartama alatt nem működött együtt, a rendszeres szociális segélyt meg kellett szüntetni, és 36 hónapon belül nem lehetett ismételten megállapítani [Szocvtv. 37/B. § (1) bekezdés *bb)* alpont és (2) bekezdés].

A 2005. évi LXX. törvény 2005. november 1-jétől módosította az Flt.-t. Ebben többek között a munkanélküli fogalmát az álláskereső fogalma váltotta fel. Az aktív álláskereső módját az álláskereső és a munkaügyi kirendeltség megállapodása rögzíti.

A Szocvtv.-t módosító 2004. évi CXXXVI. törvény újraszabályozta a rendszeres szociális segélyben részesülők együttműködési kötelezettségét.

A segélyezetteknek például vállalniuk kellett a munkaügyi központtal történő fokozottabb együttműködést, amely kiterjedt arra is, hogy álláskeresői megállapodást kellett kötniük.

Az álláskeresői megállapodás általános jellegű vállalásokból áll, hiszen megkötésekor még nem lehet tudni, hogy mely munkáltatók fogják jelezni munkaerőigényüket. A hivatalunkhoz forduló panaszosok azt vállalták, hogy a megjelölt munkakörhöz kapcsolódóan személyesen vagy telefonon megkeresnek olyan munkáltatókat is, akik vagy amelyek nem hirdetnek állást. Elmondásuk szerint e kötelezettség teljesítéséhez semmilyen érdemi segítséget nem kaptak.

A kezdeti időszakban véleményünk szerint a munkaügyi kirendeltségeknek arra kellett volna törekedniük, hogy megismertessék az álláskeresőket ezzel az új támogatási rendszerrel, és elsődlegesen ne a szankcionálás eszközével próbálják elmozdítani őket az intenzív álláskereső irányába.

Tapasztalataink szerint a munkaügyi kirendeltségek egy része nem a szükséges tájékoztatás megadására és a segítségnyújtásra helyezte a hangsúlyt. Nem vizsgálták, hogy az álláskereső (segélyezett) miért nem tudott eleget tenni vállalásának, hanem pusztán rögzítették ezt a tényt, és az ügyfelet egyidejűleg törölték az álláskeresői nyilvántartásból. A kirendeltségek a nyilvántartásból való törlésről tájékoztatták a helyi önkormányzatokat, és e jelzés alapján a képviselő-testületek az együttműködési kötelezettség megszegésére hivatkozással 36 hónapra megszüntették a rendszeres szociális segélyt.

Szociológiai kutatások szerint a romák jelentős része nem tud bekerülni a tartósan foglalkoztatottak közé. Fő jövedelemforrásuk az esetenkénti közcélú és közhasznú munkavégzés mellett a rendszeres szociális segély. A már nem hatályos szabályozás bár látszólag nem sértette az egyenlő bánásmód követelményét, valójában a nem foglalkoztatott romákat a nem roma álláskeresőkhöz képest lényegesen nagyobb arányban érintette hátrányosan.

Az Országgyűlés a jogi szabályozás ellentmondásait a Szocvtv. 2006. július 1-jén hatályba lépett módosításával kívánta kiküszöbölni.

A törvény módosítása együttműködési kötelezettség megszegése esetén az ellátottra nézve kedvezőbb szabályokat, differenciált szankciórendszert vezetett be. Abban az esetben, ha a kötelezettség megszegése első alkalommal fordul elő és nem minősül súlyosnak, akkor a segély megszüntetése helyett átmenetileg csökkentett összegben történő folyósítása javasolható. A módosított Szocvtv. 37/B. §-a kimondja, hogy ha a rendszeres szociális segélyben részesülő személy a segély folyósításának időtartama alatt együttműködési kötelezettségét megszegi, akkor a segély összegét az önkormányzat rendeletében meghatározott időtartamig, de legfeljebb 6 hónapig 75%-os mértékben kell folyósítani. Az együttműködési kötelezettség súlyos vagy két éven belül történő ismételt megszegése esetén a rendszeres szociális segélyt meg kell szüntetni, és az 36 hónapon belül ismételten nem állapítható meg. Az együttműködési kötelezettség súlyos megszegésének az önkormányzat rendeletében meghatározottakon túl az az eset minősül, ha a segélyben részesülő személy a felajánlott és megfelelő munkalehetőséget nem fogadja el, vagy ha az önkormányzat által szervezett foglalkoztatást a munkáltató rendkívüli felmondással szüntette meg.

Az új szabályozás tehát nem teszi lehetővé, hogy azokat a rendszeres szociális segélyben részesülőket, akik valamilyen okból nem teljesítik maradéktalanul az álláskeresői megállapodásban foglalt vállalásaikat, és emiatt törlik őket az álláskeresői nyilvántartásból, „automatikusan” 36 hónapra kizárják az ellátórendszerből.

Hatályban maradt ugyanakkor az az indokolatlan megkülönböztetés, hogy a rendszeres szociális segélyben részesülőknek az együttműködési kötelezettség súlyos megszegése esetén lényegesen szigorúbb jogkövetkezménnyel (36 hónapra kizárás) kell számolniuk, mint azoknak, akiknek álláskeresői járulékot folyósítanak (90 napi kizárás).

Természetesen fontos, hogy a nem foglalkoztatott személyek aktívan közreműködjenek az álláskeresésben, ám ezt a szankciót túlzott mértékűnek tartjuk. Véleményünk szerint a munkába állási hajlandóság erősítése nem adhat alapot arra, hogy a rászorulókat 36 hónapra kizárják az ellátórendszerből, és ezzel teljesen ellehetetlenítsék őket és családjukat.

Sajnálatos módon a jogalkotó nem rendezte azoknak a nem foglalkoztatottaknak a helyzetét, akiknek segélyezését 2005. november 1-je és 2006. július 1-je között az álláskeresői nyilvántartásból való törlésre hivatkozással szüntették meg. Véleményünk szerint méltánytalan, hogy a korábbi szabályozás alapján azonos szankcióval sújtották azokat, akik a felajánlott és megfelelő munkalehetőséget elutasították, és azokat, akik pusztán tévedésből, illetve a szükséges információk hiányában mulasztottak.

A rendszeres szociális segélyben, valamint az álláskeresői támogatásban részesülők számára előírt együttműködési kötelezettség jogi szabályozásának ellentmondásaival megkerestük a szociális és munkaügyi minisztert, a felvetett problémákra a szaktárca nem reagált egyértelműen, azokat a Szocvtv. 2006. évi módosításával megoldottnak tekintette.

A másik gond, amit a panaszosok jeleztek a Szocvtv. módosításával kapcsolatban, hogy a rendszeres szociális segély fogyasztási egységhez kapcsolt kiszámítása félreértésre ad okot.

Az egyik településen 2006. július 1-je előtt a közös családban élő férj és feleség személyenként 18 060 forint, vagyis összesen 36 120 forint rendszeres szociális segélyben részesült. A törvényi szabályozás módosítása következtében már csak a család egy tagja, jelen esetben a feleség részére volt a segély megállapítható. Ennek összegét 26 058 forintban határozták meg, amely 10 000 forinttal kevesebb, mint amit a család korábban kapott. A határozat indoklásából kitűnik, hogy a család tényleges összjövedelmének meghatározásakor beszámították a férj részére korábban folyósított, ám időközben megszüntetett rendszeres szociális segély összegét is.

Álláspontunk szerint a településen kialakított segélyezési gyakorlat nincs összhangban a Szocvtv. előírásaival. A szociális hatósági jogköröket gyakorló polgármester által alkalmazott téves, jogsértő számítási mód következtében a család alacsonyabb összegű rendszeres szociális segélyben részesült, mint ami a Szocvtv. rendelkezései alapján őket megillette volna. Valószínűsíthető az is, hogy más helyi lakos esetében sem állapították meg jogszerűen a rendszeres szociális segély összegét.

A rendszeres szociális segély megállapítására akkor van lehetőség, ha az aktív korú személy egészségkárosodott vagy nem foglalkoztatott, feltéve, hogy saját maga és családjának megélhetése más módon nem biztosított.

A Szocvtv. 37. § (4) bekezdése értelmében akkor nem biztosított a megélhetés, ha a családnak az egy fogyasztási egységre jutó havi jövedelme nem haladja meg az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének 90%-át és vagyona nincs.

A Szocvtv. 37/E. § (1) bekezdése kimondja, hogy a rendszeres szociális segély havi összege a családi jövedelemhatár összegének és a jogosult családja tényleges havi összjövedelmének különbözete. A családi jövedelemhatár összege megegyezik a család fogyasztási egységeihez tartozó arányszámok összegének és az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összege 90%-ának szorzatával.

A Szocvtv. 37/A. § (6) bekezdése kimondja, hogy „a családi jövedelemszámításnál a rendszeres szociális segélyt igénylő részére a kérelem benyújtását megelőzően folyósított rendszeres pénzellátás összegét, valamint a keresőtevékenységből származó jövedelmet figyelmen kívül kell hagyni”.

Miután a Szocvtv. hivatkozott szakasza kizárólag a segélyt igénylőt nevesíti, egyes önkormányzatok arra a következtetésre jutottak, hogy a közös háztartásban élő családtag részére megállapított rendszeres szociális segély összegét be kell számítani a család összjövedelmébe.

Ez az értelmezés álláspontunk szerint nem helytálló, nincs összhangban a jogalkotó szándékával.

A Szocvtv. 4. § (1) bekezdés a) pontja szerint e törvény alkalmazásában jövedelem: a személyi jövedelemadóról szóló törvényben jövedelemként meghatározott, belföldről vagy külföldről származó vagyoni érték (bevétel).

A személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény (Szja.) 7. § (1) bekezdés a) pontja kimondja, hogy a jövedelem kiszámításánál nem kell figyelembe venni a nyugdíjat, a nyugdíjban részesülő magánszemélyt megillető baleseti járadékot, valamint azt a bevételt, amely e törvény 1. számú melléklete vagy más törvény előírása alapján adómentes”.

Az Szja. 1. számú mellékletének 1.3. pontja pedig kifejezetten nevesíti az állami szociális rendszer keretében, illetőleg a helyi önkormányzat, továbbá az egyház és az egyházi karitatív szervezetek által nyújtott szociális segélyt.

A Szja. hivatkozott rendelkezései értelmében tehát a rendszeres szociális segély olyan adómentes bevétel, amelyet jövedelemként nem lehet figyelembe venni.

Véleményünk szerint ebből az következik, hogy a családi jövedelemhatár összegének megállapításakor nem pusztán a segélyt igénylő részére, hanem a vele közös háztartásban élő családtagja számára folyósított rendszeres szociális segély összegét sem lehet számításba venni.

A panaszügy kivizsgálása során állásfoglalást kértünk a regionális közigazgatási hivatal szociális és gyámhivatal vezetőjétől, aki egyetértett kezdeményezésünkkel, véleménye szerint az országgyűlési biztos jelentése pontosan tartalmazza a szociálissegély-ügyekre vonatkozó jogszerű eljárásmodot.

4. A gyermeki és a szülői jogok érvényesülését veszélyeztető körülmények

A gyermeki és szülői jogok érvényesülésének nehézségeit ebben az évben is egy konkrét panaszügy alapján mutatjuk be. A beadvány szorosan kapcsolódik a roma gyerekek oktatási kudarcaihoz, az oktatási intézményekben tapasztalható nevelési-oktatási problémákhoz, az egyenlő bánásmód követelményét sértő eljárásokhoz. (Az oktatás területét érintő panaszügyekkel külön fejezetben is foglalkozunk a beszámolóban.)

A panaszos azért kérte a segítségünket, mert az egyik gyermekét állami gondozásba akarják venni. A cigány származású panaszos elmondta, hogy 11 gyermeke közül az érintett gyermek nagyon sokat hiányzott az iskolából. Egyrészt többször betegeskedett, másrészt nem szeret iskolába járni, mert ott a gyerekek és a tanárok is kiközösítik.

Az ügy kivizsgálása érdekében megkerestük a jegyzőt, az általános iskola igazgatóját, valamint a családsegítő és gyermekjóléti szolgálat vezetőjét.

A rendelkezésünkre álló válaszevelekből, dokumentumokból az derült ki, hogy a gyermekek ellátása jó, fejlettségük életkoruknak megfelelő, táplálkozásukkal, ruházatukkal nincs probléma. A család hosszabb idő óta küzd azonban nehézségekkel, elsősorban a felső tagozatos, kamaszodó gyermekeik nevelésével, iskolába járatásával kapcsolatban. A Családsegítő és Gyermekjóléti Szolgálat eddig négy esetben kezdeményezett védelembé vételi eljárást, három alkalommal az iskolai hiányzások miatt. Jelenleg két gyermek van védelembé véve, az egyik az, akit ki akarnak emelni a családból. A gyermek iskolai hiányzásának a száma olyan magas, hogy már nem lehetett osztályozni. Az iskola figyelmeztető levelet küldött a szülőknek, és hat alkalommal eljárást kezdeményezett a jegyzőnél.

A Családsegítő és Gyermekjóléti Szolgálat 2006 februárjában a gyermek védelembé vételének felülvizsgálati tárgyalásán szóban javasolta az ideiglenes hatályú elhelyezést, tekintettel a változatlanul magas iskolai hiányzásokra. A jegyző mint első fokú gyámhatóság 2006. júliusában hozta meg az ideiglenes elhelyezésről szóló határozatát. Az indokolás szerint a védelembé vételi eljárás során a szülők együttműködtek, azonban a hiányzásokat nem tudták megakadályozni.

A határozat végrehajtását rendőri segítség igénybevételével kétszer kísérelték meg, a kiskorút azonban egyszer sem találták otthon.

A Családsegítő és Gyermekjóléti Szolgálat és a család valós kapcsolatának minősége nem állapítható meg az iratokból. Az általuk küldött dokumentáció is hiányos. Az iratokban nincs például arról szó, hogy milyen a családgondozó kapcsolata a problémás gyerekekkel, illetve hogy milyen módszerekkel próbálták rávenni, motiválni a gyerekeket az iskolába járásra. Nem tudtuk megállapítani, hogy a felek között kialakult-e partneri kapcsolat, kölcsönös bizalom, elfogadás.

A gyermeki jogokat is érintő ombudsmani vizsgálatok során gyakorta tapasztaljuk, hogy a szolgálatok munkatársai „hatóságként” viszonyulnak az ügyfelekhez, sokszor a gyermekek gondoskodásba vételével fenyegetve őket. Ebben az esetben is például a védelembé vételi tárgyaláson és ezek felülvizsgálatánál is mindig elhangzott a családgondozó szájából az ideiglenes hatályú elhelyezéssel való fenyegetőzés.

Az iskola által megküldött dokumentációk alapján is megállapítható néhány hiányosság. Nem látogatták meg a családot. (Véleményünk szerint a személyes, közvetlen kapcsolat kialakításának előfeltétele a gyermek otthonának felkeresése, a szülő és a gyermek is egészen másképp reagál a felvetett konfliktusokra, a megoldandó problémákra, ha saját környezetében van.) Az iskola által megtett erőfeszítések közül is hiányolható a külső szakemberek bevonása, bár maguk is elismerik, hogy a probléma meghaladta az erejüket. Nem küldték el a gyermeket nevelési tanácsadóba, pedig egyértelműen beilleszkedési zavarokkal, illetve tanulási problémákkal küszködik.

A magyar gyermekvédelmi rendszer – figyelemmel a gyermekek mindenek felett álló érdekeire – a családközi megoldásokat részesíti előnyben. A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (továbbiakban: Gyvtv.) 6. § (1) bekezdése szerint a gyermeknek joga van a testi, értelmi, érzelmi és erkölcsi fejlődését, egészséges felnevelkedését és jólétét biztosító saját családi környezetben történő nevelkedéshez. A gyermek alapjoga tehát a saját családjában való nevelkedés.

A Gyvtv.⁴³ és a gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról szóló 149/1997. (IX. 10.) Korm. rendelet⁴⁴ pontosan meghatározza, hogy mi minősül ideiglenes hatályú elhelyezést megalapozó súlyos veszélyeztetettségnek, körülménynek.

⁴³ Gyvtv. 72. § (2) Az 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.

⁴⁴ A gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról szóló 149/1997. (IX. 10.) Korm. rendelet 95. § (1) Az ideiglenes hatályú elhelyezést megalapozza

a) a gyermek súlyos veszélyeztetettsége,

b) a gyermek által tanúsított olyan magatartás, amely életét közvetlen veszélynek teszi ki, vagy testi, szellemi, értelmi, érzelmi fejlődésében jelentős és helyrehozhatatlan károsodást okozhat,

c) a bíróság szülői felügyeletet megszüntető határozata, amennyiben annak hatálya a később született gyermekekre is kihat,

A panaszos család gyermeke esetében az egyetlen, kétségtől veszélyeztető tényező az iskolai hiányzások rendkívül magas száma.

Eddigi tapasztalataink alapján, figyelemmel a megyei gyámhivatalok ilyen ügyekben kialakított álláspontjára is, az iskolai hiányzás, tankötelezettség mulasztása önmagában nem minősül olyan súlyos veszélyhelyzetnek, amely a gyermek családból való kiemelését indokolná. Különös tekintettel arra, hogy a Családsegítő és Gyermekjóléti Szolgálat korábban nem kezdeményezett egyéb, enyhébb gyermekvédelmi intézkedést a tankötelezettség teljesítése érdekében.

Az ideiglenes hatályú elhelyezéssel azért sem értettünk egyet, mert hasonló okok miatt már kiemelték a családból az egyik nagyobbik gyermeket, aki az ideiglenes hatályú elhelyezését követően folyamatosan „szökésben” volt, ezzel az iskolai kötelezettségeit még inkább elhanyagolta.

Mindezek alapján azt javasoltuk az adott gyámhivatal vezetőjének, hogy az ideiglenes hatályú elhelyezés felülvizsgálatakor különös körülménnyel járjon el, figyelemmel a jelentésünkben leírtakra. A területileg illetékes Megyei Közigazgatási Hivatal Gyámhivatalának vezetőjét felkértük, hogy irányítási és felügyeleti jogkörében eljárva kísérje figyelemmel a helyi önkormányzat és intézményei, a Családsegítő és Gyermekjóléti Szolgálat, valamint a jegyzői gyámhatóság tevékenységét a konkrét esetben.

A Családsegítő és Gyermekjóléti Szolgálat vezetőjének azt javasoltuk, hogy különös gondossággal járjon el a gyermek ügyében, szükség szerint vegye igénybe egy külső gyermekvédelmi és oktatási szakember segítségét, és a családban nevelkedő többi gyermek sikeresebb iskolai karrierje érdekében dolgozzanak ki speciális, személyre szabott iskolai programot. Az iskola igazgatójának azt javasoltuk, hogy fontolja meg egy mentori rendszer kialakításának lehetőségét, mely a gyermekek iskolai kötődését jelentősen erősíthetné, problémás gyermekek családjait saját otthonukban is keresse fel, vizsgálják felül, továbbá az iskolai „ki- és beléptető rendszer” hatékonyságát, annak érdekében, hogy a gyermekek tanítási idő alatt indokolatlanul ne hagyassák el az intézményt.

A megyei Gyámhivatal elfogadta jelentésünket, a Családsegítő és Gyermekjóléti Szolgálat tevékenységét ellenőrizte, és külső szakértők közreműködésével szakmai segítséget nyújt az érintett család további gondozásához.

5. Gondolatok a lakhatás jogáról – konkrét ügyek tapasztalatai alapján

A szociális biztonsághoz fűződő alkotmányos alapjoghoz kapcsolódóan a legtöbb panasz 2006-ban is a lakhatási problémákkal összefüggésben érkezett. A konkrét ügyek alapján az a tapasztalatunk, hogy munka- és jövedelem nélküli panaszosok képtelenek saját erőből elfogadható lakáskörülményeket teremteni. Megítélésünk szerint a legtöbb hozzánk forduló család olyan lakásban, házban, „sufniban”, albérlésben kénytelen jelenleg élni, amely sérti az ott lakók emberi méltóságát.

Beadványukban legtöbbször azt kérték, hogy működjunk közre és segítsünk lakásproblémájuk megoldásában. Sokszor elmarasztalták a települési önkormányzatot, amelynek munkatársai érzéketlenek voltak súlyos gondjaikkal kapcsolatban, kérelmüket, pályázatukat többnyire önkormányzati bérlakás hiányára hivatkozva elutasították.

Az embertelen lakáskörülményeik megváltoztatásához azonban rendszerint nem tudtunk megnyugtató és megfelelő segítséget nyújtani. Minden esetben megkerestük a települési önkormányzatot, tájékozódást és tájékoztatást kértünk a családok ügyében. A polgármesterek/vagyonkezelő szervek vezetői többnyire elismerik (kivéve az önkényesen beköltözők esetében!), hogy a család – anyagi helyzete, jövedelmi viszonya, a gyerekek száma, valamint a jelenlegi, rendszerint egészségre is ártalmas lakhatási körülményei alapján – jogosult lenne szociális bérlakásra, de mivel nem rendelkezik az önkormányzat elegendő számú bérlakással és/vagy üres bérleménnyel, ezért a panaszos kérése többnyire teljesíthetetlen maradt.

Szociológusi vélemény szerint „a mai lakásrendszer egyik legfontosabb ellentmondása a hatékony bérlakásszektor hiánya, és ezen belül is a szociális bérlakásállomány korlátozott jelenléte. A szociális lakásszektor a nyugat-európai országokban is átalakulóban van, de szinte valamennyi országban a lakásállomány 15-25%-át képviseli. A most csatlakozó országok lakáspolitikája számára az a legnagyobb kérdés, hogy milyen megoldást találnak azoknak a társadalmi csoportoknak a számára, melyek nem képesek lakásköltségeiket kifizetni, és nem képesek belépni a lakáspiacra. Az eddigi, a megfizethető (szociális) bérlakásszektor növelését célzó programok nem hoztak komoly eredményeket, valójában nincs is elfogadott reális elképzelés arról, hogy milyen módon lehetne kiépíteni a szociális lakáspolitikai intézményrendszerét – szociális lakásszektor nélkül pedig nincs európai lakáspolitikai.”⁴⁵

⁴⁵ Hegedűs József: Lakáspolitikai és a lakáspiac – a közpolitika korlátai. Esély, Társadalom- és szociálpolitikai folyóirat, 2006/5. sz.

2006-ban is fordultak hozzánk olyan panaszosok, akik ugyan rendelkeztek bérlakással vagy saját tulajdonú lakással, de a felhalmozódó közüzemi díjtartozások miatt kilakoltatástól vagy a saját tulajdonú lakás, ház elárverezésétől tartottak. (A kilakoltatás jelenségével egy önálló részben, külön is foglalkozunk.) A konkrét ügyek alapján az a tapasztalunk, hogy a legnagyobb segítséget a közüzemi díjtartozások felhalmozódásának megelőzése és megakadályozása jelentheti. Ebből a szempontból nagyon fontos két viszonylag (néhány éve bevezetett) új jogintézmény (adósságkezelési szolgáltatás, normatív lakástámogatás) gyakorlati megvalósulásának folyamatos figyelemmel kísérése, hogy az azokat szabályozó rendelkezések – elsődlegesen az érintett hátrányos helyzetű állampolgárok érdekeire figyelemmel – szükség szerint módosíthatóak és kiegészíthetőek legyenek.

Többen is panaszolták, hogy a településükön nem szerveznek adósságkezelési szolgáltatást.

A Szocvtv. szerint csak a fővárosi kerületi önkormányzat, valamint az a települési önkormányzat köteles adósságkezelési szolgáltatást nyújtani, amelyiknek a területén negyvenezernél több állandó lakos él.⁴⁶

A panaszosok általában kisebb lélekszámú településekről írtak, a képviselő-testületek forráshiány miatt utasították el az adósságkezelési szolgáltatás kialakítását, az önkormányzatok pénzügyi lehetőségei csak a kötelező feladatok ellátását teszik lehetővé, a szolgáltatás megszervezése tehát a jövőben sem várható.

Az egyik panaszos normatív lakástámogatásra vonatkozó kérelmét kétszer is elutasították.

A Szocvtv. szerint a települési önkormányzat normatív lakásfenntartási támogatást nyújt a törvényben meghatározott feltételek szerinti jogosultnak. A normatív lakásfenntartási támogatás bevezetésének épp az volt a célja, hogy az állampolgárok számára kiszámíthatóvá tegye az ellátáshoz való hozzájutást és a támogatás mértékét. Ezen túl cél volt a jogegyenlőség biztosítása is, hiszen valamennyi településen ugyanolyan szabályok szerint kell biztosítani a támogatást.

A panaszos jogosult volt a támogatásra, a jogszabályban előírt feltételeknek megfelelt, ezért a jegyző mindkét esetben előkészítette a határozatot és átadta aláírásra a polgármesternek. A polgármester a határozat aláírását megtagadta, arra hivatkozva, hogy „ilyesmire nincs pénze az önkormányzatnak”. Később hatáskörváltás miatt a képviselő-testület is tárgyalta az ügyet. A testület a jegyző minden jogi érve ellenére (többször is felhívta a testület és a polgármester figyelmét arra, hogy döntésük törvénysértő) elutasította a kérést. Azt javasoltuk az ügyfélnek, hogy forduljon bírósághoz és kérje a határozat felülvizsgálatát jogszabálysértésre való hivatkozással.⁴⁷

A jogi képviselő biztosítása érdekében tájékoztattuk az ügyfelet, hogy igénybe veheti az igazságügyi és rendészeti minisztérium Anti-diszkriminációs Roma Ügyfélszolgálati Hálózat területileg illetékes ügyvédjének a segítségét.

6. Építésügyi hatósági ügyek

Községi cigány kisebbségi önkormányzat elnöke kezdeményezte a területileg illetékes megyei közigazgatási hivatal eljárását annak érdekében, hogy a település rendezési tervét vizsgálja felül, mert álláspontja szerint a helyi önkormányzat jogtalan eszközökkel korlátozta az építkezéseket a romák lakta területen. A helyi roma vezető álláspontját arra alapozta, hogy a szóban forgó területen számos olyan épület van, ami lakás céljára életveszélyes, azt időszerű volna lebontani és helyükre újat építeni, de ezt a helyi önkormányzat rendeletének módosításával – amely a területre építési tilalmat rendelt el – megakadályozza, ugyanúgy, mint a meglévő ingatlanok bekerítését, és új gazdasági épületek létrehozását is. A polgármester az építéstől elzárkózó önkormányzati álláspontot azzal indokolta, hogy azok a lakóházak még felújíthatók.

6.1. A településrendezés eszközeinek felhasználása a telepen élők jogainak korlátozására

A panaszos beadványa alapján lefolytatott törvényességi vizsgálata során a közigazgatási hivatal vezetője megállapította, hogy az önkormányzat a hivatkozott rendeletének mellékletében a változtatási tilalmat – jogsértő módon – nem összefüggő ingatlantömbökre, övezetekre rendelte el, hanem egyes ingatlanokra. A törvénysértés megszüntetése érdekében a hivatalvezető az önkormányzati rendelet módosításának hatályon kívül helyezésére hívta fel az önkormányzatot.

⁴⁶ A Szocvtv. 55/C. § (1) bekezdése szerint a települési önkormányzat adósságkezelési szolgáltatást akkor nyújthat, ha

a) az adósságkezelési szolgáltatás működtetéséről önkormányzati rendeletet alkot,

b) adósságkezelési tanácsadást működtet, továbbá

c) az adósságcsökkentési támogatás és a 38. § (5) bekezdés szerinti lakásfenntartási támogatás nyújtásához saját forrást különített el.

⁴⁷ Az Ötv. 11. §-ának (1) bekezdése kimondja, hogy a képviselő-testület (közgyűlés) önkormányzati hatósági ügyben hozott határozata ellen nincs helye fellebbezésnek; s ugyanezen törvényhely harmadik bekezdése úgy rendelkezik, hogy az ilyen határozatok felülvizsgálata jogszabálysértésre való hivatkozással a bíróságtól kérhető.

Az eljárás során a közigazgatási hivatal vezetője azonban olyan körülményeket tárt fel, amelyek megalapozták azt a gyanút, mely szerint a település önkormányzata rendeletének módosításakor egyes ingatlanokat úgy vont változtatási tilalom alá, hogy tulajdonosaikat hátrányosan megkülönböztette. Emiatt kezdeményezte a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának vizsgálatát.

Vizsgálatunk keretében a helyi önkormányzati rendeletet mellékletében felsorolt utcák fekvését, térbeli elrendeződését a rendezési terv térképei alapján, illetőleg helyszíni szemle során mértük fel, aminek során valamennyi érintett utcát bejártuk. A helyszíni szemle tapasztalata szerint a szóban forgó utcák nagy része – arról nincs számszerű adat, hogy pontosan hány ingatlan – telepszerű környezetben fekszik. Egyes, szomszédos utcákban megfigyelhetők voltak mindazok az ismérvek, amelyek a telepszerű lakókörnyezetet általában jellemzik, a szegénység, a leromlott állapotú, alacsony komfortfokozatú lakóházak, zsúfoltság, az infrastruktúra hiánya. A helyszínen szerzett benyomások és az információk is azt támasztották alá, hogy ezt a település peremén fekvő területet túlnyomó többségében roma származásúak, közöttük halmozottan hátrányos helyzetű családok lakják. Marginalizálódott helyzetükben segítséget – amint ezt a helyszínen elmondták – a szociálpolitikai támogatással megvalósítható építkezés, illetőleg az infrastrukturális feltételek javítása nyújthatna, ezt azonban a helyi önkormányzat meghiúsítja.

Azt a vizsgálat során sem sikerült tisztázni, hogy pontosan milyen szempontok vezérelték a helyi önkormányzat képviselő-testületét az önkormányzati rendelet kifogásolt módosítása során. A rendelkezésre bocsátott dokumentumok szerint a képviselő-testület a településfejlesztési bizottság javaslatára egyes utcákat – helyrajzi számokat megjelölve – 2008. december 31. napjáig, illetőleg a beépítési szabályozási tervvel változtatási tilalom alá vont.

Jellemző volt, hogy a bizottság üléséről nem készült jegyzőkönyv, pusztán emlékeztető, ebből viszont nem volt megállapítható, hogy az ülés nyílt volt-e, esetleg azon az érintett területen élő kisebbség érdekeit képviselte-e valaki. Mivel ezen az ülésen határozat sem született, így az sem volt nyomon követhető, hogy a rendelet módosítását célzó határozatjavaslatot a helyi cigány kisebbségi önkormányzatnak megküldték-e véleményezésre. Előterjesztés szintén nem áll rendelkezésre, ennek hiányában a javaslatot megalapozó érvekre és ellenérvekre sem sikerült fényt deríteni.

Az önkormányzat képviselőtestülete 2006. februári ülésén a bizottság javaslatát vita nélkül elfogadta, a változtatási tilalmat külön rendelettel jóváhagyta. Arra, hogy ezt milyen településrendezési közérdek indokolta, a testületi ülés rendelkezésünkre bocsátott dokumentumaiból következtetni sem lehet.

A közigazgatási hivatal vezetője – határidő kitűzésével – az önkormányzati rendelet törvénysértő módosításának hatályon kívül helyezésére hívta fel az önkormányzat képviselőtestületét, amely azonban a törvényességi észrevétellel nem értett egyet, a vitatott rendelet mellékletét nem helyezte hatályon kívül.

Az önkormányzati választásokat követően a helyi cigány kisebbségi önkormányzat elnöke az újonnan alakult helyi önkormányzat Területfejlesztési, Építésügyi és Környezetvédelmi Bizottságához fordult. Beadványában – melyben az építési tilalom feloldását kérte – rámutatott arra a lényeges szempontra, hogy az érintett terület roma telep, ahol számos romos és életveszélyes épület is van.

A bizottság az ügyet ismét napirendjére tűzte, de tárgyalásánál sem a kezdeményező kisebbségi elnök, sem az érintett területen élő romák nem voltak jelen. A rendelkezésünkre álló dokumentumok alapján az sem állapítható meg, hogy kezdeményezésére az elnök kapott-e választ. A bizottság mindenesetre ismét úgy foglalt állást, hogy a tilalom feloldását ezúttal sem javasolta a képviselőtestületnek.

A testület azonban a változtatási tilalom elrendeléséről szóló rendeletét módosította. Eszerint a korábbi mellékletben felsorolt ingatlanok változatlanul változtatási tilalom alá esnek, csak – a közigazgatási hivatal törvényességi észrevételeinek megfelelően – a helyrajzi szám szerinti felsorolást szüntették meg. Így tehát a romák lakta terület – már nem egyes ingatlanokra, hanem utcákra lebontva, de – továbbra is tilalom alá esik.

A közigazgatási hivatal vezetője az önkormányzat döntését a településtervezésre vonatkozó építésügyi szabályok érvényesülése szempontjából minősítette törvénysértőnek, az önkormányzat döntéshozatali eljárását kisebbségjogi szempontból a következőképp értékeltük:

A helyszíni szemle és a rendelkezésre álló dokumentumok alapján határozottan leszögezhető, hogy az önkormányzat intézkedése a roma lakosságot nagy számban érintette. Nem kétséges, hogy a rendeletben foglalt építési előírások tartalmát az ott élők érdemben kívánták befolyásolni és erre lehetőséget is biztosított a jogszabály. Annak viszont nincs nyoma, hogy az érintetteket – vagy képviselőiket – érdekeik védelmére tekintettel a döntéshozatali eljárásba bevonták volna.

Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény szerint a helyi építési szabályzat és a településrendezési tervek kidolgozása során az érintett terület lakosságának életkörülményeiben bekövetkező hátrányos következmények elhárítása vagy csökkentése érdekében figyelemmel kell lenni az érintettek értékrendjére, szociális helyzetére, ezek várható változására, továbbá vizsgálni kell a lakosság életkörülményeit és igényeit.

Nem szükséges különösebb magyarázatot fűzni ahhoz, hogy kiket és milyen minőségben érintett az önkormányzat kifogásolt rendelete, nincs nyoma azonban annak, hogy a körülmények feltárására az önkormányzat erőfeszítéseket tett volna.

Az építésügyi szabályok megalkotásával összefüggésben foglalt állást az Alkotmánybíróság a 26/2003. (V. 30.) számú határozatában, melyben rámutatott arra, hogy a helyi építési szabályzat sajátos önkormányzati rendelet, amelynek elfogadásához az Ét. 9. §-a – a jog által védett közérdek érvényesítése érdekében és a helyi lakosság jogainak, jogos érdekeinek védelmében – különös eljárási rendet ír elő. Kiemelte, hogy a lakosság bevonása az eljárásba olyan garanciális eljárási követelmény, amelyet a jogi szabályozás nem ír elő más önkormányzati rendelet megalkotása során. Jogi érvelése szerint a végleges helyi építési szabályzat elkészültéig hatályos, átmeneti szabályokat is az Ét. 9. §-ában szabályozott eljárási rendben jóváhagyott helyi építési szabályzatban kell elfogadni. Ezzel összefüggésben azt is kimondta, hogy az Ét.-ben szabályozott véleményeztetési eljárás nélkül építési szabályzat nem fogadható el.

Az érintettek bevonására vonatkozó garanciális szabályokat azonban nem csupán az Ét. állapít meg. Speciális szabályokat tartalmaz az Ötv., illetve Nektv. is a kisebbségeket érintő önkormányzati rendelet megalkotásával összefüggésben.

Az Ötv. 8. § (4) bekezdése kötelező feladatai között határozza meg a nemzeti és az etnikai kisebbségek jogai érvényesülésének biztosítását. A Nektv. rendelkezése szerint a kisebbségek jogait, kötelezettségeit érintő önkormányzati rendelet megalkotása, illetőleg a kisebbségek helyzetét általánosan befolyásoló intézkedés meghozatala előtt a helyi önkormányzati szerv köteles a szószóló véleményét kikérni. Miután a településen helyi kisebbségi önkormányzat működik, a rendeletmódosítás előkészítése során a bizottságnak, illetőleg a képviselőtestületnek az elnök véleményét kellett volna kikérnie. A döntés horderejére tekintettel indokolt lett volna, hogy az elnök – véleményének kialakítását megelőzően – a helyi cigány kisebbségi önkormányzat ülésének napirendjére tűzze a szóban forgó önkormányzati döntést. Erre azonban a helyi önkormányzat nyilvánvaló mulasztása miatt nem kerülhetett sor, mivel a helyi önkormányzat a döntés-előkészítésből nem csupán az érintett lakosságot, de az őket képviselni próbáló – éppen a kisebbségi közösséget megillető jogsultságok érvényesítésére, a kisebbségek érdekeinek védelmére létrejött – kisebbségi önkormányzatot is kihagyta.

A törvény módot biztosít a kisebbségi önkormányzat számára, hogy az önkormányzat eljárását utóbb is kezdeményezze. Az önkormányzati rendelet vitatott módosítását követően a helyi cigány kisebbségi önkormányzat elnöke élt is a Nektv. 24/E. §-ában biztosított lehetőségével, és a helyi cigányságot hátrányosan érintő rendeletmódosítás után kezdeményezte a cigánytelepen lévő épületek felújítására és új házak építésére elrendelt építési tilalom feloldását, új eljárás lefolytatását. A napirendet azonban a bizottság, illetőleg az önkormányzat képviselőtestülete ezúttal is a kisebbséghez tartozók, érintettek jelenléte nélkül vitatta meg.

A területen élők véleménynyilvánítási jogukkal csak utólag, főleg az ombudsmani helyszíni vizsgálat keretében élhettek.

Az ügy vizsgálata során megállapítottuk, hogy az önkormányzat azzal, hogy a Pest Megyei Közigazgatási Hivatal vezetője törvényességi észrevételének eleget tett, és a területet utcánként megjelölve sorolta változtatási tilalom alá, a jogsértést csupán formálisan szüntette meg. Mivel az önkormányzat döntéshozatali eljárása során bizonyíthatóan nem tartotta meg a helyi romák életkörülményeit – nem csak általánosságban, de közvetlenül is – befolyásoló önkormányzati rendelet véleményezésének szabályait, a kisebbség érdekeit képviselő elnököt, illetőleg a kisebbségi önkormányzatot megfosztotta törvényben biztosított jogának gyakorlásától. Eljárása során a helyi önkormányzat megsértette az Ötv. és a Nektv. vonatkozó rendelkezéseit, rendeletét törvénytértő módon hagyta jóvá.

6.2. Az egyenlő bánásmód követelményének megsértése a településfejlesztés során

Az önkormányzat a tilalmat elrendelő döntésének előkészítése és jóváhagyása során egy lényeges szempontot teljes mértékben figyelmen kívül hagyott. Tette ezt annak ellenére, hogy erre az egyébként nyilvánvaló tényre a kisebbségi önkormányzat elnöke beadványában külön felhívta a döntéshozók figyelmét. Ez pedig az, hogy a tilalom alá vont terület telep, telepszerű lakókörnyezet. A helyi önkormányzat előbb helyrajzi számokat, utóbb utcákat megjelölve határolta le azokat az ingatlanokat, amelyekre változtatási tilalmat rendelt el, lényegét tekintve azonban mindkét formában a telepre rendelt el változtatási tilalmat.

Ezekben a település szélén fekvő utcákban, telepi, telepszerű lakókörnyezetben nem csak fizikailag, de társadalmilag is elkülönülve a helyi lakosságnak az a rétege élt, amelyek számára nehézséget jelent még az alacsony komfortfokozatú, rossz állapotú házak fenntartása, karbantartása, megtartása, esetenként jogszerű megszerzése is. Tartós megtakarítás hiányában legtöbbször egyetlen esélyük a komfortos lakhatásra, a deprivációs spirálból való kiszakadásra a szociálpolitikai támogatás felhasználásával történő egyszerű, de egészségesebb új lakás építése, amelyhez jó esetben – értéktelen házuk elbontásával – a lakótelekkel már rendelkeznek. Még az alacsony ráfordítással készülő téglaház építése is hatalmas előrelépést jelent a rossz állagú, instabil falazatú – sokszor életveszély közeli állapotú –, minden komfortot nélkülöző, szoba-konyhás hajlékhoz képest, amelyben legtöbbször zsúfoltan él egy többgyermekes család.

A helyszíni vizsgálat során a romák lakta utcákban élők feltárták az önkormányzat nemtörődömségét is az infrastruktúra fejlesztése terén, főként a burkolt járda, a csapadékvíz elvezetése, illetve a közművek hiányát nehezményezték.

A közszolgáltatásokhoz való hozzáférés a telepen lényegesen rosszabb, mint a település más részén, az önkormányzat mégsem telepi és nem telepi környezet közötti különbségek csökkentését irányzó fejlesztéseket tervezett a település e részére.

Egyetlen jel sem mutat arra, hogy az önkormányzat döntésének előkészítésénél mindezt előzetesen feltárta volna, vagy figyelembe vette volna a telepen élő családok helyzetét.

A jogsértő módosítás hatályon kívül helyezésére felhívó közigazgatási hivatali megkeresés után az önkormányzat több ülésén is szerepelt a változtatási tilalom alá vont területek ügye. Ezeken az üléseken már elhangoztak olyan – a törvénysértő rendelet hatályban tartása mellett érvelő – kijelentések, amelyek megalapozzák az önkormányzat felelősségét kisebbségjogi szempontból is. Ezek szerint a testület „itt a rendteremtés céljára hozta a döntést”, az is kiderült, hogy a településnek „ez a legértékesebb része”, illetve hogy „a telep felszámolására kellene módot találni”.

A település közszolgáltatásokkal való ellátásáról és az ezzel összefüggő önkormányzati feladatokról az Ötv., az egyenlő bánásmódról, a szolgáltatásokhoz való egyenlő hozzáférésről pedig az Ebtv. rendelkezik.

A Nektv. 3. §-ában deklarálja, hogy a kisebbségek tekintetében tilos az egyenlő bánásmód követelményének bármilyen megsértése. A törvény – a 4. § (1) bekezdésében – tilalmaz minden olyan magatartást is, amely a kisebbséget vagy kisebbséghez tartozó személy életkörülményeit hovatartozása miatt nehezíti, jogai gyakorlásában akadályozza.

Az Ebtv. 19. § (2) bekezdése alapján a joghátrány feltételezett okozóját terheli annak bizonyítása, hogy a sérelmezett körülmények nem álltak fenn, vagy az egyenlő bánásmód követelményét megtartotta, illetve az adott jogviszony tekintetében nem volt köteles megtartani.

A változtatási tilalom elrendelése egyes telepi ingatlanok és az abban élő halmozottan hátrányos helyzetű lakók helyzetének megváltoztatására irányult. A rendeletmódosítást megalapozó bizottsági, illetőleg képviselő-testületi ülések dokumentumaiban nem volt fellelhető olyan településrendezési közérdek, amelynek távlati megvalósítása a tilalom elrendelését indokolta volna. A változtatási tilalom kiterjesztését követően sem indított az önkormányzat olyan társadalmi egyeztetést, amely a tilalom elrendelésének településpolitikai szempontjait indokolta volna.

Az önkormányzat nem tudta igazolni, hogy a vitatott rendelkezés nem áll összefüggésben a tilalom alá vont területen élők roma származásával, ezért a fentebb részletezett jogsértéseket is figyelembe véve állapítottuk meg azt, hogy a település vezetése a tilalmat az egyenlő bánásmód követelményének megsértésével rendelte el.

Ha az önkormányzat a helyi építési szabályzat jóváhagyásáig változtatási tilalom alá von területet, az rendszerint azt jelenti, hogy a terület tervezett hasznosulása a jelenlegitől eltérő lesz. A telep területének esetleges más célú hasznosításával viszont az önkormányzat megfoszthatja az ott élőket boldogulásuk egyetlen eszközétől, lakhatásuk biztonságától. Másik telek önerőből történő megvásárlására ugyanis az itt élőknek csekély a kilátásuk, telek hiányában máshol, új lakás építésére pedig szinte teljesen esélytelenek.

A távlati településpolitikai törekvések megvalósítását megalapozó településrendezési intézkedések az ott lakóknak már most is hátrányt okoznak. A szociálpolitikai támogatással megvalósuló építkezések tervezése ugyanis megrekedt. A változtatási tilalom mintegy befagyaszt mindenféle fejlesztést a tilalom fennállásáig, illetve újabb rendelkezésig. A közművek fejlesztése és az egyes lakások újjáépítése, újak építése – amit egyébként a telepi, telepszerű lakókörnyezet rossz lakhatási feltételei is indokolnának – ezen a területen elmarad, tovább fokozva az egyenlőtlenséget a település lakói között.

A döntést azonban a kisebbségi önkormányzat elnöke kezdeményezésére sem vizsgálta felül érdemben a helyi önkormányzat képviselő-testülete, amiből arra lehet következtetni, hogy nem kíván lehetőséget nyújtani e terület fejlesztésére, fejlődésére.

Az önkormányzat közvetlen hátrányos megkülönböztetést alkalmazva igazolható közösségi cél nélkül korlátozza a telepi lakókörnyezet fejlesztését, az ottani építkezéseket. Döntése burkoltan, de diszkriminatív módon arra irányul, hogy az etnikai kisebbséghez tartozó, általa kellemetlennek tartott személyek a telepet elhagyják. Az építés helyi szabályainak kialakítása során az önkormányzat – a település nem telepi részén élőkkel összehasonlítva – kedvezőtlenebb bánásmódot alkalmazott a telepszerű környezetben lakókkal szemben, további hátrányt okozva a hátrányos, illetve halmozottan hátrányos helyzetben lévő családoknak.

A helyi roma és nem roma szegények csoportjának társadalmi és fizikai elkülönülésében, illetőleg társadalmi kirekesztettségük rögzülésében a helyi önkormányzat akkor is döntő szerepet játszik, ha kifejezetten ez irányba mutató konkrét intézkedéseket nem tesz. Esetünkben azonban ez az önkormányzat a tiltó szabályozás rendeletbe iktatásával tevőlegesen okozott további hátrányt a szegregált lakóterületen élő mindazon ingatlantulajdonosoknak, akiknek lakótelkei a rendeletmódosítással a változtatási tilalom hatálya alá estek.

A település vezetése tehát minden kétséget kizáróan annak tudatában jelölte ki a változtatási tilalommal érintett területet, hogy ott telepi vagy telepszerű lakókörnyezetben, nehéz szociális körülmények között roma származásúak élnek. A településrendezést eszközül használva kívánta elérni a telepi terület más módon történő hasznosítását, a tilalommal

megakadályozva azt, hogy az ott szerényebb anyagi körülmények között élők, roma származásúak tovább építkezzenek, esetleg új lakók betelepüljenek.

A vizsgálat tapasztalatai alapján a településfejlesztés helyi gyakorlatával összefüggésben az is világossá vált, hogy az önkormányzat nem mérlegelte a telep esetleges komplex rehabilitációjának lehetőségét, de hallgat a lakhatás integrált formában történő biztosításáról is.

6.3. A telepek, teletszerű lakókörnyezetek kísérőjelensége: az életveszélyes lakóházak

A roma lakosság által nagy számban lakott településrész fizikai állapotára jellemző, hogy több, igen rossz állapotú épület körében olyan lakóházak is találhatók, amelyek közvetlenül veszélyeztethetik a bennük lakó családok életét, testi épségét. A fenti ügyben is ez tette szükségessé a vizsgálat kiterjesztését ebbe az irányba.

A helyszínen tapasztaltak számos alkotmányos jogot, kiemelten az élethez és az emberi méltósághoz való jogot, illetve a gyermekek védelemre és gondoskodásra való jogát sértette, ezért a község területén hatáskörrel rendelkező kiemelt építésügyi hatóság vezetőjének soron kívüli hatósági eljárását kezdeményeztük. Az eljáró szerv figyelmét felhívtuk arra is, hogy az érintett családok lakhatásuk megoldására önállóan nem képesek, ezért amennyiben az eljárás azt igazolja, hogy a jelzett épületek valóban életveszélyesek, a bennük lakó családok elhelyezésére hívja fel a helyi önkormányzatot. A kezdeményezésben azt is jeleztük, hogy erről az önkormányzat – a gyermekek alkotmányban rögzített jogaira tekintettel – oly módon gondoskodjon, hogy a gyermekeket szüleiktől ne szakítsa el.

A hatóság határozatában azonnali hatállyal intézkedett a lakóépület használatának megtiltásáról, határozatának rendelkező részében jegyzője útján megkereste az ingatlan fekvése szerint illetékes önkormányzatot, hogy az épületben lakók ideiglenes elhelyezéséről haladéktalanul gondoskodjon.

Az illetékes önkormányzat jegyzője arról tájékoztatott, hogy az Ltv. 1. § (4) bekezdése alapján felszólították a tulajdonosokat, hogy a lakásban lakók elhelyezéséről gondoskodjanak, az életveszélyes épületet kerítsék el, helyezzenek el figyelmeztető táblát, és műszaki zár elhelyezésével akadályozzák meg az épületbe történő bejutást. Arról a jegyző válaszelevelében nem tesz említést, hogy a hétgyermekes család a nyolcadik újszülöttel hová, milyen körülmények közé költözött, arról sincs információ, hogy esetleg családsegítő útján nyomon követik-e boldogulásukat. Az önkormányzat – szintén formális eljárással – az ügyet befejezettnek tekintette.

Bár a kezdeményezésben felkértük az építésügyi hatóságot, hogy az életveszélyes állapotú épületekre irányuló vizsgálatát terjessze ki az adott településrészen található további lakóházakra is, erre tudomásunk szerint nem került sor.

A fentebb bemutatott ügyszámhoz hasonló vizsgált esetek egy részénél világosan kimutatható az összefüggés a rossz szociális körülmények, a leromlott állapotú, életveszélyessé váló lakóházak, valamint a bennük élők – mindezek következtében – elszenvedett további hátránya, jogsérelme között. Különösen élesen jelentkezik ez a probléma a hátrányos helyzetű, leszakadó térségekben, elmaradott településeken, illetőleg az egyes települések szegregált lakóterületein.

A korábbi évek beszámolóiban már többször kiemeltük az Ét. 47. § (2) bekezdés d) pontját, melynek alapján az építésügyi hatóságnak el kell rendelnie az építmény jókarbantartására vonatkozó kötelezettség teljesítését, illetőleg az építmény felülvizsgálatát, szükség szerinti átalakítását, felújítását, helyreállítását vagy lebontását, ha annak állapota az állókonzyságot, az életet és egészséget, a köz- és vagyonbiztonságot veszélyezteti.

Arra is többször felhívtuk az egyes ügyek kapcsán a jogalkalmazók figyelmét, hogy amennyiben az ingatlan fekvése szerinti települési önkormányzat jegyzőjének nincs kiemelt építéshatósági jogköre, úgy jeleznie kell az elsőfokú építéshatóságnál az életveszélyes épület meglétét, illetőleg azt, hogy a településen fekvő építmény állapota miatt felújítási, karbantartási munkálatok váltak szükségessé.

A telepi házak esetében általános gyakorlat, hogy a település vezetői nem vesznek tudomást a rossz és romló állapotú építményekről, s a kiemelt építésügyi hatóság eljárását nem kezdeményezik annak érdekében, hogy az a tulajdonost a szükséges karbantartási munkák elvégzésére felhívja, és legalább az életveszélyes állapot kialakulását megelőző munkálatok elvégzéséről intézkedjen. Ez a jelenség a pénzühiányból eredeztethető. A halmozott hátrányok között élők lehetősége lakóházaik felújítására, esetlegesen a megsemmisült lakóházaik helyett új lakások építésére a tapasztalatok szerint csekély, mivel megtakarítással, vagyonnal általában nem rendelkeznek. A telepi környezetben élőknek tehát szembe kell nézniük az önkormányzat pénzühiányra hivatkozó, elzárkózó magatartásával, segítséget helyben nem kapnak. (Ehhez hozzájárul az is, hogy az önkormányzat sokszor az önhibáján kívül hátrányos helyzetű települések közé tartozik, és nem rendelkezik annyi forrással, hogy ezekben az esetekben támogatást nyújtson.)

Ez különösen amiatt elfogadhatatlan, mert a felújítási, helyreállítási munkák elrendelésével válik megelőzhetővé az épületek állagának romlása, ezzel elkerülhető az életveszélyes állapot kialakulása, így végső soron a hajlék emiatti elvesztése. Másrészt viszont a vizsgált esetek alapján az a következtetés is levonható, hogy a helyi önkormányzat, illetőleg az építésügyi hatóság eljárása során figyelmen kívül hagyja, hogy a panaszosok esetenként éppen nehéz anyagi, szociális

körülményeik miatt nem képesek lakóházaik felújítására, és ennek következményeként válnak potenciális fedél nélkülivé.

(Nem mellékesen jegyezhető meg, hogy a korábbi években vizsgált esetek kellően alátámasztották azt a feltételezést is, hogy a házuk életveszélyes állapota miatt az önkormányzathoz segítségért forduló roma származásúakkal szemben az építéshatósági eljárást a település vezetése inkább arra használta fel, hogy az életveszélyes házak lebontásával eltávolítsa a kisebbséghez tartozókat a településről.)

Számos ügy kapcsán hívtuk fel a jogalkalmazók figyelmét az építésügyi hatósági kötelezési eljárásról szóló 40/1997. (XII. 21.) KTM rendelet 11. § (1) bekezdésére, amely úgy rendelkezik, ha a kötelezett a jövedelmi, vagyoni helyzete miatt az elrendelt kötelezettség teljesítésére nem képes, és a teljesítés halasztást nem tűr, az elrendelt munkálatokat – a kötelezett költségére és veszélyére – az építésügyi hatóság elvégezteti.

E rendelet 12. §-a a kötelezettség teljesítéséhez szükséges pénzügyi fedezet megteremtéséről is rendelkezik. Eszerint annak megelőlegezéséhez – elszámolási kötelezettséggel – forrás pályázható meg:

a) a Központi Környezetvédelmi Alapból (a továbbiakban: KKA) az arról szóló törvény rendelkezései szerint a beépítési kötelezettség teljesítésének kivételével, továbbá

b) az építésügyi bírságból a KKA-ba befolyt bevételből az ingatlan (építmény) fekvése szerint illetékes települési önkormányzatot, illetőleg az eljáró építésügyi hatóságot megillető részesedésből.

Mindeddig azt tapasztaltuk, hogy életveszélyes vagy ahhoz közeli állapotú lakóépület esetében a lakók ideiglenes elhelyezésre kötelezett önkormányzat, és a helyreállításra, végső esetben bontásra kötelező építésügyi hatóság, elhárítva magától a felelősséget, az egyébként is hátrányok közt élőkől várja a megoldást. A szűkös anyagi körülmények között élők viszont képtelenek ezzel a feladattal megbirkózni, gyermekeikkel hosszú hónapokig élnek még az életveszélyes lakásban, mire elhagyják azt, és még rosszabb lakhatási körülmények közé menekülnek vagy fedél nélkülivé válnak.

Álláspontunk szerint ez a helyzet sikerrel pénzügyi forrás megteremtésével orvosolható, amelynek felkutatása és igénylése az önkormányzat feladata. Ám a jelenleg rendelkezésre álló pályázatok nem nyújtanak lehetőséget arra, hogy a kistelepek leszakadó területein fekvő rossz állapotú ingatlanok felújításra, kiváltásra kerülhessenek. A Cigányügyi Tárcaközi Bizottság ülésén ezért arra hívtuk fel a figyelmet, hogy a jövőre nézve mindenekelőtt azt szükséges tisztázni, hogy pontosan milyen – költségvetési, pályázati, illetőleg uniós – forrás felhasználásával kezelhető a halmozottan hátrányos helyzetben, szegregált körülmények között, kistelepeken élők lakhatási helyzete.

E kérdésben a Szociális és Munkaügyi Minisztérium az Európai Bizottság állásfoglalását kérte. A beszámoló készítése idejéig a Bizottságtól még nem érkezett válasz, de a minisztérium esélyegyenlőségi szakállamtitkára levélben nyújtott tájékoztatást a nyitva álló, illetőleg a jövőben megnyíló lehetőségekről.

Eszerint a Strukturális Alapok közül az Európai Regionális Fejlesztési Alapból (ERFA) van lehetőség szociális bérlakások kialakításának finanszírozására. A közösségi szabályok szerint egy-egy operatív programnak legfeljebb 3%-a vagy az Új Magyarország Fejlesztési Terv (ÚMFT) összes ERFA forrásának 2%-a fordítható lakhatással összefüggő fejlesztésekre. Ez döntően két fő fejlesztési célra fordítható, egyrészt a lakóépületek fűtése korszerűsítésére, másrészt pedig olcsóbb lakhatási megoldások kialakítására hátrányos helyzetűek számára. Mindkét fejlesztés kizárólag regionális operatív fejlesztési programok városfejlesztési prioritása keretében finanszírozható, leromlott városrészek rehabilitációjának részeként.

A szakárca megkereste az Európai Bizottságot azzal kapcsolatban, hogy a lakhatási beruházások kiterjeszthetők-e a nem városi térségekre is. Amennyiben pozitív válasz születik, akkor lehetőség nyílik a kistelepeket érintő telep- és elhelyezési program indítására is, amit szintén a regionális operatív programokba kívánnak beilleszteni.

A szakállamtitkár asszony válaszában arról is tájékoztatott, hogy abban az esetben, ha a Bizottság válasza negatív lesz, a tárca más – nemzetközi és hazai – források bevonásával kívánja a problémát kezelni. Ilyen nemzetközi forrás lehet például az Európai Unió és Svájc közötti megállapodás alapján létrehozott ún. Svájci Alap, amelyből azok a fejlesztések támogathatók, amelyeket az Európai Unió által biztosított források nem tesznek lehetővé, így többek között a kistelepeken, rendkívül rossz körülmények között élők lakhatási problémáinak megoldása. A tájékoztató szerint a Svájci Alap által támogatott programok várhatóan 2007-ben elkezdődnek.

6.4. A telepek felszámolásának elfogadható módjai

A fentebb vázolt eset jól példázza azoknak a halmozottan hátrányos helyzetű, roma és nem roma szegényeknek a helyzetét, akik összefüggő teletszerű környezetben, elkülönülten – túlnyomórészt mélyszegénységben – élnek a település belterületének szélén, zártkertben, vagy belterülettel határos külterületen alacsony fenntartási költségű, rossz állapotú, sok esetben életveszélyes vagy ahhoz közeli állapotban lévő lakóházakban. A tulajdonukban – sok esetben a tulajdonjog rendezetlensége miatt csak használatukban – álló lakóépület karbantartására, felújítására, amint fentebb is vázoltuk, megtakarítás hiányában képtelenek. Saját erőből jobbra nem tudnak kitörni ebből a depresszált környezetből.

Ilyen feltételek között rendszerint a társadalomnak az a csoportja él, amely marginalizálódott társadalmi viszonyai, anyagi, szociális körülményei, munkaerőpiaci helyzete miatt jobb körülményeket nem tud megteremteni magának, emiatt külső segítséget igényel, igényelne.

A leszakadó társadalmi rétegek által lakott leromló lakóterületek problémája sikerrel a terület szociális rehabilitációja útján kezelhető. Ennek célja ugyanis kettős: egyik oldalról a területre jellemző negatív fizikai és társadalmi folyamatok fékezése, másik oldalról, ezzel egyidejűleg a lakók körülményeinek, életminőségének javítása. Nem lehetséges a szegregált lakó-környezet pusztán fizikai megújítása az ott jelen lévő szociális problémák, társadalmi feszültségek kezelése nélkül.

A vizsgált településen a személyes beszélgetések során a romák lakta utcákban élők az önkormányzat nemtörődömségét is feltárták, főként az infrastruktúra fejlesztése terén, és leginkább a burkolt járda, a csapadékvíz elvezetésének hiányát nehezményezték. Az infrastrukturális ellátás javítása a telepi lakó-környezet rehabilitációjának egyik eleme.

A település vezetésének azonban legnagyobb felelőssége a társadalmi reintegrációval összefüggésben van. A szegregált területen élő társadalmi csoport, illetőleg az általuk lakott terület támogatása, fokozatos felzárkóztatása, a szélsőségekből adódó feszültségek mérséklése a legnagyobb helyi társadalompolitikai feladat. Ez pedig pusztán a telepi környezet felszámolásával nem szüntethető meg.

Az Ifjúsági, Családügyi, Szociális és Esélyegyenlőségi Minisztérium a telepen és telepszerű lakó-környezetben élők életminőségének javítására komplex modellprogramot indított. Ez a program, számolva azzal a tapasztalattal, hogy a telepek rövid idő alatt, „drasztikus” módszerekkel történő felszámolása vagy rehabilitációja nem eredményes, olyan metódust dolgozott ki, amely a fokozatosság elvére épülve éri el célját: a telepeken, telepszerű lakó-környezetben élő családok társadalomba történő integrálása érdekében komplex módon – a lakhatási feltételek javítása mellett – szociális, foglalkoztatási, a szolgáltatásokhoz való hozzáférést javító, oktatási integrációs, környezeti- és településrehabilitációs intézkedéseket együttesen alkalmaz.

Ismerünk olyan esetet, ahol a modellprogram lebonyolítása során helyben alakultak ki konfliktusok. Ez magyarázható személyes ellentétekkel, de visszavezethető a szakszerű, befolyásmentes helyi tájékoztatás hiányára is. Fokozott problémát jelent a lakóingatlanok rendezetlen jogi helyzete is, de a programot lebonyolító önkormányzatoknak számolniuk kell a helyi többségi társadalom nem mindig pozitív reakciójával is.

A program a lakhatási integráció megvalósítását az integrált lakó-környezetbe történő mobilizációval, a lakó-környezet rehabilitációja útján, illetve egyéb lakhatási integrációt elősegítő megoldásokkal kívánja elérni.

A telepen fekvő épületek felújítása – a modellprogram egyik elemeként – a lakó-környezet rehabilitációjának keretében történhet. Ez jelentheti egyrészt a település leromlott állapotú lakó-környezetében élő családok lakásainak felújítását, ami lehet külső-belső felújítás, komfortfokozat-, alapterület-növelés, de ide tartozik a lakó-környezet infrastrukturális ellátásának javítása is.

A gyakorlatban tapasztaltak sajnos azt támasztják alá – és ez okozta az egyik helyi konfliktust is –, hogy a pályázó település vezetése nem kezelte kiemelten a telepen fekvő életveszélyes vagy ahhoz közeli állapotú ingatlanok ügyeit. Ezért az adott településen a program lezárását követően is maradt telepszerű környezetben felújítatlan lakóház úgy, hogy ugyanakkor a többi épületet – komfortérzetet növelő – színes vakolattal látták el. Ezzel összefüggésben szükséges volt az építésügyi hatóság eljárását megindítani. (A beszámoló készítésének idején a kiemelt építésügyi hatóság a lakóház használatát annak állapota miatt megtiltotta, az abban élő család elhelyezése folyamatban volt. Az önkormányzatnak az elhelyezésre már nincs forrása, lakható épülettel pedig nem rendelkezik.)

A hasonló programok jövőbeni lebonyolítása során javasoljuk, hogy prioritásként határozzák meg a pályázó önkormányzat számára az életveszély elhárítását a telepi, telepszerű lakó-környezetben fekvő lakóépületek esetében. Ehhez elsődlegesen szükséges volna feltételül szabni, hogy a pályázó önkormányzat mérje, méresse fel, mely ingatlanok igényelnek közvetlen intézkedést életveszélyes állapotuk miatt.

A lakóházak felújításával összefüggésben – az egyik megvalósult programnál tapasztaltak alapján – a pályázat kiírójának indokolt kiemelt figyelmet fordítania a felújítási munka minőségére is, mert helyszíni eljárásunk során ezzel kapcsolatosan is elhangoztak kifogások.

A modellprogram hangsúlyosan kezeli, a helyi önkormányzatok körében azonban tapasztalataink szerint korántsem elterjedt gyakorlat a lakhatási körülmények társadalmi reintegrációval történő javítása. A pályázató nem tekinti támogathatónak a lakhatási integráció megvalósítása során az olyan megoldásokat, amelyek újabb telepek, telepszerű lakó-környezetek kialakulására adnak lehetőséget. A pályázók a pályázati kiírás szerint akkor nyernek támogatást, ha a családok elhelyezése nem a település elkülönült részén történik.

Ismertek azonban olyan esetek, amikor a telepi környezet rehabilitációja úgy valósult meg, hogy a lakó-környezet megújítása, az ott álló lakóházak felújítása mellett új lakóházak is a telepen, vagy máshol, a település kevésbé értékes részén, de összeépülve – szintén telepszerűen – épültek. Ez nem jelent valódi deszegregációs megoldást, ellenkezőleg, ezzel a módszerrel rögzül az itt élők lakóhely szerinti elkülönülése.

Mindezek a tapasztalatok annak felismerését szolgálják, hogy a társadalmi befogadás terén elsősorban helyi, önkormányzati szinten van szükség szemléletváltásra. A helyi településfejlesztési programok közül pedig azok támogathatók, amelyek komplex módon biztosítják a telepek, telepszerű lakó-környezetek fejlődését, ideértve a kisebbséghez tartozók integrált környezetben való letelepedésének lehetőségét is.

7. A kilakoltatás jelenségéről

Részben a bérlakásállomány, különösen a szociálisbérlakás-állomány Magyarországon jellemző rendkívül alacsony aránya miatt, részben pedig a legszegényebb társadalmi rétegek alacsony jövedelme és közüzemi díjhátralékai, felhalmozódó lakáskölcsön- és egyéb tartozásai miatt számos családot, köztük különösen sok roma családot fenyeget a kilakoltatás, a hajléktalanná válás veszélye. E családok számára – amennyiben otthonuk elvesztését követően nem jutnak szinte azonnal szociális bérlakáshoz – a rokonokhoz, ismerősökhöz való ideiglenes beköltözésüket követően nem marad más alternatíva, mint a lakáshasználat jogcím nélküli folytatása, vagy az üresen álló lakásokba, helyiségekbe való önkényes beköltözés. E lépésükkel azonban ördögi körbe kerülnek: a helyi önkormányzatok rendeletei gyakran kizárják a jogcím nélküli lakáshasználatot, illetve önkényes beköltözőket a szociális bérlakás igénylésére jogosultak köréből.

Az Alkotmánybíróság e megoldás alkotmányossága tekintetében nem foglalt egyértelműen állást: egyes esetekben megsemmisítette az ilyen tartalmú helyi, illetve kerületi rendeleteket, más esetben viszont nem minősítette őket alkotmányellenesnek. Mi azonban – gyakorlati szempontból – meglehetősen aggályosnak tartjuk az ilyen rendelkezést tartalmazó önkormányzati rendeleteket, hiszen általuk – tulajdonsértő magatartásuk szankciójaként – kényszerpályára kerülnek az egyébként is igen nehéz körülmények között élő családok, akik számára egyetlen kiutat a stabil lakás jelentené. Visszásnak tartjuk e gyakorlatot, hiszen az önkormányzat egy alapvetően szociális jellegű juttatás feltételeként olyan körülményt határoz meg, amely nem köthető az adott személy (család) anyagi, vagyoni helyzetéhez (illetve gyakorlatilag éppen a legrosszabb anyagi helyzetű, ráadásul a szociális hálóból kiesett személyeket, illetve családokat „szankcionálja”).

E családokban jellemzően kiskorú gyermekek is élnek, akik megfelelő állami segítség hiányában hánykolódnak egyik ideiglenes szálláshelyről a másikig, és végül – a Gyvtv. rendelkezéseivel ellentétesen – gyakran pusztán anyagi okból szakadnak el szüleiktől, testvéreiktől. Így súlyosan sérülnek alapvető jogaik, valamint szűkülnek későbbi életük kilátásai, esélyei is.

A sajtóból lettünk figyelmesek egy ügyre, amelynek vizsgálata során számos, a szabályozás hiányosságaiból és a gyakorlat elégtelenségéből eredő anomáliával kellett szembesülnünk. Egy önkormányzati ingatlan értékesítése során kilakoltattak több, számos esetben kisgyermekes családot. Az önkormányzat a kilakoltatott családok elhelyezéséről annak ellenre nem gondoskodott, hogy a Gyvtv. 7. §-a kifejezetten kimondja, hogy a gyermekeket kizárólag anyagi okból származó veszélyeztetettség okán családjuktól elválasztani nem lehet. Panaszosunk három gyermekkel került az utcára, az önkormányzat pedig közbenjárásunk ellenére sem tanúsított támogató, segítő magatartást, sőt, a gyermekek ideiglenes hatályú elhelyezésével „fenyegetett”.

Rendkívül előremutató és fontos szabálynak tartjuk a Gyvtv. 7. §-t, amely a gyermekek alkotmányos jogaival összhangban biztosítja, hogy a gyermekeket pusztán anyagi veszélyeztetettség okán ne lehessen szüleiktől, illetve testvéreiktől elválasztani. A gyakorlatban azonban problémát okozhat, hogy a fenti szabály nincs következetesen átvezetve a lakhatással kapcsolatos anyagi és eljárási jogszabályokba. Utóbbiak alapján az önkényes lakásfoglalók arra való tekintet nélkül kilakoltathatóak, hogy a későbbiekben biztosított-e a gyermekek családjukkal közösen történő elhelyezése, azaz a gyermeki jogok érvényesülése. A Gyvt.-ben biztosított garanciális szabály mellé tehát nem társul annak végrehajtását biztosító rendelkezés, illetve jogkövetkezmény.

A Gyvtv. szabályainak hatályosulása, ennek módja és mértéke tehát jelenleg attól függ, hogy a jogalkalmazó önkormányzatok pusztán a lakhatással, a lakás kiürítésével kapcsolatos joganyagot, vagy pedig emellett a gyermekek jogairól szóló szabályozást is figyelembe veszik-e. A szabályozás hiányosságai alapján tehát előfordulhat, hogy tulajdonjogi szempontok okán háttérbe szorul a gyermekek alkotmányos és nemzetközi egyezményekben rögzített joga. (Ez a helyzet azonban nem kizárólag az önkényeseket érinti, hanem bármely, akár önhibájukból, akár azon kívül hajléktalanná váló család esetén fennáll.)

Még súlyosabb a helyzet abban az esetben, ha a kilakoltatott önkényes beköltözők nem rendelkeznek az adott településen, illetve kerületben lakóhellyel, bejelentett tartózkodási hellyel. Ez esetben ugyanis nem tartoznak az adott területen illetékes családok átmeneti otthona ellátási körzetébe – így az intézmény a Gyvtv. hatásköri szabályai értelmében még abban az esetben sem köteles befogadni a hajléktalanná vált családot, ha rendelkezne szabad férőhellyel.

A fentiekre tekintettel kezdeményeztük a Kormánynál, hogy a hatáskörrel rendelkező szaktárcák bevonásával tekintse át a kilakoltatásra, illetve a kilakoltatott személyek elhelyezésére vonatkozó szabályokat, és készítse el e joganyag módosításának átfogó koncepcióját, arra figyelemmel, hogy a jogszabályok garantálják a kiskorú gyermekek jogainak maradéktalan érvényesülését a kilakoltatási eljárásokban is.

A konkrét panaszügy egésze, az abban tett további megállapításaink, általános és egyedi kezdeményezéseink a Beszámoló Függelékében olvashatóak.

VI.**A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának és munkatársainak kül- és belföldi programja 2006-ban****Január**

19. Az Európa Tanács Rasszizmus és Intolerancia elleni Bizottsága (ECRI) országjelentéseket előkészítő munkacsoportjának ülésén vett részt Kaltenbach Jenő Párizsban.
- 26–27. Az Európai Bizottság ROMA EDEM projektje, melyben partnerként a kisebbségi ombudsman irodája is részt vesz, soros irányító bizottsági ülést Budapesten tartotta.
27. Kaltenbach Jenő hivatalában fogadta Romani Rose urat, a Német Roma és Sinti Információs és Dokumentációs Központ igazgatóját.

Február

1. A Roma Sajtóközpont megalapításának 10. évfordulója alkalmából tartott ünnepségen vett részt a kisebbségi ombudsman.
7. A Fővárosi Cigány Önkormányzat, a Magyarországi Roma Parlament, valamint a C-Press Hírügynökség szervezésében Magicz András főosztályvezető-helyettes részt vett egy kerekasztal-beszélgetésen, amelynek témája a kisebbségi törvény és a kisebbségi választójogi törvény módosult rendelkezéseinek megvitatása volt.
- 6–7. Szajbély Katalin jogi referens előadást tartott Madridban „Kisebbségi jogok Magyarországon” címmel azon a nemzetközi konferencián, melynek témája a kisebbségi jogok elismerése volt Európában.
- 8–9. Az EQUINET európai uniós antidiszkriminációs projekt éves közgyűlésén Brüsszelben Regényi Eszter és Szilágyi Judit jogi referensek vettek részt.
28. A Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Közigazgatási Hivatal vezetőjének felkérésére a kisebbségi biztos Nyíregyházán előadást tartott cigány kisebbségi önkormányzati vezetők és képviselők számára a módosított kisebbségi törvényről.

Március

2. A Zágrábi Szerb Nemzeti Kisebbségi Tanács küldöttségét fogadta hivatalában Kaltenbach Jenő. A küldöttség a Szerb Fővárosi Önkormányzat meghívására járt Budapesten.
15. Az 1848–49-es forradalom és szabadságharc 158. évfordulója alkalmából Érde város polgármesterének felkérésére a városi megemlékezésen Kaltenbach Jenő mondott ünnepi beszédet.
17. Kaltenbach Jenő hivatalában fogadta az Amnesty International Budapesten tartózkodó delegációját.
18. A budakeszi németek elűzetésének 60. évfordulója alkalmából tartott megemlékezésen részt vett Kaltenbach Jenő.
- 21–23. A kisebbségi biztos Magyarország képviselőjeként az ECRI plenáris ülésén vett részt Strassburgban.
24. Vajdasági jogász fiatalok részére tartottak előadást Regényi Eszter és Fórika László munkatársak a kisebbségi jogok magyarországi helyzetéről.
- 26–30. Az ECRI riportőreként Kaltenbach Jenő Izlandon tett látogatást, ahol megbeszélést folytatott az állami hatóságok és az emberjogi szervezetek képviselőivel.
29. Szilágyi Judit jogi referens előadást tartott „A hátrányos megkülönböztetés szabályozása az Európai Unióban és Magyarországon” címmel a Dél-Dunántúli Regionális Forrásközpont szervezésében tartott antidiszkriminációs szakmai napon Pécsen.

Április

4. A Pécsi Tudományegyetem Állam és Jogtudományi Kar Hallgatói Önkormányzata felkérésére a kisebbségi biztos előadást tartott tevékenységéről a pécsi Jogász Napok keretében.
5. „Roma Jogok és a Romák Befogadása” címmel az Európai Roma Jogok Központja megalapításának 10. évfordulója alkalmából a Főpolgármesteri Hivatal és a Brit Nagykövetség közös szervezésű rendezvényén részt vett a kisebbségi biztos is.
- 7–8. Az Eötvös Loránd Tudományegyetemen rendezett, „A Magyar Jogrendszer Átalakulása 1985/1990–2005 Jog, Rendszerváltozás, EU-csatlakozás” elnevezésű tudományos konferencián Kaltenbach Jenő előadást tartott a „Kisebbségi jog a harmadik köztársaságban” címmel.
13. Szilágyi Judit jogi referens előadást tartott „A hátrányos megkülönböztetés elleni küzdelem a jog eszközeivel” címmel a Pécsi Tudományegyetemen „Minőségi tudás előállítása és átadása az egészségügyi és orvosképzésben. Válasz a XXI. század kihívásaira” elnevezéssel tartott antidiszkriminációs képzésen.
21. A Szerb Köztársaság Vajdasági Autonóm Tartományának ombudsmanját és munkatársait látta vendégül tapasztalatcserére a kisebbségi biztos.
- 24–26. Az EU és Latin-Amerika országai közötti emberjogi együttműködés lehetőségei álltak annak a Bécsben meg szervezett nemzetközi szemináriumnak a fókuszában, amelyen a kisebbségi ombudsman is részt vett.
27. Az „Európa-vonat 2006” rendezvénysorozat keretében Kaltenbach Jenő kerekasztal-beszélgetésen vett részt, melyet „A kisebbségek helyzete a kibővült Európában” címmel rendezett meg a Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politiken.

Május

5. A stuttgarti Magyar Kulturális Intézet felkérésére a kisebbségi biztos előadást tartott a magyarországi nemzetiiségek történelméről és aktuális helyzetükről.
14. A vecsési svábok kitelepítésének 60. évfordulójára rendezett megemlékezésen vett részt a kisebbségi ombudsman.
19. A Nemzeti Kulturális Örökség Minisztériuma szervezésében „Európai Roma Tele-Vízió” címmel megrendezett konferencián tartott előadást a kisebbségi biztos.
21. Kaltenbach Jenő kisebbségi biztos eszmecsere folytatott az Európa Tanács újonnan megválasztott emberjogi főbiztosával, Thomas Hammarberg úrral, aki néhány napos látogatáson tartózkodott Budapesten.
26. „Szomszédság az Európai Unión belül” címmel rendezett tudományos tanácskozást az Andrássy Egyetemen a Arbeitskreises Europäische Integration nevű szervezet. A konferencián előadást tartott Kaltenbach Jenő is.
- 29–31. Szilágyi Judit jogi referens részt vett Strassburgban az Európa Tanács által roma személyek jogsegélyszolgáltatásával foglalkozó szakemberek részére az Európai Emberjogi Konvencióról szervezett tréningen.

Június

4. A hazájukból elűzött német nemzetiségű törökbálinti polgárok emlékére állított térplasztika avatóünnepségén mondott beszédet a kisebbségi ombudsman.
8. Csongrád Megye főjegyzőjének felkérésre Kaltenbach Jenő a kisebbségi önkormányzati képviselők választásával kapcsolatban tartott előadást megyei kisebbségi szervezetek képviselői, jegyzők és választási irodavezetők számára.
- 12–14. Az „EQUINET” elnevezésű európai uniós projektrésztvételből fakadóan a kisebbségi ombudsman munkatársai szervezték meg a projekt által meghirdetett nemzetközi tréninget Budapesten „Az antidiszkriminációs szabályozás gyakorlati megvalósítása: gátak, helyes gyakorlat és esetjog” címmel, melynek nyitóelőadását Kaltenbach Jenő tartotta. A tréningen Szajbély Katalin és Némédi Erika jogi referensek vettek részt.

18. A magyarországi németek elűzésének 60. évfordulója alkalmából Budaörsön tartott megemlékezésen beszédet mondott a kisebbségi biztos.
20. A Fővárosi Önkormányzat meghívására Kaltenbach Jenő előadást tartott „A kisebbségi önkormányzatiság egy évtizede a fővárosban” címmel megrendezett konferencián.
21. A Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Közgyűlés elnökének felkérésére Kaltenbach Jenő „Az egyenlőség elvétől az egyenlő bánásmódig” címmel előadást tartott a megyei roma kisebbségi önkormányzati képviselők részére rendezett második roma integrációs kerekasztalülésen Szolnokon.
- 22–23. Az Európai Ombudsman Intézet alelnökeként vett részt Kaltenbach Jenő Zürichben a szervezet elnökségi ülésén.
- 26–30. Az ECRI plenáris ülésén vett részt Strassburgban a kisebbségi ombudsman.

Július

3. Az ENSZ magyarországi tanulmányúton tartózkodó kisebbségi ügyekben kinevezett független szakértőjét, Gay McDougall asszonyt fogadta hivatalában a kisebbségi biztos.
3. Kaltenbach Jenő nyitotta meg az ELTE XI. Nyári Egyetemét „A kisebbségi jogvédelem és az egyenlő bánásmód kérdései” című előadásával.
3. A Szociális és Európai Tanulmányok Intézete által szervezett XI. Szombathelyi Nemzetközi Nyári Egyetemen tartott előadást Kaltenbach Jenő „Az EU antidiszkriminációs direktívái és az Európai Szociális Charta” címmel.
- 13–14. A ROMA EDEM Projekt Irányító Bizottságának ülésén Lisszabonban Heizerné Hegedűs Éva főosztályvezető vett részt.

Augusztus

20. Fórika László jogi referens, magas színvonalú és lelkiismeretes tevékenységéért a Magyar Köztársaság Ezüst Érdemkeresztjé kitüntetésben részesült.

Szeptember

8. Peter Kostelkát, a Nemzetközi Ombudsman Intézet európai igazgatóját fogadták hivatalukban az országgyűlési biztosok.
29. A miskolci egyetemi szintű jogászképzés 25. évfordulója alkalmából tartott ünnepi ülésen részt vett Kaltenbach Jenő.

Október

4. Kiss Barnabás: A jog egyenlősége, az egyenlőség joga” című kötetének bemutatójára került sor az Ombudsmani Hivatalban esélyegyenlőségi szakemberek részvételével.
- 5–7. Kaltenbach Jenő az Országgyűlési Biztosok delegációjának tagjaként a Vajdasági Autonóm Tartomány Ombudsmanjának meghívására hivatalos látogatást tett Újvidéken és Szabadkán.
12. A szerb Emberi Jogi és Kisebbségi Minisztériumban működő és az Emberi Jogok Európai Bírósága előtti képviseletet ellátó hivatal szakembereiből álló delegáció tagjaival találkoztak a kisebbségi ombudsman munkatársai, Regényi Eszter és Szajbély Katalin és adtak tájékoztatást a kisebbségi ombudsman tevékenységéről.
14. „Összefogás a könyvtárakkal, összefogás az olvasókkal a sikeres társadalomért” címmel a székszárdi Illyés Gyula Megyei Könyvtár régiós napját a kultúrák sokszínűségéért Kaltenbach Jenő nyitotta meg.

17. Az 1956-os forradalom és szabadságharc alkalmából Bécsben rendezett emlékünnepségen vett részt a kisebbségi biztos.
20. A Nyugat-Magyarországi Egyetem Benedek Elek Főiskolai Karán megrendezett VI. Országos Nemzetiségi Óvodapedagógus Szimpóziumot nyitotta meg a kisebbségi ombudsman.
- 24–28. A kínai ellenőrzési minisztérium küldöttségét fogadták viszontlátogatáson az országgyűlési biztosok.
25. A dél-koreai ombudsman magyarországi tanulmányúton tartózkodó munkatársait fogadta Kaltenbach Jenő.
27. A Ludwigsburgi Államigazgatási Főiskola diákjait fogadta a kisebbségi biztos és előadás keretében összegezte tevékenységét.

November

2. A Baranya Megyei Önkormányzat felkérésére a Halottak Napján Kaltenbach Jenő a pécsi német katonai temetőben mondott beszédet.
- 6–8. Szajbély Katalin és Szilágyi Judit jogi referens munkatársak Bécsben az EQUINET projekt keretében „Magartartási kódexek mint a hátrányos megkülönböztetés elleni fellépés eszközei” címmel megrendezett tréningen vettek részt.
8. A Német–Magyar Baráti Társaság Kulturális Díját vette át Stuttgartban Kaltenbach Jenő.
13. A ROMA EDEM projekt keretén belül „Oktatási Integráció Magyarországon” címmel rendezett szemináriumot a kisebbségi biztos, melyen az integrációs hálózatban részt vevő települési iskolák pedagógusai mellett oktatás-politikai szakemberek is részt vettek.
16. Az Európai Roma Jogok Központja által Dublinban szervezett, a TRANSPOSE elnevezést viselő antidiszkriminációs tréning zárókonferenciáján meghívott szakértőként vett részt Szilágyi Judit jogi referens.
- 16–18. Dr. Christoph Bergner, a Német Kormány Kitelepítési Ügyekért és Nemzeti Kisebbségekért felelős politikai államtitkára a Magyarországi Németek Országos Önkormányzatának meghívására Magyarországra látogatott. Tárgyalásai során eszmecserét folytatott Kaltenbach Jenő kisebbségi ombudsmannal is.
17. Az Európa Tanács „Építsük Európát a gyermekért a gyermekkel” című programsorozata keretében a budapesti Információs és Dokumentációs Központ kerekasztal-beszélgetést szervezett, amelynek vitájában Heizerné Hegedűs Éva főosztályvezető vett részt.
- 23–24. A ROMA EDEM Projektzáró Irányító Bizottsági ülésén Granadában Heizerné Hegedűs Éva főosztályvezető vett részt.
- 28–29. Karinthia tartomány kormányzóságának meghívására Szilágyi Judit munkatársunk előadást tartott „A kisebbségi önkormányzati rendszer Magyarországon, jog és gyakorlat” címmel a „XVII. Európai Népcsoport konferencián” melyet a „Népcsoportok és a kulturális csere az Alpok-Adria térségben” témájában rendeztek Klagenfurtban.
30. A Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal, valamint az Európa Tanács budapesti Információs és Dokumentációs Központja a Kisebbségvédelmi Keretegyezmény magyarországi végrehajtásáról utókövető szemináriumot rendezett, melynek egyik előadója a kisebbségi biztos volt.

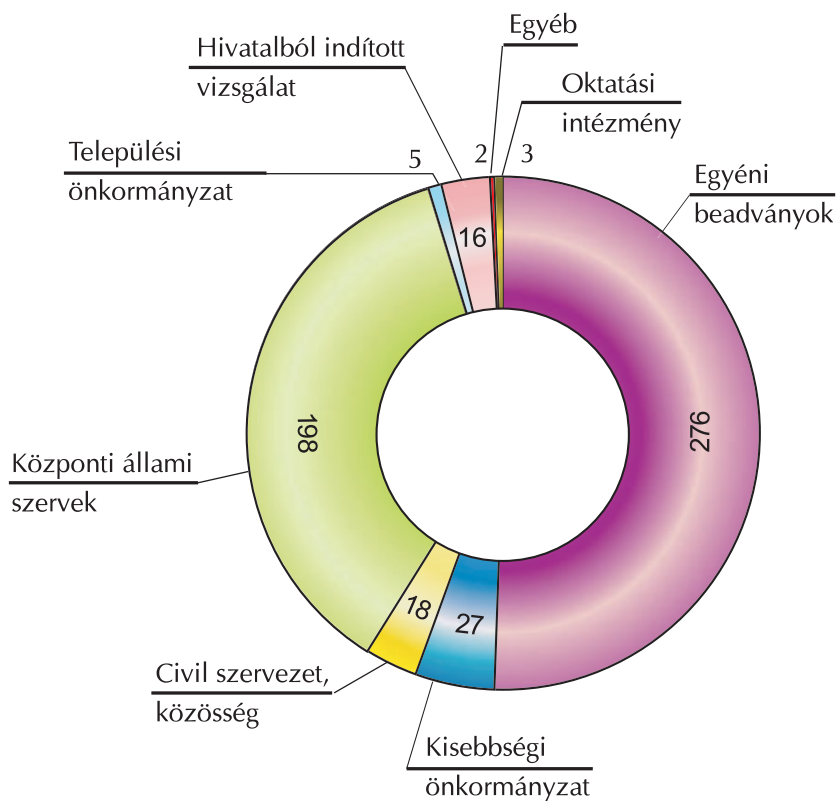
December

6. A koszovói ombudsman budapesti tanulmányúton tartózkodó munkatársait fogadta a kisebbségi biztos.
17. A Kisebbségek Napja előestéjén a Magyar Művelődési Intézetben rendezett gálán vett részt a kisebbségi biztos.

VII. Ügyforgalmi statisztika

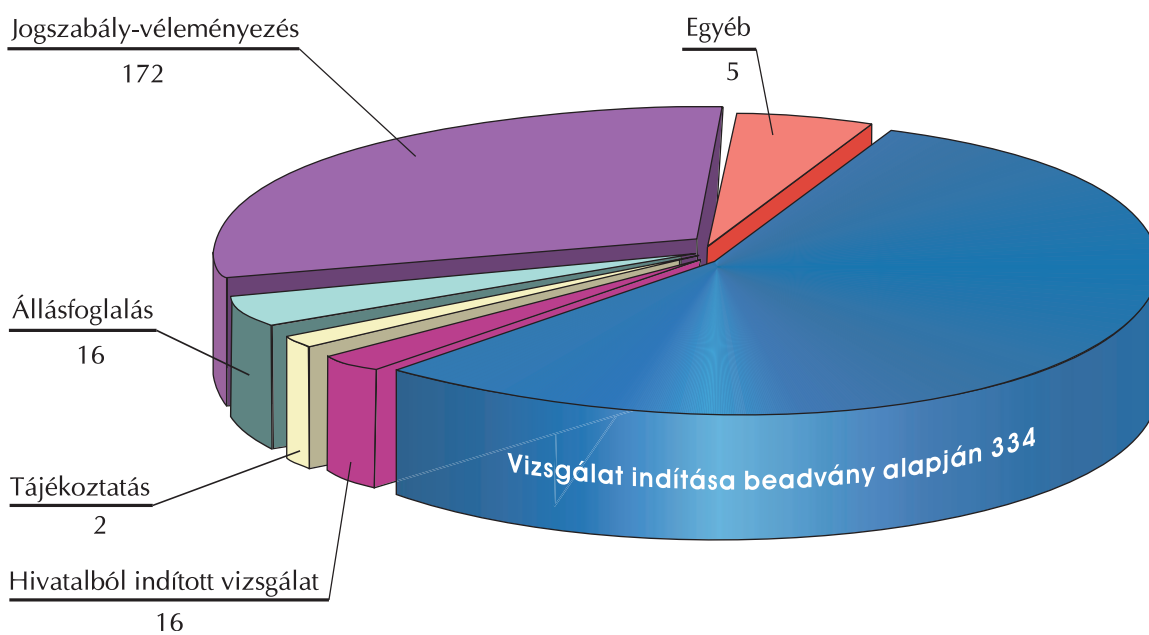
I. A 2006-ban keletkezett ügyiratok megoszlása a beadványozók szerint

Egyéni beadványok	276
Kisebbségi önkormányzat	27
Civil szervezet, közösség	18
Központi állami szervek	198
Települési önkormányzat	5
Hivatalból indított vizsgálat	16
Egyéb	2
Oktatási intézmény	3
Összesen	545



II. A 2006-ban keletkezett ügyiratok alapján megindított eljárás

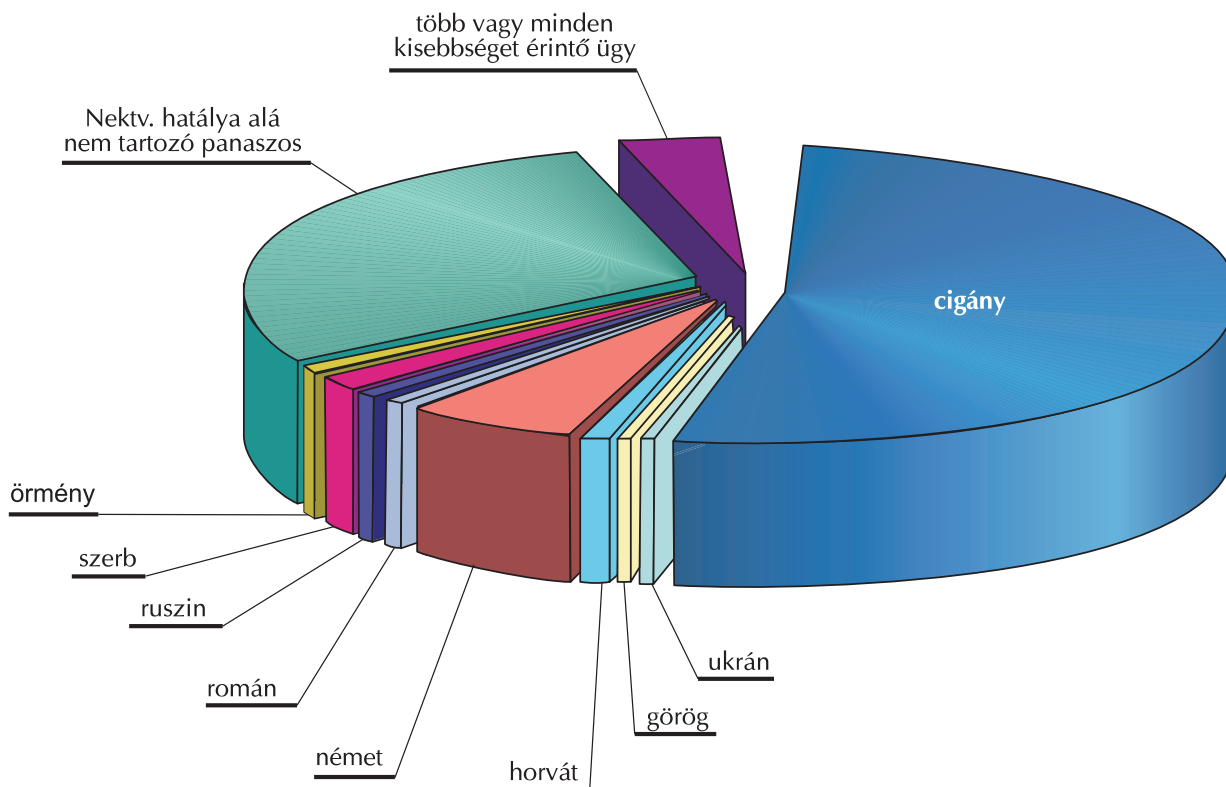
Vizsgálat indítása beadvány alapján	334
Hivatalból indított vizsgálat	16
Tájékoztatás	2
Állásfoglalás	16
Jogszabály-véleményezés	172
Egyéb	5
Összesen	545



III. Az ügyben érintett kisebbség

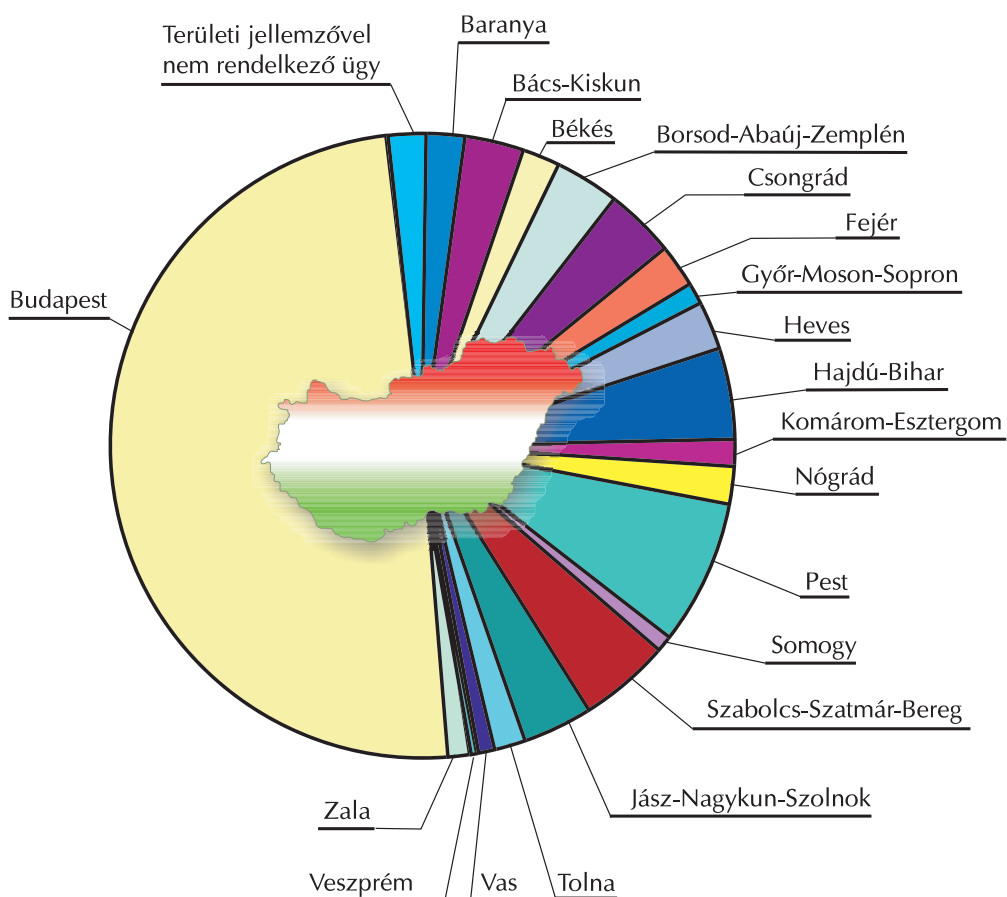
Cigány	299
Bolgár	0
Görög	2
Horvát	4
Lengyel	0
Német	24
Örmény	1
Román	5
Ruszin	3
Szerb	1
Szlovák	0
Szlovén	0
Ukrán	1
Nektv. hatálya alá nem tartozó panaszos	198
Több vagy minden kisebbséget érintő ügy	12
Összesen*	551

* Egy ügy több kisebbséget is érinthet.



IV. Az ügyek területi megoszlása a beadványozók lakcíme alapján

Baranya	14
Bács-Kiskun	17
Békés	11
Borsod-Abaúj-Zemplén	17
Csongrád	20
Fejér	12
Győr-Moson-Sopron	7
Heves	13
Hajdú-Bihar	18
Komárom-Esztergom	7
Nógrád	10
Pest	41
Somogy	5
Szabolcs-Szatmár-Bereg	26
Jász-Nagykun-Szolnok	20
Tolna	10
Vas	6
Veszprém	3
Zala	7
Budapest	270
Területi jellemzővel nem rendelkező ügy	11
Összesen	545

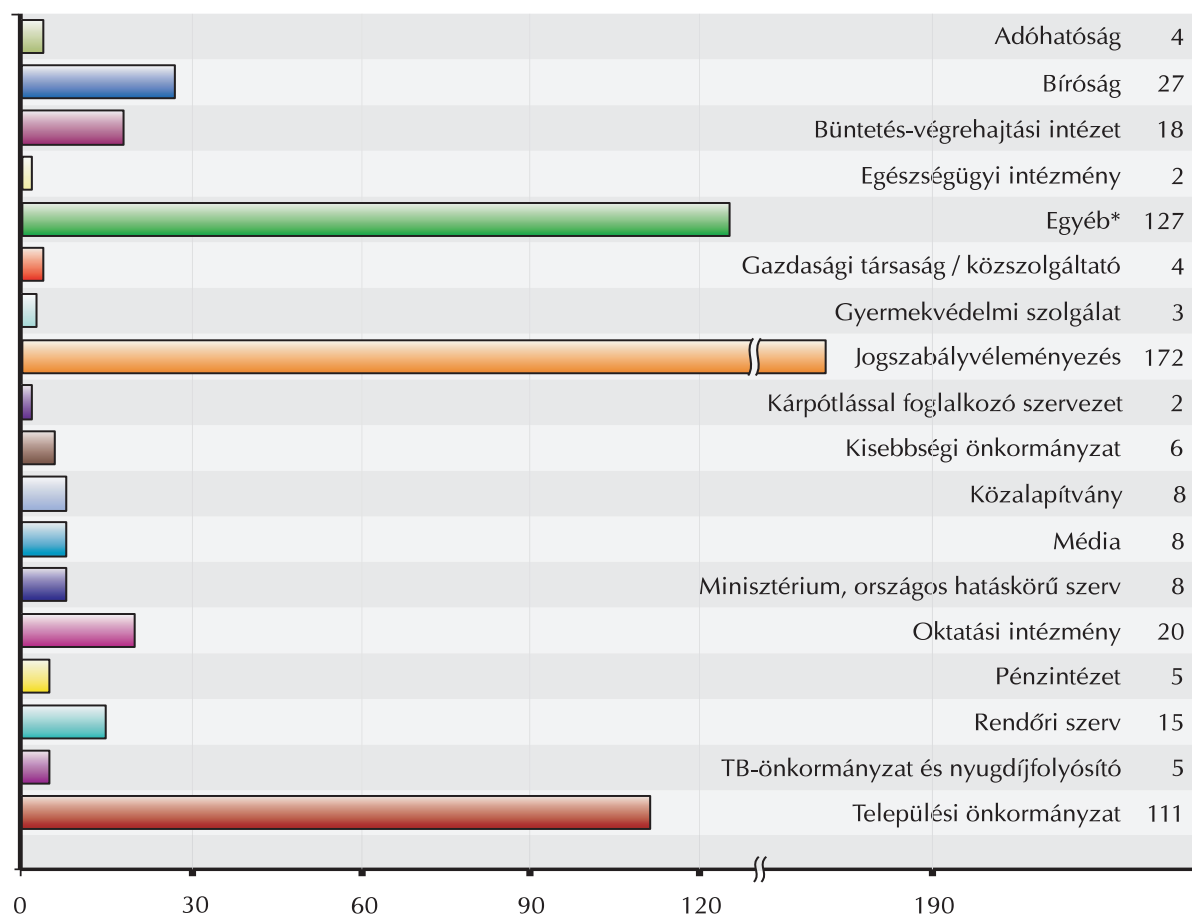


V. Az ügyek által érintett szervek

Adóhatóság	4
Bíróság	27
Büntetés-végrehajtási intézet	18
Egészségügyi intézmény	2
Egyéb*	127
Gazdasági társaság/közszolgáltató	4
Gyermekvédelmi szolgálat	3
Jogszabályvéleményezés	172
Kárpótlással foglalkozó szervezet	2
Kisebbségi önkormányzat	6
Közalapítvány	8
Média	8
Minisztérium, országos hatáskörű szerv	8
Oktatási intézmény	20
Pénzügyintézet	5
Rendőri szerv	15
TB-önkormányzat és nyugdíjfolyósító	5
Települési önkormányzat	111
Összesen**	545

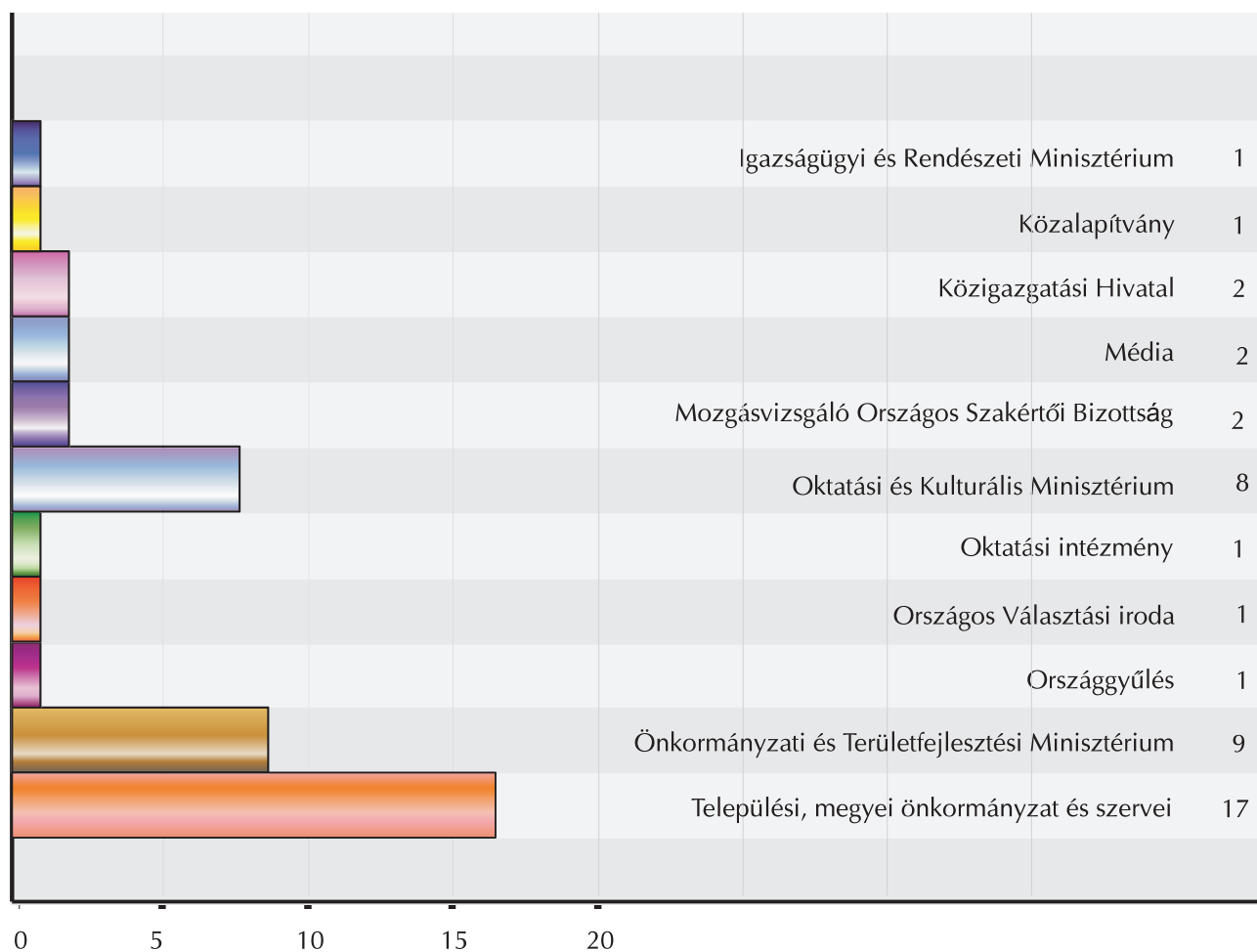
* Ezen ügyek csoportjába tartoznak a Hivatalunkhoz érkezett tájékoztató jellegű anyagok, a véleményezésre megküldött jogszabályok.

** Egy ügyben több szerv is lehet érintett.



VI. A kezdeményezésekkel és ajánlásokkal érintett szervek felsorolása

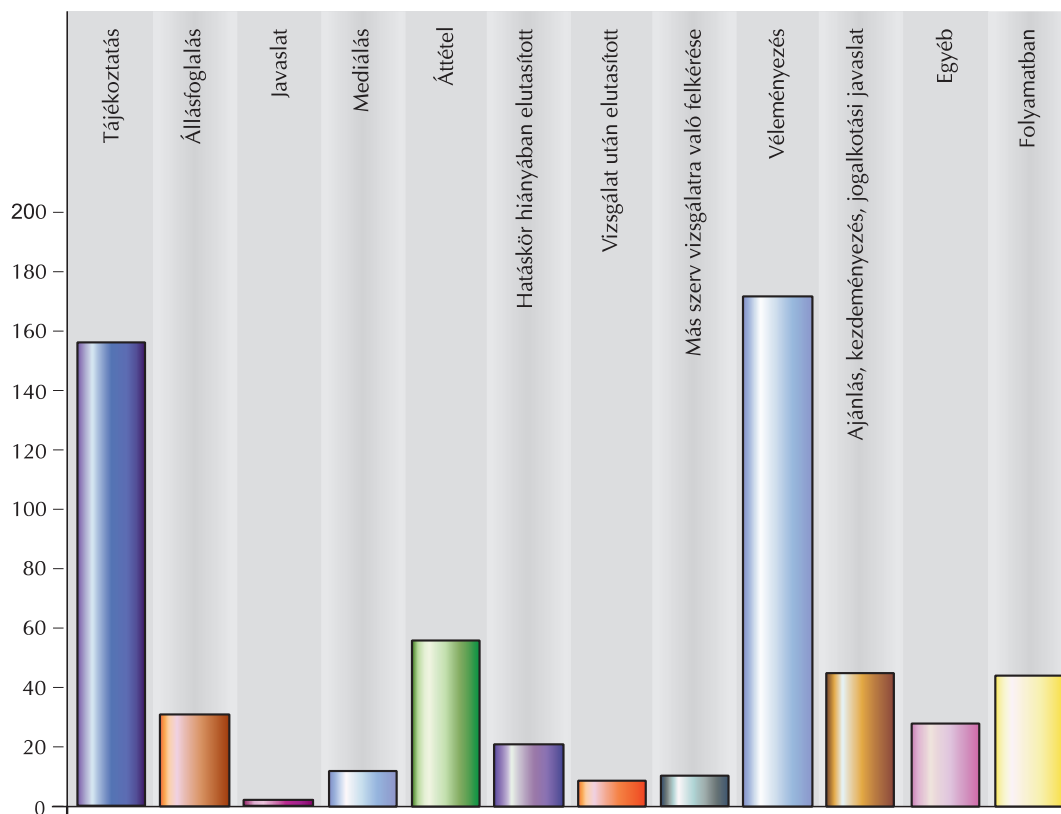
Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium	1
Közalapítvány	1
Közigazgatási hivatal	2
Média	2
Mozgásvizsgáló Országos Szakértői Bizottság	2
Oktatási és Kulturális Minisztérium	8
Oktatási intézmény	1
Országos Választási Iroda	1
Országgyűlés	1
Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztérium	9
Települési, megyei önkormányzat és szervei	17
Összesen	45



VII. Vizsgálat alapján hozott intézkedések*

Tájékoztatás	156
Állásfoglalás	31
Javaslat	2
Mediálás	12
Áttétel	56
Hatáskör hiányában elutasított	21
Vizsgálat után elutasított	17
Más szerv vizsgálatra való felkérése	15
Véleményezés	172
Ajánlás, kezdeményezés, jogalkotási javaslat	45
Egyéb	28
Folyamatban	38
Összesen	593

*Egy ügyben több intézkedés is történt.



VIII. Az összes ajánlás, illetve kezdeményezés száma*

Kezdeményezés	28
Ajánlás	4
Jogalkotási javaslat	13
Elfogadott kezdeményezés	10
Elfogadott ajánlás	2
Elfogadott jogalkotási javaslat	2

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

VIII.

Egyes kisebbségi jogi, illetve antidiszkriminációs fogalmak magyarázata

Hivatalunkhoz számos olyan állásfoglalást kérő levél vagy szóbeli megkeresés érkezik, amelyekre nemcsak illő, hanem kötelességünk is választ adni.

Ezeknek a kérdéseknek jelentős része csak szóban – sokszor csupán egy telefonhívás keretében – hangzik el, és a válasza is a beszélgetés közben, tehát azonnal sor kerül. Ezért az alábbiakban kifejtett kérdések és válaszok mögött sokszor nincs iktatott ügy, azonban jól tükrözik azokat a problémákat, amelyek ügyfeleinket a mindennapi életben – így különösen jogaik gyakorlása során – foglalkoztatják. (Az ügyforgalmi statisztika által jelzett ügyszám tulajdonképpen csak „a jéghegy csúcsa”; ezért szeretnénk érzékeltetni, hogy mennyi minden egyébbel foglalkozunk.)

E fejezet megírása mellett szól az is, hogy országgyűlési biztosi beszámolóinkat azok parlamenti vitái során általában azért (is) illeték dicsérő szavakkal, mert „kézikönyvszerűen” is használhatónak bizonyultak; azaz az egyes ügyeket, illetőleg elemzéseket fel lehetett használni gyakorlati segédeszközként is.

A fentieknek megfelelően tehát *abban a reményben tesszük közzé beszámolóink VIII. fejezetét, hogy az hasznos segítséget jelent majd a mindennapi jogalkalmazásban, elsősorban a kisebbségi jogok érvényesítése terén, ugyanakkor informatív lehet az országgyűlési képviselők számára is, hiszen áttekintést nyerhetnek arról, hogy milyen kérdések foglalkoztatják a kisebbségi jogokkal felruházott választópolgárokat.*

Az érthetőség és a jó áttekinthetőség kedvéért a fogalommagyarázatokat kérdés-felelet formájában fogalmazzuk meg, és megpróbáljuk egyfajta rendszer szerint csoportosítani az egyes tárgyszavakat.

1. A kisebbségi önkormányzatisággal kapcsolatos fogalmak köre**1.1. Megtagadható-e a képviselői eskü letétele, s ha igen, annak milyen következményei vannak?**

A Nektv. 2005. november 22-étől hatályos módosítása a következő rendelkezéseket iktatta be a törvény szövegébe. A törvény 30/D. § (3) bekezdése értelmében a választást követő 15 napon belül összehívott kisebbségi önkormányzati alakuló ülésen a mandátumot szerzett képviselőknek (illetve a megválasztást követő ülésen, ha az alakuló ülésen valamilyen okból nem vett részt), anyanyelvén vagy magyarul, illetőleg mindkét nyelven le kell tennie az előírt esküt. (Az eskü letételéig a kisebbségi önkormányzati képviselő a jogait nem gyakorolhatja.)

A Nektv. 67. § tartalmazza az eskü kodifikált – tehát törvényben rögzített szövegét –, amelytől nem lehet eltérni. Az eskü szövege a következő:

„Én (név) mint a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló törvény szerinti (kisebbség megjelölése) kisebbségi közösség tagja, esküszöm, hogy képviselői tisztségem ellátása során kisebbségi közösségemhez hű leszek, az Alkotmányt és a jogszabályokat megtartom, a tudomásomra jutott titkot megőrzöm, munkám során választóim akaratahoz híven, lelkiismeretesen járok el, minden igyekezetemmel a kisebbség (kisebbség megjelölése) anyanyelvének, hagyományainak, kultúrájának a megőrzésén és fejlesztésén fogok fáradozni. (Az esküt tevő meggyőződése szerint:) Isten engem úgy segítjen!”

(A kipontozott részekre természetesen a megválasztott képviselő családi és utóneve kerül, a kisebbség megnevezésénél pedig annyi eltérés lehetséges, hogy a „cigány” helyett elfogadható a „roma” megjelölés, a „horvát” helyett a „bunyevác” kisebbség feltüntetése – a lényeg az, hogy az eskü szövegéből kitűnjön, hogy mely Nektv. szerinti kisebbséghez tartozó önkormányzatról van szó.)

1.2. Egy települési, illetve egy helyi kisebbségi önkormányzat változtathat-e a képviselői eskü szövegén, illetve készíthet-e saját – a településre jellemző – esküszöveget?

Az előző kérdésre adott válaszból is kitűnően a törvényben szereplő eskü szövegen változtatni nem lehet, tehát abból részeket elhagyni vagy további mondatrészeket hozzátenni nem lehet.

1.3. Mikor lehet területi önkormányzati választást kitűzni?

A kisebbségi önkormányzati választást akkor lehet kitűzni, ha az adott megyében vagy a fővárosban az érintett kisebbségnek legalább 10 települési (kerületi) önkormányzata működik. A választás megtartását nem akadályozza, ha a kisebbségi önkormányzatok száma a választás kitűzését követően lecsökken. A választás feltétele azonban, hogy a jelölő szervezetek listáin együttesen legalább annyi jelölt induljon, mint a megválasztható képviselők száma, vagyis 9 fő.

1.4. Mi az az elektori választás?

A területi és az országos kisebbségi önkormányzatokat a választópolgárok nem közvetlenül leadott szavazatukkal hozzák létre. A képviselőket a szavazás napján működő települési (kerületi) kisebbségi önkormányzati tagok, vagyis az elektorok választják meg saját tagjaik köréből. (Tehát minden kisebbségi önkormányzati elnök és képviselő elektornak minősül.) A választásokon az a jelölő szervezet állíthat listát, amely az adott megyében vagy a fővárosban, illetve országos szinten a megválasztott elektorok legalább 10%-át jelöltként indította a települési kisebbségi önkormányzati választáson. Azok a jelölő szervezetek, amelyek a megválasztott elektorok legalább 10%-át együttesen állították jelöltként, közös listát indíthatnak.

1.5. A kisebbségi önkormányzati választások szempontjából mely szervezet minősül „jelölő szervezetnek”?

A 2006. és 2007. évi kisebbségi önkormányzati választásokon az egyesülési jogról szóló törvény hatálya alá tartozó azon szervezet állíthatott jelöltet, amelyet a bíróságok 2006. november 25-ét megelőzően nyilvántartásba vettek, és amelynek alapszabálya utalt egy adott kisebbség képviselőjére. Ez azt jelenti, hogy a szervezet a Nektv.-ben meghatározott kisebbségi közügyek megvalósítását tűzte ki céljául.

1.6. Ki vezeti a választójogi jegyzéket, és ki tekinthet abba bele?

A választójogi jegyzéket a helyi választási iroda vezetője – ezt településenként a jegyző, illetőleg a körjegyző – vezeti. A választói jegyzék a jelenleg hatályos szabály szerint titkosnak minősül, tehát azok sem tekinthetnek bele, akik felvették magukat valamely kisebbség választói jegyzékébe. Betekintési joguk csupán a választási szerveknek van, ezek közül a jegyző érdemel kiemelés, hiszen ő ellenőrzi, hogy a kisebbségi választói jegyzékben szereplő személy rendelkezik-e választójoggal, tehát azt, hogy megvannak-e a választójog életkori feltételei és az illető nem szerepel az ugyancsak titkos „nem szavazók” listájában, tehát nem áll cselekvőképességet érintő gondnokság, illetőleg közügyektől eltöltő bírói ítélet hatálya alatt.

1.7. A kisebbségi önkormányzati képviselő lehet-e tagja a települési („nagy”) önkormányzatnak?

A Nektv. módosult rendelkezései a hierarchikus, illetve felügyeleti, ellenőrzési viszonyban álló hatalmi pozíciók egybeesésének megakadályozására, valamint az elfogultság és a személyes érdekeltég megelőzése érdekében meghatározzák a kisebbségi önkormányzati tagsággal egyidejűleg nem betölthető tisztségeket, munkaköröket. E felsorolásban a helyi önkormányzati tagság nem szerepel, így nem összeférhetlenségi ok, ha valaki egyidejűleg rendelkezik mandátummal e két testületben.

1.8. Lehet-e kisebbségi önkormányzati képviselő, aki nem beszéli az adott kisebbség nyelvét?

Lehet kisebbségi önkormányzati képviselő olyan személy is, aki számos módon (például nemzetiségi felmenők, az adott kisebbség kultúrájának, hagyományainak őrzése, ápolása stb.) kötődik ugyan valamely kisebbségi népcsoporthoz, de az asszimiláció folytán már nem, vagy nem jól beszéli ősei nyelvét. Az asszimiláció leginkább kézzelfogható hatása a nyelvismeret beszűkülése vagy elvesztése. Sok kisebbségi közösség esetében figyelhető meg, hogy adott kisebbség tagjai beszélnek egy bizonyos – elsősorban a családon belül használatos – „konyhanyelvet”, azonban már nem ismerik az

írásra (és különösen a helyesírásra) vonatkozó szabályokat. (Tudunk olyan költőről, aki a fonetikusán írt verseit jelentette meg verseskötet formájában.) A nyelvismeret tehát nem feltétele a képviselőség elnyerésének még akkor sem, ha a jelöltnek a nyilvántartásba vételhez nyilatkoznia kell arról, hogy ténylegesen ismeri-e annak a kisebbségnek a nyelvét, amelyhez tartozik. A választási szervek – a jogi szabályozás hiányosságai miatt – akkor sem tagadhatták meg a jelölt regisztrálását, ha azt nyilatkozta, hogy nem ismeri az adott kisebbségi nyelvet. Természetesen szerencsésebb az, ha olyan kisebbségi önkormányzati képviselők vállalnak közjogi pozíciót, akik ténylegesen rendelkeznek nyelvismerettel, hiszen ez nagymértékben elősegíti az anyaországgal való kapcsolatok ápolását és a közösség identitásának megőrzését.

1.9. Leváltható-e a kisebbségi önkormányzat elnöke, s ha igen, annak milyen feltételei vannak?

A kisebbségi önkormányzat elnöke a Nektv. módosított szabályai értelmében már nem váltható le, azaz a visszahívását a törvény kizárja. Megjegyzendő, hogy sokáig egyedül a kisebbségi önkormányzat elnökével és alelnökével szemben nem érvényesült az ún. „szabad mandátum” elvéből következő visszahívási tilalom. Amíg a polgármestert, az alpolgármestert, a megyei közgyűlés elnökét stb. nem lehetett visszahívni, addig a bírói gyakorlat szerint ez lehetséges volt a kisebbségi önkormányzat tisztségviselői esetében.

1.10. A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvényt (Ötv.) kell-e alkalmazni a kisebbségi önkormányzatoknak?

A kisebbségi törvénymódosítás fő célkitűzése az volt, hogy a helyi önkormányzatokra vonatkozó rendelkezések átvétele helyett önálló szabályozás alapján működhessenek a kisebbségi önkormányzatok. A jogalkotó ennek érdekében számos új előírással egészítette ki a Nektv.-t. Az esetleges joghézagok áthidalását azonban azzal kívánta biztosítani, hogy az e törvényben nem szabályozott kérdésekben továbbra is lehetővé tette a helyi önkormányzatokra vonatkozó jogszabályok megfelelő alkalmazását. (Ilyen eset például, hogy a kisebbségi önkormányzat képviselője – a helyi önkormányzati szabályozás átvétele miatt – nem vonhatja vissza lemondó nyilatkozatát.)

1.11. Az országos és a területi kisebbségi önkormányzat „felettese-e” a helyi (települési) kisebbségi önkormányzatnak?

Nem felettese, mint ahogy a települési önkormányzatnak sem felettese a megyei közgyűlés. Az önkormányzati autonómia a helyi közösséget illeti meg – ez a kisebbségi önkormányzatokra is igaz –, tehát a települési, a területi és az országos kisebbségi önkormányzatok mellérendeltségi viszonyban vannak egymással. Ebből az következik, hogy sem a területi önkormányzat, sem az országos önkormányzat nem hozhat olyan határozatot a településeken működő kisebbségi önkormányzatokra vonatkozóan, amelyben feladatot határozná meg számukra.

1.12. A polgármester vagy a jegyző ellenőrizheti-e a kisebbségi önkormányzat gazdálkodását?

A települési önkormányzat és a települési kisebbségi önkormányzat egymástól függetlenül létrejött, önálló közjogi jogalanyisággal rendelkező testület. Egyarással mellérendeltségi viszonyban állnak még akkor is, ha bizonyos fókig a kisebbségi önkormányzat a települési önkormányzat támogatására szorul. A települési önkormányzat köteles segítséget nyújtani a kisebbségi önkormányzat működéséhez, amely általában helyiség biztosításában, a polgármesteri hivatal irodái infrastruktúrájának (fénymásolás, telefonhasználat stb.) a rendelkezésre bocsátásában áll.⁴⁸ (Természetesen ezeket a jogokat nem szabad visszaélészerűen gyakorolni.) A két önkormányzat költségvetési szempontból ugyanakkor függő helyzetben van egymástól, hiszen a települési önkormányzatnak az éves költségvetési rendeletébe – ami helyi jogsza-

⁴⁸ Nektv. 27. § (1) A helyi önkormányzat a települési kisebbségi önkormányzat részére biztosítja – a helyi önkormányzat szervezeti és működési szabályzatában rögzített módon – a települési kisebbségi önkormányzat testületi működésének feltételeit. A végrehajtásról a polgármesteri hivatal gondoskodik.

(2) A testületi működés feltételeinek biztosításán, az ezzel kapcsolatos teendőknél értendő különösen:

a) a testületi működéshez igazodó helyiséghasználat biztosítása,

b) a postai, kézbesítési, gépelési, sokszorosítási feladatok ellátása és az ezzel járó költségek viselése.

(3) A polgármesteri hivatal mint a települési kisebbségi önkormányzat gazdálkodásának végrehajtó szerve – az adott helyi önkormányzat és az érintett települési kisebbségi önkormányzatok megállapodása alapján – több település települési kisebbségi önkormányzata számára is elláthatja a gazdálkodási feladatokat.

bálynak minősül – elkülönült fejezetként bele kell foglalnia a kisebbségi önkormányzat önállóan megalkotott költségvetési határozatát. Ettől eltérni csak abban az esetben lehet, ha a kisebbségi önkormányzat költségvetési határozata – tévedés vagy egyéb ok folytán – nyilvánvalóan képtelen, illetve végrehajthatatlan előirányzatokat tartalmaz. Fontos megjegyezni, hogy a települési önkormányzat nem köteles támogatni a kisebbségi önkormányzatokat, azonban ha bizonyos cél megvalósítására forrást biztosít számukra, akkor joga van (akár a polgármester vagy a jegyző útján is) ellenőrizni azt, hogy a nyújtott támogatást a meghatározott célra fordították-e. A központi állami támogatással, az adományokból, illetőleg az anyaországból származó támogatásokkal és az önállóan elnyert pályázati forrásokkal a kisebbségi önkormányzat teljes mértékig maga gazdálkodik.

1.13. Részt kell-e vennie a kisebbségi önkormányzat ülésén a települési önkormányzat jegyzőjének?

A Nektv. korábban nem rendelkezett erről, módosítása azonban két helyütt is szabályozta ezt a kérdést, sajnos egymásnak némileg ellentmondóan, de legalábbis vitathatóan.

A kisebbségi önkormányzat döntéshozatalával összefüggő szabályok között, a 30/H. § (4) bekezdésben, az ülésre való meghívással összefüggésben határozza meg a jegyzőre vonatkozó eljárási szabályokat. Eszerint a kisebbségi önkormányzat testületi ülésére a területileg illetékes főjegyzőt, jegyzőt vagy annak megbízottját meg kell hívni. (A rendelkezés a körjegyzőt külön nem nevesíti, de nyilvánvaló, hogy a körjegyzőség önkormányzatainak testületi üléseire a körjegyzőt kell meghívni.)

Ez azonban nem jelent személyes részvételi kötelezettséget. A szabályozás lehetőséget biztosít arra, hogy a jegyző helyett annak megbízottja vegyen részt az ülésen. Ez a jegyző leterheltsége szempontjából különösen ott jelent könnyebbéteget, ahol a településen több kisebbségi önkormányzat is működik.

A szabályozás azonban nem enged mérlegelést, nem a kisebbségi önkormányzat dönti el, hogy meghívja-e a jegyzőt az ülésre, vagy sem, erre törvény kötelezi. Célszerű ezért az ezzel összefüggő, helyi sajátosságokhoz igazodó eljárási szabályokat a kisebbségi önkormányzat szervezeti és működési szabályzatában rögzíteni. Ezzel megelőzhető a később esetlegesen előforduló félreértések, konfliktusok.

A meghívás a meghívó megküldésével történik, amely mellé – írásbeli előterjesztés esetén – szükséges csatolni a napi-rendhez kapcsolódó dokumentumot, az előterjesztés(ek)e)t is.

A jogalkotó – a helyi önkormányzatokéhoz hasonlóan – a törvényes működés biztosítása céljából gondoskodott a jegyző kisebbségi ülésén történő részvételéről. Így a jegyzőt a törvény kötelezi arra, hogy a kisebbségi önkormányzat testületének, illetőleg az elnöknek jelezze, ha döntéseiknél jogszabálysértést észlel. E kötelezettségének azonban csak úgy képes eleget tenni, ha a döntéseket ismeri. Az előzetes jogi kontrollra biztosít lehetőséget, ha a jegyző az előterjesztést legkésőbb a meghívóval kézhez veszi. Ennek ismeretében már az ülést megelőzően, a döntés előkészítésekor jelezheti az elnöknek esetleges aggályait a meghozandó döntés törvényességével összefüggésben. Az ülésen, a tanácskozás, a döntéshozatal során is jelezheti a jegyző, illetve megbízottja, ha jogsértőnek ítéli a határozatot, de ez a lehetőség a meghozott döntésnél, utólag is fennáll. A testületi ülésről készült jegyzőkönyveket ugyanis az elnök megküldi a jegyzőnek, akinek 5 nap áll rendelkezésére – amíg a közigazgatási hivatalnak nem továbbítja –, hogy áttanulmányozza, és az előforduló törvénysértést jelezze.

1.14. Kétségek merültek fel azzal kapcsolatban, hogy a jegyzőt a bizottsági ülésekre is meg kell-e hívni

Ez a kérdés azonban egyszerűen megválaszolható a 30/L. § (4) bekezdésében foglaltak ismeretében. E rendelkezés szerint a bizottság működésére, határozatképességére és döntéshozatalára a kisebbségi önkormányzati testület működésének, döntéshozatalának szabályait kell alkalmazni, így ha a testület ülésére meg kell hívni a jegyzőt, a bizottság ülésére is. A bizottság egyébként nem csupán testületként működik, de a kisebbségi önkormányzat egyes döntési jogkörét is átruházhatja rá. Az átruházott hatáskörben hozott döntések is indokolják a jegyző meghívásának biztosítását.

1.15. A kisebbségi önkormányzat zárt ülésén jelen kell-e lennie a jegyzőnek?

A fentebb részletezett szabályozás a nyílt testületi ülésekre vonatkozik. A jogszabály azonban rendelkezett a jegyző zárt ülésen való részvételéről is. A 30/E. (5) bekezdése taxatív sorolja fel azokat, akik a testület zárt ülésén részt vesznek. Ezek között nevesíti a jegyzőt is, ami azt jelenti, hogy erősebb szabály alkalmazásával a zárt ülésre a jegyzőt nem csupán meghívni kell, hanem azon a jegyzőnek jelen kell lennie.

A jövőre nézve a jogalkotónak nyilvánvalóan mérlegelnie kell, hogy ezt az egymásnak ellentmondó álláspontok ütköztetésére lehetőséget adó szabályozást későbbi jogszabály-módosítással egyértelműbbé teszi-e, vagy változatlanul lehetőséget biztosít arra, hogy a jegyző döntse el, részt vesz-e a kisebbségi testület ülésén. Mindaddig azonban – figyelemmel arra is, hogy nem személyesen kell a jegyzőnek minden kisebbségi ülésen jelen lennie – álláspontom szerint azt a gyakorlatot tanácsos követni, amely nagyobb esélyt biztosít a törvényes működés fenntartására.

1.16. A szószóló díjazásának, munkabérekiesésének kérdései

A törvénymódosítás következtében a szószólói jogokat a kisebbségi önkormányzat elnöke gyakorolja. Az elnök a kisebbségi önkormányzat költségvetésének terhére tiszteletdíjban részesíthető. Szószólói minőségében azonban nem jogosult külön tiszteletdíjra. A Nektv. csak arra kötelezi a helyi önkormányzat képviselő-testületét, hogy a tanácsnokot is megillető költségtérítést, illetve természetbeni juttatásokat állapítsa meg a szószóló számára is. A települési önkormányzat ezenfelül köteles megtéríteni a szószólói feladatok ellátása miatt bekövetkezett, igazolt jövedelem-kiesést.

1.17. Megszűnik-e a kisebbségi önkormányzat, ha nem működik (ha nem tart ülést)?

A kisebbségi önkormányzatnak évente legalább négy alkalommal kell ülést tartania, amelyről jegyzőkönyvet kell készíteni és azt törvényességi ellenőrzés céljából fel kell terjeszteni a területileg illetékes közigazgatási hivatalhoz. Ha a közigazgatási hivatal azt észleli, hogy a kisebbségi önkormányzat nem tesz eleget ülésezési kötelezettségének, és a hiányzó üléseket a közigazgatási hivatal által előírt határidőn belül nem pótolja, a közigazgatási hivatal kezdeményezheti – alkotmányellenes működés miatt – a kisebbségi önkormányzat feloszlását. A közigazgatási hivatal az önkormányzatok törvényességi ellenőrzésében közreműködő miniszter (korábban belügyminiszter, jelenleg önkormányzati és területfejlesztési miniszter) útján juttatja el indítványát a kormányhoz, és a 2005. november 25-étől hatályos Nektv. 60/K. § (2) bekezdése alapján „*az Alkotmánybíróság a Kormány javaslatára feloszlítja azt a kisebbségi önkormányzati testületet, amelynek működése az Alkotmánnyal ellentétes*”.

1.18. Hogyan szűnhet meg a kisebbségi önkormányzat?

A települési kisebbségi önkormányzat a képviselő-testület megbízatásának megszűnésével egyidejűleg szűnik meg. Ennek esetei a következők:

- a képviselő-testület megbízatása lejárt, és nem választanak új önkormányzatot,
- az Alkotmánybíróság feloszlatta az Alkotmánnyal ellentétes módon működő képviselő-testületet,
- képviselők minősített többséggel hozott határozatukkal kimondták a testület feloszlását,
- a testület létszáma három fő alá csökkent, vagyis kevesebb, mint a megválasztható képviselők számának a fele.

1.19. Ha a települési kisebbségi önkormányzat megszűnik, kell-e időközi választást tartani?

A módosított Nektv. értelmében a kisebbségi önkormányzatok megszűnése esetében nincs lehetőség időközi választás tartására. Az adott településen tehát legkorábban a soron következő általános választások eredményeként alakítható kisebbségi önkormányzat. A négyévente tartott választások időpontját a köztársasági elnök határozza meg. A kisebbségi önkormányzati választás kitűzésének az a feltétele, hogy a kisebbségi választói jegyzékbe kellő számú választópolgár – jelenleg legalább 30 fő – kérje felvételét.

2. Az oktatással kapcsolatos fogalmak köre

2.1. Mi az a beiskolázási támogatás, kik vehetik igénybe?

A „beiskolázási támogatás”-t, mint nevesített és szociális rászorultságtól függő önkormányzati hatáskört is érintő pénzbeli ellátási formát a Szocvtv. nem ismeri. A törvény pénzbeli ellátási formaként az időskorúak járadékát, a rendszeres szociális segélyt, a lakásfenntartási támogatást, az ápolási díjat és az átmeneti segélyt nevezi meg, de lehetővé teszi, hogy az önkormány-

zatok egyéb ellátásokat is megállapíthassanak. Vagyis ha jogszabályi kötelezés nélkül egy önkormányzat beiskolázási támogatásról dönt, akkor ennek a szabályozására rendeletben, saját költségvetése terhére kerülhet sor.

Egy szociális tartalmú önkormányzati rendelet személyi hatálya rendszerint általános. Különbségtétel nélkül kiterjed valamennyi, a település közigazgatási területén tartózkodó magyar állampolgárságú, valamint a letelepedési vagy bevándorlási engedéllyel rendelkező, továbbá a magyar hatóságok által menekültként elismert gyermekekre, fiatal felnőttekre és szüleire, valamint a munkavállalók Közösségen belüli szabad mozgásáról szóló 1612/68/EGK tanácsi rendeletben meghatározott jogosulti körbe tartozó személyre, amennyiben érvényes tartózkodási engedéllyel rendelkezik.

A gyermekvédelem és a szociális ellátások helyi rendszerének szabályozási lehetősége keretében meghozott, beiskolázási támogatást szabályozó önkormányzati rendelet a jogalanyok között jogszerű (arányos) különbséget kizárólag az érintettek eltérő szociális viszonyai alapján tehet. Ennek inverzeként, ha egy önkormányzat a rászorultság egyedi vizsgálata nélkül állapít meg szociális jellegű támogatást, akkor a juttatásnak az érintett teljes személyi kör vonatkozásában azonosnak kell lennie, s nemcsak a mérték viszonylatában: a támogatásba nem számíthat be egyéb jogcímen adott szociális segínyt, szolgáltatást, de nem tehet különbséget a forma (pénzbeli és természetbeni juttatások, valamint szociális szolgáltatások) vonatkozásában sem. Természetesen, nem tehet különbséget a tanuló által igénybe vett iskola fenntartója alapján sem.

2.2. Hol lehet tájékoztatást kapni arról, hogy egy iskolában kell-e felvételizni, illetve melyek a felvételi követelmények?

Az iskola – a Kotv.-ban foglalt kivétellel – meghatározhatja a tanulói jogviszony létesítésének tanulmányi feltételeit (a továbbiakban: felvételi követelmények). Ha az iskola felvételi vizsgát tart, a felvételi vizsgát az iskola pedagógusaiból álló bizottság előtt kell letenni. A bizottság tagjait az igazgató bízta meg. Felvételi vizsga – az oktatásért felelős miniszter által megállapított – tanév rendjében meghatározott körben és módon szervezhető.

Az iskola a felvételi követelményeket, továbbá, ha annak a szakképzés megszerzése szempontjából relevanciája van, a pályaalakmassági, a szakmai alakmassági követelményeket a felvételi tájékoztatóban, a tanév rendjében meghatározott időben köteles nyilvánosságra hozni. Ha az iskola nem készít fel érettségi vizsgára, a felvételi tájékoztatójában erre fel kell hívnia a figyelmet.

A helyi önkormányzatok és az állami szervek által fenntartott nevelési-oktatási intézményekben, továbbá a helyi önkormányzati feladatellátás keretében (egyebek mellett) a felvételi vizsga, a szakmai alakmassági vizsga, pályaalakmassági vizsgát ingyenesen igénybe vehető szolgáltatások.

Általános iskolában felvételi vizsga nem szervezhető.

2.3. Ha a szakiskolai tanulókat gazdálkodó szervezet által biztosított szakmai gyakorlóhelyükön diszkrimináció éri, hová fordulhatnak?

A Kotv. egyik általános alapelve az, hogy a közoktatás szervezésében, irányításában, működtetésében, feladatainak végrehajtásában *közreműködők* a gyermekkel, tanulóval kapcsolatos döntéseik, intézkedéseik meghozatalakor az egyenlő bánásmód követelményét kötelesek megtartani.

Az egyenlő bánásmód követelménye megsértésének következményeit orvosolni kell, amely azonban nem járhat más gyermek, tanuló jogainak megsértésével, csorbításával.

Az egyenlő bánásmód követelménye megsértésének orvoslására az e törvényben szabályozott eljárás keretében kerülhet sor:

1. A közoktatási intézmény fenntartójának a képviselője törvényességi kérelem esetén másodfokú eljárásban állapítja meg az intézkedés semmisségét.
2. A fenntartó képviselője tanulói jogviszony létesítésére, megszüntetésére, fegyelmi kérdésekre vonatkozó felülvizsgálati kérelmek esetén másodfokú eljárásban állapítja meg az intézkedés semmisségét.
3. Ha a döntés megtámadására nincs mód, akkor a semmisség megállapítását a bíróságtól lehet kérni. A bírósági eljárás megindítása előtt az eljárás megindítására jogosultnak a döntéshozónál előzetes egyeztető eljárást kell kezdeményeznie.
4. Ha a döntést helyi önkormányzat, illetve szervei hozták, a közigazgatási hivatal törvényességi ellenőrzési jogkörében állapíthatja meg a semmisség fennállását. Ha a közigazgatási hivatal eljárása nem vezetett eredményre, a döntést a helyi önkormányzatokról szóló törvény rendelkezései alapján megtámadhatja a bíróság előtt. A közigazgatási

hivatal kérheti a bíróságtól a semmisség megállapítását és az e törvényben meghatározott jogkövetkezmények alkalmazását.

5. Személyiségi jogi per is indítható.

Az alapkérdés tehát az, hogy a közoktatás szervezésében, irányításában, működtetésében, feladatainak végrehajtásában „közreműködőnek” minősül-e a gyakorlati képzést folytató gazdálkodó szervezet is.⁴⁹

Álláspontunk szerint, amit a Kotv. idézett általános alapelveire alapozunk, igen: gazdálkodó szervezet jogsértése esetén főszabályként az 1-es és az 5-ös pontban leírt jogérvényesítési út áll a tanuló előtt.

A tanuló a személyiségi jogi perben kártérítési igényt is érvényesíthet, mert a Kotv. 77. § (3) bekezdése kimondja, hogy a gyakorlati képzés szervezője a tanulónak gyakorlati képzéssel összefüggésben okozott kárért vétkességére tekintet nélkül, teljes mértékben felel. A tanuló ugyanerre a törvényhelyre hivatkozással munkaügyi jogvitát is kezdeményezhet.

Látszólag más a helyzet azonban akkor, ha a szakközépiskola, illetve a szakiskola tanulója tanulószerveződést kötött, mert akkor a kártérítési felelősség körében az Szt. rendelkezéseit kell alkalmazni. (Az Szt. továbbá a munkajogi kártérítési felelősségi szabályokra, azok pedig egyrészt csak a vagyoni kár vonatkozásában tartalmazzak objektív kártérítési előírásokat, a személyiségben okozott nemvagyoni kár vonatkozásában nem, másrészt a vétkességre való tekintet nélküli kárviselési szabály nem terjed ki a legfeljebb tíz főfoglalkozású munkavállalót foglalkoztató magánszemély munkáltató esetére.)

Látszólagos az eltérés, mert a Kotv. előírja azt is, hogy a tanulószerveződés megkötésekor, módosításakor, továbbá a gyakorlati képzés során tilos a hátrányos megkülönböztetés, illetve azt, hogy a hátrányos megkülönböztetés tilalmára, következményeinek orvoslására a közoktatási törvény előírásait kell alkalmazni.

2.4. Mikor minősül egy általános iskola kisebbségi intézménynek?

Kisebbségi intézmény a közoktatási törvény alkalmazásában [121. § (1) 6. pont] az a közoktatási intézmény, amely három együttes feltételnek megfelel:

1. alapító okirata tartalmazza a nemzeti, etnikai kisebbségi feladatok ellátását,
2. e feladatokat a közoktatási intézmény ténylegesen ellátja,
3. továbbá óvoda, iskola és kollégium esetében a tanulók legalább huszonöt százaléka részt vett a nemzeti, etnikai kisebbségi óvodai nevelésben, illetve a nemzeti, etnikai kisebbségi iskolai nevelésben-oktatásban.

2.5. Szülői kérésre kell-e nemzetiségi (kisebbségi) osztályt, csoportot indítani valamilyen iskolában?

Igen, mert Alaptörvényünk – az alapvető jogok és kötelezettségek között – a szülőknek tartja fenn azt a jogot, hogy a gyermeküknek adandó nevelést megválasszák.

A Kotv. 13. § (1) bekezdésének utolsó fordulata szerint – a gyermeknek adandó nevelés megválasztásának körében – a szülőt megilleti az a jog, hogy saját nemzeti vagy etnikai hovatartozásának megfelelően válasszon gyermekének óvodát, iskolát, kollégiumot. A nemzeti vagy etnikai kisebbség nyelvén folyó nevelés és oktatás iránti igényt a képviselő-testület (közgyűlés) évente köteles felmérni az érdekelt települési, területi kisebbségi önkormányzat, illetve közgyűlés esetén az országos kisebbségi önkormányzat bevonásával.

A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló törvény a kisebbségek anyanyelvét közösség-összetartó tényezőként ismeri el. A Nektv. 43. § (3) és (4) bekezdése a kisebbségi anyanyelvű vagy anyanyelvi oktatás bevezetését 3 feltételhez köti:

1. helyileg megvalósítható,
2. igény van rá (ha minimum 8 tanuló szülője kéri, akkor a helyi önkormányzat, ha ennél kevesebb, akkor az országos kisebbségi önkormányzat kezdeményezésére a megyei önkormányzat köteles megszervezni),
3. az iskolai osztály a Kotv. rendelkezési alapján megszervezhető⁵⁰.

⁴⁹ Gyakorlati képzés szervezője lehet:

a) a szakközépiskola és a szakiskola (a szakképző iskola);

b) a központi képzőhely;

c) a regionális képző központ, amennyiben a szakképzésről szóló 1993. évi LXXVI. törvény (Szt.) 53. §-a (1) bekezdésének e) pontja alapján részt vesz az iskolai rendszerű gyakorlati képzésben;

d) az Szt. 15. §-ának (3) bekezdése alapján a jogi személy, továbbá a jogi személyiséggel nem rendelkező gazdasági társaság, az egyéni vállalkozó;

e) a felsőoktatási intézmény az általa folytatott felsőfokú szakképzés tekintetében.

⁵⁰ A részletkérdésekről lásd II. fejezet 1) pont.

2.6. Kisebbséginek minősülő iskolában a vezetőnek (az igazgatónak) kisebbséginek kell-e lennie?

Nem feltétlenül, mert – a kisebbségi nyelv ismeretének és a nemzetiségi származásnak előnyben részesítési szempontként való megfogalmazása egy kisebbségi intézmény esetén ugyan szakmailag általánosan igazolható, általában véve is kifejezetten kívánatos, de – a törvény csak szűk körben fogalmaz meg kötelezéseket ebben a vonatkozásban:

A nyelvi kompetencia kötelező, a nemzeti vagy etnikai kisebbségi származás pedig kötelezően figyelembe veendő előnyben részesítési szempont [Kotv. 18. § (2), 17. § (3) bekezdés] a kisebbségi nevelés-oktatás öt formája (anyanyelvű, kétnyelvű, nyelvoktató, cigány, kiegészítő kisebbségi oktatás) közül az anyanyelvű nevelés, anyanyelvű nevelés-oktatás és a kétnyelvű kisebbségi oktatás „minősített” esetében:

1. ha a nevelési-oktatási intézményben az óvodai nevelés, iskolai nevelés és oktatás kizárólag nemzetiségi, illetve kisebbségi nyelven folyik,
2. vagy a tanulók több mint fele két nyelven – nemzetiségi, illetve kisebbségi nyelven és magyarul – tanul.

2.7. Két különböző kisebbség igényei szerint lehet-e egy iskola „kétszeresen” kisebbségi?

Lehetséges, sőt matematikailag akár „négyyszeres” kisebbségi intézmény is elképzelhető, hiszen a kisebbségi intézmény egyik fogalmi tényezője az (lásd 2.4.), hogy a tanulók legalább huszonöt százaléka részt vesz a nemzeti, etnikai kisebbségi óvodai nevelésben, illetve a nemzeti, etnikai kisebbségi iskolai nevelésben-oktatásban.

Ha abból indulunk ki, hogy kisebbségi nevelést, nevelés-oktatást nem csak a kisebbségi intézménynek minősülő intézmények folytathatnak, akkor ad absurdum még ennél is több kisebbségi pedagógiai program is elképzelhető egyetlen intézményen belül.

2.8. A kisebbségi önkormányzat beleszólhat-e abba, hogy ki legyen a település egyetlen általános iskolájának az igazgatója?

Ha az iskola kisebbségi intézménynek minősül és fenntartója helyi önkormányzat, akkor a Nektv. 28. § (2) bekezdése és a Kotv. 102. § (11) bekezdés e) pontjának második mondata alapján a kisebbségi önkormányzatot az igazgató kinevezése, felmentése, vezetői megbízása visszavonása tekintetében egyetértési jog illeti meg.

Ha az önkormányzati iskola nem minősül kisebbségi intézménynek, de kisebbségi nevelés-oktatást is folytat, akkor a Kotv. 102. § (3) és (11) bekezdésének összevetése⁵¹ alapján a kisebbségi önkormányzatot véleményezési jog illeti meg.

Mindkét esetben véleményezési joga van a kisebbség helyi szószólójának is [Nektv. 40. § (6) bekezdés második tagmondat].

Ha az önkormányzati intézmény nem folytat kisebbségi nevelés-oktatást, akkor – a kisebbség helyzetét általánosan befolyásoló intézkedésre hivatkozva – csak a szószóló élhet véleményezési joggal.

Ha a fenntartó nem helyi önkormányzat, akkor kisebbségi önkormányzatot az igazgatóválasztás során is csak véleményezési jog illeti meg.⁵² (A szószólót ebben az esetben is, külön is megilleti a véleményezési jog.)

2.9. A kisebbséginek minősülő iskolában (osztályban, csoportban) tanulók más tankönyvet használnak a többi iskolához képest?

Az eltérés mértéke attól függ, hogy melyik kisebbségi oktatási formáról van szó, hiszen különböző tartalmi-kimeneti elvárásoknak kell megfelelnie, például a két tannyelvű és a nyelvoktató kisebbségi nevelési-oktatási formánál.

A kisebbségi anyanyelvű könyvek részben tartalmuk, részben módszertanuk alapján jelentősen eltérnek az azonos nyelvű idegen nyelvi tankönyvektől (lásd például népismereti tartalom), viszont kisebb az eltérés a közismereti tárgyak vo-

⁵¹ A Kotv. 102. § (11) bekezdése a helyi önkormányzat által fenntartott kisebbséginek minősülő intézmény vezetőjének megbízása és megbízásának megszüntetése vonatkozásában egyetértési jogot biztosít a kisebbségi önkormányzatnak, de nem szabályozza az igazgató kinevezésének kérdéskörét a kisebbségi oktatást folytató, de kisebbséginek nem minősülő intézmény esetére. Mivel e szakasz (3) bekezdése (a megfogalmazás pontatlansága miatt látszólag csak két kisebbségi oktatási forma esetére, de) véleményezési jogot biztosít a nem helyi önkormányzat által fenntartott közoktatási intézménnyel kapcsolatos legfontosabb döntések, így az intézmény vezetőjének megbízásával és megbízásának visszavonásával kapcsolatban is, ezért logikus, hogy ugyanez a jog illeti meg a jelzett esetben a kisebbségi önkormányzatot a helyi önkormányzat által fenntartott intézmény vezetőjével kapcsolatban is.

⁵² Ezt a jogot a Kotv. 102. § (3) bekezdése a nemzeti vagy etnikai kisebbség nyelvén, illetve a nemzeti vagy etnikai kisebbség nyelvén és magyarul nevelő és oktató nevelési-oktatási intézmény esetére biztosítja, de a jogalkotói szándék, amint ezt az OKM-mel folytatott egyeztetés is megerősítette, valamennyi kisebbségi nevelési és kisebbségi nevelési-oktatási formára kiterjedt.

natkozásában. Mivel a kisebbségi oktatásnak is meg kell felelnie a hazai tantervi követelményeknek, így a közismereti tárgyak tanítása-tanulása többnyire egyszerű fordítás útján létrehozott tankönyvből történik. Főként magyar, kisebb részt anyaországbeli közismereti tankönyvek fordításáról van szó, mert csak töredék részben készült saját fejlesztésű kisebbségi közismereti tankönyv.

Eltérések mutathatóak ki a tankönyvvé nyilvánítási eljárásában is.⁵³

3. Az antidiszkriminációs jog körébe tartozó fogalmak magyarázata

3.1. Mit jelent, hogy a szegregáció és az integráció fogalma „ellentétesek” egymással?

Már korábbi beszámolóinkból is részletesen foglalkoztunk a szegregáció jelenségével, e Beszámolóban pedig külön fejezetet szentelünk az integrációs oktatás hazai rendszere, megvalósulása vizsgálatának. Gyakran fordulnak azonban olyan kérdésekkel Hivatalunkhoz, amelyek arról árulkodnak, hogy nem teljesen közérthető e két fogalom, illetve ezek egymáshoz fűződő kapcsolata.

A szegregáció, azaz meghatározott társadalmi, nemzetiségi-etnikai vagy egyéb jellemzőkkel bíró csoportok egymástól való (térbeli, fizikai) elkülönítése a leggyakrabban az oktatás és a lakhatás területén jelenik meg. Jellemzője, hogy nincs legitim, igazolható célja (például speciális nyelvi, kulturális, vallási stb. okok), és az elkülönülés nem az elkülönített személyek akaratából történik, azaz nem önkéntes. A többségtől eltérő csoportok oldalán az elkülönítés gyakran a körülmények, a szolgáltatás alacsonyabb szintjével is együtt jár. (Mindazonáltal az azonos szintű, azonban elkülönített szolgáltatás nyújtása sem tekinthető jogszerűnek.) Nagyon fontos, hogy a kisebbségi oktatás nem minősül szegregációnak, hiszen az speciális, a kisebbségi identitás megőrzésére irányuló célból, a szülők akaratára alapján, törvényben pontosan meghatározott követelmények alapján szerveződik.

Az integráció azt jelenti, hogy a különféle tulajdonságokkal (például kisebbségi származás, nyelv) rendelkező személyek a többségi társadalom tagjaival közösen, köztük elvegyülve, velük egyenrangúként vannak jelen a különféle életviszonyokban, élethelyzetekben, olyan módon, hogy közben megőrzik sajátos jellemzőiket. Egyszerű megfogalmazásban az integráció a különféle emberek egyenrangú társadalmi együttélését jelenti. (Az integrációval tehát szintén nem ellentétes a kisebbségi identitás megőrzése, ápolása, így a kisebbségi oktatás sem.)

3.2. Mit jelent a pozitív diszkrimináció fogalma, és miért tekinthető ez kifogásolható szóhasználatnak?

A „pozitív diszkrimináció” lényege az esélyegyenlőség előmozdítása, azaz az, hogy az eredendően különféle jellemzőik okán hátrányos helyzetű személyek a nem hátrányos helyzetű többséggel azonos esélyekkel induljanak, illetve legyenek jelen az élet különféle területein. A nehéz körülmények között élő személyeknek külön támogatásra van szükségük annak érdekében, hogy lehetőségük legyen a többiekkel azonos eredményeket elérni, azonos pozícióba jutni. Az e körbe tartozó intézkedésekre sok szakkifejezés ismert, így például az „előnyben részesítés”, a „megerősítő intézkedés”, illetve a „pozitív intézkedés” kifejezések. A „pozitív diszkrimináció” szakmai eredetű, ám pontatlan kifejezés, hiszen azt a hatást kelti, mintha az előnyben részesítés mások hátrányos megkülönböztetésével, mások kárára történne, így nem előnyös a pozitív intézkedések társadalmi elfogadottsága szempontjából. (Meg kell azonban jegyeznünk, hogy az Alkotmánybíróság működésének kezdete óta következetesen a „pozitív diszkrimináció” fogalmát használja.)

3.3. Mi az Egyenlő Bánásmód Hatóság, és miben különbözik az ombudsman intézményétől?

Az Egyenlő Bánásmód Hatóság és a kisebbségi ombudsman közös vonása, hogy mindkét szerv jogosult a nemzeti, etnikai, kisebbségi származáson alapuló diszkrimináció bizonyos eseteiben eljárni. Az Egyenlő Bánásmód Hatóság azonban a diszkrimináció egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvényben (Ebtv.) rögzített egyéb eseteiben (nemen, életkoron stb. alapuló megkülönböztetés) is hatáskörrel bír, míg a kisebbségi biztos kizárólag a 13 nemzeti és etnikai kisebbséget ért sérelem esetén. Az EBH közigazgatási hatóság, így a Ket. hatálya alá tartozik, míg az országgyűlési biztos nem minősül hatóságnak. Ezzel összefüggésben a két szerv által tehető intézke-

⁵³ Nektv. 98. § (1), a tankönyvpiac rendjéről szóló 2001. évi XXXVII. törvény 3. § (3)–(4), a tankönyvvé nyilvánítás, a tankönyvtámogatás, valamint az iskolai tankönyvellátás rendjéről szóló 23/2004. (VIII. 27.) OM-rendelet 8. § (1) aa), 9. § (10), 10. § (1)–(2), 20. § (1) d), 24. § (2)–(3).

dések, alkalmazható jogkövetkezmények köre is eltérően alakul. Míg az ombudsman kezdeményezéseivel, ajánlásaival, közvetítő-békkeltető tevékenységével „puhább”, ám ügyfélközpontú intézkedéseket tehet a diszkrimináció orvoslása érdekében, addig a Hatóság a törvényben taxatív meg határozott, kötelező erővel bíró szankciókat alkalmazhatja. A Hatóság legerősebb szankciója, hogy a jogsértőre bírságot szabhat ki, szerencsés esetben elrettentve őt a későbbi jogsértések elkövetésétől. (Meg kell azonban jegyeznünk, hogy az elkövető megbüntetése a panaszos helyzetére, jogainak helyreállítására nincs kihatással, azaz számára – az erkölcsi elégtételen túl – nem nyújt jogorvoslatot.)

3.4. Kihez (hová) fordulhat jogorvoslatért az, akit munkahelyén politikai véleménye miatt ér hátrány?

Az Ebtv. 5. § d) pontja szerint a munkáltató az egyenlő bánásmód követelményét köteles megtartani a foglalkoztatási jogviszony tekintetében. A 7. § (1) bekezdése kimondja, hogy a hátrányos megkülönböztetés az egyenlő bánásmód megsértését jelenti. A 8. § j) pontja szerint pedig hátrányos megkülönböztetésnek minősül az (az is), ha valaki a politikai vagy más véleménye miatt részesül kedvezőtlenebb bánásmódban, mint amelyben más, összehasonlítható helyzetben lévő személy vagy csoport részesül, részesült vagy részesülne.

A munkavállaló a munkáltató egyenlő bánásmódot sértő magatartása, intézkedése, mulasztása, utasítása vagy gyakorlata esetén a következő jogorvoslati lehetőségekkel élhet:

1. személyiségi jogi pert,
2. munkaügyi pert indíthat,
3. az Egyenlő Bánásmód Hatósághoz vagy (választása szerint) az Országos Munkabiztonsági és Munkaügyi Főfelügyelőség illetékes területi felügyelőségéhez fordulhat.

(Természetesen kérheti az ombudsman segítségét is.)

Csak akkor nem jelenti az egyenlő bánásmód sérelmét a politikai vélemény mint világnézeti meggyőződés miatti hátrányokozás, ha az a munkáltatói szervezet jellegét alapvetően meghatározó szellemiségből közvetlenül adódó, az adott foglalkozási tevékenység tartalma vagy természete miatt indokolt, arányos és valós foglalkoztatási követelményen alapul.

Például nem jogsértő, ha egy politikai párt a szöszölőja munkaviszonyát azért szünteti meg, mert az nyilvánosan a párt hivatalos-deklarált, programjának lényegét képező álláspontjával ellentétes politikai véleményt fogalmazott meg. Vitatható a munkáltatói intézkedés arányossága, így jogszerűsége, ha a szöszölő szűk baráti körben fejtette ki a pártállásponttal ellenkező véleményét vagy az nem a pártprogram kiemelt részére vonatkozott. Egyértelműen az egyenlő bánásmód sérelmét jelenti, ha a pártiroda takarítójának munkaviszonyát szüntetik meg politikai véleménye miatt, még akkor is, ha nagy nyilvánosság előtt hangoztatta politikai nézeteit.

4. A közigazgatási joggal, illetve a mindennapi ügyintézással kapcsolatos fogalmak magyarázata

4.1. A hivatali ügyintézés során gyakran hivatkoznak a „Ket.”-re, illetőleg a Ket. szabályaira. Mit jelent ez a szó?

A kifejezés a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló, 2005. november 1. napjától hatályban lévő 2004. évi CXL. törvény rövidítése, azé a törvényé, amely jelentősen megkönnyíti, hogy az évente több tízmilliós számban előforduló hatósági ügyek belátható időn belül, döntő többségükben az ügyfelek megalégedésére törvényes eljárás keretében befejeződjenek. Nincs még egy törvény, amely ekkora tömegben és az ügyek ilyen mértékű sokféleségével érintené a lakosságot, illetve a tágabban értelmezett civil szférát, az okmányirodában néhány percen belül elintézhető lakcímkártya kiállításától egy atomerőmű építésére irányuló eljárásig.

Természetesen speciális szabályok is szükségesek egy építési engedély kiadására irányuló eljárásban (például ezekben az ügyekben szükséges beszerezni a közművek nyilatkozatát, hogy a hálózatokra történő rákötés lehetséges-e), ugyancsak eltérő szabályozásra van szükség a gyermekvédelmet érintő hatósági munkában, tágabb értelemben a gyámügyi igazgatásban, és a felsorolás az adott hatósági ügytípus karaktere szerint szinte a végtelenségig folytatható.

Mégis, a közigazgatás rendkívüli specializálódása ellenére is megállapítható az a szabályegyüttes, amelyet egy jogalamban valamennyi ügyfajtában alkalmazni kell, s amely az ügyfelek jogainak védelmére, a hatósággal szembeni kiszolgáltatottságuk csökkentésére szolgál. A Ket. tulajdonképpen ezt az általános, minden ügyfelet, minden ügyben megillető „ügyfélvédelmi minimumot” képviseli, még akkor is, ha ezeknek az új szabályoknak ma még nincs kellő „erejük”, tekintélyük, ha még számos hatósági területen nem voltak képesek áttörni a régi, a hatósági munkában kizárólag az államhatalom érvényesítését látó reflexeket.

4.2. A hivatalos ügyek intézése során gyakran találkozom az „Ügyfélkapu” kifejezéssel. Mit jelent ez?

A közszektorban, az üzleti életben, de már a mindennapok világában is érezzük az elektronika térhódításának hatásait, így csak idő kérdése volt, hogy mikor éri el fejlődés a közigazgatás különböző szektorait. Arról a jogos törekvésről van szó tehát, hogy a hatósági ügyintézés világába is – ott, ahol ennek személyi, technikai feltételei megvannak, és persze az érintett ügyfélkör jelentős része is rendelkezik számítógéppel és alapvető számítástechnikai ismeretekkel – kapjon egyre nagyobb teret a számítógépes ügyintézés, hiszen rendkívüli módon megkönnyíti az ügyfél információhoz jutását, a korábbi gyakorlathoz képest megsokszorozza az ügyfél és a hatóság közötti kommunikációt, végezetül jelentősen képes le rövidíteni az ügyintézési határidőt. Nem véletlen tehát, hogy a jogalkotó egy új, „elektronikai” fejezetet is beiktatott a törvénybe, amely immár az ügyfél alanyi jogává teszi az elektronikus ügyintézt, hiszen úgy fogalmaz, hogy „Törvény, kormányrendelet, önkormányzati rendelet eltérő rendelkezése hiányában a hatóság a közigazgatási hatósági ügyeket elektronikus úton is intézi.”

Ezt a lehetőséget az ügyfélnek kell kezdeményeznie, mégpedig személyes megjelenés útján, vagy a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartását kezelő központi szervnél (a továbbiakban: központi nyilvántartó) vagy pedig valamelyik okmányirodában. A Ket. szerint az ügyfélkapu létesítéséhez szükséges ügyfél-azonosításhoz az ügyfélnek személyazonosításra alkalmas hatósági igazolvánnyal – külföldi esetében személyazonosító igazolvánnyal vagy útlevéllel – kell személyazonosságát igazolnia és a természetes személyazonosító adatait megadnia. Az ügyfélnek egyidejűleg közölnie kell az elektronikus ügyintézéshez hivatalos célra használható elektronikus levélcímét is.

Ezt követően az ügyfél egy egyszer használható kódot kap, amelynek alkalmazásával az ügyfélkapu megnyitásához szükséges, legfeljebb öt évig használható egyedi azonosítót képezhet. Az ügyfél a neve, elektronikus levélcíme és az egyedi azonosítója megadásával az ügyfélkapun keresztül léphet elektronikus úton kapcsolatba azokkal a szervekkel, amelyek elektronikus ügyintézt vagy interaktív szolgáltatást a központi rendszer útján végeznek.

4.3. Szlovák nemzetiségű a családom. A szüleim nem értik meg a magyar nyelvű hatósági iratokat, ezért azokat el kell magyarázni nekik szlovák nyelven. Lehetséges, hogy a hatóságoktól eleve szlovák nyelven kapjuk meg a különböző hivatalos iratokat?

A Ket. – jogszabályi elődjéhez képest – alapvetően megváltoztatta a nyelvhasználati szabályokat, amikor kinyilvánította, hogy a Magyar Köztársaságban a közigazgatási hatósági eljárás hivatalos nyelve a magyar. A „hivatalos” nyelv fogalma azonban rögtön megkérdőjeleződik, hiszen ugyanitt a törvény arról is rendelkezik, hogy a kisebbségi települési önkormányzat képviselő-testülete a rendeletében, valamint az országos kisebbségi önkormányzat testülete meghatározhatja a hatáskörébe tartozó hatósági eljárás magyar nyelv melletti hivatalos nyelvét.

Azt is kimondja a törvény, hogy az a természetes személy, aki a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló törvény hatálya alá tartozik, a közigazgatási hatóságnál mind szóban, mind írásban használhatja az adott kisebbség nyelvét. A kisebbség nyelvén benyújtott kérelmet magyar nyelvű és az ügyfél kérésére a kérelemben használt nyelvre lefordított határozattal kell elbírálni, és e rendelkezés megfelelően irányadó a végzésekre is.

A szlovák származású szülőknek tehát alanyi jogukká teszi a törvény, hogy kérésükre a hatóságokkal történő kommunikáció – a „hivatalos” nyelv alkalmazása mellett – szlovák nyelven történjen, ideértve a hatóság érdemi döntését is. Egy külön kérdés persze, hogy ma még nem épült ki az a nyelvhasználati infrastruktúra, amely lehetővé tenné, hogy valamennyi hatóság percekben belül hozzáférjen egy számítógépes adatbankhoz, amely tartalmazza a hatóság számára legkönnyebben elérhető fordítói és tolmácsolási kapacitásokat. De általánosságban ugyancsak hiányoznak a kisebbségi nyelveken közzétett ügyfél-tájékoztatók, a kérelem elbírálásához szükséges nyomtatványok, elektronikus űrlapok is, ha nem is a teljes hatósági vertikumban, de legalábbis a lakosságot legtömegesebben érintő ügyfajtákban.

4.4. Gyakran előfordul, hogy szociális támogatásra szorulok. Bementem a polgármesteri hivatalba, és ott közöltem az egyik ügyintézővel a kérelmemet. Azt mondta, hogy majd írásban kapok választ. Egy hónap múlva érdeklődtem, mire azt a tájékoztatást kaptam, hogy nem is tudnak a kérelmemről. Hogyan lehetséges ez?

Az ügyfelek szempontjából a hatósági eljárások egyik garanciális kérdése az eljárás megindítása, az a jogállamban természetesnek tekinthető követelmény, hogy az ügyfél kapjon hiteles információt arról, hogy kérelme beérkezett a hatósághoz, azt iktatták, van az ügyének egy elérhető, megkereshető ügyintézője, akit szoros határidők köteleznek arra, hogy a kérelem beérkezését követően

- öt napon belül értesítse az ellenérdekű ügyfelet az eljárás megindításáról,
- ha szükséges, öt napon belül tegye át a kérelmet a hatáskörrel, illetékességgel rendelkező szervhez,
- ha szükséges, nyolc napon belül szólítsa fel az ügyfelet hiánypótlásra,
- a törvényi feltételek fennállása esetén nyolc napon belül érdemi vizsgálat nélkül utasítsa el a kérelmet.

Látható tehát, hogy a Ket. újfajta szellemiséget, munkastílust vár el az ügyintézői állománytól, mivel nem lehet több – ahogyan a régi törvény alapján ezt minden további nélkül megtehetette az ügyintéző – harminc napig ülni az aktán, és az érdemi határozatot a harmincadik napon meghozni, sok esetben anélkül, hogy az ügyfél bármit is tudott volna addig a kérelme sorsáról. Az új szabályok egyértelműen azt célozzák, hogy ügyfél és hatóság rendszeresen kommunikáljanak egymással, információt cseréljenek, hiszen alapvetően ez a fajta együttműködés teszi lehetővé, hogy minél több ügy záródjon már első fokon jogerősen, s minél kevesebb esetben kerüljön sor az eljárás leggyengébb láncszemének tekinthető végrehatási eljárásra.

Ami mármost a konkrét kérdést illeti, a törvény kimondja, hogy a kérelmet a hatósághoz írásban lehet benyújtani, a természetes személy ügyfél azonban kérelmét szóban is előterjesztheti, de az eljárás kezdeményezésének erről a formájáról jegyzőkönyvet vagy hangfelvételt, illetve kép- és hangfelvételt kell készíteni. Az ügyintézés gyorsaságát segítő, kétségtelen tény, hogy a jogszabályok egyre több ügyfajtában írják elő, hogy a kérelmet kizárólag erre a célra rendszerezett nyomtatványon lehet előterjeszteni. Erre a kötelezettségre azonban az ügyintézőnek fel kell hívni a figyelmet, hiszen a Ket. alapelvei közé tartozik, hogy a hatóság a jogi képviselő nélkül eljáró ügyfelet tájékoztatja az ügyre irányadó jogszabály rendelkezéseiről, az őt megillető jogokról és az őt terhelő kötelezettségekről, illetve a kötelezettség elmulasztásának jogkövetkezményeiről, továbbá a természetes személy ügyfél részére a jogi segítségnyújtás igénybevételének feltételeiről.

Az ügyfél ügymegismerési jogát szolgáló fontos új szabály, hogy a kérelemre indult eljárásban, ha az ügyfél kéri, a kérelem beérkezésétől számított öt napon belül a hatóság az ügyfelet köteles értesíteni az ügy iktatási számáról, az eljárás megindításának napjáról, az ügyintézési határidőről, ügyintézőjéről és az ügyintéző hivatali elérhetőségéről.

4.5. Rendszeresen zaklatnak a rendőrök állítólag a közlekedési szabálysértéseim miatt. Ez mindig egy településen történik velem, és az az érzésem, hogy ott nemkívánatos személynek tartanak. Hova fordulhatok panasszal?

A kért ügyben többfelé is ágazik a „panasz”, tehát a sérelmek orvoslásának jogi lehetősége. Ha bármilyen sérelmesnek tekinthető döntés született a panaszos közlekedési szabálysértési ügyeiben, akkor annak megváltoztatására a szabálysértési törvény rendelkezései alapján van lehetőség, tehát például egy pénzbírságot kiszabó határozattal szemben bírósághoz lehet – illetékmentesen, a közléstől számított nyolc napon belül – kifogást benyújtani.

Ha azonban a helyszínen elfogadtam a rendőrség helyszínbírságolási ajánlatát (jogom van ezt megtagadni, de akkor feljelentenek és megindul a „rendes” szabálysértési eljárás) azáltal, hogy átvettem az erre vonatkozó nyomtatványt és a bírságösszeget tartalmazó csekket, akkor ezután nincs lehetőség további „panaszra”, ha nem fizetem be 30 napon belül a bírságot, elindul a végrehajtási eljárás. Ilyenkor a hatóság négy „fokozatban” jár el: először az elkövető munkajövedelméből kell a hatóságnak megkísérелnie a behajtást, ennek sikertelensége esetén következnek az ún. adók módjára történő végrehajtás aktusai, ha ez is reménytelennek látszik, akkor van joga az elkövetőnek közérdekű munkára (amennyiben ezt önként vállalja), és csak a legvégső esetben juthat odáig a végrehajtás – tehát a három megelőző „fokozat” sikertelensége miatt –, hogy a bíróság elzárásra változtatja át a bírságot.

A fentiektől alapvetően eltérő jogorvoslás érvényesül akkor, ha a sérelem a helyszínen intézkedő rendőr intézkedésével, illetve a kényszerítőeszköz alkalmazásával kapcsolatos. A jogorvoslat rendjét ebben az esetkörben a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (Rtv.) tartalmazza. Eszerint a panasz előterjesztésére az jogosult, akivel szemben az intézkedést fogatosították.

A panaszt az intézkedést követő 8 napon belül az intézkedést fogatosító rendőri szervnél lehet előterjeszteni, amely a beérkezéstől számított 15 napon belül azt indokolt határozattal bírálja el. Ha a panaszos ezután is úgy ítéli meg, hogy a döntés nem nyújt számára kielégítő orvoslást, e határozat ellen fellebbezést nyújthat be, amelyet a közléstől számított 8 napon belül a felettes szervhez címezve, a panaszt elbíráló határozatot hozó rendőri szervnél lehet előterjeszteni. Az Rtv. szerint a fellebbezést az ügy összes iratával a fellebbezési határidő leteltétől számított nyolc napon belül fel kell terjeszteni a felettes szervhez, kivéve, ha a panaszt elbíráló határozatot hozó szerv a határozatát visszavonja, illetőleg a fellebbezésnek megfelelően módosítja, kijavítja vagy kiegészíti. A felettes szerv a fellebbezés beérkezésétől számított 15 napon belül indokolt határozatában az elsőfokú határozatot helybenhagyja, megváltoztatja vagy megsemmisíti.

A felettes szerv határozata közigazgatási határozatnak minősül, amelynek bírósági felülvizsgálatát – a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatára vonatkozó szabályok szerint – kérheti az, aki a panasz előterjesztésére jogosult.

Itt azonban két megjegyzést kell tennünk. Arról van ugyanis szó, hogy amikor a rendőr az utcán intézkedik, és az érintett ellenállása esetén kényszerítőeszköz alkalmazására kerül sor, a jog nyelvén szólva egyszerre, egy időben történik meg a hatósági akaratnyilvánítás és annak végrehajtása. Ezért aztán az intézkedő felelőssége jóval nagyobb, hiszen nem egy határozatot (végzést) hoz, amit majd kikézbessenek, ami megfellebbezhető, aztán adott esetben bírói úton is megtámadható stb. Magyarul néhány perc alatt zajlik le az, ami „rendes” hatósági eljárás esetén akár hónapokig, évekig eltarthat! Ráadásul a törvénytörő intézkedés már egyszer megtörtént, azt „orvosolni” tehát már csak utólagosan lehet, a törvénytörés kimondásával, kártérítéssel, az eljáró hatóság képviselőjének felelősségre vonásával stb.

A másik komoly problémát az ilyen panaszügyek bizonyítása jelenti. Ha nem készült az intézkedésről annak hitelességét tanúkkal alátámasztó kép és hangfelvétel, akkor rendszerint – egyéb bizonyíték híján – állítás áll szemben egy másik állítással, és így a panasz eljárás során a szereplők szavahihetősége „versenyez” majd egymással, miközben az állampolgár egy súlyos alapjogi sérelem orvoslásáért, a rendőr pedig a saját egzisztenciájáért, szakmai és erkölcsi jóhírvéért harcol.

4.6. Gyakran igazoltatnak a rendőrök, és mindig tegező hangnemben szólnak hozzám, holott már elmúltam 30 éves. Megfigyeltem, hogy más – nem roma – emberekkel szemben sokkal udvariasabbak. Mit tehetek azért, hogy velem szemben megszűnjön ez a „csendőrpertu”?

Előjáróban fontos felidézni az Rtv.-nek azt a rendelkezését, miszerint a rendőr jogkörében eljárva köteles intézkedni vagy intézkedést kezdeményezni, ha olyan tény vagy körülményt észlel, illetőleg hoznak tudomására, amely rendőri beavatkozást igényel. Ilyenkor a rendőr köteles a törvény rendelkezésének megfelelően, részrehajlás nélkül intézkedni, mégpedig oly módon, hogy az intézkedés nem okozhat olyan hátrányt, amely nyilvánvalóan nem áll arányban az intézkedés törvényes céljával. Azt is kimondja a törvény, hogy több lehetséges és alkalmas rendőri intézkedés, illetőleg kényszerítő eszköz közül azt kell választani, amely az eredményesség biztosítása mellett az intézkedéssel érintettre a legkisebb korlátozással, sérüléssel vagy károkozással jár. A kényszerítő eszköz alkalmazására az érintettet – ha az eset körülményei lehetővé teszik – előzetesen figyelmeztetni kell.

Ami a rendőri igazoltatás szükségességét és módját illeti, a törvényes eljárás a következő: A rendőr a feladata ellátása során igazoltathatja azt, akinek a személyazonosságát meg kell állapítania. Az igazoltatott köteles a személyazonosító adatait hitelt érdemlően igazolni. A személyazonosság igazolására elsősorban a személyi igazolvány szolgál, elfogadható továbbá minden olyan okmány, amelyből az igazoltatott kiléte hitelt érdemlően megállapítható. A rendőr az általa ismert vagy más jelen lévő ismert kilétű személy közlését is elfogadhatja igazolásként.

Az Rtv. szerint az igazoltatás megtagadása esetén az igazoltatott e célból feltartóztatható, az igazoltatás sikertelensége esetén előállítható, és a személyazonosság megállapítása céljából az igazoltatottól ujjnyomat vehető, fényképfelvétel készíthető, továbbá a külső testi jegyek észlelés és mérés alapján rögzíthetők. Ugyanakkor fontos tudni, hogy az igazoltatás csak a személyazonosság megállapításához szükséges ideig tarthat, emellett az igazoltatottal kérelmére közölni kell az igazoltatás okát, kivéve, ha az a közbiztonság érdekét veszélyezteti.

Arra a kérdésre pedig, hogy konkrétan milyen legyen a jogszerű rendőri intézkedés módja, a Rendőrség Szolgálati Szabályzatáról szóló 3/1995. (III. 1.) BM rendelet (R.) adja meg a választ. Eszerint a rendőri intézkedést – ha az intézkedés jellegéből vagy a körülményekből más nem következik – a napszagnak megfelelő köszönéssel, a polgár nemének, életkorának megfelelő megszólítással, – ha a rendőr egyenruhát visel – tisztelegéssel és a tervezett intézkedés közlésével kell megkezdeni. Polgári ruhában intézkedő rendőr szolgálati igazolványa felmutatásával igazolja a rendőrséghez tartozását és intézkedési jogosultságát.

Az R. alapján az igazoltatás során a rendőr elkéri az igazoltatott személyi igazolványát vagy egyéb, személyazonosságot igazoló okmányát. Ha az okmány valódisága kétséges, a rendőr ellenőrző kérdéseket tehet fel. Felszólítja az igazoltatott személyt adatainak bemondására, a bemondott adatokat az okmánnyal összehasonlítja. Ha a körülmények indokolják, az igazoltatott személy adatait körözési nyilvántartásban is ellenőrizni kell.

Ezek tehát az intézkedés során alkalmazandó törvényi és rendeleti szintű magatartási követelmények, melyek megsértése esetén azok a panaszjogok nyílnak meg az intézkedés alá vontak számára, melyeket a 4.5. pont alatt már ismertettünk.

IX.

Függelékek

1. számú függelék

Ügyszám: 3016/2006.

**Jelentés a csörögi roma tanulók oktatásának tárgyában
folytatott vizsgálatról****A vizsgálat megindítása és menete**

2006 júniusában az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (Obtv.) 16. §-a alapján vizsgálatot indítottam a csörögi roma gyermekek oktatásával kapcsolatban. Az eljárás előzménye a Pest Megyei Közigazgatási Hivatal (továbbiakban: Hivatal) állásfoglalást kérő levele volt. A Hivatal arról tájékoztatót, hogy a csörögi tanulók egy részének iskolai oktatása megoldatlan, a tanulók nagy százalékban cigány származásúak, és a csörögi Cigány Kisebbségi Önkormányzat panasa alapján felmerült a diszkrimináció gyanúja.

A Hivatal a vizsgálattal kapcsolatban az alábbiakról tájékoztatót: Csörög 2002-ben kivált Sződ községből és önálló település lett. A két település 2003-ban intézményfenntartó társulást kötött az óvodai nevelés és alapfokú oktatás ellátására. A megállapodást azonban határozott időre kötötték, és évente hosszabbították meg. Sződ nem járult hozzá a megállapodás meghosszabbításhoz a 2006/2007-es tanévre, mert az ÁNTSZ szakvéleményében a Sződ, Dózsa György u. 178. sz. alatti, a Hunyadi János Általános Iskolához tartozó, de a székhelytől kb. 1 km-re található ún. „kisiskolát” közegészségügyi szempontból kifogásolta. A szakvéleményre hivatkozással a szödi önkormányzat képviselő-testülete a „kisiskola” bezárásáról döntött. A férőhely csökkenése következtében 28 csörögi, többségükben roma származású tanuló 2006/2007-es tanévi elhelyezése vált bizonytalanná.

Dugántsi Ildikó volt csörögi polgármester asszony 2006. április 13-án a csörögi önkormányzat hivatalos helyiségében tartott megbeszélésről készült jegyzőkönyvbeli állítása szerint a 2005/2006-os tanévben 224 iskoláskorú csörögi gyermekből 84 járt Szödre, a többiek Vácra, illetve egyéb környéki intézményekbe. A Szödre járó gyerekek 97%-a roma származású volt.

A cigány kisebbségi önkormányzat elnökének és elnökhelyettesének panaszáról 2006. március 22-én készült jegyzőkönyv azt az állítást tartalmazta, hogy 2005. március elején a szödi SZMK határozatot hozott arról, hogy cigány gyermekek ne járhassanak az iskolába és ezzel összefüggésben aláírást is gyűjtöttek.

Problémák merültek fel Vác vonatkozásában is: a volt csörögi polgármester asszony állítása szerint Vác a Dunakanyar Többcélú Önkormányzati Kistérségi Társulás keretein belül vállalta Csöröggel az intézményi társulás működtetését, mégsem volt hajlandó szabályos társulási megállapodást kötni, csak egyedi megállapodások alapján fogadta (és ismereteink szerint továbbra is csak így fogadja) a csörögi gyermekeket. A 2006. április 13-ai jegyzőkönyv 4. oldalán Dugántsi Ildikó polgármester asszony kijelentette: „Nem szeretik az iskolák a cigány gyermekeket. Megfogalmazódott Vác részéről, hogy miért okozunk mi gondot azzal, hogy leváltunk Szödről.”

Az addig rendelkezésemre bocsátott dokumentumok nem voltak elégségesek annak eldöntésére, hogy diszkrimináció történt-e. Ezért az Obtv. 18. §-a alapján további tájékoztatást és újabb dokumentumok megküldését (az említett SZMK határozat, illetve aláírási ív) kértem a Közigazgatási Hivataltól a diákok számszerű megoszlásával, az elhelyezés körülményeivel, a kiválasztás (ki tanulhat továbbra is Szödon, és ki nem) szempontjaival kapcsolatban. Felkértem továbbá a Közigazgatási Hivatal vezetőjét, hogy keresse meg a csörögi polgármester asszonyt, valamint a csörögi cigány kisebbségi önkormányzatot (továbbiakban: CKÖ), hogy nyilatkozzanak: milyen bizonyítékuk van a jegyzőkönyvekből idézett állításuk alátámasztására.

A Hivatal augusztus végén az alábbiakról tájékoztatót: a csörögi CKÖ nem válaszolt megkeresésükre. A szödi polgármester mellékeltén megküldte a Szülői Munkaközösség 2005. március 9-i üléséről készült jegyzőkönyvet, valamint arról tájékoztatót, hogy az SZMK nem hozott olyan határozatot, hogy cigány gyermekek ne járhassanak a szödi iskolába és ezzel kapcsolatban aláírásgyűjtés sem történt. A jegyzőkönyvből kiderül, hogy folyamatos gondot jelent a csörögi gyermekek két település közti utaztatása. A menetrend szerinti buszjáratokon a csörögi gyermekek nem megfelelően viselkednek, zavarják a falu lakosságát. A szülők panaszkodnak, hogy az alkalmazott kísérők ellenére sem sikerül rendet biztosítani, pofon is elcsattant már a buszon. Arra nézve fogalmazódik meg javaslat, hogy az órák és a szünetek idejének módosításával a csörögi gyerekek korábbi busszal térjenek Csörögre vissza.

Az akkori csörögi polgármester asszony válaszából kiderült: a „kisiskolát” nem zárták be, és egy harmadikos és egy hatodikos osztály ott kezdi a 2006/2007-es tanévet. Vác vonatkozásában leírta, hogy a város a csörögi tanulók fogadását attól tette függővé, hogy Csörög hajlandó-e a területén lévő, váci tulajdonú, környezetszennyező hulladéklerakó működését további évekig elviselni. Az ezt bizonyító, a váci polgármester által írt levelet mellékleten megküldte.

A helyzet változása miatt további információkra volt szükség, amit a szödi és a csörögi polgármesterek közvetlen megkeresésével szereztem be.

A vizsgálat módszerei

A vizsgálat során bekértem a releváns önkormányzati határozatokat, a tárgyban született jegyzőkönyveket; az ÁNTSZ szakvéleményét a „kisiskola” közegészségügyi állapotáról, a Magyar Államkincstár kimutatását Szöd község 2006-ra igényelt oktatási normatíváiról, levélben kerestem fel a Pest Megyei Közigazgatási Hivatalt, a szödi és a csörögi önkormányzatot; munkatársam személyesen beszélt a térség régiós koordinátorával: Billus Danielával, telefonon beszélt a szödi iskola igazgatójával: Günther Miklósnéval, a régi és az új csörögi polgármesterrel: Dugántsi Ildikóval és Hegedűsné Kripák Ildikóval, a szödi polgármesterrel: Hertel Lászlóval, és Krémer András oktatásügyi közvetítővel, aki a nyár során mediált a felek között.

A vizsgálat által megállapított tények

A szödi és a csörögi gyerekek egy részének oktatása a 2006/2007-es tanévben továbbra is a Hunyadi János Általános Iskola két épületében folyik: az Ady Endre úti székhelyre járnak az elsős, másodikos, negyedikes, ötödikes, hetedikes és nyolcadikos szödi és csörögi gyerekek. Ezeken az évfolyamokon a gyermeklétszám lehetővé tette, hogy csak egy osztály induljon. A harmadikos és hatodikos gyermeklétszám miatt az osztályok összevonása nem volt lehetséges, továbbra is két osztály van ezeken az évfolyamokon. Ezt a két, eddigi vegyes, szödi és csörögi gyerekekből álló osztályt azonban átszervezték: az egyik harmadikba és hatodikba csak csörögi, a másik harmadikba és hatodikba csak szödi gyerekek kerültek. A rendelkezésünkre álló adatok szerint a „kisiskolába” áthelyezett 3. és 6. osztályokban kizárólag csörögi cigány gyermekek tanulnak. A csörögi roma gyerekekből álló harmadik és hatodik osztály a Dózsa Györgyi úti ún. „kisiskolában”, míg a szödi harmadik és hatodik osztály az Ady Endre úti székhelyen kezdte meg az idei tanévet.

A „kisiskola” állapotáról az ÁNTSZ, 2005. május 17-ei vizsgálata alapján kimondta: „az iskola további biztonságos működéséért közegészségügyi szempontból felelősséget vállalni nem áll módunkban.” A szödi polgármester tájékoztatása szerint az iskolában az ÁNTSZ vizsgálat óta csupán meszelésre került sor 2006 nyarán.

Az új osztálybontás döntésével kapcsolatban ellentmondó állítások állnak rendelkezésünkre: a volt csörögi polgármester asszony szerint Szöd a döntésről sem a csörögi képviselő testületet, sem az érintett szülőket nem tájékoztatta. A szödi iskola igazgatójának állítása szerint a döntést a két önkormányzat hozta, ő csak végrehajtotta azt; a szödi szülőket ő tájékoztatta, a csörögieket a csörögi önkormányzat vállalta magára. A nevelőtestület pedig tudomásul vette a döntést. A szödi polgármester szerint mindenki megkapta a szükséges tájékoztatást.

A döntés indokául a szödi polgármester a következőket hozta fel: az előző években komoly gondot okozott, hogy a csörögi gyerekek a tanítási nap végén hogyan tudnak hosszabb várakozási idő nélkül hazautazni. Ezért a 3. és 6. osztályban a csörögi gyerekek órarendjét is úgy tervezte meg az iskola, hogy az összhangban legyen a buszközlekedéssel, hazautazáskor ne kelljen sokat várakozniuk. Helyzetük továbbá azért is előnyösebb, mint a székhely szerinti iskolában tanuló diákoknak, mert nem kell az ebéd miatt másik intézménybe menniük. Az Ady Endre úti épületbe járó csörögi gyerekek az ebédeltetés miatt, ami a „kisiskolában” történik, csak egy későbbi járáttal tudnak hazamenni, a busz indulásáig részükre a pedagógusi felügyeletet az intézménynek kell biztosítania.

A szödi polgármester levelében hangsúlyozta, hogy csupán átmeneti szükségmegoldásról van szó, a jövő évre nézve megkezdtek a tárgyalásokat Váccal arról, hogy a váci közoktatási intézmények fogadják a csörögi gyermekeket. A vizsgálat folyamán az is kiderült, hogy Szöd képességbontakoztató és integrációs normatívát is igényel a két településről az iskolába járó halmozottan hátrányos helyzetű diákok után. A Magyar Államkincstár (MÁK) tájékoztatása szerint a 2006/2007. tanévre 30 gyermek után igényeltek képességbontakoztató, és 40 fő után integrációs normatívát. A szödi iskola igazgató asszonyának tájékoztatása szerint megigényelték a normatívát a jelenleg a „kisiskolában” tanuló 28 csörögi gyermek után is, de ez azért történt, mert az igényléskor még nem lehetett tudni a képviselő-testület osztálybontó határozatáról. Év végén lehetőség van a korrekcióra, és szándékuk szerint a 28 fő után járó normatívát a Szödi Önkormányzat vissza fogja fizetni.

A vizsgálat által megállapított jogsértések

Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőségről szóló 2003. évi CXXV. törvény (Ebtv.) a következőképpen definiálja a közvetlen diszkriminációt:

„8. § Közvetlen hátrányos megkülönböztetésnek minősül az olyan rendelkezés, amelynek eredményeként egy személy vagy csoport valós vagy vélt

a) neme,

b) faji hovatartozása,

c) bőrszíne,

d) nemzetisége,

e) nemzeti vagy etnikai kisebbséghez való tartozása,

f) anyanyelve,

g) fogyatékosága,

h) egészségi állapota,

i) vallási vagy világnézeti meggyőződése,

j) politikai vagy más véleménye,

k) családi állapota,

l) anyasága (terhessége) vagy apasága,

m) szexuális irányultsága,

n) nemi identitása,

o) életkora,

p) társadalmi származása,

q) vagyoni helyzete,

r) foglalkoztatási jogviszonyának vagy munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyának részmunkaidős jellege, illetve határozott időtartama,

s) érdekképviselőhöz való tartozása,

t) egyéb helyzete, tulajdonsága vagy jellemzője (a továbbiakban együtt: tulajdonsága)

miatt részesül más, összehasonlítható helyzetben levő személyhez vagy csoporthoz képest kedvezőtlenebb bánásmódban.”

A sződi „kisiskolába” járó csörögi gyerekek rosszabb tárgyi körülmények között tanulnak, mint a székhely szerinti iskolába járók: az ÁNTSZ közegészségügyi szempontból kifogásolta az iskola állapotát, és a vizsgálatuk óta csupán megszelés történt az épületben. Az új 3. és 6. osztálybontás alapja a gyermekek lakóhelye volt, a megkülönböztetés alapjául szolgáló tulajdonság tehát a lakóhely, mint az Ebtv. „t” pontjában felsorolt egyéb helyzet. Az összehasonlításnál releváns csoport a székhely szerinti iskolába járó 3. és 6. osztályos diákok. Megállapítható, hogy a csörögi 3. és 6. osztályos gyermekek kedvezőtlenebb bánásmódban (a kisiskola körülményei) részesülnek, mint a sződi 3. és 6. osztályos tanulók.

Az Ebtv. 7. § (2) szerint:

„Nem sérti az egyenlő bánásmód követelményét az a 8. §-ban felsorolt tulajdonságon alapuló magatartás, intézkedés, feltétel, mulasztás, utasítás vagy gyakorlat (a továbbiakban együtt: rendelkezés), amelynek tárgyilagos mérlegelés szerint az adott jogviszonnyal közvetlenül összefüggő, ésszerű indoka van.”

Az a kérdés tehát, hogy az új osztályokat létrehozó és tanítási helyüket meghatározó döntésnek van-e tárgyilagos mérlegelés szerint az adott jogviszonnyal közvetlenül összefüggő, ésszerű indoka.

Az ésszerű indok értelmezése során vizsgálnunk kell, hogy az adott jogviszony milyen természetű. Megállapítható, hogy jelen esetben a hátrányos megkülönböztetés alapjoghoz kapcsolódik, mivel az oktatás érinti mind a művelődéshez való jogot, mind a gyermekek jogait, mind az államnak a gyermekekről való gondoskodási kötelezettségét, mind pedig a szülők jogát a gyermekeiknek adandó nevelés megválasztására. Az Alkotmánybíróság (továbbiakban: AB) alapjog esetén az ún. szükségesség-arányosság mércéjét alkalmazza annak megítélése során, hogy „targyilagos mérlegelés szerinti ésszerű ok”-ról van-e szó. E mérce szerint a megkülönböztetés jogszerűségéhez nem elegendő annak pusztá ésszerűsége; arra is szükség van, hogy az adott cél eléréséhez ne álljon rendelkezésre más eszköz, azaz hogy a különbségtétel „elkerülhetetlen” legyen. Az AB gyakorlata szerint tehát „szükséges” a megkülönböztetés, ha annak alkalmazására kényszerítő ok áll fenn, a megkülönböztetés célja másként nem érhető el. A megkülönböztetés célja egy másik alapvető jog vagy szabadság védelme vagy egyéb alkotmányos cél érvényesítése lehet. A különbségtétel pedig akkor arányos, ha a cél eléréséhez szükséges legenyhébb eszközt jelenti és arányban áll az elérni kívánt cél fontosságával. (Lásd pl. 30/1997. (IV. 29.) AB határozat)

Azt kell tehát vizsgálnunk, hogy

1. az intézkedés célja, indoka alkotmányos-e; amennyiben igen:
2. elkerülhetetlen volt-e az adott megkülönböztetés a cél elérése szempontjából,
3. a különbségtétel által okozott hátrány (a csörögi 3. és 6. osztályos tanulók külön osztályba sorolása és a kisiskolába helyezése) arányban áll-e a cél elérésével keletkező előnnyel (a csörögi 3. és 6. osztályos tanulók korábbi busszal tudnak visszajutni Csörögre, az iskolának nem kell a következő buszig a felügyeletükről gondoskodni),
4. e célnak az eléréséhez a legkisebb hátrányt okozó eszközt választották-e?

Az önkormányzat állítása szerint az a cél, hogy a csörögi 3. és 6. osztályos gyerekek iskola után minél hamarabb visszajussanak Csörögre. A rendelkezésre álló információk alapján azonban feltételezhető, hogy e cél mögött az a konfliktus húzódik, hogy a csörögi gyermekek egy része a szödi lakosságnak nem tetsző módon viselkedik a buszon. A csörögi gyerekek megosztásával, a kisebb létszám miatt feltehetően fegyelmezésük is könnyebbé válik, illetve a későbbi – a munkaidő végéhez időben közelebb álló – buszon valószínűleg több szödi lakos utazik, ezért részesíti előnyben az önkormányzat a gyermekek korábbi busszal való hazautaztatását. Ez a cél nincs összhangban az Alkotmánynak és a gyermekek védelmével foglalkozó jogszabályoknak azon alapelvével, miszerint minden gyermekeket érintő döntésnek a gyermekek mindenekfelett álló érdekét kell elsősorban figyelembe venniük.

Nem tekinthető sem az iskola, sem pedig az önkormányzat részéről a gyermekek testi, erkölcsi, szellemi fejlődéséhez szükséges gondoskodás megnyilvánulásának az a cél, amely szerint ha bizonyos gyermekek nem megfelelően viselkednek, akkor a nevelés vagy a gyermekvédelmi rendszer megfelelő szintjén való kezelés szándéka helyett minél hamarabb visszaszállítjuk őket szüleiknek. Ez a cél azért sem lehet alkotmányos, mert néhány gyermek viselkedéséből általánosítva olyan gyermekekre is irányul, akik bár szintén Csörögön laknak, de maguk is csak elszenvedői más gyermekek viselkedésének.

Ezek alapján megállapítható, hogy az intézkedés célja nem alkotmányos, nem felel meg a kimentés kritériumának, azaz a csörögi 3. és 6. osztály kisiskolába helyezése lakóhely szerinti közvetlen hátrányos megkülönböztetést jelent.

Amennyiben nem vizsgáljuk az önkormányzat magyarázata mögött rejlő okokat, és elfogadhatnánk az önkormányzat hivatalos magyarázatát, amely kifejezetten a csörögi 3. és 6. osztályos gyerekek érdekét hangsúlyozza – vagyis azt, hogy a kisiskolában helyben történik az ebédeltetés, és onnan gyorsabb a hazajutás –, az intézkedés akkor sem állja ki a szükségesség-arányosság tesztjét.

A minél hamarabbi hazautaztatásnak nem az egyetlen (kizárólagos) módja a gyermekek kisiskolába helyezése. (Ez megoldható lenne a székhely szerinti iskolából is, az ottani órarend átalakításával, vagy iskolabusz alkalmazásával.)

Az okozott hátrány, a „kisiskolába”, az ÁNTSZ által közegészségre káros körülmények közé helyezés nem áll arányban azzal az állítólagos előnnyel, hogy a diákok minél hamarabb hazajussanak, és helyben ebédelhessenek. Az előny inkább az iskola számára észrevehető: a tanítást követően nem kell pedagógiai felügyeletet biztosítani a gyerekek részére. A tanári felügyelet „megspórolásának” a célja pedig nem elfogadható magyarázat abban a helyzetben, amikor a település a MÁK kimutatásai szerint a halmozottan hátrányos helyzetű és a cigány kisebbségi oktatásban részt vevő gyermekek után kiegészítő normatívaként évi több millió forinthez jut.

Nem igényel további bizonyítást, hogy a kisiskolába helyezés nem is a legkisebb hátrányt okozó módja az adott cél elérésének.

Megállapítom, hogy az intézkedés megvalósítja a csörögi 3. és 6. osztályos gyerekek lakóhely szerint történő közvetlen hátrányos megkülönböztetését.

Az elkülönítés a lakóhely alapján történt, hatásában azonban roma gyermekekre vonatkozott, azaz fennáll a közvetett etnikai diszkrimináció gyanúja is.

Ebtv. 9. §: „Közvetett hátrányos megkülönböztetésnek minősül az a közvetlen hátrányos megkülönböztetésnek nem minősülő, látszólag az egyenlő bánásmód követelményének megfelelő rendelkezés, amely a 8. §-ban meghatározott tulajdonságokkal rendelkező egyes személyeket vagy csoportokat más, összehasonlítható helyzetben lévő személyhez vagy csoporthoz képest lényegesen nagyobb arányban hátrányosabb helyzetbe hoz.”

Fontos hangsúlyozni, hogy a közvetett diszkrimináció megvalósulásához nincs szükség szándékos hátrányokozásra, a tényállás megvalósul a hátrányos helyzet akár véletlenszerű előállásával is.

A csörögi 3. és 6. osztályos tanulók külön osztályba sorolása és a kisiskolába helyezése (továbbiakban: intézkedés) etnikai szempontból az egyenlő bánásmód követelményének látszólag megfelelő, származási alapon közvetlen diszkriminációt meg nem valósító intézkedés. A rendelkezésünkre álló dokumentumokból azonban egyértelműen kiderül, hogy nem csak csörögi, hanem egyben cigány gyermekekről is van szó, továbbá, hogy a szödi tanulók nem tartoznak ehhez az etnikai csoporthoz. Az intézkedés pedig az összehasonlítható helyzetben lévő csoporthoz (a szödi 3. és 6. osztályos gyerekek) képest lényegesen nagyobb arányban (100%) hátrányosabb helyzetbe hozta a csörögi 3. és 6. osztályos roma tanulókat.

Ebben az esetben is meg kell azonban vizsgálnunk az Ebtv. adta kimentési lehetőséget: van-e az intézkedésnek az adott jogviszonnyal közvetlenül összefüggő, ésszerű oka?

A fenti kimentési elemzésnél elmondottak itt is irányadóak, azaz most is azt kell vizsgálnunk, hogy van-e a rendelkezésnek (a csörögi 3. és 6. osztályos tanulók külön osztályba sorolása és a kisiskolába helyezése) a faji, etnikai származáshoz nem kötődő ésszerű oka; hogy elkerülhetetlen volt-e az adott rendelkezés a cél (a csörögi 3. és 6. osztályos gyerekek iskola után minél hamarabbi visszajuttatása Csörögre) elérése érdekében; hogy az okul szolgáló jogszerű cél elérésével keletkező előny arányban áll-e az okozott hátránnyal (a rosszabb tárgyi feltételek a „kisiskolában”, az ÁNTSZ véleménye szerinti közegészségre ártalmas körülmények), valamint végső soron azt, hogy a legenyhébb eszközt választották-e a cél eléréséhez.

Megállapíthatjuk, hogy az érvek nem felelnek meg a tárgyilagos mérlegelés alapján megállapítható ésszerű ok kritériumának. A gyermekek állítólagos előnye a hamarabbi hazautaztatásukkal, illetve az iskolának a pedagógusi felügyelet mellőzéséből fakadó előnye nem lehet olyan cél, ami indokolja a gyermekek elkülönítésének eszközét. Az intézkedés továbbá a cél elérésének nem egyetlen, elkerülhetetlen eszköze. Az okozott hátrány nem áll arányban az „előnyökkel”, és nem is a cél elérése érdekében alkalmazható legkisebb hátrányt okozó eszköz.

A vizsgált intézkedés ezért a lakóhely szerinti közvetlen hátrányos megkülönböztetés mellett egyben az etnikai alapú közvetett diszkriminációt is megvalósítja.

Az Ebtv. kimondja továbbá azt is, hogy:

„10. § (2) Jogellenes elkülönítésnek minősül az a magatartás, amely a 8. §-ban meghatározott tulajdonságai alapján egyes személyeket vagy személyek csoportját másoktól – tárgyilagos mérlegelés szerinti ésszerű indok nélkül – elkülönít.”

További bizonyítást nem igényel annak belátása, hogy a fenti tényállás szegregációt, jogellenes elkülönítést is megvalósít. Hangsúlyoznom kell, hogy a szegregáció sem csupán szándékolt magatartással valósítható meg; megvalósul akkor is, ha egyéb szándékkal eljárva, mintegy az eljárás „melléktermékeként” áll elő az elkülönítés.

Egyéb megállapítások

A sződi iskola igazgató asszonya szerint képességkibontakoztató és integrációs oktatás folyik az iskolában, az önkormányzat ezekhez kapcsolódóan normatívát is igényel. Ugyanakkor az Országos Oktatási Integrációs Hálózat (OOIH) is csak a normatíva igénylés alapján értesült az itt folyó integrációs oktatásról, a tanárok az OOIH képzéseiben nem vettek részt, az OOIH-val együttműködési megállapodást nem kötöttek, és az önkormányzat kérésünkre nem küldte el az iskola integrációs programját. Ezek alapján nem állapítható meg, hogy az integrációs oktatás a jogszabályok előírása szerint folyik-e. (Az iskola igazgató asszonya elismerte, hogy a 28 „kisiskolában” tanuló gyermek vonatkozásában nem valósul meg integráció. Ebben a kérdésben mégsem élek kezdeményezéssel, mivel az igazgató szerint az utánuk igényelt normatívát vissza fogják fizetni.)

Megállapítások Vác vonatkozásában

A vizsgált dokumentumok alátámasztják, hogy Vác város önkormányzata egyedi megállapodások alapján fogadja a csörögi gyermekeket. Arra vonatkozóan, hogy eközben a cigány gyermekeket „kiszűrné”: ellentmondó állítások állnak rendelkezésre. A csörögi cigány kisebbségi önkormányzat egyik tagja 2006. április 13-án a csörögi önkormányzat hivatali helyiségében tartott megbeszélés jegyzőkönyvében állítja: „Vác már korábban is elutasította a cigány gyermekek felvételét”. Az akkori csörögi polgármester asszony válasza a jegyzőkönyv szerint: „Ez nem igaz, mert magam írtam alá csörögi roma gyermekek oktatási megállapodásait.” Az új csörögi polgármester asszony szerint az idei tanévben 8 elsőst vett fel Vác, mindegyikük roma származású. Ezek alapján nem állapítható meg, hogy Vác város önkormányzatának részéről történik-e diszkrimináció a csörögi roma gyermekek kárára.

Javaslatok, kezdeményezések, ajánlások

1. A fentiekben megállapított közvetlen, illetve közvetett diszkrimináció, valamint szegregáció megszüntetése érdekében az Obtv. 20 §-a alapján azzal

az ajánlással

fordulok a Pest Megyei Közigazgatási Hivatal vezetőjéhez, hogy tegye meg a szükséges intézkedéseket a jogszerű állapot helyreállítása érdekében.

2. Felkérem továbbá az OOIH-t, hogy nyújtson segítséget a sződi Hunyadi János Általános Iskolának a jogszabályoknak megfelelő integrációs oktatás kialakításához.

3. Az Obtv. 21. § (1) bekezdése alapján azzal a

kezdeményezéssel

fordulok a Váci, a Sződi és a Csörögi önkormányzat képviselő-testületeihez, hogy egyeztessenek – szükség szerint külső szakértők bevonásával – a csörögi gyerekek jövő évi beiskolázásáról, hogy arra a gyermeki jogokra figyelemmel, integratív módon, mindenféle hátrányos megkülönböztetést és szegregációt/jogtalan elkülönítést megelőzve kerüljön sor.

Budapest, 2006. november

Dr. Kaltenbach Jenő

2. számú függelék

Ügyszám: 3957/2006.

**Jelentés
a Budapest-Zugló Thököly út 31. szám alatti
ingatlanból történő kilakoltatás tárgyában**

I. A vizsgálat előzményei

2006 augusztusában a sajtóból értesültünk arról, hogy egy zuglói épületből értesítés és szabályos bírósági, illetve hatósági végzés nélkül tervezi hét család kilakoltatását egy magánkézben levő cég. Az újsághír értelmében a kilakoltatást jogvédők akadályozták meg, a cég azonban drótkerítéssel körbezárta az épület bejáratát, megakadályozva ezzel, hogy az utcafronton lakók eljuthassanak a belső udvari mellékhelyiségekhez és szeméttárolókhoz. A családok így kénytelenek voltak a szomszédos italbolt mellékhelyiségét használni és a ház sarkába üríteni a szemetet. Ezt követően az áramot is kikapcsolták. Az ügyben az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (Obtv.) alapján hivatalból vizsgálatot indítottunk.

II. A vizsgálat

A vizsgálat első lépéseként 2006. augusztus 22-én a kerület polgármesterétől levélben tájékoztatást kértünk. Polgármester úr szeptember 12-én írt levelében kérdéseinkre formális választ adott. A válasz értelmében „kilakoltatás nem történt, ha és amennyiben így kellett volna eljárnunk, akkor a törvényben előírtak szerint jártunk volna el.” Tájékoztatott továbbá arról, hogy az épületre a beruházónak jogerős bontási engedélye van, illetve hogy az épületen közleményt függesztettek ki a birtokba adás időpontjáról (szeptember 11.), valamint figyelmeztetést arról, hogy az épület bontása megkezdődik.

A fentieket szeptember 13-i levelében a polgármester kiegészítette annyival, hogy a birtokba adás rendben lezajlott, az általunk említett 7 családról, illetve 9 gyermekről azonban nem tudnak, „mivel nem állnak, álltak velük jogviszonyban”. A polgármester állítása értelmében a Thököly út 31. sz. alatti, rendezett státuszú lakásbérlek elhelyezéséről az önkormányzat gondoskodott. A polgármester úr levelében – némileg önellentmondásos módon – név szerint is említi az épületből kilakoltatott egyik panaszosunkat.

Szeptember 12-én a Roma Polgárjogi Alapítvánnyal történt egyeztetést követően helyszíni vizsgálatot tartottunk. A helyiségekbe akkor már nem lehetett bejutni, az épület körbe volt kerítve, az ajtók le voltak hegesztve. A helyszínen a Roma Polgárjogi Alapítvány képviselőinek jelenlétében találkoztunk három, eredetileg a lezárt helyiségekben lakó személlyel, akikkel másnapra személyes találkozót beszéltünk meg Hivatalunkba. A helyszínen megtudtuk, hogy az egyik

édessanya és három gyermeke számára szinte megoldhatatlan, hogy aznap éjszakára, akár átmeneti jelleggel is szállást találjanak.

A helyszíni látogatást követően felkerestük Budapest Zugló Önkormányzatot, ahol a szociális ügyekért felelős alpolgármesterrel beszélünk. Elmondta, hogy nagyon sok gondjuk van „az önkényesekkel”, hogy „kriminalizálják a környezetet”, hogy „bűnözők” vannak köztük, és kijelentette, hogy nem szívesen segítene nekik. Véleménye szerint mi is jobban tennénk, ha „a rendes emberek” jogait védenénk. Kifejtette, hogy „nem szívesen ugyan”, de felveszi a kapcsolatot a két intézménnyel (az önkormányzattal szerződéses kapcsolatban álló családok átmeneti otthonaival). Amennyiben azonban azok nem tudják fogadni a családot, a gyámhatóságot fogja értesíteni az esetről. Emlékeztettük a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997 évi XXXI. törvény (Gyvtv.) azon rendelkezésére, amelynek értelmében a gyermekeket pusztán anyagi okból szüleiktől elválasztani nem lehet. Az alpolgármester úr aznap délután telefonált Hivatalunkba, hogy mindkét intézménnyel beszélt, mindkét helyen nyitottak a három gyermek és édesanyjuk akár azonnali átmeneti befogadására, és megadta az intézmények elérhetőségét. (A későbbiekben kiderült, hogy egyik intézmény sem tudja a közeljövőben fogadni a családot, megpróbáltunk más átmeneti otthonban elhelyezést találni számukra, de tekintettel az ombudsman hatáskörének és forrásainak korlátozott voltára, nem jártunk sikerrel. Végül a család a Roma Polgárjogi Alapítvány közreműködésével talált átmenetileg szállást.)

Az előzetes egyeztetésnek megfelelően másnap az előző nap megismert három személy (köztük a háromgyermekes édesanya) a Roma Polgárjogi Alapítvány munkatársának kíséretében megjelent Hivatalunkban.

A háromgyermekes édesanya (a továbbiakban: a panaszos) állandó lakóhelye Putnokon van. E lakóhely azonban fiktív: a család nem tartózkodik, illetve soha nem is tartózkodott Putnokon. A panaszosnak 1996-ig Budapest XIII. kerületben volt állandó lakóhelye, ekkor azonban önkormányzati lakását szanálták, lakóhelye megszűnt. 2004-ben a XIII. kerületben létesített a család tartózkodási helyet, amely általunk nem ismert okból megszűnt. Jelenleg a panaszos bejelentett tartózkodási helye Budapest VI. kerületben a Podmanizsky u. 33. alatti hajléktalanszálló, ez azonban szintén fiktív. A panaszost munkája a XIII. kerülethez köti: a XIII. kerületi önkormányzat foglalkoztatja takarítói munkakörben, napi hat órában.

Az édesanya elmondta, hogy a kilakoltatás napján, szeptember 11-én elvitte három gyermekét iskolába, és mire hazaérkezett, már csak személyes holmijának egy részét tudta kihozni az ingatlanból, azután lezárták az addig lakóhelyüül szolgáló helyiség ajtaját, és mindennapi életviteléhez elengedhetetlenül fontos személyes tárgyait (gyógyszereit, a gyermekek tanszereit stb.) sem tudta már kihozni.

A Roma Polgárjogi Alapítvány munkatársa szeptember 11-én birtokvédelmi eljárást kezdeményezett a lezárt helyiségben maradt ingóságok visszaszolgáltatása érdekében. Szeptember 13-án telefonon megkerestük Zugló Önkormányzatot, érdeklődve a birtokvédelmi eljárás állásáról. Megtutuk, hogy Zugló Önkormányzat jegyzője szeptember 12-i keltezésű levelében összeférhetetlenségre hivatkozva kérte a Közigazgatási Hivaltól, hogy jelöljenek ki másik eljáró hatóságot. A telefonbeszélgetés során a fentiekben túl ellentmondásos információkat kaptunk. A Hivatal egyik ügyintézője azt mondta, hogy felnyitották az ajtót, és a holmikat kirakták az utcára, egy másik ügyintéző ezt azonban cáfolta. (Azt is megtutuk, hogy a Hivatal munkatársa a Gyámhatóság munkatársával együtt kiment a helyszínre, és ott keresték a családot. A későbbiekben ez az információ sem nyert megerősítést.)

A birtokvédelmi eljárás meggyorsítása érdekében 2006. szeptember 15-én felkértük a Közigazgatási Hivatal vezetőjét, hogy soron kívül intézkedjék az eljárást lefolytató szerv kijelölésében. Ekkor megtutuk, hogy a kijelölést kérő kérelem még nem érkezett meg a Közigazgatási Hivatalhoz. A birtokvédelmi eljárás lefolytatására végül – a körülmények szerencsétlen összjátékának köszönhetően – nem került sor. A kijelölt hatóság ugyanis szabályszerű meghatalmazás hiányában hiánypótlásra visszaküldte a kérelmet a Roma Polgárjogi Alapítványhoz, az ügyfél azonban zaklatott körülményei folytán nem készítette el kellő időben a meghatalmazást, így az épületet még az eljárás lefolytatását megelőzően lebontották.

Vizsgálatunk folyamán a következő további intézkedésekre került sor:

Az ügyben történtek folyamatos követése érdekében telefonon kapcsolatot tartottunk a Roma Polgárjogi Alapítvány képviselőjével, valamint rajta keresztül a panaszos édesanyjával. A tényállás minél alaposabb megismerése érdekében többször fordultunk írásban Budapest-Zugló Önkormányzat jegyzőjéhez. Telefonon és levélben megkerestük a Zuglói Családsegítő és Gyermejjóléti Központot, tájékoztatást kérve tőlük panaszosunk és családja érdekében tett intézkedéseikről, a család számára nyújtott segítségről.

Levélben tájékoztattuk a Fővárosi Gyámhivatal igazgatóját vizsgálatunkról. Igazgató asszonyt arra kértük, fordítson fokozott figyelmet arra, hogy Budapest Zugló Önkormányzat és szervei eljárásuk, intézkedéseik során tartsák tiszteltben a Gyvtv. rendelkezéseit.

III. A vizsgálat során megismert adatok, tények

1. A Thököly út 31. sz. alatti épület jogi státusza

A vizsgálat keretében az esetleges jogsértések, visszasságok orvoslása érdekében döntő fontosságú volt annak feltárása, hogy miként alakult a kérdéses, Thököly út 31. szám alatti ingatlan jogi státusza.

Az épület eredetileg Budapest-Zugló-Önkormányzat tulajdonában állt. Az ingatlanok adásvételi előszerződésének ügyét 2003. december 16-án tárgyalta a Képviselő-testület, majd a döntéshozatalt két alkalommal elnapolták, 2004 januárjára, majd februára.

Az előszerződésről szóló előterjesztést a következő bizottságok tárgyalták: a Vagyongazdálkodási, Településfejlesztési és Környezetvédelmi Bizottság, a Pénzügyi Bizottság, valamint a Jogi, Igazgatási és Közbiztonsági Bizottság. A szociális ügyekkel, gyermekekkel foglalkozó bizottság azonban az érintett ingatlanokban jelentős számban tartózkodó önkényes és jogcím nélküli lakásfoglaló személy ellenére sem vitatta meg az előszerződésről szóló előterjesztést. Erre vonatkozó kérdésünkre a jegyző a következő felvilágosítást adta: Az adásvételi szerződés előkészítésének, képviselő-testületi vitájának illetve megkötésének időpontjában a jelzett ingatlanokban található nem lakás céljára szolgáló helyiségek üresek voltak. Az önkényes lakásfoglalók ezt követően költöztek be, személyazonosságukat azonban nem lehetett megállapítani, mivel a helyszíni ellenőrzést végzőket „késekkel fenyegették”. Tájékoztatót továbbá arról is, hogy „az akkor hatályos, a Budapest-Zugló Önkormányzat tulajdonában álló lakások és nem lakás céljára szolgáló helyiségek bérletének szabályozásáról szóló önkormányzati rendelet a Szociális Bizottság részére csak a lakásokban tartózkodó jogcím nélküli személyek esetében biztosított intézkedési (döntési) jogkört, feltéve, hogy a lakáshasználat 2001. december 31. előtt keletkezett.”

A jegyző jelezte továbbá, hogy az önkényesen beköltöző személyek lakásban tartózkodása nem tekinthető jogszerűnek, „életvitelükkel a környéket kriminalizálták”.

A képviselő-testületi ülésekről szóló jegyzőkönyv alapján 2004. február 24-én a testület elfogadta a Budapest XIV. ker. Thököly út – Istvánmezei u. – Cházár u. által körülhatárolt tömb önkormányzati tulajdonú ingatlanainak értékesítéséről egy magántulajdonú céggel (a továbbiakban: Kft.) kötendő előszerződésről szóló képviselő-testületi határozatot. Az előszerződést 2004. május 17-én kötötték meg.

Az előszerződés a következő, az ügy szempontjából lényeges információkat tartalmazza:

- A 3.3. pont értelmében a zuglói kerületi szabályozási terv az ingatlanokat bontandónak jelöli ki.
- A 3.4. pontban az előszerződés említést tesz jogcím nélküli lakáshasználókról, illetve önkényesekről is: „Eladó az épületben lévő lakásokról, valamint helyiségekről listát készített, amely tartalmazza azok részletes felsorolását, alapterületét, (...), a bérlők és a bérleményben egyéb jogcímen vagy jogcím nélkül lakók, ill. önkényes beköltözők számát, nevét, amelyet a felek 3. számú mellékletként csatolnak jelen okirathoz” Az előszerződés rögzíti továbbá, hogy „eladó az általa készített anyagok tartalmáért feltétlen szavatosságot vállal.” (...) „A Házasingatlanokban található minden más személy, akár jogcím nélküli lakáshasználók vagy önkényes beköltözők, a továbbiakban „jogcím nélküli használók”-ként kerülnek megjelölésre.” (A 3. számú mellékletben a Thököly út 31. sz. alatti ingatlan esetében nem jelennek meg jogcím nélküli lakáshasználók, más ingatlanok vonatkozásában azonban igen.)
- Az előszerződés 7. pontja értelmében a 3. számú mellékletben fel nem tüntetett személyek közül csak azon bérlők és az általuk jogszerűen befogadott személyek vonatkozásában vállalja a Vevő az ingatlanok kiürítését, akik az előszerződés megkötését követően, jogszerűen költöztek az ingatlanokba. Azaz a 3. pontban fel nem tüntetett „önkényes lakásfoglalók” vonatkozásában a kiürítési kötelezettség az Eladót terheli.
- Az előszerződés 8. pontja csak a bérlők, illetve a telekingatlanon/közterületi ingatlanon lakó személyek elhelyezéséről szól, a házasingatlanon jogcím nélkül tartózkodó személyekéről azonban nem.

Az előszerződés 3. számú mellékletében tehát nem szerepelnek jogcím nélküliek, önkényesek – ennek indoka a Budapest-Zugló Önkormányzat jegyzőjének október 25-i válasza értelmében szintén az, hogy előszerződés készítésének, vitájának, megkötésének időpontjában a helyiségek üresek voltak. Panaszosaink elmondása szerint 2003-ban a Polgármesteri Hivatal köztisztviselője, két gyámügyi ügyintéző és két rendőr kiment hozzájuk, „felmérték” őket, és figyelmeztették, hogy az épületet le fogják bontani. (E tények alapján felmerül a kérdés, hogy az önkormányzat nem szegte-e meg szerződésben vállalt kötelezettségét, amelynek értelmében szavatol az általa elkészített anyagok, dokumentumok valóságtartalmáért.)

Az ezt követő időszakra egészen 2006 nyaráig nincsenek adataink, azonban panaszosaink állítása alapján tudjuk, hogy a Thököly út 31. sz. alatti ingatlan nem lakás céljára szolgáló helyiségeiben folyamatosan, életvitelszerűen tartózkodtak jogcím nélküli, illetve önkényes lakáshasználónak minősülő személyek, családok, köztük a panaszos és családja is.

2006. július 28-án Budapest-Zugló Önkormányzat kérelmére a XV. Kerületi Önkormányzat Polgármesteri Hivatala bontási engedélyt adott ki a Thököly út 31. sz. alatti ingatlanra. A bontást engedélyező határozat rögzíti, hogy a bontás

megkezdése előtt a közműkötéseket el kell végezni, az ingatlan használata megszüntetésének kérdéséről, annak körülményeiről azonban nem rendelkezik.

2006. szeptember 11-én az ingatlant a Zuglói Vagyonkezelő Rt. birtokba adta a beruházónak. A birtokbaadásról szóló jegyzőkönyv értelmében egy magánkézben levő őrző-védő cég lezárta az ingatlant (hegesztéssel, falazással) és átadta a Kft. képviselőinek – azaz az önkényes lakáshasználók ettől kezdve nem tudtak bejutni addigi hajlékukba.

2. A kilakoltatott családok jogi státusza

A vizsgálat megindításakor elsőként tisztáznunk kellett, hogy milyen jogi helyzetben voltak a kilakoltatott személyek: azaz azt, hogy bérlőnek, jogcím nélküli személyeknek vagy önkényes lakásfoglalóknak minősültek-e. A panaszfelvétel során panaszosaink elmondása alapján egyértelművé vált, hogy önkényes beköltözőkként éltek a nem lakás céljára szolgáló helyiségekben. (Az ingatlanból kilakoltatott többi személlyel nem sikerült kapcsolatba lépünk, panaszosaink elmondása alapján azonban vélhetően ők is önkényes lakásfoglalóknak tekinthetők.)

IV. Megállapítások, az ügy egyes elemeinek alkotmányossági, jogi megítélése

1. A mellékhelyiségek, szemétkerakók lezárása

Az épület még az önkormányzat birtokában volt, amikor az önkényes lakáshasználókat elzárták a mellékhelyiségektől, illetve a szemétkerakó létesítményektől. Ezen intézkedések súlyosan sértik az önkényes lakáshasználók emberi méltósághoz fűződő jogát, a legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez fűződő alkotmányos jogot (70/D. §) és a kiskorú gyermekek alkotmányos jogát az egészséges testi, lelki és szellemi fejlődéshez (67. §).

Ehelyütt hangsúlyozni kell, hogy az Alkotmányban biztosított jogok, különös tekintettel az emberi méltósághoz fűződő jogra, az alkotmányosság felett őrködő intézmények egységes és következetes gyakorlata értelmében minden embert egyaránt megilletnek, függetlenül attól, hogy saját magatartása játszik-e, és ha igen, milyen szerepet abban, hogy hátrányos helyzetbe került. Semmilyen magatartás nem adhat tehát alapot az emberi méltóságot sértő intézkedések foganatosítására.

2. A kilakoltatási eljárás

Az eljárásban elsőként a kilakoltatás tényét kellett megállapítanunk. Budapest-Zugló Önkormányzat ugyanis mindvégig azzal érvelt: nem volt hivatalosan tudomásuk arról, hogy az ingatlanban – az előszerződés alapján elhelyezésre kerülő bérlőkön kívül – más családok is éltek.

A kerület polgármestere szeptember 12-én kelt levelében tagadta a kilakoltatás tényét, jelezte azonban, hogy az épületen közleményt tettek ki az épület birtokba adásának időpontjáról, illetve figyelmeztetést az épület bontása tárgyában, felhíva az épületben esetlegesen jogellenesen tartózkodó személyeket a helyiségek haladéktalan elhagyására. (A közlemény az önkényes lakáshasználók által lakott ingatlanrész bejáratára volt kifüggesztve, 2006. 09. 05-től 2006. 09. 11-ig.)

Az ügy számos körülménye alapján azonban cáfолhatatlan, hogy az érintett családok ingatlanban tartózkodásáról hivatalosan is tudomása volt az Önkormányzatnak:

- Panaszosaink elmondása alapján arról értesültünk, hogy már 2003-ban jártak az ingatlanban önkormányzati dolgozók.
- Budapest-Zugló Önkormányzat gyámhatóságának egy, a panaszos legnagyobb gyermekének ügyében 2006 júniusában hozott határozatában kifejezetten szerepel a Thököly út 31. sz. alatti ingatlan, mint a panaszos és családja nem bejelentett tartózkodási helye.
- A fentiekön kívül a Gyermekjóléti és Családsegítő Szolgálat munkatársának jelentéséből is kiderült, hogy a panaszos és három gyermeke a Thököly út 31. sz. alatti üzlethelyiségben lakott.
- Az épület bontásáról szóló, illetve a helyiségek elhagyására felhívó közleményből egyértelműen kiderül: az önkormányzatnak tudomása volt arról, hogy az ingatlanban tartózkodnak jogcím nélküli, illetve önkényes státuszú személyek.
- Az önkormányzatnak legkésőbb a mellékhelyiségek lezárását követően a sajtóból értesülniük kellett arról, hogy családok laknak az érintett üzlethelyiségekben.
- A tisztviselők állításai is ellentmondásosak: a polgármester, illetve a jegyző hivatalos álláspontja értelmében ugyan nem tudtak az ott tartózkodókról, az alpolgármester azonban „deviáns, bűnöző elemekről” beszélt az ingatlan kapcsán.

Megállapítottuk tehát, hogy a Thököly út 31. sz. alatti ingatlan nem lakás céljára szolgáló üzlethelyiségeiből kilakoltatták az ott önkényes beköltözőként élő családokat, köztük panaszosainkat is.

A kilakoltatási eljárás jogszerűségének vizsgálatánál releváns lehet a kilakoltatott személyek jogi státusza. Amint azt a fentiekben megállapítottuk, a Thököly út 31. sz. alatti nem lakás céljára szolgáló helyiségekből kilakoltatott személyek önkényes beköltözőknek minősültek.

Az önkényes beköltözés fogalmát a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény 139/A. §-a a következőképpen határozza meg:

„Aki a lakásbérletre vagy a helyiséggazdálkodásra vonatkozó jogszabály hatálya alá tartozó üres lakást vagy nem lakás céljára szolgáló üres helyiséget elfoglal, vagy abba önkényesen beköltözik anélkül, hogy arra a bérleti jogviszony létesítésére jogosult szerv vagy személy, illetőleg az elhelyezésre jogosult szerv jognyilatkozatával vagy intézkedésével feljogosította volna, elzárással vagy százötvenezer forintig terjedő pénzbírsággal sújtható.”

Kimondja továbbá a törvény, hogy a fenti esetben az eljárás a bíróság hatáskörébe tartozik.

Álláspontunk szerint egy, pusztán a jogszabályok szövege alapján tájékozódó jogalkalmazó számára nem teljesen egyértelmű, hogy hogyan határolható el egymástól a jogcím nélküli használó és az önkényes beköltöző fogalma. A lakások és helyiségek bérletéről, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény (Ltv.) 2. számú mellékletének 91/A. § 13. pontja értelmében „Jogcím nélküli használó az, aki a lakást (helyiséget) a bérbeadónak – bérlőkijelölési vagy bérlőkiválasztási jog fennállása esetén e jog jogosultjának – a hozzájárulása vagy a vele való megállapodás nélkül használja.”

Az Alkotmánybíróság előtt támadták e fogalmakat, tartalmuk bizonytalansága, azaz az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiság elemét képező jogbiztonság sérelme miatt. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint azonban e fogalmak világosak, egyértelműek, ennek alátámasztására azonban nem tesz egyebet, mint hogy szó szerint idézi a fenti fogalmakat. „A támadott rendelkezések normatartalma világos, egyértelmű, azok nem ellentétesek az Alkotmány 2. § (19) bekezdésével” (1075/B/2004. AB határozat).

Tiszteletben tartjuk az Alkotmánybíróság álláspontját, azonban a gyakorlati tapasztalatok alapján megnyugtatóbbnak tartanánk e fogalmak még pontosabb kifejtését. Különösen azért lenne ez előnyös, mert az önkényes lakásfoglalókra vonatkozó eljárási szabályok szigorúbbak a lakást jogcímmel vagy jogcím nélkül birtokló egyéb személyekre vonatkozó szabályoknál. A jogalkalmazói gyakorlat alapján úgy értelmeztük e fogalmakat, hogy jogcím nélküli lakáshasználónak kizárólag az minősül, aki korábban rendelkezett valamiféle jogcímmel, utóbb azonban valamilyen okból jogcím nélkülivé vált.

Azaz ügyfeleink a rájuk nézve hátrányosabb „önkéntes beköltözők” fogalmi körébe tartoztak, azaz az eljárás jogszerűségének megítélése során az önkényesen elfoglalt lakás kiürítésére vonatkozó rendelkezéseket vizsgáltuk.

Az önkényes beköltözés elleni fellépés eljárási rendje a következőképpen alakulhat:

Szabálysértési eljárás lefolytatására a bíróság jogosult.

Az önkényesen elfoglalt lakás kiürítését *főszabály szerint nemperes eljárásban hozott bírói végzésben lehet elrendelni*, és a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény (Vtv.) szabályainak megfelelően kell foganatosítani. Az eljárás főbb szabályai a következők:

Az önkényesen elfoglalt lakás kiürítése iránti kérelmet az ingatlan fekvése szerinti helyi bírósághoz kell benyújtani. A bíróság a kérelem beérkezését követő 5 munkanapon belül meghozza a kiürítést elrendelő végzést. A végzésben a bíróság a végrehajtót arra hívja fel, hogy a végrehajtási költségek előlegezését követő 3 munkanapon belül foganatosítsa a lakás kiürítését, és az eljárás időpontjáról értesítse az illetékes rendőri szerv vezetőjét, kiskorú személy érintettsége esetén pedig az illetékes gyámhatóságot is.

A végrehajtó rendőr vagy tanú jelenlétében a helyszínen kézbesíti a végzést a lakásban tartózkodó nagykorú személynek, és felhívja őt, hogy a lakásban tartózkodó valamennyi személlyel együtt a lakást az ingóságoktól kiürítve 2 napon belül hagyja el. Ha a lakásban a helyszíni eljárás időpontjában nem tartózkodik senki, vagy ott csak kiskorú személy található, a végrehajtó a bíróság végzését és a helyszíni eljárásáról készített jegyzőkönyvet kifüggeszti a lakás ajtajára. A végrehajtó szükség esetén – a rendőrség közreműködésével – a 2 nap elteltével a helyszínen ellenőrzi a teljesítést és foganatosítja a lakás kiürítését. A helyszíni eljáráson kiskorú személy érintettsége esetén a gyámhatóság képviselője is részt vesz. Ha a második helyszíni eljárás alkalmával a lakásban nem tartózkodik senki, vagy ott csak kiskorú személy található, a lakásban lévő ingóságokat a végrehajtó elszállíttatja a kérelmező által megjelölt raktárba, a lakásban tartózkodó kiskorú személyeket pedig átadja a gyámhatóság képviselőjének, aki intézkedik ideiglenes hatályú elhelyezésük iránt.

A fenti esetben a végrehajtó a lakás ajtajára kifüggeszti a helyszíni eljárásáról készített jegyzőkönyvet, és abban megjelöli az ingóságok átvételének helyét, valamint azt, hogy a lakásban talált kiskorú személyeket melyik gyámhatóság részére adta át.

Az ingóságok kezelése tekintetében is speciális, garanciális szabályok érvényesülnek.

A bírósági végzés elleni fellebbezésnek nincs halasztó hatálya.

A teljesség kedvéért említést érdemel, hogy az önkényes beköltözlés esetén az Ltv. a tulajdonosi jogok védelmében *jegyzői eljárás lefolytatását is lehetővé teszi*, az üres lakás önkényes elfoglalásától számított 60 napon belül. A lakás kiürítéséről szóló jegyzői határozat fellebbezésre tekintet nélkül 8 napon belül végrehajtandó. Ez a rendelkezés tehát a szociális biztonsághoz fűződő jogok, illetve a tulajdonosi jogok konfliktusában a tulajdonosi jogosítványoknak biztosít elsőbbséget.

A rendelkezésünkre álló adatok alapján megállapítható, hogy a Thököly u. 31. sz. alatti ingatlan kiürítésére irányuló eljárásban a fenti előírások nem érvényesültek, azaz sem jegyzői eljárás nem indult, sem bíróság által hozott végzés követelményének nem tett eleget az önkormányzat, így az eljárás egyéb garanciális elemei sem teljesültek. Az önkormányzat nem vette hivatalosan figyelembe azt a tényt, hogy a birtokba adott ingatlanban életvitelszerűen tartózkodnak családok, köztük kiskorú gyermekek.

A bontási engedély kiadásának a 4/1997. (XII. 29.) Korm. rend. 26–27. § értelmében nem feltétele, hogy az adott ingatlan üres legyen. A XV. kerületi önkormányzat által kiadott bontási engedély azonban kifejezetten előírja, hogy „az építető csak a jogerős bontási engedély alapján az engedély érvényességének időtartama alatt, továbbá saját felelősségére és veszélyére, a birtokos birtokának megfosztása vagy birtokának zavarása nélkül építközhet.”

Tekintettel arra, hogy az önkényes lakó is birtokosnak minősül, az önkormányzat, illetve az SL Kft. eljárása sértette azon családok birtokát, akiknek nem biztosítottak lehetőséget arra, hogy személyes tárgyaikat az ingatlanból kivigyék annak lezárását megelőzően.

A rendelkezésünkre álló adatok alapján tehát az önkormányzat (a Zuglói Vagyongkezelő Rt. és egy magánkézben levő őrző-védő cég útján) kilakoltatást hajtott végre, és ennek során mindvégig jogellenesen járt el, feltehetőleg abból a célból, hogy eleget tegyen az adásvételi szerződésből adódó jog- és kellékszavatossági igényeknek. Ebben az esetben a Ptk. 115. § (2) bekezdésében illetőleg a 192. §-ban meghatározott jogos önhatalom nem alkalmazható, így felmerül a büntető törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény (Btk.) 273. §-ban meghatározott önbíráskodás büntetnének, illetve a Btk. 225. § szerinti hivatali visszaélés gyanúja.

Az önkormányzat ugyanis – annak érdekében, hogy jogos vagyoni igényének érvényt szerezzen – erőszakkal, illetve fenyegetéssel a lakóhelyük elhagyására, illetve kiürítésére kényszerítette az üzlethelyiségek lakóit.

3. Az önkényes lakásfoglalók otthontalanná válásával összefüggő önkormányzati kötelezettségek

Az önkormányzatot attól függetlenül terhelik meghatározott kötelezettségek a területükön fekvő ingatlanokból kilakoltatott személyek vonatkozásában, hogy jogszerűen vagy épp a jogszabályok figyelmen kívül hagyásával jártak-e el a kilakoltatás során.

Tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság értelmezése a jogalkalmazókra, így az általunk is vizsgált hatóságokra, önkormányzatokra nézve kötelező erővel bír, érdemes áttekinteni a Testület álláspontját a szociális biztonsághoz, a lakhatáshoz fűződő joggal, valamint az állam, önkormányzat gondoskodási kötelezettségével összefüggésben.

A 32/1998. (VI. 25.) AB határozatban a Testület kimondta, hogy az Alkotmány 70/E. §-ban meghatározott szociális biztonsághoz való jog a szociális ellátások összessége által nyújtandó olyan megélhetési minimum állami biztosítását tartalmazza, amely elengedhetetlen az emberi méltósághoz való jog megvalósulásában.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának és a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának a szociális biztonsághoz való jog értelmezése tárgyában előterjesztett indítványa kapcsán az AB a következőket deklarálta:

„Az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdése szerinti szociális biztonsághoz való jog a szociális ellátások összessége által nyújtandó megélhetési minimum állami biztosítását tartalmazza. A megélhetési minimum garantálásából konkrétan meghatározott részjogok – így a „lakhatáshoz való jog” – mint alkotmányos alapjogok nem vezethetők le. E tekintetben az állam kötelezettsége és ebből következően a felelőssége nem állapítható meg.” [42/2000. (XI. 8.) AB határozat]. Ugyanezen határozatban az Alkotmánybíróság azt is leszögezte, hogy hajléktalanság esetén szállás biztosítására az állam ellátási kötelezettsége az emberi életet közvetlenül fenyegető veszélyhelyzetben terjed csak ki; ez a kötelezettség azonban nem azonos a „lakhatáshoz való jog” megteremtésével.

A kilakoltatott önkényes lakásfoglalók szállásának biztosítására tehát – a 71/2002. (XII. 17.) AB határozat értelmében – csupán „akkor köteles az állam, ha azok életét közvetlen veszélyhelyzet fenyegeti. Annak eldöntése azonban, hogy a szállást hogyan kívánja biztosítani a számukra, az állam mérlegelési szabadsága körébe esik. A mérlegelési szabadságnak természetesen határt szabnak az Alkotmány rendelkezései. Ez azt is jelenti, hogy a szállás biztosításával kapcsolatos kötelezettségét az állam nem enyhítheti úgy, hogy mások tulajdonjogát korlátozza azáltal, hogy az önkényes lakásfoglalók kilakoltatásához nem biztosít hatékony eljárási formát. Ugyanígy a lakás nélkül maradt személyek sem oldhatják meg lakhatási gondjaikat mások tulajdonának a megsértésével. Az államnak ilyen jellegű veszélyekkel szemben is kötelezettsége a tulajdonjog védelme.”

Az önkényes lakásfoglalóknak tehát „alap esetben”, azaz közvetlen életveszély hiányában az Alkotmánybíróság értelmezése szerint semmiféle – lakhatási feltételeik biztosítására irányuló – jogosítványuk nincs, az önkényesen elfoglalt lakás kiürítése során azonban be kell tartani a jogszabályok által előírt utat.

Eltérő megítélés alá esik azonban az az eset, amikor a kilakoltatott családban kiskorú gyermekek is élnek.

3.1. A gyermekek jogainak érvényesülése a kilakoltatással összefüggésben

A gyermeknek a magyar Alkotmány értelmében joga van a családjá, az állam és a társadalom részéről arra a védelemre és gondoskodásra, amely a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges. Szintén az alaptörvény deklarálja, hogy a Magyar Köztársaság különös gondot fordít az ifjúság létbiztonságára, oktatására és nevelésére, védelmezi az ifjúság érdekeit.

A Gyvtv. 7. § pedig kimondja, hogy „a gyermek szüleitől vagy más hozzátartozóitól csak saját érdekében, törvényben meghatározott esetekben és módon választható el. A gyermeket kizárólag anyagi okból fennálló veszélyeztetettség miatt nem szabad családjától elválasztani.”

A fentiek értelmében tehát a kilakoltatott család gyermekét sem szabad kizárólag anyagi okok miatt (azaz a család hajléktalanná válása miatt) elválasztani szüleitől, testvéreitől. Azaz nem tekinthető jogszerűnek az alpolgármester úr által többször kifejtett vélemény, amely szerint a panaszos esetében célszerű lenne a gyermekek családból való kiemelése.

A családsegítő szolgálatról kapott információink szerint a panaszos a lakóhelyül szolgáló üzlethelyiséget a lehetőségekhez képest tiszta és rendezett állapotban tartotta, olyannyira, hogy a családsegítő támogatta, hogy az édesanya átváljalja unokahúga feletti gyámságot is, és a családba fogadja a gyermeket. A családsegítő jelentése hangsúlyozta, hogy az édesanya több munkahelyen is dolgozik, közben rendszeresen hozza-viszi gyermekeit az iskolába. E körülmény a továbbiakban azért jelentős, mert megmutatja, ha ez esetben az édesanya a kilakoltatást követően nem talált volna saját erejéből szállást, és a gyermekeket – az alpolgármester kifejezett szándéka szerint – családjukból kiemelték volna, erre pusztán anyagi okból, azaz jogellenes módon került volna sor.

3.2. A családok átmeneti otthonára vonatkozó jogi szabályozás

Az Alkotmány és a hatályos jogszabályok értelmében – a fentiek alapján – az államnak és az önkormányzatoknak alkotmányos kötelezettsége van a tekintetben, hogy a gyermekeket családjukkal közösen helyezték el. E cél megvalósítását intézményi szinten a családok átmeneti otthona szolgálja.

A Gyvtv. 94. § (3) bekezdése alapján a harmincezernél több állandó lakosú települési önkormányzat családok átmeneti otthonának működtetésére köteles. Azonban a települési önkormányzat által fenntartott intézmények ellátási területe kizárólag a település lakosságára terjed ki, kivéve, ha az intézményt társulás keretében közösen tartják fenn, vagy ha az ellátást szerződésben vállalta más önkormányzat lakosságára is kiterjedően [94. § (5) bekezdés].

Azaz az önkormányzatok a hatályos szabályozás szerint nem kötelesek elhelyezni a családok kerületi átmeneti otthonában a nem kerületi lakos kilakoltatott családokat, még abban az esetben sem, ha ott lenne szabad hely. Ilyen kötelezettségük elvileg kizárólag a fiktív lakcím szerint illetékes önkormányzatoknak van, feltéve, ha az adott otthonban van férőhely, a jogszabály ugyanis nem elhelyezési kötelezettséget ír elő, csupán az adott intézmény fenntartására irányuló kötelezettséget. A fiktív lakóhely azonban gyakran az életvitelszerű tartózkodási helytől távol eső, gyakorta más megyében található vidéki település. A fentiek következtében a nem kerületi lakos önkényesek sokszor magukra maradnak, kiesnek a szociális hálóból.

E probléma merült fel panaszosunk esetében is, akinek állandó, ámde fiktív lakóhelye Putnokon található, míg bejelentett tartózkodási helye egy, a főváros VI. kerületében található szálló volt. Így a Zugló önkormányzattal szerződéses viszonyban álló átmeneti otthonok még abban az esetben sem lettek volna kötelezhetőek a család átmeneti elhelyezésére, ha lett volna üres férőhelyük.

[A rendkívüli élethelyzetben, illetékességre való tekintet nélküli elhelyezési kötelezettség nem példa nélküli: a Gyvtv. 125. § (13) bekezdése értelmében azt a krízishelyzetben lévő várandós anyát, aki állapotát környezete és hozzátartozói előtt titokban szándékozik tartani, kérelmére bármely családok átmeneti otthonának be kell fogadnia.]

4. A gyermekjóléti és családsegítő szolgálat szerepéről

Megkeresésünkre a Zuglói Családsegítő és Gyermekjóléti Központ tájékoztatott arról, hogy milyen intézkedéseket fogantatosítottak a panaszos édesanya és gyermekei ügyében.

A családsegítő 2005 októberében, az Edelényi Gyermekjóléti Szolgálat jelzésére vette fel a kapcsolatot a családdal. Ekkor a Thököly út 31. sz. alatti üzlethelyiségben látogatta meg őket. 2006-ban a családgondozó részletes tájékoztatása értelmében folyamatosan kapcsolatban álltak az édesanyával.

A családsegítő jelentéséből kiderült, hogy az édesanya 2006 júliusában járt nála utoljára, amikor bejelentette, hogy az üzemhelyiségből kilakoltatják. Ekkor a családsegítő telefonon felvette a kapcsolatot a Szociális Rehabilitációs Alapítvány Családok Átmeneti Otthonával, amely ellátási szerződésben áll a Zuglói önkormányzattal, „ahol nem tudták fogadni, mivel nem volt hely és a kliens sem rendelkezett kerületi lakcímmel”. A családsegítő ezt követően javasolta az édesanyának, hogy „vegye fel a kapcsolatot a Dózsa György úti hajléktalanszállóval, és kérjen elhelyezést”.

A panaszosunk csak egy hónappal később, 2006. augusztus végén járt ismét a családsegítő szolgálatnál, ahol ismét tájékoztatták arról, hogy az átmeneti otthonban nincs hely, illetve megint javasolták számára a Dózsa György úti hajléktalanszálló felkeresését. Ezt követően megszűnt a kapcsolat.

A Gyvtv. 39. §-a értelmében a gyermekjóléti szolgáltatás olyan, a gyermek érdekeit védő speciális személyes szociális szolgáltatás, amely a szociális munka módszereinek és eszközeinek felhasználásával szolgálja többek között a gyermek testi és lelki egészségének, családban történő nevelkedésének elősegítését, a gyermek veszélyeztetettségének megelőzését, a kialakult veszélyeztetettség megszüntetését.

A személyes gondoskodást nyújtó gyermekjóléti, gyermekvédelmi intézmények, valamint személyek szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló 15/1998. (IV. 30.) NM rendelet értelmében a települési önkormányzat a településen élő gyermekek veszélyeztetettségének megelőzését a gyermekjóléti szolgáltatás útján szervezi.

A gyermekjóléti szolgáltatás olyan észlelő- és jelzőrendszer működte, amely lehetővé teszi a gyermekeket általában veszélyeztető okok feltárását, valamint az egyes gyermek veszélyeztetettségének időben történő felismerését. Ennek keretében figyelemmel kíséri a településen élő gyermekek életkörülményeit és szociális helyzetét, gyermekjóléti és egyéb szociális ellátások iránti szükségletét, gyermekvédelmi vagy egyéb hatósági beavatkozást igénylő helyzetét. (14. §)

A szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (Szoctv.) értelmében „a családsegítés a szociális vagy mentálhigiénés problémák, illetve egyéb krízishelyzet miatt segítségre szoruló személyek, családok számára az ilyen helyzethez vezető okok megelőzése, a krízishelyzet megszüntetése, valamint az életvezetési képesség megőrzése céljából nyújtott szolgáltatás”. [64. § (1) bekezdés] A krízishelyzet megelőzése érdekében a törvény értelmében veszélyeztetettséget és krízishelyzetet észlelő jelzőrendszernek kell működnie. A jegyző, továbbá a szociális, egészségügyi szolgáltató, intézmény, valamint a gyermekjóléti szolgálat, a pártfogói felügyelői és a jogi segítségnyújtói szolgálat jelzi, a társadalmi szervezetek, egyházak és magánszemélyek jelezhetik a családsegítést nyújtó szolgálatnak, intézménynek, ha segítségre szoruló családról, személyről szereznek tudomást.

A gyermekjóléti és családsegítő szolgálat a rendelkezésünkre álló információk alapján panaszosaink esetében egyértelműen több ponton is mulasztást követett el: Annak ellenére, hogy a körülményeket ismerte, és tisztában volt azzal, hogy a családot kilakoltatás fenyegeti, és az édesanya munkája, gyermekeivel kapcsolatos teendői és rossz anyagi helyzete miatt jogainak, érdekeinek érvényesítésére, ügyeinek intézésére csupán korlátozott mértékben képes, nem segítette őt megfelelő mértékben abban, hogy szállást találjon. Megítélésünk szerint a családsegítőnek ilyen helyzetben magának kell felvennie a kapcsolatot az esetlegesen elhelyezést nyújtó családok átmeneti otthonaival, és minden lehetséges módon hozzá kell járulnia ahhoz, hogy ne kerüljön sor a család anyagi okból való szétválasztására.

A fenti kötelezettségek mellett a családsegítőnek tájékozódnia kellett volna a kilakoltatás tervezett menetéről, fel kellett volna hívnia az önkormányzat figyelmét az ingatlanban található kiskorúakra, jeleznie kellett volna a gyermekeket a kilakoltatással fenyegető anyagi veszélyeztetettséget az önkormányzatnak.

Bár egy ilyen személyes interakción alapuló, egyedi viszonyban a segítségnyújtás megfelelő módját és mértékét természetesen nem lehet kívülrőlként „kiporciózni”, véleményünk szerint a családsegítő azon javaslata, hogy az édesanya érdeklődjön egy másik hajléktalanszállóban, nem meríti ki a jogszabályok által előírt támogatás mértékét.

A Szoctv.-ben előírt jelzési kötelezettség azonban nem csupán a családsegítő, illetve gyermekjóléti szolgálatot, hanem a kerület jegyzőjét is terhelte volna – a tervezett kilakoltatásra a Szoctv. értelmében köteles lett volna felhívni kellő időben a családsegítő szolgálat figyelmét a krízishelyzet megelőzése érdekében.

Azaz amellet, hogy a családsegítő és gyermekjóléti szolgálat munkája nem volt megfelelő, megállapítható, hogy a krízishelyzet megelőzését és kezelését szolgáló jelzőrendszer sem működött Budapest-Zugló Önkormányzat területén.

V. Általános következtetések

E jelentés tárgyát képező konkrét kilakoltatási ügy számos általános következtetést vet fel, illetve erősít meg.

Részben a bérlakásállomány, különösen a szociálisbérlakás-állomány EU-átlaghoz viszonyított rendkívül alacsony aránya miatt, részben pedig a legszegényebb társadalmi rétegek alacsony jövedelme és közüzemi díjhátralékai, hitelintézetektől évekkorábban felvett lakáskölcsön-tartozásai miatt számos családot, köztük különösen nagy számú roma családot fenyeget a kilakoltatás, a hajléktalanná válás veszélye. E családok számára – amennyiben otthonuk elvesztését követően nem jutnak szinte azonnal szociális bérlakáshoz – a rokonokhoz, ismerősökhöz való ideiglenes beköltözést követően nem marad

más alternatíva, mint a lakáshasználat jogcím nélküli folytatása, vagy az üresen álló lakásokba, helyiségekbe való önkényes beköltözés. E lépésükkel azonban ördögi körbe kerülnek: a helyi önkormányzatok rendeletei gyakran kizárják a jogcím nélküli lakáshasználókat, illetve önkényes beköltözőket a szociális bérlakás igénylésére jogosultak köréből. (Az Alkotmánybíróság e megoldás alkotmányossága tekintetében nem foglalt egyértelműen állást: egyes esetekben megsemmisítette az ilyen tartalmú helyi, illetve kerületi rendeleteket, más esetben viszont nem minősítette őket alkotmányellenesnek.) Mi azonban – gyakorlati szempontból – meglehetősen aggályosnak tartjuk az ilyen rendelkezést tartalmazó rendeleteket, hiszen általában – tulajdonsértő magatartásuk szankciójaként – kényszerpályára kerülnek az egyébként is igen nehéz szociális körülménynek között élő családok, akik számára egyetlen a kiutat a stabil lakás jelentené.

E családokban jellemzően kiskorú gyermekek is élnek, akik megfelelő állami segítség hiányában hanykolódnak egyik ideiglenes szálláshelyről a másikig, és végül – a Gyvtv. rendelkezéseivel ellentétesen – gyakran pusztán anyagi okból szakadnak el szüleiktől, testvéreiktől. Így súlyosan sérülnek alapvető jogaik, valamint szűkülnek a későbbi életük kilátásai, esélyei is.

Rendkívül előremutató és fontos szabálynak tartjuk a Gyvtv. 7. §-át, amely a gyermekek alkotmányos jogaival összhangban biztosítja, hogy a gyermekeket pusztán anyagi veszélyeztetettség okán ne lehessen szüleiktől illetve testvéreiktől elválasztani. A gyakorlatban azonban problémát okozhat, hogy a fenti szabály nincs következetesen átvezetve a lakhatással kapcsolatos anyagi és eljárási jogszabályokba (ezek értelmében az önkényes lakásfoglalók arra való tekintet nélkül kilakoltathatóak, hogy a későbbiekben biztosított-e a gyermekek családjukkal közösen történő elhelyezése, azaz a gyermeki jogok érvényesülése), azaz ezek nem biztosítják a Gyvtv. fenti rendelkezéseinek végrehajtását. A Gyvtv.-ben biztosított garanciális szabály mellé tehát nem társul annak hatályosulását biztosító rendelkezés illetve jogkövetkezmény.

A Gyvtv. szabályainak hatályosulása, ennek módja és mértéke tehát jelenleg attól függ, hogy a jogalkalmazó önkormányzatok pusztán a lakhatással, a lakás kiürítésével kapcsolatos joganyagot, vagy pedig emellett a gyermekek jogairól szóló szabályozást is figyelembe veszik-e. *A szabályozás hiányosságai alapján tehát előfordulhat, hogy tulajdonjogi szempontok okán háttérbe szorul a gyermekek alkotmányos joga.* (Ez a helyzet azonban nem kizárólag az önkényeseket érinti, hanem bármely, akár önhibájukból, akár azon kívül hajléktalanná váló család esetén fennáll.)

A jelenlegi szabályozásból következő helyzet három szempontból minősíthető alkotmányellenesnek:

- Sérül a gyermekek Alkotmányban biztosított, a Gyvtv. 7.§-ban kifejtett joga.
- Sérül továbbá az Alkotmány hátrányos megkülönböztetés tilalmáról szóló 70/A. §-a. Jelen szabályozás eredményeképpen ugyanis saját, illetve családja vagyoni, társadalmi helyzete miatt hátrányos helyzetbe kerülnek a kilakoltatott családok gyermekei, akiket – közvetve – családjuk anyagi helyzete miatt választanak el szüleiktől, testvéreiktől. A szabályozás felveti az egyenő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény 9. §-ban meghatározott közvetett diszkrimináció gyanúját.
- A Gyermekek Jogairól Szóló, 1989-ben elfogadott New Yorki Egyezmény (kihirdette: 1991. évi LXIV. törvény) rendelkezéseibe is ütközik a jelenlegi megoldás. Az Egyezmény 9. cikke értelmében ugyanis az Egyezményben részes államok gondoskodnak arról, hogy a gyermeket szüleitől, ezek akarata ellenére, ne válasszák el, kivéve, ha az illetékes hatóságok, bírói felülvizsgálat lehetőségének fenntartásával és az erre vonatkozó törvényeknek és eljárásoknak megfelelően úgy döntenek, hogy ez az elválasztás a gyermek mindenkifelett álló érdekében szükséges. Ilyen értelmű döntés szükséges lehet bizonyos különleges esetekben, például akkor, ha a szülők durván kezelik vagy elhanyagolják gyermeküket, illetőleg ha különválva élnek és dönteni kell a gyermek elhelyezéséről. A 3. cikk előírja, hogy a szociális védelem köz- és magánintézményei, a bíróságok, a közigazgatási hatóságok és a törvényhozó szervek minden a gyermeket érintő döntésükben a gyermek mindenkifelett álló érdekét vegyék elsősorban figyelembe. A 2. cikk pedig – a Magyar Alkotmányhoz hasonlóan – szintén rögzíti a hátrányos megkülönböztetés tilalmát. A Magyar Alkotmány 7. §(1) bekezdése értelmében pedig a Magyar Köztársaság köteles biztosítani a vállalt nemzetközi kötelezettségek és a belső jog összhangját.

A fentiek miatt szükségesnek tartjuk a lakhatással, illetve kilakoltatással kapcsolatos hatályos joganyag átfogó módosítását, arra vonatkozóan, hogy a jogszabályok garantálják a kiskorú gyermekek jogainak maradéktalan érvényesülését a kilakoltatási eljárásokban is.

E szabályozás lehetséges sarokpontjai a következők lennének:

A jogszabályok – a Gyvtv.-vel összhangban – az önkormányzatok számára írják elő, hogy az önkormányzati lakásból bármely okból történő kilakoltatást megelőzően – az esetleges lakóhely, illetve tartózkodási hely szerinti önkormányzattal egyeztetve – gondoskodjanak arról, hogy a kiskorú gyermekeket családjukkal együtt helyezték el. Ennek során az önkényesen elfoglalt lakás kiürítésével egyidejűleg a tulajdonos önkormányzat köteles azonnali egyeztetést kezdeményezni a tényleges lakóhely szerinti önkormányzattal a család elhelyezése érdekében, a családsegítő bevonásával.

Fontosnak tartom, hogy az egyeztetés során olyan megoldást kell találni, amely nem akadályozza a család megélhetését, illetve a gyerekek folyamatos, ugyanazon intézményben történő iskoláztatását. A kilakoltatást tehát önkormányzati tulajdonú lakásból mindaddig ne lehessen végrehajtani, amíg a kötelezettek nem találtak olyan megoldást, amely biztosítja a gyermekek szüleikkel együtt történő elhelyezését.

A fentiek mellett ki kellene mondani, hogy a kisgyermekes családok által (akár önkényesként, akár jogcím nélküliként, akár lakbér-hátralákosként) lakott önkormányzati ingatlanok mindaddig nem értékesíthetők, amíg nem biztosított, hogy az értékesítést követő kilakoltatás után gyermekek családjukkal közösen kerülnek elhelyezésre.

(Az önkormányzatok tulajdonjogának fentiek szerinti korlátozása nem ellentétes az Alkotmány elveivel: az Alkotmánybíróság szerint a tulajdonjog korlátozása alkotmányosságának feltétele, hogy arra közérdekből kerüljön sor, valamint hogy arányosság álljon fenn az okozott sérelem és az elérendő közérdekű cél között. A közérdek fogalma a magánszemélyek javára történő tulajdonkorlátozást is magában foglalja, amennyiben a magánszemélyek helyzetének rendezése társadalmi probléma megoldását szolgálja. Az Alkotmánybíróság a tulajdonkorlátozás kapcsán igen tágan értelmezi a közérdek fogalmát: csupán annak indokoltságát vizsgálja, illetve azt, hogy a „közérdekű” tulajdonkorlátozás nem jár-e másik alapjog sérelmével, például, hogy az nem valósít-e meg diszkriminációt. [64/1993. (XII. 22. AB hat.) Az általunk javasolt megoldás e követelményeknek eleget tesz, hiszen a társadalom peremére szorult személyek lakhatásának megoldásához fűződő társadalmi érdek mellett egy konkrét alapjog: a gyermekek jogai érvényesítését, és egy alkotmányértő állapot megszüntetését is szolgálja.)

A fentiek mellett gyakorlati szempontból fontos lenne, hogy a családok átmeneti otthonának illetékességi területét terjesszék ki az adott önkormányzat területén életvitelszerűen tartózkodó személyekre is, valamint, hogy az átmeneti otthonok hálózatának és a szükségletek vizsgálatát követően szükség esetén hozzanak létre olyan átmeneti otthonokat, amelyek illetékessége nagyobb területre is kiterjed. (Utóbbi különösen jelentős, hiszen magánszemély tulajdonában álló ingatlanból történő kilakoltatás esetén is biztosítani kell a gyermeki jogok érvényesülését.)

Az átfogó módosítás egyben az önkényes beköltözés és a jogcím nélküli lakáshasználat fogalmainak egyértelműbb, egymásra tekintettel megalkotott definiálására is alkalmat adna.

VI. Kezdeményezések, ajánlások, javaslatok

I. Budapest-Zugló Önkormányzatnak, illetve az önkormányzat szerveinek a Thököly út 31. sz. alatti ingatlan értékesítésével és birtokbaadásával kapcsolatos eljárásában számos ponton érte a panaszost és családját sérelem. Ennek orvoslása érdekében az Obtv. 21.§ (1) bekezdése értelmében

kezdeményezem

Budapest Zugló Önkormányzat képviselő-testületénél, hogy

a Roma Polgárjogi Alapítvány bevonásával keresse fel a panaszost, és részére a kilakoltatás jogszabálysértő módon megvalósuló lefolytatása miatt ért vagyoni és nemvagyoni károkat térítse meg.

II. A panaszos és három gyermeke lakhatásának és önálló, önfenntartó életvitelének biztosítása érdekében, tekintettel arra a Jelentésben kifejtett körülményre, hogy a család élete több szálon is a Főváros XIII. kerületéhez kötődik, a gyermekek mindenekfelett álló érdekeire figyelemmel

felkérem

a Budapest XIII. Kerületi Önkormányzat képviselő-testületét,

hogy vizsgálják meg annak lehetőségét, hogy a család a kerületben valamilyen módon (pl. szociális bérlakás formájában) lakáshoz juthasson.

III. Annak megelőzésére, hogy a jövőben hasonló jogsértések, visszaélések ne forduljanak elő az önkormányzati ingatlanok értékesítése során, valamint a gyermeki jogok teljes körű biztosítása érdekében – különös tekintettel arra, hogy az önkormányzat tervezi további ingatlanok értékesítését, az új tulajdonos részére történő birtokba adását –, az Obtv. 21.§ (1) bekezdése értelmében

kezdeményezem

Budapest Zugló Önkormányzat képviselő-testületénél, hogy

- készítsen átfogó programot, alakítson ki új gyakorlatot annak érdekében, hogy a kilakoltatásra váró gyermekes családok még a kiköltöztetés előtt a gyermekjóléti szolgálat közreműködésével megtervezhessék, biztosíthassák későbbi lakhatásukat. Ennek elemeként kérjük, hogy első lépésként mérje fel az értékesítendő ingatlanokban ténylegesen, életvitelszerűen tartózkodó személyeket, családok helyzetét, körülményeit. Kérjük, hogy a program, illetve az annak alapján kialakított gyakorlat a gyermekek anyagi veszélyeztetettségét illetően tartalmazzon a szükséges preventív elemeket, és hosszú távon megfelelően szolgálja a gyermekek, illetve családok társadalmi integrációjának, reintegrációjának megvalósulását,
- tegyen lépéseket az önkormányzat egységei, szervei közötti kommunikáció, információáramlás és együttműködés javítása érdekében, különös tekintettel a Szocvtv.-ben előírt jelzőrendszer kialakítására és zavartalan működtetésére.

IV. A Zuglói Családsegítő és Gyermekjóléti Szolgálat tevékenységében megjelenő helytelen gyakorlat miatt a Gyvt.-ben, illetve a Szocvt.-ben foglaltak érvényesítése érdekében az Obtv. 20. § (1) bekezdése érdekében azzal az

ajánlással

fordulok a Budapest-Zugló önkormányzat képviselő-testületéhez, hogy a Szociálpolitikai és Munkaügyi Intézet mint szakmai ellenőrző és módszertani intézmény bevonásával, képzések szervezésével segítse elő a Zuglói Gyermekjóléti és Családsegítő Szolgálat hatékonyabb működését.

V. Tekintettel arra, hogy a Gyvtv. 7. § értelmében a gyermekeket kizárólag anyagi okból adódó veszélyeztetettség miatt családjuktól elválasztani nem lehet, a lakhatással, a kilakoltatás eljárási rendjével kapcsolatos jogszabályok azonban nem garantálják e rendelkezés érvényesülését a gyakorlatban, az Obtv. 25. §-a értelmében

kezdeményezem

a Kormánynál,

- hogy az igazságügyi és rendészeti, valamint a szociális és munkaügyi tárca bevonásával dolgozza ki a hatályos joganyag módosításának átfogó koncepcióját tekintettel arra, hogy a jogszabályok garantálják a kiskorú gyermekek jogainak maradéktalan érvényesülését a kilakoltatási eljárásokban is, figyelembe véve az e Jelentésben foglaltakat,
- a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény 182/A. § módosítását, annak érdekében, hogy a kilakoltatás elhalasztására vonatkozó, december 1-jétől március 1-jéig terjedő időszakot átfogó moratóriumot terjessze ki az önkényesen elfoglalt lakás lakóira is.

VI. Tekintettel az önkényes lakásfoglalók és a jogcím nélküli lakáshasználók súlyos – és külső segítség nélkül megoldhatatlan – szociális helyzetére, és az e családokban élő gyermekek mindenek felett álló érdekeire és jogaira, az Obtv. 25. §-a értelmében

kezdeményezem

a gazdasági és közlekedési miniszternél,

hogy az önkormányzati bérlakás állomány növelését szolgáló központi költségvetési előirányzatból történő részesedés feltételeként iktassa be az erről szóló közleményébe, hogy az adott önkormányzat nem zárja ki a szociális bérlakás igénylői köréből azokat, akik korábban önkényesen foglaltak el lakást vagy jogcím nélküli lakók voltak.

VII. A családok hajléktalanságának megelőzéséről szóló 46/2002. (VII. 12.) OGY határozatban foglaltakra hivatkozva

felkérem

a szociális és munkaügyi minisztert,

hogy tekintse át, és tájékoztasson arról, milyen konkrét lépések történtek az egységes családtámogatási rendszer létrehozásáról, a fogyatékos személyek támogatásáról és a szociális ellátások fejlesztéséről szóló 1075/2005. (VII. 15.) Korm. határozat 13. pontjában rögzített kötelezettség teljesítésére, amelynek értelmében a kilakoltatás veszélye előtt álló hátrányos helyzetű családok, illetve a lakással nem rendelkező személyek, családok segítésére el kell indítani a szociális bérlakásokhoz való hozzájutást biztosító programot.

VIII. Az önkényes lakásfoglalók kényszerrel történő kilakoltatása sértette a Vtv. eljárási szabályait, sőt – az alábbiakban kifejtettek szerint – figyelemmel az Obtv. 24. §-ában foglalt rendelkezésében foglalt kötelezettségemre kénytelen vagyok felvetni ismeretlen tettes büntetőjogi felelősségének kérdését is. Ezért azzal a

kéréssel

fordulok a Fővárosi Főügyészhez, hogy tegye vizsgálat tárgyává a Btk. 225. §-ába ütköző hivatali visszaélés büntettének vagy a Btk. 273. § (1) bekezdése szerinti önbíráskodás büntettének – külön megkeresésemben vázolt tényállás alapján történt – esetleges elkövetését.⁵⁴

Budapest, 2007. február

Dr. Kaltenbach Jenő

⁵⁴ A szóban forgó esetben ugyanis az történt, hogy nyilvánvalóan az önkormányzat érdekkörébe eső okokból – a testület által vállalt szerződési kötelezettségek teljesítése érdekében – általunk nem azonosítható személyek oly módon biztosították az épület, illetve az annak részét képező helyiségek lakók nélküli birtokbaadását, hogy jogos önhatalomnak nem minősülő kényszerrel alkalmazták a helyiség kiürítése érdekében. Egy ilyen magatartás alkalmas jogtalan előny szerzésére vagy jogosnak vélt vagyoni igény érvényesítésére, és az elkövető személyétől (tettes, részes) függően akár különböző bűncselekmények megállapítását is megalapozhatja. Mivel egy országgyűlési biztosi vizsgálat keretei között a felelősség büntetőjogi aspektusának vizsgálatára nincs lehetőség, ugyanakkor az Obtv. kifejezett kötelezettségemmet teszi a bűncselekmény gyanújának jelzését, ezért kérem, hogy a Főügyész Úr gondoskodjék az ügyben a szükséges intézkedések megtételéről.

Ügyszám: 5196/2006.

Jelentés az oktatási integrációs intézkedések hatékonyságának vizsgálatáról

I. A vizsgálat célja

12 éves működésünk során mindig kiemelt fontosságot tulajdonítottunk az oktatás kérdésének, ezt több átfogó – a kisebbségi oktatás, a speciális (kisebítő) iskolai oktatás, valamint a felsőoktatás területén végzett – vizsgálat is bizonyítja. Az elmúlt évtizedben számos egyedi ügyben folytatott vizsgálat keretében is foglalkoztunk a roma gyerekek oktatási-nevelési intézményekben megvalósuló szegregációjával, és több olyan kezdeményezést, ajánlást tettünk, amelyek a diszkrimináció és a jogellenes elkülönítés megszüntetésére irányultak.

Az oktatási tárca 2002-ben több elemből álló programot indított a hátrányos helyzetű és roma tanulók integrációjának megteremtése, az iskolai szegregáció és diszkrimináció felszámolása és megelőzése, s ezzel összefüggésben a korszerű pedagógiai módszerek elterjesztése érdekében.

Jelen vizsgálat célja, hogy áttekintsük: a fentiekben jelzett oktatáspolitikai intézkedések hogyan, illetve mennyiben járulnak hozzá az oktatási szegregáció felszámolásához és megelőzéséhez; valamint hogy az eddigi tapasztalatok alapján milyen irányban lehet, illetve kell továbbfejleszteni az oktatási integráció rendszerét. Észrevételeinkkel szeretnénk hozzájárulni ezen intézkedések hatékonyságához, eredményességéhez.

A vizsgálat során folyamatosan figyelemmel kísértük, hogy az Alkotmány 70/A. §-ában rögzített hátrányos megkülönböztetés tilalma, illetve az esélyegyenlőség előmozdítására irányuló állami kötelezettség következetesen érvényesül-e elsődlegesen az oktatási, illetve tágabb értelemben az átfogó kormányzati integrációs intézkedésekben.

Az oktatási tárca által indított deszegregációs reform a kezdeti szakaszában tart. Ezért a vizsgálat a program általános koncepciójának, koherenciájának elemzésére, nem pedig ezen a ponton még elérhetetlen, mérhetetlen eredmények „számmonkérésére” irányul. Az oktatásfinanszírozás várható változása, valamint a második Nemzeti Fejlesztési Terv (NFT II.), azaz más néven az Új Magyarország Fejlesztési Terv (ÚMFT) indulása az integrációs politika alakulását lényegesen befolyásolhatja. Vizsgálatunk másik célja tehát, hogy az integrációs politika megvalósításának eddigi tapasztalatai alapján visszajelzést nyújtsunk az esetlegesen szükséges kiigazítások érdekében.

II. A vizsgálat módszere

A vizsgálat több, egymásra épülő fázisból állt. 2005 decemberében országos fórumot szerveztünk, ahol a hátrányos helyzetű és roma gyermekek integrációjáért felelős volt miniszteri biztos tartott előadást az addig elért eredményekről, majd felkért oktatási szakértők⁵⁵ elemezték az integrációs intézkedéseket, illetve az érintett iskolák egy része is elmondta tapasztalatait.

2006 őszén helyszíni vizsgálatok keretében húsz, képesség-kibontakoztató és/vagy integrált oktatásszervezést bevezető iskolát, az iskolák fenntartóit és lehetőség szerint az adott település cigány kisebbségi önkormányzatát látogattuk meg. Az iskola vezetőjével és – ahol erre alkalom nyílt – pedagógusaival beszélgetve, valamint tanórákat látogatva vizsgáltuk: mit jelent az integráció az intézmények számára, hogyan valósult meg az együttnevelés az iskolák mindennapi életében, a tanórai munkában, milyen eredményeket sikerült elérniük, és milyen nehézségekkel kell megküzdeniük. Tájékozódunk a fenntartó önkormányzatok oktatáspolitikájáról is; megnéztük, hogy az integrációval kapcsolatos álláspontjuk miként befolyásolta, inspirálta avagy határozta be az iskolák integrációs erőfeszítéseit.⁵⁶

Kíváncsiak voltunk arra is, hogy az integrációs oktatáspolitikai alakítói és a megvalósítását segítő szervezet munkatársai hogyan ítélik meg az eddigi eredményeket, s milyen változásokat tartanak szükségesnek. Ezért interjút készítettünk

⁵⁵ Berényi Eszter–Berkovits Balázs–Erőss Gábor, Hermann Zoltán, Radó Péter, Váradi Monika Mária–Virág Tünde szakértők készítettek elemzést az integrációs intézkedésekről, jelentésünk nyában támaszkodik szakértői megállapításaikra.

⁵⁶ Kapacitásbeli korlátok miatt nem volt módunk szociológiai értelemben vett reprezentatív, kérdőíves kutatás lebonyolítására. A helyszínen vizsgálandó iskolák kiválasztásakor ugyanakkor törekedtünk arra, hogy a különböző régiók, az eltérő nagyságú és problémájú (ezen belül az egyiskolás, önálló fenntartású; egyiskolás társulásban fenntartott és a többiskolás) települések, valamint a halmozottan hátrányos helyzetű gyerekek aránya szerint, illetve az integrációs programba való bekapcsolódás ideje, az abban vállalt aktívabb, passzívabb szerepek alapján más-más helyzetben lévő iskolákat válogassunk ki, azaz hogy átfogóan azonosítani tudjuk a különböző típusú problémákat. Az intézmények kiválasztásában szorosan együttműködtünk az Országos Oktatási Integrációs Hálózat és Fejlesztési Központ (OOIH) munkatársaival, akiknek ezúton is köszönjük a segítségét. Az iskolák igazgatóival, a települési és kisebbségi vezetőkkel strukturált interjúkat készítettünk.

Daróczi Gáborral, az Oktatási és Kulturális Minisztérium (OKM) politikai tanácsadójával és dr. Szőke Judittal, az Országos Oktatási Integrációs Hálózat és Fejlesztési Központ (OOIH) vezetőjével, továbbá interjút készítettünk és beszélgettünk az OOIH régiós és kistérségi koordinátorával.

2006 novemberében is szerveztünk egy konferenciát, amelynek keretében az OOIH vezetője tartott előadást a Hálózat eddigi munkájáról, eredményeiről, majd négy, erre felkért iskola tartott vitaindító referátumot a pedagógiai innovációk, együttnevelés; az együttműködés hálózatai; a finanszírozás; valamint a szakmai ellenőrzés, eredményesség-mérés témáiban. Daróczi Gábor az oktatásfinanszírozás változásáról és a Nemzeti Fejlesztési Tervhez kapcsolódó várható lehetőségekről adott tájékoztatást. Az előadásokat a meghívott képesség-kibontakoztató és integrációs felkészítést bevezető iskolák hozzászólásai követték.

Az oktatási integráció átfogó feltételrendszerének tisztázása érdekében megkerestük a Miniszterelnöki Hivatalt is, és tájékoztatást kértünk a kormányzati integrációs politikáról; valamint kérdésekkel fordultunk az oktatási és kulturális miniszterhez is.

III. Átfogó integrációs intézkedések

Az oktatási tárca intézkedései csupán az oktatási intézményekben megjelenő szegregációs jelenségekre lehetnek közvetlen hatással. Az egyes oktatási intézmények között megjelenő szegregáció vonatkozásában már csak közvetett hatásuk lehet, a szegregáció egyéb formáit (például a lakóhelyi szegregációt), illetve kiváltó okait pedig egyáltalán nem lehet befolyásolni oktatáspolitikai eszközökkel.

Az oktatási integrációs intézkedések tehát önmagukban, azaz a munkaerő-piaci, szociális, területfejlesztési stb. intézkedések nélkül nem lehetnek sikeresek. Tényleges eredményt csak egy, a szegregáció komplex felszámolását célul tűző átfogó program részeként érhetnek el.

Az integráció megvalósításához átfogó kormányzati intézkedésekre van szükség. Ehhez elengedhetetlen a különböző szervek feladatainak összehangolása, amelynek keretei között világosan meghatározott az egyes tárcák, valamint a helyi szervek, intézmények szerepe és cselekvési lehetősége, hatóköre. Az intézkedéseknek reagálniuk kell a szegregációt létrehozó és fenntartó okokra (polarizálódó település és társadalomszerkezet, szociális migráció, zárványosodó munkaerő-piacok stb.) és átfogó választ kell adniuk azokra. (Így például a válságtérsegek felszámolásához komplex programokra van szükség: munkahelyteremtés, szociális, egészségügyi ellátás, településfejlesztés stb.)

Az integrációt szolgáló intézkedések megkerülhetetlen előkérdése, hogy vajon pusztán szociális vagy kisebbségi problémának is tekintjük-e a cigányság helyzetét. A nehézség abból adódik, hogy a cigányság egyszerre saját kultúrával és nyelvekkel rendelkező kisebbség, illetve – többségében – halmozottan hátrányos helyzetű csoport.

A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény (Nektv.) biztosítja a cigányság kulturális és nyelvi identitásának megőrzését, a kulturális autonómia megteremtését a roma kisebbség részére. A kisebbségi jogok biztosítása azonban nem oldja meg a cigányság szociális jellegű, valamint a többségi társadalom előítéleteiből adódó, hátrányos megkülönböztetéssel összefüggő problémáit.

A romák társadalmi integrációját szolgáló, a kirekesztődést felszámoló stratégiának tehát a következőkre kell egyértelműen reagálnia:

Az állami feladatvállalás céljának egyrészt ki kell terjednie – a jogi szabályok tökéletesítésével, a nevelés-oktatás, illetve figyelem-felhívó kampányok eszközével – a diszkrimináció, az előítéletek, valamint a negatív társadalmi attitűdök felszámolására, megelőzésére, a kisebbség és többség közti jó kapcsolat megteremtésére. Másrészt – általános társadalmopolitikai (így szociális, oktatási, lakhatási, térségfejlesztési, foglalkoztatási, egészségügyi) intézkedések végrehajtásával – a halmozottan hátrányos helyzet felszámolását kell célul tűznie. 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. Mindemelllett elengedhetetlen annak a folyamatos vizsgálata, hogy az általános intézkedések mennyiben jutnak el a roma lakossághoz, hozzájárulnak-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.

3.1. A szegregáció kezelésére is alkalmas általános kormányzati stratégiák

Tájékoztatást kértünk a Miniszterelnöki Hivaltól (MEH) annak tisztázására, hogy vannak-e a szegregáció felszámolására irányuló, a szegregáció okainak elemzésére épített, arra átfogó, adekvát választ adó kormányzati programok.

A MEH arról tájékoztatott, hogy a kormány – a Kormányprogram, valamint az ÚMFT útján – komplex eszközrendszerrel kívánja a társadalmi kohéziót erősíteni. „E társadalmopolitikai célnak mind a központi kormányzati szervezetek,

mind pedig a települési önkormányzatok, a régiók és a kistérségek szintjén, valamint a civil társadalom erre irányuló erőfeszítései és erőforrásai szintjén kialakítandók és továbbfejlesztendők az intézményei, munkamódszerei, jogi környezete és finanszírozási forrásai, technikái.”

A MEH tájékoztatása szerint a leghátrányosabb helyzetű kistérségekben komplex ágazatközi fejlesztések valósulnak meg az ÚMFT keretei között: így „a *Befogadó Iskola c. Projekt (amely a XXI. Század iskolája zászlóshajó program része)* szorosan kapcsolódik a leghátrányosabb helyzetű kistérségek komplex fejlesztését célzó ágazatközi programhoz, az abban megjelölt kistérségekben valósul meg (28 kistérség + egyéb hátrányos helyzetű település az Esély a leghátrányosabb helyzetű kistérségekben élőknek program alapján).”⁵⁷

Tájékoztatást kaptunk továbbá arról, hogy „a kormány az Új Magyarország Fejlesztési Terv Társadalmi Megújulás Operatív Programja (TÁMOP) keretei között jelölte ki a társadalmi kohézió megerősítésének cél- és eszközrendszerét...”. A társadalompolitikai célok megvalósításához szükséges infrastrukturális fejlesztéseket pedig az Új Magyarország Fejlesztési Terv Társadalmi Infrastruktúra Programjában (TIOP) tervezett operatív programokon keresztül támogatja.

A MEH hivatkozik továbbá a Roma Integrációs Évtized nemzetközi programjára, amelyben „a roma népesség iskolázottságának javítása” célként jelenik meg. Utal továbbá a gyermekszegénység elleni (még kidolgozás alatt álló) hosszú távú kormányzati stratégiára⁵⁸, amelyben szintén helyt kap a roma gyermekek integrált oktatásának kérdése.

A 2006-os Kormányprogram számos, témánk szempontjából fontos célkitűzést tartalmaz. Így például a cigányság helyzetével a „reform az oktatásban” fejezetben, valamint az „igazságos köztársaság” fejezet „a roma kisebbség társadalmi integrációja” és az „igazságos családtámogatás” alfejezeteiben foglalkozik. Ez a dokumentum általános politikai deklarációnak minősíthető, ezért csak a megoldandó problémakörök és az elérendő célok szintjén tárgyalja az integráció kérdését, így annak elemzése a konkrét deszegregációs intézkedések vizsgálata szempontjából nem releváns.

A TÁMOP az ÚMFT Kormány által elfogadott tizenöt operatív programjának egyike, és egyben témánk szempontjából a legmeghatározóbb.⁵⁹

A TÁMOP a 2007-től 2013-ig terjedő időszakban a lakosság legszegényebb rétegeinek társadalmi és gazdasági életbe történő integrálását számos intézkedéssel segítheti elő. A program egyaránt tartalmaz intézkedéseket a szűk értelemben vett oktatási integráció megteremtésére, valamint az azt lehetővé tevő általános társadalmi, gazdasági előfeltételek megvalósítására.

A TÁMOP-ban rögzített hat specifikus cél⁶⁰ mindegyike fontos lehet témánk szempontjából. A szegregáció felszámolása vonatkozásában különösen jelentős a társadalmi összetartozás erősítése, az esélyegyenlőség támogatása, valamint a munkaerő-piaci aktivitás területi különbségeinek csökkentésére irányuló célkitűzés. Az oktatás tekintetében a TÁMOP egyik prioritása a minőségi oktatás és az ahhoz való általános hozzáférés biztosítása. E prioritás keretében valamennyi alprioritás közvetlenül meghatározó az oktatási integráció megteremtése szempontjából. Így megjelenik: az eltérő oktatási igényű csoportok oktatásának és a sajátos nevelési igényű tanulók integrációjának támogatása, valamint a halmozottan hátrányos helyzetű és a roma tanulók szegregációjának csökkentése, esélyegyenlőségük megteremtése a közoktatásban.

Fontos továbbá „az egészségmegőrzés és a társadalmi befogadás, részvétel erősítése” címet viselő prioritás, amelynek számos alprioritása jelentős, így a kiemelt, leghátrányosabb helyzetű térségek, valamint a településen belüli szegregáció csökkentését célzó komplex fejlesztések támogatása; a halmozottan hátrányos helyzetű csoportok szociális ellátórendszerhez és szolgáltatásokhoz való hozzáféréseinek javítása munkaerő-piaci integrációjuk előmozdítása érdekében.

A TÁMOP három horizontális célja közül rendkívül jelentős az esélyegyenlőség elősegítése. Ennek értelmében a prioritások, intézkedések tervezése, megvalósítása, értékelése és nyomon követése folyamán minden esetben figyelembe kell venni az esélyegyenlőség szempontjait, valamint biztosítani kell azok tényleges érvényesülését. A TÁMOP szemléletében az esélyegyenlőség érvényesítése a társadalmi, gazdasági és területi kohézió erősítését szolgálja.

Jelenleg folyik a pályázatához szükséges akciótervek elkészítése. A pályázati kiírások 2007-ben várhatóak.

A TÁMOP – reményeink szerint – tényleges lehetőséget biztosíthat a területi és társadalmi egyenlőtlenségek felszámolására, így az oktatási integráció társadalmi és gazdasági háttérének megteremtésére. Remélhetőleg a meglehetősen összetett és sokszereplős végrehajtási apparátus alkalmas lesz annak biztosítására, hogy a program fejlesztései valóban eljussanak a legszegényebb, leginkább a társadalom peremére szorult csoportok tagjaihoz is. Különösen fontos ebből a szempontból a roma lakosság, amelynek esélyeit a szociális hátrányok mellett a többségi társadalom gyakran intézményes megkülönböztetése is csökkenti. A programok széles körű hasznosulását segíti elő a végrehajtás horizontális elvei

⁵⁷ MeH válaszlévlél az integrációs vizsgálatban történt megkeresésre.

⁵⁸ „Legyen jobb a Gyerekeknek Nemzeti Stratégia (2007–2032)” című előterjesztés.

⁵⁹ A legtöbb fejlesztést a Közlekedési Operatív Program, a Környezet és Energia Operatív Program keretei mellett a TÁMOP forrásai révén lehet megvalósítani.

⁶⁰ A TÁMOP specifikus céljai: a munkaerő-piaci kereslet és kínálat összhangjának javítása; az aktivitás területi különbségeinek csökkentése; a változásokhoz való alkalmazkodás segítése; az egész életen át tartó tanulás elősegítése; az egészségi állapot és a munkavégző-képesség javítása; a társadalmi összetartozás erősítése, az esélyegyenlőség támogatása.

körében az esélyegyenlőség és partnerség elve, amelynek értelmében ezekre mind a projektjavaslatok kiértékelése, mind a pályázati kiírások, mind a projekt támogatási, monitoring és ellenőrzési funkciók végrehajtása során tekintettel kell lenni.

A humán szolgáltatások (oktatás, képzés, egészségügy, munkaügy és szociális szolgáltatások, művelődés) infrastruktúrájának fejlesztését célzó TIOP horizontális szempontjai körében szintén megjelenik az esélyegyenlőség elve.

A fentieket áttekintve megállapítható, hogy számos hatékonynak tűnő, új, komplex kezdeményezés segíti elő a befogadó társadalom kialakulását. Nagy hangsúlyt kell azonban arra helyezni, hogy a nem specifikusan e célt szolgáló jogszabályok, kormányzati intézkedések se gyengítsék a fenti programok hatékonyságát.

Helyszíni vizsgálataink során gyakran tapasztaltunk egymásnak ellentmondó, egymás hatását gyengítő intézkedéseket.

A támogatásokkal összefüggésben például: miközben az NFT I.-ben a Humán-erőforrás Fejlesztési Operatív Program (HEFOP) keretében kiosztott források szegregációs célokra irányultak, olyan kistérségek kisiskolái kaptak európai uniós pénzeket a Regionális Operatív Program (ROP) pályázatain, ahol teljes mértékű szegregáció valósult meg. Az esélyegyenlőség horizontális szempontja ezekben az esetekben nem érvényesült.

Számos olyan észrevételt kaptunk a helyi önkormányzatok és iskolák vezetőitől, hogy a kistérségi társulásokra vonatkozó jelenlegi szabályozás⁶¹ az integrációval szemben ható folyamatokat indukálhat. Miközben az önkormányzatok gazdaságilag rákényszerülnek a többcélú kistérségi társulások létrehozására, a kistérségekre vonatkozó szabályozás nem tartalmaz a hátrányos helyzetű gyermekek oktatási integrációját ösztönző rendelkezést. A társulásban részt vevő iskolák beiskolázási közege nem változik, továbbra is a megszokott munkamegosztásban látják el az oktatási feladatokat, ami sokszor az elit iskola és a halmozottan hátrányos helyzetűek iskolájának elkülönülését jelenti. Szakértők szerint térségi szinten a szegregációnak az a formája is megjelenik, hogy a „cigányiskolás” településeket kiszorítják a társulásokból.

A fenti példák alapján is szükségesnek tartjuk, hogy a jogalkotási és végrehajtási folyamatokban legyen jelen és érvényesüljön állandó horizontális elvként az egyenlő bánásmód, az esélyegyenlőség és a társadalmi integráció szempontrendszere.

3.2. A roma kisebbség integrációjára irányuló speciális kormányzati programok

A Roma Integráció Évtizede Program (RIÉP) kilenc közép- és kelet-európai ország összefogása, amelynek keretei között egységes elvek és módszertan alapján minden országnak stratégiai tervet kell kidolgoznia. Ennek végrehajtására konkrét kormányzati intézkedéseket tartalmazó kétéves intézkedési tervet kell készíteni a részes államoknak, így Magyarországnak is. Az elfogadás előtt álló stratégiai terv négy prioritási területen (oktatás, foglalkoztatás, lakhatás és egészségügy) határozza meg a roma lakosság gazdasági, szociális integrációját szolgáló átfogó és konkrét célokat, indikátorokat és intézkedéseket. Ezek érvényesülését a terv egészét átható horizontális szempontok (például az egyenlő bánásmód érvényesítése) segíthetik elő. A RIÉP értelmében a fejlesztések tervezése és megvalósítása során kiemelt figyelmet kell fordítani arra, hogy a fejlesztések ne növeljék az oktatási és lakhatási szegregációt, illetve hogy a forrásokhoz való hozzájutás feltétele legyen a szegregáció felszámolása. A mainstreaming elvének érvényesülését segíti elő, hogy a stratégia célul tűzi ki roma szakemberek részvételét a tervezés és végrehajtás valamennyi szintjén.

A RIÉP utal a romákat érintő, korábbi kormányzati intézkedéscsomagokra, köztük a jelenleg is hatályos, a romák társadalmi integrációját elősegítő kormányzati programról és az azzal összefüggő intézkedésekről szóló 1021/2004. (III. 18.) Korm. határozatra. Nem értékeli azonban, hogy a romák integrációjára irányuló korábbi kormányhatározatok mennyiben tudták megvalósítani a tervezett célokat és feladatokat, valamint nem tisztázza világosan a RIÉP és a jelenleg hatályos kormányhatározat egymáshoz fűződő viszonyát.

A Stratégiai Tervben szereplő feladatok részben megegyeznek a jelzett kormányhatározat feladataival, azaz nem újszerűek: részben a régi dokumentumokban foglalt, mind ez idáig nem vagy nem megfelelően végrehajtott feladatok „újraírásáról” van szó.

A kormányzati roma programok végrehajtása során, a tárcák közti munkamegosztás összehangolásáért az 1129/2006. (XII. 25.) Korm. határozattal létrehozott Roma Integrációs Tanács (RIT) felel, amely a korábbi Cigányügyi Tárcaközi Bizottság (CTB) utódja.⁶²

A korábban meghatározott, de végre nem hajtott feladatokat új elnevezésű, de lényegileg a korábbi mechanizmus szerint működő struktúrába helyezték. Az átnevezett struktúra a lényegét tekintve változatlan maradt: konzultatív, koordinatív szerepe van. Kérdéses, hogy a RIT ilyen módon alkalmas lesz-e a CTB-t meghaladó hatékonysággal működni.

Említést kell továbbá tennünk a középtávú kormányzati intézkedéscsomag alapján 2005-ben kidolgozott, a roma teleppek rehabilitációjára irányuló lakhatási és szociális integrációs programról. Magyarországon megközelítőleg százezer

⁶¹ A települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról szóló 2004. évi CVII. törvény.

⁶² Kodifikációs hiba történt a Roma Integrációs Tanács létrehozására vonatkozó határozat elfogadásakor. Azzal egyidejűleg ugyanis nem módosították a romák társadalmi integrációját elősegítő kormányzati programról és az azzal összefüggő intézkedésekről szóló 1021/2004. (III. 18.) Korm. határozatot, így abban továbbra is a Cigányügyi Tárcaközi Bizottság látja el a koordinációs feladatokat.

ember él mintegy 500-550 telepen, telepszerű lakókörnyezetben. Jelentős részük kistelepüléseken, illetve azok közigazgatási határain kívül található. A program keretében kilenc kistelepülés önkormányzata között osztottak el összesen 680 millió forint támogatást. A program komplex lakhatási és oktatási, illetve munkaerő-piaci mobilizációs, valamint a szociális és egészségügyi szolgáltatásokhoz való hozzáférést elősegítő elemeket tartalmaz, nagy súlyt helyezve a kisközségek fejlesztésére.

Az életkörülmények javítása szempontjából jelentős teleprehabilitációs programok megvalósítása során számos probléma merült fel. Volt olyan település, ahol nagyobb hangsúlyt helyeztek a szegregált környezet megújítására, mint a lakóhelyi elkülönülés felszámolására, azaz élhetőbb, tisztább, de továbbra is szegregált lakókörnyezetben maradt a roma lakosság. Az eredmények fenntarthatósága szempontjából nehézséget jelent, hogy bizonyos térségekben csak átmenetileg, közmunka és közhasznú munka keretében tudták biztosítani az érintett roma lakosság foglalkoztatását. A program diszfunkcionális működését jelezheti például az az eset, amikor a lakosság panasza szerint a leghátrányosabb helyzetű rétegeket hagyták ki a teleprehabilitációból.⁶³

A fenti visszasságok sem csökkentik annak a fontosságát, hogy a program 2006–2007-ben – újabb 11 település bevonásával – folytatódik. Emiatt is szükséges, hogy mielőbb készüljön részletes, a konkrét tapasztalatokra épülő összehasonlító értékelés a 2005–2006-os modellprogram végrehajtásáról.

3.3. A kormányzati stratégiák értékelésének, utánkövetésének rendszere

A MEH tájékoztatása értelmében „a fent jelzett kormányzati programok és cselekvési tervek végrehajtását a kormány folyamatosan figyelemmel kíséri, az egyes intézkedések hatékonyságának mérésére maguk a jelzett programok tartalmaznak monitoring jellegű cselekvéseket, intézkedéseket.”

Ezek konkrét megvalósulásáról azonban nem kaptunk részletes tájékoztatást, amelynek egyik oka vélhetőleg az lehet, hogy a TÁMOP és a RIÉP monitoringja egyaránt csak a stratégiai tervezés szintjén állt a vizsgálatunk idejében, vagyis kiépült, folyamatos visszajelzésre alkalmas rendszer még nem készült.

Eddigi tapasztalatainkra figyelemmel fontosnak tartjuk, hogy az indikátorokat úgy határozzák meg, hogy azok alapján nyomon követhetők legyenek a tényleges változások, a ráfordítások, az eredmények és a változással érintett személyek köre. A különböző szektorokban azonos módon kellene az indikátorokat meghatározni: jelenleg a közoktatásban a halmozottan hátrányos helyzetű gyermekek állnak a deszegregáció fókuszában, míg egyéb programokban keverednek a roma lakosságot és a hátrányos helyzetű csoportokat célzó intézkedések. Kérdéses, hogy ilyen módon összefüggéseiben elemezhető, egységesen értékelhető információkhoz juthatunk-e.

Sokat árt a roma lakosság társadalmi megítélésének, ha általánosságban a romákat is érintő programokra költött összegek mint a cigányságra költött pénzek jelennek meg a kormányzati stratégiák megvalósításáról szóló jelentésekben, és így kerülnek a köztudatba anélkül, hogy a programoknak a cigánysághoz való tényleges eljutásáról információink volnának. A mainstreaming elvét ezért a monitoringban is következetesen végig kell vinni.

Hangsúlyozni szeretnénk azt is, hogy nem tartjuk elégségesnek a több év késéssel, utólagos kutatásokkal mért hatékonyság-visszajelzéseket. A programokba beépített folyamatos monitoring nélkül nem lehet a megfelelő korrigálásokat időben elvégezni, a programok közti összhangot megteremteni és fenntartani.

JAVASLATOK

- A kormányzati szereplők iktassák be, és következetesen alkalmazzák a mainstreaming elvét nem csupán az általános és specifikus integrációs programokban, hanem az általános, egyéb célra fókuszáló kormányzati intézkedésekben, jogszabály-előkészítő tevékenységekben is, és szükség esetén kezdeményezzék az integráció megvalósításának társadalmi folyamatát gyengítő jogszabályok módosítását. Ennek keretében kezdeményezzék a kistérségekre vonatkozó szabályozás módosítását annak érdekében, hogy megelőzhető és megakadályozható legyen a tanulók térségi szintű elkülönítése, illetve dolgozzanak ki olyan szabályozást, amely alkalmas az integráció ösztönzésére.
- A jogalkotási és végrehajtási folyamatokban legyen jelen és érvényesüljön állandó horizontális elvként az egyenlő bánásmód, az esélyegyenlőség és a társadalmi integráció szempontrendszere.
- A RIÉP Stratégiai terve alapján készítendő, 2007–2008. évekre szóló kormányzati intézkedési terv kidolgozása során tisztázzák annak a romák társadalmi integrációját elősegítő kormányzati programról és az azzal összefüggő intézkedésekről szóló 1021/2004. (III. 18.) Korm. határozathoz fűződő viszonyát, tekintettel a párhuzamos szabályozás kiküszöbölésére.
- Tekintsék át a tárcák roma programokkal összefüggő együttműködésének és összehangolásának régi-új rendszerét, és tegyenek intézkedéseket a RIT hatékony működésének biztosítása érdekében.

⁶³ Az egyik deszegregációs modellprogramot megvalósító önkormányzattal szemben jelenleg is ombudsmani vizsgálat folyik a lehetséges visszaélések kiderítésére.

- Elemezzék és értékeljék összehasonlító módon a roma telepeken élők lakhatási és szociális integrációs modellprogramja végrehajtásának eddigi tapasztalatait. Ennek alapján szükség szerint módosítsák a további modellprogramokat, illetve az így szerzett tapasztalatokat használják fel az ÚMFT keretében 28 kistérséget érintő „Esély a leghátrányosabb helyzetű kistérségekben élőknek” című program végrehajtása során.
- Az egyes stratégiák hatékony megvalósítása érdekében dolgozzanak ki pontos, a programok összehasonlítását is lehetővé tevő, gyors utánkövetési és monitoring rendszert. Az utánkövetés eredményeinek társadalmi kommunikációja során legyenek fokozott figyelemmel az egyes célokra költött összegek rendeltetésének pontos feltüntetésére, megelőzve a roma lakossággal szembeni társadalmi előítéletek fokozódását.

IV. Integráció az oktatás területén

4.1. Esélyegyenlőségi reform

A különböző szociális, kulturális háttérű gyerekek esélyegyenlőségét azok az oktatási rendszerek képesek biztosítani, amelyekben minél hosszabb ideig tart a mindenki számára elérhető, azonos színvonalú oktatás, és minél magasabb oktatási szinten kezdődik el a szelekció.⁶⁴ A magyar közoktatási rendszerben azonban az iskolák „szabad gyermekválogatási” lehetősége és a szülők szabad iskolaválasztási joga eredményeként jelenleg már a korai, kezdeti szakaszban óriási szelekció érvényesül.

2002-től a közoktatási rendszerben megkezdődött egy reform, amely a hátrányos helyzetű gyerekeknek kíván a korábbiaknál nagyobb esélyt biztosítani az integrált oktatás feltételeinek megteremtésével és az oktatási szolgáltatások minőségének javításával. E reformfolyamat keretében politikai, jogi, finanszírozási és pedagógiai módszertani téren egyaránt történtek változások.⁶⁵ A kormányzat határozottan állást foglalt az oktatási szegregáció minden formája ellen; a közoktatási törvénybe bekerült az iskolai szegregáció tilalma; bevezettek két új oktatásszervezési formát: a képesség-kibontakoztató és az integrációs felkészítést, amelyekhez kiegészítő normatívákkal többlettámogatást biztosítottak; és létrehozták a pedagógiai-módszertani megújuláshoz szakmai segítséget nyújtó szolgáltató intézményt, az Országos Oktatási Integrációs Hálózat és Fejlesztési Központot. Az oktatási integráció megteremtését elősegítő anyagi támogatások köre is megújult: új pályázati lehetőségek jelentek meg például a 2004–2006-os időszakban az NFT Humán-erőforrás Fejlesztési Operatív Program keretében, valamint új típusú ösztöndíjakat⁶⁶ indítottak el.

A közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény (Kotv.) 2006. szeptember 1-jétől hatályba lépő módosításai⁶⁷ közül néhány szintén az esélyegyenlőség előmozdítását szolgálhatja. Az egységes iskolában, a 12 vagy 13 évfolyammal működő intézményben a tanuló részére folyamatos továbbhaladást kell biztosítani; az önkormányzati intézkedési tervnek tartalmaznia kell a tanulók esélyegyenlőségét szolgáló intézkedéseket. Az oktatási és kulturális miniszter a 2006-os törvénymódosítás legfontosabb céljaként az alapkészségek megerősítését jelölte meg. A 2007. január elsejével hatályba lépő új körzethatár kialakítási szabály⁶⁸ is fontos előrelépést jelenthet az intézmények közötti szegregáció megállításában.

Vizsgálatunk idején az NFT II. a tervezés szakaszában tartott. Az OKM tájékoztatása szerint az egyik fontos tervezett változás, hogy a deszegregációs célok minden oktatással összefüggő fejlesztésben horizontális szempontként meg fognak jelenni. A tárca feltett szándéka, hogy az oktatás fejlesztésére fordítható minden uniós forrást úgy használjon fel, hogy azok az oktatási esélyegyenlőség javítását is szolgálják.

4.2. Az oktatási intézkedések közötti koherencia hiánya

Megindult és folyamatban van egy olyan, több elemet is tartalmazó reform, amely az oktatási rendszer erős szelektivitását és az oktatási szegregációt kívánja leépíteni, megelőzni. Arra a kérdésünkre ugyanakkor nem kaptunk kielégítő választ az OKM-től, hogy milyen stratégia érvényesül ezen intézkedések tervezése során, illetve az általános, valamint az oktatási rendszer egészének szelektivitására reagáló és a szűk értelemben vett integrációs intézkedések hogyan kapcsolódnak egymáshoz. Átfogó koncepció nélkül fennáll annak a veszélye, hogy az egyes intézkedések gyengíthetik vagy akár semlegesíthetik is egymást. Vizsgálatunk során több ilyen jelenséggel találkoztunk.

⁶⁴ Liskó Ilona: A hátrányos helyzetű tanulók iskoláztatási esélyei, Educatio 2006/1.

⁶⁵ Liskó Ilona: A hátrányos helyzetű tanulók iskoláztatási esélyei, Educatio 2006/1.

⁶⁶ Az Útravaló program az általános iskolák 7. és 8. osztályos hátrányos helyzetű tanulóinak nyújt támogatást, oly módon, hogy tanár mentorok segítségével a gyerekek patronálásához is segítséget ad.

⁶⁷ Lásd: 2006. évi LXXI. törvény.

⁶⁸ Kotv. 66. § (2) bekezdés.

A körzethatárról szóló új szabályozás alkalmazása nincs minden vonatkozásban kellően átgondolva, s ez a szándékolt hatással ellentétes eredményhez is vezethet. Az új szabály szerint a fenntartóknak úgy kell meghúzniuk az iskolák körzeteinek határát, hogy annak eredményeképpen az egyes beiskolázási körzetekben a halmozottan hátrányos helyzetű gyermekek aránya csak bizonyos százalékban (25%) térhessen el egymástól. Ezt az előírást kötelező jelleggel végre kell hajtaniuk a több iskolát fenntartó önkormányzatoknak, aminek következtében a jelenlegi gyakorlattal szemben a jövőben azokban az iskolákban is tanulnak majd halmozottan hátrányos helyzetű és roma diákok, amelyekben eddig egyáltalán nem vagy csak elenyésző számban voltak jelen. Ugyanakkor az integrált oktatás előfeltételét, az innovatív pedagógiai módszerek elsajátításának, a szakmai és szemléletbeli megújulásnak a lehetőségét csak azok az iskolák kapják meg, amelyek döntésük, választásuk alapján részt vesznek a képesség-kibontakoztató vagy integrált felkészítés megvalósításában, s azok is csak akkor jutnak hozzá biztosan a megfelelő szintű képzéshez, ha sikeresen pályáznak a pedagógiai innováció adaptálására és terjesztésére támogató uniós forrásokra. Az intézkedések tehát egyik oldalról kötelezik a fenntartókat nagy számú heterogén összetételű iskola kialakítására, míg a másik oldalról az integráció tényleges megvalósításához szükséges személyi és tárgyi feltételeket csak korlátozott körben, választható módon biztosítják számukra. Ez az összhangot nélkülöző politika a jogalkotói szándéktól messze álló „rideg integráció”⁶⁹ megvalósítását eredményezheti. Ezen túlmenően az sem zárható ki, hogy az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény (Ebtv.) egyértelmű tiltása ellenére az intézkedés megvalósítása az iskolákon belüli szegregáció erősödésével jár.

Az átfogó stratégia hiányára utal az alábbi jelenség: szociológiai tény, hogy a hátrányos helyzetű tanulók legnagyobb arányban kistelepülések kisiskolaiban tanulnak. Ezek közül sokban az alacsony gyermeklétszám miatt a halmozottan hátrányos helyzetű és roma diákokat már korábban is együtt oktatták a többi gyerekkel. 2003-ban ezért nagy számban ezekben az iskolákban kezdődött meg a képesség-kibontakoztató és integrációs felkészítés. A 2006-os oktatási törvényt módosítás; a költséghatékonyság, racionálisnak tartott intézményszerkezet kialakítása érdekében tervezett lépések; mindenképp az alacsony tanulói létszámú kisiskolák tagiskolává válása úgy megy végbe, hogy semmiféle garancia, kötelezettség nincs arra, hogy az integráló, korszerű pedagógiai módszereket alkalmazó leendő tagiskolák pedagógiai programját és innovatív gyakorlatát a befogadó nagy, városi intézmények átvegyék. E garanciák hiányában az integrációra, a pedagógiai innovációra fordított munka és pénz eddig elért eredményei kárba vesztethetnek.

A közoktatási racionalizálás másik területe az egyre nagyobb létszámú osztályok kialakításának ösztönzése a normatív támogatás átalakításával. Egy ilyen folyamat beindításának egyértelmű következménye az integrációs oktatás feltételeinek nehezebbé, ha nem lehetetlenné válása; intézményvezetők és pedagógusok teljes konszenzussal vallják, hogy a halmozottan hátrányos helyzetű gyerekek oktatása alacsony létszámú csoportban hatékony, tehát növekvő osztálylétszám mellett csökken a differenciálás és az integrálás lehetősége.

Bizonyos esetekben a finanszírozási rendszer maga is indukálja a szegregációs folyamatokat, példaként említhetjük a sajátos nevelési igényűvé minősített gyerekek európai összehasonlításban kiemelkedően és indokolatlanul magas arányát. Vizsgálatunk során is találkoztunk olyan önkormányzatokkal, amelyek érdeklődtek az integrációs felkészítés bevezetése iránt, majd – a két különböző normatíva összegének egybevetése után – inkább megmaradtak az eltérő tantervű iskola/tagozat működtetése mellett.

Itt is meg kell említenünk a nem önkormányzatok által fenntartott iskolák finanszírozását: miközben ezeket az intézményeket az önkormányzatiakhoz hasonlóan közpénzekből működtetik, az egyik legnagyobb akadályát képezik a központi esélyegyenlőségi, deszegregációs politika érvényesülésének.⁷⁰

Elismerve az oktatási tárca elkötelezettségét és az eddig megtett erőfeszítéseket, rá kell mutatnunk arra, hogy az oktatási reformból hiányzik a mélyreható elemzés, illetve az átfogó stratégiai szemlélet. Az intézkedések hatását, diszfunkcióit az OKM tájékoztatása szerint csak utólagos hatásmérő kutatásokkal elemezték, nem pedig egy átfogóan megtervezett, reformba beépített, folyamatos visszajelzést nyújtó monitoring rendszerrel. Az OKM tájékoztatása szerint továbbra is kutatásokra fognak támaszkodni, bár a közoktatás-statisztikai adatokat „a jelenleginél erőteljesebben kívánják felhasználni”⁷¹. A hatékonyság, eredményesség mérésének hiányában pedig „visszacsatolás” sincs a stratégia, az intézkedések minél korábban történő, megfelelő módosítására.

JAVASLAT

- A szaktárca tekintse át az oktatási intézkedéseket (nem csupán a közvetlenül deszegregációs célú rendelkezéseket, hanem összefüggéseiben a teljes rendszert) a koherencia megteremtése, az egymást semlegesítő intézkedések kiszűrése és az esélyegyenlőségi elvek maradéktalan érvényesítése érdekében.

⁶⁹ Rideg integrációról beszélünk abban az esetben, ha csupán egy fizikai térbe kerülnek a különböző szocio-kulturális háttérű gyermekek anélkül, hogy megfelelő pedagógiai módszerek alkalmazásával, befogadó légkör kialakításával tényleges együtt tanulásuk, együtt haladásuk feltételei megteremtődnének. A rideg integráció valójában az osztályon, csoporton belüli kirekesztődéssel azonos.

⁷⁰ Lásd részletesebben az 5.4. pontban.

⁷¹ OKM-válaszlevél az integrációs vizsgálatban történt megkeresésre.

V. Képesség-kibontakoztató és integrációs felkészítés

5.1. A szűk értelemben vett oktatási integrációs intézkedések

Az ombudsmani vizsgálat során áttekintettük az integrációra vonatkozó kormányzati intézkedéseket; valamint vizsgáltuk azt is, hogy van-e átfogó stratégia, koncepció az oktatási rendszer egészének szelektivitására reagáló általános intézkedések és a képesség-kibontakoztató és integrációs felkészítés vonatkozásában, azaz, hogy a szűk értelemben vett oktatási integráció (a képesség-kibontakoztató és integrációs felkészítés) hogyan illeszkedik az általános oktatási intézkedések közé. Az alábbiakban részletesen a képesség-kibontakoztató és integrációs felkészítéssel foglalkozunk.

2002 augusztusában az oktatási tárca Hátrányos Helyzetű és Roma Gyerekek Integrációjáért Felelős Miniszteri Biztos Hivatalában kidolgozták két új oktatási forma, a képesség-kibontakoztató és az integrációs felkészítés szabályozását. Ennek megfelelően 2002 novemberében a közoktatási intézmények működéséről szóló 11/1994. (VI. 8.) MKM rendelet új 39/D. §. és 39/E. §-sal egészült ki.

A képesség-kibontakoztató és integrációs felkészítés céljai azonosak: a szegény és iskolázatlan szülők gyermekei iskolai sikerességének javítása innovatív pedagógiai módszerek bevezetésével. Az integrációs felkészítés esetén ezt a fejlesztő munkát a gyerekek elkülönítése, kiemelése nélkül, heterogén összetételű osztályban vagy csoportban kell megvalósítani. A rendelet az integrációs felkészítés bevezetését a halmozottan hátrányos helyzetű gyerekek meghatározott arányához köti. A képesség-kibontakoztató oktatásnak azonban ilyen feltétele nincs, azaz szegregáló/szegregált iskolák is bevezethették/bevezethetik a minőségi oktatás elemeit.

Az intézkedések célcsoportja a hátrányos és halmozottan hátrányos helyzetű gyermekek köre, amelyet szociális mutatókkal határozott meg a tárca.⁷²

A hátrányos helyzetű tanulók integrációs és képesség-kibontakoztató felkészítését az oktatási miniszter közleményeként kiadott „A hátrányos helyzetű tanulók integrációs és képesség-kibontakoztató felkészítésének pedagógiai rendszere” (IPR)⁷³ szerint kell megszervezni.

A két felkészítés bevezetése esetén a fenntartó önkormányzatok kiegészítő normatívát igényelhetnek a központi költségvetésből. A két normatíva összege többször is változott, de a kettő közötti arány változatlan maradt, azaz az integrációs felkészítés esetén járó normatíva a képesség-kibontakoztató felkészítés háromszorosa⁷⁴, ezzel is ösztönözve az integráció megvalósítását.

Az Integrációs Pedagógiai Keretrendszer alapján a normatívát igénylő intézmények számára kötelező az integrációs stratégia kialakítása, az iskolába való bekerülés előkészítése és az együttműködések, partnerségi kapcsolatok kiépítése, valamint a tanítást-tanulást segítő eszközrendszer számos elemének alkalmazása. Az IPR alapján az intézményeknek kétéves bevezetési ütemtervet kell kidolgozniuk.

Az inkluzív, együttnevelő pedagógiai kultúra terjesztése és az integrációs nevelés bevezetésének szakmai támogatása a 2003-ban létrejött OOIH feladata lett.

A továbbiakban kitérünk a szűk értelemben vett oktatási integrációs intézkedések szervezeti hátterére, a program időtávjára, hatókörére, a célcsoportra, a felkészítések tartalmára, a személyi feltételekre, az eredményesség mérésére és a finanszírozásra.

Bár a 2007. január elsején hatályba lépő körzethatárszabály⁷⁵ nem tartozik a szűk értelemben vett oktatási integrációs intézkedések közé, de a két felkészítéshez közvetlenül kapcsolódik, így e szoros logikai összefüggés miatt részletesen elemezzük.

5.2. Szervezeti keretek

2002-ben az Oktatási Minisztériumon belül létrejött a Hátrányos Helyzetű és Roma Gyerekek Integrációjáért Felelős Miniszteri Biztos Hivatala, 2003-ban pedig a minisztérium háttérintézményeként az Országos Oktatási Integrációs Hálózat és Fejlesztési Központ. Az OOIH az integrációs politika megvalósítását támogató szakmai szolgáltató szervezet, célja az együttnevelő, inkluzív pedagógiai kultúra terjesztése, a pedagógusok és intézményeik horizontális együttműködésére épülő szakmai hálózat kiépítése. Az OOIH egy központi és négy regionális irodával, négy régiós és negyvenöt kistérségi koordinátorral⁷⁶, huszonhat tanácsadóval kezdte meg működését. 2003-ban független szakértő bizottság választotta ki pályázati úton azt a negyvenöt ún. bázisiskolát, amelyekben az OOIH modellezte a miniszteri közleményben kiadott Integrált Pedagógiai Rendszert. A bázisintézmények sorába szegregált, de kiemelkedő módszertani innovációval jellemezhető iskolák is bekerültek. Az első év után a minisztériumi források elapadásával párhuzamosan, a bázisintéz-

⁷² Kotv. 121. § (1) bekezdés 14. pont.

⁷³ Megjelent az Oktatási Közlöny 2003. augusztus 6-i számában.

⁷⁴ Az első évben 17 000 forint/fő volt a képesség-kibontakoztató normatíva, a 2004. és 2005. évi költségvetésben 20 000 forint/fő, a 2006. évi költségvetésben pedig 20 500 forint/fő szerepel. Az integrációs normatíva ennek függvényében 51 ezerről először 60 ezerre, majd 61 500 forintra nőtt.

⁷⁵ Kotv. 66. § (2) bekezdés.

⁷⁶ A kistérségi koordinátorok érettségivel rendelkező roma fiatalok, akik az integráció megvalósításában segítik az oktatási intézményeket.

ményi program beépült a HEFOP 2.1. „A” komponensébe, s mint pilot program folytatódott tovább, a 2.1.1. „A” központi programját pedig az OOIH szakmai vezetésével a sulinova Kht. valósítja meg. 2006-tól a képesség-kibontakoztató és integrációs kiegészítő normatívát igénylő iskoláknak kötelező együttműködni a Hálózattal.

A helyszíni vizsgálat során megkérdeztük az intézményeket az OOIH szerepéről is: elégedettek-e a szolgáltatásokkal, megkapják-e a szükséges szakmai segítséget. A válaszokból az derült ki, hogy azok az iskolák, amelyek ún. bázisintézmények voltak, az első évben nagymértékben tudtak támaszkodni a kistérségi koordinátorok segítségére, szinte napi kapcsolatban álltak velük. A későbbiekben a normatívát felvevő iskolák körének kibővülésével, valamint a kistérségi koordinátorok finanszírozásának bizonytalanná válásával, s az ebből fakadó fluktuációval összefüggésben a napi kapcsolat megszűnt. Az integrációs programhoz később csatlakozók hiányolják a felmerülő konkrét problémák megoldásában a helyszínen elérhető, közvetlen kapcsolatot, segítséget.

A roma kistérségi koordinátoroknak az IPR terjesztése mellett jelentős szerepük van a szemléletformálás terén is, megfelelő számban való alkalmazásuk és folyamatos, kiszámítható finanszírozásuk biztosítása a következő időszakban szükséges.

Az új Oktatási és Kulturális Minisztérium (OKM) szervezetén belüli átalakítások érintették a Hátrányos Helyzetű és Roma Gyermekek Integrációjáért Felelős Miniszteri Biztos intézményét is. 2006 őszétől a Roma Integrációs Titkárság és az Esélyegyenlőségi és Nemzetiségi Főosztály foglalkozik az egyenlő bánásmód kérdéskörével. A minisztériumtól tájékoztatást kértünk a változtatás koncepciójáról, különös tekintettel arra, hogy milyen okok miatt került ki a „hátrányos helyzetű gyermekek” fogalma az új titkárság nevéből illetve, hogy milyen koncepció alapján került az esélyegyenlőség területe a Nemzetiségi Főosztály szervezeti egységéhez. A válasz koncepcionális magyarázatot nem tartalmazott, azonban deklarálta, hogy tevékenységük továbbra is kiterjed a hátrányos helyzetű gyermekek problémáinak megoldására is. Úgy tűnik tehát, hogy elvi, koncepcionális okok nem indokolták az új minisztériumi egységek létrejöttét, s az egységek közötti munkamegosztás kialakítását, de ez közvetlenül nem veszélyezteti az integrációs program folytatását. Ugyanakkor az oktatási integrációs reform egészére jellemző a minisztériumi struktúrában is tükröződő átfogó stratégia hiánya, amely összességében problémákat okozhat.

JAVASLATOK

- A kormányzati szervek erősítsék meg az OOIH státuszát, teremtsék meg a hálózat pályázati finanszírozástól független stabil jogállását.
- A szaktarca igazítsa a kistérségi koordinátorok számát a programban részt vevő iskolák számához olyan módon, hogy legalább a kezdő évben minden intézmény közvetlen segítséget kapjon az induláshoz, az IPR bevezetéséhez.
- Teremtse meg az OKM a kistérségi koordinátorok folyamatos alkalmazásának jogi és anyagi hátterét.

5.3. Az időtáv kérdése

5.3.1. A program hosszabb távon

Tájékoztatást kértünk az OKM-től abban a vonatkozásban is, hogy milyen időtávon belül, milyen konkrét eredményeket várnak a két felkészítés bevezetésétől; tűztek-e ki számszerű célokat. Megkérdeztük, hogy terveik szerint mikor válthatja fel egy általános integrált oktatáspolitikát ezt a tulajdonképpeni szegregációs „krízisprogramot”. A tárcától kapott válaszból kiderült, hogy ilyen terv nem készült, számszerű, számonkérhető célokat nem tűztek ki, és a program folytatását is általánosan megfogalmazott célok teljesüléséig tervezik. Ilyen célként sorolták fel a szegregáció mértékének csökkenését; azt, hogy csökkenjen a halmozottan hátrányos helyzetű tanulók felülreprezentáltsága a sajátos nevelési igényű tanulók között; hogy jelentős mértékben közeledjen a halmozottan hátrányos helyzetű tanulók továbbtanulási aránya a nem halmozottan hátrányos helyzetűekéhez; és hogy a tanulói teljesítményt ne befolyásolja az európai uniós átlagnál nagyobb mértékben a család társadalmi-gazdasági státusza. Ezek a célok megítélésünk szerint túlterjeszkednek a program valós lehetőségein, és már egy általános integrált oktatáspolitikát eredményét vetítik előre, amelynek hosszú távú megvalósítási szükségességével teljes mértékben egyetértünk.

Álláspontunk szerint azonban a konkrét indikátorok, számszerűsített célok hiánya több szempontból is problémát jelent. Egyrészt ezek nélkül nehéz lesz a program eredményességét, hatékonyságát mérni.⁷⁷ Másrészt a konkrét intézményi ellenőrzés feltételei még csak most teremthetnek meg, s ha ez nem bizonyul hatékonynak, felmerülhet annak a veszélye, hogy bizonyos iskolák az integrált oktatás tényleges megvalósítása helyett csak forrásszerzési lehetőségként „használják” a programot.

⁷⁷ Lásd az 5.8. pontban írottakat.

A körzethatárookra vonatkozó új szabályozás következtében a program iránti igény tömegessé válhat, ezért az is fontos szempont, hogy – a speciális integrációs programon túl – az integrált, magas színvonalú oktatás biztosítására kialakítsák a megfelelő általános pedagógiai és infrastrukturális kereteket.

5.3.2. A program rövid távon

Helyszíni vizsgálataink során azt tapasztaltuk, hogy azokban az iskolákban, ahol az IPR bevezetése előtt legalább öt-hat éven keresztül nem alkalmaztak más reformpedagógiai módszert⁷⁸, ott szinte mindenütt rövid az IPR bevezetésére előírt kétéves idő. Ezt megemlítették maguk a pedagógusok is, érzékelhető volt az óralátogatás során, de a reformpedagógiai előzménnyel rendelkező iskolák is elmondták, hogy korábbi „kísérletezéseik” nélkül nem lett volna elég ez az idő az IPR tényleges beindításához. Ez alatt az idő alatt kell ugyanis átfőrní a pedagógusok szemléletét; az évekig, évtizedekig frontális módszerrel dolgozó tanárokat rá kell bírni arra, hogy a továbbképzéseken tanultakat beépítsék osztálytermi gyakorlatukba, ami még elkötelezett tantestületek esetében is nehéz feladat.

A szülők reakcióját is érdemes megemlíteni ebből a szempontból. A „kezdő iskolák” – tehát ahol 2003 előtt nem próbáltak semmilyen pedagógiai innovációval – kevésbé tudták kommunikálni és elfogadtatni a változtatás okait és célját mind a halmozottan hátrányos helyzetű, mind pedig a nem halmozottan hátrányos helyzetű gyermekek szüleivel. Míg a halmozottan hátrányos helyzetű gyerekek szülei sokszor gyanakvók voltak, féltek a megszokott pedagógus, az iskola elvesztésétől, addig a jobb társadalmi helyzetű szülők attól tartottak, hogy a program bevezetésével az iskola „elcigánysodik” vagy a „problémás” gyerekek gyűjtőhelye lesz.

Mindezekből látható, hogy egy pedagógiai módszertan és szemlélet reformját célul tűző folyamat jóval hosszabb időt kíván az IPR bevezetésére előírt 2 évnél.

JAVASLATOK

- Az oktatási tárca konkretizálja a deszegregációs „krízisprogrammal” elérendő célokat, és dolgozza ki a magas színvonalú általános integrációs oktatásra való áttérés konkrét ütemtervét.
- Vizsgáltsa meg a szaktárca az IPR bevezetésének előírt idejét, mérlegelje az esetleges hosszabb időtáv biztosítását.

5.4. Az intézkedések korlátozott hatóköre

A szélsőségesen decentralizált magyar oktatási rendszerben az oktatási tárca nem rendelkezik olyan eszközökkel, amelyek közvetlenül képesek befolyásolni a fenntartói, intézményi döntéseket, a központi szándékok általában is nehezen juttathatók érvényre. A társadalmi előítéletek ellen ható törekvések pedig, mint amilyenek a deszegregációs intézkedések, természetesen még nagyobb ellenállásba ütköznek, hiszen sértik a szegregáció fennmaradásához fűződő szülői, fenntartói, intézményi érdekeket.

A szülők szabad iskolaválasztási joga⁷⁹, valamint az iskolák szabad „gyerekválogatási joga”, az elitista törekvésekkel együtt általános szinten is rendkívül szelektív iskolarendszert eredményeznek. A PISA-jelentések adatai szerint Magyarországon a tanulói teljesítményt az OECD-átlagnál jóval nagyobb mértékben befolyásolja a szülők szocio-ökonómiai háttere, s a magyar iskolarendszer nem csupán leképezi, hanem tovább is erősíti az eltérő szociális helyzetből adódó különbségeket, egyenlőtlenségeket. E rendszer kitermelte a maga két végletét, s ez eleve jelentős mértékben behatárolja a deszegregációs intézkedések hatókörét.

5.4.1. Elitképzés

Az egyik véglet az elitképzés, amely Magyarországon jórészt egyházi és alapítványi iskolákban valósul meg. Ezek az iskolák is döntő mértékben közpénzekből finanszírozott intézmények: az államnak alkotmányos kötelezettsége, hogy az önkormányzati kötelező feladatot átvéve nem állami intézmények is megkapják a gyerekek után járó általános normatívát, az alap-hozzájárulást.

A történelmi egyházak mint intézményfenntartók a normatív támogatáson felül kiegészítő hozzájárulásra is jogosultak. Mindezek a támogatások arra való tekintet nélkül járnak, hogy az esélyegyenlőség szempontja érvényesül-e az egyház által fenntartott oktatási intézmény működésében. Azon túl, hogy ez a gyakorlat sérti a szektorsemlegesség elvét, hozzájárul a szelektivitás növekedéséhez és az iskolák közötti szegregáció erősödéséhez.

Szakértők megállapítása szerint – amelyet az OKM is megerősített – a középosztálybeli családok gyermekei mára már nagyrészt az elitiskolákban tanulnak, és az integráció legfeljebb a halmozottan hátrányos és „relatív hátrányos” helyzetű

⁷⁸ A pedagógia innovációhoz kapcsolódó előzmények között említhető pl. a Soros Alapítvány által 90-es években bonyolított képzések, a Lépésről Lépésre program, a Belső Gondozási Rendszer bevezetése, az Önfelkészítő Iskolák Egyesületéhez, a KOMP-hoz való csatlakozás. Az ilyen iskolák tantestületei korábban is aktívan részt vettek továbbképzéseken.

⁷⁹ Az oktatási tárca integrációs és deszegregációs politikáját alakító keretfeltételek között van egy, és pedig a szabad iskolaválasztás joga, amely minden, mégoly hatékony szabályozás mellett is korlátozza a politika érvényre jutását. Az eddig elért eredményeket a keretfeltételek tükrében kell értékelnünk.

(a szűk törvényi kategórián kívül eső, de életmódban, családi mintákban, lehetőségekben hasonló helyzetű) gyermekek között jön létre, azaz az intézkedés nem jut el a legjobb társadalmi státuszú gyermekekhez. A szelektivitás és szegregáció jellemzően együtt jár a pedagógus-erőforrások szegmentálódásával is: a jobban képzett pedagógusok az alapítványi, egyházi iskolákba mennek tanítani.

Az egyházi, alapítványi intézmények nemcsak figyelmen kívül hagyhatják az esélyegyenlőség szempontját, de működésük adott esetben ellehetetlenítheti egy egész település oktatási deszegregációs törekvéseit. A több iskolával rendelkező településeken/kerületekben a halmozottan hátrányos helyzetű gyermekek arányának megoszlásánál ugyanis figyelembe kell venni az egyházi, alapítványi iskolába járó gyermekeket is. Mivel azonban az egyházi és alapítványi iskolák általában homogén elit iskolaként működnek, és sokszor szinte alig tanítanak halmozottan hátrányos helyzetű tanulókat, az adott településen a hátrányos helyzetű gyermekek intézmények közötti arányában az előírt 25%-nál kisebb eltérést számos esetben lehetetlen tartani.⁸⁰ Mindez azt eredményezi, hogy az integrációt felvállaló iskolák nem juthatnak hozzá a kiegészítő normatívához, és pedig olyan rajtuk kívül álló okok miatt, amelyeket nem képesek befolyásolni. A körzethatárok megállapítására vonatkozó új szabályok sem vonatkoznak az alapítványi és egyházi iskolákra. Ezen intézmények közpénzekből való fenntartása a korlátozó szabályok nélkül az OKM eddigi integrációs erőfeszítései ellen ható folyamatokat erősíti.

JAVASLAT

- Az oktatási kormányzat terjessze ki az integrációs szabályokat – az Ebtv.-vel összhangban – az önkormányzati feladatok ellátásában részt vevő, közpénzekből finanszírozott nem önkormányzati intézményekre is.

5.4.2. Sajátos nevelésű igényű tanulók

A másik végletet a sajátos nevelési igényű tanulók tömege jelenti. Míg az Európai Unióban átlagosan a gyermekek 2,5%-át, addig Magyarországon 5,3%-át nyilvánítják értelmi fogyatékosnak a szakértői bizottságok⁸¹. Ez az adat önmagában is utal az oktatási rendszer szélsőséges szelektivitására.

A kisebbségi ombudsmannak a cigány gyerekek speciális (kisegítő) iskolai oktatásával kapcsolatos vizsgálata⁸² óta az oktatási kormányzat részéről folyamatos erőfeszítések történnek a sajátos nevelési igényűvé nyilvánított gyermekek számának csökkentésére, illetve a minőségi oktatás megteremtésére.

A finanszírozási rendszer által is indukált magas arányú sajátos nevelési igényűvé nyilvánítás az elmúlt évek jogszabály-szigorításai ellenére alig változott. Az OKÉV a 2004/2005-ös tanévben elkészítette az enyhe fokban értelmi fogyatékos tanulók oktatását végző általános iskolai tagozatok országos ellenőrzésének tapasztalatairól szóló jelentést. Eszerint az eltérő tantervű tagozatot fenntartó általános iskolák több mint harmadában hiányzott a gyógypedagógus, vagy a törvényben megengedettnél magasabb volt a csoportösszevonások mértéke, az esetek jelentős részében pedig a kiemelt normatíva ellenére a többségi tantervű osztályoknál – tehát a helyben elérhető ellátásnál is – alacsonyabb színvonalú volt az ellátottság.

Utolsó Padból Program

2004-ben az Utolsó Padból Program keretében független szakértők felülvizsgálták az akkori második osztályos sajátos nevelési igényű gyermekek áthelyezését, és úgy találták, hogy 11%-uk alaptalanul került eltérő tantervű iskolába vagy tagozatra. A felülvizsgálat 222 gyermeknek az általános tantervű oktatásba való visszahelyezését eredményezte. Mindazonáltal egyszeri programról volt szó, hiszen a minisztérium szerint „felsőbb évfolyamokon a korábbi többéves csökkentett tananyag és követelményrendszer miatt szakmailag megnyugtató módon már kockázatos a tanulók visszahelyezése”.

A sajátos nevelési igényűvé nyilvánítás tehát már egy-két év után elismerten olyan visszafordíthatatlan lemaradást eredményez, amely a tévedésből, vagy rossz szakmai beidegződésből vagy az iskolák vélelmezett érdekéből, és tegyük hozzá: szakmai kontroll nélkül sajátos nevelési igényűvé nyilvánított gyermekek teljes további iskolai útját s egész életét meghatározza.

A rendszer további hiányossága mutatkozik meg abban, hogy az OKM még az Utolsó Padból Program keretében visszahelyezett 222 diák sorsáról sem képes információt szerezni, azaz nincs lehetőség az ellenőrzésre, az eredményesség mérésére. A minisztérium – vélhetően a decentralizáltságból fakadó kompetenciahiány okán – „többszöri próbálkozása ellenére sem” kapott választ sem a visszahelyezett gyermekekkel foglalkozó pedagógusoktól, sem a gyermekeket

⁸⁰ Ezzel természetesen nem akarjuk azt mondani, hogy nem értékeljük igen nagyra azokat az egyházakat, illetve alapítványokat, amelyek kifejezetten vállalják a szegény, hátrányos helyzetű gyermekek nevelését, oktatását.

⁸¹ <http://www.okm.gov.hu/main.php?folderID=125&articleID=142&ctag=articlist&iid=1>

⁸² Lásd a kisebbségi ombudsmann 1999. évi beszámolóját.

befogadó intézményektől. A nyomkövetés megoldhatatlansága annál is inkább szembeszökő, mert az iskolák nem ingyen vállalták a visszahelyezett gyermekek oktatását.⁸³

Diagnosztizálás

Felkért szakértőink⁸⁴ szerint a „kategorizálás” (gyerekek szakértői bizottság, nevelési tanácsadó általi vizsgálata) maga is oka a szelektív rendszernek, amelynek abból kellene kiindulnia, hogy a gyermekek öt-hat-hét éves korukban gyorsan és könnyen elsajátítanak mindent, az addig szerzett hiányok behozhatók. A fejletlenséget megállapító döntés mint kategorizáló aktus sokkal inkább meghatározó lehet, mint maga az esetleges fejlesztés.

A fejlesztő osztályokban eleve nem működnek a többi osztályban jellemző „egyenlősítő csatornák”, mint a magasabb szintű követelményrendszer, a jobb helyzetű gyerekek, mint vonatkoztatási csoport stb. A képességfelmérések hipotetikus iskolai pályafutást konstruálnak az óvodás nevelődési előtörténetből. „Pedagógiai fatalizmushoz” vezet az a szemlélet, amely szerint mindenki abba az iskolába, osztályba fog járni, ahova való. A képességmérő tesztek a képességeket veszületett adottságként fogják fel, a képességek biológiai determinizmusának képzetét erősítik, és mindig legitimálni fogják a szelekciót.

A korai szelekció annál is inkább káros, mert a társadalmi származás a magasabb iskolai fokon egyre csökkenő mértékben befolyásolja a szelekciót. A különböző társadalmi státuszú szülők eltérő mértékben tudnak élni iskolaválasztási jogukkal, a korai intézményes szelekció erősíti az alsóosztálybeli önszelekciós mechanizmusokat. (Minél korábbi a választás, annál nagyobb egyenlőtlenségek alakulnak ki, ugyanis a választást annál inkább csak a szülő kulturális, társadalmi tőkéje határozza meg.)

A diagnosztikai eszközök korszerűsítése folyamatban van, az NFT HEFOP 2.1.1b központi intézkedés keretében zajlik az általános intelligenciát vizsgáló WISC4 teszt standardizálása. Ugyanakkor hiányzik a megújult eszközök ellenőrzött intézményi struktúrába helyezése és az eszközök használatához szükséges személyi kompetencia. Azaz annak ellenére, hogy a szakértői bizottságok tagjai az NFT HEFOP 2.1. intézkedés B komponensében 60 órás akkreditált képzésen vettek részt, amely a szakmai fejlődést és minőségfejlesztést célozta, ennek eredményei (még?) nem láthatók.

Az OKM tervezi a szakértői tevékenység állami ellenőrzését, amelyet a jövőben az Oktatási Hivatal fog ellátni. Az OKM további terve, hogy az NFT II. keretén belül végezzenek célzott felülvizsgálatokat azokban a térségekben, ahol a sajátos nevelési igényűvé minősítés nagymértékben meghaladja az önmagában is magas országos átlagot.

Sajátos nevelési igényű tanulók körének szűkítése

A Kotv. 2006-os módosítása eredményeként a pszichés fejlődési zavarok miatt a tanulási folyamatban akadályozott gyermekek nem tartoznak többé a sajátos nevelési igényű gyermekek körébe.

Összességében elmondhatjuk, hogy a megtett erőfeszítések ellenére szinte változatlan a sajátos nevelési igényű nyilvánított gyermekek helyzete, a további intézkedések pedig egyelőre még csak a terv fázisában vannak.

JAVASLATOK

- Az OKM folytassa az Utolsó Padból Programot: vizsgálja felül minden évben a második korosztályt.
- A szakárca teremtsen meg annak a feltételét, hogy fejlesztés célú iskolaérettségi vizsgálatok történjenek a jelenlegi szelekciós szempontú teszteléssel szemben.
- A szakminisztérium támogassa azokat a pedagógiai fejlesztéseket, amelyek elősegítik, hogy a sajátos nevelési igényű gyermekeket lehetőség szerint a többségi iskolarendszeren belül oktassák.

A 5.4. pontban foglaltak összegzéseként az integrációs intézkedések hatókörét illetően megállapítható, hogy a rendszer két oldalról zárt. Egyrészt nem, vagy csak kismértékben képes bevonni a társadalom legjobb helyzetű, leginkább kedvezményezett rétegeit, így a társadalmi szempontból heterogén iskolai környezet megteremtése valójában nem sikerülhet, noha az eredményes integráció egyik feltétele lenne, hogy a hátrányos helyzetű gyerekek olyan mintákat is láthassanak maguk körül, amelyek az iskolai, társadalmi sikert példázzák, amelyek számukra is vonzóvá tehetik például a továbbtanulást. Másrészt kizárja a társadalom ténylegesen leghátrányosabb helyzetű, adott esetben csak szocio-kulturális háttérükben a többségi társadalomtól eltérő tagjainak jelentős részét az oktatási integráció lehetőségéből, nem egyszer már egészen kis korukban olyan pályára állítva őket, ami az önmagát beteljesítő jóslat erejével termeli újjá a képzetlenség, a munkanélküliség és a szegénység ördögi körét.

⁸³ „A visszahelyezett gyermekek után járó normatív támogatás a gyógypedagógiai (konduktív pedagógiai) támogatás 70%-a, amelyet a visszahelyezett gyermeket fogadó intézmény akkor vehet igénybe, ha az áthelyezés (tan)évében az oktatási miniszter által kiadott pedagógiai rendszer szerint szervezik meg az oktatását. Az áthelyezés egyúttal azt is jelenti, hogy az SZB szakvéleményben megállapítja a tanuló sajátos nevelési igényének megszűnését, azaz a gyermek tanulási képességei szempontjából a többi, ép gyermekkel azonos képességű, nevelése-oktatása a többi gyermekkel, tanulóval azonos feltételek szerint történik.

A két évig igénybe vehető emelt összegű támogatás ad lehetőséget a fenntartónak, hogy a szükséges pedagógiai többlétszolgáltatásokat nyújtsa az érintett tanulóknak. A fenntartó és a befogadó intézmény e forrásra építetten saját hatáskörében és felelősségre, szakmai döntése alapján támogathatja a gyermeket, illetve a gyermekkel foglalkozó pedagógust.” (Idézet az ombudsmanni megkeresésre adott OKM-válaszból.)

⁸⁴ Berényi Eszter–Berkovits Balázs–Erőss Gábor

5.5. Az alanyi kör

Az integrációs és képesség-kibontakoztató oktatásszervezési forma célcsoportja a halmozottan hátrányos helyzetű gyermekek köre. Ezt a fogalmat a közoktatási törvény (Kotv.) 121. § (1) bekezdés 14. pontja határozza meg, méghozzá szociális mutatók segítségével.⁸⁵

A kategóriával kapcsolatban két vonatkozásban merül fel probléma: az egyik az etnikai dimenzió hiányából, a másik a halmozottan hátrányos helyzetű kategória szűk körű meghatározásából fakad.

5.5.1. Etnikai dimenzió

Ahogy azt a III. fejezetben kifejtettük, a hátrányos szociális helyzet alapján az általános, szociális mutatókon nyugvó intézkedéseket tartjuk megfelelőnek. Ugyanakkor álláspontunk szerint nélkülözhetetlen, hogy a mainstreaming elvét alkalmazva folyamatosan vizsgálják a két felkészítési forma hatását a cigányság helyzetének és a kisebbség-többség kapcsolatainak vonatkozásában.

Az OKM tájékoztatása szerint az alanyi kör szociális mutatókkal való meghatározása koncepcionális döntés volt: tudatosan kerültek át a hangsúlyok a szociális mutatókra. Az etnikai hovatartozás bevallása körüli visszaélésekre, az előítéletektől övezett kisebbség általános „rejtőzködésére”, és arra a tényre hivatkoztak, hogy 1993-ban megszűnt a romák hivatalos regisztrációja az oktatási rendszeren belül.

Az alanyi kör meghatározásával egyetértünk, annál is inkább, mivel a semleges – szülői végzettségi és szociális – mutatóval történő meghatározás egyben a magyar közoktatás rendszerszintű szelektivitására is reagál.⁸⁶ Az alanyi kör szociális alapú meghatározása a cigány lakosság többségét jellemző alacsony iskolai végzettség és szegénység miatt egyáltalán alkalmas arra, hogy elérje az érintett cigány gyerekeket is.

Ugyanakkor, a mainstreaming elvét következetesen végiggondolva, felmerül néhány kérdés:

A program nem számol azzal a jelenséggel, hogy a cigány gyerekek száma – függetlenül az oktatási kínálatától – önmagában is szülői, fenntartói, iskolai döntést befolyásoló tényező. Természetesen a szülők iskolaválasztási szokásait az oktatáspolitikai nem tudja közvetlenül irányítani. A fenntartókra vonatkozó szabályok azonban közvetve, a kínálat kereteinek meghatározásával jelentősen alakíthatják a szülői attitűdöket. Ezen szabályok áttekintésére, és annak vizsgálatára, hogy azok alkalmasak-e a fenntartói döntések integrációt támogató jellegének biztosítására, a finanszírozásról, valamint a körzethatárról szóló fejezetekben térünk ki.

A halmozottan hátrányos helyzetű gyermekek nagy számban roma származásúak is, és azt is tudjuk, hogy szegregációjukban az előítéletesség is szerepet játszik. Ezt a kérdést a személyi feltételek, a pedagógusok vonatkozásában az 5.7. pontban vizsgáljuk.

Ugyanakkor felmerült az a kérdés is, hogy miként számolnak az intézkedések a halmozottan hátrányos helyzetű gyerekek körébe nem tartozó, de szegregáltan oktatott roma gyerekekkel. Az OKM válasza szerint a roma családok 75–80%-a hátrányos helyzetű is egyben, tehát a „rendszerből” kimaradók száma viszonylag kicsi, így az őket érő diszkrimináció kezelésére az antidiszkriminációs jelzőrendszert ítélték alkalmasnak. Ennek kiépülése azonban még kezdeti stádiumban van.⁸⁷

Cigány kisebbségi oktatás

Helyszíni látogatásaink során megvizsgáltuk azt is, hogy a gyakorlatban miként valósul meg egymás mellett a cigány gyermekek identitásának megőrzése, kultúrájának ápolása érdekében megszervezett cigány kisebbségi oktatás és integrált oktatás; azaz nem eredményezi-e a kisebbségi oktatás a cigánygyerekek kimaradását az integrációs programból. Arra a kérdésre is választ kerestünk, hogy a két felkészítés nem teszi-e lehetetlenné a cigány kisebbségi oktatás megszervezését, azaz az integráció célja a megvalósítás során nem fordul-e át asszimilációs elvárásokká.

A meglátogatott iskoláknak csak töredékében szerveztek cigány kisebbségi oktatást is az integrációs és a képesség-kibontakoztató felkészítés mellett. Ahol mégis, ott legtöbbször nyelvtanítás nélkül a multikulturális elemek tanmenetbe építésével és délutáni hagyományörző foglalkozásokkal találkoztunk. Több helyen is azt tapasztaltuk, hogy az iskolák nem tesznek különbséget a cigány kisebbségi oktatás elemei – a cigány népismeret, cigány kulturális tevékenység – és a multikulturális elemek között. A cigány népismeret műveltségi terület heti egy kötelező tanórai oktatását is a multikultu-

⁸⁵ Hátrányos helyzetű gyermek, tanuló: az, akit családi körülményei, szociális helyzete miatt a jegyző védelembe vett, illetve akinek rendszeres gyermekvédelmi kedvezményre való jogosultságát megállapította, ezen belül halmozottan hátrányos helyzetű az a gyermek, az a tanuló, akinek a törvényes felügyeletét ellátó szülője, illetve szülei – az iskolai felvételi körzet megállapításával összefüggésben a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló törvény szerint vezetett nyilvántartás alapján készült statisztikai adatszolgáltatás, a gyermeket, tanulót megillető szolgáltatás megállapításához a szülő nyilatkozata szerint – legfeljebb az iskola nyolcadik évfolyamán folytatott tanulmányait fejezte be, fejezték be sikeresen, továbbá az a gyermek, az a tanuló, akit tartós nevelésbe vettek.

⁸⁶ A PISA-jelentés, amely nemzetközi összehasonlításban vizsgálta a magyar oktatási rendszert rámutatott arra, hogy a magyar tanulók iskolai teljesítményét különösen nagymértékben szülei társadalmi helyzete határozza meg.

⁸⁷ Lásd részletesebben az 5.8. pontban.

rális elemek tantárgyakba építésével vélték megvalósítani.⁸⁸ Megállapítható volt ugyanakkor, hogy a cigány kisebbségi oktatás esetleges hiányosságai nem az integrációs felkészítés eredményeképpen keletkeztek. Nem tapasztaltuk azt sem, hogy az integráció címén asszimilációs törekvések valósulnának meg.

A cigány kisebbségi oktatás megszervezése sehol sem jelentette az ebben részt vevő gyerekek kimaradását az integrációból, mindkét program megvalósítható volt ugyanazon gyermekek vonatkozásában. Az integrációs szemléletet lelkesen magukénak valló iskolákban azt a tendenciát is megfigyelhettük, hogy a cigány kisebbségi oktatás kulturális tevékenység részébe a többségi gyerekek is egyre sűrűbben bekapcsolódtak. A hagyományörző, sokszor projektnapok keretében a szülőkkel közösen szervezett eseményeken ezeknek az intézményeknek minden diákja teljes természetességgel részt vett.

JAVASLATOK

- Az oktatási kormányzat folyamatosan elemeztesse – a mainstreaming elvének megfelelően – a két felkészítés cigány származású gyermekekre gyakorolt hatását, és ennek megfelelően szükség szerint kezdeményezze a szabályozás módosítását, kiegészítését.
- A szaktárca folyamatosan monitorozza azt, hogy
 - nem maradnak-e ki a cigány gyerekek a két felkészítésbe bevontak köréből,
 - az integráció címén nem fogalmazódnak-e meg asszimilációs elvárások,
 - adottak-e a pedagógusok részéről a tényleges integrációhoz szükséges szemléletbeli feltételek,
 - működik-e antidiszkriminációs jelzőrendszer a halmozottan hátrányos helyzetű körbe nem tartozó, de kirekesztett roma gyermekek megsegítésére.

5.5.2. A kategória által érintettek köre

A halmozottan hátrányos helyzet kategóriájának definiálásával a meglátogatott iskolák többsége nem értett egyet: túl szűknek tartották az alanyi kört. Mindenütt tágabb értelemben beszéltek a hátrányos helyzetű, integrálásra szoruló diákokról.

Felkért szociológus szakértőink is egyöntetűen állítják, hogy egy nyolc általános iskolai osztállyal rendelkező és egy elavult, a piacon nem értékesíthető szakmát szerzett, évek óta munkanélküli, szakmunkás vagy szakiskolai végzettségű szülő életmódjában, családi mintáiban, lehetőségeiben nem tér el egymástól szignifikánsan, különösen az ország periférikus helyzetű, leszakadó térségeiben, településein, ahol nincsenek vagy igen korlátozottak az elhelyezkedési lehetőségek. Szociológiai szempontból ezek a rétegek egy kategóriát alkotnak, ezért nem indokolt a „halmozottan hátrányos helyzetű” tanuló meghatározásának a nyolc általános iskolai osztállyal rendelkező szülők körével való lezárása. Az a szabály, amely szerint az iskola igazgatója – a képesség-kibontakoztató felkészítésbe már felvettek 10%-át meg nem haladó mértékben – felveheti a képesség-kibontakoztató felkészítésbe azt a tanulót is, aki nem halmozottan hátrányos helyzetű, nem biztosít megfelelő mérlegelési szabadságot, nem eléggé rugalmas a szűk törvényi definícióba nem tartozó, de a tényleges szociológiai mutatók alapján hátrányos helyzetű diákok bevonásához.⁸⁹

Az olyan iskoláknál, amelyek az adott település lakosság-összetételét tükrözve mutattak a rendeletben definiált szegregációhoz közeli halmozottan hátrányos helyzetű arányokat, ahol tehát a térség kedvezőtlen adottságai határozzák meg az integráció lehetséges mértékét és körét, ott látható volt, hogy nem lehet az egész térség, régió hátrányos helyzetének ódiumát az iskolára hárítani.⁹⁰ Ezek az intézmények lassan, önhibájukon kívül, mert az iskola társadalmi környezete miatt „a gyerekeket nem lesz kihez integrálni”, kicsúsznak az előírt arányokból. A hátrányos helyzetű térségekben, régiókban a szó általános értelmében vett „hátrányos helyzetű” gyermeklétszám jóval meghaladta a törvényi definícióban foglaltak szerinti diákok arányát. Ezeknek az iskoláknak a „diszesekkel”⁹¹, az integráltan tanított sajátos nevelési igényű diákokkal, a viselkedési és tanulási problémákkal küzdőkkel együtt sokszor az 50%-ot is meghaladó gyermeket kellene ténylegesen integrálniuk, pedig a megkérdezett igazgatók, tanárok egyöntetű véleménye szerint a pedagógiai szempontból eredményes integráció csak akkor valósítható meg, ha egy-egy osztályban, csoportban az integrálandó gyerekek aránya nem haladja meg a 10–15%-ot, már a 20%-ot is határesetnek tekintik.

⁸⁸ Jelen vizsgálatunk keretei között arra korlátoztuk tevékenységünket, hogy ahol felmerült a jogszabálysértés gyanúja, ott külön tájékoztató levélben tisztáztuk a cigány kisebbségi oktatás törvényes megszervezésének és megvalósításának módját, azonban ebben a vonatkozásban mélyrehatóbb vizsgálatot nem végeztünk.

⁸⁹ Ugyanennek a kategóriának a használatát – az elmondottak alapján – a felsőoktatási intézményekben történő kedvezményes bejutási lehetőség esetében is újragondolandónak tartjuk.

⁹⁰ Annak érdekében, hogy az arányok tarthatók legyenek, néhány önkormányzat támogatni próbálta a szülők beiskolázását. Volt azonban olyan eset is, amikor felmerült az adatok manipulálhatósága is, az tudniillik, hogy csak a megfelelő arányhoz szükséges számú szülő nyilatkozatát kérték.

⁹¹ A dyslexia, dysgráfia és dyscalculia az olvasással, írással, számolással kapcsolatos tanulási problémákat jelölik.

Meggyőződésünk, hogy az önhibájukon kívül a jogszabályi arányokból „kicsúszó” iskolákban is biztosítani kell a minőségi közoktatási szolgáltatásokhoz való hozzáférést, valamint hogy ezekben a térségekben komplex deszegregációs programokra van szükség.

JAVASLAT

- Az oktatási tárca fontolja meg a „halmozottan hátrányos helyzetű” kategória módosításának szükségességét: ne csupán a nyolc általános iskolai osztállyal, hanem a szakmunkásképző vagy szakiskolai bizonyítvánnyal rendelkező szülők gyermekei is kerüljenek be ebbe a körbe, amennyiben a rendszeres gyermekvédelmi kedvezményre való jogosultság feltétele fennáll.
- A kormányzat a tervezett „Esély a leghátrányosabb helyzetű kistérségekben élőknek” című komplex (28 kistérséget érintő) integrációs program megvalósítása mellett nyújtson támogatást a programból kimaradó, önhibájukon kívül szegregált térségeknek; azaz biztosítsák a minőségi oktatáshoz való hozzáférést valamennyi önhibáján kívül szegregált nevelési, oktatási intézménynek.

5.6. A képesség-kibontakoztató és integrációs felkészítés tartalma⁹²

A 2003/2004-es tanévben bevezetett képesség-kibontakoztató felkészítés az oktatási és kulturális miniszter által kiadott IPR bevezetését, alkalmazását jelenti.

Az IPR tartalmát elemezve arra a meggyőződésre juthatunk, hogy egy széles módszertani skálával rendelkező, a tananyag megtanítása mellett a kompetenciák fejlesztésére is figyelő, az egyéni szükségletek szerint differenciáló, a társadalmi környezettel, elsősorban a szülőkkel való kapcsolattartás fontosságát belátó tantestület, iskola mindazt tudja és alkalmazza, amit az IPR előír. Ez a program nem a halmozottan hátrányos helyzetű gyerekek sajátos helyzetére szabott „speciális program”, hanem egy jól működő iskola alapelveit és pedagógiai módszertanát tartalmazza.

A mai közoktatási rendszerben a frontális oktatás az általánosan elterjedt pedagógiai módszer. Az IPR innovatív pedagógiai program, amelyet a képesség-kibontakoztató felkészítés keretében célzottan a leghátrányosabb helyzetű gyerekeket tanító iskolák kaphatnak meg.⁹³ Ez a felkészítés általánosságban, arányok megkövetelése nélkül kívánja meg a heterogén osztályok és csoportok létrehozását, ezért akár szegregáló vagy szegregált iskolák is bevezethetik.

Az integrációs felkészítés a képesség-kibontakoztatástól annyiban tér el, hogy a képesség-kibontakoztatásban részt vevő tanulókat az ebben részt nem vevő tanulókkal együtt kell tanítani. Azaz egy osztályban, csoportban, megfelelő arányban együtt kell nevelni a halmozottan hátrányos helyzetű és a nem halmozottan hátrányos helyzetű diákokat. Az IPR-nek a „rideg integráció” elkerülésében van nagyon nagy szerepe: az a funkciója, hogy egy befogadó pedagógiai légkörben minden egyes gyermeknek esélye legyen arra, hogy képességei optimálisan fejlődjenek.

Helyszíni látogatásaink során nem tudtuk meg pontosan, hogy az egyes iskolákban a pedagógusok mekkora hányada milyen gyakran alkalmazza az IPR pedagógiai programba is beemelt elemeit, tanulásszervezési módszereit. Az intézményvezetők általában nem kötelezik a tanárokat: van, aki minden óráján a kooperatív technikát alkalmazza, s olyan intézményben is jártunk, ahol célul tűzték ki, hogy az órák 20%-át IPR alapján tartásák a pedagógusok. Az intézményvezetők, pedagógusok beszámolóí és saját tapasztalataink alapján is állíthatjuk, hogy például a kooperatív tanulás, a projekt-módszer, a drámapedagógiai elemek alkalmazása olyan módszereket jelentenek, amelyek alkalmasak a halmozottan hátrányos helyzetű tanulók iskolai eredményességének javítására.

Bár a jogszabály (39/E. §) integrációról beszél, de a szegregáció típusait határozza meg egyiskolás és többiskolás települések – iskolák és osztályok közötti arányok – vonatkozásában. A jogszabály pontos megfogalmazása, az arányok egyértelmű meghatározása nélkülözhetetlen.⁹⁴ Az arányok megfelelő számításáról 2006 végén, egy város esetében vita alakult ki az Állami Számvevőszék (ÁSZ) és az OOIH, valamint az OKM között. Az OOIH szerint a jogszabályokat betartó város jogosult volt a támogatásra, az ÁSZ azonban máshogy számolt, és visszakövetelte a korábban felvett integrációs és képesség-kibontakoztató normatívát. Az arányok számításának kérdésében elengedhetetlennek tartjuk, hogy az állami szervek azonos módon foglaljanak állást, és ne okozzanak teljes bizonytalanságot a programot bevezető fenntartók és intézmények munkájában.

A jelenlegi szabályozás nem nevesíti explicit módon a tagiskolákat; ezért lehetőség nyílik olyan értelmezésre, amely szerint az összevont iskola tagiskolája és a székhely szerinti iskola viszonylatában nem érvényes a párhuzamos osztályok közötti arányelőírás. Egyértelművé kell tenni a jogszabályban, hogy a párhuzamos osztályok közötti arányelőírás az összevont intézmény tagiskolái esetében sem mellőzhető.

⁹² A két felkészítésről szóló rendelkezéseket a 11/1994. (VI. 8.) MKM rendelet 39/D. és 39/E. paragrafusai tartalmazzák.

⁹³ Ugyanakkor az innovatív pedagógiai módszerek elterjesztése általános közoktatás-politikai feladat is, ezért ahogy arról az 5.7. pontban írunk: az alapképzésbe való bevezetését nélkülözhetetlennek tartjuk.

⁹⁴ Az első időszakban ombudsmani vizsgálatokból is jól ismert szegregáló intézmények is (illetve az őket fenntartó önkormányzatok) igényelhettek integrációs normatívát a jogszabály pontatlan megfogalmazása miatt (nem mindegy, hogy az integrációba bevont tanulók vagy a halmozottan hátrányos helyzetű diákok számáról van szó).

Az 5.10. pontban kitérünk arra a kérdésre, hogy Budapest kerületeinek sajátos helyzetével sem számol a jelenlegi szabályozás. Itt csupán arra szeretnénk rámutatni, hogy ez egy ténylegesen integráló iskola és az odajáró diákok számára azaz a következménnyel jár, hogy az intézmény saját hibáján kívül, a fenntartó döntései vagy a nem önkormányzati iskolák „arányelrontó” szerepe miatt elesik az integrációs normatívától, a továbbképzések és infrastrukturális megújulás lehetőségeitől. Az ilyen ténylegesen integráló kerületi iskola nem tudja befolyásolni sem az önkormányzat döntéseit, sem pedig a nem önkormányzati iskolák fenntartóit. Álláspontunk szerint a jelenlegi rendszerben az ebbe az iskolába járó gyerekek joga sérül, amiért nem kaphatják meg azokat a plusz szolgáltatásokat, amelyekhez hasonló helyzetben, de „szerecsébb környezetben” hozzájuthatnának.

A hatályos szabályozás szerint integrációs felkészítés első, ötödik osztályban és szakiskola kilencedik évfolyamán indítható. Ha a modell az elvárásoknak megfelelően működik, akkor a felmenő rendszerben integráltan, innovatív pedagógiával tanított hátrányos helyzetű gyermekek egyre nagyobb számban fognak megjelenni a szakiskolák helyett az érettségit adó középiskolákban. Deklarált oktatáspolitikai cél az is, hogy a hátrányos helyzetű gyermekek minél nagyobb számban, minél korábban járjanak óvodába, ahol integrált nevelésük kulcsfontosságú. Ezért szükségesnek tartjuk azt, hogy a két felkészítés az óvodákban és az érettségit adó középiskolákban is indítható legyen.

JAVASLATOK

- Az OKM folytasson egyeztetéseket az érintett állami szervekkel, és alakítsanak ki közös állásfoglalást az integrációhoz szükséges arányok számításának módjáról, hogy az OOIH a jogszabály egységes alkalmazásához segítséget tudjon nyújtani.
- Módosítsa a szaktárca a normaszöveget a tagiskolák nevesítésével: azaz váljék egyértelművé, hogy a párhuzamos osztályok közötti arányelőírás nem mellőzhető az összevont intézmény tagiskolái esetében sem.
- Az integrációs rendszer igazságosabb működése érdekében az oktatási tárca teremtsen meg annak a feltételeit, hogy az integráló, de önhibájukon kívül integrációs normatívára nem jogosult iskolák hasonló tárgyi, módszertani innovációkhoz juthassanak hozzá.
- Módosítsa az OKM a szabályozást annak érdekében, hogy az óvodákban és érettségit adó középiskolákban is bevezethető legyen az integrációs és a képesség-kibontakoztató felkészítés, és igényelhető legyen az ezek megvalósításához szükséges támogatás.

5.6.1. Multikulturális elemek

A multikulturális oktatás az etnikai sztereotípiák és előítéletek visszaszorítása révén előmozdítja az egyre sokszínűbbé váló társadalomban a harmonikus együttélést. A multikulturális elemek tananyagba és pedagógusképzésbe kerülése a szemléletformálás, az ún. „rideg integráció” elkerülésének is alapfeltétele. Az OKM-től kapott tájékoztatás az alábbi helyzetképet nyújtja. Általános követelményként a Nemzeti Alaptanterv (NAT) előírja, hogy az oktatás minden szintjén minden gyereknek meg kell ismerkednie a kisebbségek kultúrájával; kimeneteli követelményként pedig az érettségi követelményrendszerbe is beépült a kisebbségek kultúrájának ismerete. Ugyanakkor világossá vált, hogy a tényleges oktatást lehetővé tevő oktatási csomagok jelenleg még véleményezés, illetve tesztelés alatt állnak.

Egy pedagógus-továbbképzési programot is kifejlesztettek, amelyet ebben a tanévben 50 tantestület kap meg térítésmentesen. Tervek szerint az NFT II-ben a képzés több száz iskolához jut el.

Tervezik a tankönyvek és oktatási segédletek áttekintését a romák megjelenítése, ábrázolása tekintetében, s ezen belül kitérnek arra is, hogy milyen romákról szóló tartalom jelenik meg, valamint milyen tartalom hiányzik a szóban forgó könyvekből, segédanyagokból.

Nem kaptunk azonban választ arra a kérdésünkre, hogy a pedagógusok ehhez szükséges ismereteit, megfelelő szemléletét miként kívánják általánosan biztosítani, azaz hogy beépül-e ez a tartalom a pedagógus alapképzésbe.

Összességében látható, hogy ezen a területen még csak az első lépések történtek meg mind a tananyag előállítását, mind pedig a pedagógusok felkészítését illetően.

JAVASLAT

- Az oktatási kormányzat tegye meg a multikulturális elemek tényleges oktatásához szükséges intézkedéseket – a tananyagok, tankönyvek és a pedagógusképzés területén is.

5.7. Személyi feltételek

5.7.1. Pedagógiai módszertan a programon belül

A program sikerének előfeltétele az innovatív pedagógiai módszerek ismerete. Jelenleg az innovatív pedagógiai módszerek megismerését biztosító pedagógus-továbbképzés csak az integrációs modellben részt vevő, és egyben HEFOP pályázatot is elnyerő iskolák részére biztosított. Helyszíni vizsgálataink során is kiderült, hogy a rendszert bevezető, de

HEFOP pályázatot nem nyert iskolák továbbképzés hiányában csak „rideg integráció”-t tudtak megvalósítani. Jelenleg az innovatív pedagógiai módszertan elsajátítására pályázati keretek között vagy csak esetlegesen elérhető továbbképzéseken van lehetőség, azaz az IPR tartalmi megvalósításának lényegi előfeltétele nem garantált.

Az OKM arról tájékoztatott minket, hogy „a HEFOP nyertes iskolákon kívül 2007. januárban kiírásra kerülő pályázaton azok az iskolák is igényelhetnek térítésmentes tantestületi továbbképzéseket, amelyek a kétféle „felkészítést” bevezették az intézményükben. 270 tantestületi képzés biztosítására lesz így lehetőség. A későbbiekben az NFT II-ben közel háromezer iskolának lesz lehetősége arra, hogy a programba bekapcsolódjon.”

Az idézett tájékoztatásból is kiderül, hogy a továbbiakban is pályázati úton kívánják eljuttatni a képzéseket az iskolákhoz.⁹⁵ Ezt a rendszert azért nem tartjuk megfelelőnek, mert így előállhat az a helyzet, hogy egy iskola formálisan ugyan részt vesz a programban, a gyakorlatban azonban, a legjobb szándék mellett is, csupán átalakítja az osztályok közötti szegregációt osztályon belülivé. Megfelelő inkluzív pedagógiai módszertani ismeretek és előítélet-mentes szemlélet hiányában nem zárható ki, hogy a hátrányos helyzetű diákok fejlődését a korábbinál is jobban hátráltató helyzet alakul ki. Fennáll az osztályon belüli szegregáció veszélye, illetve a halmozottan hátrányos helyzetű gyerekek iskolai kudarcának lehetősége. Ezért nélkülözhetetlennek tartjuk, hogy a két felkészítés valamelyikét bevezető iskolák tantestületei az IPR-tréninget kötelező módon végezzék el.

JAVASLAT

- Az oktatásért felelős minisztérium biztosítsa azt, hogy az IPR-tréning a program kötelező elemévé váljon, azaz a két felkészítést bevezető iskolák tantestületei kötelező módon végezzék el az IPR-tréninget.

5.7.2. Pedagógiai módszertan a pedagógusképzésben

A teljes pedagógiai állománynak és a tanárképzésben résztvevőknek is szükségük lenne az innovatív pedagógiai módszerek elsajátítására. Amennyiben a közzethatárookra vonatkozó szabály megvalósítása beváltja a hozzá fűzött reményeket, akkor egyre több intézményben várható a halmozottan hátrányos helyzetű gyermekek megjelenése. A „rideg integráció” elkerülése érdekében a pedagógusoknak készen kell állniuk a befogadó légkör megteremtésére, az együttnevelést, integrációt segítő módszerek alkalmazására. Ezért az alapképzésnek is tartalmaznia kell ezeket az elemeket. Jelenleg folyik az erre önként jelentkező felsőoktatási intézményekben a pedagógus alapképzési programok bevezetése, tesztelése, de addig is, amíg a program minden intézményben az alapképzés kötelező része lesz, már biztosítani kellene a megfelelő hospitálási lehetőségeket. Az általunk felkeresett iskolák egyikében azt panaszolták, hogy hiába fordultak a közeli pedagógusképző intézményhez az együttműködés reményében, válasza sem méltatták őket, egy másik volt bázisintézmény vezetője arról számolt be, hogy az ő munkájukról ugyan már több végzős pedagógusjelölt írt szakdolgozatot, de csak az iskola honlapjáról letölthető anyagokból, mert órát még senki nem látogatott náluk. Ez a helyzet nyilvánvalóan tarthatatlan.

JAVASLATOK

- Az OKM tegyen további erőfeszítéseket annak érdekében, hogy az integrált pedagógiai módszerek mielőbb az alapképzés tényleges részévé váljanak.
- A szaktárca tegye meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy továbbfejlesszék a pedagógus alap- és továbbképzéseket az integrációs modell tapasztalatai alapján.
- Az oktatásért felelős tárca segítse elő, hogy a jövőbeni pedagógusok az alapképzés részeként az integráló, a halmozottan hátrányos helyzetű gyerekeket nagy számban oktató iskolákban is hospitáljanak.

5.7.3. Antidiszkriminációs tréning a pedagógusoknak

Egyetértettünk azzal a koncepcióval, hogy a program célcsoportja a halmozottan hátrányos helyzetű gyermekek köre. Ugyanakkor szociológiai tényként kezelhetjük, hogy ezen gyermekek hátrányos szociális helyzetük mellett, egyben nagy százalékban a roma kisebbséghez tartoznak. A mainstreaming elve azt jelenti, hogy minden intézkedésről való döntés és az intézkedések végrehajtása során figyelembe kell vennünk, hogy azok miként hatnak a romák helyzetére, a többség-kisebbség kapcsolatrendszerére. Kiemelten fontos ez olyan program esetében, amelynek célcsoportját köztudottan többségében cigány származású gyermekek alkotják. Számolni kell azzal a ténnyel, hogy a szegregáció oka sokszor nem csupán a hátrányos helyzet, és nem is csak az egész oktatási rendszer rendkívüli szelektivitása, hanem abban az előítéletes szemlélet is szerepet játszik. Ezért nem tartjuk elegendőnek az integrációs felkészítés megvalósításához a pedagógusok módszertani képzését. A megfelelő módszertani háttérrel rendelkező pedagógus személyes előítéletei hatására ugyanúgy „rideg integrációt” fog csak megvalósítani, mint a módszertani hiányosságokkal küzdő társa.

⁹⁵ Az OOIH-tól megtudtuk, hogy jelenleg egy egyszerűsített pályázati rendszerben is lehet igényelni a továbbképzést, amire külön felhívták az eddigi pályázatból kimaradt intézmények figyelmét.

Az OOIH-tól azt a tájékoztatást kaptuk, hogy bár kimondva nem szerepel az IPR-tréningek anyagában a szemléletformálás, ez a kérdés mindenképpen felvetődik a továbbképzéseken: leginkább a kooperativitás és multikulturális elemek oktatásánál. A tréningeken, továbbképzéseken gyakorlatilag megtörténik az előítéletekkel való szembesülés, és ezek kezeléséhez eszközöket és módszertant kapnak a pedagógusok.⁹⁶

Nem tudtuk vizsgálni, hogy az IPR elemeinek elsajátítása mennyiben jelentheti egyben a pedagógusok szemléletformáló, antidiszkriminációs képzését is. Mindazonáltal nélkülözhetetlennek tartjuk, hogy a két felkészítés valamelyikét bevezető iskolák tantestületei az IPR-tréning mellett, vagy azzal együtt, abban benne foglalva – de kötelezően és ne csupán pályázati esetlegességgel – szemléletük formálását segítő képzésen, tréningen is részt vegyenek.

JAVASLATOK

- A szakminisztérium biztosítsa azt, hogy a szemléletformáló, antidiszkriminációs felkészítés is a program kötelező elemévé váljon, azaz a két felkészítést bevezető iskolák tantestületei kötelező módon végezzenek szemléletformáló, antidiszkriminációs tréninget.
- Az OKM tegyen további erőfeszítéseket annak érdekében, hogy a szemléletformáló, antidiszkriminációs felkészítés a pedagógus alapképzés tényleges részévé váljon.

5.7.4. Hospitálás a programon belül

A meglátogatott iskolák egy része elmondta, hogy a legtöbbet a kölcsönös hospitálások során tanultak az innovatív pedagógiai módszerekről, a bázisiskolai rendszer megszűnésével azonban a programban részt vevő iskolák között is megszakadtak, esetlegessé váltak a kölcsönös hospitálások. Különösen nehéz azoknak az iskoláknak a helyzete, amelyeknek közvetlen környezetében, elérhető közelségében nincsenek integráló intézmények.⁹⁷

Az innovatív pedagógiai gyakorlatok kölcsönös hospitálások, az egymástól való tanulás nélkül nem tudnak elterjedni és megújuló módon beépülni az iskolák életébe. Ennek megfelelő – időbeli és anyagi – kereteit meg kell teremteni a programon belül.

Az OKM arról tájékoztatott minket, hogy az integrációs folyamatban előrébb tartó iskolák hospitációs központtá alakítását és szakértői, mentori szolgáltatásokat nyújtó szakmai hálózatok működtetését tervezik. Az OOIH-tól azt is megtudtuk, hogy az NFT II-ben újraindítják a bázisiskolai rendszert, illetve idén is szerveznek megyei szintű intézményi találkozót a tapasztalatcsere biztosítása érdekében. Ezt a feladatot nélkülözhetetlennek tartjuk, támogatjuk mielőbbi megvalósítását.

5.7.5. Pedagógiai asszisztensek

Kulcsfontosságúnak tartjuk a pedagógiai-szakmai tevékenységet segítő pedagógiai asszisztensek iskolai alkalmazását, mivel ők segítséget nyújthatnak a többségi és kisebbségi társadalom közötti szakadék áthidalásában, a konfliktusok feloldásában, az iskola és a szülők közötti párbeszéd kialakulásában. Jelenlétük, működésük hozzájárulhat ahhoz, hogy csökkenjen a távolság az iskola és a sokszor alacsony érdekérvényesítő képességű hátrányos helyzetű szülők között.

Helyszíni vizsgálataink is arról győzték meg minket, hogy egészen más a szülőkkel való kapcsolattartás intenzitása és sikerebb az iskolai életbe való bevonásuk ott, ahol roma segítő szakemberek is részt vesznek az oktatási intézmény mindennapi munkájában.⁹⁸

Pedagógiai asszisztensek alkalmazására jelenleg is van lehetőség, szükségesnek tartanánk azonban alkalmazásuk kötelezővé tételét azokban az iskolákban, ahol nagy számban tanulnak halmozottan hátrányos helyzetű gyermekek.

JAVASLAT

- Az oktatási kormányzat kezdeményezze a Kottv. megfelelő rendelkezéseinek módosítását: tegyék kötelezővé a pedagógiai asszisztensek alkalmazását – az ehhez szükséges személyi és tárgyi feltételek egyidejű biztosításával – azokban az iskolákban, ahol a halmozottan hátrányos helyzetű gyermekek felülreprezentáltak.

⁹⁶ A helyi döntéshozók, a fenntartók képviselői és nem pedagógus szakemberek számára kiírt HEFOP pályázatok expressis verbis is tartalmazznak előítélet-felismerő, -kezelő elemeket.

⁹⁷ A Dél-Dunántúlon, főként Baranya megyében, ahol a legtöbb bázisiskola, illetve „jó gyakorlatot” felmutató integráló intézmény található, már kialakult egyfajta együttműködő hálózat, ezzel szemben másutt, elsősorban az alföldi megyékben gyakran panaszták az intézményvezetők, hogy csupa szegregáló, de legalábbis a képesség-kibontakoztató és integrációs felkészítés iránt nem érdeklődő iskola veszi őket körbe, gyakran még a pályázati konzorciumi partnerek összeszedése is nehézségbe ütközik.

⁹⁸ Az Országos Foglalkoztatási Alap (OFA) pályázati kiírása alapján 2003-ban a közoktatási intézményeknek lehetőségük nyílt arra, hogy pályázzanak roma pedagógiai asszisztensek foglalkoztatására. Az OFA támogatta a roma származású munkanélküli foglalkoztatását; a közoktatási intézmény pedig vállalta, hogy a program befejezését követően a munkavállalót legalább két évig továbbfoglalkoztatja. A pedagógiai asszisztens segít az iskola és a szülők közti kapcsolattartásban, e munkája mellett továbbtanul (leérettségizik és OKJ-s szakképesítést szerez), amit az önkormányzat és az iskola szintén támogat.

5.8. Az integrációs intézkedések eredményességének mérése

5.8.1. A mérések

Az oktatási rendszer egyik alapvető problémája, hogy az intézményekben folyó pedagógiai munka eredményének rendszeres mérése nem megoldott, s e hiány természetesen vonatkozik az integrációs intézkedésekre, az integráló intézményekben folyó munkára is. Az OKÉV ellenőrzései csak szűrőpróbaszerűek voltak. Ismereteink szerint a rendszer egyelőre csak a „bemenetelt” méri (normatívák, továbbképzések, kidolgozott pedagógiai programok), az output (tanulói teljesítmény, valódi integráció) mérésére nincsenek megfelelő módszerek.

A felkért szakértő⁹⁹ szerint az integrációs politika sikere leginkább a tanulói teljesítmények ún. longitudinális mérése, a különböző időpontban mért teljesítmények egyéni szintű összehasonlítása alapján ítéltető meg.

Az egyéb mutatók nem nyújtanak megbízható információt az integráció, fejlesztés megvalósulásának eredményeiről:

- A hátrányos helyzetű diákok átlagos teljesítményét elemezve, az eredményeket jelentősen befolyásolhatja az, ha például egy-egy diák iskolát vált.
- Az olyan mutatók, mint a kevesebb bukás, a tankötelezettségi kor határa előtt a rendszerből kikerülés csökkenése manipulálhatók (például a teljesítmény-követelmények leszállításával), így nem nyújtanak megbízható képet.
- A továbbtanulási mutató esetében aggályos, hogy mivel nincs meghatározott mérték, eggyel több továbbtanulás is eredményességgént jelentkezhet. A középiskolák felvételi követelményei is megváltozhatnak a csökkenő diáklétszám miatt. Továbbá az a tény, hogy valakit felvettek, még nem jelenti azt, hogy biztosan képes is elvégezni az adott iskolát.

Megkerestük az OKM-et azzal a kérdéssel is, hogy miként méri az integrációs intézkedések eredményességét. A tárca egyrészt hivatkozott a halmozottan hátrányos helyzetű tanulóakra vonatkozó adatszolgáltatás új szabályára.¹⁰⁰ Bár az adatgyűjtésnek ezt a módját a párhuzamos (jegyzői, és iskolai) adatkezelés miatt nem tartjuk teljesen aggálytalan-nak,¹⁰¹ az kétségtelen tény, hogy megteremtí a nyilatkozatok minisztérium általi ellenőrizhetőségének feltételét, a törvényességi ellenőrzés kiinduló pontja lehet.

Az oktatási kormányzat a 2007 elején megalkotandó normatívaigénylési rendszert is ismertette, amely szándékaik szerint célzottabbá és ellenőrizhetőbbé teszi a támogatások lehívását. A teljesen szabad felhasználású normatívát fel fogja váltani egy indikátorokhoz kötött igénylés, amelyhez a felhasználást ellenőrző rendszer is kapcsolódik majd. A jelenleg formálódó OKM rendelettel – a tárca célja szerint – lehetővé válik a jogosultság előzetes kontrollálása, az eredményességi indikátorok beépítése, a szakmai ellenőrzés rendszerének működtetése. Terveik szerint a konkrét ellenőrzéseket a 2007. február 1-én felállított és az OKÉV-et is integráló Oktatási Hivatal végzi majd.

A tervezett rendszerről egyelőre többet nem tudunk, azt azonban hangsúlyoznunk kell, hogy nem elégséges, ha a felhasználás ellenőrzése kizárólag adatszolgáltatáson alapul. A szakmai ellenőrzésnek az új pedagógiai módszerek tényleges alkalmazását is vizsgálnia kell. (Dokumentálni szinte mindent lehet, a tényleges és a rideg integráció közti különbséget azonban csak a tanórákon való részvétel útján lehet megállapítani.)

Az IPR bevezetése során az intézményektől elvárják bizonyos mutatók teljesítését¹⁰², komplex ellenőrzésre azonban az OOIH-nak kapacitások híján eddig nem volt módja. Ezen változtat remények szerint az önellenőrzési rendszer, amelyet az OOIH 150 iskolán tesztelt. A szakmai ellenőrzés és segítségnyújtás megteremtéséhez próbál keretet teremteni az együttműködési megállapodás, amit a normatívát igénylő fenntartóknak és az IPR-t bevezető intézményeknek kell az OOIH-val megkötniük.¹⁰³ E megállapodás szerint az intézménynek egy önértékelési kérdőívet kell kitöltenie integrációs szakértő segítségével. (A szakértő díját a fenntartónak, intézménynek kell állnia.) Amennyiben az iskola ennek alapján megállapítja, hogy gyakorlata részben vagy egészben nem felel meg a jogszabályban írottaknak, elvégzi a szükséges korrekciót, és erről tájékoztatja a sulinova Kht.-t. Az OOIH célzottan szakértői segítséget nyújt a korrekció elvégzéséhez, ha az iskola az önellenőrzési dokumentációt megküldi számára.

Bár az együttműködési megállapodás megkötése és az önellenőrzés elvégzése kötelező a normatívát igénylő iskolák számára, és az önellenőrzés helyességének megállapításában szakértő segít, maga a korrekció az intézményre van bízva, amelyhez csak esetlegesen kap segítséget az OOIH-tól. A szakértői díj intézményre terhelése is okozhat nehézséget a hátrányos helyzetű, forráshiányos településeken működő iskolák számára. Helyszíni vizsgálataink során nem egy iskola mondta el azt is, hogy álláspontja szerint kitölthetetlen az önértékelési dokumentum: mindent más bontásban kell összegyűjteni, mint ahogy azt a közoktatási statisztikák megkövetelik. Észrevételeik szerint az egyébként is sok adminisztrá-

⁹⁹ Hermann Zoltán.

¹⁰⁰ A 70/2006. (III. 28.) Korm. rendelet által módosított, a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény végrehajtásáról szóló 20/1997. (II. 13.) Korm. rendelet 12/H. §, amely 2006. VI. 1-jétől hatályos és 2007. I. 1-jétől kell alkalmazni.

¹⁰¹ Lásd részletesen kifejtve az 5.10. pontban.

¹⁰² Az elvárt legfontosabb mutatók: az évisméltések, a lemorzsolódás csökkentése, az érettség adó középiskolákban továbbtanulók számának növekedése, valamint a kompetenciamérések során az átlagot meghaladó eredménynövekedés.

¹⁰³ Lásd 11/1994. (VI. 8.) MKM rendelet 39/D. § (8) bekezdés.

cióval járó IPR mellett a munka dokumentálásának megkövetelt foka az oktatástól veszi el az energiát, és vannak olyan elvárások is, például a továbbtanuló gyerekek középiskolai sikerességének nyomon követése, amelyek az iskolák jelenlegi kapacitásai mellett teljesíthetetlenek.¹⁰⁴

Mindenesetre a teljes ellenőrizhetetlenség állapotából elmozdulás történt a mérhetőség irányába, mindez azonban természetesen már csak azon intézmények esetében mutathatja hitelesen a program következtében megvalósuló változásokat, amelyek az önellenőrzés bevezetésével egyidejűleg kezdik el valamelyik felkészítés alkalmazását. Hiszen a „nullponttól” kiindulva, ahhoz viszonyítva mérhető az elmozdulás, a program eredménye. (A 2003-ban elindult program esetében hiányzott az iskolák elszámoltathatósága, senki sem kérte számon a célok teljesülését. Így nem mérhető, hogy történt-e, és ha igen, milyen irányú változás.)

Az OM 2005-ben arról is beszámolt, hogy az oktatási diszkrimináció felszámolására, illetve megelőzésére antidiszkriminációs jelzőrendszer működtetését tervezik. A tárca azonban arról a nehézségről is tájékoztatást adott, hogy a finanszírozási és a tanulói teljesítménymérési adatbázisok jelenleg nem összekapcsolhatók; azaz az iskolák normatívaigénylési jogosultsága ellenőrizhetetlen, illetve az ellenőrzés csak közvetve, a fenntartón keresztül történhet, az egyenkénti helyszíni vizsgálat pedig nem elég hatékony. Az adatok összekapcsolhatósága érdekében egyeztetést kezdeményeztek az ÁSZ, MÁK, BM, OKÉV közreműködésével. Ezek a tárgyalások azonban megrekedtek, folytatásukra mind ez ideig nem került sor.¹⁰⁵

Jelenleg az országos kompetenciamérések keretében jogszabály teszi kötelezővé a 4., 6., 8. és 10. évfolyamokon a teljes körű felmérést. Ugyanakkor hiányzik az egymást követő eredmények személyre szóló összekapcsolásának lehetősége, a fejlődés egyéni szintű követése, valamint a tanulók 1–3. évfolyamig történő mérése is. Ebben a vonatkozásban az OKM arról tájékoztatott, hogy: *„Az országosan standardizált, egyéni szinten mért összekapcsolható tanulói eredményesség mérés feltételeinek megteremtése az egyik legfontosabb területe a közoktatásnak. A törvényi változások elkészítése a minisztérium legaktuálisabb feladatai között is kiemelt helyen szerepel; míg az ehhez kapcsolódó, hosszú távon is megoldást nyújtó fejlesztés az NFT II-ben indul.”*

JAVASLATOK

- Az oktatásért felelős tárca tegyen további intézkedéseket az országosan standardizált egyéni szinten összehasonlítható eredményességmérés feltételeinek megteremtése érdekében.
- A szak tárca folytassa az antidiszkriminációs jelzőrendszer kiépítésére vonatkozó tárgyalásokat az illetékes szervekkel az adatok összekapcsolhatósága érdekében.
- A szakminisztérium biztosítsa, hogy a normatívaigénylésről készülő OKM rendelet ellenőrzési rendszerében az új pedagógiai módszerek tényleges megvalósulásának szakmai értékelése, monitoringja is helyet kapjon.
- Az OKM teremtsen meg annak feltételeit, hogy az OOIH kötelező módon tudjon segítséget nyújtani az iskoláknak, az önellenőrzés elvégzése utáni korrekcióhoz.

5.8.2. Az eredményességgel kapcsolatos helyszíni tapasztalatok

Azokban az iskolákban, ahol az integráció megvalósulni látszik,¹⁰⁶ a pedagógusok az iskola légkörének változását említik az elért legnagyobb eredménynek. A gyerekek szeretnek iskolába járni, csökken a hiányzások száma. Az iskolák elmondása szerint ennek előfeltétele a szülőkkel való jó kapcsolat kialakítása, hiszen szegény, munkanélküli, az iskolával szemben néha ellenséges, gyermekeik iskolai előmenetelével kapcsolatban esetenként szkeptikus szülőkkel kell el fogadtatni az intézményt. Éppen a szülők helyzetével, az iskolák társadalmi környezetével függ össze a pedagógusok azon észrevétele, amely szerint nem életszerű az az elvárás, hogy ezek a gyerekek nagy számban kerüljenek érettségit adó középiskolába; néha az is nagy dolognak számít, ha ezek a diákok benn maradnak a rendszerben, és szereznek egy szakmát.¹⁰⁷

¹⁰⁴ Egyetlen iskolai vezető számolt be arról, hogy a környék középiskolaival írásbeli megállapodást kötött, amely szerint azok visszajelzést küldenek a felvett tanulók teljesítményéről, előmeneteléről. Általánosabb azonban inkább az a tapasztalat, hogy a megkeresésre, a középiskolák, mivel ez nem kötelező feladatuk, nem is reagálnak.

¹⁰⁵ Ennek a bekezdésnek a tartalmát a 2006. évi kormányváltás előtti Oktatási Minisztérium válaszelevele alapján foglaltuk össze, ezért az még a korábbi kormányzati struktúrát tükrözi.

¹⁰⁶ Az általunk vizsgált iskolák esetében ez mindig az „előzménnyel” rendelkező (már 2003 előtt is több évig reform pedagógiai módszerekkel kísérletező) intézményeket jelentette.

¹⁰⁷ Felkért szociológus szakértőnk – Váradai Monika Mária – álláspontja szerint ez a vélemény nem a pedagógusok önfelmentéséről szól; a szakértő figyelmeztet arra, hogy a gyerek döntése végső soron a szülők döntése, és az általános iskolai siker, a szülői elégedettség még nem jelenti azt, hogy a hátrányos helyzetű családok belátható és finanszírozható befektetésnek tartják az érettségi megszerzését. A szakértő szerint rövid távon nem várható el, hogy ebben a társadalmi környezetben a családok tömege ekkora „ugrással” tud átlépni saját helyzetén. Véleménye szerint az érettségi megszerzése csak hosszabb távon elérhető cél, rövidebb távon – a szakiskolai képzés zsákutcás mivolta miatt – célszerű a szakközépiskola felé terelni a gyerekeket, de ennek sikere nemcsak az iskolán múlik.

Általánosan jellemző, hogy azokon a helyeken, ahol a lakosság összetétele önmagában nem eredményezne szegregációt, az integrációba belefogó iskolák – legalábbis a program jelenlegi stádiumában – nem tudták „visszavonzani” a jobb státuszú szülők gyermekeit. Egyelőre, előírt arányok megtartása szempontjából inkább hátrány éri ezeket az intézményeket: a többi iskola ugyanis szívesen irányítja hozzájuk az általuk kezelhetetlennek ítélt tanulókat. Ez az a pont, ahol az iskola kompetenciája nem elég a folyamatok kezelésére, és ahol csak a fenntartó megfelelő politikája hozhat megoldást.¹⁰⁸

Az IPR alkalmazásának eredménye mindenütt a „hozzáadott értékben”, a gyerekek önmagukhoz mért fejlődésében jelent meg. Ez egyben azt is jelenti, hogy az IPR-t bevezető – általunk vizsgált – iskolák az országos kompetenciamérések objektív skálája szerint – egyelőre legalábbis – nem tudnak versenyre kelni az elit intézményekkel.¹⁰⁹

Jártunk olyan iskolában is, ahol a változás, a normatívaigénylés ösztönzője, sőt kikényszerítője a fenntartó önkormányzat volt. Az iskolában folytatott beszélgetés és az óralátogatás arról győzt meg minket, hogy a tantestület elkötelezettsége és aktivitása nélkül az önkormányzat döntései nem elégségesek a tényleges átalakítás megvalósításához. (A szóban forgó iskola nem vett részt HEFOP-os pályázaton sem, falai közt a rideg integráció tökéletes példájával találkoztunk.) Itt újra hangsúlyoznunk kell: módszertani és szemléletbeli tréningek nélkül csak formális teljesítés várható. Amíg ezek a tréningek, képzések csak pályázati úton érhetőek el, és a pedagógiai gyakorlat változását senki sem ellenőrzi, addig a rendszer elterjedtségét és megvalósulását nem lehet a normatívaigénylések számával, a kiegészítő normatíva-ként kifizetett összeggel igazolni, nem is beszélve a program eredményességéről. A program csak akkor lehet sikeres, ha „összeér” a fenntartói/önkormányzati elvárás és a pedagógustársadalom, illetve az iskolák meggyőződése, valamint az új pedagógiai módszerek alkalmazásának képessége.

5.9. Finanszírozás

5.9.1. Normatívák

A képesség-kibontakoztató és integrációs felkészítés a 2006/2007-es tanévig plusz normatívát jelentett a programot elindító iskoláknak, amit a fenntartó önkormányzatok igényeltek a programban részt vevő diákok létszáma alapján. Az integráció ösztönzése érdekében a két felkészítési forma után igényelhető összegek között háromszoros a különbség.

Szakértőnk¹¹⁰ szerint nincsenek pontos adatok, de durva becslések alapján a települési önkormányzatok csupán a hátrányos helyzetű diákok harmada, maximum fele után igényelték a normatívát.

A normatívát igénybe vevő iskolák 56%-a – saját bevallása szerint – már eddig is integráltan oktatott; az OKM tájékoztatója szerint csak egyhatodik teremtette meg a normatíva hatására a feltételeket. Felmerült a kérdés, hogy a normatíva mennyire sikeresen inspirálta az integrált oktatás bevezetését. A szakértőnk adatai szerint a normatívát igénylő és azt nem igénylő iskolák kiadásai között nem volt szignifikáns különbség. Ennek három oka lehet:

1. nem jutott el az iskolákhoz,
2. a mértéke nem volt olyan nagy, hogy kimutatható lett volna,
3. a támogatott iskolák kiadásai eleve alacsonyabbak voltak.

A szakértő megállapította, hogy a hátrányos helyzetű diákok közepes vagy magas aránya mellett elegendő lehet a kiegészítő normatívák összege, belőle finanszírozhatónak tűnik a program bevezetése, a pedagógusok továbbképzése, egy fejlesztő pedagógus foglalkoztatása. A hátrányos helyzetű diákok alacsony aránya mellett azonban a normatíva csak formális teljesítésre elég.

A normatíva nem elég arra (még ha teljes mértékben el jut is az iskolához), hogy ellensúlyozza a „gazdag” és „szegény” iskola közötti finanszírozás különbségét. A normatívákat jellemzően olyan településeken veszik igénybe, ahol sok hátrányos helyzetű diák él. Itt a település költségvetése és így az iskola, illetve iskolák támogatása is kisebb, mint a gazdagabb településeken. A városok legszegényebb negyedeiben nagyjából 380 ezer forintot költenek egy tanulóra, míg a leggazdagabb negyedekben 460 ezret. Az integrációs normatíva 60 ezer Ft, vagyis arra sem elegendő, hogy a települések fejlettségéből adódó különbségeit ellensúlyozza.

Külföldi tapasztalat, hogy a hátrányos helyzetű diákoknak a többi tanulóéhoz hasonló eredményességű oktatása 30–70%-kal magasabb ráfordítást igényel. Ezzel szemben a képesség-kibontakoztató normatíva a kiadásoknak csak 5%-a, míg az integrációs normatíva csak 15%-a, azaz közel sem fedezi a hátrányos helyzetű gyerekek oktatásának többletköltségeit.

¹⁰⁸ Az OKI 2004-es kutatása megállapította, hogy országosan nőtt az iskolák közötti szegregáció, tehát az integrációs felkészítés, IPR normatíva rendszere nem tudott az intézmények közötti oktatás-szervezési szintre hatni.

¹⁰⁹ Felkért szociológus szakértőnk – Váradi Monika Mária – egy dél-dunántúli kistérségben lefolytatott, s a kompetenciamérés eredményeit is elemző kutatás tapasztalatai alapján arra hívja fel a figyelmet, hogy az az innovatív iskola, amely az integrációt, a kompetencia alapú oktatást bevezette, s már az integráció bevezetése előtt is nyitott volt az új módszerek iránt, a kedvezőtlen tanulói összetétel mellett is jobb eredményeket volt képes produkálni, mint egy szuburb település társadalmilag jobb környezetben működő iskolája, ahol csak egy éve kezdődött meg az innováció. Ez az IPR s általában a pedagógiai módszerek, s természetesen a jó tanári munka jelentőségére utal.

¹¹⁰ Hermann Zoltán.

Arra sem elég, hogy ellensúlyozza a tanári kontraszelekciót. A normatíva nem tudja vonzóvá tenni az azt felhasználó iskolákat a kiváló tanárok számára és a nem hátrányos helyzetű diákok szülei számára. Önmagában nem elegendő a minőségi oktatás biztosításához, és így nem alkalmas a szülők iskolaválasztásának befolyásolására.

Helyszíni vizsgálatunk során az iskolák általános jelleggel arról számoltak be, hogy a programra, például az aktívabb pedagógusok jutalmazására vagy az innovatív módszertanok megvalósításához szükséges eszközök beszerzésére csak pályázati forrásból tudtak költeni. Iskolaigazgatók ritkán jelezték, hogy például egy fejlesztő pedagógus foglalkoztatására futná a normatíva összegéből, vagy hogy azt az IPR, az új tanulásszervezési módszerek bevezetésével járó megnövekedett eszközigényre fordítanak. A nem kötött felhasználású kiegészítő normatíva általában belefolyik a közös „költségvetési kalapba”, s a működési költségek fedezésére fordítják; persze arra is akad példa, hogy a fenntartó önkormányzatok a kiegészítő normatívák összegével csökkentik saját támogatásukat. A normatívát igénylő iskolák körének bővítésére irányuló minden törekvés¹¹¹ ellenére vannak olyan, a feltételeknek megfelelő intézmények/fenntartók, amelyeket a lehetséges támogatás nem ösztönöz az integráció bevezetésére. Szakértőink szerint ennek oka lehet, hogy nem kívánják megszüntetni a fennálló gyakorlatot, és/vagy több forráshoz jutnak a cigány kisebbségi oktatás bevezetésével, és/vagy a sajátos nevelési igényűvé minősített tanulók oktatásával.

A finanszírozási rendszer átalakulása miatt egyelőre nem tudjuk, hogy mennyiben maradnak a fenti megállapítások relevánsak. A normatíva nagyságrendjéről mondtak mindenképpen elgondolkodtatóak. Egyelőre az sem látható, hogy a tervezett 28 komplex kistérségi program mennyiben tudja majd ellensúlyozni a normatíva differenciálatlanságából fakadó problémákat.

A legeredményesebb (vagy az OOIH által szívesen felmutatott) iskolákat már a normatíva megjelenése előtt is a pedagógiai innovációk felé sodorta a kényszer, a halmozottan hátrányos helyzetű gyerekek aránya és/vagy a pedagógusok nyitottsága, elhivatottsága. Az ilyen iskolák igazgatóitól nem egyszer hallhattuk az olyan fordulatokat, mint hogy „látuk, hogy az IPR-t ránk szabták”, „mi is ezt csináltuk eddig”, „miért ne kértünk volna pénzt azért, amit eddig is csináltunk”. Ezekben az iskolákban a gyerekek egyéni fejlődését szolgáló, differenciált tanulásszervezési formák olyan mértékig beépültek a napi pedagógiai gyakorlatba, hogy az igazgatók hitelesen állíthatták, hogy ha a normatív támogatás megszűnne is, „senki nem veszi el tőlünk a projekt módszert, vagy a kooperatív tanítást...”, s hogy „az integráció nem a normatíván múlik”. Az iskolák másik, feltehetően nagyobb hányada azonban nem áll ilyen biztos szakmai lábakon, nincs is feltétlenül meggyőződve az együttnevelés üdvös voltáról, talán csak fenntartói ösztökélésre, forrás-kiegészítési okokból vágott bele a képesség-kibontakoztató és integrált oktatás bevezetésébe. Félő, hogy ezek a tétova intézmények az esetleg szigorúbb feltételek között nem igénylik a támogatást. Megoldandó probléma tehát a még el nem kötelezett iskolák érdekeltté tétele az innovatív gyakorlatokat átvételében, alkalmazásában és a szegregáció lebontásában.

Azt tudhatjuk az új normatívaigénylési rendszerről, hogy az OKM előzetes jogosultsági kontrollt kíván teremteni, eredményességi indikátorokat beépíteni, és létre kívánja hozni a szakmai támogatás és ellenőrzés rendszerét. Az átalakuló támogatási forma célja az is, hogy a pénzfelhasználás hatékonyabb ellenőrzése mellett az integráltan oktató intézmények hosszú távon tudjanak ezzel a támogatási formával számolni. 2007. szeptember 1-je után az „Esélyegyenlőséget, felzárkóztatást segítő támogatások” jogcímű központosított előirányzatra nyújtható be támogatási igény az OKM várhatóan 2007 márciusában kiadandó rendeletének feltételei szerint.

Itt is meg kell említenünk a teljes oktatás-finanszírozási rendszer átalakulásával kapcsolatos veszélyeket. A 2007–008-as tanévtől tervezett csoportfinanszírozás – szakértőink szerint – nem kedvez a kisebb létszámú osztályokkal, csoportokkal dolgozó iskoláknak, amelyek fenntartói ha az intézményeket nem tudják finanszírozni, kénytelen lesznek szűkíteni a pedagógiai szolgáltatások körét, vagy éppen bezárni az iskolát. Nem hihetjük, hogy téved az az iskolaigazgató, aki szerint „a csoportfinanszírozás szembemegy az integrációval”, különösen, mivel tudjuk, az érintett iskolák jelentős része kisiskola.

JAVASLATOK

- Az OKM az „Esélyegyenlőséget, felzárkóztatást segítő támogatások” jogcímű központosított előirányzat igénybevételére vonatkozó rendelet kidolgozásakor, szükség szerint egyeztetve a Pénzügyminisztériummal:
 - mérlegelje a differenciált támogatás lehetőségét, amely az igénylő intézmények eltérő finanszírozási helyzetéből adódik,
 - teremtsen garanciát arra, hogy a támogatás eljusson az integráló intézményhez, és a célzott feladatokra legyen fordítható,
 - a támogatás összegének meghatározásakor az integráció megvalósítása során elvégzendő feladatok valós költségeivel számoljon, illetve teremtsen meg az új normatíva – más hozzájárulásokhoz viszonyított – ösztönző képességét,

¹¹¹ Az OOIH tájékoztatása szerint 2006 végén kb. 800 iskola igényelte valamelyik vagy mindkét normatívát.

- építsen be garanciális elemeket annak érdekében, hogy a változtatás következtében az integrációt már korábban eredményesen megvalósító iskolák ne essenek ki a támogatási rendszerből.
- Az oktatásért felelős szakminisztérium – szükség szerint a Pénzügyminisztériummal együttműködve – teremtsen meg annak garanciáját, hogy a bevezetésre kerülő csoportfinanszírozás mellett fenntartható legyen a kisebb csoportban történő differenciált, integráló pedagógiai gyakorlat, minőségi oktatás.

5.9.2. Pályázatok

A Nemzeti Fejlesztési Terv HEFOP keretében a 2004–2006-os időszakban közel 3,5 milliárd forint¹¹² állt rendelkezésre a hátrányos helyzetű tanulók esélyegyenlőségét támogató programokra, amelyek pályázati formában voltak elérhetők. 2006 végén körülbelül 150 intézmény részesült támogatásban a HEFOP 2.1. program alprogramjainak keretében. A nyertes intézmények pedagógusai ingyenes szakmai tréningeken, továbbképzéseken vehettek részt; illetve e forrásból az együttneveléshez szükséges mobil bútorok, tárgyak és eszközök beszerzésére is mód nyílt.

A pályázatokkal kapcsolatban általánosságban elmondhatjuk, hogy éppen a legrászorultabb intézményeknek nincs anyagi és humán kapacitásuk pályázni, az utólagos finanszírozású pályázati programokból így éppen a legszegényebb, leghátrányosabb helyzetű településeken működő iskolák maradnak ki. A pályázatok írásában, lebonyolításában való jártasság, az infrastruktúra és az adminisztratív kapacitás hiánya tovább csökkenti ezen intézmények esélyeit arra, hogy sikeres pályázatot nyújthassanak be. Álláspontunk szerint a pályázattal rendszerrel a polarizálódás folyamatát nem lehet eredményesen megállítani, sőt, az adott esetben elmélyítheti a fennálló területi egyenlőtlenségeket.

A pályázatok adminisztrációjával és a támogatások kifizetésével kapcsolatban a helyszíni vizsgálatunk során megfigyeltünk mindegyik olyan iskola, amely HEFOP-os pályázatot nyert, megfogalmazott kritikákat. A leggyakoribb problémák illusztrálására álljon itt néhány példa.

„A HEFOP 2.1.5 keretén belül 2006 márciusában 20% előleget kellett volna kapnunk (4.8 millió forintot), de nem kaptuk meg, az iskolának kellett az összeget előfinanszíroznia, ugyanakkor nekünk időarányosan beszámolót kellett írunk a programról. Imádkozunk, hogy decemberig megjöjjön a pénz, mint önálló gazdálkodó az iskola megelégedezte, de a későbbiekben ez nem tartható. Ugyanakkor a szülők már jöttek, hogy, na, hol az új pad?”

„Az előfinanszírozással nagyon sok gond volt: 2004 októberében kezdtük a programot, és 2005 augusztusában kaptuk meg az előleget (2005 októberben járt volna le a program, ehelyett 2006 novemberében, most jár le). Úgy érzem, hogy sokszor szörszálhasogatás folyt: ellentétes információkat adott a pályázató, majd emiatt háromszor is módosítani kellett a szerződést. Az önkormányzat finanszírozta meg a programot, de én majdnem fegyelmet kaptam, mert nem tudtuk visszafizetni a pénzt időben. Az utófinanszírozás miatt 2 millió forintot még mindig nem kapott meg az iskola. Tartok attól, hogy ezek után az önkormányzat nem fogja támogatni az iskolát a pályázatokban.”

„A pályázat szakmai részével elégedettek voltunk, de az elszámolás, illetve az adminisztráció iszonyú volt. Az utófinanszírozás miatt az iskolának hitelt kellett felvennie. A pénzt utólag ugyan megkaptuk, de a hitel kamatait nekünk kell kigazdálkodnunk. A program elszámolásakor a pályázató nagyon rigorózus volt. A pedagógusok többször is úgy érezték, hogy csak azért akadékoskodnak, mert nem tudnak fizetni, és húzni akarják az időt. A pályázat megírása is nagyon nehéz volt, ezért jelenleg a tanári karból ketten járnak pályázatói tanfolyamra.”¹¹³

JAVASLAT

- A kormányzat tegye meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy
 - az ÚMFT (NFT II.) tervezése során módosítsák a finanszírozás, a kifizetések rendszerét úgy, hogy a pályázaton nyertes iskolák ne kerüljenek a pályázatói kifizetések elhúzódása miatt lehetetlen helyzetbe,
 - az ÚMFT tervezése során módosítsák a pályázati feltételek megfogalmazását oly módon, hogy annak következtében csökkenjenek a pályázók adminisztrációs terhei.
 - a pályázati kiírások során hangsúlyosan érvényesítsék a tartósan leszakadó térségek esélyegyenlőségi szempontjait.

¹¹² <http://www.sulinova.hu/rovat.php?sess=&alsite=23&rovat=7>

¹¹³ Idézetek különböző iskoláknál a vizsgálatunk során készített jegyzőkönyvekből.

5.10. Körzethatár

A körzethatárookra vonatkozóan 2007. január elsejével új szabályozás lépett életbe, amely az integrációt, a deszegregációt hivatott elősegíteni. Az OKM szerint „[a] Kt. 66. §-ának¹¹⁴ módosítása elsősorban az iskolák szabad gyerekválogatási „jogát”, illetve a törvényileg soha nem engedélyezett szelekciós mechanizmust igyekszik rendezni. Ennek értelmében átjelentkezésre és nem a kijelölt körzetben való iskolába járásra elsősorban a hátrányos helyzetű tanulóknak lesz lehetősége, hiszen őket kell majd előnyben részesíteni.”

5.10.1. Az előnyben részesítési szabály értelmezésének problémái

Az előzőekben idézett jogszabályhely esetében a jogalkotói szándék valószínűleg arra irányult, hogy az iskola első körben a körzetbeli gyerekeket vegye fel; második körben, ha további betöltendő helye maradt, a településen élő, de körzeten kívüli halmozottan hátrányos helyzetű gyermekeket vegye fel; és ha még ezek után is marad helye, és a szabad férőhelyeket meghaladó további jelentkezők is vannak, akkor döntsön a sorsolás.

A jogszabály szövege azonban nem egyértelműen fejezi ki ezt: a bekezdés hatodik mondata leszögezi, hogy a szabályozandó esetben az iskolának a kötelező felvételi teljesítése után még betölthető helye marad, azaz „további felvételi, átvételi kérelmeket is teljesíteni tud”. Majd a következő mondat szerint egy ilyen iskola (amelynek tehát van szabad kapacitása) csak hely hiányában utasíthatja el a halmozottan hátrányos helyzetű tanulókat. A szabály nem tér ki arra, hogy ha a férőhelyeket meghaladó számú halmozottan hátrányos helyzetű tanuló jelentkezik, akkor mi az eljárás, mi alapján kell eldönteni a felveendő körét. Az ezt követő mondat pedig nem teszi világossá, hogy sorsolásról már csak a körzetből kötelezően felvett; valamint további betölthető hely esetén a településről, de körzeten kívülről is felvett halmozottan hátrányos helyzetű tanulókon túli felvételek esetében lehet szó, azaz akkor, ha e két körbe tartozó gyermekek felvétele után még van betöltetlen férőhely. Így ha a jelentkezők száma meghaladja a férőhelyek számát, előfordulhat az is, hogy már a „második körben” sorsolásba kezdenek az iskolák. Sorsolás esetén az iskolának ugyan lehetőségében áll, hogy a halmozottan hátrányos helyzetű tanulókat előnybe részesítse, de ez nem kötelező.

Ez a fajta értelmezés, amire sajnos a jelenleg hatályos szöveg mellett lehetőség van, az előnyben részesítés körét minimálisra korlátozza. Szükség van ezért a normaszöveg – a jogalkotói szándéknak megfelelő – egyértelművé tételére.

5.10.2. A szabályozás hiányosságai

A jogalkotó szándéka a nagyjából azonos társadalmi összetételű beiskolázási körzetek létrehozása és emellett a hátrányos helyzetű gyerekek iskolai deszegregációja volt. Az ismert demográfiai folyamatok (csökkenő gyermeklétszám) és az ezzel párhuzamosan felszabaduló férőhelyek mellett nem elégséges szabályozó a körzethatárok arányosítása és az előnyben részesítés előírása. A jelen szabályozás mellett semmi sem zárja ki például annak a lehetőségét, hogy a halmozottan hátrányos helyzetű gyerekek visszaáramoljanak a szegregált intézményekbe. Bár az új körzethatár következtében esetleg már nem a szegregált iskola körzetébe tartoznak, de az újtól való félelemből, és/vagy a megszokott és generációk óta ismert tanárokhoz, iskolához való ragaszkodásból visszajelentkezhetnek a szegregált intézménybe, hiszen a halmozottan hátrányos helyzetű gyermekek szüleit is megilleti a szabad iskolaválasztás joga. A jogszabály szerint az iskolának kötelező előnyben részesítenie a körzeten kívülről érkező halmozottan hátrányos helyzetű tanulókat. Így ad absurdum megtörténhet, hogy az önkormányzat és az iskola is eleget tesz az új előírásoknak, miközben minden marad a régiben: a halmozottan hátrányos helyzetű gyerekek továbbra is szegregáltan tanulnak. Ezért a körzethatár-szabály csak reálisan meghatározott létszámkeretek között érheti el eredeti célját, azaz a fenntartóknak az iskolánként felvehető gyermeklétszámot és az indítható osztályok számát is az előírt arányok megtartásához, a heterogén összetételű iskolák és osztályok létrejöttéhez szükséges módon kellene meghatározniuk.

Másik komoly probléma az e Jelentés III. fejezetében már jelzett kistérségi társulások indukálta polarizáció. Jelenleg a körzethatárok arányos megvonásának kötelezettsége térségi szintre nem vonatkozik. Így egy kistérségen belül az oktatási intézmények változatlanul elit-szegregált „munkamegosztásban” működhetnek. Kétségtelen azonban, hogy ha a szabályozás hatályát kiterjesztik erre a szintre is, az gyakorlati nehézségeket okozhat. Például a gyermekeknek nagy távol-

¹¹⁴ „Az általános iskola - beleértve a kijelölt iskolát is – köteles felvenni, átvenni azt a tanköteles tanulót, akinek lakóhelye, ennek hiányában tartózkodási helye a körzetében található (a továbbiakban: kötelező felvételt biztosító iskola). Ha a településen több általános iskola működik, az egymással határos felvételi körzeteket oly módon kell kialakítani, hogy a halmozottan hátrányos helyzetű tanulóknak az adott körzetben felvehető összes tanköteles tanulóhoz viszonyított aránya az egyes körzetekben egymáshoz viszonyítva legfeljebb huszonöt százalékban térjen el. A fenntartó a szakiskolát és a középiskolát kijelölheti kötelező felvételt biztosító iskolának. A kijelölt iskola [30. § (4) bek.], ha nem kötelező felvételt biztosító iskola, a tanuló felvételét csak helyhiány miatt tagadhatja meg. A nemzeti vagy etnikai kisebbséghez tartozó jelentkezőt – ha a felvételi követelményeknek megfelel – a nemzeti vagy etnikai kisebbség nyelvén, illetőleg a nemzeti vagy etnikai kisebbség nyelvén és magyarul tanító iskolába (tagozatra, osztályba, csoportba) fel-, illetve át kell venni. Ha az általános iskola a kötelező felvételi kötelezettsége teljesítése után további felvételi, átvételi kérelmeket is teljesíteni tud, köteles előnyben részesíteni azokat, akiknek a lakóhelye, ennek hiányában tartózkodási helye azon a településen található, ahol az iskola székhelye, telephelye található. E körben a halmozottan hátrányos helyzetű tanuló felvételét csak helyhiány miatt tagadhatja meg. Ha az általános iskola a kötelező felvételi kötelezettsége teljesítése után további felvételi, átvételi kérelmeket is teljesíteni tud, és valamennyi felvételi kérelmet helyhiány miatt nem tudja teljesíteni, az általános iskola sorsolás útján dönt. A sorsolásra a felvételi kérelmeket benyújtókat meg kell hívni. Sorsolás nélkül is felvehető a halmozottan hátrányos vagy sajátos nevelési igényű tanuló, továbbá az a tanuló, akinek sajátos helyzete indokolja. A sajátos helyzetet a helyi önkormányzat rendeletben állapítja meg.”

ságokat kellene megtenniük az integrált intézmények eléréséhez. Ezért ennek a problémának a megoldásához nélkülözhetetlennek tartjuk az iskolabuszrendszer bevezetését, további fejlesztését.

5.10.3. A megvalósítás nehézségei

Helyszíni vizsgálataink során a fenntartó önkormányzatok álláspontját is megtudakoltuk az új körzethatárszabállyal kapcsolatban. Több önkormányzat is megpróbálta megvalósítani az arányos iskolakörzetek létrehozását a jogi változás hatályba lépése előtt. Álljon itt egy példa arra, hogy egyiküknek milyen nehézségekkel kellett szembesülnie:

„A ... városi elitiskolába történő beiratkozásnál egyszerűen csak a felmért körzeti gyerekek többszöröse jelent meg. Az önkormányzat tehetetlen volt: adat-összehasonlításokat végeztek, lakásnyilvántartást, napi pontosságú címlistákat állítottak össze, egyeztettek az óvodákkal, majd a védőnőkkel, így lassan fennakadtak a rostán a „külsősök”. A maradékot behívták elbeszélgetni, nyilatkoztatták a szülőket, akik abba is belementek például, hogy azt állítják, valószínűleg vannak, de még nem futott le a válás, és azért nem követhető a lakcímváltozás. Az önkormányzatnak szabályos nyomozást kellett folytatnia, hogy ki tudja szűrni, kit kell felvenni, és kit nem. Ezt a hosszadalmas vizsgálatot nem tudják minden évben elvégezni.”¹¹⁵

Ahogy már a Jelentés III. fejezetében hangsúlyoztuk, az oktatási deszegregáció komplex programok nélkül, így például a lakóhelyi szegregáció érintetlenül hagyásával megvalósíthatatlan. Helyszíni vizsgálataink során több településen is felmerült az a probléma, hogy a körzethatár meghúzásával lehetetlen arányosítani az olyan iskolák beiskolázási összetételét, amelyek tömbszerű cigánytelepek közvetlen környezetében helyezkednek el.

A budapesti kerületek vonatkozásában sem fog segíteni a körzethatár módosítása a hátrányos helyzetű gyermekek egyenletesebb iskolai eloszlásában. A körzethatár módosítása miatt esetleg növekvő számban hátrányos helyzetű gyermekeket tanító iskolából a szülő minden nehézség nélkül tudja majd elvinni gyermekét az alacsony hátrányos helyzetű gyermeklétszámmal rendelkező kerületek iskolájába.

Kérdéses, hogy az új körzethatármegvonási szabály ezen ellentmondások és hiányosságok mellett mennyiben tudja betölteni az intézmények közötti szegregációs folyamatok megállításának szerepét.

JAVASLAT

- Az OKM kezdeményezze a Kotv., illetve a kapcsolódó jogszabályok módosítását és kiegészítését olyan módon, hogy
 - váljék egyértelművé a szabályozás az előnyben részesítés tekintetében, azaz hogy sorsolásra csak a körzeti gyerekek, további szabad férőhely esetén a települési halmozottan hátrányos helyzetű gyerekek felvétele után van lehetőség, amennyiben e két körbe tartozó gyermekek felvétele után még van betöltetlen férőhely,
 - a körzethatár kialakításának elve (a 25%-os arány) a kistérségi társulásokon belül is érvényesüljön,
 - iránymutatásul szolgáljon az önkormányzatok számára az iskolai létszámkeretek olyan módon történő kialakításához, hogy azok biztosítsák a heterogén összetételű iskolák és osztályok tényleges létrejöttét.

5.10.4. Az adatkezelés kérdése

Az integrációs törekvéseknek közismert akadálya, hogy az iskola, illetve a fenntartó nem minden esetben volt érdekelt az integrációs intézkedések alapjául szolgáló adatok valósághű összegyűjtésében.¹¹⁶

Az OKM ebben a vonatkozásban az alábbi tájékoztatást adta:

„A körzethatárok kialakításánál és az adatok „előállításánál” az eddigieknél sokkal nagyobb mértékben kívánunk támaszkodni a törvényesség betartása felett hivatalból őrködő szervekre, azaz a helyi jegyzőkre és adott esetben a Közigazgatási Hivatalokra. A 20/1997-es Korm. rendelet szerint a halmozottan hátrányos helyzet immár mindkét feltételének megállapítása (rendszeres gyermekvédelmi kedvezményre való jogosultság, illetve szülők iskolai végzettsége) az eddigi gyakorlattól eltérően nem az iskolákban, hanem a jegyzőnél történik. Ezzel a módosítással igyekszünk a szülőket arra ösztönözni, hogy mindenki nyilatkozzon mindkét feltételről, illetve szándékunk, hogy az iskolákban esetleg megjelenő irányított vagy limitált nyilatkozatgyűjtési gyakorlatot megszüntessük. Mivel minden adat a jegyző kezében összpontosul, ezért a jövőben az ő feladata lesz nemcsak az adatok begyűjtése és megfelelő szervek felé való jelentése, hanem az integrációs oktatás kezdeményezése is. Ezzel a változtatással szándékunk elérni, hogy – a jelen helyzettől eltérően – minden település valamennyi körzetének minden iskolájában lévő összes évfolyamáról (osztályáról) pontos adatokat kap-

¹¹⁵ Idézet az egyik önkormányzatnál a vizsgálatunk során készített jegyzőkönyvből.

¹¹⁶ Az iskolák sokszor csak a program beindításához szükséges számú nyilatkozatot gyűjtötték be; olyan is előfordult, hogy egy iskola a különböző pályázatok kiírásainak megfelelően változtatta a halmozottan hátrányos helyzetű tanulóinak számáról adott kimutatást (ha szegregált intézmények minőségi oktatási feltételeinek megteremtéséről volt szó, – kimutatta a szegregációt, ha integrációs normatíváról, akkor alatta volt az előírt arányoknak.) A megismert példák mellesleg az uniós forrásokból finanszírozott projektek ellenőrzésének hiányosságaira is felhívják a figyelmet.

junk. A jövőben szükséges lesz a rendszer folyamatos vizsgálata és esetleges korrekciója – különös tekintettel a magas válaszmegtagadási arányok vagy a magas arányban hiányzó adatok kérdésében.”

Nehézséget vet fel az alábbi helyzet: az adatvédelmi jogszabályok nem teszik lehetővé, hogy a jegyző a nála keletkezett adatot név szerinti bontásban továbbítsa az iskolának. Az iskolának azonban szüksége van erre az adatra, hiszen különben nem tudja integráltan összeállítani az osztályokat. Azaz elkerülhetetlenül párhuzamos adatgyűjtésbe kell kezdeniük. Mi történik, ha ennek következtében eltér az iskola és az önkormányzat mérése? Alapvető tény, hogy az adatkezelők számának növelésével emelkedhet a visszasságok, visszaélés lehetősége is.

Helyszíni vizsgálatunk során néhány önkormányzatnál azt is elmondták, hogy nincs kapacitásuk a gyermekvédelmi kedvezményben részesülők nyilatkoztatására, és továbbra is az iskolákon keresztül szándékozzák begyűjteni az iskolai végzettségre vonatkozó információkat. Azaz a gyakorlatban előfordulhat, hogy továbbra is az iskolák gyűjtik be az adatokat.

Az integrációs felkészítés egész rendszere a „halmozottan hátrányos helyzetű gyermekek” kategórián nyugszik. A tényleges integráció megvalósításának alapfeltétele, hogy valóságghú adatok álljanak rendelkezésre. A jogszabály előírja, hogy a jegyző az összesített adatot – iskolai és óvodai bontásban – megküldje a Köznevelési Információs Rendszer (KIR) számára. A jegyzőnek a szülők nyilatkozatait meg kell őriznie – hasonlóan a gyermekvédelmi tárgyú iratokhoz. A megküldött adatok helyességét (nyilatkozatokkal való egyezőségét), illetve a normatívák felhasználásának jogosságát így – legalábbis részben – ellenőrizheti a minisztérium.

Álláspontunk szerint azonban ez a jogszabály sem teremt garanciát a visszaélések kiküszöbölésére. A nagyszámú válaszmegtagadás, illetve az adatok hiányzásának oka továbbra is ellenőrizhetetlen. Ezért támogatjuk az OKM azon törekvését, hogy a fenti szabály hatályosulását folyamatosan vizsgálva konkretizálják az adatgyűjtés, -kezelés rendszerét.

VI. Összegzés

Az integrációs oktatáspolitikai legnagyobb eredményének azt tarthatjuk, hogy egyfelől hozzájárul a korszerű, a gyermekek képességeihez, egyéni fejlődéséhez igazodó, differenciált pedagógiai módszerek elterjesztéséhez; másfelől elősegíti, hogy e módszerek révén a halmozottan hátrányos helyzetű, roma tanulók egy része magasabb szintű oktatási szolgáltatásokhoz jusson. A program eredményeit elismerve, vizsgálatunk korrekcióra, módosításra vonatkozó legfontosabb állításai álljanak itt összefoglalóan még egyszer.

Az eredményes oktatási integráció előfeltétele, hogy átfogó kormányzati program irányuljon a különböző területeken megnyilvánuló szegregáció felszámolására; valamint hogy ezek az intézkedések összehangoltan – egymást esetenként sem gyengítve vagy semlegesítve – működjenek. Az oktatási intézkedések koherenciáját ugyancsak biztosítani kell az esélyegyenlőség elvének érvényesülése érdekében. Alapvető követelménynek tartjuk azt is, hogy konkrét indikátorok kitűzésével tervezzék meg az oktatási integrációs program elérendő eredményeit, időtávját és az általános, a köznevelési rendszer egészét érintő, integrált és magas színvonalú oktatásra való áttérés ütemtervét.

Az integrációs program a nem önkormányzati fenntartású oktatási intézmények bevonása nélkül csak korlátozott hatókörben képes reformokat indukálni. Szükségesnek tartjuk az integrációs szabályozás kiterjesztését ezen intézményekre is.

Az integrációs intézkedések hatóköre jelenleg korlátozott, nem jut el a leghátrányosabb helyzetű, sajátos nevelési igényű nyilvánított gyermekekhez. Az intézkedések nem tudják befolyásolni azt a jelenséget, hogy a halmozottan hátrányos helyzetű és roma gyerekek szegregációja jelentős arányban a sajátos nevelési igényűvé minősítéssel valósul meg. Nélkülözhetetlennek tartjuk az integrációs program olyan továbbfejlesztését, amely megfelelő pedagógiai fejlesztésekkel elősegíti, hogy a sajátos nevelési igényű gyermekeket lehetőség szerint a többségi iskolarendszeren belül oktassák.

Egyetértünk azzal, hogy a program célcsoportját szociális mutatókkal határozták meg. Ugyanakkor elengedhetetlennek tartjuk a mainstreaming elvének következetes alkalmazását, vagyis annak folyamatos elemzését, hogy miként hat a program a cigány származású gyermekek helyzetére.

A célcsoport meghatározása, a szociális mutató alapelvének következetes végiggondolása a „halmozottan hátrányos helyzetű” kategória kibővítését teszi szükségessé: álláspontunk szerint indokolatlan a nyolc általános iskolai osztályt végzettséggel azonos szociológiai kategóriába tartozó szakmunkás és szakiskolai végzettségű szülők gyermekeinek kimaradása a programból.

Álláspontunk szerint szükséges az integrációs program kibővítése az óvodák és az érettségig adó középiskolák irányában: a program sikerét egy integrált óvodai szakasz megalapozná; a középiskolai folytatás pedig a „beváló”, működő program szükségszerű következménye, és elengedhetetlenül fontos ahhoz, hogy az érintett gyerekeket az oktatási rendszerben tartsa.

Fontosnak tartjuk, hogy az IPR alkalmazását megkezdő iskolák közvetlen segítséget kapjanak a program bevezető időszakában a megvalósítás során felmerülő számos szemléletbeli, módszertani és szervezési kérdésben, s ehhez biztosí-

tani kell a megfelelő tanácsadói háttér folyamatos működtetésének anyagi és személyi feltételeit. Meg kell erősíteni az OOIH státuszát, megteremtve a hálózat pályázati finanszírozástól független stabil jogállását.

A pedagógus társadalom megnyerése és aktív részvétele nélkül nem lehet sikeres az integrációs program. A programban részt vevő pedagógusok vonatkozásában nélkülözhetetlennek tartjuk mind a szemléletformáló, mind pedig a módszertani képzések kötelezővé tételét. Ugyanakkor a teljes pedagógusképzést is indokolt ebben az irányban továbbfejleszteni, s addig is, amíg a felsőoktatás képzéseibe beépül a hatékony együttnevelést, a gyerekek egyéni képességeinek kibontakoztatását szolgáló módszerek kötelező elsajátítása, fontosnak tartjuk, hogy a példaszerűen működő iskolák gyakorló iskolává váljanak, illetve hogy újra működjön az innovációk terjedését segítő bázisiskolai rendszer.

Az oktatási integrációs intézkedések eredményességének, hatékonyságának mérése érdekében meg kell teremteni az országosan standardizált egyéni szinten összemérhető eredményességmérés feltételeit.

Az oktatásfinanszírozási rendszer átalakítása megfelelő alkatot teremt az integrált oktatás támogatásának újragondolásához is. Ennek során fontos szempontnak tartjuk, hogy az új rendszer alkalmas legyen arra, hogy a már elért eredményeket továbbvigye, az integráció érdekében megtett erőfeszítéseket ne lehetetlenítse el. Ugyanakkor az új támogatási forma összegének, a jogosultságnak, az ellenőrzésnek a meghatározásakor figyelemmel kell lenni arra is, hogy a finanszírozási rendszer ne indukáljon az integrációval ellentétes hatásokat. Át kell tekinteni, és szükség esetén módosítani kell a racionális és finanszírozható közoktatási rendszer kialakítása érdekében hozott döntéseket abból a szempontból, hogy azok ne veszélyeztessék az integrációs és deszegregációs oktatáspolitikai eredményeit.

Az NFT II keretén belül a pályázati úton történő támogatások megtervezésekor az esélyegyenlőség horizontális szempontjának szakmai és pénzügyi garanciáit meg kell teremteni, különben a pályázati rendszer maga is tovább fogja növelni a leszakadó és a prosperáló térségek közötti különbségeket, közvetve pedig hozzájárulhat a területi szegregáció megerősítéséhez.

VII. Kezdeményezések

Az Alkotmány 70/A. §-ban megfogalmazott diszkriminációttilalom teljes körű érvényesülése, az azzal összefüggő alkotmányos visszasságok megelőzése érdekében az Obtv. 21. § (1) bekezdése alapján azzal a

kezdeményezéssel

fordulok

1. az oktatási és kulturális miniszterhez, hogy a 4.2., 5.2., 5.3., 5.4.1, 5.4.2., 5.5.1, 5.5.2., 5.6., 5.6.1., 5.7.1., 5.7.2., 5.7.3., 5.7.5., 5.8.1., 5.9.1., 5.9.2., és 5.10.3. pontokban megfogalmazott javaslatunk alapján tegye meg a szükséges intézkedéseket;

2. a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszterhez, hogy a III. fejezetben és az 5.9.2. pontban a Kormányzat számára megfogalmazott javaslatunk alapján tegye meg a szükséges intézkedéseket.

Budapest, 2007. február 25.

Dr. Kaltenbach Jenő

Jogszabálymutató**A Beszámolóban hivatkozott jogszabályok és azok rövidítései**

A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény	(Alkotmány)
A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény	(Ptk.)
Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény	(Btk.)
A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény	(Ötv.)
Az álláskeresőnek a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény	(Flt.)
A Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény	(Mt.)
A közalkalmazottakról szóló 1992. évi XXXIII. törvény	(Kjt.)
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 közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény	(Kotv.)
A Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény	(Rtv.)
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 választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény	(Ve.)
Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény	(Ebkvtv.)
A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás 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	(Kvjtv.)

Tartalom

Bevezető

Főbb tendenciák 2006-ban

I. A kisebbségi joganyag, illetve az önkormányzati rendszer változásai

1. *A kisebbségi törvény változásainak áttekintése*
- 1.1. *A törvenymódosítás hatálybalépése*
- 1.2. *A kisebbségi önkormányzat tagjainak részvétele a helyi önkormányzat döntéshozatalában*
- 1.3. *A kisebbségi önkormányzatok gazdálkodását érintő jogalkotás*
- 1.4. *A kisebbségi önkormányzatok megszűnése*
2. *A települési kisebbségi önkormányzati választások értékelése*
- 2.1. *A választások előkészületei*
- 2.2. *A kisebbségi választói jegyzék összeállítása*
- 2.3. *A választás kitűzése*
- 2.4. *A jelöltállítás*
- 2.5. *A választási kampány*
- 2.6. *A szavazás*
- 2.7. *Választási eredmények*
- 2.8. *A kisebbségi választójogi rendszer újraszabályozásának elvei*
- 2.9. *A vizsgálat során megfogalmazott javaslataink*

II. A kisebbségi jogok érvényesülésének kulcsa: a kisebbségi oktatás

1. *A nemzeti és etnikai kisebbségi oktatás helyzetét befolyásoló körülmények*
2. *Vizsgálat az oktatási integrációs intézkedések hatékonysága tárgyában*
3. *Egy kezdeményezés utóélete*

III. A kisebbségek a médiában

1. *Bevezető*
2. *„Negatív szenzációk” – a média elfogultságának kérdései*
3. *Az interneten terjesztett előítéletesség*
4. *A kisebbségek „hangja” a médiában – néhány pozitív fejlemény*

IV. Nemzetközi projektekben való részvételünk

1. *Az EQUINET keretében való nemzetközi együttműködésünk*
2. *A Brit Faji Egyenlőségi Bizottsággal – az EU rasszizmus elleni büntetőjogi fellépéséről szóló kezdeményezése megalkotása ügyében.*
3. *Az ECRI policy recommendation no. 10 véleményezésében való közreműködésünk bemutatása*
4. *A ROMA EDEM program bemutatása*

V. A szociális problémák és a szegénység – a kisebbségi ombudsman szemével

1. *A szociális biztonsághoz fűződő alkotmányos alapjoggal kapcsolatos visszasságokról általában*
2. *A bürokratikus eljárás és a tájékoztatási kötelezettség elmulasztása*
3. *A rendszeres szociális segélyezés gyakorlati problémái*
4. *A gyermeki és a szülői jogok érvényesülését veszélyeztető körülmények*
5. *Gondolatok a lakhatás jogáról – konkrét ügyek tapasztalatai alapján*
6. *Építésiügyi hatósági ügyek*
 - 6.1. *A településrendezés eszközeinek felhasználása a telepen élők jogainak korlátozására*
 - 6.2. *Az egyenlő bánásmód követelményének megsértése a településfejlesztés során*
 - 6.3. *A telepek, telepszerű lakókörnyezetek kisértőjelensége: az életveszélyes lakóházak*
 - 6.4. *A telepek felszámolásának elfogadható módjai*
7. *A kilakoltatás jelenségéről*

VI. A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának és munkatársainak kül- és belföldi programja 2006-ban**VII. Ügyforgalmi statisztika****VIII. Egyes kisebbségi jogi, illetve antidiszkriminációs fogalmak magyarázata**

1. *A kisebbségi önkormányzatisággal kapcsolatos fogalmak köre*
 - 1.1. Megtagadható-e a képviselői eskü letétele, s ha igen, annak milyen következményei vannak?
 - 1.2. Egy települési, illetve egy helyi kisebbségi önkormányzat változtathat-e a képviselői eskü szövegén, illetve készíthet-e saját – a településre jellemző – esküszöveget?
 - 1.3. Mikor lehet területi önkormányzati választást kitűzni?
 - 1.4. Mi az az elektori választás?
 - 1.5. A kisebbségi önkormányzati választások szempontjából mely szervezet minősül „jelölő szervezetnek”?
 - 1.6. Ki vezeti a választójogi jegyzéket, és ki tekinthet abba bele?
 - 1.7. A kisebbségi önkormányzati képviselő lehet-e tagja a települési („nagy”) önkormányzatnak?
 - 1.8. Lehet-e kisebbségi önkormányzati képviselő, aki nem beszéli az adott kisebbség nyelvét?
 - 1.9. Leváltható-e a kisebbségi önkormányzat elnöke, s ha igen, annak milyen feltételei vannak?
 - 1.10. A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvényt (Ötv.) kell-e alkalmazni a kisebbségi önkormányzatoknak?
 - 1.11. Az országos és a területi kisebbségi önkormányzat „felettese-e” a helyi (települési) kisebbségi önkormányzatnak?
 - 1.12. A polgármester vagy a jegyző ellenőrizheti-e a kisebbségi önkormányzat gazdálkodását?
 - 1.13. Részt kell-e vennie a kisebbségi önkormányzat ülésén a települési önkormányzat jegyzőjének?
 - 1.14. Kétségek merültek fel azzal kapcsolatban, hogy a jegyzőt a bizottsági ülésekre is meg kell-e hívni?
 - 1.15. A kisebbségi önkormányzat zárt ülésén jelen kell-e lennie a jegyzőnek?
 - 1.16. A szószóoló díjazásának, munkabérekiesésének kérdései
 - 1.17. Megszűnik-e a kisebbségi önkormányzat, ha nem működik (ha nem tart ülést)?
 - 1.18. Hogyan szűnhet meg a kisebbségi önkormányzat?
 - 1.19. Ha a települési kisebbségi önkormányzat megszűnik, kell-e időközi választást tartani?
2. *Az oktatással kapcsolatos fogalmak köre*
 - 2.1. Mi az a beiskolázási támogatás, kik vehetik igénybe?
 - 2.2. Hol lehet tájékoztatás kapni arról, hogy egy iskolában kell-e felvételizni, illetve melyek a felvételi követelmények?
 - 2.3. Ha a szakiskolai tanulókat gazdálkodó szervezet által biztosított szakmai gyakorlólhelyükön diszkrimináció éri, hová fordulhatnak?
 - 2.4. Mikor minősül egy általános iskola kisebbségi intézménynek?
 - 2.5. Szülői kérésre kell-e nemzetiségi (kisebbségi) osztályt, csoportot indítani valamilyen iskolában?
 - 2.6. Kisebbséginek minősülő iskolában a vezetőnek (az igazgatónak) kisebbséginek kell-e lennie?
 - 2.7. Két különböző kisebbség igényei szerint lehet-e egy iskola „kétszeresen” kisebbségi?
 - 2.8. A kisebbségi önkormányzat beleszólhat-e abba, hogy ki legyen a település egyetlen általános iskolájának az igazgatója?
 - 2.9. A kisebbséginek minősülő iskolában (osztályban, csoportban) tanulók más tankönyvet használnak a többi iskolához képest?
3. *Az antidiszkriminációs jog körébe tartozó fogalmak magyarázata*
 - 3.1. Mít jelent, hogy a szegregáció és az integráció fogalma „ellentétesek” egymással?
 - 3.2. Mít jelent a pozitív diszkrimináció fogalma, és miért tekinthető ez kifogásolható szóhasználatnak?
 - 3.3. Mi az Egyenlő Bánásmód Hatóság, és miben különbözik az ombudsman intézményétől?
 - 3.4. Kihez (hová) fordulhat jogorvoslatért az, akit munkahelyén politikai véleménye miatt ér hátrány?
4. *A közigazgatási joggal, illetve a mindennapi ügyintézéssel kapcsolatos fogalmak magyarázata*
 - 4.1. A hivatali ügyintézés során gyakran hivatkoznak a „Ket.”-re, illetőleg a Ket. szabályaira. Mít jelent ez a szó?

- 4.2. A hivatalos ügyek intézése során gyakran találkozom az „Ügyfélkapu” kifejezéssel. Mit jelent ez?
- 4.3. Szlovák nemzetiségű a családom. A szüleim nem értik meg a magyar nyelvű hatósági iratokat, ezért azokat el kell magyarázni nekik szlovák nyelven. Lehetséges, hogy a hatóságoktól eleve szlovák nyelven kapjuk meg a különböző hivatalos iratokat?
- 4.4. Gyakran előfordul, hogy szociális támogatásra szorulok. Bementem a polgármesteri hivatalba, és ott közöltem az egyik ügyintézővel a kérelmemet. Azt mondta, hogy majd írásban kapok választ. Egy hónap múlva érdeklődtem, mire azt a tájékoztatást kaptam, hogy nem is tudnak a kérelmemről. Hogyan lehetséges ez?
- 4.5. Rendszeresen zaklatnak a rendőrök állítólag a közlekedési szabálysértéseim miatt. Ez mindig egy településen történik velem, és az az érzésem, hogy ott nemkívánatos személynek tartanak. Hova fordulhatok panasszal?
- 4.6. Gyakran igazoltatnak a rendőrök, és mindig tegező hangnemben szólnak hozzám, holott már elmúltam 30 éves. Megfigyeltem, hogy más – nem roma – emberekkel szemben sokkal udvariasabban. Mit tehetek azért, hogy velem szemben megszűnjön ez a „csendőrpertu”?

IX. Függelék

1. számú függelék

Jelentés a csörögi roma tanulók oktatásának tárgyában folytatott vizsgálatról

2. számú függelék

Jelentés a Budapest-Zugló Thököly út 31. szám alatti ingatlanból történő kilakoltatás tárgyában

3. számú függelék

Jelentés az oktatási integrációs intézkedések hatékonyságának vizsgálatáról

A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa irodájának munkatársai

Dr. Belánszki Gyula

Dr. Fórika László

Heizerné Hegedűs Éva

Dr. Kántás Péter

Leveszy Zsuzsa

Dr. Magicz András

Dr. Magyarné dr. Vuk Katalin

Dr. Nagy Diána

Némedi Erika

Némethné Takács Margit

Dr. Orlai István

Dr. Regényi Eszter

Rózsás István

Somoskövy Béláné

Dr. Szajbély Katalin

Dr. Szilágyi Judit

Dr. Varjú Gabriella