

BESZÁMOLÓ

A NEMZETI ÉS ETNIKAI
KISEBBSÉGI JOGOK
ORSZÁGGYŰLÉSI BIZTOSÁNAK
TEVÉKENYSÉGÉRŐL

2003.

január 1.– december 31.

J/8928

BESZÁMOLÓ

A NEMZETI ÉS ETNIKAI KISEBBSÉGI JOGOK ORSZÁGGYŰLÉSI BIZTOSÁNAK TEVÉKENYSÉGÉRŐL

2003.

január 1.–december 31.

2004

Minden jog fenntartva

Kiadó: Országgyűlési Biztosok Hivatala
1051 Budapest, Nádor utca 22.
Telefon: 475 7149 • Fax: 269 3542
Felelős kiadó: Dr. Kaltenbach Jenő

ISSN 1416-9711

Bevezető

2003-ról általában a kisebbségi biztos szemszögéből

Éves beszámolóink szokásos bevezető sorait ezúttal – a korábbiaktól némileg eltérő módon – a számokkal kell kezdenünk. A tavalyi évben ugyanis a hozzánk érkező panaszok száma igen jelentős, a megelőző évhez képest több mint 40%-os emelkedést mutat. Ez a tény részben öröndetes, hiszen nagymértékben abból fakad, hogy a központi közigazgatástól – lényegében a minisztériumoktól – véleményezésre hozzánk eljuttatott jogszabálytervezetek számában ugrásszerű, több mint 100%-os (2002-ben 66, 2003-ban 142) emelkedés következett be. Öröndetes ez még akkor is, ha a különböző főhatóságok ez irányú gyakorlata igen egyenetlen. Egyes minisztériumok válogatás nélkül küldik a tervezeteket, míg másoktól alkalmanként azokat sem kapjuk meg, amelyek érintik a mandátumunkat. Az persze megint más kérdés, hogy a nekik visszajuttatott ombudsmani véleménynek mi a sorsa, megindul-e egy dialógus az adott témáról, vagy a vélemény akkor is elsikkad a tárcaközi egyeztetés „darálójában”, ha abban magvas alkotmányossági megfontolások is megjelennek. Előfordult például a kisebbségi választójogi törvény tervezetei esetében, hogy olyan változat került tárcaközi egyeztetésre, amellyel kapcsolatban, egy korábbi fázisban alkotmányos visszásságot állapítottunk meg. Az előterjesztő csak azt közölte, hogy a tervezetre a kisebbségi biztos „észrevételt” tett.

A panaszok számának emelkedése – és ez már egyáltalán nem öröndetes – az előbb említett mutatót leszámítva is általános tendenciának mondható, ugyanis az összes többi mutató tekintetében is fennáll. A panaszok összetételében nincs számottevő változás. Bár a roma panaszosok aránya (éppen az összes panaszszám emelkedése miatt) enyhén csökkent, de abszolút számokban az emelkedés az ő esetükben is számottevő, 274-ről 372-re. A panaszokkal leggyakrabban megcélzott hatóságok te-

kintetében sincs változás. Az „éllovas” továbbra is a helyi önkormányzat, de – különösen a körülötte kirobbant emlékezetes viták fényében – érdemes megemlíteni, hogy az igazságszolgáltatás elleni panaszok száma több mint megduplázódva (25-ről 55-re), a második helyre került.

Nagy visszhangot kiváltó vitánk végül is pozitív eredménnyel zárult. Nemcsak a két alkotmányos intézmény jövőbeni viszonyát illetően, hanem azért is mert hozzájárult a jogállami intézményrendszer működésével kapcsolatos egyes vitás kérdések tisztázásához.

A tavalyi év eseménye, hogy az Európa Tanács Rasszizmus és Intolerancia Elleni Bizottsága (ECRI) megkezdte a tagállamokról készülő „országjelentések” harmadik fordulóját. Ennek során elkészült és hamarosan véglegesítésre kerül a Magyarországról szóló jelentés. E harmadik forduló során a Bizottság elsősorban azt vizsgálja, hogy a néhány évvel ezelőtti második fordulás országjelentésben tett ajánlások és javaslatok érvényesültek-e az adott ország jogrendszerében és joggyakorlatában.

Ennek kapcsán indokoltnak tűnik a főbb ajánlások és javaslatok számbavétele abból a szempontból, hogy történtek-e lépések az azoknak való megfelelés érdekében.

A bizottság az kérte, hogy kísérjük figyelemmel a kisebbségi önkormányzati rendszer működését és történjenek intézkedések a hiányosságok, úgy mint a legitimációs problémák, a finanszírozás elégtelensége, a kisebbségi és települési önkormányzatok viszonyának nehézségei, orvoslása érdekében. Itt érdemes utalni a bizottság egy másik, a kisebbségek nyelvi-kulturális autonómiája, nyelvhasználat és médiája erősítésére vonatkozó elvárására. A jelentésünkben részletesen tárgyaljuk azokat az egyelőre csak a tervezet szintjén létező intézkedéseket, amelyek a fenti célt szolgálják, megjegyezve, hogy a mintegy öt évvel ezelőtt született ajánlások megvalósítása immáron halaszthatatlan és kérjük az Országgyűléstől a további késedelemtől mentes intézkedést.

A büntetőjoggal kapcsolatos bizottsági elvárás az volt, hogy történjen meg a büntető szankciórendszer továbbfejlesztése, beleértve az ún. gyűlölet-beszéd megfelelő szankcionálását. E célt hosszas viták után sikerült ugyan elérni, ugyanakkor a jövő joggyakorlata (nem utolsósorban az Alkotmánybíróság döntése) adhat csak választ arra a kérdésre, hogy hogyan valósul meg az a bizottsági elvárás, amely e büntetőjogi normák következetes alkalmazását szorgalmazza. Ennek előmozdítása érdekében ajánlja a bizottság a rendőrök, ügyészek és bírák ez irányú képzését.

A korábbi jelentés polgári és közigazgatási jogról szóló fejezetében fo-

galmazódott meg az az ajánlás, hogy kerüljön elfogadásra egy ún. anti-diszkriminációs törvény, amely tartalmazza mindazokat a követelményeket, amelyek európai standardnak (EU 43/2000 irányelv, ECRI 2. és 7. általános politikai ajánlás) tekinthetők. A tavaly elfogadott egyenlő bánásmódról és esélyegyenlőségről szóló törvény nagyjából megfelel ugyan ezen elvárásnak, de éppen egy másik, a speciális hatósággal kapcsolatos bizottsági ajánlás tekintetében nem ad kielégítő megoldást. A törvénnyel kapcsolatban megfogalmazható további bírálatunk, illetve az előkészítés során egy, meggyőződésünk szerint a tényleges helyzettel jobban számot vető szabályozás érdekében tett – sajnos, nagyrészt eredménytelen – erőfeszítéseink részletes leírását a beszámoló tartalmazza.

A második forduló országjelentés külön fejezetet szentelt a roma közösség helyzetének. Megállapítva, hogy a velük szembeni hátrányos megkülönböztetés előfordul a közszolgáltatások, a lakhatás, a foglalkoztatás, az egészségügy és különösen az oktatás területén, egész sor intézkedést kezdeményez a helyzet javítása érdekében.

Az említett területeken történtek ugyan pozitív változások esélyével kecsegtető intézkedések, de ezek tényleges hatása még kezdeti stádiumban van, sőt egyes ágazatokban (például lakhatás) inkább csak tervek készültek.

Végül külön ki kell térnünk az ombudsmani intézkedések fogadtatására. Sajnálattal kell megállapítanunk, hogy a kezdeményezéseink, ajánlásaink és jogalkotási javaslataink fogadtatása továbbra is aggodalomra ad okot. Az érintett hatóságok – bár természetesen szép számmal akadnak pozitív ellenpéldák – reakciója többször nemcsak késedelmes, hanem elutasító, sértődött. Ez az indokolatlan érzelmi viszonyulás egy hivatalos eljárás során keletkezett dokumentumhoz hosszú távon alkalmas az intézmény és végső soron az Országgyűlés tekintélyének aláásására. Először fordult elő hivatalunk lassan kilencéves fennállása alatt, hogy egy országos botrányt kiváltó ügyben elmarasztalt intézmény képviselője nemcsak, hogy nem fogadta el az ombudsmani ajánlást, hanem azzal a képtelen váddal állt elő, hogy az Országgyűlés által elfogadott ombudsmani beszámoló rá vonatkozó része bűncselekményt valósít meg.

I.

A kisebbségi jogok általános helyzetéről az Európai Unió csatlakozás küszöbén

1.

A kisebbségi joganyag – régóta esedékes – átfogó módosítása érdekében tett lépések

Az idei beszámoló különös jelentőségét az adja, hogy várhatóan az Országgyűlés tavaszi ülészakán nyújtja be a kormány a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény (Nektv.) módosításáról, valamint a kisebbségi önkormányzati képviselők választásáról szóló törvényjavaslatokat. A beszámoló lehetőséget teremt arra, hogy kifejtjük álláspontunkat a kisebbségi joganyag felülvizsgálatának aktuális kérdéseiről és ezzel a képviselők döntéshozatalát segítsük.

Annak érdekében, hogy az Országgyűlés minél megalapozottabb véleményt alkothasson a normaszövegekről, szükséges szólnunk a kodifikációs folyamat legfontosabb állomásairól is.

A 2002–2003. évi kisebbségi önkormányzati választásokat követően tettük közé a választójogi rendelkezések átfogó felülvizsgálata érdekében megfogalmazott javaslatainkat. A vizsgálatunk során feltárt visszasságok egyértelművé tették a politikai döntéshozók számára, hogy tovább nem halogatható feladat a kisebbségi joganyag módosítása. Javaslataink többsége kedvező fogadtatásra talált az Országgyűlés, a kormányzat és az országos kisebbségi önkormányzatok részéről. Valamennyien egyetértettek abban, hogy olyan szabályokat kell alkotni, amelyek biztosítják, hogy a kisebbségi önkormányzati választásokon kizárólag a képviselt közösséghez tartozó jelöltek indulhassanak. Támogatták továbbá az elektori választás megszüntetésére vonatkozó felvetésünket, valamint azt a javaslatunkat is, hogy szabályozni kell a kisebbségi önkormányzati képviselők jogállását, különös figyelemmel az összeférhetlenség eseteire. Érzékeljük ugyanakkor azt is, hogy a kisebbségi választójogi névjegyzékkel szemben sokakban félelmek élnek. Ezeknek az aggályoknak az eloszlata érdekében 2003 első félévében felkerestük szinte valamennyi országos

kisebbségi önkormányzat közgyűlését és kifejtettük álláspontunkat a választójogi reform szükségességéről. Érveink is közrejátszhattak abban, hogy mára a hazai kisebbségek összlétszámának több mint 90%-át képviselő hat országos önkormányzat egyetért az aktív és passzív választójog alkotmányos keretek közti gyakorlását garantáló kisebbségi választójogi névjegyzék bevezetésével.

Nem hallgathatjuk el azonban azt sem, hogy két javaslatunkra a választójogi rendelkezések előkészítéséért felelős Belügyminisztérium nem adott választ. Felkérésünk ellenére a tárca nem vizsgálta meg, indokolt-e a kislistás választási rendszer szabályainak alkalmazási körét a 10000 fős településeknél megvonni. A beszámolóval párhuzamosan folyó egyeztetések alkalmával mindössze az az ígéret hangzott el, hogy a felvetésre a későbbiekben a választójogi reform alkalmával visszatérünk. Visszhangtalan maradt a jogorvoslathoz való jog kiteljesítésével kapcsolatos javaslatunk is. Visszásságként értékeltük azon jogszabályi rendelkezések hiányát, amelyek garantálnák, hogy a jogorvoslatra jogosultak a választási bizottság sérelmes döntéséről a kifogás előterjesztésére nyitva álló határidőn belül tudomást szerezhessenek. Megállapításunk helytállóságát igazolta az Alkotmánybíróság azzal, hogy az 59/2003. (XI. 26.) AB határozatában kimondta: *„alkotmányellenes helyzet jött létre annak következtében, hogy az Országgyűlés nem állapította meg a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény 79. § (2) bekezdésében szabályozott közlés eljárásjogi garanciáit, és ezzel nem biztosította a jogorvoslathoz való jog – a 78. § (1) bekezdésében meghatározott határidőn belüli – gyakorlásának feltételeit”*. Amennyiben a Belügyminisztérium érdemben foglalkozott volna az általunk felvetett problémával és az annak megoldására tett javaslatunkkal, elkerülhető lett volna, hogy az Alkotmánybíróság a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megszüntetésére hívja fel az Országgyűlést.

A kisebbségi joganyag kodifikációs munkálatai 2003 februárjában egy kormányzati koncepció kidolgozásával kezdődtek meg. A folyamat gyorsítása érdekében az Országgyűlés 30/2003. (III. 27.) Ogy. határozatával felkérte a kormányt, hogy vizsgálja felül a Nektv-t, valamint a kisebbségi önkormányzatok választásának anyagi jogi és eljárási szabályait és a szükséges törvénymódosításokat 2003 december 31-éig terjessze elő. A törvény-előkészítés 2003 májusában vette kezdetét a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal koordinálása mellett. A megbeszéléseken a minisztériumok, és a kisebbségi biztosi iroda munkatársai, valamint az országos kisebbségi önkormányzatok szakértői vettek részt. Többszöri

egyeztetés zajlott az Országgyűlés Emberi jogi, kisebbségi és vallásügyi bizottságával is.

A törvénytervezet kidolgozását javaslatok megfogalmazásával és az elkészült normaszövegek véleményezésével segítettük. Az már a megbeszélések kezdetén is nyilvánvalóvá vált, hogy a legnagyobb nézetkülönbségek nem a Nektv., hanem a választójogi rendelkezések kapcsán állnak fenn. Miután az eltérő álláspontot képviselő felek egyaránt alkotmányossági szempontokra hivatkoztak, kézenfekvő megoldásnak tűnt, hogy a vitában az Alkotmánybíróság mondja ki a végső szót. Ennek érdekében 2003 szeptemberében indítványt tettünk, amelyben a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 1990. évi LXIV. törvény (Övjt.) egyes rendelkezéseinek megsemmisítését, a mulasztásos alkotmány sértés megállapítását, valamint az Alkotmány értelmezését kértük.¹

A kisebbségi autonómia védelmére létrehozott intézményrendszer alkotmányos alapja az önkormányzathoz való jog. A kisebbségi önkormányzati rendszerrel szembeni alapvető követelmény maga az önkormányzatiság, vagyis az, hogy az érintett közösség hozza létre a képviselőt ellátó testületet. Az Övjt. megtámadott rendelkezései az adott kisebbséghez nem tartozó választópolgárok számára is biztosítják annak lehetőségét, hogy szavazóként részt vegyenek, és jelöltként induljanak a kisebbségi önkormányzati választásokon. Ezek az előírások álláspontunk szerint az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében megfogalmazott jogállamiság elvébe ütköztethetők. A kisebbségi önkormányzati választásokon való részvétel joga nem a magyar állampolgárokat általában megillető jog, hanem alkotmányos keretek között csak a kisebbségi közösségek, illetve tagjaik speciális közjogi szerepvállalását teszi lehetővé. Véleményünk szerint a választójog általánosságán alapuló kisebbségi önkormányzati rendszer sérti a kisebbségi közösségek – az Alkotmány 68. § (1)–(4) bekezdéseiben megfogalmazott – alapjogának érvényesülését is.

A hatályos szabályozás értelmében csak azokon a településeken jogszerű a kisebbségi önkormányzati választások kitűzése, ahol a kisebbségi közösség legalább öt tagja ezt kérte. A kezdeményezőknek nyilatkoznuk kell arról, hogy magukat az adott kisebbség tagjának vallják. Ennek hiányában a kezdeményezést érvénytelennek kell tekinteni. Véleményünk szerint mulasztásos alkotmány sértésként értékelhető, hogy a jogalkotó nem hozta meg azokat a szabályokat, amelyek alapján el lehetne utasíta-

¹ Az alkotmánybírósági indítvány teljes szövegét a Függelék 3. számú melléklete tartalmazza.

ni a kisebbségi közösséghez nem tartozó választópolgároknak az Övjtben meghatározott feltételnek nem megfelelő kezdeményezéseit.

Indítványoztuk továbbá az Alkotmány 59. § (1) bekezdésének és a 68. § (4) bekezdésének együttes értelmezését annak megállapítása céljából, tekinthető-e a személyes adatok védelméhez fűződő jog alkotmányos – elkerülhetetlen, szükséges mértékű és arányos – korlátozásának a választópolgárok nyilatkoztatása a választási eljárás során a kisebbségi közösséghez tartozásukról, valamint ezen nyilatkozat valóságtartalmát az állam (választási bizottság, bíróság) törvényben meghatározott keretek között ellenőrizheti-e.

A Nektv. újraszabályozásának folyamatban lévő munkálataira, valamint az ügy fontosságára tekintettel, az indítványok soron kívüli elbírálását kértük az Alkotmánybíróságtól. Bízunk abban, hogy a határozat még a kisebbségi választójogi törvény elfogadása előtt megszületik és kijelöli a jogalkotás lehetséges irányait. Ez azért is szükséges volna, mert a beszámoló készítésekor még nem ismert előttünk, hogy a kormány milyen álláspontot alakít ki a kisebbségi önkormányzati képviselők választásának szabályairól. Az eddig elkészült tervezetek egy részét alkalmasnak tartjuk az országgyűlési vitára bocsátásra, azonban létezik olyan szövegváltozat is, amely megítélésünk szerint alkotmányos jogokat sért. A kisebbségi választójog kérdésével külön alfejezet keretében foglalkozunk, így most csak annyit szeretnénk leszögezni: nem tartjuk alkotmányosnak azt a szabályozást, amely nem ruházta fel az egyes kisebbségi közösségeket azzal a jogosultsággal, hogy megvédjék magukat a nem közjük tartozó, a választási folyamatba kívülről beavatkozni kívánó választópolgárokkal szemben.

A választójogi rendelkezések körüli véleménykülönbségek miatt az elmúlt néhány hónapban ezekre a kérdésekre helyeződött át a hangsúly és kevesebb figyelem fordult a Nektv. szabályozási rendszerének az átalakítására. Vélhetően ez az oka annak, hogy az elkészült törvénytervezet csak részben felel meg a vele szemben támasztott elvárásoknak. A kodifikációs munkálatok eredeti célkitűzése az volt, hogy a kisebbségi önkormányzati rendszert alkalmassá kell tenni a kulturális autonómia körébe tartozó ügyek önálló vitelére. A törvénytervezet azonban pusztán a feladat és hatáskörök átvételének a lehetőségéről szól, így további garanciális elemek beépítése szükséges ahhoz, hogy a jövőben erősödjön – akár úgy is fogalmazhatnánk, hogy kialakuljon – a kisebbségi önkormányzatok közszolgáltatást ellátó szerepe.

Sajnálatos módon a normaszöveg kidolgozásával egy időben nem születtek konkrét kormányzati tervek a kisebbségi önkormányzati rendszer finanszírozásának átalakításáról. Álláspontunk szerint nem tartható fenn az a szabályozás, hogy a kisebbségi önkormányzatok az általuk végzett tevékenységtől, a vállalni kívánt feladatoktól és a képviselt közösség nagyságától függetlenül azonos összegű költségvetési támogatásban részesülnek.

A törvénytervezet fenntartja azt a megoldást, hogy a helyi önkormányzatok biztosítják a kisebbségi önkormányzatok működési feltételeit. Ez a szabályozás előrevetíti, hogy e testületek jelentős része továbbra sem fog egyenrangú partnerként részt venni a helyi önkormányzatok döntéshozatali eljárásában. Tartani lehet attól, hogy a kiszolgáltatott helyzetben lévő kisebbségi önkormányzatok a jövőben sem tudnak élni az elviekben rendelkezésükre álló jogosítványokkal, hiszen ha szembehelyezkednek a helyi önkormányzatokkal, ez a működési feltételek megvonását, illetve korlátozását eredményezheti. (Csak zárójelben jegyezzük meg: amennyiben a jogalkotó ennek a támogatási rendszernek a fenntartása mellett dönt, nem tartjuk elfogadhatónak azt az elképzelést, hogy a helyi önkormányzat „térítés ellenében” biztosítsa a testületi működéshez szükséges helyiséghasználatot a kisebbségi önkormányzat számára. A jelenlegi finanszírozási keretek között a kisebbségi önkormányzatokra ez a költség nem hárítható át.)

A négypartii egyeztetések során felmerült annak igénye, hogy a törvénymódosítás terjessze ki a Nektv. személyi hatályát az uniós tagállamok magyarországi lakóhellyel rendelkező polgáira is. A Nektv. jelenleg azon közösségek számára biztosítja a nemzeti vagy etnikai kisebbség jogállását, amelyek legalább egy évszázada honosak hazánkban, így tehát kizárólag a magyarországi hagyományokat, illetve kisebbségi kultúrát részesíti védelemben. Ezzel szemben az uniós polgárok identitása nyilvánvalóan a saját anyaországuk kultúrájához, hagyományaihoz kötődik, így a személyi hatály kiterjesztése csak abban az esetben valósítható meg, ha a jogalkotó a szükséges módosításokat átvezeti a Nektv. teljes szabályozási rendszerén.²

² E beszámoló elkészítésének időszakában – a rendelkezésünkre álló információ szerint – politikai konszenzus alakult ki abban a kérdésben, hogy a Nektv. személyi hatályát bővítsék. Ezzel összefüggésben felvetődött az a kérdés is, hogy ha a bevándoroltak, menekültek és uniós polgárok is a törvény hatálya alá tartozhatnak, idővel indokolt lehet a „száz éve honosság” mint kisebbségi közösségként való elismerés egyik törvényi feltételének megszüntetése.

A törvénytervezetben nem tartjuk megfelelőnek a kisebbségi önkormányzatok jogainak védelmét. A kidolgozott normaszöveg csak lehetőségként és nem kötelezettségként határozza meg a közigazgatási hivatal intézkedését a kisebbségi önkormányzat egyetértési jogának figyelmen kívül hagyásával hozott helyi önkormányzati döntéssel szemben. A kormányzatnak biztosítania kell az önkormányzatok törvényességi ellenőrzését, mely alkotmányos elv csak akkor érvényesül, ha a közigazgatási hivatalok jogsértés esetén nem mérlegelhetnek célszerűségi vagy egyéb szempontokat, hanem el kell járniuk. Az intézkedési kötelezettség törvényben való kimondását azért is szükségesnek tartjuk, mert a kisebbségi önkormányzatoknak nincs saját hivatali apparátusuk, így az önálló per vitel többségük számára megoldhatatlan feladat volna.

A kisebbségi önkormányzati rendszer továbbfejlesztésének egyik alapvető kérdése, hogy szükséges-e a területi szint létrehozása. Azok a kisebbségek, amelyeknek a nyelvet beszélő, a hagyományokat ápoló közösségei túlnyomórészt vidéken élnek, diszkriminatívnak tartják, hogy míg a fővárosban létrejöhet kisebbségi önkormányzat, addig a megyékben nem. A hiányzó területi szintet a helyi kisebbségi önkormányzatok eddig megyei szervezetek, szövetségek létrehozásával próbálták pótolni. A törvénytervezet lehetőséget ad a területi kisebbségi önkormányzatok megalkotására. Hiányoljuk azonban azokat az önálló hatásköröket, amelyek indokolják a megyei önkormányzati szint kiépítését. Meghatározott számú települési kisebbségi önkormányzati választás esetén ugyanis lényegében automatikusan létrejöhetnek a megyei testületek, függetlenül attól, hogy lesz-e olyan feladatkör, amelyet a négyéves ciklusban el fognak látni.

Kritikai észrevételeink ellenére esélyt látunk arra, hogy még ebben az évben megszülethessen a Nektv. régóta esedékes módosítása³. A törvényjavaslat már jelenlegi formájában is alkalmas volna arra, hogy orvoslja a korábbi beszámolókból ismertett visszasságok jelentős részét: részletesen kidolgozott értelmező rendelkezésekkel segíti a jogalkalmazást, meghatározza a testületi működés alapvető szabályait, rendezi a kisebbségi önkormányzati képviselők jogállását. Napjainkban jelentősen

³ Sajnálatos módon a törvény-előkészítés során fel sem merült a kisebbségek országgyűlési képviseletének kérdése. A parlamenti ciklus félidejéhez közeledve semmilyen jelét nem látjuk annak, hogy érdemi lépések történnének a mulasztásos alkotmánysértés megszüntetése érdekében. A beszámoló keretében is szót kell ezért emelnünk az ellen, hogy a politikai döntéshozók még csak meg sem kísérik megoldani ezt a több mint tíz éve maguk előtt görgetett problémát.

megnehezíti a jogalkalmazást, hogy a kisebbségi önkormányzatokra vonatkozó előírások hiányosak, ezért a helyi önkormányzatokra „szabott” rendelkezéseket kell átvenni. A törvénytervezet előkészítői arra törekedtek, hogy minél több kérdést önállóan szabályozzanak és ez által az analógia lehetőségét csak szűk körben tartsák fenn. A törvény megalkotásával egyértelműen csökkenne az a jogbizonytalanság, amely a kisebbségi joganyagot – több mint tízéves múltja ellenére – ma is jellemzi.

Miután a kodifikációs munkálatok még nem zárultak le, az általunk ismert normaszövegek tüzetes elemzésére a beszámoló kereti között nem vállalkozhatunk. Az elmúlt hetekben ugyanis azt tapasztaltuk, hogy két egyeztetés között akár koncepcionális rendelkezések is módosulhatnak. Természetesen készek vagyunk arra, hogy álláspontunkat a betervezett törvényjavaslatok országgyűlési bizottsági vitái során részletesen is kifejtjük.

2.

A kisebbségi választójog reformjának ügye: egy társadalmivá váló vita bemutatása

A Nektv. elfogadását követően az 1994-es általános önkormányzati választásokkal egyidejűleg került sor első alkalommal kisebbségi önkormányzati választások tartására. Az intézményrendszer új volta miatt, a jogalkotó lehetőséget biztosított arra, hogy a következő évben – tehát 1995-ben – ismét kisebbségi önkormányzati választásokra kerüljön sor. A pótválasztás azonban nem váltotta be a hozzáfűzött reményeket az alacsony részvétel miatt. Ezért ezt az intézményt 1999-ben megszüntették. Ezzel párhuzamosan az Országgyűlés lehetővé tette az általános választásokon kívül az időközi kisebbségi önkormányzati választások kitzűzését is.

Mint ismeretes, legutóbb 2002-ben került sor általános választásokra, tehát e beszámoló keretei között összesen négy kisebbségi önkormányzati választás tapasztalatait összegezhetjük annak érdekében, hogy bemutassuk a választójogi reform szükséges, sőt elkerülhetetlen voltát.

Nézzük a tényeket. Az 1994–2002-ig eltelt időszak alatt a kisebbségi önkormányzatok száma megkétszereződött, amelynek több oka van, de semmiképpen sem az, hogy a népesség demográfiai összetételében olyan változás állt volna elő, amely azt eredményezte, hogy a jogi értelemben vett nemzeti és etnikai kisebbségi közösségekhez tartozó állampolgárok lélekszáma – az ún. „többségi társadalom” létszámához képest – nőtt volna.

A változás okai között kétségtelenül szerepel az, hogy a kisebbségi közösségek öntudatosabbak, „politikussabbak” lettek: a kisebbségi önkormányzati rendszerben rejlő érdekérvényesítési lehetőségekkel fokozottabban kívántak élni, hiszen egy olyan közjogi intézményrendszerrel van szó, amelyet a törvény számos, az érdek-képviselési funkció megvalósítását segítő jogosítvánnyal ruházott fel. (A kisebbségi önkormányzatokat ugyanis széles körű interpellációs jog illeti meg és elvileg lehetőségük van arra is, hogy érdemben vegyenek részt a helyi közügyek ellátásában, a közösséget érintő helyi önkormányzati döntések meghozatalában.)

A politikai aktivitás növekedése mellett joggal említhetjük meg a kézzel fogható anyagi érdekeket is, hiszen a központi költségvetés – differenciálatlanul, tehát az érdemi tevékenység végzésétől függetlenül, pusztán a megalakulás ténye folytán – anyagi juttatásban részesíti a kisebbségi önkormányzatokat. E juttatás törvényben meghatározott célja az, hogy biztosítsa a kisebbségi önkormányzatok képviselő-testületei működési feltételeit, és e vonatkozásban nincs jelentősége annak sem, hogy mekkora településen, mekkora lélekszámú kisebbségi közösség érdekeinek a képviselésére alakult önkormányzat. Az elmúlt évek tapasztalatai azt mutatják, hogy a költségvetés nem túlságosan nagyvonalú a kisebbségi önkormányzatokhoz, hiszen viszonylag szerény – 600 000 Ft-ot meghaladó – összeg áll a kisebbségi önkormányzatok rendelkezésére, viszont ez „biztos pénz”, amelynek elköltéséről a képviselő-testület éves költségvetési határozatában önállóan rendelkezhet.⁴

Fejtegetésünk szempontjából említést érdemel az is, hogy a 2002. évi választásokat megelőzően országos népszámlálást tartottak hazánkban, amelynek keretében az összeírt állampolgárok anonim és önkéntes módon nyilatkozhattak arról, hogy van-e kisebbségi kötődésük, használják-e valamely nemzeti és etnikai kisebbség anyanyelvét a gyakorlatban.

Összevetve a népszámlálás, illetőleg a kisebbségi önkormányzati választások eredményeit, meghökkentő következtetéseket vonhatunk le: olyan településeken és térségekben, ahol senki nem vallotta magát kisebbségi identitásúnak, rendre alakultak olyan kisebbségi önkormányza-

⁴ A működési költségek fedezetét időarányosan – negyedévenként – utalják át a települési önkormányzatok részére, amelyek azonban azt kötelesek a kisebbségi önkormányzat rendelkezésére bocsátani, tehát pusztán technikailag működnek közre a pénz folyósításában. Ennek ellenére nem egy esetben fogalmaztak meg helyi önkormányzatokkal kapcsolatban olyan panaszt, hogy az nem időben gondoskodott az átutalásról, illetőleg feltételezték azt is, hogy jogosulatlanul visszatartja a kisebbségi önkormányzatokat megillető költségvetési támogatást.

tok, amelyek bizonyítható módon semmilyen kisebbségi közösséget nem képviseltek, legalitásukat azonban nem lehetett, és ez idő szerint sem lehet megkérdőjelezni.

Joggal merül fel tehát a gyanú, hogy az ilyen, mondhatnánk „álkisebbségi” önkormányzatok megalakítására pusztán anyagi okokból – az említett, automatikusan „járó” központi költségvetési támogatás elnyerése céljából – került sor. Ez a jelenség okkal vetheti fel a joggal való visszaélés gyanúját, amelynek megvalósításához elegendő az alábbi feltételek fennállása.

Egyrészt kell hozzá öt, választójoggal rendelkező – magát egy adott, azonos kisebbséghez tartozónak valló – állampolgár, aki kezdeményezi a kisebbségi önkormányzati választás kitzűzését, másrészt a település lélekszámától függően néhány választópolgár, aki nyilatkozik arról, hogy ő egy bizonyos kisebbség képviselőjét vállalja, és ennek érdekében hajlandó a jogszabályban előírt csekély számú ajánlószevény összegyűjtésére.⁵

A joggal való visszaélésnek előfordulhat sokkal kirívóbb esete is: amikor nem egyszerű anyagi érdek motiválja a kisebbségi önkormányzat létrehozását, hanem az a cél, hogy egy konkrét, meglévő kisebbségi közösséget megfosszanak az önkormányzathoz fűződő jogának gyakorlásától. Ez utóbbi esetre sajnálatos példát szolgáltatott a legutóbbi jászladányi kisebbségi önkormányzati választás, ahol magukat nem cigánynak tartó képviselőjelöltek „vállalták” a roma kisebbség képviselőt: az ötfős testületbe négy nem roma képviselő juthatott be, a település többségi lakóinak akaratából.⁶

A kialakult helyzet abszurd volta nem szorul bővebb bizonyításra, miként a konklúzió sem: a kisebbségi önkormányzati rendszert a jelenlegi állapotában egyre kevésbé veszik komolyan, a nyilvánvaló visszaélések a kisebbségi jogok alkotmányos alapjait kérdőjelezik meg.

Mi lehet a megoldás, avagy elérhetők-e azok a célok, amelyeket az Országgyűlés az Alkotmányban, majd a tíz évvel ezelőtt elfogadott kisebbségi törvényben megfogalmazott?

A kérdésre igenlő válasz csak abban az esetben adható, ha megtörténik a kisebbségi választójogi szabályok alapvető reformja. Miért szükséges ez a reform, illetőleg milyen főbb követelményeknek kell megfelelnie?

⁵ A választás kitzűzését kezdeményezők és a jelöltséget vállalók személye is azonos lehet.

⁶ Lásd: részletesen a 2002. évi országgyűlési beszámolómban írottakat.

A Miniszterelnöki Hivatalt vezető miniszter, valamint a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal elnökének felkérésére, részt vettünk a kisebbségi választójogi reform előkészítésében, illetőleg a kodifikációval szükségképpen együtt járó közigazgatási egyeztetésen.⁷ A tárcaközi koordináció során számos kérdésben vita alakult ki részben a kormányzati szervek – a MeH különböző szervezeti egységei, az Igazságügyi Minisztérium, illetőleg a Belügyminisztérium – között, részben pedig az említett kormányzati szervek és hivatalok között. Az egyeztetés során az alábbi „elvárásokat” fogalmaztuk meg a választójogi reformmal szemben:

1. A 2002. évi LXI. törvény módosította a Magyar Köztársaság Alkotmányának a választójog általánosságáról szóló 70. §-át. Az Európai Unió csatlakozásunk napján hatályba lépő alkotmánymódosítás következtében jogalkotási kényszer áll elő. Ettől az időponttól elkerülhetetlenné válik a kisebbségi önkormányzati választójogi szabályok megreformálása. Azt kell elérni, hogy az egyes nemzeti és etnikai kisebbségi közösségek maguk alkothassák meg önkormányzataikat, tehát ki kell zárni annak lehetőségét, hogy az adott kisebbséghez nem tartozók is élhessenek aktív, sőt passzív választójoggal.
2. A fentiekben említett cél technikailag úgy valósítható meg, hogy a valamely kisebbséghez tartozók önkéntesen, szabad elhatározásuk alapján névjegyzékbe vétessék magukat, amennyiben élni kívánnak a közösséget megillető, önkormányzáshoz fűződő kollektív jogokkal. A választói névjegyzékek elkészítése ugyan érintheti az Alkotmány 59. §-ában biztosított, a személyes adatok védelméhez fűződő alkotmányos jogot, azonban ez egy másik alkotmányos jog érvényesülésére tekintettel, annak érdekében történne. Ez a másik alkotmányos jog az alaptörvény 68. § (4) bekezdésében szerepel, és a nemzeti és etnikai kisebbségek helyi és országos szintű önkormányzáshoz fűződő kollektív jogát kell érteni alatta.
3. Az előzőekben említett megoldás azért alkotmányos, mert megfelel az Alkotmánybíróság által felállított „szükségesség-arányosság” tesztnek: egy alkotmányos jog korlátozására egy másik alkotmányos jog érvényesülése érdekében kerül sor úgy, hogy a korlátozott alapjog – az Alkotmány 59. §-a szerinti személyes adatok védelméhez fűződő jog – lényeges tartalma megmarad, hiszen a korlátozás a vá-

⁷ A választások lebonyolításáért és a választásokkal kapcsolatos jogszabályok megalkotásáért elsődlegesen a Belügyminisztérium visel kormányzati felelősséget, tehát a BM Országos Választási Iroda munkatársai készítették el az egyeztetés alapjául szolgáló normaszövegeket.

lasztópolgárok által önként vállalt és időben és céljában is korlátozott aktust jelent.

4. A „regisztráció”⁸ egy olyan sajátos adatkezelést jelent, amelynek során minden további nélkül be lehet tartani a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (Avtv.) által előírt adatkezelési szabályokat és elveket. A névjegyzék összeállítása például kizárólag a kisebbségi önkormányzati választás lebonyolítását szolgálná, tehát a célhoz kötöttség elve alapján, másra nem lenne használható. Az összeállításról az egyes országos kisebbségi önkormányzatok gondoskodnának, ezért a visszaélések lehetősége úgyszólván kizártnak tekinthető.
5. Nem fogadható el olyan megoldás, amely lehetőséget biztosítana arra, hogy bárki, bármilyen kontroll nélkül felvétesse magát valamely kisebbség választói névjegyzékébe. Nem szabad ugyanis az egyes közösségeket megfosztani attól a lehetőségtől, hogy vitassák a nyilvánvalóan nem közéjük tartozó személyek identitását. A jelenleg hatályos kisebbségi törvény viszonylag egzakt módon tartalmazza a kisebbséghez tartozás kritériumait (közös kultúra, hagyományok, nyelv, összetartozás-tudat stb.), tehát elvárható, hogy olyan választópolgárok szerepeljenek a kisebbségi választói névjegyzékben, akik ezek közül legalább néhánynak – az országos önkormányzatokkal kialakított konszenzus alapján, legalább háromnak – megfeleljenek, vagy kisebbségi hovatartozásukat – az adott közösségen belül – mindenki által elfogadott módon – igazolhassák.
6. A kisebbségi névjegyzék bevezetése azért is elkerülhetetlennek látszik, mert ez felelne meg az Európa Tanács Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezménye előírásainak is, amely világosan kimondja, hogy a kisebbségi közösséghez tartozásnak nem pusztán szabad akaraton (szabad elhatározáson), hanem objektív kritériumokon (nyelv, kultúra, hagyomány stb.) kell alapulnia.⁹ A szóhasz-

⁸ A helyi önkormányzati választásokon is van „regisztráció”, sőt a nagykorú magyar állampolgárnak még az önkéntességére vagy a beleegyezésére sincs szükség ahhoz, hogy személyes adatait kezeljék: a választói névjegyzék összeállítására és – egyébként teljesen felesleges – közvételére a törvény előírása folytán akkor is sor kerül, ha a választópolgár nem is akarja gyakorolni választójogát.

⁹ A Keretegyezmény előírásai szerint, a kisebbségi közösséghez tartozónak – és itt a tartozó szót külön hangsúlyozni kell – arra nézve van egyéni szabadsága, választási joga, hogy ténylegesen részt vegyen a kisebbségi közösség életében, illetőleg, hogy elvárhassa a társadalomtól, hogy őt ne kezeljék úgy, mint a kisebbséghez tartozó személyt.

nálat tehát igenis fontos: az identitás megválasztásának vagy más szavakkal az identitásválasztás szabadságának önmagában nincs értelme, csak a meglévő identitás vállalásának és kinyilvánításának a szabadságáról beszélhetünk. Az egyén – választásban megnyilvánuló szabadsága ehhez képest annak a szuverén eldöntésében áll, hogy az egyén kíván-e élni az identitásához kapcsolódó, törvényben biztosított speciális jogosítványokkal vagy pedig azzal a joggal, hogy őt csupán mint a társadalom egyik polgárát – tehát nem mint egy adott kisebbséghez tartozó személyt – kezeljék.

A teljesség kedvéért meg kell említenünk azt, hogy nem minden hazai kisebbség országos önkormányzata értett egyet a névjegyzékek felállításával, azonban azt támogatják azok a kisebbségek, amelyek az összes hazai nemzeti és etnikai népesség több mint 90%-át teszik ki.¹⁰

Bizakodásra ad okot, hogy a kormány 2004 első félévi jogalkotási programjában szerepel mind a kisebbségi választójogi törvény, mind a Nektv. módosítására vonatkozó jogszabályok megalkotása. (Az említett jogszabályok tervezeteit hivatalos formában véleményezésre ugyan nem küldték meg részünkre, azonban a közigazgatási államtitkári értekezlet anyagát tájékoztatásul rendelkezésünkre bocsátották.)

3.

A jogi szabályozásban (szabályozatlanságban) rejlő sajátos problémák a 2003. év tapasztalatai alapján

3.1.

A kisebbségi önkormányzati képviselők jogállásának sajátos kérdései, különös tekintettel az összeférhetlenségi szabályokra

A múlt évi beszámolóban ismertettük a Belügyminisztériummal, valamint a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatallal egyeztetett állásfoglalásunkat, amely szerint a helyi önkormányzati képviselők jogállásának egyes kérdéseiről szóló 2000. évi XCVI. törvény (jogállási tv.) összeférhetlenségi

¹⁰ Támogatja a választási célú „regisztrációt” a cigány, a német, a szlovák, a horvát, a szlovén és a ruszin kisebbség országos önkormányzata.

szabályai nem vonatkoznak a kisebbségi önkormányzati képviselőkre. Ez a jogértelmezés széles körben ismertté vált, tapasztalataink szerint a közigazgatási hivatalok irányadónak tekintik eljárásaik során.

Fellépésünk eredményeként elhárult a veszélye annak, hogy a kisebbségi önkormányzati képviselők egy részét a helyi önkormányzati képviselőkre szabott összeférhetlenségi tilalmak mechanikus alkalmazásával megfoszják mandátumától. Az elmúlt évben azonban olyan jogalkalmazási problémákkal szembesültünk, amelyek szükségessé tették, hogy visszatérjünk erre a kérdésre.

Egy szlovák kisebbségi önkormányzat panasszal fordult hozzánk, amelyben előadta, hogy a választások idején a helyi önkormányzat hivatalos lapjában a testület működését hamis színben feltüntető vezércikk jelent meg. Ennek szerzője a település polgármestere volt, aki az újság impresszuma szerint a felelős kiadói és felelős szerkesztői tisztséget is betöltötte. A kisebbségi önkormányzat tudomása szerint a polgármester a választásokat követően nem mondott le ezekről a megbízatásokról.

A 2002. évi önkormányzati választások napján a helyi önkormányzati képviselő-testületek tagjaira vonatkozó szigorú összeférhetlenségi szabályok léptek hatályba. A helyi önkormányzatokról szóló LXV. törvény (Ötv.) 33/A. § (1) bekezdés s) pontjában és a jogállási törvény 5. § j) pontjában foglaltak értelmében sem a polgármester, sem a helyi önkormányzati képviselő nem lehet „helyi és körzeti műsorszolgáltató, lapkiadó, lapterjesztő vezetője, vezető testületének tagja, ügyvezetője, ezek vezető állású alkalmazottja”. Amennyiben a megválasztást követő harminc napos határidő letelte után az összeférhetlenség fennállását a képviselő-testület vagy – a közigazgatási hivatal keresete alapján – a bíróság megállapítja, a polgármester tisztsége, illetve a képviselő megbízatása megszűnik.

A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (Jat.) 14. § (3) bekezdése értelmében az önkormányzat rendeletét az önkormányzat hivatalos lapjában, illetőleg a helyben szokásos módon kell kihirdetni. Számos településen a helyi önkormányzatok e kötelezettségnek úgy tesznek eleget, hogy újságot jelentetnek meg, amely a helyi jogszabályokon kívül a lakosság tájékoztatását szolgáló híreket, tudósításokat, illetve egyéb írásműveket is közöl. Ezek a kiadványok a sajtóról szóló 1986. évi II. törvény rendelkezései alapján időszaki lapnak minősülnek, így megjelentetésüknek az a feltétele, hogy nyilvántartásba vegyék a felelős kiadónak

és a szerkesztőség vezetőjének a nevét. Megválaszolható kérdés volt tehát, hogy az összeférhetlenségi szabályok alkalmazása szempontjából lapkiadónak, lapterjesztő vezetőjének vagy vezető testülete tagjának minősül-e a helyi önkormányzati időszaki lap felelős kiadója vagy felelős szerkesztője.

Az egységes jogalkalmazás elősegítése érdekében egyeztetést folytatottunk a Belügyminisztériummal abban a kérdésben, hogy megállapítható-e az összeférhetlenség, ha a polgármester a felelős kiadója vagy a felelős szerkesztője a helyi önkormányzat időszaki lapjának. A megkeresésre a belügyminiszter úgy foglalt állást, hogy *„összeférhetlenség áll fenn a helyi önkormányzatok időszaki lapjait felelős kiadóként vagy felelős szerkesztőként jegyző polgármester esetében”*.

A vizsgálat során megállapítottuk, hogy a Nemzeti Kulturális Örökség Minisztériuma által vezetett nyilvántartás szerint az újság felelős kiadója a helyi önkormányzat, felelős szerkesztője pedig a polgármester. A bejegyzés még az előző önkormányzati ciklusban történt és a választásokat követően nem kérelmezték az adatok módosítását. A polgármester ezzel szemben azt állította, hogy a felelős szerkesztői megbízatásról 2002. november 18-án – tehát az összeférhetlenség megszüntetésének törvényi határidején belül – lemondott, bár nyilatkozata csak a 2003. februári ülésen került a képviselő-testület elé.

Megválaszolható kérdésként merül fel tehát, hogy mikor szűnik meg az összeférhetlenség: a tisztségről való lemondással vagy ennek a ténynek a lapnyilvántartásba való bejegyzésével. A bírói gyakorlat szerint a polgármester már akkor felszámolja az összeférhetlenségi helyzetet, ha a lemondó nyilatkozatát eljuttatja a képviselő-testülethez. Az időszaki lapok nyilvántartása ugyanis kizárólag regisztrációs feladatkör, ezért *„a szerkesztőség vezetői posztjáról való lemondás bejelentésének elmaradása vagy késedelmes volta nem szolgálhat az összeférhetlenség megállapításának alapjául”*.

A vizsgált ügyben tehát az összeférhetlenség nem állt fent. Az eset ugyanakkor azt példázza, hogy a helyi önkormányzatoknak a jövőben nagyobb figyelmet kell fordítaniuk a sajtótörvényben előírt bejelentési kötelezettség teljesítésére.¹¹

¹¹ A sajtótermék kötelező nyilvántartására vonatkozó rendelkezések megszegése szabálysértésnek minősül és 50 000 forintig terjedő pénzbírsággal büntetendő. Nem tudunk azonban egyetlen olyan esetről sem, amikor e kötelezettség elmulasztása miatt a jegyző szabálysértési eljárást indított volna az önkormányzati lap kiadójával szemben.

Az elmúlt évben olyan panasz is érkezett hozzánk, amelyben az összeférhetetlenségi szabályok hiányát sérelmezték.

Az egyik országos kisebbségi önkormányzat elnöke előadta, hogy a közgyűlés elnökségi tagja egyúttal a testület hetilapjának a főszerkesztője is. Az újság alapító okirata szerint a főszerkesztő felett a munkáltatói jogokat az országos önkormányzat elnöksége gyakorolja, vagyis jelen esetben az a testület, amelynek maga is tagja.

Ez a helyzet kétségtelenül visszaélésekre adhatott okot, függetlenül attól, hogy az Ötv. 14. § (2) bekezdésében foglalt rendelkezés alapján a képviselőt ki lehetett zárni az őt főszerkesztői megbízatásánál fogva érintő döntéshozatalból. Megvizsgáltuk tehát, hogy a közgyűlés felléphet-e valamilyen módon e sajátos – jogszabályban nem tilalmazott – összeférhetetlenséggel szemben.

A nemzeti és etnikai kisebbségek alkotmányos joga, hogy országos önkormányzatokat hozzanak létre. Álláspontunk szerint a közgyűlés tagjainak megválasztása és az önkormányzat megalakulása önmagában még nem jelenti e jog érvényesülését. További követelmény, hogy a testület működéséhez elengedhetetlenül szükséges szabályok rendelkezésre álljanak. Az országos önkormányzatokra vonatkozó joganyag hiányosságai miatt a jogalkalmazók kénytelenek az analógia eszközével élni, ám bizonyos esetekben ez sem jelent megoldást.

Az országos kisebbségi önkormányzat alapvető joga, hogy önállóan döntsön szervezetéről és működési rendjéről. Alkotmányossági szempontból ezért nem kifogásolható, ha a testület működőképességének biztosítása érdekében a közgyűlés foglal állást a szervezetét érintő olyan kérdésekben, amelyeket a jogalkotó a kisebbségi intézményrendszeren belül nem szabályozott, feltéve, hogy a helyi önkormányzatokra vonatkozó rendelkezések megfelelő alkalmazására nincs mód. Példaként hivatkozhatunk arra, hogy a közgyűlés jogosult meghatározni az országos önkormányzat tagjainak jogállására vonatkozó előírásokat, így például a tisztségviselők visszahívásának rendjét vagy tiszteletdíjuk mértékét.

Az Alkotmánybíróság több döntésében – az 1158/B/1990., és a 961/B/1993. AB határozatában – megállapította, hogy a hivatali, illetve foglalkozási összeférhetlenség elrendelése irányulhat az eltérő, esetleg egymással hierarchikus, illetve felügyeleti, ellenőrzési viszonyban álló ha-

talmi pozíciók egybeesése ellen, az elfogultság és a személyi érdekelttség visszaélésszerű érvényesülésének megelőzésére.

Véleményünk szerint ezeknek a szempontoknak a figyelembevételével az országos kisebbségi önkormányzat közgyűlése jogosult arra, hogy saját szervezetét illetően összeférhetlenségi okokat állapítson meg. Az összeférhetlenségi szabályok esetében is érvényesülnie kell azonban annak az alkotmányos követelménynek, hogy a jogkorlátozásnak szükségesnek és indokolt mértékűnek kell lennie. További megszorítás, hogy a közgyűlés csak bizonyos határok között állapíthat meg jogkövetkezményeket az összeférhetlenségi tilalmakat be nem tartó önkormányzati képviselővel szemben. Az önkormányzati tagság megszűnését csak törvényben előírt összeférhetlenségi ok fennállása eredményezheti, hiszen ellenkező esetben a közgyűlési határozat az Alkotmányban biztosított választójog érvényesülését korlátozná. A szervezeti és működési szabályzatban ezért a tagsághoz kötődő jogok felfüggesztését vagy megszűnését lehet szankcióként meghatározni, így például az elnökségből, illetve bizottságokból való kizárást, illetőleg a tiszteletdíj megvonását.

A jogállási törvény összeférhetlenségi szabályaival szoros összefüggésben van a vagyonyilatkozat-tételi kötelezettség, hiszen közös céljuk a demokratikus közélet tisztaságának megteremtése.

A választásokat követően több településről érkezett hozzánk panasz azzal kapcsolatban, hogy a kisebbségi önkormányzati képviselőket vagyonyilatkozat tételére hívták fel.

A jogállási törvény a helyi önkormányzati képviselők esetében előírja a vagyonyilatkozat-tételi kötelezettséget. A mulasztás jogkövetkezménye, hogy a képviselő – a vagyonyilatkozat benyújtásáig – képviselői jogait nem gyakorolhatja, és tiszteletdíjban, illetve természetbeni juttatásban nem részesülhet.

Vagyonnyilatkozatot azok kötelesek tenni, akik munkakörük vagy tevékenységük folytán a közéletre és a közügyek gyakorlása hatással vannak és helyzetüket előnyszerzésre vagy a közpénzek jogtalan felhasználására használhatják fel. Bevezetésével lényegében a korrupciót kívánták visszaszorítani.

Az Alkotmánybíróság a 30/1997. (IV. 29.) AB határozatában – az országgyűlési képviselők jogállásával kapcsolatban – úgy foglalt állást, hogy a nyilatkozattételi kötelezettségnek az összeférhetlenségen túlmutató

rendeltetése van. Az adatszolgáltatási kötelezettség a képviselő vagyoni, jövedelmi viszonyainak átláthatóságát hivatott biztosítani. A vagyonyilatkozat teszi lehetővé az összeférhetlenségi szabályok betartásának, valamint annak az ellenőrzését, hogy a képviselő e pozícióját nem használja-e fel meg nem engedett anyagi előnyhöz jutás érdekében.

Véleményünk szerint vitatható, hogy a kisebbségi önkormányzati képviselők esetében beszélhetünk-e olyan befolyásolási lehetőségről, mely indokolná a vagyonyilatkozat-tételi kötelezettségüket. A kisebbségi önkormányzatok jogállása alapvetően eltér a települési önkormányzatokétól: feladatuk a kisebbségi kulturális autonómia intézményes védelme. A kisebbségi önkormányzatok hatósági és közüzemi szolgáltatásokkal összefüggő feladat- és hatásköröket nem láthatnak el. E testületek többségénél a pénzügyi támogatás csak a működési kiadásokat fedezi, így a közpénzek saját célra történő jogtalan felhasználásának nincs reális veszélye. Mindezekre figyelemmel úgy ítéljük meg, hogy a vagyonyilatkozat-tételi kötelezettséget kimondó rendelkezést a kisebbségi képviselők esetén nem indokolt alkalmazni.

A kisebbségi törvény módosításáról szóló előterjesztés általunk ismert legutóbbi változata lényegében összhangban van a fenti állásfoglalásainkkal. A gazdasági összeférhetlenség körét a helyi önkormányzati képviselőkhez képest kevésbé szigorúan határozták meg, így ez a jogkorlátozás nem haladja meg a szükséges mértéket. Üdvözöljük, hogy az elképzelések szerint nem jelent összeférhetlenséget, ha a kisebbségi képviselő felelős kiadói vagy felelős szerkesztői megbízatást lát el a kisebbségi médiában. Nem tartjuk indokoltnak ugyanakkor, hogy a törvénytervezet összeférhetetlennek minősíti a kisebbségi önkormányzati képviselői megbízatást és a miniszteri vagy politikai államtitkári tisztséget, hiszen ez a tilalom a helyi önkormányzati képviselők esetében sem érvényesül.

A törvénytervezet – álláspontunk szerint helyesen – a települési és a megyei kisebbségi önkormányzati képviselőket nem kötelezi vagyonyilatkozat tételére. Miután a kisebbségi önkormányzatok között nincs alá-fölérendeltségi viszony, érthetetlennek tartjuk, hogy miért kívánják bevezetni a vagyonyilatkozatot az országos kisebbségi önkormányzati képviselők esetében.

3.2.

Az országos önkormányzatok jogállásának ellentmondásai, a hiányos szabályozásból fakadó problémák

Az eddigi országgyűlési biztosi beszámolókból visszatérően szóltunk a kisebbségek országos önkormányzatainak sajátos problémáiról, s a problémaelemzések alapján az alábbi következtetéseket vontuk le:

- az országos önkormányzatok jogállását meglehetősen „nagyvonalúan” szabályozta az Országgyűlés, amelynek keretében e speciális közjogi jogalanyok feladatai csak példálózó jelleggel kerültek felsorolásra;
- a jelenlegi jogszabályi előírások folytán nincs az országos önkormányzatok törvényességi ellenőrzésére feljogosított szervezet, az Állami Számvevőszék csak a gazdálkodás jogszerűségét vizsgálhatja;
- az országos önkormányzatokra vonatkozó jogi szabályozás elégtelenségét bizonyítja az a tény is, hogy – szemben a helyi kisebbségi önkormányzatokkal – e szervekre nem alkalmazhatók az Ötv. általános szabályai.¹²

Az országos önkormányzatok sajátos problémáira leginkább az Országos Cigány Önkormányzat megalakításával, majd a megválasztott elnök „leváltásával” kapcsolatos fejlemények hívták fel a közvélemény figyelmét.

Az országos önkormányzat megalakításával és a tisztségviselők elektrorok által történő megválasztásával kapcsolatos problematika részletes ismertetésébe nem bocsátkozhatunk, mert ebben az ügyben a Legfelsőbb Bíróság döntött.¹³

Figyelmet érdemel azonban az OCÖ elnökének „leváltása” miatt a

¹² A Nektv. 24. és 63. §-ában foglalt utaló szabályok – sajnálatos módon – az országos önkormányzatok esetében nem teszik alkalmazhatóvá az Ötv. szubszidiárius alkalmazását: az országos önkormányzatok esetében csak a Nektv-ben rögzített kevésnek minősíthető szabály alkalmazható.

¹³ A Legfelsőbb Bíróság döntését a sajtó hasábjain számos kritikával illették, mert két korábbi választási procedúrával szemben az LB akként foglalt állást, hogy az elektori gyűlés határozatképességének nemcsak az ülés megkezdésekor, hanem az annak végén megtartott választás alkalmával is fenn kell állnia. Az e követelménynek való megfelelés a gyakorlatban a romák esetében okoz igazán jelentős problémát, ugyanis a választásban való részvételre több ezer elektor jogosult, és az ő jelenlétük folyamatos fenntartása és biztosítása technikailag sem könnyen kivitelezhető feladat.

visszahívhatóság problémája a kisebbségi önkormányzati tisztségviselők esetében, ide értve természetesen az országos önkormányzatok tisztségviselőit is.

Az OCÖ leváltott elnöke ez ügyben a következő konkrét kérdéseket intézte hozzánk:

1. A beadványozó *első kérdésként azt fogalmazta meg, hogy a kisebbségi önkormányzatok tisztségviselői – ideértve az Országos Cigány Önkormányzat elnökét is – visszahívhatók („leválthatók”)-e.*

A kérdésre – az Alkotmány által meghatározott közjogi rendszer és az Alkotmánybíróság iránymutató határozatainak áttekintését követően – azt a választ adtuk, hogy a helyi kisebbségi önkormányzatok tisztségviselőinek a visszahívása annak ellenére törvénybe ütközik, hogy a Legfelsőbb Bíróság egy konkrét eseti határozatában (BH 1997. 455.) ettől eltérően foglalt állást.

A Nektv. 21–23. §-ai értelmében községben, városban és a főváros kerületeiben közvetett vagy közvetlen módon létrejövő helyi kisebbségi önkormányzatok alakíthatók, illetőleg lehetőség van arra is, hogy kisebbségi települési önkormányzattá nyilváníttassa magát az a települési önkormányzat, amelynek testületében a képviselők több mint felét egy (ugyanazon) kisebbség jelöltjeként választották meg. A kisebbségi települési önkormányzat jogállása az átalakulásról szóló döntéstől függetlenül teljes mértékig megegyezik az Ötv. hatálya alá tartozó önkormányzatokéval, melyek esetében a választott tisztségviselők – a polgármester és az alpolgármester – visszahívását a törvény egyértelműen kizárja.

A közvetlen módon létrejött kisebbségi önkormányzatokra – a Nektv. 24. §-a, illetőleg 63. § (1) bekezdése alapján – az Ötv., illetőleg az önkormányzatokra vonatkozó más jogszabályok rendelkezéseit *a kisebbségi törvény szabályaival összhangban* kell alkalmazni, ez alól kivételt a jogalkotó eredeti szándéka (és a törvény betűje) szerint csak maga a Nektv. tehetne.

A Legfelsőbb Bíróság ehhez képest az Ötv. 103. § (2) bekezdésének, valamint a 33/A., illetőleg a 33/B. §-ainak az együttes értelmezésével arra az erősen vitatható következtetésre jutott, hogy a közvetlen módon létrejövő kisebbségi önkormányzatok tisztségviselői (a társadalmi megbízatású elnök és az elnökhelyettes) visszahívásának nincs törvényi akadálya.¹⁴

¹⁴ Az Ötv. 103. § (1) bekezdés *a*) pontja és (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítása és megsemmisítése iránti indítványunkat a Függelék 4. számú melléklete tartalmazza.

Ezzel a döntéssel – mivel az közzétételre került a Bírósági Határozatok című kiadványban – de facto „precedens jogot” alkotott: a bíróság nem kötelező érvényű eseti döntése mintegy jogszabályként funkcionál, és az így kialakított helytelen joggyakorlat megváltoztatására mindaddig nincs lehetőség, amíg más bíróságok hasonló tényálláson alapuló közigazgatási perekben nem hoznak ellentétes tartalmú ítéleteket.

E perek sajátossága azonban, hogy azok kizárólag az önkormányzatok feletti törvényességi ellenőrzést gyakorló megyei (budapesti) közigazgatási hivatalok vezetőinek keresetei alapján indíthatók meg.¹⁵

A helyzet – a nemzeti és etnikai kisebbségek országos önkormányzatok esetén – különleges: az országos önkormányzatok jogállása ugyanis nem hasonlítható a helyi (községi, városi, fővárosi kerületi) kisebbségi önkormányzatok jogállásához, tehát e közjogi jogalanyokra az Ötv. szabályait még „értelemszerűen” sem lehet alkalmazni.

Az országos önkormányzatok ugyan választás útján jönnek létre, de feladat- és hatáskörük inkább a köztestületekhez teszi őket hasonlóvá.

A helyi önkormányzatokkal szemben – ideértve természetesen a helyi kisebbségi önkormányzatokat is – az országos önkormányzatok általános törvényességi ellenőrzése egyáltalán nem szabályozott, és ennek betudhatóan a gyakorlatban sem megoldott kérdés. Az Országgyűlés két speciális ellenőrző szerve – az Állami Számvevőszék, illetőleg az országgyűlési biztosok intézményrendszere – ugyan végezhet egy sajátos törvényességi, alkotmányossági ellenőrzést az országos önkormányzatok felett, azonban e szervek nem rendelkeznek olyan speciális hatáskörrel, mint a közigazgatási hivatalok: törvényességi észrevételeik elutasítása esetén nem kezdeményezhetnek közigazgatási pert az országos önkormányzatokkal szemben.

Egyértelmű ugyanakkor, hogy a kisebbségek országos önkormányzatai is hozhatnak törvénytörő határozatokat, ezért a törvényességi ellenőrzés biztosításának e szervek működése felett nemcsak hogy létjogosultsága van, hanem annak hiányát a jogbiztonság alkotmányos követelményének a megsértéseként lehet értékelni.

¹⁵ A közelmúltban a kisebbségi önkormányzati tisztségviselők visszahívása kérdésében kialakított álláspontomat ismertettem a közigazgatási hivatalvezetők országos értekezletén, és felhívtam a figyelmüket arra, hogy a kisebbségi önkormányzatok tisztségviselőinek az elmozdításáról szóló határozatait törvénytörés címén megtámadhatják. Talán ennek tudható be, hogy az elmúlt hetekben ilyen ügyekben több törvényességi észrevétel is született, amelyek alapján esetleg lehetőség nyílik arra, hogy az illetékes megyei bíróság a Legfelsőbb Bíróság 1996-os ítéletével ellentétes tartamú döntést hozzon.

A jogi szabályozás tehát elkerülhetetlen, és a jogalkotói munka kerekeit világosan kijelölik az Alkotmánybíróság azon határozatai, amelyek a „szabad mandátum elvének” a magyar közjogi rendszerben való általánosságáról szólnak. *A szabad mandátum elvéből az következik, hogy a közjogi szerepet betöltő választott tisztségviselők visszahívása politikai bizalomvesztés miatt nem lehetséges, a tisztségtől való megfosztás alkalmatlanság, összeférhetetlenség stb. okából általában csak bírói úton történhet.*

Összefoglalva a fentieket, az országos kisebbségi önkormányzatok tisztségviselőinek a visszahívását a szabad mandátum elvével ellentétesenek tartjuk, a konkrét esetet – az OCÖ elnökének a „leváltását” – viszont azért nem lehet törvénybe ütközőnek minősíteni, mert hiányoznak az országos önkormányzatokra vonatkozó alapvető jogszabályok.¹⁶

2. A beadványozónak arra a kérdésére, hogy kérheti-e a bíróságtól a visszahívás törvénysértő voltának a megállapítását, a következő választ adtuk:

Az Ötv. szerint a települési önkormányzat képviselő-testülete döntésének (határozat, belső szabályzat, egyéb döntés) bírósági felülvizsgálatát a közigazgatási hivatal vezetője kezdeményezheti. Az Ötv. rendelkezései alapján indított közigazgatási pernek a felperese a közigazgatási hivatal vezetője, ha törvényességi észrevételét az önkormányzat képviselő-testülete nem osztja. Más (így állampolgár és jogi személy) a Polgári Perrendtartás (Pp.) 324. § (2) bekezdésének *b*) pontjában felsorolt döntések bírósági felülvizsgálatát nem kérheti.

Az önkormányzati felügyeletnek ez a formája ugyanakkor a már többször említett okokból, nem vonatkozik az országos kisebbségi önkormányzatokra. Miközben tehát a települési önkormányzatokat érintő bírósági felülvizsgálat kiterjedhet a képviselő-testület számos egyedi, érdemi döntésére (választási, kinevezési hatáskörök, pályázatok elbírálására, lakások és helyiségek elidegenítésével, a hatáskörrelvonással, hatáskör-átruházással kapcsolatos, illetve az összeférhetetlenséget okozó határozatok), így értelemszerűen kisebbségi önkormányzati döntésekre is, nincs olyan szerv vagy személy, aki egy országos hatáskörű, a kisebbségi érdekvédelem és politika egyik kulcsszereplőjeként működő közjogi testület tevékenységének törvényessége érdekében felügyeleti jogosítványokkal rendelkezne.

¹⁶ Meggyőződésünk, hogy a konkrét esettel kapcsolatban egy megfelelő indítvány alapján az Alkotmánybíróság megállapítaná, hogy a jogalkotót (jelen esetben az Országgyűlést) alkotmányos mulasztás terheli, ez azonban nem adna választ arra a kérdésre, hogy kit kell az Országos Cigány Önkormányzat elnökének tekinteni.

A jogszabályok nem adnak felhatalmazást az országos kisebbségi önkormányzati döntések bírósági felülvizsgálatának kezdeményezésére.

A Pp. sem ad ebben a körben bírói felülvizsgálatra lehetőséget, hiszen erre csak akkor van mód, ha

- a) az államigazgatási szerv vagy államigazgatási ügy intézésére feljogosított más szerv hatósági ügyben hoz határozatot,
- b) a helyi önkormányzat törvényben meghatározott határozatáról, belső szabályzatáról, illetve egyéb döntéséről van szó, valamint
- c) *más szervnek* olyan határozatáról, amelynek felülvizsgálatára vonatkozóan *külön törvény* a Pp. XX. fejezetének alkalmazását rendeli.

A „más szerv” körébe az országos önkormányzatok nem tartoznak, hiszen jelenleg nincs olyan nevesíthető törvényi szabály, amely a bírói út megnyitására rendelkezne. A Nektv. részletesen szól ugyan az országos önkormányzatok létrehozásáról, feladat- és hatásköréről, de a felügyelet módjáról, ennek szervezeti és eljárási rendjéről említést sem tesz.

Annak ellenére áll fenn ez a tarthatatlan közjogi helyzet, hogy az Alkotmány deklarálja a nemzeti és etnikai kisebbségek államalkotó jellegét, kollektív részvételük biztosítását a közéletben.

A kisebbségvédelmi alkotmányos rendelkezések fontossága miatt még súlyosabb ez a törvényi hiány, mert például a díszpolgári cím jogellenes adományozása miatt a közigazgatási hivatal vezetője minden további nélkül pert indíthat (eredménytelen egyeztetés után) valamelyik települési önkormányzat ellen, de az országos kisebbségi önkormányzat jogellenes eljárásával, illetve intézkedésével szemben a közérdek védelmére szerveződött kormányzati és igazságszolgáltatási hatalom teljességgel eszköztelen.

Ha a tételes jog szövegszerű alkalmazása alapján belátjuk, hogy jelenleg az országos önkormányzatok felett nincs törvényességi ellenőrzés, akkor egyetlen megoldás látszik realizálhatónak: nem közigazgatási per keretében történő, hanem a Pp. általános szabályai szerinti perindítást kell megpróbálni, mégpedig az Alkotmány két rendelkezésére hivatkozással:

- a) Az első klauzula a közigazgatási határozatok bíróság útján történő ellenőrzésének követelményét az 50. § (2) bekezdése tartalmazza. A kérdés tehát, hogy milyen szerv aktusa minősül közigazgatási határozatnak? Azt tudjuk, hogy a jogszabályi háttér, illetve a közigazgatási bírói gyakorlat már régen túllépett az Áe. szerinti – erősen hatóság-centrikus – „közigazgatási ügy” fogalmán. Idetartozik a Pp.-ből már idézett helyi önkormányzati határozat, belső szabályzat, egyéb

döntés, de gondolhatunk a kamarai és más, külön törvények alapján bírói úton megtámadható egyéb köztisztviselési határozatokra, melyek többségénél valamilyen egyéni, köztisztviselési tagsági jogviszony léte a per tárgya, *miközben a mi esetünkben ennél nem vitásan komolyabb súlycsoportba tartozó közérdekről van szó, nevezetesen egy alkotmányos alapjog kollektív gyakorolhatóságának feltételeiről, a kisebbségvédelem egyik biztosítékaként szolgáló közjogi testület működőképességéről, adott esetben az elnökválasztás módjának törvényességéről.* Nem szorul bizonyításra, hogy a működőképesség kerül veszélybe ott, ahol egy testület választott vezetőjének legitimitása válik kétségessé, illetve ahol egyszerre többen vindikálják maguknak ezt a tisztséget.

b) Az Alkotmány 70/K. §-a szerint az alapvető jogok megsértése miatt keletkezett igények bíróság előtt érvényesíthetők. Az a körülmény, hogy a jogalkotó nem alkotta meg a vizsgált esetben a jogsérelem bírói felülvizsgálatának törvényi szintű szervezeti, anyagi és eljárásjogi szabályait, nem lehet akadálya annak, hogy a bíróság – a sérelem alapjogi jellege, illetve bírói úton történő orvoslásának alkotmányos lehetősége okán – érdemben állást foglaljon a kérdésben.

Ennek ellenére nyitott marad az ún. perbeli legitimáció (kereshetőségi jog) kérdése, nevezetesen, hogy ki indíthat keresetet, kit illet meg (anyagi jogi értelemben) a perben érvényesíteni kívánt jog? Az LB szerint a kereshetőségi jogot vagy a jogviszony (érdekeltség) jellege, vagy konkrét jogszabályi felhatalmazás határozza meg. Az OCÖ esetében csak az előbbiről lehet szó, ahol a „leváltott” elnök közvetlen érdekkel bír, tehát nem láttuk elvi akadályát annak, hogy a Fővárosi Bíróságtól kérje a közgyűlés visszahívásról szóló határozatának hatályon kívül helyezését, illetőleg annak megállapítását, hogy kit kell továbbra is elnöknek tekinteni.

(Elutasító, vagy olyan döntés esetén, amellyel a bíróság megállapítja hatáskörének hiányát, fellebbezésnek, majd további kedvezőtlen döntés esetén esetleg alkotmányjogi panasz előterjesztésének lehet helye. Az alkotmányjogi panasz lényege, hogy az Alkotmánybíróság megállapítja az ügyben alkalmazott jogszabály alaptörvénybe ütközését, és ehhez képest megsemmisítheti azt. A konkrét esetben viszont feltehető, hogy az alkotmányjogi panasz alapján is az történne, amit fentebb már kifejtettünk: az Alkotmánybíróság mulasztásos alkotmányvétséget állapítana meg, és kötelezné az Országgyűlést az országos önkormányzatokra vonatkozó szabályok megalkotására.)

II.

A kisebbségi jogok érvényesülése a gyakorlatban

1.

Az önkormányzatok sokrétű felelőssége

1.1.

Bevezetés, jogszabályi háttér

A települési önkormányzatok alapfeladata a helyi közügyek ellátása, így különösen a közszolgáltatások feltételrendszerének megteremtése, a helyi lakosság részére a közszolgáltatások biztosítása. Az Ötv. 8. § (4) bekezdése szerint: *„A települési önkormányzat köteles gondoskodni az egészséges ivóvízellátásról, az óvodai nevelésről, az általános iskolai oktatásról és nevelésről, az egészségügyi és a szociális alapellátásról, a közvilágításról, a helyi közutak és a köztemető fenntartásáról; köteles biztosítani a nemzeti és az etnikai kisebbségek jogainak érvényesülését.”*

Az idézett törvényi rendelkezésből látható, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok védelme meglehetősen általános megfogalmazást kapott és a felsorolásban – amelyet nem tekinthetünk fontossági sorrendnek – az utolsó helyre került.

„A nemzeti és etnikai kisebbségek jogai érvényesítésének a biztosítása” azonban sokkal komplexebb feladatot ró az önkormányzatokra, mint azt a felületes szemlélő gondolná, hiszen a kisebbségi jogok érintik és át-szövik az általános önkormányzati alapfeladatok szinte egészét. A kisebbségi jogok megjelennek például a közoktatásban, a közbiztonság helyi feladatairól való gondoskodásban, a foglalkoztatásban, a lakásgazdálkodásban, sőt olyan területen is felmerülhetnek, mint például a település közművesítésének – az egyenlő bánásmód követelménye szerinti – megvalósításában is.¹⁷

¹⁷ Országgyűlési biztosi működésünk eddigi időszakában – szinte minden évben – találkoztunk olyan panasszal, amely az egyes településeken a közmű kiépítésének diszkriminatív voltát tartotta sérelmesnek. Természetesen ezen a területen ugyanúgy jelentkeznek a pozitív diszkrimináció körébe sorolható törekvések is: a cigány telepek felszámolása egyre sürgetőbb, az állam által is elismert és támogatott feladat.

Személyi és tárgyi feltételek híján – nincs lehetőségünk arra, hogy országos felméréseket végezzünk. Azonban – követve az eddigi évek gyakorlatát – 2003-ban is találtunk lehetőséget arra, hogy szűrőpróbaszerűen megvizsgáljuk az ország néhány térségét. Ebben az évben Győr-Moson-Sopron megyét, illetőleg e régió néhány települését kerestük fel azzal a szándékkal, hogy személyesen tájékozódjunk az önkormányzatok (és az egyéb hatóságok) tevékenységéről, különös tekintettel arra, hogy az Ötv. 8. §-ában megfogalmazott, a kisebbségi jogok érvényesülésének biztosítására vonatkozó feladataiknak miként, milyen színvonalon tesznek eleget. Az alábbiakban bemutatjuk ennek a sajátos helyzetben lévő nyugat-magyarországi megyének a helyzetét.

1.2.

A Győr-Moson-Sopron megyei vizsgálatunk

2002-ben Baranya és Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében vizsgáltuk a kisebbségi jogok érvényesülését, a kisebbségi önkormányzatok működésének és tevékenységének tapasztalatai alapján. A téma kiemelt fontosságára és aktualitására tekintettel 2003. évben is folytattuk ilyen irányú vizsgálódásunkat.

A kisebbségi ombudsman munkatársai 2003 szeptemberében és októberében Győr-Moson-Sopron megyében – hat alkalommal – három helyszínen keresték fel a kisebbségi önkormányzatok elnökeit, képviselőit, a települési önkormányzatok polgármestereit, jegyzőit, a polgármesteri hivatalok köztisztviselőit és a kisebbségi oktatási-nevelési intézmények vezetőit, munkatársait.

11 kisebbségi önkormányzat (3 német, 3 cigány, 2 horvát, 1 bolgár, 1 görög és 1 szlovén) működését és 8 nemzetiségi oktatási-nevelési intézmény tevékenységét vizsgáltuk meg. A térségben élő lakosság összetételére figyelemmel elsődlegesen a nemzeti kisebbségek problémáival foglalkoztunk.

Vizsgálatunk során különböző nagyságú településeken (2200 fős községben, 32 000 fős városban és 56 000 fős városban) működő kisebbségi önkormányzatok, oktatási intézmények körülményeit és működési feltételeit hasonlítottuk össze.

A 2002 tavaszán folytatott kutatásunk alapvető célja a kisebbségi jogok érvényesülése során felmerült problémák, konfliktusok ombudsmani jelentésben történő összegzése volt. Jelentésünkkel, valamint a megfogal-

mazott jogalkotási javaslatokkal és kezdeményezésekkel a jogi szabályozásban rejlő hiányokra és ellentmondásokra világítottunk rá.

A 2003. évi vizsgálatunk keretében azt kívántuk feltárni, hogy Nektv. rendelkezései milyen módon és mértékben valósulnak meg, gyakorlati alkalmazásuk milyen nehézségekbe és ellentmondásokba ütközik. Kiemelt figyelmet fordítottunk a helyi önkormányzatok szerepének és tevékenységének vizsgálatára, azaz arra, hogy az önkormányzatok hogyan biztosítják helyi szinten a nemzeti és etnikai kisebbségek jogainak érvényesülését.

A Győr-Moson-Sopron megyei vizsgálat esetében elsősorban nem egy jelentés írása volt a célunk, hanem a kisebbségi jogok jogosultjaival és kötelezettjeivel való személyes kapcsolatfelvétel.

Megismerhettük a problémáikat, az eredményeiket, a mindennapi életüket. A beszélgetések informális, nem szigorú kérdéssorhoz kötött jellege lehetőséget biztosított arra, hogy beszélgetőpartnereink is felteheték kérdéseiket, tisztázhattuk a munkájuk során felmerülő jogi problémákat.

A vizsgálat lezárásaként októberben fórumot szerveztünk a vizsgálat által érintett települések önkormányzati és kisebbségi önkormányzati vezetőinek részvételével. A rendezvényre meghívtuk a megye többi kisebbségi önkormányzatának elnökét és az adott települések önkormányzati vezetőit. A fórum megszervezésének szükségességét a megjelentek kiemelkedően magas részvételi aránya is bizonyítja.

Hangsúlyozandó, hogy vizsgálatunk megállapításaiból nem lehet az egész megyére vonatkozó általános következtetéseket levonni. Összefoglalónk inkább példálódzó jellegű, a felkeresett három települést érinti, ezáltal szubjektív véleményeket, megjegyzéseket is tartalmaz.

A vizsgálat megállapításai

1.2.1.

A kisebbségi önkormányzatok működési feltételei

A jogszabályok egyértelműen meghatározzák, hogy a kisebbségi önkormányzatok működéséhez szükséges tárgyi és technikai feltételrendszert, szakmai segítséget a települési önkormányzatok biztosítják. Állandó jogértelmezési problémát jelent azonban, hogy a helyi önkormányzatok a feltételeket milyen mértékben kötelesek megteremteni.

Helyiséghasználat

A kisebbségi önkormányzatok eredményes, önálló működésének egyik legfontosabb feltétele, hogy rendelkezzenek saját, külön irodával, vagy megfelelő helyiség használatával. Vizsgálati tervünk összeállításakor az volt a feltételezésünk, hogy ilyen típusú problémák egy nyugat-magyarországi megyében már nem léteznek.

Szembesülnünk kellett azonban azzal a ténnyel, hogy a vizsgált települési önkormányzatok sem tudnak önálló helyiséget biztosítani minden kisebbségi önkormányzatnak. A különböző nagyságú településeken eltérő problémákat tapasztaltunk.

A vizsgált községben csak a cigány kisebbségi önkormányzat rendelkezik önálló helyiséggel. A német önkormányzat sem helyiséget, sem más működési támogatást nem igényel a települési önkormányzattól. Az anyaországi támogatások gyakorlatilag minden költségüket fedezik, segítséget kapnak továbbá egy másik német kisebbségi önkormányzattól is. A cigány kisebbségi önkormányzatnak az önálló iroda használatát a települési önkormányzat saját ingatlanában biztosítja. A bútorokat a német önkormányzattól kapták ajándékba, amely jó példázza a kisebbségek együttműködési lehetőségét.

A kisvárosban önálló helyiséggel egyik kisebbségi önkormányzat sem rendelkezik. Ennek hiányát a német kisebbségi önkormányzat elnöke jelentős problémaként értékelte. Nem megoldott az irataik tárolása, üléseit a helyi általános iskolában vagy a könyvtárban kénytelenek tartani. A német elnök kifejtette, hogy olyan önálló helyiségre lenne szükségük, ahol az önkormányzat ülései mellett nemzetiségi programjaikat is megtarthatnák. A szlovén kisebbség is többször jelezte igényét saját helyiségre. A horvát önkormányzat nem tartja szükségesnek önálló iroda fenntartását, testületi üléseit a polgármesteri hivatal tárgyalójában szervezik. A cigány kisebbségi önkormányzat sem rendelkezik önálló irodával. Már kerestek helyiséget, de az egyik irodaházban a többi bérlő felmondással fenyegette meg a bérbeadót, ha a roma önkormányzat a házba költözik. Önálló elhelyezésüket a helyi társadalom cigánysággal szembeni előítélete is nehezíti. A polgármesteri hivatal munkatársa elismerte az önálló irodák hiányának problémáját. Elmondta, hogy a települési önkormányzat sajnos nem rendelkezik üres helyiségekkel, de ígéretet kaptunk arra, hogy a polgármesternek és a képviselő-testületnek újra jelezni fogja az önálló helyiséghasználat iránti igényeket.

A felkeresett nagyváros öt kisebbségi önkormányzata megfelelő körülmények között működik. A települési önkormányzat a horvát, a görög és a cigány önkormányzatnak egy épületen belül önálló irodahelyiségeket biztosít. A helyi kisebbségi önkormányzatok közül a német önkormányzat működési feltételei a legjobbak. Önálló irodájuk a polgármesteri hivatal épületében található, amely lehetővé teszi ügyeik közvetlenebb intézését, illetve jelentősen megkönnyíti az információkhoz való hozzáférésüket. A bolgár önkormányzat nem rendelkezik saját helyiséggel, de erre nem is tartanak igényt.

Egyéb működési feltételek

A működéshez szükséges egyéb technikai feltételeket – a kisebbségi önkormányzatok véleménye szerint – a polgármesteri hivatalok alapvetően biztosítják. A fénymásolás, faxolás, postázás sehol nem okoz gondot. Az önálló helyiségek rezsiköltségét a telefonszámlák kivételével a települési önkormányzatok finanszírozzák. Tapasztalataink szerint a német önkormányzatok irodáinak felszereltsége a legkorszerűbb az anyaországi támogatásoknak köszönhetően.

1.2.2.

A kisebbségi és települési önkormányzatok együttműködése

Együttműködési megállapodás

A települési és kisebbségi önkormányzat közötti együttműködési megállapodás megkötését az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény (Áht.) a költségvetés elfogadásával összefüggésben kötelezővé teszi. A megállapodás keretében a finanszírozási kérdések mellett az együttműködés számos egyéb területe is szabályozható, de erre az önkormányzatoknak nincs jogszabályi kötelezettségük.

A vizsgált településeken az együttműködési megállapodások szinte kivétel nélkül a finanszírozási és gazdálkodási kérdésekre korlátozódnak. Felmerült annak az igénye, hogy az írásbeli megállapodásokban más együttműködéssel összefüggő kérdéseket és működési feltételek biztosításának körülményeit is rögzítsék. Az egyik kisebbségi önkormányzat elnöke kifejtette, hogy személyes, jó kapcsolatokat ápolnak a helyi önkormányzattal, fennáll azonban annak a veszélye, hogy a polgármester és a

testület változása esetén ez az együttműködés megváltozik. Ezt felismerve kezdeményezték a jelenleg kizárólag költségvetési kérdésekkel foglalkozó megállapodás módosítását, kiterjesztését.

*A kisebbségek részvétele, aktivitása
a települési önkormányzatok munkájában*

A kisebbségi önkormányzatok elnökeit többnyire meghívják a helyi önkormányzat képviselő-testületi üléseire. A napirendi pontokhoz kapcsolódó előterjesztéseket azonban már nem minden esetben küldik meg részükre. Az egyik településen – beszélgetésünk eredményeként – ígéretet kaptunk a jegyzőtől, hogy a jövőben a kisebbségi önkormányzatoknak minden olyan napirendhez kapcsolódó előterjesztést megküld, amely a kisebbségek jogait, érdekeit és helyzetét érintheti. A rendszeres meghívások ellenére az elnökök inkább csak a kisebbséget közvetlenül érintő témák tárgyalásakor vesznek részt az üléseken. Több kisebbségi vezető is kifejtette, hogy nem látja értelmét az állandó részvételnek, ha véleményét a települési önkormányzat képviselői nem kötelesek meghallgatni, szavazati joga pedig egyáltalán nincs.

A kisebbségi önkormányzatok elnökének zárt ülésen való részvételével kapcsolatban még mindig jellemző a kisebbségi vezető kizárása az ülésekről.

A települési önkormányzatok bizottságainak munkájába a kisebbségi képviselők csekély mértékben kapcsolódnak be. Két cigány önkormányzati vezető is jelezte a beszélgetések során, hogy szeretne részt venni a szociális és lakásbizottság munkájában, de egyikük sem tudott arról, hogy a kisebbségi önkormányzat kezdeményezési jogával élve kérheti a települési önkormányzat bizottságaiban való részvételt. A nemzeti kisebbségek általában csak a kulturális és oktatási bizottságok munkájában vesznek részt, legaktívabbak a német önkormányzatok.

Az együttműködés általános megítélése

A kisebbségi és a települési önkormányzatok közötti kapcsolat, illetve a helyi önkormányzatok döntéshozatala során a kisebbségi érdekek, igények figyelembevétele településenként, valamint kisebbségenként eltérő.

Nem kétséges, hogy az együttműködés sikerét alapvetően meghatározza a „kapcsolati tőke” megfelelő felhasználása, a személyes jó vi-

szony kialakítása, valamint a politikai hovatartozás kérdése is. Vizsgálati tapasztalataink szerint a kisebbségi önkormányzat érdekérvényesítő képességét erősíti, hogy az egyik településen a jelenlegi polgármester kisebbségi származású és a kisebbségi önkormányzat elnöke már az előző ciklusban is tagja volt a települési önkormányzat képviselő-testületének. Egy másik helység kisebbségi vezetője is hangsúlyozta: munkájukat jelentősen megkönnyíti a kisebbségükhöz tartozó polgármester, valamint, hogy több kisebbségi képviselő is tagja a helyi önkormányzat képviselő-testületének.

Egy településen néhány önkormányzat kifejezetten példaértékűnek nevezte a települési és kisebbségi önkormányzatok közötti kapcsolatot. Tapasztalataink szerint, nagyon hasznos, ha a helyi önkormányzat külön kisebbségi referenst alkalmaz, aki a jogi és adminisztratív segítség mellett a kommunikációt és az együttműködést is elősegíti az egyes kisebbségek képviselői, valamint a kisebbségi és többségi lakosság között. Problémaként merült fel, hogy a referens személyének kiválasztásába nem vonják be a kisebbségi önkormányzatokat.

A kisebbségi önkormányzatok vezetői helyzetüket döntően alárendeltnek és nem mellérendeltnek érzik. Az egyik cigányvezető kifejtette, hogy kiemelt fontosságúnak tartaná a kisebbségi képviselők képzését, továbbképzését, jogi felkészítést, mert „tudatlanságuknak köszönhető”, hogy a helyi önkormányzat nem egyenrangú félként kezeli őket.

A kisebbségi önkormányzatok a három településen a vétójogukkal szinte soha nem élnek. A legtöbb elnök nem volt tisztában azzal, hogy a kisebbségi önkormányzatot mely kérdésekben illeti meg egyetértési, illetve vétójog. Ellenpéldát jelent a vizsgált nagyváros német kisebbségi önkormányzata, amely a helyi önkormányzat több oktatási döntését is „megvétozta” már. Az egyik kisebbségi önkormányzat elnöke jelezte, hogy bár a képviselő-testület – a törvény által előírt esetekben – kikéri a véleményüket, illetve egyetértésüket, ezek az egyeztetések azonban gyakran formálisak.

A beszélgetések alapján megállapítható, hogy a kisebbségi és települési önkormányzat közötti viszony alakulásában jelentős szerepet játszik a jegyző felkészültsége, elhivatottsága, szemlélete, kisebbségekhez való hozzáállása.

Az egyik város aljegyzője a kisebbségi önkormányzatok vezetői által dicsért és a kisebbségi jogok terén nagyon felkészült szakember. A másik település jegyzőjének magatartása viszont kifejezetten elzárkózó, aki a

kisebbségi törvényről hiányos ismeretekkel rendelkeznek, valamint kifogásolja, hogy a jogalkotó túl sok kisebbségekkel összefüggő feladatot hárít az önkormányzatokra. A vizsgált község cigány vezetője elmondta, hogy a jegyzővel jó a viszonya, de a jegyző által adott tájékoztatás az esetek többségében a jogszerűségekre korlátozódik, és nem a jogi lehetőségek ismertetésére. Az elnök szerint a jogi tájékozatlanságuk következtében a települési önkormányzattal nem tudnak egyenrangú kapcsolatot kialakítani.

A települési önkormányzatok szerint jelentős nehézséget okoz az is, hogy az Ötv-ben kötelező feladatként rögzített kisebbségi jogok érvényesülésének biztosításához közvetlenül nem kapnak központi költségvetési támogatást.

1.2.3.

A kisebbségi önkormányzatok bevételei

Állami és önkormányzati támogatások

A személyes beszélgetések során feltérképeztük, hogy a felkeresett kisebbségi önkormányzatok pénzeszközei milyen forrásokból származnak, a települési önkormányzatok milyen módon támogatják a kisebbségi önkormányzatokat.

Van olyan település, ahol a kisebbségi önkormányzatok az állami támogatáson kívül a települési önkormányzattól folyamatosan, minden évben kapnak támogatást. Ennek összege az egyik településen a kisebbségek létszámától, problémáitól függetlenül azonos volt. A másik településen a német önkormányzat jelentősen nagyobb települési önkormányzati támogatáshoz jut, mint más kisebbségek. A különbség okát leginkább az erőteljesebb „lobbítványosságban” látjuk.

Van olyan település azonban, ahol a kisebbségek az állami normatíván kívül nem kapnak települési önkormányzati támogatást, de külön kérelem, kérés alapján – pályázat keretében – célhoz kötött önkormányzati forrásokhoz juthatnak.

A felkeresett kisebbségi önkormányzatok szerint a helyi önkormányzatok megfelelően figyelemmel kísérik, hogy az állami támogatás negyedévente pontosan a kisebbségi önkormányzat rendelkezésére álljon. Eseti, de nem rendszeres késésről csak egy nemzetiségi vezető számolt be. Pénzforgalmukat a települési önkormányzatok alszámláján bonyolítják.

Az állami támogatás mértékét a kisebbségi vezetők keveslik, feladataik színvonalas ellátásához, működési kiadásai finanszírozására elégtelennek tartják.

Több kisebbségi önkormányzati vezető is kifogásolja az azonos összegű állami normatívákat. Véleményük szerint, a jelenlegi rendszer helyett létszám- és feladatarányos, differenciált támogatásra lenne szükség.

A helyi önkormányzat által adott, illetve pályázható pénzüsszegekkel a kisebbségi önkormányzatok döntő többsége szintén elégedetlen. Sok vezető úgy értékeli, az alacsony pénzüsszegek azt jelzik, hogy a települési önkormányzatokat nem igazán érdekli a kisebbségek sorsa, élete, jogaik. Vizsgálatunk során mindössze egyetlen olyan nemzetiségi elnökkel találkoztunk, aki nem volt elégedetlen a települési önkormányzat által adható pénzügyi támogatással.

Véleménye szerint, ha a képviselők lemondanak a tiszteletdíjukról, akkor az állami normatíva fedezi a kisebbségi önkormányzat működési költségeit. A vállalt feladatokra pedig már igényelhető a helyi képviselőtestület támogatása. (Az elnök erre példaként a kisebbségi önkormányzat által megvalósított faluszépítési programot említette, amelyet a település polgármestere a rendelkezésre álló pénzügyi keretből jelentősen támogatott.)

Pályázati támogatások

A tapasztaltabb, iskolázottabb önkormányzati vezetők jelentős pályázati pénzekkel is kiegészítik bevételeiket. Problémaként érzékeltük, hogy a települési önkormányzatok kevés segítséget nyújtanak a pályázatok figyeléséhez, és azok megírásához. Ezek hiányát elsősorban a cigány önkormányzatok vezetői jelezték. A pályázatokról való tájékozódás egyik legjelentősebb forrása ma már az Internet, de a kisebbségi vezetőknek többnyire nincs hozzáférésük a világhálózhoz.

Az egyik német elnök kifejtette, hogy a kisebbségi önkormányzat mellett érdemes nemzetiségi egyesületet is fenntartani, mert a kisebbségi önkormányzatokat sokszor kizárják a pályázók köréből. Ha a pályázat benyújtása az önkormányzat számára nem lehetséges, a támogatást az egyesület pályázza meg, de az elnyert összeget végeredményben a kisebbségi önkormányzat által szervezett programokon használják fel a kisebbségi lakosság érdekében.

Több nemzetiségi önkormányzati vezető is hangsúlyozta, hogy pályá-

zati pénzek nélkül az igényesebb, nagyobb tömegeket vonzó, kulturális, hagyományörző programjaik nem jöhetnének létre.

Az egyik roma vezető azt kifogásolta, hogy nagyon sok pályázaton azért nem nyernek, mert a Győr-Moson-Sopron megyében található települések cigány önkormányzatairól az általános vélemény, hogy „túl jó helyzetben” vannak az ország többi részén működő roma önkormányzatokhoz képest.

A közalapítványi pályázati rendszerrel nem minden vezető elégedett, keveslik a kapott támogatásokat, illetve sérelmezik a pályázataik többszöri elutasítását. A bolgár önkormányzat elnöke azt is kifejtette, hogy tapasztalataik szerint a Magyarországi Nemzeti és Etnikai Kisebbségért Közalapítvány pályázatainak nagyobb eséllyel indulnak, ha az Országos Bolgár Önkormányzat neve alatt adják be pályázatukat. Az önkormányzati elnökök olyan minisztériumi pályázatokról is beszámoltak, melyeken elvben több százezer forintot nyertek, de az összeget a mai napig sem utalták át számlájukra.

Egyéb támogatási formák

Elsősorban a német, a horvát és a szlovén önkormányzatok bevételei között szerepel jelentős tételként az anyaországok által biztosított támogatás. Ezek nem feltétlenül pénzbeli juttatások, hanem például csereüdülési lehetőségek, könyvek, tankönyvek, hanganyagok stb.

A szlovén elnök elmondta, költségvetésük, illetve programjaik tervezését jelentősen megkönnyíti, hogy tudják, ha bevételeik nem fedeznék kiadásait, a Szlovén Szövetségtől vagy az Országos Szlovén Önkormányzattól mindig számíthatnak támogatásra.

Az egyik településen a német kisebbségi önkormányzat elnöke tiszteletdíjának felét rendszeresen a cigány kisebbségi önkormányzatnak utalja át, mert a cigány önkormányzat az állami támogatáson felül más bevétellel helyi szinten nem rendelkezik.

1.2.4.

A kisebbségi önkormányzatok tevékenysége

A kisebbségi önkormányzatok tevékenysége, illetve a kisebbséghez tartozó polgárok kisebbségi önkormányzattal szemben támasztott elvárásai – tapasztalataink szerint – jelentősen eltérők a nemzetiségi, illetve a cigány

kisebbségi önkormányzatok esetében. Míg a nemzetiségi önkormányzatok inkább hagyományőrző, identitásuk és anyanyelvük megőrzését, kulturális autonómiájuk megteremtését elősegítő tevékenységet folytatnak, addig a roma önkormányzatok a cigányság mindennapi életének problémáit próbálják megoldani, ennek érdekében vállalnak egyfajta kommunikációs, közvetítő, konfliktustkezelő feladatot.

Nemzetiségi önkormányzatok

A térségben felkeresett nemzetiségi önkormányzatok nagyon igyekeznek minél több kulturális programot szervezni. Az önkormányzatoknak sok önállóan kezdeményezett, saját ünnepeikhez kapcsolódó programja is van. Rendezvényeiket azonban a települések kulturális életének szerves részeként, abba integrálva valósítják meg.

A személyes beszélgetések során általunk megismert rendkívül sokféle tevékenység bemutatására természetesen itt – terjedelmi korlátok miatt – nincs lehetőség, azokból csak a legérdekesebbeket ismertetjük.

Az elnökök elmondása szerint, a nemzetiségi kultúra többségi társadalommal, valamint elsősorban a fiatalokkal való megismertetésének fontos fórumai a táncházak, bálók, gasztronómiai estek, tánccsoportok fellépései, népzenei kórusok szereplése stb. A kisebbséghez tartozó fiatalok identitásának erősítésére, a kultúra átörökítése érdekében rendszeresen szerveznek diák-, nyelvi, tánc- és énektáborokat. A festészet kedvelőinek a görög és a szlovén önkormányzatok gyakran rendeznek kiállításokat anyaországi művészek műveiből. Az anyaországi utazások szervezését minden önkormányzat feladatának tekinti. A szlovén és a horvát önkormányzat elnöke említette, hogy önkormányzataik időről időre anyanyelvű szentmisék tartását is megszervezik.

Cigány kisebbségi önkormányzatok

A felkeresett három cigány kisebbségi önkormányzat tevékenysége alapvetően eltér a nemzeti kisebbségek önkormányzatainak munkájától.

Mindhárom elnök beszámolt arról, hogy a roma lakosok általában lakásproblémájuk, közüzemi tartozásaik miatt, munkahelykeresés céljából, illetve anyagi támogatásért fordulnak a cigány kisebbségi önkormányzathoz.

A kistelepülés roma elnöke elmondta, hogy bár nagyon sokan keresik

fel segély iránti kérelemmel, ők nem kívánják átvenni a települési önkormányzat szociális feladatait. Véleménye szerint „a kisebbségi önkormányzat nem a szociális ügyekért van”. Munkája során elsősorban a nevelési-oktatási kérdésekre helyezi a hangsúlyt. Nagyon jó viszonyt alakított ki a település oktatási intézményeivel, így ha valamelyik gyerekkel probléma van, esetleg hiányzik a felszerelése, vagy nem megy iskolába, akkor a pedagógusok azonnal megkeresik a roma kisebbségi önkormányzatot.

Szintén a fiatal generáció nevelését tekinti céljának az a cigány kisebbségi önkormányzat is, amely együttműködési megállapodást kötött az egyik nevelőotthonnal a többszörösen hátrányos helyzetű cigány gyermekek támogatása érdekében. A nevelőotthonban élő fiataloknak a pedagógusok szükség szerint korrepetálást tartanak, amelynek költségeit teljes egészében a kisebbségi önkormányzat finanszírozza. Az elnök a tanulási kedv növelése érdekében rendszeresen híres, sikeres cigány embereket is meghív látogatóba, amelynek célja, hogy az otthon lakói pozitív mintákat, példákat, követhető életutakat lássanak maguk előtt.

A harmadik roma önkormányzat tevékenysége során inkább a munkahelyteremtésre helyezi a hangsúlyt. Szerződést kötött a helyi önkormányzattal a közérdekű és a közhasznú munka szervezésére és lebonyolítására. A dolgozók kiválasztását, az eszközöket és a feladatok elvégzésének ellenőrzését a cigány kisebbségi önkormányzat elnöke biztosítja.

A roma vezetők több megvalósításra váró programtervvel rendelkeznek. Például az egyik kisváros önkormányzata fiatalok részére „cigányház” létesítéséhez gyűjt támogatási pénzeket, a másik elnök pedig nagyszabású lakásprogramot szeretne kezdeményezni.

1.2.5. Oktatás

A három településen csak német nyelvet oktató kisebbségi nevelési-oktatási intézmények működnek. Ez vélhetőleg összefügg azzal, hogy a német kisebbség nyelvének ismerete jól hasznosítható a határmenti településeken. Amikor a szülők a kisebbségi oktatást választják a gyermekeik számára, ezt nemcsak a kisebbségi identitás fenntartásának, a nemzetiségi nyelv megőrzésének céljából teszik, hanem a piaci igényekhez való alkalmazkodás szándékával is.

Az oktatási intézmények többsége csak a nyelvoktató kisebbségi oktatást tudja megszervezni. A kétnyelvű oktatás bevezetésével több helyen is

próbálkoztak, annak feltételeit azonban hosszabb távon, folyamatosan nehéz teljesíteni, mivel a szaktantárgyak oktatására nincsenek nemzeti-ségi nyelven is oktatni képes pedagógusok. A probléma megoldása érdekében anyanyelvű vendégtanárokat alkalmaznak. Az egyik német önkormányzat „Egy személy egy nyelv” címmel indított óvodai programot, amelynek keretében Ausztriából jár át egy óvónő az óvodába, amelynek költségeit két osztrák kisváros önkormányzata, valamint a kisebbségi önkormányzat fedezi. Egy másik iskolában is vendégtanárok oktatják a szaktantárgyakat, gondot okoz azonban, hogy az Ausztriából érkező vendégtanárok alkalmazásához szükséges pénzügyi források nincsenek folyamatosan biztosítva az intézményekben.

Kevés nemzetiségi pedagógus tanít a kisebbségi oktatást folytató intézményekben, ezt a vezetők elsődlegesen a települések térségi elhelyezkedésével magyarázzák. A német nyelvet jól beszélő nemzetiségi pedagógusok pályaelhagyása – az alacsony közalkalmazotti fizetés és a nyelvpótlék problémája miatt – gyakori jelenség.

A nevelési-oktatási intézmények vezetői a fenntartó önkormányzatoktól általában nem kapnak részletes tájékoztatást az intézményük pénzügyi hátteréről. Többen kifogásolták a jelenlegi finanszírozási rendszert. A kiegészítő normatívát minden kisebbségi oktatást végző intézmény megkapja, de ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy a települési önkormányzat az intézmény önkormányzati támogatását a kiegészítő normatíva összegével csökkenti. Így előfordulhat, hogy a nemzetiségi oktatási-nevelési intézmény összességében kevesebb támogatást kap a települési önkormányzattól, mint a többi oktatási intézmény a településen.

Egy másik finanszírozási probléma két településen is jelentkezett. A fenntartó önkormányzatok az elmúlt években a kisebbségi nyelvoktatás csoportbontásban történő tanításához többletforrást biztosítottak. Gazdálkodási nehézségekre hivatkozva vissza akarják vonni az iskoláktól ezeket az önkormányzati támogatásokat. A tervezett intézkedések a nyelvoktatás megfelelő minőségének biztosítását veszélyeztethetik, ezért a helyi önkormányzatok munkatársaival folytatott beszélgetések során, valamint a fórumon is kiemelten foglalkoztunk ezzel a problémával, javasoltuk a finanszírozási nehézségek más módon történő megoldását.

1.2.6. Anyanyelvhasználat

A vizsgált három település kisebbségi önkormányzati elnökeinek véleménye teljesen megegyező abban a tekintetben, hogy a kisebbségek nyelvvesztése, ezáltal asszimilációjuk jelentős. A kisebbségi nyelvet a fiatalok egyre kevésbé beszélik, illetve már csak idegen nyelvként tanulják.

A kisebbséghez tartozók tipikusan családi körben, otthon, idősekkel való érintkezés során, illetve kisebbségi rendezvényeken használják anyanyelvüket. A kisebbségi önkormányzat testületi ülései az egyik német önkormányzat kivételével mindenhol magyarul folynak. A szlovén önkormányzat esetében ez azért alakul így, mert a testület ülésén a jegyzőkönyvet a polgármesteri hivatal olyan dolgozója vezeti, aki nem ért szlovénul.

A nyelvvesztés szempontjából legrosszabb helyzetben a cigányság van. Az önkormányzati vezetők egyöntetűen állítják, hogy nyelvüket már csak a nagyon idős emberek beszélik, nyelvoktatásra a fiataloknak nincs igénye.

A görög kisebbség távoli anyaországuk és alacsony létszámuk ellenére hatékony eszközökkel küzd a nyelv megőrzése érdekében. A görög önkormányzat elnöke heti rendszerességgel tart görög kisebbséghez tartozó általános és középiskolás diákoknak, valamint felnőtteknek nyelvoktatást. Mivel gyakran próbálnak görögországi utakat szervezni, így már azok a kisebbséghez tartozó felnőttek is tanulják a nyelvet, akik szüleiktől azt korábban alig hallották.

Tapasztalataink szerint leginkább a német kisebbség őrzi, beszéli az anyanyelvét. Ebben természetesen jelentős szerepet játszik a német nyelv gyakorlati használhatósága is. A szlovén vezető kifejezetten arra panaszkodott, hogy a fiatalok csak németül hajlandók tanulni, bár ő a kisebbségi önkormányzat alapfeladatának érzi a nyelv megőrzését.

A jog biztosítja, hogy a kisebbségek a hivatalos eljárás során saját nyelvüket használják, de erre kevés igény jelentkezik a gyakorlatban. Az egyik német kisebbségi vezető elmondta, hogy a polgármesteri hivatal több köztisztviselője is beszéli a német nyelvet, így a német nemzetiségű idősebb lakosoknak lehetőségük nyílik az anyanyelvükön intézni a helyi ügyeiket.

Kisebbségi nyelvű utcanévtáblákra is mindössze a német kisebbség tartott volna igényt, de a német kisebbségi önkormányzat elnökének infor-

mális kérését a képviselő-testület gazdasági okokra hivatkozva nem vette napirendjére.

A kisebbségi nyelven történő anyakönyvezés lehetőségéről egyik beszélgetőpartnerünk sem rendelkezett információval.

1.2.7.

Összegzés

A Győr-Moson-Sopron megyei vizsgálatunk egyik legfontosabb eredménye, hogy a helyszíni találkozások során alkalmunk nyílt kölcsönös tapasztalatcserére, beszélgetésekre a kisebbségi és települési önkormányzatok képviselőivel, a kisebbségi oktatási-nevelési intézmények vezetőivel. A vizsgálat zárásaként megszervezett fórum kiváló lehetőséget teremtett arra is, hogy a megye kisebbségi önkormányzati vezetői, polgármesterei megismerjék egymást, illetve tájékozódjanak más településeken felmerülő problémákról, a már működő, jó gyakorlatokról. A résztvevők véleménye szerint kevés az olyan rendezvény és találkozó, ahol vitatkozni, beszélgetni lehet, illetve lehetőség nyílik kölcsönösen megismerni egymás munkáját, valamint ahol szakmai tájékoztatást is kaphatnak az érdeklődők.

A 2002. évi Baranya és Szabolcs megyei, illetve a 2003. évi Győr-Moson-Sopron megyei vizsgálatot összevetve megállapítható, hogy a három megyében a kisebbségi jogok érvényesülésével összefüggésben hasonló jellegűek a problémák. Emiatt az összegzésben a teljesség igénye nélkül csak néhány gondra és megoldásra váró feladatra hívjuk fel a figyelmet.

A Győr-Moson-Sopron megyei vizsgálatunk alapján is megállapítható, hogy a kisebbségi önkormányzatok működési hatékonyságát jelentősen akadályozza alulfinanszírozottságuk. Az alacsony összegű állami támogatás sok esetben működési kiadásait sem fedezi. Problémát jelent továbbá, hogy az állami normatíva kisebbségenként, illetve településenként azonos nagyságú. Amint azt a különböző ombudsmani vizsgálatok során már többször javasoltuk, szükség lenne egy differenciált finanszírozási rendszerre, mely figyelembe veszi a kisebbséghez tartozók létszámát, a település egyéni sajátosságait, valamint az ellátott feladatokat is.

A helyi önkormányzatokat a kisebbségi önkormányzatok működési feltételeinek teljes körű biztosításában, kiterjedt támogatási rendszer kialakításában elsősorban a költségvetési források hiánya akadályozza. A

kisebbségi önkormányzatok működési feltételeinek biztosítása érdekében lényeges lenne a Nektv-ben részletesen rögzíteni, hogy a helyi önkormányzatok milyen feltételeket, konkrét segítségnyújtási formákat kötelesek biztosítani. Vitás helyzeteket és konfliktusokat generáló szabályozási hiányosságra már tavalyi vizsgálatunk során is felhívtuk a figyelmet.

Vizsgálatunk alapján megállapítható, hogy bár az Ötv. kötelező feladatként rögzíti a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok érvényesülésének biztosítását, de ha ennek ellátásához a települési önkormányzatok nem kapnak költségvetési támogatást, akkor a feladat megvalósítása nem, vagy csak nem megfelelő színvonalon lehetséges.

Finanszírozási nehézségeket tapasztaltunk a települési önkormányzatok fenntartásában működő kisebbségi oktatási intézményekben is. A kisebbségi oktatást folytató óvodák és iskolák vezetőinek, valamint az érintett kisebbségi önkormányzatoknak lehetőséget kell biztosítani arra, hogy megismerhessék, áttekinthessék, és időben véleményezhessék az intézmények finanszírozási tervét.

2002-ben Baranya és Szabolcs megyében, illetve 2003-ban Győr-Moson-Sopron megyében folytatott vizsgálatunk is igazolta, hogy a települési és kisebbségi önkormányzatok kapcsolatát, együttműködésének sikerét elsősorban szubjektív elemek (személyes kapcsolat, ismeretség, politika, stb.) befolyásolják. Célszerű lenne a két testület közti együttműködésre vonatkozóan tisztább, egyértelműbb és szigorúbb jogi kereteket teremteni. A jelenlegi hatályos szabályozás nem biztosít eszközöket, szankciókat arra, hogy a települési önkormányzat „kényszeríthető legyen” a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok érvényesülésének támogatására.

1.3.

A kisebbségi önkormányzatok egyetértési joga a kisebbségi oktatásban-nevelésben részt vevő intézmények megszüntetése esetén

A 2003. év elején számos kisebbségi oktatást folytató nevelési-oktatási intézmény fordult hozzánk az iskola-bezárási, racionalizálási kormányzati terv végrehajtásától félve. Tájékoztatást kértek jogaikról, lehetőségeikről.

Az egyik országos kisebbségi önkormányzat megkereste hivatalunkat, és azt kérte, hogy adjunk ki állásfoglalást az intézményfenntartók, a kisebbségi

önkormányzatok, a közalkalmazotti és szülői közösségek iskola bezárással, átszervezéssel, összevonással kapcsolatos jogairól és kötelességeiről, az eljárási szabályokról, a döntés előkészítéssel kapcsolatos feladatokról.

Az állásfoglalást az országos önkormányzaton túl az ilyen problémával küszködő panaszosoknak is megküldtük. Az alábbiakban ismertetjük ennek főbb megállapításait.

A Nektv-ben rögzített önkormányzati modell olyan kulturális autonómiát kívánt létrehozni, amelyben központi szerepe van a kisebbségek oktatási öngazgatásának. Az autonómia jelenlegi formája a kisebbségek oktatására is kiterjedő döntésekben az egyetértési, illetve véleményezési jog gyakorlása. A kisebbségi önkormányzatok tehát főszabály szerint nem maguk döntenek az őket érintő kérdésekben, hanem a mások által hozandó döntéseket befolyásolhatják az egyetértési, illetve véleményezési jog gyakorlásával.

Az oktatási intézményekkel kapcsolatos legfontosabb döntéseket a fenntartók hozzák, a helyi önkormányzatok által fenntartott és a kisebbségi oktatásban-nevelésben részt vevő intézmények esetében azonban a döntés meghozatalában a kisebbségi önkormányzatoknak is részt kell venniük. A Nektv. és a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. (Kotv.) törvény felsorolja az egyetértés-köteles kérdések körét. Ennek alapján be kell szerezni a helyi kisebbségi önkormányzat egyetértését – többek között – a kisebbségi nevelésben, illetve oktatásban közreműködő oktatási intézmény tevékenységi körének módosításához és *megszüntetéséhez is* [Kotv. 102. § (10) bek. a) pont]. A kisebbségi önkormányzat egyetértésének hiányában hozott települési önkormányzati döntések nem hatályosulhatnak, azaz az egyetértési jog a gyakorlatban vétőjogot jelent.

A kisebbségi oktatást el nem látó közoktatási intézmény megszüntetését is feltételhez kötötte a jogalkotó. Az óvodai és általános iskolai oktatás és ezen túlmenően a kisebbségek jogainak biztosítása a helyi önkormányzatok által ellátandó kötelező feladatok közé tartozik. Ezzel összhangban a Kotv. kimondja, hogy a helyi önkormányzat közoktatási intézményt, illetve egyes szolgáltatások ellátását akkor szüntetheti meg, ha az adott tevékenységről továbbra is megfelelő színvonalon gondoskodik, oly módon, hogy az ne jelentsen a tanulóknak, illetve a szülőknek aránytalan terhet.

A „megfelelő színvonal”, és „aránytalan teher” fogalmát a Kotv. 121. § 3. illetve 22. számú értelmező rendelkezései tartalmazzák. Megfelelő a

színvonal akkor, ha az új feltételek között folyó nevelés, oktatás személyi és tárgyi feltételei megfelelnek a szabványoknak és továbbra is biztosítottak a meglévő pedagógiai szolgáltatások. A törvény szerint a megfelelő színvonal követelménye sérülne, ha adott esetben a kisebbségi nevelés és oktatás nyelvi környezetben való biztosítása megszűnne [Kotv. 102. § (10) bek. a) pont].

Az aránytalan teher fogalmát így határozza meg a törvény: 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 intézmény eléréséhez szükséges időtartam jelentősen megnövekszik; a nevelési-oktatási intézményt csak tömegközlekedési eszközzel, többszöri átszállással lehet megközelíteni).

A közoktatási intézmény megszüntetéséről szóló döntéshez be kell szereznii a megyei önkormányzat fejlesztési tervre épített szakvéleményét is [Kotv. 88. § (6) bek.].

Az általános szabályokon túl azonban, amennyiben az adott közoktatási intézményben nemzeti vagy etnikai kisebbségi oktatás folyik, a döntéshez meg kell kérni a helyi kisebbségi önkormányzat egyetértő nyilatkozatát és az országos kisebbségi önkormányzat véleményét is [Kotv. 88. § (12) bek.].

Az egyetértési jog gyakorlása

Az egyetértési, illetve véleményezési jog jogosultja a megkeresés közlésétől, illetve kézhezvételétől számított 30 napon belül nyilatkozik. A határidő elmulasztása jogvesztő [Nektv. 29. § (3) bek.].

Az egyetértési jog – további részletszabályozás hiányában is – csak bizonyos feltételek érvényesülése esetén működhet valós, nem pedig csupán formális jogintézményként.

1. A települési önkormányzatnak gondoskodnia kell arról, hogy a kisebbségi önkormányzat *időben* megkapja az egyetértés-köteles javaslatot.
2. A kérdésben a kisebbségi önkormányzat *testületének* kell döntést hoznia, tehát nem helyettesítheti a helyi kisebbségi önkormányzat határozatát a kisebbségi önkormányzat elnökének jelenléte a testületi ülésen az egyetértés-köteles téma tárgyalásakor, illetve az ő sze-

mélyes véleménye nem pótolja a kisebbségi önkormányzat testületének határozatát.

3. A kisebbségi önkormányzatnak e témában hozott határozatát *a testületi ülés előtt* el kell juttatni a települési önkormányzat képviselőinek, hogy az ülésen már e vélemény ismeretében dönthessenek.
4. A tételes jog – az állásfoglalás kiadásakor még – nem szabályozta a felek egyet nem értése esetén követendő *egyeztetési eljárást*.¹⁸

A közoktatási törvény 2003. szeptember 1-jén hatályba lépő módosításáig csak a nevelési-oktatási intézményben egyetértési joggal rendelkezők egyet nem értése esetére írt elő egyeztető eljárást: a törvény szerint ilyen esetekben egy olyan bizottság hoz döntést a felek helyett, amelyben szerepet kapnak az egyetértésre jogosult, a nevelő testület és a fenntartó által felkért, az országos szaknévsorban szereplő szakértők. Ez az egyeztetési eljárás azonban csak a nevelési, oktatási intézményen belül egyetértési joggal rendelkező felekre – azaz az iskolaszékre, a diákönkormányzatra – vonatkozott, a kisebbségi önkormányzatra nem [Kotv. 84. § (6) bek.].

A fentiek miatt csak arra bízathattuk a feleket, hogy maguk teremtsék meg a problémák tisztázásának azon kereteit (például egyeztető bizottság; közös testületi ülés; polgármester és kisebbségi önkormányzat elnökének megbeszélése), amelyek alkalmasak arra, hogy még a határozathozatal előtt megismerhessék egymás álláspontját, érveit, és amennyiben a kérdésben nincs egyetértés, egyeztetési eljárás indulhasson, egy, a mindkét fél számára elfogadható kompromisszum megszületéséig.

Ebben a helyzetben segítséget jelenthetett kisebbségi bizottság alakítása is.

Az Ötv. 22. § (2) bekezdése előírja, hogy ha a képviselő-testület kisebbségi jelöltként mandátumot nyert tagjai (tehát legalább két képviselő) kezdeményezik, kisebbségek ügyeivel foglalkozó bizottságot kell létrehozni. Azonban a kisebbségi önkormányzat ilyen képviselők hiányában is a Nektv. 26. § (1) bekezdés *b*) pontja alapján élhet javaslattételi jogával, és kérheti egy ilyen bizottság létrehozását. Bár az utóbbi esetben a bizottság létrehozása nem kötelező, az önkormányzatnak is törekednie kell arra, hogy bizottsági rendszere a helyi sajátosságokhoz, igényekhez igazodjon.

A kisebbségi önkormányzat egyetértése nélkül elfogadott határozat törvényt sértő és a közigazgatási hivatal törvényességi észrevételben hívja

¹⁸ A 2003. szeptember 1-jén hatályba lépett új rendelkezéseket a későbbiekben ismertetjük.

fel a képviselő-testületet határozatának visszavonására. A közigazgatási hivatal vezetője a törvényességi ellenőrzés körében – határidő tűzésével – felhívja az érintettet a törvénysértés megszüntetésére. Az érintett a felhívásban foglaltakat köteles megvizsgálni és a megadott határidőn belül az annak alapján tett intézkedésről vagy egyet nem értéséről a közigazgatási hivatal vezetőjét tájékoztatni. Ha a megadott határidőn belül intézkedés nem történt, a közigazgatási hivatal vezetője kezdeményezheti a törvénysértő határozat bírósági felülvizsgálatát. A jogszabálysértés megszüntetésére a pert a helyi önkormányzat ellen a megadott határidő lejártától számított harminc napon belül lehet megindítani.

Az egyetértési joggal kapcsolatos panaszügyeink

Az állásfoglalás megküldésére leginkább azokban az esetekben volt szükség, amikor vitatták, vagy semmibe vették a kisebbségi önkormányzatot megillető egyetértési jogot. Közbelépésünk többnyire eredményes volt: általában elfogadták érveinket, és kikérték a kisebbségi önkormányzat egyetértését.

Előfordult, hogy az állásfoglalás, illetve jogaik és kötelezettségeik megismerése után a fenntartók elálltak a tervüktől, például levették napirendről az iskola bezárás kérdését.

Egy nemzetiségi nyelvet tanító általános iskola igazgatója keresett meg bennünket azzal a panasszal, hogy a város önkormányzata felülvizsgálta intézkedési tervét, és az iskola bezárását tervezi. A döntéssel kapcsolatban azonban sem a kisebbségi önkormányzatot, sem az intézményvezetőt nem keresték meg.

A panaszban írtak tisztázása érdekében az önkormányzathoz fordultunk és tájékoztattuk, hogy a Kotv. 85. § (4) bekezdése szerint a települési önkormányzatnak az intézkedési terv elkészítéséhez, a kisebbséget érintő kérdésekben be kell szereznie a helyi kisebbségi önkormányzat egyetértését. Ez a jog értelemszerűen kiterjed a terv módosítására is. A polgármestertől azt a választ kaptuk, hogy képviselő-testületi ülésen megtárgyalták állásfoglalásunkat, és elfogadták azt: megállapították, hogy a kisebbségi önkormányzat egyetértési joga miatt a testület intézmény átszervezési lehetőségei korlátozottak, ezért a javaslat tárgyalását levették a napirendről.

Voltak azonban olyan esetek is, amikor a kisebbségi önkormányzat belátta a racionalizálás szükségességét és beleegyezését adta az iskola – megfelelő garanciák melletti – megszüntetéséhez.

Egy kistelepülés nemzetiségi oktatást folytató iskolájának igazgatója kéréselt meg bennünket azzal, hogy nyújtsunk segítséget az önkormányzat iskola-bezárási tervével szemben. A dokumentumok alapján megállapítható volt, hogy az önkormányzat kikérte a véleményezésre jogosultak álláspontját: a nevelőtestületét, a szülői szervezetét és a diákokét.

Az ügy érdekessége az volt, hogy a kisebbségi önkormányzat is beleegyezését adta az iskola megszüntetéséhez. A kisebbségi önkormányzat tagjaival beszéltünk, akik elmondták, hogy nem ellenezték az önkormányzat döntését – azaz egyetértésüket határozati formában is megküldték az önkormányzatnak –, mert belátták, hogy a település megfelelő anyagi eszközök híján nem tudja fenntartani az iskolát.

Az országos önkormányzattól kapott tájékoztatás és a megküldött iratok szerint a helyi önkormányzat megkereste őket, és kikérte a véleményüket. Az országos önkormányzat arról tájékoztatta a települést, hogy amennyiben a helyi kisebbségi önkormányzat egyetért az iskola megszüntetésével, akkor ők sem fogalmazznak meg más véleményt.

Így vizsgálatunk arra korlátozódott, hogy közvetve ellenőrizzük, az önkormányzat eleget tesz-e a Kotv. előírásainak, azaz: az adott tevékenységről továbbra is megfelelő színvonalon gondoskodik-e, oly módon, hogy annak igénybevétele a gyermekeknek, szülőknek nem jelent aránytalan terhet. Ennek eldöntéséhez megkerestük a megyei önkormányzatot és arra kértük: tájékoztasson arról, hogy a települési önkormányzat beszerezte-e az adott kérdésben a megyei önkormányzat fejlesztési tervre épített szakvéleményét. Megkérdeztük azt is, hogy miként gondoskodik tovább a települési önkormányzat az oktatás feladatáról.

A megyei önkormányzat arról tájékoztatott, hogy a település önkormányzata beszerezte a szükséges véleményt. A megyei önkormányzat által megküldött irat szerint az iskola megszüntetése nem ellentétes a fejlesztési tervvel. A fejlesztési terv 2001-ben készült, és számolt azzal, hogy a kistelepülések önkormányzatainak a nyolc évfolyamos iskola fenntartása pénzügyi nehézséget okoz az elkövetkező hat évben. A fejlesztési terv ezért szorgalmazta a társulások létrejöttét. A község önkormányzata ennek alapján a szomszéd község önkormányzatával intézmény fenntartá-

sára vonatkozó társulási szerződést kötött, amelyben a település vállalta, hogy az érintett tanulókat saját iskolájába befogadja, a gyerekek utaztatását a társulás keretében biztosítja és a nemzetiségi nyelvoktatást folytatja. Ezek alapján a megyei önkormányzat szerint az intézkedés nem jelentett aránytalan terhet a gyerekekre és szülőkre nézve, illetve az oktatás megfelelő színvonala is biztosított volt. Az ügyben tehát kisebbségi jogsértés nem történt.

Egy másik ügyben szintén a kisebbségi önkormányzat fordult hozzánk a kistelepülés nemzetiségi nyelvet oktató iskolájának bezárási tervét ellenezve.

A vizsgálat és információgyűjtés során kiderült, hogy az iskola első osztályába egyetlen gyermek jelentkezett. Az egyeztetés során a kisebbségi önkormányzat is belátta, hogy ilyen gyermeklétszám esetén nem várható el az önkormányzattól a költségvetési hiány folyamatos növekedését okozó közoktatási intézmény működtetése és egyetértését adta az iskola jogutód nélküli megszüntetéséhez.

2003-ban ugyanakkor az egyik ügyben az egyetértési joggal való visszaélés kérdése is felmerült.

A helyi kisebbségi önkormányzat a kisebbségi nyelvnek az egyik iskolában már több éve folyó oktatása mellett, annak egy másik iskolában történő beindításához nem adta beleegyezését. A települési önkormányzat azzal a kérdéssel fordult hozzánk, hogy az ilyen ügyekben, amikor az érintett kisebbség csak pluszjogosítványokat szerez egy döntés következtében (például jelen esetben ennek eredményeként még egy iskolában folyó nemzetiségi nyelvoktatás), érvényes-e a kisebbségi önkormányzat vétója? Nem valósít-e meg joggal való visszaélést a kisebbségi önkormányzat döntése?

Az ügy kivizsgálása során tájékozódunk a döntéstervezet indokáról, azaz arról, hogy miért döntött az önkormányzat nemzetiségi oktatás bevezetéséről a másik iskolában is. Kértük, hogy a Kotv. 102. § (4) alapján kötelező évenkénti igényfelmérés kimutatását, valamint a település intézkedési tervét küldjék meg, továbbá tájékozódunk a két iskola tárgyi körülményeiről, a 11/1994. MKM rendelet, illetve a 19/2002. OM rendelet előírásainak való megfelelésükről, a személyi feltételek biztosítottaságáról (szakos tanári ellátottság) és a pedagógiai programokról.

A kisebbségi önkormányzat elnökével folytatott beszélgetés során ki-

derült, hogy a testület a határozattervezet mögött a nemzetiségi iskola megszüntetésének szándékát látta, ezért azzal nem értett egyet. A kisebbségi önkormányzat ugyanakkor nem zárkózott el attól, hogy amennyiben tényleges szülői igény áll a kérés mögött, akkor újratárgyalják a tervezetet.

A Nektv. 46. § (1) bekezdése előírja, hogy: *„A kisebbségi oktatásra irányuló igények felmérésében és az oktatás megszervezésében a helyi és a kisebbségi önkormányzatok együttműködnek.”*

A Kotv. 102. § (4) szerint pedig: *„A magyar nyelvi előkészítés, illetve a nemzeti vagy etnikai kisebbség nyelvén folyó nevelés és oktatás iránti igényt a képviselő-testület (közgyűlés) évente köteles felmérni az érdekelt helyi kisebbségi önkormányzat, illetve közgyűlés esetén az országos kisebbségi önkormányzat bevonásával.”*

A kisebbségi önkormányzat tájékoztatása szerint a közös igényfelmérés nem történt meg. Az önkormányzat pedig a nemzetiségi nyelv oktatására vonatkozó szülői igényeket bejelentő dokumentumot nem tudta bemutatni.

Az eredményes párbeszéd feltétele, hogy a felek megfelelő információkkal rendelkezzenek. Jelen esetben a képviselő-testület nem adott tájékoztatást, illetve a közös igényfelmérés hiányában nem biztosította a megfelelő információt a kisebbségi önkormányzatnak egy egyetértés köteles döntés meghozatalához.

A vizsgálat lezárásaként megállapítottuk, hogy az önkormányzat, a közoktatási és a kisebbségi törvényben is kimondott közös igényfelmérési kötelezettségének elmulasztása miatt nem biztosította a megfelelő információt az egyetértés köteles döntés meghozatalához. Így a kisebbségi önkormányzat nem tudta felmérni, hogy tényleges szülői kérések állnak-e a nyelv másik iskolában való oktatásának bevezetése mögött, vagy csupán a már működő nyelvoktatás forrásainak megosztásáról és a nemzetiségi iskola hosszú távon történő megszüntetéséről volt szó. Az önkormányzat tehát törvényi kötelezéseit nem teljesítve, a döntéshez szükséges információt visszatartva, csak formálisan szándékozott beszerezni a kisebbségi önkormányzat egyetértését. Ezért azzal a kezdeményezéssel fordultunk a képviselő-testülethez, hogy a jövőben tegyen eleget a kisebbségi és a közoktatási törvényben előírt fent idézett rendelkezéseknek, azaz a kisebbségi önkormányzat bevonásával mérje fel a kisebbségi oktatás iránti igényeket. A jogsértést az önkormányzat belátta, a kezdeményezést elfogadta. Az egyetértési joggal való visszaélés nem volt megállapítható.

2003 márciusában a Kotv. módosításával kapcsolatban megbeszélést folytatottunk az oktatási tárca közigazgatási államtitkárával. A törvény módosításának véleményezése során elértük, hogy az egyetértési jog gyakorlásának biztosítékai bekerüljenek a jogszabályba. A 2003. szeptember 1-jével hatályba lépő módosítással a törvényalkotó pótolta az eddig hiányzó – egyet nem értés esetén követendő – egyeztetési eljárás intézményét, meghatározta az alkalmazandó döntési fórumot, illetve az ún. „patthelyzetek” kezelésére megoldást adott. Az új rendelkezés szerint [Kotv. 102. § (12) bekezdés], amennyiben a kisebbségi önkormányzat nem adja egyetértését egy kérdésben, és a felek közötti egyeztetés 15 nap alatt sem vezet eredményre, 9 tagból álló bizottságot kell létrehozni. A bizottságba 3-3 tagot delegál a kisebbségi önkormányzat, az önkormányzat és az Országos Kisebbségi Bizottság (OKB). Az OKB az országos szakértői névjegyzékben szereplő szakértők közül választja ki a jelölteket. A kilenc tagú bizottság maga határozza meg működési rendjét, azzal a megkötéssel, hogy döntését egyszerű szótöbbséggel hozza. A bizottság döntése pedig pótolja az egyetértést.

Garanciális biztosíték, hogy a bizottság működésének költségei, illetve a szakértők díja azt terheli, akinek az egyetértés megszerzéséhez érdeke fűződik. Azaz a kisebbségi önkormányzat nem kerülhet olyan helyzetbe, hogy az önkormányzat döntésének elfogadására kényszerül, mert nincs megfelelő anyagi eszköze a bizottság működési költségének fedezésére. A szabályozás pedig arra ösztönzi a települési önkormányzatokat, hogy folytassanak tényleges egyeztetést az egyetértés köteles kérdésekben, dolgozzanak ki a kisebbségek érdekeit is figyelembe vevő javaslatokat, máskülönben a bizottság hoz döntést, és annak költségei őket terhelik.

Az új rendelkezés gyakorlati megvalósulásával kapcsolatban még nincsenek tapasztalataink, de reméljük, hogy az megfelelő biztosítékot jelent az egyetértési jog hatékony alkalmazásához.

1.4.

A párbeszéd hiánya miatt kialakult konfliktushelyzetek a kisebbségi és a helyi önkormányzatok között

Teljes fejezetet szentelünk beszámolóinkban a közigazgatásban tapasztalható bürokratikus ügyintézással összefüggő ügyeknek, azonban a kisebbségi önkormányzatok működésével kapcsolatos vitás esetek bemutatásakor is szükségszerű kitérnünk arra a jelenségre, amely a kisebbségi közösség, il-

letve a kisebbségi önkormányzatok érdekérvényesítő tevékenysége szempontjából egyaránt fontos.

A kisebbségi önkormányzatok helyben működő szervezetek, amelyekhez bizalommal fordulhatnak a kisebbségi közösségnek azok a tagjai, akik ügyükben annak jellegéből adódóan nem képesek sikerrel eljárni, azért, mert nem ismerik a hivatal eljárását, ügyeik vitelére, érdekeik képviselőre kellő mértékben nem képesek, az ügyintézésben járatlanok, kérelem megfogalmazásában, nyomtatvány kitöltésében bizonytalanok, vagy csak egyszerűen elégedetlenek a közigazgatás helyi szerveinek eljárásával.

A kisebbségi önkormányzatok ezt a feladatot általában felvállalva közvetítenek a helyi önkormányzat, a helyi hatóság és ügyfelei között, többnyire sikerrel. Vannak azonban olyan esetek, amikor a kisebbségi önkormányzat sem képes maradéktalanul érvényesíteni ügyfele érdekeit.

Erre példa egy Bács-Kiskun megyei cigány kisebbségi önkormányzat esete. Az általuk képviselt kisebbség tagjai segítségüket kérték a polgármesteri hivatalnál folyó ügyeik intézésében, amelynek kapcsán kérdésként merült fel az is, hogy adhat-e az ügyfél meghatalmazást a kisebbségi önkormányzat számára, hogy ügyében az a hivatali eljárásban, illetve a szakbizottság ülésén képviselje.

A polgármesteri hivatal ügyintézésére az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény (Áe.) rendelkezései vonatkoznak, amely egzakt módon szabályozza a képviselőt kérdését. Ennek 18. § (1) bekezdése szerint „ha nem írja elő jogszabály az ügyfél személyes eljárását, helyette törvényes képviselője vagy meghatalmazottja is eljárhat”. Az Áe-ben rögzített szabályok szerint és esetekben mód van tehát arra, hogy az államigazgatási eljárás szabályai szerint folytatott ügyben az arra rászoruló roma származású ügyfelei képviselőt kérjenek, a saját kisebbségükhöz tartozó személy segítségét vegyék igénybe.

Ám az önkormányzat eljárására nem csupán a polgármesteri hivatal államigazgatási eljárás szabályai szerint lefolytatott hatósági ügymenetében kerülhet sor, számtalan esetben a helyi önkormányzat képviselőtestülete vagy annak egy bizottsága hoz döntést, illetve ez utóbbi tesz arra javaslatot. Célszerű tehát, ha a kisebbségi önkormányzat az egyén, illetve a kisebbségi közösség érdekeit ezeken a fórumokon is érvényesíteni, képviselni tudja.

A helyi önkormányzat és a bizottságok is testületként működő szervek,

amelyek döntéseiket üléseiken hozzák. Az ezeken való részvételt az Ötv. 12. § (3) bekezdése biztosítja a választópolgárok számára, amelynek garanciális jelentősége van a demokratikus önkormányzati működés, a nyilvánosság elvének érvényesítése céljából. Ez az ülésen való részvétel lehetőségét jelenti, de nem foglalja magában a vitába való bekapcsolódást, a döntést befolyásoló hozzászólást. Ezt a jogot megadhatja a testület – a szervezeti és működési szabályzatába foglalt rendelkezésben meghatározott esetekben és feltételekkel – egyedi döntésével, de szabályozhatja úgy is, hogy egyes szerveknek – például a kisebbségi önkormányzatoknak – általában véve biztosít SzMSz-ben rögzített módon többlet jogosultságot.

A kisebbségi biztosi gyakorlatunkban rendszeresen visszatérő téma a kisebbségi önkormányzat elnökének az önkormányzat zárt ülésén való részvétele. Az elmúlt évek alatt számos esetben fejtettük ki az ezzel kapcsolatos álláspontunkat, de amint az a következőkben bemutatott eset is illusztrálja, ennek a kérdésnek a megválaszolása még mindig vitára ad okot, és megosztja a jogalkalmazók véleményét.

Ezzel kapcsolatosan például egy Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei település cigány kisebbségi önkormányzatának ügyével összefüggésben is kifejtettük részletes jogi érvelésünket.

Ebben rámutattunk arra, hogy bár az Ötv. 102/E. §-a úgy rendelkezik, hogy „az elnök képviseli a helyi kisebbségi önkormányzatot, *tanácskozási joggal részt vehet* a települési önkormányzat képviselő-testülete ülésén”, az elnök *zárt ülésén való részvételével* kapcsolatosan félreértés, illetve eltérő értelmezés alapjául az Ötv. 12. § (5) bekezdése szolgál, amely szerint viszont „a zárt ülésen a képviselő-testület tagjai, *a kisebbségi szószóló* és a jegyző, továbbá meghívása esetén az érintett és a szakértő vesz részt”. A jogértelmezési bizonytalanságot e helyütt az okozza, hogy a felsorolás külön nem emeli ki a kisebbségi önkormányzat elnökét, ezzel szemben a kisebbségi szószólót megnevezi.

Az Ötv. vitatott szakaszának értelmezése során figyelemmel kell lenni a Nektv. 23. § (7) bekezdésében foglalt rendelkezésre is, mely szerint „egy kisebbség képviseletét a települési önkormányzatban szószóló csak akkor láthatja el, ha az általa képviselt kisebbség helyi kisebbségi önkormányzattal nem rendelkezik”.

Az Ötv. 12. § (5) bekezdésében szereplő felsorolás fentiek miatt nem tekinthető taxációnak. Ezt az okfejtést alátámasztja a Nektv. fentebb hi-

vatkozott 23. § (7) bekezdése is, amely csak abban az esetben teszi lehetővé, hogy a szószóló képviselje a helyi kisebbséget – akár a helyi önkormányzat zárt ülésén is –, ha az helyi kisebbségi önkormányzattal nem rendelkezik. Amennyiben ugyanis a településen helyi kisebbségi önkormányzat működik, úgy azt értelemszerűen az elnök képviseli, aki közvetíti a kisebbség egyetértési-véleményezési jogát a helyi önkormányzat zárt ülésén is.

Téves tehát az a jogértelmezés, mely szerint kizárólag az Ötv. 12. § (5) bekezdésében felsorolt tisztségek betöltői vehetnek részt az önkormányzat zárt ülésén, és álláspontunk szerint jogsértő az a gyakorlat, amelynek során az önkormányzat nem biztosítja a kisebbségi önkormányzat elnökének – akadályoztatása esetén az őt helyettesítő kisebbségi képviselőnek – a zárt ülésen való részvétel jogát. E jogsértés megszüntetése érdekében kezdeményeztük a helyi önkormányzat képviselő-testülete szervezeti és működési szabályzatának szükség szerinti módosítását, annak érdekében, hogy a kisebbségi önkormányzat elnöke a helyi önkormányzat képviselő-testületének zárt ülésén részt vehessen. Egyidejűleg felhívtuk a közigazgatási hivatal vezetőjének figyelmét arra, hogy a jövőben kísérvje fokozott figyelemmel a képviselő-testület és polgármester tevékenységét.

Az ülésen való pusztá részvétel biztosítása azonban nem elegendő garancia arra, hogy a kisebbségi önkormányzat képviselője kifejthesse véleményét, a kisebbségi közösség érdekeit hathatósan képviselje. A már említett Bács-Kiskun megyei cigány kisebbségi önkormányzat azt is kifogásolta, hogy a helyi önkormányzat ülésére meghívót kapnak ugyan, de előterjesztést nem. A kisebbségi önkormányzat részéről – teljesen helyénvaló módon – megfogalmazódott az az igény, hogy véleményformálás céljából a helyi önkormányzat üléseire szóló meghívót annak írásos mellékletével együtt az ülés előtt kellő időben kapja meg.

Azt, hogy ki kap meghívót, az összes napirendhez írásos előterjesztést, illetve ki kap csupán az egyes napirend(ek)hez kapcsolódóan, a helyi önkormányzat ugyancsak a szervezeti és működési szabályzatában határozza meg.

Álláspontunk ezzel kapcsolatosan megegyezik az Ötv. – képviselő-testület működéséről szóló – 12. §-ához fűzött kommentárral, amely az előterjesztés kapcsán úgy fogalmaz, hogy „*ezzel biztosítható a képviselők fel-*

készülése a döntéshozatalra”. Az előterjesztés ismerete, az abban foglalt részletek, információk nélkül ugyanis lehetetlen az adott ügyben – az ülésen egyébként tanácskozási joggal részt vevő elnöknek – állást foglalni, véleményt formálni, a kisebbséghez tartozók érdekeit kellő mértékben és módon képviselni.

Abban az esetben tehát, ha a kisebbségi önkormányzat a helyi önkormányzati ülés meghívója mellé előterjesztést nem kap, szükséges, hogy jelezze ennek hiányát, igényelje a későbbiek folyamán annak a meghívóval együtt történő megküldését. Mivel ezt a kérdést a helyi önkormányzat a szervezeti és működési szabályzatában rendezi, a kisebbségi önkormányzatnak kell – a törvényben biztosított kezdeményezési jogával élve – kérnie a helyi önkormányzat képviselő-testületétől e rendelet szükség szerinti módosítását.

Nem igényel különösebb magyarázatot az, hogy a cigányság körében miért az egyik legfontosabb kérdés a szociálisan rászorulóknak támogatása. A hátrányos helyzetben élő családok, személyek támogatása, illetve azok kiválasztása általában a helyi önkormányzat – illetve átruházott hatáskörben a szociális bizottsága – hatáskörébe tartozó feladat. A döntéshozatalban való részvétellel a kisebbségi önkormányzatoknak nagyobb az esélye arra, hogy érvényesíteni tudják a sokszor halmozottan hátrányos helyzetben élő cigány közösség érdekeit, illetve hogy az egyes támogatások odaítélésével kapcsolatosan már a döntés-előkészítés során véleményt tudjanak nyilvánítani.

Mivel a kisebbségi önkormányzatok általában nyilvánvalóan igénylik, hogy a helyi önkormányzat a szociális segélyek és egyéb támogatási formák odaítélésével összefüggő eljárásába vonja be őket, feladatunknak tartjuk felvilágosítani a kisebbségi önkormányzatok hozzánk forduló képviselőit arról, hogy ezt hogyan érhetik el.

Álláspontunk szerint a roma kisebbséghez tartozók szociális érdekeinek érvényesítése céljából az önkormányzatnak meg kell adnia a lehetőséget arra, hogy a helyi kisebbségi önkormányzat részt vegyen a szociális támogatásokkal összefüggő döntéshozatali eljárásban. Az ehhez szükséges első lépéseket viszont a kisebbségi önkormányzatnak kell megtennie. Az előzőekben említett, Bács-Kiskun megyei cigány kisebbségi önkormányzatéhoz hasonló esetekben ezért tartjuk szükségesnek felhívni a kisebbségi képviselők figyelmét arra, hogy kezdeményezzék azt is, hogy a helyi önkormányzat szociális bizottságában ún. külső tagként – kisebbségi képviselő, vagy a kisebbségi önkormányzat által delegált személy útján

– döntési jogkörrel képviselhessek a kisebbségi közösséghez tartozók érdekeit.

A bizottságok összetételéről, azok tagjairól a helyi önkormányzat képviselő-testülete a szervezeti és működési szabályzatáról szóló önkormányzati rendeletében dönt. Annak érdekében tehát, hogy a kisebbségi képviselő, vagy a helyi kisebbségi önkormányzat által delegált személy e bizottságba külső tagként bekerülhessen, a kisebbségi önkormányzatnak határozatával a helyi önkormányzat rendeletének módosítását szükséges kezdeményeznie. A szociális bizottság összetételének megváltoztatását (esetleges kibővítését), célszerű a bizottságba delegált személy megnevezésével, és a kezdeményezés részletes indokolásával kérni.

Többnyire a bizottság véleményezi előzetesen az önkormányzat – hátrányos helyzetben élőket, köztük is leginkább a romákat érintő – szociális (foglalkoztatási, föld-, és egyéb megélhetési) programját is. Az ezekben a programokban rejlő lehetőséget a kisebbségi önkormányzatok is felismerték, amint tette ezt a Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei település cigány kisebbségi önkormányzata is, amely panaszában azt kifogásolta, hogy nem rendelkeznek tényszerű információval a helyi cigányságot érintő pályázatokról, illetve azokról a lehetőségekről, amelyek a romák számára pályázat útján nyitva állnak. Az elnök véleménye szerint a helyi önkormányzat nem vonta be kellő mértékben a helyi kisebbségi önkormányzatot a pályázatok kiválasztásába, előkészítésébe, illetve az elnyert pályázatok végrehajtásába.

A polgármester, illetve a jegyző a vizsgálat során arról adott tájékoztatást, hogy két roma pályázatot megnyertek, egy másik pályázat benyújtása folyamatban van. A települési önkormányzat és a cigány kisebbségi önkormányzat a 2003. évben közösen pályázott Magyarországi Cigányokért Közalapítványnál konyhakerti vetőmagvakra (burgonya és kertimág). A pályázat önerejét a települési önkormányzat biztosította. Vita tárgyát képezte a pályázaton nyert vetőburgonya szétosztásának módja. Ezt a helyi önkormányzat intézkedésére közhasznú munkások végezték. Ebben a cigány kisebbségi önkormányzat elnöke annak ellenére nem vett részt, hogy a kedvezményezettek pályázathoz csatolt névsorát ő állította össze, amelyet, mint utóbb kiderült, a polgármesteri hivatalban egyeztetés nélkül, pótlólag kiegészítettek. A konfliktust az képezte, hogy egyes roma családok az elnökön kérték számon azt, hogy a vetőmagból ők nem, más, ráadásul nem roma családok viszont részesültek.

A polgármester a pályázatokkal kapcsolatosan a továbbiakat illetően arról adott tájékoztatást, hogy a kisebbségi és a települési önkormányzat együttesen pályázik a kisebbségi asszisztensi munkakör létrehozására. Elképzelésük szerint a referens a jövőben a kisebbségi önkormányzat irodájában tevékenykedne, a kisebbségi ügyekkel foglalkozna. A Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Munkaügyi Központ által meghirdetett „*A roma közösségek társadalomba történő beilleszkedésének, esélyegyenlősége növelésének elősegítése*” című program kapcsán a rendelkezésünkre álló konzorciumi együttműködési szándéknyilatkozat ugyanakkor a település részéről együttműködő félként csupán a polgármestert és a jegyzőt jelölte meg, a helyi cigány kisebbségi önkormányzat a megállapodást nem írta alá. Nincs írásos bizonyítéka annak sem, hogy a helyi önkormányzat a programmal kapcsolatban a helyi cigány kisebbségi önkormányzat véleményét előzetesen kikérte volna, vagy egyáltalán tájékoztatta volna a nyitva álló lehetőségekről.

Fentiek miatt kezdeményezéssel éltünk annak érdekében, hogy a kisebbségi közösség a pályázati kiírásokat megismerhesse, azok előkészítésében – illetve magában a pályázati eljárásban – és eredményes pályázás esetén a végrehajtásban részt vehessen.

Mivel ezt más ok, a helyben kialakult konfliktushelyzet is indokolta, a helyi cigány kisebbségi önkormányzat kifogásának orvoslása érdekében javasoltuk azt is, hogy a helyi önkormányzat – esetlegesen az éves közmeghallgatás keretében – tűzze napirendjére és érdemben vitassa meg a helyi cigány közösség helyzetét, egyidejűleg adjon részletes tájékoztatást a romákat érintő helyi programokról, pályázatokról.

A konfliktusmentes együttműködés érdekében javasoltuk azt is, hogy – a pályázatban való részvételről szóló döntést követően – a két önkormányzat rögzítse együttműködési megállapodásban a pályázati eljárás minden részletszabályát, amelyek a jövőben garanciát biztosítanak a kisebbségi önkormányzatnak arra, hogy a kisebbséghez tartozó helyi lakosság érdekeit – különösen a roma programok pályázása során – kellő súlylyal képviselni tudja. Feltételezhetően ennek hiánya is hozzájárult a szabolcsi településen a két önkormányzat közötti konfliktus kiéleződéséhez. Kezdeményezésünkre válasz még nem érkezett.

Kívánatos, de általánosan még nem elterjedt gyakorlat, hogy a települési és a helyi kisebbségi önkormányzat a közös pályázatok eljárási szabályait és azok végrehajtását – köztük az Áht. alapján létrejött együttműködési megállapodás kereteit kibővítve, vagy esetlegesen külön – megállapodásban rögzítse.

Új típusú problémával szembesültünk akkor, amikor egy fővárosi kerület nyolc kisebbségi önkormányzata fordult hozzánk segítségért. A kisebbségi önkormányzatok elsősorban a kerületi önkormányzati költségvetési források felosztásának módját sérelmezték, de gond merült fel a kerületi önkormányzat által felajánlott helyiséggel kapcsolatosan is.

A kérdés megközelítése azért tekinthető az eddigiektől eltérőnek, mert a helyi önkormányzat magatartása visszalépésként volt értékelhető, amikor a kisebbségek önkormányzatok megnövekedett száma miatt a már korábban is működő testületek támogatását is drasztikusan csökkentette. A helyiséggel kapcsolatos problémák éppen azért éleződtek ki, mert több kisebbségi önkormányzat között kellett elosztani.

A kerületi és a nemzetiségi kisebbségi önkormányzatok közötti vitát a helyi költségvetési támogatás nagysága és a helyiség biztosítása, ezzel összefüggésben az együttműködési megállapodás megkötése körüli nézeteltérés váltotta ki. A kisebbségek helyi képviselői ezek hiányát önkormányzati tevékenységük ellehetetlenítéseként értékelték, a működésükhöz elengedhetetlenül szükséges alapfeltételeket sem látták garantálva. Súlyos problémát jelentett, hogy a helyi önkormányzat a kisebbségeket támogató rendszerét 2003. évtől az önkormányzat szűkös anyagi helyzete következtében gyökeresen megváltoztatta, amelyben vélhetően jelentős szerepet játszott az is – mint már említettük –, hogy a kerületben megnövekedett a kisebbségi önkormányzatok száma.

Korábban a kerületi önkormányzat programjaik megvalósításában egyenlő arányban támogatta a helyi nemzetiségi önkormányzatokat. Ezzel szemben a vizsgált évben az összes nemzetiségi önkormányzat számára különített el megközelítőleg olyan összegű támogatást, mint amennyiben a megelőző időszakban az egyes kisebbségi önkormányzatokat részesítette.

A pályázat útján, szigorúbb feltételek alapján megszerezhető támogatással összefüggésben a helyi kisebbségi önkormányzatok nem azt sérelmezték, hogy a helyi cigány kisebbségi önkormányzat nagyságrenddel nagyobb helyi támogatáshoz jutott, hanem azt, hogy a helyben működő többi kisebbségi önkormányzat támogatását oly mértékben csökkentették, hogy az feladatuk ellátását veszélyezteti, végső soron működésképtelenségüket is okozhatja. További konfliktust idézett elő az, hogy a kisebbségi önkormányzatok a kerületi önkormányzat által felajánlott, több millió forintos felújítást igénylő helyiséget nem fogadták el, mert

annak állapotát és környezetét a kisebbségi önkormányzati tevékenységhez méltatlannak ítélték.

A helyiséggel kapcsolatos egyeztető megbeszélésen a polgármester vázolt egy másik lehetséges alternatívát, ám azt a kerületi kisebbségi önkormányzatok egyöntetűen elutasították. A testülettől egy irodaként és ülésteremként is funkcionáló, telefonvonallal, számítógéppel ellátott, 8-tól 20 óráig rendelkezésükre álló helyiség biztosítását kérték, adminisztrátor közreműködésével.

Kérelmüket azzal is alátámasztották, hogy az egyeztető megbeszélés feltételeit az önkormányzat diktálta, annak kezdetekor pedig elhangzott olyan kijelentés is, hogy addig a megbeszélésnek nincs vége, míg a kisebbségek az önkormányzat által felajánlott feltételekről nem nyilatkoznak. A kisebbségi önkormányzatok ezt azért sérelmezték, mert a számukra fontos helyiséggel kapcsolatosan megfogalmazott kérdések megvitatására és átgondolt közös álláspont kialakítására nem volt elegendő idejük.

A kerületi önkormányzat képviselő-testülete végül is a kisebbségi önkormányzatoknak a pályázati alapból megszerezhető támogatást megállapító költségvetési tervet jóváhagyta, a helyiség kérdése azonban függőben maradt.

A helyiséghasználattal kapcsolatosan 2003 tavaszán a jegyző – levelünkre válaszul – arról tájékoztatót, hogy keresik a célravezető megoldást, és újabb egyeztető megbeszélésre hívták össze a kisebbségi önkormányzatok képviselőit, immár egy, a polgármesteri hivatalon kívül eső, de hozzá közel fekvő helyiségcsoportot ajánlottak fel számukra.

Néhány hónappal később a kisebbségi önkormányzat képviselői mégis a segítségünket kérték, mert az önkormányzatnál hónapok alatt sem sikerült elérniük, hogy e helyiséget megtekintsék, ugyanis ezt az önkormányzat különböző okokra való hivatkozással elhárította.

A kisebbségi önkormányzatok működési feltételeinek biztosítása terén a helyi önkormányzatnak – figyelembe véve azt a tényt is, hogy a kerületben megnőtt a működő kisebbségi önkormányzatok száma – két alapvető tényezőt szükséges szem előtt tartania.

Egyfelől figyelemmel kell lennie arra, hogy a törvény – függetlenül a területén működő kisebbségi önkormányzatok számától – úgy rendelkezik, hogy *„a polgármesteri hivatal köteles – szervezeti és működési szabályzatában meghatározott módon – a helyi kisebbségi önkormányzat munkáját segíteni”*, amelynek tartalmát a Nektv. idézett 28. §-a bővebben nem fejt

ki, de együtt értelmezve az államháztartás működési rendjéről szóló 217/1998. (XII. 31.) Kormányrendelet 57. § (6) bekezdésével, pontosan meghatározhatók mindazok a feladatok, amelyeket a kisebbségi önkormányzat működésével kapcsolatosan a települési önkormányzatnak el kell látnia.¹⁹

A helyiségek számának és méretének tekintetében irányadó szabályok nincsenek, ezért nem egyszerű feladat meghatározni azt, hogy a településen egy adott kisebbségi önkormányzatnak milyen helyiséget kell a rendelkezésére bocsátani. Ez függ a település nagyságától, a települési önkormányzat infrastrukturális lehetőségeitől, a működő és helyiséget igénylő helyi kisebbségi önkormányzatok számától, és nem utolsósorban az egyes kisebbségi önkormányzatok tevékenységétől, aktivitásától.²⁰

Másfelől a kerületi önkormányzatnak tekintetbe kell vennie azt is, hogy a kisebbségi önkormányzatok – a települési önkormányzatokhoz képest – sajátos helyzetben vannak, mert bár feladataikat jogszabály határozza meg, működési kiadásaira az állam forrást biztosít, saját hivattal nem rendelkeznek. Mivel a kisebbségi önkormányzat külön hivatalt fenntartani nem képes, kézenfekvő és jelenleg egyetlen lehetséges megoldás, hogy a működésével összefüggő tevékenységében a helyi önkormányzat hivatala, a polgármesteri hivatal támogassa.

A helyi önkormányzati költségvetési előirányzat kisebbségi önkormányzatok közötti tervezett felosztását kifogásolta egy fővárosi ruszin kisebbségi önkormányzat képviselője is. Ezzel összefüggésben sérelmezte azt is, hogy az önkormányzat a civil szervezetek számára elkülönített pályázati alapból kizárja a kisebbségi önkormányzatokat, arra való hivatkozással, hogy azok külön pályázati alappal rendelkeznek.

Az önkormányzati támogatás helyi rendszerével összefüggésben a panaszos azt vázolta, hogy a kerületi önkormányzat – kiegészítve az állami

¹⁹ Ez alatt kell érteni a kisebbségi önkormányzat testületi működéséhez igazodó helyiség-használatot, a postai kézbesítési, gépelési és sokszorosítási feladatok ellátását, ideértve az ezzel járó költségek viselését is.

²⁰ Álláspontunk a korábbi évekről szóló beszámolókból megfogalmazottakhoz hasonlóan az, hogy nagyobb településen, tagoltabb önkormányzati hivataloknál a működő kisebbségi önkormányzatok önálló helyiség iránti igényét akceptálni szükséges. Ott, ahol nagy számban alakultak meg kisebbségi önkormányzatok, más lehetőség hiányában elfogadható a megosztott helyiség-használat is, ám ehhez mindenképp a kisebbségi önkormányzatok megegyezése szükséges.

normatívát – egységesen szándékozik segíteni a kisebbségi önkormányzatokat, aminek kiegészítésére a közös alapból további támogatás megpályázását tette lehetővé. Ez a rendszer a beadványozó álláspontja szerint az önkormányzatiság elvét sértő, diszkriminatív intézkedésnek tekinthető.

Ezt a gyakorlatot a helyi önkormányzat akként módosította, hogy a kisebbségi rendezvények, programok megvalósítására elkülönített pályázati alapot megemelte, és azt költségvetési támogatásként differenciáltan osztotta fel a megnövekedett számú kisebbségi önkormányzatok között. Emellett pedig 18 millió forintos pályázati alap állna a kisebbségek rendelkezésére, amelyből a kisebbségi önkormányzatok nem, de civil szervezetek további forrást igényelhetnek.

Álláspontunk az így kialakított kisebbségi önkormányzati helyi támogatási rendszerről az volt, hogy az önkormányzat a programfinanszírozást lehetővé tevő konstrukciót elvetve, feltehetőleg objektív ismérvek alapján igyekezett kisebbségekre szabottan megállapítani költségvetési hozzájárulását, lehetővé téve azt is, hogy a kisebbségek szervezetei – a többségi társadalom szervezeteivel azonos esélyekkel – a programokra elkülönített közös forrásból pályázhassanak. A költségvetési források ily módon történő felosztása kisebbségjogi szempontból sem tekinthető diszkriminatívnak.

Más a helyzet annál, az ugyancsak fővárosi kerületnél, amelynek hét kisebbségi önkormányzata közös beadványban különösen azt kifogásolta, hogy a kerületi önkormányzat a megállapodásban foglalt egyeztetési szabályokat megszegte, amikor az addigi költségvetési egyeztetési folyamat eredményét és az annak alapján meghozott kisebbségi önkormányzati költségvetési határozatokat figyelmen kívül hagyva megváltoztatta a kisebbségi önkormányzatok éves költségvetési támogatásának összegét és struktúráját is.

A vizsgálat során megállapítottuk, hogy a kisebbségi önkormányzatok kifogása helytálló volt a következők miatt.

A helyi önkormányzat 2002 decemberében együttműködési megállapodást kötött a helyi kisebbségi önkormányzatokkal pénzügyi kapcsolataik szabályozására. Ebben rögzítették a 2003. évi költségvetés összeállítására vonatkozó eljárási rendet is. Ennek alapján a kisebbségi önkormányzatoknak novemberi határnapiig kellett eljuttatniuk a koncepció tervezetéről szóló határozataikat az önkormányzat pénzügyi csoportjának.

A költségvetési koncepció kialakításának időszakában az egyes kisebbségi önkormányzatok 2003. évi támogatását a kerületi önkormányzat képviselő-testülete 3 millió forintban állapította meg. Ám 2003 februárjában a testület a kisebbségi önkormányzatok támogatására fordítandó költségvetési előirányzat – a kisebbségi önkormányzatok között addig egyenlő mértékű – felosztását oly módon változtatta meg, hogy mintegy a felét pályázati alapba helyezte, egyidejűleg a kisebbségi önkormányzatok saját támogatását ezzel arányosan kevesebb mint a felére csökkentette.

A költségvetési egyeztetés folyamatát a 217/1998. (XII. 31.) Kormányrendelet 28–29. §-ai szabályozzák. Ezek szerint a jegyző a költségvetési koncepció összeállítása előtt áttekinti az elnökkel a helyi kisebbségi önkormányzat következő költségvetési évre vonatkozó feladatait, bevételi forrásait, és ennek alapján kialakítja a költségvetés koncepcióját. A polgármester ezután a helyi kisebbségi önkormányzatnak a koncepciótervezetről alkotott véleményét – a bizottságok szervezeti és működési szabályzat szerint kikért véleményével együtt – a koncepcióhoz csatolja.

A szóban forgó kerület kisebbségi önkormányzatainak a költségvetési egyeztetési folyamat eredményeképpen a hatályos jogszabályok, illetve az érvényes együttműködési megállapodás szabályai alapján a költségvetés összeállításának végső szakaszában határozatba kellett foglalni és a kerületi önkormányzat képviselő-testületénél kezdeményezni a számukra a költségvetési egyeztetés folyamatában megállapított önkormányzati – és egyéb forrásból származó – támogatás felhasználásáról szóló költségvetési határozattervezetének befogadását. Ebbe a határozatába a kisebbségi önkormányzat magától értetődően a költségvetési koncepció kialakításakor jóváhagyott – tehát magasabb összegű – önkormányzati támogatást foglalta bele. Ez azonban – tekintve, hogy a kerületi önkormányzat időközben a támogatás nagyságát drasztikusan csökkentette – ellentmondást okozott a költségvetésben.

A költségvetési egyeztetés szabályszerű lefolytatása azonban nem csak ennél az önkormányzatnál okozott problémát. Emiatt alakult ki nézeteltérés egy másik fővárosi kerületi önkormányzatnál is. Példánk érzékelteti azt is, hogy a kommunikáció és az együttműködés hiánya hogyan hátráltathatja a kisebbségi önkormányzatok tevékenységét, jogainak érvényesítését.

Tíz kisebbségi önkormányzat együttesen kérte segítségünket. Mindenekelőtt a működési feltételek, illetve az önkormányzati támogatás hiányát kifo-

gásolták, de sérelmezték azt is, hogy nincs meg a szükséges kommunikáció a kerület, illetve a kisebbségi önkormányzatok között, és nem született együttműködési megállapodás annak ellenére, hogy megkötését a kisebbségek kezdeményezték.

Ebben a kerületben a 2002. évi választások során a kisebbségi önkormányzatok száma a duplájára, ötről tízre emelkedett. A jegyző tájékoztatása szerint a kisebbségi önkormányzatok működéséről a hivatalon belül külön helyiséggel, ügyviteli eszközök biztosításával, jegyzőkönyvvezetővel, valamint pénzügyi-számviteli feladataik ellátásával – megfelelő szinten – gondoskodnak. Ezzel ellentétesen vélekedhettek erről a kisebbségi önkormányzatok akkor, amikor munkájukhoz önálló és megfelelő felszereltségű helyiség biztosítását igényelték, valamint párbeszéd kialakítását kezdeményezték a kerületi önkormányzatnál.

Az önkormányzat a 2002. évi választások során létrejött – újonnan alakult – kisebbségi önkormányzatokkal vizsgálatunk lefolytatásáig nem állapodott meg a költségvetési tervezés szabályairól. A megállapodások előkészítésének folyamata a vizsgálatot megelőzően vélhetően az egyeztetés hiánya miatt megszakadt. A korábbi választási ciklusban is működő kisebbségi önkormányzatokkal az önkormányzat régebben kötött ugyan megállapodást, de annak módosítása, kiegészítése nem történt meg.

Az Áht. 68. §-a külön rendelkezést tartalmaz arra vonatkozóan, hogy a költségvetési terv elkészítésének részletes szabályait és a követendő eljárási rendet, valamint az egyes önkormányzatokra vonatkozó határidőket az együttműködő önkormányzatoknak megállapodásban kell rögzíteniük annak érdekében, hogy a helyi önkormányzat számára a jogszabályokban előírt kötelezettségek határidőben teljesíthetők legyenek. A megállapodás biztosítékul szolgál a kiszolgáltató helyzetben lévő kisebbségi önkormányzat, és az adminisztrációs háttér biztosítására kötelezett helyi önkormányzat számára egyaránt.

Nem fogadható el az a nézet, amely szerint a kerületi önkormányzat az előző választási ciklusban már megállapodott a kisebbségi önkormányzatokkal a költségvetés tervezésének szabályairól és a gazdálkodás végrehajtásáról. Azért nem, mert nem a 2002-ben megválasztott kisebbségi önkormányzatokkal kötött megállapodást, hanem azok elődjével. Az erre való hivatkozás azért is hibás, mert az együttműködés körülményei az elmúlt évek során változhattak. A választásokat követően feltehetőleg változott a kisebbségi önkormányzatok testületi összetétele is, amely

szükségszerű módosulást eredményezett például a gazdálkodás végrehajtásáért felelős személyek (kötelezettségvállaló, utalványozó, ellenjegyző) körében.²¹

A megállapodás felülvizsgálatára egyébként a 217/1998. (XII. 30.) Korm. rendelet 29. § (11) bekezdése kifejezetten lehetőséget biztosít. Ezzel kapcsolatosan úgy rendelkezik, hogy az érintett önkormányzatok a megállapodást január 15-ig kötik meg, és azt minden évben ezen időpontig módosíthatják. A jogszabály éppen azért biztosít a módosításra lehetőséget évenkénti rendszerességgel, hogy az ezzel kapcsolatos korrekcióra irányuló javaslatok időben bekerülhessenek a megállapodásba.

Mulasztásos törvénysértés fennállására hívtuk fel a figyelmet amiatt, mert a 2002-ben újonnan megválasztott kisebbségi önkormányzatokkal nincsenek együttműködési megállapodásban rögzítve a költségvetési terv elkészítésének részletes szabályai, az éves költségvetés összeállítása során követendő eljárási rend, valamint az egyes önkormányzatokra vonatkozó határidők.

Amiatt is megállapítható tehát a kisebbségi önkormányzat önkormányzathoz fűződő jogának sérelme, mert azoknak a korábbi ciklusban működő kerületi kisebbségi önkormányzatoknak, amelyek formálisan rendelkeztek ugyan együttműködési megállapodással, az annak módosítására irányuló kezdeményezését a kerületi önkormányzat anélkül utasította el, hogy az ügyben a kisebbségekkel egyeztetést folytatott volna, és a kérést a hatáskörrel rendelkező képviselő-testület megtárgyalta volna.

A jogalkotó azzal, hogy a költségvetés összeállításával kapcsolatos részletes eljárási szabályokat együttműködési megállapodásban rendelte el rögzíteni, nem csupán arra kívánt garanciát biztosítani, hogy a saját hivatallal nem rendelkező kisebbségi önkormányzatok a költségvetés készítésével összefüggő törvényi kötelezettségeiknek – az adminisztrációjukat ellátó polgármesteri hivatalon keresztül – határidőben eleget tudjanak tenni, hanem arra is, hogy képesek legyenek a kisebbség érdekeinek képviseléséhez megfelelő költségvetési háttér (az állami támogatás mellett önkormányzati, pályázati támogatások stb.) megteremtéséről gondoskodni.

²¹ Szervezetének és működésének szabályait az Ötv. szerint a kisebbségi önkormányzat szabadon állapítja meg. Ennek keretében önállóan alakítja ki a kötelezettségvállalás rendjét is. Fentiekből következően joga van ahhoz is, hogy a szükség szerinti módosítás átvezetését kezdeményezze a helyi önkormányzat képviselő-testületénél a gazdálkodás végrehajtásáról szóló, önkormányzattal kötött megállapodáson.

Azonban meg kell jegyezni azt is, hogy az Ötv. 77. § (1) bekezdése szerint a helyi önkormányzat költségvetési bevételeivel és kiadásaival önállóan gazdálkodik, így azt is saját belátása szerint – az ellátandó feladatai és a rendelkezésére álló költségvetési eszközök függvényében – állapítja meg, hogy a kisebbségi önkormányzatokat, esetlegesen a kisebbségek civil szervezeteit milyen forrásból és mértékben támogatja.

Természetesen ez nem zárja ki azt, hogy az egyes kisebbségi önkormányzatok a költségvetés tervezésének időszakában, érdekeik érvényesítése, feladataik ellátása céljából költségvetési támogatást igényeljenek a kerületi önkormányzattól. Ez a tulajdonképpeni költségvetési egyeztetés. Az önkormányzatnak a kisebbségi önkormányzat finanszírozással összefüggő kéréseire választ kell adnia – legyen az elutasító, vagy támogató –, mégpedig a költségvetési tervezés rendje szerint, határidőben, jogszabályban és együttműködési megállapodásban megszabott személy útján. Ezek nélkül az információk nélkül a kisebbségi önkormányzat költségvetésének tervezése lehetetlenné válik, az önkormányzati válasz hiánya így mindkét félre kiható jogsértő állapotot eredményezhet.

A kisebbségi önkormányzat költségvetési határozatának az önkormányzati rendeletbe való beépítését kizárólag a törvény szerint lefolytatott egyeztetés és az annak eredményeként született megegyezés alapján kérheti. A helyi önkormányzat viszont azzal, hogy a költségvetés összeállítását nem a törvény szerint, s nem az abban megjelölt személyek közreműködésével, s határidőben folytatja le, nem csak törvényt sértést követ el, hanem ráadásul lehetetlenné teszi a költségvetés tervezését is mindaddig, amíg a költségvetési egyeztetés konszenzuson alapuló feltételeinek megteremtése érdekében nem alakít ki párbeszédet a kisebbségi önkormányzatokkal.

Megítélésünk szerint e kerületben a költségvetési vitához vezető konfliktus oka elsősorban abban keresendő, hogy a kerületi önkormányzat nem fordított kellő gondot a kisebbségi önkormányzatokkal folytatandó párbeszéd intézményesített formáira, különösen a költségvetési egyeztetésre, az együttműködési megállapodások megkötésére, illetve aktualizálására, de nem tette meg a szükséges intézkedéseket a kisebbségi önkormányzatok törvényben biztosított kezdeményezéseivel kapcsolatosan sem.

A jogsértő állapot megszüntetése és a visszasság jövőbeni elkerülése érdekében az önkormányzatnál a következő intézkedések megtételét kezdeményeztük:

- A 2004. évi költségvetési terv egyeztetését a továbbiakban az Áht. és az államháztartás működési rendjéről szóló kormányrendelet hivatkozott, a kisebbségi önkormányzatokat érintő, kezdeményezésünkben részletesen taglalt rendelkezéseinek betartásával bonyolítsa le.
- A jövőre nézve foglalják együttműködési megállapodásba a költségvetési egyeztetés helyi folyamatát rögzítő pontos szabályokat. A megállapodás feltételeinek kialakítását előzze meg kétoldalú tárgyalás, amelynek során az önkormányzat fektessen különös súlyt a kisebbségi önkormányzatok véleményének megismerésére.
- Javasoltuk, hogy az együttműködési megállapodást kiegészítve, abban a működéssel összefüggő részletes eljárási szabályokat is rögzítsék.

Kezdeményezéseinkben, állásfoglalásainkban mintegy bátorítva a kisebbségi önkormányzatokat, felhívjuk figyelmüket arra, hogy – a működési feltételeik biztosításával összefüggésben – kezdeményezzék a helyi önkormányzat rendeletének módosítását, illetve intézkedésének megtételét.

1.5.

Egy sajátos kisebbségi jogi probléma – Fejér megyéből

Az elmúlt évben egy Fejér megyei településen működő görög kisebbségi önkormányzat elnöke kérte az állásfoglalásunkat arról, hogy a község képviselő-testületének joga van-e a szervezeti és működési szabályzatáról szóló önkormányzati rendeletét (SzMSz) a kisebbségi önkormányzat elnökét illetően hátrányosan módosítani.

A beadvány alapján vizsgálatot indítottunk, amelynek során megállapítottuk: a község képviselő-testületének rendelete az elmúlt évben úgy módosította az SzMSz-t, hogy a jövőben a kisebbségi önkormányzat elnökét nem kell meghívni a települési képviselő-testület üléseire; nem illeti meg tanácskozási jog; a képviselő-testület zárt ülésein nem vehet részt; nem tehet javaslatot az üléstervre; és nem kezdeményezhet önkormányzati rendeletalkotást sem.

Az eljárás során a polgármester arról tájékoztatott, hogy megítélése szerint azért nem szükséges a kisebbségi önkormányzat elnökének külön szervezeti jogokat biztosítani, mert a települési képviselő-testület jelen-

tős része görög nemzetiségű, ráadásul közülük két képviselő görög kisebbségi jelöltként szerzett mandátumot, továbbá a kisebbségi önkormányzat elnökhelyettese megválasztott képviselőként tagja a települési önkormányzat testületének. Véleménye szerint tehát a görög kisebbségi önkormányzat képvisellete és közreműködése garantált mind a nyílt, mind a zárt képviselő-testületi üléseken, így nem indokolt, hogy a kisebbségi önkormányzat részére további jogosítványokat biztosítsanak. Az volt a meggyőződése, hogy a község képviselő-testületének SzMSz-e minden tekintetben megfelel a vonatkozó törvényi előírásoknak.

Mindezeket értékelve az alábbi megállapításokat tettük:

A kisebbségi önkormányzatot megillető jogok szempontjából nincs jelentősége annak, hogy a képviselő-testület egy része görög nemzetiségű – hiszen jogilag közülük csak az tekinthető görög kisebbségi képviselőnek, akit ilyen minőségben választottak meg. Mind a települési önkormányzatnak, mind a kisebbségi önkormányzatnak feladata a kisebbségi jogok érvényesülésének biztosítása. Különbséget kell azonban tenni e két testület között a tényleges tevékenység szempontjából. A helyi kisebbségi közösség kulturális autonómiájának megtestesítője a kisebbségi önkormányzat. A kisebbségi önkormányzat legfontosabb jogosultsága, hogy az egyetértési jog esetleges megtagadásával megvétózhatja a kisebbség szempontjából hátrányosnak tekintett települési önkormányzati döntéseket. E vonatkozásban tehát erősebb jogosultsággal rendelkezik, mint a képviselő-testület kisebbségi tagja. Ezért a képviselő-testületben mandátumot szerzett görög kisebbségi képviselők részvétele nem váltja ki a kisebbségi önkormányzat intézményesített közreműködését a települési önkormányzat döntéshozatali eljárásában.²²

A kisebbségi önkormányzatot megillető jogok biztosítása kapcsán így arra sem lehet hivatkozni, hogy a kisebbségi önkormányzat elnökhelyettese tagja a testületnek. Az Ötv. 102/E. §-a szerint a kisebbségi önkormányzat elnöke képviseli a helyi kisebbségi önkormányzatot, és tanácskozási joggal részt vehet a települési önkormányzat képviselő-testületi ülésén. Ezt a jogát a települési önkormányzat nem vitathatja azon az alapon, hogy helyette a tagsággal rendelkező elnökhelyettes képviseli a kisebbségi önkormányzatot.

²² Kisebbségi önkormányzati tisztségviselők gyakorta adnak hangot azon véleményüknek, hogy hatékonyabb lenne a kisebbség érdekképviseletének szempontjából, ha a képviselő-testületben, annak tagjaként, tehát szavazati joggal kapnának részvételi lehetőséget.

A kisebbségi önkormányzat elnökét megilleti a tanácskozási jog (ami értelemszerűen nem terjed ki a szavazati jogra), ezért őt az Ötv. 12. § (2) bekezdésében szabályozott módon meg kell hívni a települési képviselő-testületi ülésekre. Ebben az esetben nem lehet arra hivatkozni, hogy a testületi ülések nyilvánosak, azon bárki ott lehet, hiszen a kisebbségi önkormányzat elnöke nem egyszerűen a hallgatóság egy tagjaként jogosult a részvételre.

Jelen ügyben is felmerült a zárt ülésen való részvétel problémája. A zárt üléseken tárgyalt kérdések jelentős része alapvetően érintheti a település kisebbségi közösségét. A kisebbségi elnök tanácskozási jogának korlátozása esetén nincs valós tartalma a kisebbségi önkormányzat együttdöntési jogosultságának, hiszen így a testület nem lehet abban a helyzetben, hogy a szükséges információk ismeretében határozhasson az egyetértés megadásáról vagy megtagadásáról.

A kisebbségi önkormányzat, és elnöke önkormányzati rendeletalkotás kezdeményezési jogának kizárása sérti a Nektv. és az Ötv. rendelkezéseit. A Nektv. 26. § (1) bekezdése szerint a kisebbség helyzetét érintő bármely kérdésben a kisebbségi önkormányzatot megilleti a felterjesztés joga.

Különösen sérelmes ez a rendelkezés abból a szempontból is, hogy ebben az esetben az SzMSz szerint a kisebbségi önkormányzatnál jóval kisebb legitimitással rendelkező társadalmi, érdek-képviselői és civil szervezetek vezetőit megilleti az önkormányzati rendeletalkotás kezdeményezésének joga.

Ezt ki kell egészítenünk azzal, hogy az Ötv. 102/B. § (4) bekezdése szerint, amennyiben a kisebbségi önkormányzat a Nektv. 27. § (1) bekezdésében meghatározott esetekben önkormányzati rendelet alkotását kezdeményezi, akkor a település képviselő-testülete a kezdeményezéstől számított 90 napon belül köteles ezt a rendeletet úgy elfogadni, hogy az a kisebbségi önkormányzat önállóságát ne sértse.

A Nektv. 26. § (1) bekezdése szerint tehát ugyancsak törvénysértő, ha a települési önkormányzat nem biztosítja a kisebbségi önkormányzat elnökének és tagjának az üléstervre való javaslattétel jogát.

A fentiek alapján megállapítható volt, hogy a képviselő-testület módosított SzMSz-e sérti a helyi görög kisebbség önkormányzáshoz való alkotmányos alapjogát és önállóságát, ezért a fent kifogásolt módosítások miatt jogalkotási javaslattal fordultunk a képviselő-testülethez.

A kisebbségi önkormányzat elnöke többek között a közigazgatási hivatalt is megkereste fenti panaszaiival.

A hivatal vezetője arról tájékoztatta, hogy a zárt ülésen való részvételre jogosult személyek körét az Ötv. 12. § (5) bekezdése taxatív módon sorolja fel. A résztvevők körét nem lehet bővíteni, ezért korábban ő maga több alkalommal is törvényességi észrevételt tett, amikor 1998-ban úgy módosították a települési önkormányzat SzMSz-ét, hogy a zárt ülésre a kisebbségi önkormányzat elnökét is meg kell hívni. A települési önkormányzat csak 2000 áprilisában állapította meg az SzMSz-ében az Ötv. 12. § (5) bekezdésével szó szerint megegyező szöveget.

A közigazgatási hivatal vezetőjének álláspontja szerint is biztosítják az Ötv. és a Nektv. rendelkezései a kisebbségi önkormányzatnak, illetve elnökének a tanácskozási jogot a települési önkormányzat képviselő-testületének nyílt ülésein, az arra történő meghívással együtt, a kisebbségi önkormányzatot és elnökét megillető rendeletalkotás kezdeményezésére vonatkozó jogát; valamint ezekből is fakadóan azt, hogy a kisebbségi önkormányzat és annak elnöke javaslatot tehessen a képviselő-testület ülésére. Ugyanakkor szerinte e jogokat nem csorbítja az a tény, hogy az SzMSz-ben nem rögzítettek mindent részletesen, és az Alkotmánybíróság 61/1994. (XII. 24.) számú AB határozatának 2.1. pontja 1. bekezdésének egy részére utal, mely szerint:

„Nincs jogszerű akadálya annak, hogy a helyi rendelet a magasabb szintű jogszabálynak a saját rendeletébe illeszthető előírásait – szó szerint – átvegye. Az sem törvénytörtő, ha a helyi rendelet a magasabb szintű jogszabály előírásait nem ismétli meg. [...] A vegyes jogszabály-szerkesztési megoldás azonban homályos, megtévesztő és félrevezető.”

Álláspontunk szerint azonban a közigazgatási hivatal vezetője nem vette figyelembe, hogy az AB ezt az elvi megállapítását a következők szerint folytatja:

„Márpedig a jogszabályokat – a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (a továbbiakban: Jat.) 18. § (2) bekezdése szerint – világosan és közérthetően kell megszövegezni. Az adott esetben az Ör. olyan mértékű jogbizonytalanságot idézett elő, hogy az nem csupán a Jat. idézett rendelkezésével, hanem az Alkotmány 2. §-ának (1) bekezdésében deklarált jogállamiság szerves részét alkotó jogbiztonság követelményével is ellentétes.”

Az AB határozat értelmében tehát az önkormányzat a Jat. követelményének megfelelő szövegezési megoldást választhat akként, hogy a törvényi előírások idézése után csak a helyi specialitásokat sorolja fel, de úgy is, ha csak utal az Ötv-ben és a Nektv-ben adott jogosítványokra és további tételesen megfogalmazott helyi jogosultságokat iktat a rendeletébe.

A települési önkormányzat magatartására jellemző, hogy akkor sem hívta meg a kisebbségi önkormányzat elnökét, mikor az általunk tett jogalkotási javaslatot tárgyalta. Ráadásul nem csatolták állásfoglalásunkat a testületi ülés előkészítő anyagához és a testületi ülésen a polgármester kijelentette: levelünket azért nem küldte ki a képviselőknek, mert azt neki címezték. A jegyző szerint elegendő, ha a polgármester „csak” tájékoztatja a képviselő-testületet a kisebbségi biztos által hozzá címzett állásfoglalásról, sőt szerinte: „Az előterjesztésre külön határozatot nem szükséges hozni.”

Az Ötv. 9. § (1) bekezdése szerint a polgármester képviseli a települési önkormányzat képviselő-testületét, a levelet ezért neki címeztük, a benne foglalt jogalkotási javaslatokkal azonban már a rendeletalkotásra kizárólagos hatáskörrel rendelkező képviselő-testület felé fordultunk.

A települési önkormányzat nem fogadta el jogalkotási javaslatainkat, ezért ajánlással fordultunk a közigazgatási hivatal vezetőjéhez. Arra kértük, hogy tegyen észrevételt az SzMSz-ben található törvénysértés megszüntetésére, valamint fordítson fokozott figyelmet arra, hogy a települési önkormányzat biztosítsa a görög kisebbséget, és a kisebbségi önkormányzatot megillető jogokat.

A közigazgatási hivatal vezetője az ajánlásunkat elutasította azzal, hogy – a már fentiekben ismertetett véleménye szerint – az SzMSz törvényes, mivel a kisebbségi önkormányzatot megillető jogokat – a zárt ülésen való részvételt kivéve – az önkormányzati rendeletnél magasabb szintű jogszabály biztosítja, és az Alkotmánybíróság – eddigi gyakorlata alapján – a kifogásolt rendelkezésekkel kapcsolatos, a jogszabálysértő mulasztásra alapozó törvényességi észrevételnek nem adna helyt, azt elutasítaná.

Ugyanakkor kiemelte, hogy az SzMSz szó szerinti szövegétől függetlenül a település polgármestere és képviselő-testülete nem hagyhatja figyelmen kívül a kisebbségi önkormányzat és az azt képviselő elnök törvényes jogosítványait. E jogosultságok teljesíthetőségét minden körülmények között biztosítaniuk kell. Ennek hiányában a települési önkormányzat képviselő-testületének működése törvénysértő, és jogszabálysértő döntést keletkeztet. A közigazgatási hivatal vezetője ígéretet tett arra,

hogy a jövőben kiemelt figyelemmel kíséri a képviselő-testület és polgármester tevékenységét. Ennek jegyében törvényességi észrevétellel élt, amikor – mint a fentiekben írtuk – a kisebbségi önkormányzat elnökét nem hívták meg a kisebbségi ombudsman állásfoglalását és jogalkotási javaslatát tárgyaló testületi ülésre.

A fentiek alapján a képviselő-testület végül határozatban fogadta el, hogy tudomásul veszi kezdeményezésünket, valamint a közigazgatási hivatal vezetőjének törvényességi felhívását, és a jövőben mindent megtesz annak érdekében, hogy a részletezett jogszabálysértések ne forduljanak elő.

Ennek ellenére az azóta eltelt időszakban több alkalommal is fel kellett hívnunk a képviselő-testület, és a polgármester figyelmét az alábbi törvénytisértésekre.

Vizsgálatunk során megállapítottuk, hogy a kisebbségi és a települési önkormányzat nem rögzítette együttműködési megállapodásban a költségvetés tervezetének összeállítására és a költségvetési rendelet megalkotására vonatkozó részletes szabályokat és eljárási rendet.

Az együttműködési megállapodás hiánya törvénytisértő, ezért kezdeményeztük ennek megalkotását is.

Ezt követően a polgármesteri hivatal elkészítette az együttműködési megállapodást, azonban azt a kisebbségi önkormányzat megkérdezése nélkül nyújtotta be határozathozatalra a képviselő-testület elé.

Ezen felül pedig vizsgálatot kellett indítanunk az általános művelődési központ – melynek keretében működik az általános iskola – alapító okiratának módosítása kapcsán is. A módosítás folytán az alapító okirat már semmilyen formában nem tartalmazta a görög és a macedón nyelvek oktatásának feladatát. Az intézmény tevékenységi körének módosítása előtt a települési önkormányzat nem szerezte be a kisebbségi önkormányzat egyetértését, ezért az e nélkül elfogadott határozat törvénytisértő.²³

Ezért a fenti határozat hatályon kívül helyezése érdekében kezdeményezéssel fordultunk a képviselő-testülethez, amelyet elfogadtak. Ezt követően – részben közreműködésünkkel – hosszas egyeztetés kezdődött az új alapító okirat elfogadásáról, mert a polgármesteri hivatal sorozatosan

²³ A Kotv. 102. § (10) bekezdés *a*) pontja szerint a fenntartó helyi önkormányzatnak, a nemzeti, etnikai kisebbségi óvodai nevelésben, iskolai nevelésben és oktatásban közreműködő nevelési-oktatási intézmény tevékenységi körének módosításához be kell szereznie az érintett helyi kisebbségi önkormányzat egyetértését.

figyelmen kívül hagyta a kisebbségi önkormányzat jogos kérését arra vonatkozóan, hogy görög nyelv oktatása milyen feladatok között szerepeljen a dokumentumban. Az egyezség megszületését, és így az alapító okirat törvényes elfogadását végül az Oktatási Minisztérium állásfoglalása segítette.

1.6.

Az önkormányzatok feladatai a foglalkoztatásban – a kisebbségi jogok új dimenziója

Egyes szociológia kutatások szerint a munkanélküliek aránya kb. 80%, vagyis öt emberből négynek nincs munkája. Ezzel szemben az elmúlt évben a teljes lakosság körében a munkanélküliségi ráta kb. 6% volt a Központi Statisztikai Hivatal kimutatásai szerint. Bár ez az arányszám nem tükrözi pontosan a lakosság tényleges munkaerő-piaci helyzetét – ennek felmérése szinte megoldhatatlan feladat lenne –, mégis kijelenthető, hogy a roma munkanélküliség sokszorosan meghaladja az országos átlagot. Nyilvánvaló, hogy ekkora foglalkoztatási különbség csak hathatós állami intézkedésekkel számolható fel.

Az esélyegyenlőséghez való jog a foglalkoztatásban

A magyar jogrendszerben a pozitív diszkriminációs programok jogszerűségének alapját az Alkotmány 70/A. § (3) bekezdése teremti meg. Ezzel a rendelkezéssel a Magyar Köztársaság kinyilvánítja, hogy „*a jogegyenlőség megvalósulását az esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölését célzó intézkedésekkel is segíti*”.

Az Alkotmánybíróság a 9/1990. (IV. 25.) AB határozatában megvonta a pozitív diszkrimináció határait a jogalkotás során. Az állásfoglalás olyan általános érvényű jogelveket fejtett ki, amelyek irányadóak lehetnek az egyes cselekvési programok kidolgozásakor is. Az Alkotmánybíróság megállapítása szerint a diszkrimináció tilalma nem jelenti azt, hogy minden, még a végső soron nagyobb társadalmi egyenlőséget célzó megkülönböztetés is tilos. A megkülönböztetés tilalma arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként (egyenlő méltóságú személyként) kell kezelnie, azaz az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és a kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni. Az egyenlő személyi méltóság jogából esetenként követ-

kezhet olyan jog is, hogy a javakat és esélyeket mindenki számára mennyiségileg is egyenlően osszák el. Ám ha valamely társadalmi cél csakis úgy érvényesíthető, hogy e szűkebb értelemben vett egyenlőség nem valósítható meg, akkor az ilyen pozitív diszkriminációt nem lehet alkotmányellenesnek minősíteni.

Ennek az érvelésnek az alapján megállapítható, hogy alkotmányossági szempontból nem kifogásolhatóak, sőt kívánatosak és szükségesek a nagyobb társadalmi igazságosság elérését szolgáló speciális foglalkoztatási programok.

Munkaerő-piaci szempontból a pályakezdő munkanélküli fiatalok, a tartósan munkanélküliek, a megváltozott munkaképességűek, a 45 év felettiek, valamint a romák különböző mértékben, ám egyaránt hátrányos helyzetben vannak, így a pozitív diszkrimináció elvét e társadalmi csoportok, rétegek mindegyike esetében indokolt gyakorolni. Kiemelt figyelmet kell azonban fordítani a romák foglalkoztatási helyzetének javítását célzó intézkedésekre, hiszen egyrészt itt tapasztalhatóak a legnagyobb problémák, másrészt körükben nemcsak a munkavállalás esélyeit rontó tényezők figyelhetők meg, hanem meg kell küzdeniük az előítéletesség jelenlétével is.

Az első és legfontosabb kérdés, hogy a romák társadalmi esélyegyenlősége milyen megoldások révén segíthető elő hatékonyabban: kvóták bevezetésével vagy az őket alkalmazó munkáltatóknak nyújtott támogatásokkal.

Az első megoldás, hogy a szélesebb értelemben vett társadalmi igazságosság és az esélyegyenlőség biztosítása érdekében bizonyos személyi kört előnyben részesítenek. Ez a rendszer érvényesült az Amerikai Egyesült Államokban az 1970-es években, amikor kvóták bevezetésével kívánták elérni a lakossági arányszámoknak megfelelő foglalkoztatási viszonyokat.

A másik lehetőség, hogy hátrányos élethelyzetet próbálják javítani, felszámolni különféle intézkedésekkel, cselekvési programokkal. Az USA gyakorlatánál maradva említhetjük az Egyenlő Munkavállalási Esélyek Bizottságának 1979-es irányelvét, amely szerint önkéntes preferenciális programokkal kell javítani a kisebbségek társadalmi és gazdasági körülményeit. Magyarországi példaként az ezen az elvi alapon álló, 1997-óta elfogadott kormányzati cigány-intézkedéscsomagokra hivatkozhatunk.

Az elmúlt években hazánkban is viták folytak arról, hogy melyik módszer lehet hatékonyabb a gyakorlatban. E kérdésben nem tisztünk állást

foglalni, hiszen minden olyan megoldást elfogadhatónak tartunk, amely tényleges javulást eredményezhet a roma kisebbség helyzetében.

Az esélyegyenlőség-javító intézkedéseket alkalmazó országok tapasztalatai azonban arra intenek, ügyelni kell rá, hogy a pozitív diszkrimináció ne kelthesse más – esetleg ugyancsak hátrányos helyzetben lévő – személyekben az igazságtalanság, méltánytalanság érdekét. Ekkor ugyanis fennállhat annak a veszélye, hogy eredeti céljával ellentétben nem tompítani fogja a társadalmi különbségeket, hanem további feszültségek kialakulásához, adott esetben a programok célcsoportjával szembeni előítéletesség fokozódásához vezet. E nemkívánatos folyamatok elkerülése érdekében szükséges, hogy a programokat felvilágosító munkával kapcsolják össze. E körbe tartoznak azok a kampányok, kommunikációs stratégiák is, amelyek közös célja a figyelemfelhívás a rasszizmus veszélyeire, az előítéletes, kirekesztő magatartás katasztrofális következményeire. Kívánatosnak tartjuk, hogy minél szélesebb körben tudatosodjék: a romák esélyegyenlőségének megteremtését elősegítő intézkedések nem kizárólag ennek a kisebbségnek a helyzete szempontjából fontosak, hanem egybeesnek a „többségi társadalom” érdekeivel is.

Ezt az üzenetet közvetítette az Országgyűlés is az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény (egyenlő bánásmódról szóló törvény) elfogadásával.²⁴ A törvény alap gondolata, hogy minden embernek joga van egyenlő méltóságú személyként élni. Deklarálja továbbá, hogy az esélyegyenlőség előmozdítása elsősorban állami kötelezettség. A törvény megszületése azonban nem a lezárása, hanem a kezdete volt egy folyamatnak, hiszen az esélyegyenlőség követelménye további jogalkotási feladatokat ró az Országgyűlésre és a kormányzatra.

A jogi szabályozás új távlatai és a megoldásra váró kérdések

A foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény (továbbiakban: Flt.) 2. §-a rögzíti a diszkrimináció tilalmát, ezzel összefüggésben „nem zárja ki azt, hogy a munkaerőpiacon hátrányos helyzetben lévőket többletjogosultságok illessék meg”. Ennek jegyében fogadták el az Flt. módosítását, amely 2003. január 1-jén lépett hatályba. E törvény 20. § (2) bekezdése szerint „a miniszter a 45. életü-

²⁴ A törvény részletesebb elemzése a beszámoló III. és IV. fejezetében olvasható.

ket betöltött, valamint a roma származású személyek munkaerő-piaci helyzetének javítása, foglalkoztatásának elősegítése érdekében e törvényben foglaltaknál kedvezőbb szabályokat állapíthat meg”.

Azok az esetek, amikor a cigány hallgatói ösztöndíjat nem romák jogosulatlanul vették fel, arra figyelmeztették a miniszteri rendelet kidolgozóit, hogy a jogi garanciákkal nem védett támogatási rendszer magában hordozza a visszaélés lehetőségét. Ezt a feltevést erősítették meg a 2002. évi önkormányzati választás tapasztalatai is. A munkaügyi tárca választani kényszerült: vagy megpróbálja jogszabályban meghatározni a kedvezményezetti kört és így zárja ki a „nemkívánatos” személyeket vagy a kisebbségi önkormányzatok, kisebbségi szervezetek bevonásával kísérli meg, hogy a támogatások valóban a jogosultakhoz jussanak el. A jogalkotó ez utóbbi megoldás mellett döntött. Az új szabályokat a foglalkoztatást elősegítő támogatásokról szóló 6/1996. (VII. 16.) MüM rendeletbe építették.

A kedvezmények alapvetően két körbe sorolhatóak. Az általános szabályoktól eltérően támogatás nyújtható az általános iskolai végzettség megszerzéséhez, a szakképzéshez, az egyetemi, főiskolai továbbtanulásra felkészítő képzéshez, ha annak szervezésében, illetve a résztvevők körének kiválasztásában a cigány kisebbségi önkormányzat, cigány kisebbségi önkormányzati társulás vagy bíróság által nyilvántartásba vett cigány érdekképviseleti szervezet közreműködik. A jogszabály kedvezőbb támogatást állapít meg akkor is, ha a közhasznú munkavégzésben történő részvételt a cigány kisebbségi önkormányzat (cigány önkormányzati társulás, roma érdekképviseleti szervezet) szervezi, vagy szervezésében közreműködik. Ekkor a támogatás mértéke a foglalkoztatás közvetlen költségeinek 90%-áig terjedhet, és ezt az összeget egyéves időtartam helyett két évig lehet folyósítani.

Amellett, hogy a jogszabály megszületését üdvözöljük, már az előkészítés szakaszában fel kellett hívnunk a figyelmet a normaszöveg több lényegi hiányosságára.

A támogatások jelenleg csak a foglalkoztatást elősegítő képzéshez és a közhasznú munkavégzéshez kapcsolódnak. A romákat érintő pozitív diszkrimináció nem jelenik meg a MüM rendeletben szabályozott olyan támogatások esetében, amelyek például az önfoglalkoztatóvá, illetve vállalkozóvá válást, a munkahelyteremtést és -megőrzést vagy a foglalkoztatás bővítését segítik elő. A közhasznú munka ugyan fontos szerepet tölt be a roma munkanélküliek elhelyezkedési gondjainak enyhítésé-

ben, azonban csak átmeneti megoldást jelent erre a problémára. A jövőben lépéseket kell tenni a tartós foglalkoztatás irányába, amelynek egyik útja a kedvezményes támogatási formák bővítése lehet.

A MüM rendelet módosítása 2003 októberében lépett hatályba, így a jogszabály értékelésére még nincs lehetőségünk. (Ezt azért sem tehetjük meg, mert a közhasznú munkavégzés szempontjából a téli hónapok „holtidénynek” számítanak, ezért a tapasztalatszerzésre nem volt módunk.) Valószínűsíthető azonban, hogy a kedvezmények igénybevétele érdekében a cigány kisebbségi önkormányzatok az eddiginél nagyobb szerepet fognak kapni a helyi foglalkoztatáspolitikai döntések meghozatalában. Vitathatatlan, hogy garanciát jelenthet a visszaélésekkel szemben, ha e testületek közreműködnek a munkavállalók kiválasztásában. Nem volna azonban szerencsés, ha a jogszabály-módosítás a közhasznú munkavégzés rendszerének megkettőződését eredményezné és kialakulna az a gyakorlat, hogy a nem romák foglalkoztatását a helyi önkormányzat, a romákét a cigány önkormányzat szervezi. Ez az elkülönülés azért vetne fel aggályokat, mert alapvetően mások a két testület kötelezettségei a foglalkoztatás biztosításában.

A kisebbségi önkormányzatok törvényben rögzített feladata elsősorban a kulturális, oktatási jogok védelme. A jogszabályok ugyanakkor lehetővé teszik azt is, hogy szerepet vállaljanak az általuk képviselt közösség munkaerő-piaci helyzetének javítását szolgáló programokban.

Ezzel szemben az Ötv. 8. § (1) bekezdése a helyi önkormányzatok alapfeladatai között határozza meg a foglalkoztatás megoldásában való közreműködést. E kötelezettség tartalmát az Flt. rendelkezései pontosítják. E szerint a helyi önkormányzatok a foglalkoztatás elősegítése, valamint a munkanélküliség megelőzése és hátrányos következményeinek enyhítése érdekében együttműködnek a kormánnyal, továbbá a munkaadókkal és a munkavállalásra jogosultakkal és ezek érdek-képviselői szervezeteivel. Feladatuk továbbá a munkanélküliek közhasznú munkavégzésének, valamint a rendszeres szociális segélyben részesíthető személyek foglalkoztatásának szervezése. A helyi önkormányzatoknak döntéseik előkészítése, valamint végrehajtása során figyelembe kell venniük azok foglalkoztatáspolitikai következményeit.

A lakosság minél teljesebb körű foglalkoztatásának elősegítéséért tehát a helyi önkormányzatok a felelősek és ezt a kötelezettséget nem hátríthatják át önkényesen a kisebbségi önkormányzatokra. E testületeknek ugyanis nem törvényben meghatározott, hanem csak önként vállalható

feladata, hogy közreműködjenek a közhasznú munkavégzés lebonyolításában.

A MüM rendelettel szembeni alapvető kifogásunk, hogy bár az Ft. végrehajtására adták ki, más szabályozási elvet követ, mint a törvény. Az Ft. a „roma származású személyek” foglalkoztatásának elősegítéséről beszél, ezzel szemben a miniszeri rendeletben a jogosulti kört közvetlenül nem jelenítették meg.

A választási kérdésekkel foglalkozó fejezetben részletesen szoltunk arról, hogy a visszaélések elleni fellépés egyetlen alkotmányos és hatékony módja a kisebbségi választójogi névjegyzék bevezetése lehet. Álláspontunk szerint elkerülhetetlen annak megvitatása, hogy ez a szabályozás átvihető-e valamilyen formában más jogterületekre is.

A roma közélet ma még megosztott abban a kérdésben, hogy elinduljon-e ilyen irányba a jogalkotás a foglalkoztatási programok kapcsán. Gyakran hangoztatott ellenérv, hogy ez a szabályozás – az elmúlt évtizedek történelmi tapasztalataira visszavezethetően – sokakban félelmet, ellenérzéseket keltene. Tény ugyanakkor az is, hogy a roma közösség tagjai számára sokkal szélesebb körben volnának biztosíthatók az esélyegyenlőségi intézkedések, ha a jogszabályi rendelkezések kizárnák a visszaélés lehetőségét. E dilemma megoldásának kiindulópontja az lehet, hogy a kisebbségi identitás megvallását és e nyilatkozat kezelését csak akkor lehet előírni, ha az adatszolgáltatás önkéntes és az valamely alkotmányos jog érvényesülése érdekében feltétlenül szükséges.

A beszámoló írásakor hirdette meg a Foglalkoztatáspolitikai és Munkaügyi Minisztérium a hátrányos helyzetű, tartós munkanélküli – elsősorban cigány származású – lakosság foglalkoztatását, megélhetését, életkörülményeinek javítását, a hátrányos helyzetű települések és kistérségek felzárkóztatását szolgáló közmunkaprogram pályázatát. A pályázóknak vállalniuk kell, hogy regisztrált munkanélküliekkel és rendszeres szociális segélyben részesülőkkel létesítenek munkaviszonyt. A pályázati kiírás szerint törekedni kell arra, hogy „*a foglalkoztatottak nagy számban a telepeken, telepszerű lakókörnyezetekben élő cigány származású munkanélküliek közül kerüljenek ki*”. A pályázatban pontosan meg kell jelölni a foglalkoztatni kívántak számát, ezen belül a romák becsült létszámát. A pályázók között vissza nem térítendő támogatásként maximum egymillió forintot kívánnak szétosztani.

A program meghirdetését fontos és szükséges intézkedésnek tartjuk. A jogi szabályozás hiányosságaira utal azonban, hogy bár a pályázat kife-

jezetten a romák foglalkoztatási helyzetének a javítását kívánja elősegíteni, ennek ellenére a résztvevőktől – legalábbis formálisan – még az sem kérdezhető meg, hogy ténylegesen e kisebbségi csoporthoz tartoznak-e. Mindössze annyit követelnek meg a pályázótól, hogy vállalja az együttműködést a cigány kisebbségi önkormányzatokkal, illetve a helyi roma közösségekkel. Úgy kell tehát akár egymilliárd forint sorsáról dönteni, hogy senki előtt nem ismert, a támogatásból mennyi jut el ténylegesen a program fő célcsoportjának tagjaihoz.

A sajátos kisebbségi jogok a kisebbségi közösség tagjait illetik meg. Az Alkotmánybíróság 58/2001. (XII. 7.) határozata szerint az államnak jogalkotás útján meg kell szüntetnie a tényleges szabályozási szándékkal elmentéses gyakorlatot, amely lehetővé teszi, hogy egyes kisebbségi jogokkal az adott közösséghez nem tartozók is éljenek. Erre a megállapításra figyelemmel kijelenthető: alkotmányossági szempontból nem aggályos, sőt bizonyos esetekben elkerülhetetlen, hogy a jogalkotó a kisebbségi jogok gyakorlását – a visszaélések kizárása érdekében – meghatározott feltételekhez kösse.

Álláspontunk szerint ez a szabályozási elv – az önkéntesség és a célhoz kötöttség követelményének tiszteletben tartása mellett – lehet az alapja a legkülönbözőbb pozitív diszkriminációs intézkedések állami megtervezésének, ideértve a cigány kisebbséghez tartozók által igénybe vehető juttatások, támogatások körének kiszélesítését is.

Az önkormányzatok foglalkoztatási feladatai

Az elmúlt években hozzánk érkezett panaszok tanúsága szerint a munkanélküliek nehezen igazodnak el a jogszabályokban szereplő különböző foglalkoztatási formák között. Nem egyértelmű számukra a közhasznú munka, a közmunka és a közcélú munkavégzés közti különbség.

Az egyik cigány önkormányzat azzal a panasszal fordult a kisebbségi biztoshoz, hogy a helyi önkormányzat eltérő munkabért állapított meg a munkanélkülieknek és ez feszültséget kelt a településen.

A vizsgálat során hátrányos megkülönböztetést nem tártunk fel. A fizetési különbség oka az volt, hogy a képesítéssel nem rendelkező munkanélkülieket a helyi önkormányzat közhasznú munkásként minimálbéren alkalmazta. A munkanélküliek másik csoportját a települést is érintő

közmunkaprogram keretében foglalkoztatták és ők a minimálbért meghaladó fizetésben részesültek.

A közhasznú munka és a közmunka közötti különbségek az alábbiakban foglalhatók össze:

A közhasznú munka célja a hátrányos helyzetű munkanélküliek foglalkoztatási helyzetének javítása, részükre munkalehetőség megteremtése. A támogatás a lakosságot vagy a települést érintő közfeladat vagy közhasznú tevékenység ellátásához nyújtható. A támogatás odaítéléséről, illetve annak mértékéről a területileg illetékes munkaügyi kirendeltség vezetője államigazgatási határozattal dönt. A közhasznú munkavégzés finanszírozása a Munkaerő-piaci Alapból történik. A támogatás mértéke a foglalkoztatásból eredő közvetlen költségek legfeljebb 70%-áig – a munkaügyi tanács által meghatározott településeken legfeljebb 90%-áig – terjedhet.²⁵

A közmunkaprogramok célja a munkanélküliség csökkentésére alkalmas fejlesztési, felújítási, különösen infrastrukturális és környezetvédelmi, továbbá az elmaradott térségek felzárkóztatását segítő közfeladatok ellátásának ösztönzése. A közmunkaprogramok támogatásáról pályázati eljárás alapján a foglalkoztatáspolitikai és munkaügyi miniszter dönt. A pályázóknak vállalniuk kell, hogy a közmunkaprogram megvalósításához legalább az igényelt támogatás 10%-ával hozzájárulnak. A támogatás forrása a költségvetési törvényben biztosított pénzügyi keret.

A munkanélküliek foglalkoztatásának rendszerét még inkább áttekinthetlenné tette a közcélú munka bevezetése. Az Országgyűlés 2000. május 1-jei hatállyal módosította a szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvényt (Sztv.). A törvénymódosítással azt kívánták elérni, hogy fokozottabban ösztönözzék az ellátásban részesülő munkanélkülieket az álláskeresésre. Előírták továbbá, hogy a rendszeres szociális segély csak akkor állapítható meg, ha a kérelmező foglalkoztatása nem biztosítható. Az önkormányzat elsősorban annak a lehetőségét volt köteles megvizsgálni, hogy a kérelmező közmunkába vagy közhasznú munkába bevonható-e. Ennek hiányában az önkormányzat által szervezett legalább 30 nap időtartamú munkát kellett az igényjogosult számára biztosítani.

²⁵ Amint arról már szóltunk, a támogatás mértéke akkor is elérheti a közvetlen költségek 90%-át, ha a foglalkoztatás megszervezésében a cigány kisebbségi önkormányzat (roma érdekképviseleti szervezet) közreműködik.

Az aktív korú nem foglalkoztatott személyek rendszeres szociális segélyére, valamint az önkormányzat által szervezett foglalkoztatására vonatkozó rendelkezéseket 2002. január 1-jei hatállyal újraszabályozták. A módosítás egyértelművé tette, hogy közcélú munka a segély folyósításának időtartama alatt is szervezhető. A jogalkotó meghatározta továbbá, hogy közcélú munka alatt az olyan közmunkának vagy közhasznú munkának nem minősülő állami vagy helyi önkormányzati feladat ellátását kell érteni, amelynek teljesítéséről – jogszabály alapján – a települési önkormányzat gondoskodik.

A közcélú munka bevezetésének háttérében „a segély helyett munka” elv érvényesítésének szándéka állt. Az kívánták elérni, hogy a szociális gondoskodásra rászoruló személy tegyen bizonyosságot arról, hogy maga is cselekedni akar helyzetének javításáért.

A Sztv. 1999. évi módosítása előtt személyes találkozón jeleztük a szociális és családügyi miniszternek, hogy az önkormányzatok vélhetően nem tudnak majd eleget tenni a foglalkoztatás megszervezésére irányuló kötelezettségüknek. E feltevés helytállóságát azóta számos polgármester és több munkaügyi központban dolgozó szakember is megerősítette. A helyi önkormányzatok jelentős része képtelen a közcélú munka biztosítására, mert a településen a szakképzettséget nem igénylő idénymunkákat leszámítva, az év nagy részében nincs munkalehetőség. Az önkormányzat által szervezett munkavégzés gyakran csak „látszatfoglalkoztatásnak” tekinthető. A közcélú munka keretében tipikusnak mondható köztisztasági, környezetgondozási feladatellátás gazdaságossága megkérdőjelezhető, hiszen a munkavédelmi oktatás megszervezésének költsége és az esetleges munkahelyi balesetkből eredő kártérítési kötelezettség is az önkormányzatot terheli.

Álláspontunk szerint szükséges volna, hogy az Egészségügyi, Szociális és Családügyi Minisztérium – az érintett tárcák bevonásával – összegezze a közcélú munkavégzéssel kapcsolatos eddigi tapasztalatokat és azt, hogy a törvénymódosítás kitűzött céljai mennyiben valósultak meg. Az elemzésnek ki kellene terjednie arra, hogy a rászorulók esetében van-e bármilyen kedvező mentális hatása a foglalkoztatásnak, a helyi önkormányzatok milyen mértékben tudnak eleget tenni törvényi kötelezettségüknek, a munkavégzés mennyiben tekinthető gazdaságilag hasznosnak, illetve milyen költségeket ró a helyi önkormányzatokra. A hatásvizsgálat egyértelmű választ adhatna arra a kérdésre, hogy indokolt-e fenntartani a közérdekű munkavégzés jelenlegi rendszerét.

*Egy speciális önkormányzati feladat,
a közérdekű munka lehetőségének biztosítása*

A szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény (továbbiakban: Szabstv.) szankciórendszere két büntetést ismer: a pénzbírságot és az elzárást. A pénzbírságot meg nem fizetés esetén – ha a közigazgatási végrehajtás általános szabályai szerint, illetőleg adók módjára nem hajtható be – közérdekű munkára, illetve elzárásra kell átváltoztatni. A közérdekű munka végrehajtásának helyéül az elkövető lakóhelye szerinti jegyző – az egészségi állapot és munkára való alkalmasság figyelembevételével és a munkáltató beleegyezésével – intézményt vagy gazdálkodó szervezetet jelöl ki. Amennyiben az elkövető a közérdekű munkát nem vállalja, vagy nem tudnak számára munkahelyet kijelölni, a pénzbírságot elzárásra kell átváltoztatni.

A közérdekű munka bevezetésének az volt a célja, hogy azokat az elkövetőket, akik a kiszabott pénzbírságot nem képesek megfizetni, ne sújtsa pusztán az anyagi helyzetük miatt egy lényegesen súlyosabb büntetés, a rendőrségi fogdában vagy büntetés-végrehajtási intézetben letöltendő elzárás.²⁶ A közérdekű munkavégzés azonban csak akkor jelent reális alternatívát az elzárással szemben, ha a munkáltatók biztosítják a 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.

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 pénzbüntetéseket nem tudták közérdekű munkára átváltoztatni és több elkövetőt elzárással sújtottak.

²⁶ A Büntető Törvénykönyvben több mint 10 éve önálló büntetési nem a közérdekű munka, amelynek a végrehajtását – szemben a szabálysértési jogban ismert közérdekű munkával – a hivatalos pártfogó felügyeleti hálózat ellenőrzi.

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.

Nem vitatjuk, hogy a munkavégzés megszervezése és ellenőrzése anyagi terhet ró az önkormányzatra, ezt azonban ellensúlyozhatja, hogy az elkövető – bármiféle díjazás nélkül – a közösség szempontjából hasznos munkát végez. Különösen azokon a településeken indokolatlan a közérdekű munkavégzéstől való elzárkózás, ahol rendszeresen szerveznek közhasznú munkát. Miután a közhasznú munkásokat munkavédelmi oktatásban kell részesíteni, nem jelentkezne többletköltség, ha ebben a közérdekű munkások is részt vehetnének. Hasonló a helyzet a munka ellenőrzésével is, hiszen ezt mindkét foglalkoztatás esetében elláthatná ugyanaz a személy is. A közérdekű munka végrehajtásához szükséges eszközökkel az önkormányzatok többsége rendelkezik, vagy ha nem, ezek beszerzése nem jár számottevő kiadással.

Ez az eset ugyanakkor egy létező problémára mutatott rá. A közérdekű munkavégzésre irányadóak a Munka Törvénykönyve (Mt.) kártérítési szabályai. Az Mt. 174. §-a előírja, hogy a munkáltató a munkavállalónak munkaviszonyával összefüggésben okozott kárért vétkességére tekintet nélkül, teljes mértékében felel. A törvény csak szűk körben teszi lehetővé a mentesülést e felelősség alól. Nem alaptalan tehát az az aggály, hogy kártérítésre kötelezhető az önkormányzat, ha a közérdekű munkavégzés keretében foglalkoztatott személyt baleset éri. Az Országgyűlés ugyanakkor már tett lépéseket annak érdekében, hogy a közérdekű munkavégzés végrehajtása minél kisebb terhet rójon a munkáltatókra. A közérdekű munkások jogosultak a baleseti egészségügyi szolgáltatásra, ám a törvény erejénél fogva mentesülnek a baleseti járulék fizetése alól. Az esetleges baleseti egészségügyi szolgáltatás, illetve baleseti táppénz költségeit a társadalombiztosítás fedezi, nem a munkáltatónak kell állnia. (Amennyiben a baleset annak következménye, hogy a munkáltató nem tett eleget a munkavédelmi szabályokban foglalt kötelezettségeknek, meg kell térítenie az egészségbiztosítási ellátás összegét.)

A vizsgált ügyben ugyanakkor arra a megállapításra jutottunk, hogy az önkormányzat nem az esetleges kártérítési kötelezettség miatt zárkózott el a közérdekű munka végrehajtásának megszervezésétől. A valódi ok nyilvánvalóan az volt, hogy a polgármester nem tulajdonított visszatartó vagy nevelő hatást ennek a szankciónak, ezért nem engedélyezte az elkö-

vetők foglalkoztatását.²⁷ Ez az álláspont véleményünk szerint erősen vitatható. Nem gondoljuk, hogy a közérdekű munkánál nagyobb nevelő hatása lenne annak, ha a település legkiszolgáltatottabb, még a kiszabott pénzbírság megfizetésére is képtelen polgárait azzal bélyegzik meg, hogy viszonylag enyhe súlyú szabálysértések miatt büntetés-végrehajtási intézetbe vagy rendőrségi fogdába zárják őket. Ezért a képviselő-testületnél kezdeményeztük e gyakorlat megszüntetését és a közérdekű munka lehetőségének ismételt biztosítását. A válasz a beszámoló lezárásáig nem érkezett meg.

Ez az eset azonban nem kizárólag a helytelen, önkényes jogalkalmazás példája, hanem a jogi szabályozás hiányosságaira is rámutat. Elfogadhatatlan ugyanis, hogy néhány tízezer forintos pénzbüntetés meg nem fizetése miatt azért sújthatók emberek elzárással, mert olyan településen élnek, ahol nem adnak lehetőséget számukra a munkavégzésre.²⁸ A büntetésnek az elkövetett cselekmény súlyához és nem ahhoz kell igazodnia, hogy az önkormányzat engedélyezi-e a közérdekű munka végrehajtását vagy sem. Meggyőződésünk szerint nem alkotmányos az a törvényi szabályozás, amely az elkövetőre hárítja a munkalehetőség hiányának hátrányos jogkövetkezményét.

2.

A kisebbségi média

A kisebbségi média működési problémái

A kisebbségi médiának jelentős szerepe van a hazánkban élő kisebbségek kulturális autonómiájának megteremtésében, kulturális értékek megőrzésében és közvetítésében, anyanyelvük ápolásában és fejlesztésében. Ezért nagyon fontos, hogy a közszolgálati rádió és televízió a Nektvben előírtaknak megfelelően folyamatosan biztosítsa a kisebbségi műsorok szakszerű és színvonalas elkészítéséhez, valamint a mind szélesebb

²⁷ Tekintettel arra, hogy a közérdekű munka esetében az átváltási kulcs 5000 Ft, az esetek döntő többségében néhány napos munkavégzési kötelezettségről van szó. Ennek érdemi „nevelő hatása” a szakirodalom egyes képviselői szerint erősen vitatható, azonban nem jelenthet megoldást az elzárás feltétel nélküli automatikus alkalmazása sem.

²⁸ Tudomásunk szerint a BM a közérdekű munka kiiktatását tervezi a szabálysértési jogból.

körben történő sugárzásához szükséges feltételeket. Az elmúlt években több esetben is foglalkoztunk a kisebbségi média működésének és működtetésének problémáival.

Ehhez kapcsolódóan 2003-ban zártuk le azt a több mint egy éve folyó vizsgálatunkat, amely a Magyar Rádió Rt. (a továbbiakban: MR Rt.) Regionális és Nemzetiségi Stúdiói nemzetiségi szerkesztőségeinek és műhelyeinek működtetési nehézségeit, körülményeit érintette.

Hivatalból indított vizsgálatunk azt kívánta tisztázni, hogy a regionális stúdiók 2002. évi átszervezése, az új stúdióvezetők kinevezése nem érintette-e hátrányosan a kisebbségi szerkesztőségek, műhelyek helyzetét, adásaik műsoridejét, tartalmát és finanszírozási hátterét. Ehhez kapcsolódóan a Szlovák és a Szerb Országos Önkormányzat elnökeinek panaszai alapján vizsgáltuk a Magyar Rádió Pécsi, valamint Szegedi Regionális és Nemzetiségi Stúdiói nemzetiségi szerkesztőségeinek, műhelyeinek szervezeti változásait, anyagi helyzetét.

A regionális stúdiók átszervezése

A regionális stúdiók átszervezésével összefüggésben az MR Rt. elnökének az volt az álláspontja, hogy az átszervezés és a vezetői pályázat, amely a regionális stúdióknál folyt, kizárólag a magyar nyelven sugárzott műsorokat, és az ezekért felelős vezetői pozíciókat érintette. Ezzel szemben a Magyar Rádió Rt. – stúdióvezetői munkakör betöltésére kiírt – pályázati felhívása a stúdióvezető feladatai között sorolta fel: a regionális stúdióban készülő közszolgálati, magyar és nemzetiségi műsorok munkájának szakmai irányítását, valamint gondoskodást többek között a hazánkban élő nemzetiségek műsorokban való bemutatásáról.

A MR Rt. Szervezeti és Működési Szabályzata is említette a stúdióvezetők általános feladatai között, hogy:

- felelnek a nemzetiségi műsorok elkészítéséért és leadásáért a rádiózásról és a televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény (a továbbiakban: Rttv.) által meghatározott időtartamban;
- rendszeresen kapcsolatot tartanak a nemzetiségi kisebbségi önkormányzatokkal, szövetségekkel és szervezetekkel;
- képviselik az MR Rt-t a nemzetiségi és kisebbségi rendezvényeken;
- részt vesznek az MR Rt. nemzetiségi programjainak előkészítésében és lebonyolításában.

Az új stúdióvezetők kinevezése tehát egyértelműen érintette a regionális stúdiók kisebbségi szerkesztőségeinek, műhelyeinek a működését, még akkor is, ha az nem eredményezte a nemzetiségi műsoridők csökkenését és a személyi feltételek alapvető változását.

A stúdióvezetők kiválasztásánál a MR Rt. fontosnak tartotta, hogy olyan személyek kerüljenek kinevezésre, akik vállalják az egyre szűkülő anyagi lehetőségek közötti hatékonyabb gazdálkodás bevezetését és szükség szerint a kényszerű gazdálkodási szigorítások végrehajtását.

A regionális stúdióvezetők pályázatainak kiírásánál és elbírálásánál azonban nem határoztak meg olyan feltételeket, amelyek arra vonatkoztak volna, hogy a kiválasztott személyek kellőképpen elkötelezettek a nemzeti és etnikai kisebbségi adások tartalmának és színvonalának megőrzése és fejlesztése iránt. E szempontok érvényesülésére véleményük szerint a bíráló bizottság személyi összetétele jelentett garanciát. Emellett azonban célszerű lett volna az új szervezeti struktúra kialakításával és a pályázati kiírás megfogalmazásával kapcsolatban az országos kisebbségi önkormányzatok véleményét előzetesen kikérni. Erre az MR Rt. elnökét jogi szabályozás nem kötelezi, de az ilyen típusú együttműködések kialakítására lehetősége van.

Mindezekre figyelemmel azt javasoltuk az MR Rt. elnökének, hogy a későbbiekben, hasonló jelentőségű átszervezések esetében előzetesen egyeztessenek az országos kisebbségi önkormányzatok képviselőivel, szakembereivel.

A kisebbségi műhelyek szervezeti és gazdálkodási problémái

Szervezeti kérdések

A Szlovák és a Szerb Országos Önkormányzat elnökei problémaként jelezték, hogy a MR Rt. 2002. június 1-jétől hatályos, új Szervezeti és Működési Szabályzatában a Pécsi, valamint a Szegedi Regionális és Nemzetiségi Stúdiók elnevezéséből elhagyták a „nemzetiségi” jelzőt.

A nemzetiségi stúdiók téves megnevezését végül is az MR Rt. elnökének tájékoztatása szerint elnöki utasítással pontosították.

A jelenleg hatályos Szervezeti és Működési Szabályzatuk tanulmányozása alapján azonban egy sajátos ellentmondás derült ki. Bár a kisebbségi műsorok készítése esetében általában minden kisebbségi szakember, képviselő kisebbségi szerkesztőségről beszél, ilyen meghatározás a Szervezeti és Működési Szabályzatban nem található. A Kossuth Rádió műsorkészí-

tő szervezeti egységei között a 4.1. pontban szereplő regionális és nemzetiségi műsorok stúdióin belül nincsenek nevesítve a kisebbségi, nemzetiségi szerkesztőségek. A kisebbségi műsorok készítőinek a kompetenciáit, szervezeti helyzetét tehát nem tisztázza megfelelően a szabályzat. Ez azért is eredményezhet ellentmondást, mert a 4.2. pontban felsorolt egyéb szerkesztőségek (például a Vallási és Közművelődési Szerkesztőség vagy a Tudományos és Ismeretterjesztő Szerkesztőség) feladatát és szervezetét pontosan rögzítették. A nemzetiségi műsorokat irányító nemzetiségi referens kinevezése és feladatkörének meghatározása ezt a problémát nem oldja meg, hiszen a szabályzat csak általánosságban (a stúdióvezető ilyen típusú feladatait megismételve) határozza meg a referens tevékenységeit, egyidejűleg azonban nem biztosít a kisebbségi műsorkészítők számára nagyobb önállóságot és világosan kijelölt szervezeti helyet. A jelenlegi helyzetet úgyis lehet értelmezni, mintha a kisebbségi szerkesztőségek elkülöníthető egysége nem is létezne. Sőt – a szervezeti struktúrát megvizsgálva – az a következtetés is levonható, hogy a kisebbségi szerkesztőségek nem végeznek a többi szerkesztőséggel azonos értékű és minőségű munkát. A kisebbségi műsorkészítők önálló szervezeti egységként történő meghatározása elősegíthetné a kisebbségi kulturális értékek jobb megjelenítését, a kisebbségi műsorok készítésével összefüggő érdekek hatékonyabb érvényesítését.

Mindezekre figyelemmel azt kezdeményeztük a MR Rt. elnökénél, hogy az országos kisebbségi önkormányzatok és az érintett kisebbségi szerkesztőségek képviselőivel egyeztetve, véleményüket felhasználva módosítsák a MR Rt. Szervezeti és Működési Szabályzatát olyan formában, hogy az a regionális és nemzetiségi stúdiók kisebbségi műsorkészítőinek kompetenciáját, feladatait és szervezeti önállóságát megfelelően tartalmazza;

Gazdálkodási nehézségek

A Szlovák és a Szerb Országos Önkormányzat elnökei panaszukban azt is jelezték, hogy a megfelelő színvonalú nemzetiségi műsorok készítése a Magyar Rádió Pécsi, valamint Szegedi Regionális és Nemzetiségi Stúdiói nemzetiségi szerkesztőségeinek anyagi nehézségei miatt veszélybe kerülhet.

Az MR Rt. elnöke elismerte, hogy más szervezeti egységekhez hasonlóan a nemzetiségi műhelyekben is történtek kényszerű gazdálkodási szigorítások. 2002-ben a Pécsi Regionális és Nemzetiségi Stúdió összkölt-

ségkerete 25%-kal, a Szegedi Regionális és Nemzetiségi Stúdió összköltségkerete 28%-kal csökkent, amely a kisebbségi szerkesztőségek tevékenységét is jelentősen érintette.

Az Rttv. garanciális szabályként azt rögzíti, hogy a nemzetiségi műsorok időtartama sem országos, sem körzeti összesítésben nemzetiségenként nem lehet kevesebb, mint az Rttv. hatálybalépésekor, továbbá a nemzeti és etnikai kisebbségek országos önkormányzatai önállóan dönthetnek a közszolgálati műsorszolgáltatónál rendelkezésükre álló műsoridő felhasználásának elveiről.

A kisebbségi jogok maradéktalan érvényesülése érdekében nem elégséges pusztán a műsoridő és a műsorstruktúra fenntartása. A tárgyi feltételek és a műsorkészítéshez szükséges eszközök elvonása, csökkentése a kisebbségi szerkesztőségek mindennapi munkavégzését, és az eddigi minőség biztosítását is veszélybe sodorhatja. A MR Rt-nek kötelessége fenntartania a kisebbségi műsorok színvonalát a továbbiakban is.

Mindezekre figyelemmel azt kezdeményeztük, hogy az országos kisebbségi önkormányzatokkal és a kisebbségi szerkesztőségekkel együttműködve mérjék fel stúdióként a kisebbségi szerkesztőségek műsorkészítéssel összefüggő anyagi nehézségeit és azok megoldására dolgozzanak ki rövid határidőn belül végrehajtható és hosszabb távon érvényesíthető intézkedéseket.

Együttműködés az országos kisebbségi önkormányzatokkal

Az országos kisebbségi önkormányzati elnökök panaszlevelükben azt is kifogásolták, hogy az új Szervezeti és Működési Szabályzat elfogadásával kapcsolatban és más kérdésekben sem kérték ki az országos kisebbségi önkormányzatok véleményét. A MR Rt. Közszolgálati Műsorszolgáltatási Szabályzatának VII./5. pontja szerint :

„A MR Rt. a nemzeti és etnikai kisebbségek műsoraival kapcsolatos döntéseknél, a műsorrend kialakításánál figyelembe veszi a kisebbségeket képviselő országos önkormányzatok, ezek hiányában más országos vagy helyi érdekképviselőik véleményét. A nemzeti és etnikai kisebbségek önálló műsoraira vonatkozóan a MR Rt. megállapodást köt az érintett kisebbségi szervezetekkel, amelyet évente felül kell vizsgálni.”

A Közszolgálati Műsorszolgáltatási Szabályzat XXII./2.3. pontja azt is előírja, hogy az MR Rt. elnöke önálló szabályzatban vagy utasításban rendelkezik többek között a nemzeti és etnikai kisebbségek, illetve az egyházak és vallásfelekezetek képviselőivel való egyeztetés rendjéről. A

két pont között megítélésünk szerint szoros összefüggés van, ez azonban nem tükröződik az egyeztetés rendjére vonatkozó 14/2002. MR Rt. elnöki utasítással módosított 18/1998. sz. MR Rt. utasításban. Ebben ugyanis már nem utalnak a kisebbségi szervezetekkel megkötendő megállapodásra és annak felülvizsgálatára sem. Az MR Rt. elnöke azonban a tizenhárom országos kisebbségi önkormányzat elnökével együttműködési megállapodás megkötését tervezte.

Az MR Rt. által készített együttműködési megállapodástervezet megfogalmazása és szóhasználata sajátos ellentmondásokat tükrözött. Amíg az MR Rt. kötelezettségvállalásai esetében a „megfontolja”, „törekszik” kifejezést használta gyakrabban, azaz belátás szerinti kötelezettség vállalására adott lehetőséget, addig az országos önkormányzatok esetében a „vállalja”, „lehetővé teszi” szavak szerepeltek inkább, amelyek kategorikusabban, választást nem engedő módon rögzítették a kötelezettségeket.

A megállapodástervezet összességében azt sugallta, hogy az MR Rt. a kisebbségek kulturális értékeinek megőrzésében, és a kisebbségi műsorok készítéséhez szükséges feltételek biztosításában nem kíván konkrét és egyértelmű kötelezettségeket vállalni, és ebből az a következtetés is levonható, hogy az országos önkormányzatokat nem tekinti egyenrangú félnek, partnernek.

Mindezekre figyelemmel azt javasoltuk, hogy az MR Rt. elnöke soron kívül kezdeményezze az országos kisebbségi önkormányzatok és az MR Rt. közötti együttműködési megállapodás megkötését; az előkészítő folyamatba a kisebbségi műsorkészítés mindennapi gyakorlatát jól ismerő szakemberek bevonását is szükségesnek tartottuk.

Kezdeményeztük továbbá a nemzeti és etnikai kisebbségek országos önkormányzataival való egyeztetés rendjére vonatkozó elnöki utasítás módosítását úgy, hogy az térjen ki az együttműködési megállapodás megkötésének és felülvizsgálatának menetére is.

Az MR Rt. elnöke – a jelentésünkre adott válaszában – nem tartotta szükségesnek a Szervezeti és Működési Szabályzat regionális és nemzeti-ségi stúdiókra vonatkozó részének jelenlegi módosítását. „Az eddig alkalmazott pozitív diszkriminációk mellett nem volna helyes további kivételezett helyzetet teremteni a nemzeti kisebbségek számára.”

Nem támogatta a nemzeti és etnikai kisebbségek országos önkormányzataival való egyeztetés rendjére vonatkozó elnöki utasítás módosítását sem. „A szerződés-kötés módjáról külön elnöki utasításban rendelkezni

jogászaink szükségtelennek tartják, hiszen nem a szándék hiányzik részünkről, hanem az együttműködés az önkormányzatok részéről.”

A nemzetiségi szerkesztőség anyagi helyzetével kapcsolatos nehézségeket már ismerték, azt az országos önkormányzatok közvetlenül is jelezték számukra, a probléma orvoslása érdekében azonban intézkedtek. 2003-ban a nemzetiségi műsorkészítők is önálló költségkerettel gazdálkodhattak. Annak ellenére, hogy a MR Rt. számára biztosított éves keret csökkent, a nemzetiségi műsorok egyenként közel másfél milliós keretemelést kaptak és ezen felül meghatározott összegben a dologi kiadások finanszírozására is önállóan volt lehetőségük.

A MR Rt. Elnöke a jelentésünkben felvetett problémák megoldására, kezelésére nem tett megfelelő javaslatokat. Megítélésünk szerint a feltárt hiányosságok, gondok folyamatosan ismétlődnek, jelentősebb, pozitív irányú változásokat eredményező intézkedések nélkül.

A kisebbségi média más területein is súlyos nehézségek mutatkoznak, ezért 2004-ben az elektronikus és írott kisebbségi média mélyebb és részletesebb vizsgálatát tartjuk szükségesnek.

3.

Az országgyűlési biztos informális részvétele a jogalkotó munkájában: a jogszabály-előkészítő tevékenységben való közreműködésünk értékelése

Az elmúlt évek tapasztalatai is igazolják, az egyes szaktárcák számítanak a jogszabály-előkészítő munkáik során az ombudsmani véleményre. Ez teljesen logikus és kézenfekvő, hiszen az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (Obtv.) 26. §-a önállóan is biztosítja az ombudsmanok részére a jogalkotási kezdeményezések megfogalmazását, ide értve a jogszabály-módosítások vagy a jogszabályok hatályon kívül helyezésének a kezdeményezését is. Nem szorul bővebb magyarázatra, hogy az egyes országgyűlési biztosoknak ezt a jogot célszerű lenne a jogalkotásról szóló törvényben is biztosítani, ugyanis célravezetőbb és „gazdaságosabb” is, ha egy jogalkotási anomáliával kapcsolatban az országgyűlési biztosok az előkészítés szakaszában mondják el véleményüket, és nem kényszerülnek arra, hogy a már kihirdett jogszabály alkotmányosságát vitassák.

Ebből következően az alábbiakban szeretnénk bepillantást nyújtani az

országgyűlési biztosi munka e sajátos területére oly módon, hogy néhány fontos jogszabállyal kapcsolatban is ismertetjük álláspontunkat.

Kiindulópontunk, hogy a modern államban alapvetően megváltozott a parlament és a közigazgatás viszonya. A „pártparlamentek” korszakában a politikai főhatalmat birtokló kormánypártok olyan erőtényezőt állítanak a közigazgatás élére, amelynek feladata már nem csak a politikai hatalom szolgálatában álló döntésvégrehajtás, a pusztán „szociáltechnika”. A kormányok már rég „túlléptek” azon, hogy a törvényhozói akarat eszközei, végrehajtói legyenek, ellenkezőleg, egyre aktívabb szerepet vállalnak a közcélok meghatározásában, a társadalom szellemi és anyagi javainak újraelosztására vonatkozó értékszempontok (igazságossági elvek) kialakításában, e döntések szakmai megalapozásában.

A hazai és a nemzetközi közjogi tapasztalatok fényében egyet kell érteni a közigazgatás-tudomány jeles tudósával, aki az állam huszadik századi szerepvállalásának radikális megváltozását hangsúlyozza,²⁹ amely szerinte már messze nem külső szemlélője, pusztán „rendfenntartója” hanem – értékkonstituáló, kiegyensúlyozó, stabilizáló módon – a gazdasági javak újraelosztásának, illetve a humán jellegű közszolgáltatásoknak a legaktívabb tervezője, alakítója, „irányban tartásuk” felügyelője stb.

A szakirodalom rámutat arra is, hogy épp a kormányzati-miniszteriális szféra az a köztes tartomány, ahol a politikum és a közigazgatás „összefolyásáról”, szinte kibogozhatatlan egymásba fonódásáról beszélhetünk.³⁰ E politikai és közigazgatási hatáskör-növekedés középpontjában az államigazgatás csúcsszervei, a kormányok álltak: jól megfigyelhető, hogy a jogszabályalkotás egyre nagyobb hányada került kormányzati kompetenciába, a legtöbb törvénykezdeményezés is kormányzati oldalról indult ki, miközben a kormánytöbbséget megtestesítő parlamentek sok esetben csak „szentesítik” a kormányzati akaratot.³¹

Ez a fajta kormányzati „túlhatalom” rendkívül markánsan mutatkozik

²⁹ E. Forsthoﬀ: *Lehrbuch des Verwaltungsrechts*. Allgemeiner Teil. München und Berlin, 1958. 1. o.

³⁰ Pesti Sándor: A kormányzati döntéshozatal mechanizmusai Magyarországon. *Jogelméleti Szemle*, 2000/4. sz.

³¹ A minisztériumi apparátus – a szakmapolitikai koncepciók kidolgozása, személyi-szervezeti, finanszírozási döntések előkészítése, továbbá a jogszabály-előkészítés révén – tevékenyen részt vesz a döntéshozatali folyamatokban, tehát nem egyszerű végrehajtó, adminisztratív-technikai szerepet tölt be. Másfelől viszont a politikai szféra a maga szervezeti-személyzeti tevékenységén keresztül alapvetően képes befolyásolni a miniszteriális közigazgatás szervezeti rendjét és személyi összetételét, képes továbbá meghatározni a különböző szakmapolitikai prioritásokat.

meg a jogalkotásban: nemcsak azért, mert a jogszabályok döntő többsége a kormányzati közigazgatás „terméke”, hanem mert az is általános tendencia, hogy a képviselői és a jogvédő szervek részéről induló jogalkotási kezdeményezések is egy idő után – elsősorban elfogadásuk esélynövekedése érdekében – becsatornázódnak a kormányzati szervek jogalkotási műhelyeibe. Ekkor eléri őket a szakapparátus sajátos – az időzavar és a racionális indok nélküli késleltetés nem követhető kombinációját tükröző – ütemezése, másrészt – sokszor szakmailag már egyeztetett, kiérlelt, konszenzusképes fázisban – megjelennek a politikai döntésközpontok lobbierdekeket érvényesítendő „rendelése”. Ugyanakkor ma már nem állja meg a helyét az a kilencvenes években általánosan elterjedt sommás elmarasztalás, amely szerint a jogalkotás fogyatékoságai a közvetlen előkészítők képzettségi, szakmai hiányosságaira vezethetők vissza.³²

Mivel a közigazgatás a mindenkori (helyi, területi, országos) választott politikai autonómiák akaratára épülő, folyamatosan működő, intézményesült és professzionális közcél-megvalósítás, ennek érdekében közhatalmi, illetve közszolgáltató jellegű döntések millióit kell produkálnia, egyben gondoskonia ezek végrehajtásáról és ellenőrzéséről. Nem lehet tehát a ráruházott normaalkotási folyamatból sem a szakmai, sem a politikai, sem a társadalmi (civil) elemet kiiktatni, a kérdés sokkal inkább – a konkrét szabályozási tárgykör természetéhez igazodóan – a „beleszólás” mértékének optimális aránya, egy olyan koordinációs mechanizmus működtetésével, amely – átfogó jogszabálytervezetek esetében különösen – lehetőséget ad elmélyült véleményalkotásra.

Nemcsak a mi tapasztalatunk, hogy a joganyag szakmaisága és társadalmi elfogadottsága tekintetében ma még nem tartunk itt. Mindemelllett fennállnak a jogalkotással szemben jogállami követelmények: a 11/1992. (III. 5.) AB határozat fogalmazza ezt meg: e szerint a jogbiztonság az államtól és elsősorban a jogalkotótól azt várja el, hogy a jog egésze, egyes részterületei és egyes szabályai is világosak, egyértelműek, hatásukat tekintve kiszámíthatóak legyenek. A jogbiztonság megköveteli a jogszabályok olyan világos és egyértelmű fogalmazását, hogy mindenki, akit érint, tisztában lehessen a jogi helyzettel, ahhoz igazíthassa döntését és magatartását, s számolni tudjon a jogkövetkezményekkel. Ide értendő az is, hogy ki lehessen számítani a jogszabály szerint eljáró más jogalanyok és állami szervek magatartását.

³² Kilényi Géza: A közigazgatást érintő ellenőrzési fajták rendszere. In: *A közigazgatás ellenőrzése*. 6. füzet. Unió, Budapest, 1996. 12. o.

A fentiekből adódik a kérdés: milyen szerepet játsszon az ombudsman a jogalkotási folyamat előkészítésében, illetve figyelemmel kísérésében, miközben tudjuk, hogy sem az Alkotmányból, sem a Nektv-ből, sem az Obtv-ből következően nincs egzakt módon körvonalazható jogszabály-előkészítési feladatköre.³³

Ismert, hogy az Obtv. gyakorlatilag kizárja a biztosokat a „preventív” jogalkotásból, hiszen csak az alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszászággal összefüggésben javasolhatják az adott jogszabály (állami irányítás egyéb jogi eszköze) módosítását, hatályon kívül helyezését vagy kiadását. Még a Nektv. sem állapít meg – az Avtv-ben foglalt megoldáshoz hasonló módon – kifejezetten a kisebbségi joganyag véleményezésével, előkészítésével stb. kapcsolatos jogosítványt a kisebbségi jogokkal foglalkozó országgyűlési biztos számára, e külön biztos nem is tekinthető a jogszabály-előkészítés szempontjából meghatározó szereppel bíró közigazgatási (tárcaközi) egyeztetés láncszemének.³⁴

A jogalkotás közismert hiányosságai mellett az is sokéves tapasztalat, hogy a biztosokhoz olyan panaszok érkeznek, amelyekben a beadványozók alkotmányos jogaik sérelmét valamely jogszabály – álláspontjuk szerint helytelen – rendelkezésére, az egzakt jogi szabályozás hiányosságára vezetik vissza. Gyakorta fordul elő az is, hogy jogszabályi rendelkezések kollíziós helyzetet, vagy olyan értelmezési nehézségeket vetnek fel, amelyek megghiúsítják az egységes jogalkalmazás gyakorlatát, vagy éppen – indokolatlanul széles mérlegelési sáv lehetővé tételével – kifejezetten az ügyféli jogokat sértő „maladministration” elkövetésére ösztönzik a hatóságokat.

Évek óta jelezzük, mennyire nem szerencsés, hogy „ad hoc jelleggel” – személyes ismeretség, vagy egyfajta szakmai reputáció okán – vagyunk részesei a közigazgatási egyeztetési folyamatnak: tárgykörtől, alapjogi karaktertől függetlenül szinte a teljes „termést” megkapjuk egyes tárcáktól, míg mások számos alapjogot érintő, átfogó jellegű törvénytervezeteket sem küldik meg.

³³ Az országgyűlési biztosok közül egyedül az adatvédelmi biztos részére rögzít az Avtv. jogszabály-véleményezési feladatokat.

³⁴ Mint e fejezet bevezetőjében utaltunk rá, azért lenne célszerű – az állami számvevőszék jogszabály-véleményezési feladatköréhez hasonlóan – az egyes országgyűlési biztosokat is szerepeltetni az ún. „tárcaközi egyeztetés” láncolatában, mert az alkotmányossági aggályok kifejtése és akceptálása célravezetőbb egy jogszabálytervezet esetében ahhoz képest, mintha már kihirdetett jogi normák bírálatára szorítkoznánk.

Ha az ombudsman legautentikusabb feladatából, az alapjogi védelem és a közigazgatás ellenőrének szerepköréből indulunk ki, vajon nem az-e a legtermészetesebb törekvés – és messze nem öncélú hatáskörhalmozás –, hogy minden alapjogot érintő jogszabálytervezet előkészítésében biztosítsák az ombudsmanok részvételi jogát a „rendes” közigazgatási egyeztetés folyamatában?

Az e mellett felhozható érvek a következők:

- a) a jogvédő szervek közül az ombudsman rendelkezik a legszélesebb áttekintéssel a közigazgatás (közszolgáltatás) valamennyi szektoráról és aktusáról,³⁵
- b) egy olyan – segítő, támogató, figyelemfelhívó, közvetítő, felvilágosító – attitűd birtokosa, amellyel a jogalkotás többi szereplője nem büszkélkedhet, nevezetesen, az állami és a civil szféra kettősségében az ombudsman mindig közelebb áll a civil társadalomhoz, egyrészt magas társadalmi elfogadottsága révén, másrészt speciális jogvédő (érdekvédő) feladatköréből adódóan, hiszen (szemben például az ügyészséggel) nemcsak a tételesjogi értelemben vett jogsértés „indítja be”, hanem a közhatalom minden olyan „méltánytalansága”, amely az állampolgárt és szervezeteit kiszolgáltatott helyzetbe hozza, vagy ennek veszélyét idézi fel,
- c) nem köti a politikai érotér által meghatározott kormányzati fegyelem, ellenkezőleg, mindig az általános emberi értékeket és érdekeket, a jogszabály címzetti körével való cselekvő szolidaritást tarthatja szem előtt.

A társadalom legkülönbözőbb csoportjaitól és tagjától érkezett, jogalkotásra irányuló – sokszor normaszzerűen is megfogalmazott – jelzés is alátámasztja törekvésünk helyességét. Nincs tehát az a nyitott jogalkotási

³⁵ A közigazgatási értelemben releváns működés szempontjából alapvetően kétféle tevékenységgel találkozunk:

a) olyan aktusokkal, melyek közvetlenül igazgatási jellegűek, azaz a közigazgatás hatalmi viszonyait „keltik életre”: meghatározott közfeladatok megvalósítása érdekében irányítanak, felügyelnek, vezetnek, ellenőriznek, koordinálnak, nyilvántartanak, vagy egyedi ügyben tőlük szervezetenként független személyi és szervezeti körre kötelező erejű döntéseket bocsátanak ki, ezeket – önkéntes teljesítés híján kikényszerítik, illetve szankcionálják,

b) olyan típusú működéssel, amely maga nem igazgatás, hanem annak célját jelenti, tehát szorosan összefügg a közigazgatás hatalmi működésével, hiszen rendeltetése az adott közfeladat (például oktatás, egészségügy, szociális ellátás, gazdasági tevékenység, veszélyelhárítás) tényleges megvalósítása.

szisztéma, amely álláspontunk szerint nélkülözhetné az ombudsmanok szakmai és társadalmi tapasztalatát elsősorban a központi, a kormányzati közigazgatás által vezényelt jogalkotás területén. Ehhez képest sajnálatos, hogy az új jogalkotási törvény – ha elfogadják – továbbra sem biztosítja a biztosoknak ezt a szerepet.³⁶

Az eddigi jogszabály-előkészítésben való részvételünk a következő gyakorlatot mutatja:

- a) nagyfokú aktivitással – felvállalva a szabályozási koncepció kialakításában, a tárcaközi bizottságokban való részvételt, illetve az önálló szövegjavaslatok készítését is – részt vettünk a kisebbségi tárgyú jogszabálytervezetek előkészítésében, ideértve a kisebbségi szervezetekkel való folyamatos koordinációt,
- b) a tervezetek egyéb, nem kisebbségi vonatkozású szakmai tartalma esetében a szabályozási igény jogosságát, illetve várható költségvetési vonzatát nem vizsgáltuk, ezekhez leginkább akkor fűzünk érdemi észrevételt, ha alkotmányossági problémát észlelünk, vagy pedig az érintett szabály nyilvánvaló jogelvi, nyelvtani, stilisztikai, logikai hibában szenved, inkoherens, illetve az adott fogalom meghatározás parttalan mérlegelést tett lehetővé.

A kisebbségeket érintő jogalkotási kérdésben tizenhárom helyre – a tizenhárom országos kisebbségi önkormányzat részére – kell szétküldeni az anyagokat, majd – a valóban legitim vélemény kialakítása érdekében – össze kell hívni az országos önkormányzatok közgyűlését, az „átfutási idő” így bizonyosan eléri vagy meghaladja a két hónapot.

Álláspontunk szerint tehát a szabályozási tárgykört átfogóan rendező új jogszabály – a majdani Jat. – koncepciójának, illetve tervezetének egyeztetése nem lehet rövidebb hatvan napnál, ellenkező esetben nem lehet magalapozott szakmai vagy valóban kiérlelt politikai véleményt elvárni.

Az új Jat. tervezete szerint a különböző jogvédelmi szervek akkor vesznek részt kötelező jelleggel az egyeztetésben, ha a tervezet a „feladatkö-

³⁶ A Kormány 2003 nyarán benyújtotta a Parlamentnek az új jogalkotási törvényre vonatkozó véleményünket, amely korábban több fordulóban került közigazgatási egyeztetésre. Az első változatot még megkaptuk, később azonban az IM kihagyta a kisebbségi biztost a koordinációs folyamatból. A javaslat parlamenti beterjesztését követően jutottunk végül az anyag birtokába, így 2003 őszén volt módunk arra, hogy az új Jat-ra vonatkozó véleményünket eljuttassuk az Országgyűlés Alkotmányügyi és Igazságügyi Bizottságához.

rüket” érinti. Szerintünk az „érintettség” eldöntését illetően az előterjesztőt jobban orientálná, ha például a mi esetünkben a nemzeti és etnikai kisebbségek egyéni és közösségi jogait, illetve jogos érdekeit érintő jogszabálytervezetekről rendelkezne a javaslat. Ennek alátámasztására jeleztük azt a kaotikus helyzetet, hogy egyes tárcáktól szinte minden tervezetet megkapunk, teljesen függetlenül az „érintettségünkötől”, más minisztériumoktól azonban – és ez a nagyobbik baj – évek óta semmit sem.

Az új Jat. tervezete a kötelező egyeztetési kör meghatározásánál sem következetes: a legfőbb ügyész ugyanis minden tervezetet megkap véleményezésre, ezzel szemben a „többiek” (a köztársasági elnök, az Állami Számvevőszék elnöke, az állampolgári jogok országgyűlési biztosa és az egyes állampolgári jogok védelmére választott külön biztosok) csak a feladatkörüket érintő szabályozás esetén nyilváníthatnak – kötelezően figyelembeveendő – véleményt. Az ügyészség egyetlen alkotmányos feladatkörét sem vonjuk kétségbe akkor, ha annyit állítunk, hogy a biztosok az alapjogi védelem és ezzel összefüggésben a közhatalom ellenőrzése tekintetében legalább ugyanavval a politikai, közjogi és szakmai legitimitációval rendelkeznek, ráadásul az ügyészség inkább az államhoz, míg a biztosok jóval inkább az állampolgárhoz állnak közelebb.³⁷

2003 nyarán immár második alkalommal véleményeztük a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló törvény (Ket.) tervezetét. A hatósági ügyek rendkívüli tömege (mindannyian ügyfelek vagyunk valamilyen vonatkozásban), sokfélesége, valamint erős alapjogi érintettsége motivált minket, amikor alapos vizsgálat alá vettük a javaslatot, így néhány konkrét észrevétellel próbáltunk hozzájárulni a kodifikáció sikeréhez. Néhány megjegyzés ezekből:

Nem éreztük tisztázottnak, hogy az előterjesztő a címben és a jogszabályszövegben szereplő „hatósági szolgáltatás” megjelölésével mire gondol, hiszen a közigazgatási szervek – a hatósági eljárásokon belül és kívül – számos (köz-) szolgáltatást látnak el, miközben alapkövetelmény, hogy maga a hatósági eljárás is – a közhatalom gyakorlása mellett – egyfajta közszolgáltatássá alakuljon át.³⁸

Kifogásoltuk, hogy az egyenlő bánásmód követelményének tartalma nem jelenik meg a tervezetben, ami az alkalmazás során értelmezési gon-

³⁷ Kaltenbach Jenő: *Az ombudsman szerepe a közigazgatás ellenőrzésében* In: *A közigazgatás ellenőrzése*. 6. füzet. Unió, Budapest, 1996. 71. o.

³⁸ Ehhez képest tehát magyarázatra szorul, hogy a Ket. tárgyi hatálya szempontjából a „hatósági szolgáltatást” mi különíti el a „hatósági ügy” fogalmától.

dot okozhat. Tekintettel a tervezet 2005-ös hatálybalépésére, érdemes lenne az akkor már hatályos egyenlő bánásmódról szóló törvény (igen differenciált) fogalommeghatározásaira hivatkozni.

A tárgyi hatály körébe tartozónak éreztük azokat a közintézeti aktusokat is, amelyek az érintettől a közintézeti szolgáltatást megtagadják, jogellenes feltételtől teszik függővé, illetve megszüntetik, továbbá azokat a tagsági jogviszonyt érintő határozatokat is (túl a létrehozáson és megszüntetésén), amelyek a tag számára az adott foglalkozás gyakorlását érintő súlyos hátrányról rendelkeznek.

Ha az eljárás tárgya az ügyfél felelősségre vonása, akkor az adatszolgáltatási kötelezettség álláspontunk szerint ütközik az ártatlanság vélelme alkotmányos követelményével, pontosabban az ebből levezethető bizonyítási tehermegosztással. Az ártatlanság vélelmének alkotmányos elvével áll összhangban, hogy amennyiben az eljárás tárgya az ügyfél számára joghátrány megállapítása, akkor nemcsak a nyilatkozattételt tagadhatja meg, de igazmondási kötelezettség sem terheli.

Észleltük, hogy a tárgyalás szabályai hiányosak (az Áe-ben is azok voltak): nem tudható meg a tervezetből a meghallgatások sorrendje, hogyan történik a korábbi bizonyítékok ismertetésének, a vallomáseltérések feloldásának módja, melyek a megnyitás, az elhalasztás, az elnapolás szabályai, hogyan kell a szembesítést lefolytatni stb. Ebben a körben a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (Be.), a Pp. és az Szabstv. kínál mintalehetőséget, érdemes az előterjesztőnek élni vele.

Az ügyféli jogok szempontjából a közigazgatási hatósági jogalkalmazás egyik leggyakoribb műveletének, a mérlegelésnek a szabályai jóval jelentősebbek annál, semhogy ez a gondolati művelet kizárólag a határozat tartalmi kellékeinek felsorolásában szerepeljen.³⁹

Ami pedig a határozat törvényességi kellékeit illeti, célszerű volna a közigazgatási bírósági gyakorlatban már kialakultnak tekinthető követelményt „törvényesíteni”, mely szerint: *„Ha a határozatot a közigazgatási szerv jogszabályban biztosított mérlegelési jogkörében hozta, a határozat indokolásából a konkrét ügyben mérlegelt, figyelembe vett, vagy figyelmen kívül hagyott tényeknek ki kell tűnniük, nem elegendő általános szempontokra (határozatlan jogfogalmakra) hivatkozni.”*

³⁹ Ki lehetne tehát egészíteni az alapelveket a mérlegelésre vonatkozó elvi rendelkezéssel, mégpedig abban a szellemben, ahogyan ezt a német „Áe.” (wVfG) 40. §-a rögzíti: „Amennyiben jogszabály a közigazgatási szervet mérlegelési jogkörrel ruházta fel, ennek eredménye nem lépheti túl a felhatalmazással kapott célokat.”

Tapasztalatból tudjuk, hogy a hatósági ellenőrzés számos esetben csak a rendőrség karhatalmi közreműködése révén realizálható. Ki kellene tehát mondani, hogy az ellenőrzés akadályozásának ténye vagy ennek veszélye esetén a hatóság jogosult az ellenőrzési tevékenységéhez más hatóság közreműködését kérni, illetve igénybe venni.

Néhány további javaslat – de lege ferenda – a Ket. tervezetéhez:

- a) Ki kellene mondani a tervezetben azt is, hogy az ellenőrzés akkor fejeződik be, amikor az ellenőrzés megállapításait tartalmazó jegyzőkönyvet az ellenőrzött részére átadják, kézbesítik, illetve amikor az a vonatkozó jogszabályok szerint kézbesítettnek minősül. Az ellenőrzés következtében tett intézkedések időpontjaként a jegyzőkönyv lezárásának napját kell figyelembe venni.
- b) Az Áe. eddigi szabályainak megfelelően a jogorvoslatok körében több helyen is megjelenik a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok védelme. Az értelmezési gondok megelőzése érdekében ki kellene mondani, amit a joggyakorlat már „törvényesített”.⁴⁰
- c) Az azonnali végrehajthatóság okainál célszerű volna kerülni a partalan mérlegelésre alapot adó generálklauzulákat, különösen, ha „kézzelfoghatóbb” veszélyhelyzet-meghatározások állnak rendelkezésre. Egyébként az életveszély és a károkozás veszélye hagyományosan beletartozik a közbiztonság (közrend) sérelmének körébe.

4.

Egy gyakorlati példa arra, hogyan a jogalkotás folyamatában lehet, illetőleg van létjogosultsága az ombudsman véleményének

Az alábbiakban szeretnénk bemutatni egy olyan esetet, amikor az Országgyűléshez kellett fordulnunk annak érdekében, hogy a költségvetési törvény egy vitatható módon megfogalmazott rendelkezését módosítsák.

⁴⁰ A jóhiszeműség fogalmát vélelmezni kell, vagyis az államigazgatási szervet terheli a rosszhiszeműség bizonyításának kötelezettsége. Nyilvánvalóan rosszhiszeműnek számít az ügyfél, ha a hatóságnak valótlan adatot szolgáltatott, azt félrevezette, az államigazgatási szerv dolgozóját megvesztegette, tudatában volt annak, hogy a hatóság határozata jogszabálysértő.

A szerzett és gyakorolt jogok védelmét csak ügyszabálysértés esetén lehet alkalmazni, tehát a hatósági ellenőrzés vagy egyéb bizonyítás során utóbb feltárt új tények esetén a szerzett jogok védelme nem biztosítható.

Még véletlenül sem szeretnénk annak a látszatát kelteni, hogy jogot formálnánk az Országgyűlés bármilyen szempontból történő ellenőrzésére, azonban az alábbiakban bemutatásra kerülő kodifikációs hiba kiküszöbölhető lett volna akkor, ha a törvény előzetes egyeztetése során elmondhattuk volna a véleményünket.

A magyar kisebbségpolitika talán legnagyobb eredménye, hogy a korábbi évtizedek asszimilációs törekvéseit követően mára az anyanyelv használata vitathatatlanul szabaddá vált a kisebbségi közösségek körében. Az anyanyelv ápolásához, átörökítéséhez az állam elsősorban a kisebbségi oktatás lehetőségének biztosításával, valamint az írott sajtó pénzügyi támogatásával nyújt segítséget.

Ezek az intézkedések azonban – amint azt említettük – elsődlegesen a kisebbségi közösségen belül fejtik ki hatásukat, nem elegendőek ahhoz, hogy a kisebbségi nyelvek a mindennapi életvitel során is alkalmazhatóak legyenek. Különösen a közigazgatásban nagy a lemaradás, hiszen a hivatali ügyintézés során szinte egyáltalán nem – illetve csak kivételesen – beszélhetünk kisebbségi nyelvhasználatról. Gyakran hangoztatott érv, hogy a jelenlegi helyzet pusztán a nyelvismerettel rendelkező köztisztviselők alacsony számával, valamint ezzel összefüggésben a nyelvi képzés hiányosságaival magyarázható. Ez a megállapítás ugyan alapvetően igaz, azonban hozzá kell tennünk azt is: a nyelvhasználati jogok fokozottabb érvényesüléséhez elengedhetetlen volna, hogy ez a kérdés az állami politika szintjén nagyobb hangsúlyt kapjon. Ez természetesen nem kizárólag többletforrások biztosítását jelenti, hanem azt is, hogy ezekhez a problémákhoz alaposabb körültekintéssel, figyelemmel kellene közelíteni.

A jogalkalmazási gyakorlat hiányosságai miatt a Nektv. rendelkezései gyakran csak akkor válnak „élővé”, ha az adott életviszonyra irányadó jogszabályban is megjelenítik a kisebbségi jogokat. (Utalnunk kell itt a korábbi beszámolókból ismertett anyakönyvezési ügyekre, amikor a kisebbségi törvény előírásával és szellemiségével nyilvánvalóan ellentétes gyakorlatot csak az anyakönyvi jogszabályok módosításával sikerült helyes útra terelni.) Ez azért is kifogásolható, mert az elmúlt évek jogalkotási folyamatában a kisebbségi nyelvi jogok csak kivételesen – például a Nektv. és a kapcsolódó jogszabályok módosításakor – kerültek napirendre. Amint az alább eset is példázza, a nyelvhasználat kérdése még az olyan különösen nagy gondosságot igénylő jogszabály megalkotásakor is „elsikkadhat”, mint a költségvetési törvény.

A Magyar Köztársaság 2003. évi költségvetéséről szóló 2002. évi LVII.

törvény (Kts.) tanulmányozásakor meglepődve olvastuk, hogy a törvény 10. § (6) bekezdése szerint: „Az Országházba látogató magyar anyanyelvűek számára a belépés díjtalan”.

Vélhetően ennek az általános, ám félreérthető szövegezésnek a hátterében az állhatott, hogy a magyar állampolgárok mellett a határon túli magyarok is ingyenesen látogathassák az Országgyűlés épületét. E szerencsétlen megfogalmazással a szabályozás nyelvtani értelmezése alapján ugyanakkor arra az eredményre lehetett jutni, hogy a nem magyar anyanyelvű magyar állampolgárok csak térítés ellenében látogathatják a Parlamentet.

A magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségek tagjainak alapvető joguk, hogy magukat ne magyar anyanyelvűnek vallják. A nyelv a nemzeti kisebbségek egyéni és közösségi önazonosságának olyan attribútuma, elválaszthatatlan része, amely a tárgyi és szellemi kultúrájuk, hagyományuk, kisebbségi létük legszembetűnőbb sajátossága.

A Kts. 10. § (6) bekezdése ezért sérti a kisebbségek alkotmányos alapjogait. Az alkotmányos elvekből egyértelműen következik, hogy a jogszabályokban nem lehet pusztán az anyanyelvük alapján a magyar állampolgárok között hátrányos megkülönböztetést tenni.⁴¹

A Kts. 10. § (6) bekezdés elfogadásának vizsgálata kapcsán megállapítható volt, hogy a Kormány mint előterjesztő által 2002-ben T/1220. számon benyújtott költségvetési törvényjavaslat nem tartalmazta az általunk kifogásolt rendelkezést, és az csupán az Országgyűlés Költségvetési Bizottságának T/1220/1496. számú módosító javaslata alapján került be a hatályos törvénybe. A jegyzőkönyvből ugyanakkor az is kiderült, hogy az előterjesztő képviselője egyetértett ezzel a módosító javaslattal.

Véleményünk szerint a jogalkotó részéről sem merült fel a diszkrimináció szándéka, illetve nem érkezett jelzés hozzánk, hogy valamely magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségi csoport tagját a Parlamentbe való belépés során hátrányos megkülönböztetés érte volna.

Minderre tekintettel tehát elegendőnek tartottuk, hogy a 2004. évi költségvetéséről szóló törvényjavaslat kidolgozásakor felhívjuk az előterjesztő pénzügyminisztérium figyelmét a jogsértésre, és ennek jövőbeli orvoslása érdekében jogalkotási javaslattal éljünk. Levelünket az Országgyűlés Költségvetési és Pénzügyi Bizottsága elnökének is megküldtük.

⁴¹ Az Alkotmány 70/A. § deklarálja, hogy a törvény szigorúan bünteti a faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti hátrányos megkülönböztetést.

Javaslatunk alapján a kérdést az Országgyűlés – az előterjesztő indítványára – a Magyar Köztársaság 2004. évi költségvetéséről és az államháztartás hároméves kereteiről szóló 2003. évi CXVI. törvény 15. § (7) bekezdésében már az általunk felvázolt alkotmányos szempontoknak is megfelelően szabályozta. A költségvetési törvény erre vonatkozó rendelkezését az alábbi szöveggel fogadta el:

„Az Országházba látogató magyar állampolgárok, illetve magyar anyanyelvűek, valamint a Magyar Köztársaságnak az Európai Unióhoz történő csatlakozásáról szóló nemzetközi szerződést kihirdető törvény hatálybalépésének napjától az Európai Unió tagállamainak állampolgárai számára a belépés díjtalan.”

III.

A véleménynyilvánítás szabadságának elméleti és gyakorlati határai – az országgyűlési biztos hatáskörének értelmezése

1.

Az országgyűlési biztos sajátos hatáskörének értelmezése az Alkotmány, az Obtv. és a joggyakorlat tükrében

Az Obtv-ben meghatározott hatásköri szabály szerint az országgyűlési biztoshoz bárki fordulhat, ha megítélése szerint valamely hatóság, illetve közszolgáltatást végző szerv eljárása, az ennek során hozott intézkedése, illetőleg annak elmulasztása következtében alkotmányos jogaival összefüggésben sérelem érte vagy ennek közvetlen veszélye áll fenn.

Az országgyűlési biztos ugyanakkor nem ítélkezik, nem bírál felül, nem rendelkezik – hatósági értelemben vett – kasszációs és reformatórius jogosítványokkal, de kétségtelenül egyfajta értékítéletet alkot. Az ombudsmani értékítélet-alkotás az alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszasságokhoz igazodik, tehát nem feltétlenül jogi jellegű, hanem tartalmazhat erkölcsi elemeket is.

Tankönyvi szlogen, hogy az országgyűlési biztos „legfőbb fegyvere a nyilvánosság”. Ugyanakkor ismereteink szerint mind ez ideig senki sem vizsgálta tudományos igénnyel – sem jogi, sem szociológiai aspektusból –, hogy mennyire hatékony ez az eszköz, illetőleg mit is kell érteni az ombudsman vizsgálati feladatköre, jogosultsága alatt.

A jogszabály ismertetett, egyértelműnek tűnő, de mind a szakirodalomban, mind az ombudsmanok gyakorlatában értelmezési problémákat okozó szervi és tárgyi (tartalmi) értelemben vett meghatározásból ezúttal az alábbi három kérdést szeretnénk közelebről megvilágítani:

- a) mi értendő a „közszolgáltatást végző szerv” fogalmán,
- b) összeegyeztethető-e az ombudsman tevékenysége a hatósági jogkör gyakorlásával,
- c) a bírói függetlenség elvének tiszteletben tartása mellett a bírói tevékenység mely dimenziói esetében lenne indokolt – a társadalmi kontroll egyik megnyilvánulásaként – az ombudsman közreműködése?

1.1.

A közszolgáltatás fogalmának értelmezési problémái

Az első kérdés valamennyi ombudsmant érinti, hiszen az Országgyűlési Biztosok Hivatalához érkező panaszok egy részét évek óta azért kell elutasítani, mert a feltételezett jogsértő magánszemély vagy olyan gazdálkodó szerv, amelynek alaptevékenysége nem tartozik a „közszolgáltatás” fogalmi körébe.

A probléma arra vezethető vissza, hogy az Obtv. miközben kimerítően sorolja fel a szervei hatály körébe utalt hatóságokat, a közszolgáltató szervekről vagy épp a közszolgáltatás fogalmáról semmilyen értelemben nem beszél, s a törvény indokolása is csak annyit mond – egyébként helyesen –, hogy e szervek tevékenysége nem minősíthető hagyományos értelemben hatósági működésnek, ugyanakkor az általuk nyújtott szolgáltatások jelentősen érintik az alkotmányos jogokat.

Nem minősíthető ideális helyzetnek tehát, hogy egy alapjogi védelemre rendelt parlamenti szerv a maga hatáskörének pontos meghatározásában egyrészt tételes jogi analógiákra van utalva, másrészt neki magának kell utat mutatnia, s olyan elvi alapokon nyugvó gyakorlatot kialakítania, amely mind a panaszosok, mind pedig az „ellenérdekű felek” nagyobb részét képes meggyőzni arról, hogy az adott tevékenység az Obtv. intenciói szerint közszolgáltatásnak minősül.

Ami a fogalommeghatározást segítő törvényi analógiát illeti, három „kapaszkodót” is találunk. Az Ötv. 8. §-ának (2) bekezdése, amely az ott felsorolt szolgáltatásokat közszolgáltatásként jelöli meg.⁴²

Orientációs alapul szolgálhat a közhasznú szervezetekről szóló 1997. évi CLVI. törvény, amely az ún. nonprofit szektor támogatása (adó- és vámkedvezmények) érdekében összesen huszonegy tevékenységfajta je-

⁴² E szerint a települési önkormányzat feladata a helyi közszolgáltatások körében különösen: a településfejlesztés, a településrendezés, az épített és természeti környezet védelme, a lakásgazdálkodás, a vízrendezés és a csapadékvíz-elvezetés, a csatornázás, a köztemető fenntartása, a helyi közutak és közterületek fenntartása, helyi tömegközlekedés, a köztisztaság és településtisztaság biztosítása; gondoskodás a helyi tűzvédelemről, a közbiztonság helyi feladatairól; közreműködés a helyi energiaszolgáltatásban, a foglalkoztatás megoldásában; az óvodáról, az alapfokú nevelésről, oktatásról, az egészségügyi, a szociális ellátásról, valamint a gyermek és ifjúsági feladatokról való gondoskodás; a közösségi tér biztosítása; közművelődési, tudományos, művészeti tevékenység, a sport támogatása; a nemzeti és etnikai kisebbségek jogai érvényesítésének a biztosítása; az egészséges életmód közösségi feltételeinek elősegítése.

löl meg, amelyek a jogalkotó szerint a társadalom és az egyén közös érdekeinek kielégítésére irányulnak.⁴³

A legfrissebb hivatkozási lehetőséget az egyenlő bánásmódról szóló törvény kínálja, amelynek egyik értelmező rendelkezése szerint közszolgáltatásnak minősül a szerződéskötési kötelezettség alapján a lakosság alapvető szükségleteinek ellátására irányuló szolgáltatás, így különösen a villamosenergia-, gáz-, hő-, víz-, szennyvíz- és hulladékkezelési, köztisztasági, postai és távközlési szolgáltatás, továbbá a menetrend alapján közlekedő járművekkel végzett közforgalmú személyszállítás.

Vannak azonban olyan szolgáltatások, amelyek ugyan széles ügyfélkörrel rendelkeznek, alaptevékenységük törvényi szabályozás alá esik, ugyanakkor – mivel nem feltétlenül vannak monopolhelyzetben – közszolgáltató jellegük vitatott. Idetartozik a hagyományos kiskereskedelem, a vendéglátóipar, az idegenforgalom, a pénzügyi szolgáltatások, a biztosítási tevékenység, az internetszolgáltatások, de a könyvkiadók és az írott

⁴³ Ezek a következők:

1. egészségmegőrzés, betegségmegelőzés, gyógyító-, egészségügyi rehabilitációs tevékenység,
2. szociális tevékenység, családsegítés, időskorúak gondozása,
3. tudományos tevékenység, kutatás,
4. nevelés és oktatás, képességfejlesztés, ismeretterjesztés,
5. kulturális tevékenység,
6. kulturális örökség megővése,
7. műemlékvédelem,
8. természetvédelem, állatvédelem,
9. környezetvédelem,
10. gyermek- és ifjúságvédelem, gyermek- és ifjúsági érdekképviselés,
11. hátrányos helyzetű csoportok társadalmi esélyegyenlőségének elősegítése,
12. emberi és állampolgári jogok védelme,
13. a magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségekkel, valamint a határon túli magyarsággal kapcsolatos tevékenység,
14. sport, a munkaviszonyban és a polgári jogi jogviszony keretében megbízás alapján folytatott sporttevékenység kivételével,
15. közrend és közlekedésbiztonság védelme, önkéntes tűzoltás, mentés, katasztrófaelhárítás,
16. fogyasztóvédelem,
17. rehabilitációs foglalkoztatás,
18. munkaerőpiacon hátrányos helyzetű rétegek képzésének, foglalkoztatásának elősegítése és a kapcsolódó szolgáltatások,
19. euroatlanti integráció elősegítése,
20. közhasznú szervezetek számára biztosított – csak közhasznú szervezetek által igénybe vehető – szolgáltatások;
21. ár- és belvízvédelem ellátásához kapcsolódó tevékenység,

sajtó szereplői is. Ne feledjük el, hogy a társadalom szinte valamennyi tagja naponta ügyfele ezeknek a szolgáltatásoknak!⁴⁴

Ebben a dimenzióban tehát már nem arról van szó, hogy a szolgáltatás megbízói oldalán az állam (települési önkormányzat) valamely szerve áll, amely az adott feladatot valamely (közjogi elemekkel is bővített) jogviszony formájában „kiadja” a magánszféra számára, miközben a feladatelátás folyamatosságáért, annak jog- és szakszerűségéért változatlanul viseli a felelősséget, hanem olyan engedélyköteles tevékenységről, amelyeknek alanyai az ún. piaci vagy versenyszféra tagjai, de tevékenységük közérdeket, közszükségletet szolgáló jellegét nehezen lehetne vitatni.

Hiányzik az értelmezést segítő bírói gyakorlat is, mert amivel ebben a körben találkozunk az a „közfeladat” fogalma, amelynek – bár a Polgári Törvénykönyv (Ptk.) és más jogszabályok használják – ugyancsak nincs jogszabályi definíciója, de legalább néhány eseti döntés orientál abban, hogy milyen tevékenység nem minősül annak.⁴⁵

A jogrendszer egészét átszövő generálklauzulák fogalmi lényege, hogy tételesjogi értelemben tartalmuk teljessége nem kimeríthető, ez azonban nem jelenti azt, hogy a jogalkotónak ne kellene törekednie arra, hogy – a mindennapi élet és a joggyakorlat legkülönbözőbb rétegeiben felhalmozódott jelentéskészletek elemzése és értékelése útján – folyamatosan explicitálja lehetséges tartalmukat. Lényegében ezt a – jogállamhoz méltó – követelményt nyilvánította ki az Alkotmánybíróság, amikor a közérkölc kategóriája kapcsán kifejezetten elutasította, s a törvényhozás kompetenciájába utalta a határozatlan jogfogalmak tartalmi meghatározását.⁴⁶

Az idézett törvényi rendelkezésekből és a bírói esetjogból legalább annyi egyértelműnek tűnik, hogy az adott szolgáltatás lakossági szükségletet kielégítő karakteréből kell kiindulni, nem pedig a feladatot konkrétan ellátó szerv vagy személy jogi státusából, jogviszonyának jellegéből.

⁴⁴ A „monopolhelyzet” fogalmára sem ismerünk egzakt jogszabályi definíciót. A közszolgáltatást nyújtó piaci résztvevők esetében – egy kicsit merítve a Gazdasági Versenyhivatal gyakorlatából is – a monopolhelyzetet viszonylag tágan értelmezzük. E szerint nemcsak az a közszolgáltatást nyújtó van monopolhelyzetben, amelyik az adott szolgáltatást egy bizonyos térségben és időben kizárólag nyújtani képes, hanem az is, amelynek a szolgáltatásával szemben nem áll fenn komolyan vehető és elfogadható alternatíva. Így például a földfelszíni televíziós műsorszórók kínálata nem jelent kellő alternatívát az egyes vezeték nélküli műsorszolgáltatókkal (kábeltelevél) szemben.

⁴⁵ A Legfelsőbb Bíróság szögezte le például egyik határozatában, hogy nem önkormányzati feladat egy zeneszerző emlékének ápolása, így erre a célra közalapítvány nem hozható létre (BH 1997. 416.).

⁴⁶ Lásd: a 21/1996. (V. 17.) AB határozatban kifejtetteket.

Az alapjogi védelemre szoruló állampolgár számára ugyanis közömbös, hogy az adott településen az egészségügyi alapellátás keretében tevékenykedő háziorvos az önkormányzat közalkalmazottja, megbízási szerződés alapján működő egyéni vállalkozó, vagy éppen egy társas vállalkozás alkalmazottja, illetőleg gazdasági társaság tagja, tulajdonosa-e.

A közszolgáltatások körében két csoportot különíthetünk el:

- a) *a társadalom széles tömegeit ellátó – döntő többségében állami (önkormányzati) alapítású és működtetésű, humán jellegű – szolgáltatásokat (oktatás, kultúra, egészségügy, szociális ellátás), ahol a szolgáltatás igénybevevője és a szolgáltató (közintézet, illetve annak alapítója) között specális, alapvetően törvényi szinten szabályozott, közjogi elemek sokaságát tartalmazó szerződéses jogviszony áll fenn, valamint*
- b) *az ugyancsak rendkívül nagy tömegű ügyfélkörrel kapcsolatban álló, alapvetően monopolhelyzetben lévő (köz-)szolgáltatókat, melyek gazdálkodását, szerződéses kapcsolatait külön törvények szabályozzák (közlekedés, távközlés, postai szolgáltatások, energiaszolgáltatás stb.).*

Az ombudsman ez utóbbi szférát általában nem vizsgálhatja, befolyása – hatáskör hiányában – csak az e vállalkozások feletti hatósági „felügyelet” révén realizálható. Ennek érdekében számos alkalommal hívjuk fel az ellenőrző szervek figyelmét az előforduló jogsértésekre és egyéb visszaosságokra, kezdeményezzük azok kivizsgálását, továbbá az eljárási szabályok olyan irányú módosítását, hogy a diszkriminációtílalom a magán-szférában is érvényesülhessen.⁴⁷

A másik – lassúbb, költségesebb, kimenetelében bizonytalanabb, de adott esetben legalább a kártérítés reményével kecsegtető – utat a Polgári Törvénykönyv (Ptk.) szerinti a személyhez fűződő jogok sérelmére alapított bírói jogvédelem jelenti, ahol az ombudsman lehetőségei megszűnnek, illetve nem terjednek tovább a panaszos perlési esélyeire vonatkozó felvilágosításnál, illetve a megfelelő jogi képviselő biztosítása érdekében, a jogvédő szervezetek irányában teendő – orientáló, tanácsadó – lépéseknél.

Az utóbbi évtizedben megállíthatatlan tendencia, hogy a hagyományosan állami alapítású és működtetésű közszolgáltatások területére egyre

⁴⁷ E körben kiemelendő a fogyasztóvédelem országos és helyi szerveivel kapcsolatos kezdeményező tevékenységünk, illetőleg gyakorta fordul elő az is, hogy a különböző szolgáltatások nyújtására működési engedélyt kiadó hatóság vezetőjéhez – legtöbb esetben a jegyzőhöz – fordulunk.

nagyobb arányban hatol be a magántőke, így egyre kevésbé tartható a jogviszony jellegére hivatkozó kettősség: védhető-e racionális alapon, hogy amennyiben a „sértett” és az „elkövető” között tisztán polgári jogi értelemben vett szerződéses kapcsolat áll fenn, akkor nincs biztosi hatáskör, ha meg az ugyanolyan jellegű jogsértés mögött „közjogias” jogviszony áll, az megalapozza az ombudsman kompetenciáját.⁴⁸

Ha az a jogalkotó álláspontja, hogy az ombudsmanokat ki kell zárni az egyes közszolgáltatók tevékenységének vizsgálatából, akkor ezt törvényi szinten, egzakt módon kell szabályozni, nem kényszerítve sem az ombudsmant, sem más jogalkalmazót törvényi és jogalkalmazói analógiák alkalmazására.

A magánszféra által elkövetett visszaesések „felértékelődésének”, a benne uralkodó, gyakran brutálisan nyers hatalmi viszonyokkal szembeni fokozottabb közjogi védelemnek, evvel együtt tehát az ombudsmani hatáskörnek a magánszférára való kiterjesztését illetően további két körülmény érdemel kiemelés.

Egyrészt, hogy az ombudsmanok hatásköre ebben a tekintetben soha nem volt azonos, hiszen az adatvédelmi biztos kompetenciája már a kezdetektől fogva kiterjedt a magánszférára. Másrészt komoly problémát jelentett, hogy munkaviszonnyal összefüggő – elsősorban faji és etnikai diszkriminációban megnyilvánuló – alkotmányos visszaesések alapvető színtere a magánvállalkozások világa, ahol a foglalkoztatási jogviszonnyal összefüggő feltételek meghatározásában, illetve ezek alkalmazása során sérül leginkább az egyenlő bánásmódhoz való jog követelménye.

Az egyenlő bánásmódról szóló törvény is „lépett” a versenyszféra szereplőinek „megrendszabályozása” irányába, amikor megfogalmazza az ún. közszolgáltatási diszkrimináció esetét, amely szerint – többek között – az egyenlő bánásmód követelményének megsértését jelenti különösen az ügyfélforgalom számára nyitva álló helyiségben, így különösen a vendéglátó-ipari, kereskedelmi, valamint a művelődés és a szórakozás céljára létrehozott intézményekben megtagadni vagy mellőzni szolgáltatások nyújtását vagy áru forgalmazását.

Sokadszor megfogalmazott álláspontunk szerint az ombudsmani intézmény jelenleg minden olyan adottsággal rendelkezik, amely alkalmassá teszi arra, hogy – az Obtv. megfelelő módosítása révén – egy tágabb kör-

⁴⁸ Mint a fentiekben már említettük, a közszolgáltatók körében megállapíthatónak tartjuk a hatáskörünket abban az esetben, ha a közszolgáltatást nyújtó gazdasági társaság monopóliumhelyzete megállapítható.

ben érvényesülő diszkriminációellenes jogvédelem hatékony intézménye legyen. Mai jogállását tekintve ugyanis eleget tesz a pártatlanság, a kormányzati szervektől való függetlenség követelményének, továbbá rendelkezik azokkal a vizsgálati, ajánlási, jelentéskészítési lehetőségekkel, melyeket az érintett uniós direktíva szerint a bizottság feladatkörébe tartoznának.⁴⁹

Összefoglalva: mindenképpen indokolt volna, hogy az Obtv. következő módosítása során a jogalkotó a jelenleginél egyértelműbbé tegye a „közszolgáltatás” fogalmát, a vizsgálható tevékenységi körök legalább példalózó felsorolásával, utaló szabályok beiktatásával, illetve a jelenleginél jóval színvonalasabb, a bírói, a közigazgatási és az ombudsmani esetjogot figyelembe vevő, a jogalkalmazót valóban orientálni képes indokolással.

1.2.

Az ombudsman hatósági jogköréről

A következőkben arra – a fentiekkel szorosan összefüggő – kérdésre keressük a választ, hogy az ombudsman tevékenysége mennyiben egyeztethető össze a hatósági jogkör gyakorlásával, tekintettel arra is, hogy az e megállapításra adott nemleges választ általában a „klasszikus” ombudsmani intézmény lényegi vonásaira való hivatkozással szokták indokolni.⁵⁰

Már az egyenlő bánásmódról szóló, 2000 őszén elkészített törvénytervezetben is megfogalmaztuk, hogy a diszkrimináció elleni hatékony fellépéshez Magyarországon kötelező, közhatalmi jellegű egyedi döntések

⁴⁹ Egyelőre a „független antidiszkriminációs hatóság” nem állt fel, amelynek azonban – ismereteink szerint – elsősorban költségvetési okai vannak. Mindenesetre a törvényi rendelkezésből az következne, hogy legalábbis átmenetileg „elszállt” a lehetősége annak, hogy az országgyűlési biztosok hatósági jogosítványokat kapjanak, azonban ezt a kérdést – nem utolsósorban az országgyűlési biztosok és a majdani antidiszkriminációs hatóság hatáskörének elhatárolatlansága miatt – korántsem tartjuk lezártnak.

⁵⁰ A téma iránt érdeklődők figyelmét felhívjuk a Szegedi Tudományegyetem fiatal oktatójának – Szajbély Katalinnak – első helyezést elért pályaművére, amely jelenleg kiadás alatt áll. A dolgozat „az országgyűlési biztos hatósági jogköre” címmel – kézirat formájában hozzáférhető az Országgyűlési Biztosok Hivatala könyvtárában. A szerző az ombudsmani intézmény skandináv modelljének vizsgálata révén meggyőzően bizonyította, hogy a magyar modell éppen abban a körülményben különbözik a klasszikus modelltől, amely az eredeti ombudsmani intézmény kialakulásának okát adta. Emellett a magyar modellen belül is lényeges eltérések mutatkoznak az egyes országgyűlési biztosok jogi helyzete között, különös tekintettel az adatvédelmi biztos kezdettől fogva különleges jogállására. Összegezve tehát megállapítja, hogy az ombudsman magyar modelljével nem volna ellentétes a kisebbségi biztos, illetve az általános biztos hatósági jogkörrel való felruházása.

meghozatala szükséges. Örvendetes tény volt, hogy ezt a következtetést a jogszabály-előkészítés felelősei is osztották, éppen csak hatósági jogkör gyakorlójaként – szemben a kisebbségi ombudsman álláspontjával – egy új, antidiszkriminációs szervet „hoztak létre” az egyenlő bánásmódról szóló törvény elfogadásával.⁵¹

A hatósági jogkör kérdésében való döntés a jogalkotó szabad mérlegelési körébe tartozik. Az egyenlő bánásmódról szóló törvény által alkalmazott megoldás ellenére sem gondoljuk érdektelennek azokat az érveket e helyen is sommázni, melyek arra keresnek választ, hogy milyen típusú szervhez érdemes e hatósági hatásköröket telepíteni.

Mi szól tehát a kisebbségi ombudsman (és más országgyűlési biztosok hatáskörének bővítése – hatósági jellegűvé tétele) mellett?

- Mindenekelőtt az a gyakorlati érv, hogy az új hivatal nélkülözni fogja a kisebbségi biztos nyolc éves tapasztalatát, így vélhetően jóval kevésbé hatékonyan (és belátással) fog élni majd hatósági jogkörével, mint ahogy azt a kisebbségi biztos tenné. Előlről kezdhetné a kisebbségi biztos munkáját, vélhetően nem tudva kamatoztatni az ombudsman eddigi munkájából eredő következtetéseit, esetlegesen még a diszkrimináció egyes fajtáinak a felismerése is jóval kevésbé lenne gördülékeny eljárása során. A kisebbségi ombudsman nemzetközi minta alapján, a saját tapasztalatain keresztül hozta be a magyar jogba és alkalmazta a közvetett diszkrimináció jelenségét működésének kezdetétől fogva.⁵² (A közvetett diszkrimináció fogalmának – az ombudsman által való – gyakorlati alkalmazása egyébként is magától érthetőbb, kézenfekvőbb lenne, mintha a fogalmat csupán az Irányelv, illetőleg a Munka Törvénykönyvének módosítása határozná meg az antidiszkriminációs hatóság számára.)
- A másik – szintén gyakorlati – problémát a nem kellően végig-gondolt hatásköri párhuzamosság jelentheti: mivel az antidiszkriminációs ügyek kivizsgálása és szankcionálása tekintetében az új hivatal kapta a hatósági jogköröket, s mindemellett megmaradtak az ügyek tárgya szerinti közigazgatási szervek kompetenciái, féltő, hogy a kisebbségi biztos szerepe csupán a szignálizációra korlátozódik majd az etnikai diszkriminációval kapcsolatos ügyekben.

⁵¹ Mint fentebb már utaltunk rá, az új hatóság a törvény rendelkezése értelmében, csak 2005. január 1. napjával kezdheti meg munkáját.

⁵² Már az 1995–96-os beszámoló is használja a fogalmat, amely azóta folyamatosan csiszolódik.

- Arra is számtalanszor felhívtuk a figyelmet, hogy Magyarországon a különböző diszkriminációtípusok nincsenek egy súlycsoportban: a etnikai alapú (elsősorban rejtőzködő, illetve közvetett formában megnyilvánuló) diszkrimináció az élet szinte minden területén, de különösen a munka világában uralja ezt a terepet, emellett a bánásmód egyenlőtlenségétől leginkább sújtott kisebbségi csoport esetében a legmagasabbak az eljárás megindításának és a jogsértés bizonyításának társadalmi kockázatai. Ezzel a szociológiai ténnyel szemben tehát a törvényi szabályozás nem tehet úgy, hogy valamennyi diszkriminációfajta egyféle súlyú és módszerű kezelést kap. Az egyenlő bánásmódról szóló törvény úgy tűnik megvalósította a „minden kisebbségi csoportnak egyformán valami keveset” ígérését.

Az etnikai alapú diszkrimináció rendkívül magas aránya önmagában ugyan nem indokolja, hogy az egyéb okokon alapuló diszkriminációt elszenvedett személyek védelmi szintje bármi okból csökkenjen, hiszen az emberi méltóság védelmének követelménye bármely diszkriminációtípusnál egyenlő kell, hogy legyen.

Az etnikai alapú panaszokkal foglalkozó külön szerv léte azonban már indokolható. Célszerű lenne a nemzeti-etnikai alapú diszkriminációs ügyeket a kisebbségi biztos hatáskörében meghagyni, és az általános ombudsman hatáskörébe utalni az egyéb alapokon nyugvó megkülönböztetés eseteit. A diszkriminációval kapcsolatos ügyek vonatkozásában természetesen az általános ombudsman hatásköre is éppen úgy bővülne, mint a kisebbségi biztosé.⁵³

Nem osztjuk azonban azt az álláspontot, miszerint a panaszok többsége az új hatósághoz fog majd beérkezni. Önmagában ugyanis a kötelező erejű határozatok meghozatalának lehetősége ezt a beállítódást nem valószínűsíti, mert a panaszosok számára az elszenvedett sérelmekre nem a represszív szankciók (bírság) alkalmazása, sokkal inkább a kézzelfogható reparáció (például jóvátételi díj) jelenti a valódi orvoslást. Ilyen megoldást azonban az egyenlő bánásmódról szóló törvény nem tartalmaz.

Nem fenyeget tehát a veszély, hogy az új diszkriminációs ügyekben eljáró hatóság felállítása a kisebbségi ombudsman intézményének szinte teljes kiüresedését vonná maga után. Az ombudsmannak a „közhatalom tényezőivel” szembeni függetlensége és pártatlansága, a nyolcévű működés

⁵³ Lásd: Szajbély Katalin i. m.

során kivívott szakmai és erkölcsi tekintélye, eddigi eljárásainak a közhatalmi erő hiányában is megmutatkozó eredményessége feltétlen garanciát jelent erre.

1.3.

Az igazságszolgáltatás munkáját érintő ombudsmani vélemény-nyilvánítás lehetőségei

Már korábban is előfordult – s ennek a ténynek a beszámolóinkban hangot is adtunk –, hogy az adott ügyben eljáró hatóság kétségbe vonta az országgyűlési biztos hatáskörét. Ilyen volt évekkel ezelőtt az ügyészséggel kapcsolatos vitánk, és ilyen a bírósági ítélezést, illetve a bíróságok igazgatását végző szervek tevékenységének országgyűlési biztos által való vizsgálati, véleménynyilvánítási lehetőségének a kérdése is. Az ügyészi tevékenység ombudsmani vizsgálhatóságát az Obtv. hatáskör-módosító rendelkezései tisztázták, nem került azonban pont a bírói ítélezést, illetve a bírói működés egyéb dimenzióit érintő hatásköri dilemmák végére.⁵⁴

Az elmúlt évek tapasztalatai mutatják, hogy olyan panaszok érkeznek hozzánk, amelyekben a beadványozók rendszerint azt feltételezik, hogy valamely kisebbséghez tartozásuk miatt, vagy egyéb okokból a velük szemben eljáró bíróság előítéletes volt, diszkriminatív döntést hozott. Az írásban benyújtott panaszok esetében – az Obtv. 29. §-ában foglalt hatásköri szabály „tiltó rendelkezésére” való hivatkozással – kénytelenek vagyunk a panaszosokat elutasítani, illetőleg pusztán arra van lehetőségünk, hogy részletesen felvilágosítsuk őket az ügyükben igénybe vehető rendes vagy rendkívüli jogorvoslati lehetőségekről.

Örvendetes ugyanakkor, hogy ma már nemcsak a közvélemény és a politikai erőtényezők, hanem a bírói kar vezetése is hajlik arra, hogy – az adatvédelmi szabályok feltétlen tiszteletben tartása mellett – a bírói függetlenség alkotmányos védelme ne jelentsen erkölcsi, szakmai és politikai értelemben vett bírálhatatlanságot, illetve kutathatatlanságot. Mint-

⁵⁴ Mint e beszámoló keretei között már említettük, az ombudsman „fegyvertárában” jelentős helyet kap a nyilvánossághoz való fordulás lehetősége. Ebben az esetben az országgyűlési biztos – túl azon, hogy ő a legfelsőbb államhatalmi és népképviselői szerv, az Országgyűlés speciális ellenőrző szerve – az alkotmányos jogok mentén kénytelen tükröt tartani az egész társadalom elé. Az ombudsman véleménye nem keverendő össze a végrehajtó hatalom és a politikusok véleményalkotásával, attól alapvetően különbözik. Az országgyűlési biztos – messze szem előtt tartva az ítélező tevékenységében független bíró döntési kompetenciáját – jogosult, sőt köteles véleményt formálni bármely állami szerv munkájáról, hiszen társadalmi „megbízást” teljesít ezzel.

ha feloldódóban lenne az a paradox helyzet, hogy miközben a bírósági eljárások – főszabályként – nyilvánosak, ennek a szervezetnek a belső működéséről tud a legkevesebbet a közvélemény.

Annak ellenére, hogy a bírói függetlenség létjogosultságát, megtörhetetlen alapelvét senki nem kérdőjelezi meg, a közélet különböző fórumain és a sajtóban is egyre többször fogalmazódott meg az ítélezés rendkívüli elhúzódtásáról és az ítéletek „minőségét” érintő kritika: a bírói szervezet „elszakadt a valóságtól”, „társadalmi kontroll nélkül működik”, „társadalmon kívül helyezte magát” stb.

Álláspontunk szerint – miközben egyetlen percre sem kívánjuk vitássá tenni az Obtv. 29. §-a (1) bek. f) pontja szerinti hatásköri tilalmat – a biztosok számára végre szabályozottá, s ezáltal egyértelművé kellene tenni az igazságszolgáltatás munkáját érintő biztos „megnyilvánulások” körét és módját. Az OIT, a Legfelsőbb Bíróság, a megyei elnökök, valamint az ombudsmanok részvételével lefolytatott – természetesen jól előkészített – egyeztetési eljárás eredményeként bizonyosan lehetséges konszenzust találni abban, hogy például

- a) az OIT által gyűjtött igazságügyi statisztikai adatok közérdekű adatoknak minősülnek, így az ombudsmani vizsgálat céljából történő átadásukat nem lehet a bírói függetlenség elvére hivatkozással megtagadni,
- b) a „fair” eljárás alkotmányos követelményének részét képező nyilvánosság okán nem tagadható meg egy jogerős ítélet másolatának megküldése az ombudsman részére,
- c) nem jelenti a függetlenség sérelmét, ha folyamatban lévő bírói eljárás esetén az ombudsman nyilvánosságra hoz olyan – hitelt érdemlő – tényeket, adatokat, amelyek pontos ismerete befolyásolhatja az érdemi ítélezési munkát, illetve, elősegítheti egy nyilvánvaló ténybeli tévedés elkerülését,
- d) nem jelenti a függetlenség sérelmét, ha az ombudsman a nem jogerős érdemi határozat tekintetében a panaszos, illetve az őt képviselő jogvédő szervek tudomására hozza, hogy a bírói döntés álláspontja szerint téves jogértelmezésen alapul, illetve amennyiben az ügy társadalmi jelentősége, illetőleg visszhangja, vagy az érintett alkotmányos visszasság súlya ezt indokolja, nyilvánosságra hozza véleményét.

Ha az itt felvázolt (és természetesen bővíthető) kérdésekben az országgyűlési biztosok és a bírói szervezet képviselői között létrejövő konszenzust

egyfajta együttműködési megállapodásban sikerülne rögzíteni, akkor ezek a szabályok, s a rájuk épülő gyakorlat már utat törhetnének az Obtv. olyan tartalmú módosítása felé, amely végre pontosan tisztázná az ombudsmani hatáskör korlátait és lehetőségeit az igazságszolgáltatás területén.

1.4.

Előítélet a médiában

A beszámoló évében is érkeztek hozzánk panaszok, amelyekben televíziós- és rádiós műsorok „rasszista” voltát sérelmezték.

Egy kereskedelmi televíziós csatorna 2003. január 27-én „Beszólók a romáknak” címmel sugárzott műsort.

Megtekintését követően az ORTT Panaszbizottságához fordultunk, a következő megállapításokkal:

Már az alaphelyzet is visszás: a műsor címe, illetve a felkonferáló szöveg tényként kezelte, hogy sok magyar nem szereti a romákat, azt sugallva, hogy ez nem lehet véletlen, hogy baj van velük. Ez a sztereotip alaphelyzet védekezésre kényszerítette a roma szereplőket: azt kellett bizonygatniuk, hogy a cigányok becsületesek, nem büdösek, hogy dolgoznának, ha kapnának erre lehetőséget stb.

A műsorvezető kérdései ún. zárt kérdések voltak, sugallva az elvárt válaszokat. Például: Te jobb embernek gondolod magad? Ezt csak a te környezeted gondolja így, vagy mindenhol így van? Mik az alapvető indokaid, hogy nem dolgoznak, hogy nem becsületesek? Végül is, talál az ember munkát, ha akar, nem? Ha távolabb élnél, jobban elviselnéd őket? A műsorvezető ezzel „pártosnak” tűnt fel, a cigányellenes táborát erősítette. Fontosnak tartottuk kiemelni, hogy több kérdése kifejezetten a romák felelősségét, az „önhibát” firtatta az őket érő megítélés kérdésében. (Tény, hogy két alkalommal is említi a tolerancia szót, de a műsor egészének a hangvétele miatt ez teljesen hiteltelennek hatott, semmi sem támasztotta azt alá – a saját hozzáállása sem.)

Számos, fajelméletet tükröző mondat hangzott el a műsorban, sőt, ezek igazolása-cáfolása állt a vita középpontjában: a „fajta” és meghatározott tulajdonságok összekapcsolása, a magasabb- és alacsonyabbrendűség, a magasabb rendűek joga az alantas faj megbüntetésére, kirekesztésére, a vérvonal tisztaságának a megőrzésére, a fajták közötti „keveredés” tilalma – ezek voltak az alapkérdések.

Primitív, általánosító állítások és ezek ellen inadekvát módon (ezért szájalmasan, erőtlően) tiltakozó védekezések tömege hangzott el a műsorban úgy, hogy a műsorvezető kifejezetten elősegítette, bátorította az alantas vélemények megfogalmazását: részben a kérdéseivel, részben azzal, hogy a szélsőséges álláspontokat nem, vagy nem megfelelő módon szorította vissza.

Ez a műsor a téma, illetve a meghívottak kiválasztásával tudatosan vállalta, hogy egy rendkívül bonyolult, közérdeklődésre számot tartó társadalmi kérdést a sokoldalúság, ténszerűség, tárgyilagosság igénye nélkül felszínesen, kizárólag a szórakoztatás igényével mutasson be. A műsor szerkesztői azzal is tisztában voltak, hogy a hazai romákkal szembeni – már egyébként is erős – előítéletes attitűdök elmélyítésére, gyűlölet keltésére alkalmas lesz a műsor, hisz sztereotip kérdésekkel, illetve kizárólag indulati „érvelésre” képes személyek meghívásával készültek az adásra.

Tudatában voltak a show készítői annak is, hogy a cigányokra vonatkozó, sommás, általánosító, így jellegénél fogva teljesen alaptalan állításoknak nyilvánosságot adva egy teljes emberi közösséget sértenek meg.

A Panaszbizottság elismerte, hogy a műsor a társadalom egészét érintő, rendkívül bonyolult, közérdeklődésre számot tartó és érzékeny kérdést egy felszínes műsorban felelőtlenül, kizárólag a szórakoztatás igényével mutatott be. Ugyanakkor kimondta azt is, hogy a műsorszám műfaji jellegénél fogva nem volt alkalmas arra, hogy vele szemben a sokoldalúság, ténszerűség és tárgyilagosság követelményét állítsuk.

Egy másik televíziós műsor kapcsán, amit „Bazi nagy roma lagzi” címmel sugárzott ugyanaz a kereskedelmi tévé, az ORTT-hez fordultunk. A műsorban a cigányok többek közt autót loptak, verekedtek és marihuánát fogyasztottak; a műsorszám készítői általában véve züllöttek, alkoholistának, tolvajnak, munkakerülőnek, a társadalmi elvárásoknak, normáknak megfelelni képtelen csoportnak ábrázolták a romákat, miközben az Rttv. a műsorszolgáltatás korlátai között elsőként említi az emberi jogok tiszteletben tartásának, a gyűlöletkeltés, a kisebbségek nyílt vagy burkolt megsértése tilalmának a követelményét.

Az ügyben elviekben csak a Panaszbizottsághoz fordulhattunk volna, ám a műsor lejátszása után a felháborodás olyan mértékű volt (egymástól függetlenül, több magánszemély és számos civil szervezet is vizsgálatot kért tőlünk), hogy úgy gondoltuk, kellő elégtételt csak az ORTT szankciója adhat a megsértett közösségnek.

A mienkkel azonos indokolással, az ORTT 30 percre felfüggesztette a televízió műsorszolgáltatási jogosultságát.

Egy állampolgár az egyik kereskedelmi rádió ellen tett panaszt, mert a roma nők elkülönített kórházi kezeléséről szóló műsorszámában „műsorkészítők szándékának köszönhetően az összes téveszme, előítélet a legszélsőségesebb formában kaphatott nyilvánosságot, ezen nézetek érdemi cáfolata nélkül”.

A megküldött hangfelvételt meghallgatva arra az álláspontra jutottunk, hogy sem a Btk. 269. §-ában szabályozott közösség elleni izgatás tényállása, sem az Rttv. 3. § (2)–(3) bekezdésében tilalmazott közösség méltóságának a sérelme nem állapítható meg ugyan, de megsértették a műsorvezetők a Rádió Működési és Műsorszolgáltatási Szabályzatának több olyan pontját, amely – a műsorvezetők véleménynyilvánításhoz fűződő szabadságát a humánumnak és más nemes eszménynek rendelve alá – a törvényi előírásoknál szigorúbb műsorkészítési elvet fogalmaz meg.

A Szabályzat 45. § (2) bekezdése például valamennyi (nemcsak a hír-) műsor összessége tekintetében elérendő célnak jelölte meg a pártatlanságot és a kiegyensúlyozottságot, sőt, ezt az elvárást, a többi műsorszámra tekintet nélkül is, az egyes műsorszámok készítőire is kiterjesztette.

Ezt a szabályt azzal sértették meg a műsorvezetők, hogy egy általuk előzetesen kialakított, árnyalatok nélküli, merev koncepció megerősítését akarták viszonthallani a közönségtől. Az általuk középpontba helyezett *vélemény*: a cigányok kulturális mássága, az eltérő beteglátogatási szokások indokolták a kórház elkülönítő magatartását, ezért a roma betegeket hátrány nem érte: ennek megfelelően viszonyultak a betelefonálókhoz: „leintették” az ellenvéleményen lévőket, míg korlátozás nélkül adtak teret a velük azonos álláspontot vallóknak.

Mindezek alapján felhívtuk a rádió főszerkesztőjének a figyelmét arra, hogy a Szabályzat 33. § (2) bekezdésében megfogalmazott ellenőrzési kötelezettségének a továbbiakban fokozottabban tegyen eleget. Ő ígéretet is tett erre.

A bemutatott esetek is jól példázzák, hogy az emberek faji, etnikai, vallási, vagy más körülhatárolható identitása által létrejött „mi”-tudattal rendelkező közösségei védelemre szorulnak. Annál is inkább, mert az emberi önmegvalósításnak az egyik aspektusa a közösséghez tartozás, így az kétségtelenül személyiségi jog.

IV.

Az esélyegyenlőség általános helyzete

1. Az antidiszkriminációs jogi fogalmak tisztázása

Az egyenlő bánásmódról szóló törvény előkészítése során az Igazságügyi Minisztérium által elkészített törvénytervezetet széles körű „társadalmi vitára”⁵⁵ bocsátották. Számos civil szervezet és a kisebbségi érdekképviseletek nyilvánítottak véleményt, és természetesen az állam jogvédő szervei is javaslatokat fogalmazhattak meg a tervezettel kapcsolatban.

Valós érdemi vita, sőt nézeteltérés alakult ki a jogszabály-előkészítés folyamán az Igazságügyi Minisztérium kodifikátorai, valamint hivatalunk között, első sorban a kisebbségi identitáshoz kapcsolódó individuális jog vonatkozásában.

A kodifikátor következetesen az identitás választás szabadságáról szólt, míg mi az identitás vállalásának és kinyilvánításának a szabadságát szerettük volna szövegszerűen a törvényben megjeleníteni.

Mint korábbi beszámolóinkban már erről többször szóltunk, választásról – különösen ha az az egyén valamilyen szempontú identitásához kötődik – csak meglévő, létező dolgok esetében beszélhetünk.

A nemzetközi jogi normák szerint a valamely kisebbséghez tartozó egyént abban a tekintetben illeti meg a választás joga, hogy eldöntse: az állam őt kisebbségiként kezelje-e vagy sem. A választás joga tehát magában foglalja azt a lehetőséget, hogy az egyén „kikérje magának”, hogy ki-

⁵⁵ A társadalmi vita korábban szerepelt a Jat-ban, azonban a rendszerváltást követően az erre vonatkozó rendelkezést hatályon kívül helyezték. A „szocializmusban” valóban diszfunkcionális szerepet betöltő intézmény azonban „túlélte” önmagát: az alapvetően új szabályozást tartalmazó jogszabályok tervezetét a jogszabály-előkészítő szerv gyakorta közzéteszi az Interneten, arra bízva a szabályozás tárgya szerint kompetens civil szervezeteket, hogy nyilvánítsanak erről véleményt. Az egyenlő bánásmódról szóló törvény tervezetével kapcsolatban éppen ez történt, mi a magunk részéről üdvözljük és támogatjuk ennek a gyakorlatnak a kialakítását, sőt továbbfejlesztését.

sebbségiként tartsák nyilván, ilyenként kezeljék, tehát joga van ahhoz is, hogy a kisebbséghez tartozók részére megállapított jogosítványokról – például az önkormányzáshoz fűződő jog gyakorlásáról – ő személy szerint lemondjon.

Az egyén ugyanakkor nem dönthet 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 is – nincs szabad átjárhatóság, tehát az individuum minden korlátozás nélkül (önkéntesen) nem dönthet úgy, hogy őt másként kezeljék, mint ami valójában.⁵⁶

Tudjuk, hogy a példa életszerűtlen, de a férfiak nem követelhetik meg a társadalomtól, hogy nőként kezeljék őket például azért, hogy mentesüljenek a sorkatonai szolgálat alól, és a nemzeti és etnikai kisebbségek esetében is van egy természetes határ: az egyén még akkor is, ha többes identitással rendelkezik – több nemzetiséghez tartozónak érzi is magát –, egyidejűleg több kisebbség képviselőjében közjogi szerepvállalásra nem vállalkozhat: el kell döntenie tehát azt, hogy politikai aktivitását mely kisebbség „színeiben” óhajtja kifejtetni.

Az identitás „megválasztásának szabadsága”, törvényi szintű deklarálása és igazolása végső soron azt is eredményezhetné, hogy a legfelsőbb népképviselői és államhatalmi szerv – az Országgyűlés – legitimizálja vagy lehetővé teszi a joggal való visszaélés olyan kirívó eseteit, mint például a 2002. évi jászladányi cigány kisebbségi önkormányzati választás.

Az egyenlő bánásmódról szóló törvény fő erényeként emelhetjük ki, hogy tisztázott egy sor – az antidiszkriminációs jog fogalomkészletébe tartozó – alapfogalmat. Így törvényi szintű szabályozást nyert például a „jogellenes elkülönítés” meghatározása, amelyet a köznyelvben, illetőleg a jogi szakzsargonban eddig „szegregációként” ismertünk.

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 látszólag egyértelmű törvényi definíció ellenére, az alábbi fejezetekben – a közoktatásra mint a közszolgáltatások egy speciális területére fókuszálva – szeretnénk bemutatni, hogy a jogellenes elkülönítésnek

⁵⁶ Akadémikus a kérdésfelvetés, hiszen az egyén valójában bárhogya dönthet, azonban a jognak e döntéseket nem szabad akceptálnia.

igen változatos, sőt nehezen felismerhető és még nehezebben bizonyítható előfordulási esetei vannak.⁵⁷

2.

A diszkrimináció speciális formája, a szegregáció

A szegregáció tehát jogellenes elkülönítést jelent, amelynek lényege úgy foglалható össze, hogy valakire, vagy valakikre sajátos rendszabályt alkalmaznak, őket a többiekhez képest eltérően kezelik. Az elkülönítésnek ugyanakkor vannak legális, ésszerűen magyarázható esetei is, gondoljunk például arra, hogy a nevelési-oktatási intézményekben az idegen nyelv vagy a hazai kisebbségek nyelvének oktatása során az azonos tudásszintű tanulókat csoportbontásban lehet legeredményesebben oktatni.

2.1.

Hátrányos megkülönböztetés az oktatás területén – kis létszámú osztályok szervezésének és működtetésének szegregációs gyakorlata

A cigány gyermekek oktatása során jelentkező különféle diszkriminációs jelenségekkel, szegregációs formákkal az elmúlt években már többször foglalkoztunk beszámolóinkban. A cigány gyermekek elkülönített oktatása kialakulhat az iskolák közötti, valamint az iskolán belüli szelekció következtében egyaránt, tehát amikor az oktatási intézményekben „szakmai indokok” alapján szerveznek elkülönített osztályokat, csoportokat számukra.

Az iskolán belüli szelekciónak lehetnek ésszerű, pedagógiai okokkal magyarázható, alátámasztható okai is, ezzel az eszközzel azonban vissza is lehet élni.

Mint a korábbi országgyűlési beszámolóinkban már utaltunk rá, a cigány kisebbségi oktatási program megszervezése – még ha az legális formában történik is – magában hordja a visszaélés lehetőségét. A képlet ugyanis egyszerű: a cigány kisebbségi oktatás megszervezéséért a közok-

⁵⁷ A Függelékben a jogellenes elkülönítéssel összefüggésben egy egészségügyi területet érintő ügyet is ismertetünk, a Heves Megyei Önkormányzat Markhot Ferenc Kórház és Rendelőintézet Szülészeti és Nőgyógyászati Osztályán folytatott vizsgálatunkról szóló jelentést.

tatási intézménynek (és az intézményfenntartó, működtető önkormányzatnak is) ún. kiegészítő normatíva jár, tehát az intézmények eleve érdekeltek a kisebbségi oktatási programok megszervezésében. A cigány gyermekek elkülönített oktatására azonban „igény” korántsem csak a roma gyermekek szüleitől érkezik, a nem roma szülők gyakorta kérik az iskola vezetésétől, oktatóitól, hogy gyermekeik lehetőleg ne „vegyes összetételű” osztályokba járjanak.

E témakör bővebb kifejtése előtt szükségesnek látszik egy rövid, történeti áttekintés elvégzése is: a cigány kisebbségi oktatás tartalmi elemeiben hosszú ideig „keveredtek” a nemzetiségi és a felzárkóztató szempontok. Az ellentmondásos tartalmi szabályozás mellett jelentős problémát okozott a cigány kisebbségi oktatási program szakszerűtlen megvalósítása, amely központi költségvetési forrásból támogatva, a roma gyermekek szegregált oktatását eredményezte.

Végül is – javaslatainkkal összhangban – az oktatási miniszter az 58/2002. (XI. 29.) OM rendelettel módosította a Nemzeti, etnikai kisebbség óvodai nevelésének irányelve és a „Nemzeti, etnikai kisebbség iskolai oktatásának irányelve” kiadásáról szóló 32/1997. (XI. 5.) MKM rendeletet. Ezzel megszűnt annak a lehetősége, hogy a cigány kisebbségi oktatásra hivatkozva, annak keretében felzárkóztató oktatást szervezzenek.

Jelen beszámolómban – a téma aktualitása és viszonylagos feltáratlan-sága miatt – az iskolán belüli szelekció következtében létrejött szegregációnak a másik, ugyancsak jelentős megjelenési formájával, az ún. „kis létszámú osztályok”⁵⁸ szervezésének és működtetésének a gyakorlatával kívánunk foglalkozni, különös tekintettel arra, hogy 2003-ban bebizonyosodott: ez az oktatási struktúra ugyancsak lehetőséget ad az etnikai alapú szegregációra.

Bevezetésként álljon itt egy, a téma szempontjából tipikusnak tekinthető panaszügy bemutatása:

⁵⁸ A kis létszámú – legfeljebb tizenöt fős – óvodai csoport, iskolai osztály megszervezéséről a Magyar Köztársaság 2003. évi költségvetéséről szóló 2002. évi LXII. törvény rendelkezik. A törvény 3. számú mellékletének 24. bc) pontja szerint a helyi önkormányzat a „különleges helyzetben lévő gyermekek, tanulók támogatása” kiegészítő hozzájárulás kétszeresét akkor igényelheti az általa fenntartott óvoda óvodai nevelésében részt vevő, valamint iskola nappali rendszerű oktatásában tanuló tanköteles gyermek után, ha a gyermeket, tanulót a nevelési tanácsadó súlyos beilleszkedési, tanulási, magatartási zavar miatt terápiás gondozásba vette, és a gyermeknek, tanulónak a nevelési tanácsadó szakvéleményében foglaltak alapján a teljes óvodai nevelését, iskolai oktatását kis létszámú óvodai csoportban, iskolai osztályban szervezik meg.

A panaszos azt kifogásolta, hogy az általános iskolában elkülönítve oktatják a roma és a nem roma gyermekeket. Az „A” és „B” osztályokban tanulnak a nem roma gyermekek, a kis létszámú „C” osztályban pedig a roma gyermekek.⁵⁹

Az iskola igazgatójának tájékoztatása szerint az oktatási intézményben tanulók 14-15%-a roma származású, ez az arány azonban a kis létszámú osztályokban jelentősen nagyobb: 70-80%-ra tehető. Ezzel szemben megállapítható, hogy az évfolyamokon működő teljes létszámú párhuzamos osztályokban csak 5-7% közötti a cigány gyermekek aránya. Arról, hogy az adott település mely iskoláiban működjenek kis létszámú osztályok a város képviselő-testülete döntött.

Az önmagukért beszélő statisztikai adatok tükrében természetesen azt kellett vizsgálni, hogy a kis létszámú osztályok létrehozása mellett szóló legális – tehát ésszerűen magyarázható – körülmények miként tették lehetővé azt, hogy a kis létszámú osztályokba zömmel roma származású gyermekek kerüljenek beiskolázásra.

Az igazgatóval egyetértettünk abban, hogy a tanulók és az érintett iskolák számára is előnyösebb lenne, ha a kis létszámú képzést igénylő gyermekek, a körzeti iskolájukban tanulhatnának integrált formában. Így iskolánként és osztályonként is elfogadható számú (osztályonként maximum két-három fő) tanuló felzárkóztatását lehetne megoldani hatékonyabb formában.⁶⁰

Vizsgálatunk során az alábbi megállapításokat tettük:

- a kis létszámú osztályok szervezésének és működtetésének jelenlegi gyakorlata – a cigány kisebbségi oktatáshoz, valamint a sajátos nevelési igényű gyermekek eltérő tantervű osztályban történő tanításához hasonlóan – a roma gyermekek elkülönített oktatását eredményezheti;
- a kis létszámú csoportban folyó oktatás a gyermekek egyéni fejlesztése szempontjából általában hasznos és fenntartható oktatási forma, tehát a kis létszámú osztályok megszüntetése – kizárólag a szegregáció látszata miatt – nem indokolt;

⁵⁹ A panaszt az Oktatási Minisztérium hátrányos helyzetű és roma gyermekek integrációjáért felelős miniszteri biztosa küldte meg részünkre.

⁶⁰ Természetesen ebben az esetben minden iskolának önállóan kellene gondoskodnia a „problémás” gyermekek fejlesztő, felzárkóztató foglalkozásainak a megszervezéséről, a megfelelően képzett pedagógusok, külső szakemberek alkalmazásáról.

- a szegregáció gyanúját azonban a kis létszámú osztályok szervezési gyakorlatával, működtetésével kapcsolatban nem tudtuk egyértelműen kizárni, ugyanis azzal, hogy a kis létszámú osztályokban sokkal nagyobb arányban tanulnak roma gyermekek, mint az adott évfolyamok normál létszámú osztályaiban, közvetett hátrányos megkülönböztetés valósult meg;

A Kotv-nak a vizsgálat idején még hatályos 4. § (11) bekezdése alapján közvetett hátrányos megkülönböztetés minden olyan rendelkezés, intézkedés, feltétel vagy gyakorlat, amely látszólag mindenkinek azonos jogokat biztosít, mindenkivel szemben azonos követelményeket támaszt, azonban valamely személyt vagy személyek csoportját a másik összehasonlítható helyzetben lévő személlyel, csoporttal összevetve hátrányos helyzetbe hoz, jogellenesen elkülönít.

A Kotv. módosítás előtti 4. § (12) bekezdése szerint nem minősül hátrányos megkülönböztetésnek a nevelő és oktató munka jellegéből vagy természetéből egyértelműen következő különbségtétel, ha az, törvényes célok érdekében, a szükséges eszközök alkalmazásával történik, így különösen az e törvény és végrehajtási rendeletei alapján szervezett bármilyen nevelés, nevelés és oktatás, illetőleg intézkedés. Megítélésünk szerint a roma gyermekek szegregált oktatását eredményező kis létszámú osztályok működtetése nem tekinthető olyan „eszköznek”, amely a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő gyermekek megfelelő oktatásához, neveléséhez szükséges. Sőt, a kis létszámú osztályok jelenlegi szervezési gyakorlata alkotmányos visszásságot eredményezhet, amennyiben – törvényes célra hivatkozva – roma gyermekek elkülönítését, hátrányos megkülönböztetését eredményezi.⁶¹

A roma gyermekek kis létszámú osztályokban történő elkülönítése nem korlátozódik az általunk vizsgált esetre. Hasonló jellegű problémák más oktatási intézményekben is előfordultak. Véltetően általánosabb jellegű, országos jelenségről van szó, erről azonban nem rendelkezünk elegendő információval. Tudomásunk szerint a felvetett problémákról átfogó kutatás és vizsgálat sem készült.

A probléma súlyát átérzve azonban, javasoltuk az oktatási miniszternek, hogy készíttessen átfogó elemzést, értékelést a következő kérdésekben:

⁶¹ A vizsgálat lezárását követően az egyenlő bánásmódról szóló törvény 45. § (1) bekezdése hatályon kívül helyezte a Kotv. 4. § (7)–(14) bekezdéseit.

- a nevelési-oktatási intézményekben hogyan szervezik meg a kis létszámú osztályokat,
- a kis létszámú oktatás jelenlegi formájában eléri-e a célját, azaz az egyénre szabott nevelés, képzés mennyiben segíti elő a tanulók fejlesztését, oktatási integrációját, a gyermekek milyen eséllyel rendelkeznek tanulmányaik sikeres befejezésére, továbbtanulásra;
- azok működési gyakorlata nem eredményezi-e a roma tanulók szegregációját, közvetett diszkriminációját;

Javaslatunk alapján tehát fel kellene mérni és meg kellene vizsgálni, hogy jelenleg hány településen és milyen formában szerveztek általános tantervű, de kis létszámú osztályokat; ezekben az osztályokban milyen a roma kisebbséghez tartozók aránya; milyen szempontok alapján alakították ki azok beiskolázási körzetét; milyen arányban és kiknek a kezdeményezésre történik a tanulók kis létszámú osztályokból teljes létszámú osztályokba való visszahelyezése.⁶²

A kis létszámú osztályok szervezésével kapcsolatos problémák szabályozási hiányosságokra is utalnak. Ezért azt is javasoltuk az oktatási miniszternek, dolgoztassa ki a szabályozási és finanszírozási garanciáit annak, hogy a kis létszámú osztályokban folyó oktatás ne eredményezhessen semmilyen körülmények között a roma gyermekek szegregációját; ennek keretében vizsgálják meg a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő gyermekek integrált formában történő oktatásának-nevelésének, a kis létszámú osztályok integrált formában történő megszervezésének lehetőségét (azaz a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő és azokkal nem küzdő gyermekek kis létszámú osztályban történő együttes nevelését-oktatását) is;

Az Oktatási Minisztérium részére írott levelünkben egyértelművé tettük azt az álláspontunkat, hogy a kis létszámú osztályokban tanuló roma gyermekek aránytalanul magas száma azt a téves képzetet keltheti, hogy ők többségükben beilleszkedési, magatartási problémákkal küszködő, „elmaradottabb” gyermekek, akik ezért fejlesztésre és felzárkóztatásra szorulnak, és ez tovább erősítheti a roma gyermekekkel szembeni előítéletes szemléletmódot.⁶³

⁶² A kis létszámú osztályokban alkalmazott pedagógiai módszerek elemzése és értékelése is szükséges, elsődlegesen abból a szempontból, hogy azok mennyiben segítik elő a tanulók egyéni fejlesztését és mennyiben oktatási integrációjukat.

⁶³ A vizsgált általános iskola igazgatója is úgy fogalmazott, hogy a roma és nem roma tanu-

A probléma természetesen felveti azt a kérdést is, hogy a beiskolázás során alkalmazott – az egyes tanulók egyéni képességeinek vizsgálatát lehetővé tévő – módszerek alkalmasak-e funkciójuk betöltésére. Korábban már többször foglalkoztunk a jelenleg alkalmazott tesztek kritikájával, felmerült annak a gyanúja, hogy azok a – szociális körülményeik vagy kulturális különbözőségük miatt átlagtól eltérő – gyermekek teljesítményét nem mérik megfelelően. Gyakorlati szakemberek a jelenlegi tesztek használata mellett, vagy azok helyett a gyermek saját, természetes környezetében történő folyamatos, hosszabb időn keresztül való vizsgálatát javasolják.

Ezért azzal az ajánlással fordultunk az oktatási miniszterhez, hogy értékeljék – a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő gyermekeket érintő – vizsgálati módszereket; ennek keretében vizsgálják meg a nevelési tanácsadók által jelenleg használt teszteseteket abból a szempontból, hogy azok a – szociális körülményeik vagy kulturális különbözőségük miatt átlagtól eltérő – gyermekek teljesítményét megfelelően mérik-e.

Végezetül, mivel egyre több olyan pedagógusra lenne szükség, aki a szegregáció megelőzésében és megszüntetésében jelentős szerepet és felelősséget vállal, azt is ajánlottuk, hogy tekintsék át – a felsőfokú oktatási intézmények bevonásával – a pedagógusképzés jelenlegi gyakorlatát: a hallgatókat megfelelő módon készítik-e fel a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő gyermekek oktatására; tanulnak-e olyan pedagógiai módszereket, amelyek lehetővé teszik számukra a differenciált oktatás, egyéni fejlesztés megvalósítását integrált formában az általános tantervű normál, vagy kis létszámú osztályokban.

Az Oktatási Minisztérium válaszában jelezte, hogy álláspontjuk szerint jogszabályi szinten már megteremtették a hátrányos helyzetű tanulók integrált keretek között történő „fejlesztésének” (speciális oktatásának) feltételeit, és a finanszírozás is az oktatás ily módon történő megszervezésére ösztönöz.

Azt remélik, hogy ezeknek a jogszabályoknak az alkalmazása csökkenti, majd belátható időn belül megszünteti az oktatáson belül a hátrá-

lók nem kívánatos aránya azért alakulhatott ki, mert a „problémás” gyermekek, – ideértve a roma tanulókat is – a kevés kis létszámú osztályokban tömörülnek. Ezzel szemben a nevelési tanácsadó által alkalmazott teszteset is hozzájárulhat ahhoz – a szakértői és rehabilitációs bizottság által használt tesztesetekhez hasonlóan –, hogy magas a cigány gyermekek aránya a beilleszkedési, tanulási és magatartási nehézséggel küzdő gyermekek között.

nyos megkülönböztetést, a hátrányos helyzet miatti szegregációs folyamatokat.

A kis létszámú osztályok roma gyermekek elkülönített oktatását eredményező szervezési és működési gyakorlatának megszüntetéséhez azonban nagyon fontos lépés, hogy az Oktatási Minisztérium vizsgálatunk eredményeként vállalta a jelzett problémák feltárását, értékelését. A következő tanév megkezdése előtt gondoskodnak arról, hogy a minisztérium kutatást végző háttérintézményei átfogó elemzést végezzenek a nevelési-oktatási intézményekben a kis létszámú osztályok szervezési, működési gyakorlatáról. Bízunk benne, hogy a minisztérium szakértőinek közreműködésével kialakítható a kis létszámú osztályok szervezésének és működtetésének olyan gyakorlata, amely a kis létszámban folyó nevelési, oktatási munka pedagógiai előnyeit megőrizve és megerősítve, a roma gyermekek iskolai szegregációjának megakadályozását és integrált oktatásuk egyidejű megvalósítását is biztosítani tudja.

2.2.

A magántanulóvá nyilvánítás mint a szegregáció lehetséges forrása

A magántanulóvá válással kapcsolatban évek óta érkeznek panaszok. Korábbi beszámolóinkban részletesen ismertettük az erre vonatkozó jogi szabályozást, most csak röviden utalunk rá. A hatályos jogszabályok alapján két esetben kerülhet sor magántanulóvá válásra:

- az egyik esetben, a szülő kérésére lehet a gyermeket magántanulóvá minősíteni valamilyen speciális – családi vagy a gyermek személyiségében rejlő – okból;⁶⁴
- a másik esetre objektív okokból, hatósági döntés alapján kerül sor, így különösen, ha a gyermek testi, érzékszervi, értelmi, beszéd-, illetve más fogyatékoságban szenved vagy beilleszkedési, magatartási, tanulási zavarokkal küzd, és az illetékes szakértői és rehabilitációs bizottság, illetve a nevelési tanácsadó szakértői véleménye alapján indokolt, hogy magántanulóként folytassa tanulmányait.⁶⁵

⁶⁴ Ez a gyakorlatban általában a kiemelkedő képességű gyermekek esetében fordul elő.

⁶⁵ Lásd: a Kotv. 120. § (1) bekezdésében foglaltakat, továbbá a nevelési és oktatási intézmények működéséről szóló 11/1994. (VI. 8.) MKM rendelet 23. § (3) bekezdését.

A magántanulóvá nyilvánítás esetében sem kizárt a visszaélések lehetősége, vagyis az, hogy az iskola etnikai diszkriminációt megvalósító módon távolít el bizonyos gyermekeket.

A hozzánk forduló szülők általában azt kifogásolják, hogy az iskola, illetve a települési önkormányzat hol finomabb, hol drasztikusabb módszerekkel, például a gyermek állami gondoskodásba vételének kilátásba helyezésével, „rábeszéli” őket, hogy kérjék gyermekük magántanulói státusba vételét. Sajnálatos módon az esetek többségében a szülők nem rendelkeznek kellő ismeretekkel, információkkal a magántanulói jogviszonnyal járó jogokról és kötelezettségekről, és a gyakorlatban a magántanulói státus sokszor a tanulmányok félbeszakadásához vezet.

Ilyen típusú panasszal eddigi tapasztalataink szerint roma szülők kerestek meg minket, akik az iskola intézkedését általában összefüggésbe hozták származásukkal. Azaz vizsgálatainknak azt is tisztázniuk kell, hogy a magántanulói státus nem a kirekesztés, a hátrányos megkülönböztetés egyik eszközeként valósul-e meg.

Az ombudsman azokban az esetekben, amikor bizonytságot nyert a gyermektől való „szabadulás” indítéka, a jogok rendeltetésszerű gyakorlásának kötelezettségére⁶⁶ hívta fel kezdeményezésében az érintett hatóságot.

A diszkriminációt bizonyítani azonban az esetek többségében szinte lehetetlen: a panaszosok állításával szemben az iskola általában rendelkezik a szülők – a gyermek magántanulóvá nyilvánítására vonatkozó – írásbeli kérelmével, a „kérés” megfogalmazását megelőző eseményekről, annak tényleges okairól pedig sem írásbeli dokumentumok, sem más bizonyítékok nem állnak rendelkezésre.⁶⁷

A jogi szabályozás az elmúlt években – jelzéseink következtében is – fokozatosan garanciákkal egészült ki. 2001. február 10-től hatályos az a rendelkezés⁶⁸, amely szerint a szülői kérés után az iskola igazgatójának be kell szereznie az illetékes gyermekjóléti szolgálat véleményét arról, hogy ez a döntés nem hátrányos-e a tanulónak. Ennek a szabálynak garanciális jelentősége van, hiszen a gyermekjóléti szolgálat közreműködé-

⁶⁶ Kotv. 11. § (7)

⁶⁷ A közvetett diszkrimináció is nehezen érhető tetten, ha nem minden magántanulói státust kérő szülő fordul hozzánk és ha nem mindegyikük nyilatkozik kisebbségi hovatartozásáról. Az adatvédelmi szabályok miatt ugyanis nem tudjuk a közvetett hátrányos megkülönböztetést kimutató összehasonlítást elvégezni.

⁶⁸ Lásd: a 4/2001. (I. 26.) OM rendelettel módosított 11/1994 (VI. 8.) MKM rendelet 23. § (1) bekezdésében foglaltakat.

sével talán megelőzhető, hogy a szülőt az oktatási intézmény tévedésbe ejtse, illetőleg a szülői akaratnyilvánítás így egyfajta külső (szakmai) kontrollal egészül ki.⁶⁹

2003-ban egy szülői csoport fordult hozzánk, mert sérelmesnek és jogtalanak tartották, hogy gyermekeik magántanulói státusba kényszerültek.

A vizsgálatunk során megállapítottuk, hogy a döntés összesen nyolc gyermeket érintett. Bebizonyosodott az is, hogy mindegyik esetben szülői kérésre került sor a tankötelezettség ilyen formában történő teljesítésére: a közoktatási intézmény által megküldött szülői nyilatkozatok igazolták ezt.

A már fent is ismertetett 11/1994. (VI. 8.) MKM rendelet 23. § (1) bekezdése előírja:

„Ha a tanuló – szülőjének a közoktatási törvény 7. §-a (2) bekezdésében szabályozott választása alapján – tankötelezettségének magántanulóként tesz eleget, az erről való bejelentést követő három napon belül az iskola igazgatója beszerzi a tanuló lakóhelye, ennek hiányában tartózkodási helye szerint illetékes gyermekjóléti szolgálat véleményét, annak eldöntésére, hátrányos-e ez a megoldás a tanulónak. A gyermekjóléti szolgálat tizenöt napon belül köteles megküldeni véleményét.”

A véleményeket bekérő levelünkre az iskola igazgatója elmondta, hogy azok nem készültek el, a magántanulói státussal kapcsolatos eseteket mindig a jegyzővel beszélte meg. A jogszabály e rendelkezése 2001. február 10-én lépett hatályba, tehát az ezt az időt követő magántanulói státusba vételek esetén volt számonkérhető. Ügyünkben a rendelkezés a nyolcból hat gyermeket érintett.

A vizsgálat lezárásaként megállapítottuk, hogy a jogszabály megsértésével – azaz a gyermekjóléti szolgálat véleményének kikérése nélkül – hozott döntés semmis, ami azt jelenti, hogy a jogsértés előtti állapotot kell helyreállítani. Ezért kezdeményezésünkben kértük az iskolát, hogy keresse meg az érintett szülőket, tájékoztatassa őket arról, hogy jogszabállyal ellentétesen történt a magántanulóvá nyilvánítás, mert az iskola elmulasztotta bekérni a gyermekjóléti szolgálat véleményét. Ezek után

⁶⁹ A 2003. szeptember 1-jén hatályba lépett új közoktatási törvény további biztosítékot teremtett, lehetővé téve, hogy a gyámhatóság is fellépjen a tanuló érdekében. Lásd: Kotv. 7. § (2) bekezdését.

ismételten meg kell kérdezni a 2001. február 10-ét követően magántanulónak vált diákok szüleit arról, hogy fenn kívánják-e tartani korábbi kérésüket. Amennyiben a szülő továbbra is kéri gyermeke számára a magántanulói státust, akkor ki kell kérni a gyermekjóléti szolgálat szakértői véleményét arról, hogy az nem hátrányos-e a diák számára.

Kezdeményezésünket az iskola elfogadta. Tájékoztatásuk szerint két szülő élt a lehetőséggel, és nem kérte a továbbiakban gyermeke számára a magántanulói státust. Ezek a gyerekek 2003 őszétől ismét iskolába járnak. További négy gyermek időközben már más iskolában tanul vagy befejezte tanulmányait.

Az eset ismét igazolni látszik, hogy a szülők egy része belekényszerül a magántanulói státust kérő döntésbe, és nem teljesen önként, nem minden következmény ismeretében választja gyermeke számára a tanköteletteltség teljesítésének ezt a módját.

2.3.

Egyéb retorziók a közoktatásban

A 2003. évben – a korábbiakhoz hasonlóan – továbbra is érkeztek hozzánk olyan panaszok, amelyekben a szülők azt kifogásolták, hogy az iskola egyes pedagógusai nem megfelelő hangnemben beszélnek gyermekekkel. A szülők állítása szerint, ezekben az esetekben gyermekeknek származásukra vonatkozó megalázó kijelentéseket, sértéseket kellett elűzniük.

A Kotv. 10. § (2) bekezdése szerint a gyermek, illetve tanuló személyiségét, emberi méltóságát és jogait tiszteletben kell tartani, és védelmet kell számára biztosítani mind a fizikai, mind pedig a lelki erőszakkal szemben. A Kotv. 19. § (7) bekezdés *h*) pontjában kimondja, hogy a pedagógus alapvető kötelessége a rábízott gyermek nevelése, tanítása és ezzel összefüggésben a gyermekek, tanulók és szülők emberi méltóságának és jogainak tiszteletben tartása. A pedagógus fegyelmezési eszközeinek tehát szigorú jogi korlátai vannak, amelyek nem engedik meg, hogy a tanár a diákok emberi méltóságát, személyiségi jogait megsértse.

Ezekkel az ügyekkel kapcsolatban általánosságban azt lehet elmondani, hogy a vizsgálat eredményes lefolytatása igen nehéz, sőt esetenként lehetetlen feladat: a panaszosok és a vizsgált oktatási intézmények képviselőinek állításai ugyanis többnyire ellentmondanak egymásnak.

A legtöbb esetben az iskolaigazgatók tagadják, hogy a gyermekek embe-

ri méltóságát sértő beszéd előfordulhatna az általuk vezetett intézményben. Az ombudsman ezekben az ügyekben kezdeményezésében arra kéri az igazgatókat, hogy nevelőtestületi értekezlet során hívják fel a tanárok figyelmét arra, hogy kötelességük a tanuló személyiségét, emberi méltóságát tiszteletben tartani; valamint szülői értekezlet során tájékoztassák a szülőket, hogy ilyen jellegű panaszaikkal forduljanak hozzájuk; és ezen túl is, tegyenek meg mindent ennek a jelenségnek a megelőzése érdekében.

Egyik ügyünkben az iskolaigazgató vizsgálata igazolta a bepanaszolt pedagógus vétékességét. A panaszt az egyik tanuló szülője terjesztette elő, amelyben kifogásolta, hogy gyermekét a pedagógus sértő és megalázó jelzőkkel illette, és feltételezte azt is, hogy erre nem került volna sor, ha a gyermek nem roma származású.

Az ügyben – kezdeményezésünkre – az iskola igazgatója meghallgatást tartott a panaszos távollétében, abban az osztályban, ahová a diák járt. A tanulók elmondása alapján megállapította, hogy a szülő által kifogásolt – a gyermek tanulmányaira, szorgalmára, viselkedésére vonatkozó – erőteljes megjegyzések és jelzők valóban elhangzottak. A tanulók véleménye szerint ugyanakkor a diák rossz tanuló volt, és az osztályban tanúsított magatartása is kívánnivalót hagyott maga után.

A diákok szerint a pedagógus utalt ugyan a panaszos családjára, de azt a jelzót, hogy cigány vagy roma, nem mondta ki. Az igazgató arról is meggyőződött, hogy hasonló – sértő – jelzőket más, az osztályban tanuló növendékek is kaptak a tanárnőtől.

Az igazgató szerint az érintett pedagógus „dinamikus személyiség”, és időnként „pikkelt” néhány növendékére vagy a tanulók csoportjaira, de ez soha sem a diákok etnikai hovatartozásával függ össze.

Az igazgató – a problémák megoldása érdekében – a pedagógussal és az érintett növendékekkel való közös beszélgetést tartotta célravezetőnek, és a fegyelmi keretében történő vizsgálat szükségességét elvetette, mely döntést – az eset körülményeinek ismeretében – tudomásul vettünk.

Ugyanakkor megállapítottuk, hogy: amikor a pedagógus a gyermek családjára sértő, általánosító megjegyzéseket tett, megszegte a Kotv. 19. § (7) bekezdés h) pontjában előírt kötelességét, mely szerint „a pedagógus alapvető feladata a rábízott gyermek nevelése, tanítása és ezzel összefüggésben a gyermekek, tanulók és szülők emberi méltóságának és jogainak tiszteletben tartása”.

Az igazgató jelentése hangsúlyozza, hogy a gyermek családjára tett megjegyzések során a tanár nem használta a roma vagy cigány szót. Önmagában ezeknek a szavaknak a mellőzése ugyanakkor nem jelent feltétlen bizonyítékot arra nézve, hogy ne történt volna diszkrimináció. A rendelkezésünkre álló információk alapján azonban nem tudtuk megállapítani, hogy a tanárnő e szavaknak a kiejtése nélkül ugyan, de a gyermek családjára való utalással, egyben származására is célzott volna.

A beszámolási időszakban olyan panaszok is érkeztek hozzánk, amelyekben a szülők azt kifogásolták, hogy gyermekeik sokszor töltik a folyosón a tanórákat.

Tizenhárom szülő által aláírt beadvány, egy iskola óráról való kiküldési gyakorlatát sérelmezte. A szülők szerint gyermekeik rendszeresen töltik a tanórákat az iskola folyosóján, mert a pedagógusok fegyelmezési eszközként kiküldik őket. Ez a panasz több más jelenséget is kifogásolt, és a szülők mindezeket a cigány származásukkal szembeni előítélet és diszkrimináció megnyilvánulásának tartották.

Az ügyben magyarázatot kértünk az igazgatótól, aki elmondta, hogy kollegái csak a többi gyermek tanuláshoz való jogának sérülése esetén folyamodnak ehhez a módszerhez, és cáfolta, hogy hátrányos megkülönböztetésről lenne szó.

Az ügyben kiadott állásfoglalásunk az alábbiakban foglalható össze:

- a tanuló óráról való kiküldése nem alkalmazható fegyelmezési eszközként, erre csak akkor kerülhet sor, ha az mások jogai vagy a tanuló egyéb jogainak védelme érdekében feltétlenül szükséges;
- ez az intézkedés még ilyen esetben sem tarthat automatikusan a tanítási óra végéig: azaz mindig az adott helyzetben kell annak időtartamáról dönten;
- a pedagógus köteles gondoskodni a kiküldött diák felügyeletéről.⁷⁰

Állásfoglalásunkat, illetőleg azt a kezdeményezésünket, hogy a jövőben a fentieknek megfelelően járjanak el, az iskola elfogadta.

⁷⁰ Például bekísérni a tanári szobába, igazgatói irodába és az ott tartózkodó tanárok felügyeletére bízni.

2.4.

A cigány tanulók nyilvántartása az osztálynaplóban

Egy – nevének elhallgatását kérő – nagyvárosi tanítónő azzal a panasszal fordult hozzánk, hogy még mindig használatban van egy olyan osztálynapló-típus, amelynek az „Összesített statisztikai adatok” című oldalán, a 18. rovatban változatlanul szerepel a cigány tanulók számára vonatkozó kérdés.⁷¹

A beadványozó megküldte a napló kifogásolt részeinek fénymásolatát, de letakarta az intézmény, az intézményvezető, és az osztályfőnök azonosítására alkalmas részeket; a „cigány rovatról” pedig azt közölte, hogy azt időközben, „leragasztották”.⁷²

A panaszt az adatvédelmi biztossal együttműködve vizsgáltuk ki, és – az együttesen kialakított állásfoglalást, valamint a probléma megoldására vonatkozó javaslatainkat – közösen juttattuk el az oktatási miniszterhez.

Így különösen felhívtuk a miniszter figyelmét, hogy, amennyiben van ilyen napló, az alkalmat nyújthat a jogsértésre, hiszen:

- lehetőséget ad egy ilyen rovat arra, hogy kizárólag külsődleges jegyek alapján „sorolhasson be” a naplót vezető pedagógus, az osztályfőnök valakit valamely kisebbségi csoportba.⁷³
- ellentétes az Avtv. több alapelvével is: a 5. §-ban írt célhoz kötöttség, illetve a 7. § (1) bekezdés a) pontjában megfogalmazott tisztességes és törvényes adatfelvétel és adatkezelés szabálya is sérülne.

Az Obtv. 18. § (3) bekezdése alapján, arra kértük az oktatási minisztert, hogy vizsgálja meg, hogy a forgalomban lévő osztálynaplók tartalmaznak-e olyan rovatot, amelynek kezelésére a nevelési-oktatási intézmények nem is jogosultak, és egyúttal kezdeményeztük, hogy az általa lefolytatott vizsgálat megállapításainak függvényében:

- tegye meg a szükséges intézkedéseket a jogsértő nyomtatványok forgalomból való kivonására,

⁷¹ A napló fedőlapján a következő könyvészeti adatok találhatóak: látta a Művelődésügyi Minisztérium 1988. XI. 15., A.Tü. 32. r. sz.

⁷² Ez arra utalt, hogy ez a rovat feltehetően korábban ki volt töltve.

⁷³ A napló „származási rovatának” kitöltése – az Avtv. adatkezelési szabályain túl – a Nektv. 7. §-ába is ütközne, hiszen, e törvényhely szerint, a kisebbséghez való tartozás vállalása és kinyilvánítása az egyén kizárólagos és elidegeníthetetlen joga. Meggyőződésünk, hogy a jogsértés veszélye reális: egy statisztikai adat is alkalmas lehet ugyanis azonosításra. Például egy 20 fős osztály esetén a cigányként megjelölt 15 viszonylag nagy valószínűséggel, a 20-ból 20 pedig pontosan behatárolható.

- illetve, körlevélben tudassa az iskolákkal, hogy hagyják ki, ne töltsék ki a jogsértésre alkalmas adó rovatot.

A miniszter válaszelevelében arról tájékoztatott, hogy a konkrét panaszügyben egyedi jogsértés történt, amelynek oka az „intézményvezetői figyelmetlenség példátlan megnyilvánulásában” keresendő. Ezen túl a miniszter elvi érveléssel szögezte le: *„A kifogásolt napló nemcsak a statisztikai táblázatban szereplő cigány kisebbség megjelölése miatt, hanem az eltelt tizenöt év alatt bekövetkezett pedagógiai szakmai változások miatt is teljesen használhatatlanná vált.”*⁷⁴

A szakminiszter a panaszt tehát „egyedi esetnek” minősítette, és ezért – az országgyűlési biztosok kezdeményezésének ellenére – átfogó vizsgálatot nem folytatott le, de az alábbi intézkedések megtételét ígérte:

- az OM honlapján közleményben hívja fel az iskolák figyelmét az elavult tartalmú nyomtatványok, az esetlegesen létező, jogellenesen gyűjtött adatok megsemmisítésére, az adatvédelmi szabályok betartására;
- felhívja a város jegyzőjének a figyelmét az idejétmúlt nyomtatványok alkalmazásának veszélyére, és javasolni fogja a tárgyban törvényességi ellenőrzés lefolytatását;
- gondoskodni fog arról, hogy az iskolai nyomtatványokat legnagyobb példányszámban gyártó és forgalmazó cégek továbbra is megkapják a szükséges segítséget a szabályszerű nyomtatványok gyártására.

A törvényességi ellenőrzés nehézkesen indult: a város jegyzője – az oktatási miniszter levelét követően, másfél hónap elteltével történt érdeklődésünkre – arról tájékoztatta hivatalunkat, hogy nem is tud a szakminisztérium hivatalos megkereséséről.⁷⁵

Bár az oktatási miniszter a két országgyűlési biztos által jelzett ügyet „egyedinek” minősítette, a vizsgálat során bebizonyosodott, hogy további 22 általános iskolájának mindegyikében használnak olyan osztálynapló-

⁷⁴ Az oktatási miniszter tájékoztatást adott továbbá arról, hogy az iskolai nyomtatványokat az iskolák évente, a nyomtatványgyártók által megküldött rendelőlapok felhasználásával szerzik be. „A rendelőlapok pedig évente felülvizsgált és a jogszabályi változásoknak megfelelően korrigált nyomtatványokat tartalmaznak”: vagyis, kizárta azt a lehetőséget, hogy elavult és jogsértő nyomtatványok forgalomban lehessenek.

⁷⁵ Később kiderült, a minisztérium a megyei főjegyző címére küldte a városi jegyzőnek szánt levelet.

kat, amelyekben megtalálható a cigányok nyilvántartására lehetőséget biztosító rovat.⁷⁶

Bár vizsgálatunk az egyik megyére, illetve annak székhelyére korlátozódott, megkockáztathatók az alábbi feltételezések:

1. az ország sok-sok iskolájában használnak ilyen naplókat, s nem zárható ki, hogy esetenként ki is töltik a jogsértő statisztikai rovatokat;
2. a nyomtatványok évenkénti felülvizsgálata, illetve a jogszabályi változásoknak megfelelő korrigálása csak erős kritikával illelhető;
3. a „felülvizsgálat” azt a látszatot kelti a nyomtatványgyártók és -forgalmazók, az iskolaigazgatók (s általában véve, a felhasználók) körében, hogy a „láttamozott” nyomtatvány minden szempontból megfelel a hatályos jogi és szakmai előírásoknak.⁷⁷

A jelenlegi szabályozás szerint az általános iskolák akár saját kiadású nyomtatványokat is használhatnak ugyan, sőt, akár elektronikus nyilvántartást is vezethetnek, de ez a liberalizmus nem lehet megfelelő hivatkozási alap, semmiképpen nem menti ki a rendes forgalomban lévő, szakértő által láttamozott iskolai brosúrákért, űrlapokért, formulákért stb. való minisztériumi felelősséget, tekintettel arra, hogy a láttamozásból mindenki az irat hivatalosságára következtet.⁷⁸

Összefoglalva az „osztálynaplóügyet” az a következtetés vonható le, hogy a múltban kialakult szokások, eljárások reflexszerűen tovább élnek, és a jogrendszerben bekövetkezett változások a mindennapi bürokráciában – mindenekelőtt a rutin munkának számító adminisztrációban – nem feltétlenül tükröződnek.

⁷⁶ 1988-as kiadású osztálynaplót ugyan csak egy általános iskolában használtak, de kiderült, hogy a többi iskolában használt 2001-ben és 2002-ben nyomtatott osztálynaplók lényegében ugyanúgy kifogásolhatók: ezek az újabb nyomtatványok is tartalmazzák a cigány származásra vonatkozó rovatot.

⁷⁷ Például, az egyik érintett nyomda a nekünk megküldött naplómásolatáról, amely az omni-zus cigányrovatot is tartalmazza, azt írta, hogy az „az OM által jóváhagyott kézirat alapján” készült naplóból való, a városi jegyző is az „OM által 2002. 01. 18. Sz. L. ellenőrzött” naplóról beszél a vizsgálata eredményeit taglaló tájékoztatójában. Megjegyezzük, hogy az egyik, a naplóüggyel érintett nagyvárosi iskolában 2004 januárjában a törvényes működést általában vizsgáló szakértő sem kifogásolta a használt naplót.

⁷⁸ A nagyvárosban általánosan, s így igen valószínűséggel máshol is használt naplók nemcsak a kisebbségi jog szempontjából kifogásolhatóak, hiszen a szülők munkahelyére, foglalkozására is rákérdeznek, így személyiségi jogi és adatvédelmi szabályokat is sértenek.

V.

Maladministration: az érzéketlen bürokratikus jogalkalmazás tipikus esetei

1.

A „hivatalos szervekkel” való kapcsolattartás anomáliái

A nemzetközi szakirodalom a közigazgatás bürokratikus, lélektelen ügyintézését, magatartását nevezi „maladministration”-nek. A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának gyakorlatában nem új keletű az olyan jogalkalmazói gyakorlat miatti panasz, amelyben a kisebbséghez tartozó személy az önkormányzat segítségnyújtástól elzárkózó magatartását kifogásolja. Ez leginkább a szociális, illetve a lakhatással összefüggő esetekre jellemző.

Az elmúlt évek tevékenységének eredményeként – különösen a roma népesség körében – sokan úgy tekintenek a kisebbségi biztosra, mint aki minden olyan ügy elintézésére képes, amellyel ők – főként a települési önkormányzatoknál – kudarcot vallottak. Ez természetesen nincs így, de a tendencia a bizalom növekedését jelzi. Ezzel is magyarázható a szociális szférát érintő ügyek számának emelkedése és az a tény, hogy a beadványok egy részében nem is intézkedést várnak tőlünk, csak segítséget, tanácsot kérnek ahhoz, hogy mit tegyenek, hová forduljanak ügyük megnyugtató elintézése érdekében.

A jelenség hátterében az a sajnálatos tapasztalat áll, hogy a települési önkormányzatok és a lakosság között nincs megfelelő bizalmi kapcsolat, az önkormányzatok, polgármesteri hivatalok nem töltik be azt a szerepet, amelyet törvényi felhatalmazás alapján vállalniuk kell. Előfordul, hogy nem felelős gazdái a településnek és pénzhiányra hivatkozva elutasítanak olyan kérelmeket, amelyeket a mi fellépésünk eredményeként később teljesítenek. Sajnos ügyfeleink érdekérvényesítő képessége igen korlátozott, általában bizalmatlanok a hivatalos szervek és az előadók iránt.

Tapasztalatunk szerint sok helyen a polgármesteri hivatalokban még azt a törvényben előírt kötelezettségüket sem teljesítik, hogy a szóban

előadott kérelmet írásba foglalják. Emiatt az ügyfelet kizárják a jogorvoslat lehetőségéből, sérül az Alkotmányban meghatározott szociális biztonsághoz és a jogbiztonsághoz való joguk.

Ennek reményében fordulnak hozzánk például olyan kérelmekkel, hogy adjunk segílyt, mert az önkormányzattól nem kapnak eleget; teremtsünk munkahelyet, mert településükön nincs munkavállalási lehetőség; biztosítsunk bérlakást a rászorulóknak; szerezzünk támogatást az ingatlan felújításhoz és telket a lakásépítéshez stb.

Ennek az esetkörnek az illusztrálására legkézenfekvőbb példát a szociális lakásigénylések növekvő száma, illetve a lakásra való rászorultságot bizonyító panaszaink szolgáltatják. Ezek közös jellemzői a következők: az ilyen igények általában azért nem teljesíthetők, mert az önkormányzatok (különösen vidéki településeken) nem rendelkeznek számottevő bérlakásállománnyal, és szolgálati lakásként adják oda a különböző intézmények működtetését biztosító személyeknek (orvos, pedagógus, jegyző stb.).

Panaszosainkon általában építési telek juttatásával tudnak segíteni, de erre is kevés az esély, mert a telekalakítás az önkormányzattól általában jelentős anyagi ráfordítást igényel, és csak azoknak jelent támogatást, akik vállalni tudják az építkezést. A létminimum alatt tengődő, sokgyermekes roma családokon csak az segítene, ha *végre megindulna egy költségvetésből támogatott, átfogó bérlakás építési program.*

Az elégtelen szociális támogatás és a megfelelő lakhatási feltételek hiánya sok településen feszültséget gerjeszt, de ez megfelelő kommunikációval, az érintettek partnerként való kezelésével az önkormányzatok szűk mozgástere, a pénzügyi források hiánya ellenére is csökkenthető lenne. Ezért igyekszünk minden ügyben részletes tájékoztatást kérni az önkormányzatoktól, megismerni a lehetséges megoldásokat és az így szerzett információt megosztani a panaszossal annak reményében, hogy az ismeret birtokában bizonyos tények, körülmények másként, kedvezőbben ítéelhetők meg, és megmagyarázhatók olyan problémák is, amelyek e nélkül esetleg érthetetlenek.

Az egyik ügyünkben, a panaszos szóban előadott kérelmeire különböző válaszokat kapott attól függően, hogy éppen melyik előadóval beszélt. Pedig a probléma komoly volt: ikerházban lakott, és a szomszéd külföldön, általa ismeretlen helyen tartózkodott. Az ikerház megrongálódott, közös falát ügyfelünk egyedül nem tudta megjavíttatni. Időközben a tető is megrogyott, a

*ház életveszélyessé vált és ezt a tényt az önkormányzatnál időnként elismer-
ték, időnként nem.*

Telefonon nem sikerült elérni, hogy az ismeretlen helyen tartózkodó személy felkutatása ügyében tegyék meg a szükséges intézkedést, illetve sürgősen, soron kívül gondoskodjanak az életveszély elhárításáról. Miután levélben felhívtuk a jegyző figyelmét arra, hogy az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény értelmében az építésügyi hatóságnak kötelezettségei vannak a településen található építmények karbantartása ügyében, végre történt intézkedés. Kiderült, hogy az ikerház tulajdonosának van magyarországi megbízottja, akinek személye addig is ismert volt a hivatal előtt. A megbízott bevonásával kötelezték a tulajdonost az életveszély elhárítására és az ingatlan felújítására. Mindezek alapján szinte érthetetlen a polgármesteri hivatal magatartása, érthetetlen az a közömbösség, ahogy az önkormányzat elhárította a település lakóinak problémáját.

Elutasításban részesült az a panaszosunk is, aki – lakásproblémájának megoldása érdekében – a polgármesteri hivataltól azt kérte, hogy „vásároljanak számára házat, ahol négy gyermekét emberi körülmények között nevelheti”.

Megkeresésünkre a polgármester arról adott tájékoztatást, hogy az önkormányzatnak nincs szociálisbérlet-állománya, és egyéb módon sem tudja – a kétségtelen rászorultság ellenére – a panaszos lakhatását támogatni.

Miután személyesen beszéltünk a polgármesterrel és a panaszossal, meglepő eredmény született: lehetőségessé vált két hónapon belül egy 100 Ft-os névleges árért egy olyan építési telek megvásárlása, ahol a közművek is (a csatorna kivételével) rendelkezésre álltak. Kiderült az is, hogy a panaszos nagyothalló, nehéz vele kommunikálni, és csupán azért kérte a házvásárlást, mert nem mert egyedül belevágni egy építkezésbe. Kérésünkre a polgármester további segítséget ígért: segít vállalkozót keresni, megalkudni a vállalkozóval, segít az OTP-ügyintézésben és az építési engedély megszerzésében, a földmunkák elvégzéséhez pedig munkagépet biztosít. A panaszos elégedett volt, végre úgy érezte, hogy roma származása miatt nem kell lemondania mindarról, ami más, nem roma állam-

polgárt is megillet. Nem kellett volna ehhez az országgyűlési biztos közreműködése, a panaszt enélkül is megoldhatták volna.

Tapasztalatunk szerint a munkatársak helyszíni vizsgálatai minden esetben azt eredményezik, hogy a panaszos által előadott problémák mellett más gondok is felszínre kerülnek.

Ez történt annak az ügyfélnek az esetében is, aki arról panaszkodott, hogy vízkárt szenvedett, és emiatt lebontott háza helyett kapott ugyan egy másikat, de véleménye szerint sokkal rosszabb állapotú, mint a nem roma származású károsultak.

A helyszínen kiderült, hogy a panasz ilyen formán csak részben megalapozott (mások is kaptak hasonló nagyságú és minőségű házat), viszont azt is megállapítottuk, hogy az önkormányzat az ügy elbírálása során számos mulasztást követett el, és nem teljesítette a ház felújítására vállalt kötelezettségét.

Tapasztalatunk szerint kisebb településeken gyakran előfordul, hogy az emberek nem úgy tekintenek az önkormányzatokra, polgármesteri hivatalokra, mint az életüket megkönnyítő, segítséget nyújtó intézményre, hanem a tisztségviselők, különösen a polgármester „basáskodását” érzik, és miután saját erőből nem tudnak ezen változtatni, ügyeik intézéséhez külső segítséget igényelnek.

A Tisztántúl egyik nagyközségében a polgármester által kialakított sajátos segélyezési gyakorlatot kifogásolta a település roma lakosságának jelentős része. Hiába kérték ennek megváltoztatását, a polgármester meg volt győződve a maga igazáról és nem engedett.

Tájékoztatásunk során vált világossá a közösség vezetőjének álláspontja, elgondolása szerint ugyanis ő felelős a településen élők – különösen a romák – megélhetéséért. Ezt úgy akarta biztosítani, hogy „beosztotta” helyettük a rendszeres szociális támogatásokat. A nyári hónapokban csak a pénz felét kapták meg (mert ilyenkor alkalmi munkából kiegészíthető a jövedelem), és a másik felét decemberben fizették ki (amikor nincs alkalmi munka). Emellett sajátos fizetési gyakorlatot is bevezetett: ha valakinek anyagi segítségre volt szüksége, előleget vehetett fel a rendszeres járandóságára (ahelyett, hogy például átmeneti segélyt kapott volna), de a hónap végén nem kaptak elszámolást, így sokan becsapva érezték magukat.

A polgármester ezt a gyakorlatot a roma lakosság érdekében továbbra is fenntarthatónak ítélte. Ezzel együtt, amikor kezdeményezéssel éltünk a helytelen gyakorlat megszüntetése és a visszatartott pénzek kifizetése érdekében, kérésünknek eleget tett.

A bürokratikus ügyintézés jellemző példája a Fejér megyei városban korábban munkásszállóként, jelenleg „átmeneti szállóként” működő, az önkormányzat fenntartásában lévő épületben elhelyezett rászoruló panaszosok ügye. A korábbi bérlakásukból a felhalmozódott lakbérhátralék miatt kilakoltatott bérlők közül egy roma származású kisgyermekes család kérte lakáshelyzetük kilátástalansága miatt a kisebbségi biztos segítségét. Úgy vélték, hogy őket a városi önkormányzat cigány származásuk miatt nem támogatja lakásproblémájuk megoldásában. Sérelmezték, hogy az önkormányzat az átmeneti szállón, az embertelen körülményekhez és jövedelmükhöz képest egyaránt magas szállóhasználati díjat állapított meg, amelyet képtelenek a korábban felhalmozódott tartozásukkal egyidejűleg fizetni úgy, hogy mindközben családjuk megélhetését, napi szükségletét is biztosítani tudják.

A helyszíni vizsgálat során nyilvánvalóvá vált, hogy az önkormányzat felhatalmazása alapján a vagyonkezelő bírósági eljárást indított a hátralékok behajtására. Az Obtv. 29. § (2) bekezdésének e) pontja értelmében az országgyűlési biztos a bíróságok eljárását nem vizsgálhatja, az ombudsmeni eljárás kiterjedt azonban annak vizsgálatára, hogy az önkormányzat intézkedései során sérülhettek-e a beadványozók alkotmányos jogai, hogy milyen okok játszottak szerepet a tapasztalt helyzet kialakulásában, valamint arra, hogy mi vezetett a lakbérhátralékok oly mértékű felhalmozódásához, ami miatt az önkormányzat intézkedésére a vagyonkezelő a végrehajtási eljárást megindította.

Az ügy kialakulásához – amely egy elszegényedett csoport évek óta megoldatlan lakásproblémája – döntő mértékben hozzájárult egyrészt az önkormányzat bürokratikus, érzéketlen és a családok személyes körülményeit figyelmen kívül hagyó hozzáállása, másrészt a periférián élő bérlők érdekérvényesítő képességének hiánya. Az önkormányzat tulajdonosi érdekeit szem előtt tartva jogszerűen intézkedett a lakbérhátralékosok az önkormányzati lakásokból való kilakoltatásról, szociális gondoskodási kötelezettségéről viszont „elfelejtkezett”.

Az önkormányzat döntését végrehajtó vagyonkezelő szerv látszólag azonos módon (az „egyenlő bánásmód” elvét betartva) járt el, amikor az

itt lakó – újabb lakbértartozást felhalmozó – családokkal szemben a bírósági eljárást egységesen megindította. A roma kisebbséghez tartozó családok azonban mégis hátrányt szenvedtek, mert míg a nem roma családok elhelyezéséről az önkormányzat intézkedését követően igyekezett gondoskodni, az itt maradt roma származású gyermekes családok esetében az ezt célzó önkormányzati intézkedések elmaradtak. *Ebben közrejárhatott a panaszosok származása és az önkormányzat szociálisan érzéketlen magatartása.*

Összefoglalva: a szállón lakó roma kisgyermekes családok helyzetével összefüggésben az önkormányzat eljárása során ugyan látszólag etnikai szempontból semleges intézkedéseket tett, hiszen a díj nem fizetése miatt korábban kilakoltatottakat származásra, hovatartozásra tekintet nélkül a szállón helyezte el. Az itt élő gyermekes családok lélekszámának arányát tekintve azonban mégis a roma kisebbséghez tartozók kerültek az átlagnál nagyobb mértékben kedvezőtlenebb helyzetbe, ami megfelel a „közvetett diszkrimináció” meghatározásának.

Megállapítást nyert továbbá az is, hogy a szállót az önkormányzat szociális feladatainak ellátására használta, ám szociális intézményei körébe nem vonta be, és nem helyezte szociális alapokra a használatáért fizetendő térítési díjat sem.

Az önkormányzat szociális ellátásokkal összefüggő feladatait törvény rögzíti. A közgyűlés ugyanakkor nem szociális intézményi keretek között, hanem piaci alapon „gondoskodott” a működési területén élő, társadalmi perifériára szorult családokról, és e tény is felveti az alkotmányos viszásság gyanúját: ezért – a szálló státusának felülvizsgálata mellett – azt is kezdeményeztük az önkormányzatnál, hogy a szállóhasználati díj piaci jellegét szüntesse meg.

Kezdeményezésünket szem előtt tartva a családsegítő és gyermekvédelmi szolgálat alternatívát dolgozott ki: a differenciáltan megállapított használati díj alapjául a családon belüli egy főre jutó jövedelmet javasolta, ezt a megoldási javaslatot azonban az önkormányzat nem akceptálta. Várhatóan a bérleti díj mértéke valamelyest csökkenni fog, mivel az önkormányzat a takarítás és az őrzés díjának mérsékléséről intézkedett, csakhogy a díjcsökkentés nem az általunk hangsúlyozott szociális szempontok figyelembevétele miatt és nem a szükséges mértékben, a lakók díjfizetési képességének függvényében történt.

(Várhatóan 2004 januárjától az önkormányzat rendeletében szabályozott módon – a lakás elvesztését megelőzendő, preventív intézkedésként

– adósságkezelési szolgáltatást nyújt a rászorulóknak. A jövőben e támogató rendszer kialakításával és fenntartásával kívánja megakadályozni, hogy a hátralekosok a felgyülemlett tartozások miatt végső soron lakásukat veszítsék el.)

Arra a kezdeményezésünkre, hogy a hátrányos helyzetű családok szociális marginációjának megszüntetése, lakhatásuknak hosszú távon történő rendezése érdekében dolgozzon ki átfogó intézkedési tervet, az önkormányzat felülvizsgálta lakáskonceptióját és (mivel az a szállón lakó, illetve nem szállón lakó, de hasonló helyzetű családok lakáshoz juttatására nem tartalmazott intézkedési tervet) a lakástámogatási rendszerének pótlólagos kiegészítéséről gondoskodott.

Egy másik esetünkben a panaszosok ügye még 2001-ben kezdődött, akiket – mivel a jogszabályok által önkényes lakásfoglalóknak minősültek – az önkormányzat felszólított az ingatlan azonnali elhagyására. A panaszosok úgy érezték, hogy a hivatal eljárásának minősége, milyensége összefügg roma származásukkal, ezért az ügyben vizsgálatot indítottunk. Ennek során diszkriminációt nem állapítottunk meg, jogi tanácsadással azonban a segítségükre tudtunk lenni.

Az érintettek előadták, hogy két évvel korábban bérleti szerződést kötöttek egy kétszoba-komfortos lakásra egy bent lakóval. A bérleti szerződésben a felek megállapodtak arról, hogy a rendkívül romos és rossz állapotú lakás javítására és felújítására a panaszosok által fordított összeg beleszámít a panaszosok bérleti díjába. A bérleti szerződés jogszerűségének tudatában 1999 és 2001 között több mint 1,3 millió forintot költöttek a lakás felújítására, lényegében emberi lakhatásra alkalmassá tételére, valamint igazolták, hogy kifizették annak közüzemi számláit. Mikor az önkormányzat felszólította őket az ingatlan elhagyására, kiderült, hogy a másik szerződő fél nem rendelkezik szállásadói jogosultsággal, ezért az ott lakásuk törvénytelen.

A család öt gyermeket nevel – akik közül egyikük agyvérzéssel született –, ezért a családsegítő szolgálat 9 hónapra egy krízislakást ajánlott fel a számukra, ez azonban a családnak hosszú távon közel sem volt elfogadható megoldás. Önerőből nem lettek volna képesek lakásproblémájuk megoldására, tekintettel arra is, hogy minden megtakarított pénzüket vélt otthonuk kijavítására költötték.

A fentiek alapján felhívtuk az önkormányzat figyelmét, hogy ebben az

ügyben nemcsak mint tulajdonos vesz részt, hanem mint a helyi gyermekvédelmi feladatokért felelős szerv is, ezért a kilakoltatást követően feltehetően kötelessége lesz a gyermekek védelme érdekében fokozott pénzügyi és természetbeni ellátást biztosítani a családnak.

Az érintett család 1999 és 2001 között több mint 1,3 millió forintot költött a lakásra, valamint a korábbi bérlő tartozásaival együtt kiegyenlítette a közüzemi számlákat is, ezért ezen összegek a lakás régi romos állapota miatt szükségszerű kiadásnak minősülnek, így azokat a Polgári Törvénykönyv alapján a jogalap nélküli gazdagodás szabályai szerint jogalap nélküli birtokosként is visszakövetelheti az önkormányzattól.

Levelünk nyomán a képviselő-testület úgy döntött, hogy a héttagú család liciten kívül, forgalmi értéken az önkormányzat területén lakást vásárolhat. A vételárába be kell számítani a lakásra költött, a bérlőt terhelő eddig felmerült, számlával igazolt kiadásokat. A képviselő-testület tehát elismerte, hogy ezek szükségszerű kiadások voltak, és ezeket az önkormányzatnak meg kell térítenie. Ezzel egyidejűleg méltányosságból lakásvásárlási kedvezményt is felajánlott a gyermekvédelmi és szociális szempontból rászoruló családnak.

A nekünk küldött pozitív választ követően derült ki, hogy az önkormányzat intézkedései gyakorlatilag nem valósultak meg. Ezért a panasz 2002-ben ismét elénk került (melyet az önkormányzati választások miatt csak 2003-ban tudtunk lezárni).

A fent leírt önkormányzati döntés végrehajtása, a számlák „átvilágítása”, ugyanis a vagyongazdálkodó feladata volt. A benyújtott számlákból reálisan legfeljebb 1050 000 forintot lehetett elfogadni. A vagyongazdálkodó felajánlott a családnak egy 37 m² alapterületű lakást, melynek forgalmi értéke a szakvélemény szerint 3 555 000 forint volt, ők ugyanakkor semmilyen összegű készpénzzel nem rendelkeztek.

Ekkor a polgármester már hiányolta a panaszosok kompromisszum-készségét, és abban látta az ügy megoldását, hogy a vagyongazdálkodó által elfogadott költségek összegét az önkormányzat – a helyi támogatások nyújtásánál kialakult gyakorlatnak megfelelően – a kereskedelmi forgalomban megvett lakást eladó személy számára fizetné ki.

Ezt követően már arról kellett szólnunk, hogy törvénytörően jár el az önkormányzat abban az esetben, ha az általa is elismert tartozását és kamatait nem akarja megtéríteni, és azt kizárólag a panaszos által vásárolt lakás eladójának hajlandó kifizetni, hivatkozva a támogatási gyakorlatra. Az önkormányzat méltányos eljárása keretében felajánlott, ugyanakkor

meghiúsult (önkormányzati tulajdonban lévő) lakásvásárlás nem eredményezheti azt, hogy a panaszos nem kaphatja meg jogos és elismert követelését.

Véleményünket az önkormányzat elfogadta, ezért határozatot hozott, hogy a szakértő által jóváhagyott költségeket visszafizeti.

2. Gyermeki jogok érvényesülése a helyi önkormányzatok gyakorlatában

A gyermeki jogok alkotmányos, alapvető, emberi jogok. A gyermekeket különleges jogi védelem illeti meg. Az Alkotmány 67. § (1) bekezdése deklarálja, hogy *„minden gyermeknek joga van a családjá, az állam és a társadalom részéről arra a védelemre és gondoskodásra, amely megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges”*.

A gyermeki jogok védelmét az alaptörvényen kívül a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (továbbiakban: Gyvtv.) biztosítja.

A Gyvtv. a régi hierarchikus intézménystruktúra helyett horizontális ellátórendszert épített fel, amelynek keretében jelentős, kiemelt gyermekvédelmi feladatokat ruházott a helyi önkormányzatokra. A gyermeki jogok érvényesítésének, végrehajtásának, „népszerűsítésének” kiemelt fontosságú helyi szereplői a gyermekjóléti szolgálatok. A személyes gondoskodást nyújtó gyermekjóléti, gyermekvédelmi intézmények, valamint személyek szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló 15/1998. (IV. 30.) NM rendelet 14. § (1) bekezdése kimondja, hogy *„A települési önkormányzat a településen élő gyermekek veszélyeztettségének megelőzését a gyermekjóléti szolgáltatás útján szervezi.”* A települési önkormányzatok e jogszabályi kötelezettségüknek többnyire eleget tettek és felállították az említett szolgálatokat, de tapasztalataink szerint, az intézmények nem a valós szükségletekre alapozva – azoknak megfelelő létszámban és minőségben – működnek.

A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa a gyermeki jogok érvényesülését soha nem önmagában, hanem komplex módon, az alkotmányos jogok esetleges sérelmét vizsgálva ellenőrzi. A gyermeki jogok mindig közvetetten, lakhatással kapcsolatos, szociális-, illetve oktatási panaszhoz kapcsolódva jelentkeznek. Ezekben az ügyekben a hozzánk

forduló panaszosok többsége nincs tisztában saját jogaival sem, érdekérvényesítő képessége gyenge, így gyermeke jogainak védelmére, képviselőtére alig képes. Hangsúlyozandó, hogy a hozzánk érkező beadványokban – az előző évekhez hasonlóan – a gyermeki jogok sérelme szinte kivétel nélkül anyagi okhoz, deprivációhoz, szegénységhez kapcsolható. Az alapvető gyermeki jogokból fakadó szükségletek kielégítését a szegénység lehetetlenné teszi. A szükségletek hiánya mellett a gyermekszegénység egyfajta kirekesztettséget von maga után, mely megállapítás különösen igaz a romák szegénységi minimum alatt élő csoportjaira.

A gyermekjóléti szolgálatok veszélyeztetettséget észlelő és jelző rendszerének problémái

A gyermekvédelmi rendszer általunk érzékelt egyik legsúlyosabb, de – sajnos gyakori – problémája, hogy a gyermekjóléti szolgálat nem képes betölteni a Gyvtv., illetve a kapcsolódó végrehajtási rendeletek által előírt legfontosabb feladatát, vagyis a gyermek veszélyeztetettségét észlelő és ezt jelző funkcióját. A Gyvtv. a gyermekjóléti szolgálatokat a rendszer középpontjába helyezi. A gyermekjóléti szolgálat nem az az intézmény, mely minden problémát megold, hanem egy fontos információt hordozó és közvetítő bázis a gyermekvédelem szereplői között. A gyermekjóléti szolgáltatás további feladata, hogy a gyermek veszélyeztetettségének észlelése esetén a veszélyeztetettséget előidéző okokat feltárja és ezek megoldására javaslatot készítsen. Az ombudsmani vizsgálatok során többször tapasztaljuk, hogy arra a kérdéseinkre; mit tesz az önkormányzat a panaszos család gyermekei veszélyeztetettségének megelőzése, illetve megszüntetése érdekében, a válasz csupán a jogszabályban előírt pénzbeli ellátások felsorolására, esetleg az ezek szűkösségére való hivatkozásra szorítkozik.

Egy háromgyermekes roma származású családanya rendkívül rossz lakáskörülményeik javítása érdekében kérte az ombudsman segítségét. A fiatalasszony gyermekeivel édesanyjánál egy 30 négyzetméteres ingatlanban él. Az asszony férje (a gyermekek édesapja) a lakás szűkössége miatt nem élhet velük. A nagymama beteges, valamint pszichés problémákkal küzd, ezért nagyon nehezen viseli el a három kiskorú gyermeket. A gyermekek otthoni tanulása a fentiek miatt megoldhatatlan.

A lefolytatott vizsgálat során az önkormányzattól környezettanulmány készítését kértük. A környezettanulmány igazolta a beadványozó helyzetét és a képviselő-testület a gyermekek – lakáskörülményeikből adódó – tanulási nehézségeire tekintettel a családot a szociális lakáskérelmezők ranglistáján az első helyre sorolta. Érthetetlen, hogy a gyermekjóléti szolgálat miért nem jelezte már korábban az önkormányzatnak a gyermekek problémáját.

Tapasztalataink szerint – ahogy a szociális szférában dolgozók többsége, úgy – a gyermekjóléti szolgálatok munkatársai is nagyon kevés ismerettel rendelkeznek a cigányságról, a cigány kultúráról, amely a velük való foglalkozást, problémáik megoldásának elősegítését megnehezíti, illetve sok esetben lehetetlenné teszi.

A megoldást álláspontunk szerint az jelentheti, ha a szociális dolgozók – hasonlóan az egészségügyben, a közoktatásban és más „emberközeli” munkakörökben foglalkoztatott közalkalmazottakhoz – az alapképzés vagy a posztgraduális képzés keretében elsajátíthatnák azokat a speciális ismereteket, amelyek a roma kisebbséghez tartozók problémái megoldásában nélkülözhetetlenek.

A gyermekjóléti szolgálatokkal való kapcsolattartás önkéntességének problémája

A Gyvtv. és a kapcsolódó rendeletek következetesen elválasztják egymástól a szolgáltató és a hatósági tevékenységet, előbbihez az önkéntesség utóbbihoz pedig a kényszer elvét kapcsolva. A magyar gyermekvédelem 1997 óta működő új rendszerében a gyermekjóléti szolgálatok lettek az ellátás és a szolgáltatás letéteményesei. A törvény szemléletéből egyértelműen következik, hogy a szülőnek a gyermekjóléti szolgálattal történő együttműködése – még ha az nyilvánvalóan a gyerek érdekében történik is – önkéntességen kell hogy alapuljon. Önkéntesség hiányában a gyermekjóléti szolgáltatás éppen segítő, ellátó funkcióját veszíti el. Eseteink között sajnos találkozunk olyan gyakorlattal is, amely a törvény szemléletét, céljait egyáltalán nem veszi figyelembe.

Az egyik Fejér megyei nagyváros önkormányzata régi munkásszállójának szobáit csak abban az esetben adta bérbe a rászoruló családoknak, ha vállalták a helyi gyermekjóléti szolgálattal való kötelező együttműködést. Amennyiben a családok megszegték az együttműködés szigorúan előírt for-

máit, bérleti szerződésüket a települési önkormányzat vagyongazdálkodója azonnal megszüntette. Hangsúlyozandó, hogy a szállót az önkormányzat nem vonta be a szociális intézményhálózatba, így az ott található szobákat piaci, illetve közel piaci áron értékesítette.

A szállóhasználati megállapodás azon pontja, mely a gyermekjóléti szolgálattal való kötelező együttműködést írja elő, véleményünk szerint összeegyeztethetetlen a szociális törvénnyel, valamint a gyermekvédelmi törvény céljaival. Álláspontunk szerint helytelen eszköz a nehéz helyzetben lévő családot komoly szankció kilátásba helyezésével együttműködésre kényszeríteni, meg akkor is, ha az elérendő cél, nevezetesen a gyermekek, kiskorúak védelme igazolható. A gyermekjóléti szolgálat segítségét kérni, vagyis egy önkéntes szolgáltatást igénybe venni az érintettek szabadságjoga. (Más részről kifogasztható a szerződés természetesen azért is, mivel egy bérleti szerződésben kizárólag az adott bérleti jogviszonyra vonatkozó jogokat és kötelezettségeket lehet szabályozni.)

A vizsgálat megállapításai alapján kezdeményeztük a bérlőkkel kötött szállóhasználati megállapodások módosítását. Az ombudsmani kezdeményezést a képviselő-testület elfogadta.

A gyermekjóléti szolgálatok „szerepvárosa”

A gyermekjóléti szolgálatokkal való kötelező együttműködéshez hasonló probléma a gyermekjóléti szolgálatok „szerepvárosa” is. Előfordul, hogy a szolgálatok munkatársai hatóságként, hatósági attitűdökkel felvéve a gyermekek állami gondoskodásba vételével fenyegetik „ügyfeleiket”. A gyermekjóléti szolgálatokat és a gyámhivatalokat a jog több helyen is egymásra utalja, amely azonban nem jelenti feladataik, de legfőképpen hatásköreik keveredését. A gyermekjóléti szolgálat nem hatóság. Gyermek védelembe vételére, ideiglenes hatályú elhelyezésére, nevelésbe vételére, stb. csak és kizárólag javaslatot tehet.

Lakhatási gondjaik megoldása érdekében a kisebbségi biztos segítségét kérő panaszosok a velük készített interjúk során egyhangzóan állították, hogy a gyermekjóléti szolgálat dolgozói adósságaik, illetve életmódjuk miatt gyermekeik gondoskodásba vételével fenyegetik őket. Néhány család ezért már iskolába se szívesen engedi gyermekeit. A személyes beszélgetés során kiderült, hogy a lakók a szolgálat, illetve a gyámhatóság munkatár-

sait nem tudják elkülöníteni, a két intézmény eltérő szerepével nincsenek tisztában.

Vizsgálatunk megállapításai alapján felhívtuk az illetékes önkormányzat, illetve a gyermekjóléti szolgálat figyelmét a törvénysértő gyakorlat megszüntetésére. Annak érdekében, hogy a gyermekjóléti szolgálat és a rászorulóknak közti kapcsolattartás gyakorlati problémái könnyebben megoldhatók legyenek, javasoltuk a Nemzeti Család- és Szociálpolitikai Intézet mint szakmai ellenőrző és módszertani intézmény szakmai segítségének tréningek, illetve képzések formájában történő igénybevételét. Ajánlásunkat a képviselő-testület a gyermekjóléti szolgálat munkatársainak – már meglévő – magas szintű képzettségére hivatkozva sajnós elutasította.

*A települési önkormányzatok mint a gyermekvédelmi rendszer
kiemelt szereplői*

Ahogy azt a bevezetőben említettük, a Gyvtv. a települési önkormányzatokat új szerepkörbe helyezte, számukra kiemelt prevenciós és új ellátási feladatokat határozott meg.

Tapasztalataink szerint azonban a helyi önkormányzatok e feladatainak – eltérő okokból – nem képesek mindenkor megfelelni. Nem hagyhatók figyelmen kívül azok az esetek, amikor a gyermekjóléti szolgálat a gyermekek veszélyeztetettségét észleli, megelőzésére, megszüntetésére javaslatot tesz, azonban az önkormányzati intézkedés mégis elmarad.

Dunaújvárosban – egy szállón – lakó panaszosok életkörülményeiről, esélyeiről, illetve azok hiányáról, az évek alatt felgyülemlett tartozásokról, keletkezésük körülményeiről, a gyermekek helyzetéről, fejlődéséről, a veszélyeztetettséget előidéző okokról, az ezek megoldását célzó javaslatokról, preventív eszközök alkalmazásáról a helyi gyermekjóléti szolgálat minden évben részletes jelentést terjesztett a képviselő-testület elé. Az önkormányzat intézkedései a szolgálat jelzései ellenére minden évben elmaradtak.

A nehéz helyzetben lévő családok szociális marginalizációjának megszüntetése és kifejezetten a gyermeki jogok további sérelmének elkerülése érdekében átfogó intézkedési és cselekvési program kidolgozását kezdeményeztük.

Mindenki előtt ismert az a probléma, hogy az önkormányzatok sok esetben nem rendelkeznek átmeneti otthonokkal. A magyar gyermekvédelmi jog minden tekintetben a családközei megoldásokat részesíti előnyben, maximálisan gyermekcentrikus védelmi rendszert építve fel. A gyermek alapjoga a saját családban való nevelkedés. A Gyvtv. egyik fő alapelvének tekinthető, hogy gyermeket kizárólag anyagi okból fennálló veszélyeztetettség miatt nem lehet családjától elválasztani. E törvényi alapelv érvényesülése érdekében a jogszabály az önkormányzat számára előírja, hogy ha a gyermeknek és szülőjének lakhatása nem lenne biztosított, akkor a családok átmeneti otthonába együttesen kell őket befogadni. E jogszabályi előírás sajnos a legritkább esetben érvényesül. Vizsgálataink alapján megállapítható, hogy a kistéleplések, községek, falvak önkormányzatai költségvetési forrás hiányában egyáltalán nem hoztak létre a Gyvtv. által kötelezően előírt otthonokat, a nagyvárosokban pedig szinte mindig telítettek a családok átmeneti otthonai.

A rendszeres gyermekvédelmi támogatással kapcsolatban felmerült speciális probléma

A modern államok elfogadott gyakorlata alapján a gyermek nevelésében is az államnak is felelősséget kell vállalnia: a gyermekek támogatásában az állam, ezen keresztül a helyi önkormányzat sajátos feladatokkal bír, pénzbeli ellátások biztosítására köteles.

Egy nagyvárosban a vizsgálat során áttekintettük a panaszosok támogatásának önkormányzati gyakorlatát is. Az önkormányzat a családok részére rendkívüli gyermekvédelmi támogatást és rendszeres gyermekvédelmi támogatásként (vizsgálatunk lefolytatásakor kiegészítő családi pótlék elnevezés alatt) a gyermekek iskolai, óvodai étkezését térítette.

Megállapítottuk, hogy a rendszeres gyermekvédelmi támogatás keretén belül folyósított étkezési támogatást elrendelő határozatok törvénysértők, az így kialakult gyakorlat súlyosan sérti a jogosultak szociális biztonságához való jogát. Az önkormányzat ugyanis egy évre előre, hónapokra lebontva határozta meg az adott gyermek után érkezési célra átutalandó összeget, de nem rendelkezett arról, hogy a gyermekintézményben ki az összeg átvéveje és mikor, miként, kinek köteles elszámolni. Az átvett pénznek ugyanis a szülő a jogosultja, az intézmény csak kezeli azt. A kieső napok

(betegség, lemondás) következtében megmaradt összeget megfelelő bizonylat ellenében a szülőnek meg kell kapnia. Ennek elmaradása esetén a család nem jut ahhoz a támogatáshoz, amely a gyermekeket a törvény alapján alanyi jogon megilleti.

A tárgyban tett kezdeményezésünket az önkormányzat maradéktalanul elfogadta.

A korábbi évekhez hasonlóan a szociális és ehhez kapcsolódóan a gyermeki jogokat érintő panaszok szinte kivétel nélkül a roma kisebbségtől érkeztek. Egy – nagy arányban – a társadalom periferiáján élő, hátrányos helyzetű társadalmi csoportnál kiemelkedően fontos a gyermeki jogok védelme. Tény, hogy ma Magyarországon a roma gyermekek helyzete, jogaik érvényesülése és érvényesítése sokkal rosszabb, mint a nem romáké. A cigányság társadalmi integrációjának alapvető feltétele, hogy a roma családokban felnövő gyermekek azonos – nemcsak deklarált, hanem gyakorlatban is érvényesülő – jogokkal és esélyekkel rendelkezzenek, mint a többségi társadalomhoz tartozó kiskorúak.

3.

A büntetés-végrehajtási és a rendőrséggel kapcsolatos panaszügyek bemutatása

2003. július 1-jén hatályba lépett a büntető eljárásról szóló új törvény és kisebb módosítás történt az 1978. évi IV. törvény a büntető törvénykönyvről (a továbbiakban: Btk.) és a büntetések és intézkedések végrehajtásáról szóló 1979. évi 11. törvényerejű rendelet (Bv. Kódex) rendelkezéseiben is. A jogszabályi változások hatása egyelőre a mi területünkön nem volt érzékelhető.

Büntetés-végrehajtási intézetek ellen érkezett panaszok

A büntetés-végrehajtási intézetben fogva tartottak jogállása speciális, mert létrejön egy büntetés-végrehajtási jogviszony, amelyből az elítéltnéző jogok és kötelezettségek keletkeznek. Az ember szabadságjogait az állam csak annyiban korlátozhatja és szabályozhatja, de annyiban köteles is korlátozni és szabályozni, amennyiben azt a közjó, vagyis a társadalom egysége megköveteli. Az állampolgári jogokat csak annyiban szabad korlátozni büntetés-végrehajtás céljából, amilyen mértékben ezt

törvény rendelkezése megengedi, és amilyen mértékben ez elkerülhetetlen. A büntetés végrehajtása alatt egymás mellett élnek a minden állampolgárt megillető jogok és kötelességek, valamint a végrehajtás során keletkezett speciális jogok és kötelességek. Az utóbbiak sajátossága, hogy csak a büntetés végrehajtásának ideje alatt állnak fenn.

A Bv. Kódex 2. §-ának (3) bekezdése – összhangban az Alkotmány 66. §-ának (1) bekezdésében és a 70/A. §-ának (1) bekezdésében írtakkal – rendelkezik arról, hogy az elítéltek között nem tehető hátrányos megkülönböztetés nemzeti és etnikai hovatartozásuk, vallási vagy politikai meggyőződésük, társadalmi származásuk, nemük, illetőleg vagyoni helyzetük szerint.

Az idei évben a büntetés-végrehajtási intézetekkel összefüggésben 23 beadvány érkezett az ombudsmanhoz, tehát enyhe fokú emelkedés figyelhető meg. A panaszok számának növekedése abból adódik, hogy a magyarországi büntetés-végrehajtási intézetek általában kifogásolható állapotban vannak és túlszűfoltak. Az intézetek nagy többsége kevésbé felszerelt és a körülményekben csak lassan következik be változás. Mindezek a tényezők hozzájárulhatnak ahhoz, hogy az intézetekben fogva tartottak – valamint a bv. személyzet – között gyakran konfliktusok és feszültségek alakulhatnak ki.

A beadványoknak két típusa különíthető el:

- vannak olyan panaszok, amelyekben a fogva tartottak tájékoztatást kérnek (büntetés félbeszakításáról, a szabadulást követő pályázati és egyéb lehetőségekről, gyermekelhelyezésről, tanulmányok befejezéséről, lakhatásról, adózásról, a szabadulás várható időpontjáról);
- és vannak olyanok, amelyekben az őket ért sérelmek (átmeneti csoportba helyezés megtagadása, a büntetés-végrehajtási intézet személyzete által elkövetett zaklatás, átszállítási kérelem elutasítása, büntetés félbeszakítás iránti kérelem elutasítása, büntetés-végrehajtási intézetben tapasztalt megkülönböztetés, feltételes szabadságra bocsátás elutasítása, a családdal való kapcsolattartás nem megfelelő biztosítása) orvoslásában kérik az országgyűlési biztos segítségét.

A vizsgálatok során általában az volt megállapítható, hogy a beadványokban leírt sérelmek megalapozatlanok és a büntetés-végrehajtási intézet jogszerűen járt el, de volt néhány olyan eset is, amelyben az elítéltet ért joghátrány az országgyűlési biztos közvetítő szerepének köszönhetően nyert orvoslást.

Néhány jellemző esetet szeretnénk bemutatni.

A szabadságvesztés büntetését töltő levélíró azt kérte a kisebbségi biztostól, hogy a lakóhelyéhez közelebb eső büntetés-végrehajtási intézetbe való átszállításában legyen a segítségére, mert már többször kérelmezte az áthelyezését, de minden alkalommal elutasították. Leírta, hogy a családjával csak levelezés útján tudja tartani a kapcsolatot, személyesen nem tudnak találkozni, mert az intézet távol van lakóhelyétől és a hozzátartozói anyagi körülményei nem teszik lehetővé azt, hogy őt meglátogassák.

A szabadságvesztés-büntetésüket töltők büntetés-végrehajtási intézetben történő elhelyezésével kapcsolatban a Bv. Kódex 24. §-a tartalmaz rendelkezéseket, e szerint a szabadságvesztést a bíróság által meghatározott fokozatban és a büntetés-végrehajtási szervezet által kijelölt, lehetőleg az elítélt lakóhelyéhez legközelebb eső büntetés-végrehajtási intézetben hajtják végre.

Az ombudsmani megkeresés alapján a büntetés-végrehajtás országos parancsnoka kivizsgáltatta az ügyet és arról adott tájékoztatást, hogy a beadványozó valóban átszállítását kérte a lakóhelyéhez közelebb fekvő büntetés-végrehajtási intézetbe szabadságvesztés-büntetésének hátralévő időtartamára. Az átszállítás elbírálására jogosult szervezeti egység vezetője a fogva tartott kérelmében megjelölt intézetek telítettségére hivatkozva a kérelmet elutasította. Az elítélt a döntés ellen panasszal élt és arra hivatkozott, hogy a jelenlegi fogva tartó intézményben több olyan elítélt is büntetését tölti, akikkel korábban konfliktusa volt. A büntetés-végrehajtás országos parancsnoka a fogva tartott panaszára és az ombudsman levelében írtakra figyelemmel engedélyezte az elítélt átszállítását a lakóhelyéhez közelebb eső intézetbe.

A panaszos beadványában azzal a kéréssel fordult a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosához, hogy látogatófogadás céljából más intézetbe való átszállításában támogassa. Panaszában leírta, hogy átszállítási kérelmet terjesztett elő, mert hat hónapja nem volt lehetősége hozzátartozóival találkozni, de elutasító választ kapott. Családja a nagy távolság, felesége betegsége és a szűkös anyagi körülmények miatt nem tudja őt felkeresni. Véleménye szerint a kedvezőtlen döntés összefüggésben áll kisebbségi származásával.

Az elítéltek kötelezettségeire és jogaira vonatkozó rendelkezéseket a Bv. Kódex III. címe tartalmazza. Ezen belül került szabályozásra az elítélt hozzátartozóival való kapcsolattartása, mely szerint az elítélt jogosult:

- a hozzátartozóival, valamint az általa megjelölt és a büntetés-végrehajtási intézet által engedélyezett személyekkel való levelezésre, a levelek gyakorisága és terjedelme nem korlátozott;
- legalább havonként látogató fogadására; ha a büntetés-végrehajtási intézet biztonsága indokolja, az elítélt rácson keresztül beszélhet a látogatóval.

A büntetés-végrehajtás országos parancsnoka megkeresésünkre a következő tájékoztatást adta:

- A fogva tartott többszörös visszaeső. A megyei bíróság 1 év 6 hónap börtön fokozatban végrehajtandó szabadságvesztésre ítélte.
- Jó munkavégzése és magatartása alapján 3 esetben részesült jutalmazásban. Az intézet értékelése szerint megfelelő kapcsolatot tart hozzátartozóival. A családjától havonta kap csomagot.
- Látogatási engedélyt egy alkalommal küldött hozzátartozóinak, azonban arra látogató nem érkezett, ezért írásban terjesztett elő kérelmet annak érdekében, hogy a következő hónapban esedékes látogató fogadása a lakásához legközelebbi intézetbe lehessen.
- Az intézet illetékese felvette a kapcsolatot a célintézettel, ahonnan azt az értesítést kapta, hogy a zsúfoltság miatt nem tudják biztosítani a látogatás feltételeit, ezért az intézet parancsnoka a fogva tartott kérelmét elutasította.

A döntést a nevelő a kérelmező tudomására hozta. A fogva tartott a kérelme ügyében hozott döntés ellen a fogva tartó intézetben panasszal nem élt, holott – az országos parancsnok leírása szerint – valamennyi fogva tartott ismeri a vonatkozó rendelet előírásait, amely szerint az intézet parancsnoka által hozott döntés ellen benyújtott panasz elbírálása az országos parancsnok hatáskörébe tartozik. Mivel a fogva tartott lakóhelyétől távol eső intézetben tölti büntetését, magatartása megfelel az intézet elvárásainak, a kérelmet az országos parancsnok méltányolta. Az országos parancsnok megkeresésünket az intézetben hozott kérelem elutasítása miatt bejelentett panaszként értékelte, ezért a korábbi parancsnoki döntést megváltoztatta, és engedélyezte, hogy a beadványozó látogató fogadására egy másik intézetbe kerüljön.

A szabadságvesztés büntetését töltő elítélt panasszal fordult a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa felé, melyben feltételes szabadságra bocsátás iránti kérelem elutasítását sérelmezte. Leírta, hogy az ügyében tartott bírósági tárgyalásról – amelyen feltételes szabadságra bocsátása tárgyában is döntöttek – sem őt, sem az ügyvédjét nem értesítették. Véleménye szerint az, hogy a büntetés-végrehajtási bíróság elutasította a feltételes szabadságra bocsátását, összefüggésben áll cigány származásával.

A feltételes szabadságra bocsátás szabályairól a Btk., a Bv. Kódex és a – büntetőügyekben hozott határozatok végrehajtása során a bíróságokra és egyéb szervekre háruló feladatokról szóló – 9/2002. (IV. 9.) IM rendelet tartalmaz rendelkezéseket.

A bíróság – a fenti jogszabályok alapján – a határozott ideig tartó szabadságvesztésre ítéltet feltételes szabadságra bocsáthatja, ha a büntetés végrehajtása alatt tanúsított kifogástalan magatartása alapján alaposan feltehető, hogy a büntetés célja további szabadságelvonás nélkül is elérhető.

A feltételes szabadságra bocsátásnak tehát akkor van helye – ha a fenti feltételek fennállása mellett – az elítélt a fegyházban végrehajtandó büntetésének legalább negyötöd, börtönben legalább háromnegyed, fogházban legalább kétharmad részét kitöltötte. Nem bocsátható feltételes szabadságra az, akit olyan szándékos bűncselekmény miatt ítélték szabadságvesztésre, amelyet korábbi végrehajtandó szabadságvesztésre ítéltése után, a végrehajtás befejezése előtt követett el; aki a szabadságvesztésből legalább két hónapot nem töltött ki; vagy aki a bűncselekményt bünszervezetben követte el, illetőleg akinek a büntetés végrehajtása alatt tanúsított magatartása nem felel meg az intézeti szabályoknak.

A büntetés-végrehajtási intézet a feltételes szabadságra bocsátás esedékessége előtt két hónappal, illetve ha ennél kevesebb idő áll rendelkezésre haladéktalanul előterjesztést tesz a büntetés-végrehajtási bírónak. Az előterjesztés tartalmazza a nevelői véleményt és értékelést. A bíróság az elítélt meghallgatása után dönt a feltételes szabadságra bocsátás kérdésében, az elítélt számára engedélyezheti vagy mellőzheti a feltételes szabadságra bocsátást. A bíróság a meghallgatás időpontjáról a bvt. intézetet, ha a terhelt szabadlábon van, a terheltet, illetőleg ha fiatalos, törvényes képviselőjét, továbbá ha az ügyész meghallgatás szükséges, az ügyészt értesíti.

A feltételes szabadságra bocsátás mellőzését indokolhatja például, ha az elítélt ellen újabb büntetőeljárás van folyamatban, ilyen esetben

ugyanis nem lehet okkal feltételezni, hogy a büntetés célja további szabadságelvonás nélkül is elérhető. Ha a bíró az elítélt számára nem engedélyezte a feltételes szabadságra bocsátását és annak későbbi megvizsgálására sem szabott meg újabb határidőt, a bv. intézet akkor tehet ismételt előterjesztést, ha az elítélt magatartásában tartósan kedvező változás következett be.

(Mivel az országgyűlési biztos nem vizsgálhatja a bíróságok tevékenységét sem, így a büntetés-végrehajtási bíró eljárását sem, a kisebbségi ombudsman legfeljebb felkérheti a büntetés-végrehajtás országos parancsnokát arra, hogy a panaszos feltételes szabadságra bocsátásával kapcsolatban rendelkezésére álló iratokat bocsássa rendelkezésére.)

Az iratok alapján az alábbiakat lehetett megállapítani: panaszosunk egy év három hónap börtönbüntetését töltötte. Korábban egy másik bv. intézetben volt fogva tartva, ahol több fegyelmi vétséget is elkövetett. Végrehajtásra várt még vele szemben 10 hónap börtönbüntetés, továbbá folyamatban volt ellene egy büntetőeljárás. A beadványozó ügyében eljáró büntetés-végrehajtási bíró megállapította, hogy a feltételes szabadságra bocsátás feltételei hiányoznak, mivel folyamatban van vele szemben egy büntetőeljárás és a büntetés-végrehajtás ideje alatt tanúsított magatartása, valamint fegyelmi büntetései alapján nem vonható le olyan következtetés, hogy a büntetés célja a panaszossal szemben további szabadságelvonás nélkül is elérhető lenne.

A végzés ellen az elítélt fellebbezett, azonban a másodfokú bíróság döntése szerint a büntetés-végrehajtási bíró eljárása törvényes és megalapozott volt. A feltételes szabadságra bocsátás irataiból megállapítható volt, hogy az elsőfokú hatóság döntését meghallgatáson hozta meg.

Az elítélt panaszában azt is sérelmezte, hogy nevelői meghallgatásakor jelezte, hogy kéri jogi képviselője jelenlétét a feltételes szabadságra bocsátás tárgyalásán. A büntetés-végrehajtási bírótól kapott tájékoztatás alapján, mivel a panaszos ügyvédjének nem volt meghatalmazása a bíróságon, ezért nem értesítették a tárgyalás időpontjáról. A jogszabályi rendelkezések alapján megállapítható, hogy a panaszost az eljárása során jogsérelem nem érte.

Egy másik ügyünkben az elítélt a kisebbségi jogok országgyűlési biztosához eljuttatott beadványában azt kifogásolta, hogy a bv. intézet egyik konyhafőnöke „kisebbségellenes” magatartást tanúsít vele szemben. Beadványában leírta, hogy a bv. intézet konyháján dolgozott szakácsként fél évig. A konyha

vezetője elbocsátotta, mert elmondása szerint egy alkalommal közölte vele, hogy a konyhán cigány származású személy nem dolgozhat.

A helyszínen meghallgattuk a panaszost és az általa megjelölt személyeket, akik az említett eset során jelen voltak. Mivel a vizsgálatunk folyamán fegyelmi vétség elkövetésének alapos gyanúját észleltük, ezért a meghallgatásról készült jegyzőkönyveket továbbítottuk a büntetés-végrehajtási intézet vezetőjéhez és az Obtv. 24. §-a szerint felelősségre vonásra irányuló eljárást kezdeményeztünk.

2003 áprilisában a bv. intézet parancsnoka a konyha vezetője ellen fegyelmi eljárást rendelt el szolgálati kötelezettség megszegése fegyelemsértés miatt, amit 2003 augusztusában megszüntetett. A konyha vezetője tagadta a terhére rótt fegyelemsértés elkövetését és állítása szerint a fogva tartottak kezelésére, a velük való bánásmódra vonatkozó szabályokat nem sértette meg. A tanúk nyilatkozatai szerint a konyhafőnök fogva tartottakkal való kapcsolata megfelelő volt, 1-2 esetben elhangzottak sértőbb kifejezések, de nem személyre irányulóan, hanem általában a munkavégzés, a szolgálati feladatok teljesítése során esetenként jelentkező feszültség, konfliktushelyzet megszüntetése közben. A bv. intézet parancsnoka a fegyelmi eljárás során megállapította, hogy a konyha vezetője hirtelen haragú, lobbanékony vérmérsékletű, ha az általa kiadott utasításokat nem hajtják végre, de nem tudta egyértelműen tisztázni a bánásmód szabályainak megsértésében megnyilvánuló fegyelemsértés megvalósítását. A parancsnok felhívta a konyha vezetőjének a figyelmét arra, hogy minden esetben – maradéktalanul – tartsa be a szolgálatteljesítésre, a fogva tartottakkal kapcsolatos bánásmódra vonatkozó szabályokban, utasításokban foglalt rendelkezéseket, előírásokat és a napi érintkezés során az általános magatartási szabályokat.

Az ügyben nem lehetett bizonyítani azt, hogy a konyha vezetője a panaszost kisebbségi származása miatt bocsátotta el a munkaköréből, mert rajta kívül több cigány származású személy dolgozott és dolgozik jelenleg is a konyhán.

A rendőrség eljárása ellen benyújtott beadványok

A rendőrség munkájával kapcsolatos panaszok száma az elmúlt évhez képest enyhe csökkenést mutat. A beadványokat általában hasonló tartalmú ügyekben nyújtották be, ezért azok egyenként történő bemutatása

– e beszámoló keretei között – felesleges lenne, viszont néhány, tipikusnak tekinthető eset kapcsán szeretnénk rávilágítani ennek az ügycsoportnak a sajátosságaira.

A panaszosok – jöllehet a nyomozó hatóságok tevékenységét kifogásolták, de – a legtöbb esetben az előzetes letartóztatás elrendelését sérelmezték.⁷⁹

A panaszosok egyéb beadványaikban a nyomozati eljárást, a rendőrségi előállítást, a rendőrség tagjainak magatartását, a rendőrség jogellenes adatkezelését és a szabálysértési bírság kiszabását sérelmezték.

Volt néhány esetünk, amelyben vizsgálatunk alapján arra a következtetésre jutottunk, hogy a hatóság törvénytelenül járt el, és a beadványozót joghátrány érte. Íme egy tipikusnak tekinthető eset:

Az előzetes letartóztatásban lévő panaszos azt kifogásolta, hogy a rendőrség nyomozói meg nem engedett eszközöket alkalmazta vele szemben, erőszakosan vallatták, tettelesen bántalmazták és emberi méltóságában megálázták. A beadványozó édesanyja azt is sérelmezte, hogy a rendőrség tagjai több alkalommal tartottak házkutatást otthonukban. Elmondása szerint többször kérelmezték a bíróságnál fia szabaddábra helyezését, de minden esetben elutasították. A panaszos és édesanyja véleménye szerint az őket ért sérelmek összefüggésben állnak kisebbségi származásukkal.

Az országgyűlési biztos kényszervallatás és más bűncselekmények elkövetésének gyanúja miatt – az Obtv. 24. §-ában előírt kötelezettsége alapján – büntetőeljárás megindítását kezdeményeztünk az illetékes megyei főügyésznél. A főügyész tájékoztatása szerint az ügyben a feljelentés kiegészítése során a következőket tárták fel. A büntetőügyben eljáró rendőr vonatkozásában nem volt megállapítható bűncselekmény elkövetésének alapos gyanúja.

A panaszos feljelentésében és beadványaiban azt állította, hogy a gyanúsítottkénti kihallgatása során nem az általa, hanem a kihallgató rendőr által elmondottak kerültek a jegyzőkönyvbe, és csupán félelmében nevezett meg – tettesként további – általa ismert személyeket.

Azonban az iratok átvizsgálása során bebizonyosodott, hogy a panaszos a gyanúsítottkénti kihallgatása során, az általa elmondottak egybe-

⁷⁹ Mivel az előzetes letartóztatás elrendelése a bíróság hatáskörébe tartozik, ezért az ombudsman ezeket a beadványokat nem vizsgálhatja.

hangzóak azon vallomásokkal, amelyeket az általa megnevezett személyek gyanúsított kihallgatásuk során tettek. Az ügyészség álláspontja szerint, mivel a gyanúsítottkénti kihallgatásra a panaszos vallomását követően két nappal később került sor, így alaposan feltehető az, hogy a beadványozó szavai szerepelnek a gyanúsított jegyzőkönyvben.

A panaszos azt is sérelmezte, hogy a kihallgatása előtt ököllel bántalmazta a rendőr, ennek ellenére az orvosi vizsgálaton nem közölte az orvossal az őt ért bántalmazás tényét és semmilyen külsérelmi nyomot nem rögzítettek a véleményben.

A feljelentéskiegészítés keretében beszerzett adatok alapján az ügyészség nem tudta valószínűsíteni, hogy a kihallgató rendőr bűncselekményt követett volna el, ezért az ügyészségi nyomozóhivatal a nyomozást az ügyben megtagadta, amivel a főügyész is egyetértett.

A beadványozó lakásán 2002. december 12-én ismételten házkutatást tartott a hatóság és a panaszost őrizetbe vették, majd a bíróság előzetes letartóztatását rendelte el lopás és kábítószerrel visszaélés elkövetésének alapos gyanúja miatt. A későbbiekben az előzetes letartóztatást több alkalommal meghosszabbította a bíróság, majd a kényszerintézkedést 2003. április 28-án megszüntette, arra hivatkozva, hogy azok az okok, amelyek a fogva tartás elrendelését indokolták, már nem állnak fenn.

2003 áprilisában újabb vizsgálatot kezdeményeztünk, mert a panaszos édesanyja ismételten sérelmezte, hogy a rendőrség kellő bizonyítékok hiányában és szerinte jogsértő módon folytat büntető eljárást. Kifogásolta, hogy a nyomozás indokolatlanul hosszú ideig tart. Továbbá utalt arra, hogy a fia ellen folytatott eljárás összefüggésben állhat az ő kisebbségi önkormányzati tisztségével, illetve a rendőrségnek nem tetsző tevékenységével. A panaszos és a gyanúsított védőjének álláspontját megismerve és az eljárás iratanyagának tanulmányozása alapján az ombudsman vélelmezte, hogy a kifogásolt ügyben nem érvényesül a büntetőeljárásról szóló 1973. évi I. törvény (rég. Be.) 96. § (1) bekezdésében rögzített követelmény, miszerint: *„A hatóságoknak arra kell törekedniük, hogy az előzetes letartóztatás a lehető legrövidebb ideig tartson. Ha a terhelt előzetes letartóztatásban van, az eljárást soron kívül kell lefolytatni.”*⁸⁰ A fogva tartás lényegéből következően kizárt, hogy az előzetes letartóztatásban lévő ter-

⁸⁰ Ennek megfelelő rendelkezést tartalmaz a bűnügyek rendőrségi nyomozásáról szóló 40/1987. BM utasítás is, amelynek 438. pontja előírja, hogy: „Biztosítani kell az előzetes letartóztatásban lévő gyanúsított, a nem magyar állampolgár, továbbá a fiatalok ügyének soronkívüliségét.”

helt a személyi szabadságához, a szabad mozgáshoz és a tartózkodási hely szabad megválasztásához való alkotmányos alapjogát gyakorolhassa. Az előzetes letartóztatás nem előrehozott büntetés, hanem az eljárás sikerének biztosítására hivatott (a terhelt alapjogát súlyosan korlátozó) kényszerintézkedés, amelyet csak az elkerülhetetlenül szükséges esetben és mértékig szabad alkalmazni. Ezt szolgálja a kötelező soronkívüliség szabálya is. Ha a nyomozó hatóság a soronkívüliség követelményének nem tesz eleget, súlyosan sérti a terhelt említett alkotmányos alapjogát.

Ez a jogsérelem a panaszos ellen folytatott nyomozás irataiból kétségtelenül megállapítható, ugyanis a letartóztatás összesen 137 napig tartott, és ez idő alatt mindössze 12 napon végzett a hatóság érdemi nyomozati cselekményt: a hatóság indokolatlanul késedelmes eljárása visszásságot okozott.

Mindezek alapján 2003. május 13-án ajánlással fordultunk a megyei rendőr-főkapitányság vezetőjéhez, az esetleges felelősök személyének megállapítása érdekében, és kértük: vizsgálja meg, hogy egyedi ügyről van-e szó, ha igen, mi ennek az oka, illetőleg a konkrét eset alapján levonható-e olyan következtetés, hogy ez a gyakorlat általánosnak tekinthető.

A megyei rendőrfőkapitány a következő tájékoztatást adta:

- a nyomozó hatóság nem követett el jogsértést, mert a lehetőségeikhez képest biztosították a gyanúsított ügyének soronkívüliségét és felesleges időhúzás nem történt;
- a konkrét ügyben sem hagyható figyelmen kívül, hogy a gyanúsított jogainak biztosítása mellett a Be. 5. § (1) bekezdése a hatóságok feladatává teszi azt is, hogy „az eljárás minden szakaszában a tényállást alaposan és hiánytalanul tisztázzák, a valóságnak megfelelően állapítsák meg, a terhelő és mentő, valamint a büntetőjogi felelősséget súlyosító és enyhítő körülményeket egyaránt figyelembe véve”;
- a vizsgálat során számos más olyan ügyet is revízió alá vontak, amelyben az eljárást előzetes letartóztatás mellett folytatják, és azt állapították meg, hogy fel sem merült az előzetes letartóztatás felesleges időhúzással történő fenntartása: a személyi bizonyításnak minden esetben soronkívüliséget biztosítanak, de bizonyos speciális szakértői vélemények elkészítése – nyomozó szerven kívüli okok miatt – elhúzódik.

Tájékoztatást kaptunk továbbá arról, hogy a kifogásolt ügyben több szakértői véleményre is szükség volt, amelyek azonban csak 2003 márciu-

sában készültek el. További eljárási garanciát jelent, hogy a terhelt előzetes letartóztatása mellett folytatott nyomozások felett az illetékes ügyészek minden esetben fokozott felügyeletet gyakorolnak, így biztosított, hogy a személyes szabadságukban korlátozott személyek jogai ne sérüljenek.

(A megyei rendőrfőkapitány a vizsgálat alapján fegyelmi felelősség megállapítását nem kezdeményezte, azonban az ajánlásunk alapján nyomatékosan felhívta a megye nyomozó hatóságai vezetőinek figyelmét a gyanúsított jogok betartásának fokozott és folyamatos ellenőrzésére.)

Egy másik esetben, egy újságíró beadványában azt sérelmezte, hogy a rendőrség internetes honlapján törvénysértő körözhvényeket tették közzé, amelyekben az érintett rendőrkapitányságok megemlítik a keresett személyek vélt roma származását.

A konkrét ügyre – a körözött személyek személyes adatainak kezelésére vonatkozóan – a Be., illetőleg a Rendőrségről szóló 1994. XXXIV. törvény, valamint a személy és tárgykörözésről szóló 2001. évi XVIII. törvény tartalmaz rendelkezéseket.

A jogszabályok előírásainak megfelelően a körözvényeken a következő személyes adatokat lehet szerepeltetni:

- a) a körözött személy természetes személyazonosító adatai [családi és utóneve(i)], nők esetében leánykori családi és utóneve(i), neme, születési helye és ideje, anyja leánykori családi és utóneve(i)), állampolgársága, lakó- és tartózkodási helye, álneve, gúnyneve, személyleírása, különös ismertetőjegyei, fényképe, ruházatának és a nála lévő tárgyaknak a leírása, vélt feltalálási helyei, tartózkodási helye ismeretlenné válásának időpontja,
- b) a körözés elrendelésének oka,
- c) a körözés elrendelésének napja, az óra és perc feltüntetésével,
- d) annak a hatósági eljárásnak az iktatószáma, amelyben a körözést elrendelték,
- e) a körözést elrendelő hatóság megnevezése,
- f) a felkutatáshoz szükséges egyéb – jogszabályban meghatározott – adat, továbbá
- g) az, ha a körözést elrendelő hatóság bűnüldözési érdekből korlátozza, vagy nem engedélyezi az adatszolgáltatást, illetve a nyilvánosságra hozatalt megtiltotta.

A konkrét ügy kivizsgálása során figyelembe kellett vennünk a Nektv. 7. § (1) bekezdésen foglalt azon rendelkezést, amely szerint „*a valamely nemzeti, etnikai csoporthoz, kisebbséghez való tartozás vállalása és kinyilvánítása az egyén kizárólagos és elidegeníthetetlen joga; a kisebbségi csoporthoz való tartozás kérdésében nyilatkozatra senki nem kötelezhető*”, illetőleg az Avtv. 2. § 2. pontjában foglalt értelmező rendelkezést. Ez utóbbi törvényhely alapján a nemzetiségi és etnikai hovatartozásra vonatkozó adatok különleges személyes adatoknak minősülnek, és ugyancsak az Avtv. 3 § (4) bekezdése rögzíti, hogy: „törvény közérdekből – az adatok körének kifejezett megjelölésével – elrendelheti a személyes adat nyilvánosságra hozatalát; minden egyéb esetben a nyilvánosságra hozatalhoz az érintett hozzájárulása, különleges adat esetében írásbeli hozzájárulása szükséges...”⁸¹

A konkrét panaszügyben a rendőrség vizsgálatát kezdeményeztük, melynek eredményeképpen a nyomozó hatóság képviselője a következő tájékoztatást adta:

- a fent említett körözüvényeket levették a rendőrség internetes honlapjáról;
- ígéretet tettek arra, hogy a továbbiakban a megyei rendőr-főkapitányságok által az Internetre feltenni kívánt körözüvényeket külön is ellenőrizni fogják és felhívják valamennyi érintett rendőri szerv figyelmét arra, hogy a körözüvényekben kizárólag azok a személyes adatok szerepelhetnek, melyeket a fenti jogszabályok felsorolnak.

Az Avtv. értelmében – illetőleg az adatvédelmi biztossal egyeztetett és közösen kialakított gyakorlatunk alapján is – az etnikai hovatartozás olyan szenzitív adat, amelynek nyilvánosságra hozatalához az érintett (az adatalany) írásos nyilatkozata szükséges, ezért ennek hiánya – még ha rendőrségi körözésről is van szó – sérti az egyénnek személyes adatok védelméhez fűződő, valamint a szabad identitás szabad vállalásához (kinyilvánításához) való jogát is.

Egy másik ügyünkben például a cigány kisebbségi önkormányzat elnöke beadványában azt kifogásolta, hogy a településen működő szórakozóhelyen három rendőrnnyomozó megfenyegetett és tettelesen bántalmazott egy roma

⁸¹ Az Avtv. alapján kétség esetén azt kell vélelmezni, hogy az érintett a hozzájárulását nem adta meg.

fiatalembert. A sérelmek miatt a sértett barátja tett feljelentést a katonai ügyészségen. Az eljáró katonai ügyész tájékoztatta a feljelentőt arról, hogy a rendőrök által megvalósított cselekmény hivatalos eljárásban elkövetett bántalmazás vétsége, amelynek kivizsgálására a megyei ügyészségi nyomozó hivatal illetékes. A panaszos álláspontja szerint a bántalmazás összefüggésben áll a sértett cigány származásával.

A Btk. 174/B. § akként rendelkezik, hogy ha valaki „*mást valamely nemzeti, etnikai, faji vagy vallási csoporthoz tartozása, vagy vélt tartozása miatt bántalmaz, illetőleg erőszakkal vagy fenyegetéssel arra kényszerít, hogy valamit tegyen, ne tegyen vagy eltűnjön, büntettet követ el*”.

A panasz tartalmilag tehát felvetette ennek az igen súlyos megítélésű bűncselekménynek a gyanúját, ezért az Obtv. 24. §-ban foglalt kötelezettségünknek megfelelően kénytelenek voltunk a büntetőjogi felelősség tisztázását kezdeményezni, annak ellenére, hogy az ügyben egy enyhébb megítélésű cselekmény miatt a büntetőeljárás már folyamatban volt.

A vizsgálat során kiderült, hogy egy igen bonyolult megítélésű cselekményről van szó. Tekintettel ugyanis arra, hogy a bántalmazással gyanúsított rendőrök a tett elkövetése időpontjában nem voltak szolgálatban, és magatartásuk nem volt hivatalos jellegűnek minősíthető, mind a Btk. 174/B. §-ába ütköző bűncselekmény, mind a hivatali bántalmazás vétsége miatti eljárást meg kellett szüntetni: a felelősség megállapítására csak – egy a sértettek magánindítványára üldözendő – könnyű testi sértés miatt kerülhetett sor.⁸²

4. A katasztrófavédelmi hatóságokkal, illetve a természeti károk enyhítésével kapcsolatos tapasztalataink bemutatása

Egy kis településen élő lakos azt sérelmezve fordult hozzánk, hogy a 2002. augusztus 9-én bekövetkező felhőszakadás súlyos károkat okozott ugyan a házában, ennek enyhítésére az illetékes hatóságok mégsem nyújtottak – a

⁸² A bemutatott esetet – az érthetőség kedvéért – az ún. „kocsmai verekedések” körébe sorolhatjuk.

1142/2002. (VIII. 16.), illetve a 1155/2002. (IX. 14.) Korm. határozatoknak megfelelő – segítséget. A panaszos álláspontja szerint a hivatkozott kormányhatározatok alapján az ár-, és csapadékvíz okozta kára megtérítésére 685 775 Ft illette volna meg, ezzel szemben mindössze 17 500 Ft-ot kapott. Az őt érő hátrányt összefüggésbe hozta a cigány származásával. Ennek bizonyítására előadta, hogy a megye katasztrófavédelmi szakemberei a kárfelmérés során rasszista kijelentéseket tettek. (Például: „Csak nem gondolják, hogy az állam pénzén építünk a cigányoknak házat?!”)

Az ügy kivizsgálása során – annak ellenére, hogy az etnikai diszkrimináció tényét megnyugtató módon ki lehetett zárni – nemcsak a természeti károk enyhítésére hivatott hatóságok eljárásában, hanem a kárenyhítés állami kötelezettségével, illetve annak gyakorlati megvalósításával kapcsolatban is figyelmet érdemlő visszasságokat állapítottunk meg.

A panaszosunk kártalanítási igényével kapcsolatos iratok átvizsgálása során ugyanis megállapítottuk, hogy a kárenyhítési folyamatban közreműködő, szinte valamennyi személy, illetőleg szerv sorozatos hibákat követett el. Így hibázott például az érintett település polgármestere, a Megyei Helyreállítási és Újraépítési Bizottság illetékesei, de az országos és a megyei katasztrófavédelmi főigazgatóság munkatársai is.

A hibák az alábbiakban foglalhatók össze:

- a panaszos lakóházánál több bizottság, több alkalommal tartott helyszíni szemlét, melyek során mind a kár mértékében, mind a kár jellegében eltérő következtetésekre jutottak;
- a panaszost csak hiányosan – egymásnak is ellentmondóan – tájékoztatták, mely során pontosan nyomon követhető volt egy sajátos „elhárítási technika”: érdemi segítség helyett a panaszost a társszervek között küldözgették;
- a károsult egyéni szociális helyzetét, rászorultságát figyelmen kívül hagyva, indokolatlanul – és az idő múlását tekintve, jelentős érdeksérelmet okozó módon – késleltették az ügy érdemi lezárását.

A vizsgálat során kiderült, hogy a hibák egy része magára a jogi szabályozásra – annak hiányosságára – vezethető vissza.

A természeti katasztrófa – a 2002 nyarán bekövetkezett felhőszakadások okozta károk – elhárításáról a kormány ugyanis nem jogszabályban, hanem egy „az állami irányítás egyéb jogi eszközének minősülő” jogi normában – konkrétan a 1155/2002. (IX. 14.) Korm. határozatban döntött.

A Korm. határozat biztosította a központi költségvetésből a kártalanításra igénybe vehető pénzügyi keretet, azonban a konkrét kárrendezést nem a katasztrófavédelem országos és megyei szerveire, hanem elsődlegesen a helyi önkormányzatokra bízta.

Az önkormányzati autonómia egyik legfontosabb alkotmányos garanciája az, hogy az önkormányzat részére az állam feladatot csak kivételesen, magas szintű jogszabályban – törvényben – írhat elő azzal a feltétellel, hogy a feladat végrehajtásához szükséges költségvetési és egyéb tárgyi eszközöket is biztosítja.

Esetünkben az állam látszólagosan – ex gratia – felelősséget vállalt a természeti csapás következményeinek enyhítéséért, azonban nemcsak a segítséget bocsátotta az önkormányzatok rendelkezésére, hanem az annak elosztásával szükségképpen együttjáró felelősséget is.

A Korm. határozat szóhasználata szerint a kormány ugyan pusztán „felkérte” az önkormányzatokat a helyreállításra szánt források szétosztásában való közreműködésre, de facto azonban a teljes felelősséget rájuk hárította.

Panaszosunk konkrét ügyében megállapítottuk, hogy a települési önkormányzat a kormány határozatát mintegy törvénynek tekintve, helyi jogszabályt – rendeletet – alkotott annak végrehajtására. E „végrehajtási rendelet” keretei között azonban értelemszerűen nem szabályozhatott olyan kérdéseket, hogy mi történik az egyes károsultak igényeinek elutasítása esetén.

A jogi szabályozás szempontjából abszurd helyzet állott elő: hiszen az önkormányzat egyedi döntéseit csak bíróság előtt lehet megtámadni: a katasztrófavédelem területi vagy országos szerveihez való jogorvoslati kérelmek benyújtása szóba sem jöhet.

A katasztrófavédelem szervei – ide értve a megyei helyreállítási és újjáépítési bizottságokat is – nyilvánvalóan csak egyféle „szakhatóságként” működhetnek közre az önkormányzat döntésének meghozatalában. A szabályozási konstrukció azonban a károsultakat megfosztja a szakhatóságok érdemi döntéseinek a megtámadási jogától is, ezért fordulhatott elő, hogy a különböző helyszíni szemle bizottságok egymástól eltérően hol árvízkárról, hol csapadék- vagy viharkárról szóltak, és a kár összegét is egymásnak ellentmondásos módon becsülték meg.

A konkrét ügy tapasztalatait összegezve – e beszámoló keretei között is – szeretnénk felhívni az Országgyűlés figyelmét a következőkre:

- a katasztrófavédelmi ügyekben államigazgatási szervek és önkormányzati szervek egymás mellett vesznek részt, úgy, hogy nem kellően tisztázott és elválasztott a feladat- és hatáskörük;
- az önkormányzati döntéshozatalban úgy vesznek részt a katasztrófavédelem államigazgatási szervei, hogy nem lehetnek valóságos jogosítványai;⁸³
- a meghozott önkormányzati kártalanításról szóló döntés ex gratia jellegű, mérlegelés útján meghozott döntés, alanyi joga senkinek nincs, nem lehet rá, így csak az egyenlő méltóság sérelme esetén vitatható sikerrel még a bíróságon is;
- települési önkormányzatok nem kötelesek eleget tenni egy kormányhatározat felkérésének, mert kötelező feladatot önkormányzat részére csak törvény, vagy, annak felhatalmazása alapján, kormányrendelet állapíthat meg;
- mindezek alapján meggyőződésünk, hogy az egyes természeti katasztrófák során követendő minden eljárási cselekményt, az eljáró szervek feladat- és hatáskörét jogszabályban lenne szükséges rendezni;
- megfontolandó, mert tényleges jogorvoslati lehetőséget nyújtana, hogy a teljes eljárást államigazgatási szervek bonyolítsák le.

(Mivel az ügyben jelenleg is bírósági eljárás van folyamatban, annak érdemi befejezéséről nem tudunk beszélni.)

5.

Egyszerű törvénysértés vagy alkotmányos visszásság – polémiánk az adóhatósággal

A jogbiztonság – az Alkotmánybíróság értelmezése szerint – kiemelkedően fontos jogállami érték, s ebből eredően meghatározott kötelezettségek hárulnak mind a jogalkotók, mind pedig a jogalkalmazó szervekre [28/1992. (IV. 30.) AB határozat]. A jogállamiság elvét az alaptörvény további rendelkezései részletezik, e szabályok ugyanakkor nem töltik ki teljes egészében ezen alapérték tartalmát. Az Alkotmánybíróság ezért nyil-

⁸³ A katasztrófavédelmi szervek koordinációs és ellenőrzési feladatai vannak, de az önkormányzati autonómia miatt, ezek nem értelmezhetők másként, csak mint jelzési kötelezettségek.

vánította ki, hogy a jogállamiság fogalmának értelmezése az Alkotmánybíróság egyik fontos feladata [9/1992. (I. 30.) AB határozat]. Az országgyűlési biztosnak saját területén jelentős funkciója az, hogy a jogbiztonság fogalmát értelmezze, és ennek megfelelően alakítsa ki az alkotmányos visszásság jogi tartalmát: a következőkben bemutatott eset egyrészt egy belső utasítás és egy törvény viszonyának értelmezési vitájáról, illetve az ombudsmannak a jogbiztonságról vallott álláspontjáról szól.

Egy roma panaszos az általa vezetett kft.-t sújtó etnikai diszkriminációt, illetve az eljáró adóhatóság „hallgatását” sérelmezve fordult hozzánk.

Az ügyfél panaszában előadta, hogy

- *adó-visszaigénylési kérelmét több mint 6 hónap óta, többszöri sürgetése ellenére sem bírálta el az adóhatóság, s emiatt nem tudja a vállalkozása megkezdéséhez szükséges munkálatokat befejezni, a törzsállományt megvenni, a termelést megkezdni;*
- *az adó-visszaigénylési eljárás során az egyik revizor azzal kecsegtette, ha aláír egy, a revizor által diktált, valótlanságokat tartalmazó jegyzőkönyvet, 15 millió forintot utaltat át a részére, holott a revizor valódi célja az volt, hogy – az ügyfelet megtévesztve – megbírságozhassa, s jogszabálysértésre hivatkozással megtagadhassa az összeg kifizetését;*
- *a helyszíni ellenőrzést végző független szakértő magatartása, hangneme durván sértő, indokolatlanul lealázó volt. Például, amikor az a vállalkozásra szánt istállókat tekintette meg, „üvöltözve” azt mondta, utalva a panaszos cigány származására, hogy „...ezek a magafajta számára túl drágák”. Gúnyosan azt is megkérdezte: „Mit gondol, a fajból ki fog emelkedni?” Később pedig, az ügyfél lakásában a szakértő úgy dicsérte meg az ott tapasztaltakat, hogy az szintén felért egy sértéssel, mondván: „Hú, milyen tisztaság van. Azt hittem, fekete tyúkok és cigánygyerekek fognak itt szaladgálni.”*

Az Obtv. 18. § (3) bekezdése alapján vizsgálat lefolytatására kértük fel az APEH Hajdú-Bihar Megyei Igazgatóságát annak tisztázása érdekében, hogy a kft. ügyében eljáró független szakértő, illetve revizor magatartása szakmailag és etikailag kifogásolható-e.⁸⁴

Egyidejűleg az APEH elnökének az állásfoglalását kértük a – többszö-

⁸⁴ Tájékoztatást kértünk arról, hogy az eltelt több mint hat hónap alatt hányszor hosszabbította meg az adóellenőrzés határidejét.

ri határidő-módosítást lehetővé tevő – 2003/71. számú APEH-iránymutatás jogszerűségével kapcsolatban. Álláspontunk szerint ugyanis, az adóellenőrzési határidő többszöri kitolására – szemben az említett irányelv érvelésével – egyáltalán nincs jogi lehetőség: az adózás rendjéről szóló 1990. évi XCI. törvény (Art.) mögöttes jogszabálya, az Áe. a 3. § (6) bekezdés *d*) pontjában, illetve a 15. § (1) bekezdésében az eljárási határidő egyszeri meghosszabbítására ad lehetőséget.

Az APEH elnökének a levele „a meglepetés erejével hatott”. Arról tájékoztattott ugyanis, hogy az általunk kezdeményezett vizsgálatot az etnikai diszkrimináció kérdésében azért nem hajlandó lefolytatni, mert a kérdésselvetést is alaptalannak tartja mondván, hogy „*a kft. jogi személyiséggel rendelkező gazdasági társaság, amelynek az adóhatóság eljárása szempontjából éppen ezért nincs is etnikai hovatartozása*”.⁸⁵

Az APEH elnökének írt újabb levelünkben kifejtettük, hogy az adóalany itt az „*etnikai hovatartozás nélküli*” kft. ugyan, de az eljárásban mégis az azt képviselő természetes személy vesz részt ténylegesen, ahogy az adóhatóság is munkatársain keresztül tesz eljárási cselekményeket. Éppen ezért nem tartjuk kizártnak azt sem, hogy a hatóság a jogi személy ügyféllel szemben tanúsítson etnikai diszkriminációt, különböztessen meg hátrányosan.

A Ptk. 76. §-a valóban csak a magánszemély hátrányos megkülönböztetését minősíti a személyhez fűződő jog megsértésének, de a polgári jog elismeri, hogy *jogi személyt is érhet támadás képviselője, tagja biológiai vagy társadalmi helyzete, etnikai hovatartozása miatt*. E tekintetben tehát az eltérés mindössze annyi a természetes és a jogi személy között, hogy a jogi személy nem a Ptk. 76. §-ának megsértését jelölheti meg kártérítési vagy egyéb személyiségi jogi igénye jogcímeként, hanem a Ptk. 75. § (2) bekezdését, amely szerint „*a személyhez fűződő jogok védelmére vonatkozó szabályokat a jogi személyekre is alkalmazni kell, kivéve, ha a védelem – jellegénél fogva – csak a magánszemélyeket illelheti meg*”.

Nyomatékosítottuk tehát, hogy vizsgálhatónak és vizsgálandónak tartottuk az etnikai diszkrimináció megvalósulásának kérdését az ügyben, ezért ismételten kértük kft. adó-ellenőrzési ügyében eljáró független szakértő, illetve revizor magatartásának az érdemi kivizsgálását, elemzését.

⁸⁵ Az intézkedés elmulasztása – túl a levél cinikus megfogalmazásán – egyértelműen törvényt sértő, hiszen az Obtv. előírása folytán az országgyűlési biztos által vizsgálható hatóság nem mérlegelheti azt, hogy eleget tesz-e az országgyűlési biztos felkérésének, a vizsgálatot köteles lefolytatni, és arról érdemi tájékoztatást adni.

Újabb megkeresésünk alapján az APEH a kért vizsgálatot lefolytatta, amelynek során sikerült tisztázni az etnikai diszkrimináció „vádját”, ugyanakkor nem közeledtek álláspontjaink a panasz közigazgatási jogi dogmatikai kérdéseket is felvető vonatkozásában, azaz abban a kérdésben, hogy az Áe. az Art-hoz képest szubszidiárius hatályú-e.

A kérdés megválaszolása esetében fel kell idéznünk bizonyos általános érvényű – azonban a konkrét esetre is alkalmazható – alkotmányos elveket.

Tisztában vagyunk azzal, hogy adó-visszatérítés tekintetében, az esetleges késedelmikamat-fizetési kötelezettség miatt, az APEH nehéz helyzetben van, az ellenőrzést nehéz határidőben lebonyolítani. Feltételezve, de meg nem engedve azt, hogy formálisan lehetséges a többszöri határidő-hosszabbítás, akkor is alappal vethető fel a jogbiztonság sérelme az adott ügyben. A formálisan jogszerű eljárás sem sértheti ugyanis az ügyfelek jogbiztonsághoz fűződő alkotmányos érdekeit: a hatóság nem hosszabbíthatja meg tetszése szerint az eljárási határidőt, túl hosszú ideig tartó függő jogi helyzetet teremtve.

Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatában következetesen érvényre juttatta azt az elvet ugyanis, hogy a jogbiztonság a jogállamiság nélkülözhetetlen eleme. „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.”⁸⁶

Elvi éllel mutatott rá az Alkotmánybíróság arra is, hogy a jogbiztonság követelménye nemcsak a jogi szabályozással szemben megfogalmazható elvárásokat jelenti, hanem ennél tágabb jelentéstartalmat is hordoz. Így nyomatékosan hangsúlyozta, hogy „a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is”.

A 19/1999. (VI. 25.) AB határozatában az Alkotmánybíróság részletesen kifejtette azt is, hogy a mérlegelést kívánó esetekben (álláspontunk szerint ilyen a határidő-módosítás indokoltságában való döntés is) az előzetesen elhatározott és mindenki által megismerhető szempontok nélküli döntési jogkör önmagában is a jogbiztonság jelentős sérelmét eredményezi. A mérlegelési szempontok hiánya pedig elvezethet oda, hogy a bí-

⁸⁶ 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 65.

rői eljárás pusztán formalitást jelent, s a tényleges döntési jogkör a bíróságon kívüli szervezet kezébe kerül át.⁸⁷

Az ellenőrzési eljárások számának tetszés szerinti meghatározását, illetőleg az ellenőrzések önkényes megismétlésének lehetőségét nem indokolhatja az sem, hogy szakértő kirendelése esetén, az eljárásának időtartamára az adóhatóságnak nincs közvetlen kihatása. Ez is csak részben igaz, hiszen a szakértő által szerződésben vállalt határidő betartatható, kikényszeríthető, például késedelmi kötbér kikötésével.⁸⁸

Összefoglalva a kifejtetteket, az APEH eljárását az alábbiak miatt tartottuk visszásnak és törvénybe ütközőnek:

1. a jogszabályi hierarchia szabályai szerint alacsonyabb szintű jogszabály nem állhat ellentétben magasabb szintűvel, belső utasítás, illetve irányelv nem negligálhatja, még csak nem is tágíthatja/szűkítheti törvény kógens szabályával szemben az eljáró hatóság mozgásterét;
2. a jogállamiság, azon belül a jogbiztonság sérelmét okozza az eljárási határidők indokolatlan hosszúsága;
3. az eljárási határidő egyszeri (!) meghosszabbítása indokoltságának kérdésében az eljáró szerv felettese mérlegeléssel dönt, de határozata során nem tekintheti megalapozottnak azt a meghosszabbítás iránti kérelmet, amely az eljáró szervnek felróható magatartáson, rossz munkaszervezésen, hanyagságon, hozzá nem értésen alapul.

Az elnök az újabb levelében a határidő-módosítás jogszerűségéről szólva a korábbihoz képest új érveléssel hozakodott elő: azzal indokolta az eljárási határidőknek a többszöri meghosszabbítási „lehetőségét”, hogy az „*adóhatósági ellenőrzés... sem az Áe., sem az Art. tekintetében nem minősül eljárásnak...*” Magyarazatként az adóhatósági ellenőrzésnek az Art.-ben való szerkezeti elhelyezkedését hozza fel.

Álláspontunk szerint ez a jogértelmezés abszurd, hiszen az Áe. egyértelműen fogalmaz: a hatósági ellenőrzést külön államigazgatási ügyfajtaként határozza meg; de egyébként is kétségtelen, hogy az adóhatósági

⁸⁷ Az eljárási határidők hosszabbításának a jogszerűségén túl, vitattuk az adóhatóság elnökének azt a megállapítását is, hogy az eljárás annyi időt vett igénybe, amennyire elengedhetetlenül szükség volt. Az egyszerű kívülállónak is feltűnik, hogy az adott ügyet az adóhatóság $4 \times 45 = 180$ nap alatt sem oldotta meg, zárta le; szüksége volt további (biztos ami biztos?) 45 napos meghosszabbításra: az eljárást lezáró jkv. átadására végül is ezen határidőn belül, de összességében 195 nap után került sor!

⁸⁸ Az eljáró szakértő egyébként is a 195 napból harminc-egynéhány napot dolgozott, az eljárás jogbiztonságot sértő elhúzódnása tehát jelentős részben a rossz munkaszervezésnek tudható be.

ellenőrzés során az ügyfelet érintő jogot-kötelezettség állapít meg az APEH, így azt mindenképpen államigazgatási ügyként kell kezelni.

Mivel a többszöri levélváltás ellenére nem közeledtek álláspontjaink – a véleményünk szerint törvénybe ütköző – 1011/B/2003. sz. APEH-utasítással, illetve a 2003/71. számú APEH-iránymutatással szemben, továbbá, a jogbiztonságot sértő gyakorlat megszüntetése érdekében a Legfőbb Ügyészségnél konzultációt kezdeményeztünk, sőt kezdeményeztük azt is, hogy az ügyészség éljen a részére, a Magyar Köztársaság Ügyészségéről szóló 1972. évi V. törvényben (Ütv.) biztosított lehetőségekkel, azaz a törvénysértő normák ellen emeljen óvást, és a törvénysértő gyakorlatra pedig felszólalásban hívja fel az APEH figyelmét.⁸⁹

6.

A hagyatéki teher csak a szegényeket sújtja? – Egy régi probléma új köntösben

Az országgyűlési beszámolókbán rendszerint nemcsak az adott időszak jelentősebb ügyeit ismertetjük, hanem a panaszokhoz kapcsolódó általános jellegű javaslatokat is megfogalmazunk. 2002-ben az Országgyűléstől azon rendelkezés hatályon kívül helyezését kértük, amely lehetővé tette, hogy a helyi önkormányzatok az időskorúak járadékában vagy a rendszeres szociális segélyben részesülő személyek halála után a folyósított összeget hagyatéki teherként visszakövetelhessék az örökösöktől. Az önkormányzat tehát e felhatalmazás alapján lényegében nem segélyt, hanem „hitelt” nyújtott a rászorulóknak. Ez a jogviszony azonban – eltérően a hitelszerződéstől – nem a felek megállapodásával, hanem egy közigazgatási határozat alapján jött létre. A segélyért folyamodók kiszolgáltatott helyzetük miatt nem tudták mérlegelni, hogy elfogadják-e az örökösöikre komoly hátrányokkal járó feltételt. A szabályozás különösen méltánytalan volt a segélyezett kiskorú gyermekeivel szemben, hiszen az önkormányzatok az ő örökségükből is érvényesíthették a pénzkövetelésüket. A hagyatéki tartozás a házastárs – az özvegyi jogosult – haszonélvezettel terhelt vagyonából is kielégíthető volt.

Jogalkotási javaslatunk kedvező fogadtatásra talált. Az Országgyűlés –

⁸⁹ A legfőbb ügyész érdemi válasza e beszámolóban a készítése időszakában még nem áll rendelkezésünkre.

kormányzati előterjesztésre – a 2003. évi IV. törvénnyel hatályon kívül helyezte az Sztv. 32/A. §-át. A törvénymódosítás következtében 2003. február 15-ével megszűnt a jogalapja annak, hogy a helyi önkormányzatok a folyósított segély, illetve járadék összegét hagyatéki teherként bejelentésük a közjegyzőnél.

Sajnálatos módon a kormányzat nem küldte meg részünkre a kidolgozott normaszöveget, így csak a törvény elfogadását követően szembesültünk azzal a ténnyel, hogy az előterjesztő nem gondolt a már bejelentett hagyatéki terhek jogi sorsának rendezésére. Attól függetlenül tehát, hogy a Szocvtv. már nem hatalmazza fel a helyi önkormányzatokat a kifizetett segély összegének visszakövetelésére, ezt továbbra is megtehetik a korábban meghozott hagyatékátadó végzések alapján a Ptk-ban meghatározott öt éves elévülési időn belül. Ezen időszak alatt az örökös rendelkezési joga nincs korlátozva, így a vagyontárgyakat akár el is idegenítheti. Abban az esetben azonban, ha a követelés érvényesítésekor a hagyaték tárgyai már nincsenek a birtokában, úgy – az örökség erejéig – egyéb vagyónával is felel a tartozás kiegyenlítéséért.

Tapasztalataink szerint az önkormányzatok egy része a hagyatékátadó végzés meghozatalát követően nem hajtotta be a követelését. Ez az eljárás méltányosnak tűnhet, valójában azonban súlyosan sérti az örökösök érdekeit. Általános jelenség ugyanis, hogy az önkormányzatok nem mondanak le a követelésükről, hanem azt továbbra is nyilvántartják. Az örökösök tehát azzal a tudattal kénytelenek élni, hogy több százezer forintos, sőt akár milliós összegű tartozás terheli őket, amelyet az elévülési időn belül bármikor érvényesíthetnek velük szemben. Helyzetüket az is súlyosbítja, hogy ha az önkormányzat bíróság előtt érvényesíti hagyatéki teher követelését, úgy részére az örökhagyó halálának napjáig visszamenőlegesen kamat állapítható meg. A Szocvtv. ugyan csak a jogosulatlanul és rosszhiszeműen igénybe vett ellátás visszafizetése esetén teszi lehetővé a kamat felszámítását, ám a bírói gyakorlat nem ezt a rendelkezést, hanem a Ptk. szabályait veszi figyelembe a kereset elbírálásakor. A Ptk. pedig – a magánszemélyek egymást közti szerződéses viszonyait leszámítva – általános jelleggel írja elő a kamatfizetési kötelezettséget pénzkövetelés esetében. Jelenleg tehát fennáll egy senki által nem ismert nagyságrendű önkormányzati követelésállomány, amelynek összege – legalábbis elviekben – az éves költségvetési törvényben meghatározott kamatmértéknek megfelelően folyamatosan növekszik. E visszás helyzetet jól érzékelteti az alábbi eset:

A panaszos édesanyja halála után testvéreivel megörökölte a szülői házat. Az ingatlant szeretette volna felújítani, azonban a munkálatokat önerőből képtelen volt elvégezni. Erre azért sem volt lehetősége, mert az örökségre az önkormányzat – a panaszos édesanyja részére kifizetett rendszeres szociális segély és időskorúak járadéka fejében – 1 013 895 forint összegű hagyatéki terhet jelentett be. A panaszos a családjával továbbra is a településen kívánt élni, azonban az önkormányzat felé fennálló tartozása és lakásának rossz műszaki állapota miatt kénytelen volt az örökölt ingatlan rá eső tulajdoni hányadát elidegeníteni. Az adásvételi szerződést abban a hiszemben kötötte meg, hogy a vevő vállalta a hagyatéki teher kiegyenlítését is. Valójában az önkormányzati követelés – a felek eltérő megállapodásának hiányában – nem szállt át a vevőre. A panaszos az ingatlanának elidegenítését követően semmilyen tájékoztatást nem kapott az önkormányzattól a hagyatéki tartozás jogi sorsáról, így abban a tudatban volt, hogy a vevő azt kifizette. A vizsgálat során tőlünk értesült arról a képviselő-testületi határozatról, amely szerint nem érvényesítik a követelést. Sajátságos módon ez a döntést azt követően született, hogy a roma család eladta ingatlanát és elköltözött a településről. Abban az esetben, ha az önkormányzat kellő időben tájékoztatást adott volna arról, hogy szándékában áll elengedni a hagyatéki tartozás összegét, a panaszos nyilvánvalóan nem kötötte volna meg a számára előnytelen adásvételi szerződést.

E panasz teljes körű orvoslására a kisebbségi biztos nem rendelkezett hatáskörrel. Nem foglalhatott ugyanis állást azokban a kérdésben, hogy a panaszost érte-e kár a magánszeméllyel kötött adásvételi szerződéssel összefüggésben. Az adásvételi szerződés érvénytelenségének megállapítása a bíróságtól kérhető. Álláspontunk szerint a panaszos akkor támadhatja meg eredményesen a szerződést, ha bizonyítható, hogy a vevő megtévesztő magatartása miatt joggal feltételezte a hagyatéki teher átvállalását, illetve az eladott ingatlan és annak ellenértéke között feltűnő aránytalanság áll fenn.

Ez az eset arra mutat rá, hogy a hagyatéki teher érvényesítésének „lebegtetésével” a helyi önkormányzatok arra készíthetik az általuk „nemkívánatosnak” tartott családokat, hogy elhagyják a települést. A helyi 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 ingóságokkal, amelyből ki tudnák egyenlíteni tartozá-

sukat. A nem kellően átgondolt törvényalkotás következtében fennáll annak a veszélye, hogy az elkövetkező években egyes családok egyetlen jelentős vagyontárgyukat, az örökölt ingatlanukat is elveszthetik.

Álláspontunk szerint ebben a helyzetben sürgős kormányzati fellépésre van szükség. Elsőként fel kellene mérni, hogy mely településeken tartanak nyilván ilyen jellegű hagyatéki tartozást, hány családot érint ez a probléma és milyen összegűek az önkormányzati követelések.⁹⁰ A további intézkedésekről ezeknek az adatoknak az ismeretében lehet dönteni. Az Áht. 108. § (2) bekezdésében foglaltak szerint a helyi önkormányzatok a követeléseikről helyi rendeletben meghatározott módon és esetekben lemondhatnak. Ez a megoldás azért is kézenfekvő volna, mert az önkormányzatok is tisztában vannak azzal, hogy a hagyatéki tartozások összegének jelentős része egyáltalán nem vagy csak jelentős és méltánytalan érdeksérelmet okozva hajtható be.

Az Országgyűlés a múlt évi törvénymódosítással kinyilvánította, hogy szükségesnek tartja a jogi szabályozás hiányosságaira visszavezethető visszasság rendezését. Javaslatunkra ezzel a kérdéssel az Országgyűlés Szociális bizottsága önálló napirendi pontként is foglalkozott. Bízunk abban, hogy a jövőben is számíthatunk erre a támogatásra a hagyatéki teherrel kapcsolatos problémák megoldása érdekében.

⁹⁰ Ezeknek az adatoknak a gyűjtése könnyen megoldható feladat volna, hiszen az önkormányzatok naprakész kimutatásokkal rendelkeznek a követeléseikről.

VI.

A kisebbségi biztos társadalmi kapcsolatai

A kisebbségi ombudsman intézményére vonatkozó, a szakirodalomban meghatározónak tekinthető vélemény értelmében az ilyen szervezetek tevékenységét illetően a funkciók és kötelezettségek három fő csoportját határozhatjuk meg:

- a kisebbségi jogokat érintő jogalkotási javaslatok megfogalmazása,
- jogérvényesítő funkciók,
- tájékoztató és oktató jellegű tevékenység.

A funkciók e három csoportja szerint a kisebbségi ombudsman intézménye kezelheti a faji diszkrimináció kérdését mindhárom szinten, ahol ez a probléma felmerül. Az intézmény a közvélemény tájékoztatására és az oktatásra vonatkozó jogosítványával élve a társadalom tagjai által közösen vállalt értékek szintjén lép fel a rasszista értelmű kijelentések, a faji előítéletek és a faji diszkriminációval szemben. Végrehajtási jogosítványai, a politika és törvényhozás felülvizsgálatára vonatkozó jogai, a politika és törvényhozás alakítására vonatkozó ajánlások előterjesztésének joga a két másik szinten érezheti hatását. A második szint – a diszkriminatív módszerek alkalmazása elleni fellépés – szempontjából különösen jelentősek az intézmény végrehajtó jogkörei, részben a konkrét panaszokra vonatkozó végrehajtó jogosítványok, részben stratégiai jogosítványok. A harmadik szint – faji értelemben gyűlöletkeltő eszmék és módszerek terjedése – az intézménynek elsősorban azokkal a jogosítványokkal kezelhető, amelyek jó módszerekre vonatkozó útmutatások, magatartási kódexek, a társadalom szereplőinek, többek között munkaadóknak, helyi önkormányzatoknak, egészségügyi intézményeknek, biztosítótársaságoknak és az államnak szánt ajánlások megjelentetésére vonatkoznak.

A tájékoztatással kapcsolatos jogosítványok az ECRI 2. sz. ajánlása értelmében tartalmazzák az érintett testületek és intézmények információval való ellátását és tanácsadói támogatását, a különböző konkrét területek szereplőinek tanácsadói segítségét a diszkriminációellenes gyakorlat normáiról, közreműködést a társadalom különböző fontos csoportjainak a toleranciával, a rasszizmus- és diszkriminációellenes módszerekkel összefüggő képzésében, a diszkrimináció kérdéseinek megismertetését a társadalommal, beleértve tájékoztató és egyéb anyagok összeállítását és terjesztését, és végül együttműködést a szakosított intézménnyel hasonló célokért dolgozó szervezetekkel.

A Hivatalunk 1998-ban kézikönyvet jelentetett meg a kisebbségi önkormányzatok és a helyi önkormányzatok közötti együttműködés segítése érdekében tevékenységeik jogi kereteiről, a vonatkozó ügyek megoldásának leírásaival. (Tekintettel a jogszabály-módosítása által kiváltott igényekre, a jövőben is tervezzük hasonló kiadvány megjelentetését.) Két nemzetközi konferenciát szervezett: egyet a kisebbségek képviseléről és a kisebbségek részvételéről a politikai döntési folyamatokban, és egy másikat a faji diszkriminációról. A konferencia eredményeit két kötetben jelentettük meg. Az ombudsman gyakran tart előadásokat és szóal fel különböző konferenciákon, konzultációkon, tanácskozásokon az ország egész területén. Részt vettünk különböző, többek között kisebbségi önkormányzatok tagjai, polgármesterek és helyi köztisztviselők számára szervezett, szakosított tanfolyamok előkészítésében és lebonyolításában.

Az ügyforgalmunkat bemutató statisztikából évről évre kimaradnak ezek a „Nem Iktatott Ügyeink”, rendezvénymeghívók, előadásra történő felkérések, pályázati ajánlások iránti kérelmek, amelyek ügyszámot ugyan nem kapnak, de intézkedést, felkészülést annál inkább igényelnek.

Az évente 12-13 vaskos dossziét megtöltő meghívókat, felkéréseket nemzetközi szervezetektől, nemritkán más ország kormányától, külföldi nem kormányzati szervtől kapja a kisebbségi biztos. A nemzetközi szervezetek közül kiemelkedően magas az Európa Tanács és az ENSZ genfi székhelyű Emberi Jogi Főbiztosának Irodája által szervezett rendezvények száma. A kisebbségi biztos és esetenként munkatársai ezeken legtöbbször nemcsak jelen vannak, hanem aktív szereplőként, előadóként, moderátorként vesznek részt. A 2003. év ilyen jellegű eseményeinek sorából kiemelkedik a durbani Rasszizmus elleni Világkonferencia akciótervének végrehajtásáról Prágában, a Cseh Külügyminisztérium közreműködésével az ENSZ Emberi Jogi Főbiztosának Hivatala által szer-

vezett konferencia, melynek egyik szakértői előadását az ombudsman tartotta. A Nemzeti Kisebbségek Védelméről Szóló Keretegyezmény hatálybalépésének 5. évfordulója alkalmából az Európa Tanács Kisebbségi Titkársága által rendezett szemináriumon a magyar kisebbségvédelmi rendszer bemutatása prioritást kapott.

A külföldi országok nem kormányzati szervei élénk érdeklődést tanúsítanak a bővülő Európában várhatóan lezajló migrációs folyamatok által bekövetkező társadalmi változások iránt, és hangsúlyosan foglalkoznak a másság elfogadásának, az esélyegyenlőség biztosításának problémájával. Az Európai Kutatások Görög Központja (Hellenic Center of European Studies) például decemberben rendezte meg „Rasszizmus/Idegengyűlölet: a sztereotípiák leküzdése egy új bevándorlási politikával” című konferenciáját, amelyen előadóként vett részt a kisebbségi biztos.

A hazai meghívások nagyobb része kisebbségi szervezetektől érkezik, amelyek helyi kulturális, társadalmi rendezvényükre várják el az ombudsman-t, az utóbbi időben azonban nem ritkán saját szervezésű közéleti tanfolyamokra kérnek tőlünk szakmailag jól felkészült előadót. A képzések, vitafórumok szervezése leginkább a cigány kisebbségi önkormányzatokra, társadalmi szervezetekre jellemző, ami a kisebbségi önszerveződés és hatékonyabb érdekérvényesítés szempontjából öröndetes és támogatandó folyamat.

A meghívások kisebb része érkezik a közigazgatás különböző szintű szerveitől, kormányhivataloktól. A beszámolónk tárgyve az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló törvény előkészítésében való részvétel, valamint a kisebbségi törvény módosításának elméleti és gyakorlati megvalósítására tett próbálkozás jegyében telt el. A kisebbségi ombudsman áprilisban előadást tartott az Igazságügyi Minisztérium által e tárgyban szervezett konferencián, de az egységes antidiszkriminációs (egyenlő bánásmódról szóló) törvény szükségességéről esett szó a Bibó Kollégiumban, valamint a Magyar Újságírók Országos Szövetségében tartott összejövetelen is.

A települési önkormányzatok meghívásait általában a helyi kisebbségi önkormányzattal való együttműködés valamely problémája generálja, de előfordul, hogy egy vizsgálat befejezése után hívja meg a képviselő-testület a kisebbségi biztost, bizonyítandó, hogy a kérdéses ügyet sikeresen rendezték.

Az együttműködés tanítandó példája, amikor a helyi önkormányzat

felkarolva a településen működő kisebbségi önkormányzato(ka)t, szervez közéleti képzést, kulturális gálaműsort, vagy éppen nemzetiségi parkot hoz létre. Látva a nemzeti és etnikai kisebbségek tagjainak és közösségeinek helyi elismertségét és megbecsülését, a többség tevékeny részvételét a kisebbségi érdekek és értékek megvalósulásáért, bizonyítottan látjuk, hogy a magyar kisebbségi önkormányzati rendszer működik, fejlődik, a hozzá fűzött reményeink nem csupán illúziók.

2003-ban munkatársaink közül többen részt vettek a Roma Társadalmi Integrációs Phare Program Diszkriminációellenes Képzési Projektjében, mert bár évek óta az egyenlő bánásmód megvalósulásáért, a diszkrimináció megnyilvánulási formáinak megszüntetése ellen küzdünk, elméleti és gyakorlati téren számunkra is szükséges a továbbképzés. A képzési program zárófeladata volt, hogy munkatársaink tervezzenek és valósítsanak meg egy mikro-antidiszkriminációs tanfolyamot saját környezetükben. Ez a feladvány adta az apropóját és az ötletét annak, hogy az Országgyűlési Biztosok Hivatala létrejötte óta először – a társadalmi szolidaritás és az esélyegyenlőség szellemében – megszervezte jelenlétét a Sziget Fesztivál 2003-as rendezvényén.

A fent ismertetett „oktató-nevelő-ismeretterjesztő” célok mellett a Sziget Fesztivál keretében természetesen szerettük volna az országgyűlési biztosi intézmény – kiemelten a kisebbségi ombudsman – ismertségét is tovább növelni. Egy nagyszabású kulturális fesztiválon való megjelenés mindenképpen erősíti és tudatosítja egy hivatal állampolgárbarát, ügyfélbarát jellegét, az intézmény nyitottságát.

A Sziget Kulturális Szervezőiroda az Országgyűlési Biztosok Hivatalának részvételi szándékát örömmel fogadta. A szervezők az úgynevezett Civil Sziget részen külön sátrat – ideértve az ahhoz tartozó berendezést és infrastruktúrát – biztosítottak a Hivatal részére. A sátrunk méreteit meghaladó programjaink lebonyolításához lehetőséget kaptunk a Civil Sziget Nagysátor használatára is.

Az Országgyűlési Biztosok Hivatalának sátra minden nap tizenegy órától este nyolcig várta az érdeklődő „Szigetlakókat”. A rendelkezésre álló hét fesztiváli napot a másik három parlamenti biztossal és munkatársaival együtt szerveztük, de figyelemmel voltunk arra, hogy az egyes szakterületek hangsúlyos, fontos, aktuális kérdései a programokon keresztül bemutatásra kerülhessenek.

Az általunk szervezett legfőbb programok a következők voltak:

A budapesti Holland Nagykövetség közreműködésével sikerült meg-

nyernünk a Holland Egyenlő Bánásmód Bizottság egy tagját, Louise Mulder asszonyt annak, hogy eljöjjön Magyarországra és előadást tartson a Szigeten az egyenlő bánásmód gyakorlati megvalósulásáról Hollandiában, beszéljen az általuk kivizsgált diszkriminációs esetekről.

Nagy létszámú érdeklődőt vonzott a kisebbségi ombudsman és Bódis Kriszta filmrendező roma telepekről folytatott beszélgetése. Bódis Kriszta évek óta foglalkozik a cigány telepek embertelen körülményeivel, az ott lakók életminőségével, életesélyeivel, amelyről „Isten adóssága” című filmje számol be.

A parlamenti biztos a programok sorában egy másik neves filmrendezővel, Kóthy Judittal is beszélgetett. A beszélgetés alaptémáját a rendező „Zárt karokkal” című filmje adta, mely az 1997-es tiszavasvári ügynevezett külön ballagás ügyét dolgozta fel. Ezzel az ügygel akkoriban a kisebbségi biztos is foglalkozott. A beszélgetés, majd a kialakult vita rávilágított az azóta eltelt több, mint hat év eseményeire, illetve az oktatási diszkrimináció mai, aktuális eseteire.

A Civil Sziget Nagysátorban került sor a négy ombudsman közös pódiumbeszélgetésére, amelynek témája a parlamenti biztosok szerepének értékelése volt a hátrányos megkülönböztetés elleni küzdelemben, illetve a társadalmi szolidaritás erősítésében. A beszélgetést Szombathy Pál, a Magyar Hírlap főszerkesztője vezette.

A kisebbségek kultúrájának megismertetése érdekében több nemzetiségi együttes meghívására is sor került. Nagy sikert aratott a görög népzeneét játszó Mydros és a délszláv muzsikát előadó Söndörgő együttes.

A diszkrimináció megjelenési formáinak megismerése, tudatosítása, a viselkedés, a gondolkodásmód toleránsabbá, előítélet-mentesebbé, szolidárisabbá tétele érdekében többször játszottunk különböző szituációs játékokat. A játékok kidolgozása és kivitelezése során mindig segítségünkre voltak a Manush Emberi Jogi Képzési Program szervezői és tagjai.

Az Országgyűlési Biztosok sátra természetesen állandó programokkal is várta az érdeklődőket. A Sziget Fesztivál résztvevőinek lehetőségük nyílt a biztosok munkatársaival beszélgetni, az ombudsmani beszámolókat, egyéb kiadványokat megnézni. Sok kérdés érkezett a fiatal korcsoportot érintő emberi jogi, kisebbségi, adatvédelmi jogi kérdésekről, intézményünk működéséről, a panaszbenyújtás feltételeiről.

Az állandó programok közül legnagyobb népszerűségnek a különböző totók és tesztek kitöltése örvendett. A kisebbségi biztos irodája által készített kérdéssorok a hazánkban élő nemzeti és etnikai kisebbségekre, a

kisebbségi jog hazai szabályozására, illetve a nemzetközi kisebbségvédelem egyes területeire kérdeztek rá. Célunk nem szociológiai felmérés készítése, hanem beszélgetés kezdeményezése, az érdeklődés felkeltése volt. A Szigeten részt vevő fiatalok a vártnál is nagyobb érdeklődéssel, lelkesedéssel töltötték ki a totókat, és ebben egészen biztosan nem csak az apró ajándékok motiválták őket.

Nagyon fontosnak tartjuk hangsúlyozni, hogy jelenlétünk a Szigeten, az általunk megszervezett programok egyáltalán nem tűntek intézményidegen dolognak. Nagyon is az ombudsmani hivatal profiljába illik az, ha az emberi, kisebbségi jogokról, a diszkrimináció megnyilvánulási formáiról és intézményünk jellegéről az érdeklődőkkel személyesen, kötetlen formában beszélgetünk, ha bebizonyosodik, hogy az állampolgári jogok védelme érdekében felállított hivatal munkatársai az átlagosnál nagyobb empátiával és felelősséggel éreztetnek klienseik iránt, önként áldoznak időt és fáradságot, hogy a birtokukba került tudást és tapasztalatot másokkal is megosszák. Szerencsére nem érhet bennünket az öntömjénezés vádja, hiszen Szigetlakók és fesztiválszervezők egyaránt elismeréssel nyilatkoztak rendezvényeinkről és eredményesnek tartották ottani munkánkat. A sikereken felbátorodva (és persze a hiányosságok pótlásának szándékával) 2004-ben újra megszervezzük Sziget-jelenlétünket.

A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának ismertségéről és elismertségéről nem készültek friss közvélemény-kutatási felmérések. Munkánk eredményességéről azonban érkeznek hozzánk visszajelzések a hozzánk panaszüggyel forduló állampolgároktól, de a hatóságoktól is, amelyekhez az ombudsman ajánlással, kezdeményezéssel fordul, mintegy közvetve gyakorolva oktató, továbbképző funkcióját.

Budapest, 2004. március 23.

Dr. Kaltenbach Jenő

VII.

1.

A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa munkatársainak kül- és belföldi programjai 2003-ban

Január

13. A Centre for Equal Opportunities and Opposition for Racism meghívására Irodánk képviseletében Regényi Eszter Brüsszelben részt vett a nemzeti emberjogi intézmények antidiszkriminációval foglalkozó szemináriumán.
16. A Miniszterelnöki Hivatal Diszkriminációellenes Képzési Projektjének fővédnökeként Kaltenbach Jenő a roma ügyekért felelős politikai államtitkár által szervezett sajtótájékoztatón a diszkriminációellenes jogi gyakorlatról beszélt a sajtó képviselőinek.
31. A Budapesti Közgazdasági Politechnikum Tolerancia Napján a kisebbségi ombudsman intézményéről tartott előadást, Puskás H. Dóra jogi referens.

Február

3. Doru Vasile Ionescu államtitkár, a Román Kormány Határon Túli Románok Hivatalának vezetője magyarországi tárgyalásai során találkozott a kisebbségi ombudsmannal is.
4. A Thaiföldi Királyság szenátusi bizottságának delegációjával folytatott megbeszélést Kaltenbach Jenő.
- 13–15. Az Európa Tanács Rasszizmus és Intolerancia elleni Bizottsága (ECRI) munkacsoportjának ülése Párizsban.
28. A Bolgár Országos Önkormányzat Közgyűlésének vendégeként a kisebbségi biztos a Nektv. módosításának szükségességéről tartott előadást.
28. Az eisenstadti Forum Kunst-Wissenschaft-Medien meghívására Kaltenbach Jenő részt vett a „Magyar kisebbségek és az Európai Unió” címmel megrendezett pódiumbeszélgetésen.

Március

6. A Körmenyi Rendészeti Szakközépiskola igazgatójának felkérésére a kisebbségi biztos tájékoztatót tartott a tanári és a hivatásos állomány előtt a kisebbségi jogokról.
- 18–21. Az ECRI 30. plenáris ülése Strasbourgban. A bizottság immár harmadszor választotta alelnökévé Kaltenbach Jenőt.
25. A kisebbségi ombudsman és munkatársai részt vettek az Ec-Pec Alapítvány „Lépésről lépésre” regionális módszertani központjának megnyitóján, amelyen Kaltenbach Jenő rövid előadás keretében az oktatási diszkrimináció megjelenési formáiról beszélt a hivatalunkhoz beérkező panaszok tükrében.
- 26–28. A Minority Rights International (London) és a Gostivar-i (Macedónia) Association for Democratic Initiatives meghívására Tétovóban „A hatalommegosztás alakuló keretei Délkelet-Európában” címmel megrendezett nemzetközi szemináriumon tartott előadást a kisebbségi biztos a magyarországi kisebbségi helyzetről, jogokról, együttműködési lehetőségekről.
29. A pécsi Cigány Kulturális és Közművelődési Egyesület felkérésére a Cigány Kisebbségi Önkormányzatok Baranya Megyei Szövetségének ünnepélyes Közgyűlésén Kaltenbach Jenő a kisebbségi törvény módosításának szükségességéről tartott előadást.
31. A 2002. és 2003. évi kisebbségi önkormányzati választásokról készült kisebbségi ombudsmani jelentést vitatták meg az országos kisebbségi önkormányzatok vezetői a kisebbségi biztos által kezdeményezett értekezleten.

Április

4. „Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőségről” rendezett konferencián a kisebbségi ombudsman előadást tartott „Az egységes antidiszkriminációs törvény feladatai a gyakorló ombudsman szemével” címmel.
5. „Európai Unió: Érdek- és értékközösség” elnevezéssel rendezett konferenciát történelemtanároknak a Beszélő és a Rubicon, melyen a kisebbségi biztos „Identitás – nemzetiségi relációban” címmel tartott előadást.
29. Kaltenbach Jenő a Magyar Televízió Regionális, Kisebbségi és Határon túli Főszerkesztősége felkérésére előadást tartott a különböző országokból érkezett kisebbségi kulturális háttérrel rendelkező vagy azon a területen dolgozó újságírók szakmai továbbképzésén.

Május

6. A Bornemissza Péter Gimnázium igazgatójának felkérésére az iskola műveltségi napjainak keretében, amelyeknek fő témája ebben az évben a kisebbségek voltak, a kisebbségi biztos előadást tartott tevékenységéről és válaszolt a diákok kérdéseire.

7. Az ECRI 2002. évi tevékenységéről szóló beszámoló megvitatására került sor Strasbourgban az Európa Tanács tagországai képviselő-vezetőinek részvételével.
9. Államtitkárok részére szervezett továbbképzésen tartott előadást a kisebbségi biztos „Az ombudsman részvétele a jogszabály-előkészítésben” címmel.
- 11–16. Az ECRI raportőreként Kaltenbach Jenő a Svájcra szóló országjelentés elkészítése előtt megbeszéléseket folytatott a svájci hatóságok és emberjogi szervezetek képviselőivel.
16. Szigetújfalu Német Nemzetiségi Fórumán részt vett munkatársunk, Puskás H. Dóra jogi referens.
17. Az ELTE Hallgatói Önkormányzatának meghívására a Bibó Kollégiumban Kaltenbach Jenő „Az antidiszkriminációs törvény az ombudsman szemszögéből” címmel tartott előadást.
18. A bonni székhelyű Colloquium Humanum Egyesület tagjaival budapesti látogatásuk során találkozott a kisebbségi ombudsman is és tájékoztatta a csoportot országgyűlési biztosi munkájáról.
19. A Magyar Tudományos Akadémia Kisebbségkutató Intézetének szervezésében a kisebbségi és a választójogi törvény módosítási javaslatainak tartalmáról egész napos vitaülésre került sor, amelyen előadást tartott a kisebbségi biztos is.
20. A Litván Kisebbségügyi Hivatal delegációjának magyarországi szakmai látogatása során munkamegbeszélésre került sor a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogok Országgyűlési Biztosának Hivatalában.
- 20–21. Az osztrák Esélyegyenlőségi Ombudsman Hivatalának szervezésében került sor a „Diszkrimináció elleni védelem és a nemek közötti egyenlőség” címet viselő tanácskozássra, amelyen Heizerné Hegedűs Éva fősztályvezető vett részt.
- 28–30. A Föderalistische Union Europäischer Volksgruppen (FUEV) elnökének felkérésére Kaltenbach Jenő ünnepi előadást tartott a szervezet 48. Nemzetiségi Kongresszusán Bozenben „A kisebbségek helyzete Európában és az EU bővítése” címmel.
28. Az Országos Szlovák Önkormányzat elnökének meghívására Belánszki Gyula fősztályvezető és Magicz András fősztályvezető-helyettes vettek részt az országos önkormányzat közgyűlésén.
28. A cigány kisebbségi önkormányzatok felépítése, működési jogosítványaik címmel tartott előadást Fórika László jogi referens az Oktatási Továbbképzési Központ Alapítvány Szolnokon cigány közéleti szakemberek részére szervezett képzésén.
31. Az Országos Ruszin Kisebbségi Önkormányzat közgyűlésén részt vett a kisebbségi biztos is.

Június

2. A MUOSZ szervezésében egy konkrét ügy kapcsán újságírókkal beszélgetett a kisebbségi biztos többség és kisebbség viszonyáról, a gyakran használt „kettős mércéről”, a sztereotípiákról az újságírásban és a műsorkészítésben.
6. A Gyöngyösi Roma Kisebbségi Önkormányzat Kaltenbach Jenőt „Pro-Egalitate” díjban részesítette.
6. A szekszárdi Német Nemzetiségi Egyesület meghívására a kisebbségi biztos részt vett a város pünkösdi fesztiváljának rendezvényein.
10. A közigazgatási hivatalvezetők soros értekezletén a kisebbségi ombudsman az ombudsmani hivatal és a közigazgatás szereplőinek együttműködéséről, partneri viszonyáról fejtette ki álláspontját többéves tevékenységének tapasztalatai alapján.
11. A Roma Társadalmi Integrációs Phare Program Diszkriminációellenes Képzési Projekt záróünnepségén részt vett és beszédet mondott a kisebbségi ombudsman is.
- 13–14. Az Alfred Herrhausen Gesellschaft für Internationalen Dialog a Deutsche Bank támogatásával ismét megrendezte éves konferenciáját Berlinben „Desperately seeking Europe” címmel, amelyen Kaltenbach Jenő is részt vett.
18. A Public Interest Law Initiative (Columbia University Budapest Law Center) szervezésében Regényi Eszter jogi referens részt vett azon a szakmai kerekasztal-megbeszélésen, melynek témája: Tegyük működővé az iskolai integrációs programot Magyarországon.
19. Az Országgyűlés Emberi jogi, kisebbségi és vallásügyi bizottságának indítványára román szenátorok delegációját fogadta Kaltenbach Jenő, aki ismertette ombudsmani tevékenységének főbb területeit.
28. A pécsi Khetanipe Rromano Centro elnökének felkérésére a kisebbségi biztos előadást tartott az egyesület közéleti képzésén a kisebbségi joganyagról.
- 30.–július 1. A Világbank és a Nyílt Társadalom Intézet szervezésében Budapesten megrendezett Regionális Roma Konferencia Oktatási paneljében a kisebbségi biztos előadást tartott az oktatásban tetten érhető diszkriminációs gyakorlatról.

Július

7. A kisebbségi törvény 10 éves évfordulója alkalmából a kisebbségi biztos és munkatársai részt vettek a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal által szervezett megemlékezésen.
10. Gyopárosfürdőn, a Határon Túli Magyarok találkozóján tartott előadást a kisebbségi ombudsman „Korszerűsítés előtt a magyar kisebbségi önkormányzati rendszer” címmel.

30.–augusztus 6. A kisebbségi biztos és munkatársai a Sziget Fesztivál résztvevőiként a Tolerancia és az Esélyegyenlőség szellemében gazdag programot állítottak össze az érdeklődő Szigetlátogatók részére.

Augusztus

20. Kiemelkedő szakmai tevékenységének és eredményes munkájának elismeréseként Magicz András főosztályvezető-helyettesnek a Magyar Köztársaság elnöke a Magyar Köztársasági Ezüst Érdemkeresztet adományozta.

Szeptember

- 1.** A Robert Schuman Intézet Kelet- és Délkelet-Európából érkező fiatal vezetőknek szervezett továbbképző tanfolyamán tartott előadást a kisebbségi biztos a „Kisebbségi oktatás jelentősége” címmel.
- 4–5.** Bécsben került sor az EBESZ rasszizmus elleni konferenciájára, amelyen a magyar delegációt Kaltenbach Jenő vezette.
- 12.** Az Országos Cigány Önkormányzat elnökségi ülésén a kisebbségi ombudsman is részt vett és részletesen beszélt a kisebbségi törvény módosításának egyes elemeiről.
- 22.** Az ECRI Magyarországról szóló országjelentésének összeállítását végző delegációja az Ombudsmani Hivatalban a kisebbségi biztos kezdeményezésére találkozott az országos kisebbségi önkormányzatok vezetőivel.
- 24–26.** Az ENSZ Emberi Jogi Főbiztosának Hivatala kelet-európai szakértői szemináriumot szervezett Prágában a durbani rasszizmus elleni világkonferencia akciótervének végrehajtásáról. A szemináriumon Kaltenbach Jenő előadást tartott „Az ombudsmanok és a nemzeti emberjogi intézmények szerepe a kisebbségek jogainak védelmében és előmozdításában” címmel.
- 30.** A Kerecsendi Cigány Kisebbségi Önkormányzat elnökének felkérésére Magicz András főosztályvezető-helyettes előadást tartott hivatalunk munkájáról a Cigány Kisebbségi Képviselők Klubja programsorozat keretében.

Október

- 2.** A Nyugat-Magyarországi Egyetem Benedek Elek Főiskolai Kara tudományos konferenciát rendezett „Informatika a nemzetiségi óvodapedagógiában” címmel, melynek nyitóelőadását Kaltenbach Jenő tartotta.
- 2.** A Győr-Moson-Sopron megyei kisebbségi önkormányzatok működését érintő ombudsmani vizsgálat befejezéseként fórumra került sor a soproni városházán a megyei közigazgatási hivatal vezetőjének és a törvényességi felügyeletet ellátó főosztály munkatársainak, valamint az érintett települések polgármestereinek, jegyzőinek és kisebbségi önkormányzati elnököknek, képviselőknek a részvételével.

7. A Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Közigazgatási Hivatal felkérésére a kisebbségi biztos megyei cigány önkormányzati képviselők számára szervezett közéleti tanfolyamon tartott előadást.
- 8–9. A kisebbségi törvény elfogadásának 10. évfordulója alkalmából a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal konferenciát rendezett, amelyen nyitóelőadást tartott Kaltenbach Jenő.
12. A KIDMA csoport meghívására a kisebbségi biztos előadást tartott munkájáról és válaszolt az érdeklődő fiatalok kérdéseire.
16. A Pécsi Janus Pannonius Egyetemen tartott konferencián előadást tartott Kaltenbach Jenő „Az egyenlő bánásmód jogi és szerkezeti garanciái” címmel.
17. Az Országos Cigány Önkormányzat veszprémi, a kisebbségi törvény módosításával kapcsolatban tartott konferenciáján előadást tartott a kisebbségi ombudsman.
21. A Kínai Népköztársaság Ellenőrzési Minisztériuma delegációját fogadta a kisebbségi biztos.
- 27–28. P. D. Nikiforos Diamandouros, az európai ombudsman budapesti kollégáival folytatott megbeszéléseket, valamint tájékoztatta Hivatalunk munkatársait az Európai Ombudsman és az Országgyűlési Biztosok Hivatala közötti együttműködésről Magyarország európai uniós csatlakozása után.
- 30–31. A Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezmény hatálybalépésének 5. évfordulója alkalmából az Európa Tanács Strasbourghban konferenciát szervezett, amelynek a nemzeti kisebbségek hatékony részvételével foglalkozó munkacsoportját Kaltenbach Jenő vezette.

November

- 3–5. Oslóban került sor az európai ombudsmanok 8. Kerek-asztal Találkozójára, amelyen ombudsmantársaival együtt a kisebbségi biztos is részt vett.
7. A Szerb Fővárosi Önkormányzat, valamint a Vajdasági Emberi Jogi Központ által szervezett „Kisebbségvédelmi jogi normák Magyarországon és Délkelet-Európában” című konferencián előadást tartott a kisebbségi ombudsman a kisebbségi jogok megvalósításának tapasztalatairól Magyarországon.
10. A Friedrich Ebert Alapítvány és az MTA Jogtudományi Intézete „Vannak-e kisebbségi jogok az Európai Unióban” témakörben megrendezett tanácskozásán előadást tartott Kaltenbach Jenő is „Kisebbségvédelem a gyakorló ombudsman szemszögéből” címmel.
- 13–14. „A nemzeti emberjogi szervezetek szerepe a rasszizmus és a faji diszkrimináció elleni harcban” címmel az ECRI szemináriumot rendezett, melynek egyik előadója és levezető elnöke volt Kaltenbach Jenő.

16. Az Észak-Magyarországi Német Önkormányzatok Szövetsége érdi Regionális Gálaműsorának fővédnöke volt a kisebbségi biztos, aki egyben megnyitó beszédet is tartott.
18. A Pilisborosjenői Önkormányzat felkérésére a kisebbségi biztos nyitotta meg a község művelődési központjában rendezett kulturális estet.
25. A kisebbségi ombudsman hivatalában fogadta a Dél-afrikai Emberi Jogi Bizottság tagját, Leon Wessels urat, aki a magyarországi kisebbségek helyzete iránt érdeklődött.

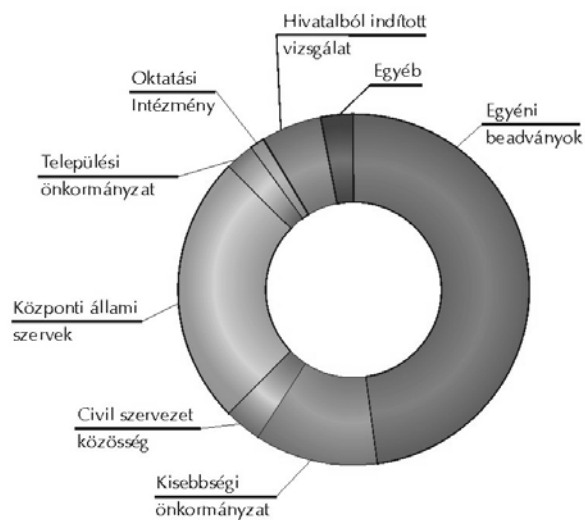
December

1. Kaltenbach Jenő Strasbourgban megbeszélést folytatott Nikiforos Diamandouros európai ombudsmannal.
- 1–5. Az ECRI 32. plenáris ülése Strasbourgban
10. A „Tízéves az ombudsmantörvény” címmel megrendezett konferencián a törvény megszületésének és az intézmény létrejöttének körülményeire emlékezett vissza köszöntőjében a kisebbségi biztos, valamint átadta az évforduló alkalmából kiírt pályázat nyerteseinek díját.
13. A Budapesti Román Egyesület felkérésére a kisebbségi biztos képviselőként Fórika László jogi referens előadást tartott a nemzeti és etnikai kisebbségek érdekképviseletéről a VII. Budapesti Román Nemzetiségi Kulturális Nap keretében.
- 18–19. A Hellenic Center of European Studies szervezésében Athénben konferenciát rendeztek „Rasszizmus/idegengyűlölet: a sztereotípiák leküzdése egy új bevándorlási politikával” címmel, amelyre előadóként meghívást kapott a kisebbségi biztos is.

2. A kisebbségi ombudsman tevékenységének statisztikai bemutatása

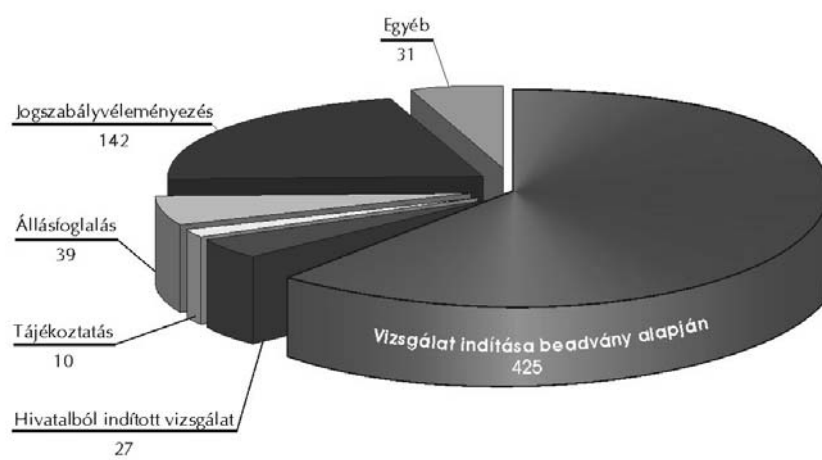
I. A 2003-ban keletkezett ügyiratok megoszlása a beadványozók szerint

Egyéni beadványok	322
Kisebbségi önkormányzat	77
Civil szervezet, közösség	22
Központi állami szervek	167
Települési önkormányzat	18
Oktatási intézmény	10
Hivatalból indított vizsgálat	38
Egyéb	20
Összesen	674



II. A 2003-ban kezelt ügyiratok alapján megindított eljárás

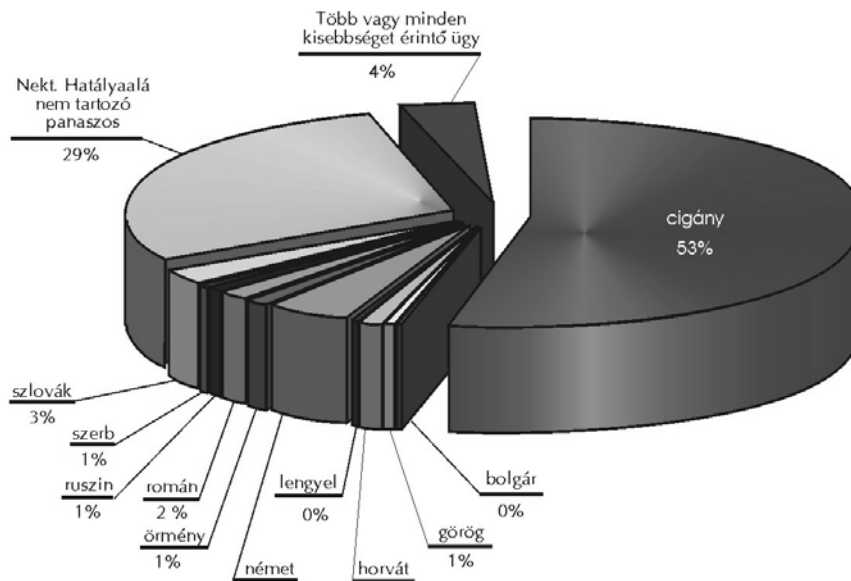
Vizsgálat indítása beadvány alapján	425
Hivatalból indított vizsgálat	27
Tájékoztatás kérés	10
Állásfoglalás-kérés	39
Jogszabály-véleményezés	142
Egyéb	31
Összesen	674



III. Az ügyben érintett kisebbség

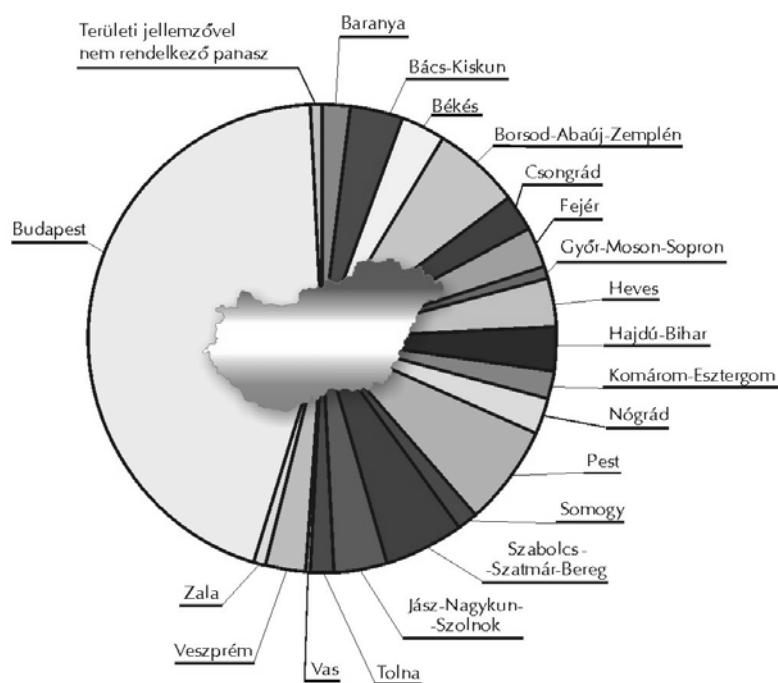
Cigány	372
Bolgár	2
Görög	5
Horvát	8
Lengyel	1
Német	30
Örmény	7
Román	11
Ruszin	6
Szerb	4
Szlovák	18
Szlovén	0
Ukrán	0
Nekt. hatálya alá nem tartozó panaszos	200
Több vagy minden kisebbséget érintő ügy	28
Összesen*	692

*Egy ügy több kisebbséget is érinthet



IV. Az ügyek területi megoszlása a beadványozók lakcíme alapján

Baranya	13
Bács-Kiskun	25
Békés	20
Borsod-Abaúj-Zemplén	41
Csongrád	18
Fejér	17
Győr-Moson-Sopron	7
Heves	22
Hajdú-Bihar	20
Komárom-Esztergom	14
Nógrád	16
Pest	47
Somogy	10
Szabolcs-Szatmár-Bereg	37
Jász-Nagykun-Szolnok	24
Tolna	12
Vas	2
Veszprém	18
Zala	5
Budapest	301
Területi jellemzővel nem rendelkező panasz	5
Összesen	674

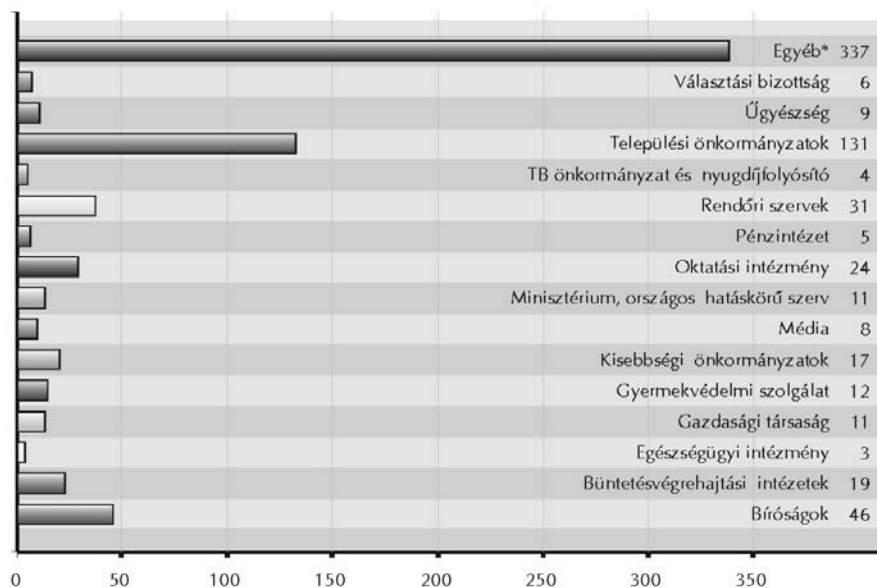


V. Az ügyek által érintett szervek

Bíróság	46
Büntetés-végrehajtási intézet	19
Egészségügyi intézmény	3
Gazdasági társaság	11
Gyermekevédelmi szolgálat	12
Kisebbségi önkormányzat	17
Média	8
Minisztérium, országos hatáskörű szerv	11
Oktatási intézmény	24
Pénzügyintézet	5
Rendőri szerv	31
TB-önkormányzat és nyugdíjfolyósító	4
Települési önkormányzat	131
Ügyészség	9
Választási bizottság	6
Egyéb*	337
Összesen**	674

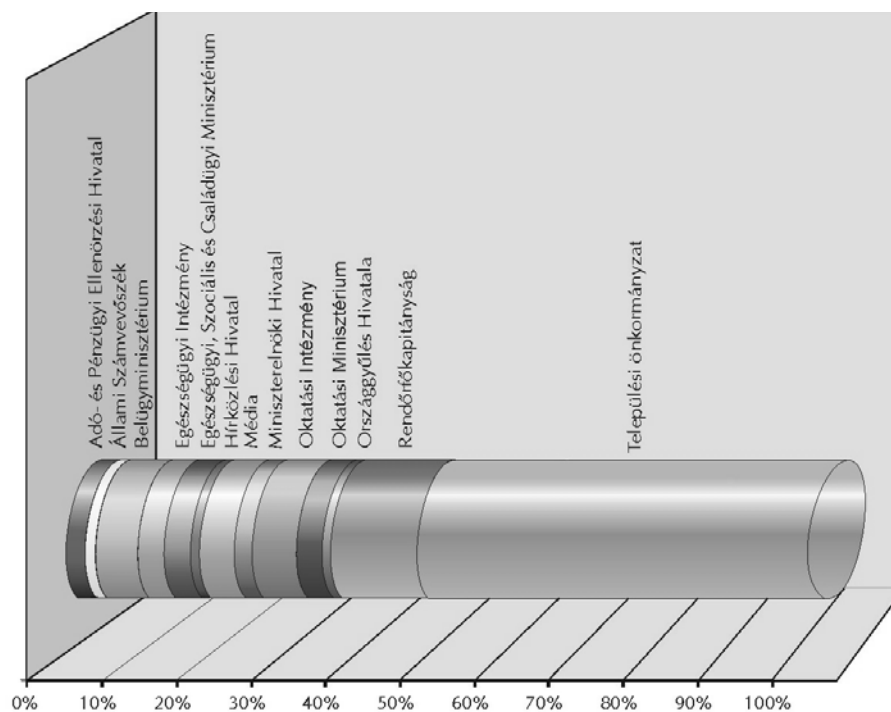
* Ezen ügyek csoportjába tartoznak a Hivatalunkhoz érkezett tájékoztató jellegű anyagok, a véleményezésre megküldött jogszabályok.

** Egy ügyben több szerv is lehet érintett.



VI. A kezdeményezésekkel és ajánlásokkal érintett szervek felsorolása

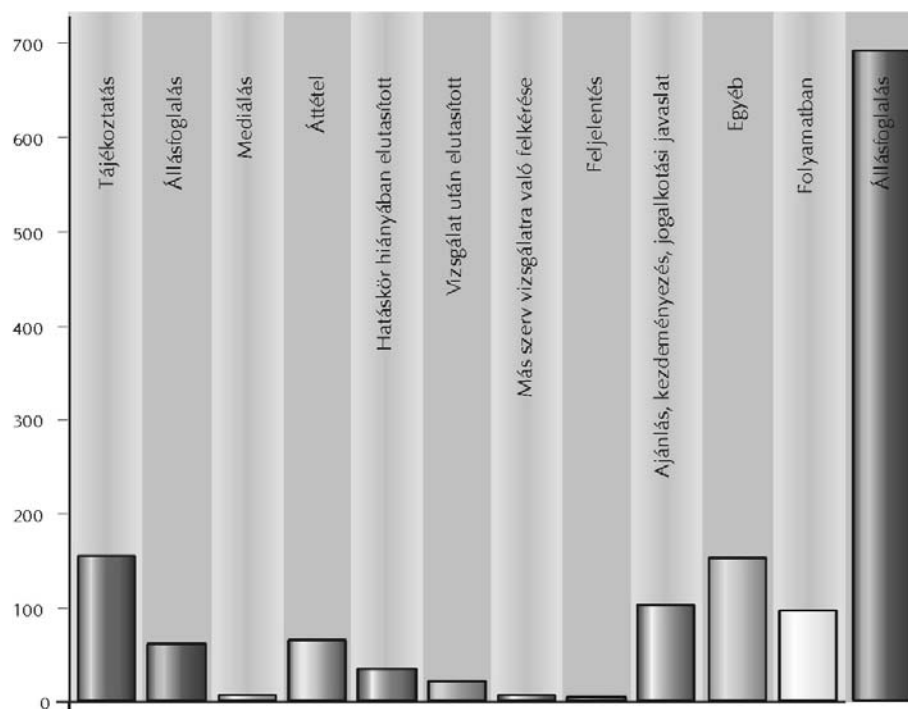
Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal	2
Állami Számvevőszék	1
Belügyminisztérium	5
Egészségügyi intézmény	3
Egészségügyi, Szociális és Családügyi Minisztérium	3
Hírközlési Hivatal	1
Média	4
Miniszterelnöki Hivatal	2
Oktatási intézmény	5
Oktatási Minisztérium	3
Országgyűlés Hivatala	1
Rendőr-főkapitányság	10
Települési önkormányzat	45
Összesen	85



VII. Vizsgálat alapján hozott intézkedések*

Tájékoztatás	154
Állásfoglalás	60
Mediálás	1
Áttétel	63
Hatáskör hiányában elutasított	36
Vizsgálat után elutasított	20
Más szerv vizsgálatra való felkérése	7
Feljelentés	3
Ajánlás, kezdeményezés, jogalkotási javaslat	106
Egyéb	152
Folyamatban	97
Összesen	699

* Egy ügyben több intézkedés is történt.



VIII. Az összes ajánlás, illetve kezdeményezés száma*

Kezdeményezés	74
Ajánlás	15
Jogalkotási javaslat	17
Alkotmánybírósági beadvány	4
<i>Elfogadott kezdeményezés</i>	28
<i>Elfogadott ajánlás</i>	11
<i>Elfogadott jogalkotási javaslat</i>	7

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

