

# VIII.

## Függelék

*1. számú melléklet*

Ügyszám: 1746/2003.

### **J E L E N T É S** **a Heves Megyei Önkormányzat** **Markhot Ferenc Kórház-Rendelőintézet Szülészeti** **és Nőgyógyászati Osztályán folytatott vizsgálatról**

#### **A vizsgálat megindítása és célja**

2003 tavaszán a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogvédő Iroda (NEKI) – roma kisebbséghez tartozó panaszosok megkeresése alapján – azzal a kéréssel fordult a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosához, hogy vizsgálja meg, történt-e hátrányos megkülönböztetés a Heves Megyei Önkormányzat Markhot Ferenc Kórház-Rendelőintézet (a továbbiakban: Kórház) Szülészeti és Nőgyógyászati Osztályán (a továbbiakban: Osztály).

A NEKI-t értesítő panaszosok azt kifogásolták, hogy tapasztalatuk szerint a Kórház Osztályán különbséget tesznek a roma és nem roma származású kismamák között, mert származásuktól függően külön kórteremben helyezik el őket. A NEKI azt kérte, hogy az országgyűlési biztos a beadványozók kiletét ne fedje fel.

2003 májusában a roma kismamák Kórházban történő megkülönböztetésének, elkülönítésének gyanújáról több sajtóhír is megjelent. A Roma Sajtóközpont munkatársainak közreműködésével a Népszavában, és a TV2 Aktív című műsorában is foglalkoztak a roma asszonyok panaszaival. A későbbiekben számos más tudósítás is hírt adott a Kórházban folyó elkülönítés gyanújáról.

A sajtótudósításokat követően, az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (Obtv.) 16. § (2) bekezdésében foglaltak értelmében – függetlenül a NEKI megkeresésétől –, hivatalból vizsgálatot indítottam.

A konkrét panaszügy ugyanis általános jellegű, összefüggéseiben vizsgálandó problémára hívta fel a figyelmet. Az Osztály betegelhelyezési gyakorlatával és az orvosok, szülésznők roma kismamákhöz való viszonyával ezért általánosságban, a folyamatokat elemezve, elvileg minden beteget érintően foglalkoztam.

A vizsgálat elsődleges célja annak tisztázása volt, hogy az Osztály jelenlegi betegelhelyezési és ellátási gyakorlata eredményezheti-e a roma nők jogellenes elkülönítését, diszkriminációját. Célunk volt az is, hogy megállapításainkkal, javaslatainkkal elősegítsük az ügygel összefüggésben keletkezett feszültségek és ellentmondások feloldását, a hasonló jellegű problémák megelőzését.

## **A vizsgálat menete, a megvalósítását befolyásoló körülmények**

A vizsgálat megindítását követően 2003 nyarán munkatársaim a helyszínen találkoztak a Kórház vezetésével, ahol a főigazgató részletesen tájékoztatta őket a Kórház intézkedéseiről: készítettek egy rendkívüli vizsgálati jelentést, amelyet részünkre is eljuttattak; számos szervtől tájékoztatást és intézkedést kértek, két sajtótermék szerkesztőségéhez pedig sajtó-helyreigazítási kérelmet juttattak el az intézményük jó hírnevének megőrzése érdekében. A helyszíni vizsgálat során munkatársaim megtekintették az Osztály betegelhelyezési körülményeit és lehetőségeit.

A Kórház szakembereinek meghallgatása mellett szeretttük volna megismerni az Osztályra beutalt kismamák panasszal kapcsolatos tapasztalatait és véleményeit is. Ez a szándékunk adatvédelmi és adatkezelési akadályokba ütközött. Az egészségügyi és a hozzájuk kapcsolódó személyes adatok kezeléséről és védelméről szóló 1997. évi XLVII. törvény 23. §-a alapján az országgyűlési biztosnak nincs lehetősége arra, hogy a többi felsorolt szervhez hasonlóan, írásbeli megkeresés alapján megkapja a kezelést végző orvostól az érintett személyek egészségügyi és személyazonosító adatait. Az egészségügyi ellátó-hálózaton kívüli szerv megkeresésére történő adattovábbítást kérők felsorolásában ugyanis az ombudsman nem szerepel. A vizsgálatot mindvégig nehezítette, hogy nem tudhattuk meg azoknak a kismamáknak a nevét és lakcímét, akiket a 2001. és 2002. évben (a panaszok alapján kiemelten ezekkel az évekkel kívántunk foglalkozni) a Kórház Osztályán helyeztek el. Azt sem tisztázhattuk, hogy az adott személyek milyen időszakban, melyik kórteremben (kórtermekben) tartózkodtak az Osztályon.

A nyár folyamán készítettünk egy tájékoztatást kérő, anonim módon megválaszolható levelet, amelyet a Kórház segítségével – postai úton (az országgyűlési biztosok hivatalának költségére) – akartunk eljuttatni azokhoz az asszonyokhoz, akik 2002. április és július hónapja között az Osztályon tartózkodtak. Négy hónap elhelyezési gyakorlatát (kb. 1600 személyt érintve) szeretttük volna részletesen áttekinteni.

Ennek megvalósítása érdekében azt kértük a főigazgatótól, hogy a leveleket – a Kórház nyilvántartását felhasználva – juttassák el az érintettekhez, így a kismamákkal – a jelzett adatvédelmi rendelkezéseket betartva – sikeres kapcsolatfelvételekre és személyes beszélgetésekre is sor kerülhetett volna.

A válaszokat csak és kizárólagosan a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosja, valamint a vizsgálatban részt vevő munkatársai olvashatták volna el. Tervezett levelünkben azt is jeleztük, hogy a kismamák válaszai alapján készülő jelentés általános megállapításokat fog tartalmazni, amelyekből a levélírók személyére nem lehet utólag sem következtetni.

Az Egészségügyi, Szociális és Családügyi Minisztérium támogatta elképzelésünket, és javasolta a Kórháznak, hogy a levelek továbbításával segítsék elő vizsgálatunk eredményes megvalósítását.

A Kórház vezetése a választott vizsgálati módszert nem fogadta el. Véleményünk szerint a több ezer levél kiküldése további „provokációkra” adott volna lehetőséget azok számára, akik Kórházukat alaptalanul hírbe hozták.

Közben a Kórház 2003 nyarán sajtó-helyreigazítás iránti keresetet nyújtott be a Pesti Központi Kerületi Bíróságra. A Bíróság eljárása során több kismama is elmondta az elkülönítéssel kapcsolatos véleményét, ezért jelentésemben a bírósági ítéletek indokolásában szereplő, az elkülönített elhelyezésre vonatkozó megállapításokat felhasználom.

Munkatársaim 2003 őszén három alkalommal is felkeresték a Kórházat. A helyszíni látogatások során beszélgettek az orvos-igazgatóval, az Osztály főorvosával, két orvosával, nyolc szülésznőjével, a Kórház betegjogi képviselővel, valamint az újonnan kinevezett romaügyi referenssel.

A Kórház munkatársainak meghallgatása mellett újabb kísérletet tettünk az Osztályra beutaltak véleményének megismerésére.

Az intézmény Szervezeti és Működési Szabályzata alapján az Osztály ellátási területéhez tartozó települések cigány kisebbségi önkormányzatainak elnökeihez, valamint a tanácsadó szolgálatoknál dolgozó védőnőkhöz levelet juttatunk el (több mint 130 címre), amelyben segítségüket és közvetítésüket kértük. Olyan asszonyokat kerestünk, akik az elmúlt két évben a Kórház Osztályán tartózkodtak, és önkéntes döntésük alapján, hajlandóak lettek volna a saját tapasztalataikról, véleményükről tájékoztatást adni. Sajnos, csak négy válasz érkezett. A visszajelzést vállaló önkormányzati elnökök és védőnők azt válaszolták, hogy az Osztály ellátásával és elhelyezési gyakorlatával kapcsolatban hátrányos megkülönböztetésre utaló panaszról nem értesültek.

### **Az érintett alkotmányos jogok**

Az eljárás során a következő alkotmányos jogok érvényesülését vizsgáltuk.

1. A Magyar Köztársaság Alkotmányának (a továbbiakban: Alkotmány) 70/D. § (1) bekezdése szerint a Magyar Köztársaság területén élőknek joguk van a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez. Ezt a jogot ugyanezen szakasz (2) alapján a Magyar Köztársaság a munkavédelem, az egészségügyi intézmények és az orvosi ellátás megszervezésével, a rendszeres testedzés biztosításával, valamint az épített és a természetes környezet védelmével valósítja meg.

2. Az Alkotmány 54. § (1) bekezdése szerint a Magyar Köztársaságban minden embernek veleszületett joga van az élethez és az emberi méltósághoz.

3. Az Alkotmány 70/A § (1) bekezdése értelmében a Magyar Köztársaság biztosítja a területén tartózkodó minden személy számára az emberi, illetve az állampolgári jogokat, bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül.

### **A vizsgálat megállapításai**

#### *Az ombudsmani vizsgálat adatkezelési és adatvédelmi akadályai*

Mindenekelőtt meg kell állapítanom, hogy jelenleg az országgyűlési biztosok – az adatkezelési és adatvédelmi szabályozás hiányossága miatt – az egészségügyet

érintő vizsgálataik során nem kaphatják meg a kezelést végző orvostól az érintett beteg egészségügyi és személyazonosító adatait.

Az Alkotmány 32/B. §-a (2) bekezdése a nemzeti és etnikai jogok országgyűlési biztosának feladatai ellátása érdekében általános jogosultságot biztosít arra, hogy a nemzeti és etnikai jogokkal kapcsolatban tudomására jutott visszasságokat kivizsgálja, vagy kivizgáltassa, és orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményezzen.

Az Obtv. 17. § (1) bekezdése szerint az ombudsman a célszerűnek tartott intézkedést – e törvény keretei között – maga választja meg. Az Obtv. 18. (2) bekezdése alapján az országgyűlési biztos a vizsgált ügyben keletkezett iratokba betekinhet. Az országgyűlési biztos iratbetekintési jogának korlátait a biztos feladatkörökkel összhangban az Obtv. részletesen szabályozza. Az Obtv. a nem vizsgálható adatok között nem sorolja fel az egészségügyi adatokat. Az egészségügyi és a hozzájuk kapcsolódó személyes adatok kezeléséről és védelméről szóló 1997. évi XLVII. törvény 4. § (2) bekezdésében azonban az országgyűlési biztos eljárása nincs feltüntetve olyan adatkezelési célként, amely lehetővé tenné az egészségügyi és személyazonosító adatok kezelését; a 23. § pedig nem ad lehetőséget az országgyűlési biztosnak arra, hogy vizsgálata során írásbeli megkeresése alapján – az adatkezelés pontos célját és a kért adatok körét megjelölve – megkapja a kezelést végző orvostól az érintett személyek egészségügyi és személyazonosító adatait.

Adatvédelmi okokból ezért csak a Kórház szakembereivel tudunk beszélgetni, és a „másik oldal” véleményét, az érintettek, az esetlegesen sérelmet szenvedett kismamák tapasztalatait csak közvetve, szűk körben, az érintettek által rendelkezésünkre bocsátott bírósági ítéletekből ismerhettük meg.

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

Az Obtv. az országgyűlési biztos számára – a felsorolt korlátokon kívül – elvileg minden adathoz való hozzáférést lehetővé tesz, ám ez a jogosultság a később elfogadott egészségügyi és a hozzájuk kapcsolódó személyes adatok kezeléséről és védelméről szóló törvényben nincs biztosítva.

#### *A roma és nem roma asszonyok külön kórtermekben történő elhelyezése*

A Kórház elmúlt években folytatott elhelyezési gyakorlatának vizsgálatakor az egészségügyben használatos hátrányos megkülönböztetés korábbi, az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvényben (a továbbiakban: Eütv.) rögzített fogalmából kell kiindulnunk. Az Eütv. 7. § (1) bekezdése szerint minden betegnek joga van – jogszabályban meghatározott keretek között – az egészségi állapota által indokolt, megfelelő, folyamatosan hozzáférhető és megkülönböztetés nélküli egészségügyi ellátáshoz.

A megkülönböztetés nélküli ellátás fogalmát ugyanezen szakasz (4) bekezdése a következőképpen rögzítette: Akkor tekinthető megkülönböztetés nélkülinek az ellátás, „*ha az egészségügyi szolgáltatás nyújtása során nem történik hátrányos megkülönböztetés a betegek között társadalmi helyzetük, politikai nézeteik, származásuk, nemzetiségük, vallásuk, nemük, szexuális irányultságuk, koruk, családi állapotuk, testi vagy értelmi fogyatékoságuk, képzettségük és minden más egyéb, az egészségi állapotukkal össze nem függő ok alapján*”.

A 2004. január 27-én hatályba lépett, az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. tv. (a továbbiakban: egyenlő bánásmódról szóló törvény) pontosabb definíciókat használ. Meghatározza a közvetlen és közvetett hátrányos megkülönböztetés, valamint a zaklatás, jogellenes elkülönítés és megtorlás fogalmát. Jogellenes elkülönítésnek minősül az a magatartás, amely a törvény 8. §-ában meghatározott tulajdonságai (például esetünkben: a nemzeti vagy etnikai kisebbséghez való tartozása) alapján egyes személyeket vagy személyek csoportját másoktól – tárgyilagos mérlegelés szerinti ésszerű indok nélkül – elkülönít.

Az egyenlő bánásmódról szóló törvény 54. §-a az Eütv. rendelkezéseit is módosította. Az Eütv. 7. § (1) bekezdésének „megkülönböztetés nélküli” szövegrésze helyébe „az egyenlő bánásmód követelményének megfelelő” szöveg lépett; egyidejűleg a 7. § idézett (4) bekezdése hatályát veszítette.

Vizsgálatunk során a minél pontosabb és árnyaltabb megközelítés érdekében az új egyenlő bánásmódról szóló törvény fogalmait alkalmaztuk.

Mindenekelőtt célszerű áttekintenünk a Kórház Osztályának kórtermibe történő elhelyezés menetét és módját, annak gyakorlatát és körülményeit. Felmerült ugyanis annak a gyanúja, hogy egyes kórtermekbe csak roma kismamákat helyeznek, míg más kórtermekbe csak nem roma kismamák kerülnek.

Az orvosok és a szülésznők beszámolóit összegezve, a betegek elhelyezését a következő körülmények befolyásolhatják:

- A beteg felvételéről, illetve a kórházi részleg, osztály megjelöléséről az orvos dönt, de az, hogy melyik kórterembe helyezik el a beutaltat, az már a nővér, illetve a szülésznő kompetenciájába tartozik. (Az orvos csak akkor avatkozik be a kórtermi elhelyezésről hozott döntésbe, ha azzal összefüggésben vita merül fel.)
- Elsődlegesen orvosi szempontok határozzák meg, hogy kit melyik kórterembe helyeznek el; a beteg állapota és egyéb orvos-szakmai kérdések szabják meg, hogy a beteg milyen környezetbe kerülhet.
- Az is szempont, hogy várhatóan mennyi időt fog a kórházban tölteni. Ha nincs komplikáció, akkor a szüléseket követően időrendi sorrendben kerülnek a kismamák a kórtermekbe.
- A kismamák elhelyezését úgy kell megoldaniuk, hogy a kórtermek folyamatos fertőtlenítése is szabályszerűen megtörténhessen.
- Egyéni kérésre – például alvási problémák miatt – az egyik kórteremből másikba is áthelyezhetik a beteget. (A szülésznők véleménye szerint olyan áthelyezési kérések nem érkeztek hozzájuk, amelyekben a nem roma kis-

mamák a roma kismamákkal egy szobában történő elhelyezésüket kifogásolták volna.)

A főigazgató rendkívüli jelentése alapján a Kórház Osztályának tárgyi környezete, kórterméinek elhelyezkedése a következőképpen mutatható be:

Először a külön szinten elhelyezkedő terhespathológia kórtermeiről ad tájékoztatást a jelentés.

*„A terhespathológián a veszélyeztetett terhesek és az abortuszon átesett nők kerülnek elhelyezésre. Itt rendelkezésre áll 2 darab kétágyas szoba, mely közül az egyik szepsztikus, a másik pedig elkülönítő ikerterhesek részére. Ezen túl van 4 darab ötágyas szoba, melyből 1 ki van jelölve a terhesség megszakításán átesett nők részére.”*

Az elhelyezésről döntést hozó dolgozónak a terhespathológián összesen tehát csak három darab ötágyas szoba esetén van lehetősége arra, hogy az orvos-szakmai kérdések mellett más szempontokat is figyelembe vegyen.

Az Osztály másik részlege a gyermekágyi, ahol a kórtermek elhelyezkedését a következőképpen mutatja be a jelentés:

*„Az alaptalan diszkriminációval vádolt gyermekágyi részlegre a szülés után kerülnek a kismamák. Az elhelyezés a kismama és a baba állapotától függően (császármetszés, koraszülés, lázas állapot stb.) történik. Ezen a részlegen 2 db kétágyas és 2 db négyágyas »baba-mamás« szoba áll rendelkezésre... A gyermekágyi részlegen további 1 db hatágyas, császármetszés utáni őrzőszoba áll rendelkezésre. 2 db hatágyas szoba pedig azon kismamák elhelyezésére szolgál, akik nem kívánják a »baba-mamás« szobát igénybe venni, vagy az átmenetileg foglalt. Ide kerülnek azok a kismamák is, akiknek magzatuk koraszülött és megfigyelést, kezelést igényel.”*

Ebben az esetben a beteg elhelyezésénél a szülésznőnek csak két hatágyas szoba esetén van lehetősége az orvos-szakmai kérdések mellett más körülményeket is mérlegelve dönteni.

A külön kórtermekben való elhelyezés kérdésében felhasználtuk a Pesti Központi Kerületi Bíróság – rendelkezésünkre bocsátott – ítéleteit. A Pesti Központi Kerületi Bíróság 29. P. 88.621/2003/4. számú ügyének indokolásában ezzel összefüggésben a következőket állapította meg:

*„A bíróság a tanúként meghallgatott személyek nyilatkozatát abban a tekintetben egybehangzónak ítélte meg, hogy a felperesi intézményben a szülést megelőző időszakban a meghallgatott tanúk személyesen azt tapasztalták, hogy ők maguk (kismamák esetében) olyan kórtermekbe kerültek, ahol rajtuk kívül ugyancsak roma származású kismamák voltak elhelyezve. A kismamák látogatóiként meghallgatott személyek, illetve a tévéműsor elkészítésében részt vevő személyek ugyancsak arról számoltak be közvetlenül, hogy ők maguk tapasztalták azt, hogy a roma kismamák által elfoglalt kórtermekben általában nagyobb volt a zsúfoltság, mint a többi helyen. A bíróság nem volt abban a helyzetben, hogy általános jellegű megállapítást tegyen arról, hogy a felperesi intézményben tudatosan kialakított gyakorlatról van szó ebben az esetben, vagy csupán csak nagy számú személyes tapasztalatról.”*

A Pesti Központi Kerületi Bíróság 29. P. 88.630/2003/5. számú ügyének indoklásában az elkülönített elhelyezéssel külön pontban foglalkoztak:

*„A bíróság a másik eljárásban és jelen eljárásban is több tanút hallgatott meg, akik a kismamák részéről – köztük egy nem roma származású kismama részéről is – olyan egybehangzó előadások történtek, amelyek azt erősítették meg, hogy a roma kismamák ténylegesen évek óta, különösen a szülést megelőzően úgy kerülnek elhelyezésre, hogy nem kerülnek nem roma kismamákkal egy szobába, illetve kórterembe. [...]*

*A bíróság nem látott okot arra nézve, hogy abban a tekintetben bármilyen mértékben kétségbe vonja a tanúk egybehangzó előadását, hogy ténylegesen a roma kismamákat külön kórterembe helyezték el a szülést megelőzően. A bíróság szerint meghaladja a jelen per kereteit annak megítélése, hogy itt a kórház tudatos magatartásáról lenne szó, vagy pedig egy következetesen érvényesített gyakorlatról. A bíróság azt tudta megállapítani a tanúvallomások alapján, hogy sok roma kismama és hozzátartozó tapasztalta azt, hogy elhelyezésük úgy történik, hogy általában a roma kismamák, illetve anyukák együtt kerülnek elhelyezésre, elkülönülve a nem roma kismamáktól, illetve anyukáktól... A bíróság ilyen körülmények között az elkülönítésre utaló tapasztalatokat tagadni kívánó helyreigazítási kérelmet elutasította.”*

A helyszíni meghallgatások során az orvosok és a szülésznők a jogellenes elkülönítés tényét minden esetben cáfolták. Azt azonban – a bírósági ítéletek indoklásában megfogalmazott megállapításokkal összhangban – általában megemlítték, hogy előfordul, amikor csak roma kismamák kerülnek egy kórterembe. Tapasztalataik szerint ez a következő okokkal magyarázható:

- A környező településeken jelentős számban élnek roma kisebbséghez tartozó lakosok, így bizonyos időszakban előfordulhatott, hogy az Osztályra nagyobb számban kerültek be roma kismamák, asszonyok, mint nem romák, így lehetséges, hogy az egyik kórterembe csak romák kerültek;
- A roma kismamák a gyermekágyi részlegen ritkábban választják a baba-mamás szobákat, mint a nem roma kismamák. Így előfordulhatott, hogy a gyermekágyi részleg hatágyas kórtermébe csak az e szolgáltatást nem igénylő roma kismamák kerültek;
- A roma asszonyok többször kérték, hogy ismerősökkel, rokonokkal egy kórterembe kerülhessenek;
- A terheshathológián magasabb a roma kismamák száma, mert gyakoribb körükben a koraszülés, így ott is előfordulhatott, hogy csak roma nők kerültek egy szobába.

A rendelkezésünkre álló információk, adatok és írásbeli anyagok alapján (nem utolsósorban a jelentés korábbi részében leírt nehézségek és jogszabályi akadályok miatt) *nem volt kétséget kizáróan bizonyítható a roma kismamák jogellenes elkülönítésének szándéka, a közvetlen hátrányos megkülönböztetés ténye a Kórház Osztályán. Ugyanakkor kétségkívül megállapítható, hogy bizonyos időszakokban a roma és nem roma kismamák elhelyezése ténylegesen külön kórtermekben történt. Nem bizo-*

nyítható azonban, hogy ez tárgyilagos mérlegelés szerinti ésszerű indok nélkül történt, hiszen a meghallgatott orvosok, szülésznők elsődlegesen orvos-szakmai indokokkal támasztották alá az elhelyezési gyakorlatukat.

A roma és nem roma asszonyok külön kórtermekben történő elhelyezésével kapcsolatban felmerül a közvetett hátrányos megkülönböztetés lehetősége is. Az egyenlő bánásmódról szóló törvény 9. § a következőképpen határozza meg a közvetett hátrányos megkülönböztetés fogalmát: *„Közvetett hátrányos megkülönböztetésnek minősül az a közvetlen hátrányos megkülönböztetésnek nem minősülő, látszólag az egyenlő bánásmód követelményének megfelelő rendelkezés, amely a 8. §-ban meghatározott tulajdonságokkal rendelkező egyes személyeket vagy csoportokat más, összehasonlítható helyzetben lévő személyhez vagy csoporthoz képest lényegesen nagyobb arányban hátrányosabb helyzetbe hoz.”*

A Kórház álláspontja szerint az, hogy egyes szobákban csak roma kismamák voltak elhelyezve, orvos-szakmai szempontok véletlen egybeesése folytán, egyéb spontán folyamatok eredményeként, vagy a roma kismamák kérése miatt alakulhatott ki. Ez utóbbi felvetés tényét semmi nem bizonyítja, nem állapítható meg, hogy a roma kismamákat kifejezett akaratuknak megfelelően helyezték el közös, elkülönített kórterembe. Az ilyen állítólagos kérést cáfolja az is, hogy utóbb épp az érintett roma asszonyok kifogásolták panaszukban a kórház elhelyezési gyakorlatát.

Ha abból indulunk ki, hogy a roma kismamák elkülönült kórtermi elhelyezése pusztán a „véletlennek” tulajdonítható, nehezen hihető, hogy ez az állapot a Kórház szakszemélyzetének tudta nélkül huzamosabb időn keresztül fennállhatott. Miután azonban a vizsgálatunkban nem feltevéseket kell megfogalmaznunk, hanem tényeket kell megállapítanunk, *nem jelenthetjük ki – kétséget kizáróan –, hogy a Kórház elhelyezési gyakorlata közvetett hátrányos megkülönböztetést valósított meg.* Ennek alátámasztásához meg kellett volna ismernünk a roma asszonyok ezzel kapcsolatos folyamatos tapasztalatait, amelyre az ismert okok miatt nem kerülhetett sor. Amennyiben ugyanis igazolható volna, hogy a romák és nem romák elkülönített kórtermekben történő elhelyezése akár hónapokon keresztül folytatódott anélkül, hogy ez ellen a Kórház bármilyen formában fellépett, akkor ez egyértelműen közvetett hátrányos megkülönböztetésnek minősülne. Ez esetben ugyanis a kórház „látszólag semleges” intézkedése a roma kismamákat a nem roma kismamákhöz képest lényegesen hátrányosabb helyzetbe hozta volna. Ez alatt nem az eltérő színvonalú és minőségű orvosi ellátást, vagy a rosszabb felszereltségű kórtermekben történő elhelyezést értjük, hiszen ezzel kapcsolatban panasz nem érkezett, hanem azt, hogy az elkülönített szobában a roma asszonyok megalázottnak és kirekesztettnek érezhetik magukat. A kiszolgáltatottság érzését – ami egyébként is jelentkezhet a kórházban kerülő, szülés előtt álló nők esetében – tovább erősíti, fokozza, hogy ha a szegregációval, az előítéletességgel a kórház falai között is szembesülniük kell.

Véleményünk szerint a Kórháznak a felmerült problémákkal, elsődlegesen azok megelőzése érdekében, foglalkoznia kellene. A jelenlegi elhelyezési gyakorlatát pedig át kellene gondolnia. Azt a helyzetet ugyanis, hogy egyes kórter-



mekbe csak roma asszonyok kerülnek, az érintett személyek joggal élhetik meg úgy, hogy jogellenesen elkülönítik őket, ha annak okát, az elhelyezés menetét, a változtatás lehetőségét nem tárják fel előttük a kórterembe helyezésükkor. Tapasztalataink szerint a szakemberek nincsenek felkészítve az ezzel kapcsolatos nehézségek kezelésére.

A személyes meghallgatások alapján megállapítható, hogy a szülésznők a kórtermi elhelyezések menetéről, a döntések meghozatalánál figyelembe veendő szempontokról csak a gyakorlati munka során szereztek tapasztalatokat, arra vonatkozóan szóbeli vagy írásbeli tájékoztatást, utasítást előzetesen nem kaptak.

A szülésznők és az orvosok a hátrányos megkülönböztetés fogalmáról és annak az egészségügyben előforduló gyakoribb formáiról sem rendelkeztek megfelelő ismeretekkel. A meghallgatások során többnyire nem tudtak példát mondani az egészségügyben előforduló hátrányos megkülönböztetés lehetséges formáira, illetve többen közülük a roma és nem roma kismamák külön kórteremben történő elhelyezésével összefüggésben sem tartottak a hátrányos megkülönböztetés veszélyétől.

A Kórház kommunikációs tréningeket szervezett a szakszemélyzet részére, amelyek a fentiekben jelzett problémák megoldásához is segítséget nyújthatnak.

Meggyőződésem: alaptalan a Kórháznak az a félelme, hogy önmagában az előítéletekről, a diszkrimináció lehetőségéről, megelőzéséről és megakadályozásáról folyó beszélgetések, konzultációk úgy tüntetnek fel az intézményt, mintha elismerné a jogellenes elkülönítés tényét.

#### *Intézkedések, változások a Kórházban*

A Kórházban a történetek után a főigazgató több területen is intézkedéseket kezdeményezett, amelyekről a rendkívüli vizsgálati jelentésében is beszámolt, illetve munkatársaim a helyszíni vizsgálat során személyesen is tapasztalatot szereztek.

#### *„Betegelégedettségi” kérdőívek*

A főigazgató többször is javasolta számunkra a betegelégedettségi ívek áttekintését. Ezt nem tartottuk szükségesnek, mert a főigazgató a rendkívüli vizsgálati jelentésében utalt arra, hogy a névtelenül kitöltött kérdőíveket 2001-ig visszamenőleg áttekintették.

„Az *Elégedettségi nyilatkozatokból is egyértelműen megállapítható, hogy az Osztályon diszkriminációval kapcsolatos észrevételek nem voltak.*” Megítélésünk szerint a betegelégedettségi ívek részletesebb elemzése esetén sem vonhatnánk le objektív következtetéseket. Egyrészt a meghallgatott szülésznők és az orvosok véleménye szerint a betegelégedettségi kérdőíveket elsődlegesen csak azok a betegek töltik ki, akik hosszabb ideig tartózkodnak a Kórházban. Másrészt a kérdések nem utalnak a hátrányos megkülönböztetés problémájára, annak lehetséges formáira. Ezért is tartjuk fontosnak azt az intézkedést, amelynek alapján a

Kórház kiegészíti a betegelégedettségi kérdőíveket a diszkriminációt érintő kérdésekkel.

#### Romaügyi referens

A Kórház „közvetlenül az igazgatásnak alárendelt munkatárssal” bővítette a szociális munkásainak körét, „*akinek kiemelt feladata, hogy a magukat roma származásúnak valló betegek számára megfelelő segítséget nyújtson észrevételeik, panaszaik kezelésében a kórházban tartózkodás alatt*”.

Az Egészségügyi, Szociális és Családügyi Minisztérium által szervezett „Antidiszkriminatív ellátási formák kialakítása az egészségügyben” elnevezésű munkacsoport alakuló ülésén a kórházi szociális munka kérdésével is foglalkozott. Annak összefoglalója a következőket rögzíti: „*Fontos, hogy minden kórházban legyen szociális munkás, illetve ott, ahol az ellátottak között nagy arányban élnek romák, érdemes roma származású szociális munkást alkalmazni. További lehetőség, hogy középfokú végzettségű roma szociális asszisztenst alkalmaz a kórház, melyhez a minisztérium pályázatai nyújthatnak forrást. Nem jelent hatékony megoldást, ha a kórház olyan roma referenst alkalmaz, akinek nincs speciális szakmai végzettsége.*”

A Kórház romaügyi referense elmondta, hogy munkája nem korlátozódik kizárólag a roma asszonyok problémáinak megoldására. Szociális munkásként ugyanúgy segít nem roma származásúaknak, mint roma embereknek, és például egészségnevelésről sohasem beszélget elkülönülve a roma kismamákkal, hiszen a felmerülő problémák minden Kórházba kerülő asszonyt érinthetnek.

Fontosnak tartjuk, hogy folytatódjon a kórházakban alkalmazható szociális munkások, romaügyi vagy kisebbségi referensek szerepének, feladatainak tisztázása, meghatározása. Ehhez át kell gondolni a tevékenységük adta előnyöket és munkájuk nehézségeit, nem kívánt következményeit. Lehet, hogy nem szerencsés a romaügyi, kisebbségi referens elnevezés, ez akaratlanul is erősítheti az előítéleteket, és azt a látszatot keltheti, mintha a roma betegekkel elkülönülve, külön személyzetnek kellene foglalkoznia.

Alkalmazásuk nem éri el a célját, ha szegregációt, illetve párhuzamos ellátási formák kialakulását eredményezheti az egészségügyben. Kétségtelen azonban, hogy a szociális munkások a kórházi vezetőségek támogatása esetén fontos szerepet vállalhatnak az előítéletes szemléletmód átalakításában, a hátrányos megkülönböztetés megelőzésében, az esetleges latens diszkriminációs formák feltárásában és megszüntetésében. Jelenlétük biztosságot és bizalmat jelenthet a kiszolgáltatottabb, érdekeik érvényesítésére kevesebb lehetőséggel rendelkező betegeknek.

A Kórház is ezért alkalmazza a romaügyi referenst, aki jelenlétével, tevékenységével remélhetőleg egy nyitottabb kommunikáció kialakulását is elősegíti.

#### Látogatási rend, látogató szoba

A Kórház két módon is változtatott a látogatási renden: egyrészt újraszabályozta annak kereteit, és a betegek érdekeinek megfelelően szűkítette a látogatási időt,

másrészt kulturált látogatósobát alakítottak ki az Osztályon annak érdekében, hogy a hozzátartozók kevésbé zavarják a betegek nyugalmát. Az új látogatási rend és a látogatósoba használata egyelőre még szokatlan a kismamáknak és a hozzátartozóiknak is, de tapasztalatunk szerint az Osztály munkatársai a változásokról türelemmel és együttműködve nyújtottak tájékoztatást.

### *A betegjogi képviselő és az ÁNTSZ szerepe*

A Kórház betegjogi képviselője – tájékoztatása szerint – csak panaszbejelentés után foglalkozik a betegek problémáival. Saját kezdeményezés alapján nem tár fel és nem indít eljárást, a betegjogról azonban szívesen tart előadást, tájékoztatót. Elmondta, hogy egészségügyi intézmények vezetőitől és munkatársaitól rendszeresen érkeznek ilyen irányú megkeresések, de a kisebbségi önkormányzatok részéről sajnos nem. Így számukra még nem tudott szervezett formában tájékoztatást nyújtani.

A betegjogi képviselőkre vonatkozó jelenlegi szabályozás nem említi a betegjogi képviselő hátrányos megkülönböztetéssel összefüggő feladatait. Az egyenlő bánásmódról szóló törvény 54. §-a azonban módosította az Eütv. 30. §-ának (5) bekezdését és kiterjesztette a betegjogi képviselő ilyen irányú tevékenységét: „*A betegjogi képviselő különös figyelmet fordít az életkoruk, testi vagy szellemi fogyatékosságuk, egészségi állapotuk, illetve társadalmi-szociális helyzetük miatt kiszolgáltatott helyzetben lévők betegjogi védelmére, valamint az egyenlő bánásmód követelményének érvényesítésével kapcsolatos panaszokra, meghatalmazás alapján képviseli a beteget a követelmény megsértésének megállapítására irányuló hatósági eljárás során.*”

Az Eütv. módosítása jelentős segítséget nyújt az egészségügyben bármilyen ok miatt hátrányos megkülönböztetést elszenvedő állampolgárok számára. Célszerű lenne azonban, ha a betegjogi képviselő aktívabb szerepet vállalhatna a hátrányos megkülönböztetést eredményező esetek feltárásában és megelőzésében. Ehhez arra lenne szükség, hogy a betegjogi képviselő bejelentett panasz nélkül is köteles legyen az egyenlő bánásmód követelményének rendszeres ellenőrzésére, és megsértésének gyanúja esetén hívja fel az egészségügyi szolgáltató vezetőjének és fenntartójának a figyelmét. Konkrét ügyben természetesen ebben az esetben is figyelembe kell vennie a panaszos akaratát, hozzájárulása nélkül eljárást nem kezdeményezhet a betegjogi képviselő.

A betegjogi képviselő mellett az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat is aktívabb szerepet vállalhatna az egyenlő bánásmód megsértését eredményező egészségügyi szolgáltatók működési gyakorlatának feltárásában és megelőzésében. Az ÁNTSZ a városi szintig kiépült dekoncentrált szervein keresztül minden kórházban végezhetne ilyen típusú ellenőrzéseket, és szerepet vállalhatna az egészségügyi szakszemélyzet szemléletformálásában is. Ehhez természetesen a vizsgálatot, képzést végző munkatársakat is alaposan fel kell készíteni.

A történetek után az Egészségügyi, Szociális és Családügyi Minisztérium jelentős szerepet vállalt az egészségügyben esetlegesen előforduló hátrányos megkü-

lönböztesek feltárásában és megelőzésében. A már említett „Antidiszkriminatív ellátási formák kialakítása az egészségügyben” munkacsoport létrehozásával az a célja, hogy a roma származású betegek ellátásával kapcsolatos problémákra hosszú távon is alkalmazható, érvényesíthető megoldásokat találjon. Ebben az évben ennek folytatásaként a minisztérium – az Esélyegyenlőségi Kormányhivatallal együtt – „Tolerancia az Egészségért” programot indít, amelynek keretében néhány kórházban modellértékű projektek megszervezését is tervezik.

### **Javaslat, kezdeményezés**

1. Annak érdekében, hogy az országgyűlési biztosok az egészségügy területén – az alkotmányos visszaágok feltárása érdekében – folytatott vizsgálataik során hozzájuthassanak az érintett betegek egészségügyi és személyazonosító adataihoz – az Obtv. 25. §-a alapján – azzal a

#### *j o g a l k o t á s i   j a v a s l a t t a l*

fordulok az egészségügyi, szociális és családügyi miniszterhez, hogy intézkedjen az egészségügyi és a hozzájuk kapcsolódó személyes adatok kezeléséről és védelméről szóló 1997. évi XLVII. törvény ilyen irányú kiegészítésének és módosításának előkészítéséről.

2. Az egyenlő bánásmód követelménye következetes érvényesítésének elősegítése érdekében az Obtv. 21. §-a alapján – azzal a

#### *k e z d e m é n y e z é s s e l*

fordulok a Heves Megyei Önkormányzat Markhot Ferenc Kórház-Rendelőintézet főigazgatójához, hogy

- a megkezdett kommunikációs tréningek keretében, vagy azok mellett szervezzenek olyan képzéseket, továbbképzéseket az orvosok, szülésznők és nővérek számára, amelyek elősegítik a hátrányos megkülönböztetés különböző formáinak felismerését, megelőzését, és lehetővé teszik az ezzel kapcsolatos kérdések, vélemények megvitatását, megbeszélését;
- az érintett szülésznők és nővérek részére adjanak részletes, szóbeli és írásbeli tájékoztatást a betegek elhelyezésének menetéről, a döntéseknél figyelembe vehető szempontokról, a lehetséges problémákról, azok megelőzésének és megoldásának módjáról;
- a betegek kapjanak részletes szóbeli és írásbeli tájékoztatást a beteg-elhelyezés menetéről, az adott kórterembe történő elhelyezésük háttéréről, okáról és a panasz bejelentés lehetőségéről, módjáról.

3. **Javaslom** továbbá az egészségügyi, szociális és családügyi miniszternek, hogy

- a) kísérje figyelemmel a Heves Megyei Önkormányzat Markhot Ferenc Kórház-Rendelőintézet betegelégedettségi ívek kibővítésével, roma referens alkalmazásával és a látogatási rend átalakításával, a látogatószoba kialakításával kapcsolatos intézkedéseinek megvalósulását és azok eredményétől függően fontolja meg az ez évre tervezett „Tolerancia az Egészségért” program keretébe történő bevonásukat;
- b) fontolja meg az Eütv. esetleges módosításának előkészítését annak érdekében, hogy a betegjogi képviselő panasz nélkül is köteles legyen az egyenlő bánásmód követelményének rendszeres ellenőrzésére az egészségügyi intézményekben;
- c) fontolja meg – az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat országos tisztifőorvosával és a megyei tisztifőorvosi intézetek vezetőivel történt előzetes egyeztetést követően – az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálatról szóló 1991. évi XI. tv. módosításának előkészítését annak érdekében, hogy az ÁNTSZ aktívabb szerepet vállaljon az egészségügyben esetlegesen előforduló hátrányos megkülönböztetések feltárásában, megelőzésében és megszüntetésében.

Budapest, 2004. január „ ”

*Dr. Kaltenbach Jenő*

Ügyszám: 2530/2003.

**J E L E N T É S**  
**a Dunaújváros Papírgyári út 10. szám alatt élő**  
**roma családok lakhatását érintő**  
**önkormányzati intézkedések ügyében**

**I.**

**A panasz**

2003. április 11-én három – Dunaújváros Papírgyári út 10. szám alatt lakó – család kérte személyesen a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának segítségét lakhatási problémáik megoldása érdekében.

A panaszosok elmondták, hogy egy korábban munkásszállóként üzemelő épületben laknak, ahol szobákat bérelnek a dunaújvárosi önkormányzattól. A szállón tartzkodó családok szinte valamennyien lakbérhátralekosok. A beadványozók sérelmezik a havi 21 000 Ft szálláshasználati díj mértékét. Az összeg kifizetésére a többségében munkanélküli, illetve rokkantnyugdíjas családok képtelenek.

A lakbérhátralekos lakók ügyében már több jogerős bírósági végzés született, amelyeknek alapján ez év tavaszán, illetve nyarán a családokat várhatóan kilakoltatják. Legfőbb problémájuk, hogy amennyiben nem találnak megoldást lakhatási problémáikra – márpedig a többség erre önerőből képtelen – elkerülhetetlennek látszik, hogy a gyermekeik átmeneti nevelésbe, állami gondoskodásba kerüljenek.

A beadványozó családok úgy vélik, hogy a dunaújvárosi önkormányzat cigány származásuk miatt nem támogatja lakásproblémájuk megoldását, lakásigénylési kérelmüket ezért nem elégíti ki. A panaszosok elmondták azonban azt is, hogy a kilakoltatással fenyegetett családok között roma és nem roma származású családok egyaránt vannak.

**II.**

**A helyszíni vizsgálatok tapasztalatai**

2003. április 29-én vizsgálatot tartottunk a Papírgyári út 10. szám alatti volt munkásszállón, ahol megtekintettük a beadványozók és más, kilakoltatásra váró lakók (a továbbiakban együtt: panaszosok) szobáit, életkörülményeit.

A vizsgálat folytatásaként, 2003. május 7-én – előzetes megbeszélés alapján –

Dunaujváros Megyei Jogú Város Önkormányzatánál helyszíni vizsgálatot folytattunk, majd a helyi cigány kisebbségi önkormányzatnál, illetve a Családsegítő és Gyermekjóléti Szolgálatnál (továbbiakban: Szolgálat) tájékoztunk az ügy egyéb lényeges körülményeiről.

#### *A szállónak nevezett ingatlan állapota*

A Papírgyári úti szálló a Vasmű közvetlen közelében van.<sup>91</sup> Az épület elhanyagolt, környezete rendezetlen. A földszint nyílászáróit rács borítja, melynek indoka – amint azt megtudtuk –, hogy az épületnek ez a része hajléktalanszállóként üzemel. A panaszosok ezzel összefüggésben megemlítették, hogy a tél folyamán sokszor az ő szobáikhoz tartozó folyosókra is elhelyeztek hajléktalanokat, mely nehézséget okozott az amúgy is kevés mellékhelyiség használatában.

A szálló rendkívül szigorú házirendjét a lakók különösen kifogásolják. A házirendben megjelölt időn kívül (14 és 16 óra között) nem fogadhatnak vendégeket, melyet „szabad mozgásukban való korlátozásnak” tartanak. (A később megismert önkormányzati határozatokból jutott tudomásunkra, hogy az önkormányzat 2001. március 22-én a kiskorúak védelme érdekében szigorította a szálló házirendjét, és ez a módosítás bekerült a szálláshasználati megállapodásokba is.)

A lakók sérelmezik, hogy a portások a szigorú házirendet sok esetben durván és udvariatlanul érvényesítik. Több esetben előfordult – leginkább gyerekekkel szemben –, hogy származásukra utaló sértő megjegyzéseket használtak.

Az általunk meglátogatott szobák, amelyek egy – általában több gyermekes – család életteréül szolgálnak, a szegényes körülmények ellenére rendezettek és tiszták. A közös helyiségek azonban erőteljesen lelakottak, hiányosak és gondozatlanok. Emeletenként 5 db WC van (ezt átlagosan 10-15 család használja), de ebből az első emeleten csak négy működőképes. A fürdő tucatnyi mosdói közül mindössze kettő használható. A 10 zuhanyzóból kettő működőképes, ám azok is rozsdásak. A zuhanyrózsát gumitömlő helyettesíti, a tusolóhelyiség ablaka hiányzik, a fal penészes, mállik, az egész helyiség gondozatlan, a rendszeres takarítás hiányát mutatja. A konyhákban mindössze öt rezsó van. Sütni nem tudnak, mert a sütőt a fenntartó – tűzveszélyre hivatkozva – elvitette.

Az épület szükséges felújítása és korszerűsítése az elmúlt években láthatóan elmaradt, ott csupán minimális mértékű karbantartó tevékenység folyt.

A panaszosok kifogásolják, hogy a folyosók, de különösen a mellékhelyiségek piszkosak, annak ellenére, hogy a takarítás díját a lakbér tartalmazza. A takarításért a lakók – álláspontjuk szerint – aránytalanul magas díjat fizetnek, mégis nagyon felületes, a fertőtlenítést nélkülöző szolgáltatást kapnak. (A lakáshasz-

<sup>91</sup> Előzetes bejelentésünk ellenére az épületbe nem sikerült azonnal bejutnunk, mivel, a portás véleménye szerint, a házirend látogatási időre vonatkozó rendelkezése az ombudsmanra és munkatársaira is vonatkozik. Az idő alatt, míg a bejutáshoz szükséges engedélyt megszerztük, kívülről mértük fel az ingatlan és környezete állapotát.

nálatti megállapodások szerint, a takarítás díja valóban a legmagasabb tételt képezi az egyéb szolgáltatási díjak között!)

#### *A lakók szociális helyzetét befolyásoló körülmények*

Az épületben lakó 24 családból 12 családdal, illetve azok képviselőjével vettük fel a helyszínen, személyesen a kapcsolatot. A panaszosokkal készített interjúkból egyedi életutakat, egyéni sorsokat ismerhettünk meg, de problémáikból a következő általános tendenciák, jellemzők mutatkoznak.

A lakók között egyedülállóak és családok egyaránt előfordulnak. A családok bérlők általában két-három kiskorú gyermeket nevelnek. A családok – létszámuktól függetlenül – ugyanakkora, körülbelül 20-21 négyzetméter alapterületű, központi fűtéssel ellátott szobákban élnek. A szállóra a panaszosok döntő többsége önkormányzati szociális bérlakásokból, illetve albérletekből került, többnyire azért, mert korábbi lakóhelyüket a felhalmozódott lakbérhátralék miatt el kellett hagyniuk.

Általánosságban elmondható, hogy a lakóknak van valamilyen (közmű, lakbér stb.) meg nem fizetett tartozása.

A panaszosok egy része nem rendelkezik munkából származó jövedelemmel. Megélhetési forrásukat a rokkantnyugdíj, a segély, a gyese, stb. képezi. Másik részének ugyan van munkája, de keresete csupán a család szűkös megélhetését fedezi. Él a szállón olyan panaszos is, akinek semmilyen állandó jövedelme nincs, csupán alkalmi munkából tartja fenn magát. Mindezekből következően a többség képtelen egyidejűleg korábban felgyülemlett adósságai rendezésére, és a szálláshasználati díj rendszeres megfizetésére.

A bérlők a szobákért fizetendő használati díj mértékét tartják aránytalanul magasnak a szolgáltatás minőségéhez, illetve a családok egy főre jutó jövedelméhez képest. A rendelkezésünkre bocsátott lakáshasználati megállapodások szerint a használati díj a következőket tartalmazza:

	Ft/m <sup>2</sup> /hó
Fűtési díj:	152
Ivóvízdíj:	24
Melegvíz-díj:	72
Áramdíj:	88
Takarítási díj:	163
Hulladékszállítási díj:	55
Őrzés-védelem:	125
Bérleti díj:	109
Összesen:	788 Ft+25% ÁFA=985 Ft/m <sup>2</sup> /hó, s ez családonként mindösszesen havi 21 000 Ft körüli kiadást jelent.

A panaszosok véleménye szerint, mind a piaci árakhoz, mind a más hasonló



funkciót betöltő önkormányzati intézményekhez viszonyítva is aránytalanul magas ez a lakbér. (Tudomásuk szerint, például a családok átmeneti otthonában alacsonyabb díjat kell fizetni a lakásért, ugyanakkor az igényelhető lakások minősége magasabb színvonalú.) Az ott lakóknak lehetőségük és kötelezettségük az előtakarékoság, amellyel nagyobb esélyük van a későbbiek során arra, hogy lakhatásukat saját erőből megoldhassák. Előtakarékosság esetén az önkormányzat is nyújthat számukra támogatást.

### III.

#### Történeti előzmények, illetve a „szálló” jogi helyzete

A Dunaújvárosi Városgazdálkodási Részvénytársaság (továbbiakban: DVG Rt.) 1995. január 20-án adásvételi szerződéssel – az önkormányzat által biztosított pénzeszközökből – megvásárolta a DUNAFERR Vasmű Rt.-től a dunaújvárosi 700. sz. tulajdoni lapon 365/1. helyrajzi számú „Munkásszálló” megnevezésű Papírgyári út 10. szám alatti négyzetes épületet. (A Dunaújvárosi Városgazdálkodási Részvénytársaság 100%-ban a Dunaújvárosi Önkormányzat tulajdona.)

Az önkormányzat és a vagyonkezelő DVG Rt. megállapodtak abban is, hogy a fenti ingatlant külön kezelési megállapodás keretében fogják működtetni. A szerződés tárgyát képező ingatlan hasznosítási formájának meghatározására az önkormányzat jogosult, valamint az épület átalakításának elvégzése az önkormányzat feladata.

Dunaújváros Közgylése 258/1995. (X. 31.) számú határozatában rögzítette a Papírgyári út 10. szám alatti ingatlan hasznosítására vonatkozó alapelveket. Ezen dokumentum szerint, az épületet elsősorban

- jogcím nélküli lakáshasználók elhelyezésének céljából, illetve
- más krízishelyzetben lévő személyek átmeneti szállásának biztosítására kell fenntartani.

Az önkormányzat ugyanebben a határozatában utasította a polgármestert arra, hogy alakítsa ki a szálló igénybevételének szabályait, feltételrendszerét, eljárási rendjét, valamint határozza meg a megkötendő szerződések tartalmi elemeit, továbbá készítse el az épület használatára vonatkozó házirendet és gondoskodjon a szükséges műszaki átalakítások pénzügyi és szakmai feltételeiről.

A 258/1995. (X. 31.) számú határozatát Dunaújváros Közgylése a 316/2000. (XII. 14.) számú határozatával hatályon kívül helyezte, egyúttal megváltoztatva az ingatlan hasznosításának körét, oly módon, hogy ezt követően az

- „főiskolai kollégium,
- önkormányzati bérlakások lakbér nem fizetése miatt jogcím nélkülivé vált bérlőinek elhelyezésére, saját háztartásukban kiskorú gyermeket nevelő családok részére,
- már krízishelyzetben lévő kiskorú gyermeket nevelő családoknak átmeneti szállás biztosítására,
- éjjeli menedékhely,

- nappali melegedő céljára használható”.

A közgyűlés ezúttal is a polgármester feladatkörébe utalta az ingatlan igénybevételeire vonatkozó szabályok kialakítását.

E határozatában az önkormányzat kinyilvánította azon hosszú távú elképzelését is, hogy a szóban forgó ingatlan főiskolai kollégiumként működő részét a későbbiekben szenvedélybetegek ápoló, gondozó otthonaként kívánja működtetni.

Dunaújvárosi Közgyűlése e határozatában állapította meg azt is, hogy „a Papírgyári út 10. sz. alatti ingatlan alkalmatlan kiskorú gyermeket nevelő családok hosszabb távú elhelyezésére”.

Egy évvel később a 71/2001. (III. 22.) számú határozatában Dunaújvárosi Közgyűlése a Papírgyári úti szálló szobáinak igénybevételeit 6 hónapra korlátozta. A szerződés ezt követően egy ízben, maximum 6 hónappal hosszabbítható meg.

Az önkormányzat e határozatában részletesen újraszabályozta a szállóhasználat feltételrendszerét, eljárási rendjét. Ennek értelmében az elhelyezési kérelmek alapján – figyelemmel a Családsegítő és Gyermekjóléti Szolgálat javaslatára – a szállóhasználati megállapodás megkötését a polgármester kezdeményezi a DVG Rt.-nél. A kérelmeket írásban a Családsegítő és Gyermekjóléti Szolgálatnál kell benyújtani. A Szolgálat javaslatot csatol az igényléshez, melyben az alábbi feltételek együttes fennállását vizsgálta:

- dunaújvárosi állandó bejelentett lakcím,
- munkából származó jövedelem,
- Családsegítő és Gyermekjóléti Szolgálattal – gondozási terv alapján – történő együttműködés vállalása (Ez a kitétel a későbbiek során belekerült a lakáshasználati megállapodásokba is azzal a feltétellel kiegészítve, hogy az együttműködés második alkalommal való megszegése súlyos szerződésszegésnek minősül.),
- hajléktalanok, vagy akiket a hajlék elvesztésének veszélye fenyeget.

Az önkormányzati határozat – a gyermekek védelme érdekében – kiegészítette a házirendet azzal a szabállyal, hogy „A helyiségben életvitelszerűen csak a tulajdonos által kijelölt használó(k) tartózkodhat(nak). Látogatókat az épület gondnokánál történő bejelentkezés után 14 és 16 óra között fogadhatnak a lépcsőházból nyíló előterekben.”

#### IV.

#### **Az ügyben vizsgált alkotmányos jogok és egyéb jogszabályok**

Az országgyűlési biztosi vizsgálat során az alábbi alkotmányos jogok és más jogszabályok hatályosulását kellett át tekinteni:

- a gyermekek védelemre és gondoskodásra való joga [Alkotmány 16. § és 67. § (1) bek.];
- az élethez és az emberi méltóságához való jog [Alkotmány 54. § (1) bek.];
- az önrendelkezéshez való jog [Alkotmány 54. § (1) bek.];
- a hátrányos megkülönböztetés tilalmából következő, diszkrimináció-men-

- tességhez való jog [Alkotmány 70/A. § (1) bek.];
- a szociális biztonsághoz fűződő jog [Alkotmány 70/E. §].
- a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog (Alkotmány 70/D. §);
- az egészséges környezethez való jog [Alkotmány 70/A. § (3) bek.].
- a helyi önkormányzatokról szóló 1990. LXV. törvény (Ötv.);
- a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény (Nektv.);
- a gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről szóló 1991. évi LXIV. törvény (New York-i Egyezmény);
- a gyermekek védelméről és gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (Gyvtv.);
- a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (Ptk.);
- a személyes gondoskodást nyújtó gyermekjóléti, gyermekvédelmi intézmények, valamint személyek szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló 15/1998. (IV. 30.) NM rendelet (NM rendelet);
- a szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (Sztv.).

## V. Megállapítások

Az önkormányzatnál folytatott egyeztető megbeszélés során, a megállapodások megtekintésekor 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 ombudsmani eljárás ezért azt vizsgálta,

- hogy az önkormányzat intézkedései során sérülhettek-e a beadványozók alkotmányos jogai,
- milyen okok játszottak szerepet a tapasztalt helyzet kialakulásában, valamint
- mi vezetett a lakbérhátralékok oly mértékű felhalmozódásához, ami miatt az önkormányzat intézkedésére a DVG Rt. a behajtási eljárást megindította.

### *1. Átmeneti szálló a szociális intézményhálózaton kívül?*

Az állam egyik kiemelt feladata a szociálisan rászorulóknak, így különösen a krízishelyzetbe került emberek ellátásáról, támogatásáról való gondoskodás. Mivel a rendszerváltást követően a szociális ellátó rendszer decentralizálásra került, e kötelezettség teljesítése elsődlegesen a települési önkormányzatokra hárul. Dunaujváros Községi Közgyűlése rendeletével kialakította szociális intézményhálózatát, a

jogszabályi rendelkezésnek megfelelően pedig a gyermekjóléti alapellátások körében gondoskodott a Családsegítő és Gyermekjóléti Szolgálat felállításáról<sup>92</sup>.

Ennek alapító okirata szerint a Szolgálat az átmeneti elhelyezést biztosító ellátások között hajléktalanok átmeneti otthonát működtet a Dunaújváros Kenyérgyári u. 6/b, családok átmeneti otthonát a Dunaújváros Frangepán u. 54., éjjeli menedékhelyet pedig a Dunaújváros Papírgyári út 10. szám alatti telephelyén. A nappali szociális ellátás keretében nappali melegedőt tart fent az ugyancsak Dunaújváros Papírgyári út 10. szám alatti telephelyén. Értelemszerűen mindegyik intézmény szolgáltatásának igénybevétele szociális szempontok szerint történik.

A Papírgyári út 10. szám alatti épületből az önkormányzat intézményhálózatába tartozik a (külön alapító okirat alapján működő)

- főiskolai kollégium,
- az éjjeli menedékhely, illetve
- a nappali melegedő.

Az épületből csupán a panaszosok által lakott „átmeneti szálláshely” nincs bevonva a szociális intézményhálózatba. Az itt lakók a Papírgyári út 10. szám alatti épület emeletein elhelyezkedő szobákat a DVG Rt.-től – általuk sérelmezett módon – piaci keretek között, piaci áron bérlik. Az önkormányzat mindössze a bérlőkiválasztás során érvényesít bizonyos szociális szempontokat, de ezek a szálláshelyek mégsem szociális lakások, szolgáltatásainak igénybevétele piaci alapon, a vagyonkezelőn keresztül történik.

A szálláshasználati díj mértékének meghatározása alapvetően eltér a helyi intézmények – például a Frangepán u. 54. szám alatti otthon – szociális térítési díjaitól. A családok átmeneti otthonában, az elhelyezés során a leendő bérlők jövedelmének függvényében, differenciáltan állapították meg a térítési díjat.

*A Papírgyári út 10. szám alatt lakók esetében viszont az önkormányzat nem veszi figyelembe azt a bérlőkiválasztásnál egyébként mérlegelt szempontot, miszerint a családok fedél nélküliek, krízishelyzetben élnek. A fizetendő díjat egyszerűen a használt szoba területétől függően állapítja meg és a szociális szempontot teljesen figyelmen kívül hagyja. Nem kaptunk választ arra a kérdésre, hogy miért nem részesülhetnek kedvezményekben a több éve a Papírgyári út 10. szám alatt lakó, megtakarításra képtelen, halmozottan hátrányos helyzetű, eladósodott bérlők.*

<sup>92</sup> A gyermekek védelméről és gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény 94. § (1) A települési önkormányzat, fővárosban a fővárosi kerületi önkormányzat feladata a gyermekek védelme helyi ellátó rendszerének kiépítése és működtetése, a területén lakó gyermekek ellátásának megszervezése.

(2) A települési önkormányzat az e törvényben foglaltak szerint biztosítja a kiegészítő családi pótlékot, a rendkívüli gyermekvédelmi támogatást, a személyes gondoskodást nyújtó alapellátások keretében – a (3)–(4) bekezdésben meghatározottak figyelembevételével – a gyermekjóléti szolgáltatást, a gyermekek napközbeni ellátását, a gyermekek átmeneti gondozását, szervezi és közvetíti a máshol igénybe vehető ellátásokhoz való hozzájutást.

A Közgyűlés határozata alapján megállapítható, hogy az önkormányzat a Papírgyári úti szállón elsősorban olyan volt bérlőit helyezte el, akik korábban az önkormányzati bérlakások lakbérének meg nem fizetése miatt váltak jogcím nélküli lakókká, végső soron hajléktalanná. A rendelkezésünkre álló iratok alapján az önkormányzat a Papírgyári út 10. szám alatti szállóra való beköltöztetést, illetve a megállapodások megkötését megelőzően – majd a későbbiekben az ott lakás folyamán – érdemben nem vizsgálta a bérlő anyagi helyzetét, a felgyülemlett korábbi tartozásai miatti fizetési kötelezettségeit, illetve hogy az állandó jövedelmét tekintve képes lesz-e a megállapodás szerinti szállóhasználati díj megfizetésére.

Az évek óta a Papírgyári út 10. szám alatti szállón élő családok helyzete, díjfizetési morálja és hozzáállása változatlan. Ennek oka, ahogyan a szakszolgálat vezetője ezt a 2000. évben látta, hogy „a beköltözést követően a lakók életvitelükben alkalmazkodtak a körülményekhez. A szobák bérleti díját nem fizették, hiszen a szűkös jövedelemből a napi létfenntartás költségeit kellett fedezni”. (Vizsgálati anyagunkban a későbbiek során e jelentésekből, tájékoztatókból azzal a céllal idézünk, hogy egyértelművé váljon: a jelenlegi krízishelyzet kialakulását az önkormányzat figyelemmel kísérhette, arról tudomása volt.)

Az, hogy a szálló bérlőinek bizonyos része a bérleti díj megfizetésére képtelen lesz – a bérlők lakhatási múltjából, a rendelkezésükre álló jövedelemből, státusukból –, feltételezhető volt. E tény a Szolgálat tájékoztatója is kiemeli „a hátralékok felhalmozódását a családok elszegényedése okozta. Az elszegényedés okai: infláció, közüzemi díjak emelkedése, munkanélküliség. Egy-egy család helyzetét tovább nehezítette a betegség, életvezetési problémák, alacsony iskolai végzettség, és hogy több kiskorú gyermeket neveltek.”

A díjfizetés elmaradása miatt megindított korábbi bírósági eljárásokkal összefüggésben egyébként a Szolgálat vezetője éves tájékoztatójában felhívta a képviselők figyelmét arra is, hogy „a családok többsége nem jelent meg a bírósági tárgyaláson, hogy elmondja indokait, nehézségeit. Lakásuk megtartása érdekében nem tudták érdekeiket képviselni. Szolgálatunknál segítséget nem, vagy csak későn kértek, részletfizetést nem tudtak vállalni és sodorták őket az események.” E tények alapján biztosra vehető, hogy érdekeik képviselete a jelenleg folyamatban lévő eljárások során is hasonlóan történik.

Választ kellett keresnünk arra a kérdésre is, hogy az önkormányzat miért éppen 2003 nyarán kívánja végrehajtani a lakbérhátralékos családok kilakoltatását. Részben választ jelenthet Dunaújváros gazdasági helyzete, amely – mint azt az önkormányzattól megtudtuk – jelentősen romlott, bevételi forrásai csökkentek, így kénytelen költségei mérséklésére.

Álláspontunk szerint az önkormányzat költségvetési forrásainak csökkenése nem indokolhatja a halmozottan hátrányos helyzetben lévő, többségében gyermekes családok kilakoltatását. Kérdéses az is, hogy az itt lakó bérlők kilakoltatása útján megtakarított pénzüsszeg olyan jelentős tétel-e, amely érzékelhetően befolyásolja Dunaújváros költségvetési gondjainak megoldását.

Az önkormányzatok bevételeikkel önállóan gazdálkodnak. A költségvetési

források elosztását is érintő kérdések vizsgálatakor az országgyűlési biztos mozgástere meglehetősen szűk. Az itt kialakult helyzet hátterének feltárása során azonban egyrészt arra a megállapításra jutottam, hogy az adósságok felhalmozódása hosszú időt – sok esetben több évet – vett igénybe. *Így nehezen érthető, hogy az önkormányzat – a Szolgálat folyamatos jelzései ellenére – miért nem tett hathatós segítő intézkedéseket ezen családok helyzetének hosszú távú rendezése érdekében.*

Másrészt viszont az önkormányzat a kilakoltatásokkal nem jut az épület fenntartásához elegendő forráshoz, ez az eljárás azonban az egyes családok életét végleg tönkretelheti. A meg nem fizetett díjak beszedését célzó bírósági eljárások megindítását és a kilakoltatásokat követően a családoknak végképp nem lesz kilátásuk arra, hogy lakhatási problémájukat önerőből megoldják. Így jogos az attól való félelmük, hogy amennyiben hajléktalanként az utcára kerülnek, a gyermekeket a gyámhatóság átmeneti nevelésbe veszi.

Az önkormányzat működése alapfeladatát, rendeltetését tekintve nem lehet öncélú. Az önkormányzatnak az Ötv. 8. §-a alapján az egyik alapfeladata – a helyi közszolgáltatás körében – a lakásgazdálkodás, a szociális ellátások megszervezése, valamint a gyermek- és ifjúsági feladatokról való gondoskodás. *Ebből az következik, hogy a településen élő közösség érdekében kell működnie és nem teheti meg, hogy nem vállal részt polgárai alapvető gondjainak megoldásában.* A takarékoság és a megszorító intézkedések csak akkor fogadhatók el, ha az nem a helyi közösség rovására – és az önkormányzati alapfeladatokkal ellentétes módon – történik.

## 2. A gyermeki jogok érvényesülése

Az Alkotmány 67. § (1) bekezdésében foglaltakra figyelemmel – mely szerint *„minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemre és gondoskodásra”,* – a gyermeki jogokat külön is vizsgálat tárgyává tettük. Ezért – az önkormányzatnál folytatott egyeztető megbeszélést követően – a Családsegítő és Gyermekjóléti Szolgálatnál megtekintettük az egyes gondozási, illetve gondozási-nevelési terveket és az önkormányzat számára készített éves beszámolókat.

Dunaujváros Közyűlése a 316/2000. (XII. 14.) számú határozatával a Papírgyári út 10. sz. alatti ingatlant a kiskorú gyermeket nevelő családok hosszabb távú elhelyezésére alkalmatlannak nyilvánította. A tény ezzel szemben az, hogy az érintett panaszos családok nagyobb része több kiskorú gyereket nevel a szállón. A helyszíni vizsgálat tapasztalatai alapján az önkormányzatnak azon megállapításával, hogy a szálló kiskorúak nevelésére alkalmatlan, egyetértek, többek között

- az egyes családok által lakott szobák túlszűfolttsága,
- a tisztálkodási, higiénés állapotok,
- a hajléktalan szálló közvetlen közelsége,
- a zavartalan tanulás feltételeinek hiánya,
- játszó-, illetve a gyerekek szabadideje eltöltésére alkalmas tér hiánya miatt.

Ezt támasztja alá a Családsegítő és Gyermekjóléti Szolgálatnak a gyermekek lakókörnyezetével összefüggésben az 1999. évi beszámolójában megfogalmazott megállapítása is. Eszerint „a szálló sivár, ingerszegény a környezet, a közelben nincs park, játszótér”.

*„A szállón lakó gyermekek kiszolgáltatott helyzetben vannak, kénytelenek elviselni a felnőttek durva, deviáns viselkedését. Egy-egy emeleten nem csak gyermekes családok laknak, ennek következtében a gyermekeket több atrocitás éri. [...] A felhalmozódott szociális problémák, a destruktív felnőtt minták, a családok intim szférájának teljes hiánya stb. halmozottan jelentkeznek az összezárttság miatt és ez a gyermekek egész életére végzetes kihatással lesz!”*

*A gyermekek jövőjét erősen meghatározza az ilyen életkörülmények között zajló szocializációs folyamat, mely magában hordozza a szegénység újratermelődésének veszélyét, illetve a deviáns viselkedésmódok mintaként történő elfogadását.*

A gyermek törvényben biztosított joga, hogy a fejlődésére ártalmas környezeti és társadalmi hatásokkal szemben védelemben részesüljön<sup>93</sup>. A gyermeknek joga van ahhoz is, hogy segítséget kapjon a fejlődését veszélyeztető helyzet elhárításához, valamint a társadalomba való beilleszkedéshez.<sup>94</sup>

Az önkormányzat a kiskorúak védelmében csupán a Papírgyári út 10. szám alatti szálló házirendjét szigorította, illetve a szálláshasználati megállapodás módosításával kívánta elérni a Családsegítő és Gyermekjóléti Szolgálattal való kötelező együttműködést. Lakhatásuk, körülményeik javítása érdekében erőfeszítéseket annak ellenére nem tett, hogy a Szolgálat ennek szükségességét az éves beszámolóiban folyamatosan jelezte, sőt 2000-ben a legsürgetőbb feladatként jelezte a kisgyermekes családok helyzetének megoldását.

A szálláshasználati megállapodás módosításával kapcsolatban kifogásolhatónak vélem a szerződések azon pontját, amelyben rögzítik, hogy „A használó(k) vállalja(ják), hogy a megjelölt helyiség használatának időtartama alatt a Családsegítő és Gyermekjóléti Szolgálattal együttműködik(nek).” A megállapodás 8. pontja szerint a fenti magatartás második alkalommal történő megszegése azonnali felmondással járó súlyos szerződésszegésnek minősül.

A Szolgálat vezetőjének ehhez fűzött 2001. évi összegzése szerint „A család érdeke az, hogy elhelyezést nyerjen a szállón. E rövid távú cél érdekében elfogadja ezt a feltételt, ami azonban nem jelenti azt, hogy hosszú távon tudatosan együttműködő lesz. Szociológusok elméleti munkáját ismerve és összevetve gyakorlati tapasztalatainkkal, úgy látjuk, hogy a szegénységi küszöb mentén élő családok nem

<sup>93</sup> A gyermekek védelméről és gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény 6. § (4) bekezdése A gyermeknek joga van ahhoz, hogy a fejlődésére ártalmas környezeti és társadalmi hatások, valamint az egészségére káros szerek ellen védelemben részesüljön.

<sup>94</sup> A gyermekek védelméről és gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény 6. § (2) A gyermeknek joga van ahhoz, hogy segítséget kapjon a saját családjában történő nevelkedéséhez, személyiségének kibontakoztatásához, a fejlődését veszélyeztető helyzet elhárításához, a társadalomba való beilleszkedéséhez, valamint önálló életvitelének megteremtéséhez.

*képesek hosszú távú gondolkodásra, tervezésre. A napi életben maradásért vívott küzdelem felemészti pszichés és fizikai erejüket.”*

A megállapodások módosítása a gyermeki jogok – különösen a családban történő nevelkedéshez való jog – védelme szempontjából is különösen elfogadhatatlan. A bérbeadó a szálló használatának feltételeként – szankció kilátásba helyezése mellett – a Családsegítő és Gyermekjóléti Szolgálattal történő együttműködést köti ki a bérlő család számára. E megállapodás megszegését szerződésszegésnek, pontosabban annak második alkalommal történő megszegését súlyos szerződésszegésnek minősíti. Ennek szankciója pedig az azonnali felmondás, azaz a szálló elhagyásának kényszere, a hajlék elvesztése, amely a szülők számára egyúttal állandó fenyegetettségként a gyermek(ek) „elvételét” jelenti.

A Szolgálattal való kapcsolattartás számukra megállapodásba foglalt kényszer, amelybe beletörődtek. Ennek a szükséges minimális mértékben eleget tesznek, a szankciótól való fenyegetettség tudata nélkül azonban nem működnének együtt, mert ennek értelme, tartalma nem világos a számukra.

Hangsúlyozni szeretném, hogy a gyermekjóléti szolgáltatásnak nem ez az alapvető célja. Az önkormányzat a gyermekjóléti alapellátások biztosításával szervezési, szolgáltatási és gondozási feladatokat végez, térítésmentesen.<sup>95</sup> E tevékenységében tehát a szolgáltatás jellegnek és nem pedig a kényszerítő erőnek kell érvényesülnie.

A gyermekvédelem 1997 óta működő új intézményrendszerében a gyermekjóléti szolgálatok lettek a szolgáltatás és az ellátás felelősei. A törvényhozó célja ezzel egy valóban új szemléletű, gyermekcentrikus védelmi rendszer felállítása volt. A törvény következetesen elválasztja a szolgáltató és a hatósági tevékenységet, előbbihez az önkéntesség, utóbbihoz a kényszer elvét kapcsolva. A jogszabály minden tekintetben a családközei megoldásokat részesíti előnyben, különös figyelmet fordítva a megelőzésre.

Az önkormányzat az együttműködést feltételként szabó döntését az érintett gyermekek veszélyeztetettségének megelőzését, megszüntetését célzó intézkedésként hozta. A törvény fent vázolt szemléletéből azonban az következik, hogy

<sup>95</sup> A gyermekek védelméről és gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény 40. § (2) A gyermekjóléti szolgálat – összehangolva a védőnői szolgálattal – szervezési, szolgáltatási és gondozási feladatokat végez. Tevékenysége körében a 39. §-ban foglaltakon túl

- a) folyamatosan figyelemmel kíséri a településen élő gyermekek szociális helyzetét, veszélyeztetettségét,
- b) meghallgatja a gyermek panaszát, és annak orvoslása érdekében megteszi a szükséges intézkedést,
- c) elkészíti a védelembe vett gyermek gondozási-nevelési tervét,
- d) szervezi a helyettes szülői hálózatot,
- e) segíti a nevelési-oktatási intézmény gyermekvédelmi feladatának ellátását,
- f) felkérésre környezettanulmányt készít,
- g) kezdeményezi a települési önkormányzatnál új ellátások bevezetését,
- h) a területi gyermekvédelmi szakszolgálat felkérésének megfelelően vizsgálja és feltárja az örökbe fogadni szándékozók körülményeit.



az együttműködés – még ha az a gyermekek érdekében történik is – önkéntességen kell, hogy alapuljon, mert egyébként éppen a segítő funkcióját veszíti el. Dunaujváros – úgy tűnik – a hosszú évtizedek gyakorlatát, hatósági szemléletét az elmúlt évek során még nem tudta kellő mértékben megváltoztatni. Ezt látszik alátámasztani a panaszosoknak a Családsegítő és Gyermekegészségügyi Szolgálat tevékenységével kapcsolatban előadott kifogása. A gyermekes családok tagjai egybehangzóan állították ugyanis, hogy a szolgálat – életmódjuk, illetve díjfizetést neglizáló magatartásuk miatt – gyermekeik gondoskodásba vételével fenyegeti őket.

A gyermek alapjoga a saját családban való nevelkedés<sup>96</sup>, és csak abban az esetben emelhető ki családi környezetéből, amennyiben „a testi, értelmi, érzelmi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges ellátás a szülő beleegyezésével nem biztosítható és ez a helyzet a gyermek fejlődését veszélyezteti”<sup>97</sup>.

A Családsegítő és Gyermekegészségügyi Szolgálat által rendelkezésünkre bocsátott – a panaszosok gyermekeit érintő – gondozási, gondozási-nevelési tervekben megállapítható, hogy mindössze két családban van védelembe vett gyermek, a többi beadványozó család esetében a gyermekek nevelését-gondozását kielégítőnek találta, illetve találja a Szolgálat. (Az egyik családban a szülők „alkoholizáló életmódja”, illetve a gyermek iskolai hiányzásai miatt kezdeményezték a védelembe vételt.)

A törvény legfőbb alapelveként tekinthető, hogy gyermeket kizárólag anyagi okból fennálló veszélyeztettség miatt nem szabad családjától elválasztani<sup>98</sup>. Vizsgálatom során nem találtam – a két védelembe vett gyermek esetét kivéve – az anyagi helyzeten (a szálláshasználati díj megfizetésére való képtelenségen) kívül olyan veszélyeztető tényezőt, mely indokolná a gyermekek családból történő kiemelését.

E törvényi alapelv gyakorlati érvényesülését hivatott biztosítani a Gyvtv. 51. §-a is.<sup>99</sup> A jogszabály az önkormányzat számára előírja, hogy ha a gyermeknek és szülőjének elhelyezés hiányában lakhatása nem lenne biztosított, és a gyermeket emiatt szülőjétől el kellene választani, akkor a családok átmeneti otthonában együttesen kell őket befogadni.

<sup>96</sup> A gyermekek védelméről és gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény 6. § (1) A gyermeknek joga van a testi, értelmi, érzelmi és erkölcsi fejlődését, jólétét biztosító saját családi környezetében történő nevelkedéshez.

<sup>97</sup> A gyermekek védelméről és gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény 67. § (1) Ha a gyermek testi, értelmi, érzelmi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges ellátás a szülő beleegyezésével nem biztosítható és ez a helyzet a gyermek fejlődését veszélyezteti, a települési önkormányzat jegyzője, illetve a gyámhivatal a veszélyeztetettség mértékétől függően a 15. § (4) bekezdésében felsorolt intézkedések valamelyikét megteszi.

<sup>98</sup> A gyermekek védelméről és gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény 7. § (1) A gyermek szüleitől vagy más hozzátartozóitól csak saját érdekében, törvényben meghatározott esetekben és módon választható el. A gyermeket kizárólag anyagi okból fennálló veszélyeztetettség miatt nem szabad családjától elválasztani.

<sup>99</sup> A gyermekek védelméről és gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény 51. § (1) Az otthonalanná vált szülő kérelmére a családok átmeneti otthonában együttesen helyezhető el a gyermek és szülője, ha az elhelyezés hiányában lakhatásuk nem lenne biztosított, és a gyermeket emiatt el kellene választani szülőjétől.

Vizsgálatom során áttekintettem a panaszosok támogatásának önkormányzati gyakorlatát is. Eszerint az önkormányzat a panaszos családok részére rendkívüli gyermekvédelmi támogatást, valamint kiegészítő családi pótlékként a gyermekek iskolai, óvodai étkezését téríti.

A hátrányos helyzetű családok évente több alkalommal fordulnak segély iránti kérelemmel az önkormányzathoz. A támogatásokat elbíráló önkormányzati döntések közül az étkezési térítési támogatásokról rendelkező határozatokat jogsértőnek találtuk. Az önkormányzat ezekben egy évre előre, hónapokra lebontva határozza meg, hogy milyen összeget utal át az egyes gyermekek után az adott gyermekintézményeknek. A határozat nem rendelkezik azonban arról, hogy ki az összeg átvevője, valamint, hogy milyen módon történik az elszámolás. Nem állapítható meg, hogy a gyermekek esetleges betegsége, tartós hiányzása esetén a felhasználatlan összeget nem fizetik ki a szülőknek.

A bevezetőben vázolt 6 hónapos szállóhasználat további 6 hónappal történő meghosszabbításán és az önkormányzati segélyek folyósításán túl nem tapasztaltunk olyan hatásos intézkedést az önkormányzat részéről, amely a családok krízishelyzetének rendezésére, a gyermekek veszélyeztetettségének megelőzésére irányult volna. A törvény szerint a települési önkormányzat e preventív feladatát az általa létrehozott gyermekjóléti szolgálat működtetése útján látja el.<sup>100</sup> A gyermek veszélyeztetettségének megelőzésével összefüggésben a gyermekjóléti szolgáltatás feladata többek között a veszélyeztetettséget előidéző okok feltárása és ezek megoldására javaslat készítése.<sup>101</sup> A veszélyeztetettséget előidéző okok feltárása terén a Szolgálat a szükséges lépéseket megtette, jelentéseit javaslataival ellátva terjesztette az önkormányzat hatáskörrel rendelkező szerve elé. Kérdéses, hogy az önkormányzatnak mi a célja a Szolgálattal, ha nem veszi figyelembe annak jelzéseit.

### *3. A szociális válság következményei*

Vizsgálni kellett azt is, hogy milyen lakhatási lehetőségei vannak a beadványozó családoknak a kilakoltatásokat követően.

Kétséget kizáróan megállapítottuk, hogy a Papírgyári út 10. szám alatti szálló hátrányos helyzetű bérlői lakhatási gondjaik megoldására önerőből képtelenek.

<sup>100</sup> A személyes gondoskodást nyújtó gyermekjóléti, gyermekvédelmi intézmények, valamint személyek szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló 15/1998. (IV. 30.) NM rendelet 14. § (1) A települési önkormányzat a településen élő gyermekek veszélyeztetettségének megelőzését a gyermekjóléti szolgáltatás útján szervezi.

<sup>101</sup> (2) A gyermekjóléti szolgáltatás feladata a gyermek veszélyeztetettségének megelőzése érdekében

a) a veszélyeztetettséget észlelő és jelző rendszer működtetése, a nem állami szervek, valamint magánszemélyek részvételének elősegítése a megelőző rendszerben,

b) a veszélyeztetettséget előidéző okok feltárása és ezek megoldására javaslat készítése,

c) az a) pontban, valamint a 17. § (1) bekezdésében meghatározott személyekkel és intézményekkel való együttműködés megszervezése, tevékenységük összehangolása.

„A családok szociális helyzetük miatt kilátástalannak látják lakhatásuk hosszú távú megoldását – ezt már 1997-ben is megfogalmazták –, bérlakásra nem jogosultak, építkezéshez a szociálpolitikai támogatást önrész hiányában nem tudják igénybe venni, támogatók, családi háttér nincs. A szállóról való távozás lehetősége az albérlet lenne, ezt azonban nem tudják megfizetni. [...] A családoknak nincsenek reális esélyeik az albérletek kifizetésére” – jelezte beszámolójában a Szolgálat vezetője.

A Szolgálat által végzett szociális munka nem segítette érdemben a panaszosok életét. A Szolgálat vezetője a Szolgálatnak a Papírgyári út 10. szám alatti ingatlan lakóihoz kapcsolódó tevékenységével összefüggésben beszámolóiban arra hívta fel a képviselők figyelmét, hogy „a szociális munka feltételez egy hosszabb távú tervezést, ami eleve ellentmondásos a családok életvitelével. A szállón történő átmeneti tartózkodás időtartama alatt 6 + 6 hónap krízisintervenció képzelhető csak el. A bekerülést közvetlenül kiváltó ok megszüntetésére a jelenlegi körülmények között, a jelenlegi eszköztárral nincs lehetőség. A családok a létminimum szintjén élnek. Alacsony jövedelmükből csak az alapvető minimális szükségleteiket képesek kielégíteni, nincs mód rá, hogy takarékoskodjanak. A munkavállalás lehetőségeit korlátozza, ha család iskolázottsági, egészségügyi és pszichés állapota. Ez még fokozottabban jelentkezik a gyermeküket egyedül nevelő anyák esetében.”

A Szolgálat idejében jelezte azt is, hogy „a családokkal folyó szociális munka nehézségét elsősorban az okozza, hogy egyik fél sem látja a kialakult helyzet megoldásának lehetőségét. Nincsenek meg azok a társadalompolitikai és szociálpolitikai iránymutatások, amelyek a szociális munka tervezhetőségének alapjait biztosítanák. Így a segítő munka a krízishelyzetek és a napi gondok megoldására korlátozódik.” 2000. évi beszámolójában a Szolgálat ezt azzal egészítette ki, hogy „A családokkal történő szociális munka eredményét rontja, hogy a több éve szállón élők nagy része kilátástalannak látja helyzetének megoldását, úgy vélik már nincs erejük beleszólni saját életük alakulásába. Majd lesz valahogy! – hozzáállás jellemzi többségük magatartását”.

A Papírgyári úti szállón töltött évek alatt a családok helyzete kifejezetten romlott, szegregációjuk rögzült, a társadalomba, a település életébe való reintegrációjuk tevőleges segítség nélkül elképzelhetetlen.

A várostól való fizikai elkülönülésük fontosságát is hangsúlyozta a Szolgálat vezetője, amikor beszámolójában felhívta a figyelmet a szálló hátrányos elhelyezkedésére is: „A szálló az iparterületen van, így nincs a közelben élelmiszerbolt, gyermekintézmény, orvosi rendelő. Az utazásnak komoly költségei vannak.” (Ezek miatt az ott lakók személyesen is panaszkodtak.) A Szolgálat vezetőjének megállapítása szerint „a lényeg a súlyosan halmozott hátrány: az egyén vagy család helyzete nem egy-két szempontból rosszabb, mint a többségé, hanem sok lényeges vonatkozásban”.

Ezek között kiemelendő a szállón lakó családok hovatartozása. Az itt lakók kisebbségi hovatartozását illetően statisztikai mutatók nem állnak rendelkezésre. A helyszíni vizsgálat során meghallgatott panaszosoknak mintegy fele vallotta magát roma származásúnak. Ez az arány azonban az elmúlt rövid időszakban kedvezőtlen irányban változott. A panaszosoktól származó információ szerint

ugyanis az önkormányzat időközben a nem roma származású bérlők elhelyezéséről más módon gondoskodott. Nem kérdőjelezhető meg az érintettek azon állítása, hogy jelenleg a szállón túlnyomórészt roma származású kisgyermekes családok várják a kilakoltatást.

Az érintett családok mindegyike a szegénységi küszöb alatt él. A családok szegregációja nem pusztán fizikai vagy etnikai, hanem társadalmi kirekesztettségük abszolút értelemben vett szegénységük következménye is, nem tekintve depriváltságuk egyéb dimenzióit. *„A három év távlatában már megmutatkoznak a szegregálódás jelei. A szállón lakók »kint lakók lesznek«, peremhelyzetük miatt. Egyre nagyobb lesz a szakadék köztük és a városban lakók között”,* jelezte a képviselőknek már 1999-ben a Szolgálat vezetője.

A Szolgálat megítélése szerint 2000-re *„a szegregáció jelei felerősödtek. A szállón lakók peremhelyzete rögzült, egyre reménytelenebbé válik a köztük és a városban lakók között lévő szakadék áthidalása”.*

A Szolgálat vezetője 2001-ben azt is jelezte, hogy a családok élethelyzetének javításához, megváltoztatásához igen komoly segítségre van szükség. *„A szállón lakó családokra éppen az jellemző, hogy a családi kohézió felbomlott, a családi kapcsolatok megszakadtak, vagy teljesen összekuszálódtak. Anyagi segítséget a családi háttér sem tud nyújtani. A segítő attitűdök csak önmagukban nem elegendőek ahhoz, hogy a családok helyzetében jelentős, minőségi változás következzen be. Véleményünk szerint hasznos lenne – a jövőbeni válsághelyzet – a megelőzés érdekében külső szakemberek felkérése (szociológus, szociálpolitikus, közgazdász), hogy települési szinten feltárják a lakhatási szükségleteket, problémákat, ennek várható következményeit, és tegyenek javaslatot hosszú távon a helyzet kezelésére, oly módon, hogy prevenciók elemeket is tartalmazzon.”*

#### A Dunaújvárosi Cigány Kisebbségi Önkormányzat álláspontja

A fent vázolt reményvesztett szemlélet ellenére voltak panaszosok, akik megke-resték a roma kisebbségi önkormányzatot, segítséget kérve. Az önkormányzattal folytatott személyes megbeszélésünkön a kisebbségi önkormányzat képviselői is részt vettek. E megbeszélésen tájékoztatást adtak arról, hogy már 2001-ben kísérletet tettek arra, hogy a helyi önkormányzattal együttműködve egy olyan programot dolgozzanak ki, amely lakáshoz juttatná a legrászorultabb családokat.

A kisebbségi önkormányzat koncepciójának lényege, hogy azoknak a nagycsaládosoknak, akik önkormányzati bérlakásban élnek és lakásfenntartási kötelezettségeiknek rendszeresen eleget tettek, az önkormányzat – a kisebbségi önkormányzat javaslata szerint – jelképes összegért telket biztosítana. E telkeken a szociálpolitikai kedvezmény és egyéb támogatások igénybevételel a kisebbségi önkormányzat szerepvállalásával gyorslakóházakat építhetnének. Az így felszabaduló önkormányzati bérlakásokba a kisebbségi önkormányzat javaslata szerint újabb családokat lehet elhelyezni, például a családok átmeneti otthonából, ahová viszont a Papírgyári úti szállóról költözhetnének át más családok. Ennek a terv-

nek a megvalósításával – a kisebbségi önkormányzat elképzelése szerint – a panaszos családok lehetőséget kapnának arra, hogy a Papírgyári úti szállót elhagyhassák. A terv kivitelezésével az önkormányzat tényleges segítséget nyújthatna a rászorulóknak, de a tervezés és megvalósítás során a különböző intézmények, szervezetek együttműködése mellett az érintettek tényleges bevonásáról sem szabad elfelejteni (paternalizmus helyett a partnerség elvének érvényesítése).

#### *4. A diszkriminációmentességhez való jog hatályosulásának vizsgálata*

A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának alkotmányos feladata a kisebbségi jogok érvényesülésének figyelemmel kísérése, illetőleg annak vizsgálata, hogy a panaszolt hatóság eljárása, intézkedése során megsértette-e az Alkotmány 70/A. §-ában rögzített hátrányos megkülönböztetés tilalmáról szóló rendelkezést. A hátrányos megkülönböztetés tilalma lényegét tekintve nem jelent mást, mint az egyenlő bánásmódhoz való jogot, azt, hogy az államnak, az önkormányzatnak és a jogrendszer egészének minden embert és minden közösséget azonos méltóságú személyként kell kezelnie.

Hazánkban még nem fogadták el az Alkotmány 70/A. §-ának, illetőleg 54. § (1) bekezdésének a gyakorlati végrehajtását célzó az egyenlő bánásmód törvényt, és ezért az antidiszkriminációs jog fogalmait pozitív jogszabályból egzakt módon nem ismerhetjük meg. Ezért az Alkotmánybíróság határozataiban kijelölt keretek között – az autentikusnak tekinthető „szükségesség-arányosság” teszt alkalmazásával – lehet csak megállapítani, hogy a vizsgált ügyben történt-e etnikai vagy más szempontok alapján feltárható, hátrányos megkülönböztetés.<sup>102</sup>

A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa – a nemzetközi, és mindenekelőtt az Európai Unió országaiban kialakult antidiszkriminációs joggyakorlattal összhangban – nemcsak a közvetlen, hanem a közvetett diszkrimináció fennállását is vizsgálja. Ez utóbbi akkor állapítható meg, ha valamely hatóság vagy közszolgáltató látszólag semleges intézkedései miatt az emberek egy bizonyos csoportja másokhoz képest aránytalanul nagyobb hátrányt, sérelmet szenved.

A közvetett diszkrimináció nem vétkességi alapú felelősséget jelent: a kifejezett hátrányozási szándék hiányában is megállapítható a hátrányos megkülön-

<sup>102</sup> Az Európai Tanács 2000. június 29-én fogadta el *A személyek közötti, faji vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról* szóló 2000/43/EK (Faji Egyenlőségről szóló) irányelvét. Eszerint közvetlen megkülönböztetés esete áll fenn, „ha egy személlyel szemben faji vagy etnikai alapon kevésbé kedvezően járnak el, mint ahogyan egy másik személlyel szemben hasonló helyzetben eljárnak, eljárta vagy eljárának”. Az Európai Unió Faji Egyenlőségről szóló Irányelvének meghatározása szerint közvetett módon megvalósuló hátrányos megkülönböztetésnek minősül, „ha egy látszólag semleges rendelkezés, feltétel vagy gyakorlat az egy faji vagy etnikai származású személyeket más személyekhez képes különösen hátrányosan érint, kivéve ha ez a rendelkezés, feltétel vagy gyakorlat jogszerű céllal objektív módon igazolható, továbbá e cél megvalósításának eszközei megfelelőek és szükségesek”.

böztetés alkalmazásáért való felelőssége annak az állami szervnek, önkormányzatnak, amely intézkedéseivel, eljárásával előidézi azt, hogy bizonyos emberek, közösségek – másokhoz képest – kimutathatóan (statisztikailag mérhetően) hátrányosabb helyzetbe kerülnek.

Hazánkban a közvetett diszkrimináció elsősorban a roma közösséghez tartozók, illetőleg a vagyoni helyzetük alapján eleve hátrányban lévők esetében figyelhető meg.

Az általunk vizsgált esetben is ez a helyzet: Dunaújváros Önkormányzata nem vette figyelembe, hogy olyan halmozottan hátrányos helyzetű – a „mélyszegénység” határán élő, ugyanakkor sokgyermekes, zömmel cigány származású – emberokről kell gondoskodnia, akik alapvetően képtelenek érdekeik megfelelő érvényesítésére és visszaélt kiszolgáltatottságukkal.

A Papírgyári út 10. szám alatti lakói esetében az egyenlő bánásmód elvének kritikátlan – az érintettek sajátos problémáit figyelembe nem vevő – alkalmazása közvetett módon ugyan, de megsértette mind az Alkotmány 54. §-ában foglalt emberi méltósághoz fűződő alapjogot, mind az Alkotmány 70/A. §-ában vázolt általános diszkriminációtilalmi rendelkezést is.

A diszkrimináció alapja alapvetően a társadalmi és a vagyoni helyzetre vonatkozóan állapítható meg, de nem hagyható figyelmen kívül az sem, hogy a szociális problémák – az érintettek etnikai hovatartozására tekintettel – kisebbségi jogi szempontból is értékelést kívánnak.

A Papírgyári úti szállón lakó roma kisgyermekes családok helyzetével összefüggésben az önkormányzat eljárása során ugyan formálisan érvényre juttatta az egyenlő bánásmód elvét, és a díj nem fizetése miatt korábban kilakoltatottakat származásra, hovatartozásra tekintet nélkül a Papírgyári úti szállón helyezte el. A szállón élő gyermekes családok lélekszámának arányát tekintve azonban mégis a roma kisebbséghez tartozók kerültek kedvezőtlenebb helyzetbe.

*A roma családok huzamosabb szállón való tartózkodása szociális lakhatási problémáiknak súlyosbodását, életminőségük romlását, kilátástalanságuk rögzülését eredményezte, ami számukra nagyobb teherterhelést jelent, mint a nem roma társadalomhoz tartozók számára, ezért a közvetett diszkrimináció egyértelműen megállapítható.*

Az önkormányzat döntését végrehajtó vagyongazdálkodó szerv látszólag azonos módon járt el, amikor az itt lakó – újabb lakbértartozást felhalmozó – családokkal szemben a bírósági eljárást egységesen megindította. A roma kisebbséghez tartozó családok azonban mégis hátrányt szenvednek, 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 – vélhetően a panaszosok származására visszavezethető okok és az önkormányzat nem feltétlenül előítéletes, de mindenképpen érzéketlen és a családok személyes körülményeit figyelmen kívül hagyó hozzáállása miatt – elmaradtak.

Ebből következően a Papírgyári út 10. szám alatti szálló az etnikai alapú mesterséges elkülönítés (szegregáció) lehetséges színterévé vált, amely tény önmagában is ellentétes a dunaújvárosi roma kisebbség kívánatos társadalmi integrációjával.

## **VI. Következtetések**

A Papírgyári út 10. szám alatt lakó panaszosok sorsa, illetve a Dunaújvárosi önkormányzat helyzete korántsem tekinthető atipikusnak vagy egyedinek. A rendszerváltást követően az önkormányzati bérlakások eladásra kerültek, melynek következtében Magyarország szinte összes önkormányzata a szociálisbérlakásállomány hiányából adódó problémákkal küzd.

Költségvetést, anyagi forrásokat érintő panasz esetén az ilyen források felett nem rendelkező országgyűlési biztos mindig nehéz helyzetben van. Ennek ellenére a jelen probléma megoldása során semmiképpen nem tartom elfogadható válasznak a pénzhiányra, illetve a kötelezően ellátandó más irányú feladatok sokaságára történő hivatkozást.

A Dunaújváros Megyei Jogú Város Önkormányzatának kezdeti jó szándékához, segítőkészségéhez nem fér kétség. Ezt bizonyítja azon tény is, hogy a Papírgyári út 10. szám alatti szállón lakó – átmeneti krízishelyzetben lévő – családok közül huszonkét család elhelyezését sikerült az elmúlt évek során megoldani.

A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának segítségét azonban olyan családok kérték, melyek halmozottan hátrányos helyzete tartós és semmiképpen nem átmeneti krízishelyzetre, okra vezethető vissza. Véleményem szerint, az önkormányzat ezen családok életének segítségét nem megfelelően kezelte, mivel:

- irreális elvárásokat támasztott nehéz helyzetben lévő bérlőivel szemben;
- nem ismerte fel, hogy az érintett családok hathatós és adekvát segítség nélkül nem képesek helyzetükön változtatni;
- meglegedett azzal, hogy a probléma kezelését a Családsegítő és Gyermejjóléti Szolgálatra, bízta, akinek eszköze nem arányos a probléma súlyával;
- az önkormányzat megoldási javaslataiból hiányzik a többszektörű megközelítés;
- a gyermeki jogok súlyos és tartós sérülésekor az önkormányzat mindössze látszatintézkedéseket tett;
- a szállón tapasztalt krízishelyzet fokozódásakor nem avatkozott be időben.

A konkrét eset összes körülményére és az önkormányzat helyzetére figyelemmel is elfogadhatatlan az önkormányzat álláspontja, mely szerint a Papírgyári út 10. szám alatti szálló megszüntetése azért indokolt, mivel „az csak viszi, de nem hozza a pénzt”.

*Fontos ismételten hangsúlyozni, hogy az önkormányzatiság alapja, alapvető jellemzője a szolgáltatásközpontúság, a „köz érdekének” képviselése. Ehhez szükséges, hogy az önkormányzat olyan teendőket is ellásson, amelyek nem tartoznak szűk értelemben vett kötelezően ellátandó feladatai körébe. Az önkormányzat működését nem pusztán a gazdasági racionalitás, hanem az őket megválasztó állampolgárok (és családjaik) humánus érdekei is irányítják.*

Emellett szükséges kiemelni azt is, hogy annak ellenére, hogy az önkormányzat tisztában volt az itt élő roma gyermekes családok helyzetével, hátterével, részéről a szállón való huzamosabb tartózkodás ideje alatt sem volt tapasztalható az etnikai alapú szegregáltság megszüntetésére irányuló intézkedések megtételének, a roma családok lakhatását hosszabb távra megoldó program kidolgozásának és végrehajtásának szándéka.

Összefoglalva a fentieket:

1. Vizsgálatom alapján kellően alátámasztottnak látom a panaszosoknak a higiéniés viszonyok miatt előadott sérelmét. Nem fogadható el az önkormányzat azon véleménye, mely szerint a szálló jelenlegi állapota a bentlakók hanyagságát és igénytelenségét tükrözi. Ezeknek a helyiségeknek a tisztasági és műszaki állapota ugyanis nem felel meg a higiéniés feltételeknek. A lakók létszámához viszonyítva nem működik megfelelő számú és minőségű mosdó, WC, zuhanyzó, ez utóbbit nemre való tekintet nélkül kénytelenek használni a családok. Azok karbantartásáról, felújításáról a fenntartó nem gondoskodik megfelelő módon. A Papírgyári úti szálló mellékhelyiségeiben tapasztalt állapotok sértik az emberi méltóságot és a gyermekek testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez való alkotmányos jogát.

2. Önmagában nem okoz alkotmányos problémát, ha a helyi önkormányzat ingatlanát bérbeadás útján piaci, vagy közel piaci áron hasznosítja. Az azonban már felveti az alkotmányos visszásság lehetőségét, hogy az önkormányzat – amelynek a szociális ellátásokkal összefüggő feladatait törvény rögzíti – nem szociális intézményi keretek között, hanem piaci alapon „gondoskodik” a működési területén élő, társadalmi perifériára szorult családokról. Az önkormányzat elfogadhatatlan módon szociálisan rászoruló személyek részére bérleti úton biztosít lakhatási lehetőséget aránytalanul magas használati díj fejében anélkül, hogy az igénylők jövedelmi teherbíró képességét vizsgálná, és társadalmi hátrányuk leküzdésére lehetőséget teremtené. Kifogásolható és a szociális törvény rendelkezéseivel ellentétes, hogy az önkormányzat szociális feladatai körébe tartozó kötelezettségét méltánytalanul magas díj fejében teljesíti a rászorulóknak.

A Polgári Törvénykönyv 201. §-ának (2) bekezdése szerint, ha a szerződésben meghatározott szolgáltatás és ellenszolgáltatás között feltűnően nagy az értékkülönbség, a sérelmet szenvedő fél a szerződést megtámadhatja. Elvi síkon kell leszögezni – a helyszíni vizsgálat tapasztalatai és a szálláshasználati megállapodások ismeretében –, hogy a vizsgált esetben a szolgáltatás és az ellenszolgáltatás között feltűnő értékaránytalanság van. A szálláshasználati díj mértéke nem felel meg a kapott szolgáltatásoknak.



3. A szállóhasználati megállapodással kapcsolatban kifogásolható továbbá a szerződések azon pontja, amelyben rögzítésre került a Családsegítő és Gyermekjóléti Szolgálattal való együttműködésre kötelezés. Álláspontom szerint ez a gyakorlat összeegyeztethetetlen a szociális törvény 93. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezéssel, valamint a gyermekek védelméről szóló törvény céljaival. A Szolgálat és a veszélyeztetett gyermek családja közti együttműködésnek önkéntességen kell alapulnia. Megengedhetetlen eszköz az egyébként is kiszolgáltatott helyzetben lévő családot szankció kilátásba helyezésével együttműködésre kényszeríteni, még akkor is, ha az ezzel elérendő cél általában véve igazolható.

A szerződés kifogásolható egyrészt amiatt, mert egy bérleti szerződésben kizárólag az adott bérleti jogviszonyra vonatkozó jogokat és kötelezettségeket lehet szabályozni. Minden ezen kívüli szerződési kikötés, jelen esetben a Családsegítő és Gyermekjóléti Szolgálattal való együttműködésre kötelezés, idegen a szerződés céljától, ezért az semmisnek tekinthető.

Megengedhetetlen ez a szerződési feltétel másrészt azért is, mert sérti az érintett bérlők önrendelkezési jogát. A bérleti szerződés, mint a Dunaujváros Megyei Jogú Város által diktált, általános szerződési feltételeket tartalmazó kontraktus, amelynek tartalmát semmilyen módon nem befolyásolhatták a bérlők, erre a jogra tekintet nélkül született meg. A Szolgálat segítségét kérni ugyanis, azaz egy szolgáltatást igénybe venni, az adott személyek joga, így, mint minden szabadságjog esetén, joguk van az érintetteknek ahhoz is, hogy ezzel a lehetőséggel ne éljenek, s ezen döntésüket mások tiszteletben tartsák.

4. A szegregálódott családokhoz fűződő előítéletes gondolkodásmód és az önkormányzat döntése alapján kötelező jellegű együttműködés következménye az, hogy a Családsegítő és Gyermekjóléti Szolgálat a panaszosokat hatóságként fenyegeti a gyermekek gondoskodásba vételével. A Szolgálat tevékenységével kapcsolatban elfogadhatatlannak tartom ezt a gyakorlatot, mivel ellenkezik a gyermekek védelméről szóló törvénnyel, mely következetesen elválasztja a szolgáltató és a hatósági tevékenységet.

5. A kiegészítő családi pótlékként (jelenleg rendszeres nevelési segély) biztosított étkezési térítési támogatással összefüggő eljárást kifogásolhatónak tartjuk. Az önkormányzat a megítélt összeg egy részét havonta közvetlenül a gyermekintézmény számára utalja át, a fennmaradó részt pedig készpénzben fizeti ki a szülő részére. Erről azonban egy határozatban, előre, az év elején rendelkezik. E gyakorlat során, az önkormányzat nem számol a gyermekek esetleges betegségével, tartós hiányzásával, ezáltal közvetve megfoszthatja a gyermeket az őt illető támogatástól, mivel erre az eshetőségre, illetve az ezzel összefüggő eljárási teendők rendezésére a határozatában sem tér ki.

6. Az évek óta a szállón élő családok számára az önkormányzat lakhatásuk hosszú távú megoldása érdekében – a többéves szállón tartózkodás lehetőségén kívül – más megoldási javaslatot, perspektívát nem nyújtott. Az önkormányzat által létrehozott Családsegítő és Gyermekjóléti Szolgálat tevékenységének kifejezett célja a működési területén élő gyermekek veszélyeztetettségének megelőzésére irányuló jelzőrendszer működtetése. A Szolgálat a Papírgyári úti szállón

lakó gyermekek helyzetével összefüggésben folyamatosan jelzést tett az önkormányzatnak a családok életkörülményeiről, esélyeiről, illetve azok hiányáról, az évek alatt felgyülemlett tartozásról, s a felhalmozódás okáról, egyúttal intézkedések megtételét, köztük preventív eszközök alkalmazását sürgette. Az önkormányzat intézkedései azonban elmaradtak.

A Papírgyári úti szálló használatával összefüggésben a Szolgálat már megállapította, hogy az a gyermekek hosszabb távú tartózkodásra alkalmatlan. A szálló használata valóban csak átmeneti jelleggel fogadható el, mivel a huzamosabb életvitelszerű ott tartózkodás a lakókat szegregálja, a felnőtteket és gyermekeket egyaránt kirekeszti a társadalomból. Az ingatlan változatlan formában, ún. „átmeneti szálláshelyként” működtetve a fentiekben felsorolt, már ismert problémákat tovább súlyosbítja.

7. A panaszban sérelmezett verbális hátrányos megkülönböztetés többnyire nehezen tetten érhető, ezért nehéz ellene küzdeni is. A hátrányos megkülönböztetés tilalmából következő, diszkriminációmentességhez való jog érvényesülése szempontjából a jövőre nézve megoldást jelentene, ha a fenntartó közreműködne a szálló alkalmazottjai – az esetlegesen szóban is kifejezett – előítéletes szemléletének megváltoztatásában.

## VIII.

### **Intézkedések, ajánlások, kezdeményezések**

Az előző fejezetben tett összegző megállapítások alapján a következő intézkedések megtételét kezdeményezem:

I. A Papírgyári úti szálló igénybevételének jelenlegi módja, valamint a használatáért fizetendő díj nagysága miatt alkalmatlan arra, hogy az itt élő rászoruló családok társadalmi reintegrációját lehetővé tegye. Az ún. „átmeneti szállón” kialakult állapotok miatt sérül az emberi méltósághoz, az egészséges környezethez, a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog, továbbá sérülnek a gyermekek alkotmányban biztosított jogai, illetve fennáll e jogok megsértésének közvetlen veszélye, ezért visszásságot okoz. Emiatt az Obtv. 21. § (1) bekezdése alapján

#### *k e z d e m é n y e z e m*

Dunaújváros Megyei Jogú Város Önkormányzatának Közgyűlésénél, hogy:

1. Tegyen azonnali intézkedéseket a közös helyiségek évek óta elmaradt felújítási munkáinak pótlására, a lakók számára szükséges számú mosdó, zuhanyzó, WC működőképessé tételére, a működés folyamatos biztosítására, rendszeres karbantartási munkák elvégzésére. Gondoskodjon továbbá közös helyiségek a közegészségügyi követelményeknek is megfelelő takarításáról, az elvárható higiénés feltételek megteremtése érdekében.

2. A szálló igénybevételének fejében fizetendő díjat a szálló jelenlegi szociális funkciójának függvényében vizsgálja felül. A díj kialakításánál vegye figyelembe az itt lakók díjfizetési képességét. Ennek érdekében a Családsegítő és Gyermejjóléti Szolgálat mérje fel az igénylők jövedelmi-vagyoni helyzetét, foglalkoztatottságát, egészségügyi állapotát, valamint a fennálló tartozásait.

3. Haladéktalanul intézkedjen a Papírgyári út 10. szám alatti szállón élő, ott jelenleg nem átmeneti jelleggel tartózkodó gyermekek fejlődését zavaró, gátló tényezők, illetve hiányosságok megszüntetéséről.

II. A szállóhasználati megállapodásba foglalt kötelező együttműködés a panaszosok önrendelkezési jogát sérti, emellett ellentétes a szociális törvény, és a gyermekek védelméről szóló törvény rendelkezéseivel céljaival, emiatt az Obtv. 21. § (1) bekezdése alapján

### *k e z d e m é n y e z e m*

Dunaújváros Megyei Jogú Város Önkormányzatának Közgyűlésénél, hogy:

1. A szálláshasználati megállapodás ez irányú módosítását előirányzó 71/2001. (III. 22.) számú határozatát vizsgálja felül, gondoskodjon a kötelező érvényű együttműködés megszüntetéséről, a megállapodások szükség szerinti módosításáról.

2. Egyidejűleg helyezze belátáson alapuló, önkéntes alapokra a családoknak a Családsegítő és Gyermejjóléti Szolgálattal való kapcsolattartását. Gondoskodjon arról, hogy a Szolgálat ehhez – a gyermekek védelméről szóló törvény alapján rendelkezésére álló eszközök igénybevételével – a szükséges háttérrel megteremtse.

III. A Családsegítő és Gyermejjóléti Szolgálat tevékenysége során kialakult helytelen gyakorlat miatt a gyermeki jogok védelme és a gyermekvédelmi törvényben foglaltak érvényesítése érdekében az Obtv. 20.§ (1) bekezdése alapján azzal az

### *a j á n l á s s a l*

fordulok Dunaújváros Megyei Jogú Város Önkormányzatának Közgyűléséhez, hogy

1. A Nemzeti Család- és Szociálpolitikai Intézet, mint szakmai ellenőrző és módszertani intézmény szakmai segítségének igénybevételével, képzések szervezésével a Családsegítő és Gyermejjóléti Szolgálat kapcsolattartás során felmerült gyakorlati problémáinak megoldását segítse elő.

2. A roma gyermekes családok társadalmi reintegrációja, lehetőségeinek felmérése, és esélyeik megteremtése érdekében működjön együtt az Esélyegyenlőségért felelős tárca nélküli miniszterrel.

IV. Az önkormányzatnak a Papírgyári út 10. szám alatti szállón élő családok támogatásával összefüggésben kialakult gyakorlata miatt sérülnek a támogatottak szociális biztonságához fűződő alkotmányos jogai, vagy e jogok megsértésének közvetlen veszélye áll fenn, ezért az Obtv. 21. § (1) bekezdése alapján

*ke z d e m é n y e z e m*

Dunaújváros Megyei Jogú Város Önkormányzatának Közgyűlésénél, hogy vizsgálja felül a testület átruházott hatáskörében eljáró polgármesternek a Papírgyári út 10. szám alatt lakó rászorulóknak kiegészítő családi pótlék (rendszeres gyermekvédelmi támogatás) megállapításáról szóló határozatait. Ezzel összefüggésben gondoskodjon arról, hogy az étkezési térítési díjnak az intézmény részére átutalt, de fel nem használt része a támogatottak részére kifizetésre kerüljön, a későbbi eljárások során erről a határozatokban rendelkezzen.

V. Fennáll annak a veszélye, hogy a szállón tartózkodó családok emberi méltóságához, illetve a gyermekek családban való nevelkedéséhez fűződő alkotmányos jogai folyamatosan sérülnek, ezért az Obtv. 21. § (1) bekezdése alapján

*ke z d e m é n y e z e m*

Dunaújváros Megyei Jogú Város Önkormányzatának Közgyűlésénél, hogy:

1. A hátrányos helyzetű családok szociális marginációjának megszüntetése, lakhatásuknak hosszú távon történő rendezése érdekében dolgozzon ki átfogó intézkedési tervet. Az egyének szükségleteire épülő adósságrendezési cselekvési programmal teremtsen lehetőséget e családok számára, hogy a jövőben a jelenleg jelentős hátrálékkal rendelkező családok is egyenlő eséllyel bírjanak, és hosszabb távon az otthonteremtésre önerőből is képessé váljanak. Ehhez kapcsolódóan fejlesszen ki egyénre szabott családgondozást, amely a családokkal történő tartalmas és kölcsönös kapcsolattartáson alapul.

2. A továbbiakban szükséges, hogy az önkormányzat képviselőtestülete a Papírgyári út 10. szám alatti szálló további működtetéséről, vagy megszüntetéséről soron kívül hozzon döntést.

Amennyiben az épületet hosszabb távon szociális intézményként kívánja fenntartani, akkor a szociális törvény és kapcsolódó jogszabályok rendelkezéseinek megfelelően alakítsa ki az ehhez szükséges intézményi háttérrel, a szálláshelyet vonja be a szociális intézményhálózatába, teremtse meg a működtetéséhez szükséges szabályozási, illetve infrastrukturális feltételeket.

Ha az „átmeneti szálláshely” megszüntetése a cél, nem megengedhető olyan módszer alkalmazása, amely a hajlék elvesztésével jár és végső soron a család szétválását eredményezi. A kilakoltatási eljárások lefolytatását követően a Gyvtv. 51. §-a alapján az önkormányzatnak a gyermekes családokat mindenképpen a családok átmeneti otthonában kell elhelyeznie.

3. A panaszosok lakhatási körülményeinek hosszú távú rendezése érdekében tűzze napirendjére és érdemben vitassa meg a helyi Cigány Kisebbségi Önkormányzat által korábban készített, a rászoruló lakáshoz juttatására irányuló koncepciót, és anyagi lehetőségei függvényében biztosítsa a lehetőség megvalósításához szükséges területet, figyelemmel arra is, hogy az ne hordozza magában a további szegregálódás lehetőségét.

E program kidolgozása és végrehajtása során vegye figyelembe a Cigány Kisebbségi Önkormányzat javaslatait, illetve a Családsegítő és Gyermekjóléti Szolgálat környezettanulmányon alapuló véleményét. Döntéseinél kiemelten vegye figyelembe a Családsegítő és Gyermekjóléti Szolgálat korábbi jelentéseiben megfogalmazottakat. Fordítson különös figyelmet arra, hogy a program a gyermekek veszélyeztetettségét illetően tartalmazza a szükséges preventív elemeket, és hosszú távon megfelelően szolgálja a családok társadalmi reintegrációjának megvalósulását.

Javasolom, hogy az önkormányzat e családok lakhatásának rövid, illetve hosszú távú megoldását célzó intézkedéseit, illetve döntéseit megelőzően a Miniszterelnöki Hivatal Roma Ügyekért Felelős politikai államtitkárával is egyeztetést folytasson. Fontosnak tartom, hogy a családok elhelyezését célzó hosszú távú program megvalósításában Roma Ügyekért Felelős politikai államtitkárával közreműködjön, ezért jelentésem számára téjékoztatásul megküldtem.

VI. A diszkrimináció tilalmával összefüggő visszásság keletkezésének jövőbeni elkerülése érdekében az Obtv. 21.§ (1) bekezdése alapján

*k e z d e m é n y e z e m,*

hogy a fenntartó önkormányzat, illetve az általa működtetett vagyongazdálkodó az érintett munkatársak kifogásolható gondolkodásmódjával összefüggésben antidiszkriminációs képzés keretében gondoskodjon az előítéletes attitűdök megszüntetéséről.

Budapest, 2003. július 2.

*Dr. Kaltenbach Jenő*

Ügyszám: 4752/2003.

Magyar Köztársaság  
Alkotmánybírósága

Budapest  
Donáti u. 35–45.  
1 0 1 5

*Tisztelt Alkotmánybíróság!*

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (Obtv.) 22. § a), d) és e) pontjában biztosított jogkörömnél fogva

***i n d í t v á n y o z o m***

a Tisztelt Alkotmánybíróságnál

1. a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 1990. évi LXIV. törvény (a továbbiakban: Övjt.) 50/B. § (2) bekezdése és 50/C. § (1) bekezdése alkotmányellenességének utólagos vizsgálatát és e rendelkezések megsemmisítését;

2. az Övjt. 50/A. § (2) bekezdése kapcsán a mulasztásos alkotmánysértés megállapítását;

3. a fentiekkel összefüggésben az Alkotmány 59. § (1) bekezdésének és a 68. § (4) bekezdésének együttes értelmezését.

Az Övjt. utólagos normakontroll keretében megvizsgálni javasolt szakaszainak értelmében mindazok jelölhetők a kisebbségi önkormányzat testületébe, akik az adott kisebbség képviselőit vállalják. A kisebbségi önkormányzati képviselők választásában mindazok részt vehetnek, akik a települési önkormányzati képviselők választására jogosultak. E rendelkezések alkotmányellenessége azért vethető fel, mert a kisebbségi közösséghez nem tartozó választópolgárok számára is biztosítják azt a jogot, hogy szavazhassanak vagy jelöltként indulhassanak a kisebbségi önkormányzati választásokon. A mulasztásos alkotmánysértés megállapítását azon előírás kapcsán indítványozom, amely szerint a kisebbségi önkormányzati választást ki kell tűzni, ha azt legalább öt fő, magát azonos kisebbséghez tartozónak valló és a településen állandó lakóhellyel rendelkező választópolgár kéri. A jogalkotói mulasztás álláspontom szerint azért állapítható meg,

mert a jogi szabályozás nem garantálja, hogy a választásokat csak azokon a településen tűzzék ki, ahol azt ténylegesen a kisebbségi közösség tagjai kérték.

A 2002–2003. évi választásokat követően hozzám benyújtott panaszok és egyéb jelzések alapján kijelenthető, hogy valamennyi kisebbség körében előfordultak visszaélések.

Az előző ciklushoz képest emelkedett azoknak a kisebbségi önkormányzatoknak a száma, amelyek legitimitását maguk az érintett közösségek vitatják. A Központi Statisztikai Hivatal által közzétett 2001. évi népszámlálási adatokat összevetve a választási eredményekkel kitűnik, hogy olyan településeken is létrejöttek a kisebbségi önkormányzatok, ahol az összeírásakor senki nem vallotta magát az adott nemzetiség tagjának, anyanyelvként nem jelölték meg a kisebbségi nyelvet, sőt olyan személy sem volt, aki vállalta volna nemzetiségi kulturális kötődését. Kérdéses, hogy ezeken a településeken élnek-e egyáltalán annak a kisebbségi közösségnek a tagjai, akiknek képviselőre a kisebbségi önkormányzat létrejött, hiszen ez azt feltételezné, hogy a választópolgárok a népszámlálás anonim adatfelvételekor nem vállalták identitásukat, ellenben a választások kezdeményezéséhez nevüket és címüket adták. A legutóbbi választások alkalmával számos olyan jelöltet is megválasztottak, akiknek semmilyen kötődésük nincs az állítólagosan képviselni kívánt kisebbséghez, nem ismerik nyelvét, kultúráját, hagyományait. Miután a választás joga nem kizárólag a nemzeti és etnikai kisebbségek tagjait illeti meg, e jelöltek jelentős része a többségi társadalomhoz tartozók szavazataival, a kisebbségi közösség tagjainak kifejezett tiltakozása ellenére szerzett mandátumot. Ismert olyan település, ahol a kisebbségi önkormányzat valós érdek-képviselői tevékenységét úgy akadályozták meg, hogy a közösség tagjait nem választották be a testületbe.

Mindezek alapján nem túlzás azt állítani, hogy a jogi szabályozás hiányosságai már a kisebbségi önkormányzati rendszer létét veszélyeztetik.

1. Álláspontom szerint az Övjt. 50/B. § (2) bekezdése és 50/C. § (1) bekezdésének alkotmányellenessége több okból is megállapítható:

a) Alkotmány 2. § (1) bekezdése szerint a Magyar Köztársaság „*független demokratikus jogállam*”.

Az idézett rendelkezésből következően a kisebbségi önkormányzati rendszerrel szembeni alapvető alkotmányos követelmény maga az önkormányzatiság, vagyis az, hogy az adott közösség hozza létre a képviselőtét ellátó testületet. A kisebbségi önkormányzatok közhatalmi elemet tartalmazó közfeladatot ellátó választott testületek, ezért létrehozataluk során érvényesülnie kell a demokratikus legitimáció alkotmányossági követelményének.

Az Alkotmánybíróság a 16/1998. (V. 8.) AB határozatában kifejtette, hogy ha az állam „*az önkormányzatiság konstrukcióját választja, azoknak rendelkezniük kell az Alkotmány 2. §-a által megkövetelt demokratikus legitimációval*”. E követelmény akkor érvényesül, ha a választások láncolata a választópolgároktól a közhatalmat gyakorló szervig folyamatos. A demokratikus legitimáció megvalósul-

hat úgy is, ha a közhatalmat gyakorló szerv felhatalmazását azoktól kapja, akiket az önkormányzatot létrehozó törvény az önkormányzat alanyainak nyilvánít.

Mindebből az következik, hogy a kisebbségi önkormányzatok megalakítását szabályozó törvényi rendelkezések csak akkor felelnek meg a demokratikus legitimitáció követelményének, ha biztosítják, hogy e testületek létrehozása a választás folyamatán keresztül visszavezethető legyen az általuk képviselt közösséghez. A kisebbségi önkormányzatok a kisebbségi autonómia sajátos intézményei, alapvető feladatuk a képviselt kisebbségi választópolgárok jogainak és érdekeinek védelme. A kisebbségi önkormányzati képviselőknek ezért nem a választópolgárok teljes körétől kell kapniuk a közfeladat ellátásához szükséges legitimitációt, hanem e felhatalmazásnak az általuk képviselt közösségtől, vagyis az adott nemzeti vagy etnikai kisebbséghez tartozó választóktól kell származnia. A kisebbségi önkormányzati választások szabályozása tehát csak abban az esetben felel meg az alkotmányosság követelményének, ha biztosítja, hogy a kisebbségi önkormányzati képviselőket maga az érintett közösség választhassa a saját tagjai közül.

Az Övjt. megsemmisíteni indítványozott rendelkezései az adott kisebbséghez nem tartozó választópolgárok számára is biztosítják annak lehetőségét, hogy szavazóként részt vegyenek és jelöltként induljanak a kisebbségi önkormányzati választásokon, ezért álláspontom szerint az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében megfogalmazott jogállamiság elvébe ütköztethetők.

b) Az alkotmányellenesség vizsgálata a speciális kisebbségi jogokra figyelemmel is indokolt.

Az Alkotmány 68. § (1) bekezdése deklarálja, hogy a Magyar Köztársaságban élő nemzeti és etnikai kisebbségek „részesei a nép hatalmának: államalkotó tényezők”. Az alaptörvény 68. § (2) bekezdése szerint a Magyar Köztársaság „védelemben részesíti a nemzeti és etnikai kisebbségeket. Biztosítja kollektív részvételüket a közéletben, saját kultúrájuk ápolását, anyanyelvük használatát, az anyanyelvű oktatást, a saját nyelven való névhasználat jogát.” Az Alkotmány 68. § (3) bekezdése kimondja, hogy a Magyar Köztársaság törvényei a „nemzeti és etnikai kisebbségek képviseletét biztosítják”. Az Alkotmány 68. § (4) bekezdése értelmében „a nemzeti és etnikai kisebbségek helyi és országos önkormányzatokat hozhatnak létre”.

Az Alkotmány hivatkozott rendelkezéseinek végrehajtása érdekében az Országgyűlés megalkotta a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvényt (a továbbiakban: Nektv.). A Nektv. definíciója szerint nemzeti és etnikai kisebbség „minden olyan, a Magyar Köztársaság területén legalább egy évszázada honos népcsoport, amely az állam lakossága körében számszerű kisebbségben van, tagjai magyar állampolgárok és a lakosság többi részétől saját nyelve és kultúrája, hagyományai különböztetik meg, egyben olyan összetartozás-tudatról tesz bizonyosságot, amely mindezek megőrzésére, történelmileg kialakult közösségeik érdekeinek kifejezésére és védelmére irányul”.

A kisebbségi identitás elemeit a Nektv. a közösség szintjét írja elő. Nyilvánvaló azonban, hogy egy népcsoport csak azokkal az ismérvekkel rendelkezhet, amelyek a tagjait is jellemzik. Ezt a jogalkotó is felismerte akkor, amikor a



Nektv. 3. § (2) bekezdésében kimondta, hogy az önazonossághoz való jog mind az egyént, mind a közösséget egyaránt megillető emberi jog. Az önazonossághoz való jog ugyan tételesen nincs rögzítve az alaptörvényben, mégis alkotmányos jognak tekinthető, hiszen az Alkotmány 68. § (2) bekezdésében felsorolt, védelemben részesítendő kisebbségi jogok lényegében az identitás részelemei.

Álláspontom szerint az önazonossághoz való kollektív jog sérelme állapítható meg annak következtében, hogy az Övjt. 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 nemzeti és etnikai kisebbségi jogok jellegéből adódik, hogy azok kizárólag a lakosság meghatározott közösségeit, illetve az azokhoz tartozó személyeket illetik meg, így e jogokat a többségi társadalomhoz tartozók alkotmányosan nem gyakorolhatják.

Alapvetően téves tehát az a nézet, amely szerint az Alkotmány 70. § (1) bekezdése minden nagykorú állampolgár számára biztosítja a választás és a választhatóság jogát a kisebbségi önkormányzati választásokon. Valójában ezt a rendelkezést a logikai és rendszertani értelmezés szabályai szerint össze kell vetni az Alkotmány 68. §-ában foglaltakkal, és így egyértelműen megállapítható, hogy a kisebbségi önkormányzati választásokon való részvétel joga soha nem volt a magyar állampolgárokat általában megillető alapjog, hanem az mindig is a kisebbségi közösségek, illetve tagjaik speciális – az önkormányzathoz fűződő jog érvényesülését szolgáló – közjogi szerepvállalását tette lehetővé.

Az alaptörvény rendelkezései közti látszólagos ellentmondást az Országgyűlés a 2002. december 17-én elfogadott alkotmánymódosítással oldotta fel. Amennyiben az Európai Unióhoz történő csatlakozásról szóló nemzetközi szerződést kihirdető törvénnyel egyidejűleg hatályba lépnek ezek a rendelkezések, tovább már nem lesz tartható az a helytelen álláspont, mely szerint van alkotmányos alapja a választójog általánosságának a kisebbségi önkormányzati választásokon.

Megállapítható továbbá, hogy a Nektv. és az Övjt. előírásai nincsenek összhangban egymással. Az Övjt. 2. § (1) bekezdése értelmében a választójog megilleti a Magyarországra bevándorolt nem magyar állampolgárokat is. Ebből következően az Övjt. megtámadott rendelkezései lehetővé teszik, hogy a kisebbségi önkormányzati választásokon nem magyar állampolgárok is részt vehessenek. Álláspontom szerint a kisebbségek alkotmányos jogait sérti, hogy bár a Nektv. 2. §-a kizárja e törvény hatálya alól a bevándorlókat és a letelepedett külföldi állampolgárokat – vagyis ők nem alanyai az önkormányzathoz való jognak – az Övjt. ezzel ellentétes szabályokat állapít meg. A jogi normák ütközése esetén a Nektv. rendelkezéseinek kell elsődlegességet biztosítani, hiszen az Övjt. e törvény hatályosulása érdekében fogalmazza meg a választójogi szabályokat.

Véleményem szerint a választójog általánosságán alapuló kisebbségi önkormányzati rendszer sérti a kisebbségi közösségek – az Alkotmány 68. § (1), (2), (3) és (4) bekezdéseiben megfogalmazott – alapjogának érvényesülését, mert így nem biztosítható, hogy maga az érintett közösség válassza meg a képviselőjét el látó önkormányzat tagjait. Nem garantálható az sem, hogy a kisebbségi önkor-

mányzati választásokon csak olyan jelöltek indulhassanak, akik ténylegesen ahhoz a közösséghez tartoznak, melynek képviselőit vállalkoztak.

*Mindezek alapján kérem a Tisztelt Alkotmánybíróságot, hogy az Övjt. jelen indítványban megtámadott rendelkezéseit minősítse alkotmányellenesnek és semmisítse meg.*

2. A mulasztásos alkotmánysértés megállapítását az alábbi indokolás alapján indítványozom:

Az Övjt. 50/A. § (2) bekezdése értelmében csak azokon a településeken jogszerű a kisebbségi önkormányzati választások kitűzése, ahol a kisebbségi közösség legalább öt tagja ezt kérte. A kezdeményezőknek nyilatkozniuk kell arról, hogy magukat az adott kisebbség tagjának vallják. Ennek hiányában nyilatkozatukat érvénytelennek kell tekinteni.

A választási eredmények ismeretében egyértelműen kijelenthető, hogy számos esetben visszaéltek a jogi szabályozás hiányosságaival. A választási bizottságok azokon a településeken is kénytelenek voltak a formailag megfelelő kezdeményezések alapján kitűzni a választásokat, ahol nem is él az adott kisebbség vagy nyilvánvalóan nem a közösség tagjai tettek nyilatkozatot. Miután sem a jelöltekkel, sem a szavazókkal szemben nem követelmény a kisebbségi közösséghez tartozás, így anélkül is lehetőség nyílt az önkormányzatok megválasztására, hogy létrehozásuk alkotmányos célja – a kisebbségi közösség képviselete – megvalósítható lett volna.

Az Övjt. kizárólag a kisebbségi közösséghez tartozó választópolgárokat jogosítja fel arra, hogy kezdeményezhessék a választás kitűzését. A kisebbségi identitás kinyilvánításának joga azonban csak azokat illeti meg, akik ténylegesen e közösségekhez tartoznak. Ez egyértelműen következik abból, hogy a Nektv. nem a kisebbséghez tartozás szabad választásának, hanem vállalásának és kinyilvánításának jogát biztosítja. A Nektv. azáltal, hogy megadja a nemzeti és etnikai kisebbség definícióját, egy szempontrendszerrel állít fel az adott közösség objektív kritériumainak meghatározásához. Ezek a követelmények nemcsak a közösség szintjén fogalmazhatóak meg, hanem azzal az egyénnel szemben is, aki magát a kisebbség tagjaként kívánja elismertetni. Az egyén szubjektív döntése alapján nem vallhatja magát a kisebbségi közösséghez tartozónak, legfeljebb arra van joga, hogy lemondjon a ténylegesen meglévő identitásának kinyilvánításáról.

A Nektv. előírása összhangban van az Európa Tanács nemzeti kisebbségek védelméről szóló keretegyezményének rendelkezésével. A keretegyezmény – melyhez Magyarország is csatlakozott – így fogalmaz: „minden, valamely nemzeti kisebbséghez tartozó személynek joga van szabadon megválasztani, hogy kisebbségi-ként kezeljék-e vagy sem, és ebből a választásából vagy e választásával összefüggő jogainak gyakorlásából semmiféle hátránya ne származzék”. A keretegyezményhez fűzött magyarázat szerint az idézett rendelkezés nem foglalja magában a tetszés szerinti választás jogát a kisebbséghez tartozás kérdésében. Az egyén szubjektív választása elválaszthatatlanul kötődik a személy azonosságtudatát meghatározó lényeges objektív kritériumokhoz.

Az Alkotmánybíróság először a 64/1991. (XII. 17.) AB határozatban fejtette ki azt az elvet, hogy az államnak nemcsak tiszteletben kell tartania az alapjogokat, hanem gondoskodnia is kell az érvényesülésükhöz szükséges feltételekről.

Az Alkotmánybíróság az 58/2001. (XII. 7.) AB határozatában a kisebbségi nevek anyakönyvezésével kapcsolatban megállapította: *„kétségkívül visszaélésekre adhat okot ugyanakkor az a körülmény, hogy a kisebbségeknek nem kell igazolniuk nemzetiségi hovatartozásukat. Bár a jogalkotói szándék nyilvánvalóan nem irányult arra, hogy ezzel a lehetőséggel az adott nemzetiséghez nem tartozók is éljenek, ezt a szabályozás jelenlegi módja és tartalma mégsem zárja ki. Ennek a szabályozásból eredő, ám mégis a tényleges szabályozási szándékot és akaratot is – adott esetben – negligálni képes gyakorlatnak a kialakulását a jog- (törvény)alkotás további differenciálásával, pontosításával az államnak kell megszüntetnie.”*

Álláspontom szerint a fenti érvelés alapján megállapítható, hogy a jogalkotót mulasztásos alkotmányértés terheli. Nem alkotta meg ugyanis azokat a szabályokat, amelyek alapján el lehetne utasítani a kisebbségi közösséghez nem tartozó választópolgároknak az Övjt-ben meghatározott feltételnek nem megfelelő kezdeményezéseit.

*A fenti indokolás alapján indítványozom a Tisztelt Alkotmánybíróságnál a jogállamiság elvéből következő jobbiztonság követelménye sérelmének a megállapítását és az Országgyűlés felhívását a kisebbségek önkormányzáshoz való jogának érvényesülését biztosító törvényi rendelkezések megalkotására.*

3. Megítélésem szerint az 1. és 2. pontokban megfogalmazott indítványok elbírálásához elkerülhetetlen az Alkotmány 59. § (1) bekezdésének és 68. § (4) bekezdésének együttes értelmezése.

A nemzeti és etnikai kisebbséghez való tartozás különleges törvényi védettséget élvező személyes adat. Az Övjt. nem teszi lehetővé, hogy a kisebbségi önkormányzati választások során – a kitézés kezdeményezését kivéve – a választópolgárok nyilatkoztathatóak legyenek arról, hogy az adott nemzeti vagy etnikai kisebbségi közösség tagjai.

Álláspontom szerint a kisebbségi választójogi törvény csak abban az esetben felel meg az alkotmányosság követelményének, ha biztosítja, hogy a kisebbségi önkormányzati képviselőket maga az érintett közösség választhassa a saját tagjai közül. A visszaélések megakadályozása érdekében elkerülhetetlennek tartom a kisebbségi választójogi névjegyzék bevezetését, hiszen ennek hiányában nem zárhatóak ki a választási eljárásból a többségi társadalom, illetve a más nemzeti vagy etnikai kisebbségi közösségek tagjai.

Az Alkotmánybíróság eljárási gyakorlata szerint alkotmányértelmezésre kizárólag akkor kerülhet sor, ha az indítvány az annak benyújtására feljogosított szervek és személyek valamelyikétől származik, valamint *„nem általánosságban, hanem valamely konkrét alkotmányjogi probléma aspektusából kezdeményezi az Alkotmány ugyancsak konkrétan megjelölt rendelkezésének értelmezését”*. Az alapvető jogok korlátozására vonatkozóan a 11/1992. (III. 5.) AB határozat elvi jelentőséggel állapította meg, hogy *„alapjog és szabadság tartalma törvénnyel csak*

*más alapjog, vagy alkotmányos érték védelme érdekében elkerülhetetlen esetben, szükséges mértékben és arányos módon korlátozható”.*

*Mindezek alapján indítványozom a Tisztelt Alkotmánybíróságnál az Alkotmány 59. § (1) bekezdésének és a 68. § (4) bekezdésének együttes értelmezését annak megállapítása érdekében, hogy a kisebbségek önkormányzáshoz való jogának érvényesülése érdekében tekinthető-e a személyes adatok védelméhez fűződő jog 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.*

Végül kérem a Tisztelt Alkotmánybíróságot, hogy a Nektv. újraszabályozásának folyamatban lévő munkálataira, valamint az ügy fontosságára tekintettel az indítványt soron kívül, lehetőleg még olyan határidőn belül bírálja el, hogy a következő önkormányzati választások előtt kellő idő álljon rendelkezésre az esetlegesen szükséges törvénymódosításhoz.

Budapest, 2003. szeptember 17.

Üdvözlettel:

*Dr. Kaltenbach Jenő*

Ügyszám: 5182/2003.

Magyar Köztársaság  
Alkotmánybírósága

Budapest  
Donáti u. 35–45.  
1 0 1 5

*Tisztelt Alkotmánybíróság!*

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (Obtv.) 22. § a) pontjában biztosított jogkörömnél fogva

*i n d í t v á n y o z o m*

a Tisztelt Alkotmánybíróságnál a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 103. § (1) bekezdés a) pontja és (2) bekezdése alkotmányellenességének utólagos vizsgálatát és e rendelkezések megsemmisítését.

Álláspontom szerint az alkotmányellenesség az alábbi indokolás alapján állapítható meg:

Az Ötv. utólagos normakontroll keretében megvizsgálni javasolt szakaszai értelmében a képviselő-testület (közgyűlés) felmentéssel nem szüntetheti meg a megyei közgyűlés elnöke és alelnöke, a főpolgármester-helyettes és az alpolgármester tisztségét. A polgármesteri tisztség felmentéssel történő megszüntetésének lehetőségét az Ötv. jelen indítvánnyal nem támadott 33/C. § (1) bekezdése zárja ki. A megtámadott rendelkezések alkotmányellenessége azért vethető fel, mert nem határozzák meg egyértelműen, hogy a kisebbségi önkormányzat elnökére is alkalmazni kell a polgármesteri tisztség megszüntetésére vonatkozó szabályozást.

A helyi kisebbségi önkormányzatok vonatkozó legfontosabb rendelkezéseket a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény (a továbbiakban: Nektv.) és az Ötv. X/A. fejezete határozza meg. Sem a Nektv., sem az Ötv. nem szabályozza azonban teljeskörűen a kisebbségi önkormányzatok működését. A Nektv. 24. §-a kimondja, hogy „a helyi kisebbségi önkormányzatokra – ha e törvény másként nem rendelkezik – a helyi önkormányzatokról szóló törvény rendelkezéseit kell megfelelően alkalmazni”. A Nektv. 63. § (1) bekezdése előírja, hogy az Ötv. és más, a helyi önkormányzatokra vonatkozó jogszabályok rendelkezéseit „e törvény szabályaival összhangban kell alkalmazni”.

Az Alkotmánybíróság a 435/B/1997. AB határozatában megállapította: „nem tekinthető alkotmányellenesnek, hogy a Tv. 24. §-a szerint a helyi kisebbségi önkormányzatokra is – ha e törvény másként nem rendelkezik – a helyi önkormányzatokról szóló törvény rendelkezéseit kell megfelelően alkalmazni”.

A kisebbségi önkormányzatokat érintő nem szabályozott kérdésekben tehát a jogalkalmazóknak az analógia eszközével kell élniük.

Az Ötv. csak a kisebbségi önkormányzati elnök megválasztásának szabályait írja elő, e tisztség megszüntetésének módjáról nem rendelkezik. A Nektv. 24. §-ában biztosított felhatalmazás alapján ezért a kisebbségi önkormányzat elnökével azonos jogállású tisztségviselőre vonatkozó előírásokat kell megfelelően alkalmazni. A kisebbségi önkormányzatot az elnök, a képviselő-testületet a polgármester képviseli. A testületi üléseket az elnök, illetve a polgármester vezeti. E két tisztség tehát párhuzamba állítható és kijelenthető, hogy a kisebbségi önkormányzati elnök jogállásának főszabályként a polgármesternek – a képviselő-testület „elnökének” – a státusa felel meg.

Kérdésként vetődik fel azonban, hogy a polgármesteri tisztség megszüntetésére vonatkozó szabályt kell-e alkalmazni a kisebbségi önkormányzati elnökök esetében is.

Az Ötv. jelen indítványban megtámadott rendelkezéseinek két lehetséges értelmezése van:

a) Az első – általam vitatott – értelmezés szerint az Ötv. taxatív módon meghatározza, hogy mely tisztségekre irányadóak a polgármesteri tisztség megszüntetésének szabályai. A kisebbségi önkormányzat elnöke nem szerepel ebben a felsorolásban, így a kisebbségi önkormányzat tagjai az Ötv. 103. § (1) bekezdésének a) pontja alapján jogosultak arra, hogy az általuk választott elnököt tisztségéből felmentsék.

Amennyiben az Ötv. kifogásolt rendelkezéseinek ez a helyes értelmezése, úgy az alkotmányellenesség azért állapítható meg, mert a kisebbségi önkormányzat elnöke nem részesül a polgármesterhez hasonló jogszabályi védelemben.

Ez esetben a jogi szabályozás – az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében tilalmazott – hátrányos megkülönböztetést tesz a polgármester és a kisebbségi önkormányzati elnök jogállása között. Az Alkotmánybíróság több határozatában – így a 2/1993. (I. 22.), a 67/2002. (XII. 17.) és a 68/2002. (XII. 17.) AB határozatokban – kifejtette, hogy a szabad mandátum elve általános jogelv. Erre figyelemmel megengedhetetlen diszkriminációt jelent, ha a kisebbségi önkormányzati tisztségviselők (az elnök és az elnökhelyettes) felmentését – kivételként a képviselők által saját tagjaik sorából választott tisztségviselők között – a törvény lehetővé teszi.

Az elnök testület általi felmentésének lehetővé tétele sérti továbbá a kisebbségi közösségek – az Alkotmány 68. § (3) és (4) bekezdéseiben megfogalmazott – alapjogának érvényesülését. Amennyiben az elnök tisztségét nem kizárólag a bíróság szüntetheti meg sorozatos törvénysértés vagy mulasztás miatt, nem biztosítható a kisebbségi önkormányzati rendszer működésének folyamatossága az egyes válasz-

tási ciklusokon belül. Miután előállhat az a helyzet, hogy a képviselők akár minden ülésükön más-más elnököt választanak, megállapítható, hogy a jogi szabályozás hiányosságai a kisebbségi önkormányzatok képviselőit veszélyeztetik.

(A hozzám érkezett panaszok tanúsítják, hogy az elmúlt években egyes kisebbségi önkormányzatok lényegében működésképtelenné váltak a sorozatos elnökváltások miatt. A felmentésekre számos esetben nem törvénysértés vagy egyéb érdemi ok miatt került sor, hanem arról a bizalomvesztésre hivatkozással vagy bármilyen indokolás nélkül döntöttek.)

b) A másik értelmezés szerint az analógia alkalmazásával arra a megállapításra kell jutni, hogy a kisebbségi önkormányzati elnök esetében a polgármesterre vonatkozó szabályokat kell átvenni, így e tisztséget is csak a bíróság szüntetheti meg sorozatos törvénysértés vagy mulasztás miatt.

A Legfelsőbb Bíróság nem ért egyet ezzel a jogértelmezéssel. Az 1997. évi 455. számú eseti döntésben úgy foglalt állást, hogy „a kisebbségi önkormányzat elnöke a polgármesteri tisztség megszüntetésére vonatkozó rendelkezés alkalmazásában nem minősül polgármesternek”. Bár ezt a jogi álláspontot egy konkrét ügyben fejtette ki a Legfelsőbb Bíróság – tehát e jogértelmezésnek elvileg nincs kötelező ereje –, az általánosnak tekinthető gyakorlat mégis az, hogy a bíróságok a „precedens értékű” eseti döntésben foglaltakat követik. Emiatt a közigazgatási hivatalok nem élnek törvényességi észrevétellel az elnökök felmentése miatt, mert el akarják ugyanis kerülni, hogy határozataikat az ügyben végső döntést hozó bíróságok megváltoztassák.

Az Alkotmánybíróság elsőként a 9/1992. (I. 30.) AB határozatban fejtette ki, hogy „a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. 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. Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is.”

A kisebbségi önkormányzati elnöki tisztség megszüntetésére vonatkozó szabályozás több értelmezés tesz lehetővé, ezért álláspontom szerint nem felel meg a fentiekben idézett alkotmányossági követelményeknek. Az Ötv. 103. § (1) bekezdés a) pontja és (2) bekezdése emiatt sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében kinyilvánított jogállamiság elvéből eredő jogbiztonság követelményét.

A fenti indokolás alapján kérem a Tisztelt Alkotmánybíróságot, hogy az Ötv. jelen indítványban megtámadott rendelkezéseit minősítse alkotmányellenesnek és semmisítse meg.

Budapest, 2003. október 20.

Üdvözlettel:

*Dr. Kaltenbach Jenő*

**Jogszabálymutató**  
**a Beszámolóban hivatkozott jogszabályok**  
**és azok rövidítései**

A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény	Alkotmány
A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény	(Pp.)
Az államigazgatási eljárásról szóló 1957. évi IV. törvény	(Áe.)
A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény	(Ptk.)
A Magyar Köztársaság ügyészségéről szóló 1972. évi V. törvény	(Ütv.)
Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény	(Btk.)
A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény	(Jat.)
A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 1990. évi LXIV. törvény	(Övjt.)
A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény	(Ötv.)
Az adózás rendjéről szóló 1990. évi XCI. törvény	(Árt.)
A foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény	(Flt.)
A Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény	(Mt.)
Az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény	(Áht.)
A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény	(Avtv.)
A szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény	(Sztv.)
Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény	(Obtv.)
A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény	(Nektv.)



A közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény	(Kotv.)
A felsőoktatásról szóló 1993. évi LXXX. törvény	(Ftv.)
A rádiózásról és a televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény	(Rttv.)
A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény	(Gyvtv.)
A fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény	(Fgytv.)
A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény	(Be.)
A szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény	(Szabstv.)
Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény (egyenlő bánásmódról szóló törvény)	
A büntetések és intézkedések végrehajtásáról szóló 1979. évi 11. törvényerejű rendelet	(BV Kódex)
Az államháztartás működési rendjéről szóló 217/1998. (XII. 31.) kormányrendelet	
A nevelési és oktatási intézmények működéséről szóló 11/1994. (IV. 8.) MKM rendelet	
A képzési kötelezettségről és a pedagógiai szakszolgálatokról szóló 14/1994. (VI. 24.) MKM rendelet	
A foglalkoztatást elősegítő támogatásokról, valamint a Munkaerő-piaci Alapból foglalkoztatási válsághelyzetek kezelésére nyújtható támogatásról szóló 6/1996. (VII. 16.) MüM rendelet	
A személyes gondoskodást nyújtó gyermekjóléti, gyermekvédelmi intézmények, valamint személyek szakmai feladatairól és működési feltételeiről szóló 15/1998. (IV. 30.) NM rendelet	



# Tartalomjegyzék

<b>Bevezető</b>	
<b>2003-ról általában a kisebbségi biztos szemszögéből</b>	<b>5</b>
<b>I. A kisebbségi jogok általános helyzetéről az Európai Unió csatlakozás küszöbén</b>	<b>9</b>
1. A kisebbségi joganyag - régóta esedékes – átfogó módosítása érdekében tett lépések	9
2. A kisebbségi választójog reformjának ügye: egy társadalmivá váló vita bemutatása	15
3. A jogi szabályozásban (szabályozatlanságban) rejlő sajátos problémák a 2003. év tapasztalatai alapján	20
3.1. A kisebbségi önkormányzati képviselők jogállásának sajátos kérdései, különös tekintettel az összeférhetlenségi szabályokra	20
3.2. Az országos önkormányzatok jogállásának ellentmondásai, a hiányos szabályozásból fakadó problémák	26
<b>II. A kisebbségi jogok érvényesülése a gyakorlatban</b>	<b>32</b>
1. Az önkormányzatok sokrétű felelőssége	32
1.1. Bevezetés, jogszabályi háttér	32
1.2. A Győr-Moson-Sopron megyei vizsgálatunk	33
1.2.1. A kisebbségi önkormányzatok működési feltételei	34
1.2.2. A kisebbségi és települési önkormányzatok együttműködése	36
1.2.3. A kisebbségi önkormányzatok bevételei	39
1.2.4. A kisebbségi önkormányzatok tevékenysége	41
1.2.5. Oktatás	43
1.2.6. Anyanyelvhasználat	45
1.2.7. Összegzés	46

1.3.	A kisebbségi önkormányzatok egyetértési joga a kisebbségi oktatásban-nevelésben részt vevő intézmények megszüntetése esetén	47
1.4.	A párbeszéd hiánya miatt kialakult konfliktushelyzetek a kisebbségi és a helyi önkormányzatok között	55
1.5.	Egy sajátos kisebbségi jogi probléma – Fejér megyéből	70
1.6.	Az önkormányzatok feladatai a foglalkoztatásban – a kisebbségi jogok új dimenziója	76
2.	A kisebbségi média	87
	A kisebbségi média működési problémái	87
3.	Az országgyűlési biztos informális részvétele a jogalkotó munkájában: a jogszabály-előkészítő tevékenységben való közreműködésünk értékelése	93
4.	Egy gyakorlati példa arra, hogy a jogalkotás folyamatában lehet, illetőleg van létjogosultsága az ombudsman véleményének	101
<b>III.</b>	<b>A véleménynyilvánítás szabadságának elméleti és gyakorlati határai – az országgyűlési biztos hatáskörének értelmezése</b>	<b>105</b>
1.	Az országgyűlési biztos sajátos hatáskörének értelmezése az Alkotmány, az Obtv. és a joggyakorlat tükrében	105
1.1.	A közszolgáltatás fogalmának értelmezési problémái	106
1.2.	Az ombudsman hatósági jogköréről	111
1.3.	Az igazságszolgáltatás munkáját érintő ombudsmani véleménynyilvánítás lehetőségei	114
1.4.	Előítélet a médiában	116
<b>IV.</b>	<b>Az esélyegyenlőség általános helyzete</b>	<b>119</b>
1.	Az antidiszkriminációs jogi fogalmak tisztázása	119
2.	A diszkrimináció speciális formája, a szegregáció	121
2.1.	Hátrányos megkülönböztetés az oktatás területén – kis létszámú osztályok szervezésének és működtetésének szegregációs gyakorlata	121
2.2.	A magántanulóvá nyilvánítás mint a szegregáció lehetséges forrása	127
2.3.	Egyéb retorziók a közoktatásban	130
2.4.	A cigány tanulók nyilvántartása az osztálynaplóban	133
<b>V.</b>	<b>Maladministration: az érzéketlen bürokratikus jogalkalmazás tipikus esetei</b>	<b>136</b>
1.	A „hivatalos szervekkel” való kapcsolattartás anomáliái	136
2.	Gyermeki jogok érvényesülése a helyi önkormányzatok gyakorlatában	144

A gyermekjóléti szolgálatok veszélyeztetettséget észlelő és jelző rendszerének problémái	145
A gyermekjóléti szolgálatokkal való kapcsolattartás önkéntességének problémája	146
A gyermekjóléti szolgálatok „szerepzavara”	147
A települési önkormányzatok mint a gyermekvédelmi rendszer kiemelt szereplői	148
A rendszeres gyermekvédelmi támogatással kapcsolatban felmerült speciális probléma	149
3.    A büntetés-végrehajtási és a rendőrséggel kapcsolatos panaszügyek bemutatása	150
Büntetés-végrehajtási intézetek ellen érkezett panaszok	150
A rendőrség eljárása ellen benyújtott beadványok	156
4.    A katasztrófavédelmi hatóságokkal, illetve a természeti károk enyhítésével kapcsolatos tapasztalataink bemutatása	162
5.    Egyszerű törvénytértés vagy alkotmányos visszaállítás – polémiánk az adóhatósággal	165
6.    A hagyatéki teher csak a szegényeket sújtja? – Egy régi probléma új köntösben	170
<b>VI.    A kisebbségi biztos társadalmi kapcsolatai</b>	<b>174</b>
<b>VII.    A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa munkatársainak kül- és belföldi programjai 2003-ban, valamint az ügyforgalom statisztikai bemutatása</b>	<b>180</b>
<b>VIII.    Függelék</b>	<b>195</b>
1. számú melléklet	
Jelentés a Heves Megyei Önkormányzat Markhot Ferenc Kórház-Rendelőintézet Szülészeti és Nőgyógyászati Osztályán folytatott vizsgálatról	195
2. számú melléklet	
Jelentés a Dunaújváros Papírgyári út 10. szám alatt élő roma családok lakhatását érintő önkormányzati intézkedések ügyében	208
3. számú melléklet	
Alkotmánybírósági indítvány	232
4. számú melléklet	
Alkotmánybírósági indítvány	
5. számú melléklet	
Jogsabálymutató	242

Nyomás és kötészet: Szó-Kép Nyomdaipari Kft.  
Felelős vezető: Szikszay Olivér

**A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok  
országgyűlési biztosa irodájának  
munkatársai**

Dr. Belánszki Gyula  
Farkas István  
Dr. Fórika László  
Heizerné Hegedűs Éva  
Dr. Kántás Péter  
Leveszy Zsuzsanna  
Dr. Magicz András  
Dr. Magyaréné dr. Vuk Katalin  
Némedi Erika  
Némethné Takács Margit  
Dr. Orlai István  
Dr. Puskás Dóra Hildegard  
Dr. Regényi Eszter  
Somoskövy Béláné  
Dr. Szilágy Judit  
Dr. Varjú Gabriella