

Beszámoló

A NEMZETI ÉS ETNIKAI KISEBBSÉGI JOGOK
ORSZÁGGYŰLÉSI BIZTOSÁNAK
TEVÉKENYSÉGÉRŐL

2009

J/11905

Beszámoló

A NEMZETI ÉS ETNIKAI KISEBBSÉGI JOGOK
ORSZÁGGYŰLÉSI BIZTOSÁNAK
TEVÉKENYSÉGÉRŐL

2009

DR. KÁLLAI ERNŐ

a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok
országgyűlési biztosa

Budapest, 2010

A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa irodájának munkatársai 2009-ben:

Dr. Bindorffer Györgyi
Dr. Dóczé Nikolett
Dr. Fórika László
Juhász Hajnalka
Dr. Kántás Péter
Dr. Kutassy-Nagy Noémi
Dr. László Boglárka
Leveszy Zsuzsa
Dr. Magicz András
Dr. Móricz-Nagy Diána
Némedi Erika
Dr. Regényi Eszter
Rózsás István
Dr. Szajbély Katalin
Dr. Szabó Orsolya
Tar Éva
Dr. Tóth Judit
Dr. Török Tamás
Dr. Varjú Gabriella
Dr. Vass Veronika
Dr. Weinbrenner Ágnes

TARTALOMJEGYZÉK

Bevezető	9
I. fejezet	
A kisebbségi kulturális jogok érvényesülésének vizsgálata	12
Általános jellegű megállapítások	13
A muzeális intézményekkel kapcsolatos megállapítások	14
A kisebbségek közművelődése	18
A kisebbségek könyvtári ellátása	20
A kisebbségi közösségek építészeti és kegyeleti emlékeinek védelme	24
A kisebbségi előadó-művészeti szervezetek szerepe az identitás megőrzésében	27
A kisebbségi filmalkotások	28
A kisebbségek kulturális jogai a nemzetközi vállalások tükrében	30
II. fejezet	
Paradigmaváltó javaslatok az etnikai adatkezelés területén	32
A vizsgálat módszere, célja	32
Megállapításaink, javaslataink	34
Ki tartozik valamely kisebbségi csoporthoz?	35

Statisztikai adatok, népszámlálás	38
Etnikai adatok a büntető igazságszolgáltatásban	39
Gyermekvédelem	41
Ajánlásaink és a jelentés „utóélete”	41
III. fejezet	
A kisebbségi autonómia problémái	43
A feladatellátás tapasztalatai	44
A kisebbségi önkormányzatok működési nehézségei	47
A kisebbségi joganyag módosításának kudarcra	48
IV. fejezet	
A kisebbségi nevelés-oktatás kérdésköre	51
Az egyetértési jog: jogalkalmazási és elvi kérdések	52
A kisebbségi oktatás kezdeményezéséhez való jog néhány adatvédelmi vonatkozása	60
Vizsgálható a kisebbségi nevelés-oktatás iránti jogosultság törvényessége?	62
V. fejezet	
A szociális biztonsággal összefüggő kérdések az ombudsmani gyakorlatban	65
Gazdasági válság – mélyülő szegénység – reményvesztett panaszosok	65
Lakásproblémák, felhalmozódó közüzemi díjtartozások, hiteltartozások	68
Foglalkoztatás, közfoglalkoztatás	71
Szociális kártya	74

VI. fejezet	
A rendészeti jellegű panaszügyeink jellemzői	77
VII. fejezet	
A kisebbségi biztos kapcsolatrendszere	88
A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának, valamint munkatársainak belföldi programjai 2009-ben	92
Nemzetközi kapcsolatok 2009-ben	97
Az Equinet Hálózat tagjaként folytatott tevékenységünk	97
A kisebbségi biztos és munkatársai nemzetközi programjai	98
VIII. fejezet	
Statisztika, 2009	102
Jogszabálymutató	118

Bevezető

A 2009-es év kisebbségi szempontú, a kisebbségi ombudsman hivatalát megjárta ügyek szemszögéből bemutatott éviösszegzést tarja kezében a Tisztelt Olvasó.

Irodánkban hivatalba lépésem óta a folyamatosan emelkedő ügyszám ebben az évben a tavaly megduplázódott nagyságrendben stabilizálódott. Szerencsére, tegyük hozzá gyorsan, mivel a jelenlegi munkatársi létszámmal, az adott technikai körülményekkel, pénzügyi helyzettel, nem is nagyon tudnánk több ügyet a megszokott magas színvonalon ellátni. Ennek az anyagi helyzetnek a következménye az is, hogy az elmúlt évek gyakorlatához képest ezt a beszámolót is csak szerényebb terjedelemben és példányszámban tudjuk kinyomtatni, a közel száz ügy elemző bemutatását, valamint az átfogó vizsgálatok teljes anyagát a mellékelt CD lemezen helyeztük el az érdeklődők számára.

Ennek ellenére úgy tűnik, hogy az ombudsman intézménye a kisebbségi származású állampolgárok számára a végső kapaszkodót jelentheti. Olyan esetben, amikor már senki nem tud segíteni, ha már senki nem hallgatja meg vélt vagy valós jogsérelmét, akkor, talán, az ombudsmani beavatkozás lehet az utolsó esély. Emiatt az ügyeink döntő többsége magánszemélyek panaszai alapján indult. A 13 kisebbségi közösség közötti megoszlása pedig változatlanul a társadalomban meglévő létszámukat tükrözi.

A beérkezett panaszügyeknél azonban egy lassú, belső átrendeződés indult meg. A nagy, „látványos” nemzetiségi ügyek elkezdtek hátrébb szorulni, és egyre nagyobb arányban jellemzőek a társadalom állapotát tükröző oktatási, és még inkább a szociális ügyek.

Az oktatáson belül a romákkal kapcsolatos szegregációs jelenségek mellett egyre több más kisebbségi közösség jelentkezik megoldatlan helyzettel a nemzetiségi oktatás vonatkozásában. Azt érzékeljük, hogy sokasodnak a problémák ezen a területen, így a 2010-es év egyik hivatalból indított átfogó vizsgálatának témája a nemzetiségi oktatás lesz.

Még súlyosabbnak tűnik a helyzet a szociális kérdésben. A pénzügyi válság hatására az még csak „természetesnek” volna tekinthető, hogy egyre többen kerülnek súlyos helyzetbe, munka hiányában egyre több embernek lehetetlenül el az élete. Az azonban aggasztó jelenségnek tűnik, hogy a régi politikatörténeti hagyományt jelentő „bűnös szegénység” fogalmát nem egyszerűen csak felelevenítették a politikai élet különböző szintjein lévő döntéshozók, hanem tényle-

ges programok alapján próbálják „büntetni” az ellehetetlenülő embereket. Mivel megfelelő számú munkahely már hosszú idő óta nincs, a szociális segélyt pedig a gazdasági válság miatt az állam egyre kevésbé tudja finanszírozni, igyekeznek bebizonyítani azt, hogy aki nem dolgozik, az csak és kizárólag maga tehet róla, azaz „élősködik” a társadalmon. Emiatt egyre nagyobb szerepet kapnak azok a valamilyen közfoglalkoztatási formában megnyilvánuló, többségében improduktív pótcselekvések, amellyel látszólagosan próbálják a kérdést kezelni. Valójában a rossz oktatási rendszer folyamatosan termeli az egyébként is szűk munkaerőpiacra belépni képtelen emberek tömegét. Pedig ezek az intézkedések csak arra alkalmasak, hogy megbüntessék a munkaerőpiacról kiszorult embereket. Hátha ez mindenkinek nagyobb boldogságot, elégedettséget okoz a társadalomban. Ez a gondolkodás megtalálható a kormányzati politikában is, de még inkább jellemző a települési szintre, ahol megjelent a „forradalmi jogalkotás”. Helyi önkormányzatok alkotnak olyan rendeleteket, amelyek ugyan ellentmondanak az egész jogrendszernek valamint többségében a racionalitásnak is, ennek ellenére meg vannak győződve saját igazukról. Mivel hosszú ideje, a közigazgatási hivatalok megszűnése óta törvényességi felügyelet sincs, a jogállamiságot veszélyeztetve, lassan azt csinálnak egyes helyi önkormányzatok, amit csak akarnak, felelevenítve a feudális anarchia szép hagyományát.

Említést kell tenni arról is, hogy a sokak által vizionált etnikai polgárháború réme fenyegető közelségbe került az elmúlt évben, és az indulatok a mai napig sem mérséklődtek. A politikailag korrekt beszéd (vigyázat, nem összekeverendő az elvtelen elhallgatással!) megszüntetésének igénye, amely egyébként alig vagy talán sohasem létezett hazánkban, gyakorlatilag az emberi méltóság tiszteletének a tagadásába fordult át. Hosszú idő után megjelentek hazánkban azok a politikai eszmék, amelyek faji alapon tesznek különbséget emberek között, faji alapot tulajdonítanak a bűnözésnek, valamint faji alapon kívánnak megoldani társadalmi problémákat. Ezeknek az eszméknek az ismertté válásához és társadalmi elfogadásához hozzájárultak azok a politikai magatartások is, amelyek bagatellizálták, nem létezőnek tekintették ezeket a jelenségeket, valamint azok is, amelyek politikai haszon reményében riogattak velük. Sajnos, most már nehéz lesz visszazárni a szellemet a palackba.

Ez előbb vázolt problémák racionálisabb megoldásához egy ombudsman szakmai anyagok, javaslatok készítésével járulhat hozzá. Ezért a 2009-es évben két nagyszabású vizsgálatot végeztünk el. Az egyik a kisebbségi kulturális intézmények működésével összefüggő tapasztalatokat összegzi, számos javaslattal az előrelépés érdekében. A másik az etnikai adatkezelés elavult és gyakran társadalmi visszatetszést jelentő gyakorlatában fogalmazott meg paradigmaváltó

gondolatokat. Sajnálatos, hogy a politikai döntéshozók nem tudtak időt szakítani a kérdések tanulmányozására, szakmai megvitatására. Ezért, ezeknek a – meggyőződésünk szerint – rendkívül fontos kérdéseknek, amelyek döntő módon befolyásolhatják a kisebbségi közösségek jövőjét, szakmai megvitatását, és javaslataink reményeink szerinti megvalósítását, a következő Parlamenttől várjuk.



A kisebbségi kulturális jogok érvényesülésének vizsgálata

A magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségek kulturális jogait számos nemzetközi egyezmény és hazai jogszabály biztosítja. Ennek ellenére a Magyar Köztársaságnak szembe kell néznie azzal a ténnyel, hogy a kisebbségi közösségek egyre inkább asszimilálódnak, azaz egyre nehezebbé válik kultúrájuk ápolása, gyarapítása. A jelenlegi jogszabályi környezet és a meglévő intézményi háttér legfeljebb lassíthatja az asszimilációt, a máig megőrzött kulturális örökség elvesztését, ám megállítani nem képes. A kedvezőtlen folyamat visszafordításához a kulturális feladatellátás eddigi rendszerének alapvető átalakítása szükséges.

Korábbi eljárásaink nyilvánvalóvá tették, hogy az egyedi vizsgálatokon túlmenően átfogó jelleggel is szükséges áttekintenünk a kisebbségi közösségek kulturális életét, az ehhez kapcsolódó feladatokat ellátó kulturális intézmények helyzetét.

A 2009 márciusa és decembere között folytatott vizsgálatunk hét területet érintett. Elemeztük a kisebbségi feladatokat ellátó muzeális intézmények, nyilvános könyvtárak, közművelődési intézmények és előadó-művészeti szervezetek helyzetét, illetve a működésükre vonatkozó szabályozást. Vizsgáltuk továbbá a műemlékké nyilvánítás, valamint a szobor- és emlékműállítás eljárási rendjét, illetve a kisebbségi közösségek működő és lezárt temetőinek sorsát. Foglalkoztunk a kisebbségi nyelvű, illetve a kisebbségek életét, kultúráját bemutató filmalkotások gyártásának és forgalmazásának kérdéseivel, valamint az ilyen jellegű mozgóképek archiválása érdekében tett intézkedésekkel. Felmértük, hogy Magyarország eleget tett-e a két- vagy többoldalú nemzetközi egyezményekben a kisebbségek kulturális jogaival kapcsolatban vállalt kötelezettségeinek.

A kisebbségi kulturális jogok témakörében eddig még nem készült ilyen átfogó elemzés. A vizsgálati jelentést – hiánypótló jellege miatt – ezért úgy készítettük el, hogy a hiányosságok feltárásán túl, az elért eredményekről, a jól működő intézmények, szervezetek tevékenységéről, a támogatásra, követésre érdemes kezdeményezésekről is beszámoljunk.

A vizsgálati jelentés mellékleteként összeállítottunk egy kereskedelmi forgalomba nem kerülő, ingyenesen, tudományos ismeretterjesztés céljából készített kiadványt is, amelyen 16 zenei felvétel hallható. A válogatás fő szempontja az volt, hogy bemutassuk, milyen sokszínűek a kisebbségi közösségek zenei hagyoi-

mányai, illetve azok ma is továbbélnek, és nemcsak a tradíciók ápolása figyelhető meg, hanem újabb zenei irányzatok is megjelennek körükben. A jelentés mellékleteként közreadtuk azoknak a fényképfelvételnek egy részét is, amelyeket a kisebbségi közösségek építészeti örökségéről, szobrairól, emlékhelyeiről, temetőiről, valamint közgyűjteményeiről készítettünk. A megkeresett települési önkormányzatok és kisebbségi önkormányzatok is segítették munkánkat, a felvételek egy részét ők bocsátották rendelkezésünkre. Reményeink szerint a fényképes melléklettel a műemlékvédelemmel foglalkozó szakemberek figyelmét is sikerült felhívni ezekre a kulturális értékekre.

A vizsgálati jelentés több mint 450 oldal terjedelmű, ezért csak a legfontosabb megállapításaink ismertetésére van lehetőség.¹

Általános jellegű megállapítások

A vizsgálat azt bizonyította, hogy a kisebbségi kulturális élet valamennyi területén komoly hiányosságok tapasztalhatók, amelyek nagyrészt a jogi szabályozás, illetve az állami szerepvállalás hiányosságaiból adódnak. Ezek orvoslása érdekében 35 jogalkotási javaslattal, 78 ajánlással fordultunk a kormányhoz illetve az egyes minisztériumokhoz, valamint a kisebbségi kulturális jogok érvényesítésében közreműködő szervezetekhez.

Ezúton is kérjük a Magyar Köztársaság Országgyűlése hatáskörrel rendelkező bizottságait, így különösen az Emberi jogi, kisebbségi, civil- és vallásügyi bizottságot, valamint a Kulturális és sajtóbizottságot, hogy tekintsék át a vizsgálat megállapításait, és segítsék elő a törvényalkotásra vonatkozó javaslatok megvalósítását.

A vizsgálat tapasztalatai alapján fontosnak tartjuk egy közös, mind a 13 kisebbségi közösség közgyűjteményeinek helyet adó komplex (könyvtári, közművelődési, előadó-művészeti és muzeális funkciót is ellátó) kulturális intézmény létrehozását. Természetesen ezt az intézményt nem a meglévő, már működő kisebbségi kulturális intézményrendszer visszafejlesztésével látjuk megvalósíthatónak, hanem azzal párhuzamosan kellene létrehozni. A Nemzetiségek Háza megalapítására a jelenlegi kulturális intézményrendszer kisebbségi vonatkozású feladatellátásának további fejlesztése mellett kerülhetne sor.

Több vizsgálati területet is érint az a javaslatunk, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvényben pontosítani szükséges a kisebbségi kulturális intézmény fogalmát. Szükségesnek tartjuk azt is, hogy a törvényhozás egyetértési jogot biztosítson a települési és a területi kisebbségi ön-

¹ A vizsgálati jelentés teljes anyaga olvasható a beszámolót tartalmazó CD lemezen.

kormányzatok számára az általuk képviselt kisebbségi lakosság kulturális jogait érintő helyi önkormányzati döntésekkel kapcsolatban, beleértve a rendeletek mellett a határozatokat is. Javasoljuk a kisebbségi önkormányzatok együttműködési jogainak egyértelmű meghatározását a kisebbségi kulturális intézményekkel kapcsolatban, különös figyelemmel a helyi önkormányzatokkal fennálló jogvita esetén követendő egyeztetés szabályaira.

A muzeális intézményekkel kapcsolatos megállapítások

A nyilvántartás hiányosságai

Jelenleg nem áll rendelkezésre olyan átfogó országos nyilvántartás, amely a muzeális intézményrendszer kisebbségi tartalmáról szolgáltatna pontos adatokat.

Sok általunk vizsgált intézményben nincs a jogszabályban előírtak szerint dokumentálva a gyűjteményi anyag. Ennek a legtöbb esetben az az oka, hogy nincs olyan alkalmazottjuk, aki megfelelő szakképzettséggel rendelkezne az anyag nyilvántartásának elkészítéséhez. Emiatt azonban nem tudnak megfelelni a törvényben rögzített működési követelményeknek. Az is problémát okoz, hogy a gyűjteményi anyag kisebbségi tartalma gyakran nincs megfelelően jelezve, erre nagyobb hangsúlyt kellene fektetni a gyűjteményi dokumentációk elkészítése során.

A muzeális intézményekről, a nyilvános könyvtári ellátásról és a közművelődésről szóló 1997. évi CXL. törvény (közművelődési törvény) szerint a muzeális intézmények működési engedélyének nyilvántartását az Oktatási és Kulturális Minisztérium vezeti. A törvény által kötelezővé tett nyilvántartáson túl létezik egy kimondottan statisztikai jellegű átfogó országos nyilvántartás, az ugyancsak az Oktatási és Kulturális Minisztérium által létrehozott ISTAR rendszer. Ez a magyarországi közművelődési intézmények általános szempontú adatbázisa, mely az alapadatokon túl számos igen részletes adatot tartalmaz, kivéve az intézmények kisebbségi tartalmára vonatkozóakat. Célszerű lenne a rendszerben feltüntetett adatok körét kibővíteni az intézmények kisebbségi tartalmára és tevékenységére vonatkozó adatokkal.

A jelenleg elérhető egyetlen témaspecifikus adatbázis a Magyar Művelődési Intézet által működtetett, az interneten mindenki számára szabadon elérhető Egységes Regionális Információs Közművelődési Adatbázis (erikanet.hu), amely a magyarországi közművelődési intézményekről vezetett nyilvántartás. Az adatbázis jelenleg még nem teljes, a benne szereplő adatok folyamatosan frissülnek, kiegészülnek.

A kötelezően nyilvántartottak körébe csak a működési engedéllyel rendelkező intézmények tartoznak. Emiatt számos olyan intézmény szorul ki a minisztérium látóköréből, amely bár nem rendelkezik működési engedéllyel, mégis múzeumi feladatot lát el. Tapasztalataink szerint sokszor a megyei igazgatóságok sem tudják pontosan számon tartani a területükön működő összes muzeális funkciót ellátó intézményt. Ennek következtében a minisztériumi szintre végképp nem jutnak el pontos információk valamennyi, hazánkban működő muzeális feladatot ellátó intézményről.

A teljes körű országos nyilvántartás hiánya miatt pillanatnyilag lehetetlen a muzeális intézmények kisebbségi tartalmáról statisztikai jellegű elemzéseket készíteni, működési körülményeikről megbízható adatokat szerezni, ezeket összehasonlítani egymással. Ennek következtében nagyon nehéz feltárni az esetleges problémákat, és felmérni az intézmények igényeit, fejlesztési lehetőségeit.

A muzeális intézmények feladatkörének, tevékenységének kisebbségi szempontú szabályozása

A közművelődési törvény muzeális intézményekkel foglalkozó fejezetében nem tesz említést a hazánkban élő nemzeti és etnikai kisebbségekkel kapcsolatos feladatokról. A jogalkotó csak a közművelődési törvény preambulumban és az alapelvek között utal a nemzeti, nemzetiségi és etnikai kisebbségi kulturális hagyományok megőrzésének és méltó folytatásának fontosságára.

A Nektv. értelmező rendelkezéseire figyelemmel azok a muzeális intézmények, amelyeknek elsődleges feladata a kisebbségi kultúra, a hagyományok megőrzése és gyakorlása, kisebbségi kulturális intézményeknek tekinthetők. Ezt a fogalmat a nemzeti és etnikai kisebbségi vonatkozású feladatokat nagyobb arányban ellátó muzeális intézményekkel kapcsolatban lehet alkalmazni. E körbe jelenleg a települési önkormányzati fenntartású nemzetiségi tájházak, gyűjtemények, területi vagy tematikus múzeumok, valamint a megyei önkormányzati fenntartású múzeumok igazgatóságaihoz tartozó bázismúzeumok, illetve az önálló vagy részben önálló elsődlegesen kisebbségi tevékenységet ellátó fiálék sorolhatók.

Az országos múzeumok és a megyei múzeumok igazgatóságai által ellátott kisebbségi vonatkozású tevékenységek aránya nem olyan mértékű, hogy ez alapján kisebbségi kulturális intézménynek tekinthetnének azokat. Megítélésünk szerint kisebbségi jellegű feladataikat jogszabályban is célszerű lenne rögzíteni.

Külön kiemелendő a bázismúzeumok jelenlegi helyzete, amelyek a megyei múzeumok igazgatóságaihoz tartoznak, státuszuk, szakmai önállóságuk és besorolásuk azonban különböző. Az előzőekhez hasonlóan fontos lenne a bázis-

múzeum fogalmát, tevékenységének szakmai tartalmát, a kisebbségi feladatok ellátásának szakmai standardjait is jogszabályban rendezni.

Az ideális állapot természetesen az lenne, ha a kisebbségi önkormányzatok maguk teremtenék meg és tartanák fenn azokat a muzeális intézményeket, amelyek a saját kisebbségi közösségeik kulturális javait mutatják be. Tekintettel azonban arra, hogy ennek feltételei többnyire csak a közérdekű kiállítóhelyek és gyűjtemények (tájházak) esetében teremthetők meg, ezért a muzeális intézmények kisebbségi tartalmát általánosságban is fejleszteni kell. Amennyiben a muzeális intézmények tevékenységi körében gyakrabban és hangsúlyosabban jelenne meg a kisebbségi tartalom, ez megerősítené a kisebbségi vonatkozású feladatok fontosságát. Ennek eredményeként – a finanszírozási és a szakmai háttér megteremtését követően – a települési, területi és országos kisebbségi önkormányzatok egyre nagyobb számban vehetnék át azoknak az intézményeknek a fenntartását, amelyekben meghatározó jelentőségű kisebbségi tevékenység folyik.

Finanszírozási kérdések

A vizsgálat során a nyilatkozó intézmények szakmai besorolásától, infrastrukturális adottságaitól és látogatószámától függetlenül minden esetben problémaként merült fel a működésre fordítható és a gyűjteményi anyag gyarapítására szolgáló források folyamatos csökkenése.

A muzeális intézmények alapvetően rendkívül alulfinanszírozottak. Az Országgyűlés az intézményrendszer támogatására évről évre egyre kevesebb pénzt tud fordítani, a saját bevételek pedig nem elegendőek. A folyamatosan romló költségvetési helyzet mind az épületállomány, mind a gyűjtemények helyzetének ellehetetlenülését váltja ki. A pénzsűke miatt a tudományos és közművelődési tevékenység esetlegesen, a gyűjteménygyarapítás (a régészetet leszámítva) egyáltalán nem tervezhető.

A válaszadó intézményvezetők kivétel nélkül egyetértettek abban, hogy a kisebbségi feladatok ellátása esetén szükséges, hogy ezt külön is finanszírozza a „megrendelő”. Fontos lenne, hogy a kisebbségi feladatokat is ellátó intézmények céltámogatást kapjanak, de ez nem helyettesítheti az alapellátás feltételeinek megfelelő támogatási rendszer működtetését.

Az Oktatási és Kulturális Minisztérium levelében az Alfa-programot és a „Tájházak a közösségért” pályázatot emelte ki, mint a finanszírozási nehézségek egyik fejlesztéscentrikus megoldását. Ezzel az állásponttal több általunk megkérdezett intézmény vezetője is egyetértett, szerintük ez a pályázat „a tájházmozgalom létrejötte óta a legnagyobb és legeredményesebb vállalkozás”.

A működési engedély nélküli intézmények azonban szinte semmilyen forráshoz sem jutnak, így esélyük sincs a fejlesztésre, ezáltal pedig nem tudják elérni a kívánt szakmai színvonalat. Megfelelő válasz hiányában ezek az intézmények elsorvadnak, az általuk kezelt tárgyi és szellemi értékekkel együtt.

A muzeális intézmények számára juttatott támogatások mértéke a működés feltételeinek biztosítására éppen elegendő, de a további forráskivonás a rendszer épségét veszélyezteti. A fejlesztéshez szükséges összegeket a múzeumok nem tudják civil adományokból vagy üzleti tevékenységből pótolni, így egy másik állami csatornán, a pályázatokon keresztül próbálnak új forráshoz jutni. Ezek viszonylag nagy számban állnak a múzeumok rendelkezésére, de gyakran nem az igényeknek megfelelő célra írják ki azokat. A pályázatokról a kisebb intézmények ráadásul csak későn értesülnek, és anyagi helyzetük, illetve speciális igényeik miatt nehezebben találnak ezek között megfelelőt.

Kisebbségi jogi szempontból kettős a helyzet: az összetettebb intézmények kedvező feltételekkel rendelkeznek, de céltámogatások híján nem tudnak pénzt fordítani a kisebbségi kultúra kutatására, az anyagok gyűjtésére. A helyi intézmények működési feltételei ugyancsak bizonytalanok, de nincs konkrét gyűjteményfejlesztési igényük, a forrásokat programszervezésre fordítanak. A fentiek alapján célszerű lenne a stabil szervezeti működés és a szakmai, valamint a közönségszolgáltatói tevékenység anyagi háttérének biztosítása érdekében külön forrást rendelni a kisebbségi feladatok ellátására.

Működési engedély

A közművelődési törvény szigorú feltételekhez köti az intézmények működtetését; amely intézmény nem tud ezeknek a standardoknak megfelelni, az nem kaphatja meg a működési engedélyt.

Jelenleg szakmai egyeztetés alatt áll a muzeális intézmények működési engedélyéről szóló miniszteri rendelet tervezete. Kívánatosnak tartjuk a szakmai standardok pontosabb meghatározását és a követelményrendszer átláthatóbbá tételét, mivel ez a szakmai színvonal emelkedését segítené elő. Kérdés azonban, hogy a jogalkotó az elvárások teljesítéséhez milyen költségvetési fedezetet rendel. Tartani lehet ugyanis attól, hogy elegendő forrás hiányában sok intézmény képtelen lesz teljesíteni ezeket a szigorú követelményeket. Ennek következtében lehetetlenné válik a működési engedély megszerzése, illetve megtartása, ami a további források elérésétől zárja majd el az utat.

Szakmai garanciák, szakfelügyeleti rendszer

A 2009-ben hatályba lépett új szabályozás fontos eredménye az országos múzeumoktól függetlenített szakfelügyelet létrehozása. Az országos múzeumokban nem merült fel komoly kifogás a rendszer működésével kapcsolatban. Ezzel szemben a megkérdezett tájházak nagy százalékában még nem volt szakfelügyeleti vizsgálat. A szakfelügyeleti rendszer problémáit a leghatározottabban a megyei múzeumok igazgatóságai jelezték.

Az Országos Közgyűjtemények Szövetségének megítélése szerint a rendelet módosítása nem segíti elő a szakfelügyeleti rendszer hatékonyabb működését. Az átszervezés következtében éppen azoknak a szakfelügyelőknek a számát feleznék meg, akik az adott szakágban országos áttekintéssel, rálátással rendelkeznek.

Más intézmények is jelezték a szakfelügyeleti rendszer működésének hiányosságait. Szerintük a szakfelügyelőknek 800 muzeális intézményt és 200 tájházat kell rendszeresen felkeresniük, ami mind szakmai, mind anyagi szempontból lehetetlen.

A kisebbségek közművelődése

Jelenleg nincs egységes, pontos, naprakész adatbázis a közművelődési intézményekről, és ezen belül a kisebbségi feladatot ellátó intézményekről. Az Oktatási és Kulturális Minisztérium, a Központi Statisztikai Hivatal más-más adatokat közöl, és más adatokkal dolgozik az OKM háttérintézménye is.

Célszerű lenne ezért, ha az OKM létrehozna egy olyan adatbázist, jegyzéket, mely valóban minden működő intézmény adatait tartalmazná, különös figyelmet fordítva a kisebbségi közművelődési feladatot is ellátó intézményekre, tehát a nemzeti-etnikai kisebbségi tartalom lényegesen markánsabban jelenne meg. Az intézmények adatszolgáltatásához használatos, minisztérium által megfogalmazott adatlapon pedig részletesen rákérdeznének az intézmény által ellátott konkrét kisebbségi feladatokra.

Fontos lenne, ha a „kötelező adatszolgáltatást” nem csupán előírnák, hanem annak tényleges megvalósulását is figyelemmel kísérik. Jelenleg a kötelezettség elmulasztása szabálysértésnek minősül, de a gyakorlatban nincs tényleges szankciója a mulasztásnak.

A kisebbségi kulturális intézmény olyan kulturális intézmény, amelynek feladata elsődlegesen a kisebbségi kultúra, hagyományok és a közösségi nyelvhasználat megőrzése, gyakorlása. Azt azonban a Nektv. nem határozza meg pontosan, hogy mit is jelent az „elsődlegesség”. Abban az esetben, ha a kulturális

intézményt kisebbségi önkormányzat, szervezet tartja fenn, nem merül fel ez az értelmezési probléma. Azokon a településeken, ahol csak egyetlen közművelődési intézmény működik, már felmerül a kérdés, hogy kisebbségi kulturális intézményként definiálható-e az intézmény. Ebben az esetben a lakosság egészét érintő feladatokat kell ellátnia, emellett a kisebbségi közösséget érintő feladatok kapcsán is fontos szerepe van. Egy intézménynek azonban nem csak egyetlen elsődleges feladata lehet. Ha az alapító okiratban több kötelezően ellátandó tevékenységet is meghatároznak, és nem állítanak fel közöttük sorrendiséget, akkor ezek egyaránt elsődleges feladatnak minősülnek. Tehát az intézménynek éppúgy elsődleges feladata lehet az egyetemes és a nemzeti kultúra ápolása, mint a nemzetiségi kultúra megőrzése, továbbörökítése. Mindezek alapján szükségesnek tartjuk a Nektv. kisebbségi kulturális intézmény definíciójának pontosítását.

További problémaként merült fel a szakfelügyelet kérdése. A vizsgált intézmények egyike sem jelezte, hogy részük lett volna szakfelügyeleti vizsgálatban. A jogi szabályozás nem ad választ arra a kérdésre, hogy ki lehet szakfelügyelő a kisebbségi kulturális intézmények tekintetében és milyen kisebbségi feladatellátást kell vizsgálnia. Az sem egyértelmű, hogy kisebbségi intézmény esetén kisebbségi szakértő bevonásával kerülhet-e sor a szakfelügyeleti ellenőrzésre. Megfontolásra érdemes lenne ezért a Magyar Művelődési Intézet és Képzőművészeti Lektorátus mellett működő Nemzetiségi Tanács és a Roma Szakértői Tanács bevonása, szakmai kompetenciájuk hangsúlyozása. (Ehhez természetesen meg kellene teremteni a tanácsok működésének szakmai és anyagi feltételeit.) Fontosnak tartanánk egy olyan szakértői testület létrehozását, amely szakmai segítséget tudna nyújtani, elsősorban a kisebbségi önkormányzatok által létrehozott, fenntartott intézmények esetében.

A kisebbségi törvény 2005. évi módosításának következtében a kisebbségi önkormányzatok jogosultak kulturális intézmény létesítésére, fenntartására, más által létesített kulturális intézmény fenntartói jogának, illetve közművelődési feladat ellátásának átvételére. Ennek a feladatnak az ellátását az állam a költségvetési törvényben meghatározott mértékben támogatja. A nem kisebbségi önkormányzati fenntartásban működő intézmények azonban több esetben jelezték, hogy a finanszírozásuk nem megoldott, hiszen intézményfenntartásra egy civilszervezet nem kaphat támogatást. Ilyen helyzetben vannak például a még működő cigány közösségi házak is. Ez a támogatási forma egyben azt a problémát is magában hordozza, hogy egyrészt az országos önkormányzatok létrehozhatnak olyan intézményeket, amelyek után intézményfenntartási támogatás igényelhető, tényleges feladatellátása ugyanakkor esetlegesen megkérdőjelezhető, míg a nem kisebbségi önkormányzati fenntartású intézmények a támogatás e formájában nem részesülhetnek, holott színvonalas munkát végeznek a helyi közösség érdekében.

A kisebbségek könyvtári ellátása

A nemzetiségi könyvtári rendszer, könyvtári ellátás színvonalát adathiány miatt nehéz teljesen korrekt, tudományosan igazolt módon megítélni. A határozott megítélhetőség hiányát három tényező okozza: az egyik ok, hogy az önkormányzati feladatellátás nincs megfelelő jogi keretek között szabályozva. A másik a hivatalos statisztikai adatközlési rendszer hibájából ered. A harmadik pedig, hogy a nemzetiségi állományok hasznosulását nem mérik megfelelően.

A nemzeti és etnikai kisebbségek anyanyelvi könyvtári ellátásának feladatát ugyan a települési önkormányzatok közkönyvtárai végzik, de mivel a nemzeti- és kisebbségi könyvtári ellátásra irányuló helyi igények felmérésének kötelezettségét nem tartalmazza törvény, a települési önkormányzatok ebben a kérdésben szabad belátásuk alapján járnak el.

Az igények objektív felmérésére utaló adatot vizsgálatunk során nem találtunk, holott az olvasói elégedettségvizsgálatok erre kitűnő alkalmat biztosítanának. Megítélésünk szerint nincs adatvédelmi akadálya annak, hogy statisztikai célból, önkéntes alapon, beazonosításra nem alkalmas módon, a használói szokások és az elégedettség mérése során rákérdezzenek a látogatók kisebbségi hovatartozására és a nemzetiségi gyűjteménnyel kapcsolatos elvárásaira, használati szokásaira.

A feladatellátással érintett kisebbségi önkormányzatok jogai sincsenek megfelelően szabályozva. A nemzeti és etnikai kisebbségek anyanyelvű irodalommal való ellátása kisebbségi közügy, a feladat ellátására kötelezett azonban nem a települési kisebbségi, hanem a helyi önkormányzat. A jelenlegi szabályok a gyakorlatban nem teszik lehetővé, hogy a feladatellátással érintett kisebbségi önkormányzatok a helyi önkormányzat által fenntartott, kisebbségi feladatot is ellátó könyvtárak működésének legfontosabb kérdéseibe egyetértési/véleményezési joggal beleszóljanak.

A könyvtárak működésével kapcsolatban a rendeletalkotás nem kötelező, így a Nektv. csak akkor biztosít ehhez kapcsolódóan egyetértési jogot a kisebbségi önkormányzatnak, ha a fenntartó helyi önkormányzat a könyvtári ellátás kérdéseit a kultúráról szóló esetleges rendeletébe beemelte. A kulturális minisztertől kapott tájékoztatás szerint „Az önkormányzatok által fenntartott könyvtárak mindig több feladatot látnak el, mint kizárólag kisebbségi kulturális feladat”. Emiatt gyakorlatilag sohasem kerülhet sor a könyvtár fenntartói jogainak az országos kisebbségi önkormányzat javára való kötelező átadására. A Nektv. további hiányossága, hogy a véleményezési/egyetértési jogok érvényesítésének eljárására egy olyan szabályt hív fel, ami az Országos Kisebbségi Bizottság által kijelölt nemzetiségi közoktatási szakértők közreműködését igényli. Úgy véljük,

hogy közoktatási szakértők kulturális kérdésekben megfelelő szakértelemmel nem rendelkeznek.

A megyei könyvtárak nemzetiségi feladatának meghatározása a gyakorlatban eltérő értelmezésekhez vezetett. Ezt azért is kifogásoljuk, mert a nemzetiségi könyvellátás kulcsszereplője a megyei könyvtár. A jogalkotó abból az axiómából indult ki, hogy megyei szinten létezik a nemzetiségi anyanyelvű irodalommal való ellátás iránti igény, így egyértelmű mégis más módon értelmezett kötelezést fogalmazott meg a feladat ellátására. Más a helyzet a könyvellátás alsó szintjén: ha a községi/városi önkormányzat mint intézményfenntartó úgy látja, hogy nincs igény nemzetiségi dokumentumokra, akkor ennek biztosítása formálisan sem kötelező feladat számára.

A bizonytalanság másik forrása az, hogy a közkönyvtárak a nemzetiségi állományokról nemzetiségenként bontott adatot nem közölnek, mert nem kötelesek közölni. Gyakorta összemosódik emiatt az idegen nyelvű és a nemzetiségi állomány fogalma. Jogi értelemben nem tisztázott, hogy mit kell értenünk nemzetiségi, vagy „kisebbségi” dokumentumon. A kérdés teljesen gyakorlati is, hiszen a helyes tematizálás a dokumentumkeresés alapja, tehát elsődlegesen érinti a katalogizálást, a bibliográfiakészítést, illetve az érintett dokumentumok szabadpolcos elhelyezését.

Álláspontunk szerint tartalmi értelemben legalább ötféle dokumentum jöhet szóba nemzetiségi dokumentumként:

- a) a hazai kisebbségek történelméről, nyelvéről, jogi státuszáról, szokásairól, kultúrájáról szóló szakirodalom,
- b) a hazai kisebbségi nevelés-oktatás céljaira készült tankönyv,
- c) a kisebbségi identitású hazai szerző által írott szépirodalom, ha témaválasztása, az általa közvetített életérzés, hangvétel alapján jellegzetesen nemzetiségi,
- d) a hazai kisebbség anyanyelvén nyelven íródott, bármilyen tárgyú szak- és szépirodalom,
- e) az anyaország társadalmi, politikai, kulturális életével foglalkozó szakirodalom.

A vizsgálat során azt tapasztaltuk, hogy az ellátórendszer alapszintjén az egyes könyvtárak kisebbségi állománya pár száz darabos, középszinten pár ezer darabos, azzal együtt, hogy a megyei könyvtárak nemzetiségi állományai jelentős részben letétként vannak kihelyezve. Mindkét szinten jellemző azonban, hogy az állományok frissülése rendkívül lassú.

Szembe kell néznünk azzal a ténnyel, hogy a hazai nemzeti és etnikai kisebbségi nyelvek mindennapivá, élővé és megélhető tétele immár égetően fontos kultúramentő, stratégiát igénylő közfeladat. Számolnunk kell azzal, hogy amíg

a közösségi lét megélésének nem lesz újra természetes és tömeges része a társadalmi élet minden területén a nemzetiségi anyanyelv használata, addig tudatos, hatékony, elsődlegesen e nyelvek tanulását segítő közoktatási és közművelődési lépéseket kell tennünk. A nyelv millió árnyalatát, ízét, hajlékonyságát, finomságát felmutató anyanyelvi szépirodalom, az igazi „magaskultúra” közvetítését – a nemzetiségi nyelvek társadalmi valóságát egyre inkább meghatározó tanult nyelvi jelleg miatt – a könyvtárak fontos, de másodlagos feladataként kell meghatározni. Úgy véljük, részben azért nem keresik jelenleg a nemzetiségi könyveket, mert a nemzetiségi lakosság általános nyelvtudásszintje a „magasirodalom” megértéséhez nem elégséges, miközben a nemzetiségi állományok nagyobb hányada minden szinten a szépirodalom.

A könyvtár nem iskola, nem munkahely, annak szolgáltatásait tehát nem kötelező igénybe venni, és még kevésbé kötelező meghatározott tematika iránt érdeklődni. Ebből pedig az következik, hogy az adott település kulturális intézményrendszerének kell (kellene) felhívni a figyelmet önmagára, szolgáltatásaira, köztük a nemzetiségi szolgáltatásaira. Úgy látjuk, hogy a könyvtári „kulturális marketingnek” egyre inkább a vizuális, és más, mindenképpen élményközpontú szolgáltatásokra kell irányulnia annak érdekében, hogy a számítógép mellett felnövő új nemzedékeket elérje.

Az utóbbi évtizedben látványosan megnőtt a könyvtárak agora-funkciójának jelentősége. A megyei és a települési könyvtárak programkínálatára tekintve kijelenthető, hogy ezek az intézmények felmérték az élő, a közvetlen élményszerzés értékrend-orientáló voltát. Fontos lenne ugyanakkor az is, hogy a könyvtári kulturális programsorozatokba minél több kisebbségi tárgyú rendezvényt illesszenek be. A könyvtár ugyanakkor megfizethető és kéznél lévő menedékül képes szolgálni az adott település hátrányos helyzetű, vagy éppen kifejezetten veszélyeztetett fiataljainak szabadidős foglalkoztatására is. Sikeres programok esetén olyan szocializációs műhellyé válhat, ahol készségfejlesztés, konvertálható ismeretek átadása történik meg, vagy egyszerűen a családban nem tapasztalt társas készségeket lehet egy védett és barátságos környezetben elsajátítani.

Határozott véleményünk szerint a jövőben sokkal nagyobb, súlyának, jelentőségének megfelelő állami támogatást kell kapnia a könyvtári ellátásnak.

Támogatni kell, hogy

- közművelődési találkozási teret adhasson az anyanyelvét már nem beszélő, de származástudattal rendelkező, nem nyelvi jellegű hagyományait őrizni akaróknak,
- a kisebbségi nyelvet beszélő keveseknek biztosíthassa az anyanyelvű irodalom megélésének élményét,

- a még fellelhető kisebbségi tájnyelvek dokumentálását elláthassa a tájnyelv nyelvtanának, szókincsének, ikonikus jelentőségű szépirodalmi alkotásainak megőrizhető formátumban való gyűjtésével,
- a kisebbségi nyelvi kultúrához visszakanyarodni akaró tanulók tömegének iskolai nyelvtanulási sikerességét, s a nyelven keresztül a kisebbségi identitáshoz való visszatalálását előmozdíthassa,
- a közkönyvtári ellátással eddig legkevésbé megszólított kisebbségi közösség tagjai, a cigányok, a cigány fiatalok közelebb kerülhessenek a tudáshoz, az iskolai, majd szakmai sikerhez, s ezen keresztül a társadalmi integrációhoz.

A közpénzekből való minden támogatási formának (normatív, cél, és pályázati) objektív helyzetfelmérésen, tudományos elemzésen és monitoringon kell alapulnia, nem jóhiszemű, de esetleg megalapozatlan feltételezéseken.

A nemzetiségi könyvkijárlás a mai rendszerben egyszeri aktussal, s nem is teljes körben történik meg. A jelenlegi 5 milliós központi, minisztériumi keretből ésszerűen csak évi egy beszerzés valósítható meg. Az anyaországi bolgár, görög, örmény, ukrán dokumentumokból általában pár példányt rendelnek a megyei könyvtárak. A szállító ezek behozatalát az eredeti ár négyszereséért vállalja, olyan szállítót pedig eddig még nem is talált az Országos Idegennyelvű Könyvtár (OIK), amelyik ukrainjai, illetve örmény könyvek beszerzését vállalta volna.

Az OIK jelenlegi személyi (nemzetiségi referensi) állományával 10 nyelvterületre tud 50-100-150 címet tartalmazó ajánlólistát készíteni. Ezek: bolgár, görög, cigány, horvát, lengyel, német, román, szerb, szlovén, szlovák.

Álláspontunk szerint a kis létszámú hazai kisebbségek közkönyvtári ellátása, más megoldásokat igényel, mint amit a nagyobb létszámú, viszonylag beazonosítható területen élő kisebbségi közösségre kitalált jelenlegi rendszer nyújtani tud. Így különösen meg kell vizsgálni az egyes könyvtárak határon átnyúló együttműködésének a gyakorlatát annak érdekében, hogy kiterjeszthetők-e más könyvtárak viszonylatára is, illetve az országos önkormányzatok fenntartásában működő, közkönyvtári feladatokat is ellátó intézmények gyűjteményei bevonhatóak-e a közkönyvtári ellátásba.

A hazai cigányság közkönyvtári ellátása is speciális megközelítést igényel, itt valódi paradigmaváltás szükségességét látjuk. Ennek egyik elemeként, az aprófalvas, hátrányos helyzetű kistérségek lakosságának a közkönyvtári ellátására a közkönyvtárbuszos ellátást támogatni és népszerűsíteni kellene.

Kiemelten fontosnak gondoljuk, hogy a monitorozást is vállaló közkönyvtárak jelentős keretösszegre pályázhassanak a jövőben cigány gyermekek számára meghirdetett ingyenes olvasótáborok, játékos olvasódélutánok, irodalmi délutánok, „könyves játszóházak”, vers- és prózamondó versenyek rendszerszerű szer-

vezésére, valamint a szervezés sikerét előmozdító tájékoztatók, szórólapok, az írott és elektronikus sajtóban megjelenő reklámok megvásárlására. Véleményünk szerint közpénzen kell támogatni minden olyan jól felépített akciósorozatot is, ami a könyvtár szolgáltatásainak a cigány gyermekek, tanulók által leginkább látogatott iskolákban való bemutatását szolgálja.

A kisebbségi közösségek építészeti és kegyeleti emlékeinek védelme

Műemlékvédelem

A nemzetiségi épített emlékek fogalmát a jogszabályok nem határozzák meg. Ennek következménye, hogy a kisebbségi közösségek épített öröksége a népi építészet kategóriában szerepel többnyire népi lakóházként, népi épületként. E besorolásnál általában figyelmen kívül hagyják, hogy az adott építményt mely kisebbségi közösség hozta létre. Miatán ezt a gyakorlatot a szélesebb értelemben vett szakmai kör alakította ki, ezt követik a jogalkotó szervek – beleértve a helyi védelem alá helyezéséről döntő helyi önkormányzatokat is – valamint a jogalkalmazók is. Hiányosságként értékeljük, hogy a jogi szabályozás a népi építészet nemzetiségi kötődésének jelzésére alkalmatlan.

A jogi szabályozás útján ezért biztosítani kell a 13 magyarországi kisebbséghez köthető kulturális örökség nemzetiségi jellegének kiemelését. Az adott nemzetiségre jellemző épített értékeket a nemzetiséghez tartozóként kell nyilvántartásba venni, és a továbbiakban akként számon tartani, arról információt e minőségében is szolgáltatni.

A nemzetiségi építészet szakterületén elismert szakértők elérhetősége érdekében szükséges egy szakértői névjegyzéket létrehozni. Gondoskodni kell megfelelő szakemberek képzéséről, a tananyagok, képzési anyagok 13 magyarországi kisebbség épített örökségével kapcsolatos ismeretanyaggal történő kiégésítéséről is.

Meg kell oldani az elsősorban a magán- és önkormányzati tulajdonban lévő nemzetiségi építészeti értékek védelmének finanszírozási háttérét is. Ki kell alakítani egy olyan információs rendszert, amelyen keresztül az e célból igénybe vehető forrásokról – egészen a helyi önkormányzati értékvédelmi támogatás szintjéig – tájékozódni lehet. Fontosnak tartjuk, hogy a jövőben egyéb műemlékvédelemmel, helyi értékvédelemmel kapcsolatos információról, tudásanyagról, szakmai találkozóról is értesülhessen a szélesebb értelemben vett közösség, így a szakértői rétegen túl azok is, akik ilyen épület tulajdonosai, használói, vagy épp megóvásra szeretnének épített értéket javasolni.

Meg kell teremteni a jó gyakorlatok megosztásának platformját, meg kell találni a tapasztalatok megosztásának módját. A kisebbségi közösség szereplőivel együttműködve szélesíteni kell a nemzetiségek épített örökségének bemutatási lehetőségét, meg kell találni azokat az ismeretterjesztési módokat, amelyek a helyi ismeretekre alapozva a nemzetiségi adatokkal kiegészítve felállított nyilvántartás alapján pontos képet kaphatunk a kisebbségek építészeti értékeiről. Gondoskodni kell arról, hogy mindezeket a megóvandó értékeket a helyi és a tágabb értelemben vett közösség, annak nemzetiségi és nemzetiséghez nem tartozó tagjai, óvodások, iskoláskorúak, tulajdonosok és szomszédok, kutatók és érdeklődők megismerhessék, és tehessenek védelmük érdekében.

Nem tartjuk indokoltnak, hogy miközben a Büntető Törvénykönyv a műemléki védettségű épületek, valamint a kulturális javak tulajdonos általi megsemmisítését és megrongálását büntetté minősíti, addig a helyi védelem alatt álló ingatlanok esetében ugyanezt a cselekményt nem szankcionálja. Szükséges lenne, hogy a kulturális javak megrongálása tényállását a jogalkotó terjessze ki a saját tulajdonban lévő helyi védelem alatt álló ingatlanokra is.

A kisebbségi temetők helyzete

A temetők – akkor is, ha nem állnak műemléki védettség vagy helyi védelem alatt – részei kulturális örökségünknek. Jelenleg nincs nyilvántartás a kisebbségi szempontból jelentős temetőkről, sírokról. Ezt azért hiányoljuk, mert a történelmi múlt, az ősökre emlékeztető temetőknek fontos szerepük van a kisebbségi identitás megőrzésében, átörökítésében.

Szükségesnek tartunk ezért egy országos felmérést annak érdekében, hogy hány kisebbségi szempontból jelentős temető található az országban. Ezt követően lehet meghatározni, hogy milyen pénzügyi keret szükséges legalább a legveszélyeztetettebb kisebbségi temetők, sírok megmentéséhez.

Azok a sírok, amelyek esetében már nincsenek gondoskodni képes hozzátartozók, a rendelkezési jog lejártát követően megszüntethetők. Ennek megelőzése érdekében a műemlékvédelmi hatóságnak és a helyi önkormányzatoknak fokozott gondossággal kell mérlegelniük, hogy a védelem alá helyezéssel mely sírok megőrzését tudják elősegíteni. Fontos az is, hogy a Nemzeti Kegyeleti és Emlékhely Bizottsághoz eljussanak azok az információk, javaslatok, amelyek alapján a nemzeti sírkert részévé tudja nyilvánítani a kisebbségi közösségek egykori jeles tagjainak sírját.

A települések túlnyomó többségében a helyi önkormányzatok anyagi lehetőségei nem teszik lehetővé, hogy kizárólag saját költségvetésükből elvégezzék legalább a halaszthatatlan sírrekonstrukciós munkálatokat. A késlekedés ugyan-

akkor azzal jár, hogy további temetők, sírok enyésznek el. Követendő példának tartjuk, hogy a Kormány 2002-ben anyagilag támogatta a teljes egészében lezárt zsidó temetők vallási előírásokat és kegyeleti szempontokat tiszteletben tartó fenntartását, nem zsidó hitközségek tulajdonában álló lezárt zsidó temetők fenntartását, és használatban lévő zsidó temetők felújítását. Hasonló program szükséges lenne a kisebbségi közösségek temetőinek megmentése érdekében is.

A jogi szabályozás hiányosságaként értékeljük, hogy egy temető kiürítése előtt a tulajdonosnak nem kötelessége műemlékvédelmi szakemberek (muzeológusok, néprajzosok) közreműködésével dokumentálni a még fellelhető sírokat. Különösen fontos volna ez a feltáró munka azokon a településeken, ahol már nincs meg vagy hiányos a temetőkönyv, így azt sem lehet tudni, hogy kik nyugszanak a temetőben. A költségeket annak volna indokolt viselnie, akinek érdekében történik a temető kiürítése.

A kisebbségi közösségek kulturális jogainak sérelmét idézheti elő az a jogszabályi rendelkezés, amely értelmében, ha a rendelkezésre jogosult, illetőleg annak örököse a kiürítésre megjelölt időpontig a sírjel elszállításáról nem intézkedik, hat hónap elteltével azt a temető tulajdonosa értékesítheti. Ennek következtében pótolhatatlan kulturális javak semmisülhetnek meg, hiszen a régi sírokat éppen azért számolják fel, mert azokról már nem gondoskodik senki.

Az általunk javasolt intézkedések elősegíthetik, hogy a még meglévő temetők sírjai, síremlékei közül a művészeti vagy történelmi szempontból jelentősek átörökíthessenek a jövő nemzedékek számára. Azokról a temetőkről és sírokról pedig, amelyek fizikai valójukban nem őrizhetők meg, fontosnak tartjuk, hogy legalább egy jól előkészített dokumentáció maradjon fenn az utókornak, amelyet aztán – például az elkészített fényképfelvételeket is tartalmazó CD lemezen – hozzáférhetővé lehetne tenni a kutatók, de akár az érdeklődők szélesebb köre számára is.

Szoborállítás

A hatályos törvényi rendelkezések értelmében művészeti alkotás közterületen, valamint önkormányzati tulajdonú épületen való elhelyezéséről, áthelyezéséről, lebontásáról az érintett település önkormányzatának képviselő-testülete – Budapesten a fővárosi önkormányzat közgyűlése – dönt. Jelenleg egyetlen jogszabály sem mondja ki, hogy a kisebbségi közösség történelmét, hagyományait, önmeghatározását érintő szobor állításához a helyi önkormányzatnak be kellene szereznie a kisebbségi önkormányzatok egyetértését. Megítélésünk szerint az ilyen tárgyú alkotások esetében elvárható, hogy a határozathozatal

előtt minden lényegi kérdésben egyeztessen a helyi önkormányzat a kisebbségi önkormányzattal.

Az elmúlt években több településen is olyan szobrot vagy emlékművet kívántak emelni, amely ellen a kisebbségi önkormányzat tiltakozott. Volt ahol a felek belátásának köszönhetően meg tudtak állapodni, másutt nem sikerült jó megoldást találni erre a konfliktusra. Szükségesnek tartjuk ezért a kisebbségi önkormányzatok együttléti jogának kiterjesztését a közterületen történő szoborállításra.

A kisebbségi előadó-művészeti szervezetek szerepe az identitás megőrzésében

A magyar nyelvű és a kisebbségi színjátszás jelentősen hatott egymásra a XIX. század folyamán. Ez a szerves fejlődés az I. világháborút követően, de még inkább a szocializmus évei alatt megszakadt. A kisebbségi közösségeknek az alapokról kellett kezdeniük saját színházi tevékenységük kialakítását. Napjainkban a kisebbségi színjátszás rendkívül tagolttá vált: vannak színész szakon végzett tagokból álló társulattal bíró, saját épülettel rendelkező, több tízmillió forintos költségvetéssel gazdálkodó intézmények, a professzionalitás határán mozgó színházak, illetve az amatőr színjátszás keretén belül működő társulatok is.

A kisebbségi színházi élet sokszínűségéről azonban alig akar tudomást venni a színházi szakma. A színjátszás dokumentálására létrejött intézmény, az Országos Színháztörténeti Múzeum és Intézet csak néhány kisebbségi színházzal és társulattal tart kapcsolatot, a többieket – szakmai teljesítményük átfogó ismerete nélkül – az amatőrök közé sorolja. A kisebbségi színházak, társulatok mellőzöttségét jól érzékelteti, hogy a magyar színjátszás legrangosabb rendezvénye, a Pécsi Országos Színházi Találkozó versenyen kívüli programjaiban való részvételre is csak kivételesen kapnak meghívást.

A kisebbségi színjátszók többsége számára az önálló nemzetiségi színházi fesztivál, az ARCUSFEST teremti meg a közönség szélesebb rétegeivel való találkozás lehetőségét. Elfogadhatatlannak tartjuk ezért, hogy finanszírozási nehézségek miatt veszélybe került a 2010. évi nemzetiségi színházi találkozó megtartása.

A kisebbségi színházak egyértelműen hátrányban vannak a támogatások elosztása során a hasonló színvonalú teljesítményt felmutató nem kisebbségi társulatokhoz képest. Különösen sújthatják ezért őket a színházi élet egészét érintő pénzügyi megszorítások. E kedvezőtlen hatás kiküszöbölését, de legalábbis mér-

séklését várjuk el a kulturális tevékenység állami támogatásának elosztásában részt vevő szervektől, intézményektől.

A kisebbségi identitás megőrzésében, ápolásában fontos szerepe van a kisebbségi zenekaroknak, táncegyütteseknek, énekkaroknak is. Tevékenységükkel nem csak saját közösségük kulturális életét szolgálják, előadásaik, fellépéseik rendre nagy sikert aratnak a többségi társadalom tagjai által is látogatott rendezvényeken, fesztiválokon.

A kisebbségi és a többségi kultúra sajátos találkozási pontjai a táncházak. Történetük több mint három évtizedre tekint vissza, ennek ellenére a táncházak a mai napig nem kaptak jogi elismerést. 2009-től lehetővé vált, hogy a táncházak könnyebben érvényesíthessék – a Hagyományok Háza által vezetett nyilvántartás révén – a kizárólag népzene előadásához kötődő szerzői jogi díjfizetési mentességet.

A 2009-ben hatályba lépett az előadó-művészeti szervezetek támogatásáról és sajátos foglalkoztatási szabályairól szóló 2008. évi XCIX. törvény (előadó-művészeti törvény) egy új finanszírozási rendszert vezetett be. 2010-től csak azok a költségvetési szervként vagy a külön törvény szerint közhasznúvá minősített szerveztként működő előadó-művészeti szervezetek részesülhetnek központi költségvetési támogatásban, amelyeket kérelmükre az Előadó-művészeti Iroda nyilvántartásba vett. Az új támogatási rendszer bevezetése – legalábbis a 2010-es költségvetési évben – várhatóan jelentős forráselvonással fog járni az előadó-művészeti törvény alapján regisztrált nemzetiségi színházak esetében.

Az előadó-művészeti törvény olyan feltételeket határozott meg a zenekarként való nyilvántartásba vételhez, amelynek a kisebbségi együttesek – egyetlen kivétellel – nem tudtak eleget tenni. Fontosnak tartjuk ezért a jogi szabályozás módosítását annak érdekében, hogy jelentőségének megfelelően támogathatóvá váljon az a tevékenység, amelyet a kisebbségi együttesek, formációk betöltenek a kisebbségi közösségek, sőt a teljes társadalom kulturális életében.

A kisebbségi filmalkotások

A vizsgálat azt igazolta, hogy nem problémamentes a kisebbségi filmalkotások helyzete, sem előállításukat, sem forgalmazásukat, sem pedig megőrzésüket tekintve.

Alapvető hiányosságként értékeljük, hogy a hatályos jogi szabályozás nem adja meg a kisebbségi filmalkotás definícióját. Az alkalmazott megoldás a kisebbségi nyelven készült filmalkotásokat finanszírozási szempontból ugyan azonos helyzetbe hozza a magyar nyelvű produkciókkal, azonban számtalan

gyakorlati nehézséget okoz. Így egyrészt jelentősen megnehezíti ezen alkotások számának, támogatásának, archiválásának stb. felmérését, utánkövetését, másrészt pedig az önálló fogalom hiányában nem kellően hangsúlyos a kisebbségi filmalkotások léte, azok jelentősége.

A kisebbségi filmalkotás fogalmának hiánya szoros összefüggésben áll azzal a ténnyel, hogy Magyarországon nincsenek, de legalábbis nem ismertek a kisebbségi műhelyek. Ennek ugyanakkor finanszírozási okai is vannak, amit az is alátámaszt, hogy az alkotók jelenleg az MTV kisebbségi szerkesztőségében tudják elkészíteni műveiket, ahol rendelkezésre áll a szükséges infrastruktúra.

Az állami támogatások rendszere kiemelt fontosságú a filmgyártás, különösen a „régétermek” elkészítése szempontjából. Így kisebbségi filmalkotások esetében nem reális elvárás, hogy a készítőik kizárólag szponzorok útján teremtsék meg a filmgyártás anyagi háttérét. Áttekintve az állami támogatás rendszerét, elsőként arra a megállapításra jutottunk, hogy a kisebbségi filmalkotás fogalmának hiányában nem határozható meg pontosan a kisebbségi filmalkotásokra fordított költségvetési források összege. A megkeresett szervek adatközlése alapján ugyanakkor megállapítható, hogy a támogatások nagyon kis hányadát fordítják ilyen jellegű filmalkotásokra. Jól jellemzi ezt a helyzetet, hogy sem a mozgóképről szóló 2004. évi II. törvény (Filmtörvény), sem a Magyar Mozgóképi Közalapítvány (MMK) annak alapján kiadott Támogatási Szabályzata nem rendelkezik külön a kisebbségi filmgyártás kérdéseiről.

A kisebbségi mozgóképi kultúra a társadalom egésze számára fontos értékeket hordoz. Elvárható ezért, hogy a Filmtörvényben meghatározott „kulturális tartalom” körében alkalmazott szempontrendszer nevesítse a magyarországi kisebbségek hagyományait, kultúráját, mint támogatandó értékeket. Ez a módosítás is elősegítené, hogy az állami támogatásokból ne maradjanak ki a kisebbségi filmalkotások.

Gondot jelent az is, hogy az elkészült kisebbségi filmalkotások csak nagyon kevés csatornán keresztül juthatnak el a nézőkhöz. A mozik és a kereskedelmi televíziók szinte egyáltalán nem vetítenek ilyen produkciókat, az MTV pedig törekszik ugyan arra, hogy közszolgálati feladatkörén belül a kisebbségi filmalkotásokat is megjelenítse, ám ezek számaránya és időtartama az összműsoraihoz képest csekély.

A filmalkotások hosszabb távú, a következő generációk számára való megismerhetőségét szolgálják az állami archívumok. A Nemzeti Audivizuális Archívum (NAVA) a lakosság számára közvetlen internetes hozzáférési lehetőséget biztosít a közszolgálati műsorszolgáltatók, valamint az országos földfelszíni terjesztésű televíziók korábbi adásaihoz. Ez a szolgáltatás a NAVA-pontokon keresztül érhető el a törvényben meghatározott bizonyos kulturális és okta-

tási intézmények termináljain. Célszerű lenne, ha ebbe az intézményi körbe bekapcsolódhatnának azok a kisebbségi önkormányzatok, egyéb kisebbségi intézmények is, amelyek közreműködnek saját közösségük kulturális közszolgáltatásokkal való ellátásában.

Az elmúlt években napi szinten is problémát jelentett az adásba nem került felvételek megőrzése az MTV-ben, az új gyártási technológia alkalmazása azonban jelentős részben megoldotta az archiválás kérdést. Ettől függetlenül szükséges lenne, hogy a fontos kulturális értéket képviselő, ún. muster felvételek minél szélesebb körben megismerhetők legyenek a kutatók számára.

A kisebbségek kulturális jogai a nemzetközi vállalások tükrében

Az Európai Regionális vagy Kisebbségi Nyelvi Karta – mint a kisebbségek kulturális örökségét hordozó nyelv megőrzésében, használatában kiemelkedő nemzetközi egyezmény terén tett vállalások foglalatosa – nem ronthatja le a kisebbségi törvényben szereplő rendelkezéseket.

Az Európai Regionális vagy Kisebbségi Nyelvi Karta időszakos beszámolójának elkészítése és nyilvánossága nem alapszik rögzített szabályokon vagy stabil gyakorlaton. A költségvetés változatlan (bázisalapú) tervezési és elszámolási struktúrája, valamint az etnikai adatkezelés szűkítő értelmezése miatt, a kisebbségekre fordított kiadások összegzése, áttekintése ma nagyban megoldatlan.

Az UNESCO kulturális sokszínűség kifejeződését védő egyezményének hazai érvényesítésére az oktatási és kulturális tárca vezetőjének mielőbb szükséges létrehoznia a megfelelő koordinációs, a végrehajtás nyomon követését és a Nemzetközi Alap esetleges támogatásának elősegítését célzó szervezetet.

Az ENSZ Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 16. cikkében foglalt, az egyezségokmányban vállalt kötelezettségek terén elért előrehaladásról szóló időszakos jelentés hazai előkészítésébe a nemzeti és etnikai kisebbségeket be kell vonni. Ennek érdekében lehetőséget kell teremteni arra, hogy a kisebbségi közösségek (országos önkormányzatok, közalapítványok, civil kulturális szervezetek, kisebbségi egyetemi tanszékek) adatokat nyújtsanak, valamint észrevételeket tegyenek a kulturális jogok védelme, a jogok gyakorlása és ezek állami programokkal való támogatása tekintetében a beszámolási időszakban. A Kormány feladata, hogy ennek eljárási rendjét normatív módon meghatározza. Az eljárási rend része, hogy figyelembe vegyék a nemzeti és etnikai kisebbségi biztos tárgyidőszakra vonatkozó, a kulturális jogokat érintő ajánlásaiban foglaltakat is.

Áttekintve a Magyar Köztársaság által két- vagy többoldalú nemzetközi egyezményekben vállalt kötelezettségeket, megállapítható volt, hogy azok végrehajtása, ellenőrzése gyakran késik vagy teljesen elmarad. Az anyaországok és Magyarország közötti kapcsolatok ápolására életre hívott vegyes bizottságok működése alacsony határfokú. A vegyes bizottsági működés és az ajánlások teljesítésének átláthatóságát a kisebbségek kulturális jogainak megóvása részeként is biztosítani kell.



Paradigmaváltó javaslatok az etnikai adatkezelés területén

Több mint egy évtized telt már el azóta, hogy az akkori adatvédelmi és kisebbségi ombudsman közös állásfoglalásban fogalmazta meg az etnikai identitásra, valamint annak percepciójára (észlelésére) vonatkozó adatok kezelésével kapcsolatos követelményeket.²

Az elmúlt időszakban azonban a kisebbségi, valamint az antidiszkriminációs joganyag jelentős változáson ment át. A társadalmi viszonyok átrendeződtek, az etnikai adatkezelés rendszerét pedig számos kritika érte a közvetlenül érintett kisebbségi közösségek és tagjaik részéről és szakmai körökből egyaránt. Az Alkotmánybíróság a nemzeti és etnikai kisebbségek politikai jogaival összefüggésben a 45/2005 (XII. 14.) AB határozatában megállapította, hogy a kisebbségi közösséghez tartozásra vonatkozó valótlan nyilatkozatok veszélyeztethetik a kisebbségi jogok gyakorlását. Az Állami Számvevőszék 2008-ban közreadott jelentése pedig reflektorfénybe állította azt a problémát, hogy a kisebbségek integrációjának elősegítésére szánt, címzett támogatások sorsa, etnikai adatok kezelése nélkül nem ellenőrizhető. A kisebbségi jogvédők szintén bírálják az etnikai adatkezelés jelenlegi rendszerét, mert az akadályozza a kisebbségeket érintő hátrányos megkülönböztetés elleni fellépést, korlátozva a diszkrimináció megállapításához szükséges adatok kezelését.

Ezért dr. Jóri András adatvédelmi biztossal úgy ítéltük meg: eljött az ideje az etnikai adatkezelésre vonatkozó szabályok áttekintésének és újragondolásának. Az etnikai adatkezelésről szóló vizsgálatot – az adatvédelmi biztos munkatársaival együttműködve – 2009 áprilisában hivatalból indítottuk meg.

A vizsgálat módszere, célja

A vizsgálat számos kolléga bevonásával folyt, és több egymásra épülő fázisra tagolódott. Az alapos munka előfeltételeként először áttekintettük a két biztos eddigi, a témához kapcsolódó valamennyi ügyét, hazai és nemzetközi jogszabályokat, valamint a témában született legfontosabb hazai forrásokat, nemzetközi

² Az úgynevezett „származási igazolások” problémakörével kapcsolatban a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa, valamint az adatvédelmi biztos együttes állásfoglalása, 1998. október 19.

ajánlásokat és szakirodalmat.³ Tanulmányoztuk továbbá a magyar Alkotmánybíróság határozatait. A vizsgálat megalapozását, főbb kérdéseinek tisztázását követően három, egymással szorosan együttműködő munkacsoportban folytattuk a munkát: az egyik csoport általános, fogalmi és elvi alapvetéseket fogalmazott meg, a másik kettő pedig az igazságszolgáltatás és az ahhoz kapcsolódó médiatudósítások, illetve a gyermekvédelem témaköréiben mélyült el. A munka során rendszeres egyeztetést tartottunk az adatvédelmi biztos munkatársaival.

Alapvető koncepciónk volt azonban, hogy külső szakértőket kizárólag egyes speciális szakkérdések tisztázása érdekében vonunk be a vizsgálatba,⁴ további lényegi kérdéseket érintő szakmai egyeztetéseket a vitaanyag elkészültével, annak továbbfejlesztése, finomítása érdekében tartunk szükségesnek.

A javaslatcsomag azzal a szándékkal jött létre, hogy a 45/2005. (XII. 14.) AB határozatban foglaltaknak megfelelően, az egységes jogértelmezést és a megfelelő jogszabályi háttér kialakítását segítse.

Tisztában vagyunk azzal, hogy a téma napjainkban különösen érzékeny, akár történelmi okok miatti sérelmeket és félelmeket idézhet fel. Ezért is hangsúlyozzuk, hogy az ajánlásaink során mindvégig kiemelt figyelemmel vagyunk az egyenlő méltóság megingathatatlan alkotmányos elvére, a diszkrimináció tilalmának, a különleges személyes adatok védelmének alkotmányos követelményeire, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségek Alkotmányban és a törvényekben biztosított jogaira. Ajánlásunk ezzel összhangban nem irányul sem önkényes származásigazolásra, sem pedig a származási adatokat tartalmazó helyi vagy központi hatósági nyilvántartás kialakítására.

A bő 40 oldal terjedelmű anyag⁵ kiemelt célja az egyenlőség elvének teljes körű érvényesülése és a nemzeti és etnikai kisebbségek Alkotmányban foglalt egyéni és kollektív jogainak teljes körű gyakorlati megvalósulása.

³ Ez több mint 100 ügyirat és közel 50 szakirodalmi forrás tanulmányozását és elemzését jelentette.

⁴ Szakmai segítséget kaptunk a gyermekvédelemmel kapcsolatos fejezethez a Szociális és Munkaügyi Minisztérium Gyermek- és Ifjúságvédelmi Főosztályától, valamint Budapest Főváros Önkormányzatának Területi Gyermekvédelmi Szakszolgálatától. Köszönjük továbbá a Fészek Egyesületnek és a Gólyahír Egyesületnek, hogy megosztották velünk tapasztalataikat, valamint dr. Majtényi Lászlónak az általa adott részletes tájékoztatást.

⁵ A jelentés teljes szövege olvasható a beszámoló CD mellékletén.

Megállapításaink, javaslataink

Az etnikai adatkezelés rendkívül komplex, szerteágazó témakör. Így a jogvédelemmel foglalkozó intézmények folyamatosan szembekerülnek a találónan „rasszizmus Murphy törvényének”⁶ is nevezhető paradoxonnal: míg a diszkrimináló személy mindig pontosan tudja, ki tartozik egy adott kisebbségi csoport-hoz, addig a diszkrimináció orvoslására vagy a származáshoz kapcsolódó program kidolgozására hivatott személyek nem rendelkeznek, nem rendelkezhetnek adatokkal e tekintetben. Az Állami Számvevőszék 2008-ban kiadott, nagy port kavaró tanulmánya a roma kisebbségeket célzó támogatások hasznosulásának vizsgálatáról rámutatott: a támogatások célcsoportjának és az ahhoz tartozó személyek azonosítása nélkül sem hatékony intézkedések kidolgozása, sem ezek effektív végrehajtása, sem pedig hatékonyságuk monitorozása és a stratégiák ennek megfelelő átalakítása sem lehetséges.

Számos nemzetközi dokumentum, ajánlás jelzi: kiemelten fontos, hogy az államok minél pontosabb adatokkal rendelkezzenek a területükön élő kisebbségi csoportok létszámáról, társadalmi-gazdasági mutatóiról. Az ENSZ faji diszkrimináció felszámolásáért felelős Bizottsága öt különböző ajánlásban is hangsúlyozza az adatgyűjtés fontosságát, hasonlóan az Európa Tanács Rasszizmus és Intoleranciaellenes Bizottsága (ECRI) 4. számú általános ajánlásában foglaltakkal. Az ECRI a Számvevőszék jelentésével összhangban a Magyarországról készült 2008-as jelentésében rámutatott: hazánkban még mindig nem állnak rendelkezésre megfelelő etnikai adatok, amelyek megalapozhatnák a célzott, adekvát intézkedések kidolgozását.

A nemzetközi dokumentumok mellett a magyar társadalomban lezajló folyamatok is az adatgyűjtés szükségességét mutatják. Az elmúlt időszakban egyre gyakoribbá váltak a rasszista motiváció gyanúját felvető, roma családok elleni erőszakos támadások. Ezzel párhuzamosan egy másik, szintén negatív tartalmú tendencia is megfigyelhető: elszaporodtak azok a média hírek is, amelyek a cigány kisebbséget a bűnözés, a kriminalitás fogalmával azonosítják. Sőt, 2008-ban már egy, a „svábbűnözésről” szóló honlappal kapcsolatosan is kaptunk panaszt. A gyermekvédelem terén is örökzöld, megoldatlan problémaként jelenik meg a rendszerbe bekerülő gyermekek kisebbségi származása, identitása. A származás nyilvántartásának hatályos jogszabályok szerinti tilalma ugyan nem akadályozza a gyermekek közötti – bőrszínen, származáson alapuló – „válogatást”, azonban gátolja azt, hogy az örökbe fogadott gyermekek megismerhessék kisebbségi származásukat, hagyományaikat. A képviselői jogok területén sem tekinthető megoldottnak a helyzet: a Nektv. 2005-ös módosítását követően is számos olyan

⁶ A kifejezést a magyar szakirodalomban Pap András László honosította meg.

panasz érkezett hozzánk, amelyek a kisebbségi önkormányzati képviselők kisebbségi kötődését, így legitimitását vonták kétségbe.

Javaslatcsomagunk a fenti dilemmákra kíván alkotmányos, szakmailag korrekt, és a gyakorlatban is alkalmazható megoldásokat nyújtani. Ajánlásaink olyan speciális területekre kínálnak megoldási lehetőségeket, mint a diszkrimináció nyomon követése, a különböző támogatások odaítélése, a képviseleti jogok gyakorlása, a büntető igazságszolgáltatásban és a népszámlálás során felvett statisztikai adatok kezelése, és a gyermekvédelemmel összefüggő „származásnyilvántartások” problémái.

Ki tartozik valamely kisebbségi csoporthoz?

A hatályos magyar szabályozás az identitás szabad vállalásának elvén alapul. A Nektv. kimondja, hogy *„valamely nemzeti, etnikai csoporthoz, kisebbséghez való tartozás vállalása és kinyilvánítása az egyén kizárólagos és elidegeníthetetlen joga. A kisebbségi csoporthoz való tartozás kérdésében nyilatkozatra (...) senki nem kötelezhető.”*⁷ A Nektv. 2005 szeptemberében elfogadott módosítása értelmében azonban törvény vagy az annak végrehajtására kiadott jogszabály valamely kisebbségi jog gyakorlását az egyén nyilatkozatához kötheti.⁸ A kisebbséghez tartozó állampolgár joga továbbá, hogy *„kisebbséghez tartozását az országos népszámlálás alkalmával titkosan és névtelenül megvallhassa.”*⁹

Az Európa Tanács Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezményének 3. Cikke,¹⁰ valamint az Egyezmény értelmezéséről szóló jelentés¹¹ hangsúlyozza, hogy minden nemzeti kisebbséghez tartozó személyt megillet annak a joga, hogy döntsön a kisebbséghez való tartozásának vállalásáról vagy annak megtagadásáról. Azonban ez nem jelentheti bárki számára azt a jogot, hogy önkényesen megválassza, hogy mely kisebbséghez tartozónak vallja magát. Az egyén szubjektív választása az Európa Tanács szakértőinek értelmezése szerint elválaszthatatlanul kötődik a személy azonosságtudatát meghatározó lényeges objektív kritériumokhoz. A hatályos magyar szabályozás azonban nem tartalmaz ilyen szempontrendszert, így a gyakorlatban az identitás szabad vállalásának az elvét felváltja a szabad identitásválasztás, amely szerint bárki, bármikor, pusztá

⁷ 1993. évi LXXVII. törvény (a továbbiakban: Nektv.) 7. § (1) bekezdése.

⁸ Nektv. 7. § (2) bekezdése, beiktatta: 2005. évi CXIV. törvény 33. §-a.

⁹ Nektv. 8. §-a.

¹⁰ 1999. évi XXXIV. törvény az Európa Tanács Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló, Strasbourgban, 1995. február 1-jén kelt Keretegyezményének kihirdetéséről 3. Cikk. Framework Convention for the Protection of National Minorities. Explanatory Report. <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Reports/Html/157.htm>.

¹¹ Framework Convention for the Protection of National Minorities. Explanatory Report. Art. 3. <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Reports/Html/157.htm>.

nyilatkozatával kisebbségi kötődést tulajdoníthat magának, így a kisebbségi jogok alanyisága képlekennyé, esetlegessé válik.

Az Alkotmányban és a Nektv.-ben foglalt jogok érvényesítését akadályozza tehát, hogy a hatályos jogszabályok nem adnak pontosabb útmutatást a kisebbséghez tartozás mibenléte tekintetében, emellett a jogbiztonság alkotmányos elve és a hátrányos megkülönböztetés tilalma is sérül a nem egységes jogalkalmazással. [Ezt az álláspontot erősíti az Alkotmánybíróság 45/2005 (XII. 14.) AB határozata is.]

Megítélésünk szerint tehát az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből következő jogbiztonság elvével, valamint a 70/A. §-ban rögzített hátrányos megkülönböztetés tilalmával, az Alkotmány 68. §-ában rögzített nemzeti és etnikai kisebbségi jogok érvényesítésével kapcsolatos visszasságok megszüntetése és a Magyar Köztársaság vállalt nemzetközi kötelezettségeinek való megfelelés biztosítása, valamint a jövőbeni visszasságok megelőzése érdekében szükség van olyan objektív garanciális kritériumrendszer kidolgozására, amely valódi kapcsolatot tételez az egyes jogosultságok és alanyaik között.

Alapkérdés, hogy az egyes életviszonyokban milyen objektív szempontokat figyelembe véve tekinthető valaki egy kisebbségi közösség tagjának. Létezik-e vajon egyetlen egységes, uniformizált kritériumrendszer ennek meghatározására? Az életviszonyok sokféleségére tekintettel az egységesítés helyett differenciált megoldást javasolunk. Meg kell különböztetni azt a helyzetet, amikor az érintett diszkrimináció vagy faji indíttatású erőszak áldozatává válik, hiszen ekkor elsődlegesen azt kell mérlegelnie a jogalkalmazónak, hogy milyen szempontok alapján vélelmezhetette az elkövető az áldozat származását. Így például a roma családok ellen elkövetett támadások esetén vélhetően a család lakóhelye és tagjainak külső jegyei, esetleg neve lehetett a támadó számára döntő, cselekményét motiváló információ. Nem jelentős viszont ez esetben az áldozatok identitása, tudatos énképe, továbbá az sem, hogy ők önmagukat milyen mértékben tartották magyarnak, vagy éppen a cigány kisebbség tagjának. Abban az esetben azonban, ha például kifejezetten cigány származású pedagógiai asszisztenst vagy rendőrségi alkalmazottat keres egy munkáltató, a feladat jellege, tartalma miatt a vállalt, képviselt, megélt identitásnak van döntő jelentősége. Ugyanígy a kisebbségi önkormányzati választásokon való választójog tekintetében elsődleges a ténylegesen (pl. a kisebbségi közösség kulturális életében való részvétel útján) megélt, valós kisebbségi identitás. Az olyan programok esetében azonban, amelyek a hátrányos megkülönböztetés társadalmi hatásainak semlegesítésére, kiegyenlítésére hivatottak, ismét előtérbe kerülnek a „veleszületett” vonások (pl. családnév, külső megjelenés), amelyek az oktatás vagy a munkaerőpiac területén hátrányos helyzetbe hozhatják, potenciális diszkrimináció alanyává tehetik az érintetteket.

Az életviszonyok sokszínűségére tekintettel összesen négyfajta, elsődleges és másodlagos kritériumokat tartalmazó szempontrendszer állítottunk tehát fel: az első a diszkrimináció és a rasszista bűncselekmények áldozataira, a második az esélyegyenlőségi intézkedések alanyi körére, a harmadik az anyagi előnyökkel járó kisebbségi jogok gyakorlására, a negyedik pedig a képviseleti jogok gyakorlására vonatkozik.

Joggal merül fel a kérdés, hogy ki ítélheti meg a fenti szempontok fennállását, azaz: mely személynek vagy szervezetnek a feladata, hogy egy adott egyén kisebbségi közösséghez tartozását az egyes jogviszonyok tekintetében valószínűsítse? Diszkrimináció és rasszista bűncselekmények megvalósulása esetén – ahogy ez ma is történik – az eljáró szervek (például rendőrség, ügyészség, bíróság, ombudsman) valószínűsítik a sértett származását. Döntő változás lenne javaslatunk folytán, hogy szempontokat kínáljunk segítségül e mérlegeléshez. A kisebbségi önkormányzati választások esetében a választói jegyzék összeállítása során pedig a kisebbségi közösség képviseletében egy választott tagokból álló bizottság mérlegelné a választójogosultsághoz kapcsolódó szempontokat. Egyéb esetekben az objektív garanciális szempontok mérlegelése a kisebbségi önkormányzat által adott ajánlásban történik, összhangban a kisebbségi közösség általi elismerés elvével. A kisebbségi önkormányzatok eddig is gyakran adtak ajánlásokat egyes személyek programokban való részvételének elősegítése érdekében, ezek azonban teljesen szubjektív módon, utólag visszakövethetetlen szempontok alapján készültek. E megoldást kívánjuk követhetőbbé, összehasonlíthatóbbá tenni. Javaslatunk szerint a jövőben kisebbségi önkormányzat, illetve civilszervezet ajánlása csak az előre megadott szempontok alapján, indokolással ellátva készülhet. Ehhez javasoljuk formanyomtatvány készítését, amelyen a kisebbségi önkormányzatnak egyrészt be kell jelölnie azokat a kritériumokat, amelyeknek a pályázó megfelel, másrészt pedig szövegesen is indokolnia kell azokat. Az ajánlás megtagadása is az ajánló nyomtatvány kitöltésével, indokolással történne. Láthatóan tehát fő szabályként maga a kisebbségi közösség dönthetne arról, hogy egy adott személy a tagja-e.

Az életviszonyok sokféleségére tekintettel tehát eltérő objektív szempontok, kritériumok figyelembevételére tettünk javaslatot a kisebbséghez tartozás meghatározására. Hangsúlyozzuk azonban: e kritériumok mérlegelése az adott kisebbségi közösség feladata lenne, és erre csak az érintett személy szabad akaratából, saját döntése folytán, egy adott életviszony tekintetében kerülne sor. Nem készülne tehát sem helyi, sem központi nyilvántartások, „listák” a kisebbséghez tartozó személyekről. (A ma is létező választói jegyzék kivételével.)

Statisztikai adatok, népszámlálás

A működőképes, effektív társadalom- és kisebbségpolitika kialakításának előfeltétele, hogy minél teljesebb, összehasonlíthatóbb képpel rendelkezünk az ország területén élő kisebbségi közösségek létszámáról, földrajzi elhelyezkedéséről, társadalmi-gazdasági-demográfiai mutatóiról. Ennek fontos eszköze a népszámlálás, amelynek kérdései, módszertani megalapozása kiemelt jelentőségű. Cél, hogy a népszámlálások segítségével olyan adatokat szerezzünk, amelyek megfelelő bontásban pontos információkkal szolgálnak az egyes kisebbségi közösségek kulturális-nyelvi valamint társadalmi-társadalmi mutatóiról, integrált vagy szegregált létéről, az identitás sokszínűségéről és generációkon átívelő alakulásáról, a kisebbségi léthez köthető hátrányokról. Alapelv továbbá, hogy az identitás egyes elemeinek meghatározása olyan kategória-rendszeren alapuljon, amely lehetővé teszi a többes kötődés, a származási-etnikai-nemzetiségi identitás komplexitásának, az egyes alcsoportokhoz tartozásnak a kinyilvánítását. Továbbra is kiemelt jelentőségű a népszámlálás során feltett, az etnikai identitás egyes vetületeire, alkotóelemeire vonatkozó válaszadás önkéntessége, és a különleges adatok védelmének magas szintű garantálása a lekérdezés és feldolgozás folyamán, amely egyben a válaszadási hajlandóságot is fokozza a szenszitiv kérdéskörben.

Az Európai Statisztikusok Konferenciájának a 2010-es években tartandó népszámlálásokra vonatkozó ajánlásával összhangban fontos lenne továbbá összevetni a társadalomban élő kisebbségképet az önbevalláson alapuló kisebbségképpel. Ezáltal sok kérdésre, dilemmára választ kapnánk, így például az önbesorolás és percepció (külső észlelés) közti különbségek okaira, a „tényleges” és „fiktív” roma lakosság társadalmi-gazdasági jellemzőire, integráltságára stb. A kérdéseknek egyaránt kell mérniük a származást, az egyén külső szemlélők által percipiált/vélelmezett származását (ez a cigány kisebbség tekintetében kiemelten fontos) és az élő, esetleg elveszített kulturális identitást (nyelv, kulturális életben való részvétel). Ez annál is inkább kiemelt jelentőségű, mert a népszámlálás során nyert adatok szolgálhatnak kiindulópontul, viszonyítási alapul egyéb kutatásokhoz, stratégiakészítéshez.

A népszámlálás módszertanával, kérdéseivel összefüggésben több alkalommal, írásban és szóbeli egyeztetéseken is részletesen véleményt nyilváníttunk. Jeleztük a KSH elnöke felé: az eddiginél több, és célzatosabban, pontosabban megfogalmazott kérdésre lenne szükség a kisebbségi közösségek mutatóinak megismerése érdekében, valamint a külső, kérdezőbiztos általi kategorizáció mellett is érveltünk. Négy blokkban összesen tíz alkérdés feltevését javasoltuk. Az eddigi egyeztetések során nem érkezett ténylegesen pozitív tartalmú válasz felvetéseinkre.

Etnikai adatok a büntető igazságszolgáltatásban

Az etnikai adatok kezelésének talán a legkényesebb, a közvéleményt leginkább foglalkoztató kérdése a rendőrségi adatkezelés. Az adatgyűjtés szükségessége azonban inkább csak elméleti jellegű kérdés: a nemzetközi dokumentumok egységesek abban, hogy az adatgyűjtés elkerülhetetlen eszköze a hátrányos megkülönböztetés elleni fellépésnek, illetve a valóban hatékony intézkedések, programok kidolgozásának. Emellett a magyar társadalmi realitásra figyelemmel is elengedhetetlennek tűnik az adatgyűjtés: szembe kell nézni azzal, hogy a cigány kisebbséget egyre inkább a bűnözéssel azonosító média hírek mellett közszereplők, sőt igazságszolgáltatási szakemberek is megfogalmazznak ilyen tartalmú állításokat, azaz a valóságban megdőlt a „színvak” igazságszolgáltatás mítosza. A büntető igazságszolgáltatás és az arról tudósító média a jogszerűség határán mozogva, nem ritkán túllépve azon, rendszeresen kezel „etnikai adatokat”. Az adatgyűjtés és nyilvántartás elvi tilalmát felülírta a társadalmi gyakorlat, és minden kontroll nélkül, láthatóan megállíthatatlanul forog a közbeszédben a „cigánybűnözés” fogalma.

Az adatgyűjtéshez azonban további kérdések megválaszolása szükséges. Mely személyi körrel: terheltekről, áldozatokról, az igazoltatás alanyairól, a rendőrségi állomány összetételéről, a rasszista cselekmények áldozatairól kell adatot gyűjteni? Statisztikai vagy egyéni adatokra van-e szükség? Hogyan történjen az adatfelvétel: önmeghatározás útján, külső percepció (észlelés) által vagy ezek kombinációjával?

Javaslatainkból kiemelendő, hogy a terheltek (elkövetők) esetében egyedi szinten nincs, nem is lehet relevanciája a származásnak, így itt csak az egyes elkövetők személyétől független, statisztikai adatokra van szükség. Ezek szükségessége pedig a jelenlegi társadalmi helyzetben vitathatatlan. Az elmúlt időszakban ugyanis egyre erőteljesebbé váltak azok társadalmi folyamatok, amelyek a bűnelkövetésnek „etnikai arcot” adva, egyes csoportok felelősségét hangoztatva a csoporttagok, sőt gyakran a csoport egészének „rendszabályozását”, felelősségre vonását követelik. E tendencia megállítására érdekében szükséges egy valódi, reális képet adó statisztikai adatgyűjtés. Az adatgyűjtésre javaslatunk szerint a bírósági tárgyalás részeként, az eljárás utolsó tárgyalásán, az ítélethirdetést követően kerülne sor. Ekkor a terhelt önkéntesen zárt borítékban nyilatkozna etnikai hovatartozásáról, illetve a nyilatkozattétel megtagadását is jelezhetné a nyomtatványon. Ezzel párhuzamosan az ügyész egy zárt borítékban szolgáltatna egy anonim (azaz a terhelt nevét sem tartalmazó) adatlapot, melyen nyilatkozna, hogy a terheltet külsődleges percepciója alapján besorolná-e valamely kisebbségi közösség tagjai közé. Az ügyész által kitöltött adatlapon olyan további adatokat

is szükséges szerepeltetni, melyek a statisztikai elemzés szempontjából fontosak – így különösen a megye, a bűncselekmény típusa, a vád állításai és a kiszabott büntetési tétel. A bíró a két borítékot összetűzve, zártan, anonim, azaz a terhelt-hoz nem kapcsolható módon továbbítaná a statisztikai adatfeldolgozó felé.

A javasolt módszerrel megvalósuló statisztikakészítés lehetőséget adhat arra, hogy feltárjuk a hiedelmek mögött rejlő valóságot, és komplex stratégiákat dolgozzunk ki a tényleges problémák kezelésére. Az angolszász példa jól mutatja, hogy a reális, hatékony stratégiaépítés alapfeltétele: megbízható, és mindenki számára elfogadható, átlátható módon beszerzett adatok álljanak rendelkezésre. Egyben a sajtónak is megfelelő, hiteles forrásból származó feldolgozott statisztikai alapanyagot biztosítunk a tárgyilagos és valóban közérdekű tájékoztatáshoz.

A bűnügyi igazságszolgáltatásra vonatkozó javaslatok köréből kiemelendő a bűncselekmények áldozatainak származására vonatkozó adatkezelés is. Előszörban a rasszista motivációjú cselekmények áldozataira vonatkozó adatok gyűjtését javasoljuk, emellett egyéni kérésre bármely más cselekmény áldozata esetén is, ha önként vállalja, illetőleg kéri azt. Ha gyűlölet-bűncselekmény (például faji motivációjú emberölés) áldozatáról van szó, egyéni adat szükséges a tényállás megállapításához. Az egyéni adat mellett a társadalmi folyamatok nyomon követése, és az ezen alapuló további állami stratégiaalkotás érdekében statisztikai adatokra is szükség van, így szükséges a gyűlölet-bűncselekmények nyilvántartása is.

Számos hazai és nemzetközi tanulmányban megjelenik az ún. etnikai profilalkotás jelensége: a társadalomban élő „kriminalitási mítosznak” megfelelően a rendőrség bűnüldözési-bűnmegelőzési feladatai ellátása során gyakran származási alapon „válogat” a látókörébe kerülő személyek közül. E kiválasztási szempontot azonban a tapasztalatok szerint nem igazolják hatékonysági megfontolások, azaz nem növekszik a bűnüldözés eredményessége a kisebbségi származású személyek fokozott ellenőrzése folytán. Különösen jellemző e jelenség az igazoltatásra, így javasoljuk, hogy az igazoltatott személyekre is terjedjen ki az adatgyűjtés, és a statisztikai adatok elemzése során külön szempont legyen az igazoltatási gyakorlat célravezetősége.

Gyermekvédelem

A vizsgálódásunk során kiemelt figyelmet fordítottunk az örökbefogadás témakörére. Különösen fontos terület ez mind gyermekvédelmi, mind kisebbségi jogi szempontból, hiszen a gyermekvédelmi szakellátásban élő gyermekek körében a kutatások szerint felülreprezentáltak a roma kisebbséghez tartozók. Ehhez kapcsolódóan köztudomású tény, hogy sok halmozottan hátrányos helyzetű – látható jegyei alapján roma – gyermek vár örökbefogadásra, azonban az örökbefogadásra váró szülőknek csak kis hányada szeretne vagy hajlandó ilyen háttérű gyermeket örökbe fogadni. A származási nyilvántartás pedig „legalizálná” azt a ma is létező gyakorlatot, hogy a szülők „válogatnak” a gyermekek között, így a gyermekek etnikai adatainak nyilvántartását ellenezzük.

A jelenlegi szabályozás következtében azonban az örökbe adandó gyermekek sem ismerhetik meg kisebbségi származásukat, és nem dönthetnek az ehhez való viszonyukról. Ez – amellet, hogy csorbulnak a gyermekek jogai – gyermekvédelmi szakemberek egybehangzó véleménye szerint súlyos személyiségfejlődési zavarokhoz, pszichés problémákhoz vezethet. Identitásválságot alakíthat ki az is, hogy az örökbefogadottak nem ismerik saját származásukat és nincsenek felkészülve arra, hogy őket az esetleges külső jegyeik miatt hátrányos megkülönböztetés érheti. Amennyiben pedig a gyermeket örökbe fogadó szülő nem ismeri a gyermek háttérét, nem tudja felkészíteni a származás megélésére a társadalomban.

E dilemmák feloldása érdekében – egyetértve a gyermekvédelmi szakma által már korábban felvetett javaslattal – támogatjuk egy ún. „Családi legendárium” kidolgozását a gyermekvédelmi szakellátásban elhelyezett gyermekek múltjának, családtörténetének, származásának rekonstruálása céljából. Ellenezzük azonban a származási adatok önálló, a gyermek érdekeitől elváló nyilvántartását. A „Családi legendárium” létrehozásának célja a gyermek múltjának dokumentálása, ami személyiségének stabilitásához, pozitív énképének kialakulásához járul hozzá, elősegíti a gyermek társadalmi integrációját.

Ajánlásaink és a jelentés „utóélete”

A fentiek alapján látható tehát: nem tartható tovább az eddigi, formálisan korrekt, látszólag „szívak” megközelítésmód, hiszen az élet számos területén bizonytalansághoz, kiszámíthatatlan gyakorlathoz vezet, csorbítva számos személy és közösség alkotmányos és emberi jogait. Célunk, hogy olyan javaslatcsomagot ajánljunk a döntéshozók figyelmébe, amely elősegíti az egyenlőség elvének teljes körű érvényesülését és a nemzeti és etnikai kisebbségek Alkotmányban foglalt

egyéni és kollektív jogainak gyakorlati megvalósulását, és az e célokra szánt közpénz hasznosulását – a társadalom egésze érdekében.

A fentiekkel összhangban összesen nyolc jogalkotási javaslatot fogalmaztunk meg az igazságügyi miniszter, a szociális és munkaügyi miniszter valamint a társadalompolitika összehangolásáért felelős tárca nélküli miniszter felé. Javaslatainkra a beszámoló lezárásáig kizárólag a társadalompolitikai minisztertől kaptunk választ, aki jelezte: a kérdés komplexitására való tekintettel a másik két tárccal való egyeztetést követően alakítja ki érdemi véleményét.

Sikerként könyveljük el, hogy szakmai körökben vitát, gondolkodást indított meg javaslatcsomagunk. Meggyőződésünk, hogy a jelentésben olyan kérdéseket feszegetünk, amelyek megoldása előfeltétele a valóban hatékony kisebbségpolitika kialakításának, és hogy javaslataink jó kiindulópontként szolgálhatnak a vázolt problémák megoldásához, így továbbra is a döntéshozók figyelmébe ajánljuk a jelentést.

A kisebbségi autonómia problémái

Hamarosan újabb önkormányzati ciklus ér véget, ezért lehetőségünk van arra, hogy hosszabb távra visszatekintve összegezzük tapasztalatainkat. Így már elmondható, hogy a kisebbségi joganyag 2005. évi módosítását hosszú előkészítő szakasz előzte meg, amelynek során a kodifikációért szakmailag felelős minisztériumok – a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal koordinációja mellett – folyamatosan egyeztettek az országos kisebbségi önkormányzatokkal, valamint a kisebbségi biztossal. A cél olyan normaszöveg kidolgozása volt, amely elősegíti a választási visszaélések elleni fellépést, a kisebbségi önkormányzatokat érdemi hatáskörökkel ruházza fel és kiszámíthatóbb működési feltételeket teremt. A benyújtott törvényjavaslat azonban csak részben felelt meg ennek az elvárásnak. Miközben jogi értelemben erősítette a kisebbségi önkormányzatok jogállását, és deklarálta mellérendeltségüket a helyi önkormányzatokkal, továbbra sem hozott érdemi előrelépést a működés feltételeit illetően. A választójogi rendelkezéseket pedig a kétharmados szavazattöbbség biztosítása érdekében nem sokkal a zárószavazásra bocsátás előtt „felülírták” a politikai döntéshozók.

A választójogi reform így csak részben érte el célját. Eredménynek tekinthető, hogy azokon a településeken, ahol a kisebbségi közösség igényelte saját önkormányzatának létrehozását, meg tudták tartani a választást. Alaptalannak bizonyult tehát az a félelem, hogy a kisebbségi választópolgárok nem fogják kellő számban kérni felvételüket a jegyzékbe.¹² Tény azonban, hogy a kisebbségi közösségek tagjai nagy arányban maradtak távol a választásoktól. A jövőben, amennyiben a kisebbségi közösségeknek fontos az identitás megőrzése és a „megmaradás”, szükséges, hogy megfelelő felvilágosító munkával segítsék elő a fokozottabb választói aktivitást a kisebbségi önkormányzatok minél nagyobb legitimációja érdekében.

Az új törvényi szabályozás legnagyobb hiányossága, hogy továbbra sem határozza meg, milyen szempontok alapján ítéltető meg egy adott személy kisebbségi közösséghez tartozása. Ennek egyik következménye, hogy bár a 2006. évi választásokon elviekben a kisebbségi közösségek tagjai vehettek részt, a gyakorlatban bárki egy formális nyilatkozat megtételével felvételét kérhette a kisebbségi választói jegyzékbe. A 2001. évi népszámlálás és a kisebbségi választói jegyzékek adatainak összevetése alapján valószínűsíthető, hogy a kisebbségi

¹² A hatályos szabályozás értelmében azokon a településen kellett kitűzni a választást, ahol a kisebbségi választói jegyzékben szereplő kisebbségi választópolgárok száma elérte a 30 főt.

önkormányzatok legalább 6 százalékát olyan településen választották meg, ahol nincs jelen az adott kisebbségi közösség.

Az „álkisebbségi” önkormányzatok aránya eltérő az egyes kisebbségi közösségeken belül. Különösen a hazai románság körében állandósultak a választási visszaélések miatti viták. Ezt jól jellemzi, hogy 2009-ben egy román önkormányzat sajtó-helyreigazítási pert indított egy magyarországi román újság ellen, mert az egy cikkében összefüggésbe hozta az „etnobiznisz” jelenségével. Az egymásnak ellentmondó első- és másodfokú bírósági döntések alátámasztják azon véleményünket, hogy a kisebbségi közösséghez tartozás kérdésében „kívülállóként” nagyon nehéz állást foglalni. A választás folyamatában, különösen a választói jegyzék összeállításában ezért – garanciális jellege miatt – nagyobb szerepet kellene biztosítani a kisebbségi közösségeknek.

A megalakult „álkisebbségi” önkormányzatok működése ellen jogi eszközökkel nem lehet fellépni. Részükre a teljes önkormányzati ciklusban ugyanúgy folyósítani kell az állami támogatást, mint azon kisebbségi önkormányzatoknak, amelyek egy valós kisebbségi közösség képviselőit látják el. Sőt, ha eleget tesznek a formai elvárásoknak, akár feladatalapú támogatást is igényelhetnek. Alapvető alkotmányossági követelmény lenne ezért, hogy a választójogi szabályok eleve megakadályozzák a választási visszaéléseket.¹³

A feladatellátás tapasztalatai

A kisebbségi önkormányzatok alapvető feladata, hogy ellássák egy adott kisebbségi közösség képviselőit – beleértve azokat is, akik nem vettek részt a választás folyamatában –, segítsék a kisebbségi jogok érvényesülését, illetve közreműködjenek a kisebbségi közügyek vitelében. A kisebbségi önkormányzatok megalakítása tehát nem önmagáért való cél, hanem eszköz egy közösség érdekében való tevékenységhez.

A kisebbségi önkormányzatok rendkívül tág keretek között értelmezik saját feladatkörüket. Vannak olyan települések, ahol a kisebbségi önkormányzat működése kimerül abban, hogy megtartják az évi négy ülést, elfogadják a költségvetési határozatot, és esetenként részt vesznek az általuk képviselt kisebbséget érintő rendezvényeken. A kisebbségi önkormányzatok jelentős része ugyanakkor kulturális programokat szervez, figyelemmel kíséri a kisebbségi oktatás helyzetét, esetenként saját intézményeket tart fenn. Gyakori azonban az is, hogy ezek a testületek olyan feladatokat is vállalnak, amelyek túlmutatnak a kulturális autonómia keretein. A cigány kisebbségi önkormányzatok egyre inkább belekényszer-

¹³ Javaslatainkat az adatkezelésről szóló fejezetben ismertetjük.

rülnek abba, hogy a helyi szociális gondok megoldásában is közreműködjenek. Ehhez azonban hiányzik a jogszabályi felhatalmazás, és többnyire a pénzügyi feltételek sem adóttak. Ennek ellenére több olyan jelzést is kaptunk, hogy egyes településeken a cigány önkormányzat szervezi az adományok gyűjtését és szétosztását a rászorulóknak számára, az egyik békés megyei városban pedig fenntartóként működtetett egy személyes gondoskodást nyújtó szociális intézményt. Hangsúlyozni szeretnénk azonban, hogy ez a „feladatbővítés” nem kizárólagosan a roma önkormányzatokra jellemző. Említhető például, hogy egy fővárosi kerületi német önkormányzat képviselői a legutóbbi közmeghallgatáson arról számoltak be: idős, nehezen mozgó embernek nyújtanak segítséget, akik önállóan nem tudják hivatalos vagy egyéb ügyeiket intézni. Amennyiben igény van rá, a bevasárlásokat, a tűzifa felaprítását, behordását is elvégzik helyettük.

Az önként ellátni kívánt feladatok sok esetben nincsenek összhangban azzal, hogy a Nektv. rendelkezései értelmében a kisebbségi önkormányzatok hatósági, valamint a közüzemi szolgáltatásokkal összefüggő hatásköröket nem vehetnek át. A kisebbségi önkormányzatok sem a működési, sem a feladatalapú támogatásuk összegét nem használhatják fel arra, hogy például rászorultsági alapon segélyeket osszanak. Így ezek a „feladatbővítések” idegenek a rendszertől, gyakran szükségtelenül rossz irányba viszik az identitás megőrzésére létrehozott szervezeteket.

Általános probléma, hogy a kisebbségi önkormányzatok képviselői jogosultságát formálisnak tekintik mind kormányzati, mind önkormányzati szinten. Az országos kisebbségi önkormányzatok sok esetben egyáltalán nem kapják meg véleményezésre a kisebbségi jogokat érintő egyes törvényjavaslatokat vagy csak szűk, néhány napos válaszadási határidővel küldik meg részükre. Különösen elfogadhatatlannak tartottuk – és emiatt az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium intézkedését is kértük – hogy az anyakönyvi eljárásról szóló törvény tervezetének egyeztetéséből – a kezdeti szakaszban – kihagyták az országos kisebbségi önkormányzatokat. 2011. január 1-jétől ez a törvény fogja szabályozni a kisebbségi nyelven történő házasságkötést, és a kisebbségi nevek anyakönyvezését, valamint feltüntetését a személyi okmányokban. Ennek ellenére az igazságügyi tárca – amely elődlegesen felel a kormányzati jogszabály-előkészítés szakmai színvonaláért – maga sem tartotta be a Nektv.-ben előírt egyeztetési kötelezettséget.¹⁴

Hasonló tapasztalataink vannak a helyi önkormányzati jogalkotással kapcsolatban is. Ez azért is kifogásolható, mert a törvényi szabályozás e tekintet-

¹⁴ A Nektv. 38. § (1) bekezdés a) pontja úgy rendelkezik, hogy az országos önkormányzat véleményét nyilvánít – a helyi önkormányzat rendelete kivételével – az általa képviselt kisebbségeket e minőségében érintő jogszabályok tervezetéről, a megyei, fővárosi önkormányzati rendeletekről akkor, ha az adott kisebbség területi kisebbségi önkormányzatot nem alakít.

ben egyértelműen fogalmaz. A települési és a területi kisebbségi önkormányzatoknak a helyi sajtó, a helyi hagyományápolás és kultúra, valamint a kollektív nyelvhasználat kérdéskörében a kisebbségi lakosságot e minőségében érintő helyi önkormányzati rendeletet a képviselő-testület csak az érintett kisebbségi önkormányzat egyetértésével alkothatja meg. A Nektv. előírásaiból az is következik, hogy az egyetértéshez nem kötött, de a kisebbségi lakosságot e minőségében érintő helyi önkormányzati rendeletek kapcsán véleményezési joga van a kisebbségi önkormányzatoknak.

E törvényi rendelkezések ellenére a kisebbségi önkormányzatok csak kevésbé tudják érdemben befolyásolni a rendeletalkotást. A helyi önkormányzatok egy része azt is vitatja, hogy a kisebbségi jogokat érintő, azonban nem egyetértéshez kötött előterjesztéseket meg kell küldeni a kisebbségi önkormányzatok részére. Álláspontjuk szerint elegendő, ha a kisebbségi önkormányzat elnökét – szószólóként – meghívják a testületi ülésekre. Másutt elismerik ugyan, hogy az egyeztetés jogszabályi kötelezettség, ám a képviselő-testületek nem foglalkoznak érdemben a kisebbségi önkormányzatok véleményével, nem veszik figyelembe javaslataikat.

Az egyetértéshez kötött rendeletek kapcsán sem érvényesül feltétlenül az együttműködési jogosultság. A képviselő-testületek tisztában vannak azzal, hogy a kisebbségi önkormányzatok jelentős része nem fogja jogi úton megtámadni a törvénysértő módon elfogadott helyi jogszabályt. Egyrészt azért, mert nem tudják vállalni az ezzel járó jogi procedúrát, másrészt kiszolgáltatott helyzetük miatt – amiről a működési feltételek kapcsán még szólni fogunk – tartanak attól, hogy nyíltan fellépjenek a helyi önkormányzattal szemben.

A jelenlegi gyakorlat nem csak a Nektv. rendelkezéseivel ellentétes, a Magyar Köztársaság ugyanis több nemzetközi egyezményben is vállalta, hogy biztosítja a kisebbségi közösségek részvételi lehetőségét az őket érintő ügyekben. Ezek között kiemelt jelentősége van az Európa Tanács Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezményének, amelyet az 1999. évi XXXIV. törvény hirdetett ki.¹⁵ A Keretegyezmény Tanácsadó Bizottságának 2008 februárjában közzétett kommentárja kifejti, hogy a részes államoknak fokozott figyelmet kell fordítaniuk a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek bevonására azokba a döntéshozatali folyamatokba, melyek különleges fontossággal bírnak számukra. Ettől függetlenül olyan ügyekben is hallathatják hangjukat, melyek nem kizárólag őket érintik, hanem a társadalom egészének tagjaiként van hatása rájuk. A Keretegyezményhez fűzött magyarázat kitér arra is: „nem elégséges, ha a ré-

¹⁵ A Keretegyezmény 15. cikkében a Magyar Köztársaság vállalta, hogy megteremti a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek számára azokat a feltételeket, amelyek a kulturális, a társadalmi és a gazdasági életben, valamint a közügyekben – különösképpen az őket érintőkben – való részvételhez szükségesek.

szes államok a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek részvételét csak formálisan biztosítják. Azt is biztosítaniuk kell, hogy részvételük érdemi befolyással van a meghozott döntésekre, és hogy, amennyire csak lehetséges, a meghozott döntések közösek". Az e követelmény teljesítéséhez szükséges jogi keretek hazánkban már adottak. A következő önkormányzati ciklusra vár az a feladat, hogy ezek a törvényi rendelkezések általános jelleggel érvényesüljenek a mindennapi gyakorlatban.

A kisebbségi önkormányzatok működési nehézségei

A kisebbségi önkormányzatok sajátos közjogi helyzetben vannak. Jogállásukat tekintve önkormányzatok, ám működési körülményeik gyakran rosszabbak, mint egy saját irodával rendelkező társadalmi szervezeté. A hatályos törvényi szabályozás értelmében a helyi önkormányzatok mérlegelési körébe tartozik, hogy milyen módon biztosítják a kisebbségi önkormányzatok testületi működésének feltételeit. Nincs tehát egységes gyakorlat, így találhatunk példát arra is, hogy a kisebbségi önkormányzatok részére önálló iroda használati jogát adják át, amelynek rezsiköltségét egészben vagy részben a helyi önkormányzat viseli. Sokkal gyakoribb azonban, hogy a kisebbségi önkormányzati képviselők csak a testületi ülés idejére használhatják a polgármesteri hivatal egyik helyiségét.

2009-ben is érkeztek hozzánk panaszok a kisebbségi önkormányzatok elhelyezésével összefüggésben. Ezekben az ügyekben arra volt lehetőségünk, hogy a törvényi kötelezettségének betartására felhívjuk a helyi önkormányzatot. Azokon a településeken, ahol a polgármesteri hivatalban a hatósági ügyek egyes fajtáival foglalkozó részlegek külön helyiségekben működnek, megpróbáltunk közvetíteni a kisebbségi önkormányzat saját irodahelyiségének biztosítása érdekében. Ezt a megoldást javasoltuk akkor is, ha a településen működő közintézmény egyik helyisége az eredeti funkció (például könyvtári szolgáltatás vagy közművelődési tevékenység) zavarása nélkül kisebbségi önkormányzat használatába adható. Abban az esetben azonban, ha ilyen elhelyezésre nincs lehetőség, csak annyit tudtunk elvárásként megfogalmazni, hogy legalább a kisebbségi önkormányzat üléseihez szükséges időtartamra biztosítani kell egy munkavégzésre alkalmas – asztallal, székekkel felszerelt, télen fűtéssel rendelkező – irodahelyiség használatát. Teljesítendő követelmény az is, hogy a kisebbségi önkormányzat rendelkezésére kell bocsátani – saját helyiség hiányában a polgármesteri hivatalban – legalább egy zárható iratszekrényt.

A múlt évi beszámolóban már szóltunk arról, hogy várhatóan milyen következményei lesznek a törvényességi ellenőrzés megszűnésének. Felhívtuk a figyelmet arra is, hogy e kontroll hiányában még nehezebb lesz a helyiséghasz-



nálattal kapcsolatos vitákat rendezni. Ez a prognózisunk helytállónak bizonyult. 2009-ben előfordult az is, hogy egy kisebbségi önkormányzat azért mondta ki a feloszlását, mert a helyi önkormányzat több év alatt sem oldotta meg az elhelyezését, és törvényi kötelezettségének teljesítését az ügyben eljáró szervek (a kisebbségi biztos, az Egyenlő Bánásmód Hatóság) sem tudták előmozdítani, a közigazgatási hivatal folyamatban lévő eljárása pedig megszűnt.

Jelenleg a működési feltételek biztosításáról a két önkormányzatnak kell megállapodásra jutnia. E beszámolóban is – amint azt már többször tettük – egy olyan végrehajtási rendelet megalkotását javasoljuk, amely differenciáltan, az egyes települések lehetőségeihez, ugyanakkor a kisebbségi önkormányzat által ellátott feladatokhoz igazodóan szabályozná a helyiséghasználat kérdését.

A kisebbségi joganyag módosításának kudarca

A kisebbségi joganyag felülvizsgálatára, a törvénymódosítás előkészítésére több informális egyeztető fórum is alakult ebben az önkormányzati ciklusban, ám a kodifikációs munkálatok csak a koncepciók kidolgozásáig – vagy még addig sem – jutottak el. Az Alkotmánybíróság egyik határozatában egyértelműen leszögezte: jelenleg nincs olyan kötelezettség, hogy a kisebbségekre vonatkozó törvények csak a kisebbségek egyetértésével lennének megalkothatók, illetve módosíthatók. A gyakorlatban a véleményezési jogon alapuló egyeztetés eljuthat az egyetértésig, ami hatékony együttműködést jelent ugyan, de nem következik kényszerítően az Alkotmányból.¹⁶

A kezdeményezésünkre megalakult II. Kisebbségi Kerekasztal ennek ellenére azt a célt tűzte maga elé, hogy olyan szakmai javaslatokat dolgoz ki, amelyek egyöntetűen bírják a 13 országos kisebbségi önkormányzat támogatását. Az már az egyeztetések kezdetén is látszott, hogy a választójogi kérdésekben alapjaiban eltér a kisebbségi közösségek álláspontja. Mégis sikerült olyan konszenzuson alapuló megoldásokat találni, amelyek alapján megkezdődhetett volna a törvényjavaslat kidolgozása. Megegyezés alakult ki például a kisebbségek országgyűlési képviselőinek koncepciójáról, valamint több szakértői anyag is elkészült például a Nektv. személyi hatályának lehetséges kiterjesztéséről, a választói jegyzékbe való felvétel eljárási rendjéről. Nem sikerült azonban sem a Kormányt, sem a parlamenti képviselőcsoportokat „rábírni” arra, hogy véleményt mondjanak ezekről az elképzelésekről.

A kisebbségi ügyekért felelős minisztérium koordinálása mellett három munkacsoport is alakult, amelyek feladata szintén a kisebbségi joganyag módosí-

¹⁶ 168/B/2006. AB határozat.

tásának előkészítése lett volna. Az eredeti célkitűzés az volt, hogy az országos kisebbségi önkormányzatok és a szakértők fogalmazzák meg a javaslatokat, és ehhez szakmai segítséget kapnak a minisztériumok munkatársaitól. A jogalkotásnak tehát nem volt eleve kijelölt iránya, ami azzal a következménnyel járt, hogy a munkacsoportokban gyakran egymást kizáró megoldási javaslatok előkészítése és vitája zajlott. A delegáltaknak ugyanakkor nem volt egyértelmű felhatalmazása arra, hogy a felmerült alternatívák közül válasszanak. Amint azt már a 2007. évi tevékenységünkéről szóló beszámolóban is kifogásoltuk, a kisebbségi közösségeket képviselő tagok egyre inkább belekényszerültek abba a helyzetbe, hogy egyidejűleg kellett volna javaslatokat kidolgozniuk, valamint mérlegelniük azok alkotmányosságát és gyakorlati megvalósíthatóságát. A munkacsoportok végül anélkül fejezték be az egyeztetéseket, hogy eleget tudtak volna tenni vállalt feladatuknak.

Ezek a történések vezettek annak felismeréséhez, hogy a kisebbségi joganyag módosításának szakértői előkészítésével párhuzamosan a politikai döntéshozók bevonása is szükséges. Különösen igaz ez a kisebbségek országgyűlési képviselete kérdésében, amit az is jól érzékeltet, hogy a II. Kisebbségi Kerekasztal megalakulását megelőző közel 10 évben kísérlet sem történt a fennálló mulasztásos alkotmányértés megoldására.

Felmerült tehát az igény egy olyan megoldásra, amely – az országgyűlési képviselet megvalósításáig, tehát ideiglenes jelleggel – lehetővé teszi a kisebbségi közösségek intézményesített részvételét a törvényalkotás folyamatában. Az eredeti, általunk is támogatott elképzeléshez képest azonban annyi történt, hogy 2009 májusában megalakult a Magyarországi Nemzeti és Etnikai Kisebbségek Fóruma, amely informális, jogilag nem szabályozott egyeztetést tett lehetővé az országos kisebbségi önkormányzatok, a parlamenti képviselőcsoportok, valamint a Kormány között.

A Fórum ülésein született meg az az elképzelés, hogy az Országgyűlés kötelezze el magát a nemzeti és etnikai kisebbségek országgyűlési képviseletére vonatkozó jogalkotás mellett. Az előterjesztett határozati javaslatból azonban az tűnik ki, hogy az Országgyűlés a legelejáról kívánja kezdeni a munkát, visszamenve egészen olyan megoldási javaslatok áttekintéséig, amelyeket az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban egyértelműen alkotmányellenesnek minősített. Az újrakezdés szándékát fejezi ki az is, hogy a törvényjavaslat előterjesztésére egészen 2012 végéig kívánnak lehetőséget biztosítani a Kormánynak. Ez a határidő már önmagában is kétséges teszi, hogy a kisebbségi közösségek fel tudnának-e készülni a 2014. évi országgyűlési képviselő-választásra, még ha el is fogadják a számukra valamilyen választójogi kedvezményt biztosító törvényt. Az alapvető gondot azonban abban látjuk, hogy ha ciklusonként újra

és újra kezdődik szakértői szinten a már számtalanszor megvitatott megoldási javaslatok ütköztetése, akkor el sem fog jutni a törvény-előkészítés abba a szakaszba, amikor már a politikai döntéshozóknak kellene állást foglalniuk. Abban az esetben, ha az Országgyűlés eldönti, hogy meg kívánja alkotni a kisebbségi közösségek választójogi kedvezményéről – vagy akár a kisebbségi joganyag módosításáról – szóló törvényt, úgy ehhez a munkához ezúton is felajánljuk szakmai segítségünket.

Nem tudunk előrelépésről beszámolni a törvényességi ellenőrzés visszaállítása ügyében sem. A 2008. évi országgyűlési beszámolóban súlyos kisebbségi jogi visszasságként értékeltük, hogy megszűnt a helyi önkormányzatok és a kisebbségi önkormányzatok törvényességi ellenőrzése. Felhívtuk a figyelmet arra, hogy az alapjogot érintő szabályozás hiánya olyan mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség, amelyet az Országgyűlésnek mielőbb meg kell szüntetnie a törvényességi ellenőrzési feladatok felelősének kijelölésével.

A törvénymódosítás kétharmados többséget igényel, így csak a képviselőcsoportok konszenzusa esetén valósítható meg. Felkértük ezért az érintett minisztériumokat, hogy a törvényjavaslat előkészítésével és előterjesztésével, valamint szakmai egyeztetések kezdeményezésével segítsék elő a helyi önkormányzatok és a kisebbségi önkormányzatok törvényességi ellenőrzésének visszaállítását. Jogalkotási javaslatunkkal egyetértett a Kormány, azonban a benyújtott törvényjavaslatot az Országgyűlés 2009 júliusában elutasította. A következő önkormányzati ciklusra váró egyik legsürgetőbb feladat ezért, hogy megoldást kell találni a helyi önkormányzatok és a kisebbségi önkormányzatok szervezete, működése, döntéshozatali eljárása törvényességének ellenőrzésére.

A kisebbségi nevelés-oktatás kérdésköre

Az oktatási területet érintő panaszok jellege évek óta változatlan. Alapvetően két típusról beszélhetünk. Míg a nemzetiségi neveléssel-oktatással összefüggő beadványok a nemzetiségi közösség, illetve a kisebbségi önkormányzat kisebbségi oktatással kapcsolatos jogait érintő jogértelmezési, illetve jogérvényesítési kérdéseket tartalmaztak 2009-ben is, addig a cigány kisebbségi neveléshez való jog érvényesítése, mint közösségi jogi probléma (egy kivételtől eltekintve) nem merült fel – ahogy ez az eddigi gyakorlat alapján szinte várható volt.

Hasonlóan az előző évekhez, a panasszal érintett nemzeti kisebbségek közül csak a „nagy” közösségek fordultak hozzánk oktatási panaszbeadvánnyal. Örmény, ukrán, görög, lengyel, ruszin kisebbségi oktatást érintő panasz nem volt, ahogy általánosságban sem sérelmezték a közoktatás esetleges jogsértő működését. Természetesen a nagy intézményhálózattal rendelkező német és szlovák nemzetiségi oktatás kapcsán érkezett hozzánk a legtöbb beadvány. Ezekben jellemzően a kisebbségi önkormányzat kisebbségi oktatás igénylésével kapcsolatos közreműködési, illetve a kisebbségi nevelést-oktatást folytató intézmények működésével, igazgatóinak kinevezésével összefüggő véleményezési-egyetértési jog érvényesítéséhez kértek tőlünk segítséget.

A korábbiakhoz képest markánsabban fogalmazódtak meg azonban az egyéni és a közösségi kisebbségi jog ütközésének problémái. Több beadványban előforduló, elvi jelentőségű kérdés volt, hogy a szülők, akik – az általunk nem támogatott általános jogértelmezés és gyakorlat szerint – kisebbségi hovatartozásukról semmilyen módon nem tartoznak számot adni, kérhetik-e gyermekük számára a kisebbségi nevelés-oktatás megszervezését akkor is, ha ez ellen a kisebbségi önkormányzat kifejezetten tiltakozik.

A cigány gyerekekkel kapcsolatos beadványok egyéni jogsérelemről (bántalmazásról, megalázásról, velük szembeni hatalmaskodásról) és/vagy jogsértő intézményes elkülönítésről szólnak. Jellemzően a cigány kisebbségi nevelés-oktatás sem érvényesíteni kívánt jogként merül fel a panaszbeadványokban, hanem a jogellenes szegregáció eszközeként, formájaként.

A bántalmazást, megaláztatást érintő panaszok közös jellemzője az információhiány. Gyakori a névtelen és túl általános megfogalmazású panasz, bár az is igaz, hogy az intézményvezetők a konkrét adatokat tartalmazó panaszok kivizsgálása során sem járnak el kollégáikkal szemben kellő alaposággal. Tapasztal-
tuk, hogy a felkerésünkre lefolytatott vizsgálat gyakorta kizárólag szóbeli, nem

jegyzőkönyvezett meghallgatásokból áll. Ezt elkerülendő – az objektív, érdektelen viszony feltételezése alapján – 2009-ben többször fordultunk a nyomozó hatóságokhoz, hogy az iskolai bántalmazást mint bűncselekményt vizsgálják ki. Ezek a vizsgálatok azonban elhúzódtak, s mindahány a nyomozás megszüntetésével ért véget,¹⁷ ezért a jövőben a hasonló panaszok kivizsgálásának új módszerét kell kidolgoznunk.

Mivel a cigány tanulókat érintő szegregációs panaszok bemutatásával már sok alkalommal és sokféle megközelítésben foglalkoztunk, ezért ebben a beszámolóban a nemzetiségi közösségeket érintő ügyekkel foglalkozunk részletesebben.

Az egyetértési jog: jogalkalmazási és elvi kérdések

A helyi önkormányzat helyi közügyeket irányító autonómiájának korlátozása-ként a Nektv. számos kérdésben biztosít egyetértési, illetve véleményezési jogot az érintett települési kisebbségi önkormányzatnak. A kisebbségi nevelési-oktatási intézmények vezetőinek kinevezése ismétlődő ütközési felület, viszályforrás a két önkormányzat között. Úgy véljük, ennek egyik alapvető oka az intézményvezetői tisztség megszerzéséhez fűződő érdekek ütközése.

Az óvoda, az iskola gyakorta a település legnagyobb intézménye, amely helyben a legmagasabb költségvetéssel rendelkezik, a legtöbb munkavállalót alkalmazza. A helyi közügyek befolyásolásában tehát az óvodavezető, az iskolaigazgató részben a vezetett intézmény mérete miatt bír kimagasló jelentőséggel. Ezen túl, természetesen, a magasabb vezető személye azért is fontos, mert az intézmény profiljának meghatározásával, a tanköteles korosztályú fiatalok sorának befolyásolása útján, a település jövőjére is alapvető hatással lehet.

Nem szabad megfeledkezni arról sem, hogy (különösen kistelepülésen) a helyi politikai eliten belüli értelmiség és a helyi pedagógusok köre többnyire azonos. Igen gyakran tapasztalható, hogy a helyi önkormányzat képviselő-testületében a pedagógusok túlerepresentáltak, miközben fölöttük a munkáltatói jogokat az óvodavezető, az iskolaigazgató gyakorolja. Nem ritka, hogy a polgármester maga is pedagógus.

Ennek a példajaként hozzuk fel, hogy egy időközi választást követően létrejövő új összetételű helyi önkormányzati képviselő-testülettel szemben komoly kisebbségi jogi problémaként fogalmazódhatott meg egy óvodaépítési projekt elmaradása. Csak érdemi vizsgálat alapján volt elutasítható a panasz, ami szerint

¹⁷ Különösen meghökkentő az az eset, amikor a tanúkihallgatások után az ügyészség a nyomozást azzal az indoklással zárta le, hogy a könnyű testi sértés nem állapítható meg, mert ugyan a sértett 11 éves tanuló bizonyíthatóan 8 napon belül gyógyuló sérüléseket szenvedett, de az elkövető szándékosságára nem derült fény.

a korábban megpályázott és megnyert pályázati alapú óvodaépítés megvalósítását az új önkormányzat a közbeszerzési eljárás elhúzásával szándékosan tette lehetetlenné, így – a korábbi, más összetételű önkormányzati képviselő-testület határozatával eltervezett – szlovák és német kisebbségi óvodai nevelés beindítása is veszélybe került.

Nyilvánvaló, hogy a jogalkotó akarata az egyetértési jogosultságok megteremtésével az volt, hogy a kisebbségi önkormányzat az összes olyan lényeges kérdésben megkerülhetetlen legyen, amely az általa képviselt közösség kulturális autonómiáját érinti ugyan, de az abban való döntés nem az ő hatáskörébe tartozik. Ennek elengedhetetlen feltétele, hogy a helyi többségi és kisebbségi polgárok értelmes párbeszéd útján tisztázzák közös érdekeiket. A kisebbségi intézmények vezetőinek kinevezése körüli viták kiélesedésének (és tartóssá válásának) másik oka a jogi szabályozás hiányossága.

A Nektv. és a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény (Kotv.) a helyi és a települési kisebbségi önkormányzat közötti, az egyetértési jog gyakorlásával kapcsolatos vita rendezésének alapvető eljárási szabályait rögzíti, ennek körében létrehozta az egyeztetési eljárást lezáró, a felektől részben független kilenctagú bizottságot is. E szabályok azonban nem nyújtanak segítséget akkor, ha a kisebbségi önkormányzat ragaszkodik a formai szabályok szerint alkalmasnak látszó saját jelöltjéhez. Ennél is fontosabb azonban, hogy a kilenctagú bizottságnak a helyi önkormányzat felett akkor sincs „hatalma”, ha az az egyeztetési eljárás során mindvégig az alaki feltételeknek sem megfelelő pályázót támogatja.

A Nektv. 47/A. §-a – és vele összhangban a Kotv. 84. § (6) bekezdése – az egyetértési jog gyakorlását 30 napos határidőhöz köti, amelyet egy alkalommal, az egyetértési jogot gyakorló kisebbségi önkormányzat kérésére, további harminc nappal meg kell hosszabbítani. Ha a kisebbségi önkormányzat az egyetértését nem adta meg, és további tizenöt napon belül az érdekeltek közötti egyeztetés nem vezetett eredményre, kilenc tagból álló bizottságot kell létrehozni. A bizottságba három-három tagot delegál a kisebbségi önkormányzat, az, akinek az egyetértési jog megadásához érdeke fűződik, továbbá az Országos Kisebbségi Bizottság (OKB). A döntés az egyetértést pótolja.

A kilenctagú bizottság egy olyan jogintézmény, amit eredetileg a hosszan elhúzódó, patthelyzetet eredményező, a közoktatási intézmények folyamatos működését veszélyeztető viták feloldására akartak létrehozni. A jogalkotó eredeti szándéka az volt, hogy az érdekelt felek közreműködésével ugyan, de – a mérleg nyelvét képező külső szakértők bevonása útján – a bizottság mégis helyettük, ügydöntő jogkörrel zárhassa le a vitát.¹⁸ A megalkotott szabály azonban

¹⁸ 2003. évi LXI. törvény módosította a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvényt. A törvény-módosítás indoklásában a 70. §-hoz fűzött értelmezés ügydöntő jogköréről beszél.

a kilenctagú bizottság döntésével csak a kisebbségi önkormányzat joggal való visszaélést jelentő, vagy más okból „hibás” joggyakorlása esetén oldja meg, zárja le az egyetértési joggal kapcsolatos eljárást. A hatályos szabály tehát a kilenctagú bizottságot „féloldalasan”, csak a vitában érdekelt egyik féllel szemben ruházza fel ügydöntő hatáskörrel.

Ha a bizottság a kisebbségi önkormányzat egyetértését nem pótolja, mert úgy ítéli meg, hogy az megfelel a jogszabályoknak, akkor a két önkormányzat közötti vita csak akkor nem folytatódik, ha a továbbiakban az egyik fél saját jószántából, önként támogatja a másik fél óvodavezető- vagy igazgatójelöltjét. Másként megfogalmazva, ha a kilenctagú bizottság a kisebbségi önkormányzat egyetértését nem pótolja, az nem jelenti azt, hogy a kinevezési jogkört gyakorló helyi önkormányzatnak a kisebbségi önkormányzat által támogatott jelöltet ki is kell neveznie intézményvezetőnek. Egy mérlegeléssel járó, személyi döntési eljárás során ugyanis lehetséges akkor is eredménytelennek nyilvánítani a lefolytatott pályázati eljárást, ha a formai pályázati feltételeknek akár több pályázó is megfelelt.¹⁹

Ha a kisebbségi önkormányzat egyetértését nem pótolja a kilenctagú bizottság, akkor (az egyetértés megszerzésének hiányában) a helyi önkormányzat nem nevezheti ki ugyan igazgatónak saját jelöltjét, de – a pályázati eljárás „eredménytelenségére” hivatkozással – lehetősége van új pályázat kiírására. Ilyen esetben a kinevezési jogkört gyakorló helyi önkormányzat az átmeneti időre, maximum egy évre a közoktatási intézmény vezetésével kapcsolatos feladatok ellátására – nyilvános pályázat kiírása nélkül – vezető beosztás ellátására szóló megbízást adhat a közoktatási intézmény megfelelő feltételekkel rendelkező közalkalmazottjának.²⁰

Ilyen esetekben mindig felvethető a joggal való visszaélés kérdése. A rendeltetésszerű joggyakorlás és a joggal való visszaélés tilalma ugyanis a jogrendszer egészét átható általános alapelv.²¹ Az Alkotmánybíróság jogértelmezésében a rendeltetésszerű joggyakorlás forrása az Alkotmány. A 2. § (1) bekezdése szerint: A Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam.

¹⁹ A közalkalmazottakról szóló 1992. évi XXXIII. évi törvény végrehajtásáról szóló 138/1992. (X. 8.) Korm. rendelet az eredménytelen pályázat fogalmának csak példálózó, a jogalkalmazót valójában nem orientáló meghatározását adja.

²⁰ 138/1992. (X. 8.) Korm. rendelet 5. § (16) bekezdése.

²¹ A rendeltetésszerű joggyakorlás követelményét a jogtudomány és jogalkalmazói gyakorlat alapvetően a polgári jogban a joggal való visszaélés tilalmának alapelvével összefüggésben munkálta ki. Ezekből a polgári jogi alapokból kiindulva vált a jogrendszer egészét átható általános alapelvvé, amelynek lényege, hogy a jogosultságok gyakorlása nem irányulhat a jog rendeltetésével össze nem egyeztethető célra, az alanyi jogok gyakorlása akkor számíthat törvényi védelemre és elismerésre, ha az a jogosultság rendeltetésének, céljának megfelelően történik.

A rendeltetésszerű joggyakorlás követelményét a Kotv. 11. § (7) bekezdése is deklarálja, sőt értelmezi is.²² Ennek alapján egyértelműen jogsértő, ha a helyi önkormányzat csak azért nyilvánítja az igazgatói poszt betöltésére kiírt pályázati eljárást eredménytelennek, hogy a kisebbségi önkormányzat egyetértési jogait megkerülje, korlátozza, csorbítsa.

Az igazgatókinevezéssel kapcsolatos egyetértési jogok érvényesülését gátolta egy konkrét esetben maga az OKB, illetve annak elnöke is, amikor – az oktatási szakértők kijelölését valójában megtagadva – a helyi önkormányzatot nyilvánvalóan jogsértő döntésre kényszerítette.

Az adott ügyben egy általános művelődési központ (ÁMK) igazgatói tisztségének betöltésére már három alkalommal írt ki pályázatot az intézményfenntartó önkormányzati társulás (a továbbiakban: helyi önkormányzat). Első alkalommal nem jelentkezett a feltételeknek megfelelő pályázó, ezért akkor (az intézményösszevonást szolgáló) ÁMK létrehozását egy évvel el is kellett halasztani. A második pályázati eljárás során egy pályázó nyújtotta be pályázati anyagát, amit a helyi önkormányzat megfelelőnek talált, azonban az érintett német kisebbségi önkormányzat a kinevezésével nem értett egyet. Egyeztetésre került sor, majd annak sikertelensége miatt az OKB által delegált szakértők bevonásával összeült a 9 tagú bizottság, amely helybenhagyta a kisebbségi önkormányzat döntését. Így a második pályázati eljárás is eredménytelenül zárult. A harmadik pályázati eljárás során négy érvényes pályázatot nyújtottak be, a pályázatokat közoktatási szakértő is véleményezte: két pályázót tartott alkalmasnak az igazgatói tisztség betöltésére. A pályázati eljárás során a két önkormányzat egyeztető eljárást folytatott le, de egyezsére nem jutottak. Ezután kérte fel a polgármester az OKB-t, hogy delegáljon ismét (szakértő) tagokat a 9 tagú bizottságba.

A bizottság elnöke a polgármestert arról tájékoztatta, elképzelhetetlennek tartja, hogy újabb pályázatot ilyen rövid határidővel le lehetett bonyolítani. Véleménye szerint a szakértőkkel történő egyeztetés komolysága kérdőjeleződik meg azzal, hogy ugyanabban a tárgyban ilyen rövid idő alatt újra összehívják a 9 tagú bizottságot. Egyébként pedig a szakértők kiküldése az egyeztetésre a szakértőket felkérő fél részéről pénzügyi kötelezettséggel jár, amit az előző eljárás során a települési önkormányzat nem rendezett. Ezen túl hivatkozott arra is, hogy a települési önkormányzat feltételeket támasztott a szakértők személyét illetően is. Végeredményben szakértők delegálására nem került sor.

²² A jog gyakorlása akkor nem tekinthető rendeltetésszerűnek, ha az az e törvényben és a szakképzésről szóló törvényben, illetve az e törvények végrehajtására kiadott jogszabályokban biztosított jogok csorbítására, érdekérvényesítési lehetőségek korlátozására, a véleménynyilvánítás elfojtására, a tájékoztatói jog korlátozására irányul, vagy erre vezet.

Ezt a választ a települési önkormányzat úgy értelmezte, hogy az OKB nem foglalkozik érdemben az ügygel, ezért a helyi kisebbségi önkormányzat által nem támogatott pályázót nevezte ki igazgatónak, akivel a kisebbségi önkormányzat továbbra sem értett egyet.

Álláspontunk szerint az OKB elnöke, de maga az OKB sem minősítheti az egyetértési joggal kapcsolatos eljárást, különösen nem fogalmazhatja meg előfeltevéseit. Az OKB a szakértők delegálását nem kötheti az előző egyeztetési eljárásban közreműködő szakértők díjának megfizetéséhez sem. (Annál is inkább, mert a díjfizetéssel járó szerződést nem ő, hanem a helyi önkormányzat és a szakértő köti.) Az OKB a hatályos szabályok szerint egyáltalán nem mérlegelheti, hogy a kilenctagú bizottságba a megfelelő oktatási szakértőket kijelöli-e vagy sem: a helyi önkormányzat felkérésére az OKB-nak mint testületnek érdemi döntést kell hoznia az oktatási szakértők delegálásáról.

A konkrét ügy kapcsán alappal vethető fel több elvi kérdés:

- Az OKB-nak milyen határidővel kell a döntését meghoznia? Az OKB nem hatóság, rá nem vonatkozik a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.), amely az eljárási határidőket is szabályozza.
- Mi a teendő akkor, ha – mondjuk a korábbi egyeztetési eljárások tanulságai alapján, pl. a korábbi szakértői díjak meg nem fizetése miatt, vagy bármi egyéb okból – nincs olyan szakértő, aki a kilenctagú bizottságban való munkát vállalná? (A szakértőt az OKB „delegálja”, ami értelemszerűen „kijelölést” jelent, de ez egyrészt a szabályból nem derül ki expressis verbis, másrészt, a kialakult gyakorlat szerint a szakértő delegálása az OKB és a szakértő közötti egyeztetés eredménye.)
- Hogyan kell eljárnia az OKB-nak, ha a szakértők delegálását úgy kéri tőle, hogy meghatározott szakértők vagy szakértői kör (pl. az adott megyebeli szakértők köre) ellen, elfogultságot feltételezve, eleve tiltakoznak?
- Tiltó szabály hiányában delegálhatja-e az OKB ugyanazt a szakértőt ugyanazon felek közötti, ugyanazon intézmény igazgatójának kinevezésével kapcsolatos újabb egyetértési vitájának lezárásában való közreműködésre? Hogyan járjon el az OKB akkor, ha ez ellen az egyik (esetleg mindkét) fél tiltakozik?
- Mi a teendő akkor, ha az új pályázati kiírás alapján a kilenctagú bizottságnak ugyanazon pályázókról, ugyanazon pályázati anyagokról, ugyanazon felek közötti egyetértési vitáról kellene döntenie? Értelemszerűnek lehet-e tekinteni, vagy formális felhatalmazásra is (jelenleg ilyen szabály nincs) szükség volna ahhoz, hogy ilyenkor az OKB ne delegáljon szakértőt? Vagy mindenképpen delegálni kell szakértőket, mert ugyanazon pályázó is írhat

az előzőtől eltérő tartalmú pályázati anyagot, illetve a szakmai felkészültségében és az azt igazoló bizonyítványaiban is történhetett változás a két pályázati eljárás között?

- Ha a két érintett önkormányzat között ugyanazon intézmény vezetőjének kinevezése kapcsán lefolytatott több egyeztetési eljárás is sikertelen volt, több pályázati eljárásra is sor került, hányszor kell a kilenctagú bizottságot összehívni? Mivel a hatályos szabály erre vonatkozó korlátozást nem tartalmaz, az OKB és az általa kijelölt szakértők tekintélyének megóvása, még inkább a közoktatási intézmények folyamatos működéséhez fűződő érdek miatt, nem volna-e szükséges a kilenctagú bizottságot mindkét felet kötelező, valódi ügydöntő jogkörrel felruházni?
- Vagy a bíróságot megjelölni az egyetértési, igazgatókinevezési eljárás lezárására, ha a kilenctagú bizottság döntését követően a helyi önkormányzat a lefolytatott eljárást „eredménytelennek” nyilvánítja, és a két önkormányzat között az újabb pályázati kiírást követő újabb egyeztetés is eredménytelen volt?

Álláspontunk szerint e kérdések megválaszolására – a jogbiztonság, a jogalkalmazók egyértelmű eligazítása érdekében – jogszabályt kellene alkotni.

Jogszabályi hiányosságokat, pontatlanságot látunk a nem állami, nem önkormányzati fenntartású kisebbségi intézmények igazgatóinak kinevezése során érvényesíthető kisebbségi önkormányzati jogok szabályozása kapcsán is.

A Nektv. 28. § (2) bekezdése az igazgatóválasztás során érvényesíthető egyetértési jogot csak a helyi önkormányzat által fenntartott és kisebbségi intézménynek minősülő²³ közoktatási intézmények vonatkozásában biztosít.

Egy nemzeti vagy etnikai kisebbségi nevelésben-oktatásban részt vevő alapítványi iskola igazgatójának megválasztásával kapcsolatban a Kotv. 102. § (3) bekezdése az irányadó még akkor is, ha az adott intézmény (ahogy a több panasszal érintett Gandhi Gimnázium is) egyébként kisebbséginek minősül. Egyetértési jog hiányában e szabály véleményezési joggal ruházza fel – fenntartótól függően – a települési vagy a területi kisebbségi önkormányzatot a nemzeti vagy etnikai kisebbségi nevelésben-oktatásban részt vevő intézmény működését érintő több alapvető fontosságú kérdésben, így a vezetőválasztással kapcsolatban is.

²³ A Kotv. 121. § (6) bekezdése a kisebbségi intézmény fogalmát három egyidejűleg fennálló feltételhez kötötten értelmezi. Az a közoktatási intézmény minősül kisebbségi intézménynek, amelynek alapító okirata tartalmazza a nemzeti, etnikai kisebbségi feladatok ellátását, és e feladatokat a közoktatási intézmény ténylegesen ellátja, továbbá óvoda, iskola és kollégium esetében a tanulók legalább huszonöt százaléka részt vett a nemzeti, etnikai kisebbségi óvodai nevelésben, illetve a nemzeti, etnikai kisebbségi iskolai nevelésben-oktatásban.

Három elvi jelentőségű probléma vehető fel:

1. Egy közalapítvány által fenntartott intézmény esetén alkalmazandó véleményezési jognak a fenntartó területi szintjéhez kötése önmagában értelmezhetetlen. Álláspontunk szerint emiatt figyelemmel kell lenni a Kotv. 121. § (1) bekezdésének 20., 27. és 45. pontjára is.²⁴
2. A Kotv. 102. § (3) bekezdése a véleményezési jog esetleges jogosultjaként az országos kisebbségi önkormányzatot az érintett intézmény országos feladatellátása esetére sem nevesíti.
3. Mit tehet a bíróság, az ügyészség a kinevezéssel lezárult igazgatóválasztás esetében, ha a döntéshozó szerv nem kérte ki a kisebbségi önkormányzat véleményét?

A hatályos szabályok alapján, ha egy nem állami, nem önkormányzati intézmény helyi feladatot lát el, a települési; ha körzetit, térségi vagy országosat, akkor pedig a területi kisebbségi önkormányzatot illeti meg (a konkrét esetben: illetve volna meg) az igazgatóválasztás során véleményezési jog. Egy közalapítvány által fenntartott kisebbségi oktatásban részt vevő, vagy kifejezetten kisebbséginek minősülő közoktatási intézmény vezetőjének megválasztásával kapcsolatban a Kotv. tehát, meglepő módon, véleményezési jogot sem biztosít az érintett országos kisebbségi önkormányzatnak.

A törvénynek a véleményezési/egyetértési jogokkal kapcsolatos „szabályozási logikája” itt megtörni látszik. A helyi önkormányzati intézményfenntartó kisebbségi nevelést-oktatást is érintő döntéshozatala ugyanis a kisebbségi nevelést-oktatást érintő fontos kérdésekben az érintett települési, területi vagy országos kisebbségi önkormányzat együttdöntési jogával „terhelt”, az országos kisebbségi önkormányzat pedig fő szabályként akkor tekinthető érintettnek, ha az intézmény térségi vagy országos feladatot lát el.

Az országos kisebbségi önkormányzat egyes esetekben települési kisebbségi önkormányzat hiányában, más esetekben a települési vagy területi önkormányzatok egyetértési joga mellett bír véleményezési joggal.²⁵ A fővárosi/megyei fejlesztési tervet azonban saját jogon véleményezheti, a térségi vagy országos feladatot ellátó intézmény felvételi körzetének meghatározása esetén pedig egyetértési jog illeti meg. Ugyanígy, helyi önkormányzat által fenntartott, kisebbségi nevelést-oktatást is folytató, térségi vagy országos feladatot ellátó intézmény létesítéséhez, megszüntetéséhez, tevékenységi körének módosításához, nevének megállapításához, költségvetésének meghatározásához és módo-

²⁴ Kotv. 121. § (1) bekezdés: „20. körzeti feladat ellátása: körzeti feladatot lát el a közoktatási intézmény, ha öt év átlagában a szolgáltatásait igénybe vevők legalább ötvenegy százaléka a székhely-település határain kívül élők közül kerül ki, beleértve a település külterületén élőket is; többcélú intézmény esetén akkor is, ha e feltételek valamelyik intézményegysége megfelel.

²⁵ Kotv. 85. § (4) bekezdése, 88. § (12) bekezdése.

sításához, az intézményben folyó szakmai munka értékeléséhez, a szervezeti és működési szabályzat jóváhagyásához, nevelési programjának, pedagógiai programjának, pedagógiai-művelődési programjának, intézményi minőségirányítási programjának jóváhagyásához és végrehajtásának értékeléséhez is ki kell kérni az országos kisebbségi önkormányzat egyetértését. Sőt, ha a helyi önkormányzat fenntartásában lévő térségi vagy országos feladatot ellátó intézmény kisebbséginek minősül, úgy a vezető megbízása és megbízásának megszűntetése előtt is egyetértési joga van az országos kisebbségi önkormányzatnak.²⁶

Mindebből következőleg, a kisebbségi nevelést-oktatást folytató, térségi vagy országos feladatot ellátó, de nem önkormányzati fenntartású intézmények esetében is véleményezési joggal kellene felruházni az országos kisebbségi önkormányzatot.

A Gandhi Gimnázium igazgatóválasztása ügyében az a tájékoztatást adtuk, hogy – a helyi/körzeti-térségi-országos feladat ellátásának, vagyis a keresethatósági jognak a tisztázása után – a ki nem kért vélemény miatt a települési vagy a területi cigány kisebbségi önkormányzat a meghozott döntést keresettel megtámadhatja.²⁷

Az érvénytelenség megállapítása iránti esetleges per „eredményét”, a bíróság határozatának tartalmát előzetesen megjósolni nem lehet. Tény azonban, hogy egyrészt olyan eljárásjogi hibáról van szó, amely a döntéshozó határozatát érdemben nem köti, másrészt az érvénytelenség megállapítása – a Kotv. 84. § (13) bekezdése szerint – „a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogokat nem érinti”. Erre alapozva, álláspontunk szerint egy kinevezett igazgató nem mozdítható el akkor sem, ha a bíróság az igazgatóválasztás érvénytelenségét állapítaná meg a ki nem kért kisebbségi önkormányzati véleményre hivatkozással.

Ugyanakkor törvényességi felügyeleti jogkörében az ügyészség óvást nyújthat be a döntéshozó szervhez a munkaviszonnyal összefüggő, törvénysértő egyedi döntéssel szemben a döntést követő három éven belül akkor is, ha ezzel jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogokat sért.²⁸ [Mivel a két törvény, a Kotv. és az Magyar Köztársaság ügyészségéről szóló 1972. évi V. törvény (Ütv.) nincs

²⁶ Kotv. 88. § (1) bekezdése, 90. § (4) bekezdése, 102. § (12) bekezdése.

²⁷ A jogértelmezést bonyolítja, ha többcélú intézményről van szó, mert „többcélú intézményben [...] a nemzeti, etnikai kisebbségi feladatok ellátásában való részvételt intézményegységként, illetve tagintézményként kell vizsgálni. Ha az intézményegység, illetve a tagintézmény megfelel a kisebbségi intézményekre e bekezdésben meghatározott feltételeknek, a nemzeti, etnikai kisebbségi feladatok ellátásában részt vevő intézményegység, illetve tagintézmény tekintetében a kisebbségi önkormányzatot megilletik mindazok a jogok, amelyeket e törvény rendelkezései alapján a nemzeti, etnikai kisebbségi feladatok ellátásában közreműködő közoktatási intézmény tekintetében gyakorolhat.” [Kotv. 121. § (6) bekezdésének 2–3. mondata.]

²⁸ A Magyar Köztársaság ügyészségéről szóló 1972. évi V. törvény 13. § (1) bekezdése, 14. § (1) és (3) bekezdései alapján.

hierarchikus viszonyban, nyilvánvaló ellentmondásukat jogértelmezés útján nem látjuk feloldhatónak.]

Az óvást a döntéshozó szerv köteles ugyan megvizsgálni, de ha nincs felettes szerve, ahogy pl. az alapítványok kuratóriumának sincs, az óvás elutasítása esetén az érvénytelenség megállapítása iránti per lehetőségéhez jutunk vissza [Ütv. 15. § (3) bekezdése].

A kisebbségi oktatás kezdeményezéséhez való jog néhány adatvédelmi vonatkozása

A kisebbségi jog, ennek részeként a kisebbségi neveléshez-oktatáshoz való jog, különjog, alanya, jogosultja a kisebbségi közösség és a kisebbséghez tartozó személy.

Jogsértő, ha e jogot a jogosultak számára a kötelezett (alapvetően: a helyi önkormányzat) nem biztosítja. Jogsértő, ha az alanyi körön kívüli személy vagy csoport él a Nektv. és más törvények által biztosított kisebbségi nevelés, oktatás kezdeményezésének jogával. Jogsértő továbbá, ha a kisebbségi nevelést-oktatást csak formálisan és/vagy egy adott személyi kör jogellenes elkülönítésére és/vagy alacsonyabb színvonalú oktatására használják fel. Jogsértő azonban az is, ha a kisebbségi nevelést-oktatást azok számára szervezik meg, akik azt nem is kérték. Vizsgálataink során minden esettípussal talákoztunk.

A kisebbségi nevelés-oktatás iránti igények felmérése, mint a kisebbségi oktatásra jogosult személyi kör feltérképezése tehát a kisebbségi nevelés-oktatás egyik kulcskérdése.

A jogalkotó a kisebbségi jogok gyakorlásának alapjaként a szabad identitásvállalást fogalmazta meg, azonban tényleges jogi garanciák hiányában, ahogy erre számos alkalommal már felhívtuk a figyelmet, lényegében a szabad identitásválasztásnak, így a joggal való visszaélésnek nyílik tág tere. A Nektv. csak a kisebbségi közösséget definiálja, objektív kritériumokat csak a nemzeti, etnikai kisebbségi közösség vonatkozásában találunk. A törvény nem tartalmaz semmiféle utalást arra, hogy a közösséggel szemben támasztott feltételek az egyénnel szemben érvényesíthetőek-e, és ha igen, miként.

A Nektv. számos pontja ugyanazt a jogot – értelemszerű eltérésekkel – egyéni és közösségi jogként is megfogalmazza. Így például egyéni jog, hogy a szülőt megilleti a nevelési, illetőleg nevelési-oktatási intézmény szabad megválasztásának joga. A szülő „a nevelési, nevelési-oktatási intézmény szabad megválasztásának joga alapján [...] saját nemzeti vagy etnikai hovatartozásának megfelelően

választhat óvodát, iskolát, kollégiumot.”²⁹ Községi jog, hogy nyolc gyermek szülőjének kérése esetén a helyi önkormányzat köteles a kisebbségi nevelés-oktatás feltételeinek megteremtését biztosítani. Községi jog, hogy ezen igények felmérésébe a kisebbségi közösséget képviselő kisebbségi önkormányzatot be kell vonni.

A kisebbségi önkormányzat e joga alapján korlátozhatja-e, megvetozhatja-e a szülők kisebbségi nevelés-oktatás iránti igényeinek érvényesülését azon az alapon, hogy a feladatellátási helyen nincs is kisebbségi közösség? A hatályos szabályozás szerint: nem.³⁰ A szülők – az érintett kisebbségi önkormányzat kezdeményezése, illetve az igényfelmérésben való közreműködése nélkül, sőt kifejezett tiltakozása ellenére is – igényelhetik a kisebbségi nevelés-oktatás megszervezését. A megfelelő szülői nyilatkozatok léte esetén csak másodlagos kérdés az, hogy melyik kisebbségi önkormányzat számított volna az igényfelmérésben közreműködési joggal bíró „érdekeltnek”.

Az intézmény-összevonások miatt sokáig problémát jelentett annak megállapítása, hogy melyik kisebbségi önkormányzat jogosult a kisebbségi neveléssel-oktatással kapcsolatos jogok gyakorlására. A hatályos szabályozás azonban a kérdést már rendezte: *„Többcélú intézményben, illetve ha a közoktatási intézménynek tagintézménye van, a nemzeti, etnikai kisebbségi feladatok ellátásában való részvételintézményegységenként, illetve tagintézményenként kell vizsgálni. Ha az intézményegység, illetve a tagintézmény megfelel a kisebbségi intézményekre e bekezdésben meghatározott feltételeknek, a nemzeti, etnikai kisebbségi feladatok ellátásában részt vevő intézményegység, illetve tagintézmény tekintetében a kisebbségi önkormányzatot megilletik mindazok a jogok, amelyeket e törvény rendelkezései alapján a nemzeti, etnikai kisebbségi feladatok ellátásában közreműködő közoktatási intézmény tekintetében gyakorolhat.”*³¹

E szabály azokra a helyzetekre kínál megoldást, amikor a székhelyintézményi településen és a tagintézményi településen is működik kisebbségi önkormányzat. Ugyanakkor nem tartalmaz „az egyik hiányában a másik” típusú rendelkezést. Ha a tagintézmény vonatkozásában nincs együttdöntési jogokkal bíró kisebbségi önkormányzat, akkor – a jogszabály kifejezett felhatalmazásának hiányában – a székhely szerinti kisebbségi önkormányzatra ez a jog nem száll át.

A kisebbségi önkormányzat az igényfelmérésben közreműködési joga alapján a kisebbségi nevelés-oktatás előnyeinek propagálásában és (valóban létező) többletterheinek tárgyyszerű bemutatásában vehet részt, illetve tájékoztathat arról, hogy a kisebbségi oktatást ki igényelheti jogszerűen. Az igényfelmérés során

²⁹ Kotv. 13. § (1) bekezdése.

³⁰ Ugyanígy, ha a helyi önkormányzat határozattal dönt a kisebbségi nevelés majdani beindításáról, de ha azt a szülők nem kérik, a kisebbségi nevelés megszervezésére jogszerűen nem kerülhet sor.

³¹ Kotv. 121. § (6) bekezdés utolsó mondata.

keletkezett adatokat nem kezelheti. Az igényfelmérés kötelezettsége alapján a helyi önkormányzat együttműködik a kisebbségi önkormányzattal, az érintett szülőket pedig a kisebbségi nevelés-oktatás kezdeményezési jogosultságáról, illetve tartalmáról tájékoztatja – tárgyilagosan. Jogellenes a megfélemlítés, a rábeszélés, a lebeszélés.

Megfélemlítő jellegű igényfelmérés történt akkor, amikor egy település jegyzője minden tanuló szülőjét nyilatkoztatta, hogy azért kérik-e gyermekük részére a német kisebbségi oktatást, mert német származásúak, vagy azért, mert ugyan nem azok, de szeretnék, ha gyermekük megismerné a magyarországi németek nyelvét, kultúráját. A legtöbb szülő a második választ jelölte meg, azonban aki ezt a választ jelölte meg, az az önkormányzat szerint nem tartozik a német kisebbségi közösséghez, ezért nem kérheti a kisebbségi nevelést-oktatást. A panaszos azt is nehezményezte a jegyző eljárásában, hogy minden évben nyilatkoztatni kívánták a szülőket német származásukról, nem csupán a gyermek első osztályba való beiratkozása alkalmával.

Valóban jogellenes, ha a kisebbségi oktatást a szülő nem a saját nemzeti, etnikai hovatartozása alapján igényli, de ennek utólagos ellenőrzésére nincs törvényes lehetőség. Az igények felmérésére, a szülők nyilatkoztatására csupán a gyermekek óvodai/iskolai első beiratkozása alkalmával van szükség, mert egy megkezdett pedagógiai programból való, szubjektív akaraton nyugvó kilépés, fő szabályként – hacsak a tanítás-tanulás objektív feltételrendszere nem változik meg – nem lehetséges. Így amennyiben az óvodába/iskolába való beiratkozáskor nem kértek nemzetiségi nevelésre/oktatásra vonatkozó szülői nyilatkozatot, utóbb arra már nincs lehetőség.

Vizsgálható a kisebbségi nevelés-oktatás iránti jogosultság törvényessége?

A nemzeti-etnikai kisebbséghez tartozásra vonatkozó adat a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló az 1992. évi LXIII. törvény szerint különleges személyes adat, ami csak akkor kezelhető, ha az érintett személy ehhez hozzájárult, vagy törvény ezt elrendeli. A Nektv. szerint a kisebbséghez való tartozás vállalása és kinyilvánítása az egyén kizárólagos és elidegeníthetetlen joga. A kisebbséghez tartozás kérdésében nyilatkozatra senki sem kötelezhető. Törvény vagy a végrehajtására kiadott jogszabály valamely kisebbségi jog gyakorlását az egyén nyilatkozatához kötheti.

A Nektv. kifejezetten a kisebbségi közösségek és azok tagjainak identitását védő szabályokat tartalmazó speciális többletjog ahhoz, hogy e jog alanyai meg-

őrizhessék kisebbségi önazonosságukat, illetve egyenlőségüket biztosítsa az alapjogok gyakorlásában.

Az egyes ember érzelmi-tudati viszonyai, miképpen az önazonosság is, mások (és az állam) által érinthetetlenek. A személyes identitás kinyilvánítása azonban konfliktusba is kerülhet mások közösséghez tartozási jogával, mások kisebbségi oktatásban való részvételi és egyéb előnyben részesítési jogaival – a kizorítás, a lehetőségek korlátozása útján. Továbbá, összeütközésbe kerülhet e jog a kisebbségi önkormányzat kisebbségi nevelés-oktatást érintő széles körű kezdeményezési-egyvetértési-véleményezési jogaival.

A szülőnek joga, hogy a gyermekének adandó nevelést saját nemzeti és etnikai hovatartozásának megfelelően megválassza. E választás önkéntes nyilatkozat alapján történik. Ezek után értelemszerű a kérdés: a szülők a kisebbségi nevelés-oktatás iránti igényük bejelentésekor kisebbségi származásukról kötelesek-e nyilatkozatot tenni?

A Kotv. nem határozza meg a szülői nyilatkozat konkrét tartalmát, de azt igen, hogy a kisebbségi oktatás választásához való jog a kisebbségi hovatartozása alapján a szülőt (és gyermekét) illeti meg, és a tanuló a kisebbségi nevelésben-oktatásban csak a szülő kérése, nyilatkozata alapján részesülhet. Mindezek alapján úgy látjuk, a törvény e kisebbségi jogot származási nyilatkozathoz kötötte. Más megközelítésben: mivel a kisebbségi nevelés-oktatás a kisebbségi szülő önkéntes választása szerinti jogérvényesítés, sőt a másokat, a nem kisebbségi hovatartozásúakat kizáró jog, többletjog érvényesítése, a kisebbségi nevelés-oktatás igénylését tartalmazó önkéntes nyilatkozatnak értelemszerűen tartalmaznia kell a szülő igényjogosultságára utaló direkt vagy indirekt, de egyértelmű elemet.

Az igazgató felel az intézmény törvényes működéséért. Az intézményfenntartó önkormányzatnak, illetve az igazgatónak kötelessége a szülőt részletesen tájékoztatni arról, hogy a kisebbségi nevelés-oktatás megválasztásának joga kit illet meg, hogy a kisebbségi nevelés-oktatás célja nem azonos az idegennyelv-oktatással, illetve melyek az adatkezelés legfontosabb szabályai. Ha a kisebbségi oktatás igénylési jogáról és tartalmáról szóló korrekt leírás után ugyanazon az íven nyilatkozik a szülő, akkor e nyilatkozat a származásra-identitásra tett direkt jelzés nélkül is igazolja az igény törvényességét.

Direkt származásnyilatkozatra van szükség akkor, ha az előzőekben részletezett „tájékozott beleegyezés” a szülői nyilatkozatból nem derül ki minden kétséget kizáróan, illetve a törvényben szabályozott előnyben részesítési helyzetekben. Származásnyilatkozat nélkül ugyanis a származás alapján való előnyben részesítés értelmezhetetlen volna.

A Nektv. és a Kotv. is tartalmaz kisebbséghez tartozókat előnyben részesítő szabályokat. A Nektv. 48. § (1) bekezdése az előnyben részesítésről: „A kisebbségi

nevelési, oktatási intézményt az érintett kisebbséghez nem tartozók csak akkor vehetik igénybe, ha az intézmény – az adott kisebbség igényeinek kielégítése után – betöltetlen férőhellyel rendelkezik. A felvétel (beiratkozás) előzetesen nyilvánosságra hozott szabályok alapján történhet.” A Kotv. 82. § (6) és (8) bekezdései az előnyben részesítésről: „A kötelező felvételt biztosító óvodának, általános iskolának a felvételi kérelmek teljesítésénél előnyben kell részesítenie a halmozottan hátrányos helyzetű gyermekeket, tanulókat. Ez az előnyben részesítés nem érinti a nemzeti etnikai kisebbségi nevelést és oktatást, illetve nem áll a kisebbségi származású tanulót megillető előnyben részesítés előtt.”

Mint látható, a kisebbségi származású tanulót a kisebbségnek minősülő intézménybe való felvételi eljárás során az adott kisebbséghez nem tartozókkal, illetve ennél tágabb körben, a halmozottan hátrányos helyzetű gyermekeket megillető előnyben részesítéssel szemben is előnyben kell részesíteni.

Álláspontunk szerint a kisebbségi hovatartozásra vonatkozó adat a szülő önkéntes hozzájárulása alapján törvényesen kezelhető még akkor is, ha a Kotv. a gyermek, a tanuló nyilvántartatható adatai között kifejezetten nem említi ezt. A nevelési-oktatási intézmény nyilvántartja azokat az adatokat ugyanis, *„amelyek a jogszabályokban biztosított kedvezményekre való igényjogosultság elbírálásához és igazolásához szükségesek. E célból azok az adatok kezelhetők, amelyekből megállapítható a jogosult személye és a kedvezményre való jogosultsága.”*

A törvényes adatkezelés további feltétele mindössze az, hogy iratkezelési szabályzatban, ha ilyen készítése nem kötelező, a közoktatási intézmény szervezeti és működési szabályzatának mellékletként kiadott adatkezelési szabályzatban meg kell határozni az adatkezelés és adattovábbítás intézményi rendjét, mivel jelen esetben önkéntes adatszolgáltatásról van szó, tájékoztatni kell a szülőt arról, hogy az adatszolgáltatásra nem kötelezhető.

Összefoglalva az előzőeket:

1. a kisebbségi oktatás igényléséhez való jog a kisebbségi szülőknek az identitás megőrzését szolgáló többletjoga általában is,
2. törvényben szabályozott konkrét előnyben részesítési helyzetek feloldása származásnyilatkozat nélkül lehetetlen volna,
3. az intézmény önkéntes adatszolgáltatás esetén a nemzeti, etnikai hovatartozásra vonatkozó különleges személyes adatot is nyilvántarthatja.

A szociális biztonsággal összefüggő kérdések az ombudsmani gyakorlatban

Gazdasági válság – mélyülő szegénység – reményvesztett panaszosok

A szociális biztonsággal kapcsolatos fejezetünkben abból a gyakran hangoztatott megállapításból kell kiindulnunk, hogy 2009-ben a gazdasági válság a magyar társadalomra is kedvezőtlen hatást gyakorolt, a pénzügyi stabilitás meggyengülése következtében tovább mélyült a szegénység. A Központi Statisztikai Hivatal (KSH) gyorsjelentése,³² amely a gazdaság és a társadalom 2009. január és november közötti időszakának bemutatásával foglalkozott, alátámasztja ezt, a saját gyakorlati tapasztalatainkból is következő állítást.

A KSH adatai szerint a gazdasági válság okozta globális visszaesés a 2009-es év első felében érte el a mélypontot. A második fél év nemzetközi környezetre jellemző kedvező fordulata csak nyomokban volt érzékelhető a magyar gazdaság teljesítményében. Számos mutatószám változatlanul negatív, sőt esetenként a korábbinál is kedvezőtlenebb. A foglalkoztatottak száma 118 ezerrel csökkent, amely 3%-kal volt kevesebb az előző év azonos időszakához képest. A foglalkoztatottak száma 2009. szeptember–novemberben már csak 3 millió 757 ezer fő volt, a foglalkoztatási ráta 2009-ben 57,1%-ról 55,6%-ra mérséklődött.³³ A munkanélküliek száma ezzel párhuzamosan 445 ezer főre emelkedett, ami 116 ezerrel, 35%-kal meghaladta az egy évvel korábbit. A munkanélküliségi ráta 7,8%-ról 10,6%-ra nőtt egy év alatt. A KSH adatai közül érdemes még két mutatót megemlíteni, amelyek jól tükrözik a 2009. év gazdasági és társadalmi problémáit. A foglalkoztatási mutatók romlása mellett a fogyasztói árak is emelkedtek, 2009 decemberében 5,6%-kal haladták meg az egy évvel korábbi szintet, míg a reálkereset 2,4%-kal volt alacsonyabb az egy évvel korábbinál.

Az Eurobarometer³⁴ szegénységről és a társadalmi kirekesztésről készített felmérés 2009. évi adatai is a szegénység növekedésére utalnak. Az európaiak több mint 80%-a szerint az elmúlt három évben nőtt a szegénység a hazájukban. Ezt

³² Központi Statisztikai Hivatal. *A KSH jelenti. Gazdaság és társadalom, 2009/11.* <http://portal.ksh.hu/pls/ksh/docs/hun/xftp/gyor/jel/jel20911.pdf>.

³³ A KSH a foglalkoztatottak és a munkanélküliek számát a 15–64 éves korosztályra értelmezi.

³⁴ Eurobarometer-felmérés. *A szegénységről és a társadalmi kirekesztésről, 2009.* http://www.2010againstopoverty.eu/extranet/Eurobarometre_091216_HU.pdf.

a jelenlegi gazdasági válság is befolyásolta, de annak teljes hatása még mindig nem érezhető. A szegénység társadalmi okai között legtöbbször a munkanélküliséget és a megélhetéshez nem elegendő béreket említik, majd az elégtelen szociális ellátásokat és nyugdíjakat, valamint a magas lakhatási költségeket. A szegénység személyes okai közül legnagyobb arányban az oktatási, szakképzési és készségbeli hiányosságokat, az „öröklött szegénységet” és a függőséget nevezik meg.

2009-ben a növekvő szegénység következményei a hozzánk érkezett panaszokból is kitűntek. A panaszosok egy része a tartós mélyszegénység következtében már hajléktalanságtól, kilakoltatástól, éhezéstől tartott. Ők azok, akik évek óta – a tartós munkanélküliség és/vagy a generációkon átívelő, átörökített szegénység miatt – nem tudtak kitörni a marginalizált helyzetükből. Emellett olyan családok is hozzánk fordultak, amelyek tagjai nemrég szorultak ki a munkaerőpiacról és a legálisan szervezett alkalmi munkavégzésekből. Ezek az „új szegények” reményvesztett, csalódott állampolgárok, akik úgy érzik, hogy minden erőfeszítésük hiábavaló volt, mert nem tudták elkerülni a szegénység csapdahelyzetét. Súlyosbította e körülményeket az a szociológiai tény, hogy gazdasági válság esetén a társadalmi szolidaritás, a kirekesztettekkel való együttérzés általában csökken, melynek következtében a társadalmi kohézió is gyengül.

Csökkenő anyagi forrásaik, eladósodásuk okán a települési önkormányzatok – amelyek a szociális és gyermekjóléti alapellátás és a lakásgazdálkodás szakszerű megvalósításáért felelősek – egyre inkább eszköztelenné váltak. Ennek ellensúlyozására többször is kezdeményeztek helyi szinten „rendpárti”, a rászorultak érdemességét/érdemtelenységét hangsúlyozó szociálpolitikai intézkedéseket. Nem akartak szembenézni azzal, hogy a szociális ellátásokból esetlegesen kizárt, érdemtelennek bélyegzett állampolgárok életét közvetlenül fenyegető veszélyt az arról tudomással bíró helyi önkormányzat köteles elhárítani. A 42/2000. (XI. 8.) AB határozat szerint *„a szociális intézményrendszer keretében nyújtandó ellátásnak olyan minimumot kell nyújtania, hogy az biztosítsa az emberi méltósághoz való jog megvalósulását”*. Az ellátási minimum alkotmányos mércéje tehát az emberi méltósághoz való jog megvalósulását jelenti. Tény azonban az is, hogy az Alkotmány és az azt értelmező Alkotmánybírósági határozatok ennél pontosabban nem rögzítik a „megfelelő mértékű” szociális juttatások összegét, ezt a körülményeket mérlegelve, esetről esetre kell megállapítani. Nem hagyható azonban figyelmen kívül a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (Szoctv.) azon rendelkezése, amely életet vagy testi épséget veszélyeztető helyzetben intézkedési kötelezettséget ír elő a helyi önkormányzatoknak. A Szoctv. 7. §-ának (1) bekezdése ugyanis kimondja, hogy a *„települési önkormányzat, tekintet nélkül hatáskörére és illetékességére, köteles az arra rászorulóknak átmeneti segélyt, étke-*

zést, illetve szállást biztosítani, ha ennek hiánya a rászorulónak az életét, testi épségét veszélyezteti”.

Az előbbiekből következően nem meglepő, hogy a panaszosok gyakran jelezték felénk: problémáikkal, kilátástalan élethelyzetükkel magukra maradtak. Bizalommal fordultak hozzánk, gyakran utolsó lehetőségként keresték meg intézményünket. Ebben az is szerepet játszott, hogy a panaszosok ismerik tevékenységünket, tisztában vannak azzal, hogy a kisebbségi jogok védelme, és az egyenlő bánásmód érvényesítése mellett hivatalunk a problémák hatékony kezelését is feladatának tartja.

A szociális biztonsághoz fűződő alapjoggal kapcsolatban érkező panaszokat az elmúlt évben is szinte kizárólagosan roma kisebbséghez tartozó állampolgárok nyújtották be. Jelzésértékű azonban, hogy a 2008. évhez hasonlóan 2009-ben is fordultak hozzánk olyan nem kisebbségi származású panaszosok, akik tarthatatlan élethelyzetük javításához kértek segítséget, más együttműködő hatóságok, intézmények híján.

Szociális ügyekben általában nincs hatáskörünk részletes vizsgálat lefolytatására, bár a hátrányos megkülönböztetés, elsődlegesen a közvetett diszkrimináció gyanúja egyre gyakrabban merül fel a különféle önkormányzati döntésekkel összefüggésben. A roma származású panaszosok szerint szociális és lakhatási ügyekben az érintett hatóságok, szervek sok esetben rosszindulatúan és elutasítóan járnak el. A részletes tájékoztatás hiánya tetten érhető, de az ügyfelek eltérő megítélése, a velük szembeni másfajta bánásmód összehasonlítható adatok nélkül általában nem vizsgálható, így nem állapítható meg hátrányos megkülönböztetés.

A szociális és gyermekvédelmi intézményrendszer keretében is számolni kell azonban az ún. „intézményes diszkrimináció”³⁵ jelenségével, amelyről a múlt évi beszámolónkban is említést tettünk. Ez az intézmények mindennapi gyakorlatában meggyökeresedett, eljárásaikban szinte észrevétlenül megjelenő egyenlőtlen bánásmódra utal – például a cigány származású ügyfelekkel szemben –, anélkül azonban, hogy az Ebtv. szerinti hátrányos megkülönböztetés konkrétan megállapítható lenne.

Az intézményes diszkrimináció nehezen mutatható ki az egyes esetekben, mert ez az intézmény működése és struktúrája egészéből fakad. Az intézményes diszkrimináció nem feltétlenül tudatosan diszkriminatív eljárásból vagy gon-

³⁵ Az intézményes diszkrimináció fogalma 1999-ben az angol jogirodalomban jelent meg, egy fekete fiatalember meggyilkolása ügyében folytatott nyomozás kapcsán (ún. Stephen Lawrence-ügy). Ennek lényege, hogy a rasszizmus gyakran nem egyéni magatartásokban, hanem szervezetek működésében, belső struktúrájában rejlik. Sir William McPherson of Cluney: *The Stephen Lawrence Inquiry. Report of an inquiry. (Presented to Parliament by the Secretary of State for the Home Department by Command of Her Majesty) February 1999* – www.archive.official-documents.co.uk.

dolkodásmódból ered, hanem olyan intézményi működési módból, intézményi kultúrából, amely nem veszi figyelembe a társadalom rossz érdekérvényesítési képességgel rendelkező tagjainak helyzetét, szempontjait. Az intézményi működés fenti sajátosságai elválaszthatatlanul összefonódnak a többségi társadalom előítéleteivel, a roma lakosságot sújtó hátrányok okozta helyi feszültségekkel. Emellett az intézmények eszköztelensége is kiélezheti az intézményes diszkriminációt. Éppen e jellemzői miatt az intézményes diszkrimináció „tettenérése” igen nehéz feladat, amennyiben ez mégis sikerül, kellő együttműködés esetén megállítható, visszafordítható a folyamat.

A következőkben a szociális biztonsággal összefüggő problémák közül azt a hármat emeltük ki, amelyek a panaszosok szempontjából 2009-ben meghatározó jelentőségűek voltak.

Lakásproblémák, felhalmozódó közüzemi díjtartozások, hiteltartozások

A gazdasági válság egyik, már 2009-ben is érzékelhető következménye a hátrányos helyzetűek lakhatási feltételeinek további romlása volt. Ez a probléma jelentős mértékben érintette a mélyszegénységben élő roma családokat is. Ezért 2009-ben – az előző évekhez hasonlóan – a szociális ügyek között nagy számban érkeztek lakásproblémával kapcsolatos panaszok, amelyek jellemzően két csoportba sorolhatók. Vannak, akik azért keresték meg hivatalunkat, mert attól tartottak, hogy az egyre nehezedő életkörülményeik miatt felhalmozódó közüzemi díjtartozásaik és/vagy növekvő hiteltartozásuk következtében elveszíthetik a lakásukat. Mások azért kérték segítségünket, mert önerőből nem tudták megoldani lakhatási gondjaikat.

Bár egyes ügyekben nem volt hatáskörünk vizsgálat indítására, minden esetben fontosnak tartottuk, hogy a panaszosok részletes tájékoztatást kapjanak arról, mit tehetnek lakhatási problémáik rendezése érdekében. A lakáspanaszok intézése során egyfajta tanácsadói, közvetítői tevékenységet is elláttunk.

A hiteltartozásokkal kapcsolatos panaszok esetében tipikus körülménynek tekinthető, hogy a beadványozó az elmúlt év(ek)ben veszítette el az állását, és ennek következtében nem tudta tovább fizetni a törlesztőrészleteket.

A rászoruló, lakáscélú kölcsönökkel rendelkező adósok terheinek csökkentése érdekében fogadták el a lakáscélú kölcsönökre vonatkozó állami készfizető kezességről szóló 2009. évi IV. törvényt. A kihirdetett jogszabályt 2009. július 28. napjától alkalmazták a hitelezéssel foglalkozó pénzügyi szolgáltatók. A törvény megalkotásának az volt a célja, hogy a gazdasági válság hatásainak tompítása

érdekében a rajtuk kívülálló okok miatt törlesztési nehézségekkel küzdő természetes személyek terheit mérsékelje.

Egyes szakértők elemzése szerint azonban az állami kezességgel nyújtott áthidaló kölcsön igénybevételére csak nagyon szigorú feltételek megléte esetén volt lehetőség, amely csak a bajbajutottak igen szűk körének nyújtott segítséget. Az igénybevevői kör kiszélesítése érdekében egyébként a törvényt több ponton is módosították, így 2009. december 9-től a korábbihoz képest kedvezőbbé tették az igénylési feltételeket. Tapasztalataink szerint ezt a támogatási formát továbbra is csak szűk körben tudják igénybe venni, elsődlegesen azok, akik még nem szakadtak le véglegesen és nem váltak tartósan marginalizált helyzetűvé.

A 2009-ben benyújtott lakhatási panaszügyeket elemezve említést kell tennünk egy másik új támogatási formáról is. Hiteldíj-tartozással és közüzemi díj-tartozással rendelkező panaszosok is kifogásolták a Kormány új kríziskezelő programját. A krízishelyzetbe került személyek támogatásáról szóló 136/2009. (VI. 24.) Korm. rendelet alapján egyszeri, vissza nem térítendő támogatásban részesülhettek a válság miatt nehéz helyzetbe került családok. A rendeletet többször is módosították, legutóbb a 9/2010. (I. 28.) Korm. rendelettel.

A legalább 20 000 Ft, legfeljebb 50 000 Ft – különös méltánylást érdemlő esetekben maximum 100 000 Ft – összegű támogatást azok a felnőtt korúak igényelhetik, akik nyugellátásban nem részesülnek, és a válság miatt krízishelyzetbe kerültek. 2009. november 15-től egy új jogcímmel bővült a program, amelynek keretében 50 000 Ft összegű természetbeni támogatást is igényelhet az, akinek a háztartásában nem vehető igénybe semmilyen fűtési vezetékes energiaforrás (áram, gáz). Fontos feltétel, hogy a kérelmező családjában az egy főre jutó havi jövedelem ne haladja meg a minimálbér nettó összegét, azaz 2009-ben az 57 815 forintot. Nem jogosult támogatásra az a személy, akinek a kérelem benyújtását megelőző 12 hónap folyamán 15 ezer forintot meghaladó összegben átmeneti segélyt állapítottak meg, akinek esetében átmeneti segély megállapítása iránt eljárás van folyamatban, a kérelem elbírálásának időpontjáig, vagy aki a krízis-támogatás megállapítására irányuló kérelmének benyújtását megelőző 90 napon belül átmeneti segély megállapítására kérelmet még nem nyújtott be.

Több panaszügyben is jelezték, hogy bár a panaszos ténylegesen krízishelyzetben volt és jövedelmi viszonyai alapján részesülhetett volna a támogatásban, de a törvény egyik kizáró feltétele – például az évi 15 000 Ft-ot meghaladó átmeneti segély folyósítása – miatt a benyújtott pályázata nem lehetett sikeres.

A 2009-ben bevezetett támogatási formák (az állami készfizető kezességről szóló törvény és a krízishelyzetbe került személyek támogatásáról szóló kormányrendelet) azoknak az embereknek kívántak segítséget nyújtani, akik a gazdasági válsághoz kapcsolódó, előre nem látható események következtében

kerültek krízishelyzetbe. Vélhetően azzal a céllal vezették be ezeket a speciális támogatási formákat, hogy megakadályozzák a gazdasági válság következtében munkanélkülivé válók leszakadását. A krízisrendelet célja nem egy átfogó támogatási forma megteremtése volt, hanem egy kiválasztott réteg egyszeri megsegítése. A „lecsúszó középréteget” érintő új támogatási formák azonban épp azoknak a családoknak nem segítenek, akik a gazdasági válság legnagyobb vesztesei.

A tartósan munkanélküliek, a létminimum alatt élők körülményei a válság következtében ugyancsak jelentősen romlottak. A hiteltörlesztő részletek, a közüzemi díjtartozások felhalmozódásával küszködő tartósan hátrányos helyzetű állampolgárok esetében a meglévő, alacsony összegű szociális ellátások (például az előbb említett átmeneti segély stb.) és gyermekvédelmi támogatások csak átmenetileg, rövid időre nyújtanak segítséget.

A lakhatási problémákkal összefüggésben egyetlen újabb keletű ellátási formát érdemes kiemelni, amely elsődlegesen a leghátrányosabb helyzetű embereket célozta meg, a védendő fogyasztó intézményét. Speciális védelmet kapnak a lakhatás megőrzése érdekében a legnehezebb anyagi körülmények között élők az energiaszolgáltatás területén. Az Európai Unió előírásai alapján vezették be az ún. „védendő fogyasztók intézménye” a villamosenergia-szolgáltatás területén már 2008. január 1-jétől, a gázszolgáltatás tekintetében pedig 2009. április 1-jétől. A rászoruló állampolgárok a szolgáltatóknál kérhetik a védendő fogyasztókénti nyilvántartásba vételüket. A nyilvántartásban szereplő fogyasztókat megilleti különösen a részletfizetéshez, fizetési haladékhoz és az előre fizető mérőhöz – „kártyás órához” – való jog. A regisztrációt a fogyasztónak kell kérnie, amelyhez csatolnia kell a szociális rászorultságot igazoló iratokat.³⁶

A védendő fogyasztó intézményének gyakorlati alkalmazásával kapcsolatban az állampolgárok tájékoztatlanságát kell problémaként kiemelnünk. Az érintettek megfelelő vagy érthető tájékoztatás hiányában nem ismerik, és nem veszik időben igénybe a támogatást. Esetenként már csak későn kérnek segítséget, így a közüzemi díjtartozás felhalmozódása miatt visszafordíthatatlan folyamat indul el, amely akár a lakás elvesztéséhez, hajléktalansághoz is vezethet. A probléma hatékony kezelése érdekében több esetben is a települési önkormányzatok és intézményeik közreműködését kértük, hogy az információk értelmezésével, a

³⁶ Szociálisan rászoruló fogyasztónak azt a személyt kell tekinteni a jogszabályok szerint, aki vagy akinek a háztartásában élő személy időskorúak járadékában részesül, aktív korúak ellátására jogosult, lakásfenntartási támogatásban, ápolási díjban, rendszeres gyermekvédelmi kedvezményben, otthonteremtési támogatásban részesült: a támogatás megállapításától számított 3 éven keresztül, vagy nevelőszülő, hivatásos nevelőszülő, aki saját háztartásában neveli a gondozásába helyezett átmeneti vagy tartós nevelésbe vett gyermeket. [273/2007. (X.19.) Korm. rendelet 30. §-a és a 19/2009. (I. 30.) Korm. rendelet 56. §-a.]

kérelmek megírásával – szükség szerint a közszolgáltató szervvel egyeztetve – segítsék elő a támogatási forma alkalmazását.

Gyakori volt az olyan beadvány is, amelyben a panaszos azt kifogásolta, hogy az adott településen nem tud önkormányzati bérlakáshoz vagy megfelelő minőségű cserelakáshoz jutni. A probléma egyre súlyosabb. Növekszik ugyanis azoknak a száma, akik önerőből nem tudják megoldani lakhatásukat. Az önkormányzati bérlakások aránya ezzel szemben stagnál vagy inkább csökkenő tendenciát mutat, mert nincs elegendő forrás azok felújítására, karbantartására. Sok esetben az önkormányzatnak a leromlott állagú önkormányzati bérlakások problémájának „kezelésére” csak azok értékesítése jelenthet gazdaságos megoldást. Ennek következtében azonban tovább csökken a rászoruló esélye arra, hogy „fedélhez” jussanak, mely folyamat hosszú távon a társadalom kettészakadásához vezethet.

Nem vitatjuk, hogy a helyi önkormányzatok tulajdonukkal – a jogszabályok keretei között – önállóan rendelkeznek. Nincs hatáskörünk arra, hogy az önkormányzatok lakásgazdálkodással kapcsolatos döntéseit felülbíráljuk. Egyedi ügyekben a lakáselosztási rendszer esetleges egyenlő bánásmódot sértő szabályozási hibáit tudjuk feltárni, illetve általában közvetíteni próbálunk a rászoruló családok és a települési önkormányzatok között annak érdekében, hogy a kevésbé tájékozott, rossz érdekérvényesítési képességű ügyfelek is azonos eséllyel indulhassanak a meghirdetett lakáspályázatokon.

A lakásproblémákat hatékonyan csak helyi szinten, az érintett állampolgárok aktív közreműködésével lehet kezelni. A hatáskörrel rendelkező szervek azonban gyakran nem nyújtanak megfelelő tájékoztatást a rászoruló állampolgároknak, és a helyi intézmények, közszolgáltatókat nyújtó szervek nem tesznek eleget jelzési és együttműködési kötelezettségeiknek sem. A lakhatási feltételekkel kapcsolatos problémák megoldására e nélkül nincs reális esély. Ezenkívül a lakhatási feltételek megteremtésének anyagi alapját is biztosítani kell, amely leghatékonyabban a legális munkaerőpiacra történő visszakerüléssel, tartós foglalkoztatással valósulhat meg.

Foglalkoztatás, közfoglalkoztatás

A fejezet bevezető részében a KSH adatait felhasználva már jeleztük, hogy hazánkban 2009-ben jelentősen növekedett a munkanélküliség. Ez különösen érzékenyen érintette a munkaerőpiacon egyébként is hátrányos helyzetben lévő, alacsonyabb képzettségű embereket. Munkahelyük megszűnése után – új álláslehetőség hiányában – megélhetésüket csak a szociális ellátások, illetve a közfog-

lalkoztatások biztosíthatók. Tekintettel arra, hogy az „Út a munkához” program bevezetésével 2009-ben átalakult a közfoglalkoztatás rendszere, ezért indokoltan tartjuk, hogy a beszámolóban a témával külön is foglalkozunk.

Az „Út a munkához” program keretében 2009. január 1-jétől módosult az aktív korú személyeket megillető támogatás rendszere. Az átalakítás célja az volt, hogy azok, akik életkoruk, egészségi állapotuk és egyéb körülményeik miatt képesek a munkavégzésre, a rendszeres szociális segély helyett – amennyiben arra lehetőség van – dolgozzanak és munkabérben részesüljenek. Az aktív korú személyek támogatása oly módon került átalakításra, hogy azok, akik nem képesek munkavégzésre, mert egészségkárosodottak, vagy betöltötték az 55. életévüket, valamint azok, akik 14 éven aluli gyermek napközbeni intézményi ellátását nem tudják biztosítani, továbbra is rendszeres szociális segélyben részesüljenek. Az ebbe a körbe nem tartozó aktív korú személyek részére elsősorban munkalehetőséget kívántak biztosítani. Ha azonban nekik fel nem róható okból nem tudnak munkát végezni, rendelkezésre állási támogatásra (2009-ben havi 28 500 Ft) váltak jogosulttá.

Az „Út a munkához” program és az ehhez kapcsolódó jogszabályi változások gyakorlati megvalósulásáról a hivatalunkhoz érkezett egyéni panaszok és a helyszíni vizsgálatok tapasztalatai alapján szerezhettünk benyomást. Nem rendelkezünk azonban elegendő információval ahhoz, hogy átfogóan értékeljük a program végrehajtását, néhány elvi probléma azonban az egyedi ügyek alapján is világosan kirajzolódott.

A közcélú munka megszervezése a települési önkormányzatok feladata lett. Az önkormányzatok azonban nem tudnak minden aktív korú lakos számára megfelelő közfoglalkoztatási lehetőséget biztosítani. Ebből helyi szinten feszültségek keletkeznek. Vidéki látogatásaink során a cigány származású panaszosok a közfoglalkoztatás szervezési hiányosságait többnyire két szempontból kifogásolták.

Az egyik probléma a közfoglalkoztatás időtartamával függött össze. Több panaszos is azt kifogásolta, hogy az önkormányzatok kevesebb ideig alkalmazták a roma lakosokat, mint a nem romákat. A Szocvtv. által jelzett minimális közfoglalkoztatási időtartamot az önkormányzatok néhány esetben a közfoglalkoztatásban résztvevők maximális alkalmazási idejének tekintették. Tehát összesen napi hat órában és csak 90 napig alkalmazták a rendelkezésre állási támogatásra jogosultakat.³⁷

³⁷ A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény 36. § (4) bekezdése: „A közcélú munkavégzésre – legalább hatórás napi munkaidővel, valamint legalább évi kilencven munkanap munkavégzési időtartammal – határozott idejű munkaviszonyt kell létesíteni.”

A másik gond a közfoglalkoztatás keretében végzett munka minősége és társadalmi hasznossága volt. A közfoglalkoztatás keretében elvileg elvégezhető tevékenységek és a gyakorlatban megszervezett munkák nem minden esetben voltak összhangban. Gondot jelentett az alacsony iskolai végzettségűek részére megfelelő, produktív közfoglalkoztatás szervezése. Egyes, főként kisebb lélekszámú településeken kevés volt az értelmes és értékes közcélú munka, az többnyire csak a kommunális és település-karbantartási feladatokra szűkült. Néhol azt is kifogásolták a panaszosok, hogy más típusú munkákra osztották be a roma és a nem roma embereket. A nem romákat a polgármesteri hivatalban és az önkormányzat közintézményeiben is foglalkoztatták például takarítóként, míg a hasonló végzettségű roma lakosokat – nőket és férfiakat egyaránt – csak külső munka keretében, elsődlegesen kommunális vagy mezőgazdasági feladatok ellátására alkalmazták.

Kisebbségi önkormányzati elnökök több településen is kifogásolták, hogy a települési önkormányzat a közfoglalkoztatási terv elkészítésékor nem kérte ki a kisebbségi önkormányzat véleményét, pedig az jelentős mértékben érintette a helyi roma közösséget is. Ezt az igényt egyébként az „Út a munkához” program véleményezésekor hivatalunk is jelezte az illetékes szaktárcának.

A szabályozás 2010. január elsejétől megváltozott, a módosítás eredményeként a közfoglalkoztatási terv tervezetét a polgármester, illetve társulás esetén a társulási megállapodásban kijelölt személy előzetes véleményezésre az érintett települési kisebbségi önkormányzatnak is köteles megküldeni.

A program további fejlesztése előtt fontosnak tartanánk, ha a Magyar Köztársaság Kormánya olyan átfogó, és az egész ország területét érintő kutatást, elemzést készíttetne, amely alapján megítélhetővé válna az „Út a munkához” program hatékonysága, célszerűsége. Tudomásunk szerint a Kormány megbízásából eddig egy tanulmány készült a program hatásvizsgálatának eredményeiről, mely igen kritikusan fogalmazta meg a felmerült problémákat.³⁸ E kutatás javaslatai között is szerepelt, hogy szükség lenne a célcsoportok demográfiai, szociológiai jellemzőire is kiterjedő adatgyűjtésre és monitoring kialakítására ahhoz, hogy ténylegesen értékelhető legyen az „Út a munkához” program 2009. évi megvalósításának eredményessége, hatékonysága.

A 2008. évi beszámolónkban részletesen ismertettük az „Út a munkához” programmal kapcsolatos véleményünket. Ebben jeleztük, hogy megítélésünk szerint a közfoglalkoztatás különböző formái nem jelentik a segélyezés valós

³⁸ Az „Út a munkához” program hatásvizsgálatának eredményei. Kutatási összefoglaló. Összeállította: Váradi Monika Mária, MTA Térségfejlesztési Kutatások Osztálya, Budapest, 2009. december. (A vizsgálat a „Legyen jobb a gyermekeknek!” Nemzeti Stratégiai Program Értékelő Bizottságának felkérésére, a Miniszterelnöki Hivatal megbízásából készült.)

alternatíváját, hiszen csupán ideiglenes és alacsony jövedelemmel járó foglalkoztatási lehetőséget nyújtanak és nem hosszú távú megoldást.

A fentebb jelzett kutatás is hasonló következtetésekre jutott. Egyik legfontosabb következtése: *„a közfoglalkoztatás tartósan bezárja az érintetteket a segélyezés-közmunka körforgásába, ezáltal a szegénység csapdájába, a legsúlyosabb helyzetben lévő képzetlen, roma, tartós munkanélküliek számára nem kínál utat az elsődleges munkaerőpiacra.”*³⁹

A kutatás foglalkozott azzal a kérdéssel is, hogy települések döntéshozói hogyan értékelik az aktív korúak megváltozott ellátási rendszerét. A megkérdezettek a közfoglalkoztatást anyagi-finanszírozási szempontból nem tartják hatékonynak, részben magas költségigénye, részben az elvégezhető feladatok mennyisége és az elvégzett munka alacsony értéke miatt sem. Üdvözlük azonban az aktív korúak ellátásának új rendszerét, elsősorban annak fegyelmező, „munkára szoktató” jellege miatt.

Szociális kártya

Említést kell tennünk egy meglepő kezdeményezésről: a szociális kártya néhány településen történt bevezetéséről, illetve az erre irányuló helyi kísérletekről.

A szociális kártya megalkotása jól illeszkedik azon intézkedések közé, amelyek a hazánkban kialakult társadalmi feszültségeket és konfliktusokat, a mélyülő egyenlőtlenségeket a szegény emberek, köztük a roma lakosok megregulázásával kívánják megoldani.

Részleteiben nem elemezzük a szociális kártya problémakörét, azt ugyanis az állampolgári jogok országgyűlési biztosa vizsgálja, jelentése várhatóan a beszámoló lezárását követően készül el. Egyértelmű azonban, hogy a szociális kártya jelenlegi bevezetése alkotmányellenes, önkormányzati rendelet ugyanis nem lehet ellentétes magasabb szintű jogszabállyal. A szociális kártyára vonatkozó helyi szabályok azonban ellentétesek a Szocvtv.-ben rögzített rendelkezésekkel. A szociális kártya több alkotmányos aggályt is felvethet, így érdemes elgondolkodni azon, hogy esetleg korlátozhatja a természetes személyek önrendelkezéshez való jogát, sértheti az emberi méltóságot és az érintett állampolgárok szociális biztonságához fűződő alapjogát, valamint a gazdasági verseny szabadságát.

A szociális kártya bevezetésének indokoltságára vonatkozó érvek hasonló „furcsaságokat” tartalmaznak, mint amikor 2008-ban egy helyi önkormányzati

³⁹ Az „Út a munkához” program hatásvizsgálatának eredményei. Kutatási összefoglaló. Összeállította: Váradi Monika Mária, MTA Térségfejlesztési Kutatások Osztálya, Budapest, 2009. december, 27. oldal. (A vizsgálat a „Legyen jobb a gyermekeknek!” Nemzeti Stratégiai Program Értékelő Bizottságának felkérésére, a Miniszterelnöki Hivatal megbízásából készült.)

kezdeményezés a rendszeres szociális segély folyósítását a közérdekű munkavégzéssel kívánta összekapcsolni. Akkor is kiderült, hogy nem fedi a valóságot az az állítás, mely szerint a helyi önkormányzatok másként nem tudják „rákényszeríteni” a segélyezetteket a munkába állásra. Az akkor hatályos jogszabályok értelmében ugyanis az „Út a munkához” program bevezetése előtt is volt lehetőség a segély megvonására, ha a rendszeres szociális segélyben részesülő nem fogadta el a számára felajánlott megfelelő munkahelyet.

Az sem igaz tehát, hogy jelenleg csak pénzben lehet kifizetni a szociális támogatásokat. A pénzbeli ellátások mellett természetben nyújtott szociális ellátások a hatályos jogszabályok szerint jelenleg is léteznek. Például a Szocvtv. alapján természetbeni ellátás a köztemetés, a közgyógyellátás, az egészségügyi szolgáltatásra való jogosultság, az adósságkezelési szolgáltatás és az energiafelhasználási támogatás. Egyes szociális rászorultságtól függő pénzbeli ellátások pedig egészben vagy részben természetbeni szociális ellátás formájában is nyújthatók. Természetbeni szociális ellátásként is adható a lakásfenntartási támogatás, az átmeneti segély, a temetési segély és a rendszeres szociális segély. Ez utóbbi támogatás törvényben meghatározott része természetbeni szociális ellátás formájában csak akkor nyújtható, ha a családban védelembe vett gyermek él. A védelembe vétel jogintézménye lehetővé teszi, hogy a családgondozó a kiskorú gyermekek érdekében szükség szerint a család gazdálkodási szokásaira is befolyással legyen, és együttműködve a szülőkkel, képessé tegye őket jövedelmük ésszerűbb beosztására. A rendszeres szociális segély természetbeni szociális ellátás formájában történő nyújtásának eljárási szabályait, a természetbeni juttatás formáit a települési önkormányzat rendeletben szabályozza, úgy, hogy védelembe vett gyermekenként a rendszeres szociális segély megállapított összegének 20%-a, de összesen legfeljebb 60%-a nyújtható természetben.

A formális jogszabálysértés mellett a szociális kártya ebben a gazdasági helyzetben és ilyen módon történő bevezetése azért is veszélyes lehet, mert felerősítheti a szubjektív értékítéleteken alapuló érdemességi szemléletet. A kártya bevezetése alkalmas lehet arra, hogy a segélyezetteket egységesen munkakerülő és az adófizetők pénzén élőködő emberekként állítsák be. Elgondolkodtató az elemzők azon felvetése, amikor azt mondják, hogy a jelenlegi helyzet azért alakulhatott ki, mert a társadalom vezetésének nincs válasza a gazdasági válság következtében felerősödött társadalmi problémákra, a növekvő munkanélküliségre, a súlyosbodó társadalmi egyenlőtlenségre. A szegénység elleni szakszerű, rendszerszerű fellépést nem helyettesítheti a szegények elleni verbális küzdelem.

Ennek a szemléletnek a továbbélését véljük felfedezni például a Szocvtv. módosításában is, hiszen 2009. november 15-től az aktív korúak ellátására egy csa-

lábban egyidejűleg csak egy személy lehet jogosult. Egy családban egyidejűleg két fő csak abban az esetben jogosult az aktív korúak ellátására, ha az egyik személy a rendelkezésre állási támogatás, míg a másik a rendszeres szociális segély feltételeinek felel meg. Ezt megelőzően egy családban több rendelkezésre állási támogatásban részesülő, illetve közcélú munkában foglalkoztatott is lehetett. A szabályozás ilyen módosítása jövedelemcsökkenést eredményez az egy lakásban együtt élő nagycsaládok felnőtt tagjai esetében, így különösen a vidéken élő, foglalkoztatásból kiszorult családokéban.

A rendészeti jellegű panaszügyeink jellemzői

„A rendőrség részéről egy bocsánatkérést szeretnék kapni. Ezt követően az ügyet részemről lezárom.”⁴⁰ Mottóul is szolgálhatna a fenti kívánság a rendészeti (rendőrségi, büntetés-végrehajtási) jellegű panaszügyeink vizsgálatához, mert sok mindent elárul az ilyen jellegű sérelmek orvoslásának nehézségeiről. Kifejezi azt a nálunk is tapasztalható igényt, hogy a panaszosok nem elsősorban a vétkesek megbüntetését kívánják, hanem a panasszal – és annak tárgyyszerű vizsgálatával – le kívánják vezetni azt a feszültséget, amely megalázásuk, megtépázott önbecsülésük révén keletkezett bennük. Az ombudsmani intézmény eszközt ad az állampolgár kezébe, hogy egy „hivatalos személy” magatartása független és pártatlan szerv – az ombudsman – segítségével vizsgálat tárgyává válhasson.

A 2009-es évben a rendészeti szervek intézkedéseire, eljárására vonatkozó panaszügyek és az azok orvoslására kiadott ajánlások egyik sajátossága, hogy nem kezelhetők izoláltan, sem a közigazgatás egészének állapotától, sem a társadalom jelenlegi feszült helyzetétől. A panaszosok zöme kívül került a normális, racionális érvekkel befolyásolható társadalmi beágyazottságból: a mélyszegénység, a megkülönböztetés, a többszörös rendőrségi konfliktusok miatt stigmatizált, és gyakran már csak bírósági szakban lévő ügyével fordul hozzánk. Ebben a helyzetben egyre nehezebb az ombudsman jogi, igazgatási, mediációs és jószolgálati eszköztára segítségével orvosolni az egyedi ügyeket. A rendészeti szervek túlterheltsége és sematikus reagálása a panaszokra, a társadalmi türelmetlenség, bünbakképzés légkörében különösen nehéz eredményesen – a panaszos számára elégtételt jelentő módon – eljárunk.

Finszter Géza a sikeres rendészeti tevékenység egyik alapjának tekinti egyik oldalról a rendőrrel kooperálni kész jogkövető társadalmat, másik oldalról pedig az erkölcsi értékeket képviselő rendőrt, aki a közösségi értékekkel való azonosulásának köszönhetően az esetek többségében erőszakmentesen, konszenzussal tudja érvényesíteni a hatósági akaratot.⁴¹ Ha azonban mindkét feltétel hiányzik – és mai közállapotaink egyre inkább ezt támasztják alá – akkor ez előrevetíti a

⁴⁰ Egy panaszos beadványából idéz Ritter Ildikó *Bizalmi kérdés. Kutatás a rendőri intézkedések ellen 2005-ben tett állampolgári panaszok tárgyában* című kutatási beszámolójában. Magyar Helsinki Bizottság, Budapest, 2008, 7. o.

⁴¹ Finszter Géza: *A rendészet elmélete*. Budapest, 2003, KJK Kerszöv, 83. o.

konfliktus bekövetkezését, mert csak egy személytelen, társadalmi ellenállásba ütköző, törvényes, ám morális bázis nélküli rendőri működésről beszélhetünk. Ilyenkor aztán a rendőri kényszerhatalom alkalmazása során megnő a megtorlás, az önkény érvényesülésének esélye, miközben mindkét oldal viselkedése érzelmekkel, indulatokkal átszótt, és elkerülhetetlenül terjed az a beállítódás, hogy a büntetést, a szankciót nem is érdemes az igazságszolgáltatásra bízni. Ilyen értékválsággal terhelt helyzetben a szervezet kultúrája az intézkedő – és egyébként rendkívül fiatal – rendőri állomány számára könnyen azt üzenheti, hogy ő a társadalom büntetőigényének megtestesítője. Amikor tehát a rendőrök által elkövetett jogsértésekről és egyéb visszásságokról kapunk aggasztó jelzéseket, látnunk kell azt a társadalom-lélektani közeget is, amelyben az intézkedő rendőrnek jog- és szakszerűen, ugyanakkor a közösségi elvárásoknak is megfelelően cselekednie kell.

A rendészeti intézkedésekkel összefüggő alapjogi visszásságok orvoslását jelentősen nehezíti, hogy utólag igen nehéz rekonstruálni a történéseket. Vizsgálataink kiindulópontja az lehet, hogy a rendőr (vagy más rendészeti hatósági jogkörrel felruházott szervezet és személy) a fellépése során az erőszak legitim alkalmazásának lehetőségét képviseli, hiszen ez a rendészet meghatározó, mondhatni szimbolikus funkciója, az örökdő jelenlét, valamint az információgyűjtés mellett. A rendőrt jól láthatóan az erőszak alkalmazására szolgáló kényszerítőeszközök – fegyver, gumibot, bilincs stb. – különböztetik meg más, a „civil” közigazgatásban dolgozó társaitól. A rendészeti erőszak alkotmányos fundamentumáról akkor beszélhetünk, ha *„a kényszer jogszerű, mert alkalmazásának meghatározott szigorú rendje van, szakszerű, mert a kényszer bevetését specialistákra bízák, akik annak technológiáját szakmaként sajátították el, és végül szolgálatszerű, mert a végrehajtókat nem egyéni bosszú, netán szadista hajlamok vezérlik, hanem a közszolgálattal vállalt jogi köteleességek (szolgálati jogviszony) és etikai elvek (szakmai etika).”*⁴²

Az erőszak alkalmazásának közvetlen lehetőségét foglalja magában a rendészet speciális aktusa, az intézkedés. Panaszaink megnyugtató kivizsgálhatóságának egyik nehézségét az okozza, hogy intézkedés esetén – szemben a közigazgatás egyéb aktusaival – egybeesik a hatósági akaratnyilvánítás és annak végrehajtási kötelezettsége, ehhez képest tehát az eljárás különböző szakaszai „összesűrűsödnek”. Hiányzik az alakszerű bizonyítás, az alakszerű döntés és ennek okszerű indokolása, emellett szükségképp elmarad a hagyományos értelemben vett rendes jogorvoslat lehetősége, hiszen amikor „orvoslásra” kerülne sor, az intézkedést már foganatosították.

⁴² Finszter Géza: *A rendészet elmélete*. Budapest, 2003, KJK Kerszöv, 137. o.

Az intézkedés másik jellegzetessége, hogy alkalmazása során a hatóság és az ügyfél közvetlen, személyes kapcsolatba kerül egymással, és ennek során az egyik szereplő gyakorlatilag feltétlen és azonnali engedelmességi kötelezettséggel tartozik a másiknak. Az „erőviszonyok” a két fél között az intézkedés helyszínén feltűnően egyenlőtlenek, hatalmi és jogismereti szempontból egyaránt. Ahhoz tehát, hogy ne kerüljön sor konfliktusra, végső esetben a kényszerítő eszközök alkalmazására, rengeteg múlik az ún. intézkedési kultúrán, vagyis a rendőr fellépésének meggyőző erején, kommunikációjának módján, magatartása és mondandója világos, egyértelmű jellegén. Még a jogszerű intézkedés is célját, értelmét veszti, ha információhiány áll fenn, vagyis a rendőr nem tájékoztatja megfelelően az érintett személyt azokról a tényekről, gyanúokról, melyek az intézkedést indokoltá teszik. Ez a helyzet akkor is, ha eleve gyanúsítottként kezeli az intézkedés alá vont személyt, agresszíven, gorombán, vagy csak egyszerűen modortalanul viselkedik vele szemben. Ilyen esetekben mindkét oldalon nagyon gyorsan felfokozódik az ingerültség, a frusztráció, és a szavakkal való sértegetés könnyen jut el a tettegességig. Így válhat az egyszerű igazoltatásból bilincshasználattal együtt járó előállítás, majd büntető feljelentés az egyik oldalon hivatalos személy elleni erőszak, a másik oldalon pedig valamilyen hivatali bűncselekmény miatt.

„Az Rtv. 2008. január 1-jén hatályba lépett módosítása alapján az intézkedő rendőrök már kötelesek előre közölni az intézkedés célját. Fontos ezért megértetni a rendőrökkel, hogy ezen előírás maradéktalan betartása jelentősen javíthatja a rendőrség általános megítélését, mivel ha valaki előre tudja, hogy miért intézkednek vele szemben, akkor kevésbé lesz feszült, és könnyebben fogadja el, hogy adott esetben szükséges volt az igazoltatása, annak ellenére, hogy nem tanúsított jogellenes magatartást.”⁴³ A harmadik – az előbbiekkal szorosan összefüggő karaktervonás – hogy az intézkedés dokumentációja utólag készül el rendőri jelentés (tehát nem jegyzőkönyv) formájában, másrészt a helyszínen történtek rögzítése (kép- és hangfelvétel), vagy más formájú dokumentálása nem egy pártatlan szerv vagy személy kezében van, hanem az eljárás kimenetelében egyértelműen érdekelt hatóságában. Annak azonban nincs jogi akadály, hogy az állampolgár – amennyiben ezzel a rendőri eljárást nem

⁴³ Szigorúan ellenőrzött iratok. A magyar igazoltatási gyakorlat hatékonyságáról és etnikai aspektusáról. Magyar Helsinki Bizottság kutatási jelentése, Budapest, 2008. 62. o.

akadályozza – technikai eszközzel rögzítse az intézkedés során történeteket.⁴⁴ Az eddigi rendőrségi ügyeinkben ugyanakkor nem találtunk a panaszos által benyújtott, a sérelmezett intézkedést dokumentáló bizonyítékkal.

Komoly nehézséget okoz tehát az intézkedés és azt követően a kivizsgálások dokumentáltságának a hiánya. Panaszügyeinkben mi is kevésbé tapasztaljuk a teljes körű parancsnoki tényfeltárást, a jól dokumentált vizsgálatot az intézkedések jog- és célszerűségét, szakmai megalapozottságát illetően. A 2008-ban végzett átfogó rendőrségi vizsgálatunk számos strukturális gondot tárt fel (rendészeti képzés és továbbképzés, súlyosan előítéletes magatartás kiszűrése, parancsnoki ellenőrzés, állomány élet- és munkakörülményeinek javítása stb.), amelyek időközben súlyosbodtak, és így mostani eljárásaink eredményességét is veszélyeztetik. A rendőri bánásmódot sérelmezők között például megjelentek azok a panaszosok is, akik rendszeres hatósági diszkriminációról számolnak be, mondván, hogy roma származásuk miatt „rájuk szálltak” a rendőrök.

Számos ügyben arra várunk választ, hogy az ügyfél és az intézkedő rendőr közötti konfliktust milyen alapossgal vizsgálták ki, milyen módon történt a tények feltárása, az erőszak-alkalmazás indokának, arányosságának megállapítása. Nagyon ritkán tapasztalunk azonban tényleges felelősségre vonást, netán képzésre, a parancsnoki munka átalakítására, az ellenőrzés javítására vagy egyéb változtatásokra irányuló, a visszasságokat a jövőben megelőzni képes lépéseket.

A negyedik – a visszasság jogi értékelését nehezítő – sajátosság a rendőr tág mérlegelési szabadsága intézkedési helyzetben. Itt ugyanis nem áll rendelkezésre huszonegy munkanap az érdemi döntésre, mint a „civil” közigazgatás ügyintézője számára, mindig a helyszínen lévőnek kell erősen kötött idő mellett

⁴⁴ A Független Rendészeti Panasztestület 120/2008. (X. 21.) számú állásfoglalása szerint „A Testület gyakorlatában visszatérő ügytípusnak számítanak a rendőri intézkedések megőrkítésével kapcsolatos panaszok. A Testület arra az álláspontra helyezkedett, hogy az Alkotmánybíróság 54/2000 (XII. 18.) AB határozata alapján fokozott közérdek fűződik ahhoz, hogy az esetleges rendőri jogsértések dokumentálhatóak legyenek. Hasonló gyakorlatot folytat az adatvédelmi biztos is (1824/P/2007-3. ügy), aki a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény 19. §-ának (4) bekezdése alapján úgy nyilatkozott, hogy a Rendőrség köteles minden, az állományába tartozó személy intézkedését visszakereshető módon rögzíteni és az intézkedő rendőr nevével – ha a helyszínen nem lenne azonosítható – későbbi kérés esetén az érdeklődőt tájékoztatni. Ezen túl az Rtv. 20. §-a is rögzíti, hogy a rendőrt az intézkedés során az egyenruhája és az azon elhelyezett azonosító jelvénye vagy (mint a panaszos esetében is) szolgálati igazolványa és azonosító jelvénye igazolja. Mindezek alapján a Testület arra az álláspontra helyezkedett, hogy a rendőri intézkedések dokumentálása önmagában nem törvénysértő, azt a rendőr nem tilthatja meg és további intézkedésre sem ad alapot. Amennyiben a rendőr úgy ítéli meg, hogy a fényképezés személyiségi jogát sérti, akkor (magánemberként) természetesen igénybe veheti a személyiségi jogvédelem eszközeit, de ez nem lehet rendőri intézkedés, különösen kényszerintézkedés jogalapja. Más a helyzet akkor, ha a dokumentálás oly módon történik, hogy az akadályozza a rendőri intézkedést. Ilyen esetben indokolt lehet az abbahagyásra történő felszólítás és annak megtagadása esetén a további rendőri intézkedés is szóba jöhet.”

felmérnie az intézkedés indokoltságát, a veszélyhelyzet nagyságát, az erőszakmentes beavatkozás esélyeit, az erőszak alkalmazásának várható következményeit. A kockázatok reális felmérése és az erre való legadekvátabb reakálás a rendőrtől elvárt természetes szakmai követelmény. A veszélyhelyzet felmérését követő kockázateértékelés, és az ennek alapján hozott döntés nem jelenthet persze önkényességet, a beavatkozás sohasem szolgálhat megtorlási, büntetési célokat, feladata a másként el nem hárítható jogellenes állapotból eredő veszélyek felszámolása, illetve az azonnali segítségnyújtás minden bajbajutottnak. Erőszak csak a szükséges mértékben alkalmazható, tehát minden erőszakmentes lehetőség megelőzi, alkalmazásánál a minimális mértékre kell törekedni, és alkalmazása nem okozhat nagyobb hátrányt, mint az a veszély, aminek az elhárítását szolgálja, s csak addig tarthat, amíg a veszélyhelyzet ténylegesen fennáll.

Hiába adottak és ismertek azonban az intézkedés szükségességét és arányosságát érintő jogállami követelmények, ha olyan a szervezeti kultúra vagy az egyéni előítéletesség, amely a szervezet egész külső környezetére mint megbízhatatlanra, deviánsra vagy éppen ellenségre tekint.⁴⁵ Márpedig a rendészeti hatalom birtokosa könnyen hajlamos besétálni ebbe a csapdába, mert az előítéletes attitűd előnye, hogy leegyszerűsíti a konfliktushelyzeteket, a „gyanús, aki kívülálló”, „de még gyanúsabb, ha valaki láthatóan kiszolgáltatottabb, védtelenebb, vagy környezetétől eltérő, látható, negatívnak értékelt tulajdonsággal rendelkezik” sztereotípiáinak megfelelően.

Állításunk empirikus igazolásához elegendő elolvasni a Magyar Helsinki Bizottság 2008-ban publikált kutatási jelentését, amelyben fél év alatt három rendőrkapitányság területén (Budapest, Kaposvár, Szeged) összesen 36 939 igazoltatás tükrében vizsgálták a rendőrség igazoltatási gyakorlatát: „A kutatási időszakban az összes igazoltatott személy 22%-át azonosították romaként az igazoltatást végző rendőrök, szemben a rendőrök »fehérként« meghatározott személyek 75%-os arányával.”⁴⁶

Ismert az is, hogy a közvélemény, de néha még a rendészeti szakma is megosztott a rendőri beavatkozás értékelését illetően. Egyes jogvédők hajlamosak az erőszakkal járó rendőri fellépést a jog- és szakszerűtlenné minősítésen túl, a politikai hatalom „deviáns” megnyilvánulásának tekinteni. A rendőrség, illetve a közhatalom képviselőinek oldaláról viszont gyakran elmarad az önreflexió kialakítása (és ennek nyilvánosság előtti vállalása) az egyes panaszolt ügyekben. Ezt a kettős megítélést mi is érzékeljük, ami rendőri oldalról – ahogy erre fejezetünk

⁴⁵ „Valóban elmondható, hogy a hagyományos rendőri felfogás az egész társadalomra hajlamos gyanakvással tekinteni, ezért saját dolgaiban mindenkit illetéktelenné minősít.” Finszter Géza: *A rendészet elmélete*. Budapest, 2003, KJK Kerszöv, 255. o.

⁴⁶ *Szigorúan ellenőrzött iratok*. i. m. 31. o.

mottója is utalt – bizony az önkritika hiányát, a „mundérvédelmet”, a hallgatás törvényének érvényesülését sejteti az ügyek egy részében.

Az ötödik jellegzetességet a „sértetti” oldal jelenti: panaszosaink döntő többsége roma származású, nehéz anyagi helyzetben lévő, alacsony iskolai végzettségű, közjogi ismeretekkel alig rendelkező állampolgár, olyan emberek (családok) tehát, akik nem engedhetik meg maguknak, hogy ügyvédhez forduljanak. Növekvőben vannak az ún. komplex panaszok, ahol egyszerre sérelmezik az eljárás (intézkedés) módját, és emellett megkérdőjelezzik a nekik felrótt jogsértést is. Egyszerre támadják például a bírói hatáskörbe tartozó előzetes letartóztatást, és az azt megelőző őrizetbe vételt, a fogva tartás körülményeit, valamint a bűncselekmény (szabálysértés) gyanúját. Természetesen a panaszosok egy része számára értelmezhetetlen – hiszen egyidejűleg szenvednek valamennyi sérelemtől – az a hatásköri szabályozás, amely kizárja az igazságszolgáltatás szerveit az általunk vizsgálható „hatóság” fogalomköréből.

Évek óta – nem csökkenő számban – kapunk bíróság eljárásával, illetve döntésével kapcsolatos, „etnikai diszkriminációt”, vagy „csak” megalapozatlanságot feltételező panaszokat, legyen szó előzetes letartóztatásról, illetve szabálysértést vagy bűncselekményt érdemben elbíráló határozatról. Ilyenkor nem csak hatáskörünk hiányát kell elmagyaráznunk, de azt is közölnünk kell, hogy nincs jogi lehetőségünk egy folyamatban lévő eljárásban ügyvédi feladatokat ellátni. Vizsgálati jogkörünk hiányában is megfontolandó, hogy vajon ezekben az ügyekben – ha az iratokból kitűnően a döntés vagy a bánásmód álláspontunk szerint nyilvánvalóan visszas helyzetet eredményezett – ne adjunk-e az ügyvéddel, jogi képviselővel nem rendelkező panaszos kezébe egy ombudsmani véleményt, melyet a későbbi eljárásokban egyfajta „jogi szakvéleményként” használhat fel.

Meg kell jegyezni azt is, hogy a mára kialakult állami és civil jogvédő fórumrendszer sokasága (áldozatvédelem, antidiszkriminációs ügyvédi hálózat, ingyenes jogi segítségnyújtás, civilszervezetek jogvédő tevékenysége, büntetőügyben a kirendelt védői rendszer, EBH stb.) nem érte el a kívánt hatást: a panaszok sokasága bizonyítja, hogy az elesett, tájékozatlan, jogismerettel nem rendelkező ügyfelek minden segítség nélkül maradnak. Mivel túl sok a fórum, mindegyik valamilyen jogterületre, ügyfajtára specializálódott, így gyakran egyik sem veszi a fáradságot, hogy az ügyfél számára lehetséges eljárási megoldásokat közérthető módon elmagyarázza. Emiatt is, a kialakult gyakorlatunknak megfelelően, az ilyen jellegű hatáskörhiányos ügyben olyan tartalmú tájékoztató levelet küldünk, amely a panaszos jövőbeli jogvédelmének elősegítése érdekében tartalmazza a lakóhelyéhez legközelebb működő jogvédő szervezetek címjegyzékét is.

A fórumrendszer sokaságához hasonlóan szintén „optikai csalódást” okoz az ügyfeleknek a Be. 48. § (2) bekezdése, mely szerint a bíróság, az ügyész, illetőleg

a nyomozó hatóság akkor is védőt rendel ki, ha a védelem nem kötelező, de a terhelt védő kirendelését azért kéri, mert a jövedelmi viszonyai miatt nem tud a védelméről gondoskodni. Ez a fajta – az anyagi rászorultság okán alanyi jogot teremtő – védelem az ügyfelek egyre nagyobb számára lenne alkalmazható. Nyilvánvaló azonban, hogy ennek megvalósítására a védői kar jelenleg nincs felkészülve. Napjainkban „a rászoruló terheltnek lényegesen kisebb esélyük van rá, hogy ténylegesen hatékony védelemben részesüljenek: az intézményes garanciák hiányoznak, és csak az adott ügyvéd elkötelezettségén, és erkölcsi meggyőződésén múlik, hogy az alacsony díjazás és a hatékony védelem útjában álló jogszabályi és gyakorlati akadályok ellenére ugyanolyan magas színvonalon látja-e el a fizetni képtelen ügyfelének védelmét, mint a tehetősebb védeneket.”⁴⁷

Általános jellemzője rendészeti panaszainknak a személyesség hiánya: a panaszosok töredéke jelenik csak meg a hivatalunkban. Új tendencia ugyanakkor, hogy a korábbiaknál többen veszik fel telefonon a kapcsolatot az ügy előadójával, akitől rendszeresen érdeklődnek az ügy állásáról, jogi tájékoztatást kérnek, esetenként újabb és újabb „fejleményekkel” egészítik ki az eredeti panaszt.

Növekvő számban mutatkoznak az e-mail útján kapott kérelmek, ezen belül is az ún. „többségi” panaszok. Arról van szó, hogy néhányan (különösen a tatárszentgyörgyi események után) a többségi társadalom nevében kérik ki maguknak a cigányellenesség, vagy a rasszizmus „vádját”, mondván, hogy mindennapi tapasztalataik alapján éppen a többség tekinthető közbiztonsági, bűnüldözési szempontból védtelennek. Ezekben az ügyekben könnyen lehetne három sorban a hatáskörünk hiányát megállapítanunk, ezzel szemben rendszeresen megkíséreljük részletes, kriminológiai és kriminalisztikai érvanyagra támaszkodva meggyőzni ügyfeleinket arról, hogy az ún. „cigánybűnözés” nem más, mint az egyes politikai erők támogatottságát is élvező gyűlöletbeszéd része, az etnikai gyűlöletkeltésre alapot adó fantomkategória.

A rendészeti eljárások jogi természetéből fakadó – tehát strukturális jelleű – nehézségek okán szinte kódolva van az intézkedési helyzetekben okozott visszasságok felderítésének nehézsége. Tekintsünk egy pillanatra a rendőrségen belüli panaszeljárások hatékonyságára: Ritter Ildikó a már hivatkozott dolgozatában azt írja, hogy a rendőri szerv vezetője a rendőrrel szembeni panaszok 92,8 %-át utasította el első fokon, a benyújtott fellebbezések tekintetében pedig a másodfokon eljáró rendőri szerv 87,5%-ban helybenhagyta az elsőfokú határozatot.⁴⁸ Az elutasítások egynegyedében az indokolás alapja, hogy a panaszos és az érintett rendőrök vallomása közötti ellentmondást nem sikerült feloldani,

⁴⁷ A gyanú árnyékában. Kritikai elemzés a hatékony védelemhez való jog érvényesüléséről. Budapest, 2009, Magyar Helsinki Bizottság, 80. o.

⁴⁸ Ritter Ildikó: Bizalmi kérdés. Kutatás a rendőri intézkedések ellen 2005-ben tett állampolgári panaszok tárgyában című kutatási beszámolója, Magyar Helsinki Bizottság, Budapest, 2008, 752. o.

tanút pedig mindössze az ügyek 2,4%-ában hallgattak meg, egyéb bizonyítási eszköz igénybevételére gyakorlatilag nem került sor.

Hogyan zajlik eljárásunk „rendes” menete? A rendszerint írásbeli panasz alapján vizsgáljuk az eljárás, az intézkedés, a határozat jogalapját, illetve a kényszerítő eszköz alkalmazásának szükségességét és arányosságát, továbbá azt is, hogy az adott aktusra milyen hangnemben, milyen légkörben került sor. Mindezzel együtt megtörténik annak az előzetes értékelése, hogy a sérelmesnek vélt rendőri beavatkozásban játszott-e szerepet a panaszos etnikai hovatartozása. Ha az „előzetes” vizsgálat megalapozza a visszásság gyanúját, akkor megkeressük az érintett rendőri szerv vezetőjét, hogy küldje meg az érintett eljárás (intézkedés) dokumentációját, esetenként nyilatkoztassa a bepanaszolt intézkedés foganatosítóját. Az érdemi állásfoglalás így gyakran a panaszolt szerv által megküldött iratok és állásfoglalások alapján történik, tehát gyakorlatilag nem tudja túllépni a „vizsgálandóval vizsgálunk” paradox helyzetét. Ehhez jön hozzá, hogy az iratok többségét az adott intézkedést dokumentáló – és az illetékes parancsnok által jogszerűnek és szakszerűnek minősített – rendőri jelentések teszik ki, hiszen jegyzőkönyv felvételére csak akkor kerül sor, ha az ügyben büntető- vagy szabálysértési, vagy más közigazgatási eljárás indul.

Az előbbi fejtegetések tükrében nem tekinthető véletlennek tehát, hogy többségében sikeres fellépéseink azokban az esetekben vannak, ahol a rendőr nem intézkedési helyzetben van, hanem a panaszos alapjogát érintő, jól dokumentálható (tehát letagadhatatlan) döntést produkált, nyomozó hatóságként járt el, szabálysértési határozatot hozott, irányítási normát adott ki. Elmondható, hogy ezekben a büntető- és szabálysértési és közigazgatási ügyekben – ha felmerül a megalapozatlanság, a téves minősítés, a hatásköri és eljárási szabályok megsértésének gyanúja – rendszeresen az ügyészséghez fordulunk a jogsértés orvoslása érdekében. Ezekben az ügyekben rendszerint együttműködési készséggel, kifejtett jogi álláspontunk elfogadásával, valamint gyors ügyészi intézkedések megtételével találkozunk.

Sikerrel tudtuk például megóvatni megalapozatlan, vagy téves minősítésre épülő jogerős szabálysértési határozatokat. Egy ügyben – egy községi polgármester bolti lopási ügyében – az ügyész nyomozást megszüntető határozatát tartottuk megalapozatlannak és vizsgáltattuk meg a felettes ügyészi szervvel, minek következtében ismételten elrendelték a nyomozást. Sikerrel tettünk ajánlást egy megyei rendőrfőkapitánynak olyan ügyben, amely egy rendőrkapitányság belső, irányítási normáját (az objektumon belül történő kísérés biztonságos végrehajtásáról szóló intézkedésnek a bilincshasználatra vonatkozó rendelkezését) tartotta a személyi szabadsághoz fűződő alkotmányos joggal összefüggően vissza-

mert a rendelkezés mérlegelést nem tűrően tette kötelezővé az épületen belüli kísérés esetén a bilincshasználatot.

A közösség elleni izgatás tényállását érintő két jogalkalmazási kérdésben is kértük a legfőbb ügyész véleményét. Egy konkrét panasz nyomán közösség elleni izgatás büntettének alapos gyanúja miatt tettünk feljelentést egy zenei együttestől származó roma- és zsidóellenes gyűlölködő tartalmak miatt, melyek meghatározott internetes oldalon voltak találhatóak. Az ügyészség a nyomozást – mivel az elkövető kiléte nem volt megállapítható – megszüntette avval az indokkal, hogy a nyomozó hatóság megkísérelte azonosítani a felhasználót, ez azonban sikertelennek bizonyult. Elfogadhatatlannak tartottuk, hogy a nyomozó hatóság miért nem intézkedett a bűncselekményt megvalósító tartalmak eltávolítása érdekében, miközben az adott internetes portálon továbbra is bárki számára hozzáférhetőek voltak a nyilvánvalóan gyűlöletkeltő, közösség elleni izgatást megvalósító „dalszövegek”. A nyomozó hatóság mulasztásának kérdése azért is felmerül, mert az eljárás kizárólag a tartalmak internetes megjelenésére, az ezzel kapcsolatos büntetőjogi felelősségre koncentrált, miközben fel sem merült annak vizsgálata, hogy az adott zenekar milyen – bűncselekményt megvalósító – tevékenységet folytat a nyilvánosság előtt, tehát milyen közönség előtt, milyen gyakorisággal és milyen szövegekkel lép fel.

A másik ügyben gyűlölködő feliratok jelentek meg egy óriásplakáton: „gázkamrát a cigányoknak” követeléssel. A megyei főügyészség helyettes vezetőjének nyilatkozata szerint „túl általános a felirat, nem egy személy, hanem egy csoport ellen irányul”, ezért nem valósít meg közösség elleni izgatást. A mi álláspontunk ezzel szemben az volt, hogy egy ilyen felfogás nem vezethető le sem a törvényi tényállásból, sem az Alkotmánybíróság által kifejtett értelmezésekből. A legfőbb ügyész mindkét kérdésben osztotta álláspontunkat és ennek megfelelően intézkedett is a törvényértékek kiküszöbölése érdekében.

A fenti nehézségek ellenére is összefoglaló jelleggel a következőket javasoljuk a rendőri visszasságok csökkentése, illetve megelőzése érdekében:

- a) Ami a jogi szabályozást illeti, tovább lehetne szűkíteni, illetve konkretizálni a rendőri intézkedés törvényi jogalapját: a „bűnüldözés”, „bűnmegelőzés”, illetve a „közrend közbiztonság védelme” (Rtv. 29. §) például túlságosan parttalan igazoltatási célmeghatározásnak minősíthető. Miért ne lehetne közölni az igazoltatott állampolgárral, hogy a környéken egy órával korábban fegyveres rablás történt, és ezért adott körzetben minden járókelőt szükséges igazoltatni? Felmerülhet megoldásként, hogy ilyenkor az intézkedés konkrét jogalapját és a jogorvoslati lehetőségeket is tartalmazó írásos indokolást lehetne átadni az intézkedés alá vont személynek, s így

talán nehezebb volna a puszta børszínre, ruházatra, autómárkára alapuló igazoltatásokat lefolytatni.⁴⁹

- b) A helyi kisebbségi közösségek és a helyi rendőri szervek közötti rendszeres kommunikáció lehetővé tenné, hogy a rendőri vezetők az elsők között értesüljenek egy-egy visszásnak tartott esetről, vagy gyakorlatról. Fontos lenne az is, hogy a rendőri vezetők – mondjuk egy kijelölt kapcsolattartó útján – mindenekelőtt a kisebbségi vezetőknek magyarázzák meg az intézkedések szakmai hátterét, indokoltságát. Ennek feszültségoldó hatását konkrét ügyekben mi is tapasztaltuk, ha a cigány kisebbségi önkormányzat elnöke napi kapcsolatban állt a városi rendőrkapitánnyal. A rendőrségi vizsgálatunkban is rámutattunk arra, hogy a rendőrség és a kisebbségi önkormányzatok közötti együttműködést új alapokra kell helyezni. Ennek igazán szerves része a rendszeres és helyi szintű információcseré lenne, nem pedig a zömében protokolláris jellegű, megyei szintre felvitt „szerződéses” együttműködés.
- c) Az antidiszkriminációs tárgyú képzés szükségességéről, szolgálati ág és beosztás szerinti differenciáltságáról, lehetséges tartalmi elemeiről írtunk és a megfelelő ajánlásokat is megtettük a már hivatkozott vizsgálatban.
- d) Itt csak érintőlegesen utalunk a rendőri „teljesítményértékelés” ellentmondásosságára és egyetértünk a Helsinki Bizottság álláspontjával, hogy a visszás intézkedési gyakorlat csökkenésének érdekében ennek is meg kell újulnia. Arról van szó, hogy még ma is a közbiztonsági állomány minősítésének egyik alapja a foganatosított intézkedések mennyisége: *„A jelenlegi rendszerben egy rendőri szerv teljesítménye lehet akár kiemelkedő is az országos statisztikában, ugyanakkor az állampolgár elégedettsége ugyanazon szerv munkájával lehet nagyon rossz.”*⁵⁰ A „minél többet intézkedsz, annál jobb vagy” helyett az intézkedések hatékonyságának mérésére – és persze elismerésére! – kellene tehát „kitalálni” új eljárásokat, például, hogy az igazoltatást követi-e valamilyen további intézkedés vagy eljárás (elfogás, előállítás, bűncselekmény gyanúja, szabálysértési eljárás, biztonsági intézkedés stb.).
- e) Már említettük, hogy mennyi nehézséget okoz az intézkedés és azt követően a kivizsgálások kellő dokumentáltságának a hiánya. Fontos lenne tehát az intézkedés helyszíni rögzítése (kép- és hangfelvétel), és annak tudatosítása, a nyilvánosság előtti kommunikálása, hogy az állampolgár – amennyiben ezzel a rendőri eljárást nem akadályozza – ugyancsak rögzítheti az intézkedés során történeteket.

⁴⁹ Szigorúan ellenőrzött iratok. A magyar igazoltatási gyakorlat hatékonyságáról és etnikai aspektusáról. Budapest, 2008, 60. o.

⁵⁰ Szigorúan ellenőrzött iratok. A magyar igazoltatási gyakorlat hatékonyságáról és etnikai aspektusáról. Budapest, 2008, 63. o.

f) A jelenlegi hivatali létszámmal – a panaszok nagy száma miatt – nincs lehetőségünk arra, hogy folyamatosan figyelemmel kísérjük a rendőrség intézkedési gyakorlatát. A Helsink-i Bizottság vizsgálata ugyanakkor egyértelműen alátámasztotta a civil részvétel pozitív hatásait. Egy kölcsönös tanulási folyamatról van szó, kultúrák, értékrendek, beszédmódok, kölcsönös előítéletek találkozásáról, ahol mindkét fél rengeteg tapasztalatot szerez a másiktól. Annak a reflexnek kell a tömeges, mindennapi intézkedési gyakorlatban kialakulnia, hogy bármikor sor kerülhet parancsnoki vagy külső ellenőrzésre és mindkettőt adott esetben szigorú és következetes felelősségre vonás követi, tehát egyszerűen – akár a magas lebukásveszély okán – „nem éri meg” diszkriminálni.

A kisebbségi biztos kapcsolatrendszere

A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosához 2009-ben érkezett beadványok mellett jelentősen nőtt a hazai és külföldi rendezvénymeghívók, valamint a konferenciákra, tanácskozásokra, konzultációkra történő felkérések száma. Az elmúlt évben közel félezer ilyen felkérés érkezett elsősorban kisebbségi vagy települési önkormányzatoktól, közigazgatási szervektől, kormányhivataloktól, oktatási és kulturális intézményektől, civil és nemzetközi szervezetektől, külföldi, illetve belföldi nem kormányzati szervektől. A beérkezett nagyszámú felkérés mindegyikének természetesen nem tudtunk eleget tenni. Az ombudsman számtalan esetben kollégái által képviseltette magát egy-egy eseményen, vagy írásos köszöntőt küldött, illetve fővédnöki tisztséget vállalt.

2009 folyamán Hivatalunkban fogadtunk nyolc nagykövetet, két külföldi ombudsmant, hét nemzetközi delegációt, több nemzetközi szervezet vezetőjét; előadást tartottunk 15 konferencián. A biztos három alkalommal díjat adott át, valamint számos rendezvényen vállalt védnökséget.

Munkánk során különös figyelmet fordítunk arra, hogy az ombudsmani intézményt minél több állampolgár számára tegyük még elérhetőbbé, ezért 2009-ben irodánk szinte összes munkatársának részvételével 3 alkalommal szerveztünk megjelátogatást, és számos alkalommal látogattunk egyéb vidéki helyszínekre. Ezek a találkozók növelték a beérkező panaszok számát, valamint a biztos intézmény ismertségét is.

A Szociális és Munkaügyi Minisztériummal 2008-ban kötött megállapodás alapján 2009-ben tovább folytattuk a kapcsolatok mélyítését az Esélyek Háza országos hálózatával is. A megállapodás keretében az Esélyek Háza irodáiban panaszfelvételi lehetőséget biztosítanak a kisebbségi biztos hatáskörébe tartozó ügykörben is, ezáltal lehetőséget teremtve arra, hogy segítségükkel a kisebbségi közösségek tagjainak lakóhelyükhöz közeli, hatékonyabb, gyorsabb segítséget nyújthassunk. Az elmúlt évben az Esélyek Háza Hálózaton keresztül csaknem negyven panasz érkezett hozzánk. Örömmel tapasztaltuk, hogy az Esélyek Háza Hálózat egyre több irodájában roma munkatársakat is foglalkoztatnak, akikhez a helyi cigány ügyfelek is nagyobb bizalommal fordulnak.

Szinte már közhelyszerű, hogy az ombudsman legfőbb fegyvere a nyilvánosság, ezért többször fordultunk a sajtóhoz, hogy sajtóközlemény és sajtótájékoztató útján tájékoztassuk a közvéleményt egy-egy jelentősebb kérdésben.

Mivel a biztos életpályájának meghatározó része a tudományos, illetve oktatói tevékenység, gyakran és szívesen vállalt előadásokat egyetemeken, főiskolákon,

illetve vett részt tudományos konferenciákon. Kollégáink szakmai továbbképzését, tudományos és oktatói tevékenységét támogatva a kisebbségi joganyag legszínvonalasabb szakértői műhelyét hoztuk létre irodánkban. Tevékenységünkől adódóan a hazai kisebbségi joggal és a hátrányos megkülönböztetés tilalmával kapcsolatosan jelentős tudásanyagot halmoztunk fel. Fontosnak tartjuk, hogy vizsgálataink mellett előadások tartásával, a felsőoktatásban való részvételünkkel segítsük elő ezen jogi ismeretek terjesztését. Az ombudsman és több kollégánk is rendszeresen tanít különböző felsőoktatási intézményekben.

2008-ban a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa díjat alapított az iskolateremtő szociológus, Kemény István emlékének ápolására. Első alkalommal 2009-ben részesült ebben az elismerésben egy a magyarországi kisebbségkutatásban kiemelkedő eredményeket elérő fiatal kutató. Ezzel is támogatni kívánjuk a kisebbségkutatás tudományterületén tevékenykedő kutatók tudományos tevékenységét.

A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa együttműködési megállapodást írt alá a Budapesti Corvinus Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar Államigazgatási Továbbképző Intézetével. A megállapodás értelmében az intézet „Esélyegyenlőség és kisebbségvédelmi igazgatás” című szakirányú továbbképzésének szakmai munkájába az ombudsman és munkatársaink is bekapcsolódnak, együttműködve annak továbbfejlesztésében.

Az előző évben az MTA Jogtudományi Intézetével kötött együttműködési megállapodásnak megfelelően 2009-ben közös konferenciát rendeztünk „A xenofóbia és intolerancia elleni fellépés aktuális kérdései” címmel. Ezen a konferencián ismertettük az etnikai adatgyűjtés terén végzett vizsgálatunk megállapításait, valamint az adatvédelmi biztossal közösen megfogalmazott ajánlásokat.

A tájékoztató és oktató tevékenységek közül kiemelkedően fontos a toleranciával, a rasszizmus- és diszkriminációellenes módszerekkel összefüggő képzésekben való részvételünk. Részt vettünk különböző fórumokon, tanácskozáson, kisebbségi önkormányzatok tagjai számára tartott képzéseken. A tavasz folyamán öt alkalommal tartottunk előadást a szekszárdi Esélyek Háza által Tolna megye kistérségeiben szervezett kisebbségi fórumokon.

Fontosnak tartjuk továbbá, hogy minél több felsőoktatásban tanuló, kisebbségi jogok iránt érdeklődő hallgató megismerkedhessen a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának munkájával. Ezért 2009-ben 2 alkalommal hazai hallgatókat fogadtunk szakmai gyakorlaton, 2 alkalommal pedig külföldi egyetemi hallgatóknak tartottunk tájékoztató előadásokat Hivatalunkban.

A biztos kulturális – főként a kisebbségi kultúrához köthető – eseményeken való gyakori részvétele nem csak személyes érdeklődésével magyarázható. Ezzel is hangsúlyozni kívánja, hogy a kultúra hidat képez a különböző társadalmi

csoportok, a többségi és a kisebbségi közösségek között. Hivatalunkban kiemelten fontos feladatnak tekintjük a kisebbségi kulturális értékek megőrzéséhez, a kisebbségi kulturális jogok minél teljesebb érvényesüléséhez kapcsolható kezdeményezések, programok támogatását, illetve az azokon való részvételt. A 2009. évben a legnagyobb hivatalból indított vizsgálatunk – amely a kisebbségi kulturális jogok érvényesülésére irányult – is erre kívánja felhívni a figyelmet. Meg kell állítani a kisebbségi közösségek asszimilációját, ugyanis a nyelvvesztés mellett egyre nehezebbé válik kultúrájuk ápolása, gyarapítása is.

Számos civil szerveződés, társadalmi szervezet, egyesület, alapítvány, jogvédő iroda működik hazánkban, amely tevékenységével kiegészíti, segíti az ombudsman munkáját. Vitathatatlan, hogy Magyarországon még nem jött létre a régi demokratikus államokat jellemző erős civil társadalom, de ennek kialakításához szükséges a demokrácia elmélyítésében kulcsszerepet játszó civilszervezetek megerősítése, jelentőségük nagyobb elismerése. 2008-ban több civilszervezettel kötöttünk együttműködési megállapodást, amelynek értelmében kölcsönösen együttműködünk szakmai konferenciák, antidiszkriminációs, emberi jogi képzések szervezésében, közös kutatásokban és a kutatási eredmények publikálásában, illetve egymás szakmai eseményeire történő meghívások formájában. Kiemelt figyelmet fordítunk a kisebbségi jogok érvényesítésében közreműködő szervezetek, jogvédő irodák jelzéseire, meghívásaira. Több közös programban működtünk együtt az Európai Roma Jogok Központjával (European Roma Rights Center). Hivatalunkban fogadtuk többek között a szervezet Magyarországra látogató vezérigazgatóját is.

Részt vettünk az „*Etikai kódex mint jelzőrendszer*” címmel szervezett antidiszkriminációs programon Békéscsabán, amelyet a Kurt Lewin Alapítvány és a Speciális Nevelésért Alapítvány közösen rendezett.

Rendszeresen érkeznek egyes esetekre vonatkozó jelzések az Esélyt a Hátrányos Helyzetű Gyermekéért Alapítványtól is. Előadóként, trénerként részt vettünk többek között az általuk az Oktatási Hivatal szakemberei számára szervezett kétnapos antidiszkriminációs tréningen.

Többször tettünk eleget a Magyar Helsinki Bizottság meghívásának is. Részt vettünk a Budapesti Ügyvédi Kamarával közösen szervezett, a kirendelt védői rendszerről szóló szakmai konferenciájukon, valamint az általuk szervezett az Országos Rendőr-főkapitányság és a civilszervezetek közötti szakmai kerekasztal-beszélgetésen.

Rendszeres szakmai kapcsolatban állunk a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogvédő Irodával is, amely idén ünnepelte 15 éves fennállását. Az ünnepség fővédnöke a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok biztosa volt.

Minden évben részt veszünk a Sziget Fesztivál Civil Sziget elnevezésű programjában. Kollégáink 2009-ben is tájékoztatták az érdeklődőket a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa irodájának munkájáról, a hazai kisebbségi közösségek helyzetéről.

A belföldi programok közül kiemelten hangsúlyosak az országjárások, amelyek keretében a biztos és munkatársai általában többnapos megyelátogatást tesznek. Az országgyűlési biztos megválasztását követően egyik első feladatként jelölte meg a minél aktívabb és közvetlenebb kapcsolat kialakítását minden Magyarországon élő kisebbségi közösséggel. Ennek egyik legfőbb eszköze az országgyűlési biztos és munkatársai alapos felkészülést követő, többnapos megyelátogatása, amely során egy-egy megye kisebbségi közösségei, a kisebbséghez tartozó állampolgárok panaszai kerülnek vizsgálódásunk fókuszába. 2009-ben Somogy, Fejér és Szabolcs-Szatmár-Bereg megyékben került sor ilyen típusú megyelátogatásra.

Az országjárások alkalmával az adott megyét jellemző gazdasági mutatók, szociális és kulturális jellemzők, demográfiai adatok ismeretében a helyszínen tájékozódunk az ott élő etnikai és nemzeti kisebbségek helyzetéről, a többség-kisebbség viszonyáról, a települési és a kisebbségi önkormányzatok kapcsolatáról, a nemzetiségi kulturális, oktatási intézmények működéséről. Ezen alkalmakkor a közigazgatási hivatalok segítségével fórumot tartunk a megye összes kisebbségi önkormányzati elnöke számára, konzultálunk a civilszervezetek, valamint a kisebbségi kulturális és oktatási intézmények vezetőivel. Kollégáinkkal arra törekszünk, hogy egy-egy megyében a lehető legtöbb településre eljussunk, a hatékony személyes panaszfelvétel érdekében. Kollégáink mellett egy-egy alkalommal az ombudsman személyesen is tart panaszfelvételt.

A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának kapcsolatrendszere várhatóan a jövőben is fejlődni, bővülni fog. Bár a költségvetési megszorítások jelentősen megnehezítik a hazai és nemzetközi kapcsolataink ápolását, lehetőségeink szerint mégis mindent megteszünk annak érdekében, hogy minél több bel- és külföldi meghívásnak eleget tudjunk tenni, ezzel is növelve a kisebbségi ombudsman intézményének ismertségét.

A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának, valamint munkatársainak belföldi programjai 2009-ben⁵¹

Január

14. Kállai Ernő kisebbségi biztos részt vett a Nemzetbiztonsági Hivatal évnyitó rendezvényén.
29. Móricz-Nagy Diána részt vett a BVOP 2008. évi évértékelő és 2009. feladatszabó állományértekezletén.

Február

5. „A kisebbségi jogok érvényesülése” címmel tartott előadást Kállai Ernő Egerben, az „Identitás Kultúra” című konferencián a Pedagógiai Szakmai és Közművelődési Intézményben.
11. „Színergiák a roma felsőoktatásban” címmel rendeztek konferenciát Szarvason, a Tessedik Sámuel Pedagógiai Kar Roma Kutatóközpontjának átadására, melyen köszöntő beszédet mondott Kállai Ernő.
12. Az Országos Rendőr-főkapitányság évértékelő, feladatmeghatározó állománygyűlésén vett részt Móricz-Nagy Diána.
23. Móricz-Nagy Diána részt vett „Az alternatív rendfenntartás lehetőségei és kockázatai” című konferencián, melyet a Rendőrség Tudományos, Technológiai és Innovációs Tanácsa szervezett.
24. A kisebbségi biztos élve törvény adta lehetőségével, az ombudsmani intézmény fennállása óta első alkalommal, napirend előtt felszólalt az Országgyűlésben a romák ellen elkövetett támadások ügyében.
25. Somogy megyébe látogatott Kállai Ernő, ahol kollégáival tájékozódott a nemzeti és etnikai kisebbségek helyzetéről és találkozott a kisebbségi közösségek vezetőivel, valamint a civilszervezetek képviselőivel.
- 27–28. Kállai Ernő és kollégái ellátogattak az ARCUSFEST Nemzetiségi Színházi Találkozóra, mely a budapesti Thália Színházban és a Bábszínházban került megrendezésre.

⁵¹ A felsorolás nem tartalmazza teljes körűen a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa valamennyi – főként a közérdeklődésre számot nem tartó – megbeszélését, találkozóját.

Március

3. Az Esélyek Háza által szervezett paksi kisebbségi fórumon előadást tartott Dóczé Nikolett és Némedi Erika.
6. Sólyom László, a Magyar Köztársaság elnöke ellátogatott az Országgyűlési Biztosok Hivatalába és megbeszélést folytatott az ombudsmanokkal.
10. „Etnikai adatok és statisztikák – Élni és visszaélni” címmel tartottak konferenciát a Közép-európai Egyetemen. A nemzetiségi és etnikai adatok kezeléséről szóló rendezvényen részt vett Szajbély Katalin, Tóth Judit és Török Tamás.
12. Kisebbségi fórumot tartottak Faddon, az Esélyek Háza szervezésében, melyen Móricz-Nagy Diána, Szabó Orsolya és Weinbrenner Ágnes is részt vett.
17. Újiregen, a szekszárdi Esélyek Háza által szervezett kisebbségi fórumon előadást tartott Fórika László, Kutassy-Nagy Noémi és Szabó Orsolya.
24. Kállai Ernő szakmai egyeztetésen vett részt és előadást tartott a Fővárosi Területi Gyermekvédelmi Szakszolgálat felkérésére.
24. Móricz-Nagy Diána, Török Tamás és Weinbrenner Ágnes előadást tartott az Esélyek Háza által szervezett kisebbségi fórumon, Faddon.
26. Kisebbségi fórumot szervezett az Esélyek Háza Szekszárdon, melyen előadást tartott László Boglárka, Varjú Gabriella és Vass Veronika.

Április

2. „Integrált Államkör” címmel konferenciát tartottak az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán. A tudományos találkozón Kállai Ernő ombudsman is részt vett a *Kisebbségek helyzete az Európai Unióban* szekció előadójaként.
6. Az ombudsman szakmai egyeztetésre hívta össze a Kisebbségi Kerekasztal tagjait.
9. Az Országos Rendőr-főkapitányság és az Európai Roma Rendvédelmi Bajtársi Közhasznú Egyesület ünnepséget szervezett a Nemzetközi Roma Nap alkalmából, melynek fővédnökeként ünnepi beszédet mondott a kisebbségi jogok országgyűlési biztosa.
- 16–17. Kántás Péter részt vett a Magyar Helsinki Bizottság és a Budapesti Ügyvédi Kamara által szervezett, a kirendelt védői rendszerről szóló szakmai konferencián.

17. Együttműködési megállapodás jött létre a Budapesti Corvinus Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar, Államigazgatási Továbbképző Intézete és a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa között.
21. Kállai Ernő részt vett a 2011. évi népszámlálással kapcsolatos egyeztetésen a Statisztikai Hivatalban.
22. Kállai Ernő kisebbségi biztos átadta az általa alapított Kemény István-díjat, amelyet minden évben egy a magyarországi kisebbségkutatás tudományterületen tevékenykedő, kiemelkedő eredményeket elérő kutató vehet át.

Május

- 13–14. Az Oktatási és Kulturális Minisztérium Egyházi Kapcsolatok Titkársága konferenciát szervezett a vallási sokféleség és a vallási antidiszkrimináció jogi szabályozásáról a magyarországi és a határon túli vallási közösségek tapasztalatainak és teológiájának tükrében. A programon résztvevőként jelen volt Török Tamás.
21. Magicz András, Szajbély Katalin, Vass Veronika és Török Tamás részt vett az Egyenlő Bánásmód Hatóság által szervezett „Diszkrimináció egyéb helyzet alapján” című konferencián.
22. „A nemzetiségi tankönyvkiadás és -fejlesztés új irányai” című, tankönyvkiállítással és tankönyvgyűjtemény átadásával egybekötött szakmai tanácskozást szervezett az Oktatáskutató és Fejlesztő Intézet valamint a Nemzeti Tankönyvkiadó, melyen Fórika László és Szabó Orsolya vett részt.
25. Mender Tiborné igazgató asszony meghívására Kállai Ernő kisebbségi biztos látogatást tett az Országos Idegennyelvű Könyvtárban.
28. „Mit tehet az egyház és az értelmiség a cigányságért?” címmel tartottak megbeszélést Pannonhalmán, melyen Kállai Ernő is részt vett.
29. Az országgyűlési biztos beszédet mondott a budapesti Lakatos Menyhért Általános Iskola és Gimnázium kulturális hetének zárórendezvényén.

Június

4. Kállai Ernő kollégáival Fejér megyébe látogatott, hogy találkozzon a kisebbségi közösségek vezetőivel, képviselőivel és tájékozódjon a nemzeti és etnikai kisebbségek helyzetéről, a kisebbség és többség viszonyáról.
12. Tóth Judit részt vett az Országos Rendőr-főkapitányság és a civil szervezetek közötti szakmai kerekasztal-beszélgetésen, melyet a Magyar Helsinki Bizottság szervezett.

16. Fórika László „Diszkrimináció a közoktatásban a nemzeti és etnikai kisebbségek jogainak országgyűlési biztosa eseteinek tükrében” címmel tartott előadást az Esélyt a Hátrányos Helyzetű Gyerekeknek Alapítvány által az antidiszkriminációs joganyaggal kapcsolatban szervezett konzultáción.
17. A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa Varró Szilvia újságíró tüntette ki a Justitia Regnorum Fundamentum díjjal.
25. A Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogvédő Iroda 2009. június 25-én ünnepelte tizenöt éves fennállását. Az ünnepi esemény fővédnöke Kállai Ernő volt.
26. Az ombudsman átvette a Szebb Jövőért díjat, melyet az Együtt Gyöngyösért Roma–Magyar Egyesület alapított azzal a céllal, hogy minden évben elismerje azokat a személyeket, akik tevékenységükkel segítik a hátrányos helyzetű embereket.
27. Kállai Ernő részt vett a vasfüggöny lebontásának 20. évfordulója alkalmából rendezett ünnepi programsorozaton.

Július

4. Az Országos Szlovák Önkormányzat meghívására az ombudsman beszédet mondott a Magyarországi Szlovákok Napján rendezett ünnepségen, Dabas-Sáriban.

Augusztus

- 12–16. A Sziget Fesztivál Civil Sziget elnevezésű programhelyszínén Móricz-Nagy Diána és Weinbrenner Ágnes tájékoztatta az érdeklődőket a kisebbségi biztos hivatalának tevékenységéről.
12. Sólyom László köztársasági elnök és Kállai Ernő országgyűlési biztos közösen látogatta meg a kislétai támadás során életveszélyesen megsebesített kislányt.

Szeptember

3. Az ombudsman részt vett az ELTE évnyitó ünnepségén.
8. „Bennmaradni vagy kimaradni?” címmel rendezett konferenciát az MTA Kisebbségkutató Intézete, melyen Kutassy-Nagy Noémi, Szabó Orsolya és Vass Veronika vett részt.

Október

1. A Pénzügykutató Zrt. és a CIB Bank Zrt. „Roma-kérdés – Társadalmi, gazdasági és erkölcsi felelősség” címmel rendezett konferenciát, melyen meghívott előadóként vett részt Kállai Ernő.
2. „Etikai kódex mint jelzőrendszer” címmel szervezett antidiszkriminációs programot a Kurt Lewin Alapítvány és a Speciális Nevelésért Alapítvány Békéscsabán, melyen előadást tartott az országgyűlési biztos.
6. „Népszámlálások – nemzeti-etnikai adatok” címmel tartottak műhely-konferenciát a budapesti Corvinus Egyetemen, melyen Kutassy-Nagy Noémi és Szajbély Katalin vett részt.
18. „Jobb velünk a világ!” címmel jótékonyági koncertet tartottak a hátrányos helyzetű gyerekekért a Papp László Sportaréában, melyen Kállai Ernő is részt vett.
22. Az '56-os forradalom 53. és a Harmadik Magyar Köztársaság kikiáltásának 20. évfordulója alkalmából ünnepi konferenciát rendeztek, melyen Kállai Ernő is részt vett.

November

- 3–5. Kállai Ernő kollégáival Szabolcs-Szatmár-Bereg megyébe látogatott, ahol tájékozódott a nemzeti és etnikai kisebbségek helyzetéről és találkozott a kisebbségi közösségek vezetőivel valamint a civilszervezetek képviselőivel.
11. Az ombudsman előadást tartott az „Egyéni utak-közös érdekek” című tudományos rendezvényen, Egerben.
13. Az MTA Jogtudományi Intézetével közösen szervezett, „A xenofóbia és intolerancia elleni fellépés aktuális kérdései” című konferencián Kállai Ernő kisebbségi biztos és munkatársa Szajbély Katalin ismertette az etnikai adatgyűjtés terén végzett vizsgálat megállapításait, valamint az Adatvédelmi Biztossal közösen megfogalmazott ajánlásokat. A rendezvényen Török Tamás, Varjú Gabriella és Vass Veronika is részt vett.
26. Az EDUCATIO Társadalmi Szolgáltató Nonprofit Kft. által szervezett TÁMOP 3.3.1 „Oktatási esélyegyenlőség és integráció” című programján vett részt Szabó Orsolya és Vass Veronika.

December

8. Kállai Ernő kisebbségi biztos megnyitó beszédet mondott az I. Európai – Magyar Cigány Filmfesztiválon.
15. Az ombudsman felszólalt az Országgyűlés plenáris ülésén, a nemzeti és etnikai kisebbségek országgyűlési képviselőire vonatkozó határozati javaslat vitájában.
16. Az országgyűlési biztos egyeztető tárgyalást hívott össze az MTV kisebbségi műsorainak megőrzése érdekében.
17. A Kalyi Jag Roma Nemzetiségi Szakiskola, Szakközépiskola és Művészet-oktatási Intézmény fennállásának 15. évfordulója alkalmából rendezett ünnepségen mondott beszédet Kállai Ernő.
18. Átadták a Kisebbségekért díjat a Parlamentben, a Kisebbségek Napján. Az ünnepségen Kállai Ernő is részt vett.

Nemzetközi kapcsolatok 2009-ben

Az Equinet Hálózat tagjaként folytatott tevékenységünk

Az Equinet az egyenlő bánásmód megteremtéséért dolgozó intézmények európai hálózata, amely e szervek együttműködésének erősítése, az információáramlás megkönnyítése érdekében alakult. A hálózat kiemelt célja, hogy az Európai Unió antidiszkriminációs szabályainak egységes alkalmazása révén azonos szintű védelmet biztosítson a hátrányos megkülönböztetés áldozatai számára. Ennek érdekében az egyes intézmények közötti és az EU intézményeivel való párbeszédre is lehetőséget kínál. A Hálózat jelenleg 29 ország 36 szervezetét fogja össze.

Az Equinet szervezésében két tréningen és egy szakmai konferencián összesen öt munkatársunk vett aktívan részt. A hálózat munkacsoportjai közül az egyenlőség előmozdításáért felelős munkacsoportban vállaltunk szerepet.

2009 májusában munkatársunk részt vett az Európai Unió Alapjogi Ügynökség és az Equinet által közösen szervezett, a két szervezet közötti együttműködés lehetőségeit megvitató szakmai találkozón. A találkozó sikeresen zárult, a két szervezet megállapodott a további kooperáció módjában. (Az együttműködés keretében az Alapjogi Ügynökség megküldte az Equinet-tagszervezetek, így irodánk számára is 2010-re előírányzott munkatervét, amelyet véleményeztünk.)

2009 áprilisában két munkatársunk részt vett az Equinet Dublinban tartott szakmai tréningjén. A találkozó témája hátrányos helyzetben lévő társadalmi

csoportok számára a jogokhoz való hozzáférés biztosítása volt. A tréningen esélyegyenlőség előmozdításával foglalkozó szervezetek mutatták be, hogyan, milyen módszerekkel igyekeznek a szükséges információt és segítséget biztosítani a célcsoportok tagjai részére. A workshopok keretében pedig lehetőség volt arra, hogy konkrét esetek kapcsán is megosszuk egymással tapasztalatainkat, ötleteinket.

2009 szeptemberében két munkatársunk részt vett az Equinet Lisszabonban rendezett szakmai tréningjén. A tréning tárgya az Európai Unió antidiszkriminációs jogának gyakorlati alkalmazása volt; tárgyalási szimuláció formájában. A tréningnek három alapvető célkitűzése volt. Egyrészt az egyenlő bánásmóddal kapcsolatos EU-joganyag jobb megismertetése, másrészt az Európai Közösségek Bírósága esetjogának minél jobb megismertetése az áruk és szolgáltatások területén, harmadrészt tapasztalatot szerezni, illetve megosztani egy-egy konkrét eset felépítésében, illetve annak megoldásában.

Írásos formában is sor került tapasztalatcserére a hálózattal, több alkalommal töltöttünk ki kérdőíveket az Equinet és tagszervezetei kérése alapján.

A kisebbségi biztos és munkatársai nemzetközi programjai

2009-ben jelentősen növekedett a nemzetközi érdeklődés munkánk iránt.

A kisebbségi biztos több ország nagykövetét és nemzetközi szervezetek képviselőit fogadta, valamint más országok ombudsmanjai is megkerestek bennünket azért, hogy tapasztalatot cseréljünk munkánkról. A roma családok ellen a 2009-es év folyamán elkövetett erőszakos cselekmények, gyilkosságok kapcsán különösen sokan kerestek meg bennünket annak érdekében, hogy megismerjék álláspontunkat a kialakult társadalmi helyzetről.

Továbbra is rendszeresen publikáltuk legfontosabb ügyeinket a *European Ombudsman Newsletter*-be, az európai ombudsmanok szakmai folyóiratába.

Az ombudsman és munkatársai is több nemzetközi programon, konferencián, találkozón vettek részt.

A nemzetközi kapcsolatok időrend szerinti részletes ismertetése az alábbiakban olvasható:

Január

26. Kállai Ernő beszédet mondott New Yorkban a magyar ENSZ-képviselőten rendezett roma holokauszt kiállítás megnyitóján, majd részt vett az ENSZ Holokauszt-megemlékezésén.

Február

16. A kisebbségi ombudsman hivatalában fogadta Andrzej Mirgát, az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ) romaügyi főtanácsadóját.
23. Kállai Ernő kisebbségi ombudsman találkozott dr. Bernard LaFayette polgárjogi aktivistával, az amerikai Erőszakmentesség és Béke Tanulmányok Központjának igazgatójával. A megbeszélés során az ombudsman vázolta a cigány kisebbség magyarországi helyzetét, aktuális problémáit.

Március

11. Hivatalunkban jártak az Európai Romák és Utazók Fóruma (European Roma and Traveller Forum) képviselői. A vendégeket László Boglárka és Szajbély Katalin fogadta.
17. Dánia, Finnország és Norvégia nagykövetségeinek munkatársait fogadta Kállai Ernő.
31. A moldáv ombudsman munkatársait tájékoztatta Tóth Judit, Szabó Orsolya és Weinbrenner Ágnes az irodánkban folyó munkáról.

Április

8. Kállai Ernő közleményt adott ki a Nemzetközi Roma Nap alkalmából.
- 27–29. Nagy Diána és Weinbrenner Ágnes részt vett az Equinet Dublinban tartott szakmai tréningjén.

Május

12. Tóth Judit fogadta a Webster University, Geneva hallgatóit, és tájékoztatta őket munkánkról.
- 12–13. Hivatalunk képviselőjében Szajbély Katalin részt vett az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége és az Equinet által közösen szervezett, a két szervezet közötti együttműködés lehetőségeit megvitató szakmai találkozón.

Június

9. Weinbrenner Ágnes és Kutassy-Nagy Noémi részt vett a „hate crime” témakörben tartott ODIHIR konferencián.
- 9–12. Stockholmban tartották a Nemzetközi Ombudsman Intézet IX. világkonferenciáját. A találkozón Kállai Ernő, László Boglárka és Szajbély Katalin vett részt.

16. Kállai Ernő fogadta Ermir Dobjani albániai ombudsmant.
17. Az ombudsman eleget tett Greg Dorey, az Egyesült Királyság budapesti nagykövete meghívásának, és részt vett Őfelsége a Királynő születésnapja alkalmából adott fogadáson.
30. Kállai Ernő találkozott Dorothee Janetzke-Wenzel német nagykövet asszonnyal.

Augusztus

26. Kállai Ernő fogadta Mangasi Sihombing urat, Indonézia magyarországi nagykövetét. Megvitatták az emberi és kisebbségi jogok helyzetét a két országban, és a további együttműködés szándékával zárták a megbeszélést.

Szeptember

16. A kisebbségi biztos hivatalában fogadta Robert Kushent, az Európai Roma Jogok Központja (ERRC) vezérigazgatóját.
25. Kállai Ernő részt vett a Európa Tanács Információs és Dokumentációs Központja által szervezett „Állj ki a diszkrimináció ellen! Középpontban a média.” címmel megrendezett kerekasztal-beszélgetésen a Nyelvek Európai Napja alkalmából.
- 28–29. Dóczé Nikolett és Kutassy-Nagy Noémi részt vett az Equinet Lisszabonban rendezett szakmai tréningjén.
29. A Lengyel Köztársaság Alsóházának (Szejm) Nemzeti és Etnikai Kisebbségek Bizottságát látta vendégül Kállai Ernő.
29. Kállai Ernő hivatalában fogadta Pierre Guimond-t, Kanada magyarországi nagykövetét.
29. Darja Bavdaz-Kuret asszony, a Szlovén Köztársaság nagykövete bemutatkozó látogatást tett Kállai Ernőnél.

Október

13. Kállai Ernő Budapesten megnyitotta „Az EU-alapok szerepe a roma integráció elősegítésében” címmel tartott tanácskozást, amelyet az Európai Bizottság Foglalkoztatási, Szociális és Esélyegyenlőségi Főigazgatósága szervezett.
13. Thomas Hammarberg, az Európa Tanács Emberi Jogi Biztosa háromnapos magyarországi útja során látogatást tett hivatalunkban, ahol Kállai Ernő ombudsmannal találkozott. A biztos azért utazott Magyarországra, hogy

személyesen is benyomást szerezzen a kisebbségi csoportokat sújtó intoleranciáról és rasszizmusról. Hammarberg biztos sajtóközleményében súlyos aggodalmát fejezte ki a tekintetben, hogy a szélsőséges, intoleráns és rasszista megnyilvánulások egyre gyakoribbá váltak Magyarországon.

27. Kállai Ernő irodájában fogadta Romani Rose urat a Németországi Romák és Szintik Központi Tanácsának elnökét és munkatársait. Megvitatták a magyarországi roma kisebbség problémáit, azok kiváltó okait és a megoldás jövőbeli perspektíváit. A beszélgetés végén Romani Rose elnök úr aggodalmát fejezte ki a magyar társadalomban elszaporodott intoleráns nézetek miatt.

November

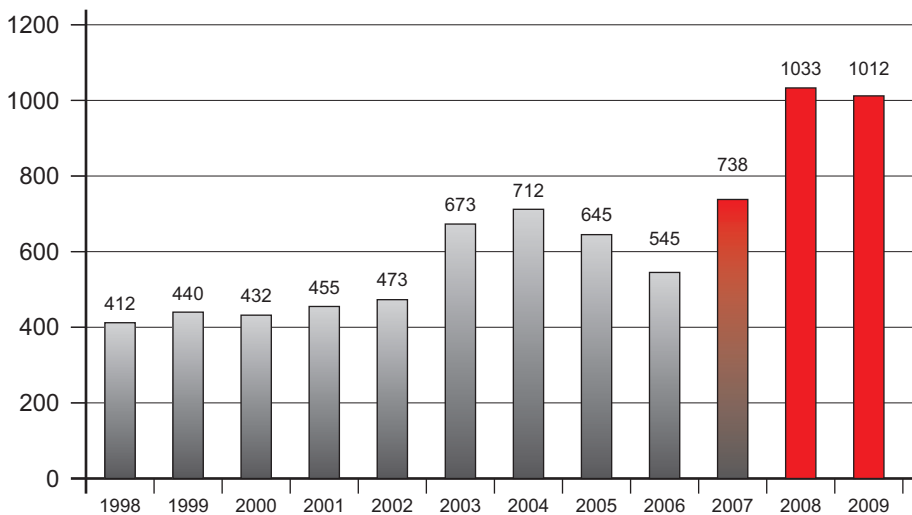
10. Látogatást tett hivatalunkban Ms. Johanna Suurpaa finn kisebbségi ombudsman asszony. Munkatársaink közreműködtek ombudsman asszony programjának szervezésében, elkísérték őt és munkatársait a további programokra.
16. Szabó Orsolya és Szajbély Katalin részt vettek az Európa Tanács Rasszizmus és Intolerancia Elleni Bizottsága (ECRI) Magyarországi kerekasztal-beszélgetésén. A beszélgetésen az ECRI Magyarországról készített negyedik jelentésében foglaltakat vitatták meg a meghívott civil és kormányzati szakértők.
19. Szajbély Katalin előadást tartott irodánk működéséről a Bundestag hivatalunkba látogató ösztöndíjas hallgatói számára.
20. Tóth Judit fogadta dr. Raushan C. Nauryzbayeva asszonyt, az Almati (Kazahsztán) Open Society Institute igazgatóját, és szakmai párbeszédet folytattak az antidiszkriminációs szabályozásról valamint az ombudsmanok szerepköréről.

December

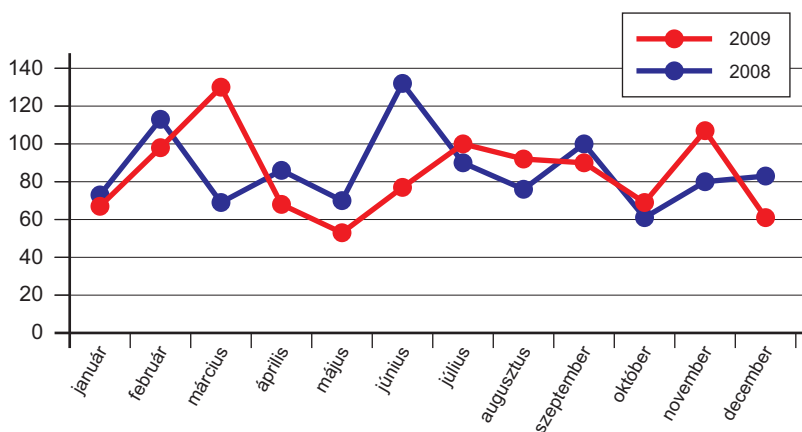
9. A Holland Királyság Nagykövetségének munkatársai tettek látogatást hivatalunkban. Szajbély Katalin és László Boglárka ismertette a vendégekkel irodánk munkáját.
9. Kállai Ernő hivatalában fogadta az Európa Tanács Kisebbségvédelmi Keretegyezmény Tanácsadó Bizottságának delegációját, amely a Nemzeti Kisebbségek védelméről szóló keretegyezmény végrehajtásának ellenőrzése keretében látogatott Magyarországra.

Statisztika, 2009

Az ügyek száma éves bontásban, 1998–2009

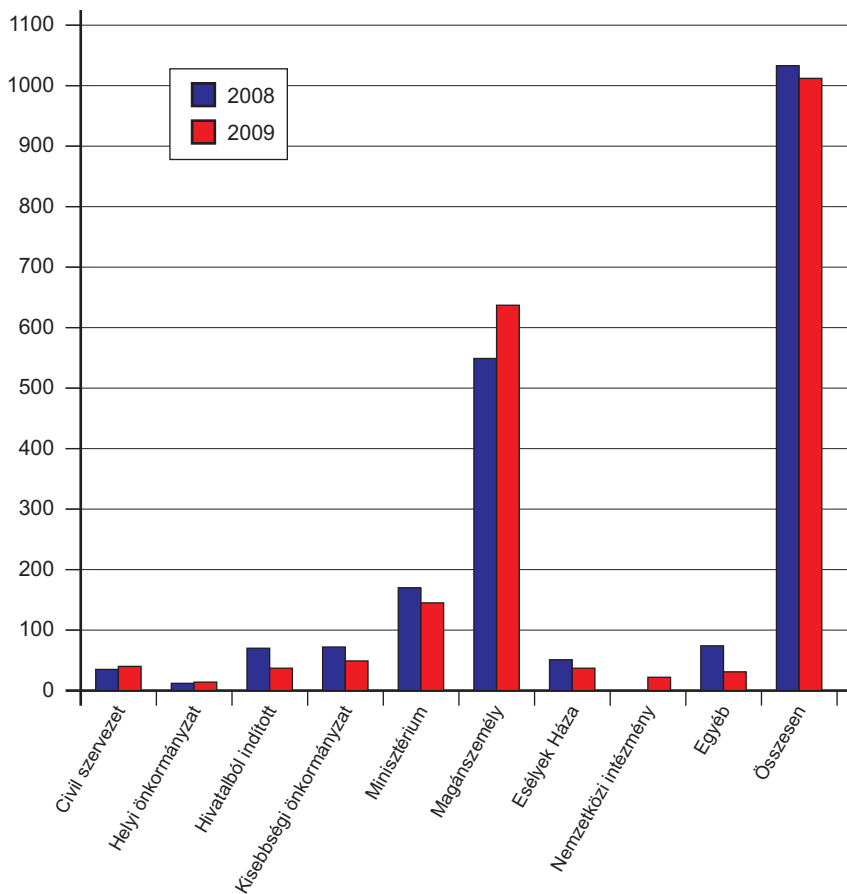


A 2008–2009. évi ügyszám havonkénti bontásban

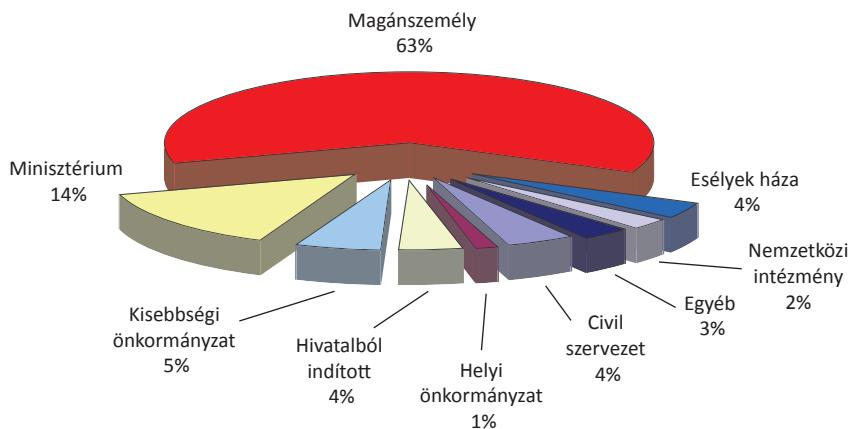


Az ügyiratok megoszlása a beadványozók szerint, 2008–2009

Beadványozó	2008	2009
Civil szervezet	35	40
Helyi önkormányzat	12	14
Hivatalból indított	70	37
Kisebbségi önkormányzat	72	49
Minisztérium	170	145
Magánszemély	549	637
Esélyek Háza	51	37
Nemzetközi intézmény		22
Egyéb	74	31
Összesen	1033	1012

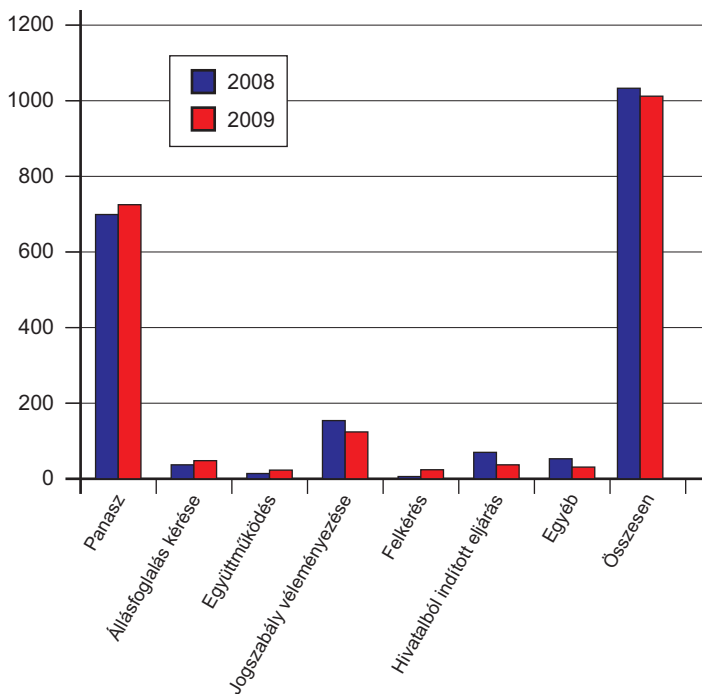


Az ügyiratok megoszlása a beadványozók szerint, 2009

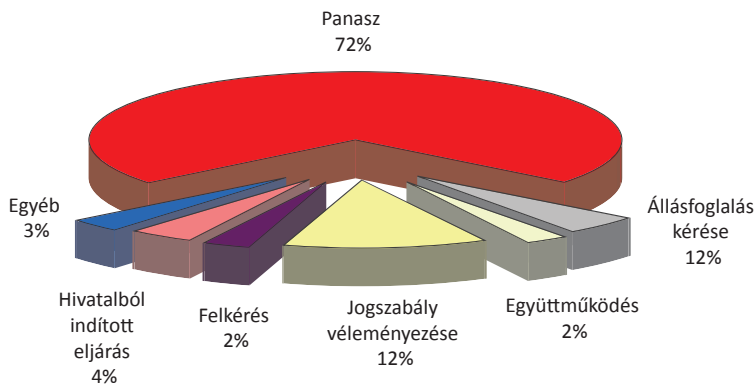


Az ügyiratok megoszlása a beadvány típusa szerint, 2008–2009

Beadvány típusa	2008	2009
Panasz	699	725
Állásfoglalás kérése	37	48
Együttműködés	14	23
Jogszabály véleményezése	154	124
Felkérés	6	24
Hivatalból indított eljárás	70	37
Egyéb	53	31
Összesen	1033	1012



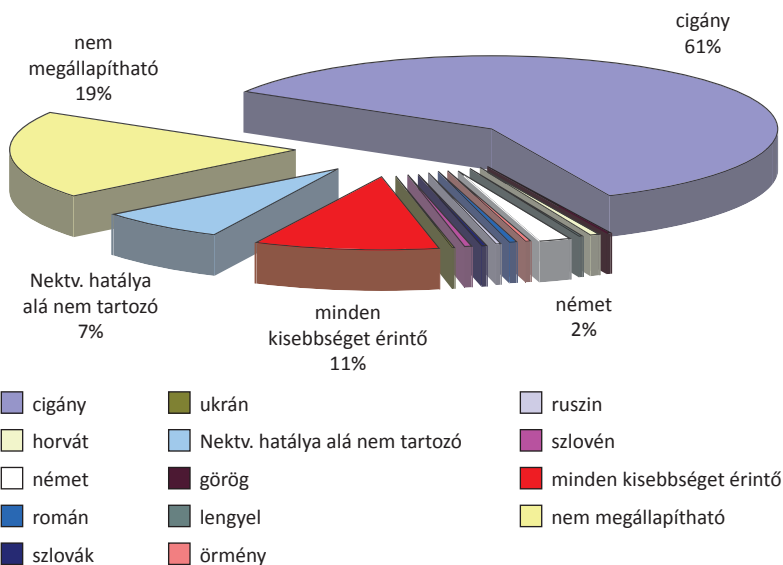
Az ügyiratok megoszlása a beadvány típusa szerint, 2009



Az ügyek száma az érintett kisebbségi közösség szerinti bontásban, 2007–2009

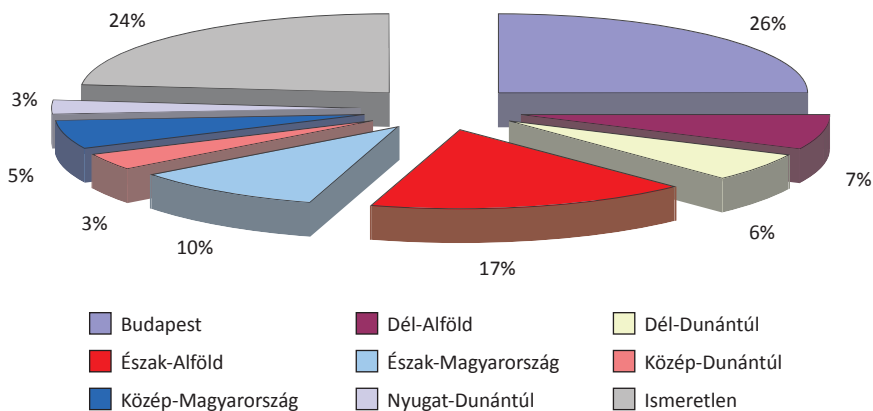
Érintett kisebbség	2007	2008	2009
bolgár	3	1	0
cigány	376	501	603
görög	2	2	1
horvát	2	2	5
lengyel	1	3	2
német	17	25	17
örmény	3	2	1
román	8	6	3
ruszin	2	1	3
szlovák	5	8	2
szlovén	0	1	3
szerb	0	6	0
ukrán	0	1	1
minden kisebbséget érintő	42	114	107
Nektv. hatálya alá nem tartozó	277	162	72
nem megállapítható	0	198	192
Összesen	738	1033	1012

Az ügyek száma az érintett kisebbségi közösség szerinti bontásban, 2009



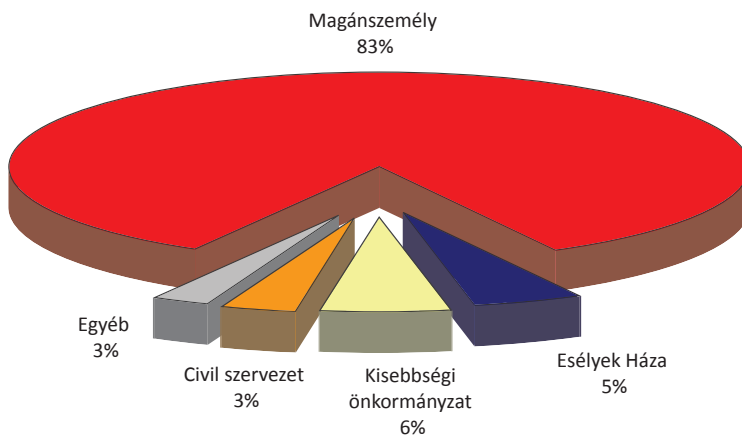
Az ügyek régiók szerinti megoszlása, 2009

Régió	ügyszám	%
Budapest	259	25,59%
Dél-Alföld	70	6,92%
Dél-Dunántúl	57	5,63%
Észak-Alföld	168	16,60%
Észak-Magyarország	101	9,98%
Közép-Dunántúl	35	3,46%
Közép-Magyarország	55	5,43%
Nyugat-Dunántúl	29	2,87%
Ismeretlen	238	23,52%
Összesen	1012	100%

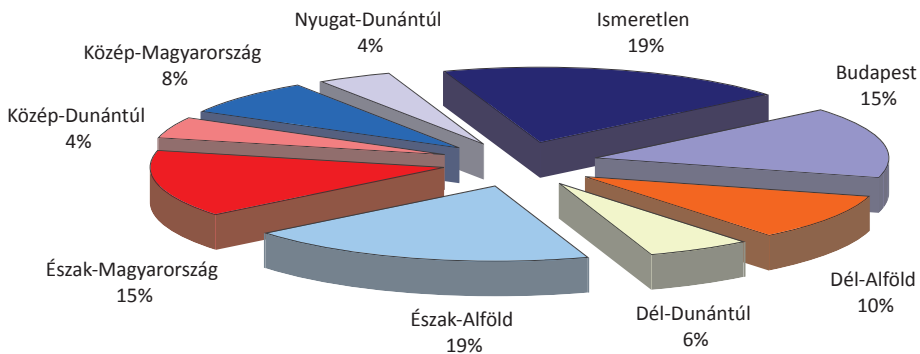


Panaszok megoszlása a beadványozó szerint, 2009

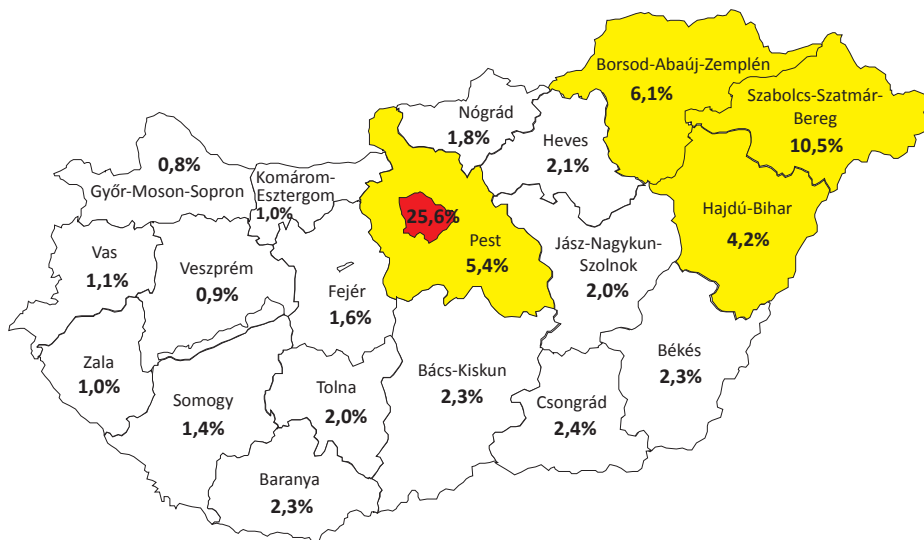
Beadványozó	Arány
Magánszemély	608
Esélyek Háza	34
Kisebbségi önkormányzat	41
Civil szervezet	23
Egyéb	19
Összesen	725



Magánszemélytől érkezett panaszok régiók szerint, 2009

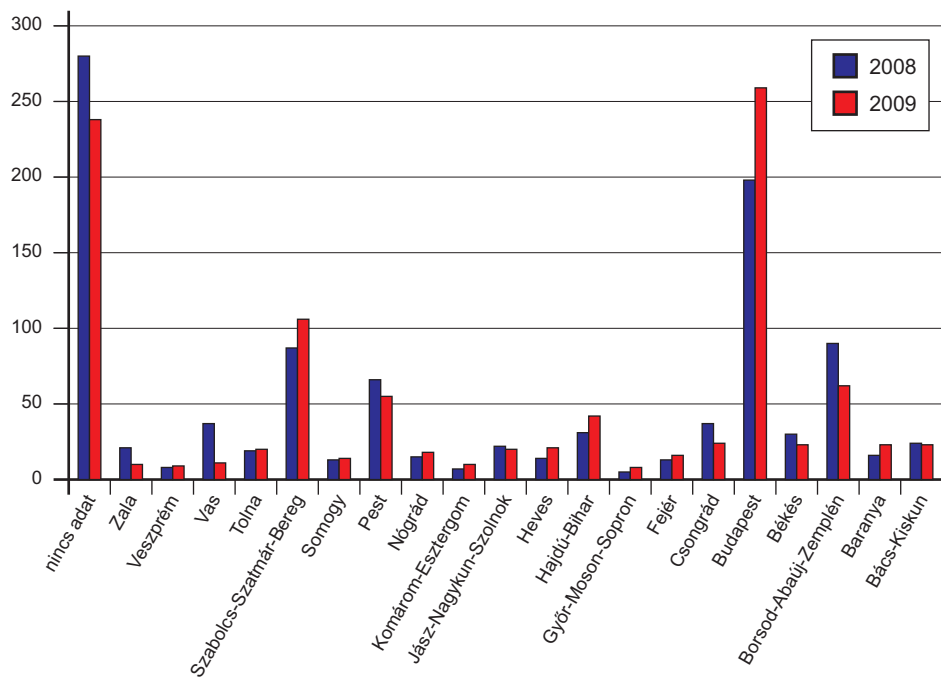


Az ügyek megyék szerinti megoszlása, 2009*



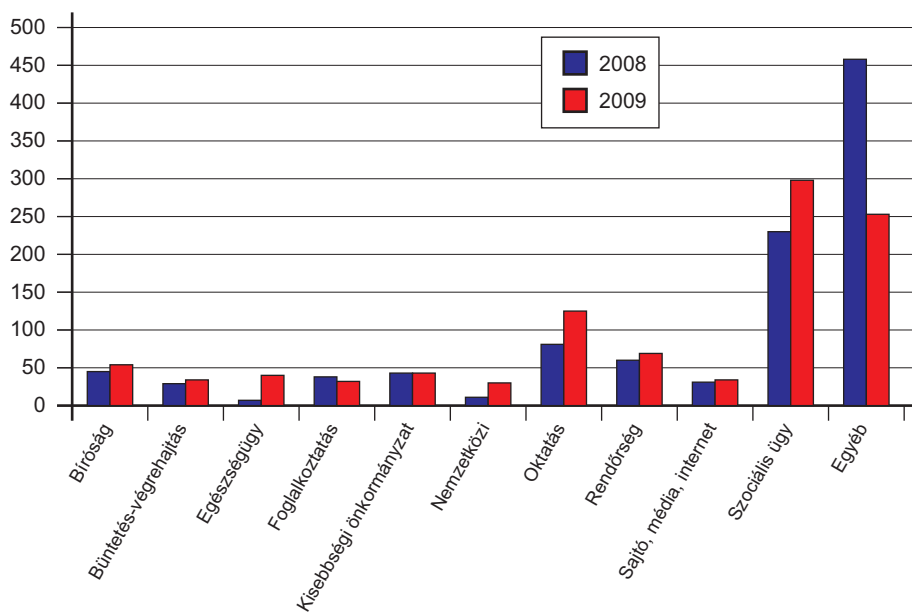
* Az ügyek 23,5%-a esetében a beadványozó címe ismeretlen volt, mivel elektronikus úton érkezett a panasz.

Az ügyek megyék szerinti megoszlása, 2008–2009



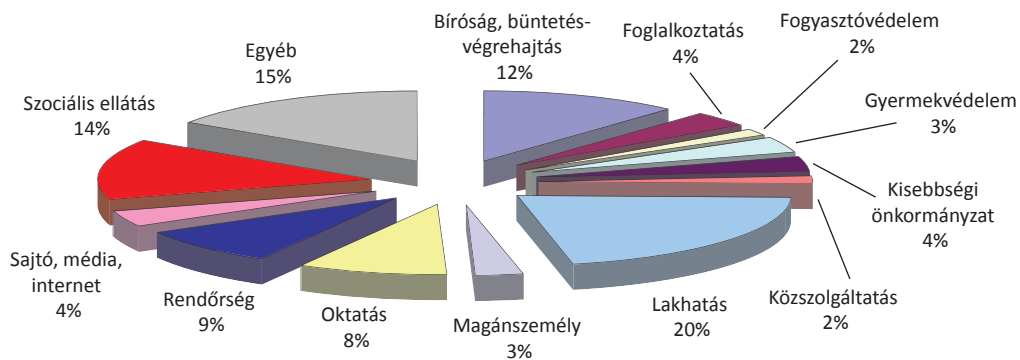
Az ügyek megoszlása a beadvány témája szerint, 2008–2009

	2008	2009
Bíróság	45	54
Büntetés-végrehajtás	29	34
Egészségügy	7	40
Foglalkoztatás	38	32
Kisebbségi önkormányzat	43	43
Nemzetközi	11	30
Oktatás	81	125
Rendőrség	60	69
Sajtó, média, internet	31	34
Szociális ügy	230	298
Egyéb	458	253
Összesen	1033	1012



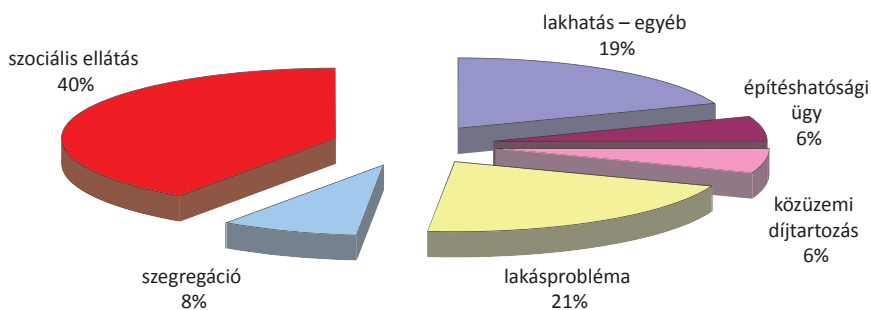
A panaszok megoszlása a beadvány témája szerint, 2009

	panaszok száma
Bíróság, büntetés-végrehajtás	85
Foglalkoztatás	26
Fogyasztóvédelem	11
Gyermekvédelem	25
Kisebbségi önkormányzat	26
Közszolgáltatás	13
Lakhatás	153
Magánszemély	20
Oktatás	61
Rendőrség	63
Sajtó, média, internet	27
Szociális ellátás	103
Egyéb	112
Összesen	725



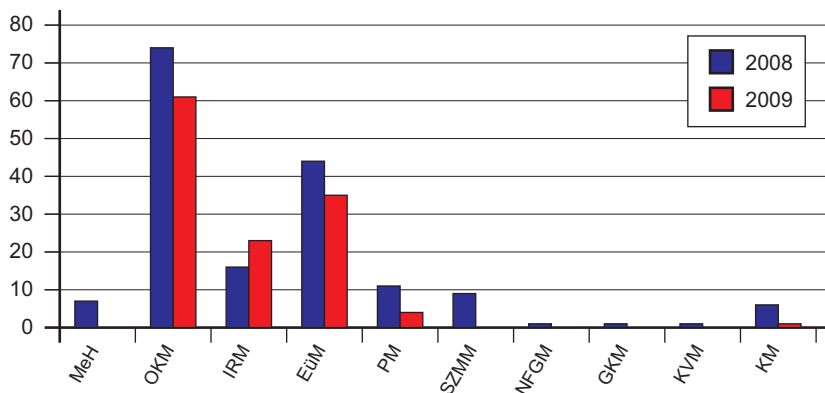
Szociális témát érintő panaszok megoszlása a beadvány témája szerint, 2009

	panaszok száma
lakhatás – egyéb	48
építéshatósági ügy	15
közüzemi díjtartozás	15
lakásprobléma	54
szegregáció	21
szociális ellátás	103
Összesen	256



Jogszabályok véleményezése a küldő minisztérium szerint, 2008–2009

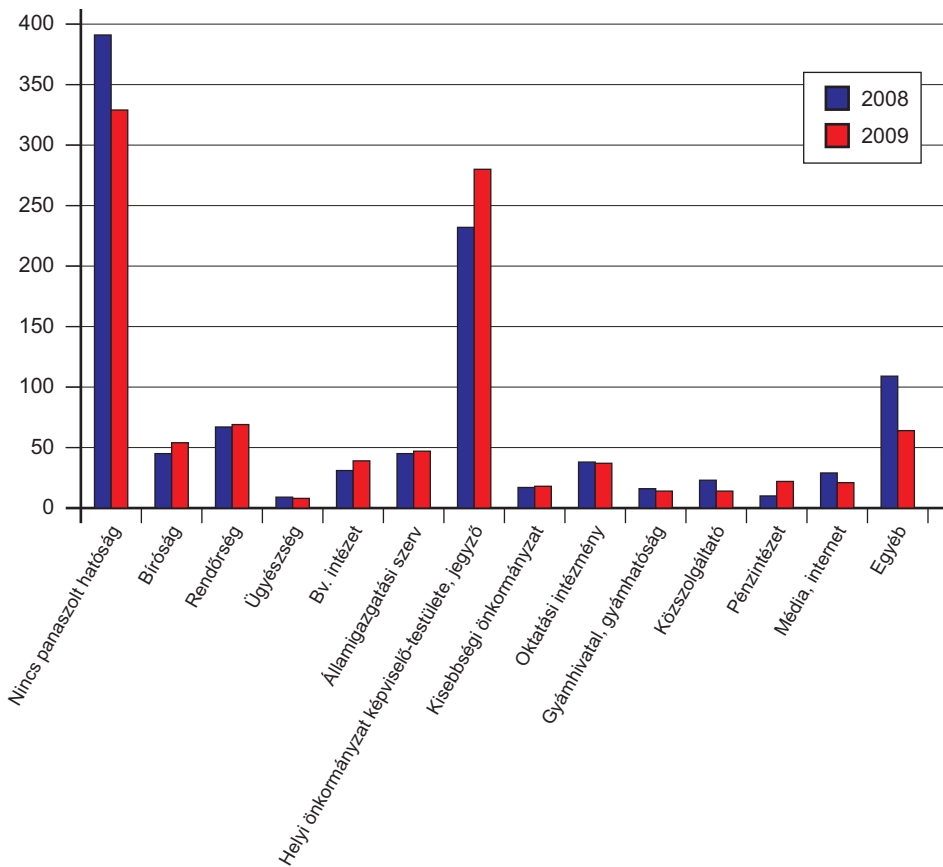
Minisztérium	2008	2009
Miniszterelnöki Hivatal (MeH)	7	
Oktatási és Kulturális Minisztérium (OKM)	74	61
Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium (IRM)	16	23
Egészségügyi Minisztérium (EüM)	44	35
Pénzügyminisztérium (PM)	11	4
Szociális és Munkaügyi Minisztérium (SZMM)	9	
Nemzeti Fejlesztési és Gazdasági Minisztérium (NFGM)	1	
Gazdasági és Közlekedési Minisztérium (GKM)	1	
Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium (KVM)	1	
Külügyminisztérium (KM)	6	1
Összesen	170	124



Az ügyek által érintett szervek*

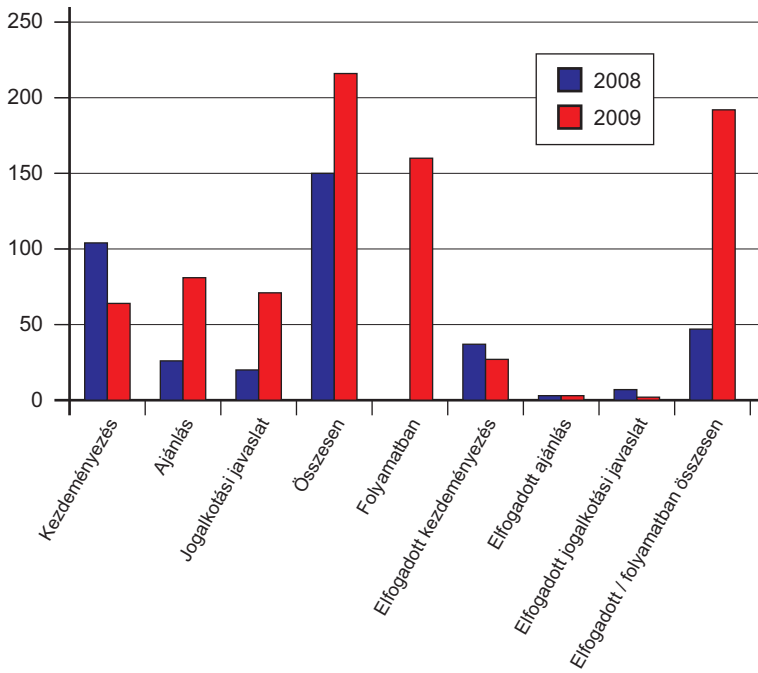
	2008	2009
Nincs panaszolt hatóság	391	329
Bíróság	45	54
Rendőrség	67	69
Ügyészség	9	8
Bv. intézet	31	39
Központi és területi államigazgatási szerv	45	47
Helyi önkormányzat képviselő-testülete, jegyző	232	280
Kisebbségi önkormányzat	17	18
Oktatási intézmény	38	37
Gyámhivatal, gyámhatóság	16	14
Közszolgáltató	23	14
Pénzüntézet	10	22
Média, internet	29	21
Egyéb	109	64
Összesen	1062	1016

* Egy ügyben több szerv is érintett lehet.

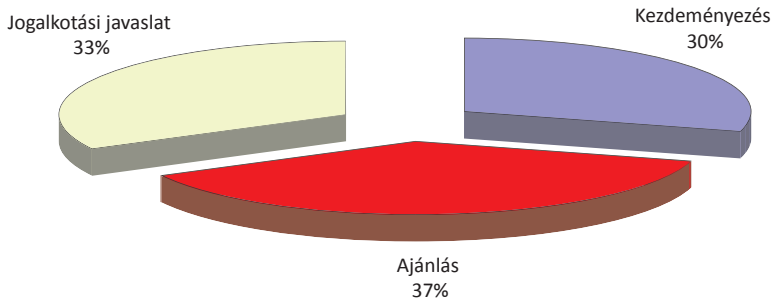


Az összes kezdeményezés, ajánlás, jogalkotási javaslat, 2008–2009

	2008	2009
Kezdeményezés	104	64
Ajánlás	26	81
Jogalkotási javaslat	20	71
Összesen	150	216
Folyamatban		160
Elfogadott kezdeményezés	37	27
Elfogadott ajánlás	3	3
Elfogadott jogalkotási javaslat	7	2
Elfogadott / folyamatban összesen	47	192



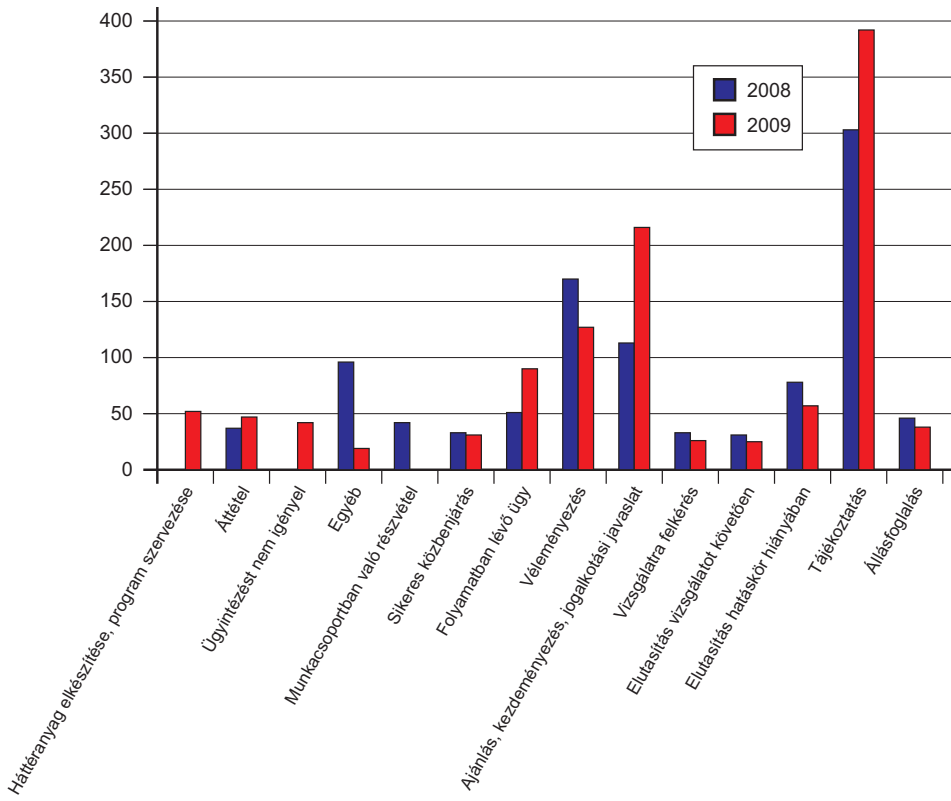
Az összes kezdeményezés, ajánlás, jogalkotási javaslat, 2009



Vizsgálat alapján hozott intézkedések, 2008–2009*

	2008	2009
Állásfoglalás	46	38
Tájékoztatás	303	392
Elutasítás hatáskör hiányában	78	57
Elutasítás vizsgálatot követően	31	25
Vizsgálatra felkérés	33	26
Ajánlás, kezdeményezés, jogalkotási javaslat	113	216
Véleményezés	170	127
Folyamatban lévő ügy	51	90
Sikeres közbenjárás	33	31
Munkacsoportban való részvétel	42	0
Egyéb	96	19
Ügyintézés nem igényel	0	42
Áttétel	37	47
Háttéranyag elkészítése, program szervezése	0	52
Összesen	1033	1162

* Egy ügyben több intézkedés is történhet.



Jogszabálymutató

a beszámoló elkészítéséhez felhasznált főbb jogszabályok és azok rövidítései

A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény	Alkotmány
Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény	(Obtv.)
A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény	(Nektv.)
Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény	(Ebktv.)
A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény	(Ptk.)
A Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény	(Btk.)
A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény	(Be.)
A Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény	(Rtv.)
A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény	(Ötv.)
A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény	(Ket.)
A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény	(Avtv.)
A közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény	(Kotv.)
A szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény	(Szoctv.)
A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény	(Gyvtv.)
A lakások és helyiségek bérletére, valamint elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény	(Lt.)

A lakáscélú kölcsönökre vonatkozó állami készfizető kezességről szóló 2009. évi IV. törvény

A muzeális intézményekről, a nyilvános könyvtári ellátásról és a közművelődésről szóló 1997. évi CXL. törvény

A mozgóképről szóló 2004. évi II. törvény

Az előadó-művészeti szervezetek támogatásáról és sajátos foglalkoztatási szabályairól szóló 2008. évi XCIX. törvény

A temetőkről és a temetkezésről szóló 1999. évi XLIII. törvény

Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartájának kihirdetéséről szóló 1999. évi XL. törvény

Az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya kihirdetéséről szóló 1976. évi 9. törvényerejű rendelet

A krízishelyzetbe került személyek támogatásáról szóló 136/2009. (VI. 24.) Korm. rendelet

ISSN 1416-9711

Kiadó: Országgyűlési Biztosok Hivatala

1051 Budapest, Nádor utca 22.

Telefon: 06-1-475-7149 • Fax: 06-1-269-3542

e-mail: info@kisebbsegiombudsman.hu

Felelős kiadó: Dr. Kállai Ernő

Lektorálta: Macskássy Zsuzsanna

Borítóterv: Kempfner Zsófia

Nyomdai előkészítés: Kebok

Nyomdai kivitelezés: Akaprint Nyomda

Felelős vezető: Freier László