

IX.

Függelék

1. számú függelék

Jelentés

a csörögi roma tanulók oktatásának tárgyában
folytatott vizsgálatról

2. számú függelék

Jelentés

a Budapest-Zugló Thököly út 31. szám alatti
ingatlanból történő kilakoltatás tárgyában

3. számú függelék

Jelentés

az oktatási integrációs intézkedések
hatékonyságának vizsgálatáról

1. számú függelék

Ügyszám: 3016/2006.

Jelentés a csörögi roma tanulók oktatásának tárgyában folytatott vizsgálatról

A vizsgálat megindítása és menete

2006 júniusában az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (Obtv.) 16. §-a alapján vizsgálatot indítottam a csörögi roma gyermekek oktatásával kapcsolatban. Az eljárás előzménye a Pest Megyei Közigazgatási Hivatal (továbbiakban: Hivatal) állásfoglalást kérő levele volt. A Hivatal arról tájékoztatott, hogy a csörögi tanulók egy részének iskolai oktatása megoldatlan, a tanulók nagy százalékban cigány származásúak, és a csörögi Cigány Kisebbségi Önkormányzat panasa alapján felmerült a diszkrimináció gyanúja.

A Hivatal a vizsgálattal kapcsolatban az alábbiakról tájékoztatott: Csörög 2002-ben kivált Sződ községből és önálló település lett. A két település 2003-ban intézményfenntartó társulást kötött az óvodai nevelés és alapfokú oktatás ellátására. A megállapodást azonban határozott időre kötötték, és évente hosszabbították meg. Sződ nem járult hozzá a megállapodás meghosszabbításához a 2006–2007-es tanévre, mert az ÁNTSZ szakvéleményében a Sződ, Dózsa György u. 178. sz. alatti, a Hunyadi János Általános Iskolához tartozó, de a székhelytől kb. 1 km-re található ún. „kisiskolát” közegészségügyi szempontból kifogásolta. A szakvéleményre hivatkozással a sződi önkormányzat képviselő-testülete a „kisiskola” bezárásáról döntött. A férőhely csökkenése következtében 28 csörögi, többségükben roma származású tanuló 2006–2007-es tanévi elhelyezése vált bizonytalanná.

Dugántsi Ildikó volt csörögi polgármester asszony 2006. április 13-án a csörögi önkormányzat hivatalos helyiségében tartott megbeszélésről készült jegyzőkönyvbeli állítása szerint a 2005–2006-os tanévben 224 iskoláskorú csörögi gyerekből 84 járt Sződre, a többiek Vácra, illetve egyéb kör-

nyékbeli intézményekbe. A Sződre járó gyerekek 97%-a roma származású volt.

A cigány kisebbségi önkormányzat elnökének és elnökhelyettesének panaszáról 2006. március 22-én készült jegyzőkönyv azt az állítást tartalmazta, hogy 2005. március elején a szódi SZMK határozatot hozott arról, hogy cigány gyermekek ne járhassanak az iskolába és ezzel összefüggésben aláírást is gyűjtöttek.

Problémák merültek fel Vác vonatkozásában is: a volt csörögi polgármester asszony állítása szerint Vác a Dunakanyar Többcélú Önkormányzati Kistérségi Társulás keretein belül vállalta Csöröggel az intézményi társulás működtetését, mégsem volt hajlandó szabályos társulási megállapodást kötni, csak egyedi megállapodások alapján fogadta (és ismereteink szerint továbbra is csak így fogadja) a csörögi gyermekeket. A 2006. április 13-ai jegyzőkönyv 4. oldalán Dugántsi Ildikó polgármester asszony kijelentette: „Nem szeretik az iskolák a cigány gyermekeket. Megfogalmazódott Vác részéről, hogy miért okozunk mi gondot azzal, hogy leváltunk Sződrről.”

Az addig rendelkezésemre bocsátott dokumentumok nem voltak elégségesek annak eldöntésére, hogy diszkrimináció történt-e. Ezért az Obtv. 18. §-a alapján további tájékoztatást és újabb dokumentumok megküldését (az említett SZMK-határozat, illetve aláírási ív) kértem a Közigazgatási Hivataltól a diákok számszerű megoszlásával, az elhelyezés körülményeivel, a kiválasztás (ki tanulhat továbbra is Sződön, és ki nem) szempontjaival kapcsolatban. Felkértem továbbá a Közigazgatási Hivatal vezetőjét, hogy keresse meg a csörögi polgármester asszonyt, valamint a csörögi cigány kisebbségi önkormányzatot (továbbiakban: CKÖ), hogy nyilatkozzanak: milyen bizonyítékuk van a jegyzőkönyvekből idézett állításuk alátámasztására.

A Hivatal augusztus végén az alábbiakról tájékoztatott: a csörögi CKÖ nem válaszolt megkeresésükre. A szódi polgármester mellékelten megküldte a Szülői Munkaközösség 2005. március 9-i üléséről készült jegyzőkönyvet, valamint arról tájékoztatott, hogy az SZMK nem hozott olyan határozatot, hogy cigány gyermekek ne járhassanak a szódi iskolába és ezzel kapcsolatban aláírásgyűjtés sem történt. A jegyzőkönyvből kiderül, hogy folyamatos gondot jelent a csörögi gyermekek két település közti utaztatása. A menetrend szerinti buszjáratokon a csörögi gyermekek nem megfelelően viselkednek, zavarják a falu lakosságát. A szülők panaszkodnak, hogy az alkalmazott kísérők ellenére sem sikerül rendet biztosítani, pofon is elcsattant már a buszon. Arra nézve fogalmazódik meg javaslat,

hogyan az órák és a szünetek idejének módosításával a csörögi gyerekek korábbi busszal térjenek Csörögre vissza.

Az akkori csörögi polgármester asszony válaszából kiderült: a „kisiskola” nem zárták be, és egy harmadikos és egy hatodikos osztály ott kezdte a 2006/2007-es tanévet. Vác vonatkozásában leírta, hogy a város a csörögi tanulók fogadását attól tette függővé, hogy Csörög hajlandó-e a területén lévő, váci tulajdonú, környezetszennyező hulladéklerakó működését további évekig elviselni. Az ezt bizonyító, a váci polgármester által írt levelet mellékleten megküldte.

A helyzet változása miatt további információkra volt szükség, amit a szódi és a csörögi polgármesterek közvetlen megkeresésével szereztem be.

A vizsgálat módszerei

A vizsgálat során bekértem a releváns önkormányzati határozatokat, a tárgyban született jegyzőkönyveket; az ÁNTSZ szakvéleményét a „kisiskola” közegészségügyi állapotáról, a Magyar Államkincstár kimutatását Sződ község 2006-ra igényelt oktatási normatíváiról, levélben kerestem fel a Pest Megyei Közigazgatási Hivatalt, a szódi és a csörögi önkormányzatot; munkatársam személyesen beszélt a térség régiós koordinátorával: Billus Danielával, telefonon beszélt a szódi iskola igazgatójával: Günther Miklósnéval, a régi és az új csörögi polgármesterrel: Dugántsi Ildikóval és Hegedűsné Kripák Ildikóval, a szódi polgármesterrel: Hertel Lászlóval és Krémer András oktatásügyi közvetítővel, aki a nyár során mediált a felek között.

A vizsgálat által megállapított tények

A szódi és a csörögi gyerekek egy részének oktatása a 2006–2007-es tanévben továbbra is a Hunyadi János Általános Iskola két épületében folyik: az Ady Endre úti székhelyre járnak az elsős, másodikos, negyedikes, ötödikes, hetedik és nyolcadikos szódi és csörögi gyerekek. Ezek az évfolyamok a gyermeklétszám lehetővé tette, hogy csak egy osztály induljon. A harmadikos és hatodikos gyermeklétszám miatt az osztályok összevonása nem volt lehetséges, továbbra is két osztály van ezeken az évfolyamokon. Ezt a két, eddigi vegyes, szódi és csörögi gyerekekből álló osztályt azonban átszervezték: az egyik harmadikba és hatodikba csak

csörögi, a másik harmadikba és hatodikba csak sződi gyerekek kerültek. A rendelkezésünkre álló adatok szerint a „kisiskolába” áthelyezett 3. és 6. osztályokban kizárólag csörögi cigány gyermekek tanulnak. A csörögi roma gyermekekből álló harmadik és hatodik osztály a Dózsa Györgyi úti ún. „kisiskolában”, míg a sződi harmadik és hatodik osztály az Ady Endre úti székhelyen kezdte meg az idei tanévet.

A „kisiskola” állapotáról az ÁNTSZ, 2005. május 17-ei vizsgálata alapján kimondta: „az iskola további biztonságos működéséért közegészségügyi szempontból felelősséget vállalni nem áll módunkban.” A sződi polgármester tájékoztatása szerint az iskolában az ÁNTSZ vizsgálat óta csupán meszelésre került sor 2006 nyarán.

Az új osztálybontás döntésével kapcsolatban ellentmondó állítások állnak rendelkezésünkre: a volt csörögi polgármester asszony szerint Sződ a döntésről sem a csörögi képviselő testületet, sem az érintett szülőket nem tájékoztatta. A sződi iskola igazgatójának állítása szerint a döntést a két önkormányzat hozta, ő csak végrehajtotta azt; a sződi szülőket ő tájékoztatta, a csörögieket a csörögi önkormányzat vállalta magára. A nevelőtestület pedig tudomásul vette a döntést. A sződi polgármester szerint mindeki megkapta a szükséges tájékoztatást.

A döntés indokául a sződi polgármester a következőket hozta fel: az előző években komoly gondot okozott, hogy a csörögi gyerekek a tanítási nap végén hogyan tudnak hosszabb várakozási idő nélkül hazautazni. Ezért a 3. és 6. osztályban a csörögi gyerekek órarendjét is úgy tervezte meg az iskola, hogy az összhangban legyen a buszközlekedéssel, hazautazáskor ne kelljen sokat várakozniuk. Helyzetük továbbá azért is előnyösebb, mint a székhely szerinti iskolában tanuló diákoknak, mert nem kell az ebéd miatt másik intézménybe menniük. Az Ady Endre úti épületbe járó csörögi gyerekek az ebédeltetés miatt, ami a „kisiskolában” történik, csak egy későbbi járattal tudnak hazamenni, a busz indulásáig részükre a pedagógusi felügyeletet az intézménynek kell biztosítania.

A sződi polgármester levelében hangsúlyozta, hogy csupán átmeneti szükségmegoldásról van szó, a jövő évre nézve megkezdték a tárgyalásokat Váccal arról, hogy a váci közoktatási intézmények fogadják a csörögi gyermekeket. A vizsgálat folyamán az is kiderült, hogy Sződ képességkibontakoztató és integrációs normatívát is igényel a két településről az iskolába járó halmozottan hátrányos helyzetű diákok után. A Magyar Államkincstár (MÁK) tájékoztatása szerint a 2006–2007-es tanévre 30 gyermek után igényeltek képességkibontakoztató, és 40 fő után integrá-

ciós normatívát. A szódi iskola igazgató asszonyának tájékoztatása szerint megigényelték a normatívát a jelenleg a „kisiskolában” tanuló 28 csörögi gyermek után is, de ez azért történt, mert az igényléskor még nem lehetett tudni a képviselő-testület osztálybontó határozatáról. Év végén lehetőség van a korrekcióra, és szándékuk szerint a 28 fő után járó normatívát a Szódi Önkormányzat vissza fogja fizetni.

A vizsgálat által megállapított jogsértések

Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőségről szóló 2003. évi CXXV. törvény (Ebtv.) a következőképpen definiálja a közvetlen diszkriminációt:

„8. § Közvetlen hátrányos megkülönböztetésnek minősül az olyan rendelkezés, amelynek eredményeként egy személy vagy csoport valós vagy vélt

- a) neme,*
- b) faji hovatartozása,*
- c) bőrszíne,*
- d) nemzetisége,*
- e) nemzeti vagy etnikai kisebbséghez való tartozása,*
- f) anyanyelve,*
- g) fogyatékosága,*
- h) egészségi állapota,*
- i) vallási vagy világnézeti meggyőződése,*
- j) politikai vagy más véleménye,*
- k) családi állapota,*
- l) anyasága (terhessége) vagy apasága,*
- m) szexuális irányultsága,*
- n) nemi identitása,*
- o) életkora,*
- p) társadalmi származása,*
- q) vagyoni helyzete,*
- r) foglalkoztatási jogviszonyának vagy munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyának részmunkaidős jellege, illetve határozott időtartama,*
- s) érdekképviselőhöz való tartozása,*
- t) egyéb helyzete, tulajdonsága vagy jellemzője (a továbbiakban együtt: tulajdonsága) miatt részesül más, összehasonlítható helyzetben levő személyhez vagy csoporthoz képest kedvezőtlenebb bánásmódban.”*

A sződi „kisiskolába” járó csörögi gyerekek rosszabb tárgyi körülmények között tanulnak, mint a székhely szerinti iskolába járók: az ÁNTSZ közegészségügyi szempontból kifogásolta az iskola állapotát, és a vizsgálatuk óta csupán meszelés történt az épületben. Az új 3. és 6. osztálybontás alapja a gyermekek lakóhelye volt, a megkülönböztetés alapjául szolgáló tulajdonság tehát a lakóhely, mint az Ebtv. „t” pontjában felsorolt egyéb helyzet. Az összehasonlításnál releváns csoport a székhely szerinti iskolába járó 3. és 6. osztályos diákok. Megállapítható, hogy a csörögi 3. és 6. osztályos gyermekek kedvezőtlenebb bánásmódban (a kisiskola körülményei) részesülnek, mint a sződi 3. és 6. osztályos tanulók.

Az Ebtv. 7. § (2) szerint:

„Nem sérti az egyenlő bánásmód követelményét az a 8. §-ban felsorolt tulajdonságon alapuló magatartás, intézkedés, feltétel, mulasztás, utasítás vagy gyakorlat (a továbbiakban együtt: rendelkezés), amelynek tárgyilagos mérlegelés szerint az adott jogviszonnyal közvetlenül összefüggő, ésszerű indoka van.”

Az a kérdés tehát, hogy az új osztályokat létrehozó és tanítási helyüket meghatározó döntésnek van-e tárgyilagos mérlegelés szerint az adott jogviszonnyal közvetlenül összefüggő, ésszerű indoka.

Az ésszerű indok értelmezése során vizsgálnunk kell, hogy az adott jogviszony milyen természetű. Megállapítható, hogy jelen esetben a hátrányos megkülönböztetés alapjoghoz kapcsolódik, mivel az oktatás érinti mind a művelődéshez való jogot, mind a gyermekek jogait, mind az államnak a gyermekekről való gondoskodási kötelezettségét, mind pedig a szülők jogát a gyermekeiknek adandó nevelés megválasztására. Az Alkotmánybíróság (továbbiakban: AB) alapjog esetén az ún. szükségesség-arányosság mércéjét alkalmazza annak megítélése során, hogy „tárgyilagos mérlegelés szerinti ésszerű ok”-ról van-e szó. E mérce szerint a megkülönböztetés jogszerűségéhez nem elegendő annak pusztán ésszerűsége; arra is szükség van, hogy az adott cél eléréséhez ne álljon rendelkezésre más eszköz, azaz hogy a különbségtétel „elkerülhetetlen” legyen. Az AB gyakorlata szerint tehát „szükséges” a megkülönböztetés, ha annak alkalmazására kényszerítő ok áll fenn, a megkülönböztetés célja másként nem érhető el. A megkülönböztetés célja egy másik alapvető jog vagy szabadság védelme vagy egyéb alkotmányos cél érvényesítése lehet. A különbségtétel pedig akkor arányos, ha a cél eléréséhez szükséges legenyhébb eszközt jelenti és arányban áll az elérni kívánt cél fontosságával. (Lásd például 30/1997. (IV. 29.) AB-hat.)

Azt kell tehát vizsgálnunk, hogy

1. az intézkedés célja, indoka alkotmányos-e; amennyiben igen:
2. elkerülhetetlen volt-e az adott megkülönböztetés a cél elérése szempontjából,
3. a különbségtétel által okozott hátrány (a csörögi 3. és 6. osztályos tanulók külön osztályba sorolása és a kisiskolába helyezése) arányban áll-e a cél elérésével keletkező előnnyel (a csörögi 3. és 6. osztályos tanulók korábbi busszal tudnak visszajutni Csörögre, az iskolának nem kell a következő buszig a felügyeletükről gondoskodni),
4. e célnak az eléréséhez a legkisebb hátrányt okozó eszközt választották-e?

Az önkormányzat állítása szerint az a cél, hogy a csörögi 3. és 6. osztályos gyerekek iskola után minél hamarabb visszajussanak Csörögre. A rendelkezésre álló információk alapján azonban feltételezhető, hogy e cél mögött az a konfliktus húzódik, hogy a csörögi gyermekek egy része a szódi lakosságnak nem tetsző módon viselkedik a buszon. A csörögi gyerekek megosztásával, a kisebb létszám miatt feltehetően fegyelmezésük is könnyebbé válik, illetve a későbbi – a munkaidő végéhez időben közelebb álló – buszon valószínűleg több szódi lakos utazik, ezért részesíti előnyben az önkormányzat a gyermekek korábbi busszal való hazautaztatását. Ez a cél nincs összhangban az Alkotmánynak és a gyermekek védelmével foglalkozó jogszabályoknak azon alapelvével, miszerint minden gyermekeket érintő döntésnek a gyermekek mindenekfelett álló érdekét kell elsősorban figyelembe venniük.

Nem tekinthető sem az iskola, sem pedig az önkormányzat részéről a gyermekek testi, erkölcsi, szellemi fejlődéséhez szükséges gondoskodás megnyilvánulásának az a cél, amely szerint ha bizonyos gyermekek nem megfelelően viselkednek, akkor a nevelés vagy a gyermekvédelmi rendszer megfelelő szintjén való kezelés szándéka helyett minél hamarabb visszazállítjuk őket szüleiknek. Ez a cél azért sem lehet alkotmányos, mert néhány gyermek viselkedéséből általánosítva olyan gyermekekre is irányul, akik bár szintén Csörögön laknak, de maguk is csak elszenvedői más gyermekek viselkedésének.

Ezek alapján megállapítható, hogy az intézkedés célja nem alkotmányos, nem felel meg a kimentés kritériumának, azaz a csörögi 3. és 6. osztály kisiskolába helyezése lakóhely szerinti közvetlen hátrányos megkülönböztetést jelent.

Amennyiben nem vizsgáljuk az önkormányzat magyarázata mögött rejlő okokat és elfogadhatnánk az önkormányzat hivatalos magyarázatát, amely kifejezetten a csörögi 3. és 6. osztályos gyerekek érdekét hangsúlyozza – vagyis azt, hogy a kisiskolában helyben történik az ebédeltetés, és onnan gyorsabb a hazajutás –, az intézkedés akkor sem állja ki a szükségesség-arányosság tesztjét.

A minél hamarabbi hazautaztatásnak nem az egyetlen (kizárólagos) módja a gyermekek kisiskolába helyezése. (Ez megoldható lenne a székelyhely szerinti iskolából is, az ottani órarend átalakításával, vagy iskolabusz alkalmazásával.)

Az okozott hátrány, a „kisiskolába”, az ÁNTSZ által közegészségre káros körülmények közé helyezés nem áll arányban azzal az állítólagos előnnyel, hogy a diákok minél hamarabb hazajussanak, és helyben ebédelhessenek. Az előny inkább az iskola számára észrevehető: a tanítást követően nem kell pedagógiai felügyeletet biztosítani a gyerekek részére. A tanári felügyelet „megspórolásának” a célja pedig nem elfogadható magyarázat abban a helyzetben, amikor a település a MÁK kimutatásai szerint a halmozottan hátrányos helyzetű és a cigány kisebbségi oktatásban részt vevő gyermekek után kiegészítő normatívaként évi több millió forinthez jut.

Nem igényel további bizonyítást, hogy a kisiskolába helyezés nem is a legkisebb hátrányt okozó módja az adott cél elérésének.

Megállapítom, hogy az intézkedés megvalósítja a csörögi 3. és 6. osztályos gyerekek lakóhely szerint történő közvetlen hátrányos megkülönböztetését.

Az elkülönítés a lakóhely alapján történt, hatásában azonban roma gyermekekre vonatkozott, azaz fennáll a közvetett etnikai diszkrimináció gyanúja is.

Ebtv. 9. §: *„Közvetett hátrányos megkülönböztetésnek minősül az a közvetlen hátrányos megkülönböztetésnek nem minősülő, látszólag az egyenlő bánásmód követelményének megfelelő rendelkezés, amely a 8. §-ban meghatározott tulajdonságokkal rendelkező egyes személyeket vagy csoportokat más, összehasonlítható helyzetben lévő személyhez vagy csoporthoz képest lényegesen nagyobb arányban hátrányosabb helyzetbe hoz.”*

Fontos hangsúlyozni, hogy a közvetett diszkrimináció megvalósulásához nincs szükség szándékos hátrányokozásra, a tényállás megvalósul a hátrányos helyzet akár véletlenszerű előállásával is.

A csörögi 3. és 6. osztályos tanulók külön osztályba sorolása és a kisiskolába helyezése (továbbiakban: intézkedés) etnikai szempontból az egyenlő bánásmód követelményének látszólag megfelelő, származási alapon közvetlen diszkriminációt meg nem valósító intézkedés. A rendelkezésünkre álló dokumentumokból azonban egyértelműen kiderül, hogy nem csak csörögi, hanem egyben cigány gyermekekről is van szó, továbbá, hogy a sződi tanulók nem tartoznak ehhez az etnikai csoporthoz. Az intézkedés pedig az összehasonlítható helyzetben lévő csoporthoz (a sződi 3. és 6. osztályos gyerekek) képest lényegesen nagyobb arányban (100%) hátrányosabb helyzetbe hozta a csörögi 3. és 6. osztályos roma tanulókat.

Ebben az esetben is meg kell azonban vizsgálnunk az Ebtv. adta kimentési lehetőséget: van-e az intézkedésnek az adott jogviszonnyal közvetlenül összefüggő, ésszerű oka?

A fenti kimentési elemzésnél elmondottak itt is irányadóak, azaz most is azt kell vizsgálnunk, hogy van-e a rendelkezésnek (a csörögi 3. és 6. osztályos tanulók külön osztályba sorolása és a kisiskolába helyezése) a faji, etnikai származáshoz nem kötődő ésszerű oka; hogy elkerülhetetlen volt-e az adott rendelkezés a cél (a csörögi 3. és 6. osztályos gyerekek iskola után minél hamarabbi visszajuttatása Csörögre) elérése érdekében; hogy az okul szolgáló jogszerű cél elérésével keletkező előny arányban áll-e az okozott hátránnyal (a rosszabb tárgyi feltételek a „kisiskolában”, az ÁNTSZ véleménye szerinti közegészségre ártalmas körülmények), valamint végső soron azt, hogy a legenyhébb eszközt választották-e a cél eléréséhez.

Megállapíthatjuk, hogy az érvek nem felelnek meg a tárgyilagos mérlegelés alapján megállapítható ésszerű ok kritériumának. A gyermekek állítólagos előnye a hamarabbi hazautaztatásukkal, illetve az iskolának a pedagógusi felügyelet mellőzéséből fakadó előnye nem lehet olyan cél, ami indokolja a gyermekek elkülönítésének eszközét. Az intézkedés továbbá a cél elérésének nem egyetlen, elkerülhetetlen eszköze. Az okozott hátrány nem áll arányban az „előnyökkel”, és nem is a cél elérése érdekében alkalmazható legkisebb hátrányt okozó eszköz.

A vizsgált intézkedés ezért a lakóhely szerinti közvetlen hátrányos megkülönböztetés mellett egyben az etnikai alapú közvetett diszkriminációt is megvalósítja.

Az Ebtv. kimondja továbbá azt is, hogy:

„10. § (2) Jogellenes elkülönítésnek minősül az a magatartás, amely a 8. §-ban meghatározott tulajdonságai alapján egyes személyeket vagy személyek

csoportját másoktól – tárgyilagos mérlegelés szerinti ésszerű indok nélkül – elkülönít.”

További bizonyítást nem igényel annak belátása, hogy a fenti tényállás szegregációt, jogellenes elkülönítést is megvalósít. Hangsúlyoznom kell, hogy a szegregáció sem csupán szándékolt magatartással valósítható meg; megvalósul akkor is, ha egyéb szándékkal eljárva, mintegy az eljárás „melléktermékeként” áll elő az elkülönítés.

Egyéb megállapítások

A sződi iskola igazgató asszonya szerint képességkibontakoztató és integrációs oktatás folyik az iskolában, az önkormányzat ezekhez kapcsolódóan normatívát is igényel. Ugyanakkor az Országos Oktatási Integrációs Hálózat (OOIH) is csak a normatíva igénylés alapján értesült az itt folyó integrációs oktatásról, a tanárok az OOIH képzéseiben nem vettek részt, az OOIH-val együttműködési megállapodást nem kötöttek, és az önkormányzat kérésünkre nem küldte el az iskola integrációs programját. Ezek alapján nem állapítható meg, hogy az integrációs oktatás a jogszabályok előírása szerint folyik-e. (Az iskola igazgató asszonya elismerte, hogy a 28 „kisiskolában” tanuló gyermek vonatkozásában nem valósul meg integráció. Ebben a kérdésben mégsem élek kezdeményezéssel, mivel az igazgató szerint az utánuk igényelt normatívát vissza fogják fizetni.)

Megállapítások Vác vonatkozásában

A vizsgált dokumentumok alátámasztják, hogy Vác város önkormányzata egyedi megállapodások alapján fogadja a csörögi gyermekeket. Arra vonatkozóan, hogy eközben a cigány gyermekeket „kiszűrné”: ellentmondó állítások állnak rendelkezésre. A csörögi cigány kisebbségi önkormányzat egyik tagja 2006. április 13-án a csörögi önkormányzat hivatali helyiségében tartott megbeszélés jegyzőkönyvében állítja: „Vác már korábban is elutasította a cigány gyermekek felvételét”. Az akkori csörögi polgármester asszony válasza a jegyzőkönyv szerint: „Ez nem igaz, mert magam írtam alá csörögi roma gyermekek oktatási megállapodásait.” Az új csörögi polgármester asszony szerint az idei tanévben 8 elsőst vett fel Vác,

mindegyikük roma származású. Ezek alapján nem állapítható meg, hogy Vác város önkormányzatának részéről történik-e diszkrimináció a csörögi roma gyermekek kárára.

Javaslatok, kezdeményezések, ajánlások

1. A fentiekben megállapított közvetlen, illetve közvetett diszkrimináció, valamint szegregáció megszüntetése érdekében az Obtv. 20 §-a alapján azzal

az ajánlással

fordulok a Pest Megyei Közigazgatási Hivatal vezetőjéhez, hogy tegye meg a szükséges intézkedéseket a jogszerű állapot helyreállítása érdekében.

2. Felkérem továbbá az OOIH-t, hogy nyújtson segítséget a szódi Hunyadi János Általános Iskolának a jogszabályoknak megfelelő integrációs oktatás kialakításához.

3. Az Obtv. 21. § (1) bekezdése alapján azzal a

kezdeményezéssel

fordulok a Váci, a Szódi és a Csörögi önkormányzat képviselő-testületeihez, hogy egyeztessenek – szükség szerint külső szakértők bevonásával – a csörögi gyerekek jövő évi beiskolázásáról, hogy arra a gyermeki jogokra figyelemmel, integratív módon, mindenféle hátrányos megkülönböztést és szegregációt/jogtalan elkülönítést megelőzve kerüljön sor.

Budapest, 2006. november

Dr. Kaltenbach Jenő

2. számú függelék

Ügyszám: 3957/2006.

Jelentés a Budapest-Zugló Thököly út 31. szám alatti ingatlanból történő kilakoltatás tárgyában

I. A vizsgálat előzményei

2006 augusztusában a sajtóból értesültünk arról, hogy egy zuglói épületből értesítés és szabályos bírósági illetve hatósági végzés nélkül tervezi hét család kilakoltatását egy magánkézben levő cég. Az újsághír értelmében a kilakoltatást jogvédők akadályozták meg, a cég azonban drótkerítéssel körbezárta az épület bejáratát, megakadályozva ezzel, hogy az utcáfronton lakók eljuthassanak a belső udvari mellékhelyiségekhez és szeméttárolókhoz. A családok így kénytelenek voltak a szomszédos italbolt mellékhelyiségét használni és a ház sarkába üríteni a szemetet. Ezt követően az áramot is kikapcsolták. Az ügyben az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (Obtv.) alapján hivatalból vizsgálatot indítottunk.

II. A vizsgálat

A vizsgálat első lépéseként 2006. augusztus 22-én kerület polgármesterétől levélben tájékoztatást kértünk. Polgármester úr szeptember 12-én írt levelében kérdéseinkre formális választ adott. A válasz értelmében „kilakoltatás nem történt, ha és amennyiben így kellett volna eljárunk, akkor a törvényben előírtak szerint jártunk volna el.” Tájékoztattott továbbá arról, hogy az épületre a beruházónak jogerős bontási engedélye van, illetve hogy az épületen közleményt függesztettek ki a birtokba adás időpontjáról (szeptember 11.), valamint figyelmeztetést arról, hogy az épület bontása megkezdődik.

A fentieket szeptember 13-i levelében a polgármester kiegészítette

annyival, hogy a birtokba adás rendben lezajlott, az általunk említett 7 családról, illetve 9 gyermekről azonban nem tudnak, „mivel nem állnak, álltak velük jogviszonyban”. A polgármester állítása értelmében a Thököly út 31. szám alatti, rendezett státuszú lakásbérlet elhelyezéséről az önkormányzat gondoskodott. A polgármester úr levelében – némileg önellentmondásos módon – név szerint is említi az épületből kilakoltatott egyik panaszosunkat.

Szeptember 12-én a Roma Polgárjogi Alapítvánnyal történt egyeztetést követően helyszíni vizsgálatot tartottunk. A helyiségekbe akkor már nem lehetett bejutni, az épület körbe volt kerítve, az ajtók le voltak hegesztve. A helyszínen a Roma Polgárjogi Alapítvány képviselőinek jelenlétében találkoztunk három, eredetileg a lezárt helyiségekben lakó személlyel, akikkel másnapra személyes találkozót beszéltünk meg Hivatalunkba. A helyszínen megtudtuk, hogy az egyik édesanya és három gyermeke számára szinte megoldhatatlan, hogy aznap éjszakára, akár átmeneti jelleggel is szállást találjanak.

A helyszíni látogatást követően felkerestük Budapest-Zugló Önkormányzatot, ahol a szociális ügyekért felelős alpolgármesterrel beszéltünk. Elmondta, hogy nagyon sok gondjuk van „az önkényesekkel”, hogy „kriminalizálják a környéket”, hogy „bűnözők” vannak köztük, és kijelentette, hogy nem szívesen segítene nekik. Véleménye szerint mi is jobban tenénk, ha „a rendes emberek” jogait védenénk. Kifejtette, hogy „nem szívesen ugyan”, de felveszi a kapcsolatot a két intézménnyel (az önkormányzattal szerződéses kapcsolatban álló családok átmeneti otthonaival). Amennyiben azonban azok nem tudják fogadni a családot, a gyámhatóságot fogja értesíteni az esetről. Emlékeztettük a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (Gyvtv.) azon rendelkezésére, amelynek értelmében a gyermekeket pusztán anyagi okból szüleiktől elválasztani nem lehet. Az alpolgármester úr aznap délután telefonált Hivatalunkba, hogy mindkét intézménnyel beszélt, mindkét helyen nyitottak a három gyermek és édesanyjuk akár azonnali átmeneti befogadására, és megadta az intézmények elérhetőségét. (A későbbiekben kiderült, hogy egyik intézmény sem tudja a közeljövőben fogadni a családot, megpróbáltunk más átmeneti otthonban elhelyezést találni számukra, de tekintettel az ombudsman hatáskörének és forrásainak korlátozott voltára, nem jártunk sikerrel. Végül a család a Roma Polgárjogi Alapítvány közreműködésével talált átmenetileg szállást.)

Az előzetes egyeztetésnek megfelelően másnap az előző nap megis-

mert három személy (köztük a háromgyermekes édesanya) a Roma Polgárjogi Alapítvány munkatársának kíséretében megjelent Hivatalunkban.

A háromgyermekes édesanya (a továbbiakban: a panaszos) állandó lakóhelye Putnokon van. E lakóhely azonban fiktív: a család nem tartózkodik, illetve soha nem is tartózkodott Putnokon. A panaszosnak 1996-ig Budapest XIII. kerületben volt állandó lakóhelye, ekkor azonban önkormányzati lakását szanálták, lakóhelye megszűnt. 2004-ben a XIII. kerületben létesített a család tartózkodási helyet, amely általunk nem ismert okból megszűnt. Jelenleg a panaszos bejelentett tartózkodási helye Budapest VI. kerületben a Podmanizcky u. 33. alatti hajléktalanszálló, ez azonban szintén fiktív. A panaszost munkája a XIII. kerülethez köti: a XIII. kerületi önkormányzat foglalkoztatja takarítói munkakörben, napi hat órában.

Az édesanya elmondta, hogy a kilakoltatás napján, szeptember 11-én elvitte három gyermekét iskolába, és mire hazaérkezett, már csak személyes holmijának egy részét tudta kihozni az ingatlanból, azután lezárták az addig lakóhelyéül szolgáló helyiség ajtaját, és mindennapi életviteléhez elengedhetetlenül fontos személyes tárgyait (gyógyszereit, a gyermekek tanszereit stb.) sem tudta már kihozni.

A Roma Polgárjogi Alapítvány munkatársa szeptember 11-én birtokvédelmi eljárást kezdeményezett a lezárt helyiségben maradt ingóságok visszaszolgáltatása érdekében. Szeptember 13-án telefonon megkerestük Zugló Önkormányzatot, érdeklődve a birtokvédelmi eljárás állásáról. Megtudtuk, hogy Zugló Önkormányzat jegyzője szeptember 12-i keltezésű levelében összeférhetlenségre hivatkozva kérte a Közigazgatási Hivataltól, hogy jelöljenek ki másik eljáró hatóságot. A telefonbeszélgetés során a fentiekben túl ellentmondásos információkat kaptunk. A Hivatal egyik ügyintézője azt mondta, hogy felnyitották az ajtót, és a holmikat kिरakták az utcára, egy másik ügyintéző ezt azonban cáfolta. (Azt is megtudtuk, hogy a Hivatal munkatársa a Gyámhatóság munkatársával együtt kiment a helyszínre, és ott keresték a családot. A későbbiekben ez az információ sem nyert megerősítést.)

A birtokvédelmi eljárás meggyorsítása érdekében 2006. szeptember 15-én felkértük a Közigazgatási Hivatal vezetőjét, hogy soron kívül intézkedjék az eljárást lefolytató szerv kijelölésében. Ekkor megtudtuk, hogy a kijelölést kérő kérelem még nem érkezett meg a Közigazgatási Hivatalhoz. A birtokvédelmi eljárás lefolytatására végül – a körülmények szerencsétlen összjátékának köszönhetően – nem került sor. A kijelölt hatóság ugyanis szabályszerű meghatalmazás hiányában hiánypótlásra visszaküld-

te a kérelmet a Roma Polgárjogi Alapítványhoz, az ügyfél azonban zaklatott körülményei folytán nem készítette el kellő időben a meghatalmazást, így az épületet még az eljárás lefolytatását megelőzően lebontották.

Vizsgálatunk folyamán a következő további intézkedésekre került sor:

Az ügyben történtek folyamatos követése érdekében telefonon kapcsolatot tartottunk a Roma Polgárjogi Alapítvány képviselőjével, valamint rajta keresztül a panaszos édesanyával. A tényállás minél alaposabb megismerése érdekében többször fordultunk írásban Budapest-Zugló Önkormányzat jegyzőjéhez. Telefonon és levélben megkerestük a Zuglói Családsegítő és Gyermekjóléti Központot, tájékoztatást kérve tőlük panaszosunk és családja érdekében tett intézkedéseikről, a család számára nyújtott segítségről.

Levélben tájékoztattuk a Fővárosi Gyámhivatal igazgatóját vizsgálatunkról. Igazgató asszonyt arra kértük, fordítson fokozott figyelmet arra, hogy Budapest-Zugló Önkormányzat és szervei eljárásuk, intézkedéseik során tartsák tiszteletben a Gyvtv. rendelkezéseit.

III.

A vizsgálat során megismert adatok, tények

1.

A Thököly út 31. sz. alatti épület jogi státusza

A vizsgálat keretében az esetleges jogsértések, visszasságok orvoslása érdekében döntő fontosságú volt annak feltárása, hogy miként alakult a kérdéses, Thököly út 31. szám alatti ingatlan jogi státusza.

Az épület eredetileg Budapest-Zugló-Önkormányzat tulajdonában állt. Az ingatlanok adásvételi előszerződésének ügyét 2003. december 16-án tárgyalta a Képviselő-testület, majd a döntéshozatalt két alkalommal elnapolták, 2004 januárjára, majd februárra.

Az előszerződésről szóló előterjesztést a következő bizottságok tárgyalták: a Vagyongazdálkodási, Településfejlesztési és Környezetvédelmi Bizottság; a Pénzügyi Bizottság, valamint a Jogi, Igazgatási és Közbiztonsági Bizottság. A szociális ügyekkel, gyermekekkel foglalkozó bizottság azonban az érintett ingatlanokban jelentős számban tartózkodó önkényes és jogcím nélküli lakásfoglaló személy ellenére sem vitatta meg az előszerződésről szóló előterjesztést. Erre vonatkozó kérdésünkre a jegyző a következő felvilágosítást adta: Az adásvételi szerződés előkészítésé-

nek, képviselő-testületi vitájának, illetve megkötésének időpontjában a jelzett ingatlanokban található nem lakás céljára szolgáló helyiségek üresek voltak. Az önkényes lakásfoglalók ezt követően költöztek be, személyazonosságukat azonban nem lehetett megállapítani, mivel a helyszíni ellenőrzést végzőket „késekkel fenyegették”. Tájékoztató továbbá arról is, hogy „az akkor hatályos, a Budapest-Zugló Önkormányzat tulajdonában álló lakások és nem lakás céljára szolgáló helyiségek bérletének szabályozásáról szóló önkormányzati rendelet a Szociális Bizottság részére csak a lakásokban tartózkodó jogcím nélküli személyek esetében biztosított intézkedési (döntési) jogkört, feltéve, hogy a lakáshasználat 2001. december 31. előtt keletkezett.”

A jegyző jelezte továbbá, hogy az önkényesen beköltöző személyek lakásban tartózkodása nem tekinthető jogszerűnek, „életvitelükkel a környéket kriminalizálták”.

A képviselő-testületi ülésekről szóló jegyzőkönyv alapján 2004. február 24-én a testület elfogadta a Budapest XIV. ker. Thököly út – Istvánmezei u. – Cházár u. által körülhatárolt tömb önkormányzati tulajdonú ingatlanainak értékesítéséről egy magántulajdonú céggel (a továbbiakban: Kft.) kötendő előszerződésről szóló képviselő-testületi határozatot. Az előszerződést 2004. május 17-én kötötték meg.

Az előszerződés a következő, az ügy szempontjából lényeges információkat tartalmazza:

- A 3.3. pont értelmében a zuglói kerületi szabályozási terv az ingatlanokat bontandónak jelöli ki.
- A 3.4. pontban az előszerződés említést tesz jogcím nélküli lakáshasználókról, illetve önkényesekről is: „Eladó az épületben lévő lakásokról, valamint helyiségekről listát készített, amely tartalmazza azok részletes felsorolását, alapterületét, (...), a bérlők és a bérlemben egyéb jogcímen vagy jogcím nélkül lakók, ill. önkényes beköltözők számát, nevét, amelyet a felek 3. számú mellékletként csatolnak jelen okirathoz” Az előszerződés rögzíti továbbá, hogy „eladó az általa készített anyagok tartalmáért feltétlen szavatosságot vállal.” (...) „A Házasingatlanokban található minden más személy, akár jogcím nélküli lakáshasználók vagy önkényes beköltözők, a továbbiakban „jogcím nélküli használók”-ként kerülnek megjelölésre.” (A 3. számú mellékletben a Thököly út 31. sz. alatti ingatlan esetében nem jelennek meg jogcím nélküli lakáshasználók, más ingatlanok vonatkozásában azonban igen.)

- Az előszerződés 7. pontja értelmében a 3. számú mellékletben fel nem tüntetett személyek közül csak azon bérlők és az általuk jogszerűen befogadott személyek vonatkozásában vállalja a Vevő az ingatlanok kiürítését, akik az előszerződés megkötését követően, jogszerűen költöztek az ingatlanokba. Azaz a 3. pontban fel nem tüntetett „önkényes lakásfoglalók” vonatkozásában a kiürítési kötelezettség az Eladót terheli.
- Az előszerződés 8. pontja csak a bérlők, illetve a telekingatlanon/közterületi ingatlanon lakó személyek elhelyezéséről szól, a házasingatlanon jogcím nélkül tartózkodó személyekéről azonban nem.

A előszerződés 3. számú mellékletében tehát nem szerepelnek jogcím nélküliek, önkényesek – ennek indoka a Budapest-Zuglói Önkormányzat jegyzőjének október 25-i válasza értelmében szintén az, hogy előszerződés készítésének, vitájának, megkötésének időpontjában a helyiségek üresek voltak. Panaszosaink elmondása szerint 2003-ban a Polgármesteri Hivatal köztisztviselője, két gyámügyi ügyintéző és két rendőr kiment hozzájuk, „felmérték” őket, és figyelmeztették, hogy az épületet le fogják bontani. (E tények alapján felmerül a kérdés, hogy az önkormányzat nem szegte-e meg szerződésben vállalt kötelezettségét, amelynek értelmében szavatol az általa elkészített anyagok, dokumentumok valóságtartalmáért.)

Az ezt követő időszokról egészen 2006 nyaráig nincsenek adataink, azonban panaszosaink állítása alapján tudjuk, hogy a Thököly út 31. sz. alatti ingatlan nem lakás céljára szolgáló helyiségeiben folyamatosan, életvitelszerűen tartózkodtak jogcím nélküli, illetve önkényes lakáshasználónak minősülő személyek, családok, köztük a panaszos és családja is.

2006. július 28-án Budapest-Zuglói Önkormányzat kérelmére a XV. Kerületi Önkormányzat Polgármesteri Hivatala bontási engedélyt adott ki a Thököly út 31. sz. alatti ingatlanra. A bontást engedélyező határozat rögzíti, hogy a bontás megkezdése előtt a közműkikötéseket el kell végezni, az ingatlan használata megszüntetésének kérdéséről, annak körülményeiről azonban nem rendelkezik.

2006. szeptember 11-én az ingatlant a Zuglói Vagyonkezelő Rt. birtokba adta a beruházónak. A birtokbaadásról szóló jegyzőkönyv értelmében egy magánkézben levő őrző-védő cég lezárta az ingatlant (hegesztéssel, falazással) és átadta a Kft. képviselőinek – azaz az önkényes lakáshasználóktól kezdve nem tudtak bejutni addigi hajlékukba.

2.

A kilakoltatott családok jogi státusza

A vizsgálat megindításakor elsőként tisztáznunk kellett, hogy milyen jogi helyzetben voltak a kilakoltatott személyek: azaz azt, hogy bérlőnek, jogcím nélküli személyeknek vagy önkényes lakásfoglalóknak minősültek-e. A panaszfelvétel során panaszosaink elmondása alapján egyértelművé vált, hogy önkényes beköltözőkként éltek a nem lakás céljára szolgáló helyiségekben. (Az ingatlanból kilakoltatott többi személlyel nem sikerült kapcsolatba lépniük, panaszosaink elmondása alapján azonban vélhetően ők is önkényes lakásfoglalóknak tekinthetők.)

IV.

Megállapítások, az ügy egyes elemeinek alkotmányossági, jogi megítélése

1.

A mellékhelyiségek, szemétkerakók lezárása

Az épület még az önkormányzat birtokában volt, amikor az önkényes lakáshasználókat elzárták a mellékhelyiségektől, illetve a szemétkerakó létesítményektől. Ezen intézkedések súlyosan sértik az önkényes lakáshasználók emberi méltósághoz fűződő jogát, a legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez fűződő alkotmányos jogot (70/D. §) és a kiskorú gyermekek alkotmányos jogát az egészséges testi, lelki és szellemi fejlődéshez (67. §).

Ehelyütt hangsúlyozni kell, hogy az Alkotmányban biztosított jogok, különös tekintettel az emberi méltósághoz fűződő jogra, az alkotmányosság felett örökös intézmények egységes és következetes gyakorlata értelmében minden embert egyaránt megilletnek, függetlenül attól, hogy saját magatartása játszik-e, és ha igen, milyen szerepet abban, hogy hátrányos helyzetbe került. Semmiféle magatartás nem adhat tehát alapot az emberi méltóságot sértő intézkedések foganatosítására.

2.

A kilakoltatási eljárás

Az eljárásban elsőként a kilakoltatás tényét kellett megállapítanunk. Budapest-Zugló Önkormányzat ugyanis mindvégig azzal érvelt: nem volt hivatalosan tudomásuk arról, hogy az ingatlanban – az előszerződés alapján elhelyezésre kerülő bérlőkön kívül – más családok is éltek.

A kerület polgármestere szeptember 12-én kelt levelében tagadta a kilakoltatás tényét, jelezte azonban, hogy az épületen közleményt tettek ki az épület birtokba adásának időpontjáról, illetve figyelmeztetést az épület bontása tárgyában, felhíva az épületben esetlegesen jogellenesen tartózkodó személyeket a helyiségek haladéktalan elhagyására. (A közlemény az önkényes lakáshasználók által lakott ingatlanrész bejáratára volt kifüggesztve, 2006. 09. 05.-től 2006. 09. 11.-ig.)

Az ügy számos körülménye alapján azonban cáfolhatatlan, hogy az érintett családok ingatlanban tartózkodásáról hivatalosan is tudomása volt az Önkormányzatnak:

- Panaszosaink elmondása alapján arról értesültünk, hogy már 2003-ban jártak az ingatlanban önkormányzati dolgozók.
- Budapest-Zugló Önkormányzat gyámhatóságának egy, a panaszos legnagyobb gyermekének ügyében 2006 júniusában hozott határozatában kifejezetten szerepel a Thököly út 31. sz. alatti ingatlan, mint a panaszos és családja nem bejelentett tartózkodási helye.
- A fentiekén kívül a Gyermekjóléti és Családsegítő Szolgálat munkatársának jelentéséből is kiderült, hogy a panaszos és három gyermeke a Thököly út 31. sz. alatti üzlethelyiségben lakott.
- Az épület bontásáról szóló, illetve a helyiségek elhagyására felhívó közleményből egyértelműen kiderül: az önkormányzatnak tudomása volt arról, hogy az ingatlanban tartózkodnak jogcím nélküli, illetve önkényes státuszú személyek.
- Az önkormányzatnak legkésőbb a mellékhelyiségek lezárását követően a sajtóból értesülniük kellett arról, hogy családok laknak az érintett üzlethelyiségekben.
- A tisztségviselők állításai is ellentmondásosak: a polgármester, illetve a jegyző hivatalos álláspontja értelmében ugyan nem tudtak az ott tartózkodókról, az alpolgármester azonban „deviáns, bűnöző elemekről” beszélt az ingatlan kapcsán.

Megállapítottuk tehát, hogy a Thököly út. 31. sz. alatti ingatlan nem lakás céljára szolgáló üzlethelyiségeiből kilakoltatták az ott önkényes beköltözőként élő családokat, köztük panaszosainkat is.

A kilakoltatási eljárás jogszerűségének vizsgálatánál releváns lehet a kilakoltatott személyek jogi státusza. Amint azt a fentiekben megállapítottuk, a Thököly út 31. sz. alatti nem lakás céljára szolgáló helyiségekből kilakoltatott személyek önkényes beköltözőknek minősültek.

Az önkényes beköltözés fogalmát a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény 139/A. §-a a következőképpen határozza meg:

„Aki a lakásbérletre vagy a helyiséggazdálkodásra vonatkozó jogszabály hatálya alá tartozó üres lakást vagy nem lakás céljára szolgáló üres helyiséget elfoglal, vagy abba önkényesen beköltözik anélkül, hogy arra a bérleti jogviszony létesítésére jogosult szerv vagy személy, illetőleg az elhelyezésre jogosult szerv jognyilatkozatával vagy intézkedésével feljogosította volna, elzárással vagy százötvenezer forintig terjedő pénzbírsággal sújtható.”

Kimondja továbbá a törvény, hogy a fenti esetben az eljárás *a bíróság hatáskörébe* tartozik.

Álláspontunk szerint egy, pusztán a jogszabályok szövege alapján tájékozódó jogalkalmazó számára nem teljesen egyértelmű, hogy hogyan határolható el egymástól a jogcím nélküli használó és az önkényes beköltöző fogalma. A lakások és helyiségek bérletéről, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény (Ltv.) 2. számú mellékletének 91/A § 13. pontja értelmében „Jogcím nélküli használó az, aki a lakást (helyiséget) a bérbeadónak – bérlőkijelölési vagy bérlőkiválasztási jog fennállása esetén e jog jogosultjának – a hozzájárulása vagy a vele való megállapodás nélkül használja.”

Az Alkotmánybíróság előtt támadták e fogalmakat, tartalmuk bizonytalansága, azaz az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiság elemét képező jogbiztonság sérelme miatt. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint azonban e fogalmak világosak, egyértelműek, ennek alátámasztására azonban nem tesz egyebet, mint hogy szó szerint idézi a fenti fogalmakat. „A támadott rendelkezések normatartalma világos, egyértelmű, azok nem ellentétesek az Alkotmány 2. § (19) bekezdésével” (1075/B/2004. AB-határozat).

Tiszteletben tartjuk az Alkotmánybíróság álláspontját, azonban a gyakorlati tapasztalatok alapján megnyugtatóbbnak tartanánk e fogalmak

még pontosabb kifejtését. Különösen azért lenne ez előnyös, mert az önkényes lakásfoglalókra vonatkozó eljárási szabályok szigorúbbak a lakást jogcímmel vagy jogcím nélkül birtokló egyéb személyekre vonatkozó szabályoknál. A jogalkalmazói gyakorlat alapján úgy értelmeztük e fogalmakat, hogy jogcím nélküli lakáshasználónak kizárólag az minősül, aki korábban rendelkezett valamiféle jogcímmel, utóbb azonban valamilyen okból jogcím nélkülivé vált.

Azaz ügyfeleink a rájuk nézve hátrányosabb „önkényes beköltözők” fogalmi körébe tartoztak, azaz az eljárás jogszerűségének megítélése során az önkényesen elfoglalt lakás kiürítésére vonatkozó rendelkezéseket vizsgáltuk.

Az önkényes beköltözés elleni fellépés eljárási rendje a következőképpen alakulhat:

Szabálysértési eljárás lefolytatására a bíróság jogosult.

Az önkényesen elfoglalt lakás kiürítését *főszabály szerint nemperes eljárásban hozott bírói végzésben lehet elrendelni*, és a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény (Vtv.) szabályainak megfelelően kell foganatosítani. Az eljárás főbb szabályai a következők:

Az önkényesen elfoglalt lakás kiürítése iránti kérelmet az ingatlan fekvése szerinti helyi bírósághoz kell benyújtani. A bíróság a kérelem beérkezését követő 5 munkanapon belül meghozza a kiürítést elrendelő végzést. A végzésben a bíróság a végrehajtót arra hívja fel, hogy a végrehajtási költségek előlegezését követő 3 munkanapon belül foganatosítsa a lakás kiürítését, és az eljárás időpontjáról értesítse az illetékes rendőri szerv vezetőjét, kiskorú személy érintettsége esetén pedig az illetékes gyámhatóságot is.

A végrehajtó rendőr vagy tanú jelenlétében a helyszínen kézbesíti a végzést a lakásban tartózkodó nagykorú személynek, és felhívja őt, hogy a lakásban tartózkodó valamennyi személlyel együtt a lakást az ingóságoktól kiürítve 2 napon belül hagyja el. Ha a lakásban a helyszíni eljárás időpontjában nem tartózkodik senki, vagy ott csak kiskorú személy található, a végrehajtó a bíróság végzését és a helyszíni eljárásáról készített jegyzőkönyvet kifüggeszti a lakás ajtajára. A végrehajtó szükség esetén – a rendőrség közreműködésével – a 2 nap elteltével a helyszínen ellenőrzi a teljesítést és foganatosítja a lakás kiürítését. A helyszíni eljáráson kiskorú személy érintettsége esetén a gyámhatóság képviselője is részt vesz. Ha a második helyszíni eljárás alkalmával a lakásban nem tartózkodik senki, vagy ott csak kiskorú személy található, a lakásban lévő ingóságokat a végrehajtó

elszállíttatja a kérelmező által megjelölt raktárba, a lakásban tartózkodó kiskorú személyeket pedig átadja a gyámhatóság képviselőjének, aki intézkedik ideiglenes hatályú elhelyezésük iránt.

A fenti esetben a végrehajtó a lakás ajtajára kifüggeszti a helyszíni eljárásáról készített jegyzőkönyvet, és abban megjelöli az ingóságok átvételének helyét, valamint azt, hogy a lakásban talált kiskorú személyeket melyik gyámhatóság részére adta át.

Az ingóságok kezelése tekintetében is speciális, garanciális szabályok érvényesülnek.

A bírósági végzés elleni fellebbezésnek nincs halasztó hatálya.

A teljesség kedvéért említést érdemel, hogy az önkényes beköltözés esetén az Ltv. a tulajdonosi jogok védelmében *jegyzői eljárás lefolytatását is lehetővé teszi*, az üres lakás önkényes elfoglalásától számított 60 napon belül. A lakás kiürítéséről szóló jegyzői határozat fellebbezésre tekintet nélkül 8 napon belül végrehajtandó. Ez a rendelkezés tehát a szociális biztonsághoz fűződő jogok, illetve a tulajdonosi jogok konfliktusában a tulajdonosi jogosítványoknak biztosít elsőbbséget.

A rendelkezésünkre álló adatok alapján megállapítható, hogy a Thököly út 31. sz. alatti ingatlan kiürítésére irányuló eljárásban a fenti előírások nem érvényesültek, azaz sem jegyzői eljárás nem indult, sem bíróság által hozott végzés követelményének nem tett eleget az önkormányzat, így az eljárás egyéb garanciális elemei sem teljesültek. Az önkormányzat nem vette hivatalosan figyelembe azt a tényt, hogy a birtokba adott ingatlanban életvitelszerűen tartózkodnak családok, köztük kiskorú gyermekek.

A bontási engedély kiadásának a 4/1997. (XII. 29.) Korm. rend. 26.-27. § értelmében nem feltétele, hogy az adott ingatlan üres legyen. A XV. kerületi önkormányzat által kiadott bontási engedély azonban kifejezetten előírja, hogy „az építettő csak a jogerős bontási engedély alapján az engedély érvényességének időtartama alatt, továbbá saját felelősségére és veszélyére, a birtokos birtokának megfosztása vagy birtokának zavarása nélkül építkézhet.”

Tekintettel arra, hogy az önkényes lakó is birtokosnak minősül, az önkormányzat, illetve az SL Kft. eljárása sértette azon családok birtokát, akiknek nem biztosítottak lehetőséget arra, hogy személyes tárgyaikat az ingatlanból kivigyék annak lezárását megelőzően.

A rendelkezésünkre álló adatok alapján tehát az önkormányzat (a

Zuglói Vagyonkezelő Rt. és egy magánkézben levő őrző-védő cég útján) kilakoltatást hajtott végre, és ennek során mindvégig jogellenesen járt el, feltehetőleg abból a célból, hogy eleget tegyen az adásvételi szerződésből adódó jog- és kellékszavatossági igényeknek. Ebben az esetben a Ptk. 115. § (2) bekezdésében, illetőleg a 192. §-ban meghatározott jogos ön-hatalom nem alkalmazható, így felmerül a büntető törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény (Btk.) 273. §-ban meghatározott önbíráskodás büntetnének, illetve a Btk. 225. § szerinti hivatali visszaélés gyanúja.

Az önkormányzat ugyanis – annak érdekében, hogy jogos vagyoni igényének érvényt szerezzen – erőszakkal, illetve fenyegetéssel a lakóhelyük elhagyására, illetve kiűritésére kényszerítette az üzlethelyiségek lakóit.

3.

Az önkényes lakásfoglalók otthontalanná válásával összefüggő önkormányzati kötelezettségek

Az önkormányzatot attól függetlenül terhelik meghatározott kötelezettségek a területükön fekvő ingatlanokból kilakoltatott személyek vonatkozásában, hogy jogszerűen vagy épp a jogszabályok figyelmen kívül hagyásával jártak-e el a kilakoltatás során.

Tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság értelmezése a jogalkalmazókra, így az általunk is vizsgált hatóságokra, önkormányzatokra nézve kötelező erővel bír, érdemes áttekinteni a Testület álláspontját a szociális biztonsághoz, a lakhatáshoz fűződő joggal, valamint az állam, önkormányzat gondoskodási kötelezettségével összefüggésben.

A 32/1998. (VI. 25.) AB-határozatban a Testület kimondta, hogy az Alkotmány 70/E. §-ban meghatározott szociális biztonsághoz való jog a szociális ellátások összessége által nyújtandó olyan megélhetési minimum állami biztosítást tartalmazza, amely elengedhetetlen az emberi méltósághoz való jog megvalósulásában.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának és a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának a szociális biztonsághoz való jog értelmezése tárgyában előterjesztett indítványa kapcsán az AB a következőket deklarálta:

„Az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdése szerinti szociális biztonsághoz való jog a szociális ellátások összessége által nyújtandó megélhetési minimum állami biztosítást tartalmazza. A megélhetési minimum garantálásából konkrétan meghatározott részjogok – így a „lakhatáshoz való jog”

– mint alkotmányos alapjogok nem vezethetők le. E tekintetben az állam kötelezettsége és ebből következően a felelőssége nem állapítható meg.” (42/2000. (XI. 8.) AB-határozat) Ugyanezen határozatban az Alkotmánybíróság azt is leszögezte, hogy hajléktalanság esetén szállás biztosítására az állam ellátási kötelezettsége az emberi életet közvetlenül fenyegető veszélyhelyzetben terjed csak ki; ez a kötelezettség azonban nem azonos a „lakhatáshoz való jog” megteremtésével.

A kilakoltatott önkényes lakásfoglalók szállásának biztosítására tehát – a 71/2002. (XII.17.) AB-határozat értelmében – csupán „akkor köteles az állam, ha azok életét közvetlen veszélyhelyzet fenyegeti. Annak eldöntése azonban, hogy a szállást hogyan kívánja biztosítani a számukra, az állam mérlegelési szabadsága körébe esik. A mérlegelési szabadságnak természetesen határt szabnak az Alkotmány rendelkezései. Ez azt is jelenti, hogy a szállás biztosításával kapcsolatos kötelezettségét az állam nem enyhítheti úgy, hogy mások tulajdonjogát korlátozza azáltal, hogy az önkényes lakásfoglalók kilakoltatásához nem biztosít hatékony eljárási formát. Ugyanígy a lakás nélkül maradt személyek sem oldhatják meg lakhatási gondjaikat mások tulajdonának a megsértésével. Az államnak ilyen jellegű veszélyekkel szemben is kötelezettsége a tulajdonjog védelme.”

Az önkényes lakásfoglalóknak tehát „alap esetben”, azaz közvetlen életveszély hiányában az Alkotmánybíróság értelmezése szerint semmiféle – lakhatási feltételeik biztosítására irányuló – jogosítványuk nincs, az önkényesen elfoglalt lakás kiürítése során azonban be kell tartani a jogszabályok által előírt utat.

Eltérő megítélés alá esik azonban az az eset, amikor a kilakoltatott családban kiskorú gyermekek is élnek.

3.1.

A gyermekek jogainak érvényesülése a kilakoltatással összefüggésben

A gyermeknek a magyar Alkotmány értelmében joga van a családjá, az állam és a társadalom részéről arra a védelemre és gondoskodásra, amely a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges. Szintén az alaptörvény deklarálja, hogy a Magyar Köztársaság különös gondot fordít az ifjúság létbiztonságára, oktatására és nevelésére, védelmezi az ifjúság érdekeit.

A Gyvtv. 7. § pedig kimondja, hogy „a gyermek szüleitől vagy más hozzátartozóitól csak saját érdekében, törvényben meghatározott esetekben és módon választható el. A gyermeket kizárólag anyagi okból fennálló veszélyeztetettség miatt nem szabad családjától elválasztani.”

A fentiek értelmében tehát *a kilakoltatott család gyermekét sem szabad kizárólag anyagi okok miatt (azaz a család hajléktalanná válása miatt) elválasztani szüleitől, testvéreitől.* Azaz nem tekinthető jogszerűnek az alpolgármester úr által többször kifejtett vélemény, amely szerint a panaszos esetében célszerű lenne a gyermekek családból való kiemelése.

A családsegítő szolgálattól kapott információink szerint a panaszos a lakóhelyéül szolgáló üzlethelyiséget a lehetőségekhez képest tiszta és rendezett állapotban tartotta, olyannyira, hogy a családsegítő támogatta, hogy az édesanya átvállalja unokahúga feletti gyámságot is, és a családba fogadja a gyermeket. A családsegítő jelentése hangsúlyozta, hogy az édesanya több munkahelyen is dolgozik, közben rendszeresen hozzá-viszi gyermekeit az iskolába. E körülmény a továbbiakban azért jelentős, mert megmutatja, ha ez esetben az édesanya a kilakoltatást követően nem talált volna saját erejéből szállást, és a gyermekeket – az alpolgármester kifejezett szándéka szerint – családjukból kiemelték volna, erre pusztán anyagi okból, azaz jogellenes módon került volna sor.

3.2.

A családok átmeneti otthonára vonatkozó jogi szabályozás

Az Alkotmány és a hatályos jogszabályok értelmében – a fentiek alapján – az államnak és az önkormányzatoknak alkotmányos kötelezettsége van a tekintetben, hogy a gyermekeket családjukkal közösen helyezték el. E cél megvalósítását intézményi szinten a családok átmeneti otthona szolgálja.

A Gyvtv. 94. § (3) bekezdése alapján a harmincezernél több állandó lakosú települési önkormányzat családok átmeneti otthonának működtetésére köteles. Azonban a települési önkormányzat által fenntartott intézmények ellátási területe kizárólag a település lakosságára terjed ki, kivéve, ha az intézményt társulás keretében közösen tartják fenn, vagy ha az ellátást szerződésben vállalta más önkormányzat lakosságára is kiterjedően (94.§ (5) bekezdés).

Azaz az önkormányzatok a hatályos szabályozás szerint nem kötelesek elhelyezni a családok kerületi átmeneti otthonában a nem kerületi lakos kilakoltatott családokat, még abban az esetben sem, ha ott lenne szabad

hely. Ilyen kötelezettségük elvileg kizárólag a fiktív lakcím szerint illetékes önkormányzatoknak van, feltéve, ha az adott otthonban van férőhely, a jogszabály ugyanis nem elhelyezési kötelezettséget ír elő, csupán az adott intézmény fenntartására irányuló kötelezettséget. A fiktív lakóhely azonban gyakran az életvitelszerű tartózkodási helytől távol eső, gyakorta más megyében található vidéki település. A fentiek következtében a nem kerületi lakos önkényesek sokszor magukra maradnak, kiesnek a szociális hálóból.

E probléma merült fel panaszosunk esetében is, akinek állandó, ámde fiktív lakóhelye Putnokon található, míg bejelentett tartózkodási helye egy, a főváros VI. kerületében található szálló volt. *Így a Zugló önkormányzattal szerződéses viszonyban álló átmeneti otthonok még abban az esetben sem lettek volna kötelezhetőek a család átmeneti elhelyezésére, ha lett volna üres férőhelyük.*

(A rendkívüli élethelyzetben, illetékességre való tekintet nélküli elhelyezési kötelezettség nem példa nélküli: a Gyvtv. 125. § (13) bekezdése értelmében azt a krízishelyzetben lévő várandós anyát, aki állapotát környezete és hozzátartozói előtt titokban szándékozik tartani, kérelmére bármely családok átmeneti otthonának be kell fogadnia.)

4.

A gyermekjóléti és családsegítő szolgálat szerepéről

Megkeresésünkre a Zuglói Családsegítő és Gyermekjóléti Központ tájékoztatott arról, hogy milyen intézkedéseket fogantatosítottak a panaszos édesanya és gyermekei ügyében.

A családsegítő 2005 októberében, az Edelényi Gyermekjóléti Szolgálat jelzésére vette fel a kapcsolatot a családdal. Ekkor a Thököly út 31. sz. alatti üzlethelyiségben látogatta meg őket. 2006-ban a családgondozó részletes tájékoztatása értelmében folyamatosan kapcsolatban álltak az édesanyával.

A családsegítő jelentéséből kiderült, hogy az édesanya 2006 júliusában járt nála utoljára, amikor bejelentette, hogy az üzlethelyiségből kilakoltatják. Ekkor a családsegítő telefonon felvette a kapcsolatot a Szociális Rehabilitációs Alapítvány Családok Átmeneti Otthonával, amely ellátási szerződésben áll a Zuglói önkormányzattal, „ahol nem tudták fogadni, mivel nem volt hely és a kliens sem rendelkezett kerületi lakcímmel”. A családsegítő ezt követően javasolta az édesanyának, hogy „vegye fel a

kapcsolatot a Dózsa György úti hajléktalanszállóval, és kérjen elhelyezést.”

A panaszosunk csak egy hónappal később, 2006. augusztus végén járt ismét a családsegítő szolgálatnál, ahol ismét tájékoztatták arról, hogy az átmeneti otthonban nincs hely, illetve megint javasolták számára a Dózsa György úti hajléktalanszálló felkeresését. Ezt követően megszakadt a kapcsolat.

A Gyvtv. 39. §-a értelmében a gyermekjóléti szolgáltatás olyan, a gyermek érdekeit védő speciális személyes szociális szolgáltatás, amely a szociális munka módszereinek és eszközeinek felhasználásával szolgálja többek között a gyermek testi és lelki egészségének, családban történő nevelkedésének elősegítését, a gyermek veszélyeztetettségének megelőzését, a kialakult veszélyeztetettség megszüntetését.

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

A gyermekjóléti szolgáltatás olyan észlelő- és jelzőrendszer működtet, amely lehetővé teszi a gyermekeket általában veszélyeztető okok feltárását, valamint az egyes gyermek veszélyeztetettségének időben történő felismerését. Ennek keretében figyelemmel kíséri a településen élő gyermekek életkörülményeit és szociális helyzetét, gyermekjóléti és egyéb szociális ellátások iránti szükségletét, gyermekvédelmi vagy egyéb hatósági beavatkozást igénylő helyzetét (14. §).

A szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (Szoc. tv.) értelmében „a családsegítés a szociális vagy mentálhigiénés problémák, illetve egyéb krízishelyzet miatt segítségre szoruló személyek, családok számára az ilyen helyzethez vezető okok megelőzése, a krízishelyzet megszüntetése, valamint az életvezetési képesség megőrzése céljából nyújtott szolgáltatás” (64. § (1) bekezdés). A krízishelyzet megelőzése érdekében a törvény értelmében veszélyeztetettséget és krízishelyzetet észlelő jelzőrendszernek kell működnie. A jegyző, továbbá a szociális, egészségügyi szolgáltató, intézmény, valamint a gyermekjóléti szolgálat, a pártfogói felügyelői és a jogi segítségnyújtói szolgálat jelzi, a társadalmi szervezetek, egyházak és magánszemélyek jelezhetik a családsegítést nyújtó szolgáltatónak, intézménynek, ha segítségre szoruló családról, személyről szereznek tudomást.

A gyermekjóléti és családsegítő szolgálat a rendelkezésünkre álló információk alapján panaszosaink esetében egyértelműen több ponton is mulasztást követett el. Annak ellenére, hogy a körülményeket ismerte, és tisztában volt azzal, hogy a családot kilakoltatás fenyegeti, és az édesanya munkája, gyermekeivel kapcsolatos teendői és rossz anyagi helyzete miatt jogainak, érdekeinek érvényesítésére, ügyeinek intézésére csupán korlátozott mértékben képes, nem segítette őt megfelelő mértékben abban, hogy szállást találjon. Megítélésünk szerint a családsegítőnek ilyen helyzetben magának kell felvennie a kapcsolatot az esetlegesen elhelyezést nyújtó családok átmeneti otthonaival, és minden lehetséges módon hozzá kell járulnia ahhoz, hogy ne kerüljön sor a család anyagi okból való szétválasztására.

A fenti kötelezettségek mellett a családsegítőnek tájékozódnia kellett volna a kilakoltatás tervezett menetéről, fel kellett volna hívnia az önkormányzat figyelmét az ingatlanban található kiskorúakra, jeleznie kellett volna a gyermekeket a kilakoltatással fenyegető anyagi veszélyeztetettséget az önkormányzatnak.

Bár egy ilyen személyes interakciókon alapuló, egyedi viszonyban a segítségnyújtás megfelelő módját és mértékét természetesen nem lehet kívülállóként „kiporciózni”, véleményünk szerint a családsegítő azon javaslata, hogy az édesanya érdeklődjön egy másik hajléktalanszállóban, nem meríti ki a jogszabályok által előírt támogatás mértékét.

A Szocvtv.-ben előírt jelzési kötelezettség azonban nem csupán a családsegítő, illetve gyermekjóléti szolgálatot, hanem a kerület jegyzőjét is terhelte volna – a tervezett kilakoltatásra a Szocvtv. értelmében köteles lett volna felhívni kellő időben a családsegítő szolgálat figyelmét a krízishelyzet megelőzése érdekében.

Azaz amellet, hogy a családsegítő és gyermekjóléti szolgálat munkája nem volt megfelelő, megállapítható, hogy a krízishelyzet megelőzését és kezelését szolgáló hivatott jelzőrendszer sem működött Budapest-Zugló Önkormányzat területén.

V. Általános következtetések

E jelentés tárgyát képező konkrét kilakoltatási ügy számos általános következtetést vet fel illetve erősít meg.

Részben a bérlakásállomány, különösen a szociálisbérlakás-állomány EU-átlaghoz viszonyított rendkívül alacsony aránya miatt, részben pedig a legszegényebb társadalmi rétegek alacsony jövedelme és közüzemi díjhátralékai, hitelintézetektől évekkal korábban felvett lakáskölcsön-tartozásai miatt számos családot, köztük különösen nagy számú roma családot fenyeget a kilakoltatás, a hajléktalanná válás veszélye. E családok számára – amennyiben otthonuk elvesztését követően nem jutnak szinte azonnal szociális bérlakáshoz – a rokonokhoz, ismerősökhöz való ideiglenes beköltözést követően nem marad más alternatíva, mint a lakáshasználat jogcím nélküli folytatása, vagy az üresen álló lakásokba, helyiségekbe való önkényes beköltözés. E lépésükkel azonban ördögi körbe kerülnek: a helyi önkormányzatok rendeletei gyakran kizárják a jogcím nélküli lakáshasználókat, illetve önkényes beköltözőket a szociális bérlakás igénylésére jogosultak köréből. (Az Alkotmánybíróság e megoldás alkotmányossága tekintetében nem foglalt egyértelműen állást: egyes esetekben megsemmisítette az ilyen tartalmú helyi, illetve kerületi rendeleteket, más esetben viszont nem minősítette őket alkotmányellenesnek.) Mi azonban – gyakorlati szempontból – meglehetősen aggályosnak tartjuk az ilyen rendelkezést tartalmazó rendeleteket, hiszen általuk – tulajdonsértő magatartásuk szankciójaként – kényszerpályára kerülnek az egyébként is igen nehéz szociális körülménynek között élő családok, akik számára egyetlen a kiutat a stabil lakás jelentené.

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

Rendkívül előremutató és fontos szabálynak tartjuk a Gyvtv. 7. §-át, amely a gyermekek alkotmányos jogaival összhangban biztosítja, hogy a gyermekeket pusztán anyagi veszélyeztetettség okán ne lehessen szüleiktől illetve testvéreiktől elválasztani. A gyakorlatban azonban problémát

okozhat, hogy a fenti szabály nincs következetesen átvezetve a lakhatással kapcsolatos anyagi és eljárási jogszabályokba (ezek értelmében az önkényes lakásfoglalók arra való tekintet nélkül kilakoltathatóak, hogy a későbbiekben biztosított-e a gyermekek családjukkal közösen történő elhelyezése, azaz a gyermeki jogok érvényesülése), azaz ezek nem biztosítják a Gyvtv. fenti rendelkezéseinek végrehajtását. A Gyvtv.-ben biztosított garanciális szabály mellé tehát nem társul annak hatályosulását biztosító rendelkezés illetve jogkövetkezmény.

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

A jelenlegi szabályozásból következő helyzet három szempontból minősíthető alkotmányellenesnek:

- Sérül a gyermekek Alkotmányban biztosított, a Gyvtv. 7. §-ban kifejtett joga.
- Sérül továbbá az Alkotmány hátrányos megkülönböztetés tilalmáról szóló 70/A. §-a. Jelen szabályozás eredményeképpen ugyanis saját, illetve családja vagyoni, társadalmi helyzete miatt hátrányos helyzetbe kerülnek a kilakoltatott családok gyermekei, akiket – közvetve – családjuk anyagi helyzete miatt választanak el szüleiktől, testvéreiktől. A szabályozás felveti az egyenő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény 9. §-ban meghatározott közvetett diszkrimináció gyanúját.
- A Gyermek Jogairól Szóló, 1989-ben elfogadott New Yorki Egyezmény (kihirdette: 1991. évi LXIV. törvény) rendelkezéseibe is ütközik a jelenlegi megoldás. Az Egyezmény 9. cikke értelmében ugyanis az Egyezményben részes államok gondoskodnak arról, hogy a gyermeket szüleitől, ezek akarata ellenére, ne válasszák el, kivéve, ha az illetékes hatóságok, bírói felülvizsgálat lehetőségének fenntartásával és az erre vonatkozó törvényeknek és eljárásoknak megfelelően úgy döntenek, hogy ez az elválasztás a gyermek mindenekfelett álló érdekében szükséges. Ilyen értelmű döntés szükséges lehet bizonyos különleges esetekben, például akkor, ha a szülők durván kezelik vagy elhanyagolják

gyermeküket, illetőleg ha különválva élnek és dönteni kell a gyermek elhelyezéséről. A 3. cikk előírja, hogy a szociális védelem köz- és magánintézményei, a bíróságok, a közigazgatási hatóságok és a törvényhozó szervek minden a gyermeket érintő döntésükben a gyermek mindenekfelett álló érdekét vegyék elsősorban figyelembe. A 2. cikk pedig – a Magyar Alkotmányhoz hasonlóan – szintén rögzíti a hátrányos megkülönböztetés tilalmát. A Magyar Alkotmány 7. § (1) bekezdése értelmében pedig a Magyar Köztársaság köteles biztosítani a vállalt nemzetközi kötelezettségek és a belső jog összhangját.

A fentiek miatt szükségesnek tartjuk a lakhatással, illetve kilakoltatással kapcsolatos hatályos joganyag átfogó módosítását, arra vonatkozóan, hogy a jogszabályok garantálják a kiskorú gyermekek jogainak maradéktalan érvényesülését a kilakoltatási eljárásokban is.

E szabályozás lehetséges sarokpontjai a következők lennének:

A jogszabályok – a Gyvtv.-vel összhangban – az önkormányzatok számára írják elő, hogy az önkormányzati lakásból bármely okból történő kilakoltatást megelőzően – az esetleges lakóhely, illetve tartózkodási hely szerinti önkormányzattal egyeztetve – gondoskodjanak arról, hogy a kiskorú gyermekeket családjukkal együtt helyezték el. Ennek során az önkényesen elfoglalt lakás kiürítésével egyidejűleg a tulajdonos önkormányzat köteles azonnali egyeztetést kezdeményezni a tényleges lakóhely szerinti önkormányzattal a család elhelyezése érdekében, a családsegítő bevonásával.

Fontosnak tartom, hogy az egyeztetés során olyan megoldást kell találni, amely nem akadályozza a család megélhetését, illetve a gyerekek folyamatos, ugyanazon intézményben történő iskoláztatását. A kilakoltatást tehát önkormányzati tulajdonú lakásból mindaddig ne lehessen végrehajtani, amíg a kötelezettek nem találtak olyan megoldást, amely biztosítja a gyermekek szüleikkel együtt történő elhelyezését.

A fentiek mellett ki kellene mondani, hogy a kisgyermekes családok által (akár önkényesként, akár jogcímnélküliként, akár lakbér-hátralékosként) lakott önkormányzati ingatlanok mindaddig nem értékesíthetőek, amíg nem biztosított, hogy az értékesítést követő kilakoltatás után gyermekek családjukkal közösen lesznek elhelyezve.

(Az önkormányzatok tulajdonjogának fentiek szerinti korlátozása nem ellentétes az Alkotmány elveivel: az Alkotmánybíróság szerint a tulajdonjog korlátozása alkotmányosságának feltétele, hogy arra közérdekből ke-

rüljön sor, valamint hogy arányosság álljon fenn az okozott sérelem és az elérendő közérdekű cél között. A közérdek fogalma a magánszemélyek javára történő tulajdonkorlátozást is magában foglalja, amennyiben a magánszemélyek helyzetének rendezése társadalmi probléma megoldását szolgálja. Az Alkotmánybíróság a tulajdonkorlátozás kapcsán igen tárgyan értelmezi a közérdek fogalmát: csupán annak indokoltságát vizsgálja, illetve azt, hogy a „közérdekű” tulajdonkorlátozás nem jár-e másik alapjog sérelmével, például, hogy az nem valósít-e meg diszkriminációt. (64/1993. (XII. 22. AB-hat.) Az általunk javasolt megoldás e követelményeknek eleget tesz, hiszen a társadalom peremére szorult személyek lakhatásának megoldásához fűződő társadalmi érdek mellett egy konkrét alapjog: a gyermekek jogai érvényesítését, és egy alkotmányértő állapot megszüntetését is szolgálja.)

A fentiek mellett gyakorlati szempontból fontos lenne, hogy a családok átmeneti otthonának illetékességi területét terjesszék ki az adott önkormányzat területén életvitelszerűen tartózkodó személyekre is, valamint, hogy az átmeneti otthonok hálózatának és a szükségletek vizsgálatát követően szükség esetén hozzanak létre olyan átmeneti otthonokat, amelyek illetékessége nagyobb területre is kiterjed. (Utóbbi különösen jelentős, hiszen magánszemély tulajdonában álló ingatlanból történő kilakoltatás esetén is biztosítani kell a gyermeki jogok érvényesülését.)

Az átfogó módosítás egyben az önkényes beköltözés és a jogcím nélküli lakáshasználat fogalmainak egyértelműbb, egymásra tekintettel megalkotott definiálására is alkalmat adna.

VI.

Kezdeményezések, ajánlások, javaslatok

I. Budapest-Zugló Önkormányzatnak, illetve az önkormányzat szerveinek a Thököly út 31. sz. alatti ingatlan értékesítésével és birtokbaadásával kapcsolatos eljárásában számos ponton érte a panaszost és családját sérelem. Ennek orvoslása érdekében az Obtv. 21. § (1) bekezdése értelmében

kezdeményezem

Budapest-Zugló Önkormányzat képviselő-testületénél, hogy

a Roma Polgárjogi Alapítvány bevonásával keresse fel a panaszost, és részére a kilakoltatás jogszabálysértő módon megvalósuló lefolytatása miatt ért vagyoni és nemvagyoni károkat térítse meg.

II. A panaszos és három gyermeke lakhatásának és önálló, önfenntartó életvitelének biztosítása érdekében, tekintettel arra a Jelentésben kifejtett körülményre, hogy a család élete több szálon is a Főváros XIII. kerületéhez kötődik, a gyermekek mindenekfelett álló érdekeire figyelemmel

felkérem

a Budapest XIII. Kerületi Önkormányzat képviselő-testületét,

hogy vizsgálják meg annak lehetőségét, hogy a család a kerületben valamilyen módon (pl. szociális bérlakás formájában) lakáshoz juthasson.

III. Annak megelőzésére, hogy a jövőben hasonló jogsértések, visszásságok ne forduljanak elő az önkormányzati ingatlanok értékesítése során, valamint a gyermeki jogok teljes körű biztosítása érdekében – különös tekintettel arra, hogy az önkormányzat tervezi további ingatlanok értékesítését, az új tulajdonos részére történő birtokba adását –, az Obtv. 21. § (1) bekezdése értelmében

kezdeményezem

Budapest Zugló Önkormányzat képviselő-testületénél, hogy

- készítsen átfogó programot, alakítson ki új gyakorlatot annak érdekében, hogy a kilakoltatásra váró gyermekes családok még a kiköltöztetés előtt a gyermekjóléti szolgálat közreműködésével megtervezhessék, biztosíthassák későbbi lakhatásukat. Ennek elemeként kérjük, hogy első lépésként mérje fel az értékesítendő ingatlanokban ténylegesen, életvitelszerűen tartózkodó személyeket, családok helyzetét, körülményeit. Kérjük, hogy a program, illetve az annak alapján kialakított gyakorlat a gyermekek anyagi veszélyeztetettségét illetően tartalmazza a szükséges preventív elemeket, és hosszú távon

megfelelően szolgálja a gyermekek, illetve családok társadalmi integrációjának, reintegrációjának megvalósulását,

- tegyen lépéseket az önkormányzat egységei, szervei közötti kommunikáció, információáramlás és együttműködés javítása érdekében, különös tekintettel a Szocvtv.-ben előírt jelzőrendszer kialakítására és zavartalan működtetésére.

IV. A Zuglói Családsegítő és Gyermejkölési Szolgálat tevékenységében megjelenő helytelen gyakorlat miatt a Gyvtv.-ben illetve a Szocvtv.-ben foglaltak érvényesítése érdekében az Obtv. 20. § (1) bekezdése érdekében azzal az

a j á n l á s s a l

fordulok a Budapest-Zugló önkormányzat képviselő-testületéhez, hogy a Szociálpolitikai és Munkaügyi Intézet mint szakmai ellenőrző és módszertani intézmény bevonásával, képzések szervezésével segítse elő a Zuglói Gyermejkölési és Családsegítő Szolgálat hatékonyabb működését.

V. Tekintettel arra, hogy a Gyvtv. 7. § értelmében a gyermekeket kizárólag anyagi okból adódó veszélyeztetettség miatt családjuktól elválasztani nem lehet, a lakhatással, a kilakoltatás eljárási rendjével kapcsolatos jogszabályok azonban nem garantálják e rendelkezés érvényesülését a gyakorlatban, az Obtv. 25. § -a értelmében

k e z d e m é n y e z e m

a Kormánynál,

- hogy az igazságügyi és rendészeti, valamint a szociális és munkaügyi tárca bevonásával dolgozza ki a hatályos joganyag módosításának átfogó koncepcióját tekintettel arra, hogy a jogszabályok garantálják a kiskorú gyermekek jogainak maradéktalan érvényesülését a kilakoltatási eljárásokban is, figyelembe véve az e Jelentésben foglaltakat,
- a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény 182/A. § módosítását annak érdekében, hogy a kilakoltatás elhalasztására vonatkozó, december 1-jétől március 1-jéig terjedő időszakot átfogó moratóriumot terjessze ki az önkényesen elfoglalt lakás lakóira is.

VI. Tekintettel az önkényes lakásfoglalók és a jogcím nélküli lakáshasználók súlyos – és külső segítség nélkül megoldhatatlan – szociális helyzetére, és az e családokban élő gyermekek mindenekfelett álló érdekeire és jogaira, az Obtv. 25. §-a értelmében

k e z d e m é n y e z e m

a gazdasági és közlekedési miniszternél,

hogy az önkormányzati bérlakás állomány növelését szolgáló központi költségvetési előirányzatból történő részesedés feltételeként iktassa be az erről szóló közleményébe, hogy az adott önkormányzat nem zárja ki a szociális bérlakás igénylői köréből azokat, akik korábban önkényesen foglaltak el lakást vagy jogcím nélküli lakók voltak.

VII. A családok hajléktalanságának megelőzéséről szóló 46/2002. (VII. 12.) OGY-határozatban foglaltakra hivatkozva

f e l k é r e m

a szociális és munkaügyi minisztert,

hogy tekintse át, és tájékoztasson arról, milyen konkrét lépések történtek az egységes családtámogatási rendszer létrehozásáról, a fogyatékos személyek támogatásáról és a szociális ellátások fejlesztéséről szóló 1075/2005. (VII. 15.) Korm. határozat 13. pontjában rögzített kötelezettség teljesítésére, amelynek értelmében a kilakoltatás veszélye előtt álló hátrányos helyzetű családok, illetve a lakással nem rendelkező személyek, családok segítésére el kell indítani a szociális bérlakásokhoz való hozzájutást biztosító programot.

VIII. Az önkényes lakásfoglalók kényszerrel történő kilakoltatása sértette a Vtv. eljárási szabályait, sőt – az alábbiakban kifejtettek szerint – figyelemmel az Obtv. 24. §-ában foglalt rendelkezésében foglalt kötelezettségemre kénytelen vagyok felvetni ismeretlen tettes büntetőjogi felelősségének kérdését is. Ezért azzal a

k é r é s s e l

fordulok a Fővárosi Főügyészhez, hogy tegye vizsgálat tárgyává a Btk. 225. §-ába ütköző hivatali visszaélés büntettének vagy a Btk. 273. § (1) bekezdése szerinti önbíráskodás büntettének – külön megkeresésemben vázolt tényállás alapján történt – esetleges elkövetését.¹

Budapest, 2007. február

Dr. Kaltenbach Jenő

¹ A szóban forgó esetben ugyanis az történt, hogy nyilvánvalóan az önkormányzat érdekeibe eső okokból – a testület által vállalt szerződési kötelezettségek teljesítése érdekében – általunk nem azonosítható személyek oly módon biztosították az épület, illetve az annak részét képező helyiségek lakók nélküli birtokbaadását, hogy jogos önhatalomnak nem minősülő kényszer alkalmazták a helyiség kiürítése érdekében. Egy ilyen magatartás alkalmas jogtalan előny szerzésére vagy jogosnak vélt vagyoni igény érvényesítésére, és az elkövető személyétől (tettes, részes) függően akár különböző bűncselekmények megállapítását is megalapozhatja. Mivel egy országgyűlési biztosi vizsgálat keretei között a felelősség büntetőjogi aspektusának vizsgálatára nincs lehetőség, ugyanakkor az Obtv. kifejezett kötelezettségemmé teszi a bűncselekmény gyanújának jelzését, ezért kérem, hogy a Főügyész Úr gondoskodjék az ügyben a szükséges intézkedések megtételéről.

3. számú függelék

Ügyszám: 5196/2006.

Jelentés az oktatási integrációs intézkedések hatékonyságának vizsgálatáról

I.

A vizsgálat célja

12 éves működésünk során mindig kiemelt fontosságot tulajdonítottunk az oktatás kérdésének, ezt több átfogó – a kisebbségi oktatás, a speciális (kisegítő) iskolai oktatás, valamint a felsőoktatás területén végzett – vizsgálat is bizonyítja. Az elmúlt évtizedben számos egyedi ügyben folytatott vizsgálat keretében is foglalkoztunk a roma gyerekek oktatási-nevelési intézményekben megvalósuló szegregációjával, és több olyan kezdeményezést, ajánlást tettünk, amelyek a diszkrimináció és a jogellenes elkülönítés megszüntetésére irányultak.

Az oktatási tárca 2002-ben több elemből álló programot indított a hátrányos helyzetű és roma tanulók integrációjának megteremtése, az iskolai szegregáció és diszkrimináció felszámolása és megelőzése, s ezzel összefüggésben a korszerű pedagógiai módszerek elterjesztése érdekében.

Jelen vizsgálat célja, hogy áttekintsük: a fentiekben jelzett oktatáspolitikai intézkedések hogyan, illetve mennyiben járulnak hozzá az oktatási szegregáció felszámolásához és megelőzéséhez; valamint hogy az eddigi tapasztalatok alapján milyen irányban lehet, illetve kell továbbfejleszteni az oktatási integráció rendszerét. Észrevételeinkkel szeretnénk hozzájárulni ezen intézkedések hatékonyságához, eredményességéhez.

A vizsgálat során folyamatosan figyelemmel kísértük, hogy az Alkotmány 70/A. §-ában rögzített hátrányos megkülönböztetés tilalma, illetve az esélyegyenlőség előmozdítására irányuló állami kötelezettség következetesen érvényesül-e elsődlegesen az oktatási, illetve tágabb értelemben az átfogó kormányzati integrációs intézkedésekben.

Az oktatási tárca által indított deszegregációs reform a kezdeti szakaszában tart. Ezért a vizsgálat a program általános koncepciójának, koherenciájának elemzésére, nem pedig ezen a ponton még elérhetetlen, mér-

hetetlen eredmények „számonkérésére” irányul. Az oktatásfinanszírozás várható változása, valamint a második Nemzeti Fejlesztési Terv (NFT II.), azaz más néven az Új Magyarország Fejlesztési Terv (ÚMFT) indulása az integrációs politika alakulását lényegesen befolyásolhatja. Vizsgálatunk másik célja tehát, hogy az integrációs politika megvalósításának eddigi tapasztalatai alapján visszajelzést nyújtsunk az esetlegesen szükséges kiigazítások érdekében.

II. A vizsgálat módszere

A vizsgálat több, egymásra épülő fázisból állt. 2005 decemberében országos fórumot szerveztünk, ahol a hátrányos helyzetű és roma gyermekek integrációjáért felelős volt miniszteri biztos tartott előadást az addig elért eredményekről, majd felkért oktatási szakértők² elemezték az integrációs intézkedéseket, illetve az érintett iskolák egy része is elmondta tapasztalatait.

2006 őszén helyszíni vizsgálatok keretében húsz, képesség-kibontakozató és/vagy integrált oktatásszervezést bevezető iskolát, az iskolák fenntartóit és lehetőség szerint az adott település cigány kisebbségi önkormányzatát látogattuk meg. Az iskola vezetőjével és – ahol erre alkalom nyílt – pedagógusaival beszélgetve, valamint tanórákat látogatva vizsgáltuk: mit jelent az integráció az intézmények számára, hogyan valósult meg az együttnevelés az iskolák mindennapi életében, a tanórai munkában, milyen eredményeket sikerült elérniük, és milyen nehézségekkel kell megküzdeniük. Tájékoztunk a fenntartó önkormányzatok oktatáspolitikájáról is; megnéztük, hogy az integrációval kapcsolatos álláspontjuk miként befolyásolta, inspirálta avagy határolta be az iskolák integrációs erőfeszítéseit.³

² Berényi Eszter–Berkovits Balázs–Eröss Gábor, Hermann Zoltán, Radó Péter, Váradi Monika Mária–Virág Tünde szakértők készítettek elemzést az integrációs intézkedésekről, jelentésünk nagyban támaszkodik szakértői megállapításaikra.

³ Kapacitásbeli korlátok miatt nem volt módunk szociológiai értelemben vett reprezentatív, kérdőíves kutatás lebonyolítására. A helyszínen vizsgálandó iskolák kiválasztásakor ugyanakkor törekedtünk arra, hogy a különböző régiók, az eltérő nagyságú és problémájú (ezen belül az egyiskolás, önálló fenntartású; egyiskolás társulásban fenntartott és a többsiskolás) települések, valamint a halmozottan hátrányos helyzetű gyerekek aránya szerint, illet-

Kíváncsiak voltunk arra is, hogy az integrációs oktatáspolitikai alakítói és a megvalósítását segítő szervezet munkatársai hogyan ítélik meg az eddigi eredményeket, s milyen változásokat tartanak szükségesnek. Ezért interjút készítettünk Daróczi Gáborral, az Oktatási és Kulturális Minisztérium (OKM) politikai tanácsadójával és dr. Szőke Judittal, az Országos Oktatási Integrációs Hálózat és Fejlesztési Központ (OOIH) vezetőjével, továbbá interjút készítettünk és beszélgettünk az OOIH régiós és kistérségi koordinátoraival.

2006 novemberében is szerveztünk egy konferenciát, amelynek keretében az OOIH vezetője tartott előadást a Hálózat eddigi munkájáról, eredményeiről, majd négy, erre felkért iskola tartott vitaindító referátumot a pedagógiai innovációk, együttnevelés; az együttműködés hálózatai; a finanszírozás; valamint a szakmai ellenőrzés, eredményesség-mérés témáiban. Daróczi Gábor az oktatásfinanszírozás változásáról és a Nemzeti Fejlesztési Tervhez kapcsolódó várható lehetőségekről adott tájékoztatást. Az előadásokat a meghívott képesség-kibontakoztató és integrációs felkészítést bevezető iskolák hozzászólásai követték.

Az oktatási integráció átfogó feltételrendszerének tisztázása érdekében megkerestük a Miniszterelnöki Hivatalt is, és tájékoztatást kértünk a kormányzati integrációs politikáról; valamint kérdésekkel fordultunk az oktatási és kulturális miniszterhez is.

III.

Átfogó integrációs intézkedések

Az oktatási tárca intézkedései csupán az oktatási intézményekben megjelenő szegregációs jelenségekre lehetnek közvetlen hatással. Az egyes oktatási intézmények között megjelenő szegregáció vonatkozásában már csak közvetett hatásuk lehet, a szegregáció egyéb formáit (például a lakóhelyi szegregációt), illetve kiváltó okait pedig egyáltalán nem lehet befolyásolni oktatáspolitikai eszközökkel.

ve az integrációs programba való bekapcsolódás ideje, az abban vállalt aktívabb, passzívabb szerepek alapján más-más helyzetben lévő iskolákat válogassunk ki, azaz hogy átfogóan azonosítani tudjuk a különböző típusú problémákat. Az intézmények kiválasztásában szorosan együttműködtünk az Országos Oktatási Integrációs Hálózat és Fejlesztési Központ (OOIH) munkatársaival, akiknek ezúton is köszönjük a segítségét. Az iskolák igazgatóival, a települési és kisebbségi vezetőkkel strukturált interjúkat készítettünk.

Az oktatási integrációs intézkedések tehát önmagukban, azaz a munkaerő-piaci, szociális, területfejlesztési stb. intézkedések nélkül nem lehetnek sikeresek. Tényleges eredményt csak egy, a szegregáció komplex felszámolását célul tűző átfogó program részeként érhetnek el.

Az integráció megvalósításához átfogó kormányzati intézkedésekre van szükség. Ehhez elengedhetetlen a különböző szervek feladatainak összehangolása, amelynek keretei között világosan meghatározott az egyes tárcák, valamint a helyi szervek, intézmények szerepe és cselekvési lehetősége, hatóköre. Az intézkedéseknek reagálniuk kell a szegregációt létrehozó és fenntartó okokra (polarizálódó település és társadalomszerkezet, szociális migráció, zárványosodó munkaerőpiacok, stb.) és átfogó választ kell adniuk azokra. (Így például a válságtérsegek felszámolásához komplex programokra van szükség: munkahelyteremtés, szociális, egészségügyi ellátás, településfejlesztés stb.)

Az integrációt szolgáló intézkedések megkerülhetetlen előkérdése, hogy vajon pusztán szociális vagy kisebbségi problémának is tekintjük-e a cigányság helyzetét. A nehézség abból adódik, hogy a cigányság egyszerre saját kultúrával és nyelvekkel rendelkező kisebbség, illetve – többségében – halmozottan hátrányos helyzetű csoport.

A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény (Nektv.) biztosítja a cigányság kulturális és nyelvi identitásának megőrzését, a kulturális autonómia megteremtését a roma kisebbség részére. A kisebbségi jogok biztosítása azonban nem oldja meg a cigányság szociális jellegű, valamint a többségi társadalom előítéleteiből adódó, hátrányos megkülönböztetéssel összefüggő problémáit.

A romák társadalmi integrációját szolgáló, a kirekesztődést felszámoló stratégiának tehát a következőkre kell egyértelműen reagálnia:

Az állami feladatvállalás céljának egyrészt ki kell terjednie – a jogi szabályok tökéletesítésével, a nevelés-oktatás, illetve figyelem-felhívó kampányok eszközével – a diszkrimináció, az előítéletek, valamint a negatív társadalmi attitűdök felszámolására, megelőzésére, a kisebbség és többség közti jó kapcsolat megteremtésére. Másrészt – általános társadalompolitikai (így szociális, oktatási, lakhatási, térségfejlesztési, foglalkoztatási, egészségügyi) intézkedések végrehajtásával – a halmozottan hátrányos helyzet felszámolását kell célul tűznie. A társadalmi feszültségek elkerülése érdekében fontos elv, hogy a szociális helyzetből adódó hátrányok mérséklésére irányuló intézkedések célcsoportja is szociális mutatókkal legyen körülhatárolva, azaz ne csupán a roma származású lakosságot cé-

lozza. Mindemellett elengedhetetlen annak a folyamatos vizsgálata, hogy az általános intézkedések mennyiben jutnak el a roma lakossághoz, hozzájárulnak-e körülményeik javításához. Ez az ún. mainstreaming elvének alkalmazását jelenti, azaz annak vizsgálatát minden jogalkotási és végrehajtási szinten, hogy az adott intézkedés hogyan hat a cigányság helyzetére, a kisebbség-többség kapcsolatrendszerére.

3.1.

A szegregáció kezelésére is alkalmas általános kormányzati stratégiák

Tájékoztatást kértünk a Miniszterelnöki Hivataltól (MEH) annak tisztázására, hogy vannak-e a szegregáció felszámolására irányuló, a szegregáció okainak elemzésére épített, arra átfogó, adekvát választ adó kormányzati programok.

A MEH arról tájékoztatott, hogy a kormány – a Kormányprogram, valamint az ÚMFT útján – komplex eszközrendszerrel kívánja a társadalmi kohéziót erősíteni. *„E társadalompolitikai célnak mind a központi kormányzati szervezetek, mind pedig a települési önkormányzatok, a régiók és a kistérségek szintjén, valamint a civil társadalom erre irányuló erőfeszítései és erőforrásai szintjén kialakítandók és továbbfejlesztendők az intézményei, munkamódszerei, jogi környezete és finanszírozási forrásai, technikái.”*

A MEH tájékoztatása szerint a leghátrányosabb helyzetű kistérségekben komplex ágazatközi fejlesztések valósulnak meg az ÚMFT keretei között: így *„a Befogadó Iskola c. Projekt (amely a XXI. Század iskolája zászlóshajó program része) szorosan kapcsolódik a leghátrányosabb helyzetű kistérségek komplex fejlesztését célzó ágazatközi programhoz, az abban megjelölt kistérségekben valósul meg (28 kistérség + egyéb hátrányos helyzetű település az Esély a leghátrányosabb helyzetű kistérségekben élőknek program alapján).”⁴*

Tájékoztatást kaptunk továbbá arról, hogy *„a kormány az Új Magyarország Fejlesztési Terv Társadalmi Megújulás Operatív Programja (TÁMOP) keretei között jelölte ki a társadalmi kohézió megerősítésének cél- és eszközrendszerét...”*. A társadalompolitikai célok megvalósításához szükséges infrastrukturális fejlesztéseket pedig az Új Magyarország Fejlesztési Terv Társadalmi Infrastruktúra Programjában (TIOP) tervezett operatív programokon keresztül támogatja.

⁴ MEH-válaszlevél az integrációs vizsgálatban történt megkeresésre.

A MEH hivatkozik továbbá a Roma Integrációs Évtized nemzetközi programjára, amelyben „a roma népesség iskolázottságának javítása” célként jelenik meg. Utal továbbá a gyermekszegénység elleni (még kidolgozás alatt álló) hosszú távú kormányzati stratégiára⁵, amelyben szintén helyt kap a roma gyermekek integrált oktatásának kérdése.

A 2006-os Kormányprogram számos, témánk szempontjából fontos célkitűzést tartalmaz. Így például a cigányság helyzetével a „reform az oktatásban” fejezetben, valamint az „igazságos köztársaság” fejezet „a roma kisebbség társadalmi integrációja” és az „igazságos családtámogatás” alfejezeteiben foglalkozik. Ez a dokumentum általános politikai deklarációnak minősíthető, ezért csak a megoldandó problémakörök és az elérendő célok szintjén tárgyalja az integráció kérdését, így annak elemzése a konkrét deszegregációs intézkedések vizsgálata szempontjából nem releváns.

A TÁMOP az ÚMFT Kormány által elfogadott tizenöt operatív programjának egyike, és egyben témánk szempontjából a legmeghatározóbb.⁶

A TÁMOP a 2007-től 2013-ig terjedő időszakban a lakosság legszegényebb rétegeinek társadalmi és gazdasági életbe történő integrálását számos intézkedéssel segítheti elő. A program egyaránt tartalmaz intézkedéseket a szűk értelemben vett oktatási integráció megteremtésére, valamint az azt lehetővé tevő általános társadalmi, gazdasági előfeltételek megvalósítására.

A TÁMOP-ban rögzített hat specifikus cél⁷ mindegyike fontos lehet témánk szempontjából. A szegregáció felszámolása vonatkozásában különösen jelentős a társadalmi összetartozás erősítése, az esélyegyenlőség támogatása, valamint a munkaerő-piaci aktivitás területi különbségeinek csökkentésére irányuló célkitűzés. Az oktatás tekintetében a TÁMOP egyik prioritása a minőségi oktatás és az ahhoz való általános hozzáférés biztosítása. E prioritás keretében valamennyi alprioritás közvetlenül meghatározó az oktatási integráció megteremtése szempontjából. Így megjelenik: az eltérő oktatási igényű csoportok oktatásának és a sajátos

⁵ „Legyen jobb a Gyerekeknek Nemzeti Stratégia (2007–2032)” című előterjesztés.

⁶ A legtöbb fejlesztést a Közlekedési Operatív Program, a Környezet és Energia Operatív Program keretei mellett a TÁMOP forrásai révén lehet megvalósítani.

⁷ A TÁMOP specifikus céljai: a munkaerő-piaci kereslet és kínálat összhangjának javítása; az aktivitás területi különbségeinek csökkentése; a változásokhoz való alkalmazkodás segítése; az egész életen át tartó tanulás elősegítése; az egészségi állapot és a munkavégző-képesség javítása; a társadalmi összetartozás erősítése, az esélyegyenlőség támogatása.

nevelési igényű tanulók integrációjának támogatása, valamint a halmozottan hátrányos helyzetű és a roma tanulók szegregációjának csökkentése, esélyegyenlőségük megteremtése a közoktatásban.

Fontos továbbá „az egészségmegőrzés és a társadalmi befogadás, részvétel erősítése” címet viselő prioritás, amelynek számos alprioritása jelentős, így a kiemelt, leghátrányosabb helyzetű térségek, valamint a településen belüli szegregáció csökkentését célzó komplex fejlesztések támogatása; a halmozottan hátrányos helyzetű csoportok szociális ellátórendszerhez és szolgáltatásokhoz való hozzáféréseinek javítása munkaerő-piaci integrációjuk előmozdítása érdekében.

A TÁMOP három horizontális célja közül rendkívül jelentős az esélyegyenlőség elősegítése. Ennek értelmében a prioritások, intézkedések tervezése, megvalósítása, értékelése és nyomon követése folyamán minden esetben figyelembe kell venni az esélyegyenlőség szempontjait, valamint biztosítani kell azok tényleges érvényesülését. A TÁMOP szemléletében az esélyegyenlőség érvényesítése a társadalmi, gazdasági és területi kohézió erősítését szolgálja.

Jelenleg folyik a pályázatához szükséges akciótervek elkészítése. A pályázati kiírások 2007-ben várhatóak.

A TÁMOP – reményeink szerint – tényleges lehetőséget biztosíthat a területi és társadalmi egyenlőtlenségek felszámolására, így az oktatási integráció társadalmi és gazdasági háttérének megteremtésére. Remélhetőleg a meglehetősen összetett és sokszereplős végrehajtási apparátus alkalmas lesz annak biztosítására, hogy a program fejlesztései valóban eljussanak a legszegényebb, leginkább a társadalom peremére szorult csoportok tagjaihoz is. Különösen fontos ebből a szempontból a roma lakosság, amelynek esélyeit a szociális hátrányok mellett a többségi társadalom gyakran intézményes megkülönböztetése is csökkenti. A programok széles körű hasznosulását segíti elő a végrehajtás horizontális elvei körében az esélyegyenlőség és partnerség elve, amelynek értelmében ezekre mind a projektjavaslatok kiértékelése, mind a pályázati kiírások, mind a projekt támogatási, monitoring és ellenőrzési funkciók végrehajtása során tekintettel kell lenni.

A humán szolgáltatások (oktatás, képzés, egészségügy, munkaügy és szociális szolgáltatások, művelődés) infrastruktúrájának fejlesztését célzó TIOP horizontális szempontjai körében szintén megjelenik az esélyegyenlőség elve.

A fentieket áttekintve megállapítható, hogy számos hatékonyak tűnő,

új, komplex kezdeményezés segíti elő a befogadó társadalom kialakulását. Nagy hangsúlyt kell azonban arra helyezni, hogy a nem specifikusan e célt szolgáló jogszabályok, kormányzati intézkedések se gyengítsék a fenti programok hatékonyságát.

Helyszíni vizsgálataink során gyakran tapasztaltunk egymásnak ellentmondó, egymás hatását gyengítő intézkedéseket.

A támogatásokkal összefüggésben például: miközben az NFT I.-ben a Humán-erőforrás Fejlesztési Operatív Program (HEFOP) keretében kiosztott források deszegregációs célokra irányultak, olyan kistelepülések kisiskolái kaptak európai uniós pénzeket a Regionális Operatív Program (ROP) pályázatain, ahol teljes mértékű szegregáció valósult meg. Az esélyegyenlőség horizontális szempontja ezekben az esetekben nem érvényesült.

Számos olyan észrevételt kaptunk a helyi önkormányzatok és iskolák vezetőitől, hogy a kistérségi társulásokra vonatkozó jelenlegi szabályozás⁸ az integrációval szemben ható folyamatokat indukálhat. Miközben az önkormányzatok gazdaságilag rákényszerülnek a többcélú kistérségi társulások létrehozására, a kistérségekre vonatkozó szabályozás nem tartalmaz a hátrányos helyzetű gyermekek oktatási integrációját ösztönző rendelkezést. A társulásban részt vevő iskolák beiskolázási körzete nem változik, továbbra is a megszokott munkamegosztásban látják el az oktatási feladatokat, ami sokszor az elit iskola és a halmozottan hátrányos helyzetűek iskolájának elkülönülését jelenti. Szakértők szerint térségi szinten a szegregációnak az a formája is megjelenik, hogy a „cigányiskolás” településeket kiszorítják a társulásokból.

A fenti példák alapján is szükségesnek tartjuk, hogy a jogalkotási és végrehajtási folyamatokban legyen jelen és érvényesüljön állandó horizontális elvként az egyenlő bánásmód, az esélyegyenlőség és a társadalmi integráció szempontrendszer.

3.2.

A roma kisebbség integrációjára irányuló speciális kormányzati programok

A Roma Integráció Évtizede Program (RIÉP) kilenc közép- és kelet-európai ország összefogása, amelynek keretei között egységes elvek és mód-

⁸ A települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról szóló 2004. évi CVII. törvény.

szertan alapján minden országnak stratégiai tervet kell kidolgoznia. Ennek végrehajtására konkrét kormányzati intézkedéseket tartalmazó kétéves intézkedési tervet kell készíteni a részes államoknak, így Magyarországnak is. Az elfogadás előtt álló stratégiai terv négy prioritási területen (oktatás, foglalkoztatás, lakhatás és egészségügy) határozza meg a roma lakosság gazdasági, szociális integrációját szolgáló átfogó és konkrét célokat, indikátorokat és intézkedéseket. Ezek érvényesülését a terv egészét átható horizontális szempontok (például az egyenlő bánásmód érvényesítése) segíthetik elő. A RIÉP értelmében a fejlesztések tervezése és megvalósítása során kiemelt figyelmet kell fordítani arra, hogy a fejlesztések ne növeljék az oktatási és lakhatási szegregációt, illetve, hogy a forrásokhoz való hozzájutás feltétele legyen a szegregáció felszámolása. A mainstreaming elvének érvényesülését segíti elő, hogy a stratégia célul tűzi ki roma szakemberek részvételét a tervezés és végrehajtás valamennyi szintjén.

A RIÉP utal a romákat érintő, korábbi kormányzati intézkedéscsomagokra, köztük a jelenleg is hatályos, a romák társadalmi integrációját elősegítő kormányzati programról és az azzal összefüggő intézkedésekről szóló 1021/2004. (III. 18.) kormányhatározatra. Nem értékeli azonban, hogy a romák integrációjára irányuló korábbi kormányhatározatok mennyiben tudták megvalósítani a tervezett célokat és feladatokat, valamint nem tisztázza világosan a RIÉP és a jelenleg hatályos kormányhatározat egymáshoz fűződő viszonyát.

A Stratégiai Tervben szereplő feladatok részben megegyeznek a jelzett kormányhatározat feladataival, azaz nem újszerűek: részben a régi dokumentumokban foglalt, mind ez idáig nem vagy nem megfelelően végrehajtott feladatok „újraírásáról” van szó.

A kormányzati roma programok végrehajtása során a tárcák közti munkamegosztás összehangolásáért az 1129/2006. (XII. 25.) Kormányhatározattal létrehozott Roma Integrációs Tanács (RIT) felel, amely a korábbi Cigányügyi Tárcaközi Bizottság (CTB) utódja.⁹

A korábban meghatározott, de végre nem hajtott feladatokat új elnevezésű, de lényegileg a korábbi mechanizmus szerint működő struktúrába helyezték. Az átnevezett struktúra a lényegét tekintve változatlan ma-

⁹ Kodifikációs hiba történt a Roma Integrációs Tanács létrehozására vonatkozó határozat elfogadásakor. Azzal egyidejűleg ugyanis nem módosították a romák társadalmi integrációját elősegítő Kormányzati programról és az azzal összefüggő intézkedésekről szóló 1021/2004. (III. 18.) kormányhatározatot, így abban továbbra is a Cigányügyi Tárcaközi Bizottság látja el a koordinációs feladatokat.

radt: konzultatív, koordinatív szerepe van. Kérdéses, hogy a RIT ilyen módon alkalmas lesz-e a CTB-t meghaladó hatékonysággal működni.

Említést kell továbbá tennünk a középtávú kormányzati intézkedéscsomag alapján 2005-ben kidolgozott, a roma telepek rehabilitációjára irányuló lakhatási és szociális integrációs programról. Magyarországon megközelítőleg százezer ember él mintegy 500-550 telepen, telepszerű lakókörnyezetben. Jelentős részük kistelepüléseken, illetve azok közigazgatási határain kívül található. A program keretében kilenc kistelepülés önkormányzata között osztottak el összesen 680 millió forint támogatást. A program komplex lakhatási és oktatási, illetve munkaerő-piaci mobilizációs, valamint a szociális és egészségügyi szolgáltatásokhoz való hozzáférést elősegítő elemeket tartalmaz, nagy súlyt helyezve a kisközösségek fejlesztésére.

Az életkörülmények javítása szempontjából jelentős teleprehabilitációs programok megvalósítása során számos probléma merült fel. Volt olyan település, ahol nagyobb hangsúlyt helyeztek a szegregált környezet megújítására, mint a lakóhelyi elkülönülés felszámolására, azaz élhetőbb, tisztább, de továbbra is szegregált lakókörnyezetben maradt a roma lakosság. Az eredmények fenntarthatósága szempontjából nehézséget jelent, hogy bizonyos térségekben csak átmenetileg, közmunka és közhasznú munka keretében tudták biztosítani az érintett roma lakosság foglalkoztatását. A program diszfunkcionális működését jelezheti például az az eset, amikor a lakosság panasza szerint a leghátrányosabb helyzetű rétegeket hagyták ki a teleprehabilitációból.¹⁰

A fenti visszasságok sem csökkentik annak a fontosságát, hogy a program 2006–2007-ben – újabb 11 település bevonásával – folytatódik. Emiatt is szükséges, hogy mielőbb készüljön részletes, a konkrét tapasztalatokra épülő összehasonlító értékelés a 2005–2006-os modellprogram végrehajtásáról.

3.3.

A kormányzati stratégiák értékelésének, utánkövetésének rendszere

A MEH tájékoztatása értelmében „*a fent jelzett kormányzati programok és cselekvési tervek végrehajtását a kormány folyamatosan figyelemmel kíséri,*

¹⁰ Az egyik deszegregációs modellprogramot megvalósító önkormányzattal szemben jelenleg is ombudsmani vizsgálat folyik a lehetséges visszaélések kiderítésére.

az egyes intézkedések hatékonyságának mérésére maguk a jelzett programok tartalmazzanak monitoring jellegű cselekvéseket, intézkedéseket.”

Ezek konkrét megvalósulásáról azonban nem kaptunk részletes tájékoztatást, amelynek egyik oka vélhetőleg az lehet, hogy a TÁMOP és a RIÉP monitoringja egyaránt csak a stratégiai tervezés szintjén állt a vizsgálatunk idejében, vagyis kiépült, folyamatos visszajelzésre alkalmas rendszer még nem készült.

Eddigi tapasztalatainkra figyelemmel fontosnak tartjuk, hogy az indikátorokat úgy határozzák meg, hogy azok alapján nyomon követhetőek legyenek a tényleges változások, a ráfordítások, az eredmények és a változással érintett személyek köre. A különböző szektorokban azonos módon kellene az indikátorokat meghatározni: jelenleg a közoktatásban a halmozottan hátrányos helyzetű gyermekek állnak a deszegregáció fókuszában, míg egyéb programokban keverednek a roma lakosságot és a hátrányos helyzetű csoportokat célzó intézkedések. Kérdéses, hogy ilyen módon összefüggéseiben elemezhető, egységesen értékelhető információkhoz juthatunk-e.

Sokat árt a roma lakosság társadalmi megítélésének, ha általánosságban a romákat is érintő programokra költött összegek mint a cigányságra költött pénzek jelennek meg a kormányzati stratégiák megvalósításáról szóló jelentésekben, és így kerülnek a köztudatba anélkül, hogy a programoknak a cigánysághoz való tényleges eljutásáról információink volnának. A mainstreaming elvét ezért a monitoringban is következetesen végig kell vinni.

Hangsúlyozni szeretnénk azt is, hogy nem tartjuk elégségesnek a több év késéssel, utólagos kutatásokkal mért hatékonyság-visszajelzéseket. A programokba beépített folyamatos monitoring nélkül nem lehet a megfelelő korrigálásokat időben elvégezni, a programok közti összhangot megteremteni és fenntartani.

JAVASLATOK

- A kormányzati szereplők iktassák be, és következetesen alkalmazzák a mainstreaming elvét nem csupán az általános és specifikus integrációs programokban, hanem az általános, egyéb célra fókuszáló kormányzati intézkedésekben, jogszabályelőkészítő tevékenységekben is, és szükség esetén kezdeményezzék az integráció megvalósításának társadalmi folyamatát gyengítő jogszabályok módosítását.

Ennek keretében kezdeményezzék a kistérségekre vonatkozó szabályozás módosítását annak érdekében, hogy megelőzhető és megakadályozható legyen a tanulók térségi szintű elkülönítése, illetve dolgozzanak ki olyan szabályozást, amely alkalmas az integráció ösztönzésére.

- A jogalkotási és végrehajtási folyamatokban legyen jelen és érvényesüljön állandó horizontális elvként az egyenlő bánásmód, az esélyegyenlőség és a társadalmi integráció szempontrendszere.
- A RIÉP Stratégiai terve alapján készítendő, 2007–2008. évekre szóló kormányzati intézkedési terv kidolgozása során tisztázzák annak a romák társadalmi integrációját elősegítő kormányzati programról és az azzal összefüggő intézkedésekről szóló 1021/2004. (III. 18.) Kormányhatározathoz fűződő viszonyát, tekintettel a párhuzamos szabályozás kiküszöbölésére.
- Tekintsék át a tárcák roma programokkal összefüggő együttműködésének és összehangolásának régi-új rendszerét, és tegyenek intézkedéseket a RIT hatékony működésének biztosítása érdekében.
- Elemezzék és értékeljék összehasonlító módon a roma telepeken élők lakhatási és szociális integrációs modellprogramja végrehajtásának eddigi tapasztalatait. Ennek alapján szükség szerint módosítsák a további modellprogramokat, illetve az így szerzett tapasztalatokat használják fel az ÚMFT keretében 28 kistérséget érintő „Esély a leghátrányosabb helyzetű kistérségekben élőknek” című program végrehajtása során.
- Az egyes stratégiák hatékony megvalósítása érdekében dolgozzanak ki pontos, a programok összehasonlítását is lehetővé tevő, gyors utánkövetési és monitoring rendszert. Az utánkövetés eredményeinek társadalmi kommunikációja során legyenek fokozott figyelemmel az egyes célokra költött összegek rendeltetésének pontos feltüntetésére, megelőzve a roma lakossággal szembeni társadalmi előítéletek fokozódását.

IV. Integráció az oktatás területén

4.1. Esélyegyenlőségi reform

A különböző szociális, kulturális háttérű gyerekek esélyegyenlőségét azok az oktatási rendszerek képesek biztosítani, amelyekben minél hosszabb ideig tart a mindenki számára elérhető, azonos színvonalú oktatás, és minél magasabb oktatási szinten kezdődik el a szelekció.¹¹ A magyar közoktatási rendszerben azonban az iskolák „szabad gyermekválogatási” lehetősége és a szülők szabad iskolaválasztási joga eredményeként jelenleg már a korai, kezdeti szakaszban óriási szelekció érvényesül.

2002-től a közoktatási rendszerben megkezdődött egy reform, amely a hátrányos helyzetű gyerekeknek kíván a korábbiaknál nagyobb esélyt biztosítani az integrált oktatás feltételeinek megteremtésével és az oktatási szolgáltatások minőségének javításával. E reformfolyamat keretében politikai, jogi, finanszírozási és pedagógiai módszertani téren egyaránt történtek változások.¹² A kormányzat határozottan állást foglalt az oktatási szegregáció minden formája ellen; a közoktatási törvénybe bekerült az iskolai szegregáció tilalma; bevezettek két új oktatásszervezési formát: a képesség-kibontakoztató és az integrációs felkészítést, amelyekhez kiegészítő normatívákkal többlettámogatást biztosítottak; és létrehozták a pedagógiai-módszertani megújuláshoz szakmai segítséget nyújtó szolgáltató intézményt, az Országos Oktatási Integrációs Hálózat és Fejlesztési Központot. Az oktatási integráció megteremtését elősegítő anyagi támogatások köre is megújult: új pályázati lehetőségek jelentek meg például a 2004–2006-os időszakban az NFT Humán-erőforrás Fejlesztési Operatív Program keretében, valamint új típusú ösztöndíjakat¹³ indítottak el.

A közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény (Kotv.) 2006. szeptember 1-től hatályba lépő módosításai¹⁴ közül néhány szintén az esélyegyenlőség előmozdítását szolgálhatja. Az egységes iskolában, a 12 vagy

¹¹ Liskó Iлона: *A hátrányos helyzetű tanulók iskoláztatási esélyei*. Educatio 2006/1.

¹² Liskó Iлона: *A hátrányos helyzetű tanulók iskoláztatási esélyei*. Educatio 2006/1.

¹³ Az Útravaló program az általános iskolák 7. és 8. osztályos hátrányos helyzetű tanulóinak nyújt támogatást, oly módon, hogy tanár mentorok segítségével a gyerekek patronálásához is segítséget ad.

¹⁴ Lásd 2006. évi LXXI. törvény.

13 évfolyammal működő intézményben a tanuló részére folyamatos továbbhaladást kell biztosítani; az önkormányzati intézkedési tervnek tartalmaznia kell a tanulók esélyegyenlőségét szolgáló intézkedéseket. Az oktatási és kulturális miniszter a 2006-os törvénymódosítás legfontosabb céljaként az alapkészségek megerősítését jelölte meg. A 2007. január elsejével hatályba lépő új körzethatár kialakítási szabály¹⁵ is fontos előrelépést jelenthet az intézmények közötti szegregáció megállításában.

Vizsgálatunk idején az NFT II. a tervezés szakaszában tartott. Az OKM tájékoztatása szerint az egyik fontos tervezett változás, hogy a deszegregációs célok minden oktatással összefüggő fejlesztésben horizontális szempontként meg fognak jelenni. A tárca feltett szándéka, hogy az oktatás fejlesztésére fordítható minden uniós forrást úgy használjon fel, hogy azok az oktatási esélyegyenlőség javítását is szolgálják.

4.2.

Az oktatási intézkedések közötti koherencia hiánya

Megindult és folyamatban van egy olyan, több elemet is tartalmazó reform, amely az oktatási rendszer erős szelektivitását és az oktatási szegregációt kívánja leépíteni, megelőzni. Arra a kérdésünkre ugyanakkor nem kaptunk kielégítő választ az OKM-től, hogy milyen stratégia érvényesül ezen intézkedések tervezése során, illetve az általános, valamint az oktatási rendszer egészének szelektivitására reagáló és a szűk értelemben vett integrációs intézkedések hogyan kapcsolódnak egymáshoz. Átfogó koncepció nélkül fennáll annak a veszélye, hogy az egyes intézkedések gyengíthetik vagy akár semlegesíthetik is egymást. Vizsgálatunk során több ilyen jelenséggel találkoztunk.

A körzethatárról szóló új szabályozás alkalmazása nincs minden vonatkozásban kellően átgondolva, s ez a szándékolt hatással ellentétes eredményhez is vezethet. Az új szabály szerint a fenntartóknak úgy kell meghúzniuk az iskolák körzeteinek határát, hogy annak eredményeképpen az egyes beiskolázási körzetekben a halmozottan hátrányos helyzetű gyermekek aránya csak bizonyos százalékban (25%) térhessen el egymástól. Ezt az előírást kötelező jelleggel végre kell hajtaniuk a több iskolát fenntartó önkormányzatoknak, aminek következtében a jelenlegi gyakorlattal szemben a jövőben azokban az iskolákban is tanulnak majd halmozottan

¹⁵ Kotv. 66. § (2) bekezdés.

hátrányos helyzetű és roma diákok, amelyekben eddig egyáltalán nem vagy csak elenyésző számban voltak jelen. Ugyanakkor az integrált oktatás előfeltételét, az innovatív pedagógiai módszerek elsajátításának, a szakmai és szemléletbeli megújulásnak a lehetőségét csak azok az iskolák kapják meg, amelyek döntésük, választásuk alapján részt vesznek a képesség-kibontakoztató vagy integrált felkészítés megvalósításában, s azok is csak akkor jutnak hozzá biztosan a megfelelő szintű képzéshez, ha sikeresen pályáznak a pedagógiai innováció adaptálását és terjesztését támogató uniós forrásokra. Az intézkedések tehát egyik oldalról kötelezik a fenntartókat nagy számú heterogén összetételű iskola kialakítására, míg a másik oldalról az integráció tényleges megvalósításához szükséges személyi és tárgyi feltételeket csak korlátozott körben, választható módon biztosítják számukra. Ez az összhangot nélkülöző politika a jogalkotói szándéktól messze álló „rideg integráció”¹⁶ megvalósítását eredményezheti. Ezen túlmenően az sem zárható ki, hogy az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény (Ebtv.) egyértelmű tiltása ellenére az intézkedés megvalósítása az iskolákon belüli szegregáció erősödésével jár.

Az átfogó stratégia hiányára utal az alábbi jelenség: szociológiai tény, hogy a hátrányos helyzetű tanulók legnagyobb arányban kistelepülések kisiskoláiban tanulnak. Ezek közül sokban az alacsony gyermeklétszám miatt a halmozottan hátrányos helyzetű és roma diákokat már korábban is együtt oktatták a többi gyerekkel. 2003-ban ezért nagy számban ezekben az iskolákban kezdődött meg a képesség-kibontakoztató és integrációs felkészítés. A 2006-os oktatási törvénymódosítás; a költséghatékony, racionálisnak tartott intézményszerkezet kialakítása érdekében tervezett lépések; mindenekelőtt az alacsony tanulói létszámú kisiskolák tagiskolává válása úgy megy végbe, hogy semmiféle garancia, kötelezettség nincs arra, hogy az integráló, korszerű pedagógiai módszereket alkalmazó leendő tagiskolák pedagógiai programját és innovatív gyakorlatát a befogadó nagy, városi intézmények átvegyék. E garanciák hiányában az integrációra, a pedagógiai innovációra fordított munka és pénz eddig elért eredményei kárba veszhetnek.

¹⁶ Rideg integrációról beszélünk abban az esetben, ha csupán egy fizikai térbe kerülnek a különböző szocio-kulturális háttérű gyermekek anélkül, hogy megfelelő pedagógiai módszerek alkalmazásával, befogadó légkör kialakításával tényleges együtt tanulásuk, együtt haladásuk feltételei megteremtődjenek. A rideg integráció valójában az osztályon, csoporton belüli kirekesztődéssel azonos.

A közoktatási racionalizálás másik területe az egyre nagyobb létszámú osztályok kialakításának ösztönzése a normatív támogatás átalakításával. Egy ilyen folyamat beindításának egyértelmű következménye az integrációs oktatás feltételeinek nehezebbé, ha nem lehetetlenné válása; intézményvezetők és pedagógusok teljes konszenzussal vallják, hogy a halmozottan hátrányos helyzetű gyerekek oktatása alacsony létszámú csoportban hatékony, tehát növekvő osztálylétszám mellett csökken a differenciálás és az integrálás lehetősége.

Bizonyos esetekben a finanszírozási rendszer maga is indukálja a szegregációs folyamatokat, példaként említhetjük a sajátos nevelési igényűvé minősített gyerekek európai összehasonlításban kiemelkedően és indokolatlanul magas arányát. Vizsgálatunk során is talákoztunk olyan önkormányzatokkal, amelyek érdeklődtek az integrációs felkészítés bevezetése iránt, majd – a két különböző normatíva összegének egybevetése után – inkább megmaradtak az eltérő tantervű iskola/tagozat működtetése mellett.

Itt is meg kell említenünk a nem önkormányzatok által fenntartott iskolák finanszírozását: miközben ezeket az intézményeket az önkormányzatiakhoz hasonlóan közpénzekből működtetik, az egyik legnagyobb akadályát képezik a központi esélyegyenlőségi, deszegregációs politika érvényesülésének.¹⁷

Elismerve az oktatási tárca elkötelezettségét és az eddig megtett erőfeszítéseket, rá kell mutatnunk arra, hogy az oktatási reformból hiányzik a mélyreható elemzés, illetve az átfogó stratégiai szemlélet. Az intézkedések hatását, diszfunkcióit az OKM tájékoztatása szerint csak utólagos hatásmérő kutatásokkal elemezték, nem pedig egy átfogóan megtervezett, reformba beépített, folyamatos visszajelzést nyújtó monitoring rendszerrel. Az OKM tájékoztatása szerint továbbra is kutatásokra fognak támaszkodni, bár a közoktatás-statisztikai adatokat „a jelenleginél erőteljesebben kívánják felhasználni”¹⁸. A hatékonyság, eredményesség mérésének hiányában pedig „visszacsatolás” sincs a stratégia, az intézkedések minél korábban történő, megfelelő módosítására.

¹⁷ Lásd részletesebben az 5.4. pontban.

¹⁸ OKM-válaszlevél az integrációs vizsgálatban történt megkeresésre.

JAVASLAT

- A szaktárca tekintse át az oktatási intézkedéseket (nem csupán a közvetlenül deszegregációs célú rendelkezéseket, hanem összefüggéseiben a teljes rendszert) a koherencia megteremtése, az egymást semlegesítő intézkedések kiszűrése és az esélyegyenlőségi elvek maradéktalan érvényesítése érdekében.

V.

Képesség-kibontakoztató és integrációs felkészítés

5.1.

A szűk értelemben vett oktatási integrációs intézkedések

Az ombudsmani vizsgálat során áttekintettük az integrációra vonatkozó kormányzati intézkedéseket; valamint vizsgáltuk azt is, hogy van-e átfogó stratégia, koncepció az oktatási rendszer egészének szelektivitására reagáló általános intézkedések és a képesség-kibontakoztató és integrációs felkészítés vonatkozásában, azaz, hogy a szűk értelemben vett oktatási integráció (a képesség-kibontakoztató és integrációs felkészítés) hogyan illeszkedik az általános oktatási intézkedések közé. Az alábbiakban részletesen a képesség-kibontakoztató és integrációs felkészítéssel foglalkozunk.

2002 augusztusában az oktatási tárca Hátrányos Helyzetű és Roma Gyerekek Integrációjáért Felelős Miniszteri Biztos Hivatalában kidolgozták két új oktatási forma, a képesség-kibontakoztató és az integrációs felkészítés szabályozását. Ennek megfelelően 2002 novemberében a közoktatási intézmények működéséről szóló 11/1994. (VI. 8.) MKM-rendelet új 39/D. §. és 39/E. §-sal egészült ki.

A képesség-kibontakoztató és integrációs felkészítés céljai azonosak: a szegény és iskolázatlan szülők gyermekei iskolai sikerességének javítása innovatív pedagógiai módszerek bevezetésével. Az integrációs felkészítés esetén ezt a fejlesztő munkát a gyerekek elkülönítése, kiemelése nélkül, heterogén összetételű osztályban vagy csoportban kell megvalósítani. A rendelet az integrációs felkészítés bevezetését a halmozottan hátrányos helyzetű gyerekek meghatározott arányához köti. A képesség-kibonta-

koztató oktatásnak azonban ilyen feltétele nincs, azaz szegregáló/szegregált iskolák is bevezethették/bevezethetik a minőségi oktatás elemeit.

Az intézkedések célcsoportja a hátrányos és halmozottan hátrányos helyzetű gyermekek köre, amelyet szociális mutatókkal határozott meg a tárca.¹⁹

A hátrányos helyzetű tanulók integrációs és képesség-kibontakoztató felkészítését az oktatási miniszter közleményeként kiadott „A hátrányos helyzetű tanulók integrációs és képesség-kibontakoztató felkészítésének pedagógiai rendszere” (IPR)²⁰ szerint kell megszervezni.

A két felkészítés bevezetése esetén a fenntartó önkormányzatok kiegészítő normatívát igényelhetnek a központi költségvetésből. A két normatíva összege többször is változott, de a kettő közötti arány változatlan maradt, azaz az integrációs felkészítés esetén járó normatíva a képesség-kibontakoztató felkészítés háromszorosa²¹, ezzel is ösztönözve az integráció megvalósítását.

Az Integrációs Pedagógiai Keretrendszer alapján a normatívát igénylő intézmények számára kötelező az integrációs stratégia kialakítása, az iskolába való bekerülés előkészítése és az együttműködések, partnerségi kapcsolatok kiépítése, valamint a tanítást-tanulást segítő eszközrendszer számos elemének alkalmazása. Az IPR alapján az intézményeknek két-éves bevezetési ütemtervet kell kidolgozniuk.

Az inkluzív, együttnevelő pedagógiai kultúra terjesztése és az integrációs nevelés bevezetésének szakmai támogatása a 2003-ban létrejött OOIH feladata lett.

A továbbiakban kitérünk a szűk értelemben vett oktatási integrációs intézkedések szervezeti hátterére, a program időtávjára, hatókörére, a célcsoportra, a felkészítések tartalmára, a személyi feltételekre, az eredményesség mérésére és a finanszírozásra.

Bár a 2007. január elsején hatályba lépő közethatárszabály²² nem tartozik a szűk értelemben vett oktatási integrációs intézkedések közé, de a két felkészítéshez közvetlenül kapcsolódik, így e szoros logikai összefüggés miatt részletesen elemezzük.

¹⁹ Kotv. 121. § (1) bekezdés 14. pont.

²⁰ Megjelent az *Oktatási Közlöny* 2003. augusztus 6-i számában.

²¹ Az első évben 17 000 forint/fő volt a képesség-kibontakoztató normatíva, a 2004. és 2005. évi költségvetésben 20 000 forint/fő, a 2006. évi költségvetésben pedig 20 500 forint/fő szerepel. Az integrációs normatíva ennek függvényében 51 ezerről először 60 ezerre, majd 61 500 forintra nőtt.

²² Kotv. 66. § (2) bekezdés.

5.2. Szervezeti keretek

2002-ben az Oktatási Minisztériumon belül létrejött a Hátrányos Helyzetű és Roma Gyermekek Integrációjáért Felelős Miniszteri Biztos Hivatala, 2003-ban pedig a minisztérium háttérintézményeként az Országos Oktatási Integrációs Hálózat és Fejlesztési Központ. Az OOIH az integrációs politika megvalósítását támogató szakmai szolgáltató szervezet, célja az együttnevelő, inkluzív pedagógiai kultúra terjesztése, a pedagógusok és intézményeik horizontális együttműködésére épülő szakmai hálózat kiépítése. Az OOIH egy központi és négy regionális irodával, négy régiós és negyvenöt kistérségi koordinátorral²³, huszonhat tanácsadóval kezdte meg működését. 2003-ban független szakértő bizottság választotta ki pályázati úton azt a negyvenöt ún. bázisiskolát, amelyekben az OOIH modellezte a miniszteri közleményben kiadott Integrált Pedagógiai Rendszert. A bázisintézmények sorába szegregált, de kiemelkedő módszertani innovációval jellemezhető iskolák is bekerültek. Az első év után a minisztériumi források elapadásával párhuzamosan, a bázisintézményi program beépült a HEFOP 2.1. „A” komponensébe, s mint pilot program folytatódott tovább, a 2.1.1. „A” központi programját pedig az OOIH szakmai vezetésével a sulíNova Kht. valósítja meg. 2006-tól a képesség-kibontakoztató és integrációs kiegészítő normatívát igénylő iskoláknak kötelező együttműködni a Hálózattal.

A helyszíni vizsgálat során megkérdeztük az intézményeket az OOIH szerepéről is: elégedettek-e a szolgáltatásokkal, megkapják-e a szükséges szakmai segítséget. A válaszokból az derült ki, hogy azok az iskolák, amelyek ún. bázisintézmények voltak, az első évben nagymértékben tudtak támaszkodni a kistérségi koordinátorok segítségére, szinte napi kapcsolatban álltak velük. A későbbiekben a normatívát felvevő iskolák körének kibővülésével, valamint a kistérségi koordinátorok finanszírozásának bizonytalanná válásával, s az ebből fakadó fluktuációval összefüggésben a napi kapcsolat megszűnt. Az integrációs programhoz később csatlakozók hiányolják a felmerülő konkrét problémák megoldásában a helyszínen elérhető, közvetlen kapcsolatot, segítséget.

A roma kistérségi koordinátoroknak az IPR terjesztése mellett jelen-

²³ A kistérségi koordinátorok érettségivel rendelkező roma fiatalok, akik az integráció megvalósításában segítik az oktatási intézményeket.

tős szerepük van a szemléletformálás terén is, megfelelő számban való alkalmazásuk és folyamatos, kiszámítható finanszírozásuk biztosítása a következő időszakban szükséges.

Az új Oktatási és Kulturális Minisztérium (OKM) szervezetén belüli átalakítások érintették a Hátrányos Helyzetű és Roma Gyermekek Integrációjáért Felelős Miniszteri Biztos intézményét is. 2006 őszétől a Roma Integrációs Titkárság és az Esélyegyenlőségi és Nemzetiségi Főosztály foglalkozik az egyenlő bánásmód kérdéskörével. A minisztériumtól tájékoztatást kértünk a változtatás koncepciójáról, különös tekintettel arra, hogy milyen okok miatt került ki a „hátrányos helyzetű gyermekek” fogalma az új titkárság nevéből; illetve hogy milyen koncepció alapján került az esélyegyenlőség területe a Nemzetiségi Főosztály szervezeti egységéhez. A válasz koncepcionális magyarázatot nem tartalmazott, azonban deklarálta, hogy tevékenységük továbbra is kiterjed a hátrányos helyzetű gyermekek problémáinak megoldására is. Úgy tűnik tehát, hogy elvi, koncepcionális okok nem indokolták az új minisztériumi egységek létrejöttét, s az egységek közötti munkamegosztás kialakítását, de ez közvetlenül nem veszélyezteti az integrációs program folytatását. Ugyanakkor az oktatási integrációs reform egészére jellemző a minisztériumi struktúrában is tükröződő átfogó stratégia hiánya, amely összességében problémákat okozhat.

JAVASLAT

- A kormányzati szervek erősítsék meg az OOIH státuszát, teremtsék meg a hálózat pályázati finanszírozástól független stabil jogállását.
- A szaktárca igazítsa a kistérségi koordinátorok számát a programban részt vevő iskolák számához olyan módon, hogy legalább a kezdő évben minden intézmény közvetlen segítséget kapjon az induláshoz, az IPR bevezetéséhez.
- Teremtse meg az OKM a kistérségi koordinátorok folyamatos alkalmazásának jogi és anyagi hátterét.

5.3. Az időtáv kérdése

5.3.1. A program hosszabb távon

Tájékoztatást kértünk az OKM-től abban a vonatkozásban is, hogy milyen időtávon belül, milyen konkrét eredményeket várnak a két felkészítés bevezetésétől; tűztek-e ki számszerű célokat. Megkérdeztük, hogy terveik szerint mikor válthatja fel egy általános integrált oktatáspolitikát a tulajdonképpeni deszegregációs „krízisprogramot”. A tárcától kapott válaszból kiderült, hogy ilyen terv nem készült, számszerű, számonkérhető célokat nem tűztek ki, és a program folytatását is általánosan megfogalmazott célok teljesüléséig tervezik. Ilyen célként sorolták fel a szegregáció mértékének csökkenését; azt, hogy csökkenjen a halmozottan hátrányos helyzetű tanulók felülreprezentáltsága a sajátos nevelési igényű tanulók között; hogy jelentős mértékben közeledjen a halmozottan hátrányos helyzetű tanulók továbbtanulási aránya a nem halmozottan hátrányos helyzetűekéhez; és hogy a tanulói teljesítményt ne befolyásolja az európai uniós átlagnál nagyobb mértékben a család társadalmi-gazdasági státusza. Ezek a célok megítélésünk szerint túlterjeszkednek a program valós lehetőségein, és már egy általános integrált oktatáspolitikai eredményét vetítik előre, amelynek hosszú távú megvalósítási szükségességével teljes mértékben egyetértünk.

Álláspontunk szerint azonban a konkrét indikátorok, számszerűsített célok hiánya több szempontból is problémát jelent. Egyrészt ezek nélkül nehéz lesz a program eredményességét, hatékonyságát mérni.²⁴ Másrészt a konkrét intézményi ellenőrzés feltételei még csak most teremthetnek meg, s ha ez nem bizonyulna hatékonynak, felmerülhet annak a veszélye, hogy bizonyos iskolák az integrált oktatás tényleges megvalósítása helyett csak forrásszerzési lehetőségként „használják” a programot.

A közzethatárookra vonatkozó új szabályozás következtében a program iránti igény tömegessé válhat, ezért az is fontos szempont, hogy – a speciális integrációs programon túl – az integrált, magas színvonalú oktatás biztosítására kialakítsák a megfelelő általános pedagógiai és infrastrukturális kereteket.

²⁴ Lásd az 5.8. pontban írottakat.

5.3.2.

A program rövid távon

Helyszíni vizsgálataink során azt tapasztaltuk, hogy azokban az iskolákban, ahol az IPR bevezetése előtt legalább öt-hat éven keresztül nem alkalmaztak más reformpedagógiai módszert²⁵, ott szinte mindenütt rövid az IPR bevezetésére előírt kétéves idő. Ezt megemlítették maguk a pedagógusok is, érzékelhető volt az óralátogatás során, de a reformpedagógiai előzménnyel rendelkező iskolák is elmondták, hogy korábbi „kísérletezéseik” nélkül nem lett volna elég ez az idő az IPR tényleges beindításához. Ez alatt az idő alatt kell ugyanis átformálni a pedagógusok szemléletét; az évekig, évtizedekig frontális módszerrel dolgozó tanárokat rá kell bírni arra, hogy a továbbképzéseken tanultakat beépítsék osztálytermi gyakorlatukba, ami még elkötelezett tantestületek esetében is nehéz feladat.

A szülők reakcióját is érdemes megemlíteni ebből a szempontból. A „kezdő iskolák” – tehát ahol 2003 előtt nem próbálkoztak semmilyen pedagógiai innovációval – kevésbé tudták kommunikálni és elfogadtatni a változtatás okait és célját mind a halmozottan hátrányos helyzetű, mind pedig a nem halmozottan hátrányos helyzetű gyermekek szüleivel. Míg a halmozottan hátrányos helyzetű gyerekek szülei sokszor gyanakvóak voltak, félték a megszokott pedagógus, az iskola elvesztésétől, addig a jobb társadalmi helyzetű szülők attól tartottak, hogy a program bevezetésével az iskola „elcigányosodik” vagy a „problémás” gyerekek gyűjtőhelye lesz.

Mindezekből látható, hogy egy pedagógiai módszertan és szemlélet reformját célul tűző folyamat jóval hosszabb időt kíván az IPR bevezetésére előírt 2 évnél.

JAVASLATOK

- Az oktatási tárca konkretizálja a deszegregációs „krízisprogrammal” elérendő célokat, és dolgozza ki a magas színvonalú általános integrációs oktatásra való áttérés konkrét ütemtervét.

²⁵ A pedagógia innovációhoz kapcsolódó előzmények között említhető pl. a Soros Alapítvány által 90-es években bonyolított képzések, a Lépésről Lépésre program, a Belső Gondozási Rendszer bevezetése, az Önfejlesztő Iskolák Egyesületéhez, a KOMP-hoz való csatlakozás. Az ilyen iskolák tantestületei korábban is aktívan részt vettek továbbképzéseken.

- Vizsgálta meg a szaktárca az IPR bevezetésének előírt idejét, mérlegelje az esetleges hosszabb időtáv biztosítását.

5.4.

Az intézkedések korlátozott hatóköre

A szélsőségesen decentralizált magyar oktatási rendszerben az oktatási tárca nem rendelkezik olyan eszközökkel, amelyek közvetlenül képesek befolyásolni a fenntartói, intézményi döntéseket, a központi szándékok általában is nehezen juttathatók érvényre. A társadalmi előítéletek ellen ható törekvések pedig, mint amilyenek a deszegregációs intézkedések, természetesen még nagyobb ellenállásba ütköznek, hiszen sértik a szegregáció fennmaradásához fűződő szülői, fenntartói, intézményi érdekeket.

A szülők szabad iskolaválasztási joga²⁶, valamint az iskolák szabad „gyerekválogatási joga”, az elitista törekvésekkel együtt általános szinten is rendkívül szelektív iskolarendszert eredményeznek. A PISA-jelentések adatai szerint Magyarországon a tanulói teljesítményt az OECD-átlagnál jóval nagyobb mértékben befolyásolja a szülők szocio-ökonómiai háttere, s a magyar iskolarendszer nem csupán leképezi, hanem tovább is erősíti az eltérő szociális helyzetből adódó különbségeket, egyenlőtlenségeket. E rendszer kitermelte a maga két végletét, s ez eleve jelentős mértékben behatárolja a deszegregációs intézkedések hatókörét.

5.4.1.

Elitképzés

Az egyik véglet az elitképzés, amely Magyarországon jórészt egyházi és alapítványi iskolákban valósul meg. Ezek az iskolák is döntő mértékben közpénzekből finanszírozott intézmények: az államnak alkotmányos kötelezettsége, hogy az önkormányzati kötelező feladatot átvevő nem állami intézmények is megkapják a gyerekek után járó általános normatívát, az alap-hozzájárulást.

²⁶ Az oktatási tárca integrációs és deszegregációs politikáját alakító keretfeltételek között van egy, éspedig a szabad iskolaválasztás joga, amely minden, mégoly hatékony szabályozás mellett is korlátozza e politika érvényre jutását. Az eddig elért eredményeket e keretfeltételek tükrében kell értékelnünk.

A történelmi egyházak mint intézményfenntartók a normatív támogatáson felül kiegészítő hozzájárulásra is jogosultak. Mindezek a támogatók arra való tekintet nélkül járnak, hogy az esélyegyenlőség szempontja érvényesül-e az egyház által fenntartott oktatási intézmény működésében. Azon túl, hogy ez a gyakorlat sérti a szektorsemlegesség elvét, hozzájárul a szelektivitás növekedéséhez és az iskolák közötti szegregáció erősödéséhez.

Szakértők megállapítása szerint – amelyet az OKM is megerősített – a középosztálybeli családok gyermekei mára már nagyrészt az elitiskolákban tanulnak, és az integráció legfeljebb a halmozottan hátrányos és „relatív hátrányos” helyzetű (a szűk törvényi kategórián kívül eső, de életmódban, családi mintákban, lehetőségekben hasonló helyzetű) gyermekek között jön létre, azaz az intézkedés nem jut el a legjobb társadalmi státuszú gyermekekhez. A szelektivitás és szegregáció jellemzően együtt jár a pedagógus-erőforrások szegmentálódásával is: a jobban képzett pedagógusok az alapítványi, egyházi iskolákba mennek tanítani.

Az egyházi, alapítványi intézmények nemcsak figyelmen kívül hagyhatják az esélyegyenlőség szempontját, de működésük adott esetben ellehetetlenítheti egy egész település oktatási deszegregációs törekvéseit. A több iskolával rendelkező településeken/kerületekben a halmozottan hátrányos helyzetű gyermekek arányának megoszlásánál ugyanis figyelembe kell venni az egyházi, alapítványi iskolába járó gyermekeket is. Mivel azonban az egyházi és alapítványi iskolák általában homogén elitiskolaként működnek, és sokszor szinte alig tanítanak halmozottan hátrányos helyzetű tanulókat, az adott településen a hátrányos helyzetű gyermekek intézmények közötti arányában az előírt 25%-nál kisebb eltérést számos esetben lehetetlen tartani.²⁷ Mindez azt eredményezi, hogy az integrációt felvállaló iskolák nem juthatnak hozzá a kiegészítő normatívához, és pedig olyan, rajtuk kívül álló okok miatt, amelyeket nem képesek befolyásolni. A körzethatárok megállapítására vonatkozó új szabályok sem vonatkoznak az alapítványi és egyházi iskolákra. Ezen intézmények közpénzekből való fenntartása a korlátozó szabályok nélkül az OKM eddigi integrációs erőfeszítései ellen ható folyamatokat erősíti.

²⁷ Ezzel természetesen nem akarjuk azt mondani, hogy nem értékeljük igen nagyra azokat az egyházak, illetve alapítványok által fenntartott nevelési-oktatási intézményeket, amelyek kifejezetten vállalják a szegény, hátrányos helyzetű gyermekek nevelését, oktatását.

JAVASLAT

- Az oktatási kormányzat terjessze ki az integrációs szabályokat – az Ebtv.-vel összhangban – az önkormányzati feladatok ellátásában részt vevő, közpénzekből finanszírozott nem önkormányzati intézményekre is.

5.4.2.

Sajátos nevelésű igényű tanulók

A másik végletet a sajátos nevelési igényű tanulók tömege jelenti. Míg az Európai Unióban átlagosan a gyermekek 2,5%-át, addig Magyarországon 5,3%-át nyilvánítják értelmi fogyatékosnak a szakértői bizottságok²⁸. Ez az adat önmagában is utal az oktatási rendszer szélsőséges szelektivitására.

A kisebbségi ombudsmannak a cigány gyerekek speciális (kisegítő) iskolai oktatásával kapcsolatos vizsgálata²⁹ óta az oktatási kormányzat részéről folyamatos erőfeszítések történnek a sajátos nevelési igényűvé nyilvánított gyermekek számának csökkentésére, illetve a minőségi oktatás megteremtésére.

A finanszírozási rendszer által is indukált magas arányú sajátos nevelési igényűvé nyilvánítás az elmúlt évek jogszabály-szigorításai ellenére alig változott. Az OKÉV a 2004–2005-ös tanévben elkészítette az enyhe fokban értelmi fogyatékos tanulók oktatását végző általános iskolai tagozatok országos ellenőrzésének tapasztalatairól szóló jelentést. E szerint az eltérő tantervű tagozatot fenntartó általános iskolák több mint harmadában hiányzott a gyógypedagógus, vagy a törvényben megengedettnél magasabb volt a csoportösszevonások mértéke, az esetek jelentős részében pedig a kiemelt normatíva ellenére a többségi tantervű osztályoknál – tehát a helyben elérhető ellátásnál is – alacsonyabb színvonalú volt az ellátottság.

Utolsó Padból Program

2004-ben az Utolsó Padból program keretében független szakértők felülvizsgálták az akkori második osztályos sajátos nevelési igényű gyermekek

²⁸ <http://www.okm.gov.hu/main.php?folderID=125&articleID=142&ctag=articlelist&iid=1>

²⁹ Lásd a kisebbségi ombudsman 1999. évi beszámolóját.

áthelyezését, és úgy találták, hogy 11%-uk alaptalanul került eltérő tantervű iskolába vagy tagozatra. A felülvizsgálat 222 gyermeknek az általános tantervű oktatásba való visszahelyezését eredményezte. Mindazonáltal egyszeri programról volt szó, hiszen a minisztérium szerint „felsőbb évfolyamokon a korábbi többéves csökkentett tananyag és követelményrendszer miatt szakmailag megnyugtató módon már kockázatos a tanulók visszahelyezése”.

A sajátos nevelési igényűvé nyilvánítás tehát már egy-két év után elismerten olyan visszafordíthatatlan lemaradást eredményez, amely a tévedésből, vagy rossz szakmai beidegződésből vagy az iskolák vélelmezett érdekéből, és tegyük hozzá: szakmai kontroll nélkül sajátos nevelési igényűvé nyilvánított gyermekek teljes további iskolai útját s egész életét meghatározza.

A rendszer további hiányossága mutatkozik meg abban, hogy az OKM még az Utolsó Padból Program keretében visszahelyezett 222 diák sorsáról sem képes információt szerezni, azaz nincs lehetőség az ellenőrzésre, az eredményesség mérésére. A minisztérium – vélhetően a decentralizáltságból fakadó kompetenciahiány okán – „többszöri próbálkozása ellenére sem” kapott választ sem a visszahelyezett gyermekekkel foglalkozó pedagógusoktól, sem a gyermekeket befogadó intézményektől. A nyomkövetés megoldhatatlansága annál is inkább szembeszökő, mert az iskolák nem ingyen vállalták a visszahelyezett gyermekek oktatását.³⁰

Diagnosztizálás

Felkért szakértőink³¹ szerint a „kategorizálás” (gyerekek szakértői bizottság, nevelési tanácsadó általi vizsgálata) maga is oka a szelektív rendszer-

³⁰ „A visszahelyezett gyermekek után járó normatív támogatás a gyógypedagógiai (konduktív pedagógiai) támogatás 70%-a, amelyet a visszahelyezett gyermeket fogadó intézmény akkor vehet igénybe, ha az áthelyezés (tan)évében az oktatási miniszter által kiadott pedagógiai rendszer szerint szervezik meg az oktatását. Az áthelyezés egyúttal azt is jelenti, hogy az SZB szakvéleményben megállapítja a tanuló sajátos nevelési igényének megszűnését, azaz a gyermek tanulási képességei szempontjából a többi, ép gyermekkel azonos képességű, nevelése-oktatása a többi gyermekkel, tanulóval azonos feltételek szerint történik.

A két évig igénybe vehető emelt összegű támogatás ad lehetőséget a fenntartónak, hogy a szükséges pedagógiai többlétszolgáltatásokat nyújtsa az érintett tanulóknak. A fenntartó és a befogadó intézmény e forrásra építetten saját hatáskörében és felelősségére, szakmai döntése alapján támogathatja a gyermeket, illetve a gyermekkel foglalkozó pedagógust.” (Idézet az ombudsmani megkeresésre adott OKM-válaszból.)

³¹ Berényi Eszter–Berkovits Balázs–Eröss Gábor.

nek, amelynek abból kellene kiindulnia, hogy a gyermekek öt-hat-hét éves korukban gyorsan és könnyen elsajátítanak mindent, az addig szerzett hiányok behozhatók. A fejletlenséget megállapító döntés mint kategorizáló aktus sokkal inkább meghatározó lehet, mint maga az esetleges fejlesztés.

A fejlesztő osztályokban eleve nem működnek a többi osztályban jellemző „egyenlősítő csatornák”, mint a magasabb szintű követelményrendszer, a jobb helyzetű gyerekek, mint vonatkoztatási csoport stb. A képességfelmérések hipotetikus iskolai pályafutást konstruálnak az óvodás nevelődési előtörténetből. „Pedagógiai fatalizmushoz” vezet az a szemlélet, amely szerint mindenki abba az iskolába, osztályba fog járni, ahova való. A képességmérő tesztek a képességeket veleszületett adottságként fogják fel, a képességek biológiai determinizmusának képzetét erősítik, és mindig legitimálni fogják a szelekciót.

A korai szelekció annál is inkább káros, mert a társadalmi származás a magasabb iskolai fokon egyre csökkenő mértékben befolyásolja a szelekciót. A különböző társadalmi státuszú szülők eltérő mértékben tudnak élni iskolaválasztási jogokkal, a korai intézményes szelekció erősíti az alsóosztálybeli önszelekciós mechanizmusokat. (Minél korábbi a választás, annál nagyobb egyenlőtlenségek alakulnak ki, ugyanis a választást annál inkább csak a szülő kulturális, társadalmi tőkéje határozza meg.)

A diagnosztikai eszközök korszerűsítése folyamatban van, az NFT HEFOP 2.1.1b központi intézkedés keretében zajlik az általános intelligenciát vizsgáló WISC4 teszt standardizálása. Ugyanakkor hiányzik a megújult eszközök ellenőrzött intézményi struktúrába helyezése és az eszközök használatához szükséges személyi kompetencia. Azaz annak ellenére, hogy a szakértői bizottságok tagjai az NFT HEFOP 2.1. intézkedés B komponensében 60 órás akkreditált képzésen vettek részt, amely a szakmai fejlődést és minőségfejlesztést célozta, ennek eredményei (még?) nem láthatók.

Az OKM tervezi a szakértői tevékenység állami ellenőrzését, amelyet a jövőben az Oktatási Hivatal fog ellátni. Az OKM további terve, hogy az NFT II. keretén belül végezzenek célzott felülvizsgálatokat azokban a térségekben, ahol a sajátos nevelési igényűvé minősítés nagymértékben meghaladja az önmagában is magas országos átlagot.

Sajátos nevelési igényű tanulók körének szűkítése

A Kotv. 2006-os módosítása eredményeként a pszichés fejlődési zavarok miatt a tanulási folyamatban akadályozott gyermekek nem tartoznak többé a sajátos nevelési igényű gyermekek körébe.

Összességében elmondhatjuk, hogy a megtett erőfeszítések ellenére szinte változatlan a sajátos nevelési igényű nyilvánított gyermekek helyzete, a további intézkedések pedig egyelőre még csak a terv fázisában vannak.

JAVASLAT

- Az OKM folytassa az Utolsó Padból Programot: vizsgálja felül minden évben a második korosztályt.
- A szaktárca teremtsen meg annak a feltételét, hogy fejlesztés célú iskolaérettségi vizsgálatok történjenek a jelenlegi szelekciós szempontú teszteléssel szemben.
- A szakminisztérium támogassa azokat a pedagógiai fejlesztéseket, amelyek elősegítik, hogy a sajátos nevelési igényű gyermekeket lehetőség szerint a többségi iskolarendszeren belül oktassák.

A 5.4. pontban foglaltak összegzéseként, az integrációs intézkedések hatókörét illetően megállapítható, hogy a rendszer két oldalról zárt. Egyrészt nem, vagy csak kismértékben képes bevonni a társadalom legjobb helyzetű, leginkább kedvezményezett rétegeit, így a társadalmi szempontból heterogén iskolai környezet megteremtése valójában nem sikerülhet, noha az eredményes integráció egyik feltétele lenne, hogy a hátrányos helyzetű gyerekek olyan mintákat is láthassanak maguk körül, amelyek az iskolai, társadalmi sikert példázzák, amelyek számukra is vonzóvá tehetik például a továbbtanulást. Másrészt kizárja a társadalom ténylegesen leg-hátrányosabb helyzetű, adott esetben csak szocio-kulturális háttérükben a többségi társadalomtól eltérő tagjainak jelentős részét az oktatási integráció lehetőségéből, nem egyszer már egészen kis korokban olyan pályára állítva őket, ami az önmagát beteljesítő jóslat erejével termeli újjá a képzetlenség, a munkanélküliség és a szegénység ördögi körét.

5.5. Az alanyi kör

Az integrációs és képesség-kibontakoztató oktatásszervezési forma célcsoportja a halmozottan hátrányos helyzetű gyermekek köre. Ezt a fogalmat a közoktatási törvény (Kotv.) 121. § (1) bekezdés 14. pontja határozza meg, méghozzá szociális mutatók segítségével.³²

A kategóriával kapcsolatban két vonatkozásban merül fel probléma: az egyik az etnikai dimenzió hiányából, a másik a halmozottan hátrányos helyzetű kategória szűk körű meghatározásából fakad.

5.5.1. Etnikai dimenzió

Ahogy azt a III. fejezetben kifejtettük, a hátrányos szociális helyzet alapján az általános, szociális mutatókon nyugvó intézkedéseket tartjuk megfelelőnek. Ugyanakkor álláspontunk szerint nélkülözhetetlen, hogy a mainstreaming elvét alkalmazva folyamatosan vizsgálják a két felkészítési forma hatását a cigányság helyzetének és a kisebbség-többség kapcsolatainak vonatkozásában.

Az OKM tájékoztatása szerint az alanyi kör szociális mutatókkal való meghatározása koncepcionális döntés volt: tudatosan kerültek át a hangsúlyok a szociális mutatókra. Az etnikai hovatartozás bevállása körüli visszaélésekre, az előítéletektől övezett kisebbség általános „rejtőzködésre”, és arra a tényre hivatkoztak, hogy 1993-ban megszűnt a romák hivatalos regisztrációja az oktatási rendszeren belül.

Az alanyi kör meghatározásával egyetértünk, annál is inkább, mivel a semleges – szülői végzettségi és szociális – mutatóval történő meghatározás egyben a magyar közoktatás rendszerszintű szelektivitására is

³² *Hátrányos helyzetű gyermek, tanuló:* az, akit családi körülményei, szociális helyzete miatt a jegyző védelembe vett, illetve akinek rendszeres gyermekvédelmi kedvezményre való jogosultságát megállapította, ezen belül halmozottan hátrányos helyzetű az a gyermek, az a tanuló, akinek a törvényes felügyeletét ellátó szülője, illetve szülei – az iskolai felvételi körzet megállapításával összefüggésben a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló törvény szerint vezetett nyilvántartás alapján készült statisztikai adatszolgáltatás, a gyermeket, tanulót megillető szolgáltatás megállapításához a szülő nyilatkozata szerint – legfeljebb az iskola nyolcadik évfolyamán folytatott tanulmányait fejezte be, fejezték be sikeresen, továbbá az a gyermek, az a tanuló, akit tartós nevelésbe vettek.

reagál.³³ Az alanyi kör szociális alapú meghatározása a cigány lakosság többségét jellemző alacsony iskolai végzettség és szegénység miatt egyáltalán alkalmas arra, hogy elérje az érintett cigány gyerekeket is.

Ugyanakkor, a mainstreaming elvét következetesen végiggondolva, felmerül néhány kérdés:

A program nem számol azzal a jelenséggel, hogy a cigány gyerekek száma – függetlenül az oktatási kínálattól – önmagában is szülői, fenntartói, iskolai döntést befolyásoló tényező. Természetesen a szülők iskolaválasztási szokásait az oktatáspolitikai nem tudja közvetlenül irányítani. A fenntartókra vonatkozó szabályok azonban közvetve, a kínálat kereteinek meghatározásával jelentősen alakíthatják a szülői attitűdöket. Ezen szabályok áttekintésére, és annak vizsgálatára, hogy azok alkalmasak-e a fenntartói döntések integrációt támogató jellegének biztosítására, a finanszírozásról, valamint a körzethatárról szóló fejezetekben térünk ki.

A halmozottan hátrányos helyzetű gyermekek nagy számban roma származásúak is, és azt is tudjuk, hogy szegregációjukban az előítéleteség is szerepet játszik. Ezt a kérdést a személyi feltételek, a pedagógusok vonatkozásában a 7. pontban vizsgáljuk.

Ugyanakkor felmerült az a kérdés is, hogy miként számolnak az intézkedések a halmozottan hátrányos helyzetű gyerekek körébe nem tartozó, de szegregáltan oktatott roma gyerekekkel. Az OKM válasza szerint a roma családok 75-80%-a hátrányos helyzetű is egyben, tehát a „rendszerből” kimaradók száma viszonylag kicsi, így az őket érő diszkrimináció kezelésére az antidiszkriminációs jelzőrendszert ítélték alkalmasnak. Ennek kiépülése azonban még kezdeti stádiumban van.³⁴

Cigány kisebbségi oktatás

Helyszíni látogatásaink során megvizsgáltuk azt is, hogy a gyakorlatban miként valósul meg egymás mellett a cigány gyermekek identitásának megőrzése, kultúrájának ápolása érdekében megszervezett cigány kisebbségi oktatás és az integrált oktatás; azaz nem eredményezi-e a kisebbségi oktatás a cigánygyerekek kimaradását az integrációs programból. Arra a kérdésre is választ kerestünk, hogy a két felkészítés nem teszi-e lehetetlenné a cigány

³³ A PISA-jelentés, amely nemzetközi összehasonlításban vizsgálta a magyar oktatási rendszert rámutatott arra, hogy a magyar tanulók iskolai teljesítményét különösen nagy mértékben szülei társadalmi helyzete határozza meg.

³⁴ Lásd részletesebben az 5.8. pontban.

kisebbségi oktatás megszervezését, azaz az integráció célja a megvalósítás során nem fordul-e át asszimilációs elvárásokká.

A meglátogatott iskoláknak csak töredékében szerveztek cigány kisebbségi oktatást is az integrációs és a képesség-kibontakoztató felkészítés mellett. Ahol mégis, ott legtöbbször nyelvtanítás nélkül a multikulturális elemek tanmenetbe építésével és délutáni hagyományőrző foglalkozásokkal találkoztunk. Több helyen is azt tapasztaltuk, hogy az iskolák nem tesznek különbséget a cigány kisebbségi oktatás elemei – a cigány népismeret, cigány kulturális tevékenység – és a multikulturális elemek között. A cigány népismeret műveltségi terület heti egy kötelező tanórai oktatását is a multikulturális elemek tantárgyakba építésével vélték megvalósítani.³⁵ Megállapítható volt ugyanakkor, hogy a cigány kisebbségi oktatás esetleges hiányosságai nem az integrációs felkészítés eredményeképpen keletkeztek. Nem tapasztaltuk azt sem, hogy az integráció címén asszimilációs törekvések valósulnának meg.

A cigány kisebbségi oktatás megszervezése sehol sem jelentette az ebben részt vevő gyerekek kimaradását az integrációból, mindkét program megvalósítható volt ugyanazon gyermekek vonatkozásában. Az integrációs szemléletet lelkesen magukénak valló iskolákban azt a tendenciát is megfigyelhettük, hogy a cigány kisebbségi oktatás kulturális tevékenység részébe a többségi gyerekek is egyre sűrűbben bekapcsolódtak. A hagyományőrző, sokszor projekt-napok keretében a szülőkkel közösen szervezett eseményeken ezeknek az intézményeknek minden diákja teljes természetességgel részt vett.

JAVASLATOK

- Az oktatási kormányzat folyamatosan elemeztesse – a mainstreaming elvének megfelelően – a két felkészítés cigány származású gyerekekre gyakorolt hatását, és ennek megfelelően szükség szerint kezdeményezze a szabályozás módosítását, kiegészítését.
- A szaktárca folyamatosan monitorozza azt, hogy
 - nem maradnak-e ki a cigány gyerekek a két felkészítésbe bevontak köréből,

³⁵ Jelen vizsgálatunk keretei között arra korlátoztuk tevékenységünket, hogy ahol felmerült a jogszabálysértés gyanúja, ott külön tájékoztató levélben tisztáztuk a cigány kisebbségi oktatás törvényes megszervezésének és megvalósításának módját, azonban ebben a vonatkozásban mélyrehatóbb vizsgálatot nem végeztünk.

- az integráció címén nem fogalmazódnak-e meg asszimilációs elvárások,
- adottak-e a pedagógusok részéről a tényleges integrációhoz szükséges szemléletbeli feltételek,
- működik-e antidiszkriminációs jelzőrendszer a halmozottan hátrányos helyzetű körbe nem tartozó, de kirekesztett roma gyermekek megsegítésére.

5.5.2.

A kategória által érintettek köre

A halmozottan hátrányos helyzet kategóriájának definiálásával a meglátogatott iskolák többsége nem értett egyet: túl szűknek tartották az alanyi kört. Mindenütt tágabb értelemben beszéltek a hátrányos helyzetű, integrálásra szoruló diákokról.

Felkért szociológus szakértőink is egyöntetűen állítják, hogy egy nyolc általános iskolai osztállyal rendelkező és egy elavult, a piacon nem értékesíthető szakmát szerzett, évek óta munkanélküli, szakmunkás vagy szakiskolai végzettségű szülő életmódjában, családi mintáiban, lehetőségeiben nem tér el egymástól szignifikánsan, különösen az ország periférikus helyzetű, leszakadó térségeiben, településein, ahol nincsenek vagy igen korlátozottak az elhelyezkedési lehetőségek. Szociológiai szempontból ezek a rétegek egy kategóriát alkotnak, ezért nem indokolt a „halmozottan hátrányos helyzetű” tanuló meghatározásának a nyolc általános iskolai osztállyal rendelkező szülők körével való lezárása. Az a szabály, amely szerint az iskola igazgatója – a képesség-kibontakoztató felkészítésbe már felvettek 10%-át meg nem haladó mértékben – felveheti a képesség-kibontakoztató felkészítésbe azt a tanulót is, aki nem halmozottan hátrányos helyzetű, nem biztosít megfelelő mérlegelési szabadságot, nem eléggé rugalmas a szűk törvényi definícióba nem tartozó, de a tényleges szociológiai mutatók alapján hátrányos helyzetű diákok bevonásához.³⁶

Az olyan iskoláknál, amelyek az adott település lakosság-összetételét tükrözve mutattak a rendeletben definiált szegregációhoz közeli halmozottan hátrányos helyzetű arányokat, ahol tehát a térség kedvezőtlen

³⁶ Ugyanennek a kategóriának a használatát – az elmondottak alapján – a felsőoktatási intézményekbe történő kedvezményes bejutási lehetőség esetében is újragondolandónak tartjuk.

adottságai határozzák meg az integráció lehetséges mértékét és körét, ott látható volt, hogy nem lehet az egész térség, régió hátrányos helyzetének ódiomát az iskolára hárítani.³⁷ Ezek az intézmények lassan, önhibájukon kívül, mert az iskola társadalmi környezete miatt „a gyerekeket nem lesz kihez integrálni”, kicsúsznak az előírt arányokból. A hátrányos helyzetű térségekben, régiókban a szó általános értelmében vett „hátrányos helyzetű” gyermeklétszám jóval meghaladta a törvényi definícióban foglaltak szerinti diákok arányát. Ezeknek az iskoláknak a „diszesekkel”³⁸, az integráltan tanított sajátos nevelési igényű diákokkal, a viselkedési és tanulási problémákkal küzdőkkel együtt sokszor az 50%-ot is meghaladó gyermeket kellene ténylegesen integrálniuk, pedig a megkérdezett igazgatók, tanárok egyöntetű véleménye szerint a pedagógiai szempontból eredményes integráció csak akkor valósítható meg, ha egy-egy osztályban, csoportban az integrálandó gyerekek aránya nem haladja meg a 10-15%-ot, már a 20%-ot is határesetnek tekintik.

Meggyőződésünk, hogy az önhibájukon kívül a jogszabályi arányokból „kicsúszó” iskolákban is biztosítani kell a minőségi közoktatási szolgáltatásokhoz való hozzáférést, valamint hogy ezekben a térségekben komplex deszegregációs programokra van szükség.

JAVASLAT

- Az oktatási tárca fontolja meg a „halmozottan hátrányos helyzetű” kategória módosításának szükségességét: ne csupán a nyolc általános iskolai osztállyal, hanem a szakmunkásképző vagy szakiskolai bizonyítvánnyal rendelkező szülők gyermekei is kerüljenek be ebbe a körbe, amennyiben a rendszeres gyermekvédelmi kedvezményre való jogosultság feltétele fennáll.
- A kormányzat a tervezett „Esély a leghátrányosabb helyzetű kistérségekben élőknek” című komplex (28 kistérséget érintő) integrációs program megvalósítása mellett nyújtson támogatást a programból kimaradó, önhibájukon kívül szegregált térségeknek; azaz biztosít-

³⁷ Annak érdekében, hogy az arányok tarthatók legyenek, néhány önkormányzat támogatni próbálta a szülők beiskolázását. Volt azonban olyan eset is, amikor felmerült az adatok manipulálhatósága is, az tudniillik, hogy csak a megfelelő arányhoz szükséges számú szülő nyilatkozatát kérték.

³⁸ A dyslexia, dysgraphia és dyscalculia az olvasással, írással, számolással kapcsolatos tanulási problémákat jelölik.

sák a minőségi oktatáshoz való hozzáférést valamennyi önhibáján kívül szegregált nevelési, oktatási intézménynek.

5.6.

A képesség-kibontakoztató és integrációs felkészítés tartalma³⁹

A 2003–2004-es tanévben bevezetett képesség-kibontakoztató felkészítés az oktatási és kulturális miniszter által kiadott IPR bevezetését, alkalmazását jelenti.

Az IPR tartalmát elemezve arra a meggyőződésre juthatunk, hogy egy széles módszertani skálával rendelkező, a tananyag megtanítása mellett a kompetenciák fejlesztésére is figyelő, az egyéni szükségletek szerint differenciáló, a társadalmi környezettel, elsősorban a szülőkkel való kapcsolattartás fontosságát belátó tantestület, iskola mindazt tudja és alkalmazza, amit az IPR előír. Ez a program nem a halmozottan hátrányos helyzetű gyerekek sajátos helyzetére szabott „speciális program”, hanem egy jól működő iskola alapelveit és pedagógiai módszertanát tartalmazza.

A mai közoktatási rendszerben a frontális oktatás az általánosan elterjedt pedagógiai módszer. Az IPR innovatív pedagógiai program, amelyet a képesség-kibontakoztató felkészítés keretében célzottan a leghátrányosabb helyzetű gyerekeket tanító iskolák kaphatnak meg.⁴⁰ Ez a felkészítés általánosságban, arányok megkövetelése nélkül kívánja meg a heterogén osztályok és csoportok létrehozását, ezért akár szegregáló vagy szegregált iskolák is bevezethetik.

Az integrációs felkészítés a képesség-kibontakoztatástól annyiban tér el, hogy a képesség-kibontakoztatásban részt vevő tanulókat az ebben részt nem vevő tanulókkal együtt kell tanítani. Azaz egy osztályban, csoportban, megfelelő arányban együtt kell nevelni a halmozottan hátrányos helyzetű és a nem halmozottan hátrányos helyzetű diákokat. Az IPR-nek a „rideg integráció” elkerülésében van nagyon nagy szerepe: az a funkciója, hogy egy befogadó pedagógiai légkörben minden egyes gyermeknek esélye legyen arra, hogy képességei optimálisan fejlődjenek.

Helyszíni látogatásaink során nem tudtuk meg pontosan, hogy az egyes

³⁹ A két felkészítésről szóló rendelkezéseket a 11/1994. (VI. 8.) MKM-rendelet 39/D. és 39/E. paragrafusai tartalmazzák.

⁴⁰ Ugyanakkor az innovatív pedagógiai módszerek elterjesztése általános közoktatáspolitikai feladat is, ezért ahogy arról az 5.7. pontban írunk: az alapképzésbe való bevezetését nélkülözhetetlennek tartjuk.

iskolákban a pedagógusok mekkora hányada milyen gyakran alkalmazza az IPR pedagógiai programba is beemelt elemeit, tanulás-szervezési módszereit. Az intézményvezetők általában nem kötelezik a tanárokat: van, aki minden óráján a kooperatív technikát alkalmazza, s olyan intézményben is jártunk, ahol célul tűzték ki, hogy az órák 20%-át IPR alapján tartásák a pedagógusok. Az intézményvezetők, pedagógusok beszámolóit és saját tapasztalataink alapján is állíthatjuk, hogy például a kooperatív tanulás, a projekt módszer, a drámapedagógiai elemek alkalmazása olyan módszereket jelentenek, amelyek alkalmasak a halmozottan hátrányos helyzetű tanulók iskolai eredményességének javítására.

Bár a jogszabály (39/E §) integrációról beszél, de a szegregáció típusait határozza meg egyiskolás és többiskolás települések – iskolák és osztályok közötti arányok – vonatkozásában. A jogszabály pontos megfogalmazása, az arányok egyértelmű meghatározása nélkülözhetetlen.⁴¹ Az arányok megfelelő számításáról 2006 végén, egy város esetében vita alakult ki az Állami Számvevőszék (ÁSZ) és az OOIH, valamint az OKM között. Az OOIH szerint a jogszabályokat betartó város jogosult volt a támogatásra, az ÁSZ azonban máshogy számolt, és visszakövetelte a korábban felvett integrációs és képesség-kibontakoztató normatívát. Az arányok számításának kérdésében elengedhetetlennek tartjuk, hogy az állami szervek azonos módon foglaljanak állást, és ne okozzanak teljes bizonytalanságot a programot bevezető fenntartók és intézmények munkájában.

A jelenlegi szabályozás nem nevesíti explicit módon a tagiskolákat; ezért lehetőség nyílik olyan értelmezésre, amely szerint az összevont iskola tagiskolája és a székhely szerinti iskola viszonylatában nem érvényes a párhuzamos osztályok közötti arányelőírás. Egyértelművé kell tenni a jogszabályban, hogy a párhuzamos osztályok közötti arányelőírás az összevont intézmény tagiskolái esetében sem mellőzhető.

A 5.10. pontban kitérünk arra a kérdésre, hogy Budapest kerületeinek sajátos helyzetével sem számol a jelenlegi szabályozás. Itt csupán arra szeretnénk rámutatni, hogy ez egy ténylegesen integráló iskola és az oda járó diákok számára azzal a következménnyel jár, hogy az intézmény sa-

⁴¹ Az első időszakban ombudsmani vizsgálatokból is jól ismert szegregáló intézmények is (illetve az őket fenntartó önkormányzatok) igényelhettek integrációs normatívát a jogszabály pontatlan megfogalmazása miatt (nem mindegy, hogy az integrációba bevont tanulók vagy a halmozottan hátrányos helyzetű diákok számáról van szó).

ját hibáján kívül, a fenntartó döntései vagy a nem önkormányzati iskolák „arányelrontó” szerepe miatt esik az integrációs normatívától, a továbbképzések és infrastrukturális megújulás lehetőségeitől. Az ilyen ténylegesen integráló kerületi iskola nem tudja befolyásolni sem az önkormányzat döntéseit, sem pedig a nem önkormányzati iskolák fenntartóit. Álláspontunk szerint a jelenlegi rendszerben az ebbe az iskolába járó gyerekek joga sérül, amiért nem kaphatják meg azokat a plusz szolgáltatásokat, amelyekhez hasonló helyzetben, de „szerencsésebb környezetben” hozzájuthatnának.

A hatályos szabályozás szerint integrációs felkészítés első, ötödik osztályban és szakiskola kilencedik évfolyamán indítható. Ha a modell az elvárásoknak megfelelően működik, akkor a felmenő rendszerben integráltan, innovatív pedagógiával tanított hátrányos helyzetű gyermekek egyre nagyobb számban fognak megjelenni a szakiskolák helyett az érettség adó középiskolákban. Deklarált oktatáspolitikai cél az is, hogy a hátrányos helyzetű gyermekek minél nagyobb számban, minél korábban járjanak óvodába, ahol integrált nevelésük kulcsfontosságú. Ezért szükségesnek tartjuk azt, hogy a két felkészítés az óvodákban és az érettség adó középiskolákban is indítható legyen.

JAVASLATOK

- Az OKM folytasson egyeztetéseket az érintett állami szervekkel, és alakítsanak ki közös állásfoglalást az integrációhoz szükséges arányok számításának módjáról, hogy az OOIH a jogszabály egységes alkalmazásához segítséget tudjon nyújtani.
- Módosítsa a szaktárca a normaszöveget a tagiskolák nevesítésével: azaz válják egyértelművé, hogy a párhuzamos osztályok közötti arányelőírás nem mellőzhető az összevont intézmény tagiskolái esetében sem.
- Az integrációs rendszer igazságosabb működése érdekében az oktatási tárca teremtsen meg annak a feltételeit, hogy az integráló, de önhibájukon kívül integrációs normatívára nem jogosult iskolák hasonló tárgyi, módszertani innovációkhoz juthassanak hozzá.
- Módosítsa az OKM a szabályozást annak érdekében, hogy az óvodákban és érettség adó középiskolákban is bevezethető legyen az integrációs és a képesség-kibontakoztató felkészítés, és igényelhető legyen az ezek megvalósításához szükséges támogatás.

5.6.1. Multikulturális elemek

A multikulturális oktatás az etnikai sztereotípiák és előítéletek visszaszorítása révén előmozdítja az egyre sokszínűbbé váló társadalomban a harmonikus együttélést. A multikulturális elemek tananyagba és pedagógusképzésbe kerülése a szemléletformálás, az ún. „rideg integráció” elkerülésének is alapfeltétele. Az OKM-től kapott tájékoztatás az alábbi helyzetképet nyújtja. Általános követelményként a Nemzeti Alaptanterv (Nat.) előírja, hogy az oktatás minden szintjén minden gyereknek meg kell ismerkednie a kisebbségek kultúrájával; kimeneteli követelményként pedig az érettségi követelményrendszerbe is beépült a kisebbségek kultúrájának ismerete. Ugyanakkor világossá vált, hogy a tényleges oktatást lehetővé tevő oktatási csomagok jelenleg még véleményezés, illetve tesztelés alatt állnak.

Egy pedagógus-továbbképzési programot is kifejlesztettek, amelyet ebben a tanévben 50 tantestület kap meg térítésmentesen. Tervek szerint az NFT II-ben a képzés több száz iskolához jut el.

Tervezik a tankönyvek és oktatási segédletek áttekintését a romák megjelenítése, ábrázolása tekintetében, s ezen belül kitérnek arra is, hogy milyen romákról szóló tartalom jelenik meg, valamint milyen tartalom hiányzik a szóban forgó könyvekből, segédanyagokból.

Nem kaptunk azonban választ arra a kérdésünkre, hogy a pedagógusok ehhez szükséges ismereteit, megfelelő szemléletét miként kívánják általánosan biztosítani, azaz hogy beépül-e ez a tartalom a pedagógus alapképzésbe.

Összességében látható, hogy ezen a területen még csak az első lépések történtek meg mind a tananyag előállítását, mind pedig a pedagógusok felkészítését illetően.

JAVASLAT

- Az oktatási kormányzat tegye meg a multikulturális elemek tényleges oktatásához szükséges intézkedéseket – a tananyagok, tankönyvek és a pedagógusképzés területén is.

5.7. Személyi feltételek

5.7.1.

Pedagógiai módszertan a programon belül

A program sikerének előfeltétele az innovatív pedagógiai módszerek ismerete. Jelenleg az innovatív pedagógiai módszerek megismerését biztosító pedagógus-továbbképzés csak az integrációs modellben részt vevő, és egyben HEFOP pályázatot is elnyerő iskolák részére biztosított. Helyszíni vizsgálataink során is kiderült, hogy a rendszert bevezető, de HEFOP-pályázatot nem nyert iskolák továbbképzés hiányában csak „rigid integráció”-t tudtak megvalósítani. Jelenleg az innovatív pedagógiai módszertan elsajátítására pályázati keretek között vagy csak esetlegesen elérhető továbbképzéseken van lehetőség, azaz az IPR tartalmi megvalósításának lényegi előfeltétele nem garantált.

Az OKM arról tájékoztatott minket, hogy *„a HEFOP nyertes iskolákon kívül 2007. januárban kiírásra kerülő pályázaton azok az iskolák is igényelhetnek térítésmentes tantestületi továbbképzéseket, amelyek a kétféle »felkészítést« bevezették az intézményükben. 270 tantestületi képzés biztosítására lesz így lehetőség. A későbbiekben az NFT II-ben közel háromezer iskolának lesz lehetősége arra, hogy a programba bekapcsolódjon.»*

Az idézett tájékoztatásból is kiderül, hogy a továbbiakban is pályázati úton kívánják eljuttatni a képzéseket az iskolákhoz.⁴² Ezt a rendszert azért nem tartjuk megfelelőnek, mert így előállhat az a helyzet, hogy egy iskola formálisan ugyan részt vesz a programban, a gyakorlatban azonban, a legjobb szándék mellett is, csupán átalakítja az osztályok közötti szegregációt osztályon belülivé. Megfelelő inkluzív pedagógiai módszertani ismeretek és előítélet-mentes szemlélet hiányában nem zárható ki, hogy a hátrányos helyzetű diákok fejlődését a korábbinál is jobban hátráltató helyzet alakul ki. Fennáll az osztályon belüli szegregáció veszélye, illetve a halmozottan hátrányos helyzetű gyerekek iskolai kudarcának lehetősége. Ezért nélkülözhetetlennek tartjuk, hogy a két felkészítés valamelyikét bevezető iskolák tantestületei az IPR-tréninget kötelező módon végezzék el.

⁴² Az OOIH-tól megtudtuk, hogy jelenleg egy egyszerűsített pályázati rendszerben is lehet igényelni a továbbképzést, amire külön felhívták az eddigi pályázatból kimaradt intézmények figyelmét.

JAVASLAT

- Az oktatásért felelős minisztérium biztosítsa azt, hogy az IPR-tréning a program kötelező elemévé váljon, azaz a két felkészítést bevezető iskolák tantestületei kötelező módon végezzék el az IPR-tréninget.

5.7.2.

Pedagógiai módszertan a pedagógusképzésben

A teljes pedagógiai állománynak és a tanárképzésben résztvevőknek is szükségük lenne az innovatív pedagógiai módszerek elsajátítására. Amennyiben a közzethatárokra vonatkozó szabály megvalósítása beváltja a hozzá fűzött reményeket, akkor egyre több intézményben várható a halmozottan hátrányos helyzetű gyermekek megjelenése. A „rideg integráció” elkerülése érdekében a pedagógusoknak készen kell állniuk a befogadó légkör megteremtésére, az együttnevelést, integrációt segítő módszerek alkalmazására. Ezért az alapképzésnek is tartalmaznia kell ezeket az elemeket. Jelenleg folyik az erre önként jelentkező felsőoktatási intézményekben a pedagógus alapképzési programok bevezetése, tesztelése, de addig is, amíg a program minden intézményben az alapképzés kötelező része lesz, már biztosítani kellene a megfelelő hospitálási lehetőségeket. Az általunk felkeresett iskolák egyikében azt panaszolták, hogy hiába fordultak a közeli pedagógusképző intézményhez az együttműködés reményében, válaszra sem méltatták őket, egy másik volt bázisintézmény vezetője arról számolt be, hogy az ő munkájukról ugyan már több végzős pedagógusjelölt írt szakdolgozatot, de csak az iskola honlapjáról letölthető anyagokból, mert órát még senki nem látogatott náluk. Ez a helyzet nyilvánvalóan tarthatatlan.

JAVASLATOK

- Az OKM tegyen további erőfeszítéseket annak érdekében, hogy az integrált pedagógiai módszerek mielőbb az alapképzés tényleges részévé váljanak.
- A szaktárca tegye meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy továbbfejlesszék a pedagógus alap- és továbbképzéseket az integrációs modell tapasztalatai alapján.

- Az oktatásért felelős tárca segítse elő, hogy a jövő pedagógusok az alapképzés részeként az integráló, a halmozottan hátrányos helyzetű gyerekeket nagy számban oktató iskolákban is hospitáljanak.

5.7.3.

Antidiszkriminációs tréning a pedagógusoknak

Egyetértettünk azzal a koncepcióval, hogy a program célcsoportja a halmozottan hátrányos helyzetű gyermekek köre. Ugyanakkor szociológiai tényként kezelhetjük, hogy ezen gyermekek hátrányos szociális helyzetük mellett, egyben nagy százalékban a roma kisebbséghez tartoznak. A mainstreaming elve azt jelenti, hogy minden intézkedésről való döntés és az intézkedések végrehajtása során figyelembe kell vennünk, hogy azok miként hatnak a romák helyzetére, a többség-kisebbség kapcsolat-rendszerére. Kiemelten fontos ez olyan program esetében, amelynek célcsoportját köztudottan többségében cigány származású gyermekek alkotják. Számolni kell azzal a ténnyel, hogy a szegregáció oka sokszor nem csupán a hátrányos helyzet, és nem is csak az egész oktatási rendszer rendkívüli szelektivitása, hanem abban az előítéletes szemlélet is szerepet játszik. Ezért nem tartjuk elegendőnek az integrációs felkészítés megvalósításához a pedagógusok módszertani képzését. A megfelelő módszertani háttérrel rendelkező pedagógus személyes előítéletei hatására ugyanúgy „rideg integrációt” fog csak megvalósítani, mint a módszertani hiányosságokkal küzdő társa.

Az OOIH-tól azt a tájékoztatást kaptuk, hogy bár kimondva nem szerepel az IPR-tréningek anyagában a szemléletformálás, ez a kérdés mindenképpen felvetődik a továbbképzéseken: leginkább a kooperativitás és multikulturális elemek oktatásánál. A tréningeken, továbbképzéseken gyakorlatilag megtörténik az előítéletekkel való szembesülés, és ezek kezeléséhez eszközöket és módszertant kapnak a pedagógusok.⁴³

Nem tudtuk vizsgálni, hogy az IPR elemeinek elsajátítása mennyiben jelentheti egyben a pedagógusok szemléletformáló, antidiszkriminációs képzését is. Mindazonáltal nélkülözhetetlennek tartjuk, hogy a két felkészítés valamelyikét bevezető iskolák tantestületei az IPR-tréning mellett, vagy azzal együtt, abban benne foglalva – de kötelezően és ne csupán pá-

⁴³ A helyi döntéshozók, a fenntartók képviselői és nem pedagógus szakemberek számára kiírt HEFOP-pályázatok expressis verbis is tartalmazzák előítélet-felismerő, -kezelő elemeket.

lyázati esetlegességgel – szemléletük formálását segítő képzésen, tréningen is részt vegyenek.

JAVASLATOK

- A szakminisztérium biztosítsa azt, hogy a szemléletformáló, anti-diszkriminációs felkészítés is a program kötelező elemévé váljon, azaz a két felkészítést bevezető iskolák tantestületei kötelező módon végezzenek szemléletformáló, anti-diszkriminációs tréninget.
- Az OKM tegyen további erőfeszítéseket annak érdekében, hogy a szemléletformáló, anti-diszkriminációs felkészítés a pedagógus alapképzés tényleges részévé váljon.

5.7.4.

Hospitálás a programon belül

A meglátogatott iskolák egy része elmondta, hogy a legtöbbit a kölcsönös hospitálások során tanultak az innovatív pedagógiai módszerekről, a bázisiskolai rendszer megszűnésével azonban a programban részt vevő iskolák között is megszakadtak, esetlegessé váltak a kölcsönös hospitálások. Különösen nehéz azoknak az iskoláknak a helyzete, amelyeknek közvetlen környezetében, elérhető közelségében nincsenek integráló intézmények.⁴⁴

Az innovatív pedagógiai gyakorlatok kölcsönös hospitálások, az egymástól való tanulás nélkül nem tudnak elterjedni és megújuló módon beépülni az iskolák életébe. Ennek megfelelő – időbeli és anyagi – kereteit meg kell teremteni a programon belül.

Az OKM arról tájékoztatott minket, hogy az integrációs folyamatban előrébb tartó iskolák hospitációs központtá alakítását és szakértői, mentori szolgáltatásokat nyújtó szakmai hálózatok működtetését tervezik. Az OOIH-tól azt is megtudtuk, hogy az NFT II-ben újraindítják a bázisiskolai rendszert, illetve idén is szerveznek megyei szintű intézményi találko-

⁴⁴ A Dél-Dunántúlon, főként Baranya megyében, ahol a legtöbb bázisiskola, illetve „jó gyakorlatot” felmutató integráló intézmény található, már kialakult egyfajta együttműködő hálózat, ezzel szemben másutt, elsősorban az alföldi megyékben gyakran panasztáltak az intézményvezetők, hogy csupa szegregáló, de legalábbis a képesség-kibontakoztató és integrációs felkészítés iránt nem érdeklődő iskola veszi őket körbe, gyakran még a pályázati konzorciumi partnerek összeszedése is nehézségbe ütközik.

zókát a tapasztalatcsere biztosítása érdekében. Ezt a feladatot nélkülözhetetlennek tartjuk, támogatjuk mielőbbi megvalósítását.

5.7.5.

Pedagógiai asszisztensek

Kulcsfontosságúnak tartjuk a pedagógiai-szakmai tevékenységet segítő pedagógiai asszisztensek iskolai alkalmazását, mivel ők segítséget nyújthatnak a többségi és kisebbségi társadalom közötti szakadék áthidalásában, a konfliktusok feloldásában, az iskola és a szülők közötti párbeszéd kialakulásában. Jelenlétük, működésük hozzájárulhat ahhoz, hogy csökkenjen a távolság az iskola és a sokszor alacsony érdekérvényesítő képességű hátrányos helyzetű szülők között.

Helyszíni vizsgálataink is arról győztek meg minket, hogy egészen más a szülőkkel való kapcsolattartás intenzitása és sikeresebb az iskolai életbe való bevonásuk ott, ahol roma segítő szakemberek is részt vesznek az oktatási intézmény mindennapi munkájában.⁴⁵

Pedagógiai asszisztensek alkalmazására jelenleg is van lehetőség, szükségesnek tartanánk azonban alkalmazásuk kötelezővé tételét azokban az iskolákban, ahol nagy számban tanulnak halmozottan hátrányos helyzetű gyermekek.

JAVASLAT

- Az oktatási kormányzat kezdeményezze a Kotv. megfelelő rendelkezéseinek módosítását: tegyék kötelezővé a pedagógiai asszisztensek alkalmazását – az ehhez szükséges személyi és tárgyi feltételek egyidejű biztosításával – azokban az iskolákban, ahol a halmozottan hátrányos helyzetű gyermekek felülreprezentáltak.

⁴⁵ Az Országos Foglalkoztatási Alap (OFA) pályázati kiírása alapján 2003-ban a közoktatási intézményeknek lehetőségük nyílt arra, hogy pályázzanak roma pedagógiai asszisztensek foglalkoztatására. Az OFA támogatta a roma származású munkanélküli foglalkoztatását; a közoktatási intézmény pedig vállalta, hogy a program befejezését követően a munkavállalót legalább két évig továbbfoglalkoztatja. A pedagógiai asszisztens segít az iskola és a szülők közötti kapcsolattartásban, e munkája mellett továbbtanul (leérettségizik és OKJ-s szakképesítést szerez), amit az önkormányzat és az iskola szintén támogat.

5.8.

Az integrációs intézkedések eredményességének mérése

5.8.1.

A mérések

Az oktatási rendszer egyik alapvető problémája, hogy az intézményekben folyó pedagógiai munka eredményének rendszeres mérése nem megoldott, s e hiány természetesen vonatkozik az integrációs intézkedésekre, az integráló intézményekben folyó munkára is. Az OKÉV ellenőrzései csak szűrőpróbaszerűek voltak. Ismereteink szerint a rendszer egyelőre csak a „bemenetelt” méri (normatívák, továbbképzések, kidolgozott pedagógiai programok), az output (tanulói teljesítmény, valódi integráció) mérésére nincsenek megfelelő módszerek.

A felkért szakértő⁴⁶ szerint az integrációs politika sikere leginkább a tanulói teljesítmények ún. longitudinális mérése, a különböző időpontban mért teljesítmények egyéni szintű összehasonlítása alapján ítélné meg.

Az egyéb mutatók nem nyújtanak megbízható információt az integráció, fejlesztés megvalósulásának eredményeiről:

- A hátrányos helyzetű diákok átlagos teljesítményét elemezve, az eredményeket jelentősen befolyásolhatja az, ha például egy-egy diák iskolát vált.
- Az olyan mutatók, mint a kevesebb bukás, a tankötelezettségi kor határa előtt a rendszerből kikerülés csökkenése manipulálhatók (például a teljesítmény-követelmények leszállításával), így nem nyújtanak megbízható képet.
- A továbbtanulási mutató esetében aggályos, hogy mivel nincs meghatározott mérték, eggyel több továbbtanulás is eredményességként jelentkezhet. A középiskolák felvételi követelményei is megváltozhatnak a csökkenő diáklétszám miatt. Továbbá az a tény, hogy valakit felvettek, még nem jelenti azt, hogy biztosan képes is elvégezni az adott iskolát.

Megkerestük az OKM-et azzal a kérdéssel is, hogy miként mérik az integrációs intézkedések eredményességét. A tárca egyrészt hivatkozott a halmozottan hátrányos helyzetű tanulóakra vonatkozó adatszolgáltatás új

⁴⁶ Hermann Zoltán.

szabályára.⁴⁷ Bár az adatgyűjtésnek ezt a módját a párhuzamos (jegyzői és iskolai) adatkezelés miatt nem tartjuk teljesen aggálytalannak,⁴⁸ az kétségtelen tény, hogy megteremti a nyilatkozatok minisztérium általi ellenőrizhetőségének feltételét, a törvényességi ellenőrzés kiinduló pontja lehet.

Az oktatási kormányzat a 2007 elején megalkotandó normatívaigénylési rendszert is ismertette, amely szándékaik szerint célzottabbá és ellenőrizhetőbbé teszi a támogatások lehívását. A teljesen szabad felhasználású normatívát fel fogja váltani egy indikátorokhoz kötött igénylés, amelyhez a felhasználást ellenőrző rendszer is kapcsolódik majd. A jelenleg formálódó OKM-rendelettel – a tárca célja szerint – lehetővé válik a jogosultság előzetes kontrollálása, az eredményességi indikátorok beépítése, a szakmai ellenőrzés rendszerének működtetése. Terveik szerint a konkrét ellenőrzéseket a 2007. február 1-én felállított és az OKÉV-et is integráló Oktatási Hivatal végzi majd.

A tervezett rendszerről egyelőre többet nem tudunk, azt azonban hangsúlyoznunk kell, hogy nem elégséges, ha a felhasználás ellenőrzése kizárólag adatszolgáltatáson alapul. A szakmai ellenőrzésnek az új pedagógiai módszerek tényleges alkalmazását is vizsgálnia kell. (Dokumentálni szinte mindent lehet, a tényleges és a rideg integráció közti különbséget azonban csak a tanórákon való részvétel útján lehet megállapítani.)

Az IPR bevezetése során az intézményektől elvárják bizonyos mutatók teljesítését⁴⁹, komplex ellenőrzésre azonban az OOIH-nak kapacitások híján eddig nem volt módja. Ezen változtat remények szerint az önellenőrzési rendszer, amelyet az OOIH 150 iskolán tesztelt. A szakmai ellenőrzés és segítségnyújtás megteremtéséhez próbál keretet teremteni az együttműködési megállapodás, amit a normatívát igénylő fenntartóknak és az IPR-t bevezető intézményeknek kell az OOIH-val megkötniük.⁵⁰ E megállapodás szerint az intézménynek egy önértékelési kérdőívet kell kitöltenie integrációs szakértő segítségével. (A szakértő díját a fenntartó-

⁴⁷ A 70/2006. (III. 28.) Korm. rendelet által módosított, a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény végrehajtásáról szóló 20/1997. (II. 13.) Korm. rendelet 12/H. §, amely 2006. VI. 1-től hatályos és 2007. I. 1-től kell alkalmazni.

⁴⁸ Lásd részletesen kifejtve az 5.10. pontban.

⁴⁹ Az elvárt legfontosabb mutatók: az évisemlések, a lemorzsolódás csökkentése, az érettségit adó középiskolákban továbbtanulók számának növekedése, valamint a kompeten-ciamérések során az átlagot meghaladó eredménynövekedés.

⁵⁰ Lásd 11/1994. (VI. 8.) MKM-rendelet 39/D §. (8) bekezdés.

nak, intézménynek kell állnia.) Amennyiben az iskola ennek alapján megállapítja, hogy gyakorlata részben vagy egészben nem felel meg a jogszabályban írottaknak, elvégzi a szükséges korrekciót, és erről tájékoztatja a sulinova Kht-t. Az OOIH célzottan szakértői segítséget nyújt a korrekció elvégzéséhez, ha az iskola az önellenőrzési dokumentációt megküldi számára.

Bár az együttműködési megállapodás megkötése és az önellenőrzés elvégzése kötelező a normatívát igénylő iskolák számára, és az önellenőrzés helyességének megállapításában szakértő segít, maga a korrekció az intézményre van bízva, amelyhez csak esetlegesen kap segítséget az OOIH-tól. A szakértői díj intézményre terhelése is okozhat nehézséget a hátrányos helyzetű, forráshiányos településeken működő iskolák számára. Helyszíni vizsgálataink során nem egy iskola mondta el azt is, hogy álláspontja szerint kitölthetetlen az önértékelési dokumentum: mindent más bontásban kell összegyűjteni, mint ahogy azt a közoktatási statisztikák megkövetelik. Észrevételeik szerint az egyébként is sok adminisztrációval járó IPR mellett a munka dokumentálásának megkövetelt foka az oktatástól veszi el az energiát, és vannak olyan elvárások is, például a továbbtanuló gyerekek középiskolai sikerességének nyomon követése, amelyek az iskolák jelenlegi kapacitásai mellett teljesíthetetlenek.⁵¹

Mindenesetre a teljes ellenőrizhetetlenség állapotából elmozdulás történt a mérhetőség irányába, mindez azonban természetesen már csak azon intézmények esetében mutathatja hitelesen a program következtében megvalósuló változásokat, amelyek az önellenőrzés bevezetésével egyidejűleg kezdik el valamelyik felkészítés alkalmazását. Hiszen a „nullponttól” kiindulva, ahhoz viszonyítva mérhető az elmozdulás, a program eredménye. (A 2003-ban elindult program esetében hiányzott az iskolák elszámoltathatósága, senki sem kérte számon a célok teljesülését. Így nem mérhető, hogy történt-e, és ha igen, milyen irányú változás.)

Az OM 2005-ben arról is beszámolt, hogy az oktatási diszkrimináció felszámolására, illetve megelőzésére antidiszkriminációs jelzőrendszer működtetését tervezik. A tárcá azonban arról a nehézségről is tájékoztatást adott, hogy a finanszírozási és a tanulói teljesítménymérési adatbá-

⁵¹ Egyetlen iskolai vezető számolt be arról, hogy a környék középiskolaival írásbeli megállapodást kötött, amely szerint azok visszajelzést küldenek a felvett tanulók teljesítményéről, előmeneteléről. Általánosabb azonban inkább az a tapasztalat, hogy a megkeresésre a középiskolák, mivel ez nem kötelező feladatuk, nem is reagálnak.

zisok jelenleg nem összekapcsolhatók; azaz az iskolák normatívaigénylési jogosultsága ellenőrizhetetlen, illetve az ellenőrzés csak közvetve, a fenn tartón keresztül történhet, az egyenkénti helyszíni vizsgálat pedig nem elég hatékony. Az adatok összekapcsolhatósága érdekében egyeztetést kezdeményeztek az ÁSZ, MÁK, BM, OKÉV közreműködésével. Ezek a tárgyalások azonban megrekedtek, folytatásukra mind ez ideig nem került sor.⁵²

Jelenleg az országos kompetenciamérések keretében jogszabály teszi kötelezővé a 4., 6., 8. és 10. évfolyamokon a teljes körű felmérést. Ugyanakkor hiányzik az egymást követő eredmények személyre szóló összekapcsolásának lehetősége, a fejlődés egyéni szintű követése, valamint a tanulók 1–3. évfolyamig történő mérése is. Ebben a vonatkozásban az OKM arról tájékoztatót, hogy: *„Az országosan standardizált, egyéni szinten mért összekapcsolható tanulói eredményesség mérés feltételeinek megteremtése az egyik legfontosabb területe a közoktatásnak. A törvényi változások elkészítése a minisztérium legaktuálisabb feladatai között is kiemelt helyen szerepel; míg az ehhez kapcsolódó, hosszú távon is megoldást nyújtó fejlesztés az NFT II-ben indul.”*

JAVASLATOK

- Az oktatásért felelős tárca tegyen további intézkedéseket az országosan standardizált egyéni szinten összehasonlítható eredményességmérés feltételeinek megteremtése érdekében.
- A szaktárca folytassa az antidiszkriminációs jelzőrendszer kiépítésére vonatkozó tárgyalásokat az illetékes szervekkel az adatok összekapcsolhatósága érdekében.
- A szakminisztérium biztosítsa, hogy a normatívaigénylésről készülő OKM-rendelet ellenőrzési rendszerében az új pedagógiai módszerek tényleges megvalósulásának szakmai értékelése, monitoringja is helyet kapjon.
- Az OKM teremtse meg annak feltételeit, hogy az OOIH kötelező módon tudjon segítséget nyújtani az iskoláknak, az önellenőrzés elvégzése utáni korrekcióhoz.

⁵² Ennek a bekezdésnek a tartalmát a 2006. évi kormányváltás előtti Oktatási Minisztérium válaszelevele alapján foglaltuk össze, ezért az még a korábbi kormányzati struktúrát tükrözi.

5.8.2.

Az eredményességgel kapcsolatos helyszíni tapasztalatok

Azokban az iskolákban, ahol az integráció megvalósulni látszik,⁵³ a pedagógusok az iskola légkörének változását említik az elért legnagyobb eredménynek. A gyerekek szeretnek iskolába járni, csökken a hiányzások száma. Az iskolák elmondása szerint ennek előfeltétele a szülőkkel való jó kapcsolat kialakítása, hiszen szegény, munkanélküli, az iskolával szemben néha ellenséges, gyermekeik iskolai előmenetelével kapcsolatban esetenként szkeptikus szülőkkel kell elfogadtatni az intézményt. Éppen a szülők helyzetével, az iskolák társadalmi környezetével függ össze a pedagógusok azon észrevétele, amely szerint nem életszerű az az elvárás, hogy ezek a gyerekek nagy számban kerüljenek érettségit adó középiskolába; néha az is nagy dolognak számít, ha ezek a diákok benn maradnak a rendszerben, és szereznek egy szakmát.⁵⁴

Általánosan jellemző, hogy azokon a helyeken, ahol a lakosság összetétele önmagában nem eredményezne szegregációt, az integrációba belefogó iskolák – legalábbis a program jelenlegi stádiumában – nem tudták „visszavonzani” a jobb státuszú szülők gyermekeit. Egyelőre, előírt arányok megtartása szempontjából inkább hátrány éri ezeket az intézményeket: a többi iskola ugyanis szívesen irányítja hozzájuk az általuk kezelhetetlennek ítélt tanulókat. Ez az a pont, ahol az iskola kompetenciája nem elég a folyamatok kezelésére, és ahol csak a fenntartó megfelelő politikája hozhat megoldást.⁵⁵

Az IPR alkalmazásának eredménye mindenütt a „hozzáadott érték-

⁵³ Az általunk vizsgált iskolák esetében ez mindig az „előzménnyel” rendelkező (már 2003 előtt is több évig reformpedagógiai módszerekkel kísérletező) intézményeket jelentette.

⁵⁴ Felkért szociológus szakértőnk – Váradi Monika Mária – álláspontja szerint ez a vélemény nem a pedagógusok önfelmentéséről szól; a szakértő figyelmeztet arra, hogy a gyerek döntése végső soron a szülők döntése, és az általános iskolai siker, a szülői elégedettség még nem jelenti azt, hogy a hátrányos helyzetű családok belátható és finanszírozható befektetésnek tartják az érettségi megszerzését. A szakértő szerint rövid távon nem várható el, hogy ebben a társadalmi környezetben a családok tömege ekkora „ugrással” tud átlépni saját helyzetén. Véleménye szerint az érettségi megszerzése csak hosszabb távon elérhető cél, rövidebb távon – a szakiskolai képzés zsákutca mivolta miatt – célszerű a szakközépiskola felé terelni a gyerekeket, de ennek sikere nemcsak az iskolán múlik.

⁵⁵ Az OKI 2004-es kutatása megállapította, hogy országosan nőtt az iskolák közötti szegregáció, tehát az integrációs felkészítés, IPR normatíva-rendszere nem tudott az intézmények közötti oktatás-szervezési szintre hatni.

ben”, a gyerekek önmagukhoz mért fejlődésében jelent meg. Ez egyben azt is jelenti, hogy az IPR-t bevezető – általunk vizsgált – iskolák az országos kompetenciamérések objektív skálája szerint – egyelőre legalábbis – nem tudnak versenyre kelni az elit intézményekkel.⁵⁶

Jártunk olyan iskolában is, ahol a változás, a normatívaigénylés ösztönzője, sőt kikényszerítője a fenntartó önkormányzat volt. Az iskolában folytatott beszélgetés és az óralátogatás arról győzött meg minket, hogy a tantestület elkötelezettsége és aktivitása nélkül az önkormányzat döntései nem elégségesek a tényleges átalakítás megvalósításához. (A szóban forgó iskola nem vett részt HEFOP-os pályázaton sem, falai közt a rideg integráció tökéletes példájával találkoztunk.) Itt újra hangsúlyoznunk kell: módszertani és szemléletbeli tréningek nélkül csak formális teljesítés várható. Amíg ezek a tréningek, képzések csak pályázati úton érhetőek el, és a pedagógiai gyakorlat változását senki sem ellenőrzi, addig a rendszer elterjedtségét és megvalósulását nem lehet a normatívaigénylések számával, a kiegészítő normatívaként kifizetett összeggel igazolni, nem is beszélve a program eredményességéről. A program csak akkor lehet sikeres, ha „összeér” a fenntartói/önkormányzati elvárás és a pedagógustársadalom, illetve az iskolák meggyőződése, valamint az új pedagógiai módszerek alkalmazásának képessége.

5.9.

Finanszírozás

5.9.1.

Normatívák

A képesség-kibontakoztató és integrációs felkészítés a 2006–2007-es tanévig plusz normatívát jelentett a programot elindító iskoláknak, amit a fenntartó önkormányzatok igényeltek a programban részt vevő diákok

⁵⁶ Felkért szociológus szakértőnk – Váradai Monika Mária – egy dél-dunántúli kistérségben lefolytatott, s a kompetenciamérés eredményeit is elemző kutatás tapasztalatai alapján arra hívja fel a figyelmet, hogy az az innovatív iskola, amely az integrációt, a kompetencia alapú oktatást bevezette, s már az integráció bevezetése előtt is nyitott volt az új módszerek iránt, a kedvezőtlen tanulói összetétel mellett is jobb eredményeket volt képes produkálni, mint egy szuburb település társadalmilag jobb környezetben működő iskolája, ahol csak egy éve kezdődött meg az innováció. Ez az IPR s általában a pedagógiai módszerek, s természetesen a jó tanári munka jelentőségére utal.

létszáma alapján. Az integráció ösztönzése érdekében a két felkészítési forma után igényelhető összegek között háromszorosa a különbség.

Szakértőnk⁵⁷ szerint nincsenek pontos adatok, de durva becslések alapján a települési önkormányzatok csupán a hátrányos helyzetű diákok harmada, maximum fele után igényelték a normatívát.

A normatívát igénybe vevő iskolák 56%-a – saját bevallása szerint – már eddig is integráltan oktatott; az OKM tájékoztatója szerint csak egy-hatodik teremtette meg a normatíva hatására a feltételeket. Felmerült a kérdés, hogy a normatíva mennyire sikeresen inspirálta az integrált oktatás bevezetését. A szakértőnk adatai szerint a normatívát igénylő és azt nem igénylő iskolák kiadásai között nem volt szignifikáns különbség. Ennek három oka lehet:

1. nem jutott el az iskolákhoz,
2. a mértéke nem volt olyan nagy, hogy kimutatható lett volna,
3. a támogatott iskolák kiadásai eleve alacsonyabbak voltak.

A szakértő megállapította, hogy a hátrányos helyzetű diákok közepes vagy magas aránya mellett elegendő lehet a kiegészítő normatívák összege, belőle finanszírozhatónak tűnik a program bevezetése, a pedagógusok továbbképzése, egy fejlesztő pedagógus foglalkoztatása. A hátrányos helyzetű diákok alacsony aránya mellett azonban a normatíva csak formális teljesítésre elég.

A normatíva nem elég arra (még ha teljes mértékben eljut is az iskolához), hogy ellensúlyozza a „gazdag” és „szegény” iskola közötti finanszírozás különbségét. A normatívákat jellemzően olyan településeken veszik igénybe, ahol sok hátrányos helyzetű diák él. Itt a település költségvetése és így az iskola, illetve iskolák támogatása is kisebb, mint a gazdagabb településeken. A városok legszegényebb negyedeiben nagyjából 380 ezer forintot költenek egy tanulóra, míg a leggazdagabb negyedekben 460 ezret. Az integrációs normatíva 60 ezer Ft, vagyis arra sem elegendő, hogy a települések fejlettségéből adódó különbségeit ellensúlyozza.

Külföldi tapasztalat, hogy a hátrányos helyzetű diákoknak a többi tanulóéhoz hasonló eredményességű oktatása 30-70%-kal magasabb ráfordítást igényel. Ezzel szemben a képesség-kibontakoztató normatíva a kiadásoknak csak 5%-a, míg az integrációs normatíva csak 15%-a, azaz közel sem fedezi a hátrányos helyzetű gyerekek oktatásának többletköltségeit.

⁵⁷ Hermann Zoltán.

Arra sem elég, hogy ellensúlyozza a tanári kontraszelekciót. A normatíva nem tudja vonzóvá tenni az azt felhasználó iskolákat a kiváló tanárok számára és a nem hátrányos helyzetű diákok szülei számára. Önmagában nem elegendő a minőségi oktatás biztosításához és így nem alkalmas a szülők iskolaválasztásának befolyásolására.

Helyszíni vizsgálatunk során az iskolák általános jelleggel arról számoltak be, hogy a programra, például az aktívabb pedagógusok jutalmazására vagy az innovatív módszertanok megvalósításához szükséges eszközök beszerzésére csak pályázati forrásból tudtak költeni. Iskolaigazgatók ritkán jelezték, hogy például egy fejlesztő pedagógus foglalkoztatására futná a normatíva összegéből, vagy hogy azt az IPR, az új tanulásszervezési módszerek bevezetésével járó megnövekedett eszközigényre fordítanák. A nem kötött felhasználású kiegészítő normatíva általában belefolyik a közös „kötségvetési kalapba”, s a működési költségek fedezésére fordítják; persze arra is akad példa, hogy a fenntartó önkormányzatok a kiegészítő normatívák összegével csökkentik saját támogatásukat. A normatívát igénylő iskolák körének bővítésére irányuló minden törekvés⁵⁸ ellenére vannak olyan, a feltételeknek megfelelő intézmények/fenntartók, amelyeket a lehetséges támogatás nem ösztönöz az integráció bevezetésére. Szakértőink szerint ennek oka lehet, hogy nem kívánják megszüntetni a fennálló gyakorlatot, és/vagy több forráshoz jutnak a cigány kisebbségi oktatás bevezetésével, és/vagy a sajátos nevelési igényűvé minősített tanulók oktatásával.

A finanszírozási rendszer átalakulása miatt egyelőre nem tudjuk, hogy mennyiben maradnak a fenti megállapítások relevánsak. A normatíva nagyságrendjéről mondtak mindenképpen elgondolkoztatóak. Egyelőre az sem látható, hogy a tervezett 28 komplex kistérségi program mennyiben tudja majd ellensúlyozni a normatíva differenciálatlanságából fakadó problémákat.

A legeredményesebb (vagy az OOIH által szívesen felmutatott) iskolákat már a normatíva megjelenése előtt is a pedagógiai innovációk felé fordította a kényszer, a halmozottan hátrányos helyzetű gyerekek aránya és/vagy a pedagógusok nyitottsága, elhivatottsága. Az ilyen iskolák igazgatóitól nem egyszer hallhattuk az olyan fordulatokat, mint hogy „láttuk, *hogy az IPR-t ránk szabták*”, „*mi is ezt csináltuk eddig*”, „*miért ne kértünk volna*

⁵⁸ Az OOIH tájékoztatása szerint 2006 végén kb. 800 iskola igényelte valamelyik vagy mindkét normatívát.

pénzt azért, amit eddig is csináltunk”. Ezekben az iskolákban a gyerekek egyéni fejlődését szolgáló, differenciált tanulásszervezési formák olyan mértékig beépültek a napi pedagógiai gyakorlatba, hogy az igazgatók hitelesen állíthatták, hogy ha a normatív támogatás megszűnne is, „senki *nem veszi el tőlünk a projektmódszert, vagy a kooperatív tanítást...*”, s hogy „*az integráció nem a normatíván múlik*”. Az iskolák másik, feltehetően nagyobb hányada azonban nem áll ilyen biztos szakmai lábakon, nincs is feltétlenül meggyőződve az együttnevelés üdvös voltáról, talán csak fenntartói ösztökélésre, forrás-kiegészítési okokból vágott bele a képesség-kibontakoztató és integrált oktatás bevezetésébe. Félő, hogy ezek a tévova intézmények az esetleg szigorúbb feltételek között nem igénylik a támogatást. Megoldandó probléma tehát a még el nem kötelezett iskolák érdekeltté tétele az innovatív gyakorlatokat átvételében, alkalmazásában és a szegregáció lebontásában.

Azt tudhatjuk az új normatívaigénylési rendszerről, hogy az OKM előzetes jogosultsági kontrollt kíván teremteni, eredményességi indikátorokat beépíteni, és létre kívánja hozni a szakmai támogatás és ellenőrzés rendszerét. Az átalakuló támogatási forma célja az is, hogy a pénzfelhasználás hatékonyabb ellenőrzése mellett, az integráltan oktató intézmények hosszú távon tudjanak ezzel a támogatási formával számolni. 2007. szeptember 1-je után az „Esélyegyenlőséget, felzárkóztatást segítő támogatások” jogcímű központosított előirányzatra nyújtható be támogatási igény az OKM várhatóan 2007 márciusában kiadandó rendeletének feltételei szerint.

Itt is meg kell említenünk a teljes oktatás-finanszírozási rendszer átalakulásával kapcsolatos veszélyeket. A 2007–2008-as tanévtől tervezett csoportfinanszírozás – szakértőink szerint – nem kedvez a kisebb létszámú osztályokkal, csoportokkal dolgozó iskoláknak, amelyek fenntartói ha az intézményeket nem tudják finanszírozni, kénytelen lesznek szűkíteni a pedagógiai szolgáltatások körét, vagy éppen bezárni az iskolát. Nem lehetjük, hogy téved az az iskolaigazgató, aki szerint „*a csoportfinanszírozás szembe megy az integrációval*”, különösen, mivel tudjuk, az érintett iskolák jelentős része kisiskola.

JAVASLATOK

- Az OKM az „Esélyegyenlőséget, felzárkóztatást segítő támogatások” jogcímű központosított előirányzat igénybevételére vonatkozó

rendelet kidolgozásakor, szükség szerint egyeztetve a Pénzügymisztériummal:

- mérlegelje a differenciált támogatás lehetőségét, amely az igénylő intézmények eltérő finanszírozási helyzetéből adódik,
 - teremtsen garanciát arra, hogy a támogatás eljusson az integráló intézményhez, és a célzott feladatokra legyen fordítható,
 - a támogatás összegének meghatározásakor az integráció megvalósítása során elvégzendő feladatok valós költségeivel számoljon, illetve teremtsen meg az új normatíva – más hozzájárulásokhoz viszonyított – ösztönző képességét,
 - építsen be garanciális elemeket annak érdekében, hogy a változtatás következtében az integrációt már korábban eredményesen megvalósító iskolák ne essenek ki a támogatási rendszerből.
- Az oktatásért felelős szakminisztérium – szükség szerint a Pénzügymisztériummal együttműködve – teremtsen meg annak garanciáját, hogy a bevezetésre kerülő csoportfinanszírozás mellett fenntartható legyen a kisebb csoportban történő differenciált, integráló pedagógiai gyakorlat, minőségi oktatás.

5.9.2.

Pályázatok

A Nemzeti Fejlesztési Terv HEFOP keretében a 2004–2006-os időszakban közel 3,5 milliárd forint⁵⁹ állt rendelkezésre a hátrányos helyzetű tanulók esélyegyenlőségét támogató programokra, amelyek pályázati formában voltak elérhetők. 2006 végén körülbelül 150 intézmény részesült támogatásban a HEFOP 2.1. program alprogramjainak keretében. A nyertes intézmények pedagógusai ingyenes szakmai tréningeken, továbbképzéseken vehettek részt; illetve e forrásból az együttneveléshez szükséges mobil bútorok, tárgyak és eszközök beszerzésére is mód nyílt.

A pályázatokkal kapcsolatban általánosságban elmondhatjuk, hogy éppen a legrászorultabb intézményeknek nincs anyagi és humán kapacitásuk pályázni, az utólagos finanszírozású pályázati programokból így éppen a legszegényebb, leghátrányosabb helyzetű településeken működő iskolák maradnak ki. A pályázatok írásában, lebonyolításában való jártasság, az infrastruktúra és az adminisztratív kapacitás hiánya tovább csök-

⁵⁹ <http://www.sulinova.hu/rovat.php?sess=&alsite=23&rovat=7>

kenti ezen intézmények esélyeit arra, hogy sikeres pályázatot nyújthassanak be. Álláspontunk szerint a pályáztatási rendszerrel a polarizálódás folyamatát nem lehet eredményesen megállítani, sőt, az adott esetben elmélyítheti a fennálló területi egyenlőtlenségeket.

A pályázatok adminisztrációjával és a támogatások kifizetésével kapcsolatban a helyszíni vizsgálatunk során meglátogatott mindegyik olyan iskola, amely HEFOP-os pályázatot nyert, megfogalmazott kritikákat. A leggyakoribb problémák illusztrálására álljon itt néhány példa.

„A HEFOP 2.1.5 keretén belül 2006 márciusában 20% előleget kellett volna kapnunk (4.8 millió forintot), de nem kaptuk meg, az iskolának kellett az összeget előfinanszíroznia, ugyanakkor nekünk időarányosan beszámolóit kellett írunk a programról. Imádkozunk, hogy decemberig megjöjjön a pénz, mint önálló gazdálkodó az iskola megelőlegezte, de a későbbiekben ez nem tartható. Ugyanakkor a szülők már jöttek, hogy na, hol az új pad?”

„Az előfinanszírozással nagyon sok gond volt: 2004 októberében kezdtük a programot, és 2005 augusztusában kaptuk meg az előleget (2005 októberben járt volna le a program, ehelyett 2006 novemberében, most jár le). Úgy érzem, hogy sokszor szórszálhasogatás folyt: ellentétes információkat adott a pályáztató, majd emiatt háromszor is módosítani kellett a szerződést. Az önkormányzat finanszírozta meg a programot, de én majdnem fegyelmit kaptam, mert nem tudtuk visszafizetni a pénzt időben. Az utófinanszírozás miatt 2 millió forintot még mindig nem kapott meg az iskola. Tartok attól, hogy ezek után az önkormányzat nem fogja támogatni az iskolát a pályázatokban.”

„A pályázat szakmai részével elégedettek voltunk, de az elszámolás, illetve az adminisztráció iszonyú volt. Az utófinanszírozás miatt az iskolának hitelt kellett felvennie. A pénzt utólag ugyan megkaptuk, de a hitel kamatait nekünk kell kigazdálkodnunk. A program elszámolásakor a pályáztató nagyon rigorózus volt. A pedagógusok többször is úgy érezték, hogy csak azért akadékoskodnak, mert nem tudnak fizetni, és húzni akarják az időt. A pályázat megírása is nagyon nehéz volt, ezért jelenleg a tanári karból ketten járnak pályázati tanfolyamra.”⁶⁰

⁶⁰ Idézetek különböző iskoláknál a vizsgálatunk során készített jegyzőkönyvekből.

JAVASLAT

- A kormányzat tegye meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy
 - az ÚMFT (NFT II.) tervezése során módosítsák a finanszírozás, a kifizetések rendszerét úgy, hogy a pályázaton nyertes iskolák ne kerüljenek a pályázattói kifizetések elhúzódása miatt lehetetlen helyzetbe,
 - az ÚMFT tervezése során módosítsák a pályázati feltételek megfogalmazását oly módon, hogy annak következtében csökkenjenek a pályázók adminisztrációs terhei,
 - a pályázati kiírások során hangsúlyosan érvényesítsék a tartósan leszakadó térségek esélyegyenlőségi szempontjait.

5.10.

Körzethatár

A körzethatárookra vonatkozóan 2007. január elsejével új szabályozás lépett életbe, amely az integrációt, a deszegregációt hivatott elősegíteni. Az OKM szerint „[a] Kt. 66. §-ának⁶¹ módosítása elsősorban az iskolák szabad

⁶¹ „Az általános iskola – beleértve a kijelölt iskolát is – köteles felvenni, átvenni azt a tanköteles tanulót, akinek lakóhelye, ennek hiányában tartózkodási helye a körzetében található (a továbbiakban: kötelező felvételt biztosító iskola). Ha a településen több általános iskola működik, az egymással határos felvételi körzeteket oly módon kell kialakítani, hogy a halmozottan hátrányos helyzetű tanulóknak az adott körzetben felvehető összes tanköteles tanulóhoz viszonyított aránya az egyes körzetekben egymáshoz viszonyítva legfeljebb huszonöt százalékban térjen el. A fenntartó a szakiskolát és a középiskolát kijelölheti kötelező felvételt biztosító iskolának. A kijelölt iskola [30. § (4) bek.], ha nem kötelező felvételt biztosító iskola, a tanuló felvételét csak helyhiány miatt tagadhatja meg. A nemzeti vagy etnikai kisebbséghez tartozó jelentkezőt – ha a felvételi követelményeknek megfelel – a nemzeti vagy etnikai kisebbség nyelvén, illetőleg a nemzeti vagy etnikai kisebbség nyelvén és magyarul tanító iskolába (tagozatra, osztályba, csoportba) fel-, illetve át kell venni. Ha az általános iskola a kötelező felvételi kötelezettsége teljesítése után további felvételi, átvételi kérelmeket is teljesíteni tud, köteles előnyben részesíteni azokat, akiknek a lakóhelye, ennek hiányában tartózkodási helye azon a településen található, ahol az iskola székhelye, telephelye található. E körben a halmozottan hátrányos helyzetű tanuló felvételét csak helyhiány miatt tagadhatja meg. Ha az általános iskola a kötelező felvételi kötelezettsége teljesítése után további felvételi, átvételi kérelmeket is teljesíteni tud, és valamennyi felvételi kérelmet helyhiány miatt nem tudja teljesíteni, az általános iskola sorsolás útján dönt. A sorsolásra a felvételi kérelmeket benyújtókat meg kell hívni. Sorsolás nélkül is felvehető a halmozottan hátrányos vagy sajátos nevelési igényű tanuló, továbbá az a tanuló, akinek sajátos helyzete indokolja. A sajátos helyzetet a helyi önkormányzat rendeletben állapítja meg.”

gyerekválogatási »jogát«, illetve a törvényileg soha nem engedélyezett szelekciós mechanizmust igyekeznek rendezni. Ennek értelmében átjelentkezésre és nem a kijelölt körzetben való iskolába járásra elsősorban a hátrányos helyzetű tanulónak lesz lehetősége, hiszen őket kell majd előnyben részesíteni.”

5.10.1.

Az előnyben részesítési szabály értelmezésének problémái

Az előzőekben idézett jogszabályhely esetében a jogalkotói szándék valószínűleg arra irányult, hogy az iskola első körben a körzetbeli gyereket vegye fel; második körben, ha további betöltendő helye maradt, a településen élő, de körzeten kívüli halmozottan hátrányos helyzetű gyermekeket vegye fel; és ha még ezek után is marad helye, és a szabad férőhelyeket meghaladó további jelentkezők is vannak, akkor döntsön a sorsolás.

A jogszabály szövege azonban nem egyértelműen fejezi ki ezt: a bekezdés hatodik mondata leszögezi, hogy a szabályozandó esetben az iskolának a kötelező felvételi teljesítése után még betölthető helye marad, azaz „további felvételi, átvételi kérelmeket is teljesíteni tud”. Majd a következő mondat szerint egy ilyen iskola (amelynek tehát van szabad kapacitása) csak hely hiányában utasíthatja el a halmozottan hátrányos helyzetű tanulókat. A szabály nem tér ki arra, hogy ha a férőhelyeket meghaladó számú halmozottan hátrányos helyzetű tanuló jelentkezik, akkor mi az eljárás, mi alapján kell eldönteni a felveendő körét. Az ezt követő mondat pedig nem teszi világossá, hogy sorsolásról már csak a körzetből kötelezően felvett; valamint további betölthető hely esetén a településről, de körzeten kívülről is felvett halmozottan hátrányos helyzetű tanulókon túli felvételek esetében lehet szó, azaz akkor, ha e két körbe tartozó gyermekek felvétele után még van betöltetlen férőhely. Így ha a jelentkezők száma meghaladja a férőhelyek számát, előfordulhat az is, hogy már a „második körben” sorsolásba kezdenek az iskolák. Sorsolás esetén az iskolának ugyan lehetőségében áll, hogy a halmozottan hátrányos helyzetű tanulót előnybe részesítse, de ez nem kötelező.

Ez a fajta értelmezés, amire sajnos a jelenleg hatályos szöveg mellett lehetőség van, az előnyben részesítés körét minimálisra korlátozza. Szükség van ezért a normaszöveg – a jogalkotói szándéknak megfelelő – egyértelművé tételére.

5.10.2.

A szabályozás hiányosságai

A jogalkotó szándéka a nagyjából azonos társadalmi összetételű beiskolázási körzetek létrehozása és emellett a hátrányos helyzetű gyerekek iskolai deszegregációja volt. Az ismert demográfiai folyamatok (csökkenő gyermeklétszám) és az ezzel párhuzamosan felszabaduló férőhelyek mellett nem elégséges szabályozó a körzethatárok arányosítása és az előnyben részesítés előírása. A jelen szabályozás mellett semmi sem zárja ki például annak a lehetőségét, hogy a halmozottan hátrányos helyzetű gyerekek visszaáramoljanak a szegregált intézményekbe. Bár az új körzethatár következtében esetleg már nem a szegregált iskola körzetébe tartoznak, de az újtól való félelemből, és/vagy a megszokott és generációk óta ismert tanárokhoz, iskolához való ragaszkodásból visszajelentkezhetnek a szegregált intézménybe, hiszen a halmozottan hátrányos helyzetű gyermekek szüleit is megilleti a szabad iskolaválasztás joga. A jogszabály szerint az iskolának kötelező előnyben részesítenie a körzeten kívülről érkező halmozottan hátrányos helyzetű tanulókat. Így ad absurdum megtörténhet, hogy az önkormányzat és az iskola is eleget tesz az új előírásoknak, miközben minden marad a régiben: a halmozottan hátrányos helyzetű gyerekek továbbra is szegregáltan tanulnak. Ezért a körzethatárszabály csak reálisan meghatározott létszámkeretek között érheti el eredeti célját, azaz a fenntartóknak az iskolánként felvehető gyermeklétszámot és az indítható osztályok számát is az előírt arányok megtartásához, a heterogén összetételű iskolák és osztályok létrejöttéhez szükséges módon kellene meghatározniuk.

Másik komoly probléma az e Jelentés III. fejezetben már jelzett kistérségi társulások indukálta polarizáció. Jelenleg a körzethatárok arányos megvonásának kötelezettsége térségi szintre nem vonatkozik. Így egy kistérségen belül az oktatási intézmények változatlanul elit-szegregált „munkamegosztásban” működhetnek. Kétségtelen azonban, hogy ha a szabályozás hatályát kiterjesztik erre a szintre is, az gyakorlati nehézségeket okozhat. Például a gyermekeknek nagy távolságokat kellene megtenniük az integrált intézmények eléréséhez. Ezért ennek a problémának a megoldásához nélkülözhetetlennek tartjuk az iskolabuszrendszer bevezetését, további fejlesztését.

5.10.3.

A megvalósítás nehézségei

Helyszíni vizsgálataink során a fenntartó önkormányzatok álláspontját is megtudakoltuk az új körzethatárszabállyal kapcsolatban. Több önkormányzat is megpróbálta megvalósítani az arányos iskolakörzetek létrehozását a jogi változás hatályba lépése előtt. Álljon itt egy példa arra, hogy egyiküknek milyen nehézségekkel kellett szembesülnie:

„A ... városi elitiskolába történő beiratkozásnál egyszerűen csak a felmért körzeti gyerekek többszöröse jelent meg. Az önkormányzat tehetetlen volt: adatösszehasonlításokat végeztek, lakásnyilvántartást, napi pontosságú címlistákat állítottak össze, egyeztettek az óvodákkal, majd a védőnővel, így lassan fennakadtak a rostán a »külsősök«. A maradékot behívták elbeszélgetni, nyilatkoztatták a szülőket, akik abba is belementek például, hogy azt állítják, valószínűleg vannak, de még nem futott le a válás, és azért nem követhető a lakcímváltozás. Az önkormányzatnak szabályos nyomozást kellett folytatnia, hogy ki tudja szűrni, kit kell felvenni, és kit nem. Ezt a hosszadalmas vizsgálatot nem tudják minden évben elvégezni.»⁶²

Ahogy már a Jelentés III. fejezetben hangsúlyoztuk, az oktatási deszegregáció komplex programok nélkül, így például a lakóhelyi szegregáció érintetlenül hagyásával megvalósíthatatlan. Helyszíni vizsgálataink során több településen is felmerült az a probléma, hogy a körzethatár meghúzásával lehetetlen arányosítani az olyan iskolák beiskolázási összetételét, amelyek tömbszerű cigánytelepek közvetlen környezetében helyezkednek el.

A budapesti kerületek vonatkozásában sem fog segíteni a körzethatár módosítása a hátrányos helyzetű gyermekek egyenletesebb iskolai eloszlásában. A körzethatár módosítása miatt esetleg növekvő számban hátrányos helyzetű gyermekeket tanító iskolából a szülő minden nehézség nélkül tudja majd elvinni gyermekét az alacsony hátrányos helyzetű gyermeklétszámmal rendelkező kerületek iskolájába.

Kérdéses, hogy az új körzethatár-megvonási szabály ezen ellentmon-

⁶² Idézet az egyik önkormányzatnál a vizsgálatunk során készített jegyzőkönyvből.

dások és hiányosságok mellett mennyiben tudja betölteni az intézmények közötti szegregációs folyamatok megállításának szerepét.

JAVASLAT

- Az OKM kezdeményezze a Kotv., illetve a kapcsolódó jogszabályok módosítását és kiegészítését olyan módon, hogy
 - váljék egyértelművé a szabályozás az előnyben részesítés tekintetében, azaz hogy sorsolásra csak a körzeti gyerekek, további szabad férőhely esetén a települési halmozottan hátrányos helyzetű gyerekek felvétele után van lehetőség, amennyiben e két körbe tartozó gyermekek felvétele után még van betöltetlen férőhely,
 - a körzethatár kialakításának elve (a 25%-os arány) a kistérségi társulásokon belül is érvényesüljön,
 - iránymutatásul szolgáljon az önkormányzatok számára az iskolai létszámkeretek olyan módon történő kialakításához, hogy azok biztosítsák a heterogén összetételű iskolák és osztályok tényleges létrejöttét.

5.10.4.

Az adatkeletkeztetés kérdése

Az integrációs törekvéseknek közismert akadálya, hogy az iskola, illetve a fenntartó nem minden esetben volt érdekelt az integrációs intézkedések alapjául szolgáló adatok valósághű összegyűjtésében.⁶³

Az OKM ebben a vonatkozásban az alábbi tájékoztatást adta:

⁶³ Az iskolák sokszor csak a program beindításához szükséges számú nyilatkozatot gyűjtötték be; olyan is előfordult, hogy egy iskola a különböző pályázatok kiírásainak megfelelően változtatta a halmozottan hátrányos helyzetű tanulóinak számáról adott kimutatást (ha szegregált intézmények minőségi oktatási feltételeinek megteremtéséről volt szó, kimutatta a szegregációt, ha integrációs normatíváról, akkor alatta volt az előírt arányoknak). A megismert példák mellesleg az uniós forrásokból bonyolított projektek ellenőrzésének hiányosságaira is felhívják a figyelmet.

„A körzethatárok kialakításánál és az adatok »előállításánál« az eddigieknél sokkal nagyobb mértékben kívánunk támaszkodni a törvényesség betartása felett hivatalból őrködő szervekre, azaz a helyi jegyzőkre és adott esetben a Közigazgatási Hivatalokra. A 20/1997-es Korm. rendelet szerint a halmozottan hátrányos helyzet immár mindkét feltételének megállapítása (rendszeres gyermekvédelmi kedvezményre való jogosultság, illetve szülők iskolai végzettsége) az eddigi gyakorlattól eltérően nem az iskolákban, hanem a jegyzőnél történik. Ezzel a módosítással igyekszünk a szülőket arra ösztönözni, hogy mindenki nyilatkozzon mindkét feltételről, illetve szándékunk, hogy az iskolákban esetleg megjelenő irányított vagy limitált nyilatkoztatgyűjtési gyakorlatot megszüntessük. Mivel minden adat a jegyző kezében összpontosul ezért a jövőben az ő feladata lesz nemcsak az adatok begyűjtése és megfelelő szervek felé való jelentése, hanem az integrációs oktatás kezdeményezése is. Ezzel a változtatással szándékunk elérni, hogy – a jelen helyzettől eltérően – minden település valamennyi körzetének minden iskolájában lévő összes évfolyamáról (osztályáról) pontos adatokat kapjunk. A jövőben szükséges lesz a rendszer folyamatos vizsgálata és esetleges korrekciója – különös tekintettel a magas válaszmegtagadási arányok vagy a magas arányban hiányzó adatok kérdésében.”

Nehézséget vet fel az alábbi helyzet: az adatvédelmi jogszabályok nem teszik lehetővé, hogy a jegyző a nála keletkezett adatot név szerinti bontásban továbbítsa az iskolának. Az iskolának azonban szüksége van erre az adatra, hiszen különben nem tudja integráltan összeállítani az osztályokat. Azaz elkerülhetetlenül párhuzamos adatgyűjtésbe kell kezdeniük. Mi történik, ha ennek következtében eltér az iskola és az önkormányzat mérése? Alapvető tény, hogy az adatkezelők számának növelésével emelkedhet a visszasságok, visszaélés lehetősége is.

Helyszíni vizsgálatunk során néhány önkormányzatnál azt is elmondták, hogy nincs kapacitásuk a gyermekvédelmi kedvezményben részesülők nyilatkoztatására, és továbbra is az iskolákon keresztül szándékoznak begyűjteni az iskolai végzettségre vonatkozó információkat. Azaz a gyakorlatban előfordulhat, hogy továbbra is az iskolák gyűjtik be az adatokat.

Az integrációs felkészítés egész rendszere a „halmozottan hátrányos helyzetű gyermekek” kategórián nyugszik. A tényleges integráció megvalósításának alapfeltétele, hogy valóságghú adatok álljanak rendelkezés-

re. A jogszabály előírja, hogy a jegyző az összesített adatot – iskolai és óvodai bontásban – megküldje a Közoktatási Információs Rendszer (KIR) számára. A jegyzőnek a szülők nyilatkozatait meg kell őriznie – hasonlóan a gyermekvédelmi tárgyú iratokhoz. A megküldött adatok helyességét (nyilatkozatokkal való egyezőségét), illetve a normatívák felhasználásának jogosságát így – legalábbis részben – ellenőrizheti a minisztérium.

Álláspontunk szerint azonban ez a jogszabály sem teremt garanciát a visszaélések kiküszöbölésére. A nagyszámú válaszmegtagadás, illetve az adatok hiányzásának oka továbbra is ellenőrizhetetlen. Ezért támogatjuk az OKM azon törekvését, hogy a fenti szabály hatályosulását folyamatosan vizsgálva konkretizálják az adatgyűjtés, -kezelés rendszerét.

VI. Összegzés

Az integrációs oktatáspolitikai legnagyobb eredményének azt tarthatjuk, hogy egyfelől hozzájárul a korszerű, a gyermekek képességeihez, egyéni fejlődéséhez igazodó, differenciált pedagógiai módszerek elterjesztéséhez; másfelől elősegíti, hogy e módszerek révén a halmozottan hátrányos helyzetű, roma tanulók egy része magasabb szintű oktatási szolgáltatásokhoz jusson. A program eredményeit elismerve, vizsgálatunk korrekcióra, módosításra vonatkozó legfontosabb állításai álljanak itt összegzésül még egyszer.

Az eredményes oktatási integráció előfeltétele, hogy átfogó kormányzati program irányuljon a különböző területeken megnyilvánuló szegregáció felszámolására; valamint hogy ezek az intézkedések összehangoltan – egymást esetenként sem gyengítve vagy semlegesítve – működjenek. Az oktatási intézkedések koherenciáját ugyancsak biztosítani kell az esélyegyenlőség elvének érvényesülése érdekében. Alapvető követelménynek tartjuk azt is, hogy konkrét indikátorok kitűzésével tervezzék meg az oktatási integrációs program elérendő eredményeit, időtávját és az általános, a közoktatási rendszer egészét érintő, integrált és magas színvonalú oktatásra való áttérés ütemtervét.

Az integrációs program a nem önkormányzati fenntartású oktatási intézmények bevonása nélkül csak korlátozott hatókörben képes reformo-

kat indukálni. Szükségesnek tartjuk az integrációs szabályozás kiterjesztését ezen intézményekre is.

Az integrációs intézkedések hatóköre jelenleg korlátozott, nem jut el a leghátrányosabb helyzetű, sajátos nevelési igényűvé nyilvánított gyermekekhez. Az intézkedések nem tudják befolyásolni azt a jelenséget, hogy a halmozottan hátrányos helyzetű és roma gyerekek szegregációja jelentős arányban a sajátos nevelési igényűvé minősítéssel valósul meg. Nélkülözhetetlennek tartjuk az integrációs program olyan továbbfejlesztését, amely megfelelő pedagógiai fejlesztésekkel elősegíti, hogy a sajátos nevelési igényű gyermekeket lehetőség szerint a többségi iskolarendszeren belül oktassák.

Egyetértünk azzal, hogy a program célcsoportját szociális mutatókkal határozták meg. Ugyanakkor elengedhetetlennek tartjuk a mainstreaming elvének következetes alkalmazását, vagyis annak folyamatos elemzését, hogy miként hat a program a cigány származású gyermekek helyzetére.

A célcsoport meghatározása, a szociális mutató alapelveinek következetes végiggondolása a „halmozottan hátrányos helyzetű” kategória kibővítését teszi szükségessé: álláspontunk szerint indokolatlan a nyolc általános iskolai osztályt végzetekkel azonos szociológiai kategóriába tartozó szakmunkás és szakiskolai végzettségű szülők gyermekeinek kimaradása a programból.

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

Fontosnak tartjuk, hogy az IPR alkalmazását megkezdő iskolák közvetlen segítséget kapjanak a program bevezető időszakában a megvalósítás során felmerülő számos szemléletbeli, módszertani és szervezési kérdésben, s ehhez biztosítani kell a megfelelő tanácsadói háttér folyamatos működtetésének anyagi és személyi feltételeit. Meg kell erősíteni az OOIH státuszát, megteremtve a hálózat pályázati finanszírozástól független stabil jogállását.

A pedagógus társadalom megnyerése és aktív részvétele nélkül nem lehet sikeres az integrációs program. A programban részt vevő pedagógu-

sok vonatkozásában nélkülözhetetlenek tartjuk mind a szemléletformáló, mind pedig a módszertani képzések kötelezővé tételét. Ugyanakkor a teljes pedagógusképzést is indokolt ebben az irányban továbbfejleszteni, s addig is, amíg a felsőoktatás képzéseibe beépül a hatékony együttnevelést, a gyerekek egyéni képességeinek kibontakoztatását szolgáló módszerek kötelező elsajátítása, fontosnak tartjuk, hogy a példaszerűen működő iskolák gyakorló iskolává váljanak, illetve hogy újra működjön az innovációk terjedését segítő bázisiskolai rendszer.

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

Az oktatásfinanszírozási rendszer átalakítása megfelelő alkalmat teremt az integrált oktatás támogatásának újragondolásához is. Ennek során fontos szempontnak tartjuk, hogy az új rendszer alkalmas legyen arra, hogy a már elért eredményeket továbbvigye, az integráció érdekében megtett erőfeszítéseket ne lehetetlenítse el. Ugyanakkor az új támogatási forma összegének, a jogosultságnak, az ellenőrzésnek a meghatározásakor figyelemmel kell lenni arra is, hogy a finanszírozási rendszer ne indukáljon az integrációval ellentétes hatásokat. Át kell tekinteni, és szükség esetén módosítani kell a racionális és finanszírozható közoktatási rendszer kialakítása érdekében hozott döntéseket abból a szempontból, hogy azok ne veszélyeztessék az integrációs és deszegregációs oktatáspolitikai eredményeit.

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

VII.

Kezdeményezések

Az Alkotmány 70/A. §-ban megfogalmazott diszkrimináció tilalom teljes körű érvényesülése, az azzal összefüggő alkotmányos visszásságok megelőzése érdekében az Obtv. 21. § (1) bekezdése alapján azzal a

kezdeményezéssel

fordulok

1. az oktatási és kulturális miniszterhez, hogy a 4.2., 5.2., 5.3., 5.4.1, 5.4.2., 5.5.1, 5.5.2., 5.6., 5.6.1., 5.7.1., 5.7.2., 5.7.3., 5.7.5., 5.8.1., 5.9.1., 5.9.2., és 5.10.3. pontokban megfogalmazott javaslataink alapján tegye meg a szükséges intézkedéseket.

2. a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszterhez, hogy a III. fejezetben és az 5.9.2. pontban a Kormányzat számára megfogalmazott javaslataink alapján tegye meg a szükséges intézkedéseket.

Budapest, 2007. február 25.

Dr. Kaltenbach Jenő

Jogszabálymutató

a Beszámolóban hivatkozott jogszabályok és azok rövidítései

A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény	Alkotmány
A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény	(Ptk.)
Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény	(Btk.)
A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény	(Ötv.)
Az álláskeresőnek a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény	(Flt.)
A Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény	(Mt.)
A közalkalmazottakról szóló 1992. évi XXXIII. törvény	(Kjt.)
A szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény	(Szoctv.)
Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény	(Obtv.)
A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény	(Nektv.)
A közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény	(Kotv.)

A Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény	(Rtv.)
A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény	(Gyvtv.)
Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény	(Étv.)
A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény	(Ve.)
Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény	(Ebkvtv.)
A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény	(Ket.)
A kisebbségi önkormányzati képviselők választásáról, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségekre vonatkozó egyes törvények módosításáról szóló 2005. évi CXIV. törvény	(Kvjtv.)

Tartalom

Bevezető	
Főbb tendenciák 2006-ban	5
I. A kisebbségi joganyag, illetve az önkormányzati rendszer változásai	9
1. A kisebbségi törvény változásainak áttekintése	9
1.1. A törvenymódosítás hatályba lépése	9
1.2. A kisebbségi önkormányzat tagjainak részvétele a helyi önkormányzat döntéshozatalában	11
1.3. A kisebbségi önkormányzatok gazdálkodását érintő jogalkotás	13
1.4. A kisebbségi önkormányzatok megszűnése	14
2. A települési kisebbségi önkormányzati választások értékelése	16
2.1. A választások előkészületei	17
2.2. A kisebbségi választói jegyzék összeállítása	19
2.3. A választás kitűzése	25
2.4. A jelöltállítás	28
2.5. A választási kampány	33
2.6. A szavazás	35
2.7. Választási eredmények	40
2.8. A kisebbségi választójogi rendszer újraszabályozásának elvei	43
2.9. A vizsgálat során megfogalmazott javaslataink	48

II.	A kisebbségi jogok érvényesülésének kulcsa: a kisebbségi oktatás	50
1.	A nemzeti és etnikai kisebbségi oktatás helyzetét befolyásoló körülmények	50
2.	Vizsgálat az oktatási integrációs intézkedések hatékonysága tárgyában	56
3.	Egy kezdeményezés utóélete	60
III.	A kisebbségek a médiában	62
1.	Bevezető	62
2.	„Negatív szenzációk” – a média elfogultságának kérdései	63
3.	Az Interneten terjesztett előítéletesség	65
4.	A kisebbségek „hangja” a médiában – néhány pozitív fejlemény	72
IV.	Nemzetközi projektekben való részvételünk	74
1.	Az EQUINET keretében való nemzetközi együttműködésünk	74
2.	A Brit Faji Egyenlőségi Bizottsággal – az EU rasszizmus elleni büntetőjogi fellépéséről szóló keretegyezménye megalkotása ügyében	75
3.	Az ECRI policy recommendation no. 10. véleményezésében való közreműködésünk bemutatása	76
4.	A Roma Edem program bemutatása	79
V.	A szociális problémák és a szegénység – a kisebbségi ombudsman szemével	81
1.	A szociális biztonsághoz fűződő alkotmányos alapjoggal kapcsolatos visszasságokról általában	81
2.	A bürokratikus eljárás és a tájékoztatási kötelezettség elmulasztása	83
3.	A rendszeres szociális segélyezés gyakorlati problémái	85
4.	A gyermeki és a szülői jogok érvényesülését veszélyeztető körülmények	91
5.	Gondolatok a lakhatás jogáról – konkrét ügyek tapasztalatai alapján	94

6.	Építésügyi hatósági ügyek	97
6.1.	A településrendezés eszközeinek felhasználása a telepen élők jogainak korlátozására	98
6.2.	Az egyenlő bánásmód követelményének megsértése a településfejlesztés során	102
6.3.	A telepek, teleszerű lakókörnyezetek kísérőjelensége: az életveszélyes lakóházak	105
6.4.	A telepek felszámolásának elfogadható módjai	109
7.	A kilakoltatás jelenségéről	112
VI.	A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának és munkatársainak kül- és belföldi programja 2006-ban	115
VII.	Ügyforgalmi statisztika	122
VIII.	Egyes kisebbségi jogi, illetve antidiszkriminációs fogalmak magyarázata	130
1.	A kisebbségi önkormányzatisággal kapcsolatos fogalmak köre	131
1.1.	Megtagadható-e a képviselői eskü letétele, s ha igen, annak milyen következményei vannak?	131
1.2.	Egy települési, illetve egy helyi kisebbségi önkormányzat változtathat-e a képviselői eskü szövegén, illetve készíthet-e saját – a településre jellemző – esküszöveget?	132
1.3.	Mikor lehet területi önkormányzati választást kitűzni?	132
1.4.	Mi az az elektori választás?	132
1.5.	A kisebbségi önkormányzati választások szempontjából mely szervezet minősül „jelölő szervezetnek”?	133
1.6.	Ki vezeti a választójogi jegyzéket, és ki tekinthet abba bele?	133
1.7.	A kisebbségi önkormányzati képviselő lehet-e tagja a települési („nagy”) önkormányzatnak?	133
1.8.	Lehet-e kisebbségi önkormányzati képviselő, aki nem beszéli az adott kisebbség nyelvét?	134
1.9.	Leváltható-e a kisebbségi önkormányzat elnöke, s ha igen, annak milyen feltételei vannak?	134

1.10.	A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvényt (Ötv.) kell-e alkalmazni a kisebbségi önkormányzatoknak?	135
1.11.	Az országos és a területi kisebbségi önkormányzat „felettese-e” a helyi (települési) kisebbségi önkormányzatnak?	135
1.12.	A polgármester vagy a jegyző ellenőrizheti-e a kisebbségi önkormányzat gazdálkodását?	135
1.13.	Részt kell-e vennie a kisebbségi önkormányzat ülésén a települési önkormányzat jegyzőjének?	136
1.14.	Kétségek merültek fel azzal kapcsolatban, hogy a jegyzőt a bizottsági ülésekre is meg kell-e hívni.	138
1.15.	A kisebbségi önkormányzat zárt ülésén jelen kell-e lennie a jegyzőnek?	138
1.16.	A szószóoló díjazásának, munkabérekiesésének kérdései	138
1.17.	Megszűnik-e a kisebbségi önkormányzat, ha nem működik (ha nem tart ülést)?	139
1.18.	Hogyan szűnhet meg a kisebbségi önkormányzat?	139
1.19.	Ha a települési kisebbségi önkormányzat megszűnik, kell-e időközi választást tartani?	140
2.	Az oktatással kapcsolatos fogalmak köre	140
2.1.	Mi az a beiskolázási támogatás, kik vehetik igénybe?	140
2.2.	Hol lehet tájékoztatás kapni arról, hogy egy iskolában kell-e felvételizni, illetve melyek a felvételi követelmények?	141
2.3.	Ha a szakiskolai tanulókat gazdálkodó szervezet által biztosított szakmai gyakorlóhelyükön diszkrimináció éri, hová fordulhatnak?	142
2.4.	Mikor minősül egy általános iskola kisebbségi intézménynek?	143
2.5.	Szülői kérésre kell-e nemzetiségi (kisebbségi) osztályt, csoportot indítani valamilyen iskolában?	144
2.6.	Kisebbséginek minősülő iskolában a vezetőnek (az igazgatónak) kisebbséginek kell-e lennie?	144
2.7.	Két különböző kisebbség igényei szerint lehet-e egy iskola „kétszeresen” kisebbségi?	145
2.8.	A kisebbségi önkormányzat beleszólhat-e abba, hogy ki legyen a település egyetlen általános iskolájának az igazgatója?	145

2.9.	A kisebbséginek minősülő iskolában (osztályban, csoportban) tanulók más tankönyvet használnak a többi iskolához képest?	146
3.	Az antidiszkriminációs jog körébe tartozó fogalmak magyarázata	147
3.1.	Mit jelent, hogy a szegregáció és az integráció fogalma „ellentétesek” egymással?	147
3.2.	Mit jelent a pozitív diszkrimináció fogalma, és miért tekinthető ez kifogásolható szóhasználatnak?	148
3.3.	Mi az Egyenlő Bánásmód Hatóság, és miben különbözik az ombudsman intézményétől?	148
3.4.	Kihez (hová) fordulhat jogorvoslatért az, akit munkahelyén politikai véleménye miatt ér hátrány?	149
4.	A közigazgatási joggal, illetve a mindennapi ügyintézással kapcsolatos fogalmak magyarázata	150
4.1.	A hivatali ügyintézés során gyakran hivatkoznak a „Ket”-re, illetőleg a Ket. szabályaira. Mit jelent ez a szó?	150
4.2.	A hivatalos ügyek intézése során gyakran találkozom az „Ügyfélkapu” kifejezéssel. Mit jelent ez?	151
4.3.	Szlovák nemzetiségű a családom. A szüleim nem értik meg a magyar nyelvű hatósági iratokat, ezért azt el kell magyarázni nekik szlovák nyelven. Lehetséges, hogy a hatóságoktól eleve szlovák nyelven kapjuk meg a különböző hivatalos iratokat?	152
4.4.	Gyakran előfordul, hogy szociális támogatásra szorulok. Bementem a polgármesteri hivatalba, és ott közöltem az egyik ügyintézővel a kérelmemet. Azt mondta, hogy majd írásban kapok választ. Egy hónap múlva érdeklődtem, mire azt a tájékoztatást kaptam, hogy nem is tudnak a kérelmemről. Hogyan lehetséges ez?	153
4.5.	Rendszeresen zaklatnak a rendőrök állítólag a közlekedési szabálysértéseim miatt. Ez mindig egy településen történik velem, és az az érzésem, hogy ott nemkívánatos személynek tartanak. Hova fordulhatok panasszal?	154
4.6.	Gyakran igazoltatnak a rendőrök, és mindig tegező hangnemben szólnak hozzám, holott már elmúltam 30 éves. Megfigyeltem, hogy más – nem roma – emberekkel szemben	

sokkal udvariasabbak. Mit tehetek azért, hogy velem szemben megszűnjön ez a „csendőrpertu”?	156
IX. Függelék	159
1. számú függelék Jelentés a csörögi roma tanulók oktatásának tárgyában folytatott vizsgálatról	161
2. számú függelék Jelentés a Budapest–Zugló Thököly út 31. szám alatti ingatlanból történő kilakoltatás tárgyában	172
3. számú függelék Jelentés az oktatási integrációs intézkedések hatékonyságának vizsgálatáról	197
Jogszabálymutató	261

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

Dr. Belánszki Gyula
Dr. Fórika László
Heizerné Hegedűs Éva
Dr. Kántás Péter
Leveszy Zsuzsa
Dr. Magicz András
Dr. Magyarné dr. Vuk Katalin
Dr. Nagy Diána
Némedi Erika
Némethné Takács Margit
Dr. Orlai István
Dr. Regényi Eszter
Rózsás István
Somoskövy Béláné
Dr. Szajbély Katalin
Dr. Szilágyi Judit
Dr. Varjú Gabriella

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