

**Az Országgyűlés
63/2006. (XII. 25.) OGY
határozata**

**a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának 2005. 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

Nyakó István s. k.,
az Országgyűlés jegyzője

Pettkó András s. k.,
az Országgyűlés jegyzője

* A határozatot az Országgyűlés a 2006. december 18-i ülésnapján fogadta el.

Beszámoló

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

(2005. január 1.–december 31.)

Bevezető

Néhány gondolat a 2005-ös évről

A beszámoló végén olvasható szokásos statisztika tanulsága szerint – legalábbis 2004-hez képest – kissé csökkent a hozzánk érkező panaszok száma. Egyelőre nem lehet megítélni, hogy ez a több éve tartó emelkedés megtorpanását, stagnálást, esetleg a tendencia visszafordulását jelenti-e, vagy csak átmeneti jelenségről van szó. Szerepet játszhat persze az új Egyenlő Bánásmód Hivatal létrejötte ugyanúgy, mint az, hogy ebben az évben nem volt „megyelátogatásunk”, ez utóbbi ugyanis mindig növelő tényezőként hatott. A változás mindenesetre nem olyan jelentős, hogy abból messzemenő következtetésekre lehessen jutni. A panaszok strukturális jellemzői ezúttal is nagyfokú állandóságot mutatnak, mint ahogy az ajánlásaink, kezdeményezéseink fogadtatása sem változott alapvetően, bár talán kissé javult.

2006 a választás éve kisebbségi önkormányzati szempontból is, ezért ezúttal a tavalyi események közül a kisebbségi és a választójogi törvény változásaival kapcsolatban teszünk néhány észrevételt. A változások mindkét esetben régóta esedékesek voltak, így azokat ünnepelni is lehetne. A kisebbségi önkormányzati joganyaggal kapcsolatban erre van is ok, hiszen a változások nem érték ugyan el az optimális határt, de mindenképpen előrelépést jelentettek.

Más a helyzet a választójoggal. Az itt bekövetkezett kettős kudarccal (törvényhozás, alkotmánybíráskodás) a beszámoló részletesen foglalkozik, máris javaslatot téve a további teendőkre. Csak remélni lehet, hogy a kisebbségi önkormányzati választások eseményei nem igazolják a legborúlátóbb várakozások bekövetkezését, de a hatályos szabályozás anomáliái miatt az sem zárható ki. Rendkívül sajnálatos és komoly visszalépés az ún. „kedvezményes mandátum” elvesztése, bár a megfelelő akarat megléte esetén ez még pótolható. Az önkormányzati választásokig hátralévő mintegy hét hónap legfontosabb teendője jó felkészüléssel minimálisra csökkenteni a kockázatokat és lehetőség szerint megelőzni a visszaélésszerű joggyakorlást. Ez átlagon felüli aktivitást követel elsősorban a közigazgatástól, de a hivatalban lévő kisebbségi önkormányzatok is nagyban hozzájárulhatnak a választások sikeres előkészítéséhez és lebonyolításához.

Már a múlt évi beszámolómban is jeleztük az etnikai adatokkal kapcsolatos nehézségeket, és azt, hogy a probléma Európai dimenziójú. Arra is utaltunk, hogy a megoldás érdekében két szálon is történnek erőfeszítések, nevezetesen az Európai Unióban és az Európa Tanácsban. Az ECRI (European Commission against Racism and Intolerance, az ET rasszizmus elleni bizottsága) által létrehozott munkacsoport több lépést tett az elmúlt évben. Összegyűjtötte a tagállamok ilyen tárgyú szabályait, szakértőkkel konzultált, konferenciát szervezett a tagállami speciális hatóságokkal (ombudsmanokkal), azzal a szándékkal, hogy elfogadja a testület 10. számú ajánlását az etnikai adatok kezelése tárgyában. Kiderült azonban, hogy a probléma oly sokrétű, az ahhoz való tagállami viszonyulás oly differenciált, hogy az ajánlás hosszabb előkészítő, egyeztető munkát igényel. Ezzel magyarázható, hogy az EU keretében ezzel párhuzamosan működő munkacsoport eddig csupán két tanulmányt tett közzé, és ez idő szerint csak a jó gyakorlatok (*good practices*) nyilvánosságra hozatalára szorítkozik. Az ECRI ugyan nem tett le az ajánlás elfogadásának szándékáról, de eddig csak egy irányelveket tartalmazó dokumentumot tett közzé.

Összefoglalásul a következők állapíthatók meg: A dominánsnak mondható álláspont szerint, az etnikai adatok gyűjtése és kezelése elengedhetetlenül szükséges, mind kisebbségvédelmi, mind esélyegyenlőségi szempontból. Másrészt fogalmazva, a valóban hatékony és adekvát kisebbségvédelmi rendszerek, illetve antidiszkriminációs politikák és jogintézmények kidolgozása és megvalósítása megfelelő adatbázisok létrehozása nélkül elképzelhetetlen.

Az egyes államok ezzel kapcsolatban mutatkozó elhárító magatartása – adatvédelmi okokra való hivatkozással – nem tekinthető elfogadható indoknak, sőt az ilyen adatok hiánya a nem megfelelő állami magatartásra utalhat.

Az etnikai adatgyűjtés jellemző területei a következők:

- foglalkoztatás,
- oktatás,
- egészségügy,
- igazságszolgáltatás,
- bevándorlás
- lakásügyek és
- a közigazgatás személyzete.

Az adatgyűjtés során természetesen be kell tartani a személyes adatok védelmére vonatkozó Európa-szerte elfogadott elveket, eljárásokat és szabályokat. Az etnikai adatgyűjtés során mindig figyelemmel kell lenni a titkosság, az önkéntesség, a legitim és legális célhoz kötöttség, az arányosság és a megfelelő felvilágosítás elveire.

I.

A kisebbségi önkormányzati rendszer

1. A kisebbségi önkormányzati rendszer jogi szabályozásának átalakítása

Az Országgyűlés 2005. október 17-i ülésén elfogadta a kisebbségi önkormányzati képviselők választásáról, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségekre vonatkozó egyes törvények módosításáról szóló 2005. évi CXIV. törvényt (Kvjt.). Nem túlzás azt állítani, hogy a rendszerváltozás óta egyetlen törvény megalkotását sem előzte meg ilyen hosszú ideig tartó előkészületi munka. A kisebbségi joganyag átfogó reformjának szükségessége már a kisebbségi önkormányzatok működésének kezdeti időszakában, 1995-ben felmerült,¹ a törvénymódosítás koncepcióját pedig 1996-ban bocsátotta a kormány véleményezésre.

Az elmúlt évtizedben számos normaszöveg-tervezet született, amely a kisebbségi jogok szélesítését és a kisebbségi önkormányzati rendszer megerősítését kívánta biztosítani, ám ezek többségét nem tárgyalta érdemben az Országgyűlés, és csak néhány kapta meg a törvényalkotáshoz szükséges támogatottságot. Jelentőségénél fogva említést érdemel a kisebbségi választójogi rendelkezések 1999. évi módosítása és a kisebbségi oktatásra vonatkozó szabályok 2003. szeptember 1-jén hatályba lépett kiegészítése. Vannak azonban olyan problémák is, amelyek megoldása érdekében évek óta semmi nem történt, így például továbbra sincs kiérlelt koncepció a kisebbségek országgyűlési képviseléről vagy a kisebbségi önkormányzatok finanszírozási rendszerének átalakításáról.

A beszámolóban nem vállalkozhatunk arra, hogy az új kisebbségi jogi rendelkezéseket részletesen elemezzük, azonban a jelentősebb változásokról indokolt legalább röviden szólnunk.

1.1. A kisebbségi önkormányzati választójogi reform és annak várható hatásai

Az előző beszámolóinkban már részletesen ismertettett visszaélések egyértelművé tették, hogy a kisebbségi önkormányzati rendszer léte kerülhet veszélybe, ha a 2006. évi általános választásokat változatlan jogszabályi környezetben bonyolítják le. A kodifikációs munkálatok résztvevői egyetértettek abban, hogy csak az a törvényi szabályozás felel meg az alkotmányosság követelményének, amely biztosítja, hogy a kisebbségi közösségek maguk választhassák meg saját önkormányzataikat. A korábbi években felmerült javaslatok áttekintése után nyilvánvalóvá vált, hogy sem a jelöltállítás szigorítása, sem a települési és a helyi kisebbségi önkormányzati választások időpontjának szétválasztása nem felelne meg ennek az elvárásnak. Egyetlen olyan megoldás maradt tehát, amely garantálhatja a kisebbségi önkormányzatok alkotmányos keretek között történő létrehozását: a választójogosultak körének pontos meghatározása a kisebbségi választójogi névjegyzék intézményének felhasználásával.

A 2004 márciusában benyújtott T/9126 számú törvényjavaslat rendelkezései szerint az aktív és a passzív választójog (a szavazás és a jelöltként indulás joga) azokat a választópolgárokat illette volna meg, akik szerepelnek a kisebbségi választójogi névjegyzékben. Az eredeti elképzelések szerint a névjegyzékbe azokat a választópolgárokat vehették volna fel, akik ezt önkéntes nyilatkozatukkal kérték, feltéve, hogy az érintett közösség tagjaiból létrehozott bizottság – a kisebbségi kötődés alátámasztására szolgáló, törvényben meghatározott szempontok mérlegelése alapján – igazoltnak tekintette a kisebbséghez tartozásukat. A törvényjavaslat tehát nem a regisztrációról rendelkezett, hanem azt tette volna lehetővé, hogy a közösségek maguk folytassák le azt az eljárást, amelynek során megállapítják, kik jogosultak részt venni a kisebbségi önkormányzati választásokon.

A kisebbségi választói névjegyzék kapcsán éles vita bontakozott ki, amely a törvény elfogadását is veszélyeztette.² A jogalkotáshoz szükséges kétharmados többség biztosítása érdekében a parlamenti pártok hónapokig tartó egyeztetéseket folytattak. Az első időszakban – meghívás alapján – részt vehettünk ezeken a megbeszéléseken, ám a „kompromisszumos megoldás” kidolgozásába már nem vontak be minket. A megegyezés értelmében végül minden kormánypárti és ellenzéki módosító indítványt visszavontak, és az Országgyűlés a kormány által előterjesztett egységes javaslatot fogadta el.

A Kvjt. bevezeti ugyan a kisebbségi választói jegyzéket, azonban a korábbi normaszöveg-tervezethez képest megváltoztatja létrehozásának szabályait, és ezzel az általunk is támogatott elképzelésektől távol álló jogintézményt hoz létre.

¹ Már az első országgyűlési beszámolóinkban is felhívtuk a figyelmet arra, hogy törvényben kell rendezni a kisebbségi önkormányzatok jogállását, pontosítani kell feladat- és hatásköreit, valamint megoldást kell találni a finanszírozási rendszer hiányosságaira.

² A nagyobbik ellenzéki párt egyértelművé tette, hogy nem támogatja a kisebbségi választói névjegyzék bevezetését. Ezt azzal indokolta, hogy „a kisebbségek történelmi okokból és a megfélemlítettség látszatát is elkerülendő elutasítják a regisztrációt.” Az országos kisebbségi önkormányzatok egy része kezdetben valóban kifogásolta a névjegyzék intézményét, ám az egyeztetések eredményeként meghatározó többségbe kerültek azok, akik elfogadták ezt a megoldást.

Az új szabályozás szerint a kisebbségi választói jegyzéknek meghatározó szerepe lesz a kisebbségi önkormányzati választások során. Egyrészt azok vehetnek részt a választás folyamatában, akik e nyilvántartásban szerepelnek, másrészt a választást akkor lehet kitűzni, ha a jegyzékben szereplő kisebbségi választópolgárok száma eléri a 30-at.

A kisebbségi választói jegyzék a területi és az országos kisebbségi önkormányzati választásokon is jelentőséggel bír. Ezeken a választásokon a települési kisebbségi önkormányzatok tagjai rendelkeznek választójogosultsággal. A területi önkormányzati választást akkor lehet kitűzni, ha a megye területén legalább 10 településen, illetőleg a fővárosban legalább 10 fővárosi kerületben települési kisebbségi önkormányzat működik. Az országos kisebbségi önkormányzat választásának az a feltétele, hogy országosan legalább 4 települési kisebbségi önkormányzat működjön. Ez a számok nyelven kifejezve azt jelenti, hogy a területi önkormányzati választást akkor lehet kitűzni, ha az adott megyében vagy a fővárosban legalább 300 választópolgár szerepel a kisebbségi választói jegyzékben, az országos kisebbségi önkormányzat esetében pedig ehhez már 120 választópolgár felvétele is elegendő.

Ezeket a rendelkezéseket önmagukban nem tartjuk aggályosnak, bár a közvetlen választás véleményünk szerint jobban elősegíthette volna az önkormányzatok közösségen belüli elfogadottságát, támogatottságát, mint az elektori rendszer. Az elektorok útján történő választás egyébként sem terjedt el a magyar jogrendszerben, további példaként mindössze a Nemzeti Civil Alapprogramról szóló 2003. évi L. törvényben szabályozott Tanács és Kollégium létrehozására hivatkozhatunk.

Nem értünk ugyanakkor egyet azzal, hogy az új törvényi rendelkezések a kisebbségi választói jegyzék összeállítását – a kisebbségi közösségek tagjaiból álló bizottság helyett – a választási iroda vezetőjének hatáskörébe utalják.³ Ennek következtében az eredeti elképzelésből szinte csak annyi maradt, hogy a felvétel érdekében a választópolgárnak nyilatkoznia kell az adott nemzeti vagy etnikai kisebbséghez tartozásáról. A törvényi szabályozás alapvető hiányosságaként értékeljük, hogy e kérelem jogszerűtlen, visszaélésnek minősülő megtételének semmilyen szankciója nincs, és az elmúlt években tapasztalt jogsértések ellenére a nyilatkozat valódisága – vagyis a választópolgár tényleges identitása – a választási eljárás során továbbra sem vizsgálható. A kisebbségi közösség tehát akkor sem tud érdemben fellépni a kisebbségi választói jegyzékbe való felvétel ellen, ha köztudomású vagy nyilvánvaló, hogy a kérelmező nem tartozik tagjai közé.

Álláspontunk szerint a kisebbségi választói jegyzék ebben a formában nem alkalmas arra, hogy betöltse azt a garanciális szerepet, amely miatt létrehozták. Nincs meg a szükséges és elvárható biztosítéka annak, hogy a kisebbségi önkormányzatokat ténylegesen az érintett kisebbségi közösségek tagjai válasszák meg.

2003. szeptember 17-én benyújtott indítványunkban az Alkotmánybíróságtól kértük annak a törvényi rendelkezésnek a megsemmisítését, amelynek értelmében ugyanaz a választói kör vehetett részt a helyi önkormányzatok és a helyi kisebbségi önkormányzatok megalakításában. A Kvjt. hatályon kívül helyezte a megtámadott törvényszakaszt, ám a jelzett aggályainkat nem oszlatta el. Azt kértük ezért az Alkotmánybíróságtól, hogy eljárását – az eredeti indítványunkban előadottak felhasználásával – terjessze ki az új törvényi szabályozás vizsgálatára is.

Az Alkotmánybíróság 45/2005. (XII. 14.) AB határozatában értelmezte a kisebbséghez tartozók önrendelkezéshez való jogát, valamint a képviselőhöz fűződő jog tartalmát. Elutasította ugyanakkor a kisebbségi választói jegyzék törvényi szabályozásának megsemmisítésére, valamint a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására vonatkozó indítványunkat.⁴ E döntés ugyan látszólag lezárta a kisebbségi választói jegyzék alkotmányossága körüli vitákat, valójában azonban már most valószínűsíthető, hogy a 2006. évi önkormányzati választások tapasztalatainak felhasználásával ismételten át kell majd tekinteni a törvényi szabályozást.

Ehhez fontos iránymutatásul szolgálhatnak az Alkotmánybíróság azon megállapításai, amelyek szerint: „A nemzeti és etnikai kisebbségi önkormányzatok létrehozásának joga alapja lehet a kisebbséghez tartozás kinyilvánításával kapcsolatos önrendelkezési jog valamilyen korlátozásának. A kisebbséghez tartozásról szóló valótlán nyilatkozat tömegmért-

³ A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (Ve.) 115/E. §-a értelmében a kisebbségi választói jegyzékbe való felvételt a választás évének július 15. napjáig lehet kérni a lakcím szerint illetékes helyi választási iroda vezetőjétől a kérelemnek az önkormányzat épületében elhelyezett gyűjtőládába helyezésével. A felvétel levélben is kérhető úgy, hogy a kérelem legkésőbb a választás évének július 15. napjáig megérkezzen a helyi választási irodába. A kisebbségi választói jegyzékbe való felvétel iránti kérelem tartalmazza a polgár

a) családi és utónevét,
b) születési családi és utónevét,
c) lakóhelyét,
d) személyi azonosítóját,
e) nyilatkozatát arról, hogy az adott nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozik, továbbá
f) aláírását.

Ha a polgár több kisebbség választói jegyzékébe is kéri felvételét, valamennyi kérelme érvénytelen. A helyi választási iroda vezetője legkésőbb július 15-én határozattal dönt a kérelmező kisebbségi választói jegyzékbe vételéről. A kérelmezőt fel kell venni a kisebbségi választói jegyzékbe, ha a kérelem tartalmazza a fenti adatokat, a kérelmező magyar állampolgár és a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán választójoggal rendelkezik; ellenkező esetben a kisebbségi választói jegyzékbe való felvételt meg kell tagadni. A felvételt megtagadó határozattal szemben az erről szóló értesítés kézhezvételét követő három napon belül kifogás nyújtható be a helyi választási iroda vezetőjéhez.

⁴ Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény 26. § (2) bekezdése értelmében kötelesek vagyunk a beszámolóban ismertetni az Alkotmánybírósághoz benyújtott indítványainkat. Az Alkotmánybíróság határozata mindenkre, így az ombudsmanokra is kötelező, ám az Országgyűlés teljes körű tájékoztatása megköveteli, hogy ne csak magáról a döntésről szóljunk, hanem az azzal kapcsolatos véleményünket is kifejezzük.

ben történő megtétele zavarhatja a kisebbségi önkormányzatok létrehozását. Az ilyen gyakorlattal szemben szükség lehet megfelelő jogszabályok kidolgozására.”

Az Alkotmánybíróság tehát érzékelte az általunk jelzett problémát, azonban arra a következtetésre jutott: a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítása nem járhat azzal, hogy „*alapjogok korlátozásával járó meghatározott jogszabályok megalkotására kötelezze a jogalkotót.*”

Ez az indokolás azért is igényel külön elemzést, mert az Alkotmánybíróság – a jelen határozatában is hivatkozott – gyakorlata szerint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség áll fenn, ha „*alapjog érvényesüléséhez szükséges garanciák hiányoznak*”. Ezt a megállapítást azonban annak ellenére sem tekintette irányadónak a konkrét ügyben, hogy a kisebbségi önkormányzatokat a kisebbségek alapjogként értelmezett közéletben való részvételének és képviselésének egyik formájaként határozta meg, és elismerte: az „*indítványozó által körvonalazott szabályok hiánya miatt a jogalkalmazásban valóban lehetnek problémák*”, továbbá utalt a valótlan tartalmú nyilatkozatok tömeges megtételéből eredő veszélyekre is.

A jogvédelmi mérce „leszállítása” összefüggésben állhat azzal a megállapítással, mely szerint az Alkotmány nem rendelkezik a kisebbségi önkormányzatok létrehozásáról. Az Alkotmánybíróság ebből azt a következtetést vonta le, hogy a „*kisebbségi önkormányzatokra vonatkozó szabályok megalkotásánál a törvényhozó széles döntési jogosultsággal rendelkezik, ennek a döntési szabadságnak a korlátait az Alkotmány rendelkezései, így különösen az alapjogokra vonatkozó szabályok határozzák meg*”.

Az Alkotmánybíróság tehát nem vállalkozott arra, hogy meghatározza a kisebbségi önkormányzati választások szabályozására irányadó alkotmányossági kritériumokat. Ez ellentmond annak, hogy az ítélezési gyakorlatában többször hivatkozott 16/1998. (V. 8.) AB határozatban egy nem alkotmányos szerv – a társadalombiztosítási önkormányzat – esetében magából az önkormányzatiság konstrukciójából levezethetőnek látta a választás során érvényesítendő demokratikus legitimitáció követelményét. Más határozataiban pedig, bár megállapította, hogy „*az országgyűlési képviselők jelöléséről az Alkotmány nem rendelkezik*”, mégis lefolytatta annak vizsgálatát: a törvényi szabályozás lehetővé teszi-e „*a visszaélések feltárását és kiküszöbölését*”.⁵

Véleményünk szerint indokolt lett volna, hogy az Alkotmánybíróság ugyanezeket az elemzéseket elvégezze a kisebbségi önkormányzati választásokkal kapcsolatban is. Indítványunkban a jogállamiság elvének sérelmét ugyanis éppen azért láttuk megállapíthatónak, mert a törvényi szabályozás nem tesz eleget a demokratikus legitimitáció követelményének. Ebből az elvből vezettük le, hogy a kisebbségi önkormányzati képviselőknek nem a választópolgárok teljes körétől kell kapniuk a közfeladat ellátásához szükséges legitimitációt, hanem e felhatalmazásnak az általuk képviselt közösségtől, vagyis az adott nemzeti vagy etnikai kisebbséghez tartozó választóktól kell származnia. Az Alkotmánybíróság indítványunknak ezzel az elemével nem foglalkozott érdemben. Érthetetlen módon azzal az indokolással utasította el a jogállamiság sérelmének vizsgálatát, hogy az „*nem tartalmaz önálló mércét*”. Nem vett tehát tudomást arról, hogy indítványunkban nem általában hivatkoztunk erre az elvre, hanem azt állítottuk: a kisebbségi önkormányzatok a törvényi szabályozás alkotmányellenessége miatt nem rendelkeznek az Alkotmány 2. §-a által megkövetelt demokratikus legitimitációval.⁶

Indítványunkban a törvényi szabályozás alkotmányellenességének vizsgálatát arra hivatkozva is kértük, hogy Magyarország Európai Unióhoz történő csatlakozásának napján módosult az Alkotmány 70. § (1) bekezdése. 2004. május 1-jén hatályát veszítette az a rendelkezés, amely alapot adott arra a téves feltevésre, hogy az Alkotmány minden nagykorú állampolgár számára biztosítja a választás és a választathatóság jogát a kisebbségi önkormányzati választásokon. Érvelésünk egyik meghatározó eleme az volt, hogy a választójogi törvényi szabályozást összhangba kell hozni az Alaptörvény módosult rendelkezéseivel.

Megítélésünk szerint az Alkotmánybíróság nem foglalkozott ezzel a felvetéssel, bár az indítvány ismertetésekor említést tett róla. Vizsgálata során nem tulajdonított jelentőséget annak, hogy az Országgyűlés újraszabályozta az Alkotmány kisebbségi önkormányzati választásokra vonatkozó rendelkezéseit. Ez azért is meglepő, mert a határozatban fontosnak tartotta megjegyezni, hogy az Alkotmány szabályainak értelmezésénél „*azt is figyelembe vette, hogy milyen módon alakultak ki a kisebbségi önkormányzatokra vonatkozó rendelkezések*.” Valójában csak az Alaptörvény 68. §-ának 1989. október 23-át követően történt változásait vezette végig, az elemzés nem terjed ki a 70. §-ban foglalt választójogi szabályok módosulására. Ez azért is sajnálatos, mert az Alkotmánybíróság ugyanebben a határozatban messzemenő következtetéseket vont le abból, hogy a jogalkotó kiiktatta az Alkotmány 68. §-ában az országgyűlési képviseletre vonatkozó részt. Értelmezése szerint „*az alkotmánymódosításnál eltűnt az a szabály, amely a kisebbségek országgyűlési képviselőinek megválasztásánál lehetővé tette az általános és egyenlő választójogról szóló alkotmányos szabályoktól való eltérést*”. Véleményünk szerint fontos lett volna, hogy az Alkotmánybíróság indítványunk elbírálásakor arra is kitérjen, mi-

⁵ Lásd a 1243/B/1993. AB határozatot és a 19/1994. (IV. 1.) AB határozatot.

⁶ Az Alkotmánybíróság határozatában ugyan hivatkozott a demokratikus legitimitáció követelményére, azonban nem fejtette ki, hogy ennek milyen módon kell érvényesülnie a kisebbségi önkormányzatok létrehozása során, sérti-e ezt az elvet, ha a közösséghez nem tartozók is részt vesznek a választás folyamatában.

lyen közjogi következménye van annak, hogy az Országgyűlés az Alaptörvény 70. §-ából kiiktatta a kisebbségi önkormányzati választásokra történő utalást.

A beszámoló választójogi alfejezetét kénytelenek vagyunk azzal a gondolattal zárni, hogy bár az Országgyűlés olyan törvényt alkotott, amely elviekben a kisebbségi közösségek tagjai számára biztosítja a kisebbségi önkormányzatok létrehozásának jogát, a jogalkalmazás során valószínűsíthető visszasságok továbbra is veszélyeztethetik a képviselőhöz fűződő alkotmányos jog maradéktalan érvényesülését. A kisebbségi választói jegyzék létrehozása jelen formájában nem tudja biztosítani a kisebbségi önkormányzatok önálló legitimációs bázisát, ám ennek megteremtésére már csak a következő önkormányzati általános választásokat követően látunk reális esélyt.

1.2. A „kisebbségi kedvezményes mandátum” sorsa

A magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségek jellemzően szóróványban élnek, ezért a választási rendszer általános szabályai alapján a legtöbb, általuk lakott településen nincs reális esélyük a mandátumszerzésre a helyi önkormányzat képviselő-testületében. Az Országgyűlés a kisebbségek képviselőhöz fűződő jogának érvényesülése érdekében ezt a hátrányt eddig a kedvezményes mandátumszerzés lehetőségének biztosításával próbálta mérsékelni.⁷

A már nem hatályos szabályozás szerint a kislistás választási rendszerben – vagyis a 10 ezer fő alatti településeken – a kisebbség egy jelöltje bekerülhetett a képviselő-testületbe, ha több szavazatot ért el a mandátumszerzéshez szükséges legkisebb szavazatszám felénél. A vegyes választási rendszerben egy kedvezményes mandátum volt kiosztható akkor, ha a kisebbségi kompenzációs lista rendelkezett a mandátumszerzéshez szükséges legkisebb szavazatszám több mint egynegyedével. A kedvezményes mandátum igénybevételére mind a két választási rendszerben akkor volt lehetőség, ha az általános szabályok szerint az adott kisebbség egyetlen képviselője sem került be a képviselő-testületbe.

Ezek a választójogi rendelkezések nem akadtak fenn az alkotmányossági kontrollon. Az Alkotmánybíróság 809/B/1998. AB határozata szerint az Országgyűlés a kedvezményes mandátumszerzés lehetőségének biztosításával „pozitív diszkriminációs tartalmú szabályt” fogadott el, így az nem sért alkotmányos jogokat.

A jogalkotó tehát a kisebbségek képviselőhöz fűződő jogának érvényesülését kívánta elősegíteni e jogintézménnyel. A választójogi törvény rendelkezései azonban nem voltak alkalmasak e cél elérésére, mert könnyen kijátszhatónak bizonyultak, és súlyos visszaélésekre adtak lehetőséget. Az 1998. évi és 2002. évi választások során jelentős számban kerültek be a települési önkormányzatok testületeibe olyan kisebbségi jelöltek, akik semmilyen módon nem kötődtek az állítólagosan képviselni kívánt közösséghez. E jelenség ellen csak a választási szabályok pontosításával lehetett fellépni.

Az Országgyűlés 2005. június 13-i ülésén olyan törvénymódosítást fogadott el, amelynek értelmében a települési kisebbségi önkormányzat legtöbb szavazattal megválasztott képviselője – meghatározott szavazatarány elérése esetén – nyilatkozatával a helyi önkormányzat képviselő-testületének tagjává válhatott volna. A kodifikációs munkálatokban hivatalunk is részt vett, ám ezt a megoldást nem egyeztették velünk, és ellenvéleményünket, kifogásainkat sem vették figyelembe.

A köztársasági elnök a felmerült aggályok miatt a törvényt nem írta alá, és a ki nem hirdetett jogszabály alkotmányellenességének előzetes vizsgálatát indítványozta. Az Alkotmánybíróság 34/2005. (IX. 29.) AB határozatával megállapította, hogy a megtámadott törvényi előírások alkotmányellenesek. A döntés indokolása szerint ez a szabályozás nem az egyetlen lehetséges megoldás a kisebbségek képviseletének biztosítására, eltér a választójog egyenlőségének az Alkotmányban kimondott elvétől, korlátozza a kisebbséghez nem tartozó választópolgároknak a helyi önkormányzat képviselő-testülete tagjának megválasztására vonatkozó alapjogát, továbbá nincs összhangban az Alkotmány 2. §-ából következő demokratikus legitimáció követelményével.

Ekkor egy sajátos „köztes helyzet” állt elő: a kisebbségek képviseletének biztosítására hivatott új rendelkezéseket nem lehetett kihirdetni, ám a jogalkotó a kedvezményes mandátumszerzés korábbi szabályozását sem kívánta hatályban tartani.

2005 októberében az Országgyűlés elnökéhez címzett állásfoglalásunkban felhívtuk a figyelmet arra, hogy soron kívüli jogalkotás hiányában veszélybe kerül a kisebbségek szavazati joggal együtt járó intézményesített képviselete a települési önkormányzatokban. Kifejtettük, hogy a kedvezményes mandátumszerzés lehetőségét – bizonyos korrekciókkal – a jövőben is fenntarthatónak tartjuk, és azt javasoltuk, hogy a kisebbségi választójogi névjegyzék alkalmazását terjesszék ki a települési önkormányzati választásokra is.

⁷ A 2002. évi általános választáson összesen 1296 kisebbségi jelöltet választottak helyi önkormányzati képviselővé. Közülük 541 fő, vagyis a képviselők több mint 40%-a kedvezményes mandátummal jutott a testületbe. A cigány kisebbség az összes helyi önkormányzati mandátumának körülbelül 70%-át a kedvezmény igénybevételével szerezte. A vegyes választási rendszerben három kisebbség – cigány, német, szlovák – kivételével minden közösség csak kedvezményes mandátummal tudott képviselőhöz jutni.

Az Országgyűlés nem foglalkozott érdemben ezzel a megoldással, és a probléma sürgős rendezése helyett a kormányt kérte fel arra, hogy gondoskodjék a kisebbségek kedvezményes mandátumhoz jutásáról szóló törvénytervezet előkészítéséről, majd a törvényjavaslatot – a négy képviselőcsoporttal történő egyeztetés alapján, 30 napon belül – terjessze elő.

Az eredeti elképzelés szerint a törvényt még az őszi ülésszak végéig el kellett volna fogadni. A kitűzött határidő kezdetben tarthatónak tűnt, bizakodásra adott ugyanis alapot, hogy a határozat mögé valamennyi képviselőcsoport felsorakozott, és arról 297 igen szavazattal, 2 tartózkodással, ellenszavazat nélkül döntöttek.

Az első normaszöveg-tervezetet 2005. november végén küldték meg részünkre. Az előterjesztő minisztériumok az általunk javasolt megoldásból indultak ki, és újradefiniálták a kisebbségi jelölt fogalmát.

Az A) változat értelmében az lehetett volna kisebbségi jelölt, aki a kisebbségi önkormányzati képviselők választásáról szóló törvény szerinti kisebbségi választói jegyzékben szerepel.

A B) változat ezt azzal egészítette volna ki, hogy kisebbségi jelöltként indulhat a választásokon az Európai Unió más tagállamának a Magyar Köztársaság területén lakóhellyel rendelkező nagykorú állampolgára is, ha nem magyar állampolgár, az érintett kisebbséghez tartozik, valamint a kisebbséghez tartozását vállalja és kinyilvánítja.

Az egyeztetések során a B) változat mellett foglaltunk állást. A kormány és a képviselőcsoportok figyelmét felhívtuk arra, hogy a törvényi szabályozásnak az Alkotmány rendelkezései mellett –, illetve azokkal összhangban – az Európai Unió által támasztott követelményeknek is eleget kell tennie. Magyarország az Amszterdami Szerződés 19. cikkének (1) bekezdése értelmében köteles biztosítani, hogy az Európai Unió állampolgárait ugyanolyan feltételekkel illesse meg az aktív és a passzív választójog a helyi önkormányzati választásokon, mint a magyar állampolgárokat.

2005 decemberében egyeztetések kezdődtek az előterjesztő minisztériumok és a képviselőcsoportok szakértői között. A pártok elviekben egyetértettek a kedvezményes mandátumszerzés intézményével, azonban jelentősen eltért az álláspontjuk az Európai Unió polgárainak kisebbségi jelöltként való indulása kérdésében. A vitát az váltotta ki, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény (Nektv.) személyi hatálya csak magyar állampolgárokat terjed ki, ezért a nagyobbik ellenzéki képviselőcsoport ki akarta zárni az uniós polgárokat a kisebbségi kedvezményes mandátumszerzés lehetőségéből.⁸ A megbeszélések eredményeképpen úgy tűnt, hogy körvonalazódik a kompromisszumos megoldás, ám a képviselőcsoportok váratlanul elvetették a hónapok óta tárgyalt normaszöveg-tervezetet és egy általunk nem támogatott törvényjavaslat benyújtása mellett döntöttek.

A törvényjavaslatot – az eredetileg meghatározott határidőt jelentősen túllépve – végül nem a kormány, hanem négy országgyűlési képviselő terjesztette elő. A T/19150 képviselői önálló indítvány vissza kívánt térni a korábbi, a kisebbségi joganyag legutóbbi módosítása során hatályon kívül helyezett szabályozáshoz.

A kedvezményes mandátumszerzés lehetőségét mindazok számára biztosította volna, akik az adott kisebbség képviselőjét vállalták, de nem kívánta meg, hogy ténylegesen a kisebbségi közösség tagjai legyenek. A kedvezményes mandátumot azokon a településeken lehetett volna kiosztani, ahol legalább 30 választópolgárt felvettek a kisebbségi választói jegyzékbe.

Az egyeztetésre nyitva álló rövid határidő miatt az országos kisebbségi önkormányzatok közgyűlései nem tudták megvitatni a törvényjavaslatot, azonban a testületek elnökei jelezték, hogy nem értenek egyet ezzel a megoldással. Az Országgyűlés megkezdte ugyan a törvényjavaslat általános vitáját, ám a feloszlás előtti utolsó ülésen már a napirendre tűzést is elvetették.

A kisebbségi közösségnek tett ígéretet tehát sem a kormány, sem az Országgyűlés nem tartotta be. A hatályos jogi szabályozás lényegében a Nektv. megalkotását megelőző időszakig lépett vissza, hiszen ez a törvény hozta létre a kedvezményes mandátum intézményét. Ez azt a látszatot kelti, hogy az elmúlt több mint egy évtized sem volt elegendő annak tudatosulásához: a nemzeti és etnikai kisebbségek részvétele a helyi önkormányzatok döntéshozatalában nem „kisebbségi belügy”, hanem a képviselői demokrácia egyik alapkövetelménye. Ez a mulasztás rendkívül hátrányosan érinti a kisebbségi közösségeket, hiszen ha ezt a hiányosságot nem sikerül a választások előtt kiküszöbölni, számos településen ki fognak szorulni a képviselő-testületből, és emiatt csökkenni fog az érdekérvényesítési lehetőségük. Most még nem látható előre, hogy a kisebbségi önkormányzati rendszer milyen mértékben lenne képes pótolni ezt a hiányzó képviselői formát.

Az új Országgyűlés már májusban megkezdheti az érdemi munkát, így elviekben még van esély arra, hogy az őszi önkormányzati általános választásokig megszülessen a kedvezményes mandátumszerzésről rendelkező törvény. Egy ilyen

⁸ Elviekben valóban különböző a helyi, illetve a kisebbségi önkormányzatok létrehozására jogosultak köre, ez azonban a törvényi szabályozás hiányosságai miatt nem jelenik meg a választás folyamatában. A kisebbségi választói jegyzékbe minden, választójoggal rendelkező magyar állampolgár felvételt nyerhet, akkor is, ha nem tagja a kisebbségi közösségnek. Nem helytálló tehát az az érvelés, amely azért zárna ki az uniós polgárok kisebbségi jelöltként való indulását, mert nem tartoznak a jogi értelemben vett kisebbség tagjai közé. Annak ellenére, hogy az uniós polgárai a hatályos – véleményünk szerint több szempontból is kifogásolható – szabályozás alapján nem vehetnek részt a kisebbségi önkormányzatok választásában, e testületeknek továbbra sincs olyan önálló legitimációs bázisuk, amelyről bizonyossággal kijelenthető: eleget tesz a kisebbségi közösség Nektv.-ben meghatározott kritériumainak.

„tűzoltó jellegű” jogalkotás nem volna példa nélküli, hiszen a választójogi törvény jelentős módosítását – beleértve a kisebbségi kedvezményes mandátumszerzés szabályainak pontosítását – az 1994. évi önkormányzati általános választások előtt mindössze két hónappal fogadták el és léptették hatályba.⁹

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (Obtv.) 26. §-ában biztosított felhatalmazás alapján kérjük az újonnan megalakuló Országgyűlést, hogy soron kívül alkossa meg a kisebbségek – az Alkotmányban is megjelenített – képviselőhöz fűződő jogának érvényesülése érdekében szükséges törvényi rendelkezéseket, vagyis a helyi önkormányzati választásokon biztosítandó kedvezményes mandátumszerzés szabályait.

2. A kisebbségi törvény módosításának főbb elemei és a megoldásra váró problémák

A múlt évi beszámolónkban részletesen elemeztük a Nektv. módosításáról rendelkező törvényjavaslatot. Bemutattuk azokat a problémákat, amelyekre a kodifikációs munkálatok során sikerült megoldást találni, és szóltunk a normaszöveg hiányosságairól is. Felvetéseink egy része meghallgatásra talált, maradtak azonban olyan kérdések is, amelyekben nem tapasztaltunk előrelépést.

A törvénymódosítás hatálybalépésével véget ért az a több mint egy évtizedes időszak, amikor a kisebbségi önkormányzatok jogállását és működését – konkrét, tételes törvényi rendelkezések hiányában, illetve a joganyag ellentmondásai miatt – gyakran csak a jogalkalmazó szervek állásfoglalásai, jogértelmezései „szabályozták”. Az új rendelkezések megteremtik a feltételt annak, hogy a kisebbségi önkormányzatok egyértelmű közjogi keretek között láthassák el feladataikat. A Nektv. fenntartotta ugyan az analógia lehetőségét, azonban remélhetőleg csak kivételes esetekben kell majd a jogi szabályozatlanság miatt a helyi önkormányzatokra vonatkozó előírásokat alkalmazni.

A törvénymódosítás egyik fő célkitűzése az volt, hogy erősíteni kell a kisebbségi közösségek választott testületeinek önkormányzati jellegét. Az új jogállási szabályok közül kiemelés érdemel, hogy az Országgyűlés megalkotta:

- a kisebbségi önkormányzatok definícióját;
- a kisebbségi önkormányzat, valamint a képviselői mandátum megszűnésének eseteit, ezen belül az összeférhetlenségi szabályokat;
- a díjazás szabályait;
- az elnökre és az elnökhelyettesre vonatkozó külön rendelkezéseket, amelyek kapcsán fontos megemlíteni, hogy a tisztségeket a jövőben csak a bíróság szüntetheti meg, a testület általi visszahívásra nem lesz lehetőség.

Ezek az előírások már hatályba léptek, azonban az elfogadott törvény úgy rendelkezik, hogy nem alkalmazhatók a 2005. november 25-ét megelőzően megalakult kisebbségi önkormányzatok esetében.

Lényeges változás, hogy az Országgyűlés meghatározta a kisebbségi önkormányzatok működésének részletes szabályait, ezenbelül a testületi ülések összehívásának és levezetésének rendjét, valamint a határozathozatalra, a jegyzőkönyvvezetésre, a bizottságok megalakítására és tevékenységére, továbbá az egyes társulási formákra vonatkozó rendelkezéseket.

A jogalkotó pontosította a kisebbségi önkormányzatok feladatkörét, a költségvetési gazdálkodás rendjét, valamint meghatározta a hatáskörök átvételének szabályait, az együttműködési megállapodás kötelező tartalmi elemeit. A Nektv. rendelkezik a kisebbségi önkormányzatok által igénybe vehető jogorvoslatról, valamint a törvényességi ellenőrzés szabályairól.

A Nektv. új rendelkezései számos, a kisebbségi önkormányzatok napi működését nehezítő, évek óta fennálló probléma megoldását segíthetik elő. Hiányoljuk azonban, hogy a törvénymódosítással egyidejűleg nem történt meg a finanszírozási rendszer átalakítása és a stabil, kiszámítható működéshez szükséges feltételek biztosítása.

A központi költségvetés jelenleg azonos összegű működési célú támogatásban részesíti a helyi kisebbségi önkormányzatokat. A pénzügyi források elosztása során nem veszik figyelembe sem a képviselt kisebbségi közösség létszámát, sem az ellátott feladatokat, ami súlyos aránytalanságokhoz vezet. Nyilvánvaló, hogy alapvetően más költségigények jelentkeznek egy aktív, sokrétű tevékenységet végző önkormányzat esetében, mint egy olyan testületnél, amelyik a csak a jogszabályokban meghatározott minimális szinten működik. Ez a finanszírozási gyakorlat nem alkalmas arra sem,

⁹ A törvényt az Országgyűlés 2004. szeptember 30-i ülésén fogadta el, a hatálybalépés időpontja 2004. október 6-a volt, a választásokat pedig 2004. december 11-én tartották.

hogy az Országgyűlés objektív szempontok alapján határozhassa meg a működési célú támogatások összegét, ezért teljesen eshetőleges – feltehetőleg a „maradékulven” alapuló – döntések születnek.¹⁰

Álláspontunk szerint a mindenkori költségvetési törvénynek legalább azt garantálnia kellene, hogy a kisebbségi önkormányzatok részére biztosított pénzügyi előirányzat nominálértéke ne csökkenjen.

A kisebbségi önkormányzatok jelentős része a központi költségvetésből folyósított támogatáson felül semmilyen más bevétellel nem rendelkezik, a működés és a tényleges feladatellátás során felmerülő minden pénzügyi kiadást ebből az összegből kell fedezniük. A támogatás 2006. évi mintegy 10%-os csökkentése következtében ezeknek a testületeknek még a jelenleginél is kevesebb lehetőségük lesz az érdemi munkavégzésre. Helyzetüket tovább ronthatja, hogy a jövőben egy már eddig is létező, de a gyakorlatban többnyire nem érvényesített adóteherrel is számolniuk kell.

Egy fővárosi kerületi kisebbségi önkormányzat a múlt évben városnézéssel és kirándulással egybekötött kulturális rendezvényt szervezett, amelynek költségeit az éves költségvetéséből fedezte. A kerületi önkormányzat pénzügyi osztálya arra hívta fel a figyelmüket, hogy ezek a kifizetések a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény (Szja.) rendelkezései alapján reprezentációnak, vagyis adóköteles természetbeni juttatásnak minősülnek, és utánuk egészségügyi hozzájárulást is kell fizetni.

A kisebbségi önkormányzati rendszer az 1994–1995. évi választások eredményeképpen jött létre. Az Szja. akkor hatályos rendelkezései szerint adómentes természetbeni juttatásnak minősült „mindazon terméknek és szolgáltatásnak az értéke, amelyet a magánszemély a tevékenységének végzésével szoros összefüggésben üzleti, hivatali, diplomáciai esemény alkalmával reprezentáció címén kapott”. Az elmúlt években jelentősen módosultak az adózási jogszabályok, a reprezentáció címén adott juttatások közterhek alóli mentességét az Országgyűlés fokozatosan szűkítette.

Az Szja. hatályos előírásai szerint a reprezentáció: „a juttató tevékenységével összefüggő üzleti, hivatali, szakmai, diplomáciai vagy hitéleti rendezvény, esemény keretében, továbbá az állami, egyházi ünnepek alkalmával nyújtott vendéglátás (étel, ital) és az ahhoz kapcsolódó szolgáltatás (utazás, szállás, szabadidőprogram stb.).”

Kérdésként merült fel tehát, hogy a kisebbségi önkormányzatok által szervezett rendezvények, illetve testületi ülések e rendelkezés hatálya alá tartoznak-e. A jogi helyzet tisztázása érdekében az Adó és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal állásfoglalását kértük. Az APEH jogértelmezése szerint a kisebbségi önkormányzatoknak a rendezvényeiken, a testületi üléseiken, a közmeghallgatásaikon felmerülő szokásos mértékű vendéglátás értéke után a természetbeni juttatásokra vonatkozó szabályok szerint személyi jövedelemadót és járulékot kell fizetniük. A reprezentációként nyújtott természetbeni juttatásokat 44 százalékos személyi jövedelemadó és 11 százalékos egészségügyi hozzájárulás fizetési kötelezettség terheli.

Az Szja. egyes esetekben az adófizetési kötelezettséghez kapcsolódó kedvezményeket biztosít. Abban az esetben, ha a kifizető társadalmi szervezet, köztestület, egyházi jogi személy, alapítvány vagy közalapítvány, a reprezentáció utáni adóból nem kell megfizetni „a közhasznú, illetve cél szerinti tevékenység érdekében felmerült, az adóévre vonatkozó beszámolóban kimutatott összes ráfordítás 10 százalékanak 44 százalékat, de legfeljebb az adóévre elszámolt éves összes bevétele 10 százalékanak 44 százalékat”. A kisebbségi önkormányzat nem szerepel ebben a felsorolásban, ezért az APEH álláspontja szerint csak azt a kedvezményt veheti igénybe, hogy nem kell megfizetnie „az adóévre elszámolt összes éves bevétele 1 százalékanak, de legfeljebb 25 millió forintnak a 44 százalékat”. A kisebbségi önkormányzatok tehát adójogi szempontból hátrányosabb helyzetben vannak, mint az adott esetben akár lényegesen nagyobb bevétellel rendelkező társadalmi szervezetek vagy alapítványok.

A kisebbségi önkormányzati rendszer a kisebbségek kulturális autonómiájának intézményi garanciája. Alapvető – a Nektv.-ben meghatározott – feladata, hogy elősegítse a közös nyelv, a történelmi hagyományok megőrzését, gyarapítását és átörökítését a jövő nemzedékek számára. Ennek egyik fontos eszköze, hogy a kisebbségi önkormányzatok rendszeresen szerveznek kulturális rendezvényeket, programokat az identitástudat erősítése és a közösségen belüli kapcsolatok ápolása céljából. Általánosnak tekinthető az a gyakorlat, hogy az ilyen eseményeken felmerülő – egyébként meglehetősen szerény – étel-ital költségekhez a kisebbségi önkormányzatok is hozzájárulnak. A magyarországi kisebbségek szórványokban élnek az ország területén, ezért a közösség összetartozás-tudatának erősítése érdekében a kisebbségi önkormányzatok viszonylagos gyakorisággal országos vagy regionális találkozókát szerveznek, és előfordul, hogy az utazási költségek egy részét magukra vállalják. Az ezeket a szolgáltatásokat terhelő, összességében 55 százalékos személyi

¹⁰ A 2005. évi költségvetésről szóló törvény 1 milliárd 306 millió forintban állapította meg a helyi kisebbségi önkormányzatok működési célú támogatásának összegét, 2006-ban ezt az előirányzatot az Országgyűlés 1 milliárd 166 millió forintra mérsékelte. Ez azt jelenti, hogy 2005-ben a helyi kisebbségi önkormányzatok részére ezen a címen 714 ezer forintot utaltak át, és ez az összeg 2006-ban 640 ezer forintra csökken.

jövedelemadót és egészségügyi hozzájárulást a kisebbségi önkormányzatok többsége már nem tudná kifizetni. E közterhek miatt akár a kisebbségi rendezvények, összejövetelek megtartása is veszélybe kerülhet, ami az alig több mint egy évtizede újjászületett közösségi élet hanyatlását is eredményezheti.

Az Obtv. 26. §-ában foglaltak alapján kérjük az Országgyűlést, hogy a kisebbségi kulturális autonómia körébe tartozó feladatok ellátását a kisebbségi önkormányzatok részére biztosított adókedvezménnyel is segítse elő.

A korábbi beszámolókból már szóltunk azokról a problémákról, amelyek abból adódnak, hogy a helyi kisebbségi önkormányzatok nem rendelkeznek önálló adminisztrációs háttérrel, infrastruktúrával, működési feltételeiket a települési önkormányzatok biztosítják. A két önkormányzati rendszer között jogi értelemben nincs alá-fölé rendeltség, a települések jelentős részében azonban a testületek kapcsolatát az erős függelmi viszonyok jellemzik. Ezen a téren a Nektv. módosítása sem hozott érdemi előrelépést, mindössze annyi történt, hogy a helyi önkormányzatok kötelezettségeit már nem kormányrendelet, hanem törvény írja elő.¹¹

Ismételten javasoljuk ezért, hogy a kormány a Nektv. rendelkezéseit alacsonyabb szintű jogszabályban pontosítsa, így különösen határozza meg: az egyes településtípusok esetében mi tekinthető elégséges szintű helyiség-használatnak.

3. Tényleges és lehetséges változások a kisebbségi törvény személyi hatályában

Még 2003-ban kezdődött meg a kisebbségi választójogi törvény előkészítése, pontosabban egy olyan folyamat, amelyet a 2005-ös történések áttekintése után nyugodtan nevezhetünk egyfajta „ötletbörzének” is. A jogszabály-előkészítés szükségessége mellett a kodifikációban részt vevő politikai pártok (ezek szakértői), illetőleg a hivatásos kodifikátorok (Igazságügyi Minisztérium, Belügyminisztérium munkatársai) egyetértettek a jogalkotás sürgősségével is.

Sürgősnek azért tűnt a választójogi reform véghezvitele, mert széles körű konszenzus volt abban, hogy a választásokat megelőző évben – tehát 2005-ben – „nem illik” választási jogszabályt módosítani.

A jogszabály-előkészítés egyik vitatott sarokpontjává vált a kisebbségi törvény személyi hatályának a kérdése. A Nektv. 1993-ban történt elfogadásakor ugyanis senki által nem vitatottnak bizonyult az, hogy a jogi értelemben elismert nemzeti és etnikai kisebbségek közösségei, illetőleg azok tagjai magyar állampolgársággal rendelkeznek, ami egy alapvető conditio sine qua nonja a kisebbségi jogi státusznak. A törvény kellő egzakttsággal rendelkezett, hiszen ki is mondta, hogy hatálya nem terjed ki a bevándorolt, letelepedett személyekre.

Már a 2002-es választások vizsgálatáról szóló jelentésünkben is rámutattunk arra, hogy a gyakorlatban figyelmen kívül hagyták a választópolgárok állampolgárságának ellenőrzését, hiszen bebizonyosodott, hogy a kisebbségi önkormányzati választásokon az ország bizonyos területein eltérő mértékben ugyan, de részt vettek nem magyar állampolgárságú személyek is.

Ennek elsődleges oka az volt, hogy a kisebbségi önkormányzati választások lebonyolítására a települési önkormányzati választásokkal térben és időben egyszerre, azonos körülmények között került sor, és mivel a helyi önkormányzati választásokon aktív választójoggal rendelkeztek a bevándoroltak, letelepedettek is, őket a kisebbségi önkormányzati választásból sem rekesztették ki.¹²

A hivatásos kodifikátorokat ennek ellenére meglepetésként érte az a négypárti konszenzus, amely hazánk Európai Unió csatlakozását követően a kisebbségi törvény személyi hatályára vonatkozó elképzeléseket fogalmazta meg.

A politika tulajdonképpen azt a „megrendelést” adta a készítőknél, hogy a Nektv. hatálya terjedjen ki – az önkormányzati választójogi szabályozáshoz hasonlóan – azokra az uniós polgárokra is, akik életvitelszerűen Magyarországon élnek, lényegében tehát arra a személyi körre, amely aktív választójoggal rendelkezik a helyhatósági választásokon.

A négy parlamenti párt konszenzusában megfogalmazott elképzelés azonban felvetett bizonyos aggályokat is. A Magyarországon élő egyes kisebbségek (például: szerbek, horvátok, románok, örmények stb.) anyaországai nem váltak az Európai Unió tagjává, tehát az ezen országokból érkezett, letelepedési engedéllyel vagy menekült státusszal rendelke-

¹¹ A Nektv. 27. § bekezdése kimondja: 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. A testületi működés feltételeinek biztosításán, az ezzel kapcsolatos teendőkön értendő különösen:

– a testületi működéshez igazodó helyiséghasználat biztosítása,
– a postai, kézbesítési, gépelési, sokszorosítási feladatok ellátása és az ezzel járó költségek viselése.

¹² A hazai ukrán közösség, illetőleg az annak képviselőit hivatott országos önkormányzat teljesen természetesnek vette, hogy ez így történt, abból a megfontolásból, hogy az ukránok által lakott egyes településeken a magyar állampolgárságú, ukrán nemzetiségű személyek természetes szimbiózisban élnek a csak áttelepült, de magyar állampolgárságot nem szerzett, sokszor ukrán-magyar vegyes nemzetiségű honfitársainkkal.

zó személyek nem tartozhatnak a kisebbségi törvény hatálya alá, ugyanakkor ezeknek a közösségeknek és természetes személyeknek az esetében is megállapíthatók, illetve fellelhetők azok az értékek (a közös nyelv, kultúra stb.), amelyek védelmére alapvetően a kisebbségi törvényt létrehozták.

A kodifikációs munka elhúzódása nemcsak azt a szokásjogi szabályt írta felül, hogy a választásokat megelőző évben ne kerüljön sor választójogi reformra, hanem a jogalkotás menetét is átláthatatlanná, sőt kiszámíthatatlanná tette. Ezért a Kvjt. – amelyet az Országgyűlés a 2005. október 17-i ülésnapján fogadott el – továbbra is fenntartotta a magyar állampolgárságot, mint a kisebbségi jogok biztosításának feltételét. A hivatkozott törvény 28. §-a módosította a Nektv. 1. § (1) bekezdését. Az új rendelkezés kimondja: „*E törvény hatálya kiterjed mindazon, a Magyar Köztársaság területén lakóhellyel rendelkező magyar állampolgárookra, akik magukat valamely nemzeti vagy etnikai kisebbséghez tartozónak tekintik, valamint e személyek közösségeire.*”

A módosított Nektv. 61. § (1) bekezdése változatlan módon felsorolja a Magyarországon honos népcsoportokat, azaz lényegében továbbra is taxáció formájában határozza meg a jogi értelemben elismert nemzeti és etnikai kisebbségeket.

A Nektv. 61. § (2) bekezdése jelenleg is biztosítja azt az utat – a magukat kisebbségi népcsoportnak, közösségnek érző, illetve valló választópolgárok részére –, hogy a népi kezdeményezésre vonatkozó aláírásgyűjtés útján kérjék a jogi értelemben vett kisebbségek törvényi katalógusának bővítését.

Tehát a Nektv. személyi hatálya elvileg úgy is megváltozhat, hogy a 13 jelenlegi kisebbségen kívül további népcsoportok tesznek bizonyosságot arról, hogy megfelelnek a Nektv. 61. § (2) bekezdésében előírt kritériumoknak, azaz beszerezik legalább ezer, magát az általuk megjelölt kisebbséghez tartozó választópolgár kezdeményező aláírását annak érdekében, hogy az Országgyűlés döntsön a kisebbségi törvény hatályának a kibővítéséről.

Az Országos Választási Bizottság elnökének kell az aláírásgyűjtő ívet átadni, aki köteles kikérni a Magyar Tudományos Akadémia elnökének állásfoglalását a törvényi feltételek fennállásáról.

Hivatalunk működésének csaknem valamennyi évében felmerült természetes személyek, illetőleg egyes közösségek képviselői részéről ilyen jellegű igény. Így például volt olyan ügyfelünk, aki aziránt érdeklődött, hogy hogyan lehetne a hazai bosnyák kisebbség részére a Nektv. által biztosított jogi státuszt teremteni, illetőleg voltak olyan beadványozóink is, akik ugyanezt a kérdést intézték hozzánk a hazai zsidóság kisebbségi jogaival kapcsolatban.

Minden ilyen ügyben lényegében a fentieknek megfelelő korrekt tájékoztatást adtunk, azonban 2004 végén került sor először arra, hogy választópolgárok egy csoportja érdemi lépéseket is tett a kisebbségi jogi státusz megszerzése érdekében.

A sajtóból jól ismert, hogy a magyarországi hunok indítottak népi kezdeményezést, illetőleg aláírásgyűjtést a fentieknek megfelelően, és 2005. január 4-én a kellő számú aláírást tartalmazó aláírásgyűjtő ívet be is nyújtották az Országos Választási Bizottság elnökéhez.

Az Országos Választási Bizottság elnökének felkérésére a Magyar Tudományos Akadémia elnöke elkészítette állásfoglalását, amelyben nem látta bizonyítottnak, hogy a történelmi hun közösség nemzeti vagy etnikai kisebbségi vonásokat felmutató módon napjainkra is fennmaradt volna. Ettől függetlenül a kezdeményezés tárgyában az országgyűlésnek kellett döntenie, mely döntésre 2005. április 20-án került sor, amikor 14 igen, 178 nem és 92 tartózkodás mellett elvetették a hun kisebbség jog elismerésére vonatkozó javaslatot.

2005-ben azonban újabb kezdeményezés is történt. Ugyancsak a sajtóból is megismerhető módon, magukat a magyarországi zsidósághoz tartozónak valló választópolgárok fogalmazták meg a nemzeti és etnikai kisebbségi jogi státusz iránti igényüket.

A rendelkezésünkre álló információ szerint az aláírásgyűjtés elkezdődött, hiszen a beszámoló írásának időpontjában született meg az az alkotmánybírósági döntés, amely jóváhagyta az Országos Választási Iroda által hitelesített aláírásgyűjtő ívet.

Ugyanakkor érdekesek – és kisebbségi jogi szempontból igen figyelemreméltóak – azok az érvek is, amelyek a hazai zsidóság nemzeti kisebbségként történő elismertetésével szemben fogalmazódnak meg. E körben mindenekelőtt a Magyarországi Zsidók Hitközsége véleményét kell kiemelni, amely a Magyarországon élő zsidóságot kizárólag vallási kisebbségként értelmezi.

A kezdeményezők ugyanakkor hangsúlyozzák, hogy magukat nem vallási alapon definiálják, hanem a zsidó identitást egyfajta nemzeti-etnikai közösségi összetartozásként értékelik.

A kezdeményezés tárgyában, illetőleg az Országgyűlés döntése során – feltéve természetesen, ha az aláírásgyűjtés sikeres lesz – az sem hagyható figyelmen kívül, hogy Magyarországon a rendszerváltást követően már született olyan törvény, amely jogi értelemben is elismerte a hazai zsidó kisebbséget.

A Magyar Köztársaságban élő nemzeti és nyelvi kisebbségek országgyűlési képviselétéről szóló 1990. évi XVII. törvény 1. §-a ugyanis a következő rendelkezést tartalmazta: „*A Magyar Köztársaságban a cigány, a horvát, a német, a román, a szerb, a szlovák, a szlovén és a zsidó közösségnek az a része, amely önmagát a legteljesebb önkéntesség alapján nemzeti-etnikai kisebbségnek vallja, ...az Országgyűlésben egy-egy képviselővel rendelkezik.*”

A törvénymódosítás mellett felhozható politikai és jogi érveket elemezni nem áll szándékunkban, viszont azt sem hagyhatjuk figyelmen kívül, hogy a Nektv. személyi hatályának kérdése e szempontból sem tekinthető lezárt és eldöntött ügynek.

II.

A kisebbségi közösségi jogok helyzete 2005-ben – különös tekintettel az oktatáshoz fűződő kollektív jogokra

1. A kisebbségi oktatás helyzetét befolyásoló általános tendenciák

A kisebbségi oktatás helyzetével az összes eddigi beszámolóban viszonylag részletesen foglalkoztunk. Az oktatás ügye – mindenekelőtt az oktatás általános színvonala és az azt garantáló személyi- és tárgyi feltételek megléte – általában is a legfontosabb társadalmi kérdések közé tartozik, ugyanakkor kiemelt fontossággal bír a nemzeti és etnikai kisebbségek esetében, hiszen a kisebbségi oktatás olyan kulcsfontosságú, mondhatni stratégiai feladat, amely a szó szoros értelmében meghatározhatja egy-egy kisebbségi közösség fennmaradását, identitásának megőrzését.

Az ún. nemzetiségi oktatás esetében a 2005-ös év nem hozott újabb fordulatokat, azok a problémák, amelyekkel találkoztunk, már régóta ismertek, talán csak árnyalatokban különböznek a korábbi évek tapasztalataitól. A nemzetiségi oktatás egyik elsődleges célja az anyanyelvi ismeretek elmélyítése, illetve fejlesztése (nyelvoktató programok), illetve a nyelvismeret színvonalával szoros összefüggésben a különböző tantárgyak, ismeretek anyanyelven történő oktatása.

A nemzetiségi oktatás tehát értelemszerűen speciális feltételeket igényel, hiszen az ebben részt vevő pedagógusoknak – a nemzetiségi nyelven kívül – el kell sajátítaniuk az idegen nyelven való oktatás képességeit is. A nemzetiségi pedagógusképzés helyzetét negatív irányban befolyásolja azonban, hogy az ezeket a szakokat választó pedagógusokat nem részesítik olyan fokú elismerésben, amely arányban állna az ehhez a munkához szükséges ismeretekkel és a gyakorlati oktatás során ténylegesen végzett teljesítménnyel.¹³

A kisebbségi oktatás egyik alapkérdéseként külön kell szólnunk a cigány kisebbséget érintő közoktatási (nevelési) feladatok problémáiról is. Előljáróban azt kell leszögeznünk, hogy a cigány kisebbségi oktatás – jöllehet a jogalkotó a nemzetiségi oktatással egyidejűleg, azonos keretek között fogalmazta meg az erre vonatkozó szabályozást – lényegi különbséget mutat a nemzeti kisebbségek oktatásához képest.

A különbség azonban nem az oktatáshoz fűződő jogokat illetően állapítható meg, hanem annak sokkal inkább társadalmi-szociológiai okai vannak. A nemzetiségek esetében nyilvánvaló célok – mindenekelőtt az asszimiláció lassítása, megakadályozása, illetőleg a nemzeti identitás megőrzése – ugyan a roma kisebbségi oktatás esetében is megállapíthatók, azonban e kisebbségi közösség esetében az oktatással elérni kívánt célkitűzések ezen túlmutató, komplexebb feladatok elvégzését igénylik. A cigányság esetében az oktatás célja alapvetően kettős: az önazonosság megőrzésén túl meg kell teremteni, el kell mélyíteni az integrációt is. Az integráció alatt ez esetben a társadalmi elfogadottság erősítését, az előítéletek felszámolását és a különböző helyzetű népességcsoportok esélyegyenlőségének a megteremtését – és ezzel párhuzamosan természetesen a szegregáció felszámolását – értjük.

Az integráció ugyanakkor sem elvileg, sem gyakorlatilag nem kerülhet ellentétbe az identitás megőrzésére irányuló – a nemzeti kisebbségek esetében bevált – célokkal. Ennek a hangsúlyozása azért is fontos, mert a roma kisebbség esetében a tágabb értelemben vett, és az oktatás eszközeivel is erősíthető kulturális autonómia keltheti akár az elkülönülés látszatát is.¹⁴

Az alábbiakban – különböző szempontok szerint – a kisebbségi oktatás helyzetét meghatározó, tágabb társadalmi környezetet szeretnénk bemutatni annak érdekében, hogy az olvasó részletes információkat szerezhessen az oktatás ügyét illetően a kisebbségi önkormányzatokra, a települési önkormányzatokra, illetőleg az államra háruló egyes feladatokról.

¹³ Egyes, a vállalkozási szférában keresett nyelveket bíró pedagógusok esetében relatíve nagy a pályaelhagyás, ami ugyancsak negatívan befolyásolja a nemzetiségi oktatás személyi feltételeinek alakulását. Ezen a helyzeten – feltehetően – hosszabb távon sem várható érdemi változás, hiszen a pedagógusbéreknek a nyelvismeretet preferáló üzleti szféra várhatóan a jövőben is kedvezőbb perspektívát kínál.

¹⁴ Az egyik vidéki városunkban például a cigány fiatalok részére szervezett társadalmi szervezet azon törekvése, hogy a romák önálló klubhelyiséget kapjanak, a helyi cigány kisebbségi önkormányzat elzárkózásán bukott meg, ugyanis a kisebbségi önkormányzat képviselő-testülete a települési önkormányzatban helyet foglaló cigány jelöltként mandátumot szerzett képviselővel egyetértésben úgy vélekedett, hogy a településen működő kultúrház és ifjúsági klub mellett egy hasonló profilú ifjúsági intézmény csak az elkülönülést, a szembenállást szolgálná, és összességében véve az integrációval és a cigányság érdekeivel ellentétes lenne.

2. A kisebbségi önkormányzatok által fenntartható nevelési-oktatási és kulturális intézményekre vonatkozó szabályok áttekintése

Szociológiai kutatások egyértelműen igazolták, hogy a kisebbségi anyanyelv őrzői az idősebb generációk, míg a fiatalabb nemzedékek számára az anyanyelvnek – és a kulturális szocializáció alapjának – egyre inkább a magyar nyelv számít. Ezzel összefüggő tény az is, hogy a hagyományos nemzetiségi falusi települések népessége egyrészt előregszik, másrészt fogyatkozik, így a falusi nemzetiségi család nyelvőrző szerepe is folyamatosan csökken. Mindebből következően a kisebbségi kultúra (amit a Nektv. különleges, megőrzendő és fejlesztendő értéknek tekint, aminek alapvető, immanens eleme a kisebbségi nyelv) mentése és ápolása – a közoktatási és a közművelődési intézmények fenntartása útján – a települési és a kisebbségi önkormányzatok együttes felelőssége.

Közös feladatról nem beszélhetünk, hiszen a kisebbségi jogok érvényesítésének biztosítása a települési önkormányzat (egyik) kötelező feladata,¹⁵ míg a kisebbségi önkormányzatok számára a Nektv. csak az átruházott feladat- és hatáskör¹⁶ vonatkozásában határoz meg ilyen jellegű feladatot. (Ennek megfelelően, a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény [Kotv.] a kisebbségeket megillető közoktatási jogok biztosítását is a települési, illetve a megyei önkormányzat feladatává teszi.)

A Nektv. szerint a magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségek települési és országos önkormányzatai az általuk képviselt kisebbség kulturális autonómiájának az érdekében intézményeket hozhatnak létre.¹⁷ Ez tulajdonképpen nem jelent más jogalanyokhoz képest plusz jogot, hiszen, a Kotv. szerint bárki alapíthat közoktatási intézményt.

A közoktatási, közművelődési intézmények átvételére biztosított általános lehetőség sem jelent önmagában a kisebbségi önkormányzatokat megillető külön jogot, hiszen a korábbi és az átvevő fenntartó közötti megállapodás megkötése sincs a jogalanyok meghatározott típusához kötve.

Összegezve: mivel valamennyi kisebbségi önkormányzati feladat és hatáskör önkéntes feladatvállaláson alapul, az intézményalapítás és -átvétel joga pedig a jogalanyokat általában megilleti, az intézményfenntartásban megnyilvánuló kisebbségi kulturális autonómia az intézményalapításhoz és -átvételhez fűződő, az állam által biztosított kedvezményeken múlik.

Melyek ezek?

A Nektv. 37. § (2) bekezdése szerint a helyi önkormányzat képviselő-testülete a feladat- és hatáskörét – a hatósági, valamint a közüzemi szolgáltatásokkal összefüggő feladat- és hatáskörök kivételével – az országos önkormányzat testületére, annak kezdeményezésére külön megállapodás alapján köteles átruházni, ha a kezdeményező önkormányzat az átruházott feladat- és hatáskörében eljárva kisebbségi közügyet¹⁸ lát el, és a feladat ellátásához a jogszabályban meghatározott feltételeket biztosítani tudja.

Ezt az általános szabályt a Nektv. két esetre nézve konkretizálja:¹⁹

Egyrészt az országos kisebbségi önkormányzat megkeresésére át kell adni annak a közoktatási intézménynek a fenntartói jogát, amelyik országos vagy térségi feladatot lát el, és az alapító okirata szerint is kisebbségi közoktatási intézménynek minősül – feltételezve azt is –, hogy minden tanuló részt vesz a kisebbségi oktatásban.

¹⁵ A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 8. § (1) bekezdés, Nektv. 42. § (4) bekezdés.

¹⁶ Nektv. 30/A. § (1) A települési kisebbségi önkormányzat a helyi kisebbségi közügyek ellátása során a törvény által kötelezően előírt, illetőleg önként vállalt feladat- és hatáskörében jár el.

(2) A települési kisebbségi önkormányzatok a kisebbségi közügyek intézése során, törvényben meghatározottak szerint, a helyi kisebbségi igényektől és teljesítőképességtől függően egymástól eltérő feladat- és hatáskörben járhatnak el.

(3) A települési kisebbségi önkormányzat kötelező feladatai különösen:

a) saját kezdeményezésére a helyi önkormányzat által átruházott feladat- és hatáskör ellátása,

b) saját kezdeményezésére más kisebbségi önkormányzat által átruházott feladat- és hatáskör ellátása.

¹⁷ Nektv. 25. § e), g) pontja szerint a települési kisebbségi önkormányzat – jogszabályi keretek között – saját hatáskörében határozza meg intézmény alapítását, átvételét és fenntartását, önkormányzati társulás létrehozását vagy társuláshoz való csatlakozást, valamint e törvény 37. § (1) bekezdés i), k), l), m), n), q), r) pontja szerint az országos önkormányzat – jogszabályi keretek között – határozatban önállóan dönt: intézmény alapításáról, fenntartásáról, működtetéséről, megszüntetéséről, így különösen alap- és középfokú kisebbségi oktatási intézmények, továbbá felsőoktatási intézmény vagy felsőoktatási intézmény keretében megvalósítandó képzés alapításáról, fenntartásáról és működtetéséről, illetőleg átvételének kezdeményezéséről, színház működtetéséről, múzeumi kiállítóhely, országos gyűjtőkörrel rendelkező közgyűjtemény létesítéséről, fenntartásáról.

¹⁸ Nektv. 6/A. § (1) Értelmező rendelkezések:

1. kisebbségi közügy:

a) az e törvényben biztosított egyéni és közösségi jogok érvényesülése, a kisebbséghez tartozók érdekeinek kifejezésre juttatása – különösen az anyanyelv ápolása, őrzése és gyarapítása, továbbá a kisebbségek kulturális autonómiájának a kisebbségi önkormányzatok által történő megvalósítása és megőrzése – érdekében a kisebbségekhez tartozók meghatározott közszolgáltatásokkal való ellátásával, ezen ügyek önálló vitelével és az ehhez szükséges szervezeti, személyi és anyagi feltételek megteremtésével összefüggő ügy,

b) a közhatalmat gyakorló állami és helyi önkormányzati szervezetben, továbbá a kisebbségi önkormányzati szervezetben való kisebbségi képviselőhez és mindezek szervezeti, személyi és anyagi feltételeinek biztosításához kapcsolódó ügy.

¹⁹ 47. § (4) bekezdése és a 49/A. § (1) bekezdése.

Másrészt a kisebbség országos önkormányzatának megkeresésére az intézményt fenntartó helyi önkormányzat köteles átadni a kizárólag kisebbségi kulturális feladatot ellátó, illetve az érintett kisebbség kulturális igényeit kielégítő kulturális intézmény fenntartói jogát.

Ebből több következtetés vonható le. Mindenekelőtt megállapítható, hogy a fenntartói jog kötelező átadására csak erősen behatárolt, szűk körben kerülhet sor, és arra – főszabályként – a fakultatív jelleg az irányadó.²⁰ Megállapítható az is, hogy a törvény a települési kisebbségi önkormányzat javára még szűk körben sem biztosít olyan lehetőséget, amikor az intézmény fenntartói jogának átadása a települési önkormányzat részéről kötelező lenne.

A kisebbségi önkormányzatok intézményfenntartóvá válásának több – egymással összefüggő, illetőleg egymástól függetlenül létező – feltétele van. Ezek közül a feltételek közül kell kiemelni az államnak azt a feladatát, amely a kisebbségek anyanyelvű és anyanyelvi oktatására (az anyanyelvű pedagógusok képzésének, továbbképzésének biztosítására) vonatkozik.²¹ Ide tartozik természetesen az államnak az a kötelezettsége is, hogy támogassa a kisebbségek anya-, illetve nyelvvországból érkező oktatók magyarországi vendégtanári alkalmazását, a kisebbségi oktatáshoz a tankönyvek megjelentetését, a taneszközök előállítását is.²²

A támogatási rendszer feltétele az, hogy az átvevő kisebbségi önkormányzat a helyi önkormányzatokkal azonos jogcímen és feltételekkel igényelhesse a hozzájárulásokat és támogatásokat, illetve részt vehessen minden olyan pályázaton, amelyet a helyi önkormányzatok részére írnak ki.

A rendszerrel szemben továbbá elvárásként fogalmazható meg, hogy az intézményfenntartásra vállalkozó kisebbségi önkormányzatok igényelhessék az ún. „fenntartói kiegészítő támogatást” és az új intézményt alapító országos önkormányzatok a kiegészítő támogatás mellett pályázati úton elérhető többlet-költségvetési támogatási igényüket is érvényesíthessék.²³

(Tudomásunk szerint – e támogató szabályoknak köszönhetően – az országos önkormányzatok kb. 30 intézményt tartanak fenn.)

Az 1826 települési kisebbségi önkormányzat²⁴ által fenntartott intézményről viszont még hozzátételeges adatunk sincs, de vélhetőleg 30-nál kevesebb az ilyen közoktatási és közművelődési intézmények száma.²⁵ Ennek különböző okai vannak, mindenekelőtt az érdemel említést, hogy a helyi kisebbségi önkormányzat akkor válhat intézményfenntartóvá, ha maga alapít ilyet, azzal, hogy amennyiben van a településen olyan közoktatási intézmény, amely a kisebbségi közoktatási feladatot is elláthatná, akkor kiegészítő működési támogatásra nem számíthat – miközben saját bevételei nincsenek. Ezen túl megállapítható, hogy a helyi kisebbségi önkormányzat akkor (és csak akkor) válhat intézményfenntartóvá, ha a települési önkormányzattal közoktatási megállapodást köt.²⁶

A közoktatási megállapodás megkötésének feltétele a települési önkormányzat hozzájárulása, valamint az óvodaszék, iskolaszék, kollégiumi szék, ennek hiányában a szülői szervezet (közösség) és az iskolai, illetve kollégiumi diákönkormányzat egyetértése.

A NEKH által összeállított, a 2003/2004. tanévre vonatkozó adatsor alapján elmondható, hogy 361 óvodában nemzetiségi nyelvű nevelés, 418 általános iskolában nemzetiségi nevelés-oktatás is folyt.

Jelenleg nemzetiségi középfokú oktatást 32 középfokú intézmény biztosít. A legutóbbi felmérés szerint 11 926 gyermek részesül cigány kulturális nevelésben is az óvodában, 207 iskolában pedig cigány kisebbségi program szerint is oktatnak 27 250 tanulót. A cigány kisebbségi oktatás megjelenik 18 középfokú intézményben is, összesen 1981 tanuló részvételével.

Ha ehhez hozzátesszük azt, hogy a 2003/2004. tanévben 135 települési önkormányzat kért 140 közoktatási intézményre kisebbségi kiegészítő fenntartói támogatást, akkor egészen nyilvánvalóvá válik, hogy bár a kisebbségi kulturális autonómia fogalmilag elképzelhetetlen kisebbségi önkormányzatok által fenntartott nevelési-oktatási és kulturális intézmények nélkül, a kisebbségi nevelést-oktatást is ellátó intézmények döntő többségének a fenntartói nem a kisebbségi, hanem a települési önkormányzatok.

²⁰ Sőt, ilyen esetekre a Nektv. 47. § (5) bekezdése azt is előírja, hogy a fenntartó helyi önkormányzat a döntéséhez köteles beszerezni az óvodaszék, iskolaszék, kollégiumi szék, ennek hiányában a szülői szervezet (közösség) és az iskolai, illetve kollégiumi diákönkormányzat egyetértését is.

²¹ Nektv. 46. § (2) bekezdés, 46. § (4) bekezdés.

²² Nektv. 50. § (1).

²³ Kotv. 121. § (1) bekezdés 27. pont.

²⁴ 2002-ben mindösszesen 1314 településen 1853 kisebbségi önkormányzat jött létre, ebből 11 önkormányzat volt fővárosi szintű, 203 fővárosi kerületben, 1639 pedig községekben és városokban jött létre. 2005. február 1-jére a működő önkormányzatok száma 1826-ra csökkent.

²⁵ A Közoktatási Információs Iroda honlapja szerint ezek száma mindössze 8. (<http://www.kir.hu>)

²⁶ Egy 2002-ben folytatott vizsgálatunk során az 52 megkeresett települési önkormányzatból mindössze hárman válaszoltak úgy, hogy készek lennének átadni az intézményfenntartói jogokat a kisebbségi önkormányzatnak.

Általánosságban tehát kijelenthető, hogy:

- a kulturális autonómia, a kulturális önrendelkezés csak korlátozottan, közvetetten, a kisebbségi önkormányzatokat megillető együttdöntési jogokon keresztül valósulhat meg,
- sem a minden jogalanyt elvi szinten megillető intézményfenntartói jog biztosítása, de még a kisebbségi önkormányzatoknak juttatott, egyes az alapításhoz, a fenntartáshoz, az átvételhez fűződő kedvezmények sem jelentenek megfelelő alapot a kisebbségi kulturális autonómia közvetlen, döntési jogot biztosító „intézményesüléséhez”.

3. A kisebbségi önkormányzatok egyetértési jogával kapcsolatos panaszok bemutatása

Magyarországon a kisebbségek kulturális autonómiája az ún. együttdöntési jogok gyakorlásával valósul meg, azaz a Nektv.-ben és más törvényekben felsorolt esetekben a települési önkormányzat csak a kisebbségi önkormányzat véleményének kikérése; más ügyekben pedig csupán egyetértésének beszerzése után dönthet. A legszélesebb jogosultsági kör a közoktatás területén illeti meg a kisebbségi önkormányzatokat.

A múltban a jogintézmény gyakran vezetett döntésképtelen helyzetekhez: a kisebbségi önkormányzat nem adta egyetértését, és a felek képtelenek voltak kompromisszumot kötni. Az Országgyűlés az egyetértési jog hiányában kialakult helyzetek kezelése érdekében 2003. szeptember 1-jei hatállyal módosította a közoktatási törvényt, és bevezette az ún. kilenctagú bizottság intézményét. A Kotv. által szabályozott eljárás menete szerint: ha a kisebbségi önkormányzat az egyetértését nem adta meg, és további tizenöt napon belül az érdekeltek közötti egyeztetés nem vezetett eredményre, kilenc tagból álló bizottságot kell létrehozni. A bizottságba három-három tagot delegál a kisebbségi önkormányzat, az, akinek az egyetértési jog megadásához érdeke fűződik, továbbá az Országos Kisebbségi Bizottság (OKB).²⁷ A bizottság maga határozza meg működésének rendjét, azzal a megkötéssel, hogy döntését egyszerű szótöbbséggel hozza. A döntés az egyetértést pótolja. A bizottság működési költsége azt terheli, akinek az egyetértés megszerzéséhez érdeke fűződik.

A korábbi években az egyetértési jogokkal kapcsolatos panaszok többsége az egyetértési jog figyelmen kívül hagyására vonatkozott. 2005-ben a beadványok egy része már a kilenctagú bizottság működésével kapcsolatos.

Egy kisebbségi önkormányzati elnök panasszal fordult hozzánk, amely a kilenctagú bizottság OKB által delegált tagjainak összeférhetetlenségére vonatkozott, a szakértők „elfogultságát” feltételezte.

A panasz kapcsán arra kértük az OKB elnökét, hogy szabályozzák az összeférhetetlenség kérdését, tegyék lehetővé annak a szakértőnek, illetve OKB-tagnak a döntéshozatalból való kizárását, akitől az adott ügy tárgyilagos megítélése nem várható.

Az OKB elnöke a bizottság álláspontjáról a következő tájékoztatást adta. Az OKB az illetékes referens javaslata alapján határozatban delegálja a három szakértőt az egyeztető (kilenctagú) bizottságba. A referenst az adott kisebbség országos önkormányzata delegálja az OKB-ba, ezért ha egy ügyben a referens érdekeltsége, elfogultsága felmerül, az ő javaslattételi joga „visszaszáll” az országos önkormányzatra. Amennyiben összeférhetetlenség esete áll fenn, akkor erről a bizottsági tagot írásban nyilatkoztatják, és a referens helyett az országos önkormányzat elnöke vagy alelnöke, illetékes bizottsága tesz javaslatot a szakértők személyére. A döntés meghozatalában ez esetben a referens nem vesz részt.

Az OKB elnöke arról is tájékoztatott, hogy az összeférhetetlenségi szabály alkalmazására már konkrét esetben is sor került: az OKB egyik tagjának érintettsége miatt az adott országos önkormányzat elnöke tett javaslatot a szakértők személyére.

Az OKB tájékoztatását elfogadtuk, az összeférhetetlenség kérdését megnyugtatóan rendezte a bizottság.

Egy kisebbségi önkormányzat elnöke azzal a panasszal fordult hozzánk, hogy a települési önkormányzat nem fogadta el a kilenctagú bizottság döntését, és azt a pályázót kívánja kinevezni igazgatónak, akit a kisebbségi önkormányzat nem támogatott.

Vizsgálatunk megállapította: az iskola az önkormányzat fenntartásában működő nemzetiségi oktatási intézmény, ezért igazgatójának kinevezéséhez – a Kotv. 120. § (11) bekezdés e) pontja alapján – be kell szerezni a kisebbségi önkormányzat egyetértését.

A két testület nem jutott egyetértésre az igazgató személyét illetően: a kisebbségi önkormányzat nem adta egyetértését a települési önkormányzat által támogatott pályázó kinevezéséhez; a másik két pályázó személyével azonban egyetértett (ezzel az önkormányzatra bízva a két pályázó közti választás lehetőségét).

²⁷ Az Országos Kisebbségi Bizottság az Országos szakértői névjegyzékben szereplő szakértők közül választhatja ki a jelölteket.

A kisebbségi önkormányzat elnökének és a jegyzőnek a tájékoztatása szerint a kilenctagú bizottság 5–4 arányban nem támogatta a települési önkormányzat által javasolt személy kinevezését, vagyis nem pótolta a kisebbségi önkormányzat egyetértését.

A települési önkormányzat mégis úgy döntött, hogy vállalva a pereskedést is, a kilenctagú bizottság döntése ellenére saját jelöltjét nevezi ki igazgatónak.

A jegyző arról tájékoztatott minket, hogy ismertette a törvénysértő határozat lehetséges következményeit, a közigazgatási hivatal bírósághoz fordulási jogát, a képviselők ennek ellenére hozták meg döntésüket.

Ezért az Obtv. 20. § alapján azzal az ajánlással fordultunk az illetékes közigazgatási hivatal vezetőjéhez, hogy törvényességi ellenőrzési jogkörében eljárva tegye meg a szükséges intézkedéseket.

A hivatalvezető elfogadta ajánlásunkat, és törvényességi észrevételében felhívta a képviselő-testület figyelmét a határozat törvénysértő jellegére, és felszólította a testületet annak visszavonására. A képviselő-testület megtárgyalta a közigazgatási hivatal törvényességi észrevételét, és úgy döntött, hogy nem vonja vissza a törvénysértő határozatot. A hivatalvezető ezért keresetet indított az önkormányzattal szemben, és kérte a bíróságtól a törvénysértő határozat hatályon kívül helyezését. A beszámoló írásakor a per kimenetele még nem ismert.

Egy másik ügyben a települési önkormányzat a kisebbségi önkormányzat egyetértési jogának figyelmen kívül hagyásával és a kilenctagú bizottság megkerülésével próbálta meg saját akaratát érvényesíteni. A kisebbségi önkormányzat elnöke azzal a panasszal keresett meg minket, hogy a kisebbségi intézménynek számító általános iskola igazgatóját a kisebbségi önkormányzat egyetértési jogát figyelmen kívül hagyva nevezték ki.

A vizsgálat során tanulmányoztuk az ügygel összefüggő képviselő-testületi jegyzőkönyveket, határozatokat, tájékoztatást kértünk a polgármesteri hivataltól, és kértük az illetékes közigazgatási hivatal vezetőjét, hogy adjon tájékoztatást törvényességi ellenőrzésük eredményéről. Ezek alapján megállapítottuk, hogy az adott általános iskola kisebbségi intézménynek minősül, ezért igazgatójának kinevezése a kisebbségi önkormányzat egyetértéséhez kötött.

A korábbi igazgató 2005. június 15-i hatállyal felmondott. Az önkormányzat június 14-én rendkívüli ülést tartott, ahol többek között az iskolaigazgatói megbízásról döntöttek.

A települési önkormányzat választása egy – az iskolában nem tanító – külső pályázóra esett, akit meg is bíztak az iskolaigazgatói feladatok ellátásával. A jegyzőkönyv szerint többen is jelezték, hogy a kisebbségi önkormányzatnak egyetértési joga van, amit e döntés előtt ki kellett volna kérni. A képviselőtestület ezért visszavonta határozatát.

A közalkalmazottakról szóló 1992. évi XXXIII. törvény végrehajtásáról a közoktatási intézményekben a 138/1992. (X. 8.) Korm. rendelet gondoskodik. E jogszabály kimondja, hogy a pályázati úton történő, és a közoktatási intézményben megfelelő feltételekkel rendelkező közalkalmazott vezetői megbízásához is szükség van a kisebbségi önkormányzat egyetértésére.²⁸

Az önkormányzat azonban – a jogszabályi előírásokat megkerülve – visszavonta határozatát és visszaállította a korábban megszüntetett igazgatóhelyettesi státuszt az iskolában, a felmondási idejét töltő igazgató pedig utolsó munkanapján igazgatóhelyettest bízott meg.

A Kotv. is rögzíti azt az általános szabályt, hogy az oktatási jogokat és kötelezettségeket rendeltetésüknek megfelelően kell gyakorolni, illetőleg teljesíteni. A jogok rendeltetésszerű gyakorlása során kiemelt figyelmet kell fordítani a gyermeki és tanulói jogok érvényesítésére. A jog gyakorlása akkor nem tekinthető rendeltetésszerűnek, ha az, egyes jogok csorbitására, az érdekérvényesítési lehetőségek korlátozására, a véleménynyilvánítás elfojtására, a tájékoztatási jog korlátozására irányul vagy erre vezet.²⁹

Álláspontunk szerint azzal, hogy az önkormányzat a kilenctagú bizottság megalakítása érdekében nem intézkedett, megsértette a Kotv. 102. § (12) bekezdés előírásait, és – mivel joggyakorlása a kisebbségi önkormányzat egyetértési jogának csorbitására irányult, illetve vezetett – egyben megsértette a rendeltetésszerű joggyakorlás elvét is.

A képviselő-testület 2005. január 27-én határozatával az igazgatóhelyettesi státuszt az intézményben megszüntette. (Az igazgatóhelyettesi feladatokat a kisebbségi önkormányzat által a későbbiekben támogatott pályázó töltötte be.) A határozat következtében módosítani kellett az iskola szervezeti és működési szabályzatát (SzMSz). A Kotv. alapján az

²⁸ A kormányrendelet 5. § (16) bekezdése szerint: „Ha a magasabb vezetői beosztás ellátására kiírt pályázat nem vezetett eredményre (például nem volt pályázó, illetve egyik pályázó sem kapott megbízást), vagy a magasabb vezetői beosztás ellátására szóló megbízás bármilyen okból a megbízás határidejének lejárta előtt megszűnt, a közoktatási intézmény vezetésével kapcsolatos feladatok ellátására – nyilvános pályázat kiírása nélkül – vezetői beosztás ellátására szóló megbízás adható a közoktatási intézmény megfelelő feltételekkel rendelkező közalkalmazottjának. Ilyen megbízás hiányában a közoktatási intézmény vezetésével kapcsolatos feladatokat a közoktatási intézmény szervezeti és működési szabályzatában meghatározott helyettesítés rendjében foglaltak szerint kell ellátni. A közoktatási intézmény vezetésével kapcsolatos feladatok újabb nyilvános pályázat kiírása nélkül, e bekezdésben foglaltak szerint, legfeljebb egy évig láthatók el.”

²⁹ A rendeltetésellenes joggyakorlást haladéktalanul meg kell szüntetni, és hátrányos következményeit orvosolni kell. Az eljárásban a gyermek, tanuló javára kell döntenie, ha a tényállás nem tisztázható megnyugtatóan.

SzMSz jóváhagyásához ki kell kérni a kisebbségi önkormányzat egyetértését is, amely a kisebbségi önkormányzat tájékoztatása szerint nem történt meg.

A települési önkormányzat 2005. június 15-én a fenti határozatát visszavonta, és visszaállította az igazgatóhelyettesi státuszt. Az önkormányzat az így módosuló SzMSz jóváhagyásához ismét elmulasztotta kikérni a kisebbségi önkormányzat egyetértését.

Az önkormányzat törvénytelen eljárásorozatával kijátszotta a kisebbségi önkormányzatnak azt a jogát, amely egy kisebbségi oktatási intézmény igazgatójának kinevezésével kapcsolatban illeti.

Megállapítottuk, hogy a képviselő-testület eljárása az Alkotmány 68. §-ában és a Nektv.-ben biztosított kisebbségi jogokkal összefüggő visszaállást eredményezett.

Az igazgatói állásra utóbb kiírt pályázatra a kapott tájékoztatás szerint nem volt jelentkező. Így a kormányrendelet azon előírását kellett alkalmazni, mely szerint az iskolában megfelelő feltételekkel rendelkező közalkalmazottnak lehet megbízást adni, és ehhez (értelemszerűen) be kell szerezni a kisebbségi önkormányzat egyetértését.

Ezért azzal a kezdeménnyel fordultunk a képviselő-testülethez, hogy a jogszabályoknak megfelelő eljárás keretében tegyék meg a szükséges intézkedéseket a törvényi előírásoknak megfelelő és a kisebbségi önkormányzat támogatását élvező közalkalmazott vezetői megbízásához.

A 2005. szeptember 28-i helyszíni vizsgálatunk keretében megállapodás született a kisebbségi önkormányzat és a települési önkormányzat között, amely szerint a kisebbségi önkormányzat megismerkedik a tantestület új tagjaival, felméri a lehetséges igazgatójelöltek körét. (A felek elfogadták, hogy az egyeztetések megkönnyítése érdekében felveszük a kapcsolatot a közoktatási közvetítői szolgálattal.)

Abban a kérdésben is megállapodás született, hogy amennyiben továbbra sem sikerül a két testületnek egyetértésre jutnia, akkor intézkednek a kilenc tagú bizottság összehívásáról, és így próbálják biztosítani az adott tanévre (2005/2006) a vezetői beosztás ellátását.

Abban a kérdésben nem merült fel vita a felek között, hogy az iskolaigazgatói pozíció 2006 őszétől, ötéves időtartamra történő betöltésére új pályázatot kell kiírni, és abban is konszenzus alakult ki, hogy a pályázat során szintén tiszteltetben kell tartani a kisebbségi önkormányzat egyetértési jogát.

Az Oktatásügyi Közvetítő Szolgálatot³⁰ felkértük a közvetítésre, a Szolgálat vezetője a lefolytatott egyeztetések alapján a következőkről számolt be:

„Az első tárgyaláskor sikerült megállapodást aláírniuk a feleknek, mely tartalmazta, hogy a kisebbségi önkormányzat és az önkormányzat együttműködik az oktatással kapcsolatos kérdések megoldásában, közösen írják ki az igazgatói pályázatot. Megállapodtak abban, hogy a két önkormányzat és az iskola tantestülete együttesen beszél meg a feladatokat, és az iskola jövője szempontjából a társulásban működtetett intézmény jelenthet megoldást. A kisebbségi önkormányzat és a nyelvtanárok egyeztettek az iskola nemzetiségi pedagógiai programját.

Második alkalommal a tantestület és az önkormányzatok közös megbeszélésen vettek részt. Ez fontos lépés volt, de az intézményvezető személyében nem sikerült megállapodásra jutniuk.”

A polgármester is arról adott tájékoztatást, hogy nem sikerült egyetértésre jutniuk az iskolaigazgató személyéről és ezért intézkedtek a kilenc tagú bizottság összehívása érdekében. A bizottsági döntés következtében 2006 szeptemberéig biztosított lesz az iskola vezetése. Az igazgatói állás szeptembertől való, 5 évre szóló betöltésére – a kisebbségi önkormányzattal egyetértésben – pályázatot írtak ki.

A fentiekben ismertetett intézkedések megtörténtével az ombudsmani kezdeményezés elfogadottnak tekinthető.

Vizsgálatunk során megállapítottuk azt is, hogy az illetékes közigazgatási hivatal több esetben sem teljesítette törvényességi ellenőrzési hatáskörében eljárva azt a kötelességét, hogy a kisebbségi jogok érvényesülése érdekében megállapítsa: a képviselő-testület törvénysértést követett el.

Ezért azzal az ajánlással fordultunk a belügyminiszterhez, mint a közigazgatási hivatalok ellenőrzésének szakmai irányítását ellátó tárcavezetőhöz, hogy tegye meg a szükséges intézkedéseket az illetékes közigazgatási hivatal törvényi feladatainak teljesítése érdekében.

2005. augusztus 30-i, belügyminiszterhez címzett ajánlásunk után, szeptember 13-i dátummal a közigazgatási hivatal vezetője törvényességi észrevételt tett az általános iskola igazgatóhelyettesi státuszáról, illetve a szervezeti és működési szabályzat módosításáról, valamint az általános iskola igazgatójának megbízása, illetve a megbízás visszavonása ügyében hozott képviselő-testületi határozatokkal kapcsolatban. Az észrevételben a közigazgatási hivatal vezetője felhívta a képviselő-testület figyelmét arra, hogy mely esetekben kell beszereznie a kisebbségi önkormányzat egyetértési jogát. Továbbá arra is, hogy a jegyzőkönyveket határidőben terjessze a hivatalhoz, mert a késedelmes felterjesztés akadályozza

³⁰ Az Oktatásügyi Közvetítői Szolgálatot az Oktatási Minisztérium azzal a céllal hozta létre, hogy elérhetővé tegyen egy korszerű, hatékony, költségtakarékos vitarendezési eljárást. A Szolgálat 2004. január 1-jei hatállyal kezdte meg működését.

a hivatalvezetőt a törvényességi ellenőrzési feladatok ellátásában. A község képviselő-testülete 2005. október 26-án kelt határozatában a közigazgatási hivatalvezető észrevételeit tudomásul vette.

A belügyminiszter felhívta a közigazgatási hivatalvezető figyelmét arra, hogy a jövőben megalapozott előzetes szakmai véleménnyel, valamint a törvényes határidők betartásával végezze az adott településen és a többi települési önkormányzatnál is a törvényességi ellenőrzést.

A belügyminiszter válasza ajánlásunk elfogadásaként értékelhető.

4. Egy különösen bonyolult iskolai diszkriminációs eset bemutatása

*Egy beadványozó azt sérelmezve fordult hozzánk két beadvánnyal, hogy abban az iskolában, ahol korábban ő is tanított, a roma gyerekeket hátrányosan megkülönböztetik, illetve jogellenes adatkezelést is folytatnak.*³¹

A panaszos által megküldött iratok tanúsága szerint kétségtelenül megállapítható volt, hogy az iskola olyan statisztikákat készített, amelyek a cigány származású tanulókat név szerint is feltüntették, és az intézményvezető maga is elismerte a jogellenes adatkezelés tényét.

Az igazgató állítása szerint az iskola még 2001-ben nemzetiségi-kisebbségi nevelést-oktatást szeretett volna bevezetni, azonban a szülőkkel való egyeztetések nem vezettek eredményre. Az akkor (a szülők előzetes hozzájárulásának a bevárása nélkül) készült, különleges személyes adatokra is rákérdező adatlap-mintákat használták (gondatlanságból) a későbbiekben is.

Az e kérdésben folytatott vizsgálatot intézkedés nélkül zártuk le, mert az alkotmányos visszásságot az igazgató megszüntette: a jogellenesen beszerzett adatokat – megkeresésünk után – törölte, illetve (a senki által nem cáfolt) nyilatkozata szerint az adatlapok jogellenes adatait „nem hasznosították”, „nem összesítették”, nem alapoztak rájuk semmilyen jogellenes cselekményt.

A panaszos a következőket állította a hátrányos megkülönböztetéssel kapcsolatban:

- a speciális tagozaton tanuló roma gyerekek csak tanítási idő alatt ebédelhettek, hogy ne találkozhassanak az ebédlőben a többiekkel;
- a speciális tagozat számára, bár volna rá igény, nem szerveztek napközit;
- a 2005. február 18-i farsangi rendezvényen a speciális tagozaton tanuló 23 gyerek közül csak hat vehetett részt, s az igazgató általában véve is igyekszik minden közösségi rendezvényről kitiltani őket;
- a normál és a speciális tagozat épületrészét összekötő folyosó ajtaját a pedagógusok kulccsal zárják le, megakadályozandó az átjárást.

A panasz alapján indított eljárást hivatalból kiterjesztettük a panasszal érintett konkrét adatkezelési visszássággal esetlegesen összefüggésbe hozható kérdésekre, továbbá az intézményre vonatkozó, az OKÉV jelentésében feltárt szakmai hiányosságok és szabálytalanságok témáira is, mert azok csak komplexitásukban voltak vizsgálhatók.

Fontos tudni, hogy a vizsgált intézményben az 1996–1997. tanévtől folyik gyógypedagógiai nevelés-oktatás. A 2001–2002-es tanév végéig külön telephelyen, azóta a központi iskola új szárnyában, összevont csoportokkal, illetve integrálással látta, illetve látja el ezt a feladatot az iskola.³²

A gyógypedagógiai tagozaton tanulók külön étkeztetésére vonatkozó, elkülönítési szándékot feltételező panasz ugyan nem volt megalapozott: diszkrimináció a vizsgálat adatai alapján nem volt megállapítható, de az igen, hogy a kialakult gyakorlat a házirend étkezési rendre vonatkozó szabályaiba ütközik, a tanórák közötti 10 perces szünetben étkeztek a gyógypedagógiai tagozat tanulói, holott az nem elegendő az ebéd nyugodt elköltésére, ezért sérti a tanuló egészséghez fűződő jogát, illetőleg az is, hogy időnként ezek a tanulók a tanóra befejezése előtt étkeztek, s ez (vagyis a megrövidített tanóra) sérti a tanuló jogát arra, hogy képességeinek, érdeklődésének, adottságainak megfelelő nevelésben és oktatásban részesüljön.

A napközi szervezésének kérdésében sem volt megállapítható a megkülönböztetés, mert a beadványozó az állítását semmivel sem támasztotta alá, míg az igazgató szerint: „...az iskola mindenki számára egyformán biztosítja a napközis foglalkozások lehetőségét. Az iskola minden év áprilisában felméri a napközis ellátás iránti igényt; a gyógypedagógiai tagozat összevont csoportjai azonban nem kérték ezt.”

³¹ A most bemutatott ügyet azért szükséges külön kiemelni, mert egyszerre tartalmaz több közvetlen és közvetett hátrányos megkülönböztetésre, illetve jogellenes adatkezelésre vonatkozó elemet is, továbbá jól érzékelteti azt, hogy az ombudsmani vizsgálat időnként szükségszerűen „túlerjeszkedik” a beadvány tartalmán, hiszen a beadványozó egyes alaptalannak bizonyuló feltételezései is ráterelhetik a figyelmet valamely egyéb jogsértésre.

³² A tagozaton a 17 sajátos nevelési igényű tanuló oktatása csoportösszevonásban történik az 5–7. (6 fő), a 3–6. (5 fő + 1 magántanuló), a 6–8. osztályban (5 fő). Ezen kívül az iskola egyéb osztályaiban 22 enyhe fokban értelmi fogyatékos, és 9 pszichés fejlődés zavarai miatt a nevelési, tanulási folyamatban tartósan és súlyosan akadályozott gyermek integrált nevelését-oktatását is ellátják.

A közösségi rendezvényeken való részvétellel kapcsolatban kapott információk is ellentmondásosak voltak. Csak annyi volt egyértelműen megállapítható, hogy az iskolaigazgató az osztályközösségnek, illetve a diákönkormányzatnak az iskolai rendezvényekről való kizárási jogot tulajdonít, holott az intézmény házirendje szerint az osztályközösséget e vonatkozásban semmilyen jog nem illeti meg, a diákönkormányzat is csak javaslatot tehet az eltiltásra, döntést az igazgató hozhat.

Így csak azt állapíthattuk meg, hogy minden olyan kizárás, amely csupán az osztályközösség vagy a diákönkormányzat „határozatára” hivatkozik, alkotmányosan visszas, mert sérti a tanulónak a részvételi jogait, illetve elvonja az igazgató hatáskörét.

Az iskola „normál” és gyógypedagógiai tagozatának épületrészét összekötő folyosó lezárásának kérdése azért volt könnyen megítélhető, mert az igazgató ennek tényét elismerte, azzal a pontosítással, hogy erre „*tanóra idejében*” kerül sor. Hangsúlyozta azt is, hogy „...*ez a tanórán részt vevő diákot nem akadályozza a mellékhelyiség használatában. Abban viszont igen, hogy a teremről engedély nélkül távozó gyermek kikerüljön a nevelő látóköréből.*”

Az intézkedés oka tehát – ezt erősítette meg szóban a helyszíni vizsgálat során is – a gyógypedagógiai tagozat tanulói-nak a tanórán való tartása, a tanterem tanári hozzájárulás nélküli elhagyásának a megakadályozása.

Felhívtuk a figyelmet arra, hogy egy nevelési-oktatási intézmény minden pedagógiai problémát pedagógiai eszközökkel jogosult és köteles megoldani. Törvényi felhatalmazás nélkül – egy oktatási intézményi döntéssel – a személyes szabadság fizikai eszközökkel nem korlátozható.

(Adott esetben a tanuló osztályteremben tartása elérhető lenne például motivációval, a drámapedagógia eszköztárának, más alternatív pedagógiai módszernek, de akár több pedagógiai asszisztensnek az alkalmazásával is.)

Megállapítottuk, hogy mivel törvényes alapja az elkülönítésnek nincs, ezért ez a magatartás az Alkotmány 70/A §-ában tiltott, emberi jogokat sértő hátrányos megkülönböztetésnek, illetve az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény (Ebtv.) 8. § e) és g) pontja szerinti közvetlen hátrányos megkülönböztetésnek, a 10. § (2) bekezdése alapján jogellenes elkülönítésnek minősül.

Kimondtuk azt is, hogy a „normál” és a gyógypedagógiai tagozat közötti folyosó lezárása akkor is sérti az emberi méltóságot, ha a tanuló a foglalkozás helyszínét a tanítási óra ideje alatt egyébként is csak a nevelő engedélyével (és különösen indokolt esetben) hagyhatná el, hiszen a „bezártság” önmagában is megalázó lehet.

Rámutattunk arra is, hogy a két épületrészt összekötő folyosó egyúttal a gyógypedagógiai tagozat egyetlen menekülési és mentési útvonala is: tűz vagy egyéb, a tanulók egészségét, testi épségét veszélyeztető válsághelyzet esetén a lezárt ajtó tragédiához is vezethetne.

A „normál” osztályokat érintő osztályba sorolási visszásságra az intézmény jogellenes adatokat is tartalmazó statisztikái hívták fel a figyelmünket.

A statisztikák azt mutatták, hogy a 2004–2005. tanévben

- volt egy homogén, cigány tanulók nélküli osztály (1./c), ahol egyetlen sajátos nevelési igényű gyerek sem tanult,
- a nagy létszámú, iskolaotthonos szolgáltatást is nyújtó osztályban (1./b) a roma gyerekek aránya 6%, a sajátos nevelési igényűek aránya 0% volt,
- a kis létszámú osztályban (1./a) a cigány tanulók aránya 79,6%, a sajátos nevelési igényűeké 25,6% volt.

A 2./a osztály naplójának tanúsága szerint a tavalyi 1./a létszáma egy fővel gyarapodott, a 16 tanulóból pedig enyhén értelmi fogyatékos: négy, értelmi fogyatékos: egy,³³ részképesség-zavarral küzd: három gyermek. Vagyis a sajátos nevelési igényű tanulók aránya a korábbi 25,6%-ról 50%-ra nőtt.

Az igazgató a szignifikáns különbségeket két okcsoporttal „magyarázta”. Elmondta, hogy az iskola minden esetben eleget tett a szülők osztály- és pedagógusválasztási kérésének, másrészt a „véletlen” is közrehatott a helyzet kialakulásában.

Tehát: az osztály létszámának, összetételének kialakulását az intézmény semmilyen módon nem befolyásolta.

Ez az indoklás egyrészt nem „életszerű”, másrészt azért is visszas, mert az osztályba vagy csoportba való beosztásról – a Kotv. 66. § (5) bekezdése szerint – az igazgató dönt, és ez a jog egyúttal azt a kötelességet is rója az intézményvezetőre, hogy – a gyermekek érdekében – a nevelés-oktatás hatékonyságát leginkább szolgáló módon járjon el. Elfogadhatatlan azért is, mert nem felel meg az intézmény SzMSz-ében megfogalmazott osztályba sorolási szempontoknak.

Megállapítottuk, hogy a kialakult helyzet sérti a tanulók „megfelelő” neveléshez, oktatáshoz való jogát, mert a hátrányos helyzetű és sajátos nevelési igényű tanulók egyetlen osztályba koncentrálása szinte megoldhatatlan feladat elé állítja még a legjobb pedagógust is. Így korlátozottan képes eleget tenni azon kötelességének, miszerint nevelő és oktató tevékenysége során köteles figyelembe venni a tanuló egyéni képességét, tehetségét, fejlődésének ütemét, szociokulturális helyzetét és fejlettségét, sajátos nevelési igényét, ezért a korai tanulási, beilleszkedési nehézségek korrekciójára, a hátrá-

³³ Az iskola igazgatója a naplóban értelmi fogyatékosként feltüntetett gyerekekről utóbb azt állította, hogy „tévedés történt”, ő is csak enyhe fokban értelmi fogyatékos.

nyos helyzetű gyermekek felzárkóztatására, valamint a gyermek- és ifjúságvédelemmel kapcsolatos feladatok ellátására, egyéni fejlesztésre csak kevésbé hatékony módon kerülhet sor egy ilyen osztályban.

Tehát ki kellett mondanunk, hogy az iskolában kialakult helyzet közvetett hátrányos megkülönböztetés útján jött létre.

Az intézményre irányuló OKÉV-vizsgálat hívta fel a figyelmünket arra, hogy „...a pedagógiai program készítésekor a sajátos nevelési igényű tanulókra vonatkozóan is megfogalmazták az alapelveket, célokat, feladatokat, kritériumokat. A tagozaton a kötelező órák egésze, a rehabilitációs órák nem teljeskörűen valósulnak meg.”

Az igazgató ezzel kapcsolatban – a kérdésre vonatkozó órarendek megküldésével – igazolta, hogy a 2005–2006. tanévtől a habitációs és rehabilitációs órákat már ténylegesen megtartják. Az oktatásban négy gyógypedagógiai tanár vesz részt.

Az igazgató bizonyította, hogy a 2005–2006. évi tanévtől már csak megfelelő végzettségű pedagógus tanít az iskola tagozatán, illetve (főállásban) egy fő pedagógiai asszisztent is alkalmaznak.

Az OKÉV jelentése alapján vizsgáltuk meg a következő kérdéseket is:

– „A tanulók rendelkeznek ugyan szakértői bizottsági szakvéleménnyel, de a kontrollvizsgálatok késedelmesek és elmaradtak. A hiányzó vizsgálatok elvégzése folyamatosan történik”.

– „Az integrációban részt vevő tanulók osztályba helyezését az iskola döntötte el úgy, hogy az integrált oktatás megjelölése a szakvéleményben nem jelenik meg, igaz, a fejlesztési javaslatokat a pedagógusok a tervező munkájuk során figyelembe veszik.”

Az igazgató szerint a szakértői javaslatok beszerzését folyamatosan pótolják, 2005 októberétől-decemberéig az érintett 26 tanulóból 10 vizsgálata megtörtént.

Megállapítottuk, hogy a kontrollvizsgálatok késedelme, illetve az, hogy az integrációban részt vevő tanulók osztályba helyezését az iskola úgy döntötte el, hogy az integrált oktatás megjelölése a szakvéleményben nem jelenik meg, sérti, illetve sértheti az érintett tanulók megfelelő neveléshez, oktatáshoz való jogát, mert a sajátos nevelési igényű gyermekek különleges gondozásra jogosultak, amelyet – a Kotv. 30. § (1) bekezdése szerint – a szakértői és rehabilitációs bizottságok szakértői véleményében foglaltak szerint kell biztosítani. Így még a jóindulatú, jó szándékú, de szakvélemény nélkül megvalósított „többiekkel együtt való nevelés” is jogsértő.

Felhívtuk a figyelmet arra is, hogy a szakértői javaslatok beszerzése, illetve pótlása lassú; a jogsértő állapotot a lehető leghamarabb meg kell szüntetni.

Az OKÉV-vizsgálat anyagaiból tudtuk meg azt is, hogy az intézmény a „pszichés fejlődés zavarai” miatt³⁴ a nevelési, tanulási folyamatban tartósan és súlyosan akadályozott gyermek integrált nevelését-oktatását is ellátja, azonban „*ezt a tevékenységet az alapító okirat nem tartalmazza, továbbá a pedagógiai programban nem szerepel erre vonatkozó programrész*”.

Mivel az OKÉV a megállapítását szakértői véleményre alapozta, javasoltuk, hogy az intézmény alapító okiratába ez a tevékenység kerüljön be, illetve adekvát módon dolgozzák ki, módosítsák a pedagógiai programot is, hogy a megfelelő neveléshez, oktatáshoz való jog érvényesülhessen.

Az ügyben 11 kezdeményezést és 3 ajánlást tettünk, választ azonban – e beszámoló elkészültéig – még nem kaptunk.

5. A kisebbségi tankönyvhelyzet bemutatása

A kisebbségi oktatási jogok egyik kulcsfontosságú tényezője a megfelelő színvonalú, az igényekkel adekvát, folyamatos tankönyvellátás, amit – az alacsony példányszám miatt – piaci alapon lehetetlen megszervezni.³⁵ A Nektv. ezért fogalmazza meg a kisebbségi tankönyvek megjelentetését a taneszközök előállítását állami kötelezettségként. A mi értelmezésünkben ez azt jelenti, hogy az állam garantálja a kisebbségi oktatás elengedhetetlen tárgyi feltételeinek a biztosítását.

Tény ugyanakkor, hogy az OM jelentős erőfeszítései ellenére a kisebbségi oktatás egyik legfontosabb problémája maradt a tankönyvellátás: 2003-ban megtörtént a nemzetiségi tankönyvfejlesztési programok újbóli áttekintése. Eszerint az anyanyelv és irodalom oktatásához szükséges 530 tankönyvből 256, a közismereti tárgyak anyanyelven való oktatásához igényelt 479 címből pedig 286 hiányzott.

Azóta a helyzet javult, de „áttörés” nem történt: az oktatási tárca 2003-ban és 2004-ben is 250–250 millió Ft-ot különített el a nemzetiségenként 16–16, mindösszesen 108 mű megírására. Értékelhető pályázat 50 cím megírására érkezett. Ezzel párhuzamosan nagyobb figyelmet kapott a kisebbségi nyelven oktatott közismereti tárgyak tankönyveinek fordítá-

³⁴ Például dyslexia, dysgraphia, dyscalculia, mutizmus, kóros hyperkinetikus vagy kóros aktivitászavar.

³⁵ A kis példányszámú tankönyv kifejlesztésének költségei azonosak a piaci feltételek között kiadott tankönyvekével. Egy – jellemzően 150–300 példányban megjelenő – nemzetiségi tankönyv is 3–5 millió Ft-ba, az utánnnyomás pedig ennek 1/4-ébe, 1/3-ába kerül. Az utánnnyomások miatt öt év alatt az állam ráfordításai megduplázódnak.

sa is. Az OM 23 tankönyv, feladatgyűjtemény és megoldó-kulcs lefordítására adott megbízást. Mindennek eredményeként az elmúlt évben újabb 65 tankönyvvel bővült a nemzetiségi oktatás számára rendelkezésre álló tankönyvek száma.

Tény, hogy pénzforrás önmagában, szerzői, illetve fordítói kapacitás nélkül nem „teremt” könyvet, ugyanakkor annak hiánya nem jelenthet kibúvót az állami felelősség alól:

- meg kell találni azokat a módszereket, amelyekkel szélesebb alkotói kör vonható be a kisebbségi tankönyvek megírásába,
- fel kell tártani a pályázati eljárás hibáit; gyorsabbá, hatékonyabbá tételének lehetőségeit.

Ha a nemzetiségi oktatásban a tankönyvellátás nem megoldott – a tankönyvpiac rendjéről szóló 2001. évi XXXVII. törvény (Tkp.) 3. § (3) bekezdésének c) pontja, illetve a 23/2004. (VIII. 27.) OM rendelet 24. § (2) bekezdése alapján –, mód van arra is, hogy az oktatás nyelvének megfelelő, külföldről behozott tankönyvekkel pótolják a hiányt. Ez azonban csak korlátozottan vehető igénybe, hiszen egy nem hazai fejlesztésű tankönyv nem igazodik a magyar tantervi követelményekhez, illetve magasabb nyelvi szinten íródik.

Jelezni kívánjuk, hogy a Tkp. 8/E. §-a szerint a kis példányszámú nemzetiségi, szakmai, speciális tankönyvforgalmazás keretében az iskolák részére eljuttatott tankönyveket az iskolai könyvtárban, könyvtárszobában kell(ett volna) elhelyezni, és könyvtári kölcsönzés útján kell(ett volna) a tanulókhoz eljuttatni már a 2004–2005. tanévtől. Tudomásunk szerint ez csak részlegesen történt meg.

Ennek a kötelezettségnek a címzettjei az intézményfenntartók, még akkor is, ha a kisebbségi tankönyvfejlesztéssel, fordítással, utánnomással, szerződéskötéssel összefüggő valamennyi feladatot közvetlenül az OM látja el.

Kérdés persze, hogy a tankönyvellátás anyagi feltételei biztosítottak-e, és ezenkívül rendelkezésre állnak-e – a könyvtári állományba helyezés egyik feltételének számító – tartós használatra készített („keményfedelű” és masszívabban kötött) tankönyvek.

Mivel a kisebbségi tankönyvekhez a tanulók térítésmentesen jogosultak hozzájutni, így az, hogy a törvény előírása nem hatályosult, számukra anyagi hátrányt jelent.

Alkotmányosan visszas ez a mulasztás azért is, mert az iskola pedagógiai programjának, illetve ezen belül tantervének megalkotása során figyelemmel kell lenni a tankönyv ingyenes igénybevétele biztosításának kötelezettségére is.³⁶ Az iskola köteles tájékoztatni a szülőket – egyebek mellett – az iskolától kölcsönözhető tankönyvekről, taneszközökről és más felszerelésekről, valamint arról is, hogy az iskola milyen segítséget tud nyújtani a szülői kiadások csökkentéséhez.

Nem hagyható figyelmen kívül az sem, hogy a Tkp. csak kis példányszámú tankönyvek esetére fogalmazza meg a könyvtári kölcsönzés feltételeinek a megvalósítását. Tény, hogy a megrendelt könyvek száma általában „párszáz” körben mozog, hogy 1000 fölötti példányszámra csak a német kisebbségi oktatás esetében lehet számítani, de a kisebbségi jog nem létszámfüggő: a nemzetiségi tankönyvek megjelentetésének is példányszámtól függetlennek kell lennie.

Úgy gondoljuk, hogy szükség van a nemzetiségi tankönyvek problémáiról részletes helyzetképet, ennek alapján központi és hosszú távú kormányzati stratégiát alkotni. Ezt elősegítendő, 2006-ban egy átfogó vizsgálatot tervezünk.

6. A kistérségi iskolák létrehozásával kapcsolatos – kisebbségi jogokat (is) érintő – visszasságok

Az Országgyűlés Emberi jogi, kisebbségi és vallásügyi bizottságának ülésén egy képviselő „hangot adott” a többcélú kistérségi társulásokra vonatkozó jogszabályokkal kapcsolatos kisebbségi jogi, illetve alkotmányossági aggályainak, és felkérte a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosát e szabályozás vizsgálatára. A képviselő elmondta, hogy álláspontja szerint kisebbségellenes hatású a jogi szabályozás, mert gazdasági megfontolások miatt megfosztja a kisebbségi közösségekhez tartozókat a közoktatási intézmények kedvező feltételekkel való igénybevételeitől.

A települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról a 2004. évi CVII. törvény (kistérségi törvény) rendelkezik. A törvény értelmében az önkormányzatok – a jogszabály mellékletében meghatározott – ún. „kistérségeken” belül szabadon dönthetnek arról, hogy bizonyos helyi feladatokat, közszolgáltatásokat együttesen, külön e célra létrehozott, jogi személyiséggel rendelkező társulás keretében látnak el. Az oktatás és nevelés, a szociális ellátás, az egészségügyi ellátás, illetőleg a területfejlesztés körébe tartozó feladat- és hatáskörök kistérségi társulás keretében történő ellátásához a központi költségvetés ösztönző támogatást biztosít.

³⁶ Kotv. 48. § (1) bekezdés.

A többcélú kistérségi társulások által ellátott egyes közszolgáltatások normatív működési támogatására vonatkozó szabályokat az 5/2005. (I. 19.) Korm. rendelet (kistérségi rendelet) fogalmazza meg, amely a közoktatási feladat ellátásához kapcsolódó támogatásra való jogosultság megállapításáról külön rendelkezéseket tartalmaz.

A többcélú társulásokra vonatkozó szabályozás alkotmányosságát három szempontból vizsgáltuk: az önkormányzatok alapjogai, a gyermekek jogai, valamint a kisebbségi jogok mentén.

Az Alkotmány 43. § (1) bekezdése értelmében a helyi önkormányzatok alapjogai egyenlőek, kötelezettségeik azonban eltérőek lehetnek. A többcélú kistérségi társulásokra vonatkozó szabályozás az önkormányzati alapjogok közül a feladatokkal arányban álló állami támogatáshoz fűződő jogot [Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés c) pont], illetve a szabad társuláshoz való jogot [44/A. § (1) bekezdés h) pont] érinti.

Megvizsgáltuk, hogy azáltal, hogy a kistérségi rendelet a Magyar Köztársaság 2005. évi költségvetéséről szóló 2004. évi CXXXV. törvénnyel (költségvetési törvény) összhangban többlet-forrásokat juttat a kistérségi társulás körében történő feladatellátásra, így ösztönözve társulásra a helyi önkormányzatokat, nem sérti-e a feladatarányos finanszírozáshoz, illetve a társulási szabadsághoz fűződő alapjogokat.

Kénysztársulásról abban az esetben beszélhetnénk, ha az önkormányzatoknak kötelező feladataik ellátása, illetve az ahhoz kapcsolódó állami források megszerzése érdekében szükségképpen társulniuk kellene.

A kistérségi rendelet a költségvetési törvénnyel összhangban a közoktatási feladatokkal összefüggő normatív működési támogatások két típusáról rendelkezik: a kifejezetten e feladatok ellátásához kapcsolódó, illetve az ún. általános működési támogatásról.

A közoktatási feladat ellátásához kapcsolódó (csak az adott feladat ellátására fordítandó) normatív működési támogatás igénybevételének előfeltétele, hogy a közoktatási feladat ellátásában részt vevő önkormányzatok területén működő közoktatási intézmények mindegyike feleljen meg a kistérségi rendelet 4. § (3)–(4) bekezdésében meghatározott átlaglétszámhatároknak. Az átlaglétszámnak megfelelő közoktatási intézmények fenntartója egyaránt lehet a kistérségi társulás, valamely intézményfenntartó társulás, illetve önállóan a kistérségi társulásban részt vevő települési önkormányzat. A közoktatási feladat ellátásához kapcsolódó támogatás azonban csak abban az esetben jár, ha a kistérségi társulás, illetve valamely intézményfenntartó társulás a fenntartó. A támogatás összege annál magasabb, minél nagyobb a bejáró gyerekek létszáma. (R. melléklete)

Az általános működési támogatás [kistérségi rendelet 14. § (3) bekezdés] a kistérségi társulás által vállalt közoktatási, szociális és gyermekjóléti feladatok hatékonyabb ellátásának megszervezéséhez használható fel. Közoktatási célra abban az esetben fordítható, ha a kistérségi, illetve intézményfenntartó társulás által működtetett közoktatási intézmény nem felel meg a feladatellátáshoz kötődő normatíva megszerzéséhez szükséges átlaglétszám-követelményeknek, megfelelő azonban egy annál alacsonyabb átlaglétszám-kritériumnak [kistérségi rendelet 14/A. § (3) bekezdés].

A fenti támogatási formák azonban nem érintik a közoktatási feladat ellátáshoz kapcsolódó „általános” normatívát, amelyre a Kotv. 118. § (3) bekezdése értelmében tanulói létszám, illetve ellátott feladat alapján jogosult a fenntartó helyi önkormányzat. A normatíva csökkentése ellen a Kotv. tartalmaz garanciális rendelkezést: a helyi önkormányzatok részére biztosított normatív hozzájárulások és egyéb támogatások együttes összegének el kell érnie az előző évi normatív hozzájárulások és egyéb támogatások együttes összegét.

A kistérségi társulások finanszírozására vonatkozó szabályozás tehát nem az Alkotmányban alapjogként deklarált feladatarányos támogatást, hanem az ehhez többletként adódó további források elosztását érinti. A továbbiakban azt vizsgáltuk, vajon alkotmányos-e a többletforrások fenti szempontok alapján történő elosztása.

A 26/2004. (VII. 7.) AB határozat értelmében „a költségvetési támogatásra, a központi költségvetés vagy az elkülönített állami pénzalap terhére nyújtandó támogatásra – mint ahogyan adókedvezményre sem – senkinek sincs az Alkotmányon alapuló alanyi joga.” A kistérségi társulásokra vonatkozó szabályozás egyrészt a helyi önkormányzatok Alkotmányban rögzített társulási joga érvényesülésének elősegítését szolgálja, másrészt pedig hatékonysági, célszerűségi szempontokat kíván érvényesíteni.

A 61/1992. (XI. 20.) AB határozat értelmében a kedvezmények elosztása során alkalmazott szempontok célszerűségi alapon nem vizsgálhatók felül, csupán akkor merülhet fel aggály, ha valamely alkotmányos rendelkezés sérelme valószínűsíthető. Az érintett szabályozás elméletileg nem vet fel ilyen aggályokat, hiszen nem érinti a feladatokkal arányos állami támogatás kérdését, illetve a társulás szabadságát sem. Megállapítottuk azonban, hogy a szabályozás alkotmányossága tárgyában csupán a gyakorlati tapasztalatok fényében lehet majd teljes biztonsággal állást foglalni. Amennyiben ugyanis a helyi önkormányzatok feladataihoz kapcsolódó állami támogatások úgy alakulnak, hogy a kistérségi társulásba be nem kapcsolódó önkormányzatok feladatellátása de facto lehetetlenné válik, felmerülhet a helyi önkormányzatok feladatarányos állami támogatáshoz, illetve szabad társuláshoz fűződő alapjogainak sérelme.

A gyermekek jogai, illetve a kisebbségi jogok szempontjából döntő fontosságú, hogy szükségképpen intézmény-összevonással jár-e, ha kistérségi társulás keretében történik a közoktatási feladatok ellátása. A vonatkozó jogsza-

bályok értelmében a kérdésre nemleges válasz adható, bár a finanszírozásra vonatkozó szabályok fokozottan ösztönzik az intézmények központosítását, átszervezését. A közoktatási feladat ellátásához kapcsolódó normatív támogatás ugyanis csak abban az esetben jár, ha a közoktatási intézmény fenntartója a kistérségi társulás vagy valamely intézményfenntartó társulás, illetve a támogatás meghatározott átlagos osztálylétszám eléréséhez kötött. Az oktatási intézmények összevonására ösztönöz az a szabály is, amelynek értelmében a támogatás összege annál magasabb, minél nagyobb a bejáró gyerekek létszáma (kistérségi rendelet melléklete). Nem kötelező ugyan a kistérségben található közoktatási intézmények összevonása, de a finanszírozási szabályok erőteljesen erre ösztönöznek.

A Kotv. a gyermekek jogainak védelmében általános szabályként írja elő, hogy „a közoktatás szervezésében, irányításában, működtetésében, feladatainak végrehajtásában közreműködők döntéseik, intézkedéseik meghozatalakor a gyermek mindenképp felett álló érdekét veszik figyelembe. A közoktatásban a gyermek mindenképp felett álló érdeke különösen, hogy a) a törvényben meghatározott szolgáltatásokat megfelelő színvonalon biztosítsák részére oly módon, hogy annak igénybevétele ne jelentsen számára aránytalan terhet, (...)” A Kotv. 88. § (6) bekezdése pedig kifejezetten a közoktatási intézmények megszüntetése, átszervezése kapcsán tartalmazza a megfelelő színvonalon történő továbbgondoskodás követelményét, méghozzá oly módon, hogy az sem a gyermeknek, sem a tanulónak, sem a szülőnek ne jelentsen aránytalan terhet. Ennek eldöntéséhez be kell szerezni a fővárosi, megyei önkormányzat – fejlesztési tervre épített – szakvéleményét. A helyi önkormányzat az Országos szakértői névjegyzékben szereplő szakértő véleményét köteles beszerezni tervezett intézkedésének véleményezése céljából.

Az „aránytalan terhet”, illetve a „megfelelő színvonalon való további gondoskodás” fogalmi voltaképpen a gyermek művelődéséhez, illetve megfelelő fejlődéséhez és gondoskodáshoz való jogát biztosító generális klauzulák. E fogalmak meghatározását a törvény értelmező rendelkezései tartalmazzák. Aránytalan tehernek minősül, ha „a gyermek, tanuló az óvodai nevelést, iskolai nevelést és oktatást lényegesen nehezebb körülmények között vagy jelentős költségnövekedés mellett tudja igénybe venni, figyelembe véve a gyermek, tanuló életkorát, sajátos nevelési igényét (például a változás miatt a nevelési-oktatási intézménybe való eljutáshoz szükséges időtartam jelentősen megnövekszik; a nevelési-oktatási intézményt csak tömegközlekedési eszközzel, többszöri átszállással lehet megközelíteni).” A „megfelelő színvonalon való további gondoskodás” akkor valósul meg, ha „az új feltételek között folyó óvodai nevelés, iskolai oktatás, kollégiumi nevelés személyi és tárgyi feltételei megfelelnek a szabványoknak, (...) meghatározott előírásoknak, s továbbra is biztosítottak a meglévő pedagógiai szolgáltatások (például a nemzeti vagy etnikai kisebbségi óvodai nevelés, iskolai nevelés és oktatás a nyelvi környezetben; nem szűnik meg tagozatos oktatás, sajátos nevelési igényű gyermekek, tanulók sajátos nevelése és oktatása, tanulási nehézséggel küzdők nevelése, oktatása) igénybevétele.”

A kistérségi társulások létrehozásának egyik kiemelt indoka a működés hatékonyságának és színvonalának biztosítása. A megfelelő színvonal biztosítása vélhetően nem jelenthet problémát a kistérségi társulásokról szóló törvény rendelkezései nyomán átszervezett közoktatási intézményekben. Az aránytalan terhet kérdése már kevésbé egyértelmű – hiszen az intézmények összevonása szükségszerűen azt vonja maga után, hogy nő a bejáró gyerekek száma (amit a finanszírozásról szóló rendelkezések kifejezetten honorálnak is), illetve utazási ideje. Vélhetően e következmények enyhítésére szolgálnak a kistérségi rendelet iskolabusz-szolgáltatásról szóló rendelkezései. Azt, hogy az összevont iskola elérése aránytalan terhet jelent-e a gyermeknek, azaz, hogy a közoktatási intézmények átszervezése, illetve működése az adott kistérségben sérti-e a gyermek alkotmányos jogait, az Alkotmánybíróság 4/1993. (II. 12.) AB határozatával összhangban – a konkrét eset fényében lehet csak megállapítani. Elméletileg a Kotv. fent hivatkozott rendelkezései megfelelő garanciával szolgálnak a tekintetben, hogy az átszervezés ne jelentsen aránytalan terhet az érintett gyermek számára. Tekintettel arra, hogy a kistérségek települési önkormányzatainak anyagi, gazdasági érdekei adott esetben ellentétesek lehetnek a gyermekek jogaival, jeleztük az emberi jogi bizottságnak: megfontolandónak tartjuk, hogy az Oktatási Minisztérium áttekintse: a közoktatási intézmények milyen jellegű átszervezésére került sor a többcélú kistérségi társulásokról szóló törvény rendelkezései kapcsán, és hogy e változások hogyan érintették a gyermekek körülményeit, különös tekintettel az iskola megközelítéséhez szükséges időtartamra.

Megvizsgáltuk a többcélú kistérségi társulásokra vonatkozó jogszabályok kisebbségek jogaira gyakorolt hatását is.

A kisebbségek kulturális autonómiájuk körében maguk is aktívan részt vehetnek a kisebbségi oktatás megszervezésében, feltételeinek megteremtésben. Ennek körében a kisebbségi önkormányzat – a Kotv.-ban meghatározottak szerint – közoktatási intézményt létesíthet és tarthat fenn, illetve átveheti a más által létesített közoktatási intézmény fenntartói jogát (47. § (2) bekezdés). A kisebbségi intézmények vezetőinek kinevezéséhez, illetőleg a kisebbséghez tartozók képzésére is kiterjedő települési önkormányzati döntéshez – így az oktatási feladatokra is kiterjedő többcélú kistérségi társulási megállapodás jóváhagyásához is – az érintett helyi kisebbségi önkormányzat egyetértése szükséges [29. § (2) bekezdés]. E rendelkezés biztosítja a kisebbségi érdekek érvényesülését a társulási megállapodás megkötése során. Jóllehet, ha egyszer a társulás hatáskörébe került az adott feladat, onnantól kezdve már a polgármesterekből álló társulási tanács dönt, de ebben az esetben is érvényesül a kistérségben működő kisebbségi önkormányzatok egyetértési joga (Kotv. 89/A. §).

Sem a kistérségi törvény, sem a Kotv., sem a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.) nem ad választ azonban arra a kérdésre, hogy milyen szabályokat kell alkalmazni akkor, ha a kisebbségi önkormányzatok között nézeteltérés van. Elméletileg nem zárható ki ugyanis, hogy egy adott térségben – a többséggel (a közös szándékot, illetőleg akaratot képviselő kisebbségi önkormányzatokkal szemben) – egy vagy több kisebbségi önkormányzat akceptálható indok nélkül megtagadja az egyetértését. Egy ilyen konfliktust egzakt jogszabályi rendelkezések hiányában csak a jogszabályok talán túlzottan is kiterjesztő értelmezése alapján lehetne megoldani. Indítványoztuk tehát, hogy az Emberi jogi bizottság tegyen javaslatot e kérdés törvényi szabályozására. E tekintetben két lehetséges megoldást is felvetettünk: visszaélészerű joggyakorlás esetén a bíróság határozata pótolhatná az ok nélkül megtagadott egyetértést, illetve szóba jöhetne egy olyan egyeztetési eljárás is, amelyre jó példát kínál a Kotv.-ben is szabályozott konfliktus-feloldási modell.

A kistérségi rendelet a közoktatási feladat ellátásában részt vevő önkormányzatok területén működő intézmények közoktatási feladat ellátásához kapcsolódó normatív támogatásnak feltételül szabott átlaglétszám-követelmények megállapítása során tekintettel van a kisebbségi nevelés-oktatás sajátosságaira, és rugalmasan biztosítja, hogy a kisebbségi oktatást-nevelést (is) folytató intézmények ne kerüljenek hátrányos helyzetbe. A támogatás igénylésének feltétele mindazonáltal, hogy az adott intézmény fenntartója a kistérségi, illetve valamely intézményfenntartó társulás legyen (a kistérségi rendelet melléklete). Ez utóbbi kitétel azonban „szellemiségét” tekintve szemben áll a kisebbségi törvényben megjelenő azon törekvéssel, amely szerint kulturális autonómiájuk körében a kisebbségi önkormányzatok is alapíthassanak, illetve tarthassanak fenn közoktatási intézményeket.

Ami az iskolák összevonásának kérdését illeti, több aggály is felmerül e tekintetben. A Kotv. „megfelelő színvonalon való továbbgondoskodás” fogalmát meghatározó rendelkezése a kisebbségi nevelés-oktatás vonatkozásában azt a kitételezt is tartalmazza, hogy az nyelvi környezetben folyjon (121. § (1) bekezdés 22.). Amennyiben a nemzeti és etnikai kisebbségi nevelés-oktatás helyszínét a kisebbségek tényleges lakóhelyétől távolabb eső településen szervezik meg, ez nem feltétlenül valósul meg. *A törvény melléklete pedig a normatív támogatás összegére vonatkozó rendelkezések körében a nemzeti-etnikai kisebbségi oktatás vonatkozásában is magasabb összegű normatívát biztosít a bejáró gyermekek után, szembehelyezkedve ezáltal az autentikus nyelvi környezet követelményével*, ami a kisebbségi identitás lakóterületéhez kötött, helyi dimenziójának felel meg.

A Kotv. 18. § (2) bekezdése értelmében, ha a nevelési-oktatási intézményben az óvodai nevelés, iskolai nevelés és oktatás kizárólag nemzetiségi, illetve kisebbségi nyelven folyik, vagy a tanulók több mint fele két nyelven – nemzetiségi, illetve kisebbségi nyelven és magyarul – tanul, vezetői megbízást kizárólag az kaphat, aki az általános feltételeken túl megfelel a törvény 17. § (3) bekezdésében meghatározott speciális feltételeknek is. (Így például nemzetiségi óvodapedagógus, nemzetiségi tanítói oklevéllel rendelkezik, az iskolai és kollégiumi nevelés-oktatás nyelvének tanítására jogosító tanítói, tanári, nyelvtanári végzettséggel és szakképzettséggel rendelkezik stb.) Azonos feltételek esetén előnyben kell részesíteni azt, aki a nemzeti vagy etnikai kisebbséghez tartozik. A közoktatási intézmények összevonása esetén azonban értelemszerűen csak kivételes esetben fog kizárólag kisebbségi nyelven folyni a nevelő-oktató munka az adott intézményben, illetve kisebb eséllyel fog a tanulók több mint fele két nyelven tanulni. Így áttételesen csökken a kisebbséghez tartozó, kultúrájukban járatos személyek befolyása a kisebbségi oktatásra, illetve az abban való részvételük.

Végkövetkeztetésként arra a megállapításra jutottunk, hogy bár a többcélú kistérségi társulásokra vonatkozó joganyag alkotmányellenességét direkt módon megállapítani nem lehet, elsősorban a kisebbségi jogok érvényesülése terén mégis felmerülnek olyan aggályok, amelyek eloszlátása jogalkotási intézkedéseket kíván.

Kezdeményeztük, hogy az Országgyűlés Emberi jogi, kisebbségi és vallásügyi bizottsága a 2005. II. félévi programja keretében a kistérségi társulások ügyét komplex módon tárgyalja meg, és foglaljon állást abban a kérdésben, hogy a kistérségi törvény, valamint a helyi önkormányzatok társulásáról és együttműködéséről szóló 1997. évi CXXXV. törvény, valamint az Ötv. társulásokra vonatkozó szabályai között miként teremthető összhang.

Javasoltuk továbbá, hogy a Bizottság foglaljon állást abban a kérdésben, hogy kistérségi konfliktusok esetén a helyi települési, illetve kisebbségi önkormányzatok közötti nézeteltérések miatt – a gyermekek érdekeire tekintettel – milyen konfliktusfeloldó jogszabályi rendelkezések elfogadása indokolt. Kértük a Bizottság állásfoglalását a tekintetben is, hogy miként lehetne megnyugtatóan eloszlátni a fentiekben jelzett – a gyermekek, illetve a kisebbséghez tartozó személyek művelődéshez való jogait érintő – aggályokat.

7. A nemzetiségi rádióműsorok frekvenciaproblémája

2005 őszén több kisebbségi önkormányzat és szervezet is panasszal fordult Hivatalunkhoz. Beadványukban azt kifogásolták, hogy 2006. február 1-jétől az OIRT FM sávon megszűnik a Magyar Rádió Rt. nemzetiségi műsorainak országos sugárzása, a régóta ismert frekvenciaprobléma megoldása érdekében azonban konkrét, érdemi intézkedés nem történt.

A panaszban foglaltak tisztázására irányuló vizsgálatunk kapcsolódott a 2004. évben folytatott átfogó vizsgálatunkhoz, amely a kisebbségi jogok általános helyzetével foglalkozott a közszolgálati médiában. A vizsgálat tapasztalatairól „A nemzeti és etnikai kisebbségek jogainak érvényesülése a médiában” címmel részletes jelentés készült,³⁷ ebben a frekvenciák problémáját az ún. „keleti URH” 2006. évi megszűnése miatt a kisebbségi rádiózás egyik legfontosabb és leg-sürgősebben megoldandó kérdésének tekintettük.

A probléma megoldása azért is vált egyre halaszthatatlanabbá, mert az elmúlt években a nemzetiségi rádióműsorok korszerűtlen, „keleti normás” OIRT FM frekvencián történő sugárzása számos hiányosságot és problémát vetett fel. A „keleti URH” frekvencia nem biztosít országos lefedettséget; a korszerű rádiókészülékek már nem alkalmasak a jelzett sáv vételére; a parlamenti közvetítések pedig rendszeresen kiszorították az egyes nemzetiségi adások országos vételét.

A rádiózásról és a televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény (médiatörvény) 145. §-a azt rögzítette, hogy a Magyar Rádió műsorainak terjesztéséhez a törvény hatálybalépésekor használt három 66,0–73,0 MHz frekvenciasáv közül kettő a törvény hatálybalépésétől számított legfeljebb három évig, a harmadik 66,0–73,0 frekvenciasáv pedig tíz évig használható. Az tehát, hogy a jelzett sávban 2006. február 1-jéig meg kell szüntetni a műsorszóró tevékenységet, már tíz éve, a médiatörvény hatálybalépése óta ismert tény.

Mindezekre figyelemmel a hazai kisebbségek képviselői jogosan várták el, hogy a Magyar Rádió közszolgálati műsorszolgáltatóként időben gondoskodik a kisebbségi műsorok frekvenciaproblémájának színvonalas megoldásáról.

A vizsgálat keretében a Magyar Rádió Rt. alelnökei mellett, az Országos Rádió és Televízió Testület (ORTT) elnökét, a Magyar Rádió Közalapítvány elnökét, valamint az informatikai és hírközlési minisztert is megkerestük.

Minden szervtől azt kértük, hogy a kisebbségi rádióműsorok országos sugárzásával kapcsolatos frekvenciaprobléma rendezésére – a kisebbségek országos önkormányzataival együttműködve – olyan végleges koncepciót dolgozzanak ki, amellyel a 13 országos kisebbségi önkormányzat egyetért, és amely nem ideiglenes jelleggel, hanem hosszú távon garantálja a kisebbségi rádióműsorok jól hallható, országos sugárzását.

Arra is felhívtuk az érintett szervek figyelmét, hogy a kidolgozott koncepciónak összhangban kell lennie a Nemzeti Kisebbségek Védeleméről Szóló Keretegyezmény magyarországi végrehajtását értékelő ResCMN (2001) 4. számú határozatával is, amelyben az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága hiányosságként megállapította, hogy „a sugárzás időpontja sem a rádió-, sem a televízióadások esetében nem teszi lehetővé, hogy a megcélzott hallgató-, illetve nézőközönség a lehető legnagyobb számban élvezhesse a műsorokat”.

2005. október 12-én az érintett szervek részvételével megbeszélést szerveztünk Hivatalunkban. Az egyeztetés során világossá vált, hogy jelentős különbség, koncepcionális eltérés van az ORTT és a Magyar Rádió Rt. elképzelései között. 2005. október 17-én a Magyar Rádió Rt. székházában tartott újabb megbeszélésen létrehoztak egy bizottságot, melybe az országos kisebbségi önkormányzatok által kijelölt médiaszakembereket is meghívták. A bizottság az OIRT sáv leállítását követő helyzettel foglalkozott.

Az egyeztetések során a hazai nemzeti kisebbségek rendkívül nyitottan, együttműködően tárgyaltak. Elfogadták a Magyar Rádió Rt. vezetőinek elképzelését egy új, önálló középhullámú hálózat létrehozására, de támogathatónak tartották az ORTT álláspontját is, mely szerint a nemzetiségi adások jövőjére vonatkozó megoldás csak a jelenleg meglévő MR frekvenciakészlet felhasználásával kereshető. Ennek megfelelően a kisebbségek országos önkormányzatai azt javasolták, hogy a nemzetiségi anyanyelvű műsorokat a Bartók Rádió CCIR frekvenciahálózatán sugározzák, ami későbbi fejlesztést is lehetővé tesz.

A Magyar Rádió Rt. véleménye szerint a nemzetiségi műsorokat önálló hálózaton kell sugározni, a több órás idegen nyelvű műsorelemek magyar nyelvű programstruktúrába történő illesztése ugyanis szakmai szempontból vitatható. A rendelkezésükre álló, tematikus műsorszolgáltatást biztosító CCIR FM hálózatokon a jövőben sem kívánnak olyan műsorelemekkel megjelenni, melyek ellentétesek az adóprofilokkal, és a hallgatottság hátrányos megváltoztatását eredményezhetik. Meggyőződésük, hogy a törvényben előírt kötelezettségeknek egymás zavarása nélkül, földi műsorszórással kizárólag egy országos (DAB) digitális közszolgálati multiplex keretein belül lehet eleget tenni.

2006. február 1-jétől a nemzetiségi műsorok sugárzását biztosító frekvenciát nem állították le, a létrejött kompromisszum azonban a jelenlegi frekvenciaszolgáltatás problémáit sem oldotta meg. A kialakult patthelyzetben nem született érdemi döntés, az OIRT-frekvencia megszüntetését ugyanis csak elhalasztották egy évvel. A 2006. évi XII. törvénnyel módosított médiatörvény 145. §-a szerint „a harmadik 66,0–73,0 frekvenciasáv tizenegy évig használható.”

Következésképpen a nemzetiségi műsorok továbbra is hallgathatatlanok maradtak, hiszen a megtartott, elavult keleti URH frekvenciához, mint ahogy azt már jeleztük, hosszú évek óta nem gyártanak megfelelő vevőkészüléket, ez a sáv tehát korszerű rádiókkal szinte foghatatlan.

A médiaszakemberek szerint a jelenlegi frekvenciaszűkösség akkor lesz mérsékelhető, ha elfogadják a digitális televíziózásról és rádiózásról szóló törvényt, és megteremtik végrehajtásának feltételeit. Azt azonban senki sem tudja garantálni, hogy jövő februárban már működni fog a „mindent megoldó” digitális hálózat. Mindezek miatt a nemzetiségi rá-

³⁷ A jelentés teljes szövege a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának tevékenységéről szóló 2004. évi beszámolóban található.

dióműsorok frekvenciájának rendezésére irányuló terveket és intézkedéseket a továbbiakban is figyelemmel kísérjük. Újabb tárgyalásokra és szakmai egyeztetésekre van szükség, hogy a jelenlegi, a kisebbségek jogait sértő helyzet mielőbb megváltozzon. 2007. február 1-jétől olyan végleges megoldás elfogadása szükséges, amely a digitális hálózat kiépítéséig is biztosítja a nemzetiségi rádióműsorok jól hallható, országos sugárzását.

III.

Az egyes egyéni kisebbségi jogok érvényesülésének 2005. évi tendenciái

1. A kisebbségi névhasználat kérdései

Korábbi beszámolóinkban már több alkalommal foglalkoztunk a kisebbségek névhasználatának jogi szabályozásával. A családi és utónév célja, hogy az embereket egymástól megkülönböztesse – a név egyrészt a személyazonosság megállapításának kézenfekvő eszköze, másrészt pedig a kisebbségi, nemzetiségi, sőt nemzeti önazonosság, identitástudat kifejezője. A kisebbségi név használata a nemzetiségi kötődés külvilág felé történő kinyilvánításának fontos eszköze. Ezt biztosítja a Nektv. 12. §-a, amely a kisebbségi névhasználatához fűződő jogot deklarálja. Ennek körében a kisebbséghez tartozó személyeknek joguk van:

- saját és gyermekük utónevének szabad megválasztásához;
- saját és gyermekük családi és utónevének a kisebbségi anyanyelv szabályai szerint történő anyakönyveztetéséhez, annak hivatalos okmányokban való feltüntetéséhez;
- az anyakönyvezés és a hivatalos okmányok kétnyelvű kiállításához.

A fenti jogok érvényesülését biztosítja az anyakönyvekről, a házasságkötési eljárásról és a névviselésről szóló 1982. évi 12. tvr. (anyakönyvi tvr.) is, amelynek értelmében a választható nemzetiségi utóneveket az érintett országos kisebbségi önkormányzatok által összeállított, a Magyar Tudományos Akadémia szerkesztésében megjelentetett nemzetiségi utónévjegyzék tartalmazza. Az utónévjegyzékben nem szereplő nemzetiségi utónév anyakönyvezhetőségéről – korábbi javaslatunknak megfelelően – az érintett országos kisebbségi önkormányzat állásfoglalása az irányadó.

A névviselésre vonatkozó jogi szabályozás tehát megfelelően biztosítja a kisebbséghez tartozó személyek névviseléshez fűződő jogát, és összhangban áll az Alkotmánybíróság 58/2001. (XII. 7.) AB határozatával is, amelynek értelmében a névválasztáshoz való jog az állam általi korlátozásoknak vethető alá, és ez csak akkor lesz alkotmányosértő, ha a korlátozás nem felel meg a szükségesség és arányosság követelményeinek. Így a Magyar-, illetve a Nemzetiségi Utónévkönyvek kötelező jellege nem minősül alkotmányellenes korlátozásnak.

A kisebbségi névviselés kérdése egy olyan panasz folytán került ismét a látóközünkbe, amely e kérdés átfogóbb jellegre irányította a figyelmünket.

Egy panaszos ugyanis azt sérelmezte hivatalunknál, hogy kettős állampolgár lévén nem áll jogában a Magyar Utónévkönyvben nem szereplő (nem magyar helyesírási szabályok szerint írandó) nevet adni gyermekének.

A panaszos annál is inkább visszásnak tartotta a helyzetet, mivel a magyar állampolgárság megszerzését megelőzően rá nézve az anyakönyvi tvr. külföldi állampolgárookra vonatkozó szabályai voltak irányadók, így korábban született gyermekeit ténylegesen a magyar szabályoktól eltérő néven anyakönyveztetette.

A külföldi állampolgárok névviselésére, illetve a többes állampolgársággal rendelkező személyek jogállására vonatkozó szabályok áttekintése révén arra a megállapításra jutottunk, hogy – mivel az állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvény 2. § (2) bekezdése értelmében a magyar állampolgársággal is rendelkező többes állampolgárt a magyar jog alkalmazása szempontjából magyar állampolgárnak kell tekinteni – a hatóságok e rendelkezések értelmében jártak el, így jogsértés nem történt.

Mindazonáltal indokolatlannak tartjuk a többes állampolgárok névviselési jogának leszűkítését, hiszen – bár a jogszabályok betűje szerint nem minősülnek nemzeti kisebbségnek – identitásuk, kötődésük többes, komplex volta nehezen kérdőjelezhető meg. E körülmény megerősítette azt a – korábban több ízben kifejtett álláspontunkat –, amelynek értelmében a kívánatos megoldás az lenne, ha az anyakönyvezésnek – állampolgárságtól, nemzeti-nemzetiségi kötődéstől függetlenül – nem lenne feltétele, hogy a választott név szerepeljen a Magyar-, illetve a Nemzetiségi Utónévkönyvben. E megoldás elfogadása esetén az anyakönyvezés csupán a személyiségi jogot sértő, illetve a sértőnek, bántónak tekinthető utónevek esetében lenne megtagadható.

Ennek szellemében javaslattal fordultunk az Országgyűlés Emberi jogi, kisebbségi és vallásügyi bizottságához, felkérve őket, hogy tűzzék napirendjükre e kérdést.

A személyes szabadságot erősítő jogi szabályozás mellett szól, hogy nincs olyan ismert állami érdek, amelyre tekintettel akadályozni, illetve korlátozni kellene a szülők névválasztási szabadságát. Ráadásul egy ilyen megoldás sokkal kevesebb bürokráciával és költséggel járna.

2. A kisebbségi közösséghez tartozók identitását védő szabályok, különös tekintettel a személyes adatok kezelésére

Az „identitás” nem más, mint önazonosság. Egyéni szinten válasz arra, hogy ki vagyok, közösségi szinten, hogy kik vagyunk. Meghatározzuk magunkat nevünk, nyelvünk, korunk, nemünk, nemzeti, etnikai, vallási hovatartozásunk, pártállásunk, családi jogállásunk stb. által, vagyis az identitás biológiai, érzelmi, társadalmi, jogi státuszaink összessége.

Az identitástudat törekvés arra, hogy az egyén és/vagy a közösség lényegesnek ítélt jegyei, tulajdonságai változatlanul fennmaradjanak annak érdekében, hogy a személy és/vagy közösség tartósan azonos maradjon önmagával.

A kisebbségi jog ezeket a szociálpszichológiai kategóriákat jogi kategóriává teszi annak fel-, és elismerésével, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségi közösség számára a jogegyenlőség biztosítása nem elégséges; speciális többletjogokra van szükségük, egyrészt arra, hogy megőrizhessék kisebbségi önazonosságukat, másrészt pedig egyenlőségüket az alapjogok gyakorlásában.

A Nektv. kifejezetten a kisebbségi közösségek és tagjaik identitását védő szabályokat tartalmaz. Ezt a törvény preambuluma expressis verbis meg is fogalmazza, kiemelve, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségek nyelve, tárgyi és szellemi kultúrája, történelmi hagyományai, valamint a kisebbségi létükkel összefüggő más sajátossága az egyéni és közösségi önazonosságuk része, s ezen „különleges értékek” „megőrzése, ápolása, gyarapítása” az államok és a nemzetek közösségének is érdeke. Továbbá, hogy az Országgyűlés ezen törvényben is biztosítja mindazon emberi és politikai jogokat, a szükséges intézményes alapokat, amelyek segítségével a nemzeti vagy etnikai önazonosság megőrzése, a kisebbségi lét megélése elősegíthető.

A nemzeti vagy etnikai kisebbséghez tartozás belső vállalása az önazonossághoz fűződő jog, kinyilvánítása vagy elhallgatása az önrendelkezési jog egyik eleme. A hatályos szabályozás mindkettőt azonos módon, az önrendelkezési jog megnyilvánulásaként kezeli.

Az állam (és a jog) a kisebbségi önazonosság kérdésében szükségképpen semleges: az identitás a belső, személyes, érzelmi-tudati viszonyok (az autonómia) egyik eleme.

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (Avtv.) és a Nektv. azonban úgy fogalmaz meg – a kisebbséghez tartozásra vonatkozóan – szigorú adatvédelmi szabályokat, hogy nem számol azzal az eshetőséggel, hogy az egyes ember belső, érzelmi-tudati viszonyai érinthetetlenek, de ezek objektívizációja (külsővé tétele), már korántsem az: a személyes identitás kinyilvánítása mások közösséghez tartozási jogával; a kisebbségi közösség mint a nyelvükben, hagyományaikban stb. összetartozó személyek önazonosságához fűződő jogával konfliktusba is kerülhet.

A személyes autonómia korlátozásaként a Nektv.³⁸ csak annyit fogalmaz meg, hogy törvény vagy a végrehajtására kiadott jogszabály valamely kisebbségi jog gyakorlását az egyén nyilatkozatához kötheti. Az egyéni kisebbségi önazonosságnak a hatályos szabályozás szerint tehát egyáltalán nincsenek külsődleges szempontjai.

Ugyancsak adatvédelmi (adatkezelési) problémákat vet fel a legújabb antidiszkriminációs jogi szabályozás is.

Az Ebtv. vezette be az esélyegyenlőségi terv fogalmát. A tervkészítés állami intézményi körben kötelező, a magán-szférában lehetőség. Erre tekintettel egészült ki a Munka Törvénykönyve (Mt.) az új 70/A. §-sal. A terv célja, hogy a munkáltatóval munkaviszonyban álló, esetleg potenciális munkavállaló hátrányos helyzetű csoportok esélyegyenlőségét előnyben részesítéssel javítsa.

A törvény öt hátrányos helyzetű csoportot emel ki, köztük a romákat is, de mivel a tervbe egyéb célcsoportok is bevonhatók, amennyiben ezt társadalmi hasznossága indokolja, lehetséges más kisebbségi csoportok előnyben részesítését is nevesíteni.

Fontos megjegyezni, hogy az Ebtv. a kisebbségi identitáshoz számos egyéb szabályt fűz: védi a hátrányos megkülönböztetéssel szemben,³⁹ ugyanakkor jogszerű előnyben részesítést is kapcsol hozzá.⁴⁰

³⁸ Nektv. 7. § (2) bekezdése.

³⁹ Ebtv. 8. § e) pont, 9. §.

⁴⁰ Ebtv. 11. § (1) bekezdés, 22. § b) pont, 28. § (2) bekezdés.

A két, kifejezetten a hazai kisebbségek támogatására létrejött közalapítvány a gyakorlatban is találkozók a fentiekben vázolt gondokkal. E testületeknek ugyanis szembesülniük kell az identitásvállalás szabadságából fakadó problémákkal, hiszen a pályázó nyilatkozatát semmilyen módon nem vonhatják kétségbe, direkt módszerekkel nem ellenőrizhetik.

Minden beszámolási időszakban, így 2005-ben is, érkezett hozzánk olyan panaszbeadvány, amelyben azt sérelmezték, hogy a pályázónak nyilatkoznia kellett az etnikai hovatartozásáról.

Évről évre elmondjuk, hogy valamely támogatás elnyerését célzó pályázati adatlapon a kisebbségi hovatartozásra vonatkozó direkt kérdés szerepeltetése nem sérti az Avtv. és a Nektv. előírásait. Mivel a kisebbségi pályázati programok célja a kisebbségekhez tartozók támogatása és a pályázatokon való részvétel önkéntes, a pályázóktól elvárható, hogy az ilyen programokban – nem a nyilvánosság, de az elbíráló szerv előtt – vállalják, kinyilvánítsák hovatartozásukat. Vagyis, ha az adatkezelő betartja az adatkezelésre, adatbiztonságra vonatkozó szabályokat, illetve – az adatkezelés célhoz kötöttségének elvére tekintettel – az adatokat csak a cél megvalósulásához szükséges mértékben és ideig kezeli, akkor a pályázónak az identitásáról való nyilatkoztatása nem jogellenes.

A két közalapítvány, tekintettel arra, hogy a nemzeti és etnikai hovatartozásnak nincsenek külső, objektív ismérvei, szempontjai, mérhető elemei, a direkt és a közvetett származási nyilatkozatot kombinálja a pályázati kiírásában a jog nyújtotta „kiskapu bezárásához”: a pályázó etnikai hovatartozásáról való nyilatkoztatása mellett ajánlást is kér az érintett kisebbségi önkormányzattól. Természetesen, az így beszerzett támogató nyilatkozat sem tekinthető „származási igazolásnak”, de vélelmezhető, hogy egy nemzeti-etnikai alapon létrejövő szervezet csak az érintett közösség tagját támogatja, s így az ajánlás mégiscsak valamilyen (másodlagos, közvetett) származásigazolásként értékelhető.⁴¹

A Nektv. szerint a kisebbségi nevelési-oktatási intézménybe való felvétel során a kisebbségi származásukat előnyben kell részesíteni.⁴² Mivel a származásra vonatkozó nyilatkozat valóságtartalmát senki sem vonhatja kétségbe, ez a szabály is alkatat adhat visszaélésre, a „valódi” kisebbségi származásuk kizorítására.

Ilyen esetben milyen „származásigazolásra” van szükség?

A kisebbségi nevelés-oktatás írásbeli igénylése indirekt származási nyilatkozatnak számít, amit senki, így a kisebbségi önkormányzat sem vonhat kétségbe.

Elképzelhető olyan helyzet is, amikor direkt származási nyilatkozatra van szükség: ha ui. a jelentkezők száma meghaladja a betölthető férőhelyek számát egy kisebbségi nevelési-oktatási intézményben, akkor az előnyben-részesítési szabály érvényesítéséhez a direkt származási nyilatkozat elengedhetetlen, hiszen a kisebbségi nevelési-oktatási intézményben a kisebbségi származásukat még a kisebbségi nevelés-oktatást nem folytató osztályokba, csoportokba való felvétel esetén is előnyben kell részesíteni másokkal szemben.

Származási nyilatkozatot a kiskorú nevében természetesen a szülők, gondviselők tehetnek. A szülők joga a gyermeküknek adandó nevelés megválasztásához.⁴³ azonban összeütközésbe kerülhet a kisebbségi önkormányzatok mint a közösségi kisebbségi jogok közjogi státusszal felruházott gyakorlójának a kisebbségi nevelés-oktatást érintő széles körű egyetértési jogával.⁴⁴

2005-ben is tudomásunkra jutott olyan eset, amikor a kisebbségi önkormányzat a kisebbségi nevelés-oktatás beindításához nem adta egyetértését, arra hivatkozással, hogy a kezdeményezők nem tagjai a kisebbségi közösségnek. A hatályos jog szerint erre nincs törvényes lehetősége.

A Kotv.-ben meghatározott esetben⁴⁵ a kisebbségi származásnak az igazgatóválasztásban is szerepe lehet, mert azonos feltételek esetén előnyben kell részesíteni azt, aki a nemzeti vagy etnikai kisebbséghez tartozik.

⁴¹ 2004-ben előfordult olyan eset is, amikor a pályázat kiírói közvetlen származásigazolásra kérték az ajánlást tevő cigány kisebbségi önkormányzatot, sőt az osztályfőnököt és az igazgatót is.

⁴² A Nektv. 48. § (1) bekezdése szerint a kisebbségi nevelési, oktatási intézményt az érintett kisebbséghez nem tartozók csak akkor vehetik igénybe, ha az intézmény – az adott kisebbség igényeinek kielégítése után – betöltetlen férőhellyel rendelkezik. A felvétel (beiratkozás) előzetesen nyilvánosságra hozott szabályok alapján történhet.

⁴³ A Kotv. 13. § (1) bekezdése szerint a szülőt megilleti a nevelési, illetőleg nevelési-oktatási intézmény szabad megválasztásának joga. A nevelési, nevelési-oktatási intézmény szabad megválasztásának joga alapján gyermeke adottságainak, képességeinek, érdeklődésének, saját vallási, illetve világnézeti meggyőződésének, nemzeti vagy etnikai hovatartozásának megfelelően választhat óvodát, iskolát, kollégiumot. A Kotv. 3. számú melléklet II. 2. pontja kimondja, hogy a nemzeti vagy etnikai kisebbséghez tartozók részére az óvodai csoportot, iskolai osztályt akkor is meg kell szervezni, illetve fenn kell tartani, ha ugyanazon kisebbséghez tartozó nyolc gyermek, tanuló szülője kéri.

⁴⁴ A Kotv. 102. § (11) bekezdése szerint a fenntartó helyi önkormányzat, az alapító okirata szerint nemzeti, etnikai kisebbségi óvodai nevelésben, iskolai nevelésben és oktatásban, kollégiumi nevelésben közreműködő nevelési-oktatási intézmény, továbbá az érintett gyermekek, tanulók ellátásában közreműködő pedagógiai szakszolgálatot ellátó intézmény
a) létesítéséhez, megszüntetéséhez, tevékenységi körének módosításához, nevének megállapításához, beszerzi fenntartótól függően az érintett települési, vagy területi kisebbségi önkormányzat, térségi és országos feladatot ellátó közoktatási intézmény esetén az országos kisebbségi önkormányzat egyetértését.

⁴⁵ A Kotv. 18. § (1)–(2) bekezdés szerint az intézményvezetői megbízás feltétele, ha a nevelési-oktatási intézményben az óvodai nevelés, iskolai nevelés és oktatás kizárólag nemzeti, illetve kisebbségi nyelven folyik, vagy a tanulók több mint fele két nyelven – nemzeti, illetve kisebbségi nyelven és magyarul – tanul, vezetői megbízást az kaphat, aki – az (1) bekezdésben meghatározottakon túl – rendelkezik az e törvény 17. §-ának (3) bekezdésében meghatározott feltételekkel. Azonos feltételek esetén előnyben kell részesíteni azt, aki a nemzeti vagy etnikai kisebbséghez tartozik.

Fontos megemlíteni, hogy a nyelvhasználati jogok körében az eljárási törvényeink is tartalmaznak a kisebbségi identitással összefüggésbe hozható szabályokat.

A kisebbségi identitás és az adatvédelem összefüggésének taglalásakor megkerülhetetlen kérdés az is, hogy a gyermek örökbefogadásakor az eljáró hatóságok szempontja lehet-e, a gyermek kisebbségi identitáshoz fűződő joga?

S ki tehet nyilatkozatot a gyermek kisebbségi identitásával kapcsolatban? Az a szülő, aki az örökbefogadáshoz hozzájárult? Az, akinek szülői felügyeleti jogait a bíróság megszüntette? (S ezzel a gyermeket örökbe fogadhatóvá nyilvánította.) A még kialakulatlan személyiségű gyermek?

Álláspontunk szerint az örökbe fogadásra váró gyermek kisebbségi identitáshoz fűződő jogáról sem a szülő nyilatkozata, sem a gyermek nem tehet olyan nyilatkozatot, amely a gyermek mindenek felett álló érdekével ellentétben állna, ami korlátja lehetne a gyermek családban való nevelkedésének.

Egy másik, tipikusnak tekinthető beadványban a panaszos a jegyző adóhatósági hatáskörébe tartozó adó- és értékbizonyítvány jogellenes tartalmát sérelmezve fordult hozzánk. Előadta, hogy az általa megvásárolni kívánt ingatlan értékének hatósági megállapítása során azt is figyelembe vették, hogy a lakóház és a hozzá tartozó udvar „cigányok lakta területen” található; vagyis a „polgármesteri hivatal” az érintett utca valamennyi lakóját etnikai hovatartozása alapján hátrányosan megkülönbözteti. Sérelmezte továbbá, hogy miután a szomszédságában cigányok élnek, ezt a tényt értékcsökkenként minősítette egy hivatalos irat.

A beadványhoz csatolt adó- és értékbizonyítvány fénymásolatát áttanulmányoztuk: az valóban tartalmazza a sérelmezett kitélt az ingatlan értékének megállapításánál figyelembe vett tényezők alcím alatt, de ezt szóban a jegyző is megerősítette.

Megállapítottuk, hogy az adó- és értékbizonyítvány tartalma sérti az emberek közötti egyenlőséget, így az emberi méltóságot, mert a kiállító hatóság az ingatlan értékének a megállapítása során a környék lakosságának cigány származását figyelembe vette, míg más esetekben, illetve más lakókörzet esetében a nemzeti-etnikai-faji származási viszonyokat (jogilag korrekt módon) irrelevánsnak tartotta.

Az adó- és értékbizonyítvány sérti a személyes adatok védelméhez való jogot is, hiszen senki sem tekinthet kizárólag külsődleges jegyek, személyes meggyőződés alapján más/másokat valamely kisebbségi csoportba tartozónak, törvényes feltételek hiányában erre vonatkozó adatot nem kezelhet,⁴⁶ törvényes és hivatalos tudomás nélkül az adóhatóság ezen adatnak semmilyen (sem értékcsökkenítő, sem értéknövelő) jelentőséget nem tulajdoníthat.

Egy ingatlan értékének megállapításánál a környéken lakók nemzeti-etnikai származási viszonyai irrelevánsak (lásd emberi méltóság), az adatkezelés célhoz kötöttségét, illetve a tisztességes és törvényes adatfelvétel és adatkezelés szabályát is sérti a cigány szomszédságra való utalás; vagyis még hivatalos tudomás ellenére sem emelhetne be egy adó- és értékbizonylatba a lakókörnyezet etnikai származására vonatkozó adatot az adóhatóság.

Az emberi méltóságot és a személyes adatok védelméhez való jogot sértő, feltárt alkotmányos viaszasságok orvoslása érdekében kezdeményeztük, hogy:

- a panaszos részére kiállított adó- és értékbizonyítványt (új bizonyítvány kiállításával) a jegyző javítsa ki: törölje a „cigányok lakta területen” megfogalmazást;
 - vizsgálja meg, hogy más ügyfél kapott-e azonos vagy hasonló módon jogsértő tartalmú hatósági bizonyítványt, és ezen iratok helyett is állítson ki újat;
 - amennyiben a lakókörnyezet roma származásának bármely adó- és értékbizonyítvány kiállítása során értékcsökkenítő jelentőséget tulajdonítottak, úgy az ingatlan forgalmi értékét is megfelelően módosítsák.
- A jövőbeni jogsértések veszélyének elkerülése érdekében kezdeményeztük, hogy a jegyző
- tájékoztassa munkatársait arról, hogy egyetlen közokirat sem értékelhet, mérlegelhet olyan tényt, körülményt, nem tartalmazhat olyan következtetést, amelyről, illetve, aminek alapjáról a hatóságnak nem is lehet törvényes és hivatalos tudomása;
 - hívja fel kollégái figyelmét arra, hogy a közigazgatási szervek még közvetett módon sem támogathatják egyes személyek, társadalmi csoportok hátrányos megkülönböztetését;
 - fontolja meg egy emberi jogi, adatvédelmi jogi képzés szükségességét.

A jegyző kezdeményezéseinket elfogadta.

Egy panaszos azzal kapcsolatban kért intézkedést tőlünk, hogy az iskolai végzettség szerinti minimálbér a legnagyobb hazai kisebbség állami szintű közvetett diszkriminációját jelentheti, hisz ez az intézkedés számarányukat meghaladó mértékben fogja a társadalmi csoportot a legalacsonyabb bérsávra szorítani. Úgy vélte, hogy a politika felelőssége azért

⁴⁶ Az értékbecsléssel érintett ház környékén lakók – kisvárosi viszonyok között – személyükben beazonosíthatóak.

különösen nagy ebben a kérdésben, mert a magasabb (minimál)bérrel járó iskolai végzettséget a romák a hazai iskola-rendszer őket elkülönítő, megkülönböztető jellege miatt objektíve nem, vagy csak igen-igen kis arányban tudják megszerezni.

A panaszost arról tájékoztattuk, hogy általában az alacsony iskolai végzettségű munkavállalókat (így köztük nagy számban a magyarországi cigányokat) a munkaadók a kötelező legkisebb munkabérrel alkalmazzák, azonban a differenciált minimálbér önmagában véve nem jelent diszkriminációt, nem alkotmányellenes.

Abban az esetben ugyanis, ha a megkülönböztetés nem alapvető jog tekintetében történik, az eltérő szabályozás alkotmányellenessége csak akkor állapítható meg, ha az az emberi méltósághoz való jogot sérti. Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata során ez utóbbi körben akkor ítélte alkotmányellenesnek a jogalanyok közötti megkülönböztetést, ha a jogalkotó önkényesen, ésszerű indok nélkül tett különbséget az azonos szabályozási kör alá vont jogalanyok között.⁴⁷

Felhívtuk a beadványozó figyelmét arra, hogy az iskolai végzettség a munkabér elismerten meghatározó eleme, így a kötelező legkisebb munkabér végzettséghez kötése sem önkényes, vagyis nem jelent hátrányos megkülönböztetést. Adott esetben a diszkrimináció csak akkor lenne megállapítható, ha az azonos iskolai végzettséghez származás alapján (vagyis a munkaviszony szempontjából: önkényesen, ésszerű indok nélkül) eltérő minimálbér lenne kötve.

A minimálbér meghatározása tulajdonképpen beavatkozás a munkaadó és a munkavállaló közötti jogviszonyba a gyengébb fél védelme érdekében: a személyi alapbérben a felek a munkaszerződésben állapodnak meg, annak meghatározása szabad alku tárgya, de törvényi előírás, hogy személyi alapbérként legalább a minimálbér jár. A differenciált minimálbér esetén (elvileg) arról van szó, hogy a kormány eltérő mértékű védelmet kíván biztosítani a különböző iskolai végzettségűeknek. (Ha a szabályozás azonos csoporton belül egyforma, amint azt az előzőekben már kifejtettük, akkor ez nem alkotmányellenes.)

3. A foglalkoztatás területén tapasztalható problémák

A korábbi beszámolók szinte mindegyikében szóltunk a roma munkavállalókkal szembeni előítéletekről, a hátrányos megkülönböztetés jelenségéről, valamint az ezek ellen való fellépés jogi lehetőségeiről. Ezúttal azokat az ügyeinket szeretnénk ismertetni, amikor kisebbségi önkormányzati képviselők azért fordultak hozzánk, mert azt tapasztalták, hogy foglalkoztatásuk során hátrányos megkülönböztetés érte őket, és ez, feltételezésük szerint összefüggésben állhatott tisztségükkel, megbízatásukkal.⁴⁸

E panaszok abból adódhatnak, hogy a kisebbségi önkormányzati feladatokat eredményes ellátása rendszeres egyeztetéseket tesz szükségessé a helyi önkormányzat képviselő-testületével. Ezek a tárgyalások a települések egy részében nyugodt körülmények között zajlanak, azonban vizsgálataink során gyakran szembesülünk éles vitákkal is. Tapasztalataink szerint e konfliktusok nem minden esetben maradnak a korrekt partnerség keretein belül, és akár odáig is fajulhatnak, hogy egyes képviselő-testületek a munkáltatói jogköreiket felhasználva próbálnak nyomást gyakorolni a kisebbségi önkormányzat tagjaira.

A korábbi években erre főképp azokon a településeken történt kísérlet, ahol a kisebbségi önkormányzat képviselője a testület székhelye szerinti polgármesteri hivatalban dolgozott. Az ilyen jellegű „ráhatás” lehetősége azt követően szűnt meg, hogy az Országgyűlés módosította a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvényt (Ktv.). A 2001. július 1-jén hatályba lépett rendelkezés szerint a köztisztviselő nem lehet kisebbségi önkormányzati képviselő annál az önkormányzatnál, amely az őt alkalmazó közigazgatási szerv illetékességi területén működik. A jogalkotó a Nektv. legutóbbi módosításakor az e törvényi tilalommal összhangban lévő összeférhetlenségi szabályokat fogadott el. A 2006. évi önkormányzati általános választás napján hatályba lépő rendelkezések értelmében a települési kisebbségi önkormányzat tagja nem lehet a területileg illetékes helyi önkormányzat jegyzője, valamint polgármesteri hivatalának köztisztviselője.

Álláspontunk szerint ezek az összeférhetlenségi szabályok csak arra alkalmasak, hogy megelőzzék a közigazgatási, valamint a képviselői feladatkörök „összefonódását”, nem jelentenek azonban megoldást a függelmi viszonyokból eredő minden problémára.

⁴⁷ Például: 38/1999. (XII. 7.) AB határozat, ABH 1999, 435, 437–438; 9/1990. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1990, 46–48; 21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73, 77–78; 61/1992. (XI. 20.)

⁴⁸ Az Ebtv. tilalmazza, hogy az egyént vagy csoportot bármilyen vélt vagy valós helyzete, tulajdonsága vagy jellemzője alapján hátrányos megkülönböztetésben részesítsék. Az ezt konkretizáló 19 pontból álló felsorolás példálózó jellegű: az Országgyűlés a jogalkalmazók munkájának elősegítése érdekében – az Alkotmányra, a belső jog diszkrimináció elleni rendelkezéseire, valamint az Európai Unió irányelveire támaszkodva – meghatározta a hátrányos megkülönböztetés szempontjából leginkább tipikusnak, jellemzőnek tekinthető csoportképző ismérveket. A törvényi tilalom tehát kiterjed arra is, hogy a kisebbségi önkormányzati képviselőket nem érheti hátrányos megkülönböztetés e tisztségük, megbízatásuk miatt.

A kisebbségi önkormányzati képviselők közül viszonylag sokan települési önkormányzati fenntartású intézményben dolgoznak pedagógusként vagy közművelődési szakemberként. Egy részük magasabb vezető beosztással rendelkezik, így felettük a helyi önkormányzat képviselő-testülete gyakorolja a munkáltatói jogokat.

A beszámoló zárásakor még vizsgáljuk azt az ügyet, amikor egy nemzetiségi feladatokat ellátó művelődési ház igazgatójának nem hosszabbították meg vezető beosztását, miután a kisebbségi önkormányzat elnökeként vitába szállt a képviselő-testülettel a települési önkormányzati intézmények átszervezése ügyében. Az igazgató mintegy 25 éve a közművelődés területén dolgozik, és tevékenységével kapcsolatban korábban nem merült fel kifogás.

Véleményünk szerint az a sajátos helyzet, amikor a kisebbségi önkormányzat tagja egyúttal a települési önkormányzat képviselő-testületének a „beosztottja”, magában hordozhatja a visszaélés lehetőségét. A megoldást azonban nem abban látjuk, hogy a jogalkotó az intézményvezetői megbízatást összeférhetetlennek minősítse a képviselői mandátummal, ezzel ugyanis azokat zárná ki az önkormányzati munkából, akik hivatásuknál fogva is tevékeny résztvevői a kisebbségi közéletnek. (Ez azért sem lenne indokolt, mert hasonló összeférhetlenségi szabály a helyi önkormányzati képviselők esetében sincs.) Nem további jogalkotásra van tehát szükség, hanem azt kell minél szélesebb körben tudatosítani, hogy a személyi jellegű döntések során – beleértve az intézményvezetői pályázat elbírálását és a vezetői megbízás visszavonását is – a képviselő-testületekre ugyanazok a szabályok vonatkoznak, mint bármely más munkáltatóra, vagyis be kell tartaniuk az egyenlő bánásmód követelményét.⁴⁹

A képviselő-testületek szakmailag nem megalapozott – vagy akár diszkriminatív – döntésével szemben garanciát jelenthetnek azok a törvényi rendelkezések is, amelyek értelmében a kisebbségi intézmények vezetőinek kinevezésére és a vezetői megbízás visszavonására csak az érintett kisebbségi önkormányzat egyetértésével kerülhet sor. Ez a „munkajogi védelem” azonban csak azokat a vezetőket illeti meg, akik megbízatásukat az intézményt fenntartó önkormányzat képviselő-testületétől kapták.

Egy kisebbségi önkormányzat elnöke a kerületi önkormányzat fenntartásában működő általános iskolában dolgozott. Igazgatóhelyettesként több mint négy éven át a nemzetiségi tagozat vezetése volt a feladata. A kisebbségi önkormányzat 2005 februárjában határozatot hozott arról, hogy élni kíván egyetértési jogával az általános iskola költségvetésével kapcsolatban. A panaszos a kisebbségi önkormányzat képviselőjében több alkalommal egyeztetett a kerületi képviselő-testülettel. A megbeszéléseken – a nemzetiségi oktatással összefüggésben – megvitatták az általános iskola költségvetésének ügyét is. 2005 márciusában az általános iskola igazgatójának előterjesztése alapján a tantestületi ülés visszavonta a panaszos vezető beosztását, arra hivatkozva, hogy „a szolgálati utat megkerülve járt el” a kerületi önkormányzatnál.

Az érintett kisebbségi önkormányzat nem értett egyet ezzel az intézkedéssel, azonban nem élhetett „vétőjogával”, mert a munkáltatói döntést nem a képviselő-testület hozta. A panaszos az egyenlő bánásmód követelményének megsértésére hivatkozással munkaügyi pert kezdeményezett. Az ügyben ezért nem indíthattunk vizsgálatot, azonban felkértük a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogvédő Irodát a jogi képviselő ellátására. Az eredményes pervitel elősegítése érdekében a panaszos részére megküldött elvi állásfoglalásunkban kifejtettük: a kisebbségi önkormányzat képviselőjében eljáró elnök el nem vitatható joga, hogy részt vehet a kisebbségi oktatási intézmény költségvetését tárgyaló képviselő-testületi vagy bizottsági üléseken, illetve egyéb egyeztetéseken. Felhívtuk a figyelmet arra is, hogy a kisebbségi önkormányzat tagját közfeladatainak ellátása idejére felmentés illeti meg a munkavégzés alól. Ebből következően, ha a kisebbségi önkormányzat elnöke részt vesz valamilyen ülésen vagy egyeztetésen, úgy e jelenlét szempontjából nincs jogi jelentősége annak, hogy magánemberként mi a foglalkozása vagy a beosztása. Kisebbségi elnökként kifejtett álláspontja vagy szavazata miatt tehát munkáltatója nem léphet fel vele szemben. Egy ilyen munkáltatói intézkedés – miután a munkavállaló közmegegyeztetése, illetve meggyőződése miatt nem részesíthető hátrányos megkülönböztetésben – az eset körülményeitől függően sértheti az egyenlő bánásmód követelményét is. (A beszámoló lezárásakor az ismertetett ügyben még nem született meg az elsőfokú ítélet.)

Évről évre sok panasz érkezik hozzánk a települési önkormányzatok által szervezett közhasznú munkával kapcsolatban is. E beadványok olyan, jelentős munkanélküliséggel küzdő településekről érkeznek, ahol a romák túlnyomó többsége számára a közhasznú munka jelenti az egyetlen reális esélyt a legalább időszakos foglalkoztatásra. A panaszosok gyakran azt feltételezik, hogy lakóhelyükön csak azokat alkalmazzák, akik „jó viszonyt ápolnak” a képviselő-testülettel, illetve a polgármesterrel.

⁴⁹ A múlt évi beszámolóink I. 4. fejezetében részletesen szoltunk arról, hogy egy helyi önkormányzati képviselő-testület nem választotta be egyetlen roma tagját a Kisebbségi Ügyek Bizottságába. Miután a visszasság orvoslása érdekében megfogalmazott kezdeményezésünket a képviselő-testület nem fogadta el, az Egyenlő Bánásmód Hatóság eljárását kértük. A Hatóság vizsgálati jelentésünket is felhasználva megállapította, hogy a képviselő-testület közvetlen hátrányos megkülönböztetést alkalmazott azzal, hogy „a roma kisebbséghez tartozó egyetlen önkormányzati képviselőt – tárgyilagos mérlegelés szerint ésszerű indok nélkül – alkalmatlannak ítélte a bizottsági tagságra és elnöki tisztségre”.

Egy vizsgált ügyben a kisebbségi önkormányzat elnöke azt kifogásolta, hogy a nyári hónapokban az egyik helyi önkormányzati képviselő több testvérét is foglalkoztatták, miközben a vele rokonságban nem lévő hat- és kilencgyermekes családfenntartók nem kaptak munkát.

A polgármester válaszelevelében elismerte, hogy a képviselő három testvérének is munkalehetőséget biztosítottak. Ennek okát abban látja, hogy a település roma közössége túlnyomórészt néhány, nagyobb létszámú családból áll, és a szerteágazó rokoni kapcsolatok miatt a közhasznú munkások közé szükségszerűen bekerültek a képviselő hozzátartozói is.

Vizsgálatunk tehát részben igazolta a panaszos állítását, azonban nem volt bizonyítható, hogy a képviselő testvéreit azért alkalmazták volna, mert részrehajlóan jártak el a közhasznú munkások kiválasztása során. Jogsértés ugyan nem volt megállapítható, azonban felhívtuk a képviselő-testület figyelmét arra, hogy egy ilyen feltételezett „összefonódás” komoly feszültséget kelthet a településen. Az önkormányzati képviselőknek a helyi közösség egészének az érdekeit kell nézniük, ám feladataik eredményes ellátását megnehezítheti, ha – akár minden alap nélkül – az a látszat alakul ki, hogy megkérdőjelezhető az elfogulatlanságuk, pártatlanságuk. Természetesen ezzel nem azt akartuk mondani, hogy ne alkalmazzák a képviselő azon családtagjait, akik a jogszabályi feltételeknek egyébként megfelelnek – ez ugyanis sérthetné az egyenlő bánásmód követelményét –, hanem fokozott körültekintést kértünk a közmunkára való rászorultság megítélése során.

Egy másik kisebbségi önkormányzati elnök azt állította, hogy családtagjait azért nem vették fel közhasznú munkára, mert neki – érdekvédelmi tevékenysége miatt – megromlott a kapcsolata a képviselő-testülettel, és ennek egyik következményeként perben állt a polgármesterrel.

Az ügyben nem volt megállapítható, hogy a helyi önkormányzat diszkriminatív módon járt volna el, ugyanis a kisebbségi önkormányzati elnök több hozzátartozóját is alkalmazták. A panasz arra volt visszavezethető, hogy a településen lényegesen több rászoruló szeretett volna munkához jutni, mint ahány embert az önkormányzat foglalkoztatni tudott.

Meggyőződésünk szerint az ilyen konfliktushelyzetek megelőzhetők lennének, ha a települési önkormányzatok a kisebbségi önkormányzatokat is bevonják a közhasznú munka szervezésébe. A lakosság minél teljesebb körű foglalkoztatásának elősegítéséért ugyan a helyi önkormányzatok a felelősek, azonban a jogszabályok lehetővé teszik, hogy a cigány kisebbségi önkormányzatok is szerepet vállaljanak a romák munkaerő-piaci helyzetének javítását segítő programokban. Ez azért is indokolt lenne, mert a foglalkoztatást elősegítő támogatásokról szóló 6/1996. (VII. 16.) MüM rendelet különböző kedvezményeket biztosít, ha a közhasznú munkavégzésben történő részvételt a cigány kisebbségi önkormányzat szervezi, vagy szervezésében közreműködik. Ebben az esetben:

- a támogatásnak nem feltétele a statisztikai állományi létszám bővülése;
- a támogatás mértéke a foglalkoztatásból eredő közvetlen költségek legfeljebb 90 százalékáig terjedhet;
- a támogatás egy munkavállaló foglalkoztatásához nem egy, hanem legfeljebb két évig állapítható meg.⁵⁰

A települési önkormányzatok és a kisebbségi önkormányzatok közötti együttműködésnek azért is nagy jelentőséget tulajdonítunk, mert ezzel biztosítható, hogy az igényekhez képest egyébként is korlátozott munkalehetőségekről minél szélesebb támogatottsággal bíró döntések születhessenek.

4. A kisebbségi jogok nem „rendeltetésszerű” gyakorlása – egy „szokatlan” ügy tapasztalatai

Időnként előfordul, hogy a kisebbségi önkormányzat visszaélésszerű intézkedésére, gyakorlatára tesznek panaszt.

Egy beadványozó azt sérelmezte, hogy a kisebbségi önkormányzat elnöke minden, a testület által ajánlással támogatott pályázatból 10% részesedést kér.⁵¹ A testület elnöke magyarázatul azt hozta fel, hogy a kisebbségi önkormányzat felöltséggel tartozik az általa kiállított iratért; ingyen erre nem kötelezhető.

Mielőtt feljelentést tettünk volna, természetesen tájékoztattuk az elnököt, hogy ajánlás kiadására nem köteles a kisebbségi önkormányzat, de amennyiben ilyen iratot mégis kiállít, azt nem kötheti feltételekhez, s javasoltuk, hogy – tekintettel arra,

⁵⁰ Az általános szabályok szerint a támogatás a foglalkoztatásból eredő közvetlen költség legfeljebb 70 százalékáig nyújtható, a munkaügyi tanács azonban meghatározhatja azokat a településeket, ahol 90 százalékig terjedhet. Ilyen emelt összegű támogatásban a kiemelten nagy munkanélküliséggel küzdő térségben található, illetve forráshiányos települések részesülnek, de a szükséges „önrész” mértéke csökkenthető akkor is, ha a közhasznú munkát a lakosság életét, egészségét, az anyagi értékeket veszélyeztető katasztrófa helyzet megelőzése vagy következményeinek elhárítása érdekében szervezik. A kisebbségi önkormányzattal való együttműködés tehát nem minden esetben eredményezi ténylegesen a közhasznú munka többlettámogatását.

⁵¹ A kisebbségek – különösen a romák – támogatását célzó ösztöndíj-pályázati kiírások tipikus eleme a kisebbségi önkormányzattól beszerzendő támogató nyilatkozat.

hogy a cselekmény vesztegetésnek minősülhet – ne tegyék ezt. Mivel az elnök az álláspontját fenntartotta, eleget tettünk törvényi kötelezettségünknek.⁵² (A büntetőeljárás még folyamatban van.)

Ez a beadvány hívta fel a figyelmünket arra a problémára, hogy a kisebbségi önkormányzat tagjai – a Büntető Törvénykönyv (Btk.) 137. §-a szerint – nem minősülnek hivatalos személynek. A konkrét esetben az elkövetett cselekmény ugyan vesztegetésnek minősülhet, de – álláspontunk szerint – nem a Btk. 250. §-a, hanem a 252. §-a alapján,⁵³ vagyis nem hivatalos személyként, hanem költségvetési szerv önálló intézkedésre jogosult dolgozójaként, illetve tagjaként felel az elkövető.⁵⁴

Nézetünk szerint egyrészt a hivatalos személyeket megillető nagyobb büntetőjogi védelem, másrészt a szigorúbb felelősség – a közjogi státusz azonosságára tekintettel, ugyanúgy, mint a települési önkormányzati testületek tagjai vonatkozásában – e testület tagjai esetében is indokolt, még akkor is, ha kisebbségi önkormányzat a magyar közjog „sajátos helyzetű” jogintézménye.⁵⁵

Erre figyelemmel az Obtv. 25 §-a alapján, megfontolásra javasoltuk a hivatalos személy fogalmának kiegészítését.

Az igazságügyi miniszter a Btk. módosításának kezdeményezésére ígéretet tett.

Válaszában kifejtette, hogy a Btk. 137. § 1. pontja szerinti hivatalos személy fogalma alá azon személyek sorolhatóak, akik választás vagy kinevezés, illetve meghatározott szervnél rendeltetésszerűen folytatott tevékenység okán az állam nevében közhatalmi tevékenységet gyakorolnak. A kisebbségi önkormányzatoknak a módosított kisebbségi törvény szerint biztosított feladat és hatáskörök alapján kimondható, hogy ténylegesen rész vesznek a közhatalom gyakorlásában, így indokolt felvenni a kisebbségi önkormányzat tagjait a hivatalos személyek fogalmát meghatározó rendelkezések közé.

5. A rendőrség és a büntetés-végrehajtási szervek eljárásával, valamint a kirendelt ügyvédek tevékenységével kapcsolatos panaszokról

2005-ben – az elmúlt évekhez hasonlóan – több olyan panasz is érkezett Hivatalunkhoz, amelyekben a rendőrség és a büntetés-végrehajtási szervek eljárását, illetve intézkedéseit kifogásolták. A beadványozók többsége azt feltételezte, hogy az őket ért sérelmek cigány származásukra vezethetők vissza.

Az elmúlt években számos tanulmány foglalkozott a rendőrség, a bíróság és a büntetés-végrehajtási szervek cigány kisebbséget érintő intézkedéseivel, az eljárásaik következményeként kialakult konfliktushelyzetekkel, valamint munkatársaik szemléletével. Az erre irányuló kutatások többsége azt jelzi, hogy az eljárásokban sérül a törvény előtti egyenlőség elve, sok esetben valószínűsíthető a roma és nem roma terheltek közötti eltérő bánásmód, és a hatóságok tevékenysége során az előítéletesség is tettenérhető. A szociológiai és kriminológiai tanulmányok tehát alátámasztják a panaszosoknak azt a feltételezését, hogy a hatóságok eljárásaikban gyakran diszkriminatív módon lépnek fel a roma kisebbséggel szemben.⁵⁶

Az e tárgykörben folytatott 2005. évi vizsgálataink során egyetlen esetben sem lehetett bizonyítani, hogy a beadványozókat származásukkal összefüggésben érte volna hátrány. Megítélésünk szerint ez a probléma összetettségére és a bizonyítási eljárás nehézségeire utal, illetve vélhetőleg arra is, hogy az eljáró szervek egyre nagyobb hangsúlyt fektetnek a hátrányos megkülönböztetés megelőzésére és megszüntetésére.

A rendőrségnél például a cigány kisebbséget érintő diszkriminatív, jogsértő esetek megelőzése érdekében már évek óta szerveznek különböző együttműködési programokat.

⁵² Obtv. 24. §-a szerint: Ha az országgyűlési biztos eljárása során szabálysértés vagy fegyelmi vétség elkövetésének alapos gyanúját észleli, az illetékes szervnél felelősségre vonásra irányuló eljárást kezdeményezhet, bűncselekmény észlelése esetén pedig kezdeményez. A megkeresett szerv az eljárás megindításával kapcsolatos álláspontjáról – törvény eltérő rendelkezése hiányában – hatvan napon belül, az eljárás eredményéről pedig annak befejezését követően harminc napon belül tájékoztatja az országgyűlési biztost.

⁵³ Btk. 250. § (1) Az a hivatalos személy, aki a működésével kapcsolatban jogtalan előnyt kér, avagy a jogtalan előnyt vagy ennek ígértét elfogadja, illetőleg a jogtalan előny kéréssel vagy elfogadással egyetért, büntetett követ el, és egy évtől öt évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

Btk. 252. § (1) A költségvetési szervnek, gazdálkodó szervezetnek vagy a társadalmi szervezetnek az az önálló intézkedésre jogosult dolgozója, illetve tagja, aki a működésével kapcsolatban jogtalan előnyt kér, avagy az ilyen előnyt vagy ennek ígértét elfogadja, illetve a jogtalan előny kéréssel vagy elfogadással egyetért, büntetett követ el, és egy évtől öt évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

⁵⁴ Érkezett hozzánk olyan állásfoglalás kérésére irányuló beadvány is, amelyből az derült ki, hogy a gyanúsított kisebbségi önkormányzat elnökének cselekményét a bűnüldöző hatóság „társadalmi szervezet önálló intézkedésre jogosult tagjaként” elkövetettnek minősítette, holott a kisebbségi önkormányzat nem az egyesülési jog hatálya alatt álló társadalmi szervezet.

⁵⁵ A kisebbségi önkormányzat közügyekben részben önállóan, részben a települési önkormányzatokkal és más szervekkel együttműködve, a közjog által szabályozott keretek között jár el, ugyanakkor kötelező feladatai, kizárólagos hatáskörei nincsenek, illetve a módosított kisebbségi törvényben is csak az átruházott hatáskör ellátása kötelező, hatósági feladatokat sem láthat el, nem is vehet át, kötelező döntést pedig csak saját, illetve az általa fenntartott intézményekre szerveztetve és működésére hozhat.

⁵⁶ Csorba József – Farkas Lilla – Loss Sándor – Lőrincz Veronika: A törvény előtti egyenlőség elve a büntetőeljárásban, Fundamentum 2002. 1. sz.; Magyar Helsinki Bizottság Árvialatok és különbségek Cigány/roma terheltek a büntetőeljárásban.

A panaszosok sérelmeinek orvoslását többnyire tájékoztatással, ingyenes jogi képviselők bevonásával segítjük elő, de az is előfordult, hogy közreműködésünk eredményeként az eredetnél kedvezőbb intézkedést sikerült elérnünk a beadványozó számára.

A rendőrségi eljárással kapcsolatban érkezett panaszok közül két ügyet emelünk ki.

Egy panaszos azzal fordult Hivatalunkhoz, hogy gyakori atrocitások érik családját a helyi rendőrőrs két munkatársa részéről. Beadványában előadta, hogy több alkalommal is alaptalanul tartottak lakásukban házkutatást, valamint előfordult olyan eset, hogy 14-16 órán át benntartották családtagjait a rendőrőrsön megalapozatlan vádak alapján.

Tájékoztatást kértünk a rendőrőrs vezetőjétől, aki tényyszerűen felvázolta a család ellen folytatott és jelenleg is folyó eljárásokat. Mindezek alapján megállapítható volt, hogy a rendőrőrs munkatársai a hatályban lévő jogszabályok szerint végezték munkájukat, törvénytörés nem történt. Ezenkívül az őrsparancsnok arról is tájékoztatást adott, hogy a család ellen folyó ügyekben az illetékes városi ügyészség fokozott ügyészi felügyeletet gyakorol, amelynek során törvénytörést, jogtalanságot nem tapasztalt.

Egy másik panaszos levéllel fordult hozzánk, mert sérelmezte, hogy a rendőrkapitányság munkatársai lakásában, valamint az általa vezetett egyesületnél házkutatást tartott. Véleménye szerint a rendőri intézkedés alaptalan és törvénytörő volt.

A panasz kivizsgálása érdekében a megyei rendőrkapitányság vezetőjéhez fordultunk, és az ügyben az alábbi tájékoztatás kaptuk:

A helyi rendőrőrsre bejelentés érkezett, mely szerint a község főterén lévő egyik üzlet ablakait két ismeretlen személy betörte, és ezzel jelentős anyagi kárt okoztak. Az ügyben intézkedő rendőrök az adatgyűjtés során konkrét információt kaptak arra vonatkozóan, hogy a bűncselekménnyel megalapozottan gyanúsítható két személy a panaszos lakásán tartózkodik. (A gyanúsítottak tartózkodási helyéről az édesapjuk tájékoztatta a rendőröket.) Felkutatásuk és elfogásuk érdekében jelentek meg a rendőrök a panaszos lakásán. A beadványt tevő azonban tagadta, hogy a keresett személyek a lakásában tartózkodnak és nem akarta beengedni a rendőröket, sérelmezte továbbá, hogy az intézkedő rendőrök kézben tartott gumibottal jelentek meg.

A főkapitány megállapította, hogy a rendőrök valóban határozottan léptek fel a panaszossal szemben. Felszólították, hogy amennyiben nem működik közre és akadályozza az eljárásukat, kényszerintézkedést is alkalmazhatnak. A főkapitány szerint a gumibot készenlétbe helyezése a rendőrök részéről indokolt volt, hiszen erőszakos bűncselekmény elkövetőiről alaposan feltehető, hogy a rendőrt megtámadják, az intézkedésnek ellenállnak, illetve szökést kísérelnek meg.

Az esetet követő személyes meghallgatás során a panaszos elfogadta, hogy a rendőr a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 39. § (1) bekezdés b) pontja szerint magánlakásba bebocsátás, vagy hatósági határozat nélkül is behatolhat, amennyiben a bűncselekmény elkövetőjének, vagy gyanúsítottjának elfogása és előállítása az intézkedés célja. A tájékoztatást követően a panaszos már csak az intézkedő rendőrök hangnemét sérelmezte. A főkapitány a panasz kivizsgálását követően megállapította, hogy az intézkedő rendőrök indokoltan jelentek meg a lakáson, ott törvényesen és szakszerűen intézkedtek, ugyanakkor felhívta a rendőri állomány figyelmét arra, hogy intézkedéseiket mindenkor a törvények és egyéb jogszabályoknak megfelelően, kultúráltan, az állampolgári jogok tiszteletben tartásával folytassák le.

Az ügyészség munkájával kapcsolatban egy beadvány érkezett.

Az előzetes letartóztatásban lévő panaszos azt kifogásolta, hogy az ügyészség csak a feleségével való kapcsolattartást engedélyezi, gyermekei láthatása iránti kéréseit rendszeresen elutasítja.

Az ebben az esetben alkalmazandó jogszabály értelmében az előzetesen letartóztatott levelezési és látogató-fogadási joga, valamint a csomagküldeményhez való joga a büntetőeljárás eredményessége érdekében korlátozható.⁵⁷ E törvényi előírás alapján tájékoztatásért a városi ügyészséghez fordultunk. A vezető ügyész álláspontja szerint, mivel az előzetes letartóztatás kényszerintézkedés, amely a büntető eljárási törvényben meghatározott relatíve rövid ideig tartható fenn, nem látta indokoltnak a kiskorú gyermek jelenlétét a büntetés-végrehajtási intézetben. Ezen túlmenően – véleménye szerint – ilyen esetekben a gyermek helyes erkölcsi fejlődését, annak a legmesszebbmenőig történő védelmét kell előtérbe helyezni, még akkor is, ha ez esetleg az édesapa igényének bizonyos mértékű korlátozásával is jár. Az ügyész állásfoglalása szerint a kiskorú gyermekeknek a büntetés-végrehajtási intézetben való jelenléte nem ezt a célt szolgálja. A kapcsolattartás engedélyezése során figyelembe kell venni továbbá olyan okokat is, mint például a büntetés-végrehajtási intézet befogadóképessége, amely véges. Tekintve, hogy a vezető ügyész döntése során nem történt jogsértés, illetve, hogy időközben az előzetes letartóztatást megszüntették, az ügyben további intézkedést nem tartottunk szükségesnek.

⁵⁷ Lásd a büntetések és intézkedések végrehajtásáról szóló 1979. évi 11. törvényerejű rendelet 118. § (2) bekezdését.

2005-ben is nagy számban érkeztek olyan panaszok, amelyek a büntetés-végrehajtási szervek eljárásaival kapcsolatosak. A legtöbb panaszt a korábbi évekhez hasonlóan az átszállítási kérelmek tették ki. Ilyen kérelmek esetén minden esetben a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnokságához fordultunk. Megállapítható, hogy amikor lehetőség van az átszállítási kérelem teljesítésére, annak minden alkalommal eleget tesznek. Elutasítás esetén pedig elfogadható, részletes magyarázatot adtak a kérelem megtagadására.

Az alábbi panaszok a büntetés-végrehajtási intézetek személyzetének magatartását kifogásolták:

Az egyik panaszos beadványában a büntetés-végrehajtási intézet ápolójának magatartását sérelmezte. Elmondása szerint, amikor panaszait elmondta az ápoló kiabált vele, és nem adott gyógyszert fájdalmai enyhítésére. Kifogásolta, hogy a történetek miatt az ápoló fegyelmi lapot állított ki, és ezért nem kaphatta meg kedvezményét a feltételes szabadságra bocsátáshoz.

Tájékoztatásért a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnokságához fordultunk. A parancsnokság által megküldött – a fogva tartottak egészségügyi ellátásáról vezetett – „Ambuláns Napló”-ból megállapítható, hogy a panaszos már a kérdéses napot megelőzően is betegápolásban részesült. Az ápoló a kórelőzményt ismerve, aktuális állapota alapján eseti gyógyszer adását, orvos behívását nem tartotta indokoltnak. (Később a szakorvos a pszichés állapot rendezését javasolta gyógyszeres kezeléssel.)

A parancsnokság tájékoztatása szerint nem fedte a valóságot az sem, hogy az ápoló a panaszosról fegyelmi lapot állított volna ki, vagy megfenyítette volna, ugyanis fenytetés kiszabására csak a parancsnok és az általa meghatározott személy jogosult.

A fegyelmi eljárást az intézet parancsnoka rendelte el és a panaszost a személyzet tagjának megsértése miatt tíz nap magánelzárással fenytítette. Megállapíthatóvá vált tehát, hogy a feltételes szabadságra bocsátás kedvezőtlen elbírálásához az ápolónak nem volt köze. A börtönben készített nevelői véleményben foglaltakra figyelemmel az intézet parancsnoka az előterjesztést nemleges javaslattal küldte meg a megyei bírósághoz. A bíróság a feltételes szabadon bocsátás lehetőségét jogerősen elutasította.

Egy másik fogva tartott segítségünket kérte – fegyelmi ügye kapcsán – a büntetés-végrehajtási intézet szabályzatának értelmezéséhez. Véleménye szerint nem követett el olyan magatartást, amely miatt fenytetés büntetés kiszabása járna.

A szabályzat értelmezésére és az eset kivizsgálására kértük fel a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnokságát. A parancsnokság mindamellet, hogy a fegyelmi eljárást jogszerűnek ítélte, elismerte, hogy a szabályzatban található félreértésre okot adható szövegrészlet, ezért az ügy kivizsgálását követően utasította a büntetés-végrehajtási intézet parancsnokát a házirend pontosítására és módosítására.

A panaszos levelében azt kifogásolta, hogy őt és zárkatársait hátrányos megkülönböztetésben részesíti a könyvtáros nevelő, mert részükre nem teszi lehetővé a házirendben előírt havi kétszer két órás könyvtárlátogatást.

A panasz kivizsgálása érdekében a büntetés-végrehajtási intézet igazgatójához fordultunk, aki arról tájékoztatott, hogy a számítógépes nyilvántartás alapján, a panaszos és zárkatársai rendszeresen – a szabályzatban rögzítetteknek megfelelően – látogatják a könyvtárat. Ezenkívül a könyvtáros nevelő, több esetben biztosított számukra soron kívüli könyvtári foglalkozási lehetőséget (például szabadság, betegség miatt kimaradt foglalkozás esetén), melyet igénybe is vettek. Jogsértés hiányában további intézkedést nem tartottunk szükségesnek.

A panaszosok gyakran kifogásolták az ügyvédek tevékenységét.

Egy felmérés eredménye szerint⁵⁸ a fogva tartott romák 42,6 százaléka volt elégedetlen ügyvédjével. Kirendelt védők látják el azoknak a védelmét, akik nem engedhetik meg maguknak, hogy „ügyvédet fogadjanak”. A tapasztalatok azt mutatják, hogy a kirendelt védők kisebb arányban vannak jelen és kevésbé aktívak a büntetőeljárás nyomozati szakaszában, mint meghatalmazott kollégáik. Előfordul, hogy az előzetes letartóztatásban lévők csak a tárgyaláson találkoznak kirendelt jogi képviselőjükkel. (Meg kell jegyeznünk, hogy ez a probléma természetesen nem kizárólag csak a roma embereket érinti.) Egy – a Magyar Helsinki Bizottság által 2005-ben elvégzett – kutatás igazolta, hogy a kirendelt védők által biztosított jogi segítség színvonala igen sok esetben nem felel meg a hatékony védelem alkotmányos és nemzetközi jogi követelményeinek. Ennek egyik oka, hogy a kirendelt védők díjazása jelenleg is csak töredéke az ügyvédi szolgáltatások piaci árának, de a rendszer hatékonyságát strukturális problémák is rontják. „A jelenlegi szabályok értelmében például a nyomozás során a nyomozó hatóság választja ki, hogy kirendelt védőként melyik ügyvéd lássa el a rászoruló gyanúsított

⁵⁸ Huszár László: Roma fogva tartottak a büntetés-végrehajtásban (Belügyi Szemle, 1999/7–8.)

védelmét. Tehát olyan szerv dönt a kirendelt védő személyéről, amely eljárási szerepénél fogva »ellenérdekelte« a védői tevékenység hatékonyságában.”⁵⁹

A beadványozók gyakran kérnek segítséget jogi képviselőjük ellátáshoz. Erre az Obtv. rendelkezései szerint nincs lehetőségünk, ezért az ilyen jellegű beadványokra – a feltételek fennállása esetén – azt javasoljuk, hogy forduljanak az Antidiszkriminációs Roma Ügyfélszolgálati Hálózathoz, megadva a képviselők nevét, elérhetőségét.

6. Kisebbségi ülnökök az igazságszolgáltatásban? Az ülnökök megválasztásának új szabályai

Tisztában vagyunk azzal, hogy az Obtv. kategorikusan kizárja a bíróságok ítélkező tevékenységének vizsgálatát, illetőleg azzal, hogy az egyes konkrét ügyekben hozott bírósági döntések bírálata, sőt kommentálása is sértheti a bírói függetlenség elvét.

Ugyanakkor beszámolóinkban nem hallgathatjuk el, hogy panaszosaink egy igen jelentős része – sokszor már a büntetés-végrehajtási intézetben megfogalmazott beadványában – szóvá teszi azt is, hogy elmarasztalására a bíróság tévedése folytán esetleg a bíróság elfogultsága, előítéletessége miatt került sor. Természetesen e panaszokkal érdemben nem tudunk foglalkozni, ezeket – a panaszban megfogalmazott körülményekre figyelemmel – rendszerint vagy az Országos Igazságszolgáltatási Tanácshoz vagy a Legfelsőbb Bíróság elnökéhez továbbítjuk.

Maga a jelenség azonban még egy rövid kitekintést arra, hogy a hazánkban, illetőleg az általában a mértékadónak tartott országokban hogyan néznek szembe, illetve hogyan próbálnak szembesülni az ilyen jellegű „gyanakvásokkal”.⁶⁰

Közismert, hogy az angolszász típusú jogrendszerek többségében – mindenekelőtt az Amerikai Egyesült Államokban – az ún. esküdtbíráskodás intézményét alkalmazzák, ami lényegében megfelel az igazságszolgáltatásban való „néprésztétel” elvének. Más szavakkal megfogalmazva ez azt jelenti, hogy a bűnösség kérdésében egy laikusokból álló testület mondja ki a „verdiktet”. (Az esküdtszék tagjainak természetesen elfogulatlannak, és a szó szoros értelmében feddhetetlennek kell lenniük.)

A büntető igazságszolgáltatásban hasonló intézményt jelent Magyarországon az ülnökök (korábbi terminológiával élve: „népi ülnökök”) bevonása az ítélkező munkába. Ez az esetek döntő többségében azt jelenti, hogy a hivatásos bíró mellett kettő, az önkormányzatok által megválasztott laikus szereplő is részt vesz az ítélet meghozatalában.

Erre tekintettel, joggal merül fel az igény, hogy olyan esetekben, amikor a büntetőeljárásban terheltként vagy sértettként szereplő személy roma származású, nem lehetne-e (nem kellene-e) megteremteni a jogszabályi feltételeit annak, hogy a döntéshozatalban roma ülnök is részt vehessen.⁶¹

Ezzel összefüggésben említést érdemel az ülnökök megválasztására vonatkozó jogszabályok módosítása.

A kisebbségi törvény módosításakor a települési kisebbségi önkormányzatok feladat- és hatásköre bővült a helyi bíróságokba történő ülnökválasztás jogával. A részletszabályok hiánya miatt azonban egyelőre nem lehet tudni hogyan működik majd a gyakorlatban, illetve hogy milyen szempontok alapján fogják kiválasztani az ülnököket.⁶² Míg a Nektv. 25. § m) bekezdésében az szerepel, hogy „a települési kisebbségi önkormányzat ... részt vesz a helyi bíróságok ülnökeinek választásában”, addig a Nektv. 30/C szakasz kifejezetten rögzíti, hogy „a települési kisebbségi önkormányzat az át nem ruházható feladat- és hatáskörében dönt ... az ülnökök megválasztásáról.” A törvény szövegében tehát nincs egyértelműen meghatározva a kisebbségi önkormányzatok feladata, és az sem, hogy pontosan milyen szerepük van az ülnökök kiválasztásában.

⁵⁹ A vétkesség vétele (tanulmány), Jelentés a letartóztatottak helyzetéről/ (Magyar Helsinki Bizottság)

⁶⁰ Az Amerikai Egyesült Államokban általában nagy médiaérdeklődés kíséri azokat az eseteket, amikor afro-amerikai állampolgárokat bántalmazó rendőröket vonnak felelősségre. Ilyen esetekben szinte kényszerűen felmerül az a kérdés, hogy az esküdtszék összetétele ne adjon okot gyanakvásra, azaz arra, hogy a „fehérek” álló testületet ne érje az a vád, hogy esetleges felmentő ítéletükkel „részt vállalnak” a rendőrök által elkövetett – esetleg tényleg faji motívumú – atrocitásban.

⁶¹ Egy „de lege ferenda” jogalkotásnak természetesen számolni kell az e kérdés szabályozása kapcsán szükségesül felmerülő adatvédelmi aggályokkal is. Nem zárható ki ugyanis, egy ilyen jellegű jogalkotási kezdeményezés arra való hivatkozással történő elvetése, hogy az ítélkezés folyamán egyszerűen senkiről sem lehet tudni, hogy milyen etnikai hovatartozású.

⁶² A bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 1997. évi LXVII. törvény alapján, ülnöknek az a büntetlen előéletű, választójoggal rendelkező magyar állampolgár választható meg, aki a 30. életévét betöltötte. A jelölt a jelölés elfogadásáról írásban nyilatkozik. A nyilatkozat a jelölt nevét, születési helyét és idejét, anyja nevét, lakóhelyét, iskolai végzettségét, szakképzettségét, foglalkozását, munkahelye nevét és címét, havi átlagkeresetét, valamint az aláírását tartalmazza. A jelölt köteles arról is nyilatkozni, hogy büntetve volt-e, rendelkezik-e választójoggal. A jelölt lakóhelye szerint illetékes jegyző megállapítja, hogy a jelöltnek van-e választójoga.

A helyi bíróság ülnökeit a bíróság székhelye szerint illetékes települési, illetőleg települési kisebbségi önkormányzat képviselő-testülete, a megyei bíróság ülnökeit a megyei (fővárosi), megyei jogú városi közgyűlés és a területi kisebbségi önkormányzatok képviselő-testületei választják meg. A kerületi bíróságok ülnökeit a bíróság illetékességi területe szerinti települési önkormányzatok és a települési kisebbségi önkormányzatok képviselő-testületei, a Budakörnyéki Bíróság ülnökeit a Pest Megyei Közgyűlés és a Pest megyei kisebbségi önkormányzatok képviselő-testületei választják meg. A megyei bíróság és a munkaügyi bíróság ülnökeit a megyei (fővárosi), megyei jogú városi közgyűlés és a területi kisebbségi önkormányzatok képviselő-testületei választják meg.

Tekintettel arra, hogy nem ismert előttünk még olyan elemzés vagy hatásvizsgálat, amely az ülnöki szerep fentieknek megfelelően történő átértékelését eredményezné, ezért – e beszámoló keretei között – csupán a felvetést fogalmazzuk meg.

Ha ettől az intézkedéstől az igazságszolgáltatással kapcsolatos panaszok számának csökkenését remélhetnénk, feltétlenül érdemes lenne e kérdéskört elmélyültebben tanulmányozni.

IV.

Kisebbségi célú közalapítványok helyzetének alakulása 2005-ben

1. A kisebbségi közalapítványok létrehozásának indokai, működésük vázlatos áttekintése

A beszámoló I. Fejezetében részletesen ismertettük a helyi kisebbségi önkormányzatok működési célú támogatásának rendszerét, illetve az ezzel összefüggésben tapasztalt problémákat. A minél pontosabb tájékoztatás érdekében arról is szükséges szólnunk, hogy a központi költségvetés milyen egyéb módon segíti a kisebbségi feladatok ellátását.

A finanszírozási rendszer egyik fontos eleme a kisebbségi szervezetek pénzügyi támogatása. Az e célra felhasználható keretet a mindenkori költségvetési törvények határozzák meg. 1991-ben az Országgyűlés a támogatások mintegy 90%-át a kisebbségek országos szövetségei számára folyósította, amely szervezetek aztán maguk dönthettek annak felosztásáról.⁶³ 1992-től az Emberi jogi, kisebbségi és vallásügyi bizottság javaslata alapján az Országgyűlés határoz arról, hogy az egyes kisebbségi szervezetek – pályázati úton – milyen összegű támogatásban részesülnek.

Mielőtt részletesebben is bemutatnánk a hazai nemzeti és etnikai kisebbségek – és e körben kiemelten a roma kisebbség – finanszírozására hivatott közalapítványi rendszert, szükségesnek tartunk néhány – talán sommásnak tűnő – megállapítást előre bocsátani. Évek óta foglalkozunk ugyanis azzal az állami gyakorlattal, amely a Nektv.-ben megfogalmazott célok finanszírozásának az ügyét „nagyvonalúan” a közalapítványokra bízta. A konstrukció mellett felhozható fő érv az volt, hogy az állam – tulajdonképpen a mindenkori kormányzat – el akarta kerülni az elfoglaltságnak (részlelhajlásnak) még a látszatát is, és mondjuk ki őszintén: a közalapítványok létrehozásával meg kívánta osztani a döntéshozatal felelősségét a kisebbségi közösségek képviselőivel. A kisebbségi célokra elosztható pénzeszközök ugyanis minden évben szűkösen bizonyultak, amely egyúttal azt is eredményezte, hogy bizonyos jogos igényeket nem lehetett kielégíteni, és az erről való döntés közlése sem tartozik a „kellemes”, könnyen letudható feladatok közé.

A közalapítványok növekvő számú ügyfelekkel (pályázókkal) kénytelenek foglalkozni úgy, hogy az ilyen típusú munka feltételei – enyhén szólva – nem optimálisak. E beszámoló keretei között nincs lehetőség arra, hogy részletesen bemutassuk a közalapítványokra bízott állami feladatok ellátásának a nehézségeit, e sajátos döntéshozói munka személyi és tárgyi feltételeinek az elégtelenségét, mindössze arra szorítkozhatunk, hogy megállapítsuk: a közalapítványok munkatársaira óriási munkateher hárul, amelynek megpróbálnak ugyan megfelelni, azonban szinte törvényszerű, hogy bekövetkeznek olyan hibák és hiányosságok is, amelyekről a következő fejezetekben szólnunk.

1.1. A Magyarországi Nemzeti és Etnikai Kisebbségekért Közalapítvány létrehozását szükségessé tévő körülmények (MNEKK)

A kisebbségi önkormányzati rendszer létrejöttét követően erősödött az érintett közösségek igénye arra, hogy részt vehessenek a kisebbségi célú feladatok finanszírozásával kapcsolatos döntések meghozatalában. Erre kínált lehetőséget, hogy 1994. január 1-jét követően a magyar polgári jogban is megjelent a közalapítvány intézménye. Az Országgyűlés 1995. márciusában módosította a Nektv.-t, és kötelezte a kormányt, hogy a hazai kisebbségek önazonosságának megőrzését, hagyományai gondozását, átörökítését, az anyanyelv ápolását, fejlesztését, szellemi és tárgyi emlékeik fennmaradását, a kisebbségi létből fakadó kulturális és politikai hátrányok mérséklését szolgáló tevékenységek támogatására közalapítványt hozzon létre.

⁶³ Az Országgyűlés a támogatás mintegy 10%-át közvetlenül a kisebbségi szervezeteknek ítélte oda. Meghatározta továbbá, hogy az egyes kisebbségek a fennmaradó összeg hány százalékát oszthatják fel saját szervezeteik között. Az országgyűlési határozat indokolása szerint a differenciálásnál figyelembe vették a kisebbségek létszámát, valamint azt, hogy az adott nemzetiség szervezetei régebben működnek vagy újonnan alakultak.

A Magyarországi Nemzeti és Etnikai Kisebbségekért Közalapítvány céljait, illetve feladatát az alapító okirat határozza meg. Az MNEKK sokrétű tevékenységéből kiemelést érdemel, hogy:

- folyamatos és egyedi pályázatok útján támogatást nyújt a kisebbségi önkormányzatoknak, társadalmi szervezeteknek, közösségeknek, illetve személyeknek a Nektv.-ben meghatározott közfeladatok megvalósítását szolgáló munkájához, a tudományos kutatások szervezéséhez, finanszírozásához, a feltárt eredmények megjelentetéséhez; a kisebbségi közművelődés ösztönzéséhez, fejlesztéséhez;
- ösztöndíjakat adományoz és támogatást nyújt ösztöndíjak alapításához;
- segíti az érdekvédelmi tevékenységet;
- támogatja intézmények alapítását;
- támogatást nyújt anyanyelvi oktatáshoz kapcsolódó tevékenységhez;
- segíti a kisebbségi értelmiség itthon és külföldön történő képzését és továbbképzését;
- a lehetőségekhez képest biztosítja a hazai kisebbségi sajtó működésének feltételeit;
- támogatja a kisebbségi irodalmi, művészeti alkotások megjelenését, terjesztését;
- támogatja a hazai kisebbségek és anyanemzeteik közötti kapcsolatok ápolását, fenntartását;
- támogatja a kisebbségi témával foglalkozó hazai, valamint nemzetközi rendezvények szervezését;
- ösztönzi a kisebbségek vallási kultúrájának művelését, az anyanyelvi hitgyakorlást;
- támogatja a kisebbségi film- és színházművészetet.

Az Állami Számvevőszék 2004 júliusában nyilvánosságra hozott jelentése szerint az utóbbi években a többszörös támogatási rendszer kialakulása következtében fokozatosan visszaszorult az MNEKK finanszírozói és újrafelosztói szerepe, a források egyre inkább az egyes szaktárca és az Országgyűlés fejezeti kezelésében lévő előirányzatokban jelennek meg.

Az MNEKK több mint egy évtizedes tevékenységének értékelésére – a beszámoló keretei között – nem vállalkozhatunk. Elvi jelleggel azonban kijelenthető, hogy a közalapítványi finanszírozás akkor lehet hatékony, ha a támogatás egy konkrét cél elérését segíti elő, vagy ha biztosítani kell a döntés viszonylag rövid időszakonkénti felülvizsgálatának lehetőségét, mint ahogyan ez az ösztöndíjak elbírálása esetében történik. Véleményünk szerint a rendszeresen jelentkező közfeladatok ellátása nem függhet egy pályázat sikerétől, ezért az ilyen jellegű tevékenységekkel összefüggésben nem célszerű ezt a finanszírozási formát választani.⁶⁴ Amint arról a korábbiakban már szóltunk, a kisebbségi joganyag módosítása nem járt együtt a támogatási rendszer átalakításával. A kodifikációs munkálatok kezdetekor felmerült ugyan, hogy költségkímélőbb megoldás lenne, ha az MNEKK helyett az országos kisebbségi önkormányzatok maguk rendelkezhetnének a felosztható összegekkel, az Országgyűlés azonban – némi változtatással – hatályban tartotta a korábbi szabályozást.

1.2. A Magyarországi Cigányokért Közalapítvány (MACIKA) tevékenysége

A kormány a cigányság esélyegyenlőtlenségét csökkentő intézkedések támogatására 1995-ben egy külön szervezetet hozott létre, a Magyarországi Cigányokért Közalapítványt (MACIKA). Az alapító okiratban megfogalmazott céloknak megfelelően a MACIKA a korábbi években elsősorban a cigányság megélhetését, a roma munkavállalók foglalkoztatását, a gyermekek és fiatalok tanulmányainak sikeres folytatását, oktatási programok megvalósítását, a közeleti képzést, valamint az előítélet-mentes jogalkalmazást és az emberi és állampolgári jogok védelmét segítette elő. A beszámoló évében azonban szűkült a tevékenységi köre, a 2005/2006. tanévben már nem a MACIKA, hanem az Ifjúsági, Családügyi, Szociális és Esélyegyenlőségi Minisztérium és az MNEKK írta ki a roma tanulmányi ösztöndíj pályázatokat és folytatta le az ezekkel kapcsolatos eljárásokat.⁶⁵ A MACIKA szerepének kormányzati átértékelésére utalhat az is, hogy az éves pénzügyi előirányzata 2005-től kezdődően már nem jelenik meg nevesítetten, külön sorként a költségvetési törvényekben. Ez a szabályozás ugyan nem sérti az államháztartás működési rendjét, azonban kétségtelenül megnehezítheti azoknak a helyzetét, akik pusztán a jogszabályokra hagyatkozva próbálják felkutatni, áttekinteni a cigány kisebbség társadalmi integrációját célzó költségvetési forrásokat.

⁶⁴ Az Állami Számvevőszék jelentése szerint a kisebbségi írott sajtót az MNEKK 1999–2003 között több mint 1,2 milliárd forinttal támogatta. Ennek ellenére a kisebbségi újságok helyzete nem vált stabilabbá az elmúlt években, kiszolgáltatottságukat jól jellemzi, hogy megjelenésük gyakorlatilag attól függ: a közalapítvány kuratóriuma kedvezően bírálja-e el a pályázatukat.

⁶⁵ E változással kapcsolatos tapasztalatainkat egy későbbi alfejezetben részletesen ismertetjük.

2. A nemzeti és etnikai kisebbségekért közalapítvány működési rendjét érintő változások

Az MNEKK legfőbb döntéshozó szerve a kuratórium, amelynek személyi összetételét a Nektv. határozza meg. A korábbi, már nem hatályos rendelkezések szerint a kuratórium az alábbi tagokból állt:

- a kisebbségek országos önkormányzatainak – azok közgyűlése által megválasztott – egy-egy képviselője, országos önkormányzat hiányában az adott kisebbség szervezetei által választott személy;
- az Országgyűlésben képviselőcsoporttal rendelkező pártok által kijelölt egy-egy személy;
- a belügyminiszter, a külügyminiszter, a nemzeti kulturális örökség minisztere, az oktatási miniszter és a kormány ifjúsági és sportfeladatokat ellátó tagja, valamint a Magyar Tudományos Akadémia elnöke által kijelölt egy-egy személy.

Tapasztalataink szerint ez a törvényi szabályozás legitimációs problémákat vetett fel, hiszen a határozatlan időre szóló kuratóriumi tagság nem igazodott a négyéves kisebbségi önkormányzati ciklushoz.

A beszámolási időszakban az Országos Ruszin Kisebbségi Önkormányzat, valamint az Országos Szerb Önkormányzat vizsgálatunkat kérte amiatt, hogy delegáltjukat – a közgyűlés határozata ellenére – az alapító nem hívta vissza az MNEKK kuratóriumából.

A Nektv. nem tartalmaz előírásokat a kuratóriumi tagság megszűnésére, és nem rendelkezik arról sem, hogy az országos kisebbségi önkormányzatok jogosultak-e kezdeményezni az alapítónál a kurátor visszahívását. A kormány ezért ezeket a kérdéseket az alapító okirat többszöri módosításával szabályozta.

Az MNEKK 1996-ban bírósági nyilvántartásba vett alapító okirata arról rendelkezett, hogy a kuratóriumi tagság megszűnik „a delegáló szervezet véleményének megkérzése után az alapító által történt visszahívással”. Az alapító okirat tehát ekkor még lehetővé tette az országos kisebbségi önkormányzatok által választott kuratóriumi tag visszahívását. A Polgári Törvénykönyv (Ptk.) azonban a közalapítványok esetében nem ismeri a delegálás intézményét. A kormány a törvényi szabályozással való összhang megteremtése érdekében már 1997-ben módosította az alapító okiratot és kivette belőle a delegáltak visszahívására vonatkozó rendelkezést.⁶⁶

Az alapító okirat következő jelentős módosításáról az 1053/2002. (V. 14.) Korm. határozattal döntöttek. Ekkor előírták, hogy a kuratóriumi tagság megszűnik „a delegálás visszavonásával”. A kormányváltást követően nem kérték a változások nyilvántartásba vételét a bíróságtól, így az alapító okirat jogi értelemben nem módosult. Az új kormány álláspontja szerint ez a rendelkezés ellentétes volt a Ptk. szabályrendszerével, mert a kuratóriumi tagok kijelölése az alapító kizárólagos hatáskörébe tartozik, így a tagsági viszony megszűnése nem alapulhat egy másik szerv döntésén.⁶⁷

Miután a bírói gyakorlat sem volt egységes a kurátorok visszahívhatósága ügyében, nem tudtunk állást foglalni abban a kérdésben, hogy a kormányt terhelte-e mulasztás azért, mert az országos önkormányzatok közgyűléseinek határozata ellenére nem hívta vissza a ruszin és a szerb kuratóriumi tagokat. Megállapítottuk azonban, hogy az alapítónak szükség szerint az alapító okirat módosításával is elő kellett volna segítenie az MNEKK céljainak megvalósítását, ám a kormány e kötelezettségének csak jelentős késéssel tett eleget. Álláspontunk szerint sérült a jogállamiság szerves részét képező jogbiztonság elve annak következtében, hogy az alapító okirat módosításáról rendelkező 1053/2002. (V. 14.) Korm. határozatot „nem létezőnek” tekintették, nem hajtották végre, ugyanakkor 2005. március 1-jéig hatályon kívül sem helyezték. Hiányosságként értékeltük azt is, hogy az alapító az országos kisebbségi önkormányzatokkal való érdemi egyeztetés nélkül döntött az MNEKK működését alapvetően meghatározó egyes kérdésekben. Az elmúlt években a Közalapítvány alapító okiratát számos alkalommal módosították, ám ezt nem minden esetben hirdették ki a Magyar Közlönyben, ezért ezek a változások szinte követhetetlenek voltak a kisebbségi közösségek számára. Vizsgálati jelentésünkben felhívtuk a figyelmet arra is, hogy a jogbiztonság érdekében az MNEKK működésére vonatkozó legfontosabb szabályokat törvényben kellene rögzíteni. Az Országgyűlés a Nektv. módosításával megtette az első lépést ebbe az irányba. Az új szabályozás értelmében a kuratórium tagjaival kapcsolatos „választás, illetőleg kijelölés joga magában foglalja a megbízás kijelölésének, visszavonásának jogát”. Álláspontunk szerint e rendelkezésből az következik, hogy az országos kisebbségi önkormányzat kezdeményezésére az alapító a jövőben köteles lesz az e testület által delegált kurátort visszahívni.

⁶⁶ Ez az álláspont ellentmondani látszik annak, hogy a Legfelsőbb Bíróság az alapítványok nyilvántartásba vételével kapcsolatos egyik eseti döntésében (BH 1993. 327.) kimondta: „az alapítvány alapítója a kezelő szervként eljáró kuratórium összetételét megváltoztathatja, egy vagy több kuratóriumi tag helyett más személyt jelölhet”. A Legfelsőbb Bíróság megállapítása szerint „lehetséges, hogy az alapító a kezelő szerv összetételét oly módon változtassa meg, hogy a kuratórium egy vagy több tagjának tevékenységét értékelve (vagy egyéb más személyi körülményeiben beállt változás folytán) a kuratóriumi tagság alól felmenti, és mást jelöl a kuratóriumi tagság ellátására”. Az alapító azonban nem élt a visszahívás lehetőségével, és egyetlen kuratóriumi tagot sem mentett fel arra hivatkozva, hogy tevékenysége a Közalapítvány céljainak megvalósulását veszélyeztette.

⁶⁷ A kormány álláspontjának megerősítését látta abban, hogy a Legfelsőbb Bíróság egy újabb eseti döntésében (BH 2000.375) kimondta: „a kezelőszerv egyes tagjait nem lehet visszahívni. Ha a kuratórium összetételét bármely okból meg kell változtatni, az egész kezelőszerv kijelölését vissza kell vonni, és az új összetételű testület bírósági nyilvántartásba vételét kell kérni”.

Az MNKK törvényes működésének elősegítése érdekében ajánlással fordultunk az alapítói jogokat a kormány nevében gyakorló ifjúsági, családügyi, szociális és esélyegyenlőségi miniszterhez. A szaktárca vezetője valamennyi általunk javasolt intézkedéssel egyetértett:

- az országos kisebbségi önkormányzatok nyilatkozatát kérte arról, hogy megerősítik-e a képviselőtüket ellátó kurátor tagságát vagy új kurátor választásáról gondoskodnak;
- ígéretet tett arra, hogy kezdeményezni fogja az MNKK alapító okiratának módosítását, amelynek várható időpontja 2006. első féléve;
- intézkedett annak érdekében, hogy az országos kisebbségi önkormányzatok a jövőben véleményezhessék az MNKK működését érintő előterjesztéseket.

3. A kisebbségi közalapítványok működését érintő kritikák az ombudsman szemszögéből

Az elmúlt beszámolási időszakban részben szóban (telefonon), részben írásban a Magyarországi Cigányokért Közalapítvány (MACIKA) eljárásával kapcsolatban igen sokan fordultak hozzánk panasszal.

Néhányan „csak” az információhiányt tették szóvá, így különösen azt, hogy a MACIKÁ-t sem telefonon, sem e-mailben nem lehet elérni, illetve azt, hogy a „folyamatosan” benyújtható pályázatok számára nincs fogódzó, nem lehet tudni, hogy érdemes-e pályázni még; nem fogyott-e el a pályázati keretösszeg. Számosan az eljárás lassúságát, az ösztöndíjak késedelmes kifizetését sérelmezték, még többen azonban a méltányos elbírálást, az „ügyszféra” szemléletmódot hiányolták, a MACIKA bürokratikus hozzáállását kifogásolták.

Az egyik beadványozó szerint, a kislánya minden pályázati feltételnek megfelelt, s valamennyi szükséges iratot határidőben meg is küldött a MACIKÁ-nak, ösztöndíjat mégsem kapott.

Az elutasító döntést a Közalapítvány azzal indokolta, hogy a pályázó lakhelyén működik cigány kisebbségi önkormányzat, mégsem e szervezettől, hanem a helyi családsegítő szolgálatától kért „megerősítő”⁶⁸ ajánlást. (A rendelkezésünkre bocsátott iratok szerint ugyanezen indokolással elutasították azon tanulók pályázatát is, akik valamely cigány civil szervezettől kértek és kaptak megerősítő ajánlást.)

Vizsgálatunk során megállapítottuk, hogy a pályázati tájékoztató helyes értelmezése szerint valóban elsősorban a cigány kisebbségi önkormányzattól kellett volna „megerősítő” ajánlást kérni, de az is kétségtelen, hogy ennek a fontossága nem volt kellően kiemelve, s nem volt mindenki számára objektíve, teljesen egyértelmű.

Az „alap” pályázati adatlapon az ajánlásra a következő szabály vonatkozott: a pályázatnak tartalmaznia kell a „helyi cigány kisebbségi önkormányzat, vagy helyi cigány civil szervezet, vagy kisebbségi szószóló, ennek hiányában a települési önkormányzat jegyzőjének, vagy a családsegítő szolgálatának ajánlását, amely tartalmazza, hogy a pályázó a pályázati feltételeknek megfelel.”

A „megerősítő” adatlap erre vonatkozóan eltérő információt nem tartalmazott, csak a pályázóknak szóló külön tájékoztatójában szerepelt, hogy „az ajánlást a pályázó lakóhelye szerinti helyi kisebbségi önkormányzat képviselőjétől” kell kérni, alternatív lehetőségek nélkül.

Úgy gondoljuk, a pályázó könnyen „eltévedhetett” ebben a szabályrendszerben, hiszen ahol cigány kisebbségi önkormányzat nem volt, ott az előző szabályt kellett alkalmazni, erre viszont senki sem hívta fel a tanuló figyelmét.

Az előző szabály különbségtétel nélkül, „azonos értékűként” fogadta el a helyi cigány kisebbségi önkormányzat, a helyi cigány civil szervezet, illetve a kisebbségi szószóló ajánlását; ugyanígy (de másodsorban) a települési önkormányzat jegyzőjének vagy a családsegítő szolgálatának az ajánlását.⁶⁹

Minderre tekintettel kezdeményeztük, hogy a MACIKA Kuratóriuma vizsgálja felül minden olyan elutasító döntését, amelyben az elutasítás oka kizárólag az volt, hogy a nem a helyi cigány kisebbségi önkormányzattól, hanem más, a pályázati adatlapon alternatívaként feltüntetett szervezettől, személytől kért ajánlást a pályázó.

⁶⁸ A MACIKA a 2004–2005. tanév I. félévére benyújtott tanulmányi ösztöndíjpályázatok feldolgozása során olyan visszaélésre utaló jeleket észlelt, melyek alapján megalapozottan feltételezte, hogy nem roma fiatalok tömegesen nyújtottak be tanulmányi ösztöndíj pályázatot a MACIKÁ-hoz – miközben a pályázati kiírás kifejezetten cigány tanulókat célozott meg. A MACIKA büntető feljelentést tett ismeretlen tettesek ellen csalás, magánokirat-hamisítás, valamint ezekre való felbujtás és más bűncselekmények elkövetésének alapos gyanúja miatt. Rendőrségi nyomozás több megyében folyt. A kialakult helyzetre való tekintettel, a MACIKA kuratóriuma a 2004. november 19-ei ülésén egyhangúlag úgy döntött, hogy a beérkező pályázatokat érvényesnek tekinti, de minden pályázónak meg kell ismételnie a korábban benyújtott pályázatát egy „megerősítő adatlap” kitöltésével.

⁶⁹ Nem mellékes az a körülmény sem, hogy nem volt konzekvens az ajánlásra vonatkozó szabályozás, hiszen egy érvényességi feltételt előbb a pályázati adatlapon, utóbb egy külön tájékoztató második oldalán, kiemelés nélkül tüntettek fel.

Kezdeményezésünket a Kuratórium indokolás nélkül elutasította, holott a szabályok bonyolultságáért, ellentmondásosságáért, így tehát (közvetve) a hibásan benyújtott pályázatokért ő maga is felelős.

Az ügyfélközpontú, ügyfélbarát szemléletet hiányoltuk a Kuratórium azon elutasító döntései esetén is, amikor kizárólag az ajánlás hiányos kitöltése: a személyes adatok kihagyása miatt utasította el a pályázatokat.

Így például több panaszos minden pályázati feltételnek megfelelt, a megerősítő adatlapot is határidőben adta fel, a helyi kisebbségi önkormányzat nevében az aláírásra jogosult alá is írta, le is pecsételte az ajánlást, de az ajánlási részben a pályázó személyes adatait nem töltötték ki; nem ismételték meg azt, ami pár sorral feljebb az adatlapon egyszer már szerepelt. Más beadványozó esetében a cigány kisebbségi önkormányzat a pecsétet (bélyegzőlenyomatot) „felejtette le”.

Tisztán jogi szempontból ugyan az ilyen „alaki hibás” pályázatok elutasítása is megindokolható, de álláspontunk szerint elfogadásuk sem lett volna jogellenes. A pályázati adatlap és az ajánlás ugyanis azonos íven volt található, így (az ív alján lévő) ajánlásból hiányzó adatok valójában „megvoltak”. Ha nem keresünk mindenütt csalókat, akkor feltételezhetjük, hogy az ajánlást tevő szervezet egy már kitöltött adatlap végére nyomta a pecsétjét, tette az aláírását.

Még az ajánló szervezet nevének beírását sem tartjuk nélkülözhetetlen feltételnek, hiszen ha az aláírásból nem is feltétlenül, de az aláírásból és pecsétből azonosíthatóvá vált az ajánlást tevő.

A pecséthiányos esetben az lett volna a helyes, humánus magatartás, ha az alap- és a megerősítő pályázat egymás mellé helyezésével döntött volna a Kuratórium. Mindkét fordulóban ugyanis ugyanaz a cigány kisebbségi önkormányzat adott ajánlást a pályázónak, azzal az eltéréssel, hogy a második esetben a bélyegzőt nem használták.

(Csak zárójelben jegyezzük meg, hogy a megerősítő adatlapon nem az ajánló, hanem az ajánló képviselőjének az aláírását kérték – teljesen fölöslegesen, mert értelemszerű az, hogy egy szervezet nevében jognyilatkozatot a képviselő tesz. Az ajánló képviselője – maradva a kisebbségi önkormányzatnál – az elnök, aki a képviselőtestület egyik tagja. Ez azzal együtt, hogy a pályázók tájékoztatását szolgáló levél is egy személy, a kisebbségi önkormányzat képviselőjének az ajánlását kötötte ki, véleményünk szerint alkalmas lehetett a pályázó megzavarására. Ha viszont az elnök nem a testület nevében vagy az SzMSz-ében szabályozott felhatalmazásával ír alá, akkor nem is jogosult a bélyegző használatára!)

Elgondolkoztató az az eset is, amely szerint a beadványozó a megerősítő adatlapot kétszer is megküldte a MACIKA-nak, mindkét alkalommal határidőn túl. A pályázó édesanyja szerint a késedelemért a helyi cigány kisebbségi önkormányzat vezetője a felelős, míg az érintett elnök a felelősségét tagadva azt állította, hogy az iratokat eleve késve kapta meg.

A MACIKA ugyan nem felel a pályázó érdekkörében felmerülő hibáért, így például a közreműködő esetleges késedelemért, de a helyi cigány kisebbségi önkormányzatnak címzett részletes tájékoztatóval (a pályázat céljainak, címzetti körének, a testülettől kért-elvárt közreműködés jelentőségének, a határidők fontosságának a taglalásával, esetleg kitöltési útmutató mellékelésével) sokat tehetett volna a pályázatok sikere érdekében.

A jogbiztonsághoz fűződő alkotmányos érdekek jövőbeni érvényesülése érdekében, kezdeményeztük, hogy:

- helyezzenek nagyobb súlyt arra, hogy a gyors és egyszerű tájékoztatás-tájékoztatás érdekében az ügyfelek telefonon és e-mailben a jelenleginél könnyebben elérhessék a MACIKA Irodáját;
- a „folyamatosan” benyújtható pályázatokra vonatkozó keretösszegek aktuális állapotát tegyék közzé a MACIKA internetes honlapján;
- amennyiben a támogatási szerződésben vállalt időponton túl fizetik ki az ösztöndíjat, akkor a késedelem tartamára fizessenek kamatot;
- a pályázati felhívásokat, adatlapokat, tájékoztatókat mindenki számára érthetően, egyértelműen és világosan fogalmazzák meg;
- ha lehetséges, a benyújtott pályázatokat tartalmi összefüggéseik szerint, a pályázóknak kedvező, méltányos módon bírálják el;
- a helyi cigány kisebbségi önkormányzatokat is részletesen tájékoztassák a tanulmányi ösztöndíjak igénylésével és folyósításával kapcsolatos minden kérdéssel.
- Az esélyegyenlőséghez való jog sérelmének orvoslása érdekében kezdeményeztük továbbá, hogy a Kuratórium vizsgálja felül azt az ösztöndíj-pályázatát elutasító döntését, amely azon alapult, hogy az alappályázaton igen, de a megismételt pályázaton nem volt bélyegzőlenyomat.

(A MACIKA elfogadta kezdeményezéseink többségét.)

A késedelmesen kifizetett ösztöndíjakkal kapcsolatban azonban a kuratórium elnöke azt fejtette ki, hogy a MACIKA költségvetési támogatásból működik, melynek átutalása a felügyeletet ellátó szaktárcától függ, ezért a megítélt pályázati támogatásoknak a kiíráshoz képest későbbi kifizetése miatt semmilyen anyagi felelősséget nem tud vállalni.

Ez az érvelés elfogadhatatlan, hiszen

- a MACIKA és a pályázó közötti támogatási szerződés is – polgári jogi szerződés. Így erre a jogviszonyra is igaz a Ptk. 301. § (1) bekezdése, ami szerint pénztartozás esetében – ha jogszabály eltérően nem rendelkezik – a kötelezett a késedelembe esés időpontjától kezdve akkor is köteles a késedelemmel érintett naptári félévet megelőző utolsó

napon érvényes jegybanki alapkamattal megegyező mértékű kamatot fizetni, ha a tartozás egyébként kamatmentes. A kamatfizetési kötelezettség akkor is beáll, ha a kötelezett késedelmét kimenti; és

- a Ptk. 37. § (1) bekezdése azt is kimondja, hogy a költségvetési szervet a költségvetését meghaladó mértékben is terhelő a kártérítési, megtérítési és kártalanítási kötelezettség, valamint az a kötelezettség, amelyet jóhiszemű személyek irányában vállalt.

De erkölcsi szempontból is elítélhető az az attitűd, amely a szerződés másik alanyával szemben rigorózus és szőrszálhasogató pontosságot vár el, míg saját magával kapcsolatban nem.

A méltányos elbírálásra vonatkozó kezdeményezésünket a méltányosság fogalmának félreértése miatt utasították el. Javaslatunk ui. nem a szabályok és feltételek szigorúságának szubjektív szempontú, a jogbiztonságot sértő, eseti enyhítésére vonatkozott, hanem arra, hogy a pályázatot – mint összefüggő egészet – tartalma alapján bírálják el. Egy egyszerű példával: ha egy pályázati adatlap egyes pontjai gondatlanságból nincsenek kitöltve, de a hiányzó információt az adatlap más részei, vagy a mellékletek (például az önéletrajzok, ajánlások, igazolások) is tartalmazzák, úgy formai hiba miatt ne utasítsák el a pályázatot.

A 2005/2006. tanévre a roma gyerekek tanulmányi ösztöndíj-pályázatát már nem a MACIKA írta ki, hanem az Ifjúsági, Családügyi Szociális és Egészségügyi Minisztérium (ICSSZEM) és a Nemzeti és Etnikai Kisebbségekért Közalapítvány (NEKK).

Az „új” pályázatküirők működésével kapcsolatban ugyan főként csak 2006 elején kaptunk jelzéseket (vagyis a jelen beszámolási időszakon túl), de a tartalmi összefüggés okán már e beszámolóban tájékoztatni kívánjuk az Országgyűlést a hozzánk érkező panaszokból lesűrhető tanulságokról:

A rigorózus-bürokratikus hozzáállás maradt a pályázat-elbírálás alapjellemezője, hiszen a legkisebb formai hiba, a legkisebb gondatlanság is a pályázat elutasításához vezetett. A beérkező kb. 24 500 pályázatból több mint 5 ezret (egészen pontosan: 5137-et, vagyis a pályázatok 21%-át) utasítottak el, miközben – a NEKK-től megkapott „Hibás pályázatok listája” elemzése alapján – biztos kijelenthető: a hibák minimum fele igazolási kérelemmel, vagy hiánypótlással orvosolható lett volna!

Az ICSSZEM és a NEKK is észlelte a formai hibák nagy számát, és az interneten és egy sajtótájékoztató útján felhívták a pályázók figyelmét arra, hogy amennyiben határidőn belül hiánytalan, új (ismételt) pályázatot nyújtanak be, úgy azt fogják elbírálni.

Az így „megmentett” pályázatok száma mindössze 500 körüli, ami jelzi, hogy ez az információ vagy nem jutott el a pályázókhoz, vagy azok – teljesen érhető módon – nem emlékeztek arra, hogy bármilyen hibát elkövettek volna a pályázati adatlap kitöltése és/vagy a mellékletek csatolása körében.

Jogásként – a nem öncélú – formai szabályok teljes körű betartásának szükségességét (természetesen) elismerjük, ugyanakkor érthetetlennek és elfogadhatatlannak tartjuk a hiánypótlási lehetőség kizárását, hiszen a pályázat postára adásának legkésőbbi időpontja (október 28.) és az elbírálása (december 8.) között 6 hét, a benyújtás és az ösztöndíj-kifizetés között, ha nem a legutolsó napon nyújtják be a pályázatot, akár 6 hónap (!) is eltelhet.

Technikailag már ezen időhatárok között is megoldható lenne a hiánypótlás, de ha a pályázat benyújtásának határidejét kevéssel előbbre, az elbírálást és a kifizetést későbbi időpontra tolná az ICSSZEM, akkor a hiánypótlás nem okozna gondot.

Az ösztöndíjpályázat céljával egyébként összeegyeztethetetlen a végletesen formális, csak a pályázatok „kezelhetőségének” egyszerűségét szem előtt tartó bürokrata szemlélet.

Felhívjuk a figyelmet arra is, hogy a roma tanulók és hallgatók tanulmányi ösztöndíj-kiírási feltételrendszere 3 félévet kapcsol össze: a 2. félévi eredmény az alapja a pályázat benyújtásának, amelyhez csatolni kell a következő tanév első, és utóbb a második félévi beiratkozásáról, tanulmányi jogviszonyról szóló igazolást is.

Ebből következőleg kérdéses, hogy a „keresztféléves” tanulmányokat folytatók benyújthatnak-e egyáltalán pályázatot, illetőleg az is, ha valaki a 3. félévről objektív okok miatt (külföldi tanulmányút, betegség vagy egyéb személyes probléma miatt elhalasztott tanév stb.) nem tud benyújtani jogviszony-igazolást, megkaphatja-e a teljes tanévre megítélt ösztöndíj felét.

Sajnálatos módon a pályázati kiírás ilyen lehetőséget nem biztosít, az egyéni szempontok mérlegelése pedig idegen a NEKK eddigi gyakorlatától.

Mindezekből következően, javasoljuk az ICSSZEM-nek, hogy:

- amennyiben késedelmesen fizet ki ösztöndíjat, úgy vegye figyelembe a Ptk-nak a pénztartozás késedelmére vonatkozó szabályait,
- módosítsa úgy a tanulmányi ösztöndíjpályázatok benyújtási, elbírálási, az ösztöndíj kifizetési időpontokat, hogy hiánypótlásra is legyen lehetőség,
- a 3 tanév összekapcsolása miatt esetleges felmerülő méltánytalanságok orvoslására is biztosítson lehetőséget.

V.

**A szociális problémák és a szegénység – a kisebbségi ombudsman
szemszögéből****1. A szociális biztonsághoz fűződő alkotmányos alapjoggal kapcsolatos
visszásságokról általában**

2005-ben – az elmúlt évekhez hasonlóan – a szociális, a lakhatási, valamint a gyermeki jogokkal összefüggő panaszokat szinte kivétel nélkül roma kisebbséghez tartozó emberek juttatták el hozzánk. Beadványaikban a mindennapi életükben jelentkező legsúlyosabb problémák megoldásához kérték segítségünket. Ezeket az ügyeket gyakran vizsgáltuk a helyszínen, így a szegénység és a társadalmi kirekesztettség különböző formáival konkrét élethelyzetekben személyesen is szembesültünk.

A beadványok többsége elsősorban hátrányos helyzetű régiókból érkezett, a roma panaszosok sokszor elkeseredve, utolsó lehetőségként fordultak Hivatalunkhoz.

Egyes kutatók⁷⁰ szerint napjainkban az egyik legnagyobb szegénységi kockázatot az etnikai hovatartozás jelenti. Kialakulóban van egy társadalom alatti társadalom, ún. „underclass”, különösen, ha a szegénység egy etnikailag meghatározható társadalmi csoportban koncentrálódik. A romák közül sokan élnek szélsőséges szegénységben, a nem romáktól és a kevésbé szegényektől térben is elkülönülve, szegregálódva. A kutatók véleménye szerint kevés esélyük van arra, hogy ebből a helyzetből valaha is kikerüljenek, és ez a sors vár gyermekeikre is.

Az egyik szociális civil szervezet szegénységgel kapcsolatos szakmai jelentése súlyos gondokat vetett fel, ezek a problémák a panaszügyekben is visszatükröződnek.

„A munkából való megélhetés esélye a szegények jó része számára nem adatik meg. ... A szociális munkások sok helyen – főként kisebb településeken – hiányoznak, másutt vannak, de szinte eszköztelenek. ... A segélyezés hosszú távon nem megoldás, ám amíg nincs munka, addig a megélhetési és a lakhatási segélyek színvonalát legalább olyan szintre kell emelni, hogy a szegények ne veszítsék el lakásukat, ne szoruljanak gettókba, és hozzájussanak a társadalmilag minimálisan szükséges forrásokhoz. E nélkül a nyomor végzetessé válik.”⁷¹

Az a kérdés, hogy mit tudunk tenni, és milyen eszközökkel léphetünk fel a hátrányos helyzetű roma lakosság szociális helyzetével és életkörülményeivel összefüggő sérelmek orvoslása érdekében.

Elsőként a szociális ügyek esetében is azt vizsgáltuk, hogy történt-e kisebbségi jogsérelem a hatóságok vagy közszolgáltatást végző intézmények részéről, illetve ehhez kapcsolódóan megsértették-e az egyenlő bánásmód követelményét. Többnyire nehezen bizonyítható, hogy a panaszt kisebbségi származása miatt érte hátrányos megkülönböztetés. Egyértelműen megállapítható volt azonban sok esetben a gyermeki jogok, a szociális biztonsághoz, a jogbiztonsághoz és jogorvoslathoz fűződő alkotmányos jogok sérelme. Az országgyűlési biztos komplex szerepkörére tekintettel fontosnak tartjuk, hogy kisebbségi diszkrimináció hiányában is felhívjuk az eljáró hatóságok, közszolgáltatást ellátó intézmények figyelmét a jogbiztonsággal, a szociális jogokkal, a gyermeki jogokkal, valamint az élethez és emberi méltósághoz, illetve a legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez fűződő jogokkal összefüggő alkotmányos visszásságok, jogsértések megszüntetésére és megelőzésére.

A szociális ügyekben is szükség van a tájékoztatást és információt nyújtó, továbbá együttműködést erősítő, közvetítői tevékenységünkre. Meggyőződésünk, hogy a hozzánk forduló roma panaszosok társadalmi kirekesztettségét és marginalizálódását minden rendelkezésünkre álló eszközzel enyhítenünk kell.

2. Néhány segélyezéssel kapcsolatos panaszügy bemutatása

Az elmúlt évben is nagy számban érkeztek Hivatalunkhoz anyagi támogatást kérő levelek, illetve a helyi önkormányzat segélyezési gyakorlatát kifogásoló beadványok.

A panaszosok gyakran kértek tőlünk pénzbeli vagy természetbeni támogatást: gyógyszerre, tüzelőre, közüzemi díjtartozások kiegyenlítésére, átmeneti segélyre stb.

⁷⁰ Ladányi János, Petar-Emil Mitev, Szelenyi Iván.

⁷¹ Gyorsjelentés a szegénységről 2000–2003. a Szociális Szakmai Szövetség jelentése szociális munkások beszámolója alapján.

Hivatalunk nem rendelkezik olyan forrásokkal, amelyek lehetővé tennék a rászoruló emberek pénzbeli segítségét. Ezért a panaszosok anyagi problémáinak megoldása érdekében többnyire a települési önkormányzatokhoz fordultunk. Egyes esetekben az ügyfél tájékoztatása is megnyugtató segítséget jelentett.

2005-ben is érkezett hozzánk olyan levél, amelyben a panaszos azt kifogásolta, hogy a segély iránti kérelmét szóban és megfelelő tájékoztatás nélkül utasította el a polgármesteri hivatal ügyintézője.

A konkrét eset vizsgálata során a rendelkezésünkre álló iratokból megállapítottuk, hogy a sértett panaszos segélykérelmét nem foglalták írásba, amikor felkereste a polgármesteri hivatalt, illetve a jegyzőkönyvfelvétel lehetőségéről sem tájékoztatták. A határozati forma mellőzésével megfosztották az ügyfelet attól, hogy értesülhessen jogorvoslati lehetőségéről, illetve elhatározása szerint élhessen is ezzel a jogosultságával. Kezdeményezésünket, amelyben azt javasoltuk, hogy a helyi önkormányzat hivatala fordítson fokozott figyelmet az ügyfél tájékoztatására és a jogbiztonsághoz, valamint a jogorvoslathoz fűződő alkotmányos jogok biztosítására, elfogadták.

A korábbi beszámolókból már szóltunk arról, hogy a helyi önkormányzatok 2003. február 15-ét követően nem jelentetik be hagyatéki teherként az általuk folyósított rendszeres szociális segély vagy időskorúak járadéka összegét. A képviselő-testületek 2003. augusztus 15-ig kaptak határidőt arra, hogy a törvényi szabályozás változásának megfelelően módosítsák a szociális rendeletüket.

Tapasztalataink szerint a jogszabályok felülvizsgálata számos településen nem történt meg, ezért a belügyminiszterhez fordultunk, és azt kértük, hogy a közigazgatási hivatalok folytassák le a szociális rendeletek átfogó törvényességi ellenőrzését. Miután ajánlásunk nem vezetett eredményre, a miniszterelnök intézkedését kértük, és egyúttal jeleztük azt is, hogy máig rendezetlen a helyi önkormányzatok által már bejelentett, de az örökösökkel szemben még nem érvényesített hagyatéki terhek jogi sorsa. Ajánlásunkat és az arra kapott választ a beszámoló 1. számú függelékben teljes terjedelmében ismertetjük.

A rendszeres szociális segély sikertelen kérelmezésével kapcsolatban több esetben is felmerült problémaként, hogy az egyébként igényjogosult állampolgár azért nem kaphatja meg a támogatást, mert az előírt együttműködési kötelezettségének nem tett eleget.

A beilleszkedést segítő programban többféle együttműködési kötelezettséget is előírhatnak. Ügyfeleink többnyire a munkaügyi központokkal fennálló együttműködési kötelezettségüknek nem tettek eleget. Tájékoztatással, illetve a családgyógyozó megkeresésével segítettünk ezekben az ügyekben. Az egyik esetben a helyszíni eljárás során arra kértük a családgyozyozót, hogy első alkalommal személyesen kísérje el ügyfelét a munkaügyi központba.

Több ügyben is azt kifogásolták a panaszosok, hogy a család jövedelme, még a legszükségesebb dolgok beszerzésére sem elegendő, ezért közmunkára jelentkeztek vagy nagyobb összegű támogatást igényeltek.

Ezek a családok rendszerint minden támogatást megkaptak, amelyek a központi és helyi szabályozás alapján adhatók. Panaszai az bizonyítják, hogy a szociális és gyermekjóléti támogatások nem elegendőek ahhoz, hogy „kitörjenek” élet-helyzetükből, és önérből változtassanak lakhatási feltételeiken.

Arra is volt példa, hogy azokat a segélyeket sem igényelték a panaszosok, amelyekre egyébként jogosultak lettek volna.

Ennek háttérében többnyire információhiány állt, de előfordult az is, hogy „büszkeségből” nem kértek segítyt, hogy „a falu ne szólja meg őket”. Ezek az ügyfelek többnyire azért fordultak hozzánk, hogy a helyi közhasznú vagy közmunka-programokba bekerülhessenek. A közhasznú és közmunka foglalkoztatás létszámkeretét azonban a települési önkormányzatok anyagi lehetőségei, illetve az ezzel kapcsolatban meghirdetett pályázati források határozzák meg. A foglalkoztatottak száma a finanszírozás szűkössége miatt többnyire elmarad attól, amit a helyi lakosság igényelne. Az is problémát jelentett, hogy ezekből a programokból épp a leg súlyosabb helyzetben lévő ügyfeleket hagyták ki érdemtelenységükre hivatkozva (például: nem tett semmit saját helyzetének javítása érdekében).

Vízszolgáltatás korlátozása miatt kért segítséget egy Pest megyei településen élő háromgyermekes édesanya. Azt panasolta, hogy az elmaradt vízdíj megfizetésére többször felszólították, de azt önérből nem tudta rendezni, ezért fordult az önkormányzathoz támogatásért. Az önkormányzat részéről azonban elmaradt a várt segítség, a vizsgálat során pedig több, más jellegű probléma is ismertté vált. Többek között az, hogy a halmozottan hátrányos helyzetben, rossz szociális körülmények között élő, súlyos beteg gyermekeket nevelő család felgyülemlett adósságait az önkormányzat a szociális támogatásokból vonta le. A panaszos ennek tisztázása érdekében kérte az önkormányzati támogatások folyósításának

vizsgálatát. Mivel beadványához másik, ugyanezen a településen élő család is csatlakozott, eseteiket egyesítve vizsgáltuk, kiterjesztve azt az önkormányzat általános segélyezési gyakorlatára is.

A levonásokat vizsgálva mindenekelőtt az volt megállapítható, hogy a különböző tartozások behajtásáról az önkormányzat úgy kívánt gondoskodni, hogy erre a célra formanyomtatványt rendszeresített. Ennek kitöltésével az „adós” nyilatkozatot tett arról, hogy az önkormányzat a számára kifizetett rendszeres gyermekvédelmi támogatásból, ápolási díjból, illetőleg az aktív korú nem foglalkoztatottak rendszeres szociális segélyéből levonhatja a „lehetséges tartozások” között az árvíz-belvízkárok helyreállítására felvett kamatmentes kölcsön, egyéb kamatmentes kölcsön, adótartozás, víz- és szemétdíj vagy gyermekétkeztetési díj címén felgyülemlett hátralékot.

A vizsgálat alapján úgy ítéltük meg, hogy a tartozások gyermekvédelmi támogatásból való levonása különösen azért jogsértő, mert csorbítja a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz fűződő alkotmányos jogait. A rendszeres gyermekvédelmi támogatás célja ugyanis az, hogy elősegítse a szociálisan hátrányos helyzetben lévő családok anyagi támogatását, a gyermek családi környezetben történő ellátását, nevelését, és megelőzze a gyermek kiemelését a családból. Ez a támogatás tehát kizárólag a gyermek érdekeit kell hogy szolgálja, csak rá fordítható, és nem a szülő esetleges tartozásainak kiegyenlítésére. Ezt megerősíti a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (Gyvtv.) 18. § (1) bekezdése, amely egyértelműen kimondja, hogy az önkormányzat képviselő-testülete a rendszeres gyermekvédelmi támogatást és a rendkívüli gyermekvédelmi támogatást a jogosult gyermeknek folyósítja.

Az adótartozásnak a gyermekvédelmi támogatásból engedményes nyilatkozat alapján történő levonása miatt egy korábbi ügy kapcsán az elmúlt évben már kezdeményeztük a Belügyminisztérium vizsgálatát, amelyet a közigazgatási hivatalok útján el is végzett. A minisztérium tájékoztatása szerint a közigazgatási hivatalok jegyzői értekezleteken hívták fel a jogalkalmazók figyelmét a helyes joggyakorlat kialakítására.

Ennek ellenére a vizsgált Pest megyei településen ez évben is változatlanul alkalmazták a jogsértő gyakorlatot, állapította meg a Belügyminisztérium az ügy kapcsán tett újabb kezdeményezésünk eredményeként. Tájékoztatásuk szerint a törvényt sértő „behajtások” nem csupán ezen, hanem más Pest megyei és több Jász-Nagykun-Szolnok megyei településen is előfordultak.

Az engedményezés jogintézményének – rendeltetésével ellentétes módon történő – alkalmazására az érintett Közigazgatási Hivatalok vezetői immár törvényességi ellenőrzési jogkörükben eljárva hívták fel az önkormányzatok figyelmét. Ez kellő garanciája lehet annak, hogy az általában csekély mértékű önkormányzati támogatásokból adósságok levonására a jövőben valóban ne kerülhessen sor.

A vizsgálat másik lényeges tapasztalata az volt, hogy az önkormányzat a panaszosok lakásfenntartás körében keletkezett hátralékainak rendezéséhez kért támogatás iránti kérelmét – a szükséges szociális költségvetésre, illetve arra való hivatkozással, hogy a helyi szociális rendelet nem szabályozza a lakásfenntartási támogatás megítélésének feltételeit – általában elutasította, és nem vizsgálta meg a – havonta rendszeresen folyósítható – lakásfenntartási támogatásra való jogosultságukat.

„A szociális biztonság fogalma számos elemből áll, s nem rekeszthető ki ezek közül a lakás fenntartására való képesség megőrzése sem. A lakás az állampolgárok egyik alapvető szükségletét elégíti ki. Az utóbbi években – például az energiaárak, a csatorna- és vízdíjak számottevő emelése, illetőleg a helyi adók bevezetése miatt – jelentősen növekedtek a lakás fenntartásával kapcsolatos kiadások, olyannyira, hogy azok ma már jelentős lakossági réteg anyagi teherbíró képességét meghaladják” – mutatott rá az Alkotmánybíróság a 2002/B/1991. AB határozatában.

A panaszosok egyértelműen lakásaik fenntartásával kapcsolatos rendszeres kiadásaik – vízdíj-szemétdíj, villany-számla – rendezése érdekében nyújtották be kérelmeiket, az önkormányzat azonban kérésüket nem lakásfenntartási támogatásként, hanem átmeneti segélyként bírálta el, és ezt a támogatást ítélte meg részükre kamatmentes kölcsön formájában annak ellenére, hogy az akkor még hatályban lévő államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény (Áe.) 16. § (3) bekezdése is úgy rendelkezett, hogy a kérelmet tartalma szerint kell elbírálni.

A döntéshozó a kérelmek elbírálása során figyelmen kívül hagyta az egyes szociális és egészségügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2004. évi XXVI. törvény rendelkezéseit, amely bevezette a normatív lakásfenntartási támogatást.

Jogszerű eljárás esetén az önkormányzatnak a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (Szocvtv.) 38. §-át kellett volna alkalmaznia, amely a lakásfenntartási támogatás részletes szabályait állapítja meg. E szakasz (1) bekezdésének a) pontja mondja ki azt, hogy a települési önkormányzat az e törvényben meghatározott feltételek szerinti jogosultnak normatív lakásfenntartási támogatást nyújt.

A jogalkotó szándéka szerint a normatív lakásfenntartási támogatás rendszere az állampolgárok számára kiszámíthatóvá teszi az ellátáshoz való hozzájutást és a támogatás mértékét. Ezen túl jogegyenlőséget biztosít, hiszen valamennyi településen ugyanolyan szabályok szerint kell folyósítani a támogatást. Ez az elv a vizsgált esetben nem érvényesült. Az önkormányzat az ügyfélnek szóbeli tájékoztatás során, illetőleg írásban, az elutasító határozat indokolásában is megfogalmazta: rendeletében a lakásfenntartási támogatás szabályozása nem szerepel, emiatt nincs lehetősége lakásfenntartási támogatás igénylésére.

Az Alkotmánybíróság hasonló esetben már egy korábbi határozatában állást foglalt. E szerint „Nincs jogszerű akadálya annak, hogy a helyi rendelet a magasabb szintű jogszabálynak a saját rendeletébe illeszthető előírásait – szó szerint – átvegye. Az sem törvénytörő, ha a helyi rendelet a magasabb szintű jogszabály előírásait nem ismétli meg. A magasabb szintű jogszabályi rendelkezések ugyanis – akár a szó szerinti átvétellel, akár alacsonyabb szintű jogszabályba való beillesztés nélkül – önmagukban is érvényesek”.⁷²

A Szocvtv. is megállapít olyan támogatási formákat, amelyek odaítélésének feltételeit a törvény maga határozza meg. Ebbe a körbe tartozik a panasz kapcsán vizsgált normatív lakásfenntartási támogatás is.

A jogalkotó a normatív lakásfenntartási támogatás esetében kizárta annak lehetőségét, hogy az önkormányzat mérlegelésére bízza a lakásfenntartási támogatás megállapítását. Jogszabály határozza meg azokat a feltételeket, amelyek teljesülése esetén a támogatást a rászorulóknak folyósítani kell, az eljáró szerv csupán ezeknek a feltételeknek a fennállását vizsgálhatja.

Nem fogadható el az önkormányzatnak az az álláspontja sem, amely a támogatások megállapításának és folyósításának elutasításánál az önkormányzat szűkülő költségvetési lehetőségeire hivatkozik. Az önkormányzat alapfeladata ugyanis – a helyi közszolgáltatás körében – gondoskodni a szociális ellátások megszervezéséről.

Az Ötv. 1. § (5) bekezdése értelmében „a kötelezően ellátandó önkormányzati feladat- és hatáskörök meghatározásával egyidejűleg az Országgyűlés biztosítja az ellátásukhoz szükséges anyagi feltételeket, dönt a költségvetési hozzájárulás mértékéről és módjáról”. A jogalkotó pedig úgy rendelkezett, hogy az önkormányzat a megítélt normatív lakásfenntartási támogatás 90%-át visszaigényelheti, mivel annak fedezetét az állam biztosítja.

Vizsgálatunk rámutatott arra: az önkormányzat azzal, hogy úgy tájékoztatta a kérelmezőket, hogy nincs lakásfenntartási támogatás és nem adott felvilágosítást a törvény alapján igényelhető normatív támogatásról, illetve a kérelmező jogosultsága esetén számára azt nem állapította meg, ügyfelének hátrányt okozott, megsértette a tisztességes eljáráshoz való jogát. Megállapítottuk azt is, hogy a panaszosok jogbiztonsághoz fűződő joga azért is sérült, mert az eljáró hatóság a kérelmek benyújtását követően döntéshozatali eljárása során a kérelmezők körülményeit e támogatásra való jogosultság szempontjából nem vizsgálta.

Az önkormányzat kamatmentes kölcsöntámogatás megállapításával összefüggő eljárását vizsgálva is tapasztalunk további visszasságokat. Az önkormányzat ugyanis a kamatmentes támogatás iránti kérelmet a vizsgált esetekben azért utasította el, mert az érintett tartozott az önkormányzatnak. A helyi szociális rendelet szerint amíg a kérelmezőnek kölcsöntartozása, illetve egyéb tartozása áll fenn, addig az önkormányzat eseti támogatásban a rászorulókat részesíteni nem tudja. Az önkormányzat ugyanis csak azokat a családokat támogatja, amelyeknek köztartozása nincs. Ezt az elvet alkalmazva a kölcsönt vissza nem fizető személy mindaddig nem részesíthető más szociális segélyben, amíg kölcsöntartozását nem egyenlítette ki.

E rendelkezés érvényességét több ok miatt vitattuk. Az ilyen tartalmú szabályozás azért is jogsértő, mert a túlságosan általánosító megfogalmazás jogbizonytalanságot eredményez, a hivatkozott rendelkezés egyébként a szociális törvényben megfogalmazottakkal is ütközik. Ez viszont ellentétes a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvényben (Jat.) rögzített alapelvvel, mely szerint az alacsonyabb szintű jogszabály nem lehet ellentétes a magasabb szintűvel.

Az önkormányzat egyedi határozataiban is megjelenő jogalkalmazói szemléletből további visszasság következik. A közműtartozás rendezéséhez önkormányzati segítséget kérők éppen azért maradtak ki a támogatásból, mert tartozásaik voltak. Ezzel pedig az önkormányzat az egyébként is nehéz helyzetben lévő rászorulóknak okozott további hátrányt. A családokat tette felelőssé azért, mert adósságaik felgyülemlettek, és nem vette figyelembe, hogy a hátralékok a vizsgált esetekben éppen a kérelmezők nehéz szociális körülményei miatt halmozódtak fel. Döntésével kizárta az adósokat a támogatásból, ezzel kívánta – indirekt módon – rábírti őket tartozásaik rendezésére. Ez az eljárás azonban nyilvánvalóan azt eredményezi, hogy a rászorulók helyzete tovább rosszabbodik. Azt a tényt, hogy a rászorulóknak tartozásaik vannak, nemhogy a támogatásból történő kizárás feltételeként kellene meghatározni, éppen ellenkezőleg, a rossz szociális körülmények között élők nehézségeinek megoldásához elvárható az önkormányzat segítsége.

Azzal zártuk vizsgálatunkat, hogy a feltárt esetekben olyan anyagi- és eljárásjogi jogsértések is történtek, amelyek közvetve az etnikai kisebbséghez tartozó, kiszolgáltatott, jogban járatlan családok szociális problémáinak súlyosbodását, életminőségük romlását eredményezték.

Válaszul a polgármester azt a tájékoztatást adta, hogy az önkormányzat a kezdeményezéseinket megismerte, elfogadta és tudomásul vette. A jogsértő állapot megszüntetését – ajánlásunkra – az illetékes Közigazgatási Hivatal vezetője figyelemmel kísérte, arról azonban a beszámoló készítésének időszakáig nem sikerült információt kapni, hogy az önkormányzat az elmaradt támogatást a családnak – és mindazoknak, akik kérelmét hasonló okokra hivatkozással elutasította – kifizette volna, emiatt erre a továbbiakban is figyelmet fordítunk.

⁷² 61/1994. (XII. 24.) AB határozat.

Áttekintve a segélyezéssel kapcsolatos múlt évi panaszügyeinket, egyet kell értenünk azzal a társadalomkutatói véleménnyel, hogy a szociális ellátások decentralizálása nem csupán az elosztás technikáját, hanem magát a szegénység-problémát is decentralizálta. A keret jellegű szabályokat lefektető szociális törvénykezés a helyi közösségek belső alkufolyamataira bízta a segélyezés konkrét elveinek kialakítását. Ezzel egy társadalmi probléma automatikusan kisközösségi üggyé változott, aminek következtében a szegények és nem szegények konfliktusai egy adott közösség belső működési zavaraként határozhatók meg.⁷³

A szociális témájú panaszügyek vizsgálata során gyakran csak arra korlátozódik a lehetőségünk, hogy elemezzük a segélyezéssel összefüggésben elfogadott helyi szintű rendeleteket, vizsgáljuk az ügyintézési gyakorlatot, illetve alkotmányos jogsérelem hiányában kérjük a települési önkormányzat vezetőinek méltányos intézkedését a hozzájuk forduló roma ügyfelek problémáinak orvoslása érdekében.

Az elmúlt évben azonban a segélyezési rendszer megváltoztatása céljából több jogszabályt is módosítottak. A családtámogatási rendszer átalakításáról szóló 2005. évi CXXVI. törvény a családtámogatási rendszer átfogó, rendszerszerű változtatásával a költségvetési keretet az eddigieknél célzottabban, igazságosabban és hatékonyabb formában kívánja felosztani. A törvény indokolása szerint a rendelkezésre álló források átcsoportosításra, illetőleg kiegészítésre kerülnek, amelynek eredményeként – a gyermekszám, a családtípus, illetőleg a fogyatékosság alapján történő differenciálás fenntartásával – a családi pótlék összegeinek jelentős emelésére kerül sor. A korrekció egyik célja az alacsony jövedelmű, többgyermekes családok nagyobb mértékű támogatása.

A 2005. évi CLXX. törvény a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvényt módosította. A jogszabály a családtámogatási rendszer átfogó átalakításához kapcsolódva, a család típusát figyelembe vevő támogatási forma létrehozását és a segélyből élők munkavállalásának, aktivitásának ösztönzését tűzte ki célul. A rendszeres szociális segély a jövőben a felnőtt korú, jövedelemmel nem rendelkező személy és egész családja részére nyújtott szociális támogatássá alakul át. A családnagyság figyelembevétele feltételezi a család kiadási szerkezetéhez igazodó, ún. fogyasztási egység bevezetését.

A módosított jogszabályok sem nyújtanak egyértelmű garanciát a tervezett célok megvalósulására, csak a jogalkalmazás során kaphatunk választ arra, hogy az új rendelkezések ténylegesen hozzájárulnak-e a társadalmi egyenlőtlenség csökkentéséhez, egy rugalmasabb és igazságosabb segélyezési rendszer kialakulásához.

Ezért a jelzett jogszabályok módosítására vonatkozó előterjesztés-tervezetek véleményezésekor azt javasoltuk, hogy azok hatálybalépésével egyidejűleg (erre a 2006. évben kerül sor) kísérjék figyelemmel, és folyamatosan monitorozzák az új intézkedések hatását, következményeit, és az eredményektől függően szükség szerint kezdeményezzék azok módosítását, korrigálását.

Az azonban egyértelmű, hogy egy rugalmasabban, hatékonyabban működő segélyezési rendszer sem tudja megoldani a tartós kirekesztettségben élők problémáját. A szegények és nem szegények közötti szakadék mélyülése olyan makroszintű társadalmi problémákkal, strukturális okokkal függ össze, amelyeknek megváltoztatásához egy korszerűbb szociális ellátórendszer kiépítése sem elegendő. Az egyre súlyosbodó helyzet, a tartós leszakadás problémája csak összefüggéseiben: gazdasági, munkaerő-piaci, területfejlesztési, oktatási, szociálpolitikai stb. eszközökkel együttesen kezelhető.

3. Gondolatok a lakhatási problémákról – konkrét ügyek tapasztalatai alapján

Az elmúlt évben is sokan fordultak hozzánk lakhatási problémájuk megoldása érdekében. A panaszosok jellemzően több gyermeket nevelő szülők, gyakran munkanélküliek, és csak alkalmi munkából tudják kiegészíteni a különféle támogatásokból származó jövedelmüket.

Az Alkotmánybíróság a 42/2000. (XI. 8.) AB határozatában leszögezte, hogy az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdése szerinti szociális biztonsághoz való jog a szociális ellátások összessége által nyújtandó megélhetési minimum állam általi biztosításának kötelezettségét tartalmazza. A megélhetési minimum garantálásából konkrétan meghatározott részjogok nem vezethetők le. Mindebből következően a „lakhatáshoz való jog” biztosítása tekintetében az állam kötelezettsége és ebből következően felelőssége nem állapítható meg. Az állam ellátási kötelezettsége csak hajléktalanság esetén, az emberi életet közvetlenül fenyegető vészhelyzetben terjed ki szállás biztosítására is.

⁷³ Szalai Júlia: A társadalmi kirekesztődés egyes kérdései az ezredforduló Magyarországon. *Szociológiai Szemle* 2002/4.

Az tehát, hogy hogyan kezelik helyi szinten a legszegényebb cigány lakosság lakhatási problémáit, a képviselő-testület mérlegelésétől és az aktuális költségvetési forrásoktól, finanszírozási lehetőségektől függ. Tapasztalataink szerint a helyi rendeletekben rögzített, lakhatással kapcsolatos támogatási formák elsődlegesen azoknak az állampolgároknak nyújtanak segítséget, akik megfelelő önrésszel rendelkeznek, hitelképesek, azaz valamilyen formában a legális munkaerő-piacon foglalkoztatottak.

Néhány esetben vizsgálatunk eredményeként a helyi önkormányzatok méltányosságból segítséget nyújtottak az érintett családok lakhatási feltételeinek javításához.

Például pályázati úton kedvezményes építési telekhez juttatták a panaszost. Ebben az esetben az építkezéshez szükséges költségek előteremtése okozott nehézséget, amelyre a családnak még a szociálpolitikai kedvezmény igénybevételevel sem volt reális esélye.

Az is előfordult, hogy a panaszos saját maga próbált lakhatási körülményein javítani, és ehhez önkormányzati támogatásokat is igénybe vett, de végül mégsem tudta megfelelően felhasználni azokat. Először olcsó telekhez juttatták, de nem tett eleget a beépítési kötelezettségének. Majd lakóház megvásárlásához, tulajdonjogának megszerzéséhez vissza nem térítendő lakáscélú támogatást kapott, később azonban a család felhalmozódott adósságai miatt elárverezték a házat. Ezt az önkormányzat úgy értelmezte, hogy mivel a család lakhatási gondjainak megoldásában már két alkalommal segített, ezért tagjai újabb támogatásra nem jogosultak.

Az ilyen típusú „csapdahelyzetek” elkerülése érdekében azt javasoltuk, hogy a családgondozót minél előbb vonják be a lakásprobléma kezelésébe. Így többek között annak felmérésébe és megvitatásába, hogy a család lakhatási feltételek javítására vonatkozó elképzelései közül – egyéni életkörülményeit is figyelembe véve – melyik megoldás tűnik reálisnak, ehhez milyen központi és helyi támogatásokat, illetve hiteleket igényelhet. Az a kérdés azonban megválaszolatlan maradt: ha a családgondozó megállapította, hogy az érintett család nem rendelkezik semmilyen megtakarított pénzzel, tagjai munkanélküliek, és önerőből nem képesek változtatni súlyos lakáskörülményeiken, akkor a családgondozó központ vagy gyermekjóléti szolgálat mit tehet a gondozottak emberi méltóságát is sértő áldatlan lakhatási feltételek megváltoztatása érdekében.

Kisebbségi településeken az okozott gondot, hogy a települési önkormányzat nem rendelkezett szociális bérlakással, vagy az, hogy a kevés számú bérlakás mindegyike lakott volt. Nagyobb városokban, illetve a fővárosi kerületekben csak pályázati úton igényelhető szociális bérlakás. A nagyszámú jelentkező miatt rendszerint még a legrászorultabb családok is hosszabb várakozást követően költözhetnek szociális bérlakásba. Az önkormányzatok távlati céljai között általában szerepel a szociális bérlakásállomány bővítésének terve, ez azonban jelentős finanszírozási teherrel jár, és csak hosszabb távon valósítható meg, amely a beadványozók aktuális lakásproblémáját nem oldja meg.

Az elmúlt évben is érkezett olyan panasz, hogy a lakásproblémával küszködő panaszos szociális bérlakás igénylésére még érvényes pályázatot sem tudott benyújtani, mivel önkényesen „foglalta el” a jelenlegi lakását, a helyi önkormányzat rendelete pedig kizárta a pályázók sorából azokat, akik önkormányzati lakásba jogcím nélkül, önkényesen, illetve birtokháborítás útján költöztek be.

Ezek a rendelkezések sértették a jogbiztonsághoz fűződő jogot, valamint fennállt a veszélye az egyenlő bánásmód követelménye sérelmének is. 2005-ben az Alkotmánybíróságnak több határozata is született, amelyek alkotmányellenesnek minősítették, és megsemmisítették a fővárosi kerületi önkormányzatok lakásrendeleteinek azokat az előírásait, melyek szerint nem köthető bérleti szerződés önkényes lakásfoglalóval. Az Alkotmánybíróság már korábban megállapította – „a kerületi képviselő-testület nem jogosult arra, hogy rendeletében az önkormányzati lakások szociális, jövedelmi és vagyoni helyzet alapján történő bérbeadását – a szociális, jövedelmi, vagyoni feltételeken túl – további, a szociális helyzettel összefüggésben nem álló ... előírásokhoz kösse”. [20/2000. (VI. 16.) AB határozat, ABH 2000, 434, 437] Mindezekre hivatkozva a konkrét ügyben is kezdeményeztük a helyi rendelet módosítását.

Tapasztalataink szerint általános jelenség, hogy az önkormányzatok nem kívánnak közreműködni azon családok lakhatási gondjainak megoldásában, amelyek korábban az önkormányzati tulajdon elfoglalásával „önhatalmúan” rendezték lakásigényüket. Az önkormányzatok jelentős része tulajdonosi jogaik védelmére hivatkozva egy látszólag jogszerű, ám valójában alkotmányellenes hivatkozási alapot kreált, ami ráadásul – a bérlakások hiánya miatt – a kívánt cél elérésére, vagyis a jogellenes lakásfoglalás visszaszorítására alkalmatlan is.

A múlt évben az állampolgári jogok országgyűlési biztosával közös jelentésünkben felkértük a belügyminisztert, hogy hívja fel a megyei közigazgatási hivatalokat: vizsgálják meg a helyi önkormányzatok lakásrendeleteinek törvényességét, és tegyék meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy a jogszabályok csak alkotmányos (vagyoni, jövedelmi, szociális, családi) feltételekhez kössék az önkormányzati tulajdonban álló lakások bérbeadását. A belügyminiszter ajánlásunkat elfogadta, majd utóbb arról tájékoztatott, hogy az önkormányzati rendeletek átfogó tör-

vényességi ellenőrzését a lakástörvény 2006. március 31-én hatályba lépő módosítását követően tartja indokoltnak. Aláspontja szerint ezek az új rendelkezések garantálják, hogy az önkormányzati szociális lakásokhoz jutás a jövőben a bérbeadáskor fennálló jövedelmi és vagyoni viszonyok alapján történjen.⁷⁴

A lakhatási panaszok közül olyan ügyet emelünk ki, amelynek vizsgálata során közvetett diszkriminációt állapítottunk meg. Elsődlegesen azonban azért tartjuk fontosnak ezt a vizsgálatot részletesen ismertetni, mert egy olyan asszony sorsát is érintette, aki ez év elején fagyhalált szenvedett a lakhatásának megoldatlansága miatt. Szolgáljon minden települési önkormányzat számára tanulságul az alábbi eset.

A panaszosok azzal a sérelemmel fordultak hozzánk, hogy több éve kéri a települési önkormányzat segítségét házuk felújításához, illetve lakhatóvá tételéhez, eredménytelenül. A lakóház azonban – véleményük szerint – életveszélyes. Néhéz szociális helyzetben vannak, lakásuk felújítására önerőből nem képesek. Az ingatlan a település szélén, a roma családok teletszerűen elkülönülő utcájában található. A beadványozók levelükben kifejtették, hogy az önkormányzat passzív, elutasító magatartása egyértelműen összefügg cigány származásukkal is.

A vizsgálat keretében először írásban fordultunk a települési önkormányzathoz. A megküldött iratok alapján az ügy több pontján is felmerült a jogsértés gyanúja, ezért 2005 tavaszán helyszíni vizsgálatot tartottunk, amelynek során megtekintettük az ingatlant, meghallgattuk a panaszosokat, valamint tárgyaltunk a település polgármesterével és jegyzőjével.

A lakóház rossz állapota miatt azonnali intézkedésként felkértük az elsőfokú kiemelt építésügyi hatóságot, hogy vizsgálja meg az építmény állapotát, és statikus szakértő bevonásával soron kívül tegye meg a szükséges intézkedéseket.

A helyszíni vizsgálatot követő heves esőzések következtében az épület egy része leomlott, így a ház lakhatatlanná vált. A fedél nélkül maradt család ideiglenes elhelyezését a helyi önkormányzat egy 10m² nagyságú, fűthető katonai sátor felállításával biztosította.

A lakóház rossz állapotával kapcsolatos problémák hosszabb idő óta fennálltak. Az ott lakók vagyoni és szociális helyzetével a település vezetése tisztában volt, és azzal is, hogy milyen leromlott állagú az ingatlan. Amikor a panaszosok észlelték házuk állapotának romlását, és felmérték azt, hogy helyrehozatalára önerőből nem képesek, joggal bízhattak az önkormányzat segítségében. Az önkormányzat vezetői azonban ahelyett, hogy a család lakhatással kapcsolatos panaszait komplex problémaként kezelték volna, leszűkítették alacsony összegű átmeneti segélyek folyósítására.

A vizsgálat megerősítette, hogy bár az önkormányzat szeme előtt zajlott az épület állapotának folyamatos romlása, semmilyen érdemi segítséget nem nyújtottak a karbantartási munkálatokat önerőből elvégezni nem képes roma családnak.

A vizsgálat során megállapítottuk, hogy az önkormányzat vezetőinek eljárása több ponton is kifogásolható volt, hogy – mivel az akkor még hatályos államigazgatási eljárás általános szabályairól 1957. évi IV. törvény (Áe.) 16. § (1) bekezdése szerint a kérelmet tartalma szerint kellett elbírálni – a panaszos kérelmeit az önkormányzat minden esetben kizárólag átmeneti segély iránti beadványként bírálta el. A ház állapotára vonatkozó jelzéseket sorozatosan figyelmen kívül hagyta, a felújítási támogatást célzó segítségkérésekkel nem foglalkozott.

Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (Étv.) alapján az önkormányzat vezetőinek kötelessége, hogy amennyiben a településen építmény állagának hatósági intézkedést igénylő romlását észlelik, azt a kiemelt építésügyi hatóságnak jelezzék, eljárását kezdeményezzék, tekintettel arra, hogy az másik településen működik. Bár az önkormányzat vezetése tisztában volt azzal, hogy az ingatlan közel életveszélyes állaga ellenére nyilvánvalóan használatban volt, azt életvitelszerűen lakták, a kiemelt építésügyi hatóság eljárását mégsem kezdeményezte. A kezdeményezés mellőzésével – az Áe., illetőleg az Étv. rendelkezéseit megsértve – a kiemelt építésügyi hatóság hatáskörét elvonták.

Azzal, hogy az önkormányzat tudomással bírt arról, hogy a megromlott állagú épületben a lakók életvitelszerűen, hazamosabb ideig éltek, és a kialakult állapotok miatt a szükséges intézkedéseket mégsem tette meg, illetve nem működött közre annak megelőzésében, veszélyeztette a házban élők élethez és emberi méltóságához, valamint a legmagasabb szintű testi és lelki egészséghöz fűződő alkotmányos jogait, eljárásával pedig sértette a panaszosok jogbiztonsághoz és tisztességes eljáráshoz való jogát.

Tekintettel arra, hogy eljárásunk idején a ház lakhatatlanná vált, figyelmet fordítottunk annak vizsgálatára is, hogy a panaszosok ideiglenes lakhatását milyen módon segíti a helyi önkormányzat.

Az Ltv. 23. § (4) bekezdése szerint „ha a lakás elemi csapás vagy más ok következtében megsemmisült, illetőleg az építésügyi hatóság életveszély miatt annak kiürítését rendelte el és a bérlő (használó) elhelyezéséről maga vagy a lakás-

⁷⁴ A lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény (Ltv.) módosított 3. § (1) bekezdése arról rendelkezik, hogy az önkormányzati rendeletben meg kell határozni az önkormányzati lakás szociális helyzet alapján történő bérbeadásának a lakás bérbeadásakor fennálló jövedelmi és vagyoni körülményekhez igazodó feltételeit. Sajnálatos módon a törvényi indoklás nem nyújt segítséget ennek az előírásnak az értelmezéséhez. Ezt a hiányt az Országos Lakás- és Építésügyi Hivatal egy tájékoztatóval kívánta áthidalni, amelyben kifejtette, hogy az önkormányzati rendelet „nem tartalmazhat olyan szabályt, amely a szociálisan rászoruló leendő bérlőt a megelőző időszakban fennállt bármilyen személyes vagy más körülményei miatt például (...) önkényes lakásfoglaló volt (...) kizárná a lakáspályázat befogadása, a névjegyzékes lakásjuttatás, illetőleg a konkrét lakás felajánlásának lehetőségéből”.

sal rendelkező szerv nem tud gondoskodni, az ideiglenes elhelyezés az említett lakás fekvése szerint illetékes települési, fővárosban kerületi önkormányzat feladata.”

A 42/2000. (XI. 8.) AB határozat alapján, ahogy azt beszámolóinkban már korábban is jeleztük, a szociális biztonság-hoz való jogból nem vezethető le közvetlenül az állampolgárok hajlékhoz való joga, az állam ellátási kötelezettsége azonban az emberi életet közvetlenül fenyegető veszélyhelyzetekben kiterjed a szállás biztosítására is.

Az önkormányzat közvetlenül a káresemény bekövetkezése után a katonai sátrat – berendezés és fűtés nélkül – bocsátotta a fedél nélkül maradt emberek rendelkezésére.

Álláspontunk szerint a fűtetlen katonai sátor tartósan nem alkalmas emberek elhelyezésére, figyelemmel a krízishelyzet kialakulásakor tapasztalt időjárásra, illetőleg arra a tényre, hogy a beadványozó törött lába – amint azt a helyszíni vizsgálat során tapasztaltuk – gipszben volt.

A fentiek vizsgálatán túl eljárásunkban kiemelt figyelmet fordítottunk a diszkriminációmentességhez való jog vizsgálatára is, különös tekintettel arra, hogy a panaszosok többször hangsúlyozták: az önkormányzat elutasító magatartása cigány származásuknak köszönhető.

Az Ebtv. hatálybalépésével szükségszerűen megváltozott a diszkriminációs ügyek vizsgálatának a gyakorlata. Az Ebtv. 19. § (2) bekezdése alapján a joghátrány feltételezett okozóját terheli annak bizonyítása, hogy megtartotta, vagy az adott jogviszony tekintetében nem volt köteles megtartani az egyenlő bánásmód követelményét. A településen más családok házai is rossz állapotban voltak.

Nem ismert azonban olyan eset, amikor nem romák tulajdonában lévő ingatlan azért semmisült volna meg, mert a helyi hatóság éveken keresztül elmulasztotta kezdeményezni a felújítás érdekében szükséges, jogszabályokban meghatározott intézkedéseket. Az Ebtv. hivatkozott rendelkezései alapján az önkormányzatnak kellett volna bizonyítania, hogy ez a mulasztás nem áll összefüggésben az érintett család roma származásával. Az önkormányzat nem adott magyarázatot arra, hogy miért nem nyújtott haladéktalan segítséget, illetőleg miért nem kezdeményezett hatósági eljárást akkor, amikor észlelte a romák által lakott építmény hanyatló állapotát.

Az önkormányzat által hivatkozott forráshiány nem minősíthető a segítség elmaradásának ésszerű és elfogadható indokaként. (A szükséges pénzügyi fedezet a külön jogszabályban meghatározott alapokból pályázható lett volna.) Az önkormányzat intézkedési kötelezettsége ugyanis a korlátozott költségvetési lehetőségei ellenére is fennállt, az erre való hivatkozás nem mentesíthet a diszkrimináció miatti felelősség alól.

Megállapítható tehát: az önkormányzat nem tudta bizonyítani, hogy megtartotta az egyenlő bánásmód követelményét. A roma családnak jelentős érdeksérelmet okozó mulasztás ezért az Ebtv. rendelkezéseire figyelemmel közvetlen hátrányos megkülönböztetésnek minősül.

Fenti megállapításainkra tekintettel több intézkedés megtételét is javasoltuk.

A legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez fűződő alkotmányos jogok további sérelmének elkerülése érdekében kezdeményeztük a képviselő-testületnél a panaszosok további ideiglenes elhelyezésének biztosítását, valamint azt, hogy – az önkormányzat felelősségére, az elkövetett jogsértésekre tekintettel – segítő módon működjenek közre a hajlék nélkül maradt család további lakhatásának megoldásában.

Az anyagi- és eljárásjogi jogsértésekre figyelemmel kezdeményeztük a képviselőtestületnél, hogy a jövőben fordítson fokozott figyelmet az Áe., majd a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) rendelkezéseinek következtetes alkalmazására, a településen élők jogbiztonsághoz való jogának érvényesülésére, továbbá arra, hogy az önkormányzat vezetői tartózkodjanak más közigazgatási szerv hatáskörének elvonásától.

Kezdeményeztük a képviselőtestületnél, hogy mérje fel – az adatvédelmi jogok figyelembevételével – a teletszerű környezetben élő roma emberek körülményeit, szociális helyzetét, vagyoni, jövedelmi viszonyait, munkalehetőségeit, a gyermeki jogok érvényesülését. A felmérés alapján készítsen átfogó programot, intézkedési tervet a telepen lakók élet- és lakás körülményeinek hosszú távú rendezése érdekében. A program kidolgozása során kutassa fel mindazokat a kormányzati, illetve egyéb pályázati lehetőségeket, amelyek megfelelően segítenék a településen élő roma családok problémáinak megoldását.

Az építésügyi hatósági eljárással összefüggésben feltárt visszasság orvoslása érdekében kezdeményeztük az elsőfokú építésügyi hatóságnál, hogy indítson átfogó vizsgálatot azon ingatlanok tekintetében, amelyek a panaszos házához hasonlóan életveszélyes állapotban vannak.

Az önkormányzat eljárása következtében hátrányos megkülönböztetést elszenvedett károsultak sérelmeinek orvoslása érdekében lefolytatandó eljárásban való közreműködés céljából felkértük az Igazságügyi Minisztérium Antidiszkriminációs Roma Ügyfélszolgálati Hálózatát, hogy nyújtson segítséget a kárt szenvedett tulajdonosoknak a tulajdoni viszonyok rendezéséhez, érdekeik képviseletéhez, valamint vegyen részt a lakásprobléma végleges rendezése érdekében a panaszosok és az önkormányzat között folyó egyeztetéseken.

Kezdeményezéseinkre elsőként az elsőfokú építésügyi hatóság reagált, a panaszosok lakóházát életveszélyessé nyilvánította, az épület használatát megtiltotta, valamint a bentlakók azonnali hatályú kiköltöztetését, majd a lakóház szakszerű bontását rendelte el. Egyidejűleg megkereste a település jegyzőjét, hogy az épületben ténylegesen lakók elhelyezése ügyében intézkedjen.

A települési önkormányzat képviselő-testülete 2005 májusában tárgyalta kezdeményezéseinket, illetve az elsőfokú építésügyi hatóság határozatát. A testület vállalta, hogy az életveszélyes épület bontási munkáit a tulajdonossal közösen elvégzi, a panaszos és családja ideiglenes elhelyezéséről gondoskodik, így a közvetlen életveszélyt elhárítja. A testület ugyanezen határozatában megbízta a település polgármesterét, hogy az ügy rendezésében működjön közre és keressen végleges megoldási lehetőségeket a család elhelyezése érdekében, amelyek megismerése után a képviselő-testület megfelelő döntést tud hozni. 2005 szeptemberében ismételten megkerestük írásban a polgármestert és kértük, hogy haladéktalanul tájékoztasson bennünket arról, hogy a kezdeményezéseink alapján milyen intézkedések történtek a panaszosok érdekében. A polgármester tájékoztatása szerint a településen nincs olyan ingatlan vagy átmeneti szállás, amelyben a panaszosok lakhatását biztosíthatnák. Ezért megkeresésünkre több szervhez és szervezethez is segítségkéréssel fordultak az érintettek végleges elhelyezése érdekében.

2005 szeptemberében és októberében a település jegyzőjével és polgármesterével számos alkalommal beszéltünk telefonon. Az önkormányzat több megoldási alternatívát is felajánlott a család számára, a panaszosok azonban egyiket sem fogadták el.

2005 novemberében – a jegyző kérésére – ismételten felkerestük a települést, a polgármesteri hivatalban megtartott tárgyaláson közvetíteni próbáltunk a panaszosok és a település vezetői között. Az önkormányzat képviselői részletesen ismertették az esetleges megoldási lehetőségeket. Felmerült javaslatként egy közeli nagyváros hajléktalan, valamint munkásszállója, illetve egy karitatív szervezet által működtetett, de az ország másik részében található menedékház üres lakása. A panaszosok az összes megoldási lehetőséget egyértelműen elutasították, mert családtagjaik, rokonaik ezen a településen élnek. A jegyző felajánlotta, hogy autóval elviszi őket megtekinteni a munkásszállót és a menedékházat, de a beadványozók ez elől is mereven elzárkóztak. Kizárólag olyan lehetőség érdekelte őket, amely a jelenlegi lakóhelyükön biztosít számukra lakhatási feltételeket. Többször hangot adtak azon véleményüknek, hogy az önkormányzat el akarja távolítani őket a településről. A tárgyalás eredményeként abban állapodtunk meg, hogy a panaszosok és az önkormányzat albérleti lehetőséget keresnek helyben, vagy a környező településeken, a bérleti díj fizetéséhez pedig az önkormányzat segítséget ígért.

Információink szerint a panaszosok számára nem találtak megfelelő albérletet, végleges elhelyezésükre a tél beálltával sem került sor. 2006 januárjában már csak egy személy lakott a sátorban, aki eddig tisztázatlan körülmények között meghalt, vélhetőleg kihűlés következtében. Jelenleg a rendőrség közigazgatási hatósági eljárást folytat az ügyben.

Az eset alapvető kérdéseket vet fel. A települési önkormányzatok a leghátrányosabb helyzetű, tartósan leszakadó lakosaik lakhatási problémáit eszköztelenségük és érdektelenségük miatt nem tudják megfelelően kezelni. A kisebb településeken nincsenek szociális bérlakások, nem működnek átmeneti szállások, nincsenek olyan albérletek, amelyeket a hajléktalanná váló családok igénybe vehetnének. Az előítéletes helyi közösség tagjai – tapasztalatunk szerint – egyébként sem adják szívesen albérletbe ingatlanjukat roma családoknak. Az önkormányzatok a kistelepüléseken ritkán számíthatnak karitatív civil szervezetek segítségére. A fent részletezett ügyben az önkormányzat vezetői több ízben is kérték a helyi egyházak segítségét. Bár a településen az egyik egyháznak van egy üres, felújításra szoruló épülete, azt a polgármester személyes kérése ellenére még átmenetileg sem adták bérbe a roma családnak.

Ennek az esetnek a tapasztalatai is azt bizonyítják, hogy az önkormányzatok eszköztelensége és pénzügyi nehézségei nem eredményezhetik a súlyos lakhatási problémák közömbös és érdektelen kezelését. Tény azonban, hogy a jelenlegi jogszabályok nem kötelezik az önkormányzatokat – a jelzett AB határozattal összhangban – a lakhatáshoz való jog helyi szinten történő érvényesítésére. Enélkül csak a vezetők humánus hozzáállásán, személyes, emberséges segítőkészségén múlik a panaszoshoz hasonló hátrányos helyzetű emberek sorsa, ami megítélésünk szerint elfogadhatatlan.

4. Az építésügyi hatóság, valamint az önkormányzat szerepe a lakhatási feltételek alakulásában

Az elmúlt évek beszámolóiban számos esetet mutattunk be annak szemléltetésére, hogy az építésügyi hatóság mulasztása miként hat közre a lakhatással kapcsolatos problémák kialakulásában, elsősorban azoknak a személyeknek okozva további hátrányokat, akik egyébként is rossz szociális körülmények között, kevés jövedelemből élnek.

Felhívtuk a figyelmet arra az igen fontos jelenségre is, hogy egyes településeken az építésügyi hatóság feltételezhetően azért nem szólítja fel a tulajdonosokat a jókarbantartási kötelezettség teljesítésére, mert tisztában van azzal, hogy a tulajdonosok jövedelmi, vagyoni helyzetük miatt a munkálatok finanszírozására önerőből nem képesek.

Jeleztük azt is, hogy ez az eljárási gyakorlat azzal a következménnyel járhat, hogy az elhanyagolt ingatlanok előbb-utóbb lakhatatlanná – több esetben életveszélyessé – válnak, ami a bennük élők számára súlyos lakhatási problémákat okoz. Ennek megoldásában pedig az önkormányzatok a tapasztalatok alapján igen ritkán nyújtanak segítséget, annak ellenére, hogy ezzel kapcsolatosan törvényi kötelezettségük van.

A felújítás hiányában életveszélyessé vált lakóházakból kiköltözni kényszerülők helyzete az elmúlt évek tapasztalataihoz képest 2005-ben sem változott. Az életveszélyessé vált ingatlanukat elhagyó idős házaspár esete annyiban mégis rendhagyó, hogy a helyi cigány kisebbségi önkormányzat jóvoltából ideiglenesen a helyi önkormányzat tulajdonában álló, de a CKÖ használatában lévő helyiségbe költözhettek be.

Lakóházuk az 1999. évi belvíz miatt kárt szenvedett, a felújításhoz állami támogatást kaptak, az épület egy része átmenetileg lakhatóvá vált. A panaszos tisztában volt azzal, hogy a ház ilyen állapotban nem maradhat, de pénz nélkül nem tudta azt felújítani, ezért fordult a helyi önkormányzathoz segítségért. Kérelmét a kiemelt első fokú építésügyi hatósághoz továbbították, amely határozatban kötelezte a tulajdonost a helyreállításra, de döntésénél figyelmen kívül hagyta azt a tényt, hogy a lakók rokkantnyugdíjukból, segítség nélkül a munkálatokat nem tudják elvégezni. A felújításhoz igényelt vissza nem térítendő támogatásról az eljáró hatóság nem döntött. A panaszos ismételt kérelmére arról tájékoztatta a tulajdonost, hogy visszatérítendő támogatás iránti igényét továbbította a lakóhelye és az ingatlan fekvése szerint illetékes községi önkormányzathoz.

Elutasító döntés mégsem született, csak a helyi önkormányzat polgármesteri hivatalának munkatársa tájékoztatta levélben a kérelmezőt arról, hogy nincs ilyen támogatási forma. Figyelmen kívül hagyta az építésügyi hatósági kötelezési eljárásról szóló 40/1997. (XII. 21.) KTM rendelet 11. § (1) bekezdésének rendelkezését, mely szerint, ha a kötelezett 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. A rendelet 12. §-a pedig további szabályokat állapít meg a szükséges pénzügyi fedezet megelőlegezése kapcsán. Ehhez ugyanis – elszámolási kötelezettséggel – forrás pályázható meg a Központi Környezetvédelmi Alapból (KKA), illetőleg az építésügyi bírságból a KKA-ba befolyt bevételből.

Ráfördítható pénz hiányában vált elkerülhetetlenné az épület bontása, amire 2003 áprilisában került sor. A hatóság nem a helyreállításban működött közre, hanem tétlenül nézte, amíg az épület menthetetlenné vált, majd végső megoldásként annak lebontásáról rendelkezett. A károsultak vagyoni-társadalmi helyzetével a település vezetése kétségtelenül tisztában volt. Tudták azt, hogy a család a lakhatási feltételeik megteremtésére korlátozott mértékben képes, helyzetük alakulása miatt azonban a család tagjait tették felelőssé. A helyi önkormányzat forráshiányra hivatkozott, ami álláspontunk szerint nem indokolhatja a segítség elmaradását, mivel a szükséges pénzügyi fedezet megteremtésére a KKA rendelkezésre állt, ezzel az életveszély, illetőleg az azzal összefüggésben felmerülő alkotmányos jogok sérelme elkerülhető lett volna.

A vizsgálat végül annak megállapításával zárult, hogy az eljáró hatóságok intézkedéseik során nem alkalmazták a hivatkozott jogszabályok rendelkezéseit. A jogszerűen lefolytatott hatósági eljárás, illetőleg az önkormányzati segítség módot adhatott volna az életveszélyes állapot megelőzésére, az épület lakhatóvá tételére, de az eljáró szervek mulasztásokkal megfosztották ennek lehetőségétől a kérelmezőt.

Eljárásunk során azonban nemcsak azt vizsgáltuk, hogy milyen mulasztások következtében került a panaszos ebbe a helyzetbe, hanem a helyi önkormányzatnak az épület életveszélyessé válását követő intézkedését is. Annak érdekében ugyanis, hogy a panaszosok ne váljanak fedél nélkülivé, a kisebbségi önkormányzat segítségül saját irodáját ajánlotta fel, amit maga is csak használatra kapott meg a helyi önkormányzattól.

A helyiség használatát a helyi önkormányzat – törvényi kötelezettségének eleget téve – a kisebbségi testület működéséhez biztosította. A kisebbségi önkormányzat azonban felismerve a krízishelyzetet, a rászorulóknak engedte át az irodát. A lakhatási probléma átmeneti megoldása – bár kivételes gesztus – nem a kisebbségi önkormányzat feladata. Miután a kisebbségi képviselők látták, hogy a kárt szenvedettek önerejükkel nem tudnak kiköltözni az irodából, jelezték a helyi önkormányzatnak, hogy a helyiséget eredeti rendeltetése szerint – kisebbségi önkormányzati tevékenységük ellátására – szeretnék ismét használni. Kérték, hogy gondoskodjanak a rászorulóknak elhelyezéséről. A helyi önkormányzat azonban nem nyújtott segítséget a probléma megoldásához. A panaszos álláspontja szerint ez azzal áll összefüggésben, hogy ő a helyi cigány kisebbségi önkormányzat képviselő-testületének tagja.

A kisebbségi önkormányzat azért is tiltakozott, hogy a krízishelyzet kezelését a települési önkormányzat rájuk hárította. Ez elfogadhatatlan, mert szociális rászorultság ügyében kizárólag a helyi önkormányzat dönthet. Jogkörét nem adhatja át a helyi kisebbségi önkormányzatnak, mert az sem hatáskörrel, sem pénzügyi forrásokkal nem rendelkezik ilyen jellegű feladatok ellátására.

A vizsgálat során megállapítottuk, hogy a helyi önkormányzat elhelyezési kötelezettsége az Ltv. 23. §-a alapján fennállt, ám ennek a huzamosabb ideig tartó életveszély ellenére sem tett eleget, a helyzet megoldását – feltehetően a károsult roma származására miatt – a helyi cigány kisebbségi önkormányzatra hárította.

A tapasztaltak alapján – mint a korábbi évek során már annyiszor – megállapítottuk, hogy az eljáró szervek felszínes eljárása a kárt szenvedett roma család életkörülményeinek további romlásához vezetett, szociális terheik tovább nőttek, lakhatásuk megoldatlan. Mindezek alapján egyértelmű, hogy az ügyben eljáró hatóságok a nem kellően megalapozott döntéseikkel a panaszost és családját hátrányos helyzetbe hozták. A helyi önkormányzat sorozatos mulasztásaival megsértette a Szocvtv. és az Ltv. rendelkezéseit, de döntése, mellyel hallgatólagosan tudomásul vette, hogy a kisebbségi önkormányzat intézkedett a krízishelyzetben, azért is törvénysértő, mert a kisebbségi testület működését is gátolta.

A helyi önkormányzattól a beszámoló készítésének időszakáig nem kaptunk tájékoztatást.

Az első fokon eljáró kiemelt építésügyi hatóság kezdeményezésünkkel egyetértett, és intézkedett a tapasztalt mulasztások megelőzéséről, illetőleg a helyes gyakorlat kialakításáról.

Hátrányos megkülönböztetés miatt kérte a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának segítségét egy alföldi nagyváros lakója is. A szomszédos ingatlanok tulajdonosai túlzott beépítésre hivatkozva kezdeményezték az önkormányzat panaszos elleni intézkedését, amely a félkész felépítmény bontását el is rendelte. Ezt a beadványozó azért sérelmezte, mert véleménye szerint jó néhány szomszédos épület nagysága szintén meghaladja a beépítés engedélyezett mértékét, azok bontását az önkormányzat mégsem rendelte el. Álláspontja szerint vele szemben a hivatal következetesen alkalmazta a jogszabályokat, míg ugyanazon a területen lakó, nem roma származású lakókkal szemben nem.

A helyszíni eljárás során megtekintettük a panaszos által megjelölt két ingatlant. Ennek alapján az volt megállapítható, hogy a vizsgált esetekben az eltérő építési jog a telkek különböző nagyságára vezethető vissza. Ez a megkülönböztetés pedig önmagában nem diszkriminatív. A jogalkalmazó a jogalanyok között hovatarozásuk alapján nem tett különbséget. Az áttekintett esetek alapján tehát a hátrányos megkülönböztetés nem nyert bizonyítást. A tapasztalatok szerint a külterületi volt zártkertekben az engedélyezett épületek nagyságát nem etnikai megkülönböztetés, hanem az építési telkek eltérő adottságai indokolták. A panaszos álláspontja azonban változatlan maradt, véleménye szerint vele szemben a Polgármesteri Hivatal Műszaki Osztálya diszkriminatív módon járt el. Ugyanabban az övezetben fekvő további ingatlanokat megjelölve állította, hogy az építésügyi hatóság a nem roma származásúak számára törvénysértő módon igazolta, hogy az épületeik 10 évnél korábban épültek, s ennek alapján számukra a jogszabályban meghatározottnál nagyobb beépítést engedélyezett.

A jogalkotó az építésügyi hatósági feladatok ellátására – ennek körében az állampolgárok építési jogbiztonságát, a közösségi érdekek biztosítását célzó ellenőrzések lefolytatására – hozta létre az építésügyi igazgatás intézményrendszerét, ezért az építésügyi hatóságok szakmai irányítását és ellenőrzését ellátó Országos Lakás- és Építésügyi Hivatal vezetőjét kértük fel arra, hogy vizsgálat keretében tisztázza a jelzett területen fekvő, vitatott lakótelkek beépítettségét. Továbbá azt, hogy az első fokú hatóság ezen ingatlanok esetében a hatósági ellenőrzések során szabálytalan építkezés miatt tett-e intézkedést, hogyan járt el a 10 évnél régebb épült építmények esetében, bontás elrendelésére hasonló okok miatt más esetben sor került-e. Ezeknek a szakmai kérdéseknek a megválaszolását követően lehet állást foglalni abban, hogy a hatóság diszkriminatív módon járt-e el.⁷⁵

2005-ben más típusú építkezésekkel összefüggő panaszok is érkeztek. Ezekben a beadványozók nem kifejezetten az építésügyi hatóság, hanem az építkezés helyi szabályait meghatározó önkormányzati döntéseket kifogásolták. Erre például az a panasz, amelyben a roma származású beadványozó azt sérelmezte, hogy a község településrendezési tervét a tervezési eljárás során számára kedvezőtlenül módosították. A rendezési terv előkészítésének időszakában – álláspontja szerint – eredménytelenül jelezte igényét az önkormányzatnál a tulajdonában álló mezőgazdasági (zártkerti) terület lakóterületté minősítésére, érdekeit figyelmen kívül hagyták. Ezzel szemben a rendezési tervet nem roma származású személyek kérésére többször is módosították.

Eljárásunk során azt vizsgáltuk milyen szempontok játszottak közre az önkormányzati döntésben: a panaszos – és melllette más roma származású családok – hátrányos megkülönböztetés vagy objektív tények miatt estek-e el a későbbi építkezés lehetőségétől.

A település egyik fő problémája a magas talajvízszint, illetőleg a csapadékvíz-elvezetés hiánya. Az az ingatlan, ahol a panaszos építkezni szeretne, azon a területen található, ahol a víztározó is fekszik. Ez korábban megsérült, a vízszivárgás pedig súlyos kárt okozott a környező ingatlanokban.

Az érintett terület beépíthetőségének kérdése több képviselő-testületi és bizottsági ülés napirendjén is szerepelt. Nyomon követhető volt a terület belterületbe vonása körül kialakuló vita, az egyéni, illetőleg vállalkozói érdekek ütközése, illetőleg a polgármester és a jegyző közötti politikai és szakmai véleménykülönbség. Végül a képviselő-testület olyan kompromisszumos döntést hozott, hogy a tározó vonalában közterületsávot hoznának létre, így folyamatos ellenőrzés

⁷⁵ A vizsgálat a beszámoló készítésének időszakában még folyamatban volt.

alatt tartható annak környéke, illetőleg olyan öv-árok alakítható ki, amely probléma esetén védené a szomszédosan kiépítendő lakóterületet.

A megvizsgált dokumentumok alapján végül azt állapítottuk meg, hogy a község településrendezési tervének véleményezési eljárásába a közigazgatási szerveket bevonták, a lakosság vélemény-nyilvánításának és javaslatainak is nyoma van, azokat – köztük a panaszos kérelmét is – a tervező számba vette, a bizottságok, illetőleg a testület érdemben megtárgyalta. A területtel kapcsolatos vita középpontjában nem az itt fekvő kiskertek tulajdonosainak hovatartozása, hanem a talajvíz, illetve csapadékvíz-elvezetés miatti önkormányzati felelősség, illetve a telekalakítással összefüggő – vízrendezéssel kapcsolatos – kötelezettségek álltak.

Így a vizsgálatot annak megállapításával zártuk le, hogy a képviselőtestület döntése következtében a panaszos kétségtelenül kedvezőtlenebb helyzetbe került, de nem a származásával összefüggő diszkriminatív eljárás, hanem a szóban forgó terület tárgyi-fizikai adottságai miatt.

Más eredményre jutottunk abban az ügyben, amelyben a panaszos azt sérelmezte, hogy a szennyvízhálózat kiépítése során az önkormányzat abban az utcában, ahol lakóháza áll, a csatornát nem fektette le, emiatt a rákötés nem lehetséges. Kifogásolta, hogy ez ügyben több egyeztetést is folytatott már az önkormányzattal, melyben jelezte azt is, hogy fűrdőszobát sem tudják használni, megegyezni azonban nem tudtak a szennyvízszállítás módjáról.

A panaszos elsősorban amiatt emelt kifogást, hogy a település többi utcájával ellentétben az utcájukban nincs megtervezve a vezetékes szennyvízhálózat, különösen pedig azt sérelmezte, hogy nem tudják rendeltetésszerűen használni a „vizes helyiségeket”, mert nincs hová elvezetni a szennyvizet. Az önkormányzat egy aknát ajánlott fel a közút területén, amelyben a szivattyút a panaszos ingatlanáról vett árammal működtetnék, a kérelmező álláspontja szerint azonban ez az ajánlat elfogadhatatlan. Úgy vélte, hogy az önkormányzat a falu más területeitől eltérően nem szorgalmazza utcájukban a hálózat kiépítését, illetőleg hónapok óta nem tesz hatékony intézkedéseket az ingatlanon keletkező szennyvíz elszállítása érdekében, mert az utca a település kieső részén fekszik, ott egyedülként igénylik a szolgáltatást, ám ehhez az önkormányzat roma származásuk miatt nem nyújt kellő segítséget.

A településen a hálózat kiépítése megtörtént, de a vizsgálat során nem sikerült egyértelmű választ kapni arra, hogy a vezetékes szennyvízhálózat a szóban forgó utcában miért nem került kialakításra, illetőleg mi az akadálya annak, hogy csatorna hiányában a panaszos ingatlanán keletkezett szennyvíz elszállítása más módon megoldást nyerjen.

A helyszíni eljárás során szemrevételeztük mindazokat az ingatlanokat, amelyekben a keletkezett szennyvíz elszállítását – hasonlóan a panaszos utcájához – nem közműves hálózat építésével, hanem gyűjtőakna kihelyezésével oldotta meg az önkormányzat. A különbség azonban az volt, hogy azok az ingatlanok a településtől jóval nagyobb távolságban feküdtek.

Az Alkotmány 18. §-ában rögzített egészséges környezethez való jog érvényesülésének feltétele, hogy a lakók saját otthonukban környezetszennyező, egészségkárosító hatásoktól háborítatlanul élhessenek. Kétségtelenül jogos tehát a panaszos igénye arra, hogy az ingatlanán keletkező szennyvíz onnan elszállításra kerüljön. Ahhoz sem fér kétség, hogy a település utcáiban a közműhálózatot kiépítették, a panaszos utcájában azonban a törzshálózatot nem fektették le.

A vizsgálat a panaszos feltételezéseit igazolta, amit megerősített az önkormányzat magatartása is, hiszen vizsgálatunk megindítását követően sem törekedett az ingatlanok a település többi ingatlanához hasonló szolgáltatással való ellátására, intézkedései, tájékoztatásai a vizsgálat ideje alatt is egymásnak ellentmondóak voltak. Ezért felkértük az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főigazgatóság vezetőjét arra, hogy vizsgálta meg, ez a ház miért maradt ki a közszolgáltatásból, milyen módon vezethető el az ingatlanon keletkező szennyvíz úgy, hogy a panaszos a közszolgáltatás igénybevételekor ne szenvedjen hátrányt.

Eredményként ismerhetjük el, hogy az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főigazgatóság vezetőjének közreműködésére a panaszos ingatlanáról a szennyvizet az utcai átemelőbe vezetik speciális módszerrel, ahonnan mintegy 200 méteres nyomóvezetéken keresztül jut a szennyvíz a befogadó gravitációs csatornába. A szennyvízelvezetésre a panaszos a szolgáltatóval szerződést is kötött. Volt tehát megoldás, kérdés, hogy az önkormányzat miért csak több hivatal együttes közreműködése után volt hajlandó azonos minőségű közszolgáltatást biztosítani a településen élők mindegyike számára.

5. A kilakoltatás jelenségéről a gyermeki jogok érvényesülésének szempontjából

A lakhatási feltételekkel összefüggő panaszok sajátos típusa a kilakoltatási ügy. Ezekben az esetekben olyan kiskorú gyermekeket nevelő családok kértek segítséget Hivatalunktól, amelyeket kilakoltatás veszélye fenyegetett, és saját erőből nem tudtak emberhez méltó lakhatási körülményeket teremteni.

Vizsgálati tapasztalataink szerint az önkényes beköltözés tényére, vagy a lakáshasználati/lakásbérleti, illetve közüemi díjhátraléokra tekintettel indított kilakoltatási eljárásokat az önkormányzatok általában a hatályos jogszabályoknak és a helyi rendeleteknek megfelelően hajtották végre. A kilakoltatások jogszerűségét a bírósági ítéletekre tekintettel a kisebbségi ombudsman egyébként sem vitathatja.

Ezekben az ügyekben – az elmúlt évekhez hasonlóan – az Alkotmány 67. § (1) bekezdésében foglaltakra figyelemmel, mely szerint „minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéshez szükséges védelemre és gondoskodásra”, eljárásunk során a gyermeki jogok érvényesülését külön és kiemelten vizsgáltuk.

Amikor egy családot kilakoltatás veszélye fenyeget, és megállapítható, hogy a gyermekek számára családjukban egyébként biztosítva van az egészséges fizikai és mentális fejlődésük, akkor a gyermekek kizárólag anyagi okból tekinthetők veszélyeztetettnek. A gyermekvédelem legfőbb alapelve, hogy gyermeket kizárólag anyagi okból fennálló veszélyeztetettség miatt nem szabad családjától elválasztani. Ezért elfogadhatatlan, ha a kilakoltatás eredményeképpen a családjával addig együtt élő gyermek számára gyermekek átmeneti otthonában, illetve helyettes szülőnél ajánlanak fel elhelyezést.

Az is általános jellegű probléma, hogy a családsegítő központok és/vagy gyermekjóléti szolgálatok nem tudnak elegendő segítséget nyújtani a kilakoltatással fenyegetett családoknak. Ennek oka egyrészt a különféle intézmények és hatóságok közötti információáramlás, kommunikáció hiánya. Az egyik önkormányzat gyermekjóléti szolgálat és jegyzői gyámhatósága hivatalunktól értesült arról, hogy az önkormányzat három nap múlva kilakoltat egy többgyermekes családot. Vizsgálatunk eredményeként közös polgármesteri és jegyzői utasításban rögzítették, hogy a gyermekjóléti szolgálatot minden esetben és megfelelő időben értesíteni kell a várható kilakoltatási eljárásokról. A családsegítő központok és/vagy gyermekjóléti szolgálatok azért sem képesek megfelelő segítséget nyújtani a rászorulóknak, mert nincsenek eszközeik a súlyosan eladósodó családok lakhatási problémáinak megoldására. Ezeknek az intézményeknek a hatásköre mindössze arra terjed ki, hogy jelzéssel forduljanak a települési önkormányzathoz, amely „egy személyben” tulajdonosa az ingatlanoknak, és egyben kezdeményezője a kilakoltatási eljárásnak, valamint, s ez talán a legfontosabb, munkáltatója, fenntartója a szakszolgálatoknak.

A gyermeki jogok kilakoltatás miatti sérelmének megelőzése és megakadályozása érdekében az elmúlt évben is többször kezdeményeztük a képviselő-testületeknél olyan átfogó program elkészítésének szükségességét, amelynek keretében a gyermekes családok segítséget kapnak ahhoz – a családsegítő központok és a gyermekjóléti szolgálatok közreműködésével –, hogy a kilakoltatásuk megelőzhető legyen, vagy ha ez már elkerülhetetlen, még a kiköltözésük előtt megtervezhessék és biztosíthassák későbbi lakhatásukat. Fontos, hogy ezek az átfogó programok tartalmazzanak preventív elemeket, és hosszú távon is biztosítsák a gyermekek és családok társadalmi integrációját. Az elmúlt évben kezdeményezéseink alapján több település is készített ilyen tervet.

Néhány esetben intézkedésünk eredményeként meg tudtuk előzni a kilakoltatást, és átmenetileg ugyan, de rendeződött a panaszos család lakásproblémája.

Egy 10 gyermekes család azzal a panasszal fordult hozzánk, hogy kilakoltatás veszélye fenyegeti őket, mivel a felhalmozott díjtartozások miatt a bérleti szerződésüket nem hosszabbították meg.

A vizsgálatunk keretében tájékoztatást kértünk a polgármestertől, illetve helyszíni vizsgálat során felkerestük a családot, és tárgyaltunk a helyi önkormányzat illetékes szakembereivel.

Megállapítottuk, hogy a lejárt bérleti szerződés miatt a folyamatban lévő kilakoltatási eljárás a hatályos jogszabályoknak megfelelően indult, a kilakoltatás jogszerűsége a bírósági döntésre tekintettel nem vitatható.

A gyermeki jogok érvényesülését azonban ebben az esetben is kiemelten vizsgáltuk.

A jegyzői gyámhatóság a családban élő 10 gyermeket védelembe vette. A rendelkezésünkre bocsátott iratokból megállapítható, hogy a védelembe vétel hivatalból indult, „a lakhatási körülmények megoldatlansága következtében”.

A Családsegítő és Gyermekjóléti Szolgálat környezettanulmányai szerint a szülők a gyermekeiket megfelelően nevelték, a kiskorúak rendszeresen jártak iskolába, óvodába, ruházatuk tiszta és rendezett, étkeztetésük kielégítő volt, kapcsolatuk a szülőkkel szoros, a lakás tiszta és rendben tartott.

A helyszíni vizsgálat alapján egyértelműen megállapítható volt, hogy a család kilakoltatás utáni helyzete kilátástalan. Lakhatásukat önerőből, anyagi okok miatt nem voltak képesek megoldani. Albérlet igénybevételét a pénzügyi gondokon túl a család létszáma is lehetetlenné tette. A települési önkormányzat családok átmeneti otthonával nem rendelkezett, a különböző szervezetek által fenntartott családok szállók pedig részben helyhiány, részben szintén a család nagy létszáma miatt nem tudták őket fogadni.

Ebben az esetben a gyermekek egyéb okból történő veszélyeztetettsége kizárható volt, a család elhelyezését tehát csak olyan lakhatási alternatíva biztosításával lehetett volna megoldani, amely garantálja együttmaradásukat.

A dokumentumok és a helyszíni egyeztető tárgyalások alapján a gyermekek biztonságos elhelyezése szempontjából kizárólag azt tartottuk jó megoldásnak, ha a család a jelenlegi bérleményben marad. Ezért azt kezdeményeztük a képviselő-

selő-testületnél, hogy a folyamatban lévő kilakoltatási eljárást szüntesse meg, és tegyék meg a szükséges intézkedéseket a jogviszony rendezése érdekében, szükség szerint a helyi rendelet módosításával.

Közreműködésünk eredményeként a polgármester arról adott tájékoztatást, hogy az ingatlan kiürítése érdekében indított „bíróági eljárás megszüntetését a képviselő-testület jóváhagyta”. A család jogviszonyának rendezésére azonban nem került sor, a helyi rendelet alapján jogcímnélküli lakáshasználóvá váltak. Hosszabb távon nagyon fontos lenne a jogviszony rendezése, de az is pozitív eredmény, hogy jelenleg továbbra is lakhatják a házat.

Egy másik panaszos azért fordult hivatalunkhoz, mert felszólította a településen működő Vagyonkezelő Részvénytársaság, hogy öt kiskorú gyermekével – 15 napon belül – hagyja el a 25 m²-es komfort nélküli önkormányzati bérleményt. A határozott idejű lakásbérleti jogviszony meghosszabbítására irányuló kérelmét indokolás nélkül elutasították. A panaszos azt feltételezte, hogy az elutasító határozat megszületése cigány származásával is összefüggött.

Helyszíni vizsgálat keretében először a panaszossal beszéltünk, majd ezt követően az önkormányzat szakembereitől kértünk írásban és szóban is tájékoztatást.

A gyerekek rendszeresen járnak iskolába, jól kommunikálnak, ruházatuk tiszta és rendezett, a lakás szűkösége ellenére megfelelően berendezett, rendben tartott. E tapasztalatunkat a Gyermekjóléti Szolgálat munkatársának írásbeli véleménye is megerősítette, tájékoztatásuk szerint fel sem merült a gyermekek védelembe vételének szükségessége. A család helyzetét az is nehezítette, hogy az öt kiskorú közül a legidősebb fogyatékkal élő gyerek, akinek az ellátásáról a panaszos gondoskodik.

A panaszos elmondta, hogy önkényes lakásfoglalóként költöztek be a lakásba, de az önkormányzat jogviszonyukat később rendezte. Azt is megemlítette, hogy a ház lakóival többször is konfliktusba kerültek, a lakók hangosnak tartják a gyerekeket, és a panaszos feltételezése szerint azért sem kedvelik őket, mert cigány származásúak.

A szomszédok panaszos leveleiből, de még a Vagyonkezelő Rt. feljegyzéseiből is az derült ki, hogy a problémák többsége a család szűkös lakáskörülményeivel függ össze. A megoldást tehát egy nagyobb méretű bérlemény jelenthetné. A panaszos többször próbált új lakást igényelni, de kérelmét minden esetben elutasították. Hol arra hivatkoztak, hogy nincs kiutalható lakás, hol arra, hogy a megpályázott lakás túl kicsi (ezek minden esetben nagyobbak voltak, mint a jelenlegi lakásuk).

Ebben az ügyben elsődlegesen azt vizsgáltuk, hogy jogszerű volt-e a panaszos bérleti jogviszonyának megszüntetése.

A panaszos birtokában lévő és az önkormányzat által megküldött bérleti szerződés szerint a szerződést a tulajdonosi hozzájárulástól számított 5 évre kötötték, ennek alapján tehát a határozott idejű szerződés 2008-ban járna le. A szerződésben semmiféle utalás nem volt arra, hogy a lakásbérleti jogviszony 2005-ben megszűnik. Ezért a lakásbérleti szerződés elutasítására vonatkozó levél, valamint a lakás átadására felszólító levél álláspontunk szerint a 2003-ban megkötött bérleti szerződéssel és a helyi rendelettel ellentétes és jogsértő volt.

Meg kell jegyeznünk, hogy az ügyben érintett fővárosi kerületi önkormányzat jegyzőjének levelezési stílusa és az ügyhöz való hozzáállása nem volt összhangban a Ktv. 37. § (1) bekezdésével, mely szerint a köztisztviselő feladatait a köz érdekében a jogszabályoknak és az irányító testület döntésének megfelelően, szakszerűen, pártatlanul és igazságosan, a kulturált ügyintézés szabályai szerint köteles ellátni. Ezért a polgármester segítségét kértük a panaszos lakásproblémájának kivizsgálásához és annak méltányos megoldásához.

A polgármester válaszában azt a tájékoztatást adta, hogy 2005-ben a panaszos lakásbérleti szerződésének megkötésekor – gépelési hiba miatt – az időbeli hatály tévesen 5 évre lett rögzítve. Helyszíni eljárásunk alapján, az önkormányzat vizsgálatát követően a Lakásgazdálkodási Bizottság újratárgyalta az ügyet és a bérleti jogviszonyt 2008-ig visszaállította. A polgármester azzal is egyetértett, hogy a lakás alapterülete a család létszámához képest kicsi, de azt is közölte, hogy a kevés szabadrendelkezésszerű lakás miatt a kérelmek többségét a Lakásgazdálkodási Bizottság kénytelen elutasítani. A szűkös lakásállomány nem teszi lehetővé, hogy pályázaton kívül nagyobb lakást biztosítson bárki számára. Az Alkotmánybíróság 42/2000. (XI. 8.) sz. határozatára hivatkozva, álláspontja szerint az önkormányzatok sem kötelezhetők a probléma megoldására. Megítélésünk szerint ennek ellenére, a gyermeki jogokra is tekintettel az önkormányzatnak feladata a család helyzetének folyamatos figyelemmel kísérése, és szükség, illetve lehetőség szerint a lakhatási feltételek javítása.

6. Gondolatok a gyermeki és a szülői jogok érvényesülését veszélyeztető körülményekről egy konkrét ügy alapján

A gyermeki és a szülői jogok érvényesülésével összefüggésben fordult hozzánk egy panaszos. Levelében azt kifogásolta, hogy a település gyermekjóléti szolgálata, általános iskolája, valamint a jegyzői gyámhatóság olyan intézkedéseket tett, és olyan döntéseket hozott a településen élő népes roma család tíz gyermekével, kiemelten az egyik gyerek ideiglenes hatályú elhelyezésével kapcsolatban, amelyek sértették a gyermeki jogokat. Felmerült annak a gyanúja, hogy a sérelmek összefüggnek a család roma származásával is.

A vizsgálat keretében tájékoztatást kértünk a jegyzőtől, az Általános Iskola igazgatójától, valamint a gyermekjóléti szolgálat vezetőjétől, ezzel egyidejűleg személyesen is felkerestük az érintetteket.

A rendelkezésünkre álló információk alapján az, hogy a családot az eljáró hatóságok és szervek részéről roma származásuk, azaz etnikai kisebbséghez való tartozásuk miatt közvetlen vagy közvetett hátrányos megkülönböztetés érte volna, nem volt bizonyítható.

Az ügyet azonban – áttekintve a gyermekjóléti- és gyermekvédelmi szervek, hatóságok intézkedéseit – a maga komplexitásában vizsgáltuk, melynek során felmerült a gyermeki, illetve a szülők emberi méltóságát érintő – részben alkotmányos, részben más törvényekben megállapított – jogainak a sérelme.

A rendelkezésre álló dokumentumokból egyértelműen kiderült, hogy a család hosszú idő óta súlyos nehézségekkel küszködött, amelyek a gyermekek helyzetét is veszélyeztették.

Nem vitatható, hogy a helyi szervek jelentős erőfeszítéseket tettek az ügy rendezése érdekében, változó eredményességgel. A gyermekjóléti szolgálat és a család kapcsolata a rendelkezésre álló dokumentumok szerint az első pillanattól kezdve ellentmondásos. A közöttük lévő viszonyt kommunikációs problémák is nehezítették. A család a helyszíni vizsgálatunk során a kioktató, számon kérő hangnemet kifogásolta, azt, hogy a gyermekjóléti szolgálat mindig csak elvárásokat fogalmazott meg, mindent csak számon kért rajtuk. Ezzel szemben a gyermekjóléti szolgálat legnagyobb gondnak a szülők együttműködési készségének hiányát és motiválatlanságukat tartotta.

Többször változott a családgondozók személye, ez nehezítette a gyermekjóléti szolgálat és a család közötti megfelelő kapcsolat kialakítását és fenntartását. A megküldött anyagok szerint a családgondozók nagyon sokféle módszerrel próbálkoztak, de valójában a partneri kapcsolat, a kölcsönös bizalom és elfogadás mindkét fél részéről hiányzott. A szakembereknek az átlagosnál nehezebb családgondozói feladattal kellett szembenéznük.

2005 januárjában új családgondozó foglalkozott a családdal, aki 2005 márciusában már a család 10 gyermekének ideiglenes hatályú elhelyezését javasolta, mert megítélése szerint a gyermekek testi, érzelmi, erkölcsi fejlődése családi környezetben segítséggel sem volt megvalósítható. (Veszélyeztető okként sorolták fel: például a súlyosan elhanyagolt lakókörnyezetet; a gyermekek tömeges igazolatlan iskolai mulasztásait és különféle egészségügyi problémákat.)

A védőnő azonban nem értett egyet ezzel, és nem tartotta indokoltnak a gyermekek családból történő kiemelését. Megítélése szerint a 10 gyermekes család hasonlóan nehéz helyzetben van, mint a közvetlen környezetében élő más családok.

A magyar gyermekvédelmi rendszer – figyelemmel a gyermekek mindenkifelellő érdekeire – a család-közeli megoldásokat részesíti előnyben. A gyermek alapjoga a saját családjában való nevelkedése. Mint ahogy azt már a beszámolóban többször is említettük, a Gyvt. egyik legfontosabb alapelveként tekinthető, hogy gyermeket kizárólag anyagi okból fennálló veszélyeztetettség miatt nem lehet családjától elválasztani.

A gyermekjóléti szolgálatnak az volt az álláspontja, hogy a gyermekek családból történő kiemelését nem anyagi okok miatt javasolták. Megítélésünk szerint azonban a jelzett problémák összefüggtek a család hátrányos helyzetével, súlyos szociális körülményeivel is. Az édesanya 1993 óta folyamatosan gyese van, az apa alkalmi munkából egészíti ki a család megélhetéséhez szűkösen elegendő jövedelmet. Helyszíni vizsgálatunk megerősítette, hogy a család nehéz körülmények között, zsúfoltan és nagy szegénységben él.

A jegyzői gyámhatóság 2005 májusában végül az egyik gyermek azonnali, ideiglenes hatályú elhelyezéséről döntött, a többi gyermeket pedig védelembe vette.

A szülők fellebbezése alapján, a megyei közigazgatási hivatal gyámhivatala 2005 júniusában döntött az ügyről. Egyetértett az elsőfokú gyámhatóság azon megállapításával, hogy a gyermek veszélyeztetettségének megszüntetése érdekében gyermekvédelmi intézkedések megtétele szükséges. Megállapította azonban azt is, hogy a jegyzői gyámhatóság azon okok meglétét, melyek a gyermeknek a családból történő azonnali jellegű kiemelését indokolták, továbbá azt, hogy a meglévő veszélyeztetettségi okok más módon nem szüntethetők meg, nem bizonyította. Ezért a jegyzői gyámhatóság határozatát megsemmisítette, és a hatóságot új eljárás lefolytatására utasította.

Álláspontunk szerint a jegyzői gyámhatóságnak a gyermek azonnali hatályú, ideiglenes elhelyezésére vonatkozó határozata egyértelműen sértette a gyermeki jogokat. Azzal, hogy a megyei gyámhivatal a jogorvoslati eljárás során orvoslta az első fokú gyámhatóság jogszabálysértő határozatát, megszüntette azokat a sérelmeket, amelyek a gyermekek és a szülők alkotmányos jogait érintették.

A gyermek ideiglenes hatályú elhelyezését követően súlyosan megrendült a szülők bizalma a gyermekjóléti szolgálatban. Célszerű lett volna az ideiglenes elhelyezést, majd a gyermekek védelembe vételét követően megváltoztatni a családgondozó személyét. Erre azonban a gyermekjóléti szolgálatnak nem volt lehetősége, ugyanis csak 2 fő családgondozóval működik.

A hozzánk érkezett eddigi panaszok tanúsága alapján a gyermekjóléti szolgálatok munkatársai gyakran hatósági attitűdöket felvéve viselkednek ügyfeleikkel, és a kiskorúak gyermekvédelmi (állami) gondoskodásba vételével fenyegetve próbálják a szülők magatartását befolyásolni, amely erős ellenállást és ellenszenvet vált ki.

A gyámhatóság és a gyermekjóléti szolgálat eltérő szerepéről, hatásköréről, működéséről az érintett család sem rendelkezett pontos információkkal. Úgy gondolták, hogy gyermeküket a gyermekjóléti szolgálat „vitette el”. A dokumentumokat áttekintve látható, hogy valóban keveredtek a hatósági és szolgáltató jellegű feladatok. A gyermekjóléti szolgálat 2001 óta más hatóságok helyett is folyamatosan tájékoztatta, figyelmeztette és felszólította a szülőket. A család gondozása során az is nehézséget okozott, hogy a gyermekjóléti szolgálat munkatársai hosszú évek kudarcai következtében mindinkább tehetetlennek érezték magukat, és ezért gyakran csak „hatósági jellegű fellépésekkel” látták orvosolhatónak a család problémáit.

A megyei gyámhivatal határozata alapján a gyermeket 2005 júniusában bocsátották el a szakellátásból, azóta neveléséről ismételten a szülők gondoskodnak. A család helyzete azonban továbbra is bizonytalan, az újabban keletkezett gyermekjóléti- és gyermekvédelmi dokumentumokban is azt rögzítették, hogy „baj van” a szülőkkal, és a gyermekek nevelésével kapcsolatban nehézségekkel küzdenek.

Mi jelenthetne hosszabb távon, a gyermekek érdekeit és jogait jobban érvényesítő megoldást?

Megítélésünk szerint a szülők életvitelükben is segítségre szorulnak, ezért csak egy szorosabb, de partneri viszonyra épülő gondozási kapcsolat kialakítása, ún. személyi segítő alkalmazása javíthatná a család működőképességét. Azt javasoltuk a képviselő-testületnek, hogy alkalmazzanak személyi segítőt – figyelemmel a 10 gyermekre és az anya egészségi állapotára – a család mellett, aki közvetlen és folyamatos részvételével ténylegesen segítheti a gyermekek családban történő nevelkedését. A személyi segítőt a család bevonásával célszerű kiválasztani, olyan személyt, akinek a tevékenységét nem tekintenék beavatkozásnak, hanem egyenrangú partnernek fogadnák el. A személyi segítőnek a helyi szakemberekkel együttműködve, velük folyamatosan konzultálva kellene végeznie a munkáját.

A gyermekjóléti szolgálat a jelenlegi személyi feltételek között nem tudja ellátni a személyi segítő feladatait. Ezért a személyi segítő kiválasztásához és alkalmazásának finanszírozásához az ifjúsági, családügyi, szociális és esélyegyenlőségi miniszter segítségét kértük.

A személyi segítő alkalmazása mellett azt is kezdeményeztük a képviselő-testületnél, hogy vizsgálják meg a család lakhatási körülményeit; azt is kértük, nyújtsanak segítséget – a helyi szervek, intézmények bevonásával – a gyermek vagy szülője kérelmének előterjesztéséhez: részletes tájékoztatással, a szükséges írásbeli dokumentumok elkészítésében, kitöltésében való közreműködéssel stb.

A gyermekek tanuláshoz való jogának minél teljesebb érvényesülése érdekében azt kezdeményeztük, hogy hívják fel az iskola igazgatójának figyelmét, fordítson nagyobb gondot a család és az iskola közötti kapcsolat fenntartására.

A gyermekjóléti, valamint a gyermekvédelmi, az egészségügyi, az oktatási és a szociális ellátásban tevékenykedő helyi szakemberek kapcsolattartási, együttműködési problémáinak megoldása, az ún. „kiegési szindróma” megelőzése és megszüntetése, valamint az előítéletes, sztereotip szemléletmód megváltoztatása érdekében azt kezdeményeztük a képviselő-testületnél, hogy szervezzenek tréningeket és képzéseket.

A megyei közigazgatási hivatal gyámhivatalának vezetőjét arra kértük fel, hogy kísérje figyelemmel és segítse elő a helyi önkormányzatnak és intézményeinek, a gyermekjóléti szolgálatnak, valamint a jegyzői gyámhatóságnak a család ügyében folytatott tevékenységét, és szükség szerint kérje és vegye igénybe a Nemzeti Család- és Szociálpolitikai Intézet mint szakmai ellenőrző és módszertani intézmény, vagy más „külsős” gyermekvédelmi szakértő szakmai segítségét.

Megítélésünk szerint az ügy megoldását szubjektív elemek és indulatok, valamint objektív tényezők is nehezítették. Az volt a benyomásunk, hogy az érintett helyi hatóságok és intézmények munkatársai a külső szervek megjelenését beavatkozásként élték meg és nem segítő közreműködésként. „Védekezésre kényszerülésük” azonban összefügg a gyermekjóléti- és gyermekvédelmi szervek eszköztelenségével, valamint finanszírozási nehézségeivel. Az egyedi ügy rámutat a gyermekjóléti és a gyermekvédelmi intézményrendszer működési nehézségeire és szabályozási hiányosságaira is.

A vizsgálatot ez évben zártuk le, tehát arra vonatkozóan, hogy a megkeresett szervek elfogadták-e a kezdeményezéseinket, még nem kaptunk választ.

7. Súlyosbodó életkörülmények Ózd Hétes-telepen

Az előző évi beszámolóban részletesen bemutattuk átfogó jelentésünket, melyet a telepeken, telepszerű lakókörnyezetben – kiemelten Ózd Hétes-telepen – élő romák helyzetéről készítettünk.

A vizsgálat alapján megállapítottuk, hogy a telepen élők lakhatási feltételei, életkörülményei sértik az emberi méltóságot, a gyermekek jogait, valamint a szociális biztonsághoz és a testi és lelki egészséghez fűződő alkotmányos jogokat.

A szegregált városrészben a települési önkormányzat – pénzühiányra hivatkozva – szinte minden szükséges intézkedést elmulasztott vagy elhalasztott, holott az ott élő emberek számára a minimális életfeltételeik biztosításához, az egyenlőtlenségek kiküszöböléséhez többtámogatást és pluszsegítséget kellett volna nyújtania. Az intézkedések hiánya felvetette az egyenlő bánásmód követelményének megsértését. Közvetett hátrányos megkülönböztetés történt akkor, amikor a települési önkormányzat a szükséges közegészségügyi-járványügyi intézkedéseket, valamint az épületek kötelező karbantartását, állagmegóvását abban a városrészben mulasztotta el, ahol rendezetlen lakhatási jogviszonyok között, vagyontalan, halmozottan hátrányos helyzetű roma emberek élnek.

A feltárt jogsértések és visszasságok orvoslása érdekében több kezdeményezéssel, javaslattal és felkéréssel fordultunk különböző központi, területi és helyi szervekhez. Azt is rögzítettük, hogy utóvizsgálat keretében figyelemmel kísérjük Ózd Város Önkormányzatának a szegregált telepeken élő roma lakosság helyzetének javítására irányuló erőfeszítéseit, illetve a kormányzati roma program telepekre és teletszerű környezetekre vonatkozó feladatainak végrehajtását.

Ennek megfelelően 2005 decemberében helyszíni vizsgálatot folytattunk Ózdon. Elsőként felkerestük Hétes-telepet, meghallgattuk az ott élő emberek konkrét problémáit, nehézségeit. Sajnálattal tapasztaltuk, hogy a telep állapota, az emberek sorsa, esélye, életkilátása az elmúlt egy évben nem javult, sőt érezhetően tovább romlott.

A helyszíni eljárás a Polgármesteri hivatalban folytatódott, ahol Ózd Város Önkormányzatának szakembereivel tárgyaltunk. Az egyeztetés során problémát jelentett, hogy a jelenlévő szakemberek egyes kérdéseinkre nem tudtak választ adni, mivel azok a képviselő-testület hatáskörébe tartoztak. Ezért a polgármesterhez fordultunk és azt kértük, hogy Ózd Város Önkormányzatának képviselő-testülete – önálló napirendi pontként – mielőbb vitassa meg a jelentésünkben tett kezdeményezéseket (erre mind ez ideig ugyanis nem került sor). Azt javasoltuk, hogy a tárgyalás időpontjának kiválasztásakor vegyék figyelembe a város költségvetésének elkészítésére előírt határidőket annak érdekében, hogy a telepek, kiemelten Hétes-telep rehabilitációjával kapcsolatos finanszírozási igények megjelenjenek a tervezetben. Vannak ugyanis olyan sürgős, azonnali intézkedést igénylő problémák, amelyek megoldásával az ózdi önkormányzat nem várhat külső, pályázati támogatások megszerzéséig. A polgármester válaszlevele szerint Ózd Város Önkormányzatának képviselő-testülete a hétes-telepi lakosság helyzetének javítását célzó intézkedési tervet a költségvetési rendelet elfogadásával egy időben, 2006 februárjában önálló napirendi pontként tárgyalja meg.

Az ózdi telepeken élők helyzetének érdemleges javítására – amint ahogy azt a jelentésben is hangsúlyoztuk – Ózd Város Önkormányzata egyedül, külső, központi kormányzati segítség nélkül nem képes. Ózd Városa az elmúlt évben – a korábban elhangzott „ígéreték” ellenére – semmilyen központi támogatást, külső segítséget, pályázati forrást nem kapott.

Ezért tájékoztatást kértünk az ifjúsági, családügyi, szociális és esélyegyenlőségi minisztertől arra vonatkozóan, hogy milyen segítségre számíthat Ózd Város Önkormányzata a tervezett komplex rehabilitációs program megvalósításához központi költségvetési forrásokból.

A minisztérium válaszlevele szerint a roma telepeken élők lakhatási és szociális integrációs modell-programjába 2005 folyamán a 4000 fő alatti lakossággal rendelkező településeket vonták be, ezért nem kerülhetett sor Ózd bekapcsolására a programba. A kistelepülések meghívására azért került sor, mert megítélésük szerint ezeken a helyeken volt legnagyobb szükség külső segítségre, az önkormányzatok forráshiánya itt tette szükségessé a leggyorsabb beavatkozást.

2006-ban folytatódik a program, a közeljövőben születik arról döntés, hogy milyen körben kerül meghirdetésre a pályázat. 2005-ben a telepek több típusát határozták meg, beleértve ebbe a Hétes-telephez hasonló úgynevezett városi szegregátumokat is, „így természetesen nyitva áll annak a lehetősége, hogy Ózd meghívást kapjon a pályázatra”.

A TÁRKI 2004-ben publikált kutatási adatai arra utalnak, hogy szükség lenne olyan pályázati lehetőségekre is, amelyek a nagyobb településeket érintik. Azt állapították meg ugyanis, hogy a települések méretének növekedésével jellemzően növekszik a romák elkülönítésének valószínűsége. A lakóhelyi szegregáció 1000 főnél kisebb településeken kevesebb mint minden ötödik (19%) településen jellemző, míg az 5 ezer főnél nagyobb méretkategóriában már nagyjából minden második településen (52%) előfordul.⁷⁶

Mint ahogy azt már a jelentésünkben is jeleztük, a problémák megfelelő kezelése érdekében – a kormányzati roma program telepekre vonatkozó lakhatási és szociális integrációs modell-programja mellett, de azokkal összefüggésben – általánosabb jellegű intézkedésekre is szükség lenne, amelyek elősegítik a telepeknek mint szegregált, „leszakadt” területeknek a gazdasági, térségi integrációját, és javítják az ott élők képzési, munkavállalási esélyeit.

A központi szakmai koncepció helyi szintű megvalósításához azonban nélkülözhetetlen, hogy a települési önkormányzatok saját programokat készítsenek. Ezt komplex módon, a közösség érdekeit és a családok egyéni terveit figyelembe véve szükséges kidolgozni és végrehajtani. Lehetőséget kell teremteni arra, hogy a telepen élő emberek bekapcsolódjanak a program elkészítésébe és megvalósításába, azaz aktívan részt vegyenek a saját életük alakításában.

⁷⁶ Jelentés (A TÁRKI Önkormányzati Adatbank 2003 őszi adatfelvétele) 2004.

VI.

Új eszközök a diszkrimináció elleni küzdelem fegyvertárában – az egyenlő bánásmódról szóló törvény hatásai

1. Bevezető gondolatok a diszkrimináció fogalmáról

2003 végéig az Alkotmány 70/A. §-ában megfogalmazott általános diszkrimináció-tilalmi rendelkezés, illetőleg az Alkotmánybíróság e tárgyban készített értelmező határozatai nyújtottak támpontot a diszkrimináció jogi fogalmával kapcsolatban, illetve egy-egy társadalmi jelenség, esemény, mulasztás jogi értékeléséhez.

2003. december 28-án kihirdették az Ebtv.-t, amelyet nem csupán a diszkrimináció felszámolása iránt elkötelezett személyek, csoportok, valamint jogvédő szervezetek fogadtak nagy várakozással, hanem e jogszabály megalkotását az Európai Uniónak a személyek közötti, faji vagy etnikai származástól független egyenlő bánásmód megvalósításának előmozdításáról szóló 2000/43/EK irányelve (a továbbiakban: Irányelv) is előírta számunkra.⁷⁷

A törvény megszületését és a hatálybalépése óta eltelt immár két esztendő tapasztalatait mi is érdeklődéssel figyeltük, hiszen nyilvánvaló, hogy az Ebtv. által létrehozott Egyenlő Bánásmód Hatóság, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok parlamenti biztosát megillető hatáskörök – legalábbis részben – átfedik egymást.

Az Ebtv. alapgondolata, hogy minden embernek joga van egyenlő méltóságú személyként élni, gondolkodni, önmagát megvalósítani, identitását őrizni, erősíteni. Deklarálja továbbá, hogy az esélyegyenlőség előmozdítása elsősorban állami kötelezettség. Tudjuk azonban, hogy e törvény megszületése nem a lezárása, hanem a kezdete egy folyamatnak, hiszen az esélyegyenlőség követelménye paradigmaváltást igényel a közgondolkodásban, még további jogalkotási feladatokat ró az Országgyűlésre és a kormányzatra, s bizony széles körben igényel szemléletváltást a jogalkalmazás különböző tereumaiban.

Az alábbiakban szeretnénk felvázolni az antidiszkriminációs jog legfontosabb elemeit, ennek érdekében bemutatjuk – konkrét jogesetekkel, ügyekkel illusztrálva – a diszkrimináció tipikus előfordulási eseteit. Végezetül ugyancsak ebben a fejezetben szeretnénk bemutatni a kodifikáció során kialakult vitákat is, figyelembe véve egyrészt az antidiszkriminációs jog fogalomkészlete fejlesztésének általunk szükségesnek tartott irányát, másrészt pedig bemutatjuk az Egyenlő Bánásmód Hatóság jogállását illetően megfogalmazott „különvéleményünket”, illetve egyéb észrevételeinket is.

2. Mely esetben tiltja az Ebtv. a diszkriminációt? (A törvény személyi és tárgyi hatálya)

Fontos kérdés: ki hivatkozhat arra, hogy hátrányos megkülönböztetés érte? Csupán a természetes személyek? Csak a magyar állampolgárok? Az Ebtv. igen tág körben biztosít védelmet a diszkrimináció valamennyi formájával szemben: az egyenlő bánásmód követelményét az Ebtv. 1. §-a értelmében a Magyar Köztársaság területén tartózkodó valamennyi természetes személlyel, ezek csoportjaival, valamint jogi személyekkel és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetekkel szemben tiszteletben kell tartani. Így a törvény hatálya a Magyarország területén bármilyen jogcímmel vagy anélkül tartózkodó, magyar állampolgársággal nem rendelkező személyekre is kiterjed. Az Irányelvvel összhangban nem terjed azonban ki a törvény hatálya az állampolgárság alapján történő megkülönböztetésre.

Kulcsfontosságú eleme a diszkrimináció-tilalom érvényesítésének, hogy kitől kérhető számon annak tiszteletben tartása, illetve mely jogviszonyokra vonatkozik vagy nem vonatkozik az egyenlő bánásmód követelménye.

A diszkrimináció-tilalom természetesen vonatkozik az állami, illetve a közszférához kötődő szervekre – hiszen hogyan is várna el az állam olyat a magánszemélyektől, amit ő maga sem tart tiszteletben?

Az Ebtv. szerint a tág értelemben vett közfeladatot ellátó szervek valamennyi jogviszonyukban, azok létesítése, valamint eljárásaik, intézkedéseik során kötelesek megtartani az egyenlő bánásmód követelményét. E körbe tartoznak a magyar állam, a helyi és kisebbségi önkormányzatok, valamint ezek szervei, a hatósági jogkört gyakorló szervezetek, a fegyveres erők és rendvédelmi szervek, közalapítványok, köztestületek, a közszolgáltatást végző szervezetek, a köz- és felsőoktatási intézmények, a szociális, gyermekvédelmi gondoskodást, gyermekjóléti szolgáltatást nyújtó személyek és intézmények, a muzeális intézmények, könyvtárak és közművelődési intézmények, az önkéntes kölcsönös biztosító-, va-

⁷⁷ A 2000/43/EK Irányelv a személyek közötti, faji vagy etnikai származástól független egyenlő bánásmód megvalósításának az elvét fogalmazza meg, címzettjei az Unió egyes tagállamai, amelyek a szubszidiaritás elve alapján önállóan dönthetnek abban a kérdésben, hogy a nemzeti jogalkotás szintjén milyen, a saját jogforrási rendszerükbe illeszkedő jogszabállyal tesznek eleget a direktíva előírásainak. Magyarország az Ebtv. megalkotásával nem csak a faji vagy etnikai szempontú, hanem az általános diszkrimináció-tilalmi szabályozás mellett döntött.

lamint magánnyugdíjpénztárak, az egészségügyi ellátást nyújtó szolgáltatók, a pártok, valamint a fentiekben nem nevesített költségvetési szervek.⁷⁸

Az antidiszkriminációs szabályozás egyik legkényesebb pontja annak meghatározása, hogy magánszemélyek egymás közötti jogviszonyaira mennyiben terjedjen ki a tilalom. A jogalkotó taxatív módon határozta meg azokat az eseteket, amikor magánszemélyek egymás közötti jogviszonyaiban is érvényesül az egyenlő bánásmód követelménye. E szerint az egyenlő bánásmód követelményét az adott jogviszony tekintetében köteles megtartani mindenki:

- aki előre meg nem határozott személyek számára szerződés kötésére ajánlatot tesz vagy ajánlattételre felhív;
- az ügyfélforgalom számára nyitva álló helyiségeiben szolgáltatást nyújt vagy árut forgalmaz;
- az állami támogatás felhasználása során létrejövő jogviszonyai tekintetében az állami támogatásban részesülő mindaddig, amíg a támogatás felhasználását az arra jogosult szerv a rá vonatkozó szabályok szerint ellenőrizheti; valamint
- a munkáltató a foglalkoztatási jogviszony, illetve az utasításadásra jogosult személy a munkavégzésre irányuló egyéb jogviszony, illetve ezekkel közvetlenül összefüggő jogviszonyok vonatkozásában.⁷⁹

Nem terjed ki azonban a törvény hatálya a családjogi, valamint a hozzátartozók közötti jogviszonyokra, az egyházi jogi személyeknek az egyházak hitéleti tevékenységével közvetlenül összefüggő jogviszonyaira, és a társadalmi szervezetek, a jogi személyek, továbbá a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek tagjai közötti, a tagsággal összefüggő jogviszonyokra, kivéve a tagsági viszony létesítését és megszüntetését, illetve a pártok jogviszonyait.⁸⁰ Ezek tekintetében tehát nem kötelező az egyenlő bánásmód elvének tiszteletben tartása.

A fentiek alapján is látható, hogy az Ebtv.-ben a személyi hatállyal összefonódva jelenik meg a tárgyi hatály kérdése, hiszen a törvény a közszféra szereplőinek valamennyi jogviszonyára, intézkedésére kiterjed, míg a magánszféra szereplői csupán azokban a jogviszonyokban kötelesek az egyenlő bánásmód követelményét tiszteletben tartani, amelyek vonatkozásában a törvény személyi hatálya alá esnek. Az Ebtv. ugyan öt kiemelt terület (foglalkoztatás, szociális biztonság és egészségügy, lakhatás, oktatás és képzés, áruk forgalma és szolgáltatások igénybevétele) vonatkozásában speciális rendelkezéseket is tartalmaz, e területek kiemelése azonban nem a tárgyi hatály meghatározását jelenti.

3. A diszkrimináció jogi fogalma, megállapításának lehetőségei

3.1. A diszkrimináció közvetlen (direkt) formája

Közvetlen hátrányos megkülönböztetésről akkor beszélünk, ha a jogellenesnek minősített egyenlőtlen bánásmód „nem rejtőzik álarc mögé”, hanem nyílt és szándékos magatartásban, egyedi vagy normatív aktusban ölt testet, melynek eredményeképp – ésszerű indokok nélkül – az egyén vagy csoport számára valamely tulajdonsága, állapota vagy véleménye miatt⁸¹ kedvezőtlenebb helyzet áll elő, mint ahogy egy másik, hasonló helyzetben lévő egyénnel vagy csoporttal szemben eljárnak vagy eljárának. A törvény nem követeli meg, hogy a diszkriminatív magatartás alapjául szolgáló tu-

⁷⁸ Ebtv. 4. §.

⁷⁹ Ebtv. 5. §.

⁸⁰ Ebtv. 6. §.

⁸¹ Az Ebtv. 8. §-a értelmében 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.”

lajdonság valós legyen: a jogsértés megállapításához elegendő, ha az elkövető abban a feltevésben van, hogy a sértett rendelkezik az egyenlőtlen bánásmódot kiváltó tulajdonsággal.

A közvetlen diszkriminációra egy több mint tíz éves – azaz az Ebtv. megalkotását megelőzően előfordult – esetet, az ún. Góman-ügyet idézzük példának. Az érintett férfi egy italboltba tért be, ahol azonban a pincérnő megtagadta kiszolgálását, mire a sértett a tulajdonoshoz fordult, aki közölte: „... az én kocsmámban cigány nem ehet, nem ihat, nem szórakozhat.” Az eredetileg büntetőügyként indult esetben a tulajdonost végül is becsületsértés szabálysértésében találta vétkesnek a másodfokú bíróság.

A jogi környezet lényeges átalakulása folytán bizonyosan állíthatjuk, hogy egy hasonló mai esetben a kocsmáros „nem úszná meg” ilyen könnyen, hiszen az Ebtv. alapján a szabálysértési generális bírságmaximumot (jelenleg százötvenezer Ft) meghaladó bírságra is számíthatna, nem beszélve az üzlete ideiglenes bezárására vonatkozó jogszabályokról.

A diszkrimináció súlyosabb megjelenési formája, amikor az egyenlőtlen bánásmód intézményesül, azaz meghatározott tulajdonsággal rendelkező személyek vagy embercsoportok válnak – rendszerint hosszabb időre – valamilyen velük szemben hatalmi helyzetben lévő személy vagy szervezet által elkövetett hátrányos megkülönböztetés áldozatává. A jogsértés alapjául szolgáló tulajdonság az általunk vizsgált ügyekben rendszerint a roma származás, az „elkövetői” oldalon pedig közigazgatási hatóság (például jegyző), közintézet (kórház, iskola, szociális intézmény) vagy éppen politikai tényező (képviselő-testület, polgármester) áll. Egy példa a legutóbbi évek gyakorlatából, amely egyben a tárgyalt jogsértés bizonyítási nehézségeire is rávilágít:

Panaszosok azt kifogásolták, hogy az egyik vidéki kórház szülészeti osztályán különbséget tesznek a roma és nem roma származású kismamák között, és származás alapján külön kórteremben helyezik el őket.

Vizsgálatunk során – adatvédelmi okokból⁸² – csak a kórház szakembereivel tudtunk beszélgetni, és a „másik oldal” véleményét, az esetlegesen sérelmet szenvedett kismamák tapasztalatait csak közvetve, szűk körben – az érintettek által rendelkezésünkre bocsátott – bírósági ítéletekből ismerhettük meg.

(Vizsgálati jelentésünket teljes terjedelmében a 2003-as beszámolóink mellékleteként közzétettük, itt elegendő a jelentés lényegi megállapításaira utalnunk.) A helyszíni meghallgatások során az orvosok és a szülésznők a megkülönböztetés tényét minden esetben cáfolták. Azt azonban – a bírósági ítéletek indokolásában megfogalmazott megállapításokkal összhangban – általában megemlítették, hogy előfordul, amikor csak roma kismamák kerülnek egy kórterembe.

A rendelkezésünkre álló információk alapján nem volt kétséget kizáróan bizonyítható a roma kismamák jogellenes elkülönítésének szándéka, a közvetlen hátrányos megkülönböztetés ténye. Megállapítható volt ugyanis, hogy bizonyos időszakokban a roma és nem roma kismamák elhelyezése ténylegesen külön kórtermekben történt, nem volt azonban bizonyítható, hogy az elkülönítés tárgyilagos mérlegelés szerinti ésszerű indok nélkül történt, hiszen a meghallgatott orvosok, szülésznők elsődlegesen orvos-szakmai indokokkal támasztották alá az elhelyezési gyakorlatukat. (A fenti példa egyben megelőlegezi a hátrányos megkülönböztetés speciális formájának, a szegregáció jelenségének a bemutatását, amellyről bővebben a 3.4. fejezetben szólnunk.)

3.2. A diszkrimináció közvetett (indirekt vagy rejtett) előfordulási esetei

A társadalom egyfajta fejlődéseként (de alkalmazkodásként is) értékelhető az a tömegesen meg tapasztalható tény, hogy a diszkriminatív magatartás legtöbbször nem mer nyíltan megmutatkozni, hanem rejtve marad, és közömbös, első pillantásra jogszerűnek tűnő alakot ölt. Ekkor beszélünk közvetett diszkriminációról, amikor tehát egy látszólag semleges, tehát minden érintettel szemben azonos követelményt támasztó rendelkezés, feltétel vagy gyakorlat egy adott tulajdonsággal rendelkező személyi kört érint hátrányosan, más, hasonló pozícióban lévő embercsoportokhoz képest.

Itt tehát valamilyen látszólag semleges követelményről van szó, ahol a norma címzettjei csak formálisan vannak azonos helyzetben, valójában azonban egy adott kisebbség önhibáján kívül, valamely, akaratától független tulajdonsága vagy élethelyzete okán képtelen eleget tenni az adott követelménynek, s ezáltal konkrét hátrányba kerül, vagy éppen elvesz olyan előnyöktől, melyeket az adott tulajdonsággal, állapottal nem rendelkező többség élvezhet.

Ha egy települési önkormányzat a „kukázást” – a jogi értelemben uratlannak tekinthető háztartási szemet birtokbavételét – szabálysértéssé minősíti, és nagy igyekezettel tömegesen érvényt is szerez ennek a rendelkezésnek, továbbá nyil-

⁸² Az egészségügyi adatok védelmére vonatkozó hatályos szabályozás megakadályozza azt, hogy az országgyűlési biztosok az egészségügy területén feltárják az alkotmányos visszasságokat. Az egészségügyi ellátásban feltételezhető, hogy a betegek kiszolgáltatottsága miatt egyébként is jelentős a jogsérelmek látenciaja. A törvényi korlátozás az egészségügyi panasz, egészségügyben előforduló alkotmányos visszasság feltárását aránytalanul megnehezíti.

vánvaló, hogy az adott településen évek óta a cigányság egy része „kukázásból” él, akkor alappal feltehető, hogy a tiltó norma valódi címzettje a település cigány lakossága.

A 2003-as beszámolónkból szeretnénk idézni egy további példát a közvetett diszkriminációra, ezúttal a szabálysértési jog területéről. A szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvénybe (Sztv.) immár hat éve bekerült közérdekű munka intézményének az volt a célja, hogy azokat az elkövetőket, akik a kiszabott pénzbírságot nem képesek megfizetni, ne sújtsa pusztán az anyagi helyzetük miatt lényegesen súlyosabb büntetés, a rendőrségi fogdában vagy büntetés-végrehajtási intézetben letöltendő elzárás. A közérdekű munkavégzés azonban csak akkor jelent reális alternatívát az elzárással szemben, ha a munkáltatók biztosítják e szankció végrehajtásának a lehetőségét.

*Egy panaszos azt sérelmezte, hogy a 2002. évi önkormányzati választások óta a településen nincs lehetőség a kiszabott és meg nem fizetett szabálysértési pénzbírság közérdekű munkára való átváltoztatására. Véleménye szerint ez az eljárási gyakorlat elsősorban a romákat érinti hátrányosan, mert anyagi helyzetük miatt ők azok, akik nem tudják a pénzbírságot kifizetni.*⁸³

Máig vita van abban a szakemberek és a jogalkalmazók között is, hogy mi volt erre a helyzetre nézve az eredeti törvényhozói akarat, alanyi jogot engedett vajon a jogalkotó a közmunkára, a végrehajtás alá vont, fizetni nem képes elkövetők számára? Az Sztv. indoklása éppen ellenkező álláspontot képvisel, csak hogy a jogszabály indoklásának jelenleg nincs jogi értelemben vett kötőereje, pusztán a jogalkotó véleményét tükrözi, bár orientálhatja a jogalkalmazót és a címetet a tételes rendelkezések értelmezésében, a kollíziós helyzetek feloldásában.⁸⁴

3.3. A zaklatás tilalma

Azt a fajta sérelmet, amit a zaklatás fogalmával írunk le a szó hétköznapi értelmében, manapság az emberek számtalan esetben átélnek – az utcán, a közúti közlekedésben, a munkahelyen, nyilvános helyeken – a legkülönbözőbb motívumokból fakadó, emberi méltóságukat, szokás- és értékrendjüket, jóízűségüket sértő, akaratszabadságukat korlátozó ellenséges megnyilvánulások során.⁸⁵

Külön irodalma, illetve tételes jogi háttere van például a munkahelyi szexuális zaklatásnak.⁸⁶ A magyar büntető- és szabálysértési jog számos közrend elleni tényállásban szankcionálja a „zaklató” jellegű cselekményeket, miközben magát a zaklatást önállóan, az Ebtv. hatálybalépéséig nem pönalizálták. Zaklató jellegűek a köznyugalom, illetve a közrend megzavarására alkalmas, garázda jellegű magatartások (garázdaság, állatkínzás, veszélyeztetés kutyával, zaklató jellegű koldulás stb.). E magatartások azonban egyrészt nem kívánnak meg konkrét „sértettet”, másrészt pedig rendszerint kimerülnek az egyszeri, térben, időben erősen behatárolt jogsértésben anélkül, hogy a sértetteknek számolniuk kellene e tettek tartósabb, negatív társadalmi következményeivel.⁸⁷

⁸³ A vizsgálat során megállapítottuk, hogy a korábbi években az önkormányzat rendszeresen alkalmazott közérdekű munkásokat. A legutóbbi választásokat követően azonban a polgármester már nem járult hozzá a foglalkoztatásukhoz. A településen egyéb munkalehetőség nem volt, ezért a kiszabott pénzbírságokat nem tudták közérdekű munkára átváltoztatni és több elkövetőt elzárással sújtottak. A polgármester intézkedését azzal indokolta, hogy a munka megszervezésével és ellenőrzésével kapcsolatos költségeket nem tudja vállalni az önkormányzat. Tartanak továbbá attól, hogy az esetleges munkahelyi balesetek miatt az önkormányzat köteles volna kártérítést fizetni.

⁸⁴ Hat év állt rendelkezésre, hogy a belügyi kormányzat az itt említett joghézagot, továbbá az Sztv. számos egyéb anomáliáját orvosolja. Az új Sztv. koncepciójáról tavaly napvilágot látott tervezet szerint a közmunka végleges kiiktatására is van kormányzati szándék.

⁸⁵ A kisebbségi ombudsman hivatalában elkészült, a rasszizmus és az idegengyűlölet elleni fellépésről és az egyenlő bánásmód biztosításáról szóló törvénytervezet (amely az egyenlő bánásmódról szóló, 2004-ben hatályba lépett tv. első alakváltozatának volt tekinthető) is tartalmazott egy etnikai motívumból táplálkozó „zaklatásos” tényállást. A parlament néhány állandó bizottságához, illetve az IM-hez eljuttatott, alapvetően pozitív szakmai visszhangot kapott tervezet szerint „Aki

a) valós vagy vélt etnikai hovatartozása miatt személyrel vagy csoporttal szemben olyan hátrányos megkülönböztetéssel járó bánásmódot tanúsít, amely alkalmas arra, hogy a csoporttal szemben ellenséges, kirekesztő környezet alakuljon ki, illetve

b) egy etnikai csoportról, tényeket, értéktételeket oly módon hoz nyilvánosságra, hogy az alkalmas a csoporttal szemben ellenséges, kirekesztő környezet kialakítására,

százezer forintig terjedő pénzbírsággal sújtható.”

⁸⁶ A nőnek és a férfinak a foglalkoztatás területén való egyenlő elbírálásáról szóló, 1979-ben hatályba lépett osztrák szövetségi törvény a munkahelyi szexuális zaklatást a nemek közötti diszkrimináció egyik esetének tekinti. A törvény meghatározza a szexuális zaklatás fogalmát. Eszerint szexuális zaklatás áll fenn, ha valaki olyan szexuális jellegű magatartást tanúsít, amely sérti egy másik személy méltóságát, arra nézve nem kívánatos, nem helyénvaló vagy visszataszító és

1. az érintett számára megfélemlítő, ellenséges vagy megalázó munkahelyi légkört teremt, vagy

2. ha az érintett a munkaadójának, felettesének vagy munkatársának szexuális közeledését visszautasítja, és ez a magatartás alapul szolgál olyan döntéshez, amely az érintett számára a munkaviszonyával összefüggésben álló hátrányt jelent. (Bundesgesetz über die Gleichbehandlung von Frau und Mann im Arbeitsleben. BGBl. Nr. 108/1979.)

⁸⁷ A zaklatás esetében tehát nem a közösség – elvont – „rendjét” vagy „nyugalomát” éri a támadás, hanem egy az elkövető által kiszemelt személy vagy csoport kerül akaratán kívül kifejezetten nem kívánt, elutasított, kellemetlen helyzetbe. Joggal felvethető tehát egy általános, zaklató jellegű szabálysértési tényállás statuálásának gondolata, amelyet az követhetne el, aki közterületen vagy nyilvános helyen más személlyel vagy személyekkel szemben indokolatlanul és folyamatosan, illetőleg rendszeresen ismétlődően olyan magatartást tanúsít, amely alkalmas arra, hogy az érintettet megzavarja, megségyenítse, a közterületen vagy nyilvános helyen megvalósítandó céljának elérését megnehezítse vagy megakadályozza.

Az Ebtv. nevesítette először a hazai jogban – mint a hátrányos megkülönböztetés egyik minősített esetét – a zaklatás tényállását, amelyről a törvény szerint akkor beszélünk, *amikor az emberi méltóságot sértő magatartás az érintett személy törvényben meghatározott tulajdonságával függ össze,⁸⁸ és célja vagy hatása valamely személlyel szemben megfélemlítő, ellenséges, megalázó, megszegyenítő vagy támadó környezet kialakítása.*⁸⁹

A diszkriminatív „méltóságsértés”, mint speciális cél, illetve eredmény, alapvető újdonság a korábbi zaklató jellegű cselekményekhez képest. A jogalkalmazó dolgát megkönnyítendő, talán szerencsésebb lett volna, ha a törvény a „bánásmód” kifejezéssel operál, érzékeltetve, hogy aligha lehet egyetlen cselekménnyel megfélemlítő, ellenséges, megalázó, megszegyenítő vagy támadó környezetet kialakítani, hogy ehhez a súlyos eredményhez – vagy annak veszélyéhez – az elkövető és a sértett között rendszerint tartós kapcsolatra van szükség, vagy a zaklató viselkedésnek kell rendszeresen ismétlődnie.

A zaklatás megvalósulásához – szemben például a garázdaság büntetőjogi és szabálysértési alakzataival – nem az észlelhetőség szempontjából van szükség a nyilvánosságra. Az érintett közösség tagjaiban kell hogy kialakuljon – a zaklató cselekménnyel okozatosan – az a negatív érzelmi többlet, amit a törvény követel. A cselekmény jog tárgya nem a közrend, tehát a nyilvánosság előtti jogilag elfogadható viselkedés kulcsfogalma és mértéke, hanem egy korlátozhatatlan alkotmányos alapjog, az emberi méltóság. Nem kell különösebb jóstehetség annak „borítékolásához” sem, hogy a „láthatatlan” speciális célzat megletének bizonyítása a zaklató jellegű cselekménnyel összefüggésben mekkora feladat elé állítja majd a jogalkalmazót.

2005-ben is érkezett olyan panasz – a zaklatás fogalmi körébe is vonható –, amely szerint bizonyos pedagógusok „pikkelnek” egyes gyermekekre és ezt a szülő összefüggésbe hozta származásukkal.

Ilyen esetekben nem csupán azt nehéz bizonyítani, hogy valóban a gyermekek egyenlőségét sértő tanári magatartásról van szó, hanem azt is, hogy ennek oka a diák valamely kisebbséghez való tartozása lenne. Az egyik ügyben azonban 3 évre visszamenő, a különböző konfliktusokat rögzítő tanári feljegyzések álltak rendelkezésünkre. Ezek sok esetben felvetették az elfogultság, illetve a helytelen pedagógiai módszerek alkalmazásának kérdését. A vizsgálat során azonban kiderült, hogy az érintett pedagógus – többek között a fentiekben leírt okokból – már nem tagja a tantestületnek. A konkrét eseten túl, minden hasonló típusú panaszügyben felajánljuk közreműködésünket pedagógusoknak szóló antidiszkriminációs tréningek megszervezésében.

3.4. A diszkrimináció speciális területe: a szegregáció

A „jogellenes elkülönítés” tilalma, amelyet a köznyelvben, illetőleg a jogi szakzsargonban eddig „szegregációként” ismertünk, az Ebtv.-ben a következőképpen jelenik meg:

A törvény 10. § (2) bekezdése értelmében „jogellenes elkülönítésnek minősül az a magatartás, amely... egyes személyeket vagy személyek csoportját másoktól – tárgyilagos mérlegelés szerinti ésszerű indok nélkül – elkülönít”.

A szegregáció tehát jogellenes elkülönítést jelent, amelynek lényege úgy foglalható össze, hogy valakire vagy valakikre sajátos szabályokat alkalmaznak, őket a többiekhez képest eltérően, valamilyen társadalmi értelemben vett hátrányt okozóan kezelik. Vannak azonban az elkülönítésnek legális, ésszerűen és okszerűen magyarázható esetei is, gondoljunk például a kisebbségi oktatás kérdésére. (A kisebbségi oktatás, illetve a jogellenes elkülönítés viszonyáról 2004. évi beszámolónk mellékletében, illetve jelen beszámoló 2. számú függelékben szereplő amicus curiae-levélben olvashatnak bővebben.)

A szegregáció – akár jogszerű, akár jogellenes motívum alapján – komoly pszichikai sérelemmel is jár, amelynek következtében a sértett – valamely tulajdonsága vagy cselekedete alapján – a közösségből, illetve a mindenkori többségből való kitaszítottság, kirekesztettség állapotát kénytelen megélni. Olyan ellenséges légkör veszi körül az elkülönített személyt, amelynek feloldására vagy nem rendelkezik elegendő képességgel, ismerettel, vagy egyéb feltétellel, vagy pedig – ha a szegregáció hátterében a sértett személyiségéhez, identitásához tartozó lényeges tulajdonság (faji, nemi, etnikai hovatartozás, vallási, világnézeti meggyőződés, szexuális beállítottság stb.) húzódik meg – nem is tud a fennálló helyzetet változtatni, illetve ez csak személyiségének feladása révén történhetne meg.⁹⁰

A szegregáció legsúlyosabb alakváltozatairól akkor beszélhetünk, amikor az elkülönítés intézményesül, amikor meghatározott tulajdonsággal rendelkező személyeket vagy embercsoportokat – rendszerint hosszabb időre – valamilyen velük szemben hatalmi helyzetben lévő személy vagy szervezet – különít el. A kirekesztés alapjául szolgáló tulajdonság az álta-

⁸⁸ Ebtv. 8. §.

⁸⁹ Ebtv. 10. § (1) bekezdés.

⁹⁰ Az ember például nem dönthet teljesen szabadon abban a tekintetben, hogy őt egy olyan kisebbségi csoport tagjai közé sorolják, amelyhez nem tartozik. Az identitások között – és ez különösen igaz a faji, a kor szerinti és az etnikai hovatartozásra – nincs szabad átjárhatóság, tehát az individuum minden korlátozás nélkül (önkényesen) nem dönthet úgy, hogy őt másként kezeljék, mint ami valójában.

lunk vizsgált ügyekben rendszerint a roma származás, az „elkövetői” oldalon pedig közigazgatási hatóság (például jegyző), közintézet (kórház, iskola, szociális intézmény) vagy éppen politikai tényező (képviselőtestület, polgármester) áll.

A cigány kisebbséghez tartozó gyermekek jogtalan elkülönítése, szegregációja annak ellenére aktuális téma, hogy jelentős reformok indultak el az oktatási rendszerben. Az integráció megvalósítása érdekében történő erőfeszítések eredményességének áttekintésére 2005-ben vitafórumot rendeztünk, amelyről a VIII. fejezet 3.4. pontjában számolunk be. A szegregáció jelenségének elméleti kérdéseiről pedig a mellékletben olvasható amicus curiae-ben fejtettük ki álláspontunkat. Jelen fejezetben a beszámolási időszakban a jogtalan elkülönítéssel kapcsolatban érkezett panaszokat ismertetjük.

Egy panaszos azt kifogásolta, hogy gyermekeit a szakértői és rehabilitációs bizottság gyógypedagógiai iskolába utalta. A szülő ezt az általános iskolából való kirekesztésként értékelte, és minden fórumon (bizottság, iskola, önkormányzat) tiltakozott ellene.

Vizsgálatunk során bekértük az illetékes szakértői és rehabilitációs bizottságnak a gyermekekre vonatkozó szakvéleményeit.

Ezek alapján megállapítottuk, hogy a vélemények nem tartalmazták a képzési kötelezettségről és a pedagógiai szakszolgálatokról szóló 14/1994. (VI. 24.) MKM rendelet 14. § (1) bekezdés 1) pontjában előírt tájékoztatást arról, hogy amennyiben a szülő a véleményben foglaltakkal nem ért egyet, az illetékes jegyzőnél eljárást kezdeményezhet.

A szülő több helyen is hangot adott tiltakozásának, de tájékoztatás hiányában nem élhetett jogorvoslati jogával.

A vélemények továbbá nem vették figyelembe azt az előírást, miszerint, „...ha a tanuló az általános iskola második évfolyamát sikeresen befejezte, értelmi fogyatékoság miatt kijelölt iskolába csak akkor helyezhető át, ha az értelmi fogyatékoság tényét a megelőző vizsgálatok során addig az időpontig nem sikerült egyértelműen megállapítani, illetőleg az értelmi fogyatékoság ezt követően következett be.”⁹¹

A 2004. évi vizsgálat esetében mindkét gyermek 3. osztályba járt, azaz sikeresen befejezte az általános iskola 2. osztályát. A tanulókat csak a fentiekben idézett okok miatt lehetett volna eltérő tantervű iskolába utalni.

A korábbi vélemények (2001. február 15., illetve november 12.) mindkét gyermek esetében kimondták, hogy az intellektusuk ép, bár fejlesztő foglalkozásokat javasoltak. A 2004. február 15-i, illetve november 15-i vizsgálatok már „enyhe mentális retardációt” állapítanak meg, és eltérő tantervű iskolát javasolnak.

Az utóbbi, az iskola kérésére készült vélemények azonban nem számolnak be olyan eseményről (és az iskola vizsgálatkérő dokumentuma sem ad számot ilyesmiről), hogy a gyermekeknél valamely körülmény (például baleset) következtében fogyatékoság állt volna be. Az első vizsgálat pedig egyértelműen megállapította az intellektus épségét, tehát nem állt fenn bizonytalanság az értelmi fogyatékoság megléte avagy hiánya vonatkozásában.

Mindezek alapján a gyermekek áthelyezését törvénysértőnek tartottuk és megállapítottuk, hogy a felsorolt eljárásjogi és szakmai hibák miatt a szakértői bizottság véleményében foglaltakat végrehajtani nem lehet.

A fentiek értelmében azzal a kezdeményezéssel fordultunk a település jegyzőjéhez, hogy tegye meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy a gyermekek az általános iskolában folytathassák tanulmányaikat.

Az ügyben felkértük a szakértői bizottságot működtető megyei önkormányzatot, hogy kezdeményezze a szakértői bizottság szakmai munkájának felülvizsgálatát az Eötvös Loránd Tudományegyetem Gyakorló Gyógypedagógiai és Logopédiai Szakszolgálat, Szakértői és Rehabilitációs Bizottság és Gyógypedagógiai-Szakmai Szolgáltató Intézménynél.

A jegyző egyetértett kezdeményezésünkkel, a gyermekek 2005. szeptember 1-jétől az általános iskolában folytatták tanulmányaikat. A megyei főjegyző szintén elfogadta ajánlásunkat, megállapította, hogy a bizottság eljárási hibát követett el, amikor nem ismertette a szülővel a jogorvoslat lehetőségét. Arról is tájékoztatott, hogy a szakértői bizottság akkori felelős szakmai vezetője már nem dolgozik az intézményben, ezért a tapasztalt eljárásjogi és szakmai hibák miatt a munkáltató nem tudott intézkedni. Tájékoztatott továbbá arról, hogy felvette a kapcsolatot az Országos Szakértői Bizottsággal, az intézmény vállalta a gyermekek felülvizsgálatát; a vizsgálathoz szükséges szülői nyilatkozat beszerzése érdekében pedig felkereste a szülőt. Ígéretet tett arra is, hogy az eljárási szabályok betartása érdekében fokozottan figyelemmel kíséri a megyében működő szakértői bizottságok munkáját.

A beszámoló írásakor az Országos Szakértői Bizottság felülvizsgáló szakvéleménye még nem állt rendelkezésünkre. E nélkül pedig nem tudtuk minden kétséget kizáróan megállapítani, hogy a megyei rehabilitációs bizottság szakvéleménye sértette-e a szakmai szabályokat, és így a gyermekek „tárgyilagos mérlegelés szerinti ésszerű indok” nélküli elkülönítését, azaz szegregációt valósított-e meg. Az általunk már 1999-ben folytatott, az ún. „kisegítőbe” utalással, eltérő tantervű oktatással megvalósuló diszkrimináció jelensége miatt azonban kiemelt figyelemmel kísérjük az ügy további alakulását.

Végezetül a szoros tárgyi összefüggés miatt e körben érdemes szót ejtenünk a következő esetekről is.

⁹¹ Lásd 14/1994. (VI. 24.) MKM rendelet 17. § (2) bekezdését.

Ebben az évben is számosan kerestek meg minket olyan panasszal, amely tanulók, diákok – véleményük szerint származásukkal összefüggésben történő – hátrányos megkülönböztetésére, elkülönítésére vonatkozott. A beadványozók egy része egyes pedagógusok magatartását diszkriminatívnak érezte, gyermekek fizikai bántalmazását, iskolai balesetek során hanyag ellátását és a méltóságukat sértő bánásmódot kisebbségi hovatartozásukból adódó sérelemként értékelte.

Ilyen ügyekben rendkívül nehéz a bizonyítás: sokszor maga a sérelem megtörténte sem bizonyítható, a diszkriminatív jelleg vizsgálatáig el sem jutunk. Eljárásunk az összes érintett fél meghallgatásával történik, ezekben az esetekben minden alkalommal helyszíni megbeszélést tartunk. Sokszor az a tapasztalatunk, hogy a konfliktusok mögött a szülő és az iskola közötti nem megfelelő kapcsolattartás áll. A kommunikáció hiánya mindkét félben gyanakvást ébreszt, és könnyen félreértésre ad okot. Ezért nagy hangsúlyt fektetünk arra, hogy a helyi gyermekjóléti szolgálat, családsegítő, pedagógusok, cigány kisebbségi önkormányzat bevonásával megteremtődjenek a rendszeres kapcsolattartás keretei. A halmozottan hátrányos helyzetű, a társadalom peremén élő szülők esetén az önkormányzat szerveinek és az iskolának a figyelmét hívjuk fel arra, hogy kiemelten kezelje a tájékoztatás, tájékozódás kérdését.

A beszámolási időszakban többen is sérelmezték gyermekük iskolai, tanárok által történő fizikai bántalmazását, amelyet a cigány származásukkal szembeni előítélet megnyilvánulásának tartottak.

Ezekben az esetekben minden alkalommal soron kívül tájékoztatjuk a panaszost büntetőeljárás indításának a lehetőségéről. Soronkívüliségre azért van szükség, mert amennyiben a nyomozóhatóság úgy értékeli, hogy magánindítványra büntethető cselekményről van szó (becsületsértés minősített alakzata, könnyű testi sértés), azaz a hivatalból üldözendő bűncselekmény (például kiskorú veszélyeztetése) alapos gyanúja hiányzik, akkor a panaszosnak csak az előírt határidőn belül van lehetősége eljárást indítani.

A bántalmazást sérelmező ügyekben, az Obtv. 24. §-a alapján kivétel nélkül felkérjük a fenntartót, illetve az intézmény vezetőjét arra, hogy fegyelmi eljárás keretében vizsgálja ki az esetet. Problémát jelent, hogy kérésünknek legtöbbször informális megbeszélés keretében tesznek eleget, fegyelmi vizsgálat tartására csupán felkérni, de kötelezni nem tudjuk az érintett szerveket.

Egy esetben a szülő azt kifogásolta, hogy gyermekét sűrűn éri iskolai baleset. Sérelmezte, hogy az iskola nem tesz meg mindent ezek elkerülése, valamint a tényleges események kivizsgálása érdekében. Késlekednek a szülő és az orvos értesítésével. A panaszos ezt diszkriminációként értékelte.

A konkrét esetben a szülő és az iskola állításai ellentmondtak egymásnak. A beszerzett orvosi leletek nem tanúskodtak olyan súlyú sérülésekről, amelyeknek kivizsgálása során a nevelési és oktatási intézmények működéséről szóló 11/1994. MKM rendelet előírásai szerint kellett volna eljárni. Ugyanakkor felhívtuk az iskola figyelmét arra, hogy önmagában az a tény, hogy az érintett diákot sűrűn érik kisebb-nagyobb balesetek, érzékenyebb pedagógiai fellépést igényel. Akár a gyermek önveszélyeztető magatartásáról, akár társai viselkedésének következményeiről van szó, szükség lehet az iskolapszichológus bevonására.

Két korábbi ügy vizsgálata is folytatódott 2006-ban, amelyek évek óta húzódó konfliktusokon alapulnak. Ezekben az esetekben a konkrét jogsérelmek kivizsgálása, illetve a helyszíni mediálás eszköztárának kimerítése után az Oktatási Követítő Szolgálat igénybevételeként lehetőségéről tájékoztattuk a feleket. A Szolgálattal évek óta kitűnő az együttműködésünk, a jogsérelmek orvoslásán túli érdeksérelmek és elhúzódó konfliktusok kezelésében mindig számíthatunk eredményes közreműködésükre.

4. A hátrányos megkülönböztetés tilalmának érvényesítését segítő garanciák: bizonyítási teher, a megtorlás tilalma, a közérdekű igényérvényesítés

Az egyenlő bánásmód elvének megvalósításáról szóló 43/2000/EK Irányelv 8. cikke teszi lehetővé faji diszkriminációs ügyekben az ún. kimentési bizonyítást, ami a köztudatban (és részben a szakmai közvéleményben) helytelenül a bizonyítási teher megfordításaként vált ismertté. Valójában az ellenérdekű felek közötti bizonyítási feladatok megosztásáról van szó, amelynek logikáját – immár valamennyi lehetséges diszkriminációs területre kiszélesítve – az Ebtv. is átvette. Lássuk tehát, kinek mit kell bizonyítania az egyenlő bánásmód sérelméről szóló hatósági eljárásokban?

A sérelmet szenvedő felet terheli annak bizonyítása, hogy rendelkezik vagy – a jogsértés időpontjában az elkövető feltevézése szerint – rendelkezett a törvényben meghatározott, és a diszkriminációra alapot adó tulajdonsággal, továbbá, hogy őt valamely hátrány érte. (Nem köteles azonban arra, hogy bizonyítsa az okozati összefüggést a valós vagy vélt tulajdonsága, illetve az őt ért hátrány között.) Amennyiben a sérelmet szenvedő bizonyítása sikeresnek látszik, a másik, az „elkövetői” oldalon a sor, hogy bizonyítsa: megtartotta az egyenlő bánásmód követelményét (tehát vagy nem is valósult

meg a hátrány, illetve nincs okozati összefüggés a hátrány és az ő magatartása között, avagy a magatartásra tárgyilagoss mérlegelés szerinti, ésszerű oka volt) vagy pedig nem volt köteles megtartani azt.

Tehát az „elkövetőt” – szemben az ártatlanság vélelméből fakadó korlátlan védekezés, így a teljes tagadás és hallgatás jogával (mely jogelv a felelősségre vonásra irányuló eljárások sajátja) – két, egymással egyébként összefüggő körülmény vonatkozásában terheli bizonyítási teher: az oksági összefüggés hiánya érdekében kell bizonyítékokat szolgáltatnia, másrészt kimentő okot kell találnia, amely jogilag igazolhatóvá teszi cselekményét.

Az ilyen jellegű logikára épülő munkaügyi perek tapasztalatai is arra figyelmeztetnek, hogy bármekkora bizonyítási könnyítés épült is be az ilyen típusú közigazgatási eljárásokba, ez nem teszi könnyebbé az eljáró hatóság dilemmáit és a mérlegeléssel járó felelősségét diszkriminációs ügyekben: az egymásnak ellentmondó nyilatkozatok, adatok és egyéb bizonyítékok számbavétele mellett kell az összes releváns körülmény figyelembevételével, a logika, az életszerűség, az okszerűség szempontjai alapján, minden elfogultságot kizárva döntenie.

Ezekben az ügyekben, különösen, ha életszerű állítás áll szemben életszerű állítással – amikor tehát a valószínűt kell a még valószínűbbel összevetni –, még tapasztalt jogalkalmazó is súlyos mérlegelési hibát követhet el. Egy valóban jogszzerű és megalapozott döntéshozatali rendszer kialakulásához még létre kell jönnie a közigazgatási és a bírói gyakorlatban egyik oldalról a diszkriminatív hátrányok, másik oldalról pedig a kimentési okok standardjainak, melyek fennállása esetén minden valószínűség szerint megáll a felelősség, vagy épp ellenkezőleg, eredményes lesz az „elkövető” érdemi védekezése.

Ugyancsak az Irányelv nyomán vezette be az Ebtv. – a zaklatás és a szegregáció mellett – a megtorlás fogalmát. Eszerint megtorlásnak minősül az a magatartás, amely az egyenlő bánásmód követelményének megsértése miatt kifogást emelő, eljárást indító vagy az eljárásban közreműködő személlyel szemben ezzel összefüggésben jogsérelmet okoz, jogsérelmet okozására irányul vagy azzal fenyeget.⁹² A rendelkezés egyfajta védelmet kíván nyújtani azoknak, akik az egyenlő bánásmód sérelmével összefüggő ügyekben felemlik a szavukat, akár közvetlenül a sérelmet okozóval szemben, akár a jogi fegyvertár megmozgatása révén szeretnének elégtételt kapni, illetve a jogsértést valamilyen módon büntetni. Védi e rendelkezés a diszkrimináció felderítésében tanúként vagy egyéb módon közreműködő személyeket is. Ha azonban a diszkrimináció áldozata egyben a megtorlás sértettje is, akkor az „elkövetőnek” kettős jogsértésért kell helytállnia, és adott esetben valóban súlyos nemű és mértékű szankcióval számolhat. Megjegyezzük, hogy az Ebtv. nem ismeri a halmazat (sem az összbüntetés) fogalmát, és ez a joghézag az azonos elkövető általi több cselekmény egy eljárásban történő elbírálása, a bírság mértékének megállapítása során gondot okozhat.

Tudjuk jól, hogy – különösen a munka világában – mennyire eltér egymástól az „elkövetők” és a „sértettek” valós társadalmi helyzete, szellemi és anyagi ereje, informáltsága, érdekérvényesítő képessége. A törvény ezt a fajta egyenlőtlenséget, az egzisztenciális és egyéb értelemben vett kiszolgáltatottságot kívánja enyhíteni, amikor joghátránnyal fenyegeti a „bosszúálló” elkövetőket. A gyakorlat fogja majd eldönteni, hogy az egymással rendszerint tartós jogviszonyban álló felek között a sérelmet szenvedőknek lesz-e elegendő bátorságuk felvállalni a felelősségre vonásra irányuló jogi eljárásokhoz fűződő társadalmi kockázatot.

Az Ebtv. szervi értelemben is kiszélesíti, általánossá teszi az ún. közérdekű igényérvényesítés lehetőségét. Eszerint az egyenlő bánásmód követelményének megsértése miatt bíróság előtt személyiségi jogi pert, valamint munkaügyi pert indíthat

- az ügyész,
- a hatóság,
- a társadalmi és érdek-képviselői szervezet, ha az egyenlő bánásmód követelményének megsértése olyan tulajdonságon alapult, amely az egyes ember személyiségének lényegi vonása, és a jogsértés személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érinti.⁹³

Pénzben ki sem fejezhető az a kár (sérelem), ami egy kisebbség egészét – közvetve vagy közvetlenül tagjait is – egy jogellenes diszkrimináció révén érinti és hosszú időre kihathat az adott kisebbség társadalmi megítélésére, életlehetőségeire, a társadalom nyíltan kisebbségellenes csoportjainak aktivitására, komoly félelmet, identitási zavart okozhat a közösség egyes tagjaiban, de negatív értelemben elbizonytalaníthatja a társadalom úgymond közömbös, „előítélet-mentes” csoportjait is.

A közérdekű kereset (actio popularis) lényege, hogy közérdekből – az erre elsődlegesen jogosult mellett, illetve helyett –, a jogszabály által erre feljogosított személy vagy szerv jogot érvényesít anélkül, hogy annak anyagi jogi értelemben vett jogosultja vagy kötelezettje volna. E fogalmat ismeri ugyan a magyar jogrendszer, de az önrendelkezési joghoz fűződő jól ismert korlát miatt csak kivételképpen, igen szűk körben. A jogvitában érdekelt félnek alkotmányos joga van arra, hogy ügyét bíróság elé vigye. Ez a jog – hasonlóan a többi szabadságjoghoz – tehát magában foglalja annak szabadságát is, hogy az érintett e jogával ne éljen.

⁹² Ebtv. 10. § (3) bekezdés.

⁹³ Ebtv. 20. §.

Sajnos a „lényegi vonás” értelmezésével adós marad a jogalkotó, emellett újra és újra felvetjük, hogy vajon miért maradt ki a közkereseti jog gyakorlóit köréből az ombudsmani intézmény? Álláspontunk szerint az ombudsmani intézmény minden olyan adottsággal rendelkezik, amely alkalmassá teszi arra, hogy – az Ebtv. megfelelő módosítása révén – a mainál tágabb körben érvényesülő és szélesebb jogosítványokkal ellátott diszkriminációellenes jogvédelem hatékony intézménye legyen, ebbe a feladatkörváltásba pedig természetesen tartozik bele a közérdekű igényérvényesítés lehetősége.

5. Az Ebtv. módosításának szükségessége – részvételünk a kodifikációban

Az ifjúsági, családügyi, szociális és esélyegyenlőségi tárca, valamint az igazságügyi minisztérium 2005-ben kezdeményezte egyes esélyegyenlőségi tárgyú törvények, így többek között az Ebtv. módosítását. A törvénymódosítást előkészítő munkálatok során több ízben is kifejtettük véleményünket, hazai és nemzetközi gyakorlati tapasztalatokra támaszkodva. Számunkra – munkánk hatékonysága érdekében – rendkívüli jelentőséggel bír a magas színvonalú, nemzetközi és európai uniós normákat és ajánlásokat figyelembe vevő, a gyakorlati alkalmazás próbáját is kiálló antidiszkriminációs szabályozás. Már korábban is nagy hangsúlyt fektettünk a hátrányos megkülönböztetés ellen fellépő jogszabályi háttér fejlesztésére, kiegészítésére, 2000-ben hivatalunk önálló törvényszöveg-tervezet is készített a faji diszkriminációval szembeni fellépés tárgyában. A 2005-ös munkálatok során kifejtett álláspontunk sarokkövei a következők voltak:

5.1. Az Ebtv. alapfogalmai

Egy jogszabály színvonalát, illetve alkalmazásának hatékonyságát alapvetően meghatározza az adott norma fogalomkészlete. Különösen így van ez egy olyan komplex, bonyolult terület esetén, amely összetett társadalmi, szociálpszichológiai jelenségeket igyekszik jogi szabályozás alá vonni. A diszkrimináció tilalmának speciálisan kényes voltához további tényezők is hozzájárulnak. Egyrészt az, hogy e területen voltaképpen két alapvető jogelv, az egyenlőség és a szabadság joga ütközik egymással, és a kettő közül bármelyiknek a korlátozása csupán igen nyomós okokból, megfelelő garanciákkal körülbástyázva lehetséges. Bonyolulttá teszi a szabályozást az is, hogy a kialakult fogalmaknak hármassá kell megfelelniük. Eleget kell tenniük egyrészt az Európai Unió jogszabályaiban foglaltaknak, másrészt pedig illeszkedniük kell a magyar alkotmányos rendhez is, azaz nem hagyhatók figyelmen kívül az Alkotmánybíróság e tárgyban elfogadott korábbi határozatai sem. Emellett természetesen meg kell felelniük a nemzetközi antidiszkriminációs normáknak is, hiszen a jogalkotónak alkotmányból eredő kötelezettsége a nemzetközi jog és a belső jog összhangjának biztosítása. E kritériumok fényében javaslatokat tettünk a fogalomkészlet módosítására. Javaslatunk leglényegesebb eleme a következőre vonatkozik:

Az Ebtv. 8. § (2) bekezdésének hatályos szövege értelmében nem sérti az egyenlő bánásmód követelményét az a rendelkezés, „amelynek tárgyilagos mérlegelés szerint az adott jogviszonnyal közvetlenül összefüggő, ésszerű indoka van”. E rendelkezést a módosításra irányuló előterjesztés a következőképpen kívánta megváltoztatni:

„(2) Nem sérti az egyenlő bánásmód követelményét

- az egyes ember személyiségének lényegi vonásán, mint tulajdonságon alapuló olyan magatartás (...), amely jogszerű cél elérését az okozott hátránnyal arányosan szolgálja,
- az a) pont hatálya alá nem tartozó, a 8. §-ban felsorolt tulajdonságon alapuló rendelkezés, amelynek tárgyilagos mérlegelés szerint az adott jogviszonnyal közvetlenül összefüggő, ésszerű indoka van.”

A „tárgyilagos mérlegelés szerinti ésszerű ok” követelménye tehát mind a hatályos, mind a módosítást követő szövegben szerepel. E kimentési ok azonban aggályokat vet fel mind az európai uniós normák, mind pedig a magyar antidiszkriminációs jogi terminológia fényében.

A személyek közötti, faji vagy etnikai származástól független egyenlő bánásmód megvalósításának elvéről szóló 2000/43/EK Irányelv (a továbbiakban: Irányelv) az eszközök megfelelő és szükséges voltát írja elő, míg a magyar szabályozás csupán az indok ésszerűségét kívánja meg.

Annak eldöntése érdekében, hogy e két követelmény tartalmilag megfeleltethető-e egymásnak, megvizsgáltuk, hogy a magyar Alkotmánybíróság gyakorlata szerint vajon mit is jelent a fenti fordulat, azaz az ésszerűség követelménye.

5.1.1. Az Alkotmánybíróság ésszerűségi tesztje és az ún. szükségességi-arányossági teszt

Az ésszerűségi tesztet az alapjognak nem minősülő egyéb jogok vonatkozásában alkalmazza az Alkotmánybíróság. A megkülönböztetés akkor önkényes, ha annak nincs tárgyilagos mérlegelés szerinti ésszerű oka, illetve ha az emberi méltóság

tóssággal össze nem egyeztethető szempontok alapján tesz különbséget, tehát ha sérti az egyenlő méltóságú személyként kezelés követelményét, azaz végső soron az emberi méltósághoz való jogot.⁹⁴

Érthetőbbé válik az ésszerűség követelménye, ha megvizsgáljuk, hogy mit jelent az alapjogra vonatkozó hátrányos megkülönböztetés esetén alkalmazandó szükségességi-arányossági teszt. E teszt lényegében az alapjogok alkotmányos korlátozásának mércéje.⁹⁵

Alapjog korlátozásához, illetve az alapjoggal kapcsolatos megkülönböztetés alkalmazásához nem elegendő annak pusztán „ésszerűsége”, hanem az is szükséges, hogy az adott cél elérésére ne álljon rendelkezésre más eszköz, azaz, hogy a különbségtétel vagy korlátozás „elkerülhetetlen” legyen. A „szükségesség” tehát az indokolhatóság szempontjából az Alkotmánybíróság gyakorlatában végső eszközt jelent, ha a megkülönböztetés alkalmazására kényszerítő ok áll fenn, amikor a szabályozás célja másként nem érhető el. A korlátozás vagy különbségtétel célja, indoka egy másik alapvető jog vagy szabadság védelme vagy egyéb alkotmányos cél érvényesítése lehet.

Az „arányosság” pedig kettős követelményt takar. Egyrészt a cél eléréséhez szükséges legenyhébb korlátozás követelményét, másrészt pedig azt, hogy a megkülönböztetésnek vagy korlátozásnak arányban kell állnia az elérni kívánt cél fontosságával.

5.1.2. A magyar szabályozás kritikája az Alkotmánybíróság gyakorlata és a 2000/43/EK Irányelv tükrében

Az Ebtv. által megkívánt ésszerű indok az AB fenti mércéi fényében nem jelent elkerülhetetlen, a cél eléréséhez feltétlenül szükséges, legenyhébb és az okozott sérelemmel arányban álló korlátozást, csupán a megkülönböztetés önkényességének tilalmát jelenti. Az Irányelv azonban az eszközök „megfelelő és szükséges” voltát írja elő. A szükségesség követelménye a brit Faji Egyenlőségi Bizottság álláspontja szerint az adott eszköz elkerülhetetlenségének követelményét is magában foglalja.⁹⁶ Az Európai Bíróság a megfelelőség és szükségesség követelményét az arányosság elvével összefüggésben értelmezi: az arányosság elve megköveteli, hogy az elfogadott intézkedések legyenek megfelelőek és szükségességek egy legitim cél eléréséhez. Amikor több lehetséges megfelelő eszköz áll rendelkezésre, azt kell választani, ami a legkisebb sérelmet okozza, és az okozott sérelemnek arányban kell állnia az elérendő céllal.⁹⁷ A magyar szabályozás tehát e tekintetben az uniós mérce alatt marad.

A két teszt különbségét egy gyakorlati (Angliában megtörtént) példa jól illusztrálja: míg az ésszerűségi teszt alapján elfogadhatónak tűnik, hogy szakállt viselő férfiak ne dolgozhassanak egy csokoládégyárban, addig a szükségesség-arányosság mércéje alapján azt vizsgálják, hogy van-e más megoldás a higiéniás problémák elkerülésére, például valamiféle védőfelszerelés alkalmazására. Amennyiben van másik megoldás, és nem a megkülönböztetés az egyetlen lehetséges út, akkor a szükségesség mércéje alapján nem utasítható el a szakállt viselő férfiak felvétele.

A magyar fogalom azonban egyúttal az Alkotmánybíróság által kidolgozott mérce alatt is marad, hiszen az AB szerint alapjogokra vonatkozó megkülönböztetés esetén a szükségesség-arányossági mérce lenne alkalmazandó. Az Ebtv. tárgyi hatálya alá azonban számos olyan jogviszony is tartozik, amelyeknek alapjogi vonatkozásai is lehetnek. Alapjogi vonatkozásai lehetnek egyrészt magának a jogviszonynak – ilyen például az oktatás, vagy ezzel összefüggésben a gyermekek, illetve szüleik jogai, továbbá az állam ezzel kapcsolatos kötelezettségei. Másrészt pedig a hátrányos megkülönböztetés alapjául szolgáló jellemző is bírhat alapjogi vonatkozással – tipikusan a vallás vagy világnézeti meggyőződés szerinti megkülönböztetés. Így azt mondhatjuk, hogy a szabályozás az alapjogok vonatkozásában csökkenti az eddig fennálló védelmi szintet, illetve az alapjogok korlátozására vonatkozó általános tesztet sem tartja tiszteletben. Ennek következtében sérül az Irányelv 6. cikke, amelynek (2) bekezdése kimondja, hogy „ennek az irányelvnek a végrehajtása semmilyen körülmények között nem szolgálhat a megkülönböztetés elleni védelmi szint csökkentésének igazolására ahhoz képest, amelyet a tagállamok az irányelv által szabályozott körben már biztosítanak.”

E problémát a tervezett módosítás sem oldja fel.

Az előterjesztésben szereplő javaslat kettős mércét alkalmaz: „az egyes ember személyiségének lényegi vonásán mint tulajdonságon” alapuló megkülönböztetés vonatkozásában az arányosság követelményét használja, amely a ésszerűségi tesztnél szigorúbb követelmény. „Az egyes ember személyiségének lényegi vonása” megjelenik az Ebtv. közérdekű igényérvényesítésről szóló 20. §-ában is. A törvényhez fűzött indokolás értelmében az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata a vallási és más meggyőződést, valamint a nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozást minősítette a személyiség lé-

⁹⁴ Lásd például 30/1997. (IV. 29.) AB határozat, 35/1994 (V. 24.) AB határozat.

⁹⁵ „Az állam akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközéhez, ha másik alapvető jog vagy szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el. Az alapjog korlátozásához tehát szükséges, hogy a korlátozás megfeleljen az arányosság követelményeinek: az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjog-sérelem súlya megfelelő arányban legyenek egymással. A törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni.” (879/B/1992. AB határozat)

⁹⁶ The Race Relations Act 1976 (Amendment) Regulations 2003. Briefing by the Commission for Racial Equality, June 2003, p. 4.- www.cre.gov.uk

⁹⁷ Case R v. MAFF ex parte NFU C-157/96 para 60.

nyegéhez tartozó vonásnak, ez azonban nem akadályozza annak, hogy a jogalkalmazók más tulajdonságot is ilyennek tekintsenek.⁹⁸ A jogbiztonság szempontjából azonban igen komoly aggályokat vet fel, hogy a jogalkotó a mindenkori jogalkalmazásra hárítja e fogalom tartalommal való kitöltését.

5.1.3. Kodifikációs javaslatunk

A fentiek alapján javasoltuk, hogy:

- nem alapjogi megkülönböztetés vonatkozásában a jogszerűség feltételei a jogszerű cél, az ennek eléréséhez szükséges legenyhébb eszköz alkalmazása, valamint az arányosság legyenek. E megoldás megfelelne az Európai Bíróság mércéjének, így az Irányelvben foglaltaknak is;
- alapjogi megkülönböztetésre kizárólag egy másik alapjog érvényesítése, alkotmányos érték védelme, illetve az alkotmánnyal összhangban álló egyéb cél érdekében kerülhessen sor, a megkülönböztetés jogszerűségének feltételei pedig a cél eléréséhez szükséges legkisebb hátrányokozás és az arányosság követelménye mellett a megkülönböztetés elkerülhetetlensége legyenek. E megoldás összhangban áll a magyar Alkotmánybíróság alapjogok korlátozására, illetve alapjogok tekintetében megvalósuló hátrányos megkülönböztetésre vonatkozó tesztjével, és ezáltal az Irányelv 6. cikk (2) bekezdésével is, amely kimondja a fennálló védelmi szint csökkentésének tilalmát.⁹⁹

5.2. A hátrányos megkülönböztetés elleni hatékony fellépés intézményi garanciái – az Egyenlő Bánásmód Hatóság függetlensége

Kiemelkedő fontosságú a diszkrimináció-tilalom érvényesítéséért felelős Hatóság függetlenségének biztosítása. Az Irányelv 13. cikke értelmében a tagállamok kötelesek biztosítani, hogy a megkülönböztetés elleni fellépésre létrehozott testület független vizsgálatokat folytasson, és független jelentéseket adjon ki. Az Európa Tanács Rasszizmus és Intolerancia Elleni Bizottságának (ECRI) 2. számú általános ajánlásának 5. alapelve elvárásként fogalmazza meg a tagállamokkal szemben, hogy az ajánlás alapján létrehozott szervek feladataikat állami beavatkozástól mentesen, a függetlenségük biztosításához szükséges valamennyi garancia birtokában láthassák el.

Az Ebtv. módosításáról szóló tervezet kapcsán jeleztük az előterjesztőknek, hogy a fenti elvárásoknak nem felel meg az Egyenlő Bánásmód Hatóság elnökének jogállása, hiszen a hatályos szabályozás szerint a Kormány bármikor, akár indokolás nélkül felmentheti tisztségéből.

Már 2005 márciusában, az átfogó módosító munkálatokat megelőzően is felmerültek azonban aggályaink a Hatóság függetlenségével, pénzügyi önállóságával kapcsolatban.

5.2.1. A Hatóság pénzügyi függetlensége

Az Ebtv. 13. § (4) bekezdése eredetileg azt mondta ki, hogy az Egyenlő Bánásmód Hatóság „fejezeti jogosítványokkal felhatalmazott költségvetési szerv, amelynek költségvetése a Miniszterelnöki Hivatal költségvetési fejezetén belül önálló címet képez”.

Egy, az adókról, járulékokról szóló törvények módosításáról szóló törvényjavaslat e rendelkezés hatályon kívül helyezését irányozta elő. Az előterjesztő azzal indokolta az Ebtv. módosítását, hogy a 2005. évi költségvetési törvényben az Egyenlő Bánásmód Hatóság költségvetési előirányzata az Ifjúsági, Családügyi, Szociális és Esélyegyenlőségi Minisztérium fejezetében szerepel, ezért meg kell teremteni a törvényi szabályozás összhangját.

A Hatóság függetlenségének védelme érdekében az Ifjúsági, Családügyi, Szociális és Esélyegyenlőségi Minisztériumhoz, az előterjesztő Pénzügyminisztériumhoz, valamint az Országgyűlés Emberi jogi, kisebbségi bizottságához, továbbá az Alkotmány- és igazságügyi bizottságához fordultunk, kifejtve a tervezett módosítással kapcsolatos aggályainkat.

⁹⁸ 2003. évi CXXV. törvény indokolása 19. §.

⁹⁹ A kodifikátorok munkáját elősegítendő, az új jogi szabályozással kapcsolatban nemcsak a szakmai véleményünket fejtettük ki, hanem szövegszerű javaslatot is készítettünk. A normaszöveg általunk elfogadhatónak tartott formája a következő: „7. § (2) „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 alkalmazása jogszerű célt szolgál, a cél eléréséhez szükséges legkisebb hátrányokozással jár, és az okozott hátrány arányban áll az elérni kívánt cél fontosságával.”

(3) Amennyiben a rendelkezés közvetlenül valamely alkotmányban meghatározott alapjogot érint, a jogszerű cél körében csupán valamely másik alapjog érvényesítése, alkotmányos érték védelme, illetve az alkotmánnyal összhangban álló egyéb cél vehető figyelembe. Ekkor kizárólag az a rendelkezés nem sérti az egyenlő bánásmód követelményét, amely a fenti cél megvalósítása érdekében elkerülhetetlen, a cél eléréséhez szükséges legkisebb hátrányokozással jár, és az okozott hátrány arányban áll az elérni kívánt cél fontosságával.”

Álláspontunk szerint az Ebtv. hivatkozott rendelkezésének hatályon kívül helyezésével semmilyen törvényi garanciája nem lenne az Egyenlő Bánásmód Hatóság pénzügyi függetlenségének. A tervezett módosítás nem pusztán a költségvetési gazdálkodást érinti, hanem közvetlen kihatása van e szervezet jogállására is.

A módosítás következményeképpen az Egyenlő Bánásmód Hatóság pénzügyi előirányzatát – amely így mindössze egy minisztériumi fejezeten belüli címként jelenne meg a költségvetési törvényben – a kormány A szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény (Sztv.) 38/A. § (1) bekezdése, valamint 39. §-a értelmében zárolhatná, csökkenthetné, átcsoportosíthatná. Miután az Egyenlő Bánásmód Hatóság egyik feladata a végrehajtó hatalom tevékenységének vizsgálata, különösen fontos, hogy a kormány a költségvetésen keresztül sem befolyásolhassa e szervezet működését.

Utaltunk az Alkotmánybíróság több határozatában¹⁰⁰ is kifejtett megállapításaira, amelyek értelmében „nem csupán szimbolikus jelentősége van annak, hogy valamely szerv önálló fejezetként vagy valamely fejezeten belüli címként szerepel”, illetve, hogy „alkotmányos jelentősége” van annak, hogy az előirányzat módosításánál milyen törvényi biztosítékok érvényesülnek.¹⁰¹

A fentiek alapján hangsúlyoztuk: az Országgyűlésnek az alkotmányosság követelményének érvényesülése érdekében olyan szabályt kell alkotnia, amely védelmet nyújt az ellen, hogy a kormány megváltoztathassa az Egyenlő Bánásmód Hatóság költségvetési előirányzatát.

Érveink azonban nem értek el kellő hatást: az Ebtv. 2005. május 10-től hatályos módosítása értelmében „a hatóság költségvetése a felügyeletét ellátó miniszter költségvetési fejezetén belül önálló címet képez”.¹⁰² Azaz a Hatóság nem minősül többé fejezeti jogosítványokkal felruházott költségvetési szervnek, pénzügyi függetlensége pedig csorbul. E megoldás igen aggályos az Irányelvben, illetve az ECRI ajánlásában foglaltak fényében.

5.3. Az Ebtv. módosításával kapcsolatos további észrevételeink

Aggályainkat fejeztük ki az Ebtv. IV. fejezetében szereplő Köztársasági Esélyegyenlőségi Programra vonatkozó rendelkezések tervezett kiiktatása miatt. Az előterjesztők álláspontja szerint a Program megalkotása okafogyottá vált, mert hasonló témában készül a Társadalmi Befogadásról szóló Közös Memorandum alapján megfogalmazandó nemzeti cselekvési terv, illetőleg a témát érinti a Nemzeti Foglalkoztatási Akcióterv is. A párhuzamosság elkerülése végett hatályon kívül kívánják helyezni a Programra vonatkozó rendelkezéseket.

Tény, hogy a Program és a nemzeti cselekvési terv egyaránt magában foglalja az esélyegyenlőség biztosítását szolgáló kormányzati intézkedéseket. Lényeges különbség azonban, hogy a nemzeti cselekvési terv elsősorban célokat fogalmaz meg, és a társadalmi kirekesztés elleni küzdelem irányait jelöli ki. Ezzel szemben a Programnak tartalmaznia kellene „a kitűzött célok megvalósításához szükséges jogalkotási feladatok meghatározását” is.

Az Ebtv. elfogadásakor a kormány már döntött arról, hogy egyetért a Társadalmi Befogadásról szóló Memorandum aláírásával. Ismert volt tehát, hogy el kell készíteni a nemzeti cselekvési tervet. Ennek ellenére a hivatkozott párhuzamosság csak mintegy másfél év elteltével – amikor már belátható közelségbe került a Program kidolgozásának határideje – tűnt fel az előterjesztő minisztériumoknak.

Hangsúlyoztuk, hogy nem tűnik „jó üzenetnek” az sem, hogy miközben az Ebtv.-ben meghatározott esetben a munkáltatóknak esélyegyenlőségi tervet kell elfogadniuk, addig a kormány az Ebtv. módosításával mentesül a Program kidolgozásának kötelezettsége alól.

Jeleztük továbbá, hogy a hatályos szabályozás szerint az Egyenlő Bánásmód Hatóság által kiszabott bírság a Program költségvetési előirányzatát illeti. Ezt a rendelkezést úgy kívánják hatályon kívül helyezni, hogy nem szólnak arról, a jövőben mi lesz a sorsa a befolyt összegnek, a továbbiakban is a jogsértések elleni küzdelem céljára kívánják-e fordítani. Indokoltnak tartjuk, hogy ezt a kérdést is rendezzék a törvényt módosítás alkalmával.

Továbbra is fenntartottuk azt a – törvény előkészítése során is következetesen képviselt – álláspontunkat, amelynek értelmében az Ebtv. szankciórendszerének represszív volta nem alkalmas eszköz, nem célravezető a diszkriminatív magatartásformák elleni hatékony fellépésben, illetve nem is biztosítja megfelelő módon a sérelmet szenvedett személy jogainak helyreállítását. Az egyezsége törekvő, mediáló, „belátató” eljárás, valamint a sértett számára történő elégtétel (kompenzáció) adása mind elkövetői, mind pedig sértetti oldalon jóval nagyobb „hozammal” kecsegtet, mint akár a bíróság-centrikus közigazgatási szankcionálás, akár egy hosszú és költséges polgári vagy munkaügyi per.

¹⁰⁰ 47/1994. (X. 21.) AB határozat, 28/1995. (V. 19.) AB határozat.

¹⁰¹ E garanciák hiányában az Alkotmánybíróság a közvetett befolyásgyakorlás eszközének minősítette a Kormány rendelkezési jogát a Magyar Televízió és a Magyar Rádió költségvetése fölött, és az alkotmányellenes szabályozást megsemmisítette.

¹⁰² Ebtv. 13. § (4) bekezdés, módosította: 2005. évi XXVI. törvény 65. § (hatályos: 2005. V. 10-től).

VII.

A hátrányos megkülönböztetés (etnikai diszkrimináció) esetén igénybe vehető jogorvoslati, illetve panaszforumok**1. Az Egyenlő Bánásmód Hatóság jogvédő munkájának bemutatása**

Az antidiszkriminációs szabályozás hatékonysága szempontjából kulcsfontosságú kérdés, hogy milyen eljárás keretében, milyen módon érvényesíthetők az abban foglaltak. A személyek közötti, faji vagy etnikai származástól független egyenlő bánásmód elvének előmozdításáról szóló 2000/43/EK irányelv (a továbbiakban: Irányelv) 13. cikke kötelezi a tagállamokat egy vagy több olyan független testület létrehozására, „amelynek feladata annak ösztönzése, hogy a személyek faji vagy etnikai származáson alapuló megkülönböztetés nélküli egyenlő bánásmódja megvalósuljon”. E szervek az emberi jogok vagy az egyének jogainak védelmére nemzeti szinten hivatott intézmények részét képezhetik. A testület(-ek) hatásköre a következőkre kell hogy kiterjedjen: segítségnyújtás a megkülönböztetés áldozatainak a megkülönböztetés miatti panaszuk érvényesítése során, független vizsgálatok folytatása a megkülönböztetés tárgyában, valamint független jelentések kiadása, és javaslattevés a megkülönböztetéssel összefüggő kérdésekben.

A jogalkotó egy új közigazgatási szervet hozott létre az egyenlő bánásmód elvének érvényesítésére, az Egyenlő Bánásmód Hatóságot. A törvény értelmében a Hatóság a kormány irányítása alatt működő, országos hatáskörű közigazgatási szerv, amelynek felállítására 2005. január 1-jén került sor. Az Egyenlő Bánásmód Hatóság – az Ebtv. egységes koncepciójának megfelelően – nem kizárólag a faji diszkrimináció, hanem a bármely okból megvalósuló hátrányos megkülönböztetés vonatkozásában hatáskörrel bír. Kifejezetten állami testületről van szó, azaz nem a hátrányos helyzetű csoportok képviselőjeként működik e szerv. A hátrányos helyzetű csoportokkal való kapcsolattartást biztosítja a törvény azon rendelkezése, amelynek értelmében a Hatóság feladatainak ellátása során együttműködik a társadalmi és érdek-képviselői szervezetekkel.¹⁰³ Szintén az e csoportokkal történő kapcsolattartást szolgálhatja a Hatóság munkáját segítő leendő tanácsadó testület is, ahol szakértők és civil szervezetek képviselői is helyet kapnak.¹⁰⁴

A Hatóság feladatai az áldozatoknak történő segítségnyújtás körében, hogy kérelemre, illetve esetenként hivatalból vizsgálatot folytasson annak megállapítására, hogy megsértették-e az egyenlő bánásmód követelményét, illetve az érintettek számára folyamatos tájékoztatást nyújt és segítséget ad az egyenlő bánásmód megsértése elleni fellépéshez. Emellett – konkrét áldozatok hiányában, amennyiben a törvényi feltételek teljesülnek – a közérdekű igényérvényesítés joga alapján munkajogi, illetve személyiségi jogi pert indíthat. A fentiek mellett konzultációs, részvételi, jelentéstételi és promóciós feladatai vannak, ezek körében véleményezi az egyenlő bánásmódot érintő jogszabályok tervezeteit, javaslatot tesz a hatáskörét érintő szabályozásra, kormányzati döntésekre, közreműködik az egyenlő bánásmóddal kapcsolatos kormányzati jelentések kidolgozásában, éves jelentést készít a kormány számára, valamint rendszeresen tájékoztatja a közvéleményt, illetve a kormányt az egyenlő bánásmód érvényesülésével kapcsolatos helyzetről.¹⁰⁵

A Hatóság eljárását főszabály szerint a sérelmet szenvedett természetes vagy jogi személy, jogi személyiség nélküli szervezet kezdeményezi, de kezdeményezheti az ombudsman, illetve az ügyész is. A kérelmezőnek a kérelemben meg kell jelölnie, hogy őt milyen jogviszonyban, milyen hátrány érte, illetve azt, hogy ténylegesen vagy a jogsértő feltételezése szerint a jogsértés időpontjában rendelkezett a megkülönböztetés alapjául szolgáló valamely tulajdonsággal. A fentiek alapján az eljárás alá vont személy bizonyítja, hogy az egyenlő bánásmód követelményét megtartotta, illetve nem volt köteles megtartani azt. A jogsérelmet szenvedett fél meghatalmazása alapján a társadalmi és érdek-képviselői szervezetek képviselőkként járnak el az egyenlő bánásmód sérelme okán indult eljárásban. Az e tárgyú közigazgatási eljárásokban e szervezeteket megilletik az ügyfél jogai, illetve a közérdekű igényérvényesítés körében szintén jogosultak munkaügyi, illetve személyiségi jogi pert indítani.

¹⁰³ Ebtv. 14. § (1) e).

¹⁰⁴ Ebtv. 14. § (3).

¹⁰⁵ Ebtv. 14. §.

Amennyiben az egyenlő bánásmód követelményének sérelme bizonyított, a Hatóság a törvényben meghatározott szankciókat alkalmazza.¹⁰⁶ (A szankciórendszerrel szemben támasztott kritikai észrevételeinket az Ebtv. módosításával kapcsolatos fejezetben jeleztük.) A Hatóság határozataival szemben közigazgatási eljárás keretében fellebbezésre nincs lehetőség, azonban a határozat felülvizsgálatát a Fővárosi Bíróság előtt lehet kérelmezni.

Az egyenlő bánásmód követelményének megsértése miatt mindazonáltal nem csupán az Egyenlő Bánásmód Hatóság előtt, hanem más szervek előtt is indítható eljárás. Így bíróságok előtt indítható személyiségi jogi és munkaügyi per, illetve fogyasztóvédelmi, munkaügyi és szabálysértési hatóságok előtt is indítható eljárás.¹⁰⁷ Emellett természetesen a sérelmet szenvedett személy úgy is dönthet, hogy az ombudsmanhoz fordul.

Azt, hogy a lehetséges közigazgatási szervek közül melyik előtt indít eljárást, a sérelmet szenvedett személy belátására bízva a jogalkotó, azzal, hogy rögzíti a Hatóság, illetve az adott sérelem elbírálására hatáskörrel rendelkező más közigazgatási szerv kölcsönös szignalizációs kötelezettségét, amely szerint az eljárás megindításáról kötelesek egymást kölcsönösen értesíteni. Amennyiben valamely közigazgatási szerv előtt eljárás indult, más közigazgatási szerv ugyanazon ügyben ugyanazon személy ellen elkövetett törvénysértés esetén nem járhat el, más személy ellen elkövetett törvénysértés esetén megindult eljárását pedig az ügy jogerős elbírálásáig köteles felfüggeszteni.¹⁰⁸

A Hatóság 2005. február 1-jén kezdte meg működését. Ismereteink szerint a legtöbb kérelmet a foglalkoztatással összefüggésben nyújtották be: jellemzően romák, 50 év feletti nők és gyermeket vállalók tettek bejelentést a munkába állással, elbocsátással, illetve szabálytalanul kötött munkaszerződésekkel kapcsolatban.

Az ilyen jellegű jogsértések vizsgálatára hivatalunknak csak akkor van lehetősége, ha a munkáltató – az eljárásunkra vonatkozó törvény értelmében – hatóságnak vagy közszolgáltatónak minősül. Hatáskörünk nem terjed ki arra sem, hogy a feltárt visszaadás orvoslása érdekében bírósághoz forduljunk. A hátrányos megkülönböztetés elleni hatékony fellépés érdekében tehát különösen fontos, hogy a két szervezet között jó munkakapcsolat alakuljon ki. Az elmúlt egy évben az együttműködés eredményes volt: több olyan ügyben, amelyben kezdeményezéseinkkel, ajánlásainkkal nem sikerült elérnünk a diszkriminatív gyakorlat megszüntetését, a Hatóság is vizsgálatot indított, amelynek során felhasználta megállapításainkat.¹⁰⁹ Elősegíti a hatékony munkát az is, hogy kölcsönösen képviseltetjük magunkat a másik szerv szakmai rendezvényein.

2. A roma jogsegélyszolgálat által kínált lehetőségek

Időről időre érkeznek olyan panaszok a hivatalunkhoz, amelyekben a beadványozó jogi képviselőt ellátását kéri. Ezek a panaszok elsősorban a büntetés-végrehajtás, a rendőrség, a lakhatás és a foglalkoztatás területét érintik. A büntetés-végrehajtási intézetben fogva tartottaktól olyan beadványok érkeznek, amelyekben a panaszosok azt sérelmezik, hogy a kirendelt védőjükkal való kapcsolattartás során nehézségek merülnek fel, illetve az ügyvéd nem látja el megfelelő szakértelemmel, gondossággal védelmüket. Előfordulnak olyan panaszok is, amelyekben – az Obtv. személyi hatálya miatt – nem járhatunk el közvetlenül. Ilyenek a bíróságok működésével kapcsolatos beadványok.

Mivel az Obtv. értelmében nincs lehetőségünk jogi képviselőt ellátására, az ilyen jellegű beadványok esetében az ombudsman közvetítő, tájékoztató szerepe kerül előtérbe – tájékoztatjuk a panaszost esetleges jogorvoslati lehetőségeiről, illetve arról, hogy mely szervhez, szervezethez fordulhat panaszával. Esetenként magunk is kapcsolatba lépünk az érintett szervekkel, szervezetekkel, megkísérelve elősegíteni és támogatni a felek között a párbeszéd létrejöttét és az együttműködést.

¹⁰⁶ Ebtv. 16. § „(1) Ha a Hatóság megállapította az e törvényben foglalt, az egyenlő bánásmód követelményét biztosító rendelkezések megsértését,

a) elrendelheti a jogsértő állapot megszüntetését,
b) megtilthatja a jogsértő magatartás további folytatását,
c) a jogsértést megállapító határozatát nyilvánosságra hozhatja,
d) bírságot szabhat ki,
e) külön törvényben meghatározott jogkövetkezményt alkalmazhat.

(2) Az (1) bekezdésben meghatározott jogkövetkezményeket az eset összes körülményeire – így különösen a sérelmet szenvedettek körére, a sérelem következményeire, a jogsértő állapot időtartamára, a jogsértő magatartás ismételt tanúsítására és a jogsértő teljesítőképességére – tekintettel kell meghatározni.

(3) Az (1) bekezdésben meghatározott jogkövetkezmények együttesen is alkalmazhatók.

(4) Az (1) bekezdés d) pontja alapján kiszabott bírság összege ötvétezer forinttól hatmillió forintig terjedhet. A bírság a Köztársasági Esélyegyenlőségi Program költségvetési előirányzatát illeti.”

¹⁰⁷ Ebtv. 12. §.

¹⁰⁸ Ebtv. 15. §.

¹⁰⁹ Példaként hivatkozhatunk a beszámoló III. fejezetének 3. pontjában ismertetett jogesetre, valamint a jászladányi alapítványi iskola létrehozásával és működésével kapcsolatos szegregációs ügyre. A Hatóság – egyetértve megállapításainkkal – mindkét esetben megállapította a hátrányos megkülönböztetést, és jelenleg bírósági eljárás keretében próbál érvényt szerezni az egyenlő bánásmód követelményének.

Az Igazságügyi Minisztérium Antidiszkriminációs Roma Ügyfélszolgálati Hálózatának létrehozását megelőzően ilyen esetekben kizárólag civil szervezetekhez tudtuk irányítani a panaszost. Az Igazságügyi Minisztérium – együttműködve az Országos Cigány Önkormányzattal és a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatallal – 2001 októberében felállította az Antidiszkriminációs Roma Ügyfélszolgálati Hálózatot (a továbbiakban: Hálózat). A jogalkotót ennek a létrehozásában az esélyegyenlőség alkotmányos elvén alapuló állami célkitűzés, illetve az a felismerés vezérelte, hogy a romákkal szembeni hátrányos megkülönböztetés egyik eredője, táptalaja, hogy a romák jogérvényesítési képessége – társadalmi és gazdasági hátrányaikból adódóan – igen gyenge. Ez egyben nehezíti – sőt, az esetek jelentős részében ellehetetleníti – számukra, hogy fellépjenek az őket ért megkülönböztetéssel szemben, másrészt pedig „felbátorítja” a potenciális diszkriminálókat. Sok esetben a jogok és kötelezettségek megfelelő ismerete már önmagában is konfliktusmegelőző hatással bírhat.

A Hálózat működése tartós megbízási szerződés keretében foglalkoztatott ügyvédek munkáján alapul. A Hálózatban megynként általában 1-2 ügyvéd vesz részt. Az ügyvéd munkadíját a minisztérium fedezi, az ügyfél számára a szolgáltatás igénybevétele ingyenes, tőle az ügyvéd semmilyen juttatást nem fogadhat el. A perindítás, illetve pervitel költségeit is a minisztérium fedezi. A Hálózat által felvállalt ügyek kifejezetten és kizárólag a magukat roma származásúnak valló személyeket ért hátrányos megkülönböztetéssel kapcsolatos ügyekre korlátozódnak, a roma személyek egyéb ügyeiben, illetve a nem romákat ért hátrányos megkülönböztetés eseteiben a Hálózat munkatársai nem jogosultak eljárni.

3. A „Nép Ügyvédje” által kínált jogi segítségnyújtás lehetőségei

A panaszosok általában igen nehezen igazodnak el a rendelkezésükre álló fórumok „útvesztőjében”, így gyakran ahhoz a szervhez fordulnak, amelyet ismernek, amelyről már hallottak, illetve amelyet a legkönnyebben el tudnak érni. Előfordulhatnak tehát olyan panaszok is, amelyekben kisebbségi jogsérelem, illetve egyéb jogsértés nem állapítható meg, azonban a kisebbségi származású panaszos mégis hozzánk fordul jogi tanácsot, segítséget kérve. Ilyen esetben az ombudsman „közvetítői” szerepköre kerül előtérbe. Amennyiben az ügy körülményei alapján a panaszos rászorultsága valószínűsíthető, felhívjuk figyelmét arra, hogy milyen feltételekkel és milyen jogi szolgáltatásokat igényelhet a jogi segítségnyújtásról szóló 2003. évi LXXX. törvény (Jst.) keretében.

A Jst. egyelőre kizárólag peren kívüli ügyekben teszi lehetővé a jogi segítségnyújtást, ennek keretében a jogi segítő tanácsot ad, beadványt és egyéb iratokat szerkeszt (szükség esetén a keresetlevelet is elkészíti), illetve jogi felvilágosítást nyújt a mindennapi megélhetéssel kapcsolatos kérdésekben (például lakhatási, hagyatéki ügyek, közüzemi tartozások). Meghatározott ügyekben, így például vám-, vállalkozási- és hitelügyekben, illetve ingatlan-adásvételi szerződések vonatkozásában (kivéve a lakás elidegenítésére és megterhelésére vonatkozó tanácsadást) kizárt a támogatás.

A jogi segítségnyújtás rászorultsági alapon igényelhető, ennek keretében – a rászorultság mértékétől függően – lehetőség van a jogi szolgáltatás díjának állam általi fedezésére, illetve megelőlegezésére. Az állam fedezi a szolgáltatás díját, amennyiben az ügyfél családjában az egy főre jutó havi nettó jövedelem nem haladja meg az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegét, és vagyona nincs, illetve az ügyfél jövedelmi és vagyoni viszonyaira tekintet nélkül meghatározott körülmények fennforgása esetén (például ha az ügyfél közgyógyellátásban részesül vagy átmeneti szállást igénybe vevő hajléktalan).¹¹⁰ Az állam legfeljebb egy éves időtartamra megelőlegezi a jogi szolgáltatás megfizetésének díját, amennyiben az ügyfél rendelkezésre álló havi nettó jövedelme nem haladja meg a tárgyévet megelőző második év – a Központi Statisztikai Hivatal által közzétett – nemzetgazdasági bruttó havi átlagkeresetének 43%-át, és vagyona nincs.

A támogatás iránti kérelmeket – az erre szolgáló formanyomtatvány kitöltésével, a szükséges mellékleteket csatolva – az Igazságügyi Minisztérium által felállított megyei jogi segítségnyújtó hivataloknál lehet benyújtani. A kérelem előterjesztése illeték- és díjmentes. Kivételes esetekben közvetlenül a jogi segítőhöz is fordulhat az ügyfél, ilyenkor a támogatás utólagos engedélyezésére kerül sor. A támogatást engedélyező határozat birtokában az ügyfél megkeresi az általa kiválasztott jogi segítőt (ügyvédet, közjegyzőt, egyetemi jogklinikát, illetve társadalmi szervezetet). A jogi segítői névjegyzék megtalálható a megyei hivatalokban, illetve az interneten, az Igazságügyi Minisztérium honlapján.

A Jst. kiemelkedő fontosságú jogintézményeket hozott létre a társadalom hátrányos helyzetű, rászoruló tagjai, csoportjai joghoz jutásának elősegítésére, mind a hazai szükségleteknek, mind számos nemzetközi és európai uniós elvárásnak eleget téve ezáltal. A törvény általános érdeme, hogy a rászoruló személyek jogérvényesítéséhez – a konkrét, részben vitatható rászorultsági küszöbök alkalmazásától függetlenül is – jelentős segítséget nyújt. A társadalom legszegényebb, lelegezetettebb rétegei számára ugyanis nem csupán a joghoz jutás anyagi vonzata jelent problémát, hanem gyakran az is, hogy problémájukkal mely szervhez, személyhez, illetve milyen feltételekkel fordulhatnak. A törvény által ki-

¹¹⁰ Jst. 5. § (2) bekezdés.

alakított intézményrendszer jelentőségét az adja, hogy megfelelő, elérhető személyi és szervezeti háttérrel biztosít a leg-rászorultabbak joghoz jutásának biztosítására.

Az Igazságügyi Minisztérium felkérésére véleményeztük a minisztérium által kidolgozott, a törvény módosítására irányuló előterjesztést. Egyetértettünk mindazon törekvésekkel, amelyek a támogatandó ügyek körének, illetve általában a jogi segítségnyújtás „hatókörének” bővítésére irányultak. Emellett kiemelendők a következő észrevételeink:

Szerződés készítésére a törvény hatályos szabályai csupán abban az esetben adnak lehetőséget, ha a szerződő felek a támogatást közösen kérik, és valamennyiük vonatkozásában fennállnak annak feltételei. E rendelkezés nem vet számot azzal a körülménnyel, hogy a legrászorultabb személyek polgári jogügyleteik során is a legkiszolgáltatottabbak körébe tartoznak, és éppen abban az esetben áll fenn fokozottan annak a veszélye, hogy megtevesztik őket, ha náluk jobb körülmények között élő, tájékozottabb személlyel szerződnek (tipikus példák erre a jelenségre a lakásmaffia-ügyek). A fentiek fényében indítványoztuk annak vizsgálatát, hogy mely további esetekben lehetne kiterjeszteni a jogi segítség nyújtását a szerződések megkötésére is.

A hatályos szabályok szerint nem lehet segítséget nyújtani alkotmányjogi panasszal kapcsolatos ügyekben.¹¹¹ Tekintettel arra, hogy az alkotmányjogi panasz olyan rendkívüli jogorvoslati forma, amely kettős alkotmányellenességre – az alkalmazott jogszabály alkotmányosértő voltára, illetve a fél alkotmányos jogaiban bekövetkezett sérelemre – reagál, indokolatlan és aggályos, hogy annak elkészítése nem támogatható a jogi segítségnyújtás körében. Ezzel a jogalkotó sérti egyrészt az alkotmányellenes jogszabály kiiktatásához fűződő társadalmi érdeket, másrészt pedig – közvetve – az érintett személy alkotmányos jogait. *Indítványoztuk tehát a törvény hatályának kiterjesztését az alkotmányjogi panasszal kapcsolatos ügyekre.* Az emberi jogok biztosítása érdekében távlatilag javasoltuk továbbá azt is, hogy – az Európa Tanács (93) 1. számú ajánlásával összhangban – a jogi segítség nyújtását kiterjesszék az Emberi Jogok Európai Bíróság előtti eljárás kezdeményezésére is.

Kifejeztük aggályainkat a tekintetben, hogy a rászorultsági vélelemnek csupán az a hajléktalan személy felel meg, aki átmeneti szállást vesz igénybe – a még átmeneti szállásról is kiszorult, letelezettebb személyek számára így szinte lehetetlenné válik a joghoz jutás. Javasoltuk továbbá – az Európa Tanács fenti ajánlása szellemében – a törvény személyi hatályának kiterjesztését a hontalanokra, illetve azokra a személyekre is, akik idegenrendészeti őrizetben vannak.

A költségek állam általi viselésének, illetve megelőlegezésének rászorultsági küszöbértékei igen alacsonyak – javasoltuk, hogy a költségmentesség határát az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összege helyett a mindenkori létminimumhoz kösse a jogalkotó. Alternatíva lehetne a költségek viselésének differenciált szabályozása is (például annak az ügyfélnek nyújtott jogi segítség díját, akinek havi nettó jövedelme az öregségi nyugdíj minimális összege alatt marad, teljes egészében az állam viselné, míg a mindenkori létminimum alatti jövedelemmel rendelkező személyek költségeinek felét viselné az állam).

Az eljárási szabályok egyszerűsítését javasolja az Európa Tanács R. (93) 1. számú ajánlása is, illetve számos gyakorlati szempont is emellett szól. Felhívtuk az előterjesztő figyelmét arra is, hogy az eljárás bonyolult volta, és a jogi segítőre ennek folytán háruló adminisztrációs teher mind egyetemi jogklinikákat, mind pedig civil szervezeteket elriaszt a jogi segítői rendszerhez történő csatlakozástól, számos potenciális segítőtől fosztva meg a hálózatot. Egyetértettünk azzal a törekvéssel, amely a támogatás igényléséhez szükséges formanyomtatvány felülvizsgálatára, esetleges egyszerűsítésére irányul.

A törvény, illetve az előterjesztés tolmácsolási, illetve fordítási költségekre vonatkozó rendelkezései¹¹² megfelelnek a Ket. nyelvhasználatról szóló rendelkezéseinek.¹¹³ Az ügyfélkör rászorultságára való tekintettel azonban mégis aggályosnak ítéltük azokat, és *indítványoztuk, hogy amennyiben tolmácsolással, illetve fordítással kapcsolatos költségek merülnek fel, azokat a Hivatal térítse meg a jogi segítő részére.* Megfelelő tolmácsolás biztosítása és állami finanszírozása hiányában ugyanis gyakorlatilag a jogi segítséghez fűződő jog kiüresedik a magyarul nem vagy nem kellő szinten beszélő személyek vonatkozásában.

A Ket. rendelkezéseinek zökkenőmentes végrehajtása érdekében *javasoltuk továbbá a támogatás igényléséhez szükséges formanyomtatvány kisebbségi nyelvekre történő lefordíttatását, és elektronikus úton a megyei hivatalok, a jogi segítők, illetve a kisebbségi önkormányzatok részére történő rendelkezésre bocsátását.*

Indítványoztuk továbbá, hogy a támogatás igényléséhez szükséges nyomtatványokat, a jogi segítői szolgálatról szóló tájékoztatókat, illetve a jogi segítők névjegyzékét ne csupán az előterjesztésben foglaltak szerint a helyi önkormányzatoknál, hanem a kisebbségi önkormányzatok helyiségeiben is helyezzék el. Különösen fontos a jogi segítők listájának széles körű elterjesztése, hiszen jelenleg az a nehezen feloldható helyzet hátráltatja az ügyfelek egy részének joghoz jutását, hogy számunkra gondot okoz a nyomtatvány segítség nélküli kitöltése, azonban a megyei hivatal elérése is. Elméletileg a jogi segítők is kötelesek díjmentesen segítséget nyújtani a kérelem előterjesztésében, a jogi segítők névjegyzéke

¹¹¹ Jst. 3. § (3) bekezdés c) pont.

¹¹² Jst. 39. § (9) bekezdés.

¹¹³ 2004. évi CXL. törvény 9–10. §.

azonban – a világhálón kívül – jelenleg csupán a megyei hivatalokban található meg, így a jogi segítők felkeresése érdekében először mégis a megyei hivatalba kell eljutniuk. (A törvény által érintett rászoruló személyi kör esetében igen valószínűtlen, hogy internetes hozzáféréssel rendelkeznenek.)

A fentiekén kívül távlatilag javasoltuk a *szolgálat ügyfélszolgálati tevékenységének [Jst. 28. § (2) bekezdés] helyi szintre történő kiterjesztését*, azaz azt, hogy egyszerűbb jogi kérdésekben ingyenes eligazítást, tanácsadást kaphassanak az ügyfelek, a rászorultság vizsgálata nélkül is. Ez rendkívül hasznos lenne mind a társadalom tagjainak jogérvényesítése szempontjából, mind pedig a tekintetben, hogy a bíróságok, hatóságok munkáját is megkönnyíthetné azáltal, hogy kevesebbet kellene a hatáskörükbe, illetékességi körükbe nem tartozó ügyek áttételével foglalkozniuk.

Szintén távlatilag javasoltuk a *jogi segítői szolgáltatások továbbfejlesztése érdekében egy monitorozási rendszer kialakítását*, amely konkrét mutatók, kérdések alapján mérné az ügyfelek elégedettségét.

4. A fogyasztóvédelem, mint a diszkrimináció elleni fellépés egy lehetséges esete

A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa minden évben több olyan panaszt kap, amelyekben az érintettek különböző szolgáltatások megtagadását sérelmezik. A gyakorlatban ez általában a szórakozóhelyekre való be nem engedést, vásárlás, kiszolgálás, különböző szolgáltatás megtagadását jelenti. A hátrányos megkülönböztetés színhelyei leggyakrabban vendéglátó-ipari egységek, szórakozóhelyek, diszkók, ritkábban kisebb üzletek, boltok.

A beadványozók szerint diszkriminációjuk egyértelműen származásukkal, kisebbségi, etnikai hovatartozásukkal van összefüggésben.

Ezekben az esetekben a közvetlen hátrányos megkülönböztetésnek egyik, talán legsúlyosabb fajtájával állunk szemben, tekintettel arra, hogy a diszkrimináció nyíltan, egyértelműen, sokszor megalázó módon nagy nyilvánosság előtt mutatkozik meg.

Figyelemmel arra, hogy az ilyen ügyekben a jogsértést elkövető fél – szinte kivétel nélkül – magánszemély vagy gazdálkodó szervezet, az ombudsmannak nincs hatásköre közvetlen vizsgálat megindítására. Az elmúlt évek gyakorlatához hasonlóan a panaszok vizsgálatára más, hatáskörrel rendelkező hatóságot kérünk fel. Az üzletek működéséről és a belkereskedelmi tevékenység folytatásának feltételeiről szóló 4/1997. (I. 22.) Korm. rendelet 8. §-a szerint: „Az üzletek működési engedély szerinti működését és a kereskedelmi tevékenység folytatására vonatkozó jogszabályi rendelkezések betartását a jegyző, a szakhatóságok, a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség és a területi fogyasztóvédelmi felügyelőségek ellenőrzik, amelyek együttműködési megállapodás alapján a rendőrséggel együtt közös ellenőrzéseket is folytathatnak.”

Kiemelendő, hogy az idei évtől az újonnan alakult Egyenlő Bánásmód Hatóság közreműködését is lehetőségünk van igénybe venni.

A szóban forgó hatóságok közül az elmúlt években elsősorban a fogyasztóvédelmi felügyelőségekkel sikerült szorosabb együttműködést, sikeres munkakapcsolatot kialakítanunk.

Bár az ügycsoportra vonatkozó jogszabályi környezet az elmúlt években viszonylag keveset változott, mégis érdemes kiemelni azokat a jogszabályokat, amelyek a kiszolgálás kisebbségi hovatartozás miatti megtagadása esetére – az alkotmány és a kisebbségi törvény diszkriminációtilalmi rendelkezésein túl – releváns szabályokat tartalmaznak.

A belkereskedelemtől szóló 1978. évi I. törvény 25. §-a kimondja, hogy: „Tilos a vásárlót jogosulatlanul előnyben részesíteni vagy hátránnyal sújtani, a vásárlótól külön juttatást vagy más előnyt kérni, követelni, illetőleg a vásárló előnyben részesítéséért külön juttatást elfogadni”. Hangsúlyozandó, hogy 2005. decemberében megszületett a kereskedelemről szóló 2005. évi CLXIV. törvény, amely 2006. nyarán történő hatálybalépése után felváltja az idézett belkereskedelemtől szóló törvényt.

Az új jogszabály a belkereskedelemtől szóló törvény idézett szakaszát már nem tartalmazza, tekintettel arra, hogy az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény, komplex, antidiszkriminációs kódexként helyettesíti a korábbi ágazati jogszabályok diszkriminációtilalmi rendelkezéseit. Az Ebtv. 12. §-a kimondja, hogy „Az egyenlő bánásmód követelményének megsértése miatti igények az e fejezetben, valamint külön jogszabályokban meghatározott eljárások során – így különösen személyiségi jogi per, munkaügyi per, fogyasztóvédelmi, munkaügyi vagy szabálysértési hatóságok eljárása során – érvényesíthetők”.

A fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény (Fgytv.) 6. §-ának f) pontja úgy rendelkezik, hogy: „az e törvényben meghatározott jogkövetkezményeket alkalmazni kell, ha a gazdálkodó szervezet a forgalomból az árut jogosulatlanul visszatartja, illetve a szolgáltatás nyújtását jogosulatlanul megtagadja”.

Az egyértelmű tiltás, a világos jogszabályi rendelkezések ellenére, mint a diszkriminációnak az élet más területein való feltárása során, a tárgyalat ügycsoportban is nagyon nehéz bizonyítani a hátrányos megkülönböztetés faji előítélet általi motiváltságát. A jogsértők általában különböző, sokszor nehezen cáfolható indokokra hivatkoznak, úgymint zártkörű rendezvény, telt ház és így tovább.

Kezdeményezésünkre, a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség intézkedése nyomán a területi felügyelőségek 2002 óta egységes eljárás alapján, azonos bizonyítási módszerrel végzik a kisebbségek hátrányos megkülönböztetésével kapcsolatos bejelentések kivizsgálását. A jogsértések vizsgálatára alkalmas bizonyítási eljárás a próbavásárlás, amelyre a felügyelőségeknek az Fgytv. 47. §-ának (2) bekezdése ad lehetőséget. A területi felügyelőségek a próbavásárlások végrehajtásához általában a helyi kisebbségi önkormányzatok segítségét veszik igénybe. (Kiemelendő, hogy a fogyasztóvédelmi felügyelőségek által kialakított eljárás volt az első olyan módszer a magyar hatósági gyakorlatban, amely alkalmas volt a diszkrimináció bizonyítására.)

Amennyiben a diszkrimináció vádja igazolódik, a fogyasztóvédelmi felügyelőség felhívja a vendéglátó egység figyelmét a jogszabályok betartására, eltilt a jogsértés folytatásától, valamint egyidejűleg fogyasztóvédelmi bírságot szab ki. (Ha indokoltnak látja, kezdeményezheti az illetékes jegyzőnél az üzlet bezárását is.)

Jól jelzi a diszkrimináció elleni küzdelem évről évre növekvő jelentőségét, hogy amíg korábban a fogyasztóvédelmi felügyelőségek hátrányos megkülönböztetés miatt csak ismétlődő jogsértés esetén szabtak ki fogyasztóvédelmi bírságot, addig ma már egyszeri bizonyított jogsérelem esetén is magas összegű bírság várhat a törvényt figyelmen kívül hagyókra.

Megjegyzést érdemel, hogy tapasztalataink szerint a fogyasztóvédelmi felügyelőség eljárása, ellenőrzése hatékony visszatartó erő a jövőbeli törvénsértések elkerülése érdekében. Nyilvánvaló, hogy a szankciók, retorziók alkalmazása önmagában nem csökkenti az előítéleteket, nem változtatja meg a gondolkodásmódot, azonban a fogyasztóvédelmi felügyelőség eljárása más irányú ellenőrzéseket is jelenthet (például közegészségügyi, higiénés szabályok, jövedéki törvény szabályainak betartása stb.), ami jelentős visszatartó erővel bírhat.

A fogyasztóvédelmi felügyelőségek sikereinek értékelése mellett azonban nem szabad figyelmen kívül hagyni azt a tényt, hogy a bemutatott eljárás, illetve a lehetséges szankciók csak a jövőre nézve riasztják el a jogsértőt a jogszabályellenes magatartás tanúsításától. A megtörtént sérelmet, az emberi méltóság megsértését azonban a hatósági eljárás nem kompenzálhatja. Erre figyelemmel, természetesen az adott eset körülményeitől függően sokszor tanácsoljuk panaszosainknak, hogy indítsanak személyiségi jogi pert, esetleg becsületsértés miatt szabálysértési vagy büntetőeljárást.

5. A hátrányos megkülönböztetés „kriminalitása” – a diszkrimináció miatt indítható büntető-, illetve szabálysértési eljárások

A hatályos büntetőjog egzakt formában nem ismer diszkriminatív tényállást. A rasszista motívum is kizárólag a legsúlyosabb eredménnyel járó, illetve az erőszakkal, fenyegetéssel, továbbá a verbális módon elkövetett cselekmények esetében jut jelentőséghez, s ennek alapján mindössze négy tényállást pönalizál a Btk. (Népirtás, Apartheid, Nemzeti, etnikai, faji vagy vallási csoport tagja elleni erőszak, Közösség elleni izgatás). Tudjuk azonban, hogy ezek a cselekmények (az izgatás kivételével) gyakorlatilag nem jelennek meg a bűnügyi statisztikákban, nem lehet azonban illúzió abban a tekintetben, hogy számos más, személy elleni erőszakos vagy garázda jellegű bűncselekmény mögött meghúzódik a „diszkriminatív” motívum, elsősorban a nemzeti, faji, etnikai hovatartozás miatti gyűlölet, a tettbe forduló fékezhetetlen indulat. A motívum (és célzat) kutatása a büntetőügyben eljáró hatóságok feladata.

Nehéz elfogadni, hogy az erőszakos bűncselekmények ekkora tömegében ennyire alárendelt szerep jut a rasszista motívumnak, sokkal inkább gyanakodhatunk – a kétségtelen bizonyítási nehézségek ellenére is – a hatóságok, illetve a bíróságok sajátos „tartózkodására” ebben a valóban minden szempontból kényes kérdésben. Megítélésünk szerint ezen a „szemérmességen” elsősorban nem jogi eszközökkel lehetne változtatni: ha bekövetkezne egyfajta kisebbségvédelmi paradigmaváltás a társadalmi közgondolkodás és közbeszéd fórumain, ideértve a közvélemény irányításában részt vevő aktorok (sajtó, a közintézeti szféra, a helyi és az országos szakmai, politikai, gazdasági és kulturális elit, a civil jogvédelem fórumai és személyiségei stb.) példaadó magatartását is, akkor ez a fajta szemléletváltás mintaadóul, szellemi-etikai kapaszkodóul (adott esetben védelemül) szolgálhatna a büntető-jogalkalmazás tényezői számára is.

A szabálysértési jog mindössze két tényállásban nevesíti a diszkriminációt, s jellemzően nem is törvényi szinten statuíta ezeket, hanem a jogterület „különös részét” döntő részben lefedő Korm. rendeletben.¹¹⁴ A jogalkotó a munka világot és közoktatás területét értékelte úgy, hogy a „bagatellbüntetőjog” eszközeivel is védelmet nyújtson az erőszakmentes, illetve más büntetőjogiilag értékelhető sérelemmel nem járó diszkriminatív megnyilvánulások ellen. Ez a nyilvánvalóan töredékes szabályozás annál is feltűnőbb, hiszen a szabálysértési cselekmények átfogják az életviszonyok szinte teljességét, mert minden olyan ágazatban, ahol közigazgatási normák szabályoznak, ott találjuk – teljesen függetlenül attól, hogy egyéb közigazgatási szankciók az adott területen vannak-e és mekkora hatékonysággal fungálnak – a megfelelő szabálysértési tényállást, a közrend védelmétől mondjuk a földvédelmen át egészen az iparjogvédelmi jogok megsértéséig.

¹¹⁴ Lásd az egyes szabálysértésekről szóló 218/1999. (XII. 28.) Korm. rendelet 93. és 141.

1997 óta „védi” a munkavállalót a „Munkavállaló hátrányos megkülönböztetése” című tényállás, amely százezer forint bírságmaximummal fenyegeti azokat a munkáltatókat, akik

- a munkavállaló alkalmazását nemre, korra, nemzetiségre, fajra, származásra, vallásra, politikai meggyőződésre, munkavállalói érdek-képviseleti szervezethez való tartozásra vagy ezzel összefüggő tevékenységre való tekintettel, továbbá minden egyéb, a munkaviszonnyal össze nem függő körülmény miatt jogellenesen megtagadják,
- a munkavállalók között az a) pontban foglaltak miatt hátrányos megkülönböztetést alkalmaznak.

Vajon valóban komolyan gondolta a jogalkotó, hogy a mai munkaerő-piaci helyzetben egy hatalmi és információs egyenlőtlenséget megtestesítő szerződéses jogviszony érdemi befolyásolására alkalmas a szabálysértési felelősség, ahol azzal szemben kell eljárást indítani és cselekményét adott esetben szankcionálni, akinek – lehet, hogy nem csak házon belül – számtalan lehetősége van megtorolni munkavállalója fellépését? Konkrét adatok nélkül is állíthatjuk, hogy a diszkrimináció áldozatainak nagyobb része még a kompenzáció távoli reményét nyújtó munkaügyi per kockázatait sem igen vállalja, nemhogy a sértettnek semmit sem ígérő, kizárólag represszióban gondolkodó, ráadásul komoly szankcióval nem is fenyegető szabálysértési felelősség érvényesítését.

De van itt más baj is, nevezetesen a „céges” felelősség, amit a szabálysértési jog nem ismer, mert nála kizárólag természetes személy jöhet elkövetőként szóba. Egy feljelentéssel tehát a munkavállaló nemcsak hogy elvesztheti esélyét az őt ért anyagi és erkölcsi sérelem valamilyen mértékű reparációjára, hanem még hús-vér elkövetőt is kell találnia egy adott esetben hierarchikus, bonyolult felépítésű szervezetben. Mindettől függetlenül lehetőség van természetesen arra, hogy a munkaügyi felügyelőségek hivatalból észleljék a diszkriminációs gyakorlatot, és arra a legkülönbözőbb fajtájú közigazgatási szankciókkal – így a szabálysértési jog eszközeivel is – reagáljanak. Külön értekezés tárgya lehetne, hogy a munkaügyi felügyelet szerveinek vajon megvan-e ma a szellemi és anyagi erejük, politikai bátorságuk a tömegesen tapasztalható és hatalmas látenciát felmutató munkahelyi diszkrimináció feltárására és szankcionálására.

Még távolabbról tekintve az is állítható, hogy nem a szankcionálás az elsődleges „terápiás” eszköz egymással tartós jogviszonyban álló felek szerződészerű magatartásának kikényszerítésére, ahol az egyik fél erős hatalmi fölényben van, a másikat pedig gazdasági és szociális kényszerek kötik az „alávetettség” legkülönbözőbb formáinak eltűrésére, hanem az érdekeltségi viszonyok megváltoztatása: nyilvánvaló, hogy a közhatalomnak a pozitív diszkrimináció eszközeivel – például az alkalmazás költségeinek olcsóbbá tételével – kell a munkaerőpiac legkiszolgáltatottabb, legalacsonyabb érdekérvényesítési képességgel bíró munkavállalói csoportjait segítenie, hogy a munkavállalónak megérje alkalmazni őket.

A másik tényállás a tanulót kívánja védeni a tanári „önként” diszkriminatív megnyilvánulásaiával szemben. A „Nevelési-oktatási tevékenység folytatására vonatkozó szabályok megszegése” címet viselő ún. blanketta-tényállás¹¹⁵ szerint aki a gyermeket, tanulót a közoktatásra vonatkozó rendelkezések szándékos megszegésével hátrányosan megkülönbözteti, százezer forintig terjedő pénzbírsággal sújtható. E szabálysértés miatti eljárás az Országos Közoktatási Értékelési és Vizsgaközpont (OKÉV) hatáskörébe tartozik.¹¹⁶

A szociológiai és szociálpszichológiai alaphelyzet a munka világához hasonló: egy tartós jogviszonyban, a kiszolgáltatott helyzetben lévők tömege az egyik oldalon, a másikon a hatalmi helyzetben levők népes serege: a fenntartó képviselői, az iskola vezetése, végül maga a pedagógus, aki persze nem kevésbé kiszolgáltatottnak érzi a saját helyzetét a saját iskolájában. Itt is elmondható, hogy a gyerek-tanár konfliktus feloldásának számtalan hatékonyabb eszköze van, mint a hatósági szankcióval való fenyegetés.

A szülőnek, mielőtt a feljelentésre szánja el magát – ahogyan ezt az iskolai szegregációról szóló fejezetben már hangsúlyoztuk – mindenekelőtt kommunikálnia érdemes a saját gyerekével, az iskolával, a családsegítés embereivel, az iskolapszichológussal, a fenntartóval, egyáltalán az oktatói-nevelő munka minden érdemi szereplőjével. Számos esetben tisztázódik ilyenkor, hogy a helytelennek vélt tanári magatartás vajon valóban a gyermeki, illetve szülői túlérzékenység (túlfeltés) szüleménye-e, esetleg a diszkriminatív szándékot nélkülöző pedagógiai hiba, vagy valóban egy előítélet-vezérelt, tudatos bánásmód a meghatározott tulajdonsággal rendelkező tanulóval, tanulócsoporthal szemben. Ha tehát végképp reménytelen a konfliktusfeloldás házon belüli elintézése és változatlanul fennáll az „alapos gyanú”,¹¹⁷ akkor lehet megkockáztatni egy szabálysértési feljelentést (az elévülésre is figyelni kell, ami az elkövetéstől számított hat hónap!), tudva azonban azt is, hogy az iskolai munka életébe való külső, hatósági beavatkozás negatív hatásai elsősorban a gyereket sújthatják.

¹¹⁵ Keret- (vagy blanketta-) tényállásról akkor beszélünk, ha a jogalkotó az elkövetési magatartásra csak utal a tényállásban, annak konkrét tartalmát más jogszabály „tölti ki”. Ez a technika lényegesen megnehezíti a jogalkalmazó dolgát, hiszen folyamatosan figyelnie kell a kitöltő normák változásait, emellett a keretnorma számos esetben – itt is! – csak általánosságban utal a kitöltő szabályokra, ami az AB gyakorlata szerint ellentétes a jogbiztonság részeként felfogott norma-világosság és egyértelműség követelményével.

¹¹⁶ Meglehetősen egyedülálló, hogy a jogszabály – elvéve a hatáskört a jegyzőtől – egy nem szabálysértési hatóság számára kizárólagos hatáskört biztosít. E mögött két ok húzódhat meg: az egyik az a körülmény, hogy a települési önkormányzat az iskola fenntartója (ugyanakkor adott esetben az iskola működési engedélyének kiadója!), s bár a jegyző nem önkormányzati tisztségviselő, mégis szerencsésebb, ha a helyi közigazgatás feje kimarad egy helyi iskolai konfliktusból. A másik ok szakmai: az OKÉV ez ügyben eljáró munkatársai feltehetőleg rendelkeznek kiértékelő pedagógiai tapasztalattal, nagyobb kompetenciával képesek tehát a kifogásolt pedagógiai magatartás szakmai és jogi megítélésére.

¹¹⁷ Ne feledjük el, hogy valakit munkájával összefüggésben diszkriminációval vádolni, gyanúsítani komoly felelősséget jelent, az érintettre nézve szakmai és erkölcsi stigmával járhat együtt, nem beszélve róla, hogy ilyenkor valami gyanú mindig fennmarad, a „vád” teljes alaptalanságának kiderülése mellett is.

Összefoglalóan elmondhatjuk, hogy a szabálysértési jog társadalmi presztízse, eljárási rendje és szankciós fegyvertára igen kevésbé alkalmas a jelentős bizonyítási terhekkel járó, speciális jogalkalmazói érzékenységet feltételező diszkriminatív jogsértések felderítésére és hatékony szankcionálására különösen olyan területen, ahol egymással kvázi alá-fölérendeltségben álló érintettek tartós jogviszonyáról van szó, továbbá számos esetben dominál a szervezeti felelősség, illetve a sértettek egzisztenciális, illetve egyéb jellegű kiszolgáltatottsága.

6. A személyiségi jogvédelmi perek sajátosságai a diszkrimináció tükrében

Minden egyes nagy nyilvánosságot kapó, félreérthetetlenül vagy burkoltan rasszista, és/vagy kisebbségellenes provokáció után több, tartalmilag azonos beadvány, telefonos és elektronikus úton kifejezett rosszallás érkezik hozzánk.

Néhányat, a példa kedvéért, kiemelünk:

Az egyik panaszos azt kérte, lépünk fel annak érdekében, hogy az elektronikus és írott média tanúsítson „önmérsékletet”, amikor nyíltan rasszista és kisebbségellenes cselekményekről ad hírt. A tájékoztatás során legyen tekintettel a nemzeti és etnikai kisebbségek jogaira.

Az Ukrán Országos Önkormányzat a Magyar Televízió Rt. 2005. július 17-én sugárzott A szólás szabadsága című műsorával kapcsolatban kérte a segítségünket, mert a londoni terrortámadásokkal összefüggésben a műsorvezető által feltett, az ukrán kisebbséget sértő feltételezést tartalmazó kérdés alkalmas volt arra, hogy megsértse e nemzeti közösséget.

Volt olyan beadvány is, amelyik egy (vélt) nagy példányszámban nyomtatott politikai röplapbeli) vers utolsó két sorának értelmezését kérte tőlünk, illetve azt, hogy fejtjük ki a véleményünket: a romákra nézve sértő-e ez a versrészlet?

Egy internetes fórum üzemeltetője arról kért tőlünk tájékoztatást, hogy:

– *hol húzódik a határ a szabad véleménynyilvánítás és a kisebbséget sértő, egyben jogilag elítélhető írások között? Mikor kell beavatkozni a moderátornak?*

– *Terheli-e felelősség a fórum üzemeltetőjét a jogilag elítélhető hozzászólások miatt?*

Más panaszos pont azt tette szóvá, hogy egy népszerű női hetilap online verzióján rendszeresen olvashatóak (nicknév mögé bújt személyektől származó) kifejezetten rasszista hozzászólások.

Sokan háborodtak fel az Oláh Action címen futó internetes játék gyűlöletkeltő hatásán.

Többen tájékoztattak olyan e-mailben terjesztett anyagokról, amelyeket nyilvánvalóan provokatív szándékkal írt meg valaki. Ilyen volt egyebek mellett az „Egy roma értelmiségi” címen küldözgetett iromány, amelyikben egy állítólag cigány származású diplomás ember azzal fenyegetőzik, hogy eljön az idő, amikor a cigányok lesznek többségben...

Az ilyen esetekben való hatékony fellépésre jogi lehetőségeink nincsenek.¹¹⁸ Természetesen amellet, hogy kifejtjük, hogy elítélünk minden olyan megnyilvánulást, amely a nemzeti és etnikai kisebbségek méltóságát sérti, a többségi lakosság önvédelmi reflexeire „játszik”, tájékoztatjuk az ügyfeleket a hatályos jog nyújtotta személyiségvédelmi eszközökről.¹¹⁹

¹¹⁸ Egyrészt büntető feljelentést nem tehetünk, mert az emberi közösséget érintő becsmérlés, lealázás nem bűncselekmény. Másrészt polgári per indítására nem vagyunk jogosultak. (A becsmérlés mint elkövetési magatartás közösség elleni izgatásként való szankcionálását az Alkotmánybíróság két érvvel zárja ki: 1. léteznek a szólásszabadságot szűkebb körben és kevésbé kíméletlenül korlátozó, mégis hatékony eszközök a személyiségvédelemre; 2. a becsmérlés közvetlen és nyilvánvaló veszélyt nem jelent a köznyugalomra.)

¹¹⁹ Abból indulunk ki, hogy a közösséghez tartozás joga személyiségi jog, hiszen a közösség az érintett személy külső inerciarendszere; az önazonosság, az identitás meghatározásának egyik aspektusa.

A személyiségvédelem aszerint alakul, hogy a jogsérelem beazonosítható vagy nem nevesíthető személyeket, egy teljes közösséget érint-e.¹²⁰ Az előző esetben a büntető- és a polgári jog védelmi eszköztára is rendelkezésre áll,¹²¹ utóbbi körben védelmet nyújt(hat) az Ebtv.-be beemelt közérdekű igényérvényesítés.¹²²

A büntetőjog és a többi jogág személyiségvédelemmel kapcsolatos viszonyának a megítélése szempontjából fontos kiemelni, hogy az Alkotmánybíróság nem a jogrendszer adott állapotát tekinti irányadónak, hanem figyelemmel van fejlesztésének lehetőségeire is. A jogi eszköztár hiányossága tehát önmagában nem érv valamely magatartás bűncselekménnyé nyilvánítása mellett, nem teszi sem szükségessé, sem arányossá a véleménynyilvánításhoz való alkotmányos alapjog büntetőjogi korlátozását.¹²³

Kérdés tehát, hogy a nem büntetőjogi személyiségvédelem hatékony eszközrendszert kínál-e valamely nem jogalany közösség méltóságának védelmére, vagy ha nem, fejleszthető-e? Képes-e megfelelni az internet és a média kihívásainak?

Tény, hogy a közös személyiségi jogsérelem legnagyobb és legveszélyesebb felülete a média és az internet. A média azzal, hogy (hol nyíltan, hol burkoltan, de rendszeresen) sommás-általánosító anyagokat tesz közzé a hazai kisebbségekkel kapcsolatban, illetve tájékoztatás ürügyén¹²⁴ széles nyilvánosságot biztosít a szélsőséges eszméket képviselőknél, elősegíti, támogatja egyes emberi csoportokkal szembeni előítéletek terjedését, az intoleranciát. Az internetnek pedig a lényegi vonása a személytelenség, az, hogy bárki névtelenül vagy nicknév mögé bújva bármilyen véleményt megfogalmazhat, akármilyen tényről közölhet: így az interneten a legkisebb kockázat nélkül gyalázkodhat akárki.

Álláspontunk szerint a burkolt, „becsomagolt”, esetenként tudományos színben tetszelgő kisebbségsértő vélemények a legveszélyesebbek. Sajnos, időnként még a legolvasottabb, legnézettebb, legmértéktartóbbnak, legvisszafogottabbnak tartott napilapok, tévé- és rádióműsorok sem tudnak ellenállni a szenzáció kínálta lehetőségnek, a blikkfagnak. S terjed a burkolt cigányozás, a „finom” zsidózás, az újságírói kérdésben megbúvó rasszizmus...

Egy napilap online oldalain olvasható volt például egy, a Romaügyi Államtitkárságról szóló hír, amelyhez a „Kapcsolódó anyagok” között, anélkül hogy abban a „cigány” szó megjelent volna, rendőrverésről is kaptunk információt. Példaként hozhatóak fel azok a népszerű talkshow-k is, amelyekben a magyar társadalom által elítélt magatartások (homoszexualitás, bűncselekmények, házastársi hűtlenség stb.) „megjelenítői” rendre roma meghívottak.

A véleménynyilvánítás szabadsága fontosságának az elismerése mellett is úgy gondoljuk, hogy az egyes emberi csoportok méltósága olyan védendő érték, amivel, mint védett jogtárggyal kapcsolatban, számos anyagi- és eljárásjogi, az érvényesülés esetlegességét bizonyító kérdés vethető fel.

A személyiségvédelem eljárási alapszabálya a személyes érvényesíthetőség: a bíróságok a valamely közösséget érintő lealacsonyító kifejezések közlése esetén a felperes (mint az érintett csoport meg nem nevezett és be nem azonosítható tagja) keresetességi jogának hiánya miatt elutasítják a személyiségi jogi keresetet.

A bírói gyakorlat alapján rágalalmazás is csak abban az esetben állapítható meg, ha annak sértettje konkrétan felismerhető, személyileg meghatározható. Nem szükséges ugyan a sérteni szándékolt személy néven való nevezése, de mellőzhetetlen annak olyan módon való megjelölése, körülírása, hogy kétséget kizáróan megállapítható legyen: az elkövető a kérdéses személyt sértette.

A Ptk. 76. § szerint a személyhez fűződő jogok sérelmét jelenti az egyenlő bánásmód követelményének megsértése is, így a törvény 84. § (1) bekezdése szerinti (megállapítás, abbahagyásra kötelezés, elégtétel, a jogsértő jelleg megszüntetése, kártérítés, közérdekű bírság iránti) polgári jogi igényeket támaszthat a jogában sértett személy.

Az Ebtv. alapján azonban közérdekű igényérvényesítésre is mód van, ami azért szerencsés, mert a hátrányos megkülönböztetéssel érintett személyi kör olyan, hogy

- a perindítás lehetőségéről többnyire nem is tud;
- nincs pénze ügyvéd, illetve illeték megfizetésére;
- gyakran – egyenként személyileg meg nem határozható – teljes közösséget ér sérelem.

¹²⁰ A joggyakorlat, tudomásunk szerint, még nem adott választ arra a kérdésre, hogy mi van akkor, ha egy teljes közösséget érő sérelem mellett meghatározott, név szerint is beazonosítható sértettek is vannak.

¹²¹ A hatályos jog alapján, amennyiben a sértett személye megállapítható, becsületének védelme érdekében a jogaiban sértett – legyen a becsmérlés oka bármely csoporthoz tartozása vagy egyéb más lényegi tulajdonsága, személyes adottsága – a Ptk. 84. § (1) bekezdése alapján személyiségi jogi pert indíthat, illetve a Btk. 179. §-a és 180. §-a alapján rágalalmazás vagy becsületsértés miatt kezdeményezheti a büntetőeljárás megindítását.

¹²² A törvény 20. § (1) bekezdése.

¹²³ 18/2004. (V. 25.) AB határozat.

¹²⁴ Véleményünk szerint káros a szertelenül eltúlzott, egy-egy téma valódi jelentőségét sokszorosra nagyító újságírói hozzáállás, mert ez nem szolgálja a sajtótörvény által megfogalmazott feladatokat: a közönség hiteles, pontos és gyors tájékoztatását, nem segíti elő a társadalmi jelenségek közötti összefüggések megértését.

Közérdekű igényérvényesítésre csak az alábbi esetben van lehetőség:

„A bíróság előtt személyiségi jogi pert, valamint munkaügyi pert indíthat

- a) az ügyész,
- b) a hatóság,
- c) a társadalmi és érdek-képviselői szervezet,

ha az egyenlő bánásmód követelményének megsértése olyan tulajdonságon alapult, amely az egyes ember személyiségének lényegi vonása, és a jogsértés személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érinti.”¹²⁵

A törvény szerint a közérdekű igényérvényesítéssel megindított perben megállapított kártérítés, illetve közérdekű bírság a központi költségvetést illeti.

Felhívjuk a figyelmet arra, hogy a tényállás olyan jogértelmezési problémákat vet fel, amit a bírói joggyakorlat még nem oldott fel:

- Az Ebtv. vonatkozó rendelkezése a személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportjának sérelméről szól, de ez sem térben, sem időben meg nem ragadható fogalom.
- Nem tisztázott az, hogy mi a helyzet, ha a csoportsérelem mellett személyi sérelem is van.
- Értelmezhetetlen a „személyiség lényegi vonása” fogalom. Egyrészt, általában véve nem lehet megállapítani, hogy egy személyiségnek melyek a lényegi és a kevésbé fontos vonásai. Másrészt, ha nincs konkrét sértett, vagy kiléte nem állapítható meg, akkor személyiségi jogi értelemben nincs védett jogtárgy sem: nincs ugyanis védendő személyiség. Emiatt teljesen értelmetlen a nem létező személyiség lényegi tulajdonságát kutatni. (A törvény indokolása az Alkotmánybíróság gyakorlatára hivatkozva mondja azt, hogy a vallási vagy más világnézeti meggyőződés, illetve a nemzeti vagy etnikai hovatartozás tekinthető a személyiség lényegi vonásának, ez azonban nem akadályozza annak, hogy a jogalkalmazók egyéb tulajdonságot is a személyiség lényegéhez közel állónak minősítsenek. A jogbiztonság szempontjából azonban igen komoly aggályokat vet fel, hogy a jogalkotó a mindenkorli jogalkalmazásra hárítja e fogalom tartalommal való kitöltését.)¹²⁶
- A törvény azokat a társadalmi szervezeteket, alapítványokat, amelyeknek az alapszabálya, alapító okirata a szervezet céljai között a hátrányos helyzetű társadalmi csoportok és személyek jogainak védelme is szerepel, illetve a kisebbségi önkormányzatokat keresetösségi joggal, ügyfél-, illetve képviselő státusszal ruházza fel az egyenlő bánásmód megsértése miatt indult eljárásokban. Ez az általános jogosultság ad absurdum azt jelenti, hogy például egy cigány kisebbségi önkormányzat cselekvőképessége kiterjed a nők hátrányos megkülönböztetése miatt indult eljárásokra is, és fordítva. (A keresetösségi jog korlátozását, értelemszerűen, az alapító okirat, alapszabály céljaival összhangban lenne szükséges megfogalmazni.)
- Az egyenlő bánásmód megsértése miatt kiszabott kártérítés, illetve közérdekű bírság a központi költségvetést illeti meg. Kérdéses azonban, hogy beszélhetünk-e kártérítésről jogalanyisággal nem rendelkező sértett hiányában? Szerintünk itt csak bírságról lehetne szó, egyrészt a kártérítés ezen reparatív jellege, másrészt esetleg az utóbb kártérítést követelő konkrét sértett miatt, akinek kiléte a közérdekű per folyamán nem volt megállapítható. Ennek figyelembevétele nélkül ugyanis a károkozó duplán „állítaná helyre az eredeti állapotot”.

Az Ebtv. speciális, az általánostól eltérő¹²⁷ bizonyítási szabályokat állapít meg az egyenlő bánásmód követelményének megsértése miatt indított eljárásokban.¹²⁸ A törvény előírja,¹²⁹ hogy a jogsérelmet szenvedett fél vagy a közérdekű igényérvényesítésre jogosult bizonyítja, hogy a jogsérelmet szenvedő személyt vagy csoportot hátrány érte, és a jogsérelmet szenvedő személy vagy csoport rendelkezik a törvény 8. §-ában diszkriminációs okként meghatározott valamely tulajdonsággal.

¹²⁵ Ebtv. 20. §.

¹²⁶ A 9/1992. (I. 30.) AB határozat értelmében „a jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára.” Egy, az alkalmazandó mérce szempontjából döntő jelentőségű körülmény jogalkalmazói meghatározása pedig nem felel meg ennek a követelménynek.

¹²⁷ A bizonyítás általános szabályait a Polgári Perrendtartás (Pp.) tartalmazza. A 164. § (1) bekezdése szerint a per eldöntéséhez szükséges, jogi szempontból jelentős tény annak kell bizonyítania, aki a per során arra hivatkozik, akinek érdekében áll, hogy azt a bíróság valóban fogadja el.

¹²⁸ Az Ebtv. hatálybalépését megelőzően, már a Munka Törvénykönyve rendelkezései is szabályozták a diszkrimináció tilalmát a munkaviszony során, valamint a bizonyítási teher megfordítását. A 2001. évi törvénymódosítás megalkotta a közvetett diszkrimináció definícióját, valamint a törvény hatálya innentől fogva kiterjedt a munkaviszony létesítését megelőző eljárásokra is.

¹²⁹ Ebtv. 19. §.

Izgalmas kérdés a „tesztelés” bizonyító erejének a problémája:¹³⁰ ha a munkakörü feltételeknek megfelelő roma tesztelőt „az állás betelt” indokkal elküldik, a néhány perccel később érkező nem roma tesztelőt pedig alkalmazták, akkor milyen bizonyító ereje van ennek? A bíróságnak ui. a konkrét felperes esetében kell megállapítani a hátrányos megkülönböztetés tényét, nem pedig a később, más személyekkel történt esetekben. A teszt tehát csak közvetett bizonyítékokat nyújthat, igaz, a bizonyítékok közvetettsége nem zárja ki a bizonyíthatóságot.¹³¹

Az Ebtv. 27–29. §-a az egyenlő bánásmód érvényesítésének egyes részterületei között az oktatás-képzés vonatkozásait is nevesíti. A Kotv. 77. § (3) bekezdése ehhez speciális, a veszélyes üzeméhez hasonló, objektív kárfelelősségi alakzatot rendel:¹³² az iskola vétkességére tekintet nélkül – tehát szándékosságtól, gondatlanságtól függetlenül, – teljes mértékben felel a tanulóknak a tanulói jogviszonnyal összefüggésben okozott kárért. A Ptk. pedig az egyenlő bánásmód megsértése esetére a személyiségi jogi szabályokat hívja fel.¹³³

A nevelési-oktatási intézmény a felelőssége alól csak akkor mentesül, ha bizonyítja, hogy a kárt működési körén kívül eső elháríthatatlan ok idézte elő, vagyis a károsult esetleges elhárítható közrehatásának nincs relevanciája.¹³⁴

A Kotv. elsősorban a nevelési-oktatási intézményre alapítja a kárfelelősséget, de (irányítási jogkörei folytán¹³⁵) a fenntartó háttérfelelőssége is megállapítható, hiszen a fenntartó ellenőrzi a közoktatási intézmény működésének törvényességét, jóváhagyja a nevelési-oktatási intézmény foglalkozási, illetve pedagógiai programját, valamint szervezeti és működési szabályzatát, értékeli a nevelési-oktatási intézmény foglalkozási, illetve pedagógiai programjában meghatározott feladatok végrehajtását, a pedagógiai-szakmai munka eredményességét.

Az interneten megjelenő jogsértésekkel, így a személyiségi jogsértésekkel szemben is, különösen nehéz a fellépés: egyrészt az interneten a cenzúra szinte kivitelezhetetlen, másrészt ha a jogsértéssel szemben pár órán belül nincs (de hogy is lehetne?!) bírói döntés, akkor megakadályozhatatlan, hogy bárki által hozzáférhetővé váljon az időközben letöltött, másolt, máshová helyezett jogsértő tartalom. (Az interneten elérhető oldalak száma naponta sokmillióval bővül!)

Az Európai Unió elektronikus kereskedelemről szóló irányelvének¹³⁶ az értesítési-levélteli eljárásra vonatkozó részét Magyarország is átvette, és beépítette az elektronikus kereskedelmi szolgáltatások egyes kérdéseiről szóló 2001. évi CVIII. törvénybe.¹³⁷ Az értesítési levélteli eljárásnak ugyanakkor nem az a célja, hogy a személyiségi jogsérelmet rendezze, hanem éppen az, hogy a szolgáltatót mentesítse a felelősség alól. Ezért a törvény kimondja, hogy a szolgáltató nem köteles ellenőrizni az általa közvetített tartalmat, tehát nem felelős a közvetített tartalomért, ha közzétételét nem ő kezdeményezte, fogadóját nem ő választja ki, és a tartalmat nem változtatja meg; továbbá, nem felelős a tárolt tartalomért, melynek sem jogellenességéről, sem annak alapjául szolgáló tényekről nem volt tudomása. Amennyiben azonban ilyen tényekről tudomást szerez, köteles azt gyorsan eltávolítani vagy hozzáférhetetlenné tenni.

Pontosabban, e jogszabály nem is arra kötelezi a szolgáltatót, hogy levegye azt a tartalmat, amelyet valaki kifogásolt, hanem csak felelőssé teszi abban az esetben, ha a jogellenességről tudomást szerez, és mégsem távolítja azt el. A tartalom jogellenességét mindenre kiterjedő hatállyal azonban csak bíróság állapíthatja meg. Vagyis: a szolgáltatónak azt kell mérlegelnie, vajon a bíróság hogyan döntene. Ha ugyanis a bíróság utóbb jogellenesnek találja azt az anyagot, amelyet ő nem távolított el, akkor a jogszabály alapján mulasztása miatt felelőssé tehető. Arra az esetre pedig, ha olyan anyagot távolít el, amelyet a bíróság utóbb jogszerűnek mond ki, a jogszabály nem nyújt védelmet a tartalomszolgáltató kártérítési keresete ellen.

Az értesítési-levélteli szabályok eljárási kérdéseit csak a szerzői joggal kapcsolatban fogalmazza meg a törvény; nem derül ki, hogy miért nem vonatkoznak ezen eljárási szabályok az információs társadalommal összefüggő többi szolgáltatásra. Ezen túl, nincs tisztázva a fórumok, csevegőszobák, newsgroupok helyzete.

Mit lehet tenni akkor az interneten megjelenő személyiségsértő, közösség méltóságát sértő véleményekkel szemben? Két lehetséges út van:

- levélteli eljárás kezdeményezése,
- válaszadás, ellenvélemény megfogalmazása.

¹³⁰ A bizonyítási szabályokról részletesebben e beszámoló VI. fejezetében szólunk.

¹³¹ A Pp. 206. § (1) bekezdéséből következően a bizonyítékokat, így a közvetett bizonyítékokat is, egyenként és egymással összevetve a maguk összességében kell elbírálni az okszerűség, a logika és az életszerűség szempontjainak figyelembevételével.

¹³² Az óvoda, az iskola, a kollégium, illetve a gyakorlati képzés szervezője a gyermeknek, tanulóknak az óvodai elhelyezéssel, tanulói jogviszonnyal, kollégiumi tagsági viszonnal, gyakorlati képzéssel összefüggésben okozott kárért vétkességére tekintet nélkül, teljes mértékben felel. A kártérítésre a Ptk. rendelkezéseit kell alkalmazni azzal a kiegészítéssel, hogy a nevelési-oktatási intézmény, illetve a gyakorlati képzés szervezője felelőssége alól csak akkor mentesül, ha bizonyítja, hogy a kárt a működési körén kívül eső elháríthatatlan ok idézte elő. Nem kell megtéríteni a kárt, ha azt a károsult elháríthatatlan magatartása okozta.

¹³³ Ptk. 76. § első fordulata.

¹³⁴ Mértékadó ítélet a BH2003. 62.

¹³⁵ 102. (2) bekezdés.

¹³⁶ Directive 2000/31/EC.

¹³⁷ 8–13. §.

Az internet az a médium, amely alkalmas annak az – Alkotmánybíróság által is képviselt – ideának a megvalósítására, hogy a véleményre nem annak elnémítása, hanem az ellenvélemény adja meg a méltó választ, s erre mindenkinek lehetősége van, hiszen az internetes közlés viszonylag alacsony költséggel, bárki számára elérhető.

Mit lehet tenni az interneten megjelenő személyiségi jogot sértő tényállításokkal kapcsolatban?

Egyrészt helyreigazítás kérhető azoktól a tartalomszolgáltatóktól, akik a sajtótörvény alapján időszaki lapként regisztráltatták magukat.¹³⁸ (Önmagában a nyilvánosság tehát nem mérce, miközben csak néhány ilyen regisztrációról tudunk.¹³⁹) Másrészt személyiségi jogi per indítható.

A következőképpen foglalhatóak össze az internetre vonatkozó szabályok:

- a jogsértő közlemény levételét bárki, személyes érintettség nélkül is, természetesen, a joggal való visszaélés korlátai között, kezdeményezheti;
- a tartalomszolgáltató köteles erre, de ha mégsem tesz eleget a kérésnek, akkor felelőssé válik érte;
- az internet példátlanul rugalmas volta (lásd továbbítás, másolás stb.) miatt a becsületsértő véleménnyel szemben személyes érintettség, sőt, a jogsértést megállapító bírósági határozat esetén sem lehet eredményesen fellépni;
- az ellenvélemény megfogalmazásának viszont nincs sem jogi, sem technikai akadály;
- konkrét személyre vonatkozó jogsértő ténymegállapítás, híresztelés esetén sajtó-helyreigazításra csak az időszaki lapként regisztrált oldalak kötelezhetőek.

Úgy tudjuk, hogy az IM a gyűlöletbeszéd újraszabályozásán gondolkodik. A közzétett tervek szerint a közösség elleni izgatás tényállását a köznyugalom elleni bűncselekmények közül az emberi méltóságot sértők közé helyezik; vagy szabálysértésként szabályozzák a gyűlöletbeszédet, esetleg a Ptk-t módosítják.

Mi minden olyan jogszabály-módosítást támogatunk, amelyik a gyűlöletbeszédrel szembeni, a jelenleginél hatékonyabb fellépést tenne lehetővé.

VIII.

Az ombudsman jogfejlesztő munkája. Állásfoglalásaink, rendezvényeink az antidiszkriminációs jog fogalmainak helyes értelmezéséről

Kezdetől fogva kiemelt fontosságot tulajdonítottunk a kisebbségi jogokkal összefüggő ismeretterjesztésnek, illetőleg egy olyan jogpropaganda-tevékenységnek, amely tájékozottabbá, öntudatosabbá teszi a jogok alanyait.

Tekintettel arra, hogy 1995-ben még a kisebbségi törvény is újnak számított, illetőleg ekkor kezdett a magyar társadalom megismerkedni a kisebbségi önkormányzati rendszerrel, továbbá ekkor kerültek felszínre a joggyakorlással összefüggő – a jogszabály megalkotásakor előre nem látható – problémák, a hivatalunk által felvállalt jogpropaganda-tevékenységnek olyan eredményeiről tudunk beszámolni, mint a különböző lakossági fórumok, valamint a hivatalunk által kiadott Kisebbségi Önkormányzati Kézikönyv.

Az azóta eltelt időben jelentős változások történtek az antidiszkriminációs jogalkotásban: megszületett az új fogalmakat bevezető egyenlő bánásmód törvény, és hazánk immár az Európai Unió tagjaként is bekapcsolódott olyan nemzetközi projektekbe, amelyek az esélyegyenlőtlenség kiküszöbölését célozzák. Ennek megfelelően alakítottuk át – az országgyűlési biztos alkotmányos feladat- és hatásköréből kötelezően nem következő – jogpropaganda-tevékenységünket is. Ezért 2005-ben számos szemináriumot, „minikonferenciát” és egyéb felkészítő célú programot szerveztünk, amelyekről szeretnénk e beszámoló keretei között is tájékoztatást nyújtani. E célkitűzés jegyében készítettük el ezt a fejezetet, amelyben nemcsak a jogalanyok, hanem a kisebbségi jogok érvényesítésében meghatározott szereppel bíró legfőbb jogalkalmazó szerv – a bíróság – részére nyújtott segítségünket is szeretnénk bemutatni.

¹³⁸ A Ptk. 79. § (1) bekezdése kimondja: „ha valakiről napilap, folyóirat (időszaki lap), rádió, televízió vagy filmhíradó valótlan tényt közöl vagy híresztel, illetőleg való tényeket hamis színben tüntet fel, – a törvényben biztosított egyéb igényeken kívül – követelheti olyan közlemény közzétételét, amelyből kitűnik, hogy a közlemény mely tényállítása valótlan, mely tényeket tüntet fel hamis színben, illetőleg melyek a való tények (helyreigazítás)”.

¹³⁹ Az időszaki lapként történő minősítéshez csupán egy bejelentés szükséges, amely azonban megalapozza a sajtó-helyreigazítási kötelezettséget. A nyilvántartásba vétel előtt az időszaki lap nem terjeszthető. Amelyek nem jelentkeznek be időszaki lapként, azokra a helyreigazítási kötelezettség nem vonatkozik, holott lehetséges, hogy bizonyos esetekben kevés különbség van köztük és egy online napilap között.

1. Egy úttörő kezdeményezés: az ún. „amicus curiae”

Az igazságszolgáltatással kapcsolatos országgyűlési biztosi véleménynyilvánítás lehetőségének kérdésével már korábbi beszámolóinkban is foglalkoztunk. Időről időre érkeznek hozzánk olyan panaszok, amelyekben a beadványozók azt feltételezik, hogy valamely kisebbséghez tartozásuk miatt a bíróság velük szemben előítéletesen, diszkriminatív módon járt el. E panaszokkal – az Obtv. 29. §-ban foglalt hatásköri szabály következtében – nem áll módunkban érdemben foglalkozni. Ez esetben az ombudsman „közvetítő” szerepköre kerül előtérbe – a panasz érdemi elutasítása mellett tájékoztatjuk a panaszost a rendelkezésére álló jogorvoslati eszközökről, illetve felvesszük a kapcsolatot azokkal az állami szervekkel, illetve civil szervezetekkel, amelyek érdemi segítséget nyújthatnak a panaszosnak.

Álláspontunk szerint azonban sem az ombudsman hatáskörét meghatározó szabályok, sem pedig a bírói függetlenség alkotmányos elve nem jelenti akadályát annak, hogy az ombudsman valamely elvi kérdésben – azonban a konkrét ügyben állást nem foglalva – jelezze egy adott ügyben eljáró bíróságnak, hogy melyik az általa elvi jelleggel helyesnek tekintett jogértelmezés.

A sajtóhírek alapján lettünk figyelmesek egy ügyre, amelynek tárgya, hogy vajon megvalósult-e a cigány tanulók jogellenes elkülönítése, illetve hátrányos megkülönböztetése általános iskolai oktatásuk során. Az ügyben az Esélyt a Hátrányos Helyzetű Gyerekeknek 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 Ebtv. ugyanis számos, a magyar magánjog tradícióihoz, hagyományos koncepciójához képest új, a megszokottól eltérő jogintézményt, anyagi és eljárásjogi szabályt vezetett be. Rendkívül speciális joganyagról van szó, amelynek jellegzetességei annak a fényében alakultak ki, hogy a mindenkori jogalkotó, illetve jogalkalmazó a polgári jogban hagyományosan érvényesülő mellérendeltségi viszonyokat megkísérelte olyan módon alakítani, hogy azok megteremtsék a felek „fegyvereinek” valós egyenlőségét. A diszkrimináció ugyanis egy alapvetően alárendeltségen alapuló, egyenlőtlen életviszony, amely a diszkrimináló erőfölényén és a megkülönböztetett személy kiszolgáltatottságán alapul. Az antidiszkriminációs jogszabályok specifikumát mutatja, hogy az Európai Unió a személyek közötti, faji vagy etnikai származástól független egyenlő bánásmódról szóló 2000/43/EK irányelve speciális testület felállítását javasolja a tagállamok számára a faji diszkrimináció elleni joganyag alkalmazására. A magyar jogalkotó – amellett, hogy létrehozta a hátrányos megkülönböztetés tilalmának érvényesítéséért felelős Egyenlő Bánásmód Hatóságot – a bíróságok és egyes közigazgatási szervek hatáskörébe is utalta az egyenlő bánásmód elvének érvényesítését. Az egyenlő bánásmód előmozdítására irányuló szabályok mögött – bár Magyarországon újszerűek – komoly elméleti és gyakorlati nemzetközi háttér áll, amelynek ismerete álláspontunk szerint jelentősen megkönnyítheti a jogalkalmazó szervek munkáját.

E megfontolások arra indítottak bennünket, hogy a nemzetközi jogi gyakorlatban és szakirodalomban régóta ismert és alkalmazott jogintézmények (az angolszász *amicus curiae*, illetve a német *Gutachten*) példájára néhány objektív és kifejezetten nem az adott ügghöz, illetve az abban született ítélethez kapcsolódó információt – munkájának segítése érdekében – a másodfokon eljáró bíróság elé tárjunk.

Az *amicus curiae* intézményét már a római jogban is ismerték: jogtudósok olyan levelet juttattak el a bírósághoz peres ügyekben, amelyben kifejtették véleményüket egy-egy különösen bonyolult és elvi jelentőségű kérdésben. Ezek független, egyik fél érdekét sem szolgáló tudományos állásfoglalások voltak. A későbbiekben az angolszász jogrendszerekben, különösen az Egyesült Államok jogában terjedt el e jogintézmény, és érvényesül ma is. Hasonló ehhez az intézményhez a „jogkérdésben való szakértés”, a „*Gutachten*”, amely Németországban érvényesül. A „*Gutachten-rendszer*” voltaképpen jogi szakértés, amelynek keretében elismert elméleti jogtudósok, egyetemi oktatók véleményét kéri ki a bíróságok összetettebb jogi problémák esetén.

Olyan anyagot készítettünk tehát a bíróság számára, amely a magyar törvény értelmezése szempontjából jelentős nemzetközi és európai uniós dokumentumokban rögzített, ajánlásokban kifejtett, illetve az e dokumentumok érvényesítéséért felelős szervek gyakorlatában megjelenő megállapításokat tartalmaz a diszkrimináció és a jogellenes elkülönítés kérdéseiről. Az „*amicus curiae*”-ben nem utaltunk sem a konkrét ügyre, sem pedig arra, hogy milyen jellegű ítéletet tartanánk esetleg helyesnek, gondosan ügyelve a bírói függetlenség elvének tiszteletben tartására.

A levél elkészítésére az a meggyőződés ösztönzött bennünket, hogy Magyarországon egyetlen közös cél vezérli az egyes jogállami intézményeket: a jog uralma és az alkotmányos értékek érvényesülése biztosítására irányuló törekvés. Ennek érdekében ezen intézmények együttműködése – egymás kompetenciájának tiszteletben tartása mellett – nemcsak lehetséges, hanem kívánatos is.

2. Jogfejlesztő ismeretterjesztés – konferenciák, antidiszkriminációs tréningek, szemináriumok

2.1. Tréning a kisebbségi média szakembereinek részvételével¹⁴⁰

„A nemzeti és etnikai kisebbségek jogainak érvényesülése a médiában” című 2004-ben lefolytatott országgyűlési biztosi vizsgálat megállapításairól szóló jelentés megjelenése után a magyarországi nemzetiségi média helyzetét többször, több helyen, szűkebb és szélesebb körben megvitatták. A jelentésben megfogalmazottakra is érkeztek válaszok a kormányzati szervektől, valamint a közszolgálati műsorszolgáltatók vezetőitől, azonban érdemben a helyzet változatlan maradt.

A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának gyakorlatává vált, hogy átfogó jelentéseinek elkészülte után sem hagy fel az adott téma gondozásával, figyelemmel kíséri ajánlásainak, kezdeményezéseinek fogadtatását, regisztrálja mindazon rezgéseket, melyeket az érintett problémák megoldására irányuló kísérlete kiváltott.

A kisebbségi média helyzetét tanulmányozva munkatársaink egyre inkább meggyőződtek arról, hogy nem feltétlenül csak gazdasági, jogi akadályai vannak a fejlődésnek, az átalakulásnak. Szemléletbeli váltásra lenne szükség, jobb és élénkebb kommunikációra az egyes szervezeti részlegek között, horizontális és vertikális dimenziókban egyaránt.

Az Európa Tanács Információs és Dokumentációs Központjának munkatársaival közösen arra tettünk kísérletet, hogy egy workshop keretében rávilágítsunk fenti véleményünk helytállóságára, és rávezzessük a kisebbségi médiával foglalkozó szakembereket a szemléletváltás szükségességére.

Az Európa Tanács Információs és Dokumentációs Központjának tevékenységében kiemelt helyet foglal el az Európa Tanács kisebbségvédelmi dokumentumaiban megfogalmazott elvek, célkitűzések gyakorlati megvalósításának elősegítése. Az Európa Tanács Budapesti Központja és az Országgyűlési Biztosok Hivatala közötti együttműködés egy újabb példaként a két intézmény tapasztalatait, lehetőségeit felhasználva közösen szerveztünk továbbképzést a nemzetiségi szerkesztőségekben dolgozók, a közszolgálati média illetékes munkatársai, a témával foglalkozó köztisztviselők, valamint az országos önkormányzatok felelősei számára annak érdekében, hogy a kisebbségi média helyét, a közszolgálati média szerkezetében elfoglalt pozícióját és szerepét meghatározó gondolkodás innovatív elemekkel gazdagodjék.

Újszerű utakon jártunk februári workshopunk megszervezésével. Úgy gondoltuk azonban, hogy régi, mélyen gyökerező sérelmeket, gondokat régi, elavult reflexekkel orvosolni nem lehet. A nemzeti és etnikai kisebbségek léte, közösségeik élete, tevékenysége számos olyan értéket rejt, amely a mai tévénező, rádióhallgató előtt a hagyományos gondolkodás fenntartásával rejtve marad.

Közel egy év távlatából úgy ítéljük meg, hogy rendezvényünk alapvetően nem változtatott meg sem struktúrát, sem gondolkodást. Célunk persze ez nem is lehetett, lehetőségeink ugyanis pénzben és időben is rendkívül korlátozottak voltak. Ami mégis több és jobb lett talán, az az egyes szerkesztői kollektívákban belüli munkakapcsolat és az ismétlődően fel-felemlgetett igény az újabb továbbképzések iránt.

2.2. Oktatási integráció Magyarországon – a 2005. december 5-i vitafórum tapasztalatai

A kisebbségi jogvédelem területén az elmúlt években is kiemelt figyelemmel kísértük az oktatási jogok érvényesülését. Több átfogó vizsgálatunk is foglalkozott a közoktatási és felsőoktatási rendszer kisebbségeket érintő kérdéseivel. Az egyéni panaszok kivizsgálása és az átfogó jelentések elkészítése mellett azonban fórumok szervezésével arra is alkalmat kívánunk nyújtani, hogy a kisebbségi ügyekben érintett felek közvetlenül is találkozhassanak és kommunikálhassanak egymással. Először 2002-ben szerveztünk országos fórumot a kisebbségi köz- és felsőoktatás jelenéről és jövőjéről.

A 2005. december 5-i oktatási fórumot azzal a céllal rendeztük meg, hogy áttekintsük a hátrányos helyzetű és roma gyermekek oktatási integrációja érdekében tett intézkedések eredményességét. A fórummal lehetőséget kívántunk teremteni az eddigi eredmények bemutatására, a felmerülő kritikák ismertetésére. Egyben az oktatási integrációt érintő, jövő évi átfogó vizsgálatunk megalapozására törekedtünk.

Első lépésként felkértük az OM hátrányos helyzetű és roma gyermekek integrációjáért felelős miniszteri biztosát, hogy készítsen beszámolót az integráció érdekében tett kormányzati intézkedésekről. Tőle az alábbi kérdésekre kértünk választ:

- milyen lépések történtek eddig a hátrányos helyzetű és roma gyermekek esélyegyenlőségének biztosítására az oktatási rendszerben,
- milyen eredményeket ért el az Országos Oktatási Integrációs Hálózat,

¹⁴⁰ A rendezvényre 2005. február 7-én Budapesten, az Országgyűlési Biztosok Hivatalában került sor.

- milyen hatékonysággal működik az integráció érdekében bevezetett két oktatásszervezési forma: az integrációs és a képességkibontakoztató felkészítés,
- beépítették-e az integrációs modell elemeit a pedagógusképzés és továbbképzés rendszerébe; milyen visszajelzéssel rendelkeznek ennek eredményeiről,
- milyen problémákkal, nehézségekkel szembesülnek az integráció kialakítása során az ún. integrációs normatívát igénybe vevő iskolák, illetve
- kiépült-e a folyamatot ellenőrző monitoring-rendszer, és ha igen, milyen eredményeket mutat?

A miniszteri biztos által megküldött beszámoló elemzésére négy oktatási szakértőt kértünk fel. Őket arra kértük, hogy tanulmány formájában fogalmazzák meg észrevételeiket az intézkedések célkitűzéseinek, kivitelezésének, hatékonyságának és a végrehajtás ellenőrzésének kérdéseiről.

A rendezvényen az OM hátrányos helyzetű és roma gyermekek integrációjáért felelős miniszteri biztosának előadását az intézkedéseket elemző oktatási szakértők referátumai követték.

A fórumra a felkért szakértőkön kívül meghívtuk az integrációs modell kidolgozóit, az integrációs programban részt vevő néhány iskola képviselőjét, illetve további, a témát ismerő oktatási szakembereket. A szeminárium délutáni részében lehetőséget biztosítottunk arra, hogy minden résztvevő ismertethesse a témával kapcsolatos véleményét, feltegye az előadókhoz intézendő kérdéseit, valamint hogy az érintettek véleményét cserélhessenek.

A fórum tapasztalatai alapján 2006-ban átfogó vizsgálatot indítunk az oktatási integráció témájáról. Elsősorban azt tekintjük át, hogy az integrációs oktatási modell hogyan, illetve mennyiben járul hozzá az oktatási szegregáció felszámolásához és megelőzéséhez; valamint azt, hogy az eddigi tapasztalatok alapján milyen irányban lehet/kell továbbfejleszteni az oktatási integráció rendszerét.

3. Az Európai Unió által meghirdetett transznacionális antidiszkriminációs projekteken való részvételünk

3.1. Roma EDEM Projekt Oktatási Szeminárium¹⁴¹

A Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogok Országgyűlési Biztosának Irodája 2004 óta partnerként vesz részt a romák oktatási és foglalkoztatási integrációjának és egyenlő bánásmódjának elősegítését célul tűző, hét ország együttműködése útján megvalósuló Európai Unió projektben. A projekt feladata, hogy elősegítsük a partnerszervezetek, valamint az általuk választott együttműködő roma szervezetek közbenjárásával a roma lakosság oktatási és foglalkoztatási integrációját, és a velük való egyenlő bánásmódot Spanyolországban, Romániában, Portugáliában, a Cseh Köztársaságban, Írországban és Magyarországon.

A 2005-ös évben nemzeti szemináriumok megtartására került sor az oktatás és foglalkoztatás témakörében, melyek eredményeit a november végén Madridban megtartott nemzetközi konferencia foglalta össze.

2005 májusában Pécsen a Gandhi Gimnáziumban szervezett oktatási szemináriumunk a romani/beás nyelv iskolai oktatásáról szólt.

A cigány kisebbségi általános- és középiskolai oktatásnak nem kötelező eleme a nyelvvoktatás, ám a szülők igénye alapján az intézmény fenntartójának meg kell szerveznie azt, ha legalább nyolc szülő kezdeményezi. 2003 óta a költségvetési törvényben önálló támogatási célként jelent meg a roma nyelvvoktatás.

A továbblépés feltétele, hogy a két nyelv (romani, beás) oktatásához rendelt részletes követelményeket időben elkészítsék, illetve kihirdessék. (A Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal információi szerint a szakemberek mindkét nyelvre kidolgozták és benyújtották az OM részére a kért követelményeket, ám azóta a megjelentetés érdekében nem történtek konkrét lépések.) Ugyanakkor a kisebbségi oktatás irányelvében kidolgozott, valamennyi kisebbségi oktatásra vonatkozó anyanyelv (az adott kisebbség nyelve) és irodalom közös általános fejlesztési követelményei alapján mód van arra, hogy az érdeklődő iskolák kidolgozzák helyi tantervüket és bevezessék a cigány nyelvek oktatását, amennyiben erre szülői igény van.

Fontos tény, hogy a nehézségek ellenére mindkét cigány nyelvet oktatják néhány általános- és középiskolában. Ezekben általában helyben, többnyire az OM támogatásával kidolgozott taneszközök használatával tanítanak, pedagógusai pedig jobb esetben – a Kotv. rendelkezéseinek megfelelően – felsőfokú „C” típusú állami nyelvvizsgával rendelkeznek.

¹⁴¹ A szeminárium megrendezésére 2005 májusában, Pécsen került sor.

A felsőfokú képzés alapvető hiányossága, hogy jelenleg nem létezik romanyelv-tanárképzés. Több felsőoktatási intézmény a romológiai képzés keretében oktatja valamelyik cigány nyelvet, ami a képzés kötelező eleme is lehet. Mindkét nyelvből tehető államilag akkreditált nyelvvizsga, ami a közoktatás szempontjából a fentebb említett rendelkezés miatt döntő fontosságú. Ugyanakkor nem hagyhatjuk figyelmen kívül, hogy egy felsőfokú nyelvvizsgával rendelkező, akár romológia szakot végzett szakember sem tekinthető azonos képzettségű pedagógusnak egy tanárképzőn nyelvszakon végzett tanárral.

A szemináriumon részt vevő általános iskolai nyelvtanárok, valamint az egyetemek romológia szakán oktatók súlyos késedelmekről, elmaradásokról beszéltek a tankönyvek, oktatási segédeszközök, valamint a tanárképzés területén.

3.2. „Eséllyel a munka világában” – a Roma EDEM Projekt és Hivatalunk szeminárium¹⁴²

A ROMA/EDEM projekt hazai megvalósulásának részeként 2005 októberében rendeztük meg „Eséllyel a munka világában” címmel a foglalkoztatási szemináriumot, mely kettős célt szolgált. Egyrészt szeretnénk volna az Országos Cigány Önkormányzat által létrehozott roma foglalkoztatási hálózat munkatársait megismertetni a Magyarországon beindított különböző foglalkoztatási programokkal, pályázati lehetőségekkel. Másrészt lehetőséget kívántunk adni a munkaügyi központok és a mellettük működő munkaügyi tanácsok hálózata munkaadói oldala képviselőinek, hogy megismerjenek néhány sikeres foglalkoztatási projektet, valamint tájékozódhassanak a roma munkavállalók alkalmazásából származó társadalmi-gazdasági előnyökről.

Az előadók, valamint a hozzászólások egyértelműen alátámasztották, hogy további erőfeszítéseket kell tenni a roma lakosság legális munkaerő-piacon történő elhelyezkedése érdekében.

A roma munkavállalók közhasznú és közmunka programokban való részvétele csak időleges foglalkoztatási lehetőséget biztosít számukra, és átmenetileg javítja életfeltételeiket. Számos példa alátámasztja, hogy kedvezményekkel és támogatásokkal elő lehet segíteni integrált és tartós foglalkoztatásuk megvalósítását a piaczgazdasági viszonyok között is.

Szükséges azonban hangsúlyozni, hogy a szegregált és a piaci elvárásokkal nem kompatibilis képzési és foglalkoztatási programok elavultak, csak a komplex szemléletű programok lehetnek sikeresek.

A foglalkoztatási diszkrimináció számos formában érinti a roma lakosságot, ezért a konferencián megjelent szervezetek, intézmények képviselőinek összefogására, nagyobb szerepvállalására van szükség a diszkrimináció eseteinek nyilvánosságra hozatalában, kiküszöbölésükben.

Egyre szélesebb a diszkriminációs ügyekkel foglalkozó szervezetek skálája, hatóság is eljárhat a foglalkoztatási diszkriminációs esetekben, ám elsikkad az áldozatok védelmének ügye. Fontos, hogy a panaszosok megismerhessék lehetőségeiket, és ne féljenek érdekeik és jogaik érvényesítésétől.

A projektben való részvételünk 2006-ban folytatódik. A projekt nemzetközi vezetősége által meghatározott feladatoknak megfelelően folytatjuk az oktatási és foglalkoztatási szemináriumokon megkezdett párbeszédet. A nemzeti szemináriumok anyagait kézikönyvben jelentetjük meg.

3.3. Az EQUINET nemzetközi projekthez való kapcsolódásunk

Az Equinet az egyenlő bánásmód megteremtéséért dolgozó szervezetek európai hálózata, amely e szervek együttműködésének erősítése, az információáramlás megkönnyítése, az Európai Unió antidiszkriminációs szabályainak egységes alkalmazása és a hátrányos megkülönböztetés áldozatainak azonos szintű védelme érdekében alakult.

Az Equinet célja az, hogy segítséget nyújtson az egyenlő bánásmóddal foglalkozó testületeknek feladatuk teljesítésében azáltal, hogy létrehozza a szakmai tapasztalatok kicserélésének fórumát, és lehetőséget biztosít az EU intézményeivel folyó párbeszédre. Jelenleg 23 európai ország 28 szervezetét fogja össze, a titkársági teendőket a Migration Policy Group nemzetközi szervezet látja el.

A projekt egy korábbi, „Az egyenlő bánásmód megteremtéséért dolgozó szervezetek együttműködésének erősítése az egyenlő bánásmód előírásainak érvényesülése érdekében” elnevezésű kétéves (2002–2004) együttműködésen alapul, finanszírozása az Európai Unió „Diszkrimináció Elleni Közösségi Akcióterv” című programja keretében történik.

A 2005. évben az Equinet keretében négy csoportban folyt a munka: az információcsere, a stratégiai jogérvényesítés, a rugalmas jogértelmezés és a stratégiaalkotás szekciókban. Mi az információcsere munkacsoport tevékenységében vettünk részt, amelynek során egyrészt közreműködtünk az Equinet egyelőre jelszóval védett internetes honlapjának kiala-

¹⁴² A szeminárium megszervezésére az Országgyűlési Biztosok Hivatalában 2005. október 24-én került sor.

kításában; másrészt jelentősebb eseteinknek, állásfoglalásainknak, átfogó jelentéseinknek lefordításával és közzétételével hozzájárultunk az egymás munkáját kölcsönösen segítő, elméleti kérdéseket tisztázó és gyakorlati megközelítéseket ismertető közös adatbázis megteremtéséhez.

Budapest, 2006. március

Dr. Kaltenbach Jenő

IX.

Az országgyűlési biztos és munkatársai kül- és belföldi programjának bemutatása

Január

21. Az Európai Ombudsman Intézet közgyűlése Kaltenbach Jenőt a szervezet alelnökévé választotta.
20. A Szegedi Tudományegyetem Budapest Média Intézetében „Romák az elektronikus médiában” címmel rendezett tanácskozáson előadást tartott a kisebbségi biztos.

Február

7. A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa és az Európa Tanács Információs és Dokumentációs Központja közösen szervezett problémafeltáró és kommunikációs tréninget a magyarországi kisebbségeknek a média területén dolgozó munkatársai számára.
15. A Betegjogi, Ellátottjogi és Gyermekjogi Közalapítvány a Partners Hungary Alapítvánnyal közösen szakmai konferenciát rendezett „Kapcsolatrendszer a jogvédelemben” címmel, amelyen a kisebbségi ombudsman is előadást tartott „A szociális diszkrimináció esetei az ombudsman gyakorlatából” témakörében.
- 17–18. Az etnikai adatok gyűjtésének jogi és politikai kereteiről szóló strasbourgi értekezleten a magyarországi helyzetről tartott előadást a kisebbségi biztos.
- 18–19. A kisebbségi ombudsman 2004-ben partnerszervezetként kapcsolódott be az európai roma lakosság oktatási és foglalkoztatási integrációját segítő Roma/EDEM projektbe. A projekt irányító bizottságának ülésén Madridban Heizerné Hegedűs Éva főosztályvezető vett részt.
25. Az Európai Rasszizmus Elleni Hálózat szervezésében „A rasszizmus jelensége az új EU tagországokban” címmel rendeztek konferenciát Budapesten, ahová előadóként meghívást kapott Kaltenbach Jenő is.

Március

9. „Diszkrimináció a munkaerőpiacon – az egyenlő bánásmódról szóló törvény munkajogi szabályai” címmel rendezett vitát a Magyar Munkajogi Társaság, amelyen a kisebbségi ombudsman nyitó előadást tartott.
- 15–17. Az Európa Tanács Rasszizmus és Idegengyűlölet Elleni Bizottságának (ECRI) plenáris ülése Strasbourgban.
24. A Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Közgyűlés meghívására Magicz András főosztályvezető-helyettes előadást tartott a megyei roma lakosság társadalmi integrációjának középtávú intézkedési tervéről rendezett fórumon „A diszkrimináció elleni fellépés a foglalkoztatásban, a cigány kisebbségi önkormányzatok és a települési önkormányzatok együttműködése” címmel.
- 30–április 2. A Dán Ombudsmani Intézmény 50. éves fennállása alkalmából Koppenhágában „Demokratikus Intézmények Felállítása és Működtetése” címmel rendezett szemináriumon, valamint az európai ombudsmanok és az Európa Tanács közötti 9. Kerekasztal Tanácskozásán részt vett a kisebbségi biztos is.

Április

4. Az Európai Ombudsman Intézet alelnökeként vett részt Kaltenbach Jenő a szervezet elnökségi ülésén Innsbruckban.

4. A CEU újságírók számára szervezett konferenciát, ahol „A kisebbségi önkormányzati jogról” Fórika László jogi referens tartott előadást.
- 11–12. Kaltenbach Jenő Genfben az ENSZ Emberjogi Főbiztosa Hivatalának szervezésében részt vett és előadást tartott „A kisebbségek és a nemzeti speciális testületek” címmel megrendezett tanácskozáson.
20. A Magyar Köztársaság kormánya Kaltenbach Jenőt jelöli az Európa Tanács (ET) emberjogi biztosának posztjára.

Május

4. A kisebbségi önkormányzatok fennállásának 10. évfordulója tiszteletére Baja Város Önkormányzata kerekasztal-beszélgetést szervezett, amelyen Magicz András főosztályvezető-helyettes képviselte intézményünket.
6. A Magyarországi Horvátok Képzési és Üdülési Központjának avatásán részt vett és beszédet mondott a kisebbségi biztos.
11. Az etnikai adatgyűjtéssel foglalkozó ECRI albizottság, melynek Kaltenbach Jenő is tagja, ülésezett Strasbourgban.
- 16–23. A Kínai Népköztársaság Ellenőrzési Minisztériumának meghívására a kisebbségi biztos és munkatársai tanulmányúton vettek részt Pekingben.
24. A Ludwigsburgi Államigazgatási Főiskola diákjainak tartott előadást a magyar ombudsmani intézményről Kaltenbach Jenő.
26. Az Ifjúsági, Családügyi, Szociális és Esélyegyenlőségi Minisztérium és az Igazságügyi Minisztérium által szervezett, „Esélyegyenlőség – a joghoz való hozzáférésben, a jogérvényesítésben” című tanácskozáson Magicz András főosztályvezető-helyettes előadást tartott.
- 26–27. A Roma EDEM projekt keretén belül a romani/beás nyelv általános iskolai oktatásáról szerveztünk országos szemináriumot nyelvtanárok és pedagógiai szakemberek részvételével Pécsen, a Gandhi Gimnáziumban.

Június

7. A kisebbségi biztos Párizsban megbeszéléseket folytatott a Francia Külügyminisztérium, valamint Franciaországnak az ET Parlamenti Közgyűlésébe delegált képviselőjével az Európa Tanács emberjogi biztosi posztjára történt jelöléséről.
- 13–15. Kaltenbach Jenő Moszkvában megbeszéléseket folytatott az orosz hatóságok képviselőivel az Európa Tanács emberjogi biztosi posztjára történt jelölése okán.
- 15–18. Az Európai Ombudsman Intézet konferenciát rendezett Kazanyban, amelyen a kisebbségi biztos előadást tartott „Az ombudsman, mint a társadalmi konfliktusok/feszültségek korai felismerésére alkalmas mérőműszer” címmel.
21. Az ECRI plenáris ülése Strasbourgban.
28. Az EBESZ nemzeti kisebbségi főbiztosának felkérésére a kisebbségi biztos Hágában részt vett annak a szakértői munkacsoportnak az ülésén, amely ajánlást dolgoz ki a nemzeti kisebbségekkel kapcsolatos statisztikai adatgyűjtéssel kapcsolatban.
29. A kisebbségi ombudsman Brüsszelben az Equinet projekt-partnerségünkben adódóan részt vett a projekt irányító bizottságának ülésén.

Július

4. Kaltenbach Jenő az Európa Tanács emberjogi biztosi tisztére történt jelölése okán megbeszéléseket folytatott Bécsben a külügyminisztérium és az osztrák ET delegáció képviselőivel.
6. A kisebbségi biztos ET jelölésével kapcsolatban Londonban a brit külügyminisztérium illetékes munkatársaival tárgyalt.

Augusztus

5. A Tiszaörsi Cigány Kisebbségi Önkormányzat a régió kisebbségi önkormányzatai számára szervezett konferenciát, amelyen Fórika László jogi referens az új kisebbségi törvényről tartott előadást.

- 11–18. Munkatársaink a Sziget Fesztivál idejére az ombudsmani hivatal tevékenységét bemutató, azzal összefüggő programokat szerveztek a Civil Szigeten felállított OBH sátorban.
20. Augusztus 20-a alkalmából a Magyar Köztársaság elnöke a Magyar Köztársasági Érdemrend Középkeresztjét adományozta Kaltenbach Jenőnek szakmai-közéleti munkássága elismeréséül.
20. Regényi Eszter jogi referens magas szintű és lelkiismeretes szakmai tevékenységéért a Magyar Köztársaság Ezüst Érdemkeresztje kitüntetésben részesült.
23. A magyar ombudsmanok tevékenységével megismerkedni szándékozó német jogász fiatalok csoportját fogadta hivatalában a kisebbségi biztos.

Szeptember

4. Az Európa Tanács emberjogi biztosi posztjának jelöltjeit, köztük Kaltenbach Jenő kisebbségi biztost hallgatta meg az ET Miniszteri Bizottsága.
- 12–14. A kisebbségi biztos előadást tartott Hágában az európai ombudsmanok „Az ombudsman és ombudsman típusú intézmények szerepe és az EU jog alkalmazása” címet viselő V. Szemináriumán.
- 23–25. Az Európai Ombudsman Intézet rendkívüli közgyűlésén Vilniusban Kaltenbach Jenő előadást tartott az európai antidiszkriminációs szabályozásról.
- 24–26. A Kisebbségi Ügyek Európai Központja (European Centre of Minority Issues) által gondozott „Ombudsmani Hálózat” projekt keretében Szófiában megrendezett tréningen Szilágyi Judit jogi referens tartott előadást hivatalunk működéséről és tevékenységünkről.
27. Az Európa Tanács emberjogi biztosának munkatársait fogadta a kisebbségi biztos, akik a korábbi Magyarországról szóló jelentésben foglaltak utókövetése céljából jártak Budapesten.

Október

10. Szegeden a Nemzetiségek Házában dél-magyarországi kisebbségi vezetők, valamint határon túli magyar nemzetiségű hallgatók számára tartott előadást az európai antidiszkriminációs szabályozásról Szajbély Katalin jogi referens.
11. „Jog és identitás: lehetséges-e európai szabályozás?” címmel tartott előadást Kaltenbach Jenő az MTA Kisebbségkutató Intézete által szervezett konferencián Budapesten.
18. A Ludwigsburgi Államigazgatási Főiskola tanulóit fogadta hivatalában a kisebbségi biztos és tartott előadást az ombudsmanok tevékenységéről.
18. A II. Munkajogi Konferencián „Adatvédelmi szabályok a munkajogban” címmel Fórika László jogi referens tartott előadást.
20. A Vajdasági Autonóm Tartomány ombudsmanjának meghívására a kisebbségi biztos részt vett és előadást tartott az „Ombudsmani intézmény szerepe a multietnikai társadalmakban” címmel Újvidéken megrendezett nemzetközi konferencián.
24. A ROMA/ EDEM uniós projekt által megfogalmazott céloknak megfelelően „Eséllyel a munka világában” címmel került sor a magyarországi roma lakosság foglalkoztatási problémáival kapcsolatos szemináriumunkra.

November

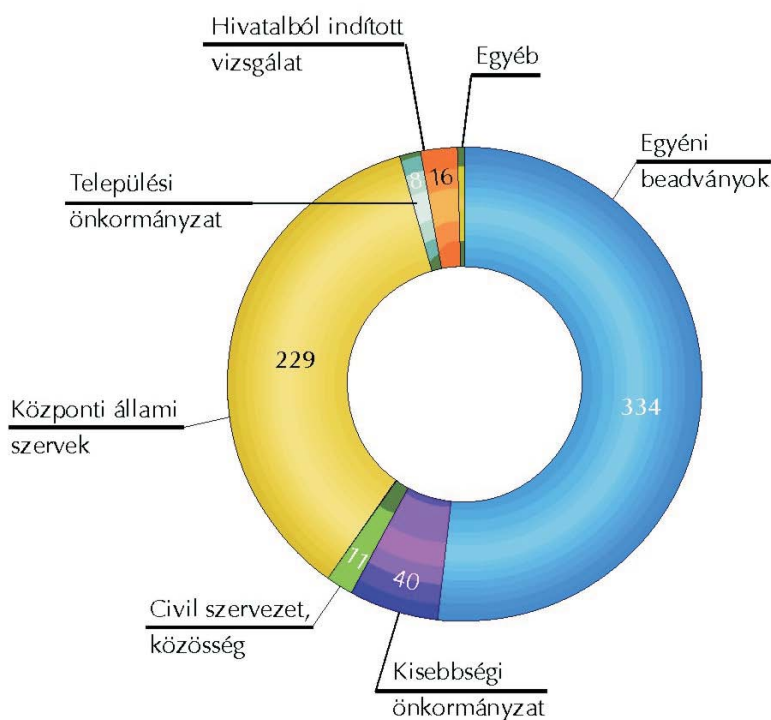
11. „Az európai integráció és a kisebbségek” címmel rendeztek nemzetközi konferenciát a bajai Eötvös József Főiskolán, amelynek nyitó-előadását a kisebbségi ombudsman tartotta.
20. Az Észak-Magyarországi Német Önkormányzatok Szövetsége Egyesület felkérésére Kaltenbach Jenő nyitotta meg az egyesület által szervezett nemzetiségi gálát Vecsésen.
22. A munkaügyi előadók klubrendezvényén „Munkajog és adatvédelem” címmel Fórika László tartott előadást.
24. A ROMA/ EDEM Oktatási és Foglalkoztatási uniós projekt nemzetközi konferenciájára került sor Madridban, ahol a kisebbségi biztos előadást tartott az európai speciális testületek szerepéről a diszkrimináció elleni küzdelemben.
- 25–26. A Ludwigsburgi Államigazgatási Főiskola hagyományos nyílt napján a kisebbségi biztos előadásában a magyar ombudsmani rendszerről, az ombudsmani tevékenység és az egyes európai országok parlamentjei mellett működő petíciós bizottságok munkája közti eltérő vonásokról beszélt.

December

5. „Oktatási integráció Magyarországon” címmel rendeztünk szemináriumot oktatási szakemberek, pedagógusok és hivatalunk munkatársainak bevonásával.
6. A Román Parlament Képviselőháza Nők és Férfiak Közötti Esélyegyenlőséggel Foglalkozó Bizottságának delegációját fogadta az ombudsmani hivatalban a kisebbségi biztos.
12. A Határon Túli Románok Hivatalának vezetőjét hivatalában fogadta Kaltenbach Jenő.
12. A Fővárosi Német Kisebbségi Önkormányzat Kaltenbach Jenőnek munkássága elismerésül a „Fővárosi Németségért” díjat adományozta.
14. A Cseh Parlament Képviselőháza Petíciós Bizottságának küldöttségét fogadta hivatalában a kisebbségi biztos.

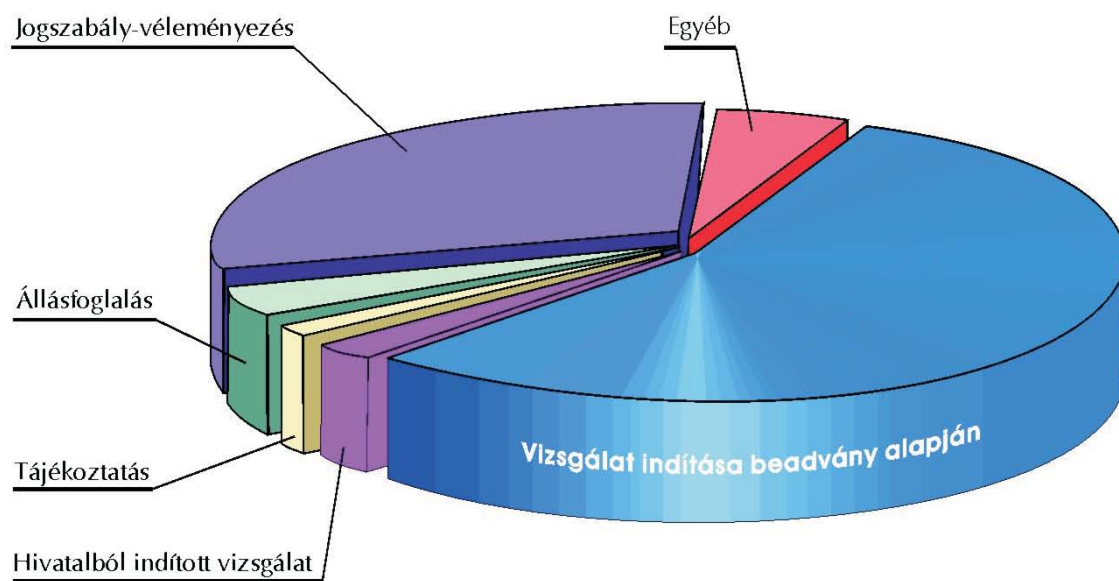
X.**Ügyforgalmi statisztika****I. A 2005-ben keletkezett ügyiratok megoszlása a beadványozók szerint**

Egyéni beadványok	334
Kisebbségi önkormányzat	40
Civil szervezet, közösség	11
Központi állami szervek	229
Települési önkormányzat	10
Hivatalból indított vizsgálat	16
Egyéb	3
<i>Összesen</i>	<i>643</i>



II. A 2005-ben keletkezett ügyiratok alapján megindított eljárás

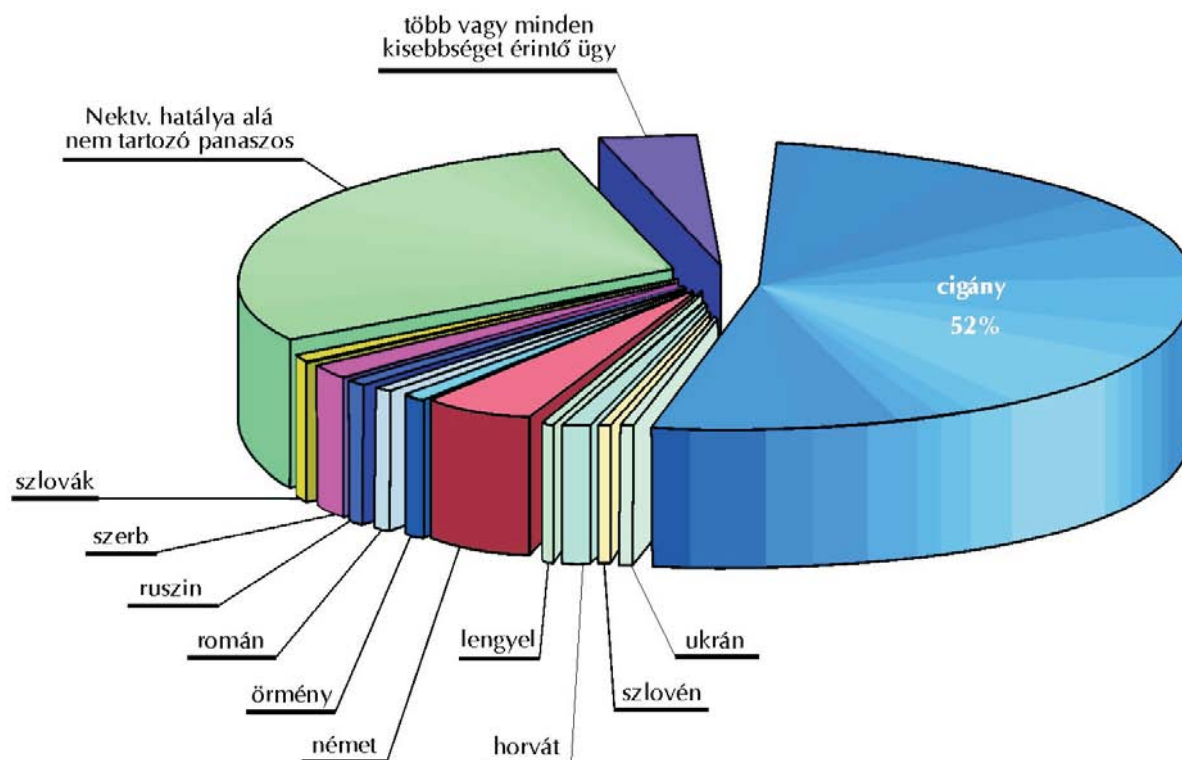
Vizsgálat indítása beadvány alapján	355
Hivatalból indított vizsgálat	15
Tájékoztatás	6
Állásfoglalás	25
Jogszabály-véleményezés	223
Egyéb	19
<i>Összesen</i>	<i>643</i>



III. Az ügyben érintett kisebbség

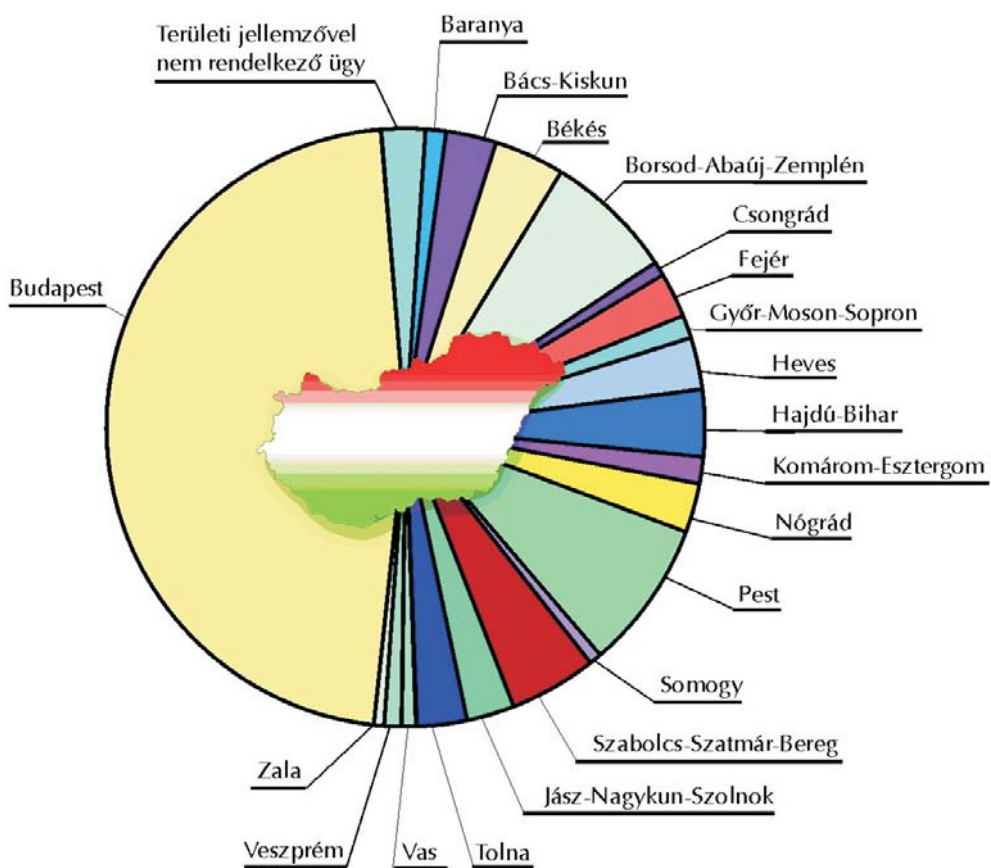
Cigány	325
Bolgár	0
Görög	1
Horvát	9
Lengyel	3
Német	20
Örmény	0
Román	2
Ruszin	3
Szerb	4
Szlovák	2
Szlovén	3
Ukrán	1
Nektv. hatálya alá nem tartozó panaszos	253
Több vagy minden kisebbséget érintő ügy	21
<i>Összesen*</i>	<i>647</i>

* Egy ügy több kisebbséget is érinthet.



IV. Az ügyek területi megoszlása a beadványozók lakcíme alapján

Baranya	7
Bács-Kiskun	14
Békés	19
Borsod-Abaúj-Zemplén	38
Csongrád	8
Fejér	13
Győr-Moson-Sopron	7
Heves	11
Hajdú-Bihar	17
Komárom-Esztergom	9
Nógrád	22
Pest	60
Somogy	8
Szabolcs-Szatmár-Bereg	20
Jász-Nagykun-Szolnok	12
Tolna	12
Vas	4
Veszprém	7
Zala	8
Budapest	336
Területi jellemzővel nem rendelkező ügy	11
<i>Összesen</i>	<i>643</i>

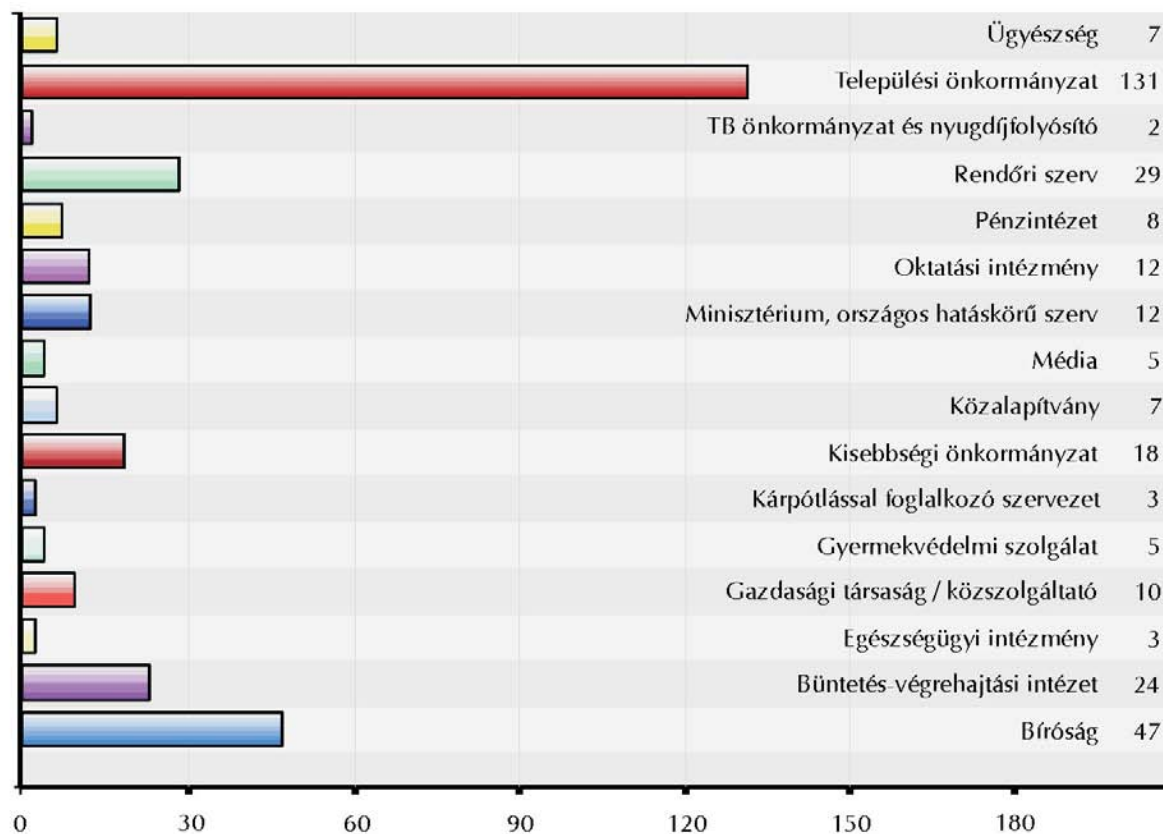


V. Az ügyek által érintett szervek

Bíróság	47
Büntetés-végrehajtási intézet	24
Egészségügyi intézmény	3
Gazdasági társaság/közszolgáltató	10
Gyermekevédelmi szolgálat	5
Kárpótlással foglalkozó szervezet	3
Kisebbségi önkormányzat	18
Közalapítvány	7
Média	5
Minisztérium, országos hatáskörű szerv	12
Oktatási intézmény	12
Pénzügyintézet	8
Rendőri szerv	29
TB önkormányzat és nyugdíjfolyósító	2
Települési önkormányzat	131
Ügyészség	7
Egyéb*	320
Összesen**	643

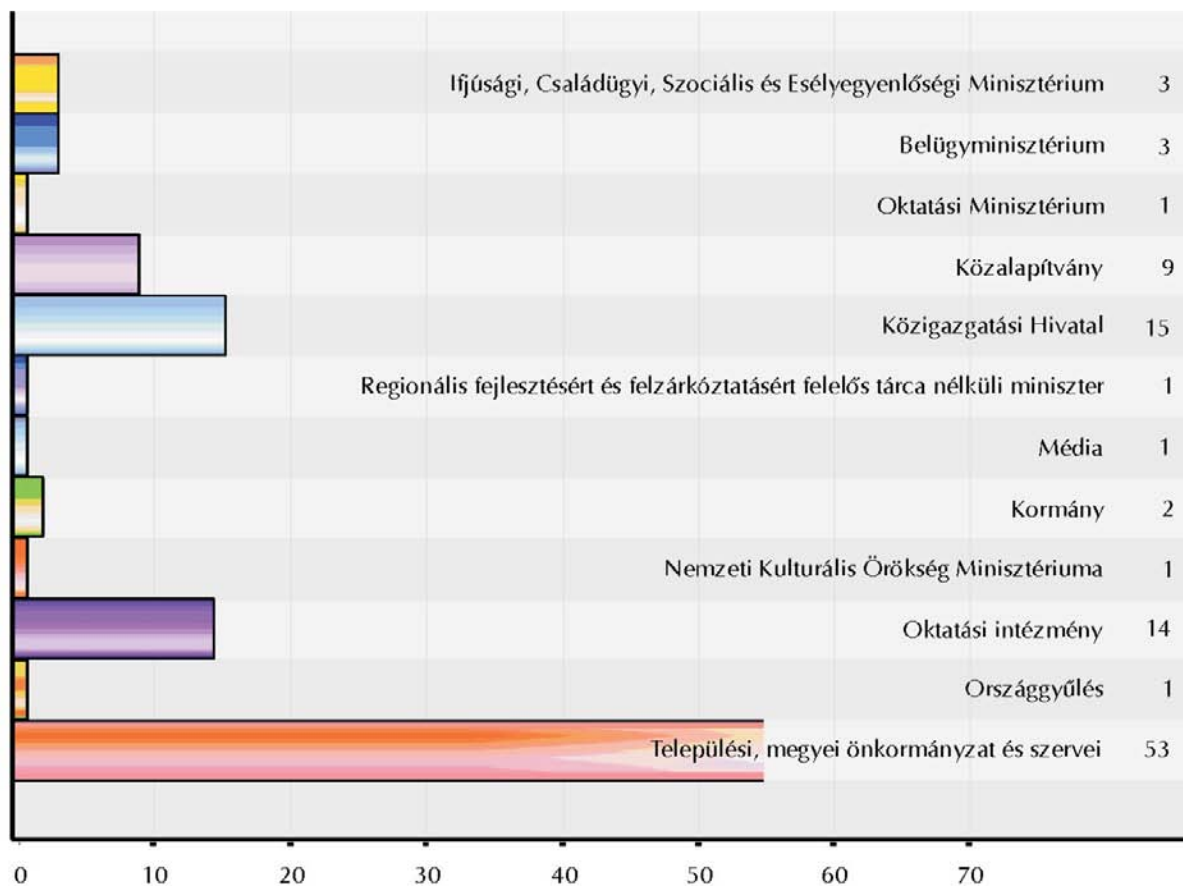
* Ezen ügyek csoportjába tartoznak a Hivatalunkhoz érkezett tájékoztató jellegű anyagok, a véleményezésre megküldött jogszabályok.

** Egy ügyben több szerv is lehet érintett.



VI. A kezdeményezésekkel és ajánlásokkal érintett szervek felsorolása

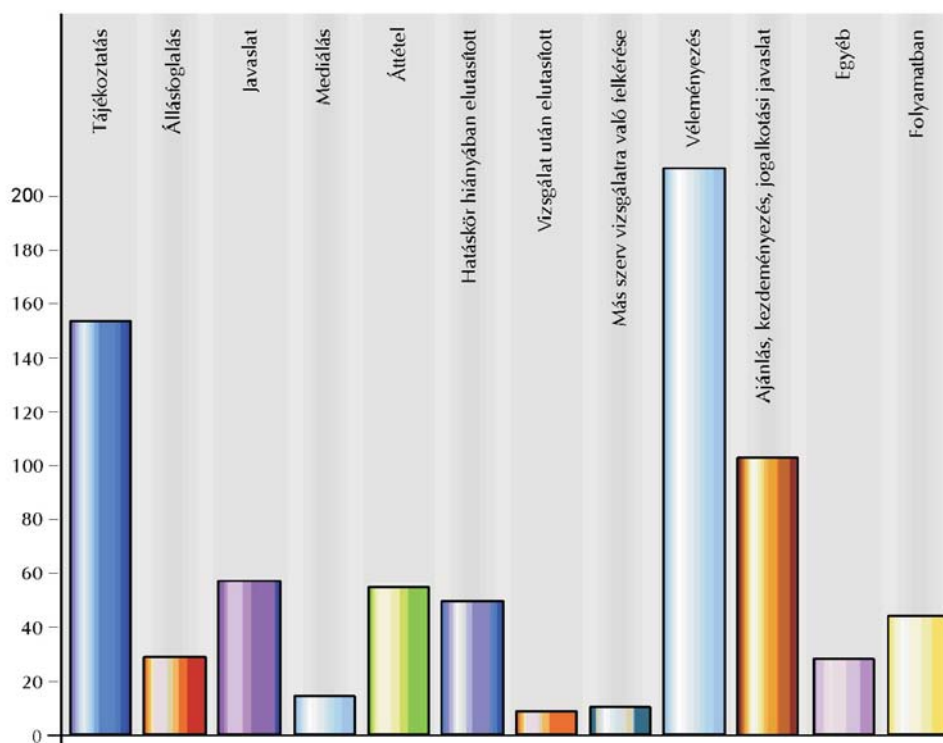
Ifjúsági, Családügyi, Szociális és Esélyegyenlőségi Minisztérium	3
Belügyminisztérium	4
Oktatási Minisztérium	1
Közalapítvány	9
Közigazgatási hivatal	15
Regionális fejlesztésért és felzárkóztatásért felelős tárca nélküli miniszter	1
Média	1
Kormány	2
Nemzeti Kulturális Örökség Minisztériuma	1
Oktatási intézmény	14
Országgyűlés	1
Települési, megyei önkormányzat és szervei	53
<i>Összesen</i>	<i>105</i>



VII. Vizsgálat alapján hozott intézkedések*

Tájékoztatás	155
Állásfoglalás	29
Javaslat	58
Mediálás	17
Áttétel	57
Hatáskör hiányában elutasított	50
Vizsgálat után elutasított	9
Más szerv vizsgálatra való felkérése	10
Véleményezés	210
Ajánlás, kezdeményezés, jogalkotási javaslat	105
Egyéb	28
Folyamatban	44
<i>Összesen</i>	<i>772</i>

* Egy ügyben több intézkedés is történt.



VIII. Az összes ajánlás, illetve kezdeményezés száma*

Kezdeményezés	74
Ajánlás	26
Jogalkotási javaslat	5
Alkotmánybírósági indítvány	2
<i>Elfogadott kezdeményezés</i>	<i>30</i>
<i>Elfogadott ajánlás</i>	<i>15</i>
<i>Elfogadott jogalkotási javaslat</i>	<i>4</i>

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

XI. Függelék

1. számú függelék

A rendszeres szociális segély hagyatéki teherként való bejelentésével kapcsolatos problémák

Ügyszám: 4078/2005.

Gyurcsány Ferenc úrnak,

Magyar Köztársaság
miniszterelnöke

Budapest

Tisztelt Miniszterelnök Úr!

A 2003. évi tevékenységemről szóló országgyűlési biztosi beszámolóban már ismertetett, a jogi szabályozás hiányosságaira visszavezethető visszasság orvoslása érdekében kérem Miniszterelnök Úr intézkedését.

A szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (Sztv.) 32/A. §-a 1994. február 1-je és 2003. február 15-e között lehetővé tette, hogy a települési önkormányzatok a folyósított rendszeres szociális segély összegét hagyatéki teherként bejelentésük a területileg illetékes közjegyzőnél. Az Sztv. az 1998. január 1-vel bevezetett időskorúak járadéka esetében kötelezővé tette a hagyatéki teher bejelentését.

A már nem hatályos rendelkezés alapján az önkormányzatok lényegében nem segélyt, hanem „hitelt” nyújtottak a rászorulóknak. Ez a jogviszony azonban – eltérően a hitelszerződéstől – nem a felek megállapodásával jött létre, hiszen a segélyezettek többsége kiszolgáltatott helyzete miatt kénytelen volt elfogadni az örököseikre komoly hátrányokkal járó feltételt. (Az Állami Számvevőszék ugyanakkor megállapította, hogy „a hagyatéki teher bejelentésének kötelezettsége visszatartó hatású” volt, az igénylők egy része visszavonta kérelmét.) A szabályozás célja az volt, hogy az önkormányzatok érvényesíthessék a visszatérítési igényüket azokkal az örökösökkel szemben, akiknek anyagi viszonyai lehetővé tették volna, mégsem segítették a rászoruló segélyezettet. Különösen méltánytalan volt ezért, hogy azokról a személyekről (például az örökhagyó kiskorú gyermekeiről) is visszakövetelhető volt a segély összege, akik maguk is a települési önkormányzat szociális ellátására szorultak.

Az álláspontom szerint alkotmányos jogokat sértő törvényi szabályozás módosításának szükségességére több jelentésben, illetve parlamenti beszámolóban is felhívtam a figyelmet. Intézkedéseimnek is szerepe volt abban, hogy az Országgyűlés – kormányzati előterjesztésre – hatályon kívül helyezte az Sztv. 32/A. §-át. A törvénymódosítás következtében 2003. február 15-ével megszűnt a jogalapja annak, hogy a települési önkormányzatok hagyatéki teherként bejelentésük a folyósított rendszeres szociális segély és időskorúak járadéka összegét. Az Állami Számvevőszék 0331 számú jelentésében megállapította, hogy az ellenőrzések tapasztalatai igazolják a törvénymódosítás indokoltságát.

Az Sztv. módosítása ellenére továbbra is felmerülnek olyan problémák, amelyek rendezése véleményem szerint kormányzati intézkedést igényel.

1. A 2003. évi IV. törvény 82. § (17) bekezdése értelmében a helyi önkormányzatok szociális rendeleteiket az e törvény hatálybalépésétől számított hat hónapon belül – tehát 2003. augusztus 15-ig – kötelesek lettek volna felülvizsgálni.

Már 2003. áprilisában jeleztem az Országgyűlés szakbizottságának, és az érintett minisztériumoknak: fennáll annak a veszélye, hogy egyes önkormányzatok nem, vagy csak jelentős késéssel fogják módosítani szociális rendeleteiket. Ennek megelőzése érdekében azzal az ajánlással fordultam a belügyminiszterhez, hogy kérje fel a közigazgatási hivatalokat a szociális igazgatással kapcsolatos települési önkormányzati jogalkotás átfogó vizsgálatára. A belügyi tárca eleget tett az ajánlásomnak és felhívta a közigazgatási hivatalok vezetőit a települési önkormányzatok rendeletalkotási gyakorlatának fokozott ellenőrzésére, továbbá az Önkormányzati Tájékoztatóban ismertették az Sztv. módosult rendelkezéseit.

Sajnálatos módon – a megtett intézkedések ellenére – feltételezésem megerősítést nyert. Rimóc Község Önkormányzata csak mintegy két hónappal ezelőtt, a felhívásomra módosította szociális rendeletét. Kiskunlacháza Nagyközség Önkormányzata Képviselő-testületének 21/2003. (12.15.) számú rendelete pedig még most is tartalmazza a hagyatéki teher bejelentésének lehetőségét. (Ismereteim szerint a képviselő-testület a közeljövőben tervezi a rendelet módosítását, azonban az előterjesztésben még mindig szerepel ez a törvénysértő kitétel.) Valószínűsíthető, hogy az említetteken kívül más képviselő-testületek sem tettek eleget jogalkotási kötelezettségüknek.

A helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzését a kormány a belügyminiszter közreműködésével, a fővárosi, megyei közigazgatási hivatalok vezetőinek útján biztosítja.

Miután a belügyminiszterhez címzett, és általa elfogadott ajánlással nem sikerült elérnem az alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszasság teljeskörű orvoslását, az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (Obtv.) 20. § (1) és (4) bekezdése értelmében Miniszterelnök Úr intézkedését kérem annak érdekében, hogy a közigazgatási hivatalok a rendelkezésükre álló eszközökkel lépjenek fel a még hatályban lévő törvénysértő helyi önkormányzati rendeleti szabályozással szemben.

2. További problémát jelent, hogy az Sztv. módosításakor a jogalkotó nem rendezte a már bejelentett hagyatéki terhek jogi sorsát. A már hivatkozott Önkormányzati Tájékoztatóban az Egészségügyi, Szociális és Családügyi Miniszter úgy foglalt állást: „az Sztv-t módosító hatályon kívül helyező rendelkezés nem tartalmaz külön szabályt a folyamatban lévő ügyekre, ezért ezekben az esetekben az eljárást le kell folytatni, a hagyatéki igényt érvényesíteni kell”.

Ez azt jelenti, hogy ha a segélyezett 2003. február 15-ét megelőzően elhunyt, és az önkormányzat e hatánapot megelőzően bejelentette a közjegyzőnél a hagyatéki teher iránti igényét, úgy a követelés az Sztv. módosításától függetlenül továbbra is érvényesíthető. A hagyatéki teher a Polgári Törvénykönyv 677. § (1) bekezdés c) pontja szerinti tartozásnak minősül, így ezt az összeget az önkormányzatok az örökösöktől az általános öt éves elévülési időn belül egyetemlegesen követelhetik. Miután a teljesítésre irányuló írásbeli felszólítás és a követelés bírósági úton való érvényesítése megszakítja az elévülést, az önkormányzatok elviekben akár évtizedek múlva is felléphetnek igényükkel. Súlyosbítja a helyzetet, hogy a hagyatéki teher összege folyamatosan növekszik, mert az önkormányzatok az örökhagyó halálának napjáig visszamenőlegesen kamatot is felszámíthatnak. (Ismert olyan jogerős bírósági döntés, mely az örökösöket nem pusztán az önkormányzat által folyósított segély, hanem annak kamatai megfizetésére is kötelezte.) Az örökös akkor sem mentesül a hagyatéki tartozásért való felelősség alól, ha az örökölt ingatlant vagy az ingóságokat elidegeníti, mert ha a követelés érvényesítésekor a hagyaték vagy annak haszna már nincs a birtokában, úgy – az örökség erejéig – egyéb vagyonával is felel a tartozás kiegyenlítéséért. [Ptk. 679. § (1) bekezdés]

A kötött felhasználású önkormányzati támogatások 2003-ban folytatott ellenőrzése során az Állami Számvevőszék megállapította, hogy a vizsgált önkormányzatok mintegy 10%-a szabályozta helyi rendeletében a rendszeres szociális segély hagyatéki teherként való bejelentésének lehetőségét. Nincsenek azonban adataim arról, hogy az Sztv. módosításig hány települési önkormányzat érvényesítette bíróság előtt a követelését.

Tapasztalataim szerint az önkormányzatok jelenleg nem próbálják meg érvényesíteni igényüket az örökösökkel szemben, azonban a követelésről nem mondtak le. Nincs tudomásom olyan önkormányzatról, amely jogalkotás útján rendezte volna ezt a kérdést, pedig az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény 108. § (2) bekezdése értelmében „az államháztartás alrendszereinek követeléseiről lemondani csak törvényben, helyi önkormányzatnál, a helyi önkormányzat rendeletében meghatározott módon és esetekben lehet”.

Ebben a helyzetben az örökösök teljes anyagi bizonytalanságban kénytelenek élni. Miközben többszázezer forintos, sőt akár milliós tartozás terheli őket, nem tudják, behajtják-e rajtuk ezt a követelést. Volt olyan hozzám intézett panasz, amely kapcsán bizonyítható volt, hogy a hagyatéki teher érvényesítésének „lebegtetésével” a helyi önkormányzat a település elhagyására készítette az általa „nemkívánatosnak” tartott roma családot.

A települési önkormányzatok törvényes keretek között akár azt is megtehetik, hogy ingatlanárverés útján érvényesítik a követelésüket, hiszen a szociálisan rászoruló családok nem rendelkeznek annyi készpénzzel, illetve végrehajtás alá vonható ingósággal, amelyből ki tudnák egyenlíteni tartozásukat. E feltevés helytállóságát bizonyítja, hogy az elmúlt években volt olyan önkormányzat, amely a tartozás elengedése fejében tulajdonjogot szerzett az örökhagyó ingatlanában. Ismert több olyan eset is, amikor az önkormányzat végrehajtási eljárás alá vonta az örökösök által lakott ingatlant. A nem kellően átgondolt törvényalkotás következtében fennáll tehát a veszélye annak, hogy az elkövetkező években egyes családok egyetlen jelentős vagyontárgyukat, az örökölt ingatlanukat is elveszthetik.

Álláspontom szerint ebben a helyzetben sürgős kormányzati fellépésre van szükség. Ennek előkészítése érdekében az Ifjúsági, Családügyi, Szociális és Esélyegyenlőségi Minisztert kerestem meg. A szaktárca először kedvezően fogadta javaslatomat, ám az intézkedést végül – az Igazságügyi Minisztérium állásfoglalására hivatkozva – azzal hátrította el, hogy a kérdés alkotmányos eszközökkel nem oldható meg.

Ezzel a véleménnyel nem értek egyet, meggyőződésem szerint sürgős kormányzati intézkedésekre van szükség. Első lépésként fel kellene mérni, hogy mely településeken tartanak nyilván napjainkban is ilyen jellegű hagyatéki tartozást, hány családot érint ez a probléma és milyen összegűek az önkormányzati követelések. Ezeknek az adatoknak a beszerzését követően pedig – lehetőleg még a jövő évi költségvetési törvény elfogadása előtt – kidolgozhatóak lennének a megoldási javaslatok.

A probléma rendezése érdekében a kormánynak kell intézkednie, ezért csak általánosságban szeretném megjegyezni a következőket: az Sztv. 124. §-ában foglaltak szerint 2000. január 1-ét követően a rendszeres szociális segély, illetve az időskorúak járadéka folyósított összegének 75%-át a központi költségvetés megtérítette. Az önkormányzat a központi költségvetés részére a költségviselés arányában köteles volt visszafizetni a hagyatéki teher érvényesítésével befolyt összeget. Álláspontom szerint mindebből az következik, hogy az Országgyűlés az önkormányzatok szerzett jogainak sérelme nélkül, és a visszaható hatályú jogalkotás tilalmába nem ütközően törvényben lemondhatna a még fennálló követelésállománynak a központi költségvetésből finanszírozott 75%-áról, így ezt az önkormányzatok nem érvényesíthetnék az örökösökkel szemben. Jogállami megoldás lenne ugyanakkor az is, ha az önkormányzatok – akár a központi költségvetésből történő kártalanítás ellenében – helyi rendeletben lemondanának a követelésükről. (Csak zárójelben uta-

lok arra, hogy az esetleges kártalanítás kérdésében az önkormányzatok bizonyára megegyezésre törekednének, hiszen tisztában vannak azzal, hogy túlnyomórészt be nem hajtható követelésről van szó. Véltetően tehát ez a megoldás sem terhelné meg jelentősen az állami költségvetést.)

Figyelemmel arra, hogy korábbi ajánlásomat a szakminisztériumok elutasították, az Obtv. 20. § (1) és (4) bekezdése alapján azzal az

ajánlással

fordulok Miniszterelnök Úrhoz, hogy a kormány tűzze napirendjére a hagyatéki teherként nyilvántartott önkormányzati követelések problémakörét, és dolgozza ki a megoldás érdekében szükséges intézkedéseket.

Kérem, hogy az ajánlással kapcsolatos álláspontjáról, a megtett vagy tervezett intézkedéseiről tájékoztatni szíveskedjék.

Budapest, 2005. szeptember 9.

Üdvözlettel:

(Dr. Kaltenbach Jenő s. k.)



Ikt.szám: I-2/3515/2/2005

Dr. Kaltenbach Jenő úr részére
a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok
országgyűlési biztosa

Budapest

Tisztelt Országgyűlési Biztos Úr!

A rendszeres szociális segély hagyatéki teherként történő bejegyzésének jogszabályi változása és az ezzel összhangban nem lévő jogalkalmazási gyakorlat kérdésében Miniszterelnök úrhoz címzett, kormányzati lépést indítványozó levelét megkaptuk. Miniszterelnök úr nevében köszönöm az ügy iránti figyelmét és kezdeményezését.

Felhívása kapcsán dr. Lamperth Mónika belügyminiszter asszonyt és dr. Göncz Kinga ifjúsági, családügyi, szociális és esélyegyenlőségi miniszter asszonyt arra kértem, hogy sürgősen tegyék meg a megváltozott jogszabály szerinti joggyakorlat érvényesítése és a szükséges kormányelőterjesztés elkészítése érdekében szükséges intézkedéseket.

Budapest, 2005. október 31.,

Üdvözlettel:

Dr. Szilvássy György



Ügyszám: 5852/2005.

Adalékok a diszkrimináció fogalmához („amicus curiae”)

Az Európai Unió szervezetei több dokumentumban is hitet tesznek azon célkitűzés mellett, hogy az Unió a szabadság, biztonság és igazságosság térségévé fejlődjön. Először az 1999. május 1-jén hatályba lépett Amszterdami Szerződésbe iktatták be azt a rendelkezést, amely felhatalmazta a Közösséget arra, hogy a faji alapú hátrányos megkülönböztetés ellen intézkedéseket fogadjon el. Az Alapvető Jogok Chartájának 21. cikkében is megjelenik a faji, nyelvi alapú, illetve az etnikai származáson és a nemzeti kisebbséghez tartozáson alapuló diszkrimináció tilalma.

A Miniszterek Tanácsa az Amszterdami Szerződés 13. cikkének felhatalmazása alapján, 2000. július 29.-én fogadta el a *személyek közötti, faji vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról* szóló 2000/43/EK irányelvet.

Az Irányelv által tiltott magatartások a közvetlen és a közvetett diszkrimináció, a zaklatás valamint a diszkriminációra adott utasítás.

A 2. cikk értelmében *„közvetlen megkülönböztetés áll fenn, ha egy személlyel szemben faji vagy etnikai alapon kevésbé kedvezően járnak el, mint ahogyan egy másik személlyel szemben hasonló helyzetben eljárnak, eljártak vagy eljárának”, illetve „közvetett megkülönböztetés áll fenn, ha egy látszólag semleges rendelkezés, feltétel vagy gyakorlat az egy faji vagy etnikai származású személyeket más személyekhez képest különösen hátrányosan érint, kivéve ha ez a rendelkezés, feltétel vagy gyakorlat jogszerű céllal objektív módon igazolható, továbbá e cél megvalósításának eszközei megfelelőek és szükségesek.”* Zaklatásnak minősül, „amikor faji vagy etnikai származáshoz kapcsolódó nem kívánt magatartás történik azzal a céllal vagy hatással, hogy egy személy méltóságát megsértse, és megfélemlítő, ellenséges, megalázó, megszégyenítő vagy támadó környezetet alakítson ki.” Az Irányelv az eljárási rendelkezések körében tiltja továbbá a megtorlást is.

Az irányelvek, ha kötelezőek is, a tagállamokat „csupán” arra kötelezik, hogy belső jogukban valósítsák meg az iránymutatásait. Tehát a 2000/43/EK irányelvben megfogalmazott definíciók sem szó szerint kerültek a magyar jogba. A tagállam a direktíva védelmi szintjénél magasabb mércét is megállapíthat, hiszen az irányelv végső célja az, hogy a címében foglalt célkitűzés, azaz a személyek közötti, faji vagy etnikai származásukra tekintet nélküli egyenlő bánásmód ténylegesen megvalósuljon. Nem szolgálhat azonban alapul az irányelv az adott területen eredetileg fennálló védelmi szint lecsökkentésére.

Az uniós joganyag belső jogba történő átültetése során – az adott tagállam társadalmi sajátosságainak megfelelően – számos olyan nemzetközi dokumentumot és ajánlást érdemes figyelembe venni, amelyek mind az Európai Unió egésze, mind pedig Magyarország viszonylatában háttér-joganyagként szolgálnak. Az irányelv végrehajtására megalkotott belső joganyag értelmezése során pedig tekintettel kell lenni az Európai Bíróság vonatkozó joggyakorlatára is. Emellett nem szabad figyelmen kívül hagyni az Emberi Jogok Európai Bíróságának vonatkozó gyakorlatát sem. A nemzetközi dokumentumok kapcsán az Alkotmány 7. § (1) bekezdése értelmében Magyarország köteles biztosítani a nemzetközi kötelezettségek és a belső jog összhangját, így köteles a belső jogot azokkal a nemzetközi dokumentumokkal összhangba hozni, amelyekhez csatlakozott. A kihirdetett nemzetközi dokumentumok a magyar jogalkalmazó számára a magyar jogalkotótól származó joganyaggal azonos módon kötelező erővel bírnak.

Magyarország azt a megoldást választotta a diszkrimináció-ellenes uniós szabályozás belső jogba való átültetésére, hogy egységes, átfogó törvényt alkot, amely nem csupán a faji diszkriminációt tiltja, hanem a diszkrimináció valamennyi megvalósulási formája ellen fellép, bármely okból kerüljön is sor azokra. Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Ebtv.) az irányelv követelményei, a nemzetközi ajánlások, illetve a magyar társadalmi körülmények fényében a következő magatartások tilalmáról rendelkezik:

- közvetlen és közvetett hátrányos megkülönböztetés
- zaklatás
- a hátrányos megkülönböztetésre adott utasítás
- jogellenes elkülönítés
- megtorlás

A hátrányos megkülönböztetés tilalmáról rendelkező ágazati jogszabályok fogalomrendszerét a jogalkotó szintén az Ebtv. fogalomkészletéhez igazította. A fenti magatartások közül a jogalkalmazók számára egy-egy komplexebb ügyben a közvetett diszkrimináció, illetve a jogellenes elkülönítés értelmezése jelenthet nehézséget, tekintettel arra, hogy meglehetősen új, és a magyar jogban igen rövid távú előzményekkel rendelkező jogintézményekről van szó. Emellett fontosnak érzem, hogy az etnikai hovatartozás megítélésével, illetve bizonyításával kapcsolatosan kifejtsek néhány gondolatot, tekintettel arra, hogy valamennyi hátrányos megkülönböztetéssel kapcsolatos ügy kulcsfontosságú előkérdéséről van szó.

Az etnikai hovatartozás bizonyítása

Az etnikai hovatartozás kérdése, azaz annak megállapítása, hogy a diszkriminációt elszenvedett személy valóban rendelkezik-e a hátrányos megkülönböztetés okául szolgáló tulajdonsággal, kulcsfontosságú előkérdése, és egyben rendkívül problematikus pontja valamennyi diszkriminációs eset felderítésének. E kérdés – különösen, ami a faji, illetve etnikai alapú hátrányos megkülönböztetést illeti – számos személyiségi jogi, illetve adatvédelmi problémát vet fel.

A kisebbséghez tartozás meghatározása vonatkozásában az ENSZ faji diszkrimináció felszámolásáért felelős Bizottsága 8. számú általános ajánlásában akként foglal állást, hogy *azt a személyt kell egy adott faji vagy etnikai csoport tagjának tekinteni, aki önmagát annak tekinti, hacsak nincs megalapozott indok az ellenkezőjére.*¹⁴³ *E megközelítéssel összhangban áll a magyar szabályozás is, amely az identitás vállalásának szabadságán alapul.*

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. Törvény 2. § (2) bekezdésének a) pontja értelmében szerint különleges személyes adatnak minősül a „faji eredetre, a nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozásra (...) vonatkozó (...) személyes adat.” A szenzitív adatok kezelése a törvény 3. § (2) bekezdése értelmében szigorú garanciális szabályok alapján lehetséges csupán, így különleges adatokat csak akkor lehet kezelni, ha ahhoz az érintett írásban hozzájárul, valamint ha az adatkezelés nemzetközi egyezményen alapul, vagy az Alkotmányban biztosított alapvető jogok érvényesítése, továbbá a nemzetbiztonság, a bűnmegelőzés vagy a bűnüldözés érdekében törvény elrendeli. *A hozzájárulás „az érintett kívánságának önkéntes és határozott kinyilvánítása, amely megfelelő tájékoztatáson alapul, és amellyel félreérthetetlen beleegyezését adja a rá vonatkozó személyes adatok – teljes körű vagy egyes műveletekre kiterjedő – kezeléséhez.”* [Avtv. 2. § (6) bekezdés] A megfelelő tájékoztatás (informed consent) kulcsfontosságú előfeltétele annak, hogy az érintett valóban megalapozott módon adhassa meg, illetve tagadhassa meg beleegyezését adatainak kezeléséhez. Nem megfelelő tájékoztatás hiányában különösen a faji, etnikai származásra vonatkozó adatok vonatkozásában áll fenn annak a veszélye, hogy a kisebbségekhez tartozó személyek – történelmi tapasztalataikból eredő féltelmeik okán – olyan esetben is megtagadják az adataik kezelésébe való beleegyezést, amikor ahhoz az adatkezelés módjára, céljára, garanciáira vonatkozó kellő információ birtokában hozzájárulnának. A törvény indokolása értelmében az írásbeli hozzájárulásnak kifejezettnak lennie. *A nemzeti és etnikai kisebbségekről szóló 1993. évi LXXVII. törvény (Nektv.) rögzíti az identitás-vállalás szabadságát, amikor kimondja, hogy „valamely nemzeti, etnikai csoporthoz, kisebbséghez ... való tartozás vállalása és kinyilvánítása az egyén kizárólagos és elidegeníthetetlen joga.* A kisebbségi csoporthoz való tartozás kérdésében a Nektv. 7. § (1) és (2) bekezdése szerint „nyilatkozatra senki nem kötelezhető”, kivéve azt az esetet, amikor törvény vagy a végrehajtására kiadott jogszabály valamely kisebbségi jog gyakorlását az egyén nyilatkozatához köti.

E szabályozás jelentős problémákat vetne fel a hátrányos megkülönböztetés bizonyítása vonatkozásában, amennyiben az Ebtv. rendelkezései azt ki nem küszöbölnék. A hátrányos megkülönböztetés megvalósulásának bizonyítása érdekében ugyanis kötelezni kellene a panaszt arra, hogy nyilatkozzon etnikai hovatartozásáról, amely az Avtv. és a Nektv. fenti szabályai értelmében jogellenes lenne. Azaz e megoldás még abban az esetben is alkotmányossági és kisebbségi jogi aggályokat vonna maga után, ha a diszkrimináció áldozata valóban az adott kisebbséghez tartozónak vallaná magát. *Életszerű azonban az a helyzet is, amikor a diszkrimináló egy olyan személyt minősít egy adott kisebbséghez tartozónak, aki saját vállalása értelmében nem az adott kisebbség tagja.* Az Európai Bizottság értelmezése szerint a 2000/43/EK irányelv által nyújtott védelem mindenkire kiterjed, „aki azért szenved el hátrányos megkülönböztetést, mert az őt hátrányosan megkülönböztetőt azt gondolja vagy feltételezi róla, hogy egy bizonyos fajhoz, valláshoz stb. tartozik, még akkor is, ha nem ez a helyzet.”¹⁴⁴

Az Ebtv. – összhangban a Bizottság fenti értelmezésével, illetve azzal a szociológiai megállapítással, hogy *a diszkrimináció tekintetében nem az a döntő, hogy milyen származásának vallja magát a diszkriminált egyén, hanem az, hogy őt mások milyen származásának láthatják* – következetes megoldást ad a fenti problémára. Így egyrészt a tiltott megkülönböztetés mind vélt, mind valós tulajdonságok alapján megvalósulhat. Emellett nem csupán az etnikai hovatartozáson, hanem a bőrszínen és az egyéb külső vonásokon alapuló megkülönböztetést is tiltja. Ezzel összhangban állnak a bizonyítási teherre vonatkozó szabályok is.

Az Ebtv. 19. § (1) bekezdése értelmében „az egyenlő bánásmód követelményének megsértése miatt indított eljárásokban a jogsérelmet szenvedett félnek vagy a közérdekű igényérvényesítésre jogosultnak kell bizonyítania, hogy

- a) a jogsérelmet szenvedő személyt vagy csoportot hátrány érte, és
- b) a jogsérelmet szenvedő személy vagy csoport a jogsértéskor – ténylegesen vagy a jogsértő feltételezése szerint – rendelkezett a 8. §-ban meghatározott valamely tulajdonsággal.”

A másik felet terheli annak bizonyítása, hogy „a) megtartotta, vagy

- b) az adott jogviszony tekintetében nem volt köteles megtartani az egyenlő bánásmód követelményét.”

A fenti bizonyítási rend az egyenlő bánásmód érvényesítésére indított valamennyi eljárásban irányadó. *Az Ebtv. koncepciója értelmében tehát nem a hátrányos megkülönböztetést elszenvedett személyek tényleges, az identitás vállalásá-*

¹⁴³ General Recommendation No. 8.: Identification with a particular racial or ethnic group (Art.1 Par 1.& 4.)

¹⁴⁴ Egyenlőség és megkülönböztetésmentesség. Éves jelentés 2005. Európai Bizottság, Foglalkoztatási, Szociális és Esélyegyenlőségi Főigazgatóság, D 3. egység, 2005. április.

hoz fűződő alkotmányos jogán alapuló etnikai hovatartozása a releváns kérdés, hanem az, hogy a diszkrimináló külső jegek vagy egyéb vonásaik alapján úgy gondolhatta-e, hogy az adott kisebbséghez tartoznak.

A közvetett diszkrimináció fogalmáról

A közvetett diszkrimináció fogalma elsőként 1971-ben, az Amerikai Egyesült Államok bíróságainak gyakorlatában jelent meg, a *Griggs v. Duke Power Company*-ügyben. Az adott ügyben egy munkáltató a cégen belüli előléptetés feltételeként felsőfokú végzettséget, illetve képességvizsgáló teszteken elérendő bizonyos minimális eredményt írt elő, anélkül, hogy e követelményeknek bármiféle ésszerű köze lett volna az elvégzendő munkához. A bíróság megállapította, hogy annak ellenére, hogy nem volt kimutatható diszkriminációra irányuló szándék az adott ügyben, a követelmények alkalmazása a fekete munkavállalókat hátrányosabb helyzetbe hozta, így ilyen jellegű követelmények alkalmazása – ha csak nem függenek össze ésszerű módon a munka természetével – tilos. Európában a fogalom elsőként Nagy-Britanniában, a *McDonagh* és *Hammond* faji diszkriminációs szabályozásban jelent meg kifejezett módon. Fokozatosan az Európai Bíróság gyakorlatában is teret nyert, majd a közösségi írott jogszabályok szintjén a bizonyítási teher megfordításáról szóló 97/80/EC Irányelvben [2. cikk (2) bekezdés] jelent meg.

A közvetett diszkrimináció koncepciója azonban közvetve már több olyan korábbi nemzetközi dokumentumból is kiolvasható, amelyek kifejezetten nem rögzítik a közvetett megkülönböztetés tilalmát. E dokumentumok nem követelik meg a diszkriminatív szándékot, elegendő, ha egy adott intézkedés eredményében, hatásában diszkriminációhoz vezet. Így a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (Magyarországon kihirdette: 1976. évi 8. tvr.) 26. cikkének következő értelmezéséből a közvetett diszkrimináció tilalma is kirajzolódik. Hátrányos megkülönböztetésnek minősül „...bármely különbségtétel, kizárás, megszorítás vagy előnyben részesítés, amely faji, bőrszínű érintő, nemi (...) hovatartozáson (...) alapul, és amelynek célja vagy hatása, hogy lehetetlenné tegye vagy akadályozza valamely jog vagy szabadság egyenlő élvezetét vagy gyakorlását.”¹⁴⁵

A faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről szóló ENSZ-egyezményben (Magyarországon kihirdette az 1969. évi 8. tvr.) megjelenő definíció szintén teret enged a közvetett diszkrimináció fogalmának. Az egyezmény szerint a hátrányos megkülönböztetés „minden olyan különbségtételt, kizárást, megszorítást vagy előnyben részesítést jelent, amelynek alapja a faj, a szín, a leszármazás, a nemzetiségi vagy etnikai származás, és amelynek célja vagy eredménye politikai, gazdasági, társadalmi, kulturális téren vagy a közélet bármely más terén az emberi jogok és alapvető szabadságok elismerésének, egyenrangú élvezetének vagy gyakorlásának megsemmisítése vagy csorbitása.” A Bizottság 14-es számú általános ajánlása, amelyben a diszkrimináció fogalmát értelmezi, még közelebb visz a közvetett diszkrimináció koncepciójához: eszerint a diszkrimináció megvalósulásának kritériuma a meghatározott faji csoportra gyakorolt, „igazolhatatlan eltérő hatás” (*unjustifiable disparate impact*).¹⁴⁶

A fenti definíciók egyértelműen rávilágítanak a közvetett diszkrimináció koncepciójának egyik legfontosabb elemére: arra, hogy a közvetett hátrányos megkülönböztetés megállapításának nem előfeltétele a diszkriminatív szándék – az elkövető szándékától, sőt tudomásától függetlenül kialakuló tényleges vagy potenciális hátrány ténye szándék hiányában is megalapozza azt.

A 2000/43/EK irányelv 2. cikke értelmében „közvetett megkülönböztetés áll fenn, ha egy látszólag semleges rendelkezés, feltétel vagy gyakorlat az egy faji vagy etnikai származású személyeket más személyekhez képest különösen hátrányosan érint, kivéve, ha ez a rendelkezés, feltétel vagy gyakorlat jogszerű céllal objektív módon igazolható, továbbá e cél megvalósításának eszközei megfelelőek és szükségesek.” A fenti fogalmat az irányelv hiteles magyar fordítása¹⁴⁷ szerint idéztem. E fordítás azonban elfedi az eredeti angol, illetve francia szövegből, illetve a közvetett diszkrimináció fogalmának történeti értelmezéséből következő lényegi megállapítást, amely szerint a közvetett diszkrimináció megállapításához az is elegendő, ha az adott feltétel, rendelkezés vagy gyakorlat alkalmas arra, hogy hátrányosan érintsen meghatározott tulajdonságokkal rendelkező személyeket.¹⁴⁸

A közvetett diszkrimináció fogalmának történeti értelmezése során fontos kiindulópont, hogy az Európai Bíróság az irányú gyakorlata, hogy közvetlen diszkriminációt csupán abban az esetben állapít meg, ha az adott feltétel, rendelkezés vagy gyakorlat kifejezett módon utal a diszkrimináció alapjául szolgáló körülményre. Ennek megfelelően – mivel igen kevés az ennyire nyílt megkülönböztetés – általában a közvetett diszkrimináció fogalmát alkalmazza a Bíróság.

¹⁴⁵ GAOR /45/40. p.173. para 7.

¹⁴⁶ General Recommendation No.14.: Definition of discrimination (Art.1, Par.1.) 22/03/93 – www.unhchr.ch

¹⁴⁷ www.europa.eu.int/eur-lex

¹⁴⁸ Az angol szöveg szerint: „Indirect discrimination shall be taken to occur where an apparently neutral provision, criterion or practice would put persons (...) at a particular disadvantage compared with other persons (...)”. A francia szöveg szintén azt támasztja alá, hogy elegendő, ha az adott rendelkezés alkalmas hátrány okozására: „(...)est susceptible d’entraîner un désavantage particulier”. – A hivatalos szövegeket lásd www.europa.eu.int/eur-lex.

A közvetett diszkrimináció bizonyításával kapcsolatosan két különböző standard érvényesült a Bíróság gyakorlatában:

– A kezdetben túlsúlyban lévő, nemi diszkriminációval kapcsolatos ügyekben kifejezetten megkövetelte, hogy az adott rendelkezés lényegesen nagyobb arányban hátrányosabban érintse az egyik nem tagjait a másíknál, és ennek alátámasztására statisztikai bizonyítékokat követelt meg. [Case 170/84 Bilka (1986) ECR 1607]

– A nemzeti hovatartozással kapcsolatos közvetett diszkrimináció tilalmánál pedig a Bíróság kezdetben már alacsonyabb fokú statisztikai hátrány esetén is megállapította a közvetett hátrányos megkülönböztetés megvalósulását [Joined cases C 259/91, 331/91 and 332/91 Allué and Others (Allué II.)]. A tényleges áttörés azonban a 90-es évek második felében következett be, amikor az Európai Bíróság kifejezetten kimondta, hogy a közvetett diszkrimináció megállapításához elegendő, ha az adott rendelkezés potenciálisan alkalmas lehet arra, hogy meghatározott csoportot hátrányos helyzetbe hozzon, illetve ennek kockázata fennáll. [Case C-237/94 O'Flynn (1996)] Azaz a közvetett diszkrimináció megállapításának nem feltétele, hogy egy adott csoport ténylegesen hátrányos helyzetbe kerüljön.

Az új irányelvek kidolgozása során az Európai Bizottság arra az álláspontra helyezkedett, hogy a közvetett diszkrimináció fogalmának meghatározása során a 90-es években kialakított, tágabb mércét vegyék figyelembe. A 2000/43/EK irányelv 2. cikkének eredeti angol, illetve francia szövegéből kitűnően valóban e megoldást választották. Azaz a pontos magyar fordítás úgy hangozna, hogy „(...) az egy faji vagy etnikai származású személyeket más személyekhez képest különösen hátrányosan *érinthet*”, szemben a tényleges érintettséget megkövetelő magyar szöveggel. E fordítási pontatlanság azonban súlyos következményekkel jár – a védelem köre szűkül. *Míg az Irányelv fogalma szerint elegendő, hogy az adott látszólag semleges rendelkezés alkalmas legyen arra, hogy hátrányos helyzetbe hozzon meghatározott származású személyeket, a magyar fordítás, és az azzal összhangban lévő törvényi fogalom szerint a potenciális hátrányokozás nem elegendő a közvetett megkülönböztetés megállapításához.*

Az Ebtv. 9. §-a értelmében közvetett diszkriminációnak minősül „az a közvetlen 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.” E fogalom tehát megköveteli, hogy tényleges hátrány álljon fenn az adott rendelkezés következtében meghatározott tulajdonságokkal rendelkező személyek vagy csoportok kárára, méghozzá „lényegesen nagyobb arányban”, mint az adott tulajdonsággal nem rendelkező, egyébiránt összehasonlítható helyzetben levő személyek vagy csoportok vonatkozásában. *A „lényegesen nagyobb arányú hátrány” megkövetelése szintén visszalépés a közvetett diszkrimináció fogalmának történeti fejlődéséhez, illetve az Irányelvben foglaltakhoz képest.* A hátrány vonatkozásában a korábbi nemi diszkriminációs szabályozással szemben az Irányelv nem követeli meg, hogy az lényegesen nagyobb arányban érintse az adott csoporthoz tartozó személyeket, elegendő, ha különösen hátrányosan érinti. *Az uniós joganyaggal, illetve gyakorlattal konform értelmezés érdekében tehát a magyar fogalom értelmezése során is olyan módon érdemes megközelíteni a közvetett diszkrimináció fogalmát, hogy abban a potenciális hátrányokozás is benne foglaltassék.*

Mind az Ebtv. által adott fogalomból, mind az irányelvből, illetve a nemzetközi dokumentumokból kitűnően nagyon fontos eleme a közvetett diszkrimináció fogalmának, hogy annak nem eleme a diszkriminációra irányuló szándék, azonban még annak tudata sem, hogy az adott látszólag semleges rendelkezés potenciálisan hátrányosabb helyzetbe hozhat egy adott csoportot. Fontos továbbá, hogy az Ebtv. – az Irányelv által adott definícióval összhangban – gyűjtőfogalomként használja a „rendelkezés” kifejezést: a 7. § (2) bekezdése értelmében a „rendelkezés” fogalmi körébe tartozik a „magatartás, intézkedés, feltétel, mulasztás, utasítás vagy gyakorlat”, azaz a hátrányos megkülönböztetés mind tevőlegesen, mind pedig nem-tevéssel megvalósítható.

A törvény 7. § (2) bekezdése értelmében „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”.

Meghatározó jelentőséggel bír, hogy *mi minősülhet „tárgyilagos mérlegelés szerinti, az adott jogviszonnyal közvetlenül összefüggő, ésszerű indoknak”?*

A 2000/43/EK irányelv 2. cikke értelmében nem valósul meg közvetett megkülönböztetés, ha az adott rendelkezés, feltétel vagy gyakorlat „jogszerű céllal objektív módon igazolható, továbbá e cél megvalósításának eszközei megfelelőek és szükségesek.”

E kimentési ok értelmezése során az Európai Bíróság gyakorlata irányadó. Eszerint a különbségtétel akkor jogszerű, ha *a megkülönböztetés alapjául szolgáló tulajdonsághoz nem kapcsolódó, objektív tényezők alapján igazolható* [lásd pl. Case 171/88 Rinner-Kühn (1989), Case 77/2002 Steinicke (2003)]. Az igazolhatóság kérdésében a nemzeti bíróság dönt. E tárgyú mérlegelése során meg kell győződnie arról, hogy valamennyi releváns körülmény ismeretében *volt-e lehetőség arra, hogy más eszközök igénybevételével ériék el az adott célt, illetve, hogy a különbségtétel valóban alkalmas, azaz megfelelő eszköz-e az adott cél elérésére* [lásd Case 77/2002 Steinicke (2003)]. A magyar törvény rendelkezését tehát – az uniós követelményeknek való megfelelés érdekében – szigorúan e standardok alapján kell értelmezni.

Az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlata tükrében diszkriminatív az eltérő bánásmód akkor, ha az ésszerű és tárgyilagos módon nem indokolható, azaz nincs legitim célja és az alkalmazott eszközök nem állnak ésszerű arányban az elérendő céllal.¹⁴⁹ A legitim cél vonatkozásában a tagállamok széles körű mérlegelési jogkörrel rendelkeznek, ugyanis legitim célnak minősül bármi, ami ésszerű és tárgyilagos módon igazolható egy demokratikus társadalom keretei között.

Az ECRI 7. számú általános politikai ajánlása értelmében nem valósul meg hátrányos megkülönböztetés, azaz objektív és ésszerű a különbségtétel, illetve az elkülönítés indoka, ha a különbségtétel jogszerű célért történik, és ha a különbségtétellel elérni kívánt cél és a különbségtétel adott eszköze ésszerű arányban áll egymással.

A „tárgyilagos mérlegelés szerinti ésszerű ok” értelmezése során irányadó továbbá, hogy amennyiben a hátrányos megkülönböztetés alapjogokhoz kötődik (így tipikusan az oktatás kapcsán megjelenő hátrányos megkülönböztetés többszörösen is alapjogi vonásokkal bír, mivel érinti mind a művelődéshez való jogot, mind a gyermekek jogait, mind az államnak a gyerekekről való gondoskodási kötelezettségét, mind pedig a szülők jogát a gyermekeiknek adódó nevelés megválasztására), az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében a *szükségesség-arányosság mércéjét* kell alkalmazni. E mérce értelmében az alapjoggal kapcsolatos megkülönböztetés alkotmányosságának megítéléséhez az alapjogok korlátozására irányadó általános jogkorlátozási tesztet kell alkalmazni. A fenti mérce értelmében nem elegendő annak pusztán „ésszerűsége”, hanem az is szükséges, hogy az adott cél elérésére ne álljon rendelkezésre más eszköz, azaz, hogy a különbségtétel vagy korlátozás „elkerülhetetlen” legyen. (E követelmény megegyezik az Európai Bíróság gyakorlatával.) A „szükségesség” tehát az indokolhatóság szempontjából az AB gyakorlatában végső eszközt jelent, ha a megkülönböztetés alkalmazására kényszerítő ok áll fenn, amikor a szabályozás célja másként nem érhető el. A korlátozás vagy különbségtétel célja, indoka egy másik alapvető jog vagy szabadság védelme vagy egyéb alkotmányos cél érvényesítése lehet. A korlátozás „arányossága” kettős követelményt takar. Egyrészt a cél eléréshez szükséges legenyhébb korlátozás követelményét, másrészt pedig azt, hogy a megkülönböztetésnek vagy korlátozásnak arányban kell állnia az elérni kívánt cél fontosságával. [lásd pl. 30/1997. (IV. 29.) AB hat.]

A fentiek tükrében a tárgyilagos mérlegelés szerinti ésszerű ok értelmezése során igen szigorúan és megszorító módon kell eljárni, azaz vizsgálni kell, hogy van-e a rendelkezésnek nézve a faji származáshoz nem kötődő, ésszerű ok, hogy az okul szolgáló jogszerű cél elérésével keletkező előny arányban áll-e az okozott hátránnyal, hogy a legenyhébb eszközt választották-e, illetve végső soron azt, hogy elkerülhetetlen volt-e az adott rendelkezés a cél elérése érdekében. Mindezek bizonyítása – az Ebtv. bizonyítási teherről szóló rendelkezései értelmében – az alperes feladata.

Szegregáció (jogellenes elkülönítés)

Ahogy fent jeleztem, a 2000/43/EK Irányelv által tiltott magatartások körében nem szerepel önállóan a jogellenes elkülönítés, annak tilalma azonban kiolvasható a közvetlen, illetve közvetett hátrányos megkülönböztetés tilalmából. Emellett számos – Magyarországra nézve is irányadó – nemzetközi dokumentumban és ajánlásban megjelenik a szegregáció tilalma.

Az ENSZ faji megkülönböztetés valamennyi formájának leküzdéséről szóló Egyezményének 3. cikke kimondja, hogy „a részes államok különösen elítélik a faji elkülönítést és az apartheidet és vállalják, hogy a joghatóságuk alá tartozó területeken minden ilyen természetű gyakorlatot megakadályoznak, eltiltanak és megszüntetnek.” Nagyon fontos, hogy e cikk nem csupán a kifejezett, állami akarattal létező apartheid-rendszerekre utal, hanem a „spontán szegregáció” jelenségére is. A Bizottság 19. számú általános ajánlásában felhívja a figyelmet arra, hogy a szegregáció állami szándéktól függetlenül, magánszemélyek cselekményei következtében is kialakulhat, például a lakhatás terén jövedelmi különbségek következtében. A jövedelmi különbségek azonban gyakran járnak együtt származásbeli vagy bőrszín szerinti különbségekkel, így bizonyos területek lakói többszörösen stigmatizálódnak. Az államoknak a „spontán szegregáció” elleni fellépést is javasolja.¹⁵⁰

Az ENSZ faji diszkrimináció felszámolásáért felelős Bizottsága 29. számú általános ajánlásában külön figyelmet szentel a szegregáció jelenségének, és felhívja a figyelmet annak szükségességére, hogy az államok megfelelő lépéseket tegyenek lakhatási, oktatási és foglalkoztatási diszkrimináció megszüntetésére, valamint a vegyes közösségek kialakítására.¹⁵¹

¹⁴⁹ Belgian Linguistic case, 23. July 1968, para 10.; Willis v the United Kingdom, 11. June 2002 para 39.; Abdulaziz, Cabales et Balhaddi c. Royaume Uni – Arrêt du 25. mai 1985.

¹⁵⁰ General Recommendation No.19: Racial segregation and apartheid (Art.3.) 18/08/95 – www.unhchr.ch

¹⁵¹ General Recommendation No.29.: Art.1., paragraph 1 of the Convention (Descent) 01/11/2002. 14–17. – www.unhchr.ch

A szegregáció elleni fellépés szükségességére az Európa Tanács Rasszizmus és Intolerancia Elleni Bizottsága, az ECRI is felhívja a figyelmet dokumentumaiban. Így a romákkal szembeni diszkrimináció leküzdéséről szóló 3. számú általános politikai ajánlásában felhív az oktatási szegregáció elleni küzdelem szükségességére,¹⁵² az antidiszkriminációs jogalkotásról szóló 7. számú általános politikai ajánlásában pedig a tiltott magatartások körében szintén megjelenik a szegregáció.¹⁵³ Az ajánláshoz fűzött magyarázat a szegregáció fogalmát következőképpen határozza meg: olyan magatartás, amellyel valaki személyeket objektív és ésszerű indok nélkül elkülönít egymástól faji, etnikai származáshoz kapcsolódó alapon. Az ajánlás hangsúlyozza, hogy az önkéntes elkülönülés nem valósít meg szegregációt.¹⁵⁴

Az oktatásban előforduló jogellenes elkülönítést az oktatásban alkalmazott megkülönböztetés elleni küzdelemről szóló, UNESCO egyezmény (Magyarországon kihirdette: 1964. évi 11. tvr.) is tiltja. Az Egyezmény 1. cikke értelmében „a „megkülönböztetés” kifejezés alatt értendő a fajon, bőrszínen, nemen, nyelven, valláson, politikai vagy bármilyen egyéb véleményen, nemzeti vagy társadalmi származáson, vagyoni helyzeten vagy születésen alapuló minden olyan különbségtétel, kizárás, korlátozás, vagy kedvezés, amelynek célja vagy következménye az oktatás terén való egyenlő elbánás megszüntetése vagy akadályozása, nevezetesen:

a) valamely személy vagy csoport kizárása az oktatás bármely fajtájában vagy fokozatában való részvételből;
b) valamely személynek vagy csoportnak alacsonyabb színvonalú oktatásra való korlátozása;
c) bizonyos személyek vagy csoportok részére külön oktatási rendszerek vagy intézetek létesítése vagy fenntartása, a jelen egyezmény 2. Cikkében foglalt rendelkezések fenntartásával, vagy

d) valamely személynek vagy csoportnak az emberi méltósággal össze nem egyeztethető helyzetbe való juttatása.”

Bár az egyezmény nem használja a szegregáció fogalmát, a „kizárás”, „korlátozás”, a „külön oktatási rendszerek fenntartása és létesítése” egyértelműen a jogellenes elkülönítést tiltja.

A jogszerű elkülönülés eseteit az Egyezmény a 2. cikkben sorolja fel: három esetben tartja törvényesnek az elkülönülést,

„A) Ha két nembeli tanulók számára létesítik és

- a) egyenlő lehetőséget nyújtanak,
- b) azonos fokú képesítést nyert tanszeméllyel,
- c) azonos minőségű iskolai helyiségekkel és felszereléssel működnek, valamint
- d) azonos értékű tanulmányi program elvégzését teszik lehetővé.

B) vallási, nyelvi okokból, ha

- a) a szülők kívánságának megfelelő oktatást nyújtanak, és
- b) az oktatás összhangban áll az illetékes hatóságok által előírt normákkal, különösen az azonos fokozatú oktatás tekintetében,

C) magániskolák,

- a) ha nem az a céljuk, hogy bármely csoport kizárását biztosítsák, és
- b) az oktatás összhangban áll az illetékes hatóságok által előírt normákkal, különösen az azonos fokozatú oktatás tekintetében.”

A fentiekkel összhangban, illetve a társadalmi viszonyoknak, az elmúlt évek tapasztalatainak megfelelően a magyar jog külön elkövetési magatartásként tiltja a jogellenes elkülönítést.

Az Ebtv. 10. § (2) bekezdése értelmében „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.”

A törvény a lakhatásra valamint az oktatásra vonatkozó speciális rendelkezései körében is kitér az elkülönítés kérdéseire. A törvény indokolása szerint a jogellenes elkülönítés leggyakrabban az oktatás területén valósul meg.

A törvény 27. § (3) bekezdése értelmében „az egyenlő bánásmód követelményének megsértését jelenti különösen valamely személy vagy csoport

a) jogellenes elkülönítése egy oktatási intézményben, illetve az azon belül létrehozott tagozatban, osztályban vagy csoportban,

b) olyan nevelésre, oktatásra való korlátozása, olyan nevelési, oktatási rendszer vagy intézmény létesítése, fenntartása, amelynek színvonala nem éri el a kiadott szakmai követelményekben meghatározottakat, illetve nem felel meg a szakmai szabályoknak, és mindezek következtében nem biztosítja a tanulmányok folytatásához, az állami vizsgák letételéhez szükséges, az általában elvárható felkészítés és felkészülés lehetőségét.

¹⁵² ECRI General Policy Recommendation No.3 Combating racism and intolerance against Roma.

¹⁵³ ECRI General Policy Recommendation No.7. on national legislation to combat racism and racial discrimination.

¹⁵⁴ Explanatory Memorandum to ECRI General Policy Recommendation No. 7 on national legislation to combat racism and racial discrimination. 16.

(4) Az oktatási intézményekben nem működhetnek olyan szakkörök, diákkörök és egyéb tanulói, hallgatói, szülői vagy más szervezetek, amelyek célja más személyek vagy csoportok lejáratása, megbélyegzése vagy kirekesztése.”

A 28. § értelmében „nem sérti az egyenlő bánásmód követelményét, ha az oktatást csak az egyik nembeli tanulók részére szervezik meg, feltéve, hogy az oktatásban való részvétel önkéntes, továbbá emiatt az oktatásban résztvevőket semmilyen hátrány nem éri”, továbbá „nem sérti az egyenlő bánásmód követelményét, ha a) közoktatási intézményben a szülők kezdeményezésére és önkéntes választása szerint, b) felsőoktatási intézményben a hallgatók önkéntes részvétele alapján olyan vallási vagy más világnézeti meggyőződésen alapuló, továbbá kisebbségi vagy nemzetiségi oktatást szerveznek, amelynek célja vagy tanrendje indokolja elkülönült osztályok vagy csoportok alakítását; feltéve, hogy emiatt az oktatásban résztvevőket semmilyen hátrány nem éri, továbbá ha az oktatás megfelel az állam által jóváhagyott, államilag előírt, illetve államilag támogatott követelményeknek.”

Mind a nemzetközi dokumentumokból, mind a magyar szabályozásból kitűnően tehát alapvetően tilos az elkülönített oktatás, illetve a szabályozás különös hangsúlyt fektet az alacsonyabb színvonalú oktatásra való korlátozás tilalmára. Bizonyos jellemzők (nem, vallás, világnézet) alapján azonban jogszerű lehet a tanulók bizonyos csoportja részére szervezett oktatás. Felmerülhet azonban a kérdés, hogy az elkülönített oktatás abban az esetben is tilos-e, ha az azonos minőséget képvisel, illetve, hogy mi különbözteti meg a származás alapján való jogszerű elkülönített oktatást az oktatási szegregációtól.

Az Egyesült Államok Legfelsőbb Bírósága 1896-ban a Plessy c. Ferguson ügyben kimondta, hogy nem sérül az egyenlő bánásmód elve, ha a feketék és a fehérek lényegében azonos minőségű szolgáltatásban részesülnek, még ha e szolgáltatások elkülönítettek is. A doktrína szerint feketék és fehérek iskolája egyenlő, ha az épület, a tanmenet, a tanárok képzése, a bizonyítvány és a többi „kézzel fogható” („tangible”) tényező azonos minőségű. Ezt az elvet bírálta felül a Legfelsőbb Bíróság 1954-ben, amikor a Brown c. Board of Education ügyben kimondta, hogy a fekete és a fehér gyerekek elkülönítése az államilag fenntartott iskolákban kizárólagosan faji alapon, a fekete gyermekekre nézve az egyenlő bánásmód elvének megszegését jelenti, még akkor is, ha a fizikai körülmények és minden „kézzel fogható” tényező egyenlő.

A nemzetközi dokumentumok, illetve a magyar szabályozás is e logikára épül: az elkülönített oktatás még abban az esetben is jogellenes, ha teljes mértékben azonos feltételek biztosításával történik. A magyar jog egyetlen esetben ad lehetőséget a származáson alapuló elkülönített oktatásra: a kisebbségi oktatás esetében. Felmerül a kérdés, hogy milyen ismérvek alapján határozható el a kisebbségi jogok körébe tartozó kisebbségi oktatás a szegregált oktatástól.

A kisebbségi oktatásra a Nektv. VI. fejezetében foglaltak irányadóak. Az elkülönített oktatás tehát akkor jogszerű, ha megfelel a Nektv.-ben, illetve az Ebtv.-ben foglaltaknak. A fentiek értelmében a kisebbségi oktatás három lényeges ponton különbözik a szegregációtól:

- az önkéntességben
- az elkülönítés céljában
- valamint az azonos minőség biztosításában.

Ahogy azt a fentiekben bemutattam, az önkéntes elkülönülés magatartását a diszkriminációdefiníciók kiveszik a jogtalan elkülönítés kategóriája alól. Az ECRI 7. számú általános politikai ajánlása a fogalmak magyarázatánál külön is kiemeli: „Az önkéntes elkülönülés nem eredményez szegregációt.”. Az UNESCO Egyezmény is felsorolja a jogszerű elkülönülés formái között, hogy vallási, nyelvi okokból lehet külön oktatási intézményeket fenntartani, ha azok a szülők kívánságának megfelelő oktatást nyújtanak. Az önkéntesség követelményét rögzíti az Ebtv. 28. § (2) bekezdése is. Az önkéntességet a Nektv. 43. § (2) bekezdése értelmében az biztosítja, hogy a kisebbségi oktatásban való részvétel a gyermek szülője vagy gyámja döntése alapján történik, illetve a 14. életévét betöltött gyermeket e döntésbe be kell vonni.

Természetesen egy döntés csak akkor lehet önkéntes, ha megfelelő információk ismeretében születik. Nem nevezhetjük önkéntesnek azt a döntést, melyet a döntés következményeinek ismerete nélkül hoznak. Például a formálisan beleegyezést kifejező szülői aláírások ellenére sem ismertük el a cigány kisebbségi oktatás szülői kezdeményezését, amikor kiderült, hogy az iskola által előre legépelt papírt írták alá a szülők, a papíron csupán a közoktatási törvény paragrafusa szerepelt, az oktatás tartalma, neve, körülményei nem; és a szülők ténylegesen sem voltak tisztában azzal, hogy az aláírásuk alapján gyermekeiket a többiekől elkülönülten, csökkentett tananyag alapján, kevésbé képzett pedagógusokkal fogják tanítani.

Míg a kisebbségi oktatás esetében a kulturális hagyományok, a nyelv megőrzése a cél, addig a tudatos szegregáció esetében a hátrányos helyzetű polgárok kizárása valamely szolgáltatásból, arra szorításuk, hogy egy meghatározott területen éljenek stb. A spontán szegregáció esetében egy migrációs folyamat következményeként alakul ki a szociológiailag és sokszor etnikailag is homogén lakóközösség, illetve a jobb módúak elköltözését nemcsak a romló munka- és infrastrukturális körülmények, hanem a hátrányos helyzetű lakók számának növekedése is motiválja.

A különbség harmadik összetevője, hogy a kulturális értékek megőrzése nem eredményezi az oktatás színvonalának csökkenését.

Összességül tehát: az önkéntesen választott, mások kizárására nem irányuló és azt nem is eredményező, mások részére rosszabb körülményeket nem generáló elkülönítés esetén nem beszélhetünk szegregációról.

Gyakran előfordul azonban, hogy gyerekek elkülönítése nem kisebbségi oktatás keretében, hanem egyéb pedagógiai célok alapján történik – egyrészt a Köznevelési törvény által nevesített módokon, másrészt pedig a pedagógusok döntése alapján, belső oktatás-szervezési döntés alapján különítik el a „problémás” gyerekeket. Ennek alapján nagyon fontos hangsúlyozni, hogy a szegregációnak nem csupán a tudatos, szándékos, hanem a közvetett formáját is tiltják a hazai és nemzetközi jogszabályok. Jogellenes elkülönítésnek minősül tehát minden olyan magatartás, amely „faji alapon egyes személyeket vagy személyek csoportját másoktól – tárgyilagos mérlegelés szerinti ésszerű indok nélkül – elkülönít.” Emellett, bár az Ebtv. által a jogellenes elkülönítésre adott általános fogalomból [10. § (2) bekezdés] kitűnően csupán az „aktív magatartással” megvalósított jogellenes elkülönítés tilos, az Ebtv. oktatással kapcsolatos rendelkezései [27. § (3) bekezdés], illetve vonatkozó nemzetközi egyezmények az elkülönített, illetve alacsonyabb színvonalon működő oktatási rendszerek fenntartását is tiltják.

Amennyiben az elkülönítésnek „tárgyilagos mérlegelés szerinti, ésszerű oka van”, az nem jogellenes. A „tárgyilagos mérlegelés szerinti ésszerű ok” vonatkozásában mutatis mutandis a közvetett diszkrimináció kapcsán leírtak irányadóak, azaz:

A tárgyilagos mérlegelés szerinti ésszerű ok értelmezése során igen szigorúan és megkövetelő módon kell eljárni, azaz vizsgálni kell, hogy fennáll-e az elkülönítésre (annak fenntartására) nézve a faji származáshoz nem kötődő, ésszerű ok, hogy az elkülönítésre alapot adó jogszabály cél elérésével keletkező előny arányban áll-e az okozott hátránnyal, hogy a legenyhébb eszközöz nyúlt-e az elkülönítéssel a fenntartó, illetve végső soron azt, hogy elkerülhetetlen volt-e az elkülönítés a cél elérése érdekében.

A fenti mérce alkalmazása tehát abban az esetben válik szükségessé, amikor a különböző származású gyerekek elkülönítése nem kisebbségi oktatás keretében, hanem egyéb indokokból, illetve egyéb körülmények eredményeképpen valósul meg. Amennyiben e feltételeknek nem felel meg az elkülönítés, az abban az esetben is jogellenes, ha azonos színvonalon, azonos személyi és tárgyi feltételek biztosításával valósul meg. Kisebbségi oktatás okán történő elkülönített oktatás esetén a fenti feltételek meglétét maga a jogi szabályozás biztosítja, így ez esetben csupán a jogszabályokban meghatározott előfeltételek vizsgálata szükséges, különös tekintettel az önkéntességre, a cél és az azonos színvonal szempontjaira.

2005. november 21.

Dr. Kaltenbach Jenő s. k.

Jogszábmlymutató

A Beszámolóban hivatkozott jogszábmlyok és azok rövidítései

A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény	(Alkotmány)
A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény	(Pp.)
Az államigazgatási eljárásról szóló 1957. évi IV. törvény	(Áe.)
A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény	(Ptk.)
Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény	(Btk.)
A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény	(Jat.)
A Magyar Köztársaságban élő nemzeti és nyelvi kisebbségek országgyűlési képviselétéről szóló 1990. évi XVII. törvény	
A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény	(Ötv.)
A Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény	(Mt.)
A közalkalmazottakról szóló 1992. évi XXXIII. törvény	(Kjt.)
A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény	(Avtv.)
A szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény	(Szocvt.)
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	
A személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény	(Szja.)
A rádiózásról és a televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény	(médiatörvény)
A gyermekek védelméről és a gyámsági igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény	(Gyvtv.)
Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény	(Étv.)
A fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény	(Fgytv.)
A helyi önkormányzatok társulásáról és együttműködéséről szóló 1997. évi CXXX. törvény	(kistérségi törvény)
A szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény	(Sztv.)
A tankönyvpiacon rendjéről szóló 2001. évi XXXVII. törvény	(Tkpt.)
A jogi segítségnyújtásról szóló 2003. évi LXXX. törvény	(Jst.)
Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény	(Ebtv.)
A települési önkormányzatok többcéltű kistérségi társulásáról szóló 2004. évi CVII. törvény	
A Magyar Köztársaság 2005. évi költségvetéséről szóló 2004. évi CXXXV. törvény	
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	(Kvjtt.)
A büntetések és intézkedések végrehajtásáról szóló 1979. évi 11. törvényerejtű rendelet 138/1992. (X. 8.) Korm. rendelet A közalkalmazottakról szóló 1992. évi XXXIII. törvény végrehajtásáról a közoktatási intézményekben	
A többcéltű kistérségi társulások által ellátott egyes közszolgáltatások 2005. évi normatív működési támogatásáról szóló 5/2005. (I. 19.) Korm. rendelet	(kistérségi rendelet)
A foglalkoztatást elősegítő támogatásokról szóló 6/1996. (VII. 16.) MüM rendelet	

Tartalom

Bevezető

Néhány gondolat a 2005-ös évről

- I. A kisebbségi önkormányzati rendszer
 1. A kisebbségi önkormányzati rendszer jogi szabályozásának átalakítása
 - 1.1. A kisebbségi önkormányzati választójogi reform és annak várható hatásai
 - 1.2. A „kisebbségi kedvezményes mandátum” sorsa
 2. A kisebbségi törvény módosításának főbb elemei, és a megoldásra váró problémák
 3. Tényleges és lehetséges változások a kisebbségi törvény személyi hatályában
- II. **A kisebbségi közösségi jogok helyzete 2005-ben – különös tekintettel az oktatáshoz fűződő kollektívjogokra**
 1. A kisebbségi oktatás helyzetét befolyásoló általános tendenciák
 2. A kisebbségi önkormányzatok által fenntartható nevelési oktatási és kulturális intézményekre vonatkozó szabályok áttekintése
 3. A kisebbségi önkormányzatok egyetértési jogával kapcsolatos panaszok bemutatása
 4. Egy különösen bonyolult iskolai diszkriminációs eset bemutatása
 5. A kisebbségi tankönyvhelyzet bemutatása
 6. A kistérségi iskolák létrehozásával kapcsolatos – kisebbségi jogokat (is) érintő – visszasságok
 7. A nemzetiségi rádióműsorok frekvenciaproblémája
- III. **Az egyes egyéni kisebbségi jogok érvényesülésének 2005. évi tendenciái**
 1. A kisebbségi névhasználat kérdései
 2. A kisebbségi közösséghez tartozók identitását védő szabályok, különös tekintettel a személyes adatok kezelésére
 3. A foglalkoztatás területén tapasztalható problémák
 4. A kisebbségi jogok nem „rendeltetésszerű” gyakorlása – egy „szokatlan” ügy tapasztalatai
 5. A rendőrség és a büntetés-végrehajtási szervek eljárásával, valamint a kirendelt ügyvédek tevékenységével kapcsolatos panaszokról
 6. Kisebbségi ülnökök az igazságszolgáltatásban? Az ülnökök megválasztásának új szabályai
- IV. **Kisebbségi célú közalapítványok helyzetének alakulása 2005-ben**
 1. A kisebbségi közalapítványok létrehozásának indokai, működésük vázlatos áttekintése
 - 1.1. A Magyarországi Nemzeti és Etnikai Kisebbségekért Közalapítvány létrehozását szükségessé tévő körülmények (MNEKK)
 - 1.2. A Magyarországi Cigányokért Közalapítvány (MACIKA) tevékenysége
 2. A nemzeti és etnikai kisebbségekért közalapítvány működési rendjét érintő változások
 3. A kisebbségi közalapítványok működését érintő kritikák az ombudsman szemszögéből
- V. **A szociális problémák és a szegénység – a kisebbségi ombudsman szemszögéből**
 1. A szociális biztonsághoz fűződő alkotmányos alapjoggal kapcsolatos visszasságokról általában
 2. Néhány segítyezéssel kapcsolatos panaszügy bemutatása
 3. Gondolatok a lakhatási problémákról – konkrét ügyek tapasztalatai alapján
 4. Az építésügyi hatóság, valamint az önkormányzat szerepe a lakhatási feltételek alakulásában
 5. A kilakoltatás jelenségéről a gyermeki jogok érvényesülésének szempontjából
 6. Gondolatok a gyermeki és a szülői jogok érvényesülését veszélyeztető körülményekről egy konkrét ügy alapján
 7. Súlyosbodó életkörülmények ózd Hétes-telepen
- VI. **Új eszközök a diszkrimináció elleni küzdelem fegyvertárában – az egyenlő bánásmódról szóló törvény hatásai**
 1. Bevezető gondolatok a diszkrimináció fogalmáról
 2. Mely esetben tiltja az Ebtv. a diszkriminációt? (A törvény személyi és tárgyi hatálya)
 3. A diszkrimináció jogi fogalma, megállapításának lehetőségei
 - 3.1. A diszkrimináció közvetlen (direkt) formája
 - 3.2. A diszkrimináció közvetett (indirekt vagy rejtett) előfordulási esetei
 - 3.3. A zaklatás tilalma
 - 3.4. A diszkrimináció speciális területe: a szegregáció

4. A hátrányos megkülönböztetés tilalmának érvényesítését segítő garanciák: bizonyítási teher, a megtorlás tilalma, a közérdekű igényérvényesítés
5. Az Ebtv. módosításának szükségessége – részvételünk a kodifikációban
- 5.1. Az Ebtv. alapfogalmai
- 5.2. A hátrányos megkülönböztetés elleni hatékony fellépés intézményi garanciái – az Egyenlő Bánásmód Hatóság függetlensége
- 5.3. Az Ebtv. módosításával kapcsolatos további észrevételeink

VII. A hátrányos megkülönböztetés (etnikai diszkrimináció) esetén igénybe vehető jogorvoslati, illetve panaszforumok

1. Az Egyenlő Bánásmód Hatóság jogvédő munkájának bemutatása
2. A roma jogsegélyszolgálat által kínált lehetőségek
3. A „Nép Ügyvédje” által kínált jogi segítségnyújtás lehetőségei
4. A fogyasztóvédelem, mint a diszkrimináció elleni fellépés egy lehetséges esete
5. A hátrányos megkülönböztetés „kriminalitása” – a diszkrimináció miatt indítható büntető-, illetve szabálysértési eljárások
6. A személyiségi jogvédelmi perek sajátosságai a diszkrimináció tükrében

VIII. Az ombudsman jogfejlesztő munkája.

Állásfoglalásaink, rendezvényeink az antidiszkriminációs jog fogalmainak helyes értelmezéséről

1. Egy úttörő kezdeményezés: az ún. „amicus curiae”
2. Jogfejlesztő ismeretterjesztés – konferenciák, antidiszkriminációs tréningek, szemináriumok
- 2.1. Tréning a kisebbségi média szakembereinek részvételével
- 2.2. Oktatási integráció Magyarországon – a 2005. december 5-ei vitaforum tapasztalatai
3. Az Európai Unió által meghirdetett transznacionális antidiszkriminációs projektekben való részvételünk
- 3.1. Roma EDEM Projekt Oktatási Szeminárium
- 3.2. „Eséllyel a munka világában” – a Roma EDEM Projekt és Hivatalunk szemináriuma
- 3.3. Az EQUINET nemzetközi projekthez való kapcsolódásunk

IX. Az országgyűlési biztos és munkatársai kül- és belföldi programjának bemutatása

X. Ügyforgalmi statisztika

XII. Függelék

1. számú függelék
A rendszeres szociális segély hagyatéki teherként való bejelentésével kapcsolatos problémák
2. számú függelék
Adalékok a diszkrimináció fogalmához („amicus curiae”)
Jogszabálymutató

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