

Beszámoló
a
nemzeti és etnikai kisebbségi jogok
országgyűlési biztosának
tevékenységéről
2000. január 1. – december 31.

Tartalom

I. A 2000. év tendenciái: aktualitások alkotmány- és kisebbségjogi szempontból

1. A kisebbségi jogok helyzete európai uniós csatlakozásunk tükrében
2. Nemzetközi kisebbségvédelem az ezredfordulón
3. A magyar ombudsman nemzetközi tevékenységéről

II. A kisebbségek önazonosságához, önkormányzáshoz való joga

1. Identitásvállalás vagy -választás? A "regisztrációval" kapcsolatos újabb fejlemények, az erre vonatkozó igények bemutatása
2. A kisebbségi önkormányzatok intézmény-fenntartói jogszolgáltatásaival kapcsolatos új fejlemények
3. Alkalmazhatók-e a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény rendelkezései a kisebbségi önkormányzatokra? (A jogalkalmazás nehézségei)
4. Alkalmazhatók-e az államháztartásról szóló 1993. évi XXXVIII. törvény (Áht.) szabályai a kisebbségi önkormányzatokra?
5. A kisebbségi önkormányzatokkal kapcsolatos szervezeti kérdések, különös tekintettel az összeférhetetlenség, illetve a visszahívhatóság problémájára
6. Az időközi kisebbségi önkormányzati választással, valamint a kisebbségi szószóoló jogállásával összefüggő aktuális kérdések

III. A kisebbségi oktatás időszerű problémái

1. A nemzetiségi oktatás helyzetének bemutatása a pedagógusképzés szemszögéből
2. A cigányság anyanyelvi oktatásának kérdései
3. Mérlegen a cigány kisebbségi oktatás elmúlt hat éve, avagy legalizálhatja-e a cigány kisebbségi oktatás a szegregációt?

4. A "kisebbségi oktatási (nevelési) intézmény" fogalmával kapcsolatos problémák, visszasságok

IV. A kisebbségi nyelvi jogok helyzete

1. A nyelvtanulással, illetőleg a nyelvvizsgák letételével kapcsolatos 2000. évi változások
2. A kisebbségi névhasználattal, illetve a nemzetiségekhez tartozók anyakönyvi nyilvántartásával kapcsolatos javaslataink
3. A kisebbségi nyelvhasználat közszereplések alkalmával

V. Az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében, illetőleg a kisebbségi törvény 3. § (5) bekezdésében szabályozott diszkriminációtilalom megsértésének esetei

1. A közvetlen diszkrimináció tipikusnak tekinthető esetei
2. Néhány büntetőjogi példa
3. A büntetőeljárás során kifogásolt diszkrimináció
4. A büntetés-végrehajtás során tapasztalható hátrányos megkülönböztetés
5. A bírósággal kapcsolatos bejelentések
6. A közvetett diszkrimináció fogalmának a meghatározása iránti igény
7. A tiszaujvárosi "guberálók" ügye
8. A gyűlöletbeszéd retorikája, avagy a médiával kapcsolatos ügyeink
9. A "gyűlöletkeltés", illetőleg "gyűlöletre uszítás" fogalma
10. A kisebbségi biztoshoz érkezett egyes panaszügyek bemutatása
11. Az Alkotmány 70/A. § (2) bekezdésében foglalt rendelkezés hatályosulása érdekében megfogalmazott javaslatok "de lege ferenda"
12. A szabálysértési jog eszközei a diszkrimináció ellen
13. A szankciók természetéről - általában
14. A tervezet szankciórendszerének általános jellemzése
15. A hivatali visszaélés újraszabályozására vonatkozó javaslatok

VI. A diszkrimináció "tipikus esetei", a problémák szociális és etnikai gyökerei

1. Bevezető gondolatok
2. A lakáshellyel kapcsolatos panaszok bemutatása
3. Az "önkéntes beköltözők" problematikája

4. A szociális biztonsághoz való joggal kapcsolatos egyéb ügyek
5. Előítéletesség a munka világában
6. Előítéletes lehet-e az adóhatóság? Egy sikeres vizsgálat bemutatása

VII. Az állam felelősségvállalásának értékelése, a fejlődés útjai

1. A pénzügyi állami támogatásokkal, illetve preferenciákkal (adó- és vámkedvezményekkel) kapcsolatban indított vizsgálatunk eredményei
2. Az országos kisebbségi önkormányzatok támogatásának alternatív lehetőségei

VIII. A kisebbségi ombudsman tevékenységének statisztikai bemutatása, bel- és külföldi programja, utazásai

A kisebbségi ombudsman tevékenységének statisztikai bemutatása

A kisebbségi biztosnak és munkatársainak bel- és külföldi programjai, utazásai

IX. Függelék

1. számú függelék
2. számú függelék
3. számú függelék
4. számú függelék
5. számú függelék
6. számú függelék

A beszámolóban szereplő jogszabályok és rövidítésük

I.
A 2000. év tendenciái:
aktualitások alkotmány- és kisebbségjogi szempontból

1.
A kisebbségi jogok helyzete európai uniós csatlakozásunk tükrében

A 2000. évről szóló országgyűlési biztosi beszámoló - amely sorrendben immár az ötödik - különösen jó alkalmat szolgáltat az általános helyzetértékelésre, a kisebbségi ombudsman közel hatéves működésének áttekintésére.

A rendszerváltás óta eltelt egy évtized, az önkormányzati rendszer első tíz évének tapasztalatai arra készítetnek minket is, hogy mérleget készítsünk, újra tudatosítsuk eredményeinket és tanuljunk a múlt hibáiból.

A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok szempontjából első helyen kell említést tennünk arról, hogy az Alkotmány módosítása, illetőleg a kisebbségi törvény megalkotása folytán a Magyar Köztársaság garanciákat vállalt e jogok biztosítására és megteremtette a jogérvényesítéshez szükséges szervezeti kereteket is: 1994-ben kialakult a kisebbségi önkormányzati rendszer.

A jogalkotó szándéka az volt, hogy széles körű oktatási, kulturális és művelődési autonómiát biztosítson a hazánkban számszerű kisebbségben élő különböző népcsoportok részére, lassítva asszimilációjukat, illetőleg lehetővé téve azt, hogy nemzeti, nyelvi és történelmi sajátosságaikat megőrizzék.

Hat év távlatából elgondolkodhatunk azon, hogy az önkormányzáshoz való jog biztosításának ez volt-e az egyedül járható és kizárólagosan helyes útja, azaz az intézményrendszer "közjogiasítása" és a helyi önkormányzati rendszerhez való kapcsolása helyett nem lett volna-e célszerűbb a kisebbségi közösségeket az egyesülési jogról szóló törvény hatálya alá tartozó ún. "civil szervezetekként" támogatni.

A fejlődés útját - álláspontunk szerint - elsősorban az jelentheti, ha megvalósul a kisebbségi önkormányzati rendszer valódi tartalommal történő kitöltése, azaz a kisebbségi közösségek kezükbe vehetik sorsukat, intézményeket tarthatnak fenn és tényleges lehetőséget kapnak identitásuk megőrzésére.

Az új évezred küszöbén azért is különösen fontos a kisebbségi jogok kiteljesítése, mert ez egyúttal az egyik alapvető feltételét jelenti az Európai Unióhoz történő csatlakozásunknak. Az Agenda 2000 címen ismert dokumentum nem hagy kétséget afelől, hogy csak a kisebbségi jogokat tiszteletben tartó, etnikai feszültséggel nem terhelt országok rendelkeznek belépési eséllyel.

A közelmúltban lezajlott balkáni háború véres eseményei megrázó mementóként szolgálnak valamennyi állam részére, és egyértelművé tették, hogy Európa nem mentes az etnikai konfliktusról.

Az elmúlt néhány évben Kelet-Közép-Európa több országában - és így hazánkban is - előtérbe került a cigány kisebbség helyzetének, problémáinak a megoldatlansága. A rendszerváltó országokban könnyörtelenül a felszínre törtek az elszegényesedésből, a munkanélküliségből és a szociális gondoskodást megvalósító intézményrendszer elégtelenségéből fakadó visszasságok, amelyek mindenütt árnyékot vetettek és vetnek a kialakuló és erősödni látszó demokráciákra.

Ennek legszembetűnőbb jele az a roma migráció, amely Bulgáriából, Romániából, Csehországból, Szlovákiából és Magyarországról is megindult a liberális menekültügyi szabályokkal rendelkező jóléti államok felé. Az eredmény közismert. Kanada és néhány skandináv ország vízumkényszert vezetett be szomszédainkkal szemben, és a sajtóból jól ismert zámolyi roma családok - magyarországi üldöztetésükre való hivatkozással - politikai menedékjogért folyamodtak Franciaországhoz. A francia menekültügyi hatóság döntése még nem ismert, de ebben az esetben sokkal többről van szó, mint néhány ember befogadásáról vagy kérelmük elutasításáról. A menekültjogról szóló Genfi Konvenció értelmében azok kaphatnak menedékjogot, akiket hazájukban politikai nézeteik, vallási vagy kisebbségi hovatartozásuk miatt "üldöztek", illetve az

üldöztetés tényének a reális veszélye fennáll. Magyarország és Franciaország között van érvényes "toloncegyezmény", amelynek megkötésével a szerződő államok tanúságot tettek arról, hogy a másik felet elismerik ún. "biztonságos származási országnak". A kétoldalú egyezmény ténye ellenére sem tudható, hogy a francia menekültügyi hatóság hogyan dönt a zámolyi romák kérése ügyében, de önmagában az a tény, hogy magyar állampolgárok magyarországi üldöztetésük miatt menekültstátusért folyamodtak egy európai uniós tagországhoz, sokak számára jelzésértékű. (Ilyennek tekinthetjük azt is, hogy a kanadai bevándorlási hatóságok statisztikai kimutatásai szerint évente csaknem kétezer magyar roma kér bevándorlási engedélyt, és Magyarországot tulajdonképpen csupán Pakisztán és Srí Lanka előzi meg.)

A rasszizmus és az idegengyűlölet nem ismeretlen fogalmak Nyugat-Európában sem. Az Unió igen érzékenyen reagál a saját tagországain belül jelentkező minden szélsőséges megnyilvánulásra, sőt - mint azt Ausztria példáján láthattuk - még annak távoli lehetőségére is.

Talán ez az egyik alapvető oka annak, hogy az Európai Unió Tanácsa 2000. június 29-én elfogadta 2000/43/EC számú irányelvét, amely kifejezetten a "faji vagy etnikai származástól független", egyenlő bánásmód alapelve alkalmazásáról szól, holott az uniós tagországokban, illetve hazánkban is pozitív jogi szabály a hátrányos megkülönböztetés általános tilalma.

Van-e tehát létjogosultsága önálló, kifejezetten az etnikai diszkriminációt tiltó törvények megalkotásának?

Válaszunk e kérdésre - az említett direktívában megfogalmazottakhoz hasonlóan - egyértelmű igen. Nem vitatjuk ugyan, hogy a vallás, a nem, a vélemény-, illetőleg a társadalmi helyzet szerinti egyenlőség garanciáit ugyancsak törvényben kell meghatározni, ugyanakkor az etnikai alapú megközelítés rendelkezik olyan sajátosságokkal, amelyek indokolják a diszkrimináció kérdéskörének önálló szabályozását.

A kisebbségi jogok parlamenti biztosának valamennyi eddigi éves jelentése leszögezte, hogy Magyarországon az állam, az önkormányzatok, illetőleg ezek intézményrendszerei egészét tekintve nem tapasztalható tudatos kirekesztő politika egyetlen hazai kisebbséggel szemben sem. A diszkrimináció ugyanakkor igen változatos formában jelenik meg a mindennapokban és nem tehetjük meg, hogy nem veszünk róla tudomást. Joggal vetődik fel tehát a kérdés, hogy az állam meg tudja-e védeni polgárait.

Különösen élesen merül fel a diszkrimináció problémája a roma közösségek és tagjaik esetében. Tény, hogy a magyarországi cigányság halmozottan hátrányos helyzetét - a munkanélküliséget, a szociális bizonytalanságot - gyakran úgy éli meg, mint a kisebbségi lét sorsszerű velejáróját. Ennek következtében a romák részéről is megfigyelhető egyfajta önkéntes elhatárolódás, disszimiláció, amely sokszor nem jelent mást, mint teljes elszigetelődést a társadalom nem cigány tagjaitól.

Az identitás megőrzésének követelményét szem előtt tartva e népcsoport hatékony - a kölcsönös előnyök és érdekek elvén alapuló - társadalmi integrációját megvalósítani korántsem egyszerű, és főként nem gyorsan elvégezhető feladat.

A pozitív diszkrimináció alkalmazásának előfeltétele az, hogy a negatív megkülönböztetéseket - az Alkotmány 70/A. § (3) bekezdésében deklarált "ígéretéhez híven" - a Magyar Köztársaság valóban büntesse, azaz mind a jogalkotás, mind a jogalkalmazás során tegye meg azokat az intézkedéseket, amelyek a hátrányos megkülönböztetés megelőzése, megszüntetése és az azzal okozott jogsértések orvoslása érdekében szükségesek és célszerűek.

A fentiek előrebocsátása után elmondhatjuk, hogy a kisebbségi jogok országgyűlési biztosára 2000-ben is jelentős nyomás nehezedett.

Panaszosaink zöme - több mint 60%-a - olyan cigány származású ember volt, aki végső elkeseredésében fordult az ombudsmanhoz, és sorsának, életének jobbra fordulását remélte az országgyűlési biztostól.

Szembe kell néznünk azzal a ténnyel, hogy Magyarország nem tartozik a nyugat-európai értelemben vett jóléti államok közé, és az Alkotmány 70/E. §-ában biztosított szociális biztonsághoz való jog érvényesítése sem old meg minden problémát. Az Alkotmánybíróság egyik legutóbbi döntésében kimondta ugyanis, hogy az említett alkotmányi rendelkezésből csak igen

szük körben következik az állam gondoskodási kötelezettsége, például a hajlék (lakhatás) biztosítását illetően, ugyanakkor az önkormányzatok tulajdonhoz való jogát garantáló alkotmányos előírások érvényre juttatása érdekében minden eddiginél egyszerűbbé vált a jogcím nélküli lakáshasználók egy részének - az ún. "önkéntes beköltözőknek" - a kilakoltatása. Sajnálatos tény, hogy a kilakoltatott családok, illetőleg személyek körében igen magas a roma kisebbséghez tartozók aránya, amely gyakran azt is eredményezi, hogy az alapvetően szociális problémák etnikai köntösben jelennek meg.

A 2000. évben tehát a kisebbségi jogok parlamenti biztosa tevékenységét igen ellentmondásos körülmények között volt kénytelen folytatni. A legnagyobb létszámú és problémákkal leginkább terhelt hazai kisebbség - a cigány népesség - helyzetében nem történt megnyugtató mértékű és minőségű javulás. Emiatt a körükben eddig is tapasztalt elégedetlenség egyre kifejezettebben és hangosabban tör felszínre, amelyben feltehetően az is szerepet játszik, hogy leginkább a visszásságok - esetenként atrocitások - kapnak sajtónyilvánosságot.

2.

Nemzetközi kisebbségvédelem az ezredfordulón

Az elmúlt néhány év a nemzetközi kisebbségvédelem tekintetében jelentős változásokat hozott. A kérdés felértékelődött az európai országok viszonyrendszerében is, melynek eredményeként fontos - és számunkra is iránymutató - dokumentumok láttak napvilágot. A nemzetközi válságócok és konfliktushelyzetek jelentős változásokat eredményeztek a nemzetközi intézmények működésében. Nőtt az emberi jogi, kisebbségvédelmi bizottságok, a nemzetközi megfigyelő-ellenőrző rendszerek száma. Ehhez kapcsolódóan erősödtek a multilaterális diplomáciában a kérdéssel foglalkozó képviseletek, struktúrák, illetőleg személyiségek szerepvállalásai is (például: emberi jogi főbiztos intézményének létrehozása az ENSZ-ben, az Európa Tanácsban, továbbá az emberi jogi aktivitás erősödése az EU-ban). A régebbi és újkeletű rasszizmus, az idegengyűlölet, az antiszemitizmus és az intolerancia elleni fellépés is növekvő politikai figyelmet, új szervezeti és nemzetközi tevékenységi formákat kapott.

Előtérbe kerültek a nemzetközi jog alapeszméinek és doktrínáinak kisebbségi jogi tézisei, sőt az etnikai okokra visszavezethető délszláv tragédia fordulópontot hozott az államok nemzetközi kapcsolataiban is. A humanitárius jog és beavatkozás új felfogása - szemben a szuverenitás feltétlen tiszteletén alapuló be nem avatkozás filozófiájával - a tömeges jogsértések megakadályozásának igénye miatt jelentősen felértékelődött.

Az Európai Unió az utóbbi években a szélesen felfogott kisebbségvédelem, az egyenjogúság és egyenlőség megteremtése és erősítése érdekében számos intézkedést hozott. Így az Amszterdami Szerződés újrászabályozta a tagállamok viszonyait, kiemelte és értelmezte az országcsoport elvi-politikai viszonyrendszerét, továbbá finomította az antidiszkriminációs szabályozást. Az EUerről megfelelő és ígéretes direktívát fogadott el. Ezzel nemcsak a tagállamok, hanem a csatlakozni kívánók irányában is feltételként szabta a kisebbségi jogok betartását.

Sajátos és intő példa, egyben számos tanulsággal járó epizód volt az EU és Ausztria jól ismert konfliktusa, amely szintén kiemelte a kisebbségek megítélésében, kezelésében irányadó európai trendeket.

Az Európa Tanács kisebbségvédelmi tevékenységének új és igen fontos szakaszához érkezett. A Nemzeti Kisebbségek Védelmét célzó Keretegyezmény és a Regionális, vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartája két különleges nemzetközi jogi dokumentum. Gyakorlatilag egyedülállóak abból a szempontból, hogy a kisebbségvédelem teljes területét átfogó, kötelező érvényű és erejű elvek és szempontok végrehajtását irányozzák elő a kisebbségvédelmi jogosítványok széles skálájának tiszteletben tartása és végrehajtása érdekében. Az Európa Tanács Keretegyezménye alapján megkezdődött az abban előírt időszakos országjelentések elkészítése.²

Az egyezmények betartását felügyelő Tanácsadó Testületek első helyszíni vizsgálataira eddig hat országban került sor. Ezek tapasztalatai alapján az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága

ajánlásokkal fordult az érintett tagállamok kormányaihoz a kisebbségi közösségek, népcsoportok általános és sajátos helyzetének javítása érdekében. E folyamat demokratikus kereteket teremt a tagállamok felelősségi viszonyai áttekintéséhez.

Az Európa Tanács törekvéseit jól tükrözi a Rasszizmus és Intolerancia Elleni Bizottság 1995-ben történt létrehozása, amely általános ajánlásai és nemzetközi tevékenysége mellett bizonyos időszakonként országjelentéseket tesz közzé a tagországok kormányaival és független szervezeteivel folytatott párbeszédei, illetőleg megfigyelései alapján.

Az Európai Unió és az Európa Tanács együttműködésének eredményeként jött létre a bécsi dokumentációs és megfigyelőközpont, amely a rasszizmus és idegengyűlölet jelenségeit tartja nyilván, információs hálózatot szervez, konkrét és gyakorlati javaslatokat fogalmaz meg. Az European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia elnevezésű központ székházát 2000 áprilisában avatták, első évkönyve decemberben jelent meg.

A magyar kisebbségi ombudsman tagja a Központ felügyelőbizottságának, így naprakész információkkal rendelkezik a nemzetközi tapasztalatokról, elvárásokról.

Az európai kisebbségvédelemmel foglalkozó nagy szervezetek, intézmények közül az EBESZ és az Európa Tanács nemzeti kisebbségekkel foglalkozó főbiztosának szerepe hangsúlyosabbá vált. Az utóbbi években a főbiztos tevékenysége egyre erőteljesebben a cigányság helyzetének vizsgálata felé fordult. Említést érdemel ilyen szempontból az a 2000 áprilisában közzétett dokumentum, amely az európai cigánysággal kapcsolatos nemzeti tapasztalatokról országokénti bontásban is részletes tájékoztatást ad.

Az elmúlt egy-másfél éves időszakban megélnékült az ENSZ rasszizmus, idegengyűlölet és antiszemitizmus elleni diplomáciai tevékenysége is, amelyet egy nemzetközi rendezvénysorozat is jelez. Az ENSZ 2001. őszére rasszizmus elleni világkonferencia tartását tervezi, amelynek előkészítéseként az egyes földrészek külön konferenciákon tekintik át a kontinensek emberi jogi helyzetét. (Az európai kontinens rasszizmus elleni konferenciájának megrendezésére 2000 őszén Strasbourgban került sor.)

Az ENSZ emberi jogi tevékenységében tehát - ha lassan, és nem is túl látványosan - fokozottabb hangsúlyt kap a kisebbségvédelem, a rasszista jelenségek elleni fellépés ügye. A rasszizmus kérdéseivel foglalkozó ENSZ-raportőr több látogatást tett Magyarországon, külön jelentésben foglalkozott a közép-európai országok, így hazánk helyzetével is.

Az ombudsman nemzetközi tevékenységében is egyre erőteljesebben, sokoldalúbban foglalkozik a cigányság helyzetével. Ennek elsődleges oka az, hogy a legnagyobb létszámú európai kisebbség problémái "túlnőttek" az egyes országok - mindenekelőtt a kelet-közép-európai államok - határain, az egységesülő Európa egyszerűen nem teheti meg, hogy nem törődik a nemzetközi együttműködés szintjén is a romák integrációjával.

Ezt bizonyítják az Európai Unió Bizottságának az emberi jogokkal foglalkozó éves beszámolóí, a tagjelölt országok teljesítményét értékelő országjelentései, illetve az Európa Tanács és az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet vizsgálataí és tényfeltáró dokumentumai is. A cigányság történelmi hátránya, mai kirekesztettsége és integrálódási nehézségei nyomasztó problémahalmazként jelennek meg a kormányok és nemzetközi szervezetek munkájában. Részben ennek tudható be, hogy az ezzel kapcsolatos magyar tapasztalatok élénk érdeklődést váltanak ki szerte Európában.

3.

A magyar ombudsman nemzetközi tevékenységéről

A nemzeti és etnikai kisebbségek jogaival foglalkozó ombudsman Európában egyedülálló intézmény. Vannak általános, emberi jogokkal foglalkozó nemzeti ombudsman intézmények, továbbá a faji megkülönböztetés felszámolását célzó országos szervezetek, országos kisebbségi kormányhivatalok, de a független, kizárólag a parlamentnek felelős, kisebbségi jogokkal foglalkozó ombudsman intézménye magyar sajátosság, melynek következtében tevékenységét jelentős nemzetközi érdeklődés kíséri.

Az országgyűlési biztos kezdeményezései, ajánlásai, intézkedései tehát érdeklődésre tartanak számot külföldön is, jelentéseinek megállapításait felhasználják jelentős európai intézmények, amelyek közül elsősorban az Európai Unió Bizottsága és az EBESZ nemzeti kisebbségi főbiztosa emelhető ki, de más nemzetközi szervezetek is forrásként kezelik.³

Kezdeményezésünkre több nemzetközi konferencia megrendezésére került sor az Európai Unió és az Európa Tanács égisze alatt, és az is elmondható, hogy a kisebbségi jogok magyarországi parlamenti biztosát - aki egyúttal az Európa Tanács strasbourgi székhelyű Rasszizmus és Intolerancia Elleni Bizottságának (ECRI) elnök-helyettese is - minden jelentősebb nemzetközi fórumon, rendezvényen szívesen látják.

Talán nem tűnik szerénytelenségnek, ha e beszámoló keretei között - mértékadó európai fórumok értékítéleteivel összhangban, illetve tapasztalati tényekkel igazolhatóan - megállapítjuk: az elmúlt évek bizonyították, hogy a kisebbségi jogok országgyűlési biztosának intézménye - elsősorban külső, nemzetközi elvárások miatt - nem korlátozódhat a hazai feladatokra, óhatatlanul részt kell vennie a nemzetközi szervezetek munkájában is.

Az ombudsman feltáró, vizsgálati és cselekvésre ösztönző, kezdeményező szerepe - a függetlenségéből fakadó objektivitása folytán - hitelesen járul hozzá a magyar kisebbség- védelem bemutatásához.

II.

A kisebbségek önazonossághoz, önkormányzáshoz való joga

1.

Identitásvállalás vagy -választás?

A "regisztrációval" kapcsolatos újabb fejlemények, az erre vonatkozó igények bemutatása

A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény (Nektv.) 7. § (1) bekezdése értelmében "valamely nemzeti etnikai csoporthoz, kisebbséghez... való tartozás vállalása és kinyilvánítása az egyén kizárólagos és elidegeníthetetlen joga. A kisebbségi csoporthoz való tartozás kérdésében nyilatkozatra senki sem kötelezhető."

Az 1999. évi XXXIV. törvény kihirdette "az Európa Tanács Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló - Strasbourgban 1995. február 1-jén aláírt - Keretegyezményét" (a továbbiakban: Keretegyezmény). A Keretegyezmény 3. Cikkének 1. és 2. pontja - egyezően a Nektv. rendelkezéseivel - az alábbiakat mondja ki:

"1. Minden, valamely nemzeti kisebbséghez tartozó személynek joga van szabadon megválasztani, hogy kisebbségként kezeljék-e vagy sem, és ebből a választásából vagy e választásával összefüggő jogainak gyakorlásából semmiféle hátránya ne származzék.

2. A nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek a jelen Keretegyezményből származó jogukat és szabadságukat egyénileg, valamint másokkal közösségben gyakorolhatják."

Álláspontunk szerint - a Nektv. szóhasználatához igazodóan - fontos különbséget tenni az identitás "vállalása" és/vagy "megválasztása" között. A vállalás nem jelenthet mást, mint egyfajta létező minőségről, objektív jellemzőről való, önkéntes akaratelhatározáson alapuló "tanúságtételt". A választás lehetősége ezzel szemben azt jelentené, hogy bárkinek joga van a rendelkezésre álló "palettáról" tetszőleges, pontosabban neki tetsző identitást választani, amely a kisebbségi jogok gyakorlása szempontjából még akkor is aggályos, ha a Nektv. elismeri a kettős vagy többes identitás vállalását.⁴

A Keretegyezmény 3. Cikke 1. pontjában foglalt szabály viszont azt teszi valamely nemzeti kisebbséghez tartozó személy jogává, hogy megválaszthassa azt, hogy őt kisebbségiként kezeljék-e vagy sem. A kisebbségi törvény megalkotásakor világos volt a jogalkotói szándék. A törvényhozók - részben történelmi okokból, illetve korábbi visszaélések tapasztalatai alapján - azt kívánták elkerülni, hogy az állam olyan nyilvántartásokkal rendelkezzen, amelyek alapján hozzávetőleges pontossággal megállapítható a lakosság nemzetiségi összetétele, és amely regisztráció adatait esetlegesen diszkriminatív intézkedésekre használhatnák fel. Meg kell jegyeznünk, hogy mindennemű regisztráció nélkül - pusztán becslésekre alapozva - nem folytatható pozitív diszkriminációt megvalósítható gyakorlat sem; ez elsősorban a roma foglalkoztatási programok kidolgozásánál jelent hiányt. A Keretegyezmény által biztosított kisebbségi önrendelkezési jog érvényesülése pedig ugyancsak gyakorlati problémákat vet fel, hiszen egy társadalomban a kisebbségi identitás vállalása, az ekként való kezelés választása meglehetősen relatív szabadságot jelent akkor, ha az egyént az akaratnyilvánításától függetlenül - objektív kritériumok, vagy csak pusztán vélelem alapján - kisebbségként kezelik.

A Nektv. 7. § (1) bekezdésében deklarált identitásvállalási jog - a törvény abszolút megfogalmazása ellenére - nem érvényesülhet maradéktalanul. A törvény által biztosított oktatási, kulturális, művelődési stb. autonómia vagy a kisebbségi önkormányzathoz való jog gyakorlása érdekében az identitás kérdésében az érintetteknek ez idő szerint is nyilatkozniuk kell.

(Csak zárójelben utalunk arra, hogy létezik olyan álláspont, amely az egész kisebbségi önkormányzati rendszer legitimitását is megkérdőjelezi azért, mert az önkormányzatok megalakításában nemcsak a kisebbségi közösségek képviselői vesznek részt, hanem - a választójog általánosságának elve alapján - valamennyi választójoggal rendelkező magyar állampolgár leadhatja szavazatát.)

1999-ben, de a 2000. év első felében is működött a magyar Országgyűlés Emberi jogi, kisebbségi és vallásügyi bizottságán belül egy kifejezetten a kisebbségi joganyag módosítására létrehozott ad hoc bizottság, amelynek munkájában - meghívott szakértőként - a kisebbségi ombudsman, illetőleg munkatársai is részt vettek.

Az 1998 őszén megtartott önkormányzati választások tapasztalatai alapján következetesen azt az álláspontot képviseltük, hogy a kisebbségi joganyag pontosítása, egyértelművé és "tisztábbá" tétele érdekében módosítani kell a kisebbségi önkormányzatok létesítésére vonatkozó törvényeket. A teljesség kedvéért meg kell jegyeznünk, hogy nem tartottuk kizártnak egyfajta abszolút önkéntes ("soft") regisztráció vagy pontosabban választójogi cenzus bevezetését sem, azonban be kellett látnunk, hogy az ezzel kapcsolatos félelmek lehetetlenné tették a jogalkotási munka ilyen irányban történő befolyásolását.

A bizottságban megfogalmazott kompromisszumos javaslat ugyanakkor némi reményre ad okot. A kormány illetékes szerveivel való szoros együttműködés keretében - a politikai pártok többségének kifejezett támogatásával - arra vonatkozó javaslat született, hogy a helyi önkormányzati, illetőleg a helyi kisebbségi önkormányzati választásokat célszerű lenne eltérő

időpontban tartani, amely konstrukció nem sértene a választójog általánosságának elvét, és a valamely kisebbségi közösséggel azonosságot vállaló magyar állampolgár részére lehetővé tenni politikai aktivitásának, akaratának - a kisebbségi önkormányzati választásokon történő - kifejezésre juttatását is.

A fentiekben említett Keretegyezmény hatályosulása mellett új szempontokat vehet fel - a regisztráció kérdését is érintően - az 1999. évi XL. törvénnyel kihirdetett Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartája (a továbbiakban:Karta). Mindkét nemzetközi jogi dokumentum azt írja elő az Európai Tanács tagállamai részére, hogy hatékony intézkedésekkel segítsék elő azoknak a regionális vagy kisebbségi nyelveknek a fennmaradását, amelyek használói a lakosság többi részéhez képest számszerű kisebbségben vannak. A Karta így különösen védelemben részesíti a kisebbségi nyelveken történő oktatást, illetőleg lehetővé teszi az igazságszolgáltatással összefüggő, valamint a közigazgatási hatóságok és közszolgálati szervek előtti eljárásokban a kisebbségi nyelvek hivatalos használatát. Jóllehet a Karta ratifikálását kimondó törvény 3. §-a csupán a horvát, német, román, szerb, szlovák és szlovén nyelvek vonatkozásában tett konkrét kötelezettségvállalást, mégis kérdésként vehető fel, hogy a kisebbségi törvény hatálya alá tartozó többi nemzeti kisebbség vindikálhat-e magának hasonló jogot. A Nektv. rendelkezéseiből következően - amely a magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségeknek egyenlő jogokat biztosít - a Karta tárgyi hatályának a szűkítése, kizárólag jogi szempontok alapján, esetleg aggályokra is okot adhat.

A többletjogosítványok meghatározása során - a Keretegyezményben vállalt kötelezettségek végrehajtását illetően - ugyanis előbb-utóbb választ kell adni arra a kérésre, hogy egy-egy nemzeti kisebbség lakosságon belüli számarányával indokolható-e olyan jelentős költségkihatással járó intézkedések bevezetése, mint például az egyes hivatalos (hatósági) eljárásokban idegen nyelvű formanyomtatványok rendszeresítése, a települések, illetőleg a közterületek többnyelvű táblákkal való ellátása stb. E körben az sem hagyható figyelmen kívül, hogy az egyes kisebbségi csoportok igényei sem azonosak, hiszen ez erősen függ attól, hogy az asszimiláció milyen fokáig jutottak el.

A Keretegyezmény 10. Cikkének második pontja kimondja, hogy "a nemzeti kisebbséghez tartozó személyek által hagyományosan vagy jelentős számban lakott területeken, amennyiben azok a személyek úgy kívánják, vagy az ilyen kívánság megfelel a valóságos szükségnek, a Felek erőfeszítéseket tesznek arra, hogy biztosítsák - lehetőség szerint - e személyek és a közigazgatási hatóságok közötti kisebbségi nyelv használatát elősegítő feltételeket"⁵.

A Keretegyezmény 11. Cikkének harmadik pontja pedig a hagyományos helységnevek, utcanevek és egyéb, a közösség számára szánt földrajzi megjelölések kisebbségi nyelven történő kiírását teszi lehetővé olyan körzetekben, amelyek "hagyományosan nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek által jelentős számban lakottak... ha megfelelő igény van ilyen jelzésekre". Végezetül, de nem utolsósorban a Keretegyezmény 14. Cikke második pontja ugyancsak a "nemzeti kisebbségek által hagyományosan, és jelentős számban lakott területeken, megfelelő igény esetén" írja elő a kisebbségi nyelv tanulásának, illetve az e nyelven történő oktatásban való részvétel lehetőségének a biztosítását. Az idézett - és hazánk által törvényerőre emelt - rendelkezések egyértelművé teszik, hogy a különböző, a kisebbségek közösségeit és az azokhoz tartozó személyeket megillető jogok igénybevétele nem lehetséges a kisebbséghez tartozás vállalása és kinyilvánítása nélkül, és értelmezési nehézséget okoz annak eldöntése is, hogy mit kell értenünk valamely körzet nemzeti kisebbségek által "jelentős számban való lakottsága" fogalmán.

Analógiául a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény (a továbbiakban: Köot.) 121. § (6) bekezdésében foglalt értelmező rendelkezés szolgálhat, amely meghatározza az ún. "kisebbségi intézmény" fogalmát. A törvényi definíció értelmében az a közoktatási (nevelési) intézmény

minősül kisebbségi jellegűnek, amely alapító okirata szerint, illetőleg ténylegesen is ellát nemzeti, etnikai, kisebbségi feladatokat, feltéve ha a tanulók (óvodások stb.) legalább huszonöt százaléka ténylegesen részt vesz kisebbségi oktatási (nevelési) programban.⁶

A 2001. évben tervezett országos népszámlálás alkalmával - figyelemmel a Nektv. 8. §-ában foglalt rendelkezésre is - elvileg jó lehetőség kínálkozik arra, hogy nemzeti-etnikai identitását mindenki titkosan és anonim módon megvallhassa. (Persze kérdés, hogy az anonimitás - mivel a népszámlálás során a kérdezőbiztosokkal való személyes találkozástól eltekinteni nem lehet - mennyire jelent valódi névtelenséget. Ettől függetlenül a népszámlálás adatai vélhetően hozzájárulhatnak a kisebbségpolitikai, illetőleg a kisebbségi jogok biztosítása érdekében szükséges állami intézkedések tervezéséhez.)

Összefoglalva a fentieket elmondhatjuk, hogy a "regisztráció" problematikája nem feltétlenül és nem minden aggály nélkül hagyható figyelmen kívül, hiszen egy egész sor - a különböző kisebbségi közösségeknek biztosított - jog gyakorlásának szükségszerű előfeltétele a kisebbséghez tartozás vállalása, kinyilvánítása és maga az állami döntéshozatali eljárás, a feladatarányos finanszírozás biztosítása is csak a jelenleginél konkrétabb, pontosabb információk alapján lehetséges. Szembe kell nézni azzal a megkerülhetetlen problémával is, amely az egyes kisebbségi közösségek tényleges társadalmi súlyából, eltérő létszámából fakad, különösen akkor, ha ahhoz olyan politikai igények fűződnek, mint például a parlamenti képviselőlet megoldása.⁷

Közismert tény, hogy az 1998-as októberi önkormányzati választások során a kisebbségi önkormányzatok száma közel duplájára nőtt. Ennek a változásnak azonban nem demográfiai okai vannak. (A kisebbségi önkormányzatok pusztán számából a kisebbségi közösségek lakosságon belüli részarányának a nagyságrendjére, esetleges emelkedésére nem vonható le automatikus következtetés.) Az mindenesetre tényként szögezhető le, hogy egy állam "kisebbségbarát" jellege, a kisebbségi jogok biztosításának színvonala nem mérhető az aktuálisan megalakított kisebbségi önkormányzatok számával, különösen akkor nem, ha a kisebbségi önkormányzati jogok meglehetősen formálisak, azaz hiányoznak az érvényesülésüket biztosító hatékony jogi feltételek.

2.

A kisebbségi önkormányzatok intézmény-fenntartói jogosítványaival kapcsolatos új fejlemények

A Nektv.-ben rögzített kisebbségi modell olyan kulturális autonómiát kívánt létrehozni, amelyben központi szerepe van a kisebbségek művelődési és oktatási öngazgatásának. Ennek jegyében a kisebbségi önkormányzatok saját hatáskörükben - a rendelkezésükre álló források keretei között - intézményt alapíthatnak és tarthatnak fenn a helyi közoktatás, a helyi írott és elektronikus média, a hagyományápolás, valamint a közművelődés területén.

Azonban a kisebbségi jogrendszer továbbfejlesztése érdekében meg kell teremteni a konkrét, ágazati jogszabályi feltételeit annak, hogy a kisebbségi önkormányzatok valóban tudjanak élni e jogukkal, és ténylegesen oktatási, tudományos, kulturális intézmények fenntartóivá válhassanak.

E folyamat első lépcsőjének tekintjük, hogy a kisebbségek maguk fogalmazzák meg, mely intézmények átvételét tartják az adott közösség szempontjából fontosnak. Ennek jegyében - több, a téma szempontjából illetékes minisztérium vezetőivel folytatott konzultáció alkalmával - vállaltuk, hogy felkérjük az országos kisebbségi önkormányzatokat az átvenni kívánt intézmények listájának összeállítására, amit aztán továbbítunk a politikai döntéshozó szervek felé.

Ígéretünkhöz híven megkereséssel fordultunk valamennyi országos kisebbségi önkormányzat elnökéhez, azonban ennek ellenére nem sikerült teljes képet kapnunk a kisebbségek intézményátvételi igényeiről. Többszöri sürgetésünket követően sem érkezett válasz minden önkormányzattól, de utóbb kiderült, hogy nem megkeresésünk figyelmen kívül hagyása miatt nem készítették el a listákat, hanem mert jogi garanciák hiányában eleve nem látták biztosítottnak az átvenni kívánt intézmények működtetését.

Megerősítést nyert tehát az a tapasztalatunk, hogy a kisebbségi önkormányzatok a fenntartói jog átvételének lehetőségével többnyire nem tudnak élni és a kisebbségi intézmények esetében igazgatási jogaikat elsősorban az állami, önkormányzati szervekkel való együttdöntési hatásköreik révén gyakorolják. Ennek az az elsődleges oka, hogy nem megoldott a kisebbségi önkormányzatok által fenntartott intézmények finanszírozása. A Nektv. előírja, hogy a kisebbségi önkormányzat által átvett oktatási intézmény állami támogatásának mértéke az átvétel miatt nem csökkenhet. A probléma abból adódik, hogy a helyi önkormányzati oktatási intézmények költségvetésének csak egy részét fedezik az állami normatívák, a fennmaradó összeget a fenntartónak kell biztosítania. Intézményátvétel esetén a kisebbségi önkormányzat nem tudná átvállalni azt az összeget, melyet addig a helyi önkormányzat nyújtott. A szükséges költségvetési fedezet hiányában nem lehetséges az oktatás elért színvonalának biztosítása, enélkül pedig az átvételt a Nektv. kizárja. Az ilyen esetekben elviekben megoldást jelenthetne a már ma is létező közoktatási megállapodás a fenntartó és a kisebbségi önkormányzat között. Ennek megkötése jelenleg is kötelező, ha a helyi önkormányzat a tulajdonában, fenntartásában lévő közoktatási intézmény tulajdoni, fenntartói jogát az országos kisebbségi önkormányzatnak átengedi. A közoktatási megállapodás megkötésére az oktatási miniszter kötelezett, ha nemzeti, etnikai kisebbséghez tartozó iskolai, kollégiumi feladatok ellátása az önkormányzati feladatellátás keretében nem megoldott, és az iskola, kollégium országos feladatot lát el. A megállapodás tartalmát a felek szabadon állapítják meg azzal a megkötéssel, hogy annak tartalmaznia kell:

- a) a nevelési és oktatási feladatok; b) a gyermekek, tanulók számát; c) az óvodai nevelési feladatokban, illetve a tankötelezettség teljesítésével és az iskolai neveléssel és oktatással összefüggő feladatokban való részvételt; d) azt az időszakot, amelyre a szerződést kötötték; e) a fenntartó által a feladatellátáshoz igénybe vehető forrásokat, valamint az ehhez nyújtott kiegészítő támogatás összegét.

Tapasztalataink szerint a törvényben biztosított lehetőségek a kisebbségi önkormányzatok számára csak elvi jelentőséggel bírnak, közoktatási megállapodások megkötésére - és ilyen formán az intézményfenntartói jogok átvételére - a gyakorlatban csak elvétve kerül sor.

Ennek oka alapvetően az intézménylétesítés, illetve -átvétel finanszírozási feltételeinek a hiányosságaira vezethető vissza. Meggyőződésünk szerint ugyanis önmagában nem elégséges az intézményfenntartáshoz való jog deklarálása, hiszen a kisebbségek a gyakorlatban csak akkor tudnak élni ezzel a lehetőséggel, ha a jogszabályok nem tesznek indokolatlan - költségvetési kihatással járó - különbséget a helyi önkormányzati, illetve a kisebbségi önkormányzati intézmények között. A megkülönböztetés azért sem indokolható, mert mindkét esetben olyan helyi közügyek ellátásáról van szó, amelyek az egymás mellett működő önkormányzatok - egymástól el nem különíthető - közös érdeke.

A múlt évben több kisebbségi önkormányzat is kérte állásfoglalásunkat a kisebbségi önkormányzatok által fenntartott (átvett, illetve átvenni kívánt) oktatási intézmények alkalmazottainak munkajogi státusa kérdésében. A jogértelmezési nehézséget az okozta, hogy a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény (a továbbiakban: Kjt.) szervei hatályát megállapító rendelkezés - konkrétan az 1. § (1) bekezdés - nem utal külön a kisebbségi önkormányzatokra.

Véleményünk szerint nem lenne helytálló egy olyan következtetés, mely szerint a kisebbségi önkormányzatok fenntartásában működő oktatási intézményekben foglalkoztatottak nem minősülnek közalkalmazottnak.

A jogszabályok elemzésekor abból indultunk ki, hogy a Köot. lehetővé teszi, hogy a helyi, illetve az országos kisebbségi önkormányzatok közoktatási intézményt alapítsanak és tartsanak fenn, ha a tevékenység folytatásának jogát - jogszabályban foglaltak szerint - megszerezték. A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) a települési önkormányzat kötelezően ellátandó feladatai között határozza meg az általános iskolai oktatásról és nevelésről való gondoskodást, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségek jogai érvényesülésének biztosítását egyaránt. Az Ötv. lehetővé teszi, hogy a települési önkormányzat képviselő-testülete feladat- és hatáskörét - a hatósági, valamint a közüzemi szolgáltatásokkal összefüggő feladat- és hatáskörök kivételével - a helyi kisebbségi önkormányzat testületére, annak kezdeményezésére átruházza. Ezeknek az előírásoknak az érvényesülése szempontjából kiemelt jelentősége van annak, hogy az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény (a továbbiakban: Áht.) 87. § (2) bekezdése alapján költségvetési szerv alatt mind a helyi önkormányzati, mind a helyi kisebbségi önkormányzati költségvetési szervet érteni kell. Álláspontunk szerint a Kjt. - melynek hatálya az állami és a helyi önkormányzati költségvetési szervek dolgozóira, valamint a helyi önkormányzat által a feladatkörébe tartozó közszolgáltatások ellátására foglalkoztatottak közalkalmazotti jogviszonyára terjed ki - irányadó a kisebbségi önkormányzat által fenntartott oktatási intézmények alkalmazottai, dolgozói esetében is, annál is inkább, mert a Nektv. 63. § (1) bekezdése értelmében az Ötv. és más, a helyi önkormányzatokra vonatkozó jogszabályok rendelkezéseit a kisebbségi törvény szabályaival összhangban kell alkalmazni.

Ezt a jogértelmezést támasztja alá az is, hogy a bírói gyakorlat szerint⁸ a jogviszony jellegét nem az adott munkakör és a feladatok, hanem a munkáltató jellege határozza meg. A helyi önkormányzati, illetve a kisebbségi önkormányzati költségvetési szerv jellege között pedig - az Áht. hivatkozott rendelkezése szerint - nincs különbség.

Az eltérő jogértelmezésből adódó esetleges problémák elkerülése érdekében egyeztetést kezdeményeztünk az Oktatási Minisztériummal. A tárca szakmai véleménye szerint - mely egyúttal az általunk képviselt álláspontot is tükrözi - a helyi és az országos kisebbségi önkormányzat által alapított és fenntartott közoktatási intézményre - ha törvény vagy kormányrendelet másképp nem rendelkezik - a helyi önkormányzatok által létesített és fenntartott közoktatási intézményekre vonatkozó szabályok az irányadók. Figyelembe véve, hogy a kisebbségi önkormányzat költségvetési szervet hoz létre, a foglalkoztatásra a Kjt. rendelkezéseit kell alkalmazni.

Elmondható tehát, hogy az oktatási tárcával való együttműködésünk eredményeként sikerült olyan megoldást találnunk, mely lehetővé teszi, hogy törvénymódosítás nélkül, pusztán a hatályos jogszabályi rendelkezések megfelelő értelmezésével is biztosítható legyen a kisebbségi önkormányzatok fenntartásában működő oktatási intézményekben foglalkoztatottak számára az előnyösebb munkajogi pozíciót jelentő közalkalmazotti jogállás.

3.

Alkalmazhatók-e a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény rendelkezései a kisebbségi önkormányzatokra? (A jogalkalmazás nehézségei)

Az Ötv. 102/A. §-a szerint "E törvény rendelkezéseit a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény (Nektv.) alapján létrejött helyi kisebbségi önkormányzat működésére az ebben a fejezetben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni".

Az Ötv. 13. §-a úgy rendelkezik, hogy a képviselő-testület évente legalább egyszer előre meghirdetett közmeghallgatást tart, amelyen az állampolgárok és a helyben érdekelt szervezetek képviselői közérdekű kérdést és javaslatot tehetnek. Az Ötv. a kisebbségi önkormányzatokról szóló fejezetében azonban nem tér ki külön rendelkezés formájában a közmeghallgatásra, amely az önkormányzat egyik speciális működési formája.

A konkrét panaszok és az eddigi tapasztalatok szerinti eltérő gyakorlat tették szükségessé annak vizsgálatát, hogy az egyes kisebbségi önkormányzatok miként tesznek eleget e törvényi kötelezettségüknek.

Az Ötv. 12. § (3) bekezdésében deklarálja a képviselő-testület ülésének nyilvánosságát. Ez - a hozzá fűzött kommentár szerint - a demokratikus önkormányzati működés egyik törvényi garanciája, amely abból ered, hogy az önkormányzás joga a választópolgárok közösségét illeti meg. A választópolgároknak ebből következően joguk van arra, hogy figyelemmel kísérjék a képviselő-testület tevékenységét, működését. A törvény a közmeghallgatás intézményesítésével azt a lehetőséget biztosítja a választópolgároknak, hogy közérdekű kérdést, javaslatot intézzenek közvetlenül a képviselő-testülethez.

Ugyancsak az Ötv. írja elő a helyi önkormányzat részére a szervezeti és működési szabályzat megalkotásának kötelezettségét. Az Ötv. 15. §-a szerint e szabályokat a képviselő-testület minősített többséggel hozott rendeletben köteles rögzíteni.

A működési szabályok rögzítéséről az Ötv. a helyi kisebbségi önkormányzatokra vonatkozó X/A. fejezetében hasonló módon rendelkezik. A 102/C. § (6) bekezdése szerint ugyanis a helyi kisebbségi önkormányzat szervezeti és működési rendjét szabályozó határozatában dönt szervezetének és működésének részletes szabályairól, tekintettel ugyanezen szakasz (3) bekezdésére is, mely kimondja, hogy a helyi kisebbségi önkormányzat testülete döntését határozati formában hozza. A jogalkotó azonban annak érdekében, hogy érvényesüljenek a helyi önkormányzatnál is mérvadó szabályok, a 102. § (4) bekezdésében külön rendelkezett arról, hogy e kérdésben a döntést minősített többséggel kell meghozni.

A közmeghallgatás tartásáról mint az önkormányzat speciális működési formájáról - az Ötv. fent idézett rendelkezései alapján - ugyanúgy szükséges a szervezeti és működési szabályzatban rendelkezni, mint a rendes ülések megtartásáról.

Ezzel szemben az egyes közigazgatási hivatalok működési területét alkotó megyék közel egyharmadára az jellemző, hogy a kisebbségi önkormányzatok említést sem tesznek a közmeghallgatásról a működésükről szóló szabályzataikban, pedig annak garanciális jelentősége van a tájékoztatásra, információra számot tartó választópolgárok szempontjából.⁹

Hasonló arányt képviselnek azok a megyék, ahol a kisebbségi önkormányzatok kisebb hányada szabályozta a közmeghallgatást, azonban e helyütt fontos rávilágítani arra a tényre is, hogy ezek az

önkormányzatok jellemzően formálisan emelik be szabályzatukba a közmeghallgatás intézményét, csupán utalásszerűen említve azt, mindössze annak kötelező megtartásáról rendelkeznek, a részletes eljárási rend rögzítését mellőzik. Újabb problémát vet fel az is, hogy némely kisebbségi önkormányzatok akkor sem tartanak közmeghallgatást, ha egyébként arról rendelkeztek. (A közigazgatási hivatal figyelemfelhívását általában érdemi intézkedés követi.)

Leginkább a városokban működő kisebbségi önkormányzatokra jellemző, hogy a szervezeti és működési szabályzatukban rendelkeznek az összehívás, meghirdetés, lebonyolítás módjáról, illetve részletes szabályairól is.

Érdekes tapasztalat azonban az is, hogy egyes kisebbségi önkormányzatok anélkül is tartanak közmeghallgatást, hogy azt előzőleg szabályzatukba foglalták volna.

A nyilvánosság elve gyakorlati érvényesülésének hiánya a kisebbséghez tartozó helyi választópolgárok közösségének érdekeit sértheti, ezért az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (a továbbiakban: Obtv.) 16. § (2) bekezdése alapján hivatalból indított vizsgálat során győződünk meg a közmeghallgatás helyi szabályozásának gyakorlatáról. A vizsgálatához szükséges adatokat a közigazgatási hivataloktól kértük meg, mivel a kisebbségi önkormányzatok törvényességi ellenőrzését az Ötv. 98. §-a alapján e szervek vezetői látják el.

A hivatalvezetőktől a közmeghallgatás megtartásával kapcsolatos következő kérdéseinkre kértünk választ:

1. A kisebbségi önkormányzatok megtartották-e évente (legalább) egy alkalommal a közmeghallgatást;
2. Milyen gyakorisággal merült fel több közmeghallgatás vagy lakossági fórum összehívásának igénye;
3. Általában milyen ügyek, események megtárgyalása történik a közmeghallgatáson;
4. A kisebbségi önkormányzatok szervezeti és működési szabályzataiban szerepel-e a közmeghallgatás meghirdetésével, lebonyolításával kapcsolatos eljárás?

A vizsgálat során az alábbiakat lehetett megállapítani:

Az adatot szolgáltató közigazgatási hivatalok területén működő kisebbségi önkormányzatok jelentős hányada nem tartott közmeghallgatást annak ellenére, hogy ezt a jogszabály kifejezetten előírja.

Az ország településeinek háromnegyedére az jellemző, hogy csak minden második kisebbségi önkormányzat tesz eleget törvényi kötelezettségének.

Annak ellenére, hogy a törvény kógens rendelkezést tartalmaz a közmeghallgatás tartására vonatkozóan, a hivatalok mellőzik a kisebbségi önkormányzatok írásban történő felszólítását a mulasztásos törvényesítés megszüntetésére.

Azoknak a közigazgatási hivataloknak a működési területén, amelyek következetesen éltek törvényességi észrevételezési lehetőségükkel, kiemelkedően magasabb volt azon kisebbségi önkormányzatoknak az aránya, amelyek tartottak közmeghallgatást.

Az egyik közigazgatási hivatal arról számolt be, hogy nem mindegyik kisebbségi önkormányzat tartotta meg az évi egy kötelező közmeghallgatást, annak ellenére, hogy erre szervezett oktatásokon, körlevélben, illetve személyes konzultációk alkalmával egyaránt felhívták a figyelmüket. A vizsgálat során információt kértünk a közigazgatási hivataloktól arról is, volt-e igény a beküldött jegyzőkönyvek, illetve esetleges állampolgári panaszok alapján arra, hogy a kisebbségi önkormányzatok több közmeghallgatást, lakossági fórumot tartsanak. A tapasztalatok az alábbiakban összegezhetők: Volt olyan közigazgatási hivatal, amely példaként említette, hogy több kisebbségi önkormányzat érdektelenség miatt nem tudta megtartani a kötelező közmeghallgatást sem, annak ellenére, hogy számos alkalommal, különböző helyeken meghirdették azt, s a megtartott közmeghallgatásokon többször az indulatok levezetése vette el az időt az érdemi kérdések megtárgyalásától. Általános tapasztalat a lakossági érdeklődés hiánya. A kötelező évi egy közmeghallgatáson az állampolgárok igen kis számban vesznek részt, így az gyakorlatilag lakossági részvétel nélkül zajlik, panaszt annak elmaradása, vagy nem kellő gyakorisága miatt a közigazgatási hivatalok nem kaptak. A közmeghallgatásokat a kisebbségi önkormányzatok általában csupán törvényi előírás miatt tartják meg, lakossági fórum összehívásának igénye elvétve jelentkezik, és az leginkább a kisebbségi vezetők beszámoltatására irányul. Több helyütt - a közügyek iránti érdektelenség mellett - a megfelelő lakossági tájékoztatás hiánya is közrejátszik abban, hogy nincs igény több közmeghallgatás, lakossági vagy egyéb fórum tartására. A megkérdezett közigazgatási hivatalok túlnyomó többsége arról számolt be, hogy érdektelenség jellemzi a kisebbségi önkormányzatok közmeghallgatásait, mégis érdemes elemezni azok napirendjét.

Ezeken a nyilvános képviselő-testületi üléseken a kisebbségi önkormányzatok számára kedvező lehetőség nyílik arra, hogy beszámoljanak a lakosságnak a kisebbségi önkormányzat tevékenységéről, működéséről, pénzügyi helyzetéről, gazdálkodásáról, illetve ismertessék a következő évi terveket, célkitűzéseket, elképzeléseket, tájékoztatást nyújtsanak az előzetes költségvetési koncepcióról, ritkábban a helyi önkormányzattal való kapcsolattartásról, más kisebbségi önkormányzatokkal való együttműködésről, külföldi kapcsolatokról, adományokról stb.

A közmeghallgatások napirendjének másik - potenciálisan fontos, illetve lehetséges - eleme a kisebbségek helyzetének áttekintése, a kulturális és egyéb rendezvények eredményeinek, tapasztalatainak értékelése, a kulturális, hagyományőrző csoportok beszámolójának meghallgatása. Több esetben itt számolt be a kisebbségi önkormányzat a kisebbségi oktatás érdekében kifejtett tevékenységről, illetve a nemzetiségi oktatás tárgyi és személyi feltételeiről. A megtartott közmeghallgatások mindegyikén szerepel azonban szociális, illetve olyan kérdés, amely a kisebbséghez tartozók életminőségét jelentős mértékben befolyásolja. Így kerültek napirendre

1. a szociális lakásépítési (szociálpolitikai) támogatással,
2. a segélyezéssel, ezen belül a rendszeres gyermekvédelmi támogatással, a tankönyvtámogatással,
3. a munkanélküliek foglalkoztatásával, képzésével, segélyezésükkel kapcsolatos kérdések, illetve
4. a közmunka-lehetőségek ismertetése.

Ehhez kapcsolódóan adtak tájékoztatást egyes kisebbségi önkormányzatok a szociális földprogramról és egyéb pályázati lehetőségekről. De a közmeghallgatás keretében kerültek megvitatásra olyan problémák is, mint az építési telkek kialakítása, közműépítések, a kisebbséget érintő települési beruházások, szolgáltatások helyzete, illetve a település éves fejlesztési tervéhez, vagy a közműberuházáshoz kapcsolódó kérdések. Az egyik közigazgatási hivatal tájékoztatása

szerint a megyeszékhelyen több alkalommal szerveztek nagyobb érdeklődésre számot tartó lakossági fórumot a kisebbségi önkormányzatok, ezek napirendjén elsősorban

1. a szociálisan rászorulókat támogatása,
2. a foglalkoztatás érdekében tett intézkedések,
3. a lakbérhátralek, a közműtartozások rendezése, a cigány lakossággal szembeni rasszista megnyilvánulások okai és megelőzésük,
4. a fiatalok bűnözése, a cigányság foglalkoztatási lehetőségei, a rendőrség ifjúságvédelmi tevékenysége szerepelt.

Általánosnak mondható jelenség, hogy a közmeghallgatáson kerülnek felszínre az egyéni sérelmek, konfliktusok, a kisebbségi vezetők számonkérése, amelyek néhány esetben a kisebbségi önkormányzat feloszlásához is vezettek. Abban a kérdésben, hogy a települési önkormányzatokra megalkotott kógens rendelkezést a kisebbségi önkormányzatok esetében is feltétlenül alkalmazni kell-e, a közigazgatási hivatal vezetői két, határozottan elkülönülő álláspontot, nagyjából egyenlő arányban képviselve, különbözőképpen foglaltak állást. Az egyik álláspont szerint nem szerencsés az Ötv. rendelkezéseinek automatikus alkalmazása a kisebbségi önkormányzatokra, mert formális (felesleges) ez a fórum, tehát meggondolandó, illetve aggályos az Ötv. 13. §-ának kötelező jellegű alkalmazása. Van olyan markáns vélemény is, amely szerint "a közmeghallgatások kötelezővé tétele nem éri el célját, s nemhogy segítené, inkább kudarcélményével terheli az amúgy is nehéz feladatot felvállaló kisebbségi képviselőket".

A vitatott rendelkezések gyakorlati alkalmazása (illetve alkalmazhatatlansága) során szerzett tapasztalatok alapján a hivatalvezetők egy része a közmeghallgatás kötelező jellegű megtartásának megszüntetését javasolja, s a kisebbségi önkormányzat közmeghallgatására vonatkozóan a helyi önkormányzattól eltérő szabályozást tart szükségesnek, tehát a lakosság igényéhez igazodó diszpozitív szabályozást tartana indokoltnak, fenntartva annak lehetőségét, hogy a kisebbségi önkormányzatok maguk dönthessék el a közmeghallgatás megtartásának szükségességét. Vannak "alternatív" javaslatok is. Az egyik hivatalvezető indokoltnak tartja például az Ötv. 102. §-ának felülvizsgálatát annak érdekében, hogy választani lehessen a közmeghallgatás megtartása, illetőleg a tisztségviselői fogadóórák kötelezővé tétele között, mellyel biztosítható lenne a nyilvánosság.

A másik álláspontot képviselő csoport szerint a közmeghallgatás kötelező jellegének megtartása szükséges oly módon, hogy a kisebbségi önkormányzatok közmeghallgatás-tartási kötelezettsége továbbra is kógens rendelkezésként szerepeljen a törvényben. Érvként említik, hogy a közmeghallgatás a közvetlen demokrácia megvalósításának egyetlen intézménye, ahol alkalom nyílik arra, hogy a képviselők megismerjék a kisebbséghez tartozók aktuális problémáit, ezért mindenképpen szükségesnek tartják a lakossági fórum - évente legalább egyszeri - megtartását.

Javaslat született a további szabályozásra is. Eszerint a közmeghallgatást kötelező tartalmi elemekkel - a költségvetéshez, illetve a beszámolóhoz kapcsolódó kötelező napirenddel - lenne célszerű elrendelni, és felmerült annak a lehetősége is, hogy ez ne közmeghallgatás név alatt, hanem új néven, például "nagygyűlés", "kisebbségi fórum" elnevezéssel történjék.

4.

Alkalmazhatók-e az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény (Áht.) szabályai a kisebbségi önkormányzatokra?

Konkrét ügyben kérték a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának állásfoglalását, hogy jogszerűnek tekinthető-e, ha a kisebbségi önkormányzatok belső ellenőrzését a helyi önkormányzat a polgármesteri hivatal útján, a függetlenített belső ellenőrzés keretében látja el.

Az Áht. 5. §-a kimondja, hogy a helyi önkormányzat költségvetése és a helyi kisebbségi önkormányzat költségvetése az államháztartás helyi szintjét jelenti. A kisebbségi önkormányzatok tehát az államháztartás részét képezik, költségvetési gazdálkodást folytatnak, feladataik végrehajtása érdekében előirányzott bevételeik beszedéséről és kiadásaiak teljesítéséről az éves költségvetési terv szerint gondoskodnak. A költségvetési gazdálkodással kapcsolatos adminisztrációt tekintve azonban a helyi kisebbségi önkormányzatok sajátos helyzetben vannak, mivel nem rendelkeznek - a pénzügyi-számviteli feladatokat is ellátni képes - saját apparátussal.

Az általános feladatok tekintetében a Nektv. 28. §-a a települési önkormányzat által létrehozott polgármesteri hivatal számára teszi kötelezővé, hogy a szervezeti és működési szabályzatában meghatározott módon segítse a helyi kisebbségi önkormányzat munkáját.¹⁰

A gazdálkodással összefüggő feladatokról úgy rendelkezik az Áht. 66. §-a, hogy a települési és a helyi kisebbségi önkormányzat megállapodása alapján a kisebbségi önkormányzat gazdálkodásának végrehajtó szerve a helyi önkormányzat költségvetési szervként működő polgármesteri hivatala.

A közpénzekkel való gazdálkodás szükségessé teszi, hogy a költségvetésből rendelkezésre bocsátott összegek felhasználása államháztartási ellenőrzés útján kontrollálható legyen. Ennek egyik formája a számvetőségi vizsgálat, amely a közpénzek felhasználásának és a vagyonnal történő gazdálkodásnak az ellenőrzésére irányul. A helyi kisebbségi önkormányzatok is az államháztartás részei és a helyi önkormányzathoz hasonlóan támogatást is kapnak az állami költségvetésből, tehát közpénzekkel, közvagyonnal gazdálkodnak. Ezért a helyi kisebbségi önkormányzatok és a helyi kisebbségi önkormányzati intézmények gazdálkodására is kiterjed az Állami Számvevők ellenőrzési jogköre.

Természetesen a helyi önkormányzatnak lehetősége van a kisebbségi önkormányzat költségvetési gazdálkodásának ellenőrzésére, abban az esetben, ha saját hatáskörében, saját forrásai terhére helyi önkormányzati céltámogatást nyújtott a helyi kisebbségi önkormányzatnak, a kisebbségi törvényben megfogalmazott céljai megvalósítása, például kisebbségi óvoda, iskola működtetése érdekében. Az ellenőrzés célja ez esetben annak megállapítása lehet, hogy a kisebbségi önkormányzat a rendelkezésére bocsátott pénzeszközt a helyi önkormányzat által meghatározott célnak megfelelően használta-e fel. A célhoz kötött helyi önkormányzati támogatás felhasználásának ellenőrzésével kapcsolatos eljárási szabályokat indokolt együttműködési megállapodásban, illetve szervezeti és működési szabályzatban is rögzíteni.

A külső ellenőrzés mellett az Ötv. 92. § (2) bekezdése kötelezővé teszi a helyi önkormányzatok számára saját intézményeik pénzügyi ellenőrzését. A törvény fenti rendelkezése szerint a helyi önkormányzat gazdálkodásának belső ellenőrzéséről jogszabályban meghatározott képesítésű ellenőr útján köteles gondoskodni. A belső ellenőrzés megszervezéséért és működtetéséért a költségvetési szerv vezetője felelős.

A helyi kisebbségi önkormányzati költségvetési szervek felügyeletét a helyi kisebbségi önkormányzat képviselő-testülete látja el. Ebben az esetben a felügyeleti szerv - ha jogszabály másként nem rendelkezik - az állami feladatellátás szakmai irányítására, szervezésére, szabályozására, ellenőrzésére kiterjedő feladatai mellett ellátja az azzal kapcsolatos költségvetési gazdálkodási - tervezési, előirányzat-gazdálkodási, előirányzat-módosítási, beszámolási, pénzügyi ellenőrzési - teendőket is. A felügyeleti szerv vezetője - a helyi kisebbségi önkormányzat esetében - a kisebbségi önkormányzat elnöke. Tehát elmondhatjuk, hogy a kisebbségi önkormányzat felügyelete alá tartozó, saját költségvetési szervek tekintetében a gazdálkodás ellenőrzését - az Állami Számvevőszék célszerűségi, eredményességi és törvényességi szempontok szerinti, illetve a közigazgatási hivatal törvényességi ellenőrzési jogkörében ellátott külső ellenőrzése mellett - a kisebbségi önkormányzat mint testület látja el.

Mivel azonban a helyi kisebbségi önkormányzat nem rendelkezik saját hivatallal, törvényben meghatározott kötelességének csak úgy tud eleget tenni, ha erre vonatkozó megállapodás alapján igénybe veszi a polgármesteri hivatal apparátusát a belső ellenőrzéssel kapcsolatos adminisztrációs tevékenységek elvégzésére is.¹¹

Az Ötv. 102/C. § (6) bekezdés *a)* pontja alapján a kisebbségi önkormányzat szervezetének és működésének részletes szabályairól önállóan határoz. Tehát a szervezeti és működési szabályzatában dönt arról is, hogy a gazdálkodásával összefüggő feladatait milyen módon kívánja megoldani, és amennyiben igényli a polgármesteri hivatal ehhez történő közreműködését, azt először is az SZMSZ-ben szükséges rögzíteni. Az erről szóló megállapodásban kell meghatározni a kisebbségi önkormányzat gazdálkodása ellenőrzésének kereteit, az ezzel kapcsolatos feladatokat és eljárási rendet is.

(A szervezeti és működési szabályzat mellett különösen ajánlott a gazdálkodás és az ellenőrzés rendjét külön ellenőrzési szabályzatban is rögzíteni.)

A kisebbségi önkormányzat gazdálkodásának ellenőrzésével összefüggő feladatokat a helyi kisebbségi önkormányzat képviselő-testülete éves munkatervben hagyja jóvá. Az ellenőrzésekről a kisebbségi önkormányzat határoz, annak előkészítéséért, megszervezéséért és végrehajtásáért - az együttműködési megállapodásban foglaltak szerint - a jegyző a felelős.

A helyi kisebbségi önkormányzat belső ellenőrzési rendszerének kialakítása során figyelemmel kell lenni arra, hogy az éves ellenőrzési terv és az ellenőrzés eljárási rendje illeszkedjen a helyi önkormányzat belső ellenőrzési rendszerébe, ezért célszerű a helyi önkormányzat éves ellenőrzési tervének kialakítása idején erről - ugyancsak az együttműködési megállapodásban rögzítettek szerint - egyeztetést folytatni. Az éves munkaterv alapján lefolytatott pénzügyi ellenőrzésekről szóló beszámolót a kisebbségi önkormányzat képviselő-testülete megtárgyalja, és a lefolytatott ellenőrzések eredménye alapján, saját hatáskörében dönt azoknak az intézkedéseknek a megtételéről, amelyekkel a feltárt hibák, hiányosságok megszüntethetők, kiküszöbölhetők, ennek érdekében - figyelemmel a jogszabályi követelményekre - szükség szerint módosítja a gazdálkodására vonatkozó a szabályzatokat.

Összegezve a fentieket, tapasztalataink alapján elmondhatjuk, hogy szükséges és indokolt a belső ellenőrzéssel kapcsolatos feladatokat - a fentebb megfogalmazott garanciákkal - az együttműködési megállapodásba foglalni.

5.

A kisebbségi önkormányzatokkal kapcsolatos szervezeti kérdések, különös tekintettel az összeférhetetlenség, illetve a visszahívhatóság problémájára

A kisebbségi önkormányzati rendszert érintő panaszok között sajátos helyet foglalnak el azok, amelyek az összeférhetetlenség, illetve a visszahívhatóság szabályozásával kapcsolatos hiányosságokra vezethetők vissza. A múlt évi ügyeink egyértelműen arra mutattak rá, hogy a demokratikus közélet tisztaságát, az önkormányzathoz való jog gyakorlását, a közérdek érvényesülését, a kisebbségi önkormányzati képviselőknek a választók érdekeit szolgáló tevékenységét veszélyezteti, hogy mind a mai napig elmaradt a kisebbségi képviselők összeférhetetlenségére, illetve a tisztségviselők visszahívására vonatkozó rendelkezések megalkotása.

Az e tárgykörben kialakított állásfoglalásainkkal - már huzamosabb ideje - a jogalkalmazási gyakorlat egységesülését, a jogi szabályozás hiányosságainak orvoslását kívántuk elősegíteni, ezt tesszük most is. *Több olyan panasz érkezett hozzánk, amelyben azt sérelmezték, hogy a kisebbségi önkormányzat képviselői közeli hozzátartozói egymásnak. Emiatt a panaszosok úgy vélték, hogy a képviselők a kisebbségi önkormányzat anyagi forrásait nem a testület feladatainak ellátására fordítják, hanem saját (családi) céljaikra használják fel.*

A hatályos jogszabályok értelmében a helyi kisebbségi önkormányzati testületbe jelölhető - és értelemszerűen választható is - bármely választópolgár, aki a Nektv.-ben meghatározott kisebbség képviseletét vállalja. Kifejezett jogi tilalom hiányában tehát nem zárható ki annak a lehetősége, hogy egy családnak több tagját is megválasszák a kisebbségi önkormányzat képviselőjének.

Pusztán jogilag nem kifogásolható, ha egy kisebbségi önkormányzat képviselői közeli hozzátartozói viszonyban állnak egymással. Ennek ellenére a panaszok azt bizonyítják, hogy az ugyanazon család tagjaiból álló testület létrejötte komoly feszültségeket kelthet egyes településeken. A kisebbségi önkormányzatnak a helyi kisebbségi közösség egészének az érdekeit kell képviselnie, amit megnehezíthet, ha személyi összetételéből adódóan megkérdőjelezhetővé válik az elfogulatlansága, pártatlansága. Természetesen nem állítjuk azt, hogy egy kisebbségi önkormányzatot kizárólag a tagok rokoni kapcsolata következtében részrehajlónak, önös érdekek által vezéreltnek lehet tekinteni, az azonban nyilvánvaló, hogy ha a testületről ilyen kép alakul ki az adott közösségen belül - akár ok nélkül is -, akkor sokkal nehezebben tudja ellátni a feladatait. Álláspontunk szerint a hatályos szabályozás olyan erkölcsi aggályok megfogalmazására adhat okot, amelyek felvetik akár annak szükségességét is, hogy az összeférhetetlenség e sajátos esete jogi rendezést nyerjen. *Hasonló bizonytalanság figyelhető meg abban a kérdésben is, hogy a kisebbségi önkormányzati képviselők lehetnek-e egyúttal az adott településen köztisztviselők is.*

Állásfoglalásunk kialakításakor abból indultunk ki, hogy sem a Nektv., sem az Ötv. nem mondja ki, hogy a települési, illetve a kisebbségi önkormányzati képviselői megbízatás összeférhetetlen lenne a köztisztviselői jogviszonnyal. A köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény (a továbbiakban: Ktv.) 21. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a köztisztviselő nem lehet - törvényben meghatározott egyéb megbízatásokon túl - helyi önkormányzati képviselő annál az önkormányzatnál, amely az őt alkalmazó közigazgatási szerv illetékességi területén működik.

A Ktv. szóhasználatából következően, e rendelkezés kiterjesztő értelmezésével juthatnánk csak arra a következtetésre, hogy a köztisztviselő nem csupán helyi önkormányzati képviselő, de helyi kisebbségi önkormányzati képviselő sem lehet a munkáltató közigazgatási szerv illetékességi területén megválasztott testületben. Az összeférhetetlenség kizárása mellett szól, hogy a helyi kisebbségi önkormányzat nem rendelkezik saját hivatallal, ezért e testület és a polgármesteri

hivatal alkalmazottja nem áll olyan jogviszonyban egymással, mint a helyi önkormányzat és az általa létrehozott polgármesteri hivatalnál dolgozó köztisztviselő. Jogértelmezésünk helyességét az is alátámasztja, hogy a kisebbségi önkormányzat - ellentétben a helyi önkormányzattal - az Ötv. 102/C. §-ában foglalt rendelkezésre figyelemmel - nem gyakorolhat hatósági jogkört. Álláspontunk szerint tehát a vonatkozó jogszabályok együttes értelmezése alapján arra a következtetésre lehet jutni, hogy a Ktv. hivatkozott szakasza kizárólag a helyi önkormányzati képviselőkre vonatkozatható, a helyi kisebbségi önkormányzati képviselők esetében nem alkalmazható. Ezzel az állásfoglalással áthidalhatók az összeférhetlenségi szabályokkal kapcsolatos jogalkalmazási nehézségek, ettől függetlenül már most fel kell hívnunk a figyelmet azokra a következményekre, amelyeket a beszámoló időszakában elfogadott - és a következő általános választás napján hatályba lépő - törvény idézhet elő. Az Országgyűlés a helyi önkormányzati képviselők jogállásának egyes kérdéseiről szóló 2000. évi XCVI. törvényben meghatározta azokat a tisztségeket, megbízatásokat, amelyek összeférhetetlenek az önkormányzati képviselői mandátummal. A jogszabály előkészítése során tett észrevételünk ellenére nem vették ki a törvény hatálya alól a kisebbségi önkormányzati képviselőket, ezért az összeférhetlenségi szabályok a Nektv. utaló szabályai alapján az ő esetükben is alkalmazandóak lesznek.¹³ Véleményünk szerint a települési önkormányzati képviselőkre szabott összeférhetlenségi szabályoknak a kisebbségi képviselőkre való átvétele semmiképpen nem lenne indokolt, ellenkezőleg, túlságosan leszűkítené azt a személyi kört, melynek tagjai e testületbe választhatók. Szükségesnek tartjuk ezért, hogy ne e törvény rendelkezései, hanem az összeférhetlenségnek a Nektv. módosításáról szóló előterjesztésben meghatározott szabályai legyenek irányadóak a kisebbségi önkormányzati tagokra. Természetesen ez a probléma fel sem vetődhet, ha az előterjesztést az Országgyűlés elfogadja, hiszen a mögöttes jogszabályok - jelen esetben a települési önkormányzati képviselők összeférhetlenségére vonatkozó törvény - alkalmazására csak akkor van lehetőség, ha a Nektv. valamely kérdéstről nem rendelkezik.

A jogi szabályozással szemben alapvető követelmény, hogy megfelelő garanciát nyújtson ahhoz, hogy a kisebbségi önkormányzaton belüli személyi ellentétek ne vezethessenek a testület működőképességéhez.

A beszámoló időszakában számos olyan panaszt intéztek hozzánk, amelyekben helyi kisebbségi önkormányzatok volt elnökei tisztségükből való visszahívásukat sérelmezték. Az esetek többségében az elnököket nem az általa elkövetett törvénysértés vagy egyéb érdemi ok miatt, hanem a bizalomvesztésre hivatkozással vagy indokolás nélkül hívták vissza.

Az ítélkezési gyakorlatra figyelemmel a panaszosokat arról kellett tájékoztatnunk, hogy jogi úton valószínűleg nem támadható meg eredményesen a visszahívásról hozott kisebbségi önkormányzati döntés.

A Legfelsőbb Bíróság egy konkrét ügy kapcsán - az 1997. évi 455. számú eseti döntésben - úgy foglalt állást, hogy "a kisebbségi önkormányzat elnöke a polgármesteri tisztség megszüntetésére vonatkozó rendelkezés alkalmazásában nem minősül polgármesternek". Az Ötv. 33/B. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a polgármester sorozatos törvénysértő tevékenysége, mulasztása miatt a képviselő-testület - minősített többséggel hozott határozata alapján - keresetet nyújthat be ellene a helyi önkormányzat székhelye szerint illetékes megyei, fővárosi bírósághoz tisztségének megszüntetése érdekében. Az Ötv. 103. § (2) bekezdése szerint a 33/B. § alkalmazásában a polgármesteren az alpolgármestert, a megyei közgyűlés elnökét, alelnökét, a főpolgármestert, a főpolgármester helyettesét is érteni kell. Ezt a felsorolást az ítélkezési gyakorlat taxációnak tekinti, így a kisebbségi önkormányzati elnöki tisztség megszüntetése iránt benyújtott keresetet a bíróságok idézés kibocsátása nélkül elutasítják. A Legfelsőbb Bíróság hivatkozott határozatában állást foglalt a kisebbségi önkormányzat elnökének testület általi visszahívhatósága kérdésében is.

Eszerint a kisebbségi önkormányzat tagjai az Ötv. 103. § (1) bekezdésének *a*) pontjában foglalt rendelkezés alapján jogosultak arra, hogy az általuk választott elnököt tisztségéből felmentsék.

Bár ezt a jogértelmezést egy konkrét ügy kapcsán fejtette ki a Legfelsőbb Bíróság, az általánosnak tekinthető gyakorlat mégis az, hogy a közigazgatási hivatalok a "precedensértékű" eseti döntésben foglaltakat követik, és nem élnek törvényességi észrevétellel az elnökök visszahívása miatt. El akarják ugyanis kerülni, hogy határozataikat az ügyben végső döntést hozó bíróságok megváltoztassák.

A bírói függetlenség alkotmányos elvéből következően nincs lehetőségünk arra, hogy a hivatkozott határozatban foglaltakat minősítsük, azonban álláspontunk szerint az Ötv. rendelkezéseiből a fentiekől eltérő jogértelmezés is levezethető.

A visszahívások jogszerűségének megítélésekor abból kell kiindulni, hogy a helyi kisebbségi önkormányzati elnök jogállásának főszabályként a polgármesternek - a képviselő-testület "elnökének" - a státusa felel meg. Ebből az következik, hogy a kisebbségi önkormányzati elnök esetében a polgármesterhez hasonlóan alkalmazni kell a testület általi visszahívás tilalmát rögzítő szabályt, függetlenül attól, hogy ez a tisztség nem szerepel az Ötv. 103. § (2) bekezdésében meghatározott felsorolásban. Az Ötv. e szakasza a képviselő-testület saját tagjai közül választott tisztségviselők (alpolgármester, főpolgármester-helyettes stb.) visszahívhatóságának, felmentésének tilalmáról rendelkezik. Az Ötv. megfelelő alkalmazása ebben az esetben tehát az jelenti, hogy a kisebbségi önkormányzat tagjainak sorából választott elnök visszahívására is ennek a szabálynak kell vonatkoznia.

A jogalkalmazási gyakorlat indokolatlan, sőt a diszkrimináció fogalmát kimerítő különbséget tesz a polgármester és a kisebbségi önkormányzati elnök jogállása között, ami azt eredményezi, hogy ez utóbbi tisztség teljes mértékben kiszolgáltatott a képviselők - sajnálatos módon sok esetben önös érdekek által vezérelt - döntésének. Jelenleg még az sem érvényességi feltétel, hogy a képviselők a szervezeti és működési szabályzatban meghatározzák a visszahívás rendjét, és az eljárást ennek megfelelően folytassák le. Elviekben tehát fennáll a lehetősége annak, hogy a kisebbségi önkormányzat tagjai egymást követő üléseiken bármilyen indokolás nélkül többször is visszahívják az elnököt. Egy ilyen képviselői magatartásnak azonban súlyos következménye lehet. A sorozatos visszahívások miatt a kisebbségi önkormányzat a működésképtelenség állapotába kerülhet, és ez okot adhat - az alkotmányellenes működés megállapítása folytán - akár az Országgyűlés általi feloszlásra is.

A folyamatosan érkező panaszok valószínűsítik annak veszélyét, hogy a jövőben növekedni fog a pusztán személyes ellentétekre vagy anyagi érdekekre visszavezethető visszahívások száma, ami végső soron egyes kisebbségi önkormányzatok ellehetetlenüléséhez, működésképtelenségéhez vezethet. Ennek megelőzése érdekében a kérdés közös áttekintését kezdeményeztük a Legfelsőbb Bíróság Közigazgatási Kollégiumának vezetőjénél. Javaslatunk azonban nem talált kedvező fogadtatásra, a kollégiumvezető arról tájékoztatott, hogy az ítélezési gyakorlaton nem kívánnak változtatni. Hatáskör hiányában nem volt lehetőségünk további lépéseket tenni a jelenlegi - elméleti szempontból egyébként vitatható - bírói jogértelmezés megváltoztatására. Minderre figyelemmel úgy ítéltük meg, hogy a kisebbségi jogokkal kapcsolatos visszaállás orvoslása, illetve a jövőbeli hasonló esetek megelőzése csak jogalkotás útján érhető el. A Nektv. módosításáról szóló előterjesztés általunk ismert legutóbbi változatában az szerepel, hogy a kisebbségi elnöki tisztség a sorozatos törvénytörtő tevékenység, mulasztás miatt, a bíróság által szüntethető meg. Ez a törvénymódosítás azonban már csak a következő választási ciklusban teremtheti meg a jogszabályi háttérét annak, hogy a kisebbségi önkormányzati testületen belüli ellentétek ne vezethessenek az elnök szubjektív indulatokon alapuló visszahívásához. Figyelemmel arra a

körülményre, hogy a visszahívások száma folyamatosan nőtt az elmúlt hónapokban, valamint arra a tényre, hogy a kisebbségi önkormányzatok mandátumából még több mint másfél év van hátra, álláspontunk szerint a törvénymódosítás hatálybaléptetése nem odázható el a következő választási ciklus idejéig, a kialakult helyzet sürgős jogi rendezést igényel. Ennek érdekében azzal a jogalkotási javaslattal fordultunk az igazságügy-miniszterhez, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségekkel kapcsolatos kormányzati feladatok felelőseként - a helyi önkormányzatokkal kapcsolatos jogi szabályozás előkészítéséért felelős belügyminiszter bevonásával - készítse elő, és terjessze az Országgyűlés elé az Ötv. olyan módosítását, melynek értelmében a 103. § (2) bekezdése "a helyi kisebbségi önkormányzat elnökét" szövegrésszel egészüljön ki.

E módosítás révén egyértelművé válna, hogy a kisebbségi önkormányzati elnöki megbízatást - a polgármesteri tisztséghez hasonlóan - kizárólag a bíróság szüntetheti meg, és így megoldást nyerne az ismertett jogalkalmazási probléma.

Az igazságügyi tárca vezetője arról tájékoztatott, hogy felvetésünkkel egyetért, azonban az Ötv. módosítását nem tartja időszerűnek. Álláspontja szerint az elnök visszahívhatóságának tilalmát a Nektv.-be indokolt beépíteni. Javaslatusunkat csak erre a választási ciklusra szóló, ideiglenes megoldásnak tekintjük. Természetesen továbbra is fenntartjuk azt az álláspontunkat, hogy a Nektv. módosításakor rendezni kell a kisebbségi önkormányzatok elnökeinek, tisztségviselőinek jogállását, és támogatjuk az Emberi jogi, kisebbségi és vallásügyi bizottság által létrehozott ad hoc bizottságban kidolgozott javaslat törvényi szintre emelését.

6.

Az időközi kisebbségi önkormányzati választással, valamint a kisebbségi szószóló jogállásával összefüggő aktuális kérdések

A múlt évi beszámolóinkban részletesen ismertettük az 1998-1999. évi kisebbségi önkormányzati választások kapcsán folytatott átfogó (országos) vizsgálatunkat, melynek tapasztalatai alapján számos, az alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszasságra, így az időközi választás szabályozatlanságára hívtuk fel a jogalkotó figyelmét.

Vizsgálatunk egyértelműen bizonyította, hogy indokolatlanul hiányoztak az időközi kisebbségi önkormányzati választások tartását lehetővé tevő jogszabályi rendelkezések. Előfordulhatnak ugyanis olyan helyzetek, amikor a kisebbségi önkormányzat megszűnésére objektív okok miatt, és nem a képviselő-testület szubjektív döntése - "önfeloszlása" - miatt kerül sor.

Javaslatusunk is hozzájárult ahhoz, hogy az Országgyűlés elfogadta a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 1990. évi LXIV. törvény, valamint a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény módosításáról szóló 1999. évi LXV. törvényt, amely a kihirdetését követő 30. napon, vagyis 1999. július 28-án lépett hatályba.

A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 1990. évi LXIV. törvény (a továbbiakban: Övj.) módosult 50/C. § (7) bekezdése a helyi kisebbségi önkormányzatok esetében felosztatás, feloszlás, valamint a képviselők számának a képviselő-testület működéséhez szükséges létszám alá csökkenése esetében lehetővé teszi az időközi választás megtartását.

A jogszabályok visszaható hatállyal való alkalmazhatóságára jogállami keretek között csak kivételesen kerülhet sor. Az 1999. évi LXV. törvény nem írja elő, hogy az időközi választás szabályai azon önkormányzatok esetében is alkalmazandóak, amelyek a felsorolt okok miatt már a törvénymódosítást megelőzően megszűntek. Álláspontunk szerint ebből az következik, hogy az

időközi választás lehetősége csak a jövőre nézve, vagyis a törvény hatálybalépését követően áll fenn, nincs tehát mód arra, hogy az 1999. július 28-át megelőzően feloszlott, feloszlott, illetve a képviselők számának a képviselő-testület működéséhez szükséges létszám alá csökkenése miatt megszűnt kisebbségi önkormányzatok esetében időközi választásra kerüljön sor.

Az elmúlt évben számos esetben kérték állásfoglalásunkat arról, hogy az Övjt. rendelkezéseit hogyan kell helyesen alkalmazni a kisebbségi önkormányzatra. Különösen az okozott jogalkalmazási nehézséget, hogy ha a kisebbségi önkormányzat létszáma a sorozatos lemondások következtében három fő alá csökken, milyen feltételekkel kell kitűzni az időközi választást.

E kérdés megválaszolásakor abból indultunk ki, hogy az Övjt. 50/C. § (8) bekezdése értelmében a lemondott képviselő helyére a választáson indult jelöltek közül a szavazatszám szerinti sorrendben következő léphet. Amennyiben nincs ilyen jelölt, vagy van, de a képviselői megbízást nem fogadja el, az Övjt. 53. § (4) bekezdése értelmében időközi választást kell kitűzni a megüresedett helyekre. Azért nem az összes képviselői helyre, mert a jelenlegi jogértelmezés szerint a kisebbségi önkormányzat nem szűnik meg akkor, ha a tagjainak létszáma három fő alá csökken. A le nem mondott tagok továbbra is érvényes mandátummal rendelkeznek, bár képviselői jogukat ténylegesen nem gyakorolhatják mindaddig, amíg a testület ismételen el nem éri a működőképességhez szükséges létszámot. Abban az esetben, ha az időközi választás eredményes lesz, a le nem mondott tagok továbbra is részt vehetnek az új összetételű kisebbségi önkormányzat munkájában.

A kislistán megválasztott kisebbségi önkormányzat tagjainak három fő alá csökkenése tehát nem eredményezi - a feloszláshoz, illetve a feloszláshoz hasonlóan - a testület megszűnését. Véleményünk a fentiekkel kapcsolatban a következő:

A csak a megüresedett helyekre kiírt időközi választásnak nem látjuk sem takarékosági, sem egyéb indokát, sőt ez a megoldás a kisebbségi közösség képviselete szempontjából kifejezetten hátrányosnak tekinthető. Azon településeken, illetve kerületekben ugyanis, ahol a kisebbségi önkormányzat létszáma három fő alá csökken, a képviselők nem gyakorolhatják a jogaikat, a szószóló pedig - figyelemmel arra, hogy a testület jogilag, a "papírforma szerint" létezik - nem működhet. Emiatt az eredményes időközi választásig a kisebbségi közösség képviselet nélkül marad.

E visszásság orvoslása érdekében a kisebbségi biztos azzal a jogalkotási javaslattal fordult a Nektv. módosítására létrehozott ad hoc bizottsághoz, hogy

1. az időközi kisebbségi választás kitűzése az összes képviselői helyre tör-ténjék meg abban az esetben, ha a kisebbségi önkormányzatot feloszlatták, feloszlík vagy a képviselők száma a működőképességhez szükséges létszám alá csökken;
2. a képviselői létszám működőképességi küszöb alá csökkenése esetén jogszabály mondja ki a kisebbségi önkormányzat megszűnését, és ez okból kerüljön sor az időközi választás kitűzésére;
3. a kisebbségi önkormányzat megszűnését követően - az új kisebbségi önkormányzat megalakulásáig - a kisebbségi szószóló képviselhesse a helyi kisebbségi közösséget, feltéve hogy a települési önkormányzati választáson indult jelölt ezt vállalja.

A Nektv. módosításáról szóló előterjesztés általunk ismert legutóbbi változatában nem szerepel ez a megoldás, ezért javaslatunkat - mellyel a Belügyminisztérium illetékes szerve maradéktalanul egyetértett - az Országgyűlés figyelmébe ajánljuk.

A múlt évben olyan panasz kapcsán is vizsgálatot folytattunk, amelyben az volt kérdéses, hogy mely szerv jogosult a kisebbségi önkormányzat megszűnésének megállapítására.

Egy volt kisebbségi képviselő panasszal fordult hivatalunkhoz, amelyben előadta, hogy kb. 11 hónapos szünetelést követően az ő elnökségével a kisebbségi önkormányzat ebben az évben ismételtén működni kezdett. A közigazgatási hivatal kb. három hónappal az első ülést követően olyan szakmai véleményt adott számára, hogy a kisebbségi önkormányzat már az előző évben megszűnt.

Vizsgálatunk során megállapítottuk, hogy a képviselők száma a testület működéséhez szükséges létszám alá csökkent, ezért a kisebbségi önkormányzat 1999. május 10-én megszűnt. Ennek ellenére a kisebbségi önkormányzat két tagja 2000. április 20-án a polgármesteri hivatal épületében tartott ülésén ismételtén megkezdte a testületi működést. A volt képviselők 5 alkalommal tartottak ülést, és összesen 15 "határozatot" hoztak. A jegyző tájékoztatása szerint a jegyzőkönyveket - a júliusi kivétellel - a 15 napos törvényi határidőn belül felterjesztették a közigazgatási hivatalhoz. A két volt képviselő végül a közigazgatási hivatal 2000. július 10-i szakmai véleményéről értesülve szüntette meg kisebbségi önkormányzatként való tevékenységét.

Álláspontunk szerint a két volt képviselő részvételével működő "csonka testület" nem tekinthető kisebbségi önkormányzatnak, ezért a közigazgatási hivatal nem követett el mulasztást azzal, hogy nem élt törvényességi észrevétellel, ugyanis erre egy jogilag nem létező testület esetében nem volt lehetősége.

Azáltal azonban, hogy a közigazgatási hivatal a jogilag nem létező testület üléseiről készített emlékeztetőket hivatalosan felterjesztett jegyzőkönyvként kezelte, valamint hogy a szakmai véleményét olyan címezéssel, illetve megszólítással küldte meg a volt képviselő részére, mintha ő a cigány kisebbségi önkormányzat elnöke volna, lényegében legitimálta a fennálló törvénysértő állapotot.

A felterjesztett jegyzőkönyvek alapján a közigazgatási hivatalnak hivatalos tudomással kellett bírnia arról, hogy a kisebbségi önkormányzat ismételtén megkezdte működését. Ennek ellenére a szakmai vélemény kialakításán túlmenően további intézkedéseket nem tettek az ügyben, nem mondták ki azt, hogy a működés megkezdése, illetve folytatása törvénysértő. Kifogásolható az is, hogy nem foglaltak állást abban a kérdésben, hogy mi a jogi sorsa a már meghozott "határozatoknak".

Megítélésünk szerint a közigazgatási hivatalnak két megoldás közül kellett volna választania: vagy ki kellett volna mondania, hogy a "határozatok" a törvény erejénél fogva semmisek, vagy ennek megállapítása iránt eljárást kellett volna kezdeményeznie. Ha ez utóbbi intézkedés mellett dönt, meg kellett volna vizsgálnia, hogy fordulhat-e közvetlenül bírósághoz, vagy az ügyészséget kell a perindítás érdekében megkeresnie.

A kisebbségi önkormányzatként való kb. három hónapnyi időtartamú törvénysértő működés kisebbségi jogokkal kapcsolatos visszásságot idézett elő, melynek orvoslása érdekében ajánlással, a törvényességi ellenőrzési jogkörből fakadó kötelezettségek jövőbeli fokozottabb teljesítése érdekében pedig kezdeményezéssel fordultunk a közigazgatási hivatal vezetőjéhez. Felhívtuk

továbbá a település jegyzőjének figyelmét az Övjt. rendelkezéseinek helyes értelmezésére. Az általunk javasolt intézkedések megtételét követően visszaállt a törvényes állapot, így a cigány kisebbség képviselőjét szószóoló láthatja el a településen.

Ez a vizsgálatunk rámutatott arra, hogy a jogszabályok nem tartalmazzak kellően egzakt szabályokat a kisebbségi önkormányzatok megszűnésére vonatkozóan. Emiatt előállhat az a helyzet, hogy a kisebbségi önkormányzat megszűnéséről a kisebbségi közösség, illetve a helyi önkormányzat csak jelentős késéssel szerez hivatalosan tudomást. Az ebből adódó jogbizonytalanság megelőzése érdekében indokoltnak tartanánk, hogy a jogszabályok írják elő:

1. a kisebbségi képviselő a helyi választási bizottsághoz benyújtott vagy a képviselő-testületi ülésen jegyzőkönyvbe foglalt írásbeli, vissza nem vonható nyilatkozatával lemondhat a képviselői megbízásáról;
2. amennyiben a lemondás a képviselő-testületi ülésen hangzott el, a közigazgatási hivatal köteles legyen a hozzá felterjesztett jegyzőkönyv hiteles másolatát megküldeni a helyi választási bizottsághoz;
3. a választási bizottság a lemondást követően hívja fel a következő legtöbb szavazatot kapott jelöltet, hogy nyilatkozzon a képviselői megbízás elfogadásáról;
4. amennyiben nincs ilyen jelölt, vagy a képviselői megbízást nem fogadja el, és ezért a kisebbségi önkormányzat létszáma a működőképességhez szükséges létszám alá csökkent, a helyi választási bizottság ezt állapítsa meg;
5. a jegyző gondoskodik arról, hogy a helyi választási bizottság a kisebbségi önkormányzat megszűnését megállapító döntése - a helyben szokásos módon - kihirdetésre kerüljön.

A múlt évi ügyeink rávilágítottak a szószóoló jogállására vonatkozó szabályok hiányosságaira is. Jelenleg a szószóelői megbízás a törvény erejénél fogva keletkezik, feltéve hogy azt a választáson legtöbb szavazatot kapott jelölt vállalja.

A jogbiztonság érdekében célszerűnek tartanánk, hogy

1. a kisebbségi szószóelő jogi státusát - a kisebbségi önkormányzatok képviselőihez hasonlóan - a helyi választási bizottság állapítsa meg, és a szószóelőnek minősülő személy részére adjon formális megbízást;
2. a kisebbségi szószóelő lemondása, halála, választójogának elvesztése esetén helyére a települési önkormányzati választáson a következő legtöbb szavazatot kapott jelölt léphessen.

E választójogi kérdések kiemelt jelentőségére figyelemmel nem pusztán jelzéssel kívánunk élni a jogalkotó felé, hanem jelen beszámoló mellékleteként az Országgyűlés elé terjesztjük a jogszabály-módosításra tett, normaszzerűen kidolgozott javaslatainkat és indítványozzuk azok megtárgyalását.¹⁴

III.

A kisebbségi oktatás időszerű problémái

1.

A nemzetiségi oktatás helyzetének bemutatása a pedagógusképzés szemszögéből

A nemzetiségi oktatás színvonalát - kielégítő voltát - alapvetően az oktatás személyi és tárgyi feltételeinek a biztosítása határozza meg.

A multikulturalizmus eszméje és gyakorlata nem európai "találmány", hanem azokból az országokból érkezett Európába, amelyek társadalmát és kultúráját bevándorlók alakították ki (Kanada, Ausztrália, Amerikai Egyesült Államok).

A multikulturális társadalomkép európai elterjedésének a hátterében az áll, hogy a gyarmatbirodalmak felbomlását követően, illetőleg az első és a második világháború következtében Európa szinte valamennyi országában kialakult a népesség etnikai, nyelvi, vallási stb. sokfélesége. A multikulturális (interkulturális) értékek elfogadásának a legjobb mércéjét az oktatás (nevelés) jelenti.

A nemzetiségi oktatás tág értelemben a multikulturális oktatás fogalomkörébe tartozik, de egy fontos szempontból különbözik is attól, nevezetesen csak az "őshonos" és csak a nyelvi kisebbségekre terjed ki, tehát olyan közösségekre, amelyek társadalmi helyzete és kultúrája alapvetően nem különbözik a lakosság többségben lévő csoportjaitól.

A nemzetiségi oktatás lényege az egyes nemzeti kisebbségi közösségek kollektív joggyakorlása, amely lehetőséget biztosít a különböző népcsoportok anyanyelvének, identitásának, kultúrájának - ideértve a vallást és az életmódot is - a megőrzésére. Európa egyes országaiban különböző gyakorlat alakult ki: vannak olyan országok, ahol a kisebbségi népcsoportok integrációja érdekében elsődlegesnek tartják az államnyelvet nem beszélők "felzárkóztatását", amely óhatatlanul együtt jár az asszimilációs folyamatok felgyorsításával, de elvileg nem zárja ki a saját anyanyelv, kultúra megőrzését. Egyes államok területén élnek valóban őshonos, tehát az európai nemzetállamok kialakulását megelőzően is egy bizonyos régióhoz kötődő népcsoportok, ilyenek például a számik ("lappok") vagy a szorbok.

Hazánkban és a szomszédos országokban - a migráció, illetőleg a háborúk következtében többször is módosuló határok miatt - sajátos "kevert" népesség alakult ki. Ezekben az országokban egyedi jogalkotói döntést, illetőleg mérlegelést igényel az, hogy milyen nemzetiségeket tekintenek őshonosnak, illetve népcsoportokat ruháznak fel ehhez képest - az oktatást és a kulturális autonómiát biztosító - közösségi jogokkal. (Közismert, hogy a Nektv. Magyarországon a legalább száz éve honos népcsoportokat tekinti jogi értelemben elismert, sajátos privilégiumokkal rendelkező kisebbségeknek.)

Magyarországon az önálló nemzetiségi iskolák, iskolai osztályok (tanulócsoportok) megszervezése elvileg lehetséges, hiszen a Köot. rendelkezése értelmében nyolc szülő együttes kezdeményezése alapján meg kell szervezni a kisebbségi oktatást. Az alábbiakban azt tekintjük át, hogy a joggyakorlásnak megvannak-e az objektív, gyakorlati feltételei.

A korábbi évek beszámolóiban tájékoztatást adtunk olyan esetekről, amikor nemzetiségi (kisebbségi) oktatási intézményeket a fenntartó önkormányzatok nemzetiségi pedagógushiányra való hivatkozással próbáltak megszüntetni. Az ilyen ügyekben indított vizsgálataink bebizonyították, hogy a kisebbségi (nevelési) oktatási

intézmények megszüntetésének szempontjai mögött elsősorban gazdaságossági szándékok húzódtak meg, azonban kétségtelenül hatékonyabban - illetőleg a kisebbségi önkormányzatok által nebezebbén visszautasítható módon - lehetett hivatkozni a sokszor valós nemzetiségi pedagógushiányra.

Maga a Nektv. számos olyan rendelkezést tartalmaz, amely a kisebbségi oktatás feltételeinek a biztosítása érdekében elvileg könnyített feltételeket tartalmaz az egyes kisebbségekhez tartozók anyaországaikban történő továbbtanulására, illetőleg lehetővé teszi ún. vendégtanárok fogadását. A 2000 őszi indított felsőoktatási vizsgálatunk egyebek mellett azt kívánja feltárni, hogy van-e nemzetiségi pedagógus-utánpótlás, illetőleg a továbbtanulni szándékozó fiatalok ilyen irányú törekvéseit az állam valóban segíti-e.

Elsődleges tapasztalataink alapján talán a német nemzetiségi pedagógusképzés helyzetét lehet relatíve megfelelő színvonalúnak minősíteni, annak ellenére, hogy évtizedek óta hiány van a német nyelven szakmai tárgyak oktatására szakosodott pedagógusokból. Tehát csupán a német nyelvtanárképzés helyzetét lehet kielégítőnek tekinteni, amelynek oka azonban nem az, hogy az állam kiemelten preferálja ezt a képzést, hanem az a körülmény, hogy a német nyelvtudás jól konvertálható a versenyszférában is. Ebből következően sajnálatos módon megfigyelhető egy olyan tendencia is, hogy igen nagy a pályaahagyók aránya, azaz a kitűnő német nyelvtudással rendelkezők gyakran cserélik fel pedagógusi hivatásukat a vonzóbb anyagi lehetőségeket kínáló gazdasági szférában betölthető állásokra.

Az Oktatási Minisztériumtól beszerzett - illetve a hivatalunk által kezdeményezett vizsgálat keretében gyűjtött - adatok szerint egyetlen pedagógusképző intézetben sem folyik olyan képzés, amely lehetővé tenné az egyes tantárgyak (például matematika, biológia) valamely nemzetiségi nyelven történő oktatását. Nemzetiségi pedagógusképzés szlovák, román, szerb, horvát, szlovén és német nyelven folyik, míg filológusképzésről tudunk beszámolni a bolgár, a görög, az ukrán és a lengyel nyelv esetében.

Jelenleg az ország nyolc felsőoktatási intézményében ötszázötven fő vesz részt nemzetiségi tanár-, tanító-, illetőleg óvodapedagógus-képzésben.

2.

A cigányság anyanyelvi oktatásának kérdései

A legegységesebb és legsajátosabb problémákkal rendelkező nemzeti kisebbség, a cigányság helyzete az oktatási jogok terén is különbözik a nemzeti kisebbségektől.

A cigányság - a többi kisebbséghez hasonlóan - a Nektv. hatálya alá tartozik, tehát elvileg azonos joggal rendelkezik, hasonló igényeket formálhat anyanyelvi megőrzésére, illetőleg az anyanyelven történő nevelésben, oktatásban való részvételre. Ennek ellenére megállapítható, hogy a cigány nyelvek esetében alapvetően hiányoznak az anyanyelvi oktatás személyi és tárgyi feltételei.

A cigányság oktatásával kapcsolatban nem hagyható figyelmen kívül, hogy - szemben a nemzetiségekkel - az e kisebbséghez tartozók többsége magyar anyanyelvű.

Az anyanyelven való oktatás a nemzeti kisebbségek vonatkozásában is csak egyes humán tárgyak esetében érvényesül, míg a cigány nyelvekről elmondhatjuk, hogy azok egyikén sem folyik sem alap-, sem középfokú oktatás, és nincs tudomásunk arról sem, hogy szervezett roma pedagógusképzés létezne. (Az egyes egyetemek, főiskolák romológiai szakán folyó pedagógusképzés tantervében ugyan szerepel némi alacsony fokú cigány [roma] nyelvismereti oktatás,

azonban szó sincs arról, hogy a romológiai szakképzésben részt vevő pedagógusok képesek lennének matematikát, történelmet, földrajzot, biológiát stb. cigány nyelven oktatni.)

Egyes szakértők vélekedése szerint a Magyarországon ismert néhány cigány-magyar, illetőleg magyar-cigány szótár szókincséből adódóan erre jelenleg nincs lehetőség. Más, ugyancsak pedagógus szakértők véleménye szerint meg lehetne teremteni - a XIX. században végbement román nyelvújítás mintájára - egy olyan modern cigány nyelv alapjait, amely szókincsével alkalmas lenne az anyanyelven való oktatás feltételeinek a biztosítására, de legalábbis a humán tárgyak (irodalom, nyelvtan, történelem) ismereteinek a közvetítésére.

A cigányság részéről az oktatásra vonatkozó panaszok túlnyomó többsége a cigány kisebbségi oktatási forma megszerületlen, szegregációt eredményező megszervezése miatt érkezett.

A kisebbségi ombudsman egészen a közelmúltig nem kapott olyan beaványt, amelyet a cigány anyanyelvű oktatás hiányával kapcsolatban terjesztettek volna elő. 2000 októberében azonban *érkezett egy olyan panasz, melyben egy cigány kisebbségi önkormányzat azt kifogásolta, hogy a felmerült igény ellenére a települési önkormányzat nem szervezett anyanyelvű oktatást.*

A kisebbségi törvénnyel összhangban, a közoktatásról szóló törvény biztosítja valamennyi hazai kisebbség számára a jogegyenlőséget az oktatás területén. E szerint a kisebbséghez tartozó tanulónak joga van anyanyelvét, történelmét, kultúráját, hagyományait megismerni, ápolni, gyarapítani, továbbadni, valamint részt venni anyanyelvű oktatásban és művelődésben.

A cigány kisebbségi oktatás programjának kötelező eleme a cigány népismereti anyag, ezen belül azonban nem kötelező a cigányság által beszélt nyelvek tanítása. Mindazonáltal a szülők igénye alapján biztosítani kell az általuk beszélt (romani vagy beás) nyelv oktatását is.

A romani, illetve beás nyelv oktatásának, illetve az anyanyelvű oktatásnak jelenleg azonban hiányoznak mind a személyi, mind pedig a tárgyi feltételei.

A pedagógusképzés keretében a leendő pedagógusok különböző formában - tanszék, tanszéki csoport, speciálkollégium - részesülhetnek romológiai ismeretekben. A romológiai képzés esetében azonban nem kötelező tantárgy a cigány, illetve beás nyelv. Jelenleg az ország négy felsőoktatási intézményében folyik csupán nyelvoktatás a romológiai képzés keretén belül. Ez idő szerint tehát nem biztosított a nyelvet beszélő pedagógusok tömeges képzése és ilyen körülmények között gyakorlatilag nincsenek olyan tanárok, akik a beás, illetve cigány nyelvet oktatni tudnak. Az Oktatási Minisztérium által rendelkezésre bocsátott adatok alapján az országban jelenleg összesen két középiskolában folyik nyelvoktatás.

Nem csupán a roma nemzetiségi pedagógusok hiánya akadályozza a cigány nyelv-oktatást, illetve az anyanyelvű oktatást. Nem állnak rendelkezésre a tárgyi feltételek sem: hiányoznak ugyanis az olyan tankönyvek, oktatási segédanyagok, amelyek nélkülözhetetlenek az ilyen programok ellátásához.

A személyi és tárgyi feltételek hiányossága mellett a nyelv/nyelvek, nyelvjárások jelenlegi állapota - standardizáltságának hiánya - is nehezíti az iskolai oktathatótságot. Napjainkban a cigányság írott nyelvének szabályai még nem kristályosodtak ki.

Mindazonáltal le kell szögeznünk, hogy a cigányságnak a nemzeti kisebbségekkel azonos jogai vannak az anyanyelvű oktatáshoz.

A kisebbségi ombudsman tájékozódott arról, hogy vajon mit tesz az állam ennek a fontos jognak a biztosítása érdekében. Az Oktatási Minisztériumtól azt a tájékoztatást kaptuk, hogy két, nyelvészekből álló munkabizottság állt fel a minisztériumon belül, melyek feladata a romani, illetve beás nyelvi követelményrendszer kidolgozása, illetve ezek alapján nyelvi kerettanterv készítése. Ezt a munkát követheti majd a szükséges segédanyagok, szótárak, nyelvi könyvek megalkotása.

A cigány nyelvoktatás és főleg az anyanyelvű oktatás megvalósítása tehát egy hosszabb időt igénybe vevő folyamat eredménye lehet csupán: a nyelvújító munka elvégzése és az oktatáshoz szükséges művek megszületése előfeltételei az ilyen igények kielégítésének.

A teljesség kedvéért meg kell jegyeznünk, hogy a Strasbourgban, 1992. november 5-én elfogadott Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartájának kihirdetéséről szóló 1999. évi XL. törvény sem felel meg a Nektv. valamennyi, kisebbség egyenjogúságát kimondó klauzulájának, hiszen a jogszabály 3. §-a Magyarország kötelezettségvállalását mindössze hat nyelv vonatkozásában mondta ki, tehát a 13 nemzeti vagy etnikai kisebbséghez képest szűkebben vonta meg a kedvezményezett kisebbségek körét.

Ugyancsak a teljesség kedvéért szeretnénk felhívni a figyelmet arra is, hogy információink szerint vannak olyan országok, amelyek a Nyelvi Kartához csatlakoztak, és a cigány nyelv, illetőleg annak valamely nyelvjárása esetében is vállalták a nemzetközi egyezményben foglalt kötelezettségek betartását.¹⁵

A nyelvoktatás tömegessé tételéhez és az anyanyelvű oktatás megteremtéséhez hasznosítható tapasztalatokat lehetne nyerni azoktól az európai országoktól, amelyek ezt a feladatot ellátják.

A cigány kisebbségi oktatással kapcsolatban tehát ismételten leszögezzük, hogy a nyelvi képzés hiánya miatt az elmúlt évek során összesen csak egy konkrét panasz érkezett hivatalunkhoz, amely nem feltétlenül jelenti azt, hogy ilyen igény a cigány kisebbség körében nincs. A magyar oktatási rendszer azonban egyelőre nem készült fel az esetleges igények kielégítésére.

A cigány kisebbségi oktatás jelenlegi - és e beszámolóban később részletesebben is tárgyalt - helyzetét, színvonalát ismerve megkockáztathatjuk annak kimondását: reális a veszélye annak, hogy a cigányság - a legnagyobb és "legpáneurópaibb" kisebbség¹⁶ - mind Magyarországon, mind a legtöbb európai országban előbb-utóbb elveszítheti anyanyelvét.

3.

Mérlegen a cigány kisebbségi oktatás elmúlt hat éve, avagy legalizálhatja-e a cigány kisebbségi oktatás a szegregációt?

A 32/1997. (XI. 5.) MKM rendelet - amely "a Nemzeti, etnikai kisebbség óvodai nevelésének irányelve és a Nemzeti, etnikai kisebbség iskolai oktatásának irányelve" kiadásáról szól - a következőképpen határozza meg a cigány kisebbségi oktatás tartalmát:

"1. A cigány kisebbségi oktatás biztosítja a cigány tanulók számára a cigányság kulturális értékeinek megismerését, a történelméről, irodalmáról, képzőművészetéről, zenei és táncművészetéről, valamint hagyományairól szóló ismeretek oktatását. E programnak nem kötelező eleme a cigány nyelv tanulása, de a szülők igénye alapján biztosítja a cigány nyelv általuk beszélt változatának oktatását. Az oktatás elősegíti a cigány tanulók iskolai sikerességét, illetve mérsékli esetleges hátrányaikat. Biztosítja a cigányság helyzetéről, jogairól, szervezeteiről és intézményeiről

szóló ismeretek oktatását. A pedagógia eszközeivel - asszimilációs elvárások nélkül - segíti a cigányság integrációját.

2. A cigány kisebbségi oktatásban kötelező a cigány népismeret, a műveltségi terület oktatása és az iskolai sikerességet elősegítő készségfejlesztés. Ezen kívül a tanulók tudásszintjének, készségeinek, etnokulturális háttérének és az iskola lehetőségeinek függvényében az alábbiak közül legalább három területet tartalmazzon:

- a) a tantárgyi fejlesztést;
- b) a kisebbségi önismeret fejlesztését;
- c) a szocializációs, kommunikációs fejlesztést;
- d) a folyamatosan szervezett cigány kulturális tevékenységet;
- e) az egyéni tehetséggondozást.

3.

a) A cigány nyelv oktatása esetén a hagyományos kisebbségi oktatási formákra vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni.

b) Ha az iskolában nem folyik a cigány nyelv oktatása, akkor legalább heti négy tanórai foglalkozás keretében kell - a 2. pontban meghatározottak szerint - az iskola által választott pedagógiai területek ismereteit oktatni.

c) Az a)-b) pontban meghatározottak mellett a cigány kisebbségi és tehetséggondozó oktatásban legalább heti három tanórai foglalkozás keretében biztosítani kell a differenciált képességfejlesztő foglalkozásokat, amelyek megszervezhetőek a napközis vagy tanulószobai foglalkozások keretében is."

A cigány kisebbségi programnak tehát két elemet kell tartalmaznia: egyrészt a kulturális nevelést, másrészt - a nemzetiségi oktatástól eltérően - a szociokulturális háttérrel összefüggő esetleges hátrányok csökkentését, és a tehetséggondozást.

A helyi tanterv e két fő részét az irányelv alapján, de önállóan kell elkészíteniük az iskoláknak. Az oktatási intézmény által kidolgozott programot a fenntartó hagyja jóvá. Be kell szerezni továbbá a helyi kisebbségi önkormányzat egyetértését is.

Az így kidolgozott és jóváhagyott program végrehajtásához kiegészítő normatíva igényelhető: A Magyar Köztársaság 2000. évi költségvetéséről szóló 1999. évi CXXV. törvény 3. számú melléklete szerint, a programban résztvevő minden gyermek után 27 500 forint kiegészítő hozzájárulás jár. (Ezt az összeget az intézmény-fenntartói jogokat gyakorló önkormányzatok kapják meg, amelyet - legalábbis elvileg - a kisebbségi oktatás személyi és tárgyi feltételeinek a biztosítására kellene fordítaniuk.)

A cigány kisebbségi oktatás működésével kapcsolatban - több eset tanulságait leszűrve - az alábbi visszásságokat tapasztaltuk:

- Bebizonyosodott, hogy a cigány kisebbségi oktatás csupán felzárkóztató oktatást jelent, azaz az iskolák egy része még a népismereti oktatást sem valósítja meg, kizárólag tantárgyi korrepetálást végez. Néhány esetben fellelhető az irányelv töredéke egy-egy tantárgy keretében, de messze nem az irányelv által előírtaknak megfelelően, más esetekben a pedagógiai program csupán mechanikus másolata az irányelvnek, és sem az órarend, sem a tanmenet nem tartalmaz tényleges népismereti anyagot.
- Az esetek egy részében a cigány kisebbségi oktatás megszervezésével párhuzamosan más tantárgyak "eltűnnek" a roma gyermekek órarendjéből: ilyen órák jellegzetesen az idegen nyelv és a számítástechnika.
- A cigány kisebbségi oktatás keretében tanító tanárok között nagyobb számban található képesítés nélküli, vagy nem megfelelő képesítéssel rendelkező oktató a nem kisebbségi oktatásban foglalkoztatott pedagógusokhoz képest (tipikus, hogy a természettudományi tantárgyakat nem szakos tanár tanítja).
- A "cigány osztályokat" sokszor a legrosszabban felszerelt termekben helyezik el; vagy az iskolának a kevésbé előnyös, például kevésbé napos, sötétebb részében.
- A cigány kisebbségi oktatás megszervezését - a többi kisebbségi oktatási formához hasonlóan, a Nektv. 43. § (4) bekezdésének megfelelően - a szülőknek kell kezdeményezniük. A kéressel a törvényes képviselő egyben nyilatkozik gyermeke származásáról is. A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) 2. § (2) bekezdése alapján a nemzetiségi és etnikai hovatartozásra vonatkozó adatok különleges adatoknak minősülnek. A 3. § (2) bekezdése szerint különleges adat akkor kezelhető, ha az adatkezeléshez az érintett írásban hozzájárul, vagy az adat kezelését törvény elrendeli. A 6. § (1) és (2) bekezdések alapján az érintettet, illetve törvényes képviselőjét tájékoztatni kell az adatfelvétel önkéntes jellegéről, céljáról, kezelésének módjáról. A közoktatással kapcsolatos jogszabályok nem tartalmazzák a kisebbségekhez tartozó tanulók adatai kezelésének rendjét, ezért a cigány kisebbségi program megszervezéséhez az érintettek - jelen esetben a szülők vagy a törvényes képviselők - írásbeli hozzájárulása, amely lényegében kezdeményezést jelent, kötelező. Ugyanis ez a szülői nyilatkozat egyben a gyermek kisebbségi származására is vonatkozik, amellyel felhatalmazza az oktatási intézményt ezen adat kezelésére.

Tapasztalataink szerint a cigány kisebbségi oktatás esetén sokszor nem a szülők kezdeményezik ennek az oktatási fajtának a megszervezését. Volt olyan esetünk, ahol a szülők egyáltalán nem nyilatkoztak a kérdésben, tehát tudtuk és beleegyezésük nélkül szervezték meg a programot.

Egy másik esetben a beiratkozás során, egy előre legépelt szöveget írtak alá a szülőkkel. A szülők több okból sem voltak abban a helyzetben, hogy önállóan döntsenek: egyrészt ehhez nem elégséges egy már előre megfogalmazott "nyomtatvány" elolvasása, ha előzőleg nem kaptak tájékoztatást arról, hogy mit is jelent ez a fajta oktatás. Adott esetben "a nyomtatvány" azonban konkrétan azt sem tartalmazta, hogy mit is kér az aláírója, csupán a cigány kisebbségi oktatást taglaló törvényi helyre (paragrafusra) utalt, annak megnevezése nélkül. Ez a gyakorlat formálisan talán jogszerű, azonban sértheti a szülők több alkotmányos jogát. Elsősorban sérül az a szülői jog, mely szerint megválaszthatja a gyermekének adandó nevelést, de sérül az identitás vállalásának és kinyilvánításának a szabadsága is.

Amennyiben az iskola beszerzi a szülők nyilatkozatát, az jelenthet problémát, ha a szülőket nem kellő részletességgel tájékoztatják a cigány kisebbségi oktatás lényegéről, és ezzel összefüggésben nem közlik velük például, hogy ezáltal külön osztályba kerülnek a gyermekeik.

- A Köot. 102. § (10) bekezdésének megfelelően amennyiben kisebbségi nevelést lát el egy oktatási intézmény, a pedagógiai program jóváhagyásához be kell szerezni a kisebbségi önkormányzat egyetértését is. A panaszok egy részében ez a feltétel sem teljesült a cigány kisebbségi oktatás megszervezésekor.

Nem szeretnénk a túlzó általánosítás hibájába esni, azonban kénytelenek vagyunk elmondani, hogy a cigány kisebbségi oktatást a helyi önkormányzatok az iskolákkal együttműködve, sokszor csupán a kiegészítő normatíva megszerzése érdekében szervezik meg, illetve kihasználják a roma kisebbségi oktatási formát a cigány származású tanulók - látszólag jogszerű - elkülönítésére (szegregálására).

A kisebbségi oktatás tartalmi követelményeinek igen gyakori hiányából ugyanis megalapozottan lehet következtetni arra, hogy a kisebbségi oktatás megszervezésének a célja nem az esélyek kiegyenlítése, hanem az önkormányzat, illetőleg az oktatási intézmény vagyoni érdeke. A kisebbségi oktatás szándékával létrehozott osztályok, tanulócsoportok pedig azt is szolgálhatják, hogy a roma tanulókat másként, illetőleg a többiektől elkülönítve kezeljék.

A cigány felzárkóztató oktatás éveken keresztül viták keresztjében állt. A kisebbségi terület szakértői kifogásolták az oktatási forma elnevezését, amely a cigányság egészét felzárkózásra szorulóknak bélyegezte. Az Oktatási Minisztérium 13/1999. (III. 8.) OM rendeletében a szabályozás változatlanul hagyása mellett új elnevezést adott az oktatási formának. Álláspontunk szerint azonban az alábbi indokok alapján tartalmi változtatásra is szükség lenne.

Bár a szöveg első pontja még a cigány tanulók "esetleges" hátrányairól szól, a második pontban leírt felsorolásból, melyből legalább három területet a cigány kisebbségi oktatásnak tartalmaznia kell, két feladatkör: az *a)* tantárgyi fejlesztés és a *c)* szocializációs, kommunikációs fejlesztés is egy káros sztereotípiát erősít. A szabályozás azt sugallja, hogy a roma gyermekek ösztönességükben véve fejlesztésre szorulnak, tehát elmaradottabbak a többi gyermeknél. Vagyis a cigány kisebbségi oktatás - a "felzárkóztató" szónak az elnevezésből való kihagyása után is - az elmaradottság értékítéletét fűzi a roma identitáshoz.

Meg kell említeni ennek az "üzenetnek" a gyermekekre gyakorolt hatását is. Vitathatatlan, hogy a felzárkóztatás egyénenként hasznos és szükséges lehet, azonban annak előírása egy egész népcsoport számára - még ha egy választható oktatási forma keretében is történik - megalázó. Ha lemaradással küzdő csoport tagjaként közelítünk a roma identitású gyermekekhez, akkor ez valós hátrányokat eredményez azoknál is, akik hátrányok nélkül kezdik meg tanulmányaikat. Az oktatási intézményben különösen nagy jelentősége van annak a szociálpszichológiai jelenségnek, amit önmagát beteljesítő jóslatnak szokás nevezni. Ha egy gyermeket "beskatulyáznak", reménytelen esetnek tartanak, akkor nem tudja teljesíteni azt, amire képes lenne; hiszen hiányzik a késztetés, hogy megfeleljen az elvárásoknak. Amennyiben ez ráadásul a gyermek identitása alapján történik, ennek nem "csupán" tanulmányi előmenetele, hanem identitástudata is kárát fogja látni.

A fenti érvek alapján azzal a jogalkotási javaslattal fordultunk az oktatási miniszterhez, hogy szabályozza újra a cigány kisebbségi oktatás tartalmát: törölje a cigány kisebbségi oktatás programjából a népismereti anyagon túli felzárkóztató jellegű oktatási területeket.

Az oktatási miniszter válaszában arról tájékoztatót, hogy napjainkra összegyűlt szakmai tapasztalatok birtokában kellő megalapozottsággal mérlegelhető a szabályozás korrekciója. Leszögezte, hogy az ombudsmani vizsgálatok eredményét igazolva, egyre több jel utal arra, hogy a hátrányos helyzetű cigány gyermekek tanulási esélyeit javító programokat és a cigány kisebbségi oktatást külön kell választani. Erre tekintettel az Oktatási Minisztérium 2001-ben munkacsoportot hoz létre a cigány gyermekek oktatásának átfogó elemzésére. A minisztérium - a szakmai elemzéseken alapuló eredményektől függően - tovább kívánja fejleszteni a cigány kisebbségi nevelés kereteit, ezzel egyidejűleg pedig kidolgozza a hátrányos helyzetű roma gyermekek iskolai esélyeit növelő programok megvalósításához szükséges feltételrendszert.

4.

A "kisebbségi oktatási (nevelési) intézmény" fogalmával kapcsolatos problémák, visszasságok

Egy kisebbségi önkormányzat elnöke azzal a panasszal fordult hozzánk, hogy az önkormányzat figyelmen kívül hagyta a kisebbségi önkormányzat egyetértési jogát a kisebbségi intézményként működő helyi óvoda új igazgatójának kinevezésekor.

Az ügy kivizsgálása során kiderült, hogy a kisebbségi intézmény törvényi fogalma ellentmondásos, illetőleg értelmezési kérdéseket vet fel. A jelenleg hatályos jogszabályi definíciót a Köotv. 121. § (6) bekezdése tartalmazza:

"A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény 29. §-ának (2) bekezdésében meghatározott kisebbségi intézmény e törvény alkalmazásában az a közoktatási intézmény, amelynek alapító okirata az e törvény 37. §-ának (5) bekezdésében foglaltak szerint tartalmazza a nemzeti, etnikai kisebbségi feladatok ellátását, feltéve hogy e feladatokat a közoktatási intézmény ténylegesen ellátja, továbbá óvoda, iskola és kollégium esetében a tanulók legalább huszonöt százaléka - három év átlagában - részt vett a nemzeti, etnikai kisebbségi óvodai nevelésben, illetve a nemzeti, etnikai kisebbségi iskolai nevelésben-oktatásban."

A fogalom három feltétel együttes meglétéhez köti a kisebbségi intézményi minősítést:

1. az alapító okirat tartalmához,
2. a tevékenység tényleges ellátásának követelményéhez,
3. a programban résztvevők létszámához.

Vizsgálatunk során megállapítottuk, hogy az óvoda alapító okiratában szerepel a nemzetiségi követelmények szerint megszervezett nevelés, melyet nemzetiségi óvodapedagógusok látnak el. A létszámkövetelmény megvizsgálásakor azonban kiderült, hogy az óvoda csupán két éve lát el nemzetiségi feladatot. Így a három év átlagában 25%-os gyermeklétszám követelménye értelmezhetetlen volt az adott esetben, hiszen "három év átlagában" megkövetelt "küszöbszám" nem kérhető számon egy csupán két éve nemzetiségi feladatot ellátó intézménynél. Az adott ügy kapcsán nyilvánvalóvá vált, hogy a jelenlegi definíció *alkalmazhatatlan* az újonnan alapított intézmények esetében, és így jogbizonytalanságot eredményez.

A fogalom tisztázása, illetve módosítása érdekében megkerestük az oktatási minisztert, aki a fogalom harmadik elemének, a három év átlagában vett huszonöt százalékos kisebbségi tanulói létszám követelményének alkalmazhatósága érdekében a "három év átlagában" szövegrész elhagyására vonatkozó javaslatunkkal egyetértett.

A definícióval kapcsolatban további változtatásokat is javasoltunk az oktatási miniszternek. A fogalom első eleme - az alapító okirat tartalma - véleményünk szerint nem tartalmi ismérv, és a Köot. 37. § (5) bekezdése amúgy is megköveteli minden nemzeti, etnikai kisebbségi feladatot ellátó intézménytől - tehát nem csupán a kisebbségi oktatási intézménytől -, hogy az alapító okirata tartalmazza ennek a feladatnak az ellátását.

A második feltétel - a tényleges ellátás követelménye - elvileg természetes, magától értetődő dolog, és a tényleges ellátás biztosítását, annak törvényi deklarálása önmagában nem garantálja.

Ezek alapján javasoltuk a fogalom következők szerinti módosítását:

"A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény 29. §-ának (2) bekezdésében meghatározott kisebbségi intézmény az a közoktatási intézmény, amely nemzeti, etnikai kisebbségi feladatot lát el, és az óvoda, iskola és kollégium esetében a tanulók legalább huszonöt százaléka részt vesz a nemzeti, etnikai kisebbségi óvodai nevelésben, illetve a nemzeti, etnikai kisebbségi iskolai nevelésben-oktatásban."

A jelenlegi fogalom "tényleges ellátásra" vonatkozó előírását csak a kisebbségi oktatás szakmai-tartalmi ellenőrzésének hatékonyabbá tételével lehet megvalósítani.

A szakmai ellenőrzést szabályozó rendelkezések alapján ugyanis az Oktatási Minisztériumnak - főszabályként - nincs közvetlen lehetősége települési, illetve intézményi ellenőrzést végezni. A Köot. 107. § (8) bekezdés ugyanis csak országos/térségi/megyei/fővárosi szinten biztosítja szakmai ellenőrzés kezdeményezését az Oktatási Minisztériumnak. Az Országos Közoktatási Értékelési és Vizsgaközponttól (OKÉV) szóló 105/1999. (VII. 6.) Kormányrendelet 4. §-a a fenntartón, a közoktatási intézményen és a települési önkormányzaton kívül csak az országos kisebbségi önkormányzatnak biztosít intézményi/települési szintű szakmai ellenőrzés végzésére megkeresési jogot.

A hatályos jogi szabályozás nem tartalmaz biztosítékot arra, hogy települési/intézményi szinten az esetenként szükséges szakmai ellenőrzés megtörténik, hiszen:

- a helyi önkormányzat sokszor ellenérdekelt egy szakmai ellenőrzés lefolytatásában,
- kisebbségi önkormányzat nem minden kisebbségi oktatást ellátó iskolával rendelkező településen alakul,
- az országos kisebbségi önkormányzat részvétele esetén sem garantált a kellő szakmai háttér annak a döntésnek a meghozatalához, hogy felkéri-e az OKÉV-ot ellenőrzésre.

Ugyanakkor a hozzánk érkező panaszok rávilágítanak arra a problémára, hogy szükség lenne egy, a kisebbségi oktatás tartalmát, annak "tényleges ellátását" hatékonyabban ellenőrző mechanizmusra. (Mint fentebb már utaltunk arra, nem ritka jelenség, hogy a helyi önkormányzatok az iskolákkal együttműködve, csupán a kiegészítő normatíva megszerzése érdekében, illetve a roma kisebbség elkülönítésének legalizálására, a tartalmi követelmények megvalósítása nélkül szervezik meg a cigány kisebbségi oktatást.)

Nézetünk szerint az Oktatási Minisztériumhoz telepített szakmai kontroll nem sértené az önkormányzatiság elvét, hiszen a szakmai követelményeket egyébként is az Oktatási Minisztérium állapítja meg. Ezért jogalkotási javaslatunkban kezdeményeztük, hogy az intézményi szintű szakmai ellenőrzés elvégzésére az OM is kapjon jogszabályi felhatalmazást.

Egy kisebbségi önkormányzat elnöke beadvánnyal fordult a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztósához, mert a három falu fenntartásában működő - iskolát és óvodát is magába foglaló - közoktatási intézmény igazgatójának kinevezése során, a kisebbségi önkormányzat nem gyakorolhatta egyetértési jogát.

A Köot. 102. § (10) bekezdése - összhangban a Nektv. 29. § (2) bekezdésével - kimondja, hogy kisebbségi oktatási intézmény vezetőjének megbízása és megbízásának megszűnése előtt be kell szerezni a kisebbségi önkormányzat egyetértését. A panasszal érintett közoktatási intézmény - iskola és óvoda - a Köot. 121. § (6) bekezdése szerint, nem minősült egyértelműen "kisebbségi intézménynek", ugyanis az alapító okiratban ilyen kitétel nem szerepelt.

Ugyanakkor a pedagógiai program kisebbségi feladatokat taglalo részéből, valamint a volt igazgatónő és a kisebbségi önkormányzat elnökének a kijelentései alapján megállapítható volt, hogy az iskola ténylegesen ellátott és ellát nemzeti, etnikai kisebbségi feladatokat.

Megállapítható volt az is, hogy - az alapító okirat hiányossága ellenére - három év átlagában a tanulók (óvodások) "legalább 25%-a" részt vett a kisebbségi oktatásban, illetőleg nevelésben, tehát a kisebbségi intézménnyé történő minősítéshez pusztán a törvényi fogalommeghatározás formális eleme hiányzott, azaz csak az alapító okiratban nem szerepeltették az intézmény kisebbségi voltát.

A települési önkormányzatok azt állították, hogy a három község közös oktatási, nevelési intézménye azért nem minősül kisebbségi jellegűnek, mert a kisebbségi programokban résztvevők aránya nem éri el a gyermeklétszám 25%-át.

A panaszosok és a bepanaszolt önkormányzatok állításai közötti ellentmondás tisztázása érdekében megvizsgáltuk az intézmény által az Oktatási Minisztériumnak évente küldött statisztikai jelentéseket és a tanulók, illetve a kisebbségi oktatásban részt vevő diákok (és óvodások) létszámát bemutató - a többlettámogatás megszerzéséhez szükséges - éves igénylőlapot. Ennek eredményeként megállapítottuk, hogy az első esetben pontosan a diákok 25%-a, míg az utóbbi esetben a tanulók 49%-a vett részt nemzeti, etnikai kisebbségi óvodai nevelésben, illetve nemzeti, etnikai kisebbségi iskolai nevelésben-oktatásban.

A Magyar Köztársaság költségvetéseiről szóló törvények az elmúlt három évben egyöntetűen előírták, hogy kiegészítő támogatást ebben a körben csak az a nevelési-oktatási intézmény igényelhet, amelynek alapító okirata tartalmazza a nemzeti-etnikai kisebbségi feladatok ellátását. A vizsgált iskola alapító okirata azonban ezt annak ellenére sem tartalmazta, hogy ilyen igényt több alkalommal benyújtottak az államháztartás felé.

Megállapítottuk tehát, hogy az alapító okirat hiányossága - és az ennek ellenére történő költségvetési támogatás igénybevétele - a képviselő-testületek mulasztására vezethető vissza, és az önkormányzatok felelősségi körébe tartozik megelőzni az újabb jogsértést. A téma szempontjából nem érdektelen idézni a Köot. miniszteri indokolását sem, mely szerint: "nem önmagában az elnevezés, az alapító okirat, hanem a feladat tényleges ellátása az, amelyik egy intézményt kisebbségi feladatok ellátásában közreműködő intézmények közé sorol".

Az említett - statisztikai adatokat is tartalmazó - dokumentumok alapján kezdeményeztük a fenntartó önkormányzatoknál az iskola igazgatójának megválasztásáról szóló határozataik visszavonását és az alapító okirat módosítását.

Kérésünknek nem tett eleget egyik önkormányzat képviselő-testülete sem, annak ellenére, hogy így nyilvánvalóvá vált a jogalap nélküli gazdagodás ténye. Azzal ugyanis, hogy a fenntartók

figyelman kívül hagyták az iskola által kitöltött igénylőlapok adatait, illetőleg a tényleges kimutatások ellenére cáfolták az intézmény kisebbségi jellegét, óhatatlanul is több millió forint költségvetési támogatás jogtalan felvételének "gyanújába" keverték magukat. Az ügy körülményeire és az érintett önkormányzatok anyagi lehetőségeire is figyelemmel, érthetetlennek tartjuk a képviselő-testületek eljárását, konkrétan azt, hogy még a jogcím nélkül felvett költségvetési támogatás visszafizetésének a kockázatát is vállalták annak érdekében, hogy a cigány kisebbségi önkormányzatot megfoszthassák egyetértési joga gyakorlásától.

Tekintettel arra, hogy a törvényesség helyreállítására irányuló kezdeményezésünk nem vezetett eredményre, nem maradt más választásunk, mint a nevelési-oktatási intézmény szakmai ellenőrzésének az indítványozása annak megállapítása érdekében, hogy a közoktatási intézmény kisebbségi jellegűnek minősül-e vagy sem.

A közigazgatási hivatal - megkeresésünkre - szintén kifejtette az üggyel kapcsolatos álláspontját, és felszólította az önkormányzatokat arra, hogy az Országos Cigány Önkormányzat képviselőjének a bevonásával gondoskodjanak az iskola és az óvoda kellő alapossággal történő szakmai ellenőrzéséről. Mivel a közigazgatási hivatal is alaposnak találta annak gyanúját, hogy a közoktatási intézmény, illetve a fenntartói jogokat gyakorló három önkormányzat jogosulatlanul igényelt, és használt fel központi költségvetési támogatást, kezdeményezte az Állami Számvevőszék vizsgálatát is.

Az Obtv. 24. §-ában foglalt rendelkezés alapján, törvényi kötelezettségünknek tettünk eleget azzal, hogy az ügyben kezdeményeztük a megyei főügyészség vizsgálatát is. Kétségtelen ugyanis, hogy az iskola és óvoda székhelye szerinti önkormányzat tisztségviselői, a körjegyző, valamint az oktatási intézmény igazgatója tévedésbe ejtették az államháztartás kezelőjét (TÁKISZ), illetve hivatali helyzetükkel visszaélve jelentős összeget - több millió forintot - jogosulatlanul igényeltek az iskola részére. (Az erre vonatkozó vizsgálat még nem zárult le.)

IV.

A kisebbségi nyelvi jogok helyzete

1.

A nyelvtanulással, illetőleg a nyelvvizsgák letételével kapcsolatos 2000. évi változások

Az elmúlt évtizedekben az idegen nyelv alap-, közép- vagy felsőfokú tudásáról kizárólag az Eötvös Loránd Tudományegyetem felügyelete alatt álló Idegen Nyelvi Továbbképző Központ (közismert nevén a "Rigó utcai nyelvvizsgaközpont") adhatott ki bizonyítványt. Egyes városokban (például Miskolc, Debrecen) lehetett ugyan vizsgát tenni, de a bizonyítványt ekkor is a fővárosi központ állította ki. Az állami nyelvvizsgával, illetőleg a nyelvvizsga-bizonyítvánnyal egyenértékű vizsgákat, valamint a vizsga letételét igazoló - hitelesnek minősülő - okiratokat egy miniszteri rendelet melléklete sorolta fel.

Az idegennyelv-tudást igazoló államilag elismert nyelvvizsgáztatás rendjében 2000. január 1-jét követően jelentős változás történt. Az állami nyelvvizsgák helyébe az államilag elismert nyelvvizsgák léptek. A nyelvvizsgáztatást szabályozó 71/1998. (IV. 8.) Korm. rendelet megszüntette a Rigó utcai nyelvvizsgacentrum monopóliumát. Jelenleg a vizsgáztatásra és a nyelvvizsga-bizonyítvány kibocsátására valamennyi vizsgaközpont jogosult, amely megkapta az erre szóló felhatalmazást, az ún. akkreditációt.

Az akkreditációs eljárás jogi előírásainak betartásáról a Nyelvvizsgáztatási Akkreditációs Központ (a továbbiakban: Központ) gondoskodik. Ez a szerv adja ki a Nyelvvizsgát Akkreditáló Testület (a továbbiakban: Testület) állásfoglalása alapján az első fokú akkreditációs határozatokat, végzi a külföldön szerzett nyelvvizsga-bizonyítványok honosítását, vezeti a nyelvvizsgák anyakönyveinek nyilvántartását. Vizsgaközpontként olyan jogi személy akkreditálható, amely legalább két nyelvből, vagy egy nyelvből több vizsgarendszer szerint képes és alkalmas legalább általános nyelvi (nem szakmai) nyelvvizsgák lebonyolítására, továbbá az írásbeli és a szóbeli készségek mérésére, vizsgarendszere megfelel az akkreditáció feltételeinek, és megfelelő számú, nyelvvizsgáztatásra alkalmas személy vizsgáztatóként való folyamatos alkalmazását igazolja.

Az akkreditációs eljárás lefolytatásáért igazgatási szolgáltatási díjként egyszeri akkreditációs díjat kell befizetni a Központ számlájára. A díj mértéke egy vizsgarendszer két nyelvből való akkreditációja esetén 1500000 Ft, mely minden további nyelv esetén 300000 Ft-tal emelkedik. A kevesek által beszélt, illetőleg ritka nyelvek akkreditációját nyelvenként 100000 Ft-ban határozták meg. Ezen felül a vizsgaközpontok évenként akkreditációs-felügyeleti díjat is kötelesek fizetni.

Az egyik országos önkormányzat elnöke beadvánnyal fordult hozzánk, amelyben azt kifogásolta, hogy az idegennyelv-tudást igazoló államilag elismert nyelvvizsgáztatás új rendje hátrányosan érinti a magyarországi nemzeti kisebbségeket.

A panasz kapcsán megállapítottuk, hogy a 2000. év első felében valóban szűkültek a kisebb nyelvekből történő vizsgatételi lehetőségek. Az Oktatási Minisztérium álláspontja szerint ennek az volt az oka, hogy bár 1999 szeptemberétől be lehetett volna nyújtani az akkreditációs kérelmeket, az akkor hatályos jogszabályok alapján államilag elismert nyelvvizsga-bizonyítvány kiadására jogosult intézmények megvárták a szabályozás végleges formáját, illetőleg huzamosabb időt vett igénybe az új rendszer megismerése is. Emiatt csak ez évben került sor az első akkreditációkra. A 2000. év első hat hónapjában az Idegennyelvi Továbbképző Központ hét idegen nyelv esetében kapott engedélyt általános nyelvvizsgáztatásra. Emellett a Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem kilenc nyelv esetében rendelkezett engedéllyel gazdasági szakmai nyelvvizsgáztatásra.

Az év második felében további akkreditációkra kerül sor, így a Nektv. 42. §-ában felsorolt tizennégy kisebbségi nyelv közül jelenleg bolgár, horvát, lengyel, lovári, német, román, szerb és szlovák nyelven tehető államilag elismert nyelvvizsga. Az Idegennyelvi Továbbképző Központ a közeljövőben fogja benyújtani akkreditációs kérelmét - a felsoroltakon kívül - az ukrán, szlovén és görög nyelvre is, azonban a kérelmek elbírálása még nem történt meg.¹⁷

A kisebbségi oktatási jogok érvényesülésének előmozdítását kiemelt feladatunknak tartjuk. A kisebbségi önazonosság-tudat megőrzése szempontjából ugyanis alapvető jelentőséget tulajdonítunk annak, hogy az oktatási rendszer kellő módon segítse a nemzetiségeket anyanyelvük megőrzésében, illetve elsajátításában.

Ezért elfogadhatatlan, hogy az egyébként általunk is indokoltnak és szükségesnek tartott nyelvvizsgáztatási reform következtében szűküljenek a nemzetiségi nyelvi vizsgák lehetőségei.

Az idegennyelv-tudást igazoló államilag elismert nyelvvizsgáztatás kérdését napirendre tűztük az oktatási miniszterrel 2000 júniusában tartott szakmai megbeszélésünkön is, melynek során felhívtuk a tárca vezetőjének a figyelmét néhány megoldást igénylő problémára.

Így különösen hiányosságként értékeltük, hogy az idegennyelv-tudást igazoló államilag elismert nyelvvizsgáztatás rendjéről és a nyelvvizsga-bizonyítványokról szóló, fentiekben hivatkozott kormányrendeletben nincs speciális szabály a nemzetiségi nyelvekre.

A jogszabály ugyanis csak az ún. "kis nyelvek" esetében¹⁸ tartalmaz könnyítést, alacsonyabb összegű akkreditációs díjat, illetőleg nem határoz meg preferenciákat a Nektv.-ben felsorolt kisebbségi (nemzetiségi) nyelveken történő vizsgalehetőségek biztosítására.

Nem tartottuk elfogadhatónak azt sem, hogy az akkreditációs díjból befolyt összegből csak annyi fordítható a kis nyelvek nyelvvizsgarendszereinek kialakításával és működtetésével kapcsolatos feladatok ellátására, amennyit nem használnak fel a Testület szakmai feladatainak finanszírozására, illetve a Központ működtetésére.

Az oktatási miniszter egyetértett azzal a felvetésünkkel, hogy felül kell vizsgálni a nemzetiségi nyelvek vizsgarendszereinek kialakításával és működtetésével kapcsolatos feladatok finanszírozását, és a kormányrendeletben szereplő "maradékelnv" alkalmazása helyett, a tényleges működési költséget kell erre a célra biztosítani.

Az oktatási tárcával szorosán együttműködve a 2000. év utolsó negyedévében hivatalból vizsgálatot indítottunk, melynek célja, hogy a tapasztalati tények alapján a jogalkotó szervek részére megfogalmazott javaslatainkkal előmozdítsuk a felsőoktatási rendszer korszerűsítését, és a hatályos jogszabályi környezetben esetlegesen előforduló anomáliák megszüntetését. Ennek keretében át kívánjuk tekinteni az államilag elismert nyelvvizsgáztatás új rendjét is. Figyelemmel arra, hogy az átalakulás még nem ment végbe, konkrét javaslatokat majd a 2001. év tavaszán, tehát a beszámoló lezárását követő időszakban tudunk megfogalmazni az Oktatási Minisztérium részére.

2.

A kisebbségi névhasználattal, illetve a nemzetiségekhez tartozók anyakönyvi nyilvántartásával kapcsolatos javaslataink

A családi és az utónév egyik funkciója, hogy az embereket egymástól megkülönböztesse. Anyakönyvezése után a személy ezt a nevet jogosult, de egyben köteles is viselni, mert ez személyazonosságának a megállapításához szükséges, ugyanakkor az identitásának egyik lényeges kifejezője is. Különösen így van ez a kisebbségi nevek esetében, hiszen ezek a nemzetiségi önazonosságtudat vállalásának és kifejezésének formái lehetnek. Egy adott kisebbségre jellemző név viselése egyértelműen utalhat a nemzetiségi felmenőkre, illetve - az egyén döntésétől függően - az identitás külvilág felé való kinyilvánításának eszköze is lehet. A kisebbségi közösség egyik fontos összetartó eleme a történelmileg kialakult utónevek fennmaradása és átörökítése a következő nemzedékekre. Ezért van tehát kiemelt jelentősége annak, hogy a Nektv. 12. § (1) bekezdése biztosítja a kisebbséghez tartozó személyeknek azt a jogot, hogy saját és gyermekük nevét szabadon megválaszthassák.

A múlt évi beszámolóban már utaltunk arra a jogalkalmazási problémára, amely a kisebbséghez tartozó személyek anyakönyvezésének nem megfelelő jogi szabályozására vezethető vissza. Ennek az az alapja, hogy bár a jogszabályok szerint a szülők a nemzetiségi utónevekkel kiegészített Magyar Utónévkönyvben szereplő nevek anyakönyvezését kérhetik, ez a kiadvány mind a mai napig nem készült el.

Eljárásunk azt követően indult, hogy egy anyakönyvvezető a szerb nemzetiségű panaszos kislánya részére a Magyar Utónévkönyvben nem szereplő Jelena utónevet csak azzal a feltétellel jegyezte volna be, ha valamelyik szülő írásbeli nyilatkozatot tesz a kisebbséghez tartozásáról.

Ez az ügy azzal zárult, hogy a Magyar Tudományos Akadémia Nyelvtudományi Intézetének szakvéleménye alapján a Jelena nevet felvették a szabadon anyakönyveztethető (magyar) utónevek közé. A panaszos így nemzetiségének igazolása nélkül is kérhette az utónév anyakönyvezését.

A panaszos által előadott sérelem ezzel orvoslást nyert, azonban a jogszabályok áttekintése alapján úgy ítéltük meg, hogy a kisebbségi utónevek anyakönyvezésének rendje, illetve az ehhez kapcsolódó jogalkalmazási gyakorlat több szempontból is aggályokat vet fel. A konkrét ügytől elvonatkoztatva ezért további intézkedéseket tartottunk szükségesnek. Álláspontunk szerint a kisebbségi jogok maradéktalan érvényesülése az anyakönyvezési eljárás során a hatályos szabályozás egészének reformját feltételezi, ezért javaslataink a joganyag átfogó módosítását célozták.

A név megválasztásának, viselésének a joga nem az Alkotmányban nevesített önálló alapjog, hanem az ember olyan joga, amely kapcsolatban áll az emberi méltósággal és a jó hírnévhez való joggal. Ez a kapcsolat azonban nem annyira szoros, hogy a névviselési jog önálló alapjogi státusát meg lehetne állapítani. Ilyen értelmezés mellett megengedett, hogy - elsősorban az egyén, illetve mások, és az egész társadalom érdekében - a név választásával, viselésével és az anyakönyvezett név megváltoztatásával kapcsolatosan törvényi korlátozásokat állapítson meg.

Ezt a jogértelmezést továbbgondolva arra a megállapításra lehet jutni, hogy az érintett, illetve mások, és a társadalom érdekében hivatkozással csak akkor lehet egy név anyakönyvezését megtagadni, ha az személyiségi jogot sért, illetve bántó, lealacsonyító tartalmú. Álláspontunk szerint minden egyéb esetben tiszteletben kell tartani a szülő döntését, és be kell jegyezni a választott utónevet.

A Magyar Utónévkönyvet tehát csak egy speciális katalógusnak kellene tekinteni, mely segíti a szülők névválasztását, ugyanakkor nem látjuk alkotmányos indokát annak, hogy valamely utónév anyakönyvezését pusztán azért tagadják meg, mert nem szerepel ebben a kiadványban. Tény, hogy a Magyar Tudományos Akadémia Nyelvtudományi Intézetének szakvéleménye alapján lehetőség van arra, hogy új nevek kerüljenek be az Utónévkönyvbe, azonban az ilyen eljárás hosszan elhúzódhat. (Volt olyan eset, amikor a szülő által választott utónevet csak több év elteltével anyakönyvezték.)

Álláspontunk szerint a jogszabályoknak nem azt kellene biztosítaniuk, hogy a nemzeti vagy etnikai kisebbséghez tartozó személyek a névválasztás során többletjogokkal rendelkezzenek, hanem az általános névhasználati szabályokat lenne célszerű megváltoztatni annak érdekében, hogy a magyar állampolgárok is kapjanak lehetőséget a szabad - akár nemzetiségi vagy idegenül hangzó - nevek választására, viselésére. E jogot az állam csak kivételesen, a gyermek érdekében korlátozhatná, például akkor, ha a szülők által választott névvel kapcsolatban felmerülne az, hogy annak anyakönyvezése a gyermek személyiségi jogait, méltóságát esetleg sértené. Nem tartjuk valószínűnek általában, hogy valaki a gyermekének akkor is idegen, illetve nemzetiségi utónevet kívánna adni, ha a döntés mögött nincs valódi kisebbségi kötődés. Ezzel kapcsolatban viszont azt is el kell mondanunk, hogy nem tartanánk kifogásolhatónak egy ilyen gyakorlatot, bár a névviselési szabályok liberalizálása elvileg azt is eredményezhetné, hogy nőne a "slágernek számító" utónevek anyakönyvezése iránti kérelmek száma.¹⁹

Abban az esetben, ha a szabad utónévválasztás - az anyakönyvi tvr. megfelelő módosításával - nem válik általános jelleggel biztosítottá valamennyi magyar állampolgár számára, felül kell vizsgálni a kisebbségi nevek anyakönyvezésének eddigi gyakorlatát.

Véleményünk szerint a nemzetiségi nevek esetében a Nyelvtudományi Intézet nem tud adekvát döntést hozni, ezért nem indokolt szakhatósági közreműködése. Az esetleges visszaélések, illetve a gyermek jogait sértő névadás megelőzése érdekében az egyes kisebbségek anyaországainak utónévkönyveit lehetne átvenni, ennek hiányában pedig az országos kisebbségi önkormányzatok foglalhatnának állást abban a kérdésben, hogy valamely utónév kisebbséginek minősül-e vagy sem.

A teljesség kedvéért meg kell említenünk, hogy az anyakönyvezés, illetőleg a névhasználat kérdésében jogalkotási javaslattal fordultunk a belügyminiszterhez is, amelyben alternatívát fogalmaztunk meg:

Kértük az anyakönyvekről, a házasságkötési eljárásról és a névviselésről szóló 1982. évi 17. tvr. módosítását annak érdekében, hogy az anyakönyvezésnek ne legyen feltétele a választott név szerepeltetése a Magyar Utónévkönyvben, valamint az anyakönyvezés csak a személyiségi jogot sértő, illetve a sértőnek vagy bántónak tekinthető utónevek esetében legyen megtagadható.

Ezzel párhuzamosan - arra az esetre figyelemmel, ha a Belügyminisztérium ajánlásunkkal nem értene egyet -, azt javasoltuk, hogy a Magyar Utónévkönyv valóban egészüljön ki nemzetiségi utónevekkel, illetve alkossák meg az ennek rendjére vonatkozó, a kisebbségek országos önkormányzatai véleményezési jogát is biztosító eljárási szabályokat.

A tárca a második - tényleges költségkihatásokkal járó - javaslatunkat fogadta el. (A névhasználat teljes körű szabadságának biztosítására vonatkozó első javaslatunk nem igényelt volna költségvetési forrásokat.)

A Belügyminisztériumtól kapott tájékoztatás szerint a Magyar Utónévkönyv bővítése, illetve kiegészítése során meg fogják keresni a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatalt, valamint az Országos Önkormányzatokat. Az így kiegészített névjegyzék tartalmazni fogja mind a tizenhárom nemzeti és etnikai kisebbség utóneveit, a nemzetiségre való utalás nélkül. Jogszabályban kívánják rendezni azt is, hogy ha a szülő olyan kisebbségi utónevet szeretne adni gyermekének, amely nem szerepel a névjegyzékben, akkor az országos önkormányzat támogató javaslata alapján kérhesse annak anyakönyvezését. A jövőben tehát bárki, a hovatartozásától függetlenül választhatna ebből az utónévállományból.

Javaslatunk elfogadásával a kisebbségi jogok sérelmének veszélye elhárult, ettől függetlenül továbbra is úgy ítéljük meg, hogy egy korszerűbb, a szülők érdekeit jobban szem előtt tartó anyakönyvezési gyakorlat megvalósulását segítené, ha a tárca a hatályos szabályozás egészének reformját célzó felvetésünket támogatná.

3.

A kisebbségi nyelvhasználat közszereplések alkalmával

A kisebbségi ombudsman elmúlt években folytatott vizsgálati tevékenységének tapasztalatait áttekintve elmondhatjuk, hogy - a kisebbségi nevek anyakönyvezésével, illetve általában a kisebbségi nyelvoktatással kapcsolatos ügyeken túl - relatíve kevés, kifejezetten a kisebbségi nyelvhasználatot érintő panasz érkezett hozzánk. A 2000. év ugyanakkor "produkált" egy olyan esetet, amely szokatlanságával, egyedi jellegével - és mindenekelőtt "tanulásaival" - e beszámoló lapjaira kívánkozik.

Az egyik budapesti kerületben működő német kisebbségi önkormányzat volt elnöke - aki jelenleg is német kisebbségi önkormányzati képviselő - számos, különböző tartalmú és más-más kifogást megfogalmazó beadvánnyal fordult a kisebbségi ombudsmanhoz. Az eset szempontjából nem érdektelen megemlíteni azt a tényt, hogy a panaszos, képviselőtársaihoz fűződő viszonya megromlott, és többek között ez vezetett oda, hogy a kisebbségi önkormányzat képviselő-testülete megfosztotta őt elnöki tisztségétől. Az illető képviselő az egyik panaszában előadta azt is, hogy képviselőtársai nem hajlandók a kisebbségi önkormányzat ülésein németül beszélni, és amikor ő kifejezetten ragaszkodott ahhoz, hogy felszólalásait német nyelven tegye meg, olyan tartalmú határozatot hoztak, miszerint "a képviselő-testületi üléseken a tárgyalás nyelve a magyar". A panaszos a kisebbségi önkormányzat határozatát több okból törvénytörőnek tartotta, és külön beadványban kérte a Fővárosi Közigazgatási Hivatal vezetőjét arra, hogy a határozattal szemben tegyen törvényességi észrevételt. A közigazgatási hivatal vezetője e kérésnek azszal az indokolással nem tett eleget, hogy az ügyben törvénytörés nem történt, és mivel a képviselő-testület tagjainak a többsége nem beszéli a német nyelvet, az ülések magyar nyelven történő tartása "célszerű".

Az ügyben lefolytatott vizsgálat során a közigazgatási hivatal vezetőjének álláspontját több szempontból aggályosnak minősítettük.

Jogrendünkben ugyanis az egyik legáltalánosabban elfogadott alapelv, hogy a magyar nyelv - akár csak csekélyebb fokú - ismeretének hiánya miatt senkit nem érhet hátrány, illetőleg a különböző hatósági eljárásokban és közszereplések során általában mindenki jogosult az anyanyelvét használni. Ezt bizonyítja az is, hogy még a Magyar Köztársaság legfelsőbb államhatalmi és népképviselői szervében, az Országgyűlésben is megilleti a nem magyar anyanyelvű országgyűlési képviselőket az a jog, hogy felszólalásaikat anyanyelvükön tegyék meg.²⁰ Ezen túlmenően több magas szintű jogszabály egyértelműen és félreérthetetlenül tartalmazza az anyanyelv használatának jogát.

Így például az Alkotmány 68. § (2) bekezdése kimondja, hogy: "a Magyar Köztársaság védelemben részesíti a nemzeti és etnikai kisebbségeket. Biztosítja kollektív részvételüket a közéletben, a saját kultúrájuk ápolását, anyanyelvük használatát..."

Az Alkotmány által "államalkotó tényezőként" elismert nemzeti és etnikai kisebbségeknek az alaptörvényben, illetőleg Nektv.-ben biztosított, egyéni és közösségi jogai elsősorban az asszimiláció megakadályozását, az oktatási és kulturális autonómia megteremtését és kiteljesítését célozzák. E célkitűzések körében kiemelt figyelmet élveznek a sajátos nyelvi jogok, amelyek gyakorlása, illetve gyakorolhatósága a legkifejezőbb objektív ismérvet is jelenti a valamely kisebbségi közösséghez tartozásnak.

Ezen alkotmányi rendelkezéssel összhangban a Nektv. "Nyelvhasználat" címszó alatt deklarálja, hogy az "Országgyűlésben a kisebbséghez tartozó képviselő az anyanyelvét is használhatja",²¹ illetőleg azt is, hogy a helyi önkormányzat képviselő-testületében helyet foglaló kisebbségi képviselőt is megilleti az anyanyelv használatához fűződő jog.

A Nektv. - amely elismeri a magát valamely kisebbséghez tartozónak valló helyi önkormányzati képviselők anyanyelv használati jogát - ugyan nem mondja ki külön azt, hogy a kisebbségi önkormányzati képviselőket a saját képviselő-testületi üléseiken ugyanez a jog megilleti, azonban az anyanyelv használatának tiltása vagy megakadályozása a kifejezetten a kisebbségi jogok érvényre juttatása céljából létrehozott testületek ülésein egyértelműen az Alkotmány és a Nektv. rendelkezéseibe ütköző cselekményként értékelhető.

Kétségtelen tény, hogy az egyes nemzetiségekhez tartozók az évszázadokon keresztül tartó (és sokszor korántsem "spontán") asszimiláció következtében már nem beszélik anyanyelvüket, illetőleg tény az is, hogy az anyanyelv használata esetükben megnehezíti a különböző hatóságokkal, önkormányzatokkal és egyéb társszervekkel való kapcsolattartást.

Nem vonhatjuk kétségbe azt sem, hogy a közigazgatási hivatalok számára esetenként gondot okoz a kisebbségi önkormányzati testületi üléseken nem magyar anyanyelven készített jegyzőkönyvek lefordítása, illetőleg a jegyzőkönyvbe foglalt határozatok tanulmányozása. Ettől függetlenül tény, hogy az ország egyik közigazgatási hivatala sem alakított ki olyan gyakorlatot, amely megakadályozta volna azt, hogy a kisebbségi önkormányzatok üléseit, tanácskozásait anyanyelvükön tartsák, és dokumentumaikat (határozataikat) is ennek megfelelően készítsék, illetve terjesszék fel.

Az ügyvel kapcsolatban szükségesnek tartottuk felhívni a figyelmet arra is, hogy az 1999. évi XL. törvény ratifikálta a Strasbourgban, 1992. november 5-én létrehozott Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartájában foglalt rendelkezéseket, amelyek értelmében a Magyar Köztársaság egyértelműen elkötelezte magát Európa történelmi, regionális vagy kisebbségi nyelveinek megóvása, valamint ezek magánéleti és közéleti gyakorlásának biztosítása érdekében. A Karta 7. Cikk 1/d. pontja értelmében, a szerződő államok által támogatott célként került kiemelésre a "kisebbségi nyelveknek a magánéletben és közéletben, szóban és írásban való használatának megkönnyítése és/vagy bátorítása".

A Karta 10. Cikke a közigazgatási hatóságok és a közszolgálati szervek feladatairól szólva széles körben lehetővé, sőt esetenként kötelezővé teszi a kisebbségi nyelvek szóban, illetve írásban történő használatát, így különösen a 10. Cikk 2/f. pontja "a helyi testületek közgyűlési vitáiban" is biztosítja "az állam hivatalos nyelvétől" eltérő - a Karta hatálya alá tartozó - nyelv használatát.²²

Az ügyben tehát az országgyűlési biztos kénytelen volt megállapítani, hogy a Fővárosi Közigazgatási Hivatal vezetője azzal a mulasztásával, hogy nem tett törvényességi észrevételt a kisebbségi önkormányzat nyelvhasználatot korlátozó - több szempontból törvénybe ütköző - határozatával szemben, megsértette az Ötv. 99. § (1) bekezdésében foglalt kötelezettségét.

Kezdeményezésünk alapján - amely a törvényesség helyreállítását célzó intézkedések megtételére vonatkozott - a Fővárosi Közigazgatási Hivatal vezetője arról tájékoztatott, hogy megtette az általunk kért törvényességi észrevételt, melynek hatására a kisebbségi önkormányzat a nyelvhasználattal kapcsolatos jogsértő határozatát hatályon kívül helyezte.

V.

Az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében, illetőleg a kisebbségi törvény 3. § (5) bekezdésében szabályozott diszkriminációtilalom megsértésének esetei

1.

A közvetlen diszkrimináció tipikusnak tekinthető esetei

Közvetlen diszkriminációnak nevezzük a hátrányos megkülönböztetés azon eseteit, amikor egyrészt a jogsértés ténye - a tényleges hátrányokozás, a jogszerűen járó előnyöktől való megfosztás - kétségtelenül bekövetkezik és annak az oka nyilvánvalóan vallási vagy nemzeti (etnikai) hovatartozásra, politikai nézetekre, sajátos társadalmi helyzetre stb. vezethető vissza.

A leplezetlen, nyílt diszkrimináció társadalomra való veszélyessége és káros (irritáló) hatása óriási, hiszen ezekben az esetekben a társadalom bizonyos tagjai vagy csoportjai másokkal szemben - azok valamilyen valós vagy vélt ismérve, objektíven sokszor nem is lehetséges minősítése ("kategóriába sorolása") alapján - ellenségesen, kirekesztően, esetleg tényleges kárt okozva lépnek fel.

Az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezés - a nemzetközi jog legfontosabb dokumentumaival összhangban - ugyan a diszkrimináció valamennyi fajtáját tiltja, azonban mi ezen beszámoló keretei között csak a nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozás miatti (etnikai) diszkriminációval szeretnénk bővebben foglalkozni.

Az Európa Tanács, az Európai Unió Magyarországról készített országjelentései, illetőleg legutóbb a Human Rights Watch "a világ emberjogi helyzetéről" 2001. január 16-án közzétett éves jelentése is foglalkozott az etnikai diszkrimináció problémakörével. Ez utóbbi dokumentum Magyarországról szóló része - az Egyesült Államok Külügyminisztériumának emberjogi országjelentésére hivatkozással - kimondta, hogy "a romák és a külföldiek Magyarországon diszkrimináció, valamint erőszakos rendőri túlkapások áldozatai".

A magyarországi viszonyokat mélységében nem ismerő, Európa bármely országában, vagy akár a tengeren túl élő polgárban az ilyen sommás - konkrét példákkal nem alátámasztott - megállapítás könnyen keltheti azt a benyomást, hogy Magyarországon a xenofóbia általános jelenség. Jó példát szolgáltat erre például az Amnesty International (AI) holland szekciójának a közelmúltban közzétett fizetett újsághirdetése, amely - mint kiderült, nem ellenőrzött információk alapján - arról számolt be, hogy Magyarországon "rendőrök roma gyermekeket bántalmaztak, illetve kínoztak". A hirdetés 2001 januárjában történt közzététele óta tudjuk, hogy az AI belátta tévedését és bocsánatot kért a Magyar Köztársaságtól.

Mind a külföldi szervezetek által készített országjelentések közzétételét követő időszakban, mind a Magyarországon történt - valós vagy feltételezett - atrocitásokról szóló híradások alkalmával jelentős számban fordulnak hozzánk érdeklődők, firtatva a hazánkban tapasztalható rasszista jelenségek, illetve az azokról szóló tudósítások valóságtartalmát.

Természetesen a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosához is érkeznek olyan tartalmú panaszok, beadványok, amelyek bűncselekményt is megvalósító súlyú jogsértésekről szólnak, amelyek általában "a rasszista jelenségek" körébe sorolhatók. E panaszok, bejelentések alapján azonban korántsem vonhatunk le olyan következtetést, hogy országunkban bármely kisebbségi népcsoport ellen állami (hatósági) szinten folytatott vagy támogatott üldöztetés, zaklatás folya. Természetesen ez nem jelenti azt, hogy nincsenek egyedi esetek, és nem fordul

elő, hogy az állam képviselőjében fellépő hivatalos vagy közfeladatot ellátó személyek időnként ne tanúsítanak kifejezetten a diszkrimináció közvetlen megvalósítását jelentő magatartást.

Az Obtv. az országgyűlési biztos részére kategorikusan határozza meg, hogy mit kell tennie akkor, ha eljárása során bűncselekmény elkövetését vagy annak gyanúját észleli. Az Obtv. 24. §-a alapján köteles - az illetékes szervnél (nyomozóhatóságnál) - büntető felelősségre vonásra irányuló eljárást kezdeményezni, amely nem jelent mást, mint általános feljelentési kötelezettséget. Az Obtv. ugyan nem rendelkezik erről részletesen, azonban értelemszerűen nincs az ombudsmannak feljelentési kötelezettsége az ún. magánindítvánnyal üldözendő bűncselekmények vonatkozásában. Amennyiben ilyen esetet észlelünk, a feljelentés megtételére, illetve magánindítvány előterjesztésére jogosult figyelmét szoktuk felhívni arra, hogy a bűncselekmény elkövetésétől, illetve az arról való tudomásszerzéstől számított 30 nap áll rendelkezésére annak érdekében, hogy kezdeményezze a büntetőeljárás lefolytatását.

Az Obtv. szerint az országgyűlési biztos alapvető feladata, hogy az alkotmányos jogokkal kapcsolatban tudomására jutott visszasságokat vizsgálja vagy kivizsgálta, és orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményezzen.

Az alkotmányos visszasság pedig - az indokolásban olvashatóan - az alkotmányos jogokkal összefüggésben okozott sérelem, illetve ennek közvetlen veszélye. A jogsérelem fogalmát tehát tágan kell értelmezni, azaz nemcsak a jogszabályok tételes rendelkezéseibe való ütközést kell vizsgálni, hanem azt is, hogy a hatályos jogi szabályozás kielégítő-e.

A kisebbségi biztos legfőbb feladata az etnikai diszkrimináció bármilyen formájának a feltárása és amennyiben az lehetséges, a jogsértés jellegéhez igazodóan annak orvoslása.

Mint fentebb már említettük, Alkotmányunk generálisan tiltja a hátrányos megkülönböztetés valamennyi formáját, sőt akként rendelkezik, hogy azt a "törvény szigorúan bünteti".

A jogi szabályozás megfelelőségét vizsgálva a hivatkozott alkotmányi rendelkezés egyfajta zsinórmértékül szolgál számunkra, hiszen az ajánlásaink, illetve bizonyos esetben a feljelentéseink nyomán tett intézkedések esetében szükségképpen megvizsgáljuk azt, hogy azok milyen mértékben érték el céljukat, mennyire nyújtottak orvoslást a jogsérelmet elszenvedett részére, és természetesen vizsgáljuk azt is, hogy rendelkeznek-e preventív, illetőleg visszatartó hatással.

A diszkrimináció közvetlen formájának azok az esetei, amelyeket hivatalos személyek, hivatalos eljárásuk során követhetnek el, általában önálló bűncselekmények. Ezek közül megemlíthetjük a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény (a továbbiakban: Btk.) 226. §-ába ütköző hivatali eljárásban elkövetett bántalmazás vétségét, illetőleg a 227. §-ában szankcionált kényszervallatás büntettét, mely bűncselekményeket gyakorta szokás a "rendőri atrocitás vagy brutalitás" címkével illetni.

Tudunk olyan esetekről, amikor rendőri intézkedés vagy büntetőeljárás hatálya alá vont személy a vele szemben eljáró hatóság tagjai erőszakos magatartását a származásával hozta összefüggésbe, illetve feltételezte, hogy vele szemben arra kifejezetten az etnikai hovatartozása miatt került sor. Ezekben az ügyekben azon túlmenően, hogy eleget teszünk a törvényben előírt kötelezettségünknek, azaz az illetékes nyomozóhatóságnál - általában a megyei (fővárosi) főügyészség vezetőjénél - kezdeményezzük a büntetőeljárás lefolytatását, rendszeresen felhívjuk a figyelmet az elkövetés esetleges faji motívumaira, amelyek befolyással lehetnek a bűncselekmény minősítésére vagy a büntetés mértékére.

Az sem zárható ki, hogy egy hivatali bűncselekmény helyett - az elkövetés indítékára figyelemmel - a Btk. 174/B. §-a szerinti nemzeti, etnikai, faji vagy vallási csoport tagja elleni erőszak büntette kerüljön megállapításra, amely egy igen súlyosan minősülő és kifejezetten a faji, etnikai, vallási stb. motívumra épülő büntető törvényi tényállás. (Csak zárójelben jegyezzük meg, hogy a Btk. 1996. június 15-én történt módosításától kezdődően, napjainkig csupán egy olyan esetről tudunk, amikor a bíróság jogerős ítéletével megállapította e bűncselekmény elkövetését, illetőleg nincs tudomásunk arról, hogy hivatalos személyekkel szemben ilyen cselekmény miatt nyomozást rendeltek volna el.)

A 2000. év folyamán rendőri intézkedés miatti panaszbeadvány 14 esetben érkezett hozzánk, amelyből 9 ügyben merült fel a bántalmazás, illetőleg a rendőri zaklatás gyanúja. Ezekkel az ügyekkel kapcsolatban - nem megkérdőjelezve azt, hogy ilyenek valóban előfordulnak - nem hagyhatjuk figyelmen kívül a büntetőeljárás alá vont személyek egyik "természetes védekezési reflexióját".

Tapasztalataink szerint - amelyet feltehetően megerősítenének a büntetőeljárásban részt vevő különböző szervek, mindenekelőtt az ügyészség, illetőleg a bíróság képviselői is - gyakorta fordul elő, hogy az eljárás alá vont gyanúsítottak, vádlottak korábbi (a rendőrség előtt tett) vallomásaikat arra való hivatkozással vonják vissza, hogy azt fenyegetés, kényszer vagy erőszak hatása alatt tették.

A büntetőjognak a társadalmi rend alapértékeinek védelmére kell korlátozódnia, feladata tehát, hogy ezeket az értékeket a maga sajátos eszközeivel védje és oltalmazza. A büntetőjog alatt általában szűkebb értelemben csak az anyagi büntetőjogot értjük, a beszámoló szempontjából azonban fontos, hogy ne ezt a szűkebb fogalmat vegyük figyelembe, hanem tágabb jelentésének megfelelően vizsgáljuk tartalmát. Ilyen megközelítésben a büntetőjog elsősorban a büntető anyagi jogot jelenti, amely azoknak a jogszabályoknak az összessége, amelyek meghatározzák, hogy mely cselekmények valósítanak meg bűncselekményt, melyek a büntetőjogi jogkövetkezményként kiszabható büntetések és intézkedések; másodsorban a büntetőeljárás jogot, amit azok a jogszabályok alkotnak, amelyek arról rendelkeznek, hogy milyen szervek és milyen eljárás keretében bírálják el a bűncselekményeket, végül a büntetés-végrehajtási jogot, amely a kiszabott büntetések és intézkedések végrehajtási rendjét foglalja magában.

Több mint öt év alatt felgyülemlett tapasztalataink azt bizonyították, hogy az országgyűlési biztos tevékenysége során jóval többször "találkozott" bűncselekménnyel vagy annak gyanújára utaló körülményekkel, mint az a jogszabály tervezésekor - az akkori ismeretek birtokában - várható volt.

Beszámolónkban ezért indokolt néhány példával illusztrálni a kisebbségi jogok országgyűlési biztosának - a szokványosnak ugyan nem, de az egyes panaszügyek tartalma alapján szükségszerűnek tekinthető - büntetőjogi "kitérőit".

2.

Néhány büntetőjogi példa

A televízió műsorának adásában sugárzott riportból a nézők arról értesülhettek, hogy egy budapesti lakos az év tavaszán az egyik községben ingatlant vásárolt. Ezt követően építési engedélyt kért az illetékes polgármesteri hivaltól. Az építési engedély iránti kérelmet a hatóság műemlékvédelmi okokra hivatkozva elutasította, de a riportban közöltek alapján egyértelmű, hogy az elutasítás valós indoka a kérelmező cigány származása volt. Az ügyben szerepet vállaló hivatalos személyek kifejezett szándéka arra irányult, hogy megakadályozzák a család községbe költözését. Vizsgálatunk a kérelmező panaszra alapján indult meg.

Az ombudsman álláspontja szerint e hivatalos személyek tehát azért, hogy jogtalan hátrányt okozzanak, hivatali kötelességüket megszegték, illetőleg azzal visszaéltek. A felvételt tartalmazó kazettát beszereztük.

A riportból megismert adatok a Btk. 225. §-ába ütköző hivatali visszaélés büntett alapos gyanújára utaltak, ezért a megyei főügyésznek az ügyben készült feljegyzést, és a már említett kazettát az Obtv. 24. §-ában foglalt rendelkezésnek megfelelően a szükséges intézkedések megtétele céljából megküldtük.

A főügyész helyettese arról tájékoztatott, hogy a feljelentés tárgyában az illetékes városi ügyészség feljelentéskiegészítést rendelt el, s ígérte, hogy az ügyben hozott érdemi intézkedésről értesíteni fog. (A városi ügyészség azóta hivatali visszaélés büntett alapos gyanúja miatt a nyomozást elrendelte, az eljárást a rendőrkapitányság folytatja. Az ombudsman az ügy menetét figyelemmel kíséri.)

Az ismertetett példa - de más ügyek - alapján is megállapíthatjuk, hogy az ügyészséggel való kapcsolatunk általában konstruktív, az ombudsman szerepe nem korlátozódik a feljelentések automatikus megtételére, hanem módot talál az adott ügyvel kapcsolatos álláspontja részletes kifejtésére is, amelyre a határozatok ellen bejelentett panasz előterjesztése útján kerülhet sor.

Az ügyészségek az elmúlt évek során felismerték, hogy az országgyűlési biztos jelzései korántsem tekinthetők a büntetőeljárás menetét "hátrányosan befolyásoló", lassító akadékoskodásnak, hanem érdekeink alapvetően közösek. Általános jelleggel elmondhatjuk, hogy az ügyészség kedvezően fogadja észrevételeinket, amelyeket a panasz elbírálása során a határozatot kibocsátó vagy a panaszt elbíráló hatóság nem hagyhat figyelmen kívül, hiszen az azokban szereplő okfejtés, jogi érvelés hozzájárulhat a helyes és igazságos döntés meghozatalához.

Az előbbi megállapítások - elsősorban a büntető anyagi jogterületen tapasztaltak - illusztrálására tesszük közzé az alábbi példát.

Egy jogsegély-szolgálati iroda panasszal fordult a kisebbségi biztoshoz, mert a községi általános iskolában a tanárnő, tanóra keretében és folyamán több, magát a cigány kisebbséghez tartozó gyermeket (tanulót), szerintük sértő kifejezésekkel illetett. Ilyen eset állítólag nem egy ízben fordult elő.

A jogsegély-szolgálati iroda nevében eljáró ügyvéd levelét és mellékleteit megküldtük a megyei főügyésznek. Az ombudsman közölte, hogy az Obtv. 24. §-ában foglaltak alapján megfontolandónak tartja büntetőeljárás elrendelését, mert a pedagógus magatartása bűncselekmények elkövetésének alapos gyanújára utal. Kifejtette álláspontját, miszerint különös figyelmet érdemel e szempontból a Btk. 195. § (1) bekezdésébe ütköző, kiskorú veszélyeztetése büntett törvényi tényállása, hiszen a kiskorú nevelésére köteles személy a feladatából folyó kötelességét súlyosan megszegte azzal, hogy egy iskolai osztály nyilvánossága előtt, a mellékletből olvasható kijelentéseket tette, és ezzel nem csupán a kisebbséget sértette, hanem minden jelen lévő kiskorú erkölcsi fejlődését veszélyeztette.

A levélre a megyei főügyész válaszolt, és közölte, hogy a tényállás felderítése érdekében a megyei főügyészség feljelentés-kiegészítést rendelt el, melyet az illetékes rendőrkapitányság lefolytatott. A feljelentés-kiegészítés során beszerzett adatok alapján a kiskorú veszélyeztetése büntette vonatkozásában a megyei főügyészség a nyomozást megtagadta. Mivel a rendelkezésre álló adatok alapján a becsületsértés vétsége alapos gyanúja megállapítható - magánvádas eljárás lefolytatása céljából -, az iratokat az illetékes bírósághoz küldték meg. A főügyész csatolta a megtagadásról hozott határozat egy példányát.

A határozat indokolási részéből megállapítható, hogy a feljelentés-kiegészítés keretében a nyomozó hatóság meghallgatta az érintett gyermekkorúakat, és megállapította, hogy a tanár nő részéről valóban hangzottak el, a cigány származásukra utaló, sértő kifejezések, melyet elsősorban a tanulók tanítási órán mutatott fegyelmezetlen magatartása, szófogadatlansága motivált.

Az ügyészi álláspont szerint a kiskorú veszélyeztetése büntettét az a nevelésre, felügyeletre, gondozásra köteles személy valósíthatja meg, aki az e feladatából folyó kötelességét súlyosan megszegi, a konkrét esetben azonban ilyen súlyos kötelességszegésre utaló magatartás nem volt feltárható.

Ugyancsak nem volt megállapítható a bűncselekmény másik lényeges tényállási eleme sem, nevezetesen, hogy a kiskorúak erkölcsi fejlődése veszélyeztetve lett volna, hiszen a kiskorúak a későbbiekben nem tanúsítottak olyan erkölcstelen, társadalomellenes magatartást, amely a feljelentett magatartására lett volna visszavezethető.

Azt is megállapították, hogy az érintett osztályok túlnyomó részében cigány kisebbséghez tartozó gyermekek tanulnak, a kiegészítő osztály pedig kizárólag a cigány kisebbséghez tartozó tanulókból áll. Így a nem roma tanulók vonatkozásában sem állapítható meg az erkölcsi fejlődés veszélyeztetése, a kifejtett indokoknál fogva sem. Mindezek alapján jutottak arra a következtetésre, hogy az ügyben csupán becsületsértés vétsége alapos gyanúja miatti magánvádas eljárás lefolytatásának van helye.

Az országgyűlési biztos az idézett határozatot és annak indokolását elfogadhatatlannak tartotta. Erről értesítette a megyei főügyészség csoportvezető ügyészét, és kérte a határozat hatályon kívül helyezését, vagy az állásfoglalásnak a Legfőbb Ügyészséghez való eljuttatását.

A Legfőbb Ügyészség illetékes osztályvezetőjének küldött állásfoglalásában az ombudsman közölte, hogy a kifogásolt határozat elfogadhatatlan, indokolása nem meggyőző. A határozat csupán deklarálja, hogy a panaszolt esetben a tanár nő részéről súlyos kötelességszegésre utaló magatartás nem volt feltárható, de hogy a tanári kötelességszegés miatt nem minősül súlyosnak, azt semmivel sem támasztja alá.

Ezzel szemben az ombudsman véleménye az volt, hogy egyrészt az Alkotmány biztosítja a Magyar Köztársaság területén tartózkodó minden személy számára az emberi, illetve az állampolgári jogokat, bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem stb. szerinti különbségtétel nélkül, illetőleg kimondja, hogy az embereknek a felsoroltak szerinti bármilyen hátrányos megkülönböztetését a törvény szigorúan bünteti, másrészt a közoktatásról szóló törvény meghatározza a gyermekek (tanulók) és a pedagógusok alapvető jogait és kötelességeit. Ezeket figyelembe véve kellő alappal kizárólag arra a következtetésre lehet jutni, hogy ha a pedagógus megkülönbözteti a tanulókat származásuk szerint, ha megsérti személyiségi jogait, akkor kötelességét legalább olyan súlyosan - ha nem még nagyobb súllyal mérhetően - szegi meg, mintha például testi fenytést alkalmazna (ez utóbbi esetben a súlyos kötelességszegés megvalósulását valószínűleg nem kérdőjeleznék meg). A pedagógus panaszolt magatartása tehát - az ombudsman véleménye szerint - súlyos kötelességszegésnek minősül, hiszen az alaptörvényben deklarált és a közoktatásról szóló törvényben tételesen is sorolt, fontos jogokkal áll szemben.

Rámutatott az ombudsman arra is, hogy a megtagadó határozat szerint a pedagógus magatartása becsületsértés megállapítására alkalmas, s ha más nem, a tanóra során elkövetett bűncselekmény önmagában elegendőnek látszik arra, hogy a súlyos kötelességszegés feltétlenül megállapítható legyen.

Az sem helytálló, hogy hiányzik a bűncselekmény másik tényállási eleme is, nevezetesen, hogy a kiskorúak erkölcsi fejlődése veszélyeztetve lett volna, a határozat szerint azért, mert a kiskorúak erkölcstelen, társadalomellenes magatartást a későbbiekben nem tanúsítottak. Ez az álláspont is alapvetően téves, ugyanis a bűncselekmény megvalósulásához ilyen eredmény nem szükséges, a pedagógus súlyos kötelességszegésével és az ebből következő veszélyeztetéssel a bűncselekmény befejezetté vált. Igencsak sajátosnak találta az ombudsman azt az ügyészi következtetést, hogy a nem roma tanulók vonatkozásában sem állapítható meg az erkölcsi fejlődés veszélyeztetése, mert az indokolásnak ezen része nem értelmezhető másként, minthogy a cigány és "magyar" tanulók - mint a bűncselekmény "hallgatósága" - között különbségtétel tehető, éppen hovatarozásuk miatt.

Az ombudsman a leírtak alapján fenntartotta azt a véleményét, hogy a bűncselekmény alapos gyanúja megállapítható és kérte a nyomozás elrendelését.

A Legfőbb Ügyészség az ombudsmani érvelést a határozat elleni panasznak tekintette, de nem ennek alapján, hanem a jogsegélyszolgálat képviselőjében eljáró ügyvéd panasz nyomán és annak helyt adva, a főügyészséget a nyomozás elrendelésére hívta fel. Az indokolásban megállapította, hogy a feljelentés és a feljelentés-kiegészítés adatai a kiskorú veszélyeztetése bűntett alapos gyanújának a megállapítására alkalmasak, ezért az ügyben a nyomozást el kell rendelni. A nyomozás lefolytatása után a tanúkihallgatások, a gyanúsított meghallgatása és a pszichológus szakértő véleménye alapján lehet az ügyben megalapozott érdemi döntést hozni.

A nyomozás befejezésekor a megyei főügyészség ismét arra a megállapításra jutott, hogy a feljelentett cselekmény nem bűncselekmény, és ezért a nyomozást megszüntette. A határozat indokolása szerint a tanárnő a renitens magatartású cigány származású gyermekeket súlyosan sértő kifejezésekkel illette. De a pszichológus szakértői vélemény szerint a tanárnő magatartásával nem veszélyeztette a gyermekek értelmi, erkölcsi fejlődését.

A nyomozás megállapította azt is, hogy a tanárnő tanítási órán esetenként több gyermeket bántalmazott, például mutatópálcával vállon, a naplóval fején ütötte őket. A bántalmazás ténye miatt újabb pszichológus szakértő kirendelésére került sor. Az újabb szakvélemény megerősítette a korábbi megállapítást, miszerint a gyermekkorúak testi, lelki, szellemi fejlődését a tanárnő nem veszélyeztette.

Az indokolásban a főügyészség elismerte, hogy a pedagógus megsértette a pedagógusokra rótt viselkedési normákat, ez azonban az ő vonatkozásában fegyelmi eljárásra okot adó körülménynek, de nem a bűncselekményt megalapozó súlyos kötelességszegésnek minősül. Az ügyészség álláspontja szerint veszélyhelyzet sem alakult ki, amit alátámaszt a két pszichológusi szakértői vélemény. Az ügyben becsületsértés vétségének alapos gyanúja miatt, magánvádas eljárás lefolytatásának van helye, ezért az iratokat az illetékes városi bírósághoz teszik át.

Az ombudsman számára az újabb határozat is elfogadhatatlan volt az előzőekben írt és általa alaptalannak minősített megállapítások miatt. Fenntartotta azt az álláspontját, hogy a tanárnő által a konkrét esetben tanúsított magatartás súlyos kötelességszegésnek minősül, továbbá, hogy a tanári magatartás veszélyeztette a kiskorúak értelmi és erkölcsi fejlődését, ezért a bűncselekmény elkövetése megállapítható. Levelében arra is kitért az ombudsman, hogy a konkrét esetben a veszélyhelyzet fennállásának, vagy hiányának megállapítása nem lehet csupán szakértői feladat, hanem az ténykérdés, azaz jogi (bírói) mérlegelés körébe tartozó, objektíve eldöntendő kérdés. Általában is elmondható, hogy a szakvélemény csupán a bizonyítási lehetőségek, eszközök egyike, de fokozottan áll ez a vizsgált esetre, ahol a tények és a szakvélemények összhangja nem állapítható meg.

A Legfőbb Ügyészség az ombudsman álláspontját panaszként kezelve a sérelmezett határozatot hatályában fenntartotta, de a főügyészséget felhívta arra, hogy a tanárnő ellen lefolytatott magánvádas eljárásban - közérdek okából - a vád képviselőjének ellátására az illetékes ügyész kijelölése iránt intézkedjék. A Legfőbb Ügyészség tehát az ombudsmani érvelést nem fogadta el, azonban az ügyet olyan súlyúnak tartotta, hogy közérdek okából a vád képviselőjét a sértett helyett az ügyészre bízta.

3.

A büntetőeljárás során kifogásolt diszkrimináció

A büntetőjog másik részterülete, a büntetőeljárás jog alkalmazása során is felvetődhet a diszkrimináció gyanúja. A büntetőeljárás alá vont személyek ugyanis nem egy esetben azt kifogásolják, hogy miért éppen ők kerültek a nyomozó hatóság látókörébe, miért náluk tartottak házkutatást, illetőleg úgy érzik, hogy velük szemben a nyomozó hatóságok gyanakvőbbak, mint más potenciális bűnelkövetőkkel szemben.

Anélkül, hogy részletesebb fejtegetésbe bocsátkoznánk, általánosságban véve elmondhatjuk, hogy az ún. ismeretlen tetteses ügyek felderítése esetében a nyomozó hatóságok általában egy kialakult eljárásrendet követnek. Szükségszerűen meg kell vizsgálniuk a bűncselekmény elkövetésének a helyszínét, a lehetséges elkövetői kört, mely utóbbi szempont esetében figyelembe veszik azt is, hogy ki vagy kik követtek el korábban hasonló módszerrel ugyanolyan cselekményt. A halaszthatatlan nyomozási intézkedések - például házkutatások - foganatosítása során ugyan szerepet játszhat az előítéletesség, azonban a diszkrimináció megtörténte ilyen alkalmakkor szinte soha nem bizonyítható, ugyanis a nyomozó hatóságok döntéseiket a lehető legváltozatosabb forrásból származó adatokra támaszkodva hozzák meg, és ilyen információ lehet akár egy névtelenül tett, lakossági bejelentés is.

4.

A büntetés-végrehajtás során tapasztalható hátrányos megkülönböztetés

A büntetőjoggal, illetőleg a büntetőeljárás joggal kapcsolatos kitérőnk után szót kell ejtenünk az e témakörhöz kapcsolódó büntetés-végrehajtási jog területén szerzett sajátos tapasztalatainkról.²³ A szabadságvesztés büntetésüket töltő, illetőleg kényszergyógykezelésre kötelezett polgárok esetében a helyzet bonyolultabb mint gondolnánk.

Az emberek szabadságjogait az állam korlátozhatja és szabályozhatja - és erre egyben köteles is -, azonban csak olyan mértékben, ahogyan azt a közjó, a társadalom érdeke megköveteli. Az állampolgári jogok büntetés végrehajtása céljából történő korlátozása is csak olyan mértékű lehet, amennyire az elkerülhetetlen, illetőleg ameddig a törvények rendelkezései azt lehetővé teszik. Az alapvető állampolgári jogok nem korlátozhatók és a kötelezettségeknek is érvényesülniük kell, amennyiben nem ellentétesek a büntetés céljával. A büntetés-végrehajtás során a minden állampolgárt megillető jogok és kötelezettségek, illetőleg a büntetés-végrehajtási jogból következő speciális jogok és kötelezettségek egyidejűleg léteznek, s mindezek együtt olyan sajátos jogi hálózatot alkotnak, amelyek szövevényében nehéz eligazodni.

Az ombudsman, az állampolgári, valamint az etnikai és kisebbségi jogok érvényesülése szempontjából nem általános jelleggel vizsgálódik, nem tart megelőző, átfogó vizsgálatokat. A büntetés-végrehajtási jog területéről származó panaszok többsége a fogvatartás körülményeit, a családdal való kapcsolattartás nehézségeit vagy lehetetlenségét, a szigorú szabályokat, a lakóhelytől való nagy távolságot, a munkalehetőség hiányát stb. sérelmezi. A kisebbségi biztos szerepe ezek kapcsán nem törvényességi felügyelet jellegű, hanem lehetőségeihez képest

kiegészítő és helyettesítő jogvédelmet nyújt, illetőleg ún. "kijáró" szerepe is van. (Az országgyűlési biztosnál való panasztétel joga, az ügyészi törvényességi felügyeleten, a bírósághoz való fordulás lehetőségén kívüli, ún. kiegészítő jogosultság, a jogok érvényesülését biztosító általános garanciarendszer része.)

A beszámolóban természetesen a büntetés-végrehajtás hatálya alatt állók jogairól, illetőleg azok esetleges sérelméről kell szólnunk. E jogok, jogosultságok közül is azonban csak azokról teszünk említést, amelyekkel összefüggésben az országgyűlési biztoshoz panaszok érkeztek.

Elsőként röviden egy olyan esetet ismertetünk, amely csupán annyiban különbözik a korábban már bemutatott, az Obtv. 24. §-ában rögzített büntetőeljárás miatti kezdeményezéshez kapcsolódó példáktól, hogy ennek sértettje - eltérően a korábbiaktól - szabadságvesztés büntetését töltő elítelt.

A levélíró sérelmezte, hogy a büntetés-végrehajtási intézetben az őrszemélyzet tagjai bántalmazták.

Kezdeményezésünkre az illetékes katonai főügyész arról tájékoztatott, hogy hivatalos eljárásban elkövetett bántalmazás vétsége miatt az őrszemélyzet tagjai ellen eljárást indítottak. A nyomozás eredményéről az ombudsman tájékoztatást kap.

Az elíteltet megillető alapvető jogokat az 1993. évi XXXII. törvénnyel módosított, a büntetések és az intézkedések végrehajtásáról szóló 1979. évi 11. tvr. (Bv. Kódex) tartalmazza. A panaszok jelentős része a Kódex 24. §-ában írtakkal függ össze.

E szerint: mód van arra, hogy az elítelt szabadságvesztés büntetését lehetőleg a lakóhelyéhez legközelebb eső büntetés-végrehajtási intézetben töltse le. Az erre irányuló kérelmek közül említünk néhányat példaként.

Az elítelt sérelmezte, hogy a megyei büntetés-végrehajtási intézetből Budapestre szállították át, s így a nagy távolság miatt hozzátartozói nem tudják meglátogatni. Kijegyeztette azt is, hogy nem kapott eltávozási, pedig enyhébb végrehajtási szabályok vonatkoznak rá.

Az ombudsman megkeresése alapján a büntetés-végrehajtás országos parancsnoka kivizsgáltatta az ügyet és arról adott tájékoztatást, hogy az eltávozás miatti kérelmet a panaszos késve terjesztette elő, ezért azt elutasították, a hozzátartozójának temetésén való részvételét csak felügyelettel való előállítás útján lehetett volna biztosítani, de annak költségét az elítelt nem tudta vállalni. A lakóhelyéhez közelebbi büntetés-végrehajtási intézetbe való átszállítási kérelmének azonban helyt adtak, és lehetővé tették, hogy büntetése hátralévő részét a legközelebbi intézetben tölthesse le. Az országgyűlési biztos közvetítő tevékenysége ebben az esetben - lényegét tekintve - eredményes volt.

Ugyanilyen következménnyel járt az országgyűlési biztos eljárása egy másik panaszos ügyében, aki azt sérelmezte, hogy rá az enyhébb végrehajtás szabályai vonatkoznak, ezek alkalmazási lehetősége abban a büntetés-végrehajtási intézetben, ahol addig büntetését töltötte megszűnt, s ezért a fővárosba szállították át. A nagy távolság miatt hozzátartozói nehezebben tudják látogatni, szeretett volna lakóhelyéhez közelebb eső intézetbe kerülni.

Az ombudsman megkeresése alapján a büntetés-végrehajtás országos parancsnoka arról tájékoztatott, hogy az átszállítási kérelemnek helyt adtak, s a panaszos szabadságvesztését a továbbiakban a lakóhelyéhez legközelebbi intézetben tölti.

Egy további esetben a Budapesten szabadságvesztését töltő elítélt kérte a megyei bv. intézetbe való átszállítását, mert így lakóhelyéhez jóval közelebb lehetne.

Az országgyűlési biztos megkeresésére a büntetés-végrehajtás országos parancsnoka arról tájékoztatót, hogy az átszállítási kérelmet elutasították, az nem teljesíthető, mert az adott lakhelyhez közeli bv. intézetekben áthidalhatatlan elhelyezési nehézségekkel küszködnek.

A felsorolt példák kapcsán a következők érdemelnek említést.

A szövevényesnek mondott büntetés-végrehajtási jogszabályok - mint említettük - különböző jogosultságokat biztosítanak az elítéltek számára. Az első ilyen - lehetőség szerint teljesíthető - jogosultságról - a büntetésnek a lakóhelyhez közeli letöltéséről való jogról - már beszámoltunk.

Igen fontos a büntetés-végrehajtás során a munkához való jog érvényesítése is. Az országban tapasztalható munkanélküliség a büntetés-végrehajtási intézetben fogvatartottak munkalehetőségeit is befolyásolja. A rendszerváltást megelőzően ezekben az intézetekben szinte teljes volt a foglalkoztatottság, azóta viszont a börtönökben is megnőtt a munkanélküliek száma. Az elítéltek minél szélesebb körben történő foglalkoztatása érdekében az illetékeseknek új vállalkozási formák kialakítását kell szorgalmazniuk, új munkahelyek létesítésére kell törekedniük. Ahhoz képest tehát, hogy a munkához való jog az ítélet végrehajtása során sem korlátozható - illetve a munkavégzés a jogszabály szerint kötelező -, megállapítható, hogy a bv. intézetek érdemi munkát, objektív okok miatt, sokszor nem képesek biztosítani.

A Bv. Kódex lehetővé teszi, hogy az elítélt a fogház, illetőleg a börtön végrehajtási rendelkezéseinél enyhébb szabályok szerint tölthesse a büntetését, ha már a jogszabályban meghatározott időt kitöltötte. Az enyhébb végrehajtási szabályok elrendeléséről a büntetés-végrehajtási bíró határoz. Az enyhítés jelentős előnyökkel jár (például gyakori eltávozási lehetőség, készpénz feletti rendelkezés, látogató fogadása az intézeten kívül stb.).

A szabad élet viszonyaihoz való közeledés lehetőségét kívánja segíteni a Bv. Kódexnek az a rendelkezése is, amely szerint a fegyház, illetőleg a börtön fokozatban, a szabadságvesztésükből legalább meghatározott számú évet kitöltött elítéltek átmeneti csoportba helyezhetők át. Ez az enyhébb végrehajtási szabályokhoz hasonlóan eltávozási lehetőséget, intézeten kívüli munkát, szabadabb mozgást, a pártfogóval történő rendszeres érintkezést, a készpénz feletti közvetlenebb rendelkezést stb. "biztosít".

A felsorolt kedvezmények a modern büntetés-végrehajtási elveknek felelnek meg, egyrészt azt a célt szolgálják, hogy az elítéltek emberi körülmények között töltsék büntetésüket, illetőleg, hogy könnyebb legyen számukra a szabadulást követően a társadalomba való beilleszkedés.

A munkahelyek korlátozott száma, az a helyzet, hogy egyes intézetekben nincs lehetőség az enyhébb végrehajtási szabályok alkalmazására vagy az átmeneti csoport kialakítására - figyelembe véve még a lakóhelyhez közeli büntetés-végrehajtás igényét is -, határt szab a kedvezmények maradéktalan érvényesítésének. Gyakran előfordul, hogy az elítéltnak "előmenetele" során tanúsított jó magaviselete és így elért kedvezményei ellenére, egy vagy több jogosultágáról le kell mondania.

Természetesen nem a jogszabályok módosításával, hanem a gazdasági helyzet javulásától függően több munkahely megteremtésével, a börtönökben az elhelyezési viszonyok javításával lehet az ellentmondást feloldani.

5.

A bírósággal kapcsolatos bejelentések

E téma lezárásaként szólnunk kell arról a kérdéstről is, amelyről több információ, bejelentés érkezett hozzánk, de amelyek valódiságáról nem állt és jelenleg sem áll módunkban meggyőződni. Általában a jogerősen kiszabott szabadságvesztés büntetésüket töltők teszik szóvá, hogy elítélésükre azért került sor, mert a bíróság tagjai velük szemben előítéletesek, rossz értelemben elfogultak voltak. Szociológiai kutatások alapján tudjuk, hogy a büntetés-végrehajtási intézetekben - az összlakosságon belül elfoglalt helyéhez, illetve létszámarányához képest - a cigány kisebbséghez tartozó elítéltek száma relatíve jelentősnek mondható.

Néhány bejelentő tudni véli, hogy a bíróságok előzetes letartóztatást elrendelő gyakorlata is kedvezőtlenebb mutatószámokkal szolgál a roma kisebbséghez tartozó gyanúsítottak rovására. Előzetes letartóztatás elrendelésének akkor van helye, ha a gyanúsítás alapjául súlyos bűncselekmény szolgál, illetve ha a gyanúsított elrejtőzésétől, szökésétől, illetve attól kell tartani, hogy szabadlábban történő védekezése során meghiúsítaná a büntetőeljárás eredményességét. Az előzetes letartóztatás kérdésében határozó bíró igen széles mérlegelési jogkörrel rendelkezik, hiszen a gyanúsított személyes meghallgatásának éppen az a célja, hogy közvetlen benyomást, információt nyerjen arról, hogy a bíróság elé állított személy mennyire kész együttműködni a nyomozó hatóságokkal (rendőrség, ügyészség), és megalapozott-e a nyomozó hatóságok azon feltételezése, hogy az illető letartóztatására valóban szükség van azért, mert ellenkező esetben kivonná magát az egyes eljárási cselekmények foganatosítása alól.

A rendszerváltás óta nem mérhető, illetőleg statisztikailag nem kimutatható a büntetőeljárás alá vont személyek nemzeti vagy etnikai hovatartozása, tehát csak szociológiai módszerekre, illetőleg az ezeken alapuló becslésekre lehet hagyatkozni bármilyen következtetés levonásakor. A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa működésének első hat évében ilyen vizsgálat lefolytatására nem kerülhetett sor.

6.

A közvetett diszkrimináció fogalmának a meghatározása iránti igény

Mint eddigi fejtegetéseinkből kitűnt, a diszkrimináció kétségtelenül létező társadalmi probléma Magyarországon. A hátrányos megkülönböztetés ténye azonban sokszor korántsem annyira nyilvánvaló, mint a fentiekben taglalt közvetlen diszkrimináció eseteiben, tehát akkor, ha valakit etnikai hovatartozása miatt bántalmaznak, eljárás alá vonnak, kizárnak bizonyos szolgáltatásokból stb.

A nemzetközi szakirodalomból, különböző jogvédő fórumok gyakorlatából, illetve saját tapasztalataink alapján is tudjuk, hogy a diszkriminációnak létezik egy kevésbé nyilvánvaló, sokszor latens formában jelentkező, közvetett formája is.

Az indirekt módon megvalósuló diszkriminatív cselekmények elleni fellépés alapfeltétele annak definiálása, hogy mit kell érteni közvetett diszkrimináció alatt.

Az elmúlt években - részben a kisebbségi biztos kezdeményezésére - történtek ugyan lépések a fogalom jogszabályi tisztázása érdekében, azonban tény, hogy jelenleg nincsenek egzak, kidolgozott fogalmak a hátrányos megkülönböztetés jelenségére, illetve a jogalkotói munka általában úgy jellemezhető, hogy egyes ágazati jogszabályokban precízebb megfogalmazást kapott az Alkotmány 70/A. §-ából is következő diszkriminációtilalmi rendelkezés, és annak hatályosulása érdekében ágazatspecifikus eljárási szabályok is születtek.

Erre az esetre talán a legjobb példa a munka világával kapcsolatos. A szociális és családügyi miniszterrel még 2000. január hónapban történt találkozónkon szereztünk tudomást arról, hogy a tárca feladatai között szerepel a Munka Törvénykönyve (a továbbiakban: Mt.) módosításáról szóló törvényjavaslat kidolgozása - egyebek mellett - a hátrányos megkülönböztetést tilalmazó rendelkezések pontosítása érdekében. Messzemenően egyetértettünk azzal a célkitűzéssel, hogy a minisztérium a kodifikációs munkálatok során - a magyar jogrendszerben eddig egyedülálló módon - meg kívánja határozni a közvetett diszkrimináció jogszabályi definícióját is.

A munkaügy területén jelentkező - elsősorban a roma munkavállalók foglalkoztatásával kapcsolatos - hátrányos megkülönböztetés elleni fellépést kiemelten fontos feladatunknak tartjuk, ezért felajánlottuk a tapasztalataink, valamint a vizsgálati munkánk során megfogalmazott javaslataink átadását a kodifikáció hatékonyabb megvalósítása érdekében.

Megkeresésünk kedvező fogadtatásra talált, a tárca is hasznosnak ítélte, hogy az Mt. új antidiszkriminációs szabályairól már az előkészítés szakaszában véleményt formálunk.

Az elkészült törvényjavaslat ismeretében az SZCSM szakértőivel 2000 májusában folytatott megbeszélésünk legnagyobb eredményének azt tekintjük, hogy sikerült kölcsönösen elfogadható megoldást találnunk az új rendelkezésekkel fokozottabb munkajogi védelemben részesíteni kívánt munkavállalói csoport meghatározásakor. Javaslatainkra a tervezet nem csupán a férfiak és a nők közti hátrányos megkülönböztetéséről szól, hanem - a jogharmonizáció alapjául szolgáló 97/80/EK irányelven túlmutatva - általános jelleggel határozza meg a közvetett diszkrimináció fogalmát.²⁴

Az SZCSM szakértői által kidolgozott definíciót lényegében elfogadhatónak tartottuk, azonban éltünk néhány javaslattal is. A minisztérium jogszabály-előkészítési munkájának homlokterében ugyanis a nők hátrányos megkülönböztetését tiltó rendelkezések megalkotása állt, és nem vette figyelembe kellő súllyal az életkor szerinti, illetőleg a nemzeti vagy etnikai kisebbséghez tartozás miatti hátrányos megkülönböztetés - latens módon ugyanolyan gyakorisággal előforduló - eseteit. E tartalmi kiegészítő javaslatunk mellett ajánlásokat fogalmaztunk meg a hátrányos megkülönböztetés jogszabályi definíciójával kapcsolatban is.

A minisztérium kodifikátoraival történt együttműködésünk eredményeképpen elkészült az Mt. 5. § (2) bekezdésében foglalt - a hátrányos megkülönböztetés jogszabályi fogalmát megállapító - rendelkezésre vonatkozó törvénytervezet, amelyet a kormány betervezt az Országgyűlés elé. A törvénymódosítás elfogadása esetén az Mt. az alábbiak szerint tartalmazná a közvetett hátrányos megkülönböztetés fogalmát:

"...közvetett hátrányos megkülönböztetés valósul meg, ha az érintett munkavállalói kör ...túlnyomórészt egységes csoportnak tekinthető, és a munkaviszonnyal kapcsolatos, formálisan mindenkivel szemben azonos követelményt támogató vagy mindenkinek ugyanolyan jogot biztosító rendelkezés, intézkedés, feltétel, gyakorlat rájuk nézve aránytalanul kedvezőtlen, kivéve ha ez megfelelő és szükséges, továbbá objektív tényezőkkel igazolható".

A definíció első olvasatra talán bonyolultnak tűnik, ám a gyakorlat azt igazolja, hogy szükséges ez a részletes megfogalmazás. Ezzel kapcsolatban érdemes felhívni a figyelmet arra, hogy - munkatársaink aktív közreműködésével - a törvényhez igen részletes, tudományos alaposágú indoklás készült, amely egzakt magyarázatát adja a közvetett diszkrimináció törvényi fogalmában szereplő egyes elemeknek. Így különösen megmagyarázza, hogy mit jelent a "túlnyomórészt egységes csoport", mit értünk "formálisan mindenkivel szemben támasztott azonos követelmény" alatt, és egy bizonyos gyakorlat mikor tekinthető - valakire nézve - "aránytalanul kedvezőtlennek".

Tapasztalataink szerint a jogalkalmazókban sokszor nem tudatosult, hogy diszkrimináció közvetett formában is megvalósulhat. Az Mt. fentiekben javasolt módosításában például szerepel a "formálisan mindenkivel szemben azonos követelmény, rendelkezés, intézkedés" kifejezés, amely - látszólagos egyenlősége ellenére - ugyancsak eredményezhet hátrányos megkülönböztetést. Ennek érzékeltetésére szeretnénk felidézni a következő - ugyan nem a munkaüggyel kapcsolatos, de igen érzékletes, és feltehetően a sajtóból is jól ismert - esetet:

7.

A tiszaujvárosi "guberálók" ügye

Az egyik település polgármestere és a kisebbségi önkormányzat elnöke beadvánnyal fordultak hozzánk, amelyben a szomszéd város köztisztaságról és a települési szilárd hulladék gyűjtéséről szóló rendeletében szereplő "települési szilárd hulladék gyűjtésére vonatkozó szabályok megszegése" elnevezésű szabálysértési alakzatot kifogásolták. Előadták, hogy a helyi rendelet alapján kiszabott - és több esetben elzárásra átváltoztatott - szabálysértési pénzbírságok elsősorban a környéken élő cigányságot, illetve a roma lakosság azon rétegét sújtják, amelynek megélhetését részben a tiszaujvárosi szeméttárolókból kiszedett ruha, cipő és száraz kenyér hasznosítása biztosítja.

A vizsgálat során megállapítottuk, hogy a helyi rendelet a közterületek tisztán tartásával, illetve a köztisztasággal kapcsolatban tartalmaz különböző kötelezettségeket. Emellett azonban kimondja azt is, hogy "az elhelyezett gyűjtőedényekből a szemét kiöntése, szétszórása, elvitele - az arra jogosult szervezet kivételével - tilos". A helyi rendelet ezen tilalomnak a megsértését szabálysértéssé minősíti, mely 10000 Ft-ig terjedő pénzbírsággal sújtható.

E szabálysértési alakzat alapján a településen 38 esetben hoztak pénzbírságot kiszabó határozatot. A pénzbírságot 15 alkalommal változtatták át elzárásra, és ezek közül 7 esetben került sor az elzárás letöltésére. A környező településeken további 273 szabálysértési eljárás indult, és 33 esetben szabtak ki pénzbírságot.

Megkeresésünkre a település jegyzője arról tájékoztatott, hogy a helyi rendelet jelenleg hatályos szövegének a megalkotásakor "a képviselő-testületnek az volt a célja, hogy miután jelentős anyagi ráfordításokat tesz új terek kialakítására, a parkok, terek, közterületek tisztítására, esztétikusabbá tételére, megőrizze a területek rendjét és tisztaságát". Megítélésünk szerint ezzel a jogalkotói törekvéssel, szándékkal összhangban van az az előírás, mely szabálysértéssé minősíti a kihelyezett gyűjtőedényekben lévő szemét kiöntését, szétszórását.

Ezzel szemben a szabálysértéssé nyilvánítás alapvető feltétele, a cselekmény társadalomra veszélyességének csekély foka sem állapítható meg abban az esetben, ha valaki a szeméttárolóban elhelyezett és valamilyen formában újrahasznosítható szemetet (például üveg, száraz kenyér) elviszi, hiszen ez a magatartás nem jár a helyi rendelet által védeni kívánt közérdek - a közterületek tisztaságához fűződő érdek - sérelmével.

Ezt támasztja alá, hogy míg meghatározott további tényállási elemek (a szemét kiöntése, szétszórása) lényegében megfelelnek a kormányrendeletben meghatározott köztisztasági szabálysértés elkövetési magatartásának (szemetelés, közterület beszennyezése), addig az "elvitel" új tényállási elem.

A szabálysértési tényállás meghatározásának joga az önkormányzat által alkotott jog érvényesítéséhez szükséges szankció megállapításának lehetőségét biztosítja a helyi önkormányzat számára. Arra szolgál, hogy az önkormányzat a helyi rendeletben meghatározott közigazgatási jogi előírások és társadalmi együttélési szabályok megsértését szankcionálja. Az önkormányzati rendelet nem lehet ugyanakkor ellentétes magasabb szintű jogszabállyal, "nem tilthat

kategorikusan olyan magatartást, illetve tevékenységet, amelyet magasabb szintű jogszabály kifejezetten lehetővé tesz". Ezt az elvi jelentőségű megállapítást az Alkotmánybíróság a 6/1995. (II. 22.) AB határozatban fejtette ki.

A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 127. §-a a gazdátlan javak elsajátításának szabályaként úgy rendelkezik, ha a dolognak nincs tulajdonosa, azon birtokbavétellel bárki tulajdont szerezhethet.

Megítélésünk szerint nem lehet kétséges, hogy a Ptk. szerint dolognak minősülő szemét gyűjtőládában való elhelyezésével a tulajdonos lemondott tulajdonjogáról, ezért az uratlan dologként szabadon elsajátítható.

Mindezek alapján megállapítottuk, hogy a helyi rendelet azon szakaszai, amelyek szabálysértéssé nyilvánítják a gyűjtőládákban elhelyezett szemét elvitelét, egy magasabb szintű jogszabályban - a Ptk.-ban - kifejezetten engedélyezett magatartást tilalmaznak, ezzel az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésének - a jogalkotás rendjére vonatkozó - előírásaiba ütköznek.

Eljárásunk során vizsgáltuk azt is, hogy a helyi rendelet sérti-e az Alkotmány 70/A. (1) bekezdésében foglalt hátrányos megkülönböztetés tilalmát.

A jogszabály egy kijelölt szervezettől eltekintve mindenkivel szemben egyaránt érvényesülő tilalmat ír elő, nem tekinthető tehát közvetlenül diszkriminatívnak. A tilalom egyenlő érvényesülése azonban csak formálisan igaz. A szemét elvitelének szankcionálása nyilvánvalóan csak bizonyos társadalmi réteghez tartozó személyekkel szemben érvényesül. A helyi rendeletet olyan környezetben kell alkalmazni, ahol a lakosság egy meghatározott rétege szociális helyzetéből adódóan rákényszerül e tilalom megszegésére. A szemét elvitelének tilalmazása, illetve szankcionálása ebben a helyzetben szükségtelen és aránytalan hátrányozást jelent. Egyrészt, mert a szabálysértéssé nyilvánítást a védeni kívánt közérdek nem indokolja, másrészt, mert az ennek alapján kiszabható szankció azokat fenyegeti, akik a pénzbírság megfizetésére egyáltalán nem, vagy csak nagy nehézség árán képesek.

Ez a szabályozás azt eredményezi, hogy azok a személyek, akik megélhetésük biztosítása érdekében kénytelenek gyűjteni az újrahasznosítható szemetet, jelentős hátrányt szenvednek.

A hatályos jogszabályok előírásai következtében nem állhatott rendelkezésünkre kimutatás a szabálysértési pénzbírsággal sújtott személyek etnikai hovatartozásáról, azonban a panasszal élő cigány kisebbségi önkormányzat elnökének állítása szerint az eljárás alá vont lakosok valamennyien hátrányos helyzetű, a létminimum küszöbén élő romák voltak.

A szabálysértési tényállás ugyan nem a cigány kisebbség tagjai, hanem a rossz szociális körülmények között élők ellen irányul, tény azonban, hogy a hátrányt szenvedettek többsége a romák köréből kerül ki.

A települési önkormányzatnak nem volt lehetősége arra, hogy a városba az újrahasznosítható szemét gyűjtése érdekében járó nincstelen személyeket onnan kitiltsa, ezért egy látszólag semleges szabálysértési tényállást használt fel a "nemkívánatosnak" tekintett emberek távol tartására.

Erre figyelemmel úgy ítéltük meg, hogy a helyi rendeletben szereplő szabálysértési tényállás közvetett diszkriminációt eredményez a környéken élő, a cigány kisebbséghez tartozó olyan emberekkel szemben, akiknek a megélhetését jelentős részben a szeméttárolókból kiszedett ruha, cipő és száraz kenyér hasznosítása biztosítja. A helyi rendelet a szabályozás diszkriminatív

jellegéből adódóan a lakosság egy meghatározott rétegével szemben szükségtelen és aránytalan hátrányozást tett lehetővé, és ezzel megsértette az Alkotmány 70/A. §-ában meghatározott - a hátrányos megkülönböztetés tilalmát kinyilvánító - rendelkezést, tehát első ízben állapítottuk meg, hogy egy helyi jogszabály a hatását tekintve közvetett diszkriminációt valósított meg.

A visszásság orvoslása érdekében kezdeményeztük, hogy a képviselő-testület módosítsa a köztisztaságról és a települési szilárd hulladék gyűjtéséről szóló helyi rendeletet, annak érdekében, hogy az ne tilalmazza a gyűjtőládákban elhelyezett szemét elvitelét. Kezdeményeztük továbbá, hogy a jegyző "a települési szilárd hulladék gyűjtésére vonatkozó szabályok megszegése" szabálysértés szemét elvitelét tilalmazó fordulatára hivatkozással indított és folyamatban lévő szabálysértési eljárásokat szüntesse meg.

Kezdeményezésünket a képviselő-testület és a jegyző is elutasította, ezért a közigazgatási hivatalhoz és a megyei főügyészséghez fordultunk. A megkeresett szervek arról tájékoztattak, hogy a szabálysértési tényállást nem tartják törvénybe ütközőnek.

Ezt követően változatlanul fenntartva álláspontunkat a legfőbb ügyészhez fordultunk, és kértük, hogy vizsgálja felül a megyei főügyészség álláspontját. A legfőbb ügyész egyetértett velünk abban, hogy a szemét elvitelével kapcsolatban alkotmányossági aggályok fogalmazhatók meg, ezért indítványozta az Alkotmánybíróságnál a helyi rendelet e szakaszának a hatálybalépés időpontjára visszaható hatállyal való megsemmisítését. Hasonló tartalmú indítványt fogalmazott meg a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogvédő Iroda is. A beszámoló elkészítésének időpontjában az Alkotmánybíróság még nem döntött az indítványokról.

Ez az eset arra mutat rá, hogy a hátrányos megkülönböztetés általános jellegű tilalmazása sok esetben nem bizonyul elégségesnek. A jogalkalmazók akkor képesek fellépni a diszkrimináció ellen, ha pontosan tudják, hogy mely magatartások ütköznek a törvényi tilalmakba. A hátrányos megkülönböztetés közvetett formája esetében azonban lehetetlen még a példálózó jellegű felsorolás is, hiszen ekkor az egyes magatartásokat önmagukban nem lehet értékelni, szükséges ezek hatásának, eredményének a felmérése is.

8.

A gyűlöletbeszéd retorikája, avagy a médiával kapcsolatos ügyeink

E téma taglására azért kerítünk külön címszó alatt sort, mert a média útján kifejezésre juttatott előítéletesség, megbélyegzés, illetőleg kirekesztés számos, speciális vonással rendelkezik a hátrányos megkülönböztetésnek minősíthető magatartásformák körében. Az egyoldalú, negatív és ellenséges érzületek kiváltására alkalmas vélemények közlése - különösen akkor, ha az nyilvánvalóan faji előítéletből, "felsőbbrendűség-tudatból" fakad - sok rokon vonást mutat a hátrányos megkülönböztetés közvetlen formájával.

Ugyanakkor tudjuk, hogy a véleménynyilvánítás Alkotmányban is deklarált szabadsága különös jelentőséggel bíró alapjog, amelynek korlátozása jogállamban csak kivételesen megengedhető. Az alábbiakban szeretnénk megismertetni az ún. "gyűlöletbeszéd"-del kapcsolatos legfontosabb fogalmakat, illetve felvázolni a megengedhetőség és a jogegyenlőség határait. E munka során szeretnénk bemutatni a kisebbségi jogok országgyűlési biztosának a médiával kapcsolatos ügyeit is, pontosabban azt, hogy a nagy nyilvánosság előtt történt rasszista vagy a káros sztereotípiák erősítésére alkalmas nyilatkozatok esetén az országgyűlési biztosnak milyen vizsgálati, eljárási lehetőségei vannak.

9.

A "gyűlöletkeltés", illetőleg "gyűlöletre uszítás" fogalma

A "gyűlöletre uszítás" jogszabályi kitételét a Btk. tartalmazza, de annak fogalmát részletesen nem határozza meg.

A közösség elleni izgatás büntető törvényi tényállását az 1989. évi XXV. évi törvény 15. §-a állapította meg, amelynek (2) bekezdését azonban - utólagos normakontroll keretében - megsemmisítette az Alkotmánybíróság [30/1992. (V. 26.) AB határozat]. Az Alkotmánybíróság döntése előtt a közösség elleni izgatás törvényi tényállása az alábbi volt:

"269. § (1) Aki nagy nyilvánosság előtt a magyar nemzet, valamely nemzeti, etnikai, faji, vallási csoport vagy a lakosság egyes csoportjai ellen gyűlöletre uszít, illetve gyűlölet keltésére alkalmas egyéb cselekményt követ el, büntetett miatt, három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

(2) Aki nagy nyilvánosság előtt a magyar nemzetet, valamely nemzetiséget, népet, felekezetet vagy fajt sértő vagy lealacsonyító kifejezést használ, vagy más ilyen cselekményt követ el, vétség miatt egy évig terjedő szabadságvesztéssel, javító-nevelő munkával vagy pénzbüntetéssel büntetendő."

Az Alkotmánybíróság eljárására több - az alkotmányellenesség megállapítására irányuló - indítvány alapján került sor. Az utólagos normakontrollra ezen kívül az adott különös okot, hogy a Pesti Központi Kerületi Bíróság az előtte folyamatban lévő bűnügyben eljárását felfüggesztette, és az AB állásfoglalását kérte, mert a Btk. 269. §-át alkotmányellenesnek tartotta.

A kifogásolt rendelkezés alapvetően kétféle - egymástól elhatárolható - magatartást szankcionál. Az (1) bekezdés a "gyűlöletre uszítást" mint elkövetési magatartást rendelte büntetni, míg a (2) bekezdés elkövetési magatartásként a "sértő vagy lealacsonyító kifejezés használatát vagy más ilyen cselekmény elkövetését" jelölte meg ("gyalázkodás").

Az Alkotmánybíróság eljárása során az alábbi kérdéseket vizsgálta:

A véleménynyilvánítási szabadság szerepe egy alkotmányos jogállamban.

A "gyűlöletre" uszítás kifejezés alkotmányossági vizsgálata.

A "gyalázkodás" kifejezés alkotmányossági vizsgálata.

A Btk. 269. § (1) és (2) bekezdésében foglalt elkövetési magatartások egyaránt érintik az Alkotmány 60. § (1) bekezdésében meghatározott vélemény-nyilvánítási szabadság és a (2) bekezdésében megjelölt sajtószabadság fogalma alá vonható alapjogokat.

Az alapjogok korlátozását a jogalkotó - a felelősségi rendszer legsúlyosabb eszközével - a büntetőjogi szankció kilátásba helyezésével kívánta elérni.

Az Alkotmánybíróságnak tehát azt kellett mérlegelnie, hogy a vélemény-nyilvánítás szabadságának büntetőjogi korlátozása indokolt-e, és ha igen, a korlátozás (fenyegetés) mértéke arányban áll-e az elérni kívánt céllal.

Az Alkotmánybíróság több határozatában - így a 30/1992. (V. 26.) AB határozatban is - kifejtette, hogy "a véleménynyilvánítás szabadságának kitüntetett szerepe van az alkotmányos alapjogok között, tulajdonképpen t'anyajoga' többféle szabadságnak, az ún. t'kommunikációs'

alapjogoknak". (A véleménynyilvánítási szabadsá joghoz kapcsolódik ugyanis a lelkiismereti és vallásszabadság, valamint a gyülekezési jog is.)

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az emberek meghatározott csoportja elleni gyűlöletkeltésnek történelmileg bizonyított, kártékony hatása van: "a faji, etnikai, nemzetiségi, vallási szempontú, alsóbb- vagy felsőbbrendűséget hirdető nézetek, a gyűlölködés, megvetés, kirekesztés eszméinek terjesztése az emberi civilizáció értékeit veszélyeztetik".

Ebből következően az AB arra az álláspontra helyezkedett, hogy "a gyűlöletre uszítás alkotmányos védelemben részesítése feloldhatatlan ellentmondásban lenne az Alkotmányban kifejezésre jutó politikai berendezkedéssel és értékrenddel...".

A véleménynyilvánítási szabadság büntetőjogi korlátozása azonban csak a korlátozás szükségessége és arányossága követelménye mellett nem ütközik az alaptörvénybe.

Az AB okfejtésében kiemelte, hogy az Alkotmányban foglalt vélemény-nyilvánításra vonatkozó szabadsá jog korlátozását szükségessé és indokolttá teszi a Magyar Köztársaság nemzetközi kötelezettségvállalása is. A Polgári és Politikai Jogok Egyezségokmánya szerint ugyanis "törvényben kell megtiltani a nemzeti, faji vagy vallási gyűlölet bármilyen hirdetését, amely megkülönböztetésre, ellenségeskedésre vagy erőszakra izgat".

Alkotmányos kötelezettség ugyanakkor az, hogy a jogalkotónak az általa büntetni rendelt magatartásformát egyértelműen - az önkényes jogértelmezés lehetőségét kizáró módon - kell megfogalmaznia. A "gyűlöletre uszítás", illetőleg "izgatás" fogalma az egységesnek mondható joggyakorlat szerint olyan negatív, erős ellenszenvet magába sűrítő, heves ellenséges érzelmekeltése, amely nélkülözi a józan megfontolást és a tények, érvek ütköztetésére, tárgyilagos mérlegelésére képtelen állapotot idéz elő.

A Btk. 269. § (1) bekezdése szerint büntetni rendelt magatartás tehát nem egyszerűen a gyűlöletkeltésre, felébresztésre terjed ki, hanem a gyűlöletre uszításra, amely nem más, mint az erőszak érzelmű előkészítése, illetve kifejezett kísérlet annak kiváltására.

A Magyar Nyelv Értelmező Szótára szerint: "A gyűlölet az egyik legszélsőségesebb negatív, nagyfokú ellenséges indulat. Aki uszít, az valamely személy, csoport, szervezet, intézkedés ellen ellenséges magatartásra, ellenséges, kárt okozó tevékenységre biztat, ingerel, lázít."

Tekintettel arra, hogy már a Csemegi Kódexben is a "gyűlöletre izgatás" volt az elkövetési magatartás, a jogalkalmazók a konkrét esetek megítélésében, több mint száz év értelmezési gyakorlatára támaszkodhatnak. A Curia már a századfordulón több döntésében foglalkozott az "izgatás" fogalmával. A Curia magyarázata szerint "izgatás alatt nem valamely kedvezőtlen vagy sértő vélemények kinyilvánítása, hanem olyan lázongó kifakadások értendők, amelyek alkalmasak arra, hogy az emberek nagyobb tömegében a szenvedélyeket oly magas fokra lobbantsák, amelyből gyűlölet keletkezvén, a társadalmi rend és béke megzavarására vezethet". "Nem izgatás tehát a bírálat, helytelenítés, kifogásolás, sőt még a sértő nyilatkozat sem; izgatásról csak akkor van szó, midőn a kifejezések, megjegyzések stb. nem az értelemhez szólnak, hanem az érzelmi világra akarnak hatni, s szenvedélyek, ellenséges indulatok felkeltésére alkalmasak."

Fontos kiemelni, hogy az izgatás megvalósítását illetően teljesen közömbös, hogy az állított tények valók-e vagy sem: a lényeg az, hogy való vagy valótlan adatoknak a csoportosítása, közzététele a gyűlölet felkeltésére alkalmas legyen.

A Btk. 269. § (2) bekezdésében foglalt elkövetési magatartással - a "gyalázkodás" fogalmával - kapcsolatban az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy a negatív értékítéletek nagy nyilvánosság előtti (általában a sajtó útján, illetőleg gyűléseken) kifejezésre juttatása miatti büntetőjogi szankció kilátásba helyezése aránytalanul súlyos, aránytalan mértékben korlátozza a szabad véleménynyilvánításhoz való jogot. Ebben az esetben ugyanis pusztán a köznyugalom "elvon", esetleges fenyegetettségéről lehet szó, amely kétségtelenül rendelkezik bizonyos fokú társadalomra veszélyességgel, amelyet azonban büntetőjogon kívüli eszközökkel is lehet kezelni.

Az Alkotmánybíróság rámutatott arra is, hogy a "köznyugalom" maga sem független a véleményszabadság helyzetétől. "Ahol sokféle véleménnyel találkozhatnak az emberek, a közvélemény toleráns lesz; míg zárt társadalmakban sokkal inkább felkavarhatja a köznyugalmat egy-egy szokatlan hang is... A véleménynyilvánítás szükségtelen és aránytalanul szigorú korlátozása a társadalom nyitottsága ellen hat."

Az AB határozatának indoklásában kifejtette: "Különbséget kell tenni a gyűlöletre uszítás és a sértő vagy lealacsonyító kifejezés használata között. A nagy nyilvánosság - a gyűlésektől eltekintve - gyakorlatilag a sajtónyilvánosságot jelenti. A létrejött sajtószabadságban senki nem hivatkozhat külső kényszerre, aki a nyilvánosság elé lép, minden sorral, amit leír, magát adja, és teljes erkölcsi hitelét kockáztatja. Politikai kultúra és egészségesen reflektáló közvélemény csakis öntisztulással alakulhat ki. Aki tehát gyalázkodik, magát bélyegzi meg, s lesz a közvélemény szemében gyalázkodó. A gyalázkodásra bírálat kell hogy feleljen. E folyamatba tartozik az is, hogy számolni kelljen magas kártérítésekkel. Büntetőjogi büntetésekkel azonban nem a közvéleményt és a politikai stílust kell formálni - ez paternalista hozzáállás -, hanem más jogok védelmében, az elkerülhetetlen szükséges esetekben szankcionálni."

A fentiekben kifejtettek alapján tehát az Alkotmánybíróság a Btk. 269. § (2) bekezdésében foglalt - a gyalázkodás vétsége néven is ismert - büntető törvényi tényállást megsemmisítette.

10.

A kisebbségi biztoshoz érkezett egyes panaszügyek bemutatása

A kisebbségi biztoshoz számos olyan beadvány érkezik, amelyben a panaszosok - egyebek mellett - azt sérelmezik, hogy velük szemben az országgyűlési biztos vizsgálati kompetenciájába tartozó hatóságok képviselői durván, sértő módon, illetve a becsület csorbítására alkalmas kifejezéseket használva beszélnek ("cigányoznak").

E cselekmények bizonyítása a gyakorlatban csak igen ritkán lehetséges, egyrészt mert vagy nem volt tanúja az esetnek, másrészt ha volt is tanú, nincs lehetőségünk felkutatni.

A "gyűlöletbeszéd" témakörét illetően tehát csak azokról az ügyekről tudunk beszámolni, amelyek az írott vagy elektronikus sajtó útján történt egyes kijelentésekkel, értékítéletekkel kapcsolatosak.

Több olyan beadványról számolhatunk be, amelyekben a cigány kisebbséget sértő "vicceket" kifogásolták. Már többször kezdeményeztük az ORTT Panaszbizottságának a vizsgálatát, mely szerv megállapította, hogy az egyes "otromba tréfák alkalmasak arra, hogy asszociációs úton, illetőleg direkt módon is erősítsék a cigány kisebbséggel kapcsolatos, a társadalomban élő előítéleteket". Ezért az ORTT Panaszbizottságának eljáró tanácsa többször felhívta a műsorszolgáltatók figyelmét arra, hogy tartsák be a rádiózásról és a televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény 49. § (1) bekezdésében foglaltakat (egyoldalú tájékoztatás tilalma, illetve a kiegyensúlyozott tájékoztatás követelményének elve).

Az ilyen esetekben - annak ellenére, hogy a kabaréműsorok egyes jelenetei alkalmasak a cigány kisebbség kedvezőtlen színben való feltüntetésére - nem beszélhetünk "gyűlöletbeszédéről", hiszen a gyűlöletre uszítás szándékának a gyanúja sem merült fel.

Egy másik - jóval súlyosabb megítélésű, de ugyancsak a sajtóból ismert - eset a zámolyi cigány családok Csór községbe költözésével kapcsolatos. A Magyar Televízió M1-es csatornája helyszíni riportot készített az ügyben és a műsorvezető, valamint a riporter az alábbi kijelentéseket tette:

"...húsvétkor a faluba költöztek a zámolyi romák, azóta pedig a helyiek szerint ugrásszerűen megnőtt a betörések száma... A falubéliek megdöbbenve tapasztalták, hogy a települést ellepték a romák. Az utolsó csepp pedig az volt, hogy tegnap és tegnapelőtt hat lakást rámoltak ki a faluban."

Az egyik - a riporter által megszólaltatott - helyi lakos a község elhagyására szólította fel a roma családokat arra hivatkozva, hogy *"annyira lopnak, hogy az borzalmas"*.

A település polgármestere mindezek után úgy nyilatkozott a televízió nyilvánossága előtt a roma családokkal kapcsolatban, hogy *"az országban, az emberek között nincs helyük, mivel az állatok is az élőködőket kivetik maguk közül"*.

Az ügyben ugyancsak az ORTT Panaszbizottságának az eljárását kezdeményeztük, amely megállapította, hogy a Magyar Televízió a kifogásolt Híradó című műsorában "megsértette a rádiózásról és televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény 3. § (2) és (3) bekezdésében foglaltakat, mivel etnikai kisebbségi csoporttal szembeni gyűlölet keltésére alkalmas kijelentéseket tartalmazó műsort sugárzott".

(Ezzel az esettel kapcsolatban megjegyezzük, hogy a becsület csorbítására alkalmas tényállásokkal, illetve sértő kifejezések használatával a nyilatkozók megvalósították a rágalmas, illetőleg a becsületsértés büntető törvényi tényállásait is, azonban az érintettek nem terjesztettek elő - a büntetőeljárás lefolytatásához szükséges - magánindítványt. Ez az ügy jól példázza az előzőekben említett szabálysértési tényállás kodifikálásának a szükségességét, hiszen kétségtelen, hogy egy objektív társadalmi veszélyességgel rendelkező cselekményről van szó, amelyet - a személy szerint sérelmet szenvedettek szubjektív akarától, illetőleg lehetőségeitől függetlenül - szankcionálni kellene. A büntetőjog szankciórendszeréhez képest - amely a társadalmi szabályozás "végső eszköze" - a szabálysértési fenyegetettség célszerű és arányos alternatívát jelentene. A teljesség kedvéért azt is meg kell említeni, hogy az ügyészségtől kapott tájékoztatás szerint még a gyanúja sem merült fel annak, hogy a Csórra költözött romák közül bárki vagyon elleni bűncselekményt követett volna el.)

Nemcsak az elektronikus médiában, hanem az írott sajtóban is találkoztunk hasonló esettel:

Egy panaszos azt kifogásolta, hogy Kecskemét Megyei Jogú Város - a helyi tájékoztatást szolgáló - Hírlevél című időszakos kiadványban folyamatosan a cigány kisebbséget sértő közlemények jelennek meg, ráadásul olyan formában, hogy a cigányok által állítólagosan elkövetett rongálások megakadályozása érdekében a magyar lakosságot felszólítják az "aktív" védekezésre ("SEGÍTS MAGADON MAGYAR").

Az ügyben közösség elleni izgatás miatt büntetőeljárást kezdeményeztünk a Bács-Kiskun megyei Főügyészségnél, mely nyomozó hatóság bűncselekmény hiányában a nyomozást megtagadta. Az ügyészi határozat indokolása szerint "a Hírlevélben írtak nem a cigányság mint etnikai csoport egésze ellen, hanem azon, a társadalmi együttélési szabályokat és törvényes előírásokat megszegő személyek elleni összefogásra hívnak fel, akik a kecskeméti Műkertváros területén a lakosságot megfélemlítő, bántó és kárt okozó magatartást tanúsítanak".

A főügyészség kimondta azt is, hogy "a Hírlevélben kifogásoltak nem uszítanak gyűlöletre a cigányság mint etnikai csoport ellen".

Hasonló tartalmú panaszbeadvány érkezett egy másik, budapesti helyi kiadvány ellen. Konkrétan a Kőbányai Hírek című lapban jelent meg Erőszak sorozatban címmel egy írás, amelyben a következő mondatok voltak olvashatók: "Az idősebb roma támadó febrángatta ültéből a táskás embert és a közeli ajtóhoz nyomta, s a gyomor tájékán többször megütötte. A fiatalabb kést vett elő..."

A panaszos annak a megállapítását kérte, hogy az említett cikk megfogalmazása sérti-e a kisebbségi törvényben biztosított jogokat.

Az ügyel kapcsolatban azt állapítottuk meg, hogy a közösség elleni izgatás büntető törvényi tényállásának a gyanúja nem állapítható meg, és - mivel konkrét személyeket az írás nem említett meg - személyiségi jogsérelem sem történt. Ettől függetlenül felhívtuk az illetékes önkormányzat figyelmét arra, hogy a hasonló jellegű tudósításokban a kisebbséghez tartozás kifejezett szerepeltetése nem indokolt. Az önkormányzat az ügyet képviselő-testületi ülésen megtárgyalta és a polgármester - a képviselő-testület nevében ígéretet tett a hasonló "sajtóetikai" vétségek elkerülésére.

Összefoglalva a fentieket, ebben az esetben sem beszélhetünk gyűlöletre uszításról annak ellenére, hogy a hasonló, csekély súlyú, illetőleg jogilag el nem ítéltető tudósítások közlése hosszabb távon elősegítheti a roma kisebbséggel szembeni előítéletek mélyülését.

11.

Az Alkotmány 70/A. § (2) bekezdésében foglalt rendelkezés hatályosulása érdekében megfogalmazott javaslatok "de lege ferenda"

A kisebbségi jogvédelem elkötelezettjei részéről régóta megfogalmazott panasz, hogy az Alkotmány ugyan deklarálja a diszkriminációs jogsértések szigorú szankcionálását, a hazai jogrendszer ennek a követelménynek csak töredékesen tesz eleget. Ez a körülmény is motiválta, hogy 2000 októberében a kisebbségi ombudsman hivatalában elkészült a rasszizmus és az idegengyűlölet elleni fellépésről és az egyenlő bánásmód biztosításáról szóló törvénytervezet (a továbbiakban: tervezet).

Bár a diszkrimináció jelensége elvileg a társadalom minden területén jelentkezhet, a tervezet azokra az esetekre koncentrál, ahol a szélesebb értelemben vett közhatalom gyakorlóit, illetve a különböző közszolgáltatók az eddigi tapasztalatok szerint a leggyakrabban valószínűsítenek meg ilyen motivációjú cselekményeket, illetve követnek diszkriminációs gyakorlatot.

Bár a tervezet kedvező fogadtatásra talált szakmai körökben, illetőleg az Országgyűlés Emberi jogi, kisebbségi és vallásügyi bizottságában, és további sorsára nézve ma még nem lehet biztosat állítani.

12.

A szabálysértési jog eszközei a diszkrimináció ellen

Mielőtt a tervezet szankciórendszerének értékelésére rátérnénk, említést kell tennünk arról, hogy a gyökeresen megújult szabálysértési jog "különös része" szó szerint megőrizte a foglalkoztatási

diszkriminációt szankcionáló "Munkavállaló hátrányos megkülönböztetése" című tényállást, amely immár százezer forint pénzbírsággal fenyegeti azokat a munkáltatókat, akik

"- a munkavállaló alkalmazását nemre, korra, nemzetiségre, fajra, származásra, vallásra, politikai meggyőződésre, munkavállalói érdek-képviselői szervezethez való tartozásra, vagy ezzel összefüggő tevékenységre való tekintettel, továbbá minden egyéb, a munkaviszonnyal össze nem függő körülmény miatt jogellenesen megtagadják, illetve

- a munkavállalók között az előzőekben foglaltak miatt hátrányos megkülönböztetést alkalmaznak".

A tényállás viszonylag újnak tekinthető, hiszen azt a 38/1997. (III. 5.) kormányrendelet építette be a szabálysértési jogba.

A jogalkalmazónak természetesen tudnia kell, hogy valójában milyen magatartás minősül hátrányos megkülönböztetésnek?

A Legfelsőbb Bíróság Munkaügyi Kollégiumának állásfoglalása szerint nem minősül hátrányos megkülönböztetésnek a munka jellegéből vagy természetéből egyértelműen következő megkülönböztetés, így különösen az alkalmazásnál számba vehető lényeges és jogszerű feltételre alapított megkülönböztetés. Például a munkáltató jogszerűen csak olyan munkahelyen ragaszkodhat egyes munkaköröknek férfiakkal való betöltéséhez, ahol a munka jellege vagy természete, a munkakörülmények a nők foglalkoztatását kizárja (MK 97. szám).

Felvetődik e tényállás alkalmazásánál egy eljárási probléma is. A Munka Törvénykönyve (a továbbiakban: Mt.) 5. §-ának (2) bekezdése szerint, ha a hátrányos megkülönböztetés tilalmának megszegésével kapcsolatban vita merül fel, a munkáltatónak kell bizonyítania, hogy az eljárása nem ütközött tilalomba. A kialakult gyakorlat szerint a munkáltatót terheli az indok bizonyítása akkor is, ha valamilyen intézkedését nem kellett megindokolnia, azonban a döntésének okát közölte (BH 1998. 610.).

Ha az Mt. a munkaügyi vitában megfordítja a bizonyítási terhet, kérdésként merül fel, hogy vonatkoztatható-e mindez a szabálysértési eljárásra.

Álláspontunk szerint a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény (a továbbiakban: Szabs. tv.) kardinális bizonyítási elve, az ártatlanság vélelmének követelménye erre nem ad lehetőséget. Kétségkívül megnehezül ily módon a bizonyítás, hiszen köztudott, hogy a diszkriminációs tartalmú munkáltatói döntések nem a valóságos indokokat tartalmazzák, hanem a munkavégzés módjával, a szaktudás hiányával, a munkavállaló megbízhatatlanságával, vagy egyéb "munkafegyelmi" problémával összefüggő "objektív" szempontokra hivatkoznak.

Ennél is lényegesebb probléma azonban e tényállás alkalmazási gyakoriságának kérdése, hiszen a szankciós norma hatása sohasem elvont létezésében, hanem - a valódi és a potenciális jogsértő kör számára - a jogkövetést kérlelhetetlenül számon kérő alkalmazásában, a felelősségrevonás elkerülhetetlenségében teljesedik ki.

Nem az a baj ezzel a tényállással, hogy egy szerződéses kapcsolatba, a munkáltató és a munkavállaló jogvitájába "viszi be" a közjogi, adott esetben a szabálysértési felelősséget, inkább az, hogy egyenlőtlen felek között folyik a vita: a nyilvánvaló információs és hatalmai fölényben lévő "céggel", vállalattal kell felvenni a harcot annak a munkavállalónak, aki egyrészt a szabálysértési feljelentéssel jószerivel elveszti esélyeit a munkáltatóval való megegyezésre, illetve az őt ért anyagi és erkölcsi sérelem peren kívüli kompenzálására. Másrészt - mivel a szabálysértési

jog nem ismeri a jogi személy felelősségét - a bonyolult felépítésű szervezetben kell a "valódi" elkövetőt megtalálnia, amely ha nem is lehetetlen, de elég kétes kimenetelű feladatot jelent.

Vajon a munkaerőpiac könyörtelen törvényei mellett elvárható egy átlagos képzettségű munkavállalótól a "civil bátorságnak" az a foka, amely egy ilyen eljárás megindításához és végigviteléhez szükséges?

A fentiek figyelembevételével alappal következtethetünk arra, hogy akár tömeges munkáltatói diszkriminációs gyakorlat mellett is elmaradnak az ilyen tárgyú szabálysértési feljelentések. Mindez nem jelenti e tényállás fölösleges voltát, "csak" arra figyelmeztet, hogy az adott jogsértéssel adekvát szankció kiválasztásánál az adott magatartás társadalmi hátterére, továbbá a sértett és az elkövető társadalmi pozíciójára, sajátos érdekmotívumaira is figyelemmel kell lenni.

13.

A szankciók természetéről - általában

A szankció fogalmáról a hazai jogirodalomban ma is viták folynak.²⁶ Álláspontunk szerint szankcióról teljesítési, illetve represszív értelemben egyaránt beszélhetünk:

a) amennyiben a jogsértés előtti állapot visszaállítható, akkor a szankció elsősorban ennek teljesítésére kívánja a jogsértőt kényszeríteni, illetve olyan helyzetbe hozni, mintha a jogsértés nem következett volna be (reparatív célú szankció),

b) ha a jogsértés már nem reparálható, akkor érvényesül a szankció büntető jellege, s a címzettnek a jogsértéssel arányos - személyét, vagyonát, társadalmi helyzetét stb. érintő - hátránnyal kell számolnia (represszív célú szankció).

Hatását, érvényesülési módját tekintve a kétfajta joghátrány között alapvető különbség van. A reparáció közvetlenül a jogérvényesítést szolgálja, tehát a joghátrányt elszenvedettnek kíván segíteni, őt próbálja méltányos helyzetbe hozni. Ezzel szemben a represszió a sértett számára közvetlenül nem kínál semmilyen "gyógymódot" (legfeljebb némi erkölcsi elégtételt), ugyanakkor az elkövetőt sem képes kellő hatékonysággal a jogkövetés irányába "terelni", sőt - amennyiben a joghátrány a jogsértéshez képest aránytalanul súlyos - erős elutasítást, dacreakciót is kiválthat.

Mivel a közigazgatási jog - szemben a büntető- és szabálysértési joggal - alapvetően a jövőre orientált jogág, s a közfeladatok megoldásában gondolkodik, "természete" is arra készítetné, hogy a szankciók tekintetében az erőteljesebb megelőző hatással bíró reparatív oldalt erősítse, és ahol csak lehet, ne a büntetésre, hanem a sérelmet szenvedettek helyzetének javítására törekedjen.

Ugyanakkor a legutóbbi évtized közigazgatási jogalkotása rácáfol erre a követelményre, mert úgy tűnik, változatlan a közigazgatás illúziója abban a tekintetben, hogy minél nagyobb a represszív jellegű absztrakt fenyegetettség, annál erőteljesebb a - speciális és generális - visszatartó hatás.

Tapasztalataink azonban arra figyelmeztetnek, hogy valójában látszatfenyegetésről van szó, hiszen ezek a szankciók (elsősorban az ún. anyagi jogi bírságok) egyrészt alig kerülnek alkalmazásra, másrészt - kiérlelt dogmatika és világos törvényi szabályok híján - rendkívül esetleges, hogy kivel szemben, milyen eljárás keretében, vétkességre tekintettel vagy anélkül, milyen mérlegelési szempontok figyelembevételével történik a bírság kiszabása.

14.

A tervezet szankciórendszerének általános jellemzése

Számos - hazánk által is ratifikált - nemzetközi jogi norma, egyezmény fogalmaz meg tiltó rendelkezést a nemzeti, etnikai, faji, vallási csoportok elleni gyűlöletkeltésre, uszításra vonatkozóan (például az 1969. évi 8. törvényerejű rendelettel kihirdetett, a "faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről" szóló New York-i Egyezmény, illetve az 1976. évi 8. törvényerejű rendelettel ratifikált Polgári és Politikai Jogok Egyezségokmánya, és más egyezmények is).

Most egy egészen friss - tulajdonképpen csak az Európai Unió 15 tagállamára kötelező - dokumentumról szeretnénk szólni, konkrétan az Európai Unió Tanácsa által "a faji vagy etnikai származástól függetlenül, a személyek közötti bánásmód egyenlőségének alapelve alkalmazásáról" szóló 2000/43/EC számú, június 29-én elfogadott direktíváról.

A direktíva általánosságban tiltja a faji vagy etnikai alapú diszkrimináció eseteit, illetőleg gazdag fogalommagyarázattal szolgál.

Témánk szempontjából a preambulum (11) bekezdése érdemel kiemelés, amely kimondja, hogy: "diszkriminációnak kell minősíteni a faji vagy etnikai származás miatt személyek vagy csoportok zaklatását, amely megfélemlítő, ellenséges, támadó jellegű vagy amely megzavarja a környezetet".

A "zaklatás" vagy "üldöztetés" fogalmának tartalma nem tisztázott, annak ellenére, hogy az üldöztetés kifejezés szerepel különböző jogszabályokban, mindenekelőtt a menekültek jogairól szóló Genfi Konvenciónak is kulcsfontosságú kategóriája.

A direktíva szellemében az uniós tagállamoknak (illetőleg a csatlakozni kívánó országoknak) 2003-ig meg kell alkotniuk a faji megkülönböztetést tiltó nemzeti törvényeiket, amelyekben feltehetően sor kerül majd a "zaklatás" fogalmának meghatározására is.

A menekültügyből ismert "üldöztetés" analógiájának felhasználásával a kisebbségi ombudsman hivatalában konkrét normaszöveg is készült, amelyet az alábbiakban mutatunk be.

A tervezet a társadalmi élet hat dimenzióját (foglalkoztatást, oktatást, szociális szférát, egészségügyet, közigazgatást, közszolgáltatást) érintően tekinti át a tipikusnak tekinthető (gyakorta előforduló) diszkriminációs cselekményeket, s az alkalmazható joghátrányokat e területek "természetéhez" igazítja.

A szankció reparatív és represszív változatait, illetve együttes alkalmazásuk lehetőségét is megtaláljuk: ahol ugyanis a diszkriminációt egy már létező, vagy megszerezni kívánt, juttatással, ellátással összefüggésben követik el (foglalkoztatás, oktatás, szociális szféra), ott a tervezet a reparatív jellegű következményeket részesíti előnyben: az "elégtétel" adását, a kártérítést, az eredeti állapot helyreállítását, illetve a diszkrimináció következtében elmaradt szolgáltatás (juttatás) utólagos teljesítését írja elő.

Amikor azonban a diszkrimináció egyedi, immár nem "jóvátehető" jogsértésben realizálódik (egészségügy, közigazgatás, közszolgáltatás), illetve a jogsértő nem mutat hajlandóságot a reparációra, akkor kell következnie a represszív jellegű szankcióknak.

A tervezet ebből a szempontból is a mind teljesebb "kínálat" nyújtására törekszik, és alapvetően új a közigazgatás "egydimenziós", bírsággközpontú szankciórendszeréhez képest: a differenciált

bírságfajtáktól kezdve a kötelezően elrendelendő fegyelmi eljáráson, a vezetői megbízás felfüggesztésén, a pályázatokból való kizáráson át egészen a gazdasági életben való részvétel korlátozásáig terjed a jogkövetkezmények skálája.

Meg kell jegyeznünk, hogy a tervezetet érintő eddigi szakmai viták során a szankciórendszerre vonatkozó javaslataink kapták a legkevesebb kritikát, ami korántsem jelenti, hogy az általunk kínált "kollektív" véglegesnek vagy tökéletesnek tartanánk.

1. A magyar szabálysértési jog jelenleg önállóan nem szankcionálja a "zaklató" jellegű cselekményeket, miközben az emberek számtalan esetben átélik - utcán, munkahelyen, nyilvános helyeken - a legkülönbözőbb motívumokból fakadó, emberi méltóságukat, ízlésüket sértő, akaratszabadságukat korlátozó zaklatásokat.

Zaklatóak természetesen a köznyugalom, illetve a közrend megzavarására alkalmas, garázda jellegű magatartások (rendzavarás, csendhaborítás, veszélyeztetés kutyával, zaklató jellegű koldulás stb.), de ezek rendszerint kimerülnek az egyszerű, térben, időben erősen behatárolt jogsértésben, anélkül hogy a sértetteknek számolniuk kellene e tettek tartósabb, negatív társadalmi következményeivel. Tekintettel arra is, hogy a direktíva külön is nevesíti ezt a fajta "bánásmódot", úgy gondoltuk, megérett az idő arra, hogy a zaklatás tényállása - alternatív javaslatként - bekerüljön a szabálysértési jogba.

Az "A" változat csak az etnikai alapon történő, kirekesztéssel járó cselekményeket szankcionálja, így teljes mértékben illeszkedik a tervezet tárgyi hatályához. Negatív feltétel a cselekmény erőszak- és fenyegetésmentes jellege, hiszen ellenkező esetben a Btk. 174/B. §-ában meghatározott "Nemzeti, népi, faji vagy vallási csoport tagja elleni erőszak" büntette valósulna meg.

A tervezet szerint

- aki valós vagy vélt etnikai hovatartozása miatt személlyel vagy csoporttal szemben olyan hátrányos megkülönböztetéssel járó bánásmódot tanúsít, amely alkalmas arra, hogy a csoporttal szemben ellenséges, kirekesztő környezet alakuljon ki, illetve
- egy etnikai csoportról, tényeket, értékítéleteket oly módon hoz nyilvánosságra, hogy az alkalmas a csoporttal szemben ellenséges, kirekesztő környezet kialakítására, százezer forintig terjedő pénzbírsággal sújtható.

A tényállás - hasonlóan a már idézett Btk. 174/B. §-hoz - a feltételezett kisebbséghez tartozást is szankcionálni kívánja, így a cselekmény indítóokának bizonyítása lényegesen könnyebbé válna. A diszkriminatív bánásmód konkrét tartalmát nyilván a bírói, illetve közigazgatási gyakorlat fogja kialakítani, mindenesetre a "bánásmód" kifejezés ugyanannak a magatartásnak a többszöri tanúsítására, kitartó jellegére utal.

Felhívjuk a figyelmet arra is, hogy veszélyeztető tényállásról van szó, tehát nem tényállási követelmény, hogy az ellenséges, kirekesztő környezet valóban kialakuljon a sértett körül (ha ténylegesen kialakul, ezt a körülményt a büntetés kiszabásánál kell súlyosító körülményként értékelni), elegendő ennek objektív lehetősége.

A 2. fordulat elsősorban azokat a - jelenleg szankcionálatlan, illetve csak sajtóetikai vétségként értékelhető - sajtómegnyilvánulásokat kívánja büntetni, amelyeknek nincs konkrét személyben megtestesülő címzettjük, s ily módon nem valósítják meg a becsületsértés, illetve a rágalmazás

vétségét, vagy szabálysértését, továbbá a - személyes érintettség híján - személyhez fűződő jogok megsértése miatt pert sem lehet indítani.

Ha például valaki csak úgy általánosságban "cigányozik" a sajtóban, és ezek az írások nem érik el az uszításnak, a gyűlöletkeltésnek azt a fokát, amelyet a Btk. 269. §-ában meghatározott közösség elleni izgatás tényállása megkövetel, tehát "csak" gyalázkodásnak minősülnek, akkor ma a jog fegyvertelen. A tervezetben szereplő tényállás - bár nincsenek illúzióink a szabálysértési fenyegetettség visszatartó erejét illetően - legalább megkísérelt ezt a hézagot kitölteni.

A "B" változat nagyjából igazodik az Alkotmány általános diszkriminációtilalmi rendelkezéséhez (70/A. §), és túllép a tervezet etnikai "mondanivalóján", tárgyi hatályán. (Kihagytuk ugyan a diszkriminációs helyzetek tételes felsorolásából a politikai hovatartozást, de - mint a zaklatás alapjául szolgáló körülményt - az "egyéb helyzet" megjelölés gyakorlatilag minden nevesítetlen diszkriminációs lehetőséget "lefed".)

A "B" változat lehetőséget ad a jogalkotó számára, hogy mérlegelje, eljött-e az ideje annak, hogy a diszkriminatív célzatú zaklatás legkülönbözőbb alakváltozatait egy általánosabb jellegű tényállással fenyegetse.

A tervezet megfogalmazásakor mérlegeltük, hogy vajon nincs-e szükség egy olyan büntetlenségi klauzula beiktatására, amely szerint nem büntethető, aki az etnikai zaklatásnak minősülő cselekményt ismeretterjesztő, oktatási, tudományos, művészeti célból vagy a történelem, illetve a jelenkor eseményeiről szóló tájékoztatás érdekében követi el. Végül arra jutottunk, hogy az ily módon megnyitott büntetlenség határai túlságosan tágak lennének, és csak a visszaélés lehetőségét teremtenék meg. Ha valóban tudományos előadás keretében hangzik el egy konkrét, akár bántó vélemény, akkor ezt minden további nélkül lehet - a társadalomra veszélyesség mint büntethetőséget kizáró ok hiányában - jogszerűnek értékelni.

(Az általunk javasolt szabálysértési tényállás - elfogadása esetén - "lefedné" az ún. "gyűlöletbeszéd" esetkört is, és ha nem is a Büntető Törvénykönyv, de a "bagatell" büntetőjog, azaz a szabálysértési jog eszközeivel szankcionálná a személyekkel, csoportokkal szembeni - ellenséges, kirekesztő környezet kialakítását eredményező - bánásmód lehetséges eseteit, ideértve természetesen a közvetlen diszkriminációt megvalósító gyalázkodást, és a tények, értékítéletek nyilvánosságra hozatalát is. A jogalkotó mérlegelésén múlik, hogy a szabálysértési tényállást a fenti eredményorientált ["alkalmas arra"] formához képest esetleg célzatos cselekményként fogalmazza meg, ez esetben az "ellenséges kirekesztő környezet kialakítása céljából" elkövetett magatartással valósulhatna meg a szabálysértés.)

2. Ismeretes, hogy a gazdasági reklámtevékenységről szóló 1997. évi LVIII. törvény (a továbbiakban: reklámtörvény) hatályon kívül helyezte a "Jogellenes hirdetés" szabálysértési tényállását, amely 1972 óta szabályozta az "erkölcstelen reklám" közzétételét.²⁷

Az akkori tényállás szerint *"...aki a jogszabályba ütköző, a közérkölcstől sértő vagy az érdekeltek megfélemlítésére alkalmas hirdetést (reklámot) tesz vagy tétet közzé, tízezer forintig terjedő pénzbürséggel sújtható"*.

A hatályos jogban a "hirdetés" fogalma nincs meghatározva, így nem különül el a reklámtevékenységtől. Márpedig jelentős a különbség abban a tekintetben, hogy valaki egy terméket vagy szolgáltatást vásárlókedvet fokozó céllal hirdet, illetve hogy "pusztán" eladni vagy venni kíván árut vagy szolgáltatást. Ha tehát a reklámtörvény, illetve a Szabs. tv. tiltja az erkölcstelen reklámot, akkor ebben a fogalomkörben nincsenek benne azok a publikussá váló,

értékesítési célú hirdetések, amelyek diszkriminatív tartalmúak, vagy egyéb módon sértik vagy veszélyeztetik a közrendet.

Problémát jelent a jogalkalmazás számára az is, hogy a "közerkölc" olyan határozatlan jogfogalom, amelynek definíciója nemcsak a magyar közjogból, illetve joggyakorlatból hiányzik, de maga az Alkotmánybíróság sem vállalkozott kifejtésére, és teljességgel a bírói gyakorlatra bízta a fogalom tartalmi elemeinek kimunkálását.

Ma konkrét hirdetési tilalommal a Szabs. tv.-ben, illetve az 1999. évi LXXV. törvényben találkozhatunk, ahol a szexuális szolgáltatás hirdetése esik a szabálysértés, illetve a közrendvédelmi bírsággal fenyegetett jogellenesség kategóriája alá.

Álláspontunk szerint jelenleg szankcionálatlanok azok a hirdetések, amelyek jogi tilalomba ütköznek, illetve alkalmasak az érdekeltek megtévesztésére, ideértve az etnikai diszkriminációt tartalmazó hirdetéseket is.

A jogalkotónak ebben az esetben is hasonló logika szerint kell döntenie: vajon megelégszik egy "szűkített", kizárólag az etnikai diszkriminációt tartalmazó, vagy ilyen következtetés levonására alapot adó hirdetés tilalmával, avagy "visszahozza" az 1972-es szabályt, és ily módon a tervezet "B" változatának lehetne létjogosultsága.²⁸

Végezetül felhívjuk a figyelmet arra, hogy a sajtószerv által megjelentetett "hirdetési" tényállásoknak két elkövetőjük van: a hirdetés feladója mellett ugyanis szabálysértésért felel a sajtószerv felelős dolgozója is, például az adott rovat vezetője. Azt is látnunk kell - a szexuális szolgáltatás hirdetésének jogalkalmazási gyakorlata is ezt mutatja -, hogy rendkívül nehéz bizonyításra kell felkészülni, ahol nemcsak a konkrét szavaknak lehet jelentősége, hanem a hirdetés egészéből kikövetkeztethető értelemnek is.

15.

A hivatali visszaélés újraszabályozására vonatkozó javaslatok

Ismert, hogy a Btk. 225. §-ában meghatározott hivatali visszaélés büntette tényállásának speciális eleme a jogtalan hátrány okozásának, illetve a jogtalan előny szerzésének célzatossága.

A kisebbségi biztos több esetben kezdeményezett büntetőeljárást hivatalos személyek - például polgármesterek - ellen, hivatali visszaélés büntettének alapos gyanúja miatt. Az ügyészség egy esetben megtagadta, két ízben pedig megszüntette a nyomozást. A határozatok indokolásának lényege az volt, hogy nem bizonyítható a vádemeléshez kellő "mértékben" a tényálláshoz szükséges célzat fennállása.

Álláspontunk szerint az érintett polgármesterek bizonyítottan túllépték hatáskörüket, s egyértelműen jogtalan hátrányt okoztak, tehát kimerítették a büntető törvényi tényállás egyéb elemeit.

Az új Btk. előkészítésének kodifikációs munkálataira tekintettel, az IM keretei közt működő kodifikációs bizottságnak javasoltuk a hivatali visszaélés büntettének újraszabályozását. (Korábban e tárgyban 1999. évben egyeztetést folytattunk az állampolgári jogok országgyűlési biztosával, továbbá a Belügyminisztérium vezetőivel. Mindkét helyen belátták a módosítás szükségességét).

Az akkori egyeztetéseken felvetett javaslatunk az volt, hogy

a) teremtsünk egy privilegizált elkövetési alakzatot, amely egyrészt eredményt tartalmaz (jogtalan hátrány), ugyanakkor nem követeli meg az alapesetben szereplő célzatot,

b) legyen a bűncselekménynek egy gondatlan alakzata is.

Felülvizsgálva az akkor javasoltakat, végül arra a meggyőződésre jutottunk, hogy a gondatlan elkövetés egyrészt idegen a hivatali bűncselekmények jellegétől, másrészt a "csak" szakszerűtlenségre, gyakorlatlanságra, tájékozatlanságra, hanyagságra stb. visszavezethető kötelességszegések, illetve hatáskörtúllépések kellően szankcionálhatók a fegyelmi felelősségrevonás eszközeivel is.

Fenntartjuk azonban, hogy szükséges egy olyan elkövetési módot is kriminalizálni, ahol - a megállapítható káros eredmény mellett - az alanyi oldalon elégséges a kötelességszegés tényének pusztá tudata. Nem lehet tehát a nyilvánvalóan társadalomellenes következményekkel járó hivatali hatalommal való visszaéléseket közösségi célokkal (a választóközösség, például a lakosság "többségének" érdeke) "legitimálni", ugyanakkor a nyomozóhatóságok sem kerülnek lehetetlen bizonyítási helyzetbe.

A fentiek szem előtt tartásával azt javasoltuk, hogy a hivatali visszaélés alapesete tartalmazzon eredmény (bekövetkezett hátrányt), ugyanakkor mellőzze a Btk. 225. §-ában meghatározott célzatot, s így "elégedjen meg" a pusztá szándékkal. A kodifikációs bizottságnak megfontolásra ajánlottuk azt is, hogy amennyiben a jogtalan hátrányokozás, illetve a jogtalan előny szerzésének célzata fennáll - az alapesettel azonos eredmény megvalósulása mellett -, a bűncselekmény minősített esete kerüljön megállapításra.

(Elképzelhetőnek tartjuk azt a megoldást is, hogy a tényállás önálló értelmező rendelkezéssel is kiegészüljön, amely e § alkalmazásában a jogtalan hátrány okozásának fogalmát határozza meg.)

Szövegjavaslatunk a következő:

"Hivatali visszaélés"

(1) Az a hivatalos személy, aki hivatali kötelességét megszegi, hatáskörét túllépi, vagy hivatali helyzetével egyébként visszaél, és evvel jogtalan hátrányt okoz, vétséget követ el, és egy évig terjedő szabadságvesztéssel, közérdekű munkával vagy pénzbüntetéssel büntetendő.

(2) Az a hivatalos személy, aki az (1) bekezdésben meghatározott cselekményt azért követi el, hogy evvel jogtalan hátrányt okozzon vagy jogtalan előnyt szerezzen, büntettet követ el, és három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő."

Javaslatunkat - részletes indokolással - megküldtük az Igazságügyi Minisztériumba a büntető jogszabályok kodifikációjára felállított szakmai bizottság elnökének, aki arról biztosított, hogy a Büntető Törvénykönyv módosításának tárgyalása során azt figyelembe veszik.

VI.

A diszkrimináció "tipikus esetei", a problémák szociális és etnikai gyökerei

1.

Bevezető gondolatok

Az alábbiakban szeretnénk beszámolni - elsősorban a kisebbségi jogok országgyűlési biztosához érkezett, és tipikusnak tekinthető panaszügyek kapcsán - a hátrányos megkülönböztetés néhány lehetséges, sajátos előfordulási esetéről.

Nem fontossági sorrendben, de azért figyelembe véve az egyes beadványok számarányát is, az alábbiakban külön-külön ejtünk szót a lakáshelyzettel, a szociális biztonsághoz való alkotmányos joggal összefüggő, valamint a munka világát érintő egyes panaszügyekről.

A társadalmi élet felsorolt területein jelentkező egyes problémák közös jellemzőjeként lehet említeni, hogy azok részben magyarázhatók előítéletességgel, illetőleg háttérükben az állam, az önkormányzatok vagy egyszerűen a többségi társadalom diszkriminatív magatartása is meghúzódhat.

Kétségtelen tény, hogy a legnagyobb hazai kisebbség - a cigányság - mind lakhatási, mind munkavállalási lehetőségeit illetően komoly hátrányokkal küszködik, ebből következően szinte az ország egész területén igen magas a rendszeres vagy eseti szociális segélyekre, különböző támogatásokra szoruló romák száma. Manapság már közhelynek hangzik, hogy a magyarországi cigányság volt a rendszerváltás igazi vesztese, azonban tény, hogy az elmúlt évtized folyamán e réteg anyagi-szociális helyzete igen mélyre süllyedt, és jelenleg is csak abban reménykedhetünk, hogy ezt a hanyatló tendenciát sikerül megállítani, a felzárkóztatás azonban akár több évtizedet is igénybe vehet.

A sajtóból széles körben ismert, hogy 2000. november 7-én az Alkotmánybíróság - az állampolgári jogok országgyűlési biztosa és a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa együttes indítványa alapján - értelmezte az Alkotmány 70/E. §-a szerinti szociális biztonsághoz való jogot, és elvi élel mondta ki, hogy abból a "lakhatáshoz való jog" mint alkotmányos alapjog nem vezethető le.

Az Alkotmánybíróság a 42/2000. (XI. 8.) AB határozatában - következetesen fenntartva a korábbi döntéseiben vázolt okfejtést - a szociális biztonsághoz való jog tartalmát az emberi méltósághoz fűződő jog megvalósulásával összhangban vizsgálta. Az Alkotmánybíróság már 1998-ban leszögezte: alkotmányos követelmény az, hogy a szociális ellátási minimum mértéke lehetővé tegye az emberi méltósághoz való jog megvalósulását.²⁹

Természetesen nem célunk, és nem is lehet feladatunk az Alkotmánybíróság döntésének kritikai vizsgálata, azonban szükségesnek tartjuk a határozat indokolásának néhány elemét e beszámoló keretei között is megemlíteni.

Egyetértünk az Alkotmánybíróság álláspontjával a tekintetben, hogy "konkrét ellátás nyújtására vonatkozó alkotmányos alapjog az Alkotmány 70/E. §-ából nem következik, de az államnak az általános ellátási kötelezettsége alapján törekednie kell a szociális biztonság lehető legteljesebb megvalósítására". Feltétel nélkül egyet kell értenünk azzal is, hogy a szociális biztonsághoz való "második generációs" alapjog nem értelmezhető önmagában, csak az emberi méltósághoz való jog tartalmi elemeivel összefüggésben.

Nem tudunk azonban teljes mértékig azonosulni azzal a szemlélettel, amely az emberi méltósághoz való jog megvalósulását egy kétségtelenül indokolt és fontos, ám túlságosan szűk szempont szerint vizsgálja. Az emberi életet közvetlenül fenyegető veszélyhelyzet miatti állami gondoskodás kötelezettsége ugyanis elsősorban az Alkotmány 54. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezés első fordulatából következik, mely szerint "a Magyar Köztársaságban minden embernek veleszületett joga van az élethez". Az élethez fűződő joghoz képest csak másodlagos jelentőséggel bír az emberi méltósághoz való jog esetleges korlátozása, és az erre való hivatkozás meglehetősen súlytalanak tűnik az élet védelme érdekében direkt módon fennálló, kötelező állami gondoskodáshoz képest.

Nem vitatjuk, hogy az élethez, illetőleg az emberi méltósághoz való jog szorosan kapcsolódik egymáshoz, sőt az élethez fűződő alapjog biztosítása feltétele is lehet az emberi méltósághoz való jog érvényesülésének, azonban nem kerülhetjük meg azt a kérdést, hogy milyen emberi méltósága van annak a személynek, aki bármilyen okból elveszítette hajlékát, és mindennapi élete, szükségletei kielégítése során nem tud elzárkózni a nyilvánosság elől, tehát a szó szoros értelmében nincs "magánélete".

Kétségtelen - és ebben a kérdésben az Alkotmánybíróság ténymegállapítása megkérdőjelezhetetlenül igaz -, hogy a szociális biztonság megvalósítását célzó állami, önkormányzati intézkedések a társadalom mindenkori gazdasági teljesítőképességétől függenek. Ezért is szeretnénk felhívni a figyelmet az Alkotmánybíróság határozatában foglalt pozitív "üzenetre", amely szerint az "államnak az általános ellátási kötelezettsége alapján törekednie kell a szociális biztonság lehető legteljesebb megvalósítására", hiszen ez felelne meg az 1976. évi 9. törvényerejű rendelettel kihirdetett Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmányában vállalt kötelezettségnek, mely dokumentum 11. Cikke 1. pontja szerint "*az Egyezségokmányban részes államok elismerik mindenkinek a jogát önmaga és családja megfelelő életszínvonalára, ideértve a kellő táplálkozást, ruházzkodást és lakást, valamint az életkörülmények állandó javulását*".

A nemzetközi jogi kötelezettségvállalásunk, valamint az Alkotmány 17. §-ában³⁰, 67. § (1) bekezdésében³¹, illetve a 70/D. § (1) bekezdésében³² foglalt deklarációk hatályosulása csak "az egyes létfeltételek megteremtésére irányuló folyamatos tevőleges állami" cselekvés útján érhető el. Az Alkotmánybíróság döntése tehát korántsem jelenti azt, hogy a jogalkotó mentesült volna minden felelősség alól, illetve hogy az állam felelőssége csak közvetlen életveszély esetében - a veszély elhárításának mértékéig - állna fenn.

A szociális biztonsághoz, az egészséges élethez és a gyermekek családban történő neveléséhez fűződő jogok biztosítása ugyanis megfelelő hajlék (és nem szállás) hiányában csak részlegesen történhet meg, és a gazdasági teljesítőképesség hiányára hivatkozás is csak átmeneti mentségül szolgálhat, de e tekintetben egyértelmű az állam felelőssége, hiszen végső soron az állam kompetenciájába tartozik a tartós gazdasági növekedés ösztönzése, és azon döntések meghozatala, amelyek a lakáshelyzetet javíthatják.

A lakhatási lehetőségekkel, illetőleg a "hajléktalanság" problémájával kapcsolatban különös felelőssége van a helyi önkormányzatoknak. A későbbiekben külön fejezetben részletesen szólunk az önkényes beköltözőkkel kapcsolatos egyes ügyeinkről, megállapításainkról, azonban szeretnénk felhívni a figyelmet néhány - a téma szempontjából igen fontos - jogi és ténybeli körülményre.

Tudjuk jól, hogy az önkényes beköltözés mint kétségtelenül jogsértő magatartásforma, a gyakoriságát, előfordulási lehetőségét illetően, szinte kizárólag az ún. önkormányzati bérlakások esetében tapasztalható. (Elvileg nem kizárt ugyan, hogy valamely magánszemély tulajdonában

álló, de általa nem felügyelt lakásba önkényesen beköltözzenek, de ilyen esetekről nincs tudomásunk.)

Önkényes beköltözésről - a jelenség szintjén - tehát olyan helyeken, településeken lehet beszélni, ahol ténylegesen léteznek használaton kívüli önkormányzati bérlakások, és ahol a lakásfoglalás ténye viszonylag hosszabb időn keresztül titokban marad. Ebből következően az önkényes beköltözés tipikusan a nagyvárosokra jellemző problémát jelent.

Vessünk egy pillantást az önkényes lakásfoglalások folytán kialakult helyzet jogszabályi hátterére. A lakásfoglaló kétségtelenül tulajdonosi jogokat sért, és mivel magatartásával az önkormányzat tulajdonában álló bérlakást veszi birtokba, azt használja sajátjaként, sérti a Polgári Törvénykönyvnek a tulajdon védelmére vonatkozó előírásain túl, az Alkotmány 12. § (2) bekezdésében, illetőleg a 13. § (1) bekezdésében foglalt alkotmányi rendelkezést is.³³

Az Ötv. által létrehozott helyi önkormányzati rendszer a helyi közösségek önkormányzáshoz való jogának biztosítása érdekében jött létre.

Az Ötv. 1. §-a alapján az önkormányzatok a helyi érdekű közügyekben - így különösen a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátásában, a közhatalom helyi gyakorlásában, az ezekhez szükséges szervezeti, személyi és anyagi feltételek megteremtésében - önállóan járnak el.

Az Ötv. 8. §-a értelmében *"a települési önkormányzat feladata a helyi közszolgáltatások körében különösen: a településfejlesztés..., az épített és természeti környezet védelme, a lakásgazdálkodás... az egészségügyi, a szociális ellátások, valamint a gyermek- és ifjúsági feladatokról való gondoskodás..., az egészséges életmód... elősegítése"*.

A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény még konkrétabb feladatot határoz meg a települési önkormányzat részére, amikor kimondja, hogy az *"tekintet nélkül hatáskörére és illetékességére, köteles az arra rászorulóknak segínyt, étkeztést, illetve szállást biztosítani, ha ennek hiánya a rászorulóknak az életét, testi épségét veszélyezteti"*.

Az Ötv. 8. § (2) bekezdése alapján a felsorolt feladatok végrehajtásának módját és mértékét - a lakosság igényei alapján, illetve anyagi lehetőségeitől függően - a települési önkormányzat nagyfokú önállósággal - és természetesen önálló felelősséggel - maga határozza meg.

A helyi önkormányzati jogok a településeken választójoggal rendelkező lakosok (választópolgárok) közösségét illetik meg, akik az önkormányzáshoz való közösségi jogot elsősorban választott képviselőik útján gyakorolják. Az Ötv. 9. §-a értelmében a választott tisztségviselőkből álló helyi önkormányzat jogi személy. A képviselő-testület az önkormányzati feladat- és hatásköröket, tehát a választópolgárok közösségétől kapott mandátum alapján - a helyi közügyek ellátása érdekében - gyakorolja.

Az idézett jogszabályok elemzése alapján nem nehéz belátni, hogy a települési önkormányzat mint az önkormányzati képviselők közössége döntéseiért, intézkedéseiért egy nagyobb közösségnek - lényegében a lakosság választójoggal rendelkező tagjainak - tartozik felelősséggel.

Ez a felelősség álláspontunk szerint fokozott mértékben áll fenn akkor, amikor a testület, a helyi önkormányzat - illetve végső soron a választópolgárok közösségének - a tulajdonosi jogait gyakorolja, különösen abban az esetben, ha egy döntés meghozatalához komoly, a települési önkormányzat gondoskodási kötelezettségét is megalapozó következmények fűződnek.

Amikor a képviselő-testület a tulajdonosi jogosítványok körében önkényes beköltözők kilakoltatását kezdeményezi valamely önkormányzati bérlakásból, jogszerűen jár el, hiszen a birtokviszonyok helyreállítását kívánja elérni. Döntése ugyanakkor nem feltétlenül célszerű és ésszerű, hiszen az családok utcára kerülését, egyes személyek hajléktalanságát eredményezheti. Mind a hajléktalannal, mind a gyermekekkel kapcsolatban olyan speciális kötelezettségei vannak az önkormányzatoknak, amelyek ellátása esetleg anyagilag is nagyobb terhet jelent a közösségre nézve, mint az egyébként általában használaton kívüli vagy bérlakás céljára esetleg nem is használható ingatlanok "visszafoglalása".

Tapasztalataink ugyanis azt mutatják, hogy az önkényes beköltözők sok esetben olyan önkormányzati tulajdonú bérlakásokat vagy lakásnak nem minősülő egyéb helyiséget használnak átmeneti otthonul, amelyről az önkormányzat vagy annak vagyongazdálkodással megbízott szervei évek óta tudomást sem vett.

(Az alábbiakban bemutatunk olyan esetet is, amelyben az önkényes lakásfoglaló családjával majdnem egy évtizedig élt háborítatlanul az általa kétségkívül jogellenesen birtokba vett lakásban, ez alatt az idő alatt jelentős beruházásokat végzett az ingatlan komfortfokozatának, lakhatóságának javítása érdekében és erre a körülményre sem voltak figyelemmel, amikor a kilakoltatását kezdeményezték. Az önkormányzatok érdektelensége eseteiben - tehát ha gyakorlatilag elfelejtkeznek egy ingatlan létezéséről - méltánytalannak és igazságtalannak tűnik az utólagosan érvényesített tulajdonosi szigor.)

E rövid bevezető után szeretnénk bemutatni előbb a lakáshellyel, majd általában a szociális problémákkal és a munkavállalási lehetőségekkel kapcsolatos tapasztalatainkat.

2.

A lakáshellyel kapcsolatos panaszok bemutatása

A lakáshelyzet megoldatlansága - nyugodtan kijelenthetjük - a mai magyar társadalom egyik legégetőbb, a jelenlegi és a jövő generációk életlehetőségeit, kilátásait alapvetően meghatározó problémahalmaz. Az elmúlt évtizedekben a lakásállomány terén nem történt látványos és minőségi növekedés, a lakáshiány megközelítő megoldására egyelőre kilátás sincs.

A lakáshiány történetében új fejezetet nyitott az 1990-es évek elejétől felgyorsult lakásprivatizáció, amikor a helyi önkormányzatok - élve a törvény adta lehetőséggel - tömegesen idegenítették el az addig tulajdonukban lévő ingatlanjaikat. Ennek eredményeképpen hazánkban - Európában szinte példátlan módon - az állandó lakosok túlnyomó része tulajdonos, vagyis saját ingatlanában lakik. Az igencsak megfogyatkozott önkormányzati lakásvagyon gyakorlatilag lehetetlenné tette az addig megszokott, és jól-rosszul, de mindenképpen működő lakáskiutalási-várakozási rendszer további fenntartását.

Ekkorra vált világossá, hogy az önkormányzatoknak teljesen át kell állnia egy "takarékgazdálkodásra", vagyis arra, hogy rövid és középtávon semmiképpen nem számíthatnak a rendelkezésükre álló bérlakások számának növekedésére, így kénytelenek a meglévő állománnyal gazdálkodni, illetőleg a kisszámú, esetenként felszabaduló bérlakások társadalmilag méltányos "kiutalásáról" gondoskodni. A tömeges lakásprivatizáció először a legjobb állagú, majd később az átlagosnak mondható lakásokat érintette, a folyamat végére az önkormányzatok tulajdonában maradt lakásállomány már a rosszabb minőségű, félkomfortos vagy komfortnélküli kategóriába sorolt lakásokból áll.

Ekkorra több olyan - addig a lakáskiutalási rendszerben némi eséllyel rendelkező - társadalmi csoport került kilátástalan helyzetbe, amelyek számára belátható időn belül nem mutatkozott reális esély lakhatásuk megoldására. Közülük került ki az önkényes lakásfoglalók egyre népesebb tábora. A hatóságok számára mindinkább kezelhetetlennek mutatkozott a probléma megoldása.

Azt sem lehet a véletlen számlájára írni, hogy a kisebbségi biztosi intézmény fennállásának immár több mint öt éve alatt egyre növekvő számban érkezett olyan panasz - gyakorlatilag kizárólag a roma etnikum köréből -, amelyben a hatóságok lakásügyekkel kapcsolatos intézkedéseit sérelmezték. Bevezetésül álljon itt egy példa arra, amely a problémakör minden fontos részével kapcsolatban tartalmaz megválaszolható kérdéseket.

Egy dunántúli nagyváros cigány kisebbségi önkormányzatának vezetője fordult a kisebbségi biztoshoz annak érdekében, hogy a város közismerten nem a legjobbként ismert lakótelepén élő négy roma család kiköltöztetése kapcsán nyújtson segítséget. A beadványhoz mellékelt iratokból kiderült, hogy az önkormányzat - a jogszabályokat betartva - az eredménytelennek bizonyult hivatalos felszólítása után az önkényes lakásfoglalók lakáselhagyásra való kötelezését és annak bírósági végrehajtását kérte az illetékes bíróságtól. Ennek ismeretében - az Obtv. azon korlátozó rendelkezése értelmében, miszerint az országgyűlési biztos a bíróságok tevékenységét nem vizsgálhatja - a panaszt el kellett utasítanunk.

A beadvány írója kérte, hogy az önkormányzat tevékenységét mindenképpen vizsgáljuk meg, különös tekintettel arra, hogy az önkényes lakásfoglalók igen hosszú ideje laktak zavartalanul az ingatlanokban és a lakhatással kapcsolatos költségeket is rendszeresen fizették.

A kérésnek megfelelően - illetőleg saját, alkotmányossági aggályainknak is hangot adva - ismételten megkereséssel fordultunk a város polgármesteréhez, és kértük a végrehajtás felfüggesztését, azonban kezdeményezésünk eredménytelen maradt.

A polgármestertől megtudtuk, hogy utólag már lehetetlen pontosan megállapítani az önkényes beköltözések körülményeit, azok időpontját. Magyarozatként az önkormányzati hivatal leterheltsége és a lakásprivatizációval kapcsolatos teendők igen szerteágazó voltát említették. Mindezek mellett is igen hosszúnak tűnt az az időtartam, amely alatt az önkormányzat nem kimondottan a "jó gazda gondosságával" járt el saját tulajdona védelmében. Akkor gyorsultak csak fel az események, amikor az önkormányzat - élve a törvény adta lehetőséggel - megbízott egy gazdasági társaságot a lakáskezelési-fenntartási tevékenység teljes körű ellátásával, amelybe természetesen beletartozott az elmaradt lakbérek behajtása, illetőleg - ami szempontunkból lényegesebb - az önkényes lakásfoglalók kiköltöztetése is. A bérleti jogviszonyok rendezésében anyagilag is érdekelt gazdasági társaság fokozottabb intenzitással védte a tulajdonos érdekeit, de - amint vizsgálatunk megállapította - ez az eljárás pusztán jogi szempontokból nem kifogásolható.

Mivel alkotmányos alapjog konkrét sérelmét megállapítani nem lehetett, vizsgálatunkat - elvi, alkotmányossági aggályaink fenntartásával - le kellett zárunk.

Az eset egyik legelgondolkodtatóbb momentuma az a tény volt, hogy igen hosszú idő - mintegy nyolc év - telt el az önkényes lakásfoglalás és a hatóság ez elleni fellépése között. Ez idő alatt - mint már említettük - az önkényesek többsége fizette a megállapított lakáshasználati díjat, kiegyenlítette a közüzemi számláit, és - ami a legfurcsább - többen állandó lakosként tudtak bejelentkezni az általuk lakott címre. Mindezek a tények - nem teljesen alaptalanul - azt a képzetet kelthették a jogban többnyire járatlan lakásfoglalókban, hogy törvényesítették helyzetüket.

A szociális tanács ajánlásaként megfogalmazódott egy olyan álláspont, hogy a kétségkívül jogellenes lakásfoglalásokat indokolt lenne differenciáltan kezelni, melynek alapvető szempontja

az érintettek felróható magatartásának a súlyossága, illetőleg az objektív kényszerítő körülmények figyelembevételére lehetne. Természetesen nem hagyható figyelmen kívül az sem, hogy gyermekes családokról van-e szó, illetőleg az, hogy mennyi ideje lakják az önkényesen elfoglalt ingatlant.

Az egyre szaporodó panaszok tették indokolttá saját kezdeményezésű vizsgálatunkat, melynek ismertetése előtt célszerű a jogi szabályozás rövid áttekintése.

3.

Az "önkéntes beköltözők" problematikája

Kezdetben, az 1990-1993 közötti időszakban az önkormányzatok a kényszerűnek látszó lakásvagyon-elidegenítéssel voltak elfoglalva, és viszonylag kevés energiájuk maradt az önkényes lakásfoglalók elleni határozott fellépésre, bár ekkor a jogi szabályozás még közigazgatási úton való eljárást tett lehetővé a foglalók ellen.

A lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Lt.) 1994. január 1-jei hatálybalépésével a jogi szabályozás új alapokra került. Az Lt. 91. §-ának (1) bekezdése értelmében "...a lakás és helyiség kiürítésével, átadásával, használatával kapcsolatos, illetőleg a felmondás érvényességét megállapító határozatok végrehajtásának elrendelése és foganatosítása bírósági végrehajtásra tartozik".

A bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény 183. §-a rendelkezik az önkényesen elfoglalt lakás kiürítése esetén követendő eljárásról, mely szerint ilyen esetben a bíróság - nemperes eljárás során hozott - végzésben rendeli el a kiürítést, mely határozat elleni fellebbezésnek nincs halasztó hatálya, illetőleg a végrehajtás rendőrségi közreműködéssel is kikényszeríthető.

Bár a nemperes eljárás lényegesen gyorsabb a peres eljárás lefolytatásánál, az 1994 óta eltelt idő alatt világossá vált az ez irányú szabályozás néhány gyengéje. Noha kétségtelen, hogy a bírói eljárás több garanciális elemet tartalmaz, és ezért is inkább tekinthető korrekt jogállami megoldásnak, a gyakorlatban nem váltotta be a hozzáfűzött reményeket. Ehhez elsősorban a bíróságok közismert leterheltsége miatt igencsak elhúzódó eljárások járultak hozzá. Az önkormányzat bármilyen gyorsan is észlelte az önkényes lakásfoglalás tényét, a kiürítés iránt beadott kérelme sokszor hosszú hónapokig várt sorára a bíróságon. Tömegesen előfordult az is, hogy a bírói eljárás végére a határozat azért vált végrehajthatatlanná, mert az önkényes lakásfoglaló már másik címre "költözött" (ezalatt többnyire újabb önkényes lakásfoglalás értendő), és az eredeti helyszínen már egy másik önkényes tartózkodott, vele szemben viszont újra le kellett volna folytatni a hivatalos eljárást.

Az önkényes lakásfoglalók társadalmi megítélése igen változatos: a közvélemény - bár általában elítéli ezt a magatartást - részben bizonyos mértékű megértést is tanúsított az önkényesekkel szemben. Büntetőjogi szempontból is igen érdekesnek volt mondható a szabályozás ez év márciusáig, ugyanis az önkényes beköltözés mint elkövetési magatartás sem a szabálysértési, sem a büntető törvénykönyvben nem szerepelt. Ez azt jelentette, hogy az önkényes beköltözés "szankcionálása" legfeljebb a hatósági kilakoltatás lehetett, illetőleg a kialakult gyakorlat szerint a helyi önkormányzatok az általuk regisztrált önkényeseket mindenfajta lakáspályázatból kizárták. (Ennek az intézkedésnek a törvényessége enyhén szólva megkérdőjelezhető.)

A Szabs. tv.-nek az 1999. évi CXX. törvény 41. §. (11) bekezdésével történt módosításával az önkényes beköltözés szabálysértési tényállás lett, elzárással vagy százötvenezer forintig terjedő pénzbírsággal fenyegetve az elkövetőt. Nyilvánvaló, hogy lényeges változást ez a szabályozás nem

hozhatott, inkább elvi jelentőségűnek mondható, hogy a jogalkotók ebben a törvényben fogalmazták meg a társadalmi szinten már létező, általában negatív értékítéletet.

Az önkényes beköltözések - mint kétségtelenül létező jelenség - számának a látványos csökkenését a lakástörvény módosításától várták.

Jelen vizsgálatunk célja is az volt, hogy a törvényt módosítás hatálya óta eltelt néhány hónapos időszak tapasztalataiból megpróbáljuk leszűrni, hogy - az előzetes elvárásokhoz képest - a jogszabályváltozás milyen érdemi hatással volt az önkényes lakásfoglalókkal szembeni intézkedésekre. Ennek érdekében felkértük a közigazgatási hivatalok vezetőit, hogy - néhány kérdésünkre adandó válasz formájában - tájékoztassanak az illetékességi területükön kialakult új helyzetről.

Mint tudjuk, az új jogi szabályozás lényege, hogy ez év június 10-ét követően a jegyző - a tulajdonos kérelme alapján - jogosulttá válik az önkényesen elfoglalt lakás kiürítésének elrendelésére, akkor, ha a lakás elfoglalásától számított 60 nap nem telt még el. Ezen a határidőn belül sem járhat el a jegyző, amennyiben a lakás kiürítése iránt bírósági eljárás indult. A hatékonyabb végrehajtás érdekében szoros határidőket állapít meg a törvény, illetőleg a közigazgatási határozat ellen benyújtható bírósági felülvizsgálati kérelem esetében sem ad halasztó hatályt a végrehajtás alól. Lényeges kiemelni, hogy a törvény hatálybalépése előtt történt önkényes lakásfoglalás esetében a hatálybalépéstől számított 60 nap állt a jogosultak rendelkezésére a lakás kiürítésére vonatkozó kérelem előterjesztésére, feltéve ha az ügyben bírósági eljárás indult.

Szükséges rámutatni arra, hogy az új jogi szabályozás nem kizárólagos, tehát a tulajdonosnak a továbbiakban is módjában áll bírósági eljárást igénybe venni az önkényes lakásfoglalók ellen, ennek eldöntése azonban a saját mérlegelési jogkörébe tartozik.

Előzetesen okkal volt várható, hogy a tulajdonosok - túlnyomórészt önkormányzatok -, kapva az alkalmon, tömegesen fognak élni a kínálkozó törvényi lehetőséggel, és rövid úton igyekeznek megszabadulni az évek során jelentős számot elért önkényes lakásfoglalóktól. Ha mást nem is, de ezt már egyértelműen megállapíthatjuk - tekintettel arra, hogy a törvényben nyitva álló 60 napos jogvesztő határidő ez év augusztus 10-én lejárt -, hogy ez nem történt meg. Ennek okait csak találgatni lehet.

Egyik ilyen ok lehet az önkényesekkel szemben már előzőleg kezdeményezett bírósági eljárás ténye, ami törvényi akadály a új jogszabály alkalmazásának. Másrészt felmerül annak lehetősége, hogy a jogosultak nem fordítottak kellő figyelmet erre az egyébként jogvesztő határidőre.

A vizsgált törvényt módosítás másik várható hatása lehet, hogy tömegesen indulnak az önkormányzatok által kezdeményezett közigazgatási eljárások.

A törvényt módosítást követően eltelt idő túlságosan rövid ahhoz, hogy az érdemi folyamatokról véleményt alkothassunk. Annyi azonban máris megállapítható, hogy gyökeres, ugrásszerű változást - legalábbis a kezdeti három-négy hónapban - nem eredményezett az új jogszabályi környezet.

Meg kell jegyezni, hogy teljes bizonyossággal csak akkor állapíthatunk volna meg egyértelmű tendenciákat, ha előzőleg pontos adatokkal rendelkezünk az adott közigazgatási egység területén lévő összes önkormányzati tulajdonú lakás számáról, valamint az előző években történt önkényes lakásfoglalások alakulásáról és időbeli változásairól.

Nyilvánvaló, hogy a rendelkezésünkre álló idő szűkösségére és eszközeink korlátozottságára tekintettel, teljes körű vizsgálatot nem folytathattunk, de körlevél formájában több kérdést intéztünk a közigazgatási hivatalok vezetőihez.

Körlevelünk nyolc kérdése közül három statisztikai jellegű volt: az iránt érdeklődtünk, hogy - a közigazgatási hivatalok illetékességi területén - hány esetben nyújtottak be lakás kiürítése iránti kérelmet, hány kilakoltatásról szóló határozatot hoztak.

Választ vártunk arra a kérdésre is, hogy a hatóság figyelemmel kíséri-e a kiköltöztetett családok sorsát, illetve, hogy egy-egy térségben - a közeljövőben - várható-e jelentősebb, újabb kilakoltatási hullám.

Szerettük volna azt is megtudni, hogy, a kisebbségi önkormányzatoktól, illetőleg roma társadalmi szervezetektől érkeztek-e olyan jelzések vagy beadványok, amelyek azt sérelmezték, hogy a kiköltöztetésekre elsődlegesen, illetve kizárólag roma családokkal szemben kerül sor.

Elsődleges kérdés számunkra az, hogy az önkényes lakásfoglalókkal szembeni intézkedések alapvetően szociális okai mellett kimutatható-e az etnikai diszkrimináció ténye.

Anélkül, hogy elébe mennénk a részletes elemzésnek, már itt le kell szögeznünk, hogy az erre a kérdésre kapott - egyébként meglepően sommás - válaszokból messzemenő következtetéseket nem tudunk levonni, annál is inkább, mert saját tapasztalataink az előbbieknél mindenképpen árnyaltabb képet adtak.

A közigazgatási hivatalok vezetőihez intézett körlevelünkben megfogalmazott további két kérdéssel azt szerettük volna feltárni, hogy az egyes megyékben, illetőleg a fővárosban milyen, a régióra jellemző sajátosságok vannak, továbbá szerettük volna megismerni a hivatalvezetők egyéni álláspontját is, illetőleg azt, hogy illetékességi területükön van-e tudomásuk példaértékű - az egyes önkormányzatok által kidolgozott - lakásmegegyeztető, vagy átköltöztető programról.

Sajnálatos módon csak a megyei közigazgatási hivatalok vezetői tettek eleget megkeresésünknek, a Fővárosi Közigazgatási Hivatal többszöri sürgetésünk ellenére sem bocsátott a rendelkezésünkre elemezhető adatokat. (Ugyanakkor tudjuk, hogy az önkényes lakásfoglalás mint jelenség a legmarkánsabban és a legnagyobb mértékben Budapesten létezik.)

A rendelkezésünkre álló adatok alapján a következő megállapítások tehetők:

Az ország középső és nyugati régióiban vagy egyáltalán nem indult ilyen típusú eljárás - például Zala, Baranya, Bács-Kiskun, Jász-Nagykun-Szolnok, Heves megyében -, vagy olyan csekély számban, hogy a kilakoltatási ügyek nagyságrendje nem érte el a tíz esetet sem. E körbe tartozik Győr-Moson-Sopron, Komárom-Esztergom, Csongrád, Fejér, Pest, Veszprém és Szabolcs-Szatmár megye. Az említett térségekben az önkényes lakásfoglalás jelensége úgyszólván nem is létezik, amelynek fő oka az önkormányzati bérlakások csekély számában jelölhető meg.

Jelentős számban, csupán Borsod-Abaúj-Zemplén megyében beszélhetünk az önkényes beköltözőkkel szembeni intézkedésekről, konkrétan 62 esetben rendelték el az elfoglalt lakások kiürítését. A második helyen Hajdú-Bihar megye áll 12 esettel, és Nógrád megyét kell még megemlíteni, ahol 9 ilyen eljárás indult. Ezek a megyék a hivatalos statisztikák szerint a munkanélküliségben a legmagasabb, az egy főre jutó hazai GDP tekintetében a legalacsonyabb értékekkel rendelkeznek.

Különleges helyzet alakult ki Tolna megyében, ahol egyszerre 29 - lakáskiürítésre irányuló - eljárást kezdeményeztek az illetékes jegyzőknél. Az eljárást egy mezőgazdasági részvénytársaság indította. E gazdasági társaság korábban állami szolgálati lakásoknak minősülő ingatlanegyüttesen szerzett tulajdonjogot, és tulajdonosként próbált az ingatlanokban lakó, és a lakásokat megvásárolni nem tudó azon emberektől (családoktól) megszabadulni, akiknek a gazdasággal, illetve jogutódjával a munkaviszonyuk megszűnt, és így elvesztették lakásbérleti jogosultságukat. Az érintettek többnyire munkanélküli, szociálisan is hátrányos helyzetű tanyákon élő emberek. A 29 esetben kért kiköltöztetés tárgyában még nem született határozat, azonban álláspontunk szerint a kérelmek elutasítása várható, mivel ebben az esetben nem önkényes beköltözőkről, hanem jogcím nélküli lakáshasználatról lehet csak szó.

Ez az eset jó példálul szolgál arra, hogy miként próbálják meg néhányan kihasználni a jogi szabályozásban rejlő - vélt vagy valós - lehetőségeket, akár úgy is, hogy a jogalkotó szándékával ellentétes eljárás lefolytatását kezdeményezik. Ez az ügy felhívja a figyelmet a jogalkalmazók felelősségére is, hiszen a nem kellő körültekintéssel meghozott döntés számos ember hajléktalanná válását eredményezheti.

Ezeknek az eljárásoknak az egyik jellemzője, hogy az önkormányzat áll szemben a területén élő emberekkel, mely jogviszony esetében a település (város, község) jegyzője nyilvánvalóan nem tud elfogulatlanul, pártatlanul dönteni. Az Lt. szerint a megyei (fővárosi) közigazgatási hivatalok vezetőinek kell - az egyes települések adottságait figyelembe véve - kijelölni az eljárás lefolytatására illetékes jegyzőt. A konkrét igényeknek megfelelően azt lehetett megállapítani, hogy azokon a településeken, illetve megyékben, ahol kezdeményezték lakás kiürítését, minden esetben jelöltek ki az eljárásra illetékes jegyzőt. Azokban a megyékben, ahol még nem született ilyen tartalmú beadvány, alapvetően kétféle gyakorlat alakult ki: egyes közigazgatási hivatalok nem éltek az illetékes hatóság kijelölésére vonatkozó jogukkal, míg mások kérelem hiányában is gondoskodtak az eljárási keretokről, azaz kijelölték a potenciálisan eljáró jegyzőket. (Jó példa erre Borsod-Abaúj-Zemplén megye, ahol az egész megyére településpáronként - a közlekedési viszonyok figyelembevételével - történt meg a kijelölés.)

A Borsod-Abaúj-Zemplén megyében kezdeményezett 62 eljárásból 37 esetben született közigazgatási határozat, Hajdú-Bihar megyében 12 eljárás során mindössze egy határozatot hoztak, míg Nógrád megyében a benyújtott 9 kérelem közül még egy sem zárult le első fokú határozattal.

Külön vizsgálat tárgyává tettük az önkényes lakásfoglalók kiköltöztetésével kapcsolatban az önkormányzat kötelezettségeinek a teljesítését, valamint a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (a továbbiakban: Gyertv.) azon előírásának hatályosulását, miszerint "a gyermeket nem lehet anyagi okokból szüleitől elválasztani". Borsod-Abaúj-Zemplén megyében azt állapítottuk meg, hogy a kiköltöztetettek többnyire szüleiknél, rokonaiknál találtak szállást, és a kilakoltatások közvetlen következményeként kiskorú gyermek intézeti elhelyezésére nem került sor.

Megállapítottuk azt is, hogy a megyei közigazgatási hivatalok, de az önkényes lakásfoglalók kiköltöztetését kezdeményező nagyvárosi önkormányzatok sem rendelkeznek a kilakoltatottak sorsáról pontos információkkal, illetőleg csak feltételezik azt, hogy a lakásukat kényszerűen elhagyók többnyire rokonságuknál oldják meg elhelyezésüket. Mivel az önkormányzatokat nem kötelezi a jogszabály arra, hogy a kilakoltatottak további sorsát figyelemmel kísérik, csupán gyermekvédelmi szempontokból kerülhet sor arra, hogy egy-egy család helyzetével érdemben foglalkozzanak. (Erre sem kerül sor azonban akkor, ha egy kilakoltatott család rokonaihoz, ismerőseihez más településre költözik.)

A megyei közigazgatási hivatalok vezetői nem tudtak tájékoztatást adni arról, hogy az egyes településeken milyen számban várhatók további kiköltöztetések. Ennek elsődleges oka az, hogy a lakáskiürítések kezdeményezése az önkormányzatok kizárólagos mérlegelési jogkörébe tartozik, a döntések meghozatala számos helyi sajátosságtól, körülménytől függ. A halmozottan hátrányos helyzetű városokban - például Ózdon - prognosztizálható, hogy lesznek további kilakoltatások, de Debrecenben is 100-110 főre teszik az önkényes lakásfoglalók számát, akikkel szemben a kilakoltatás kezdeményezésének lehet helye.

Budapest kivételével elmondhatjuk azt, hogy a megyei közigazgatási hivatalok nem tudnak olyan beadványokról, panaszokról, amelyeket a kilakoltatások miatt kisebbségi önkormányzatok vagy roma társadalmi szervezetek nyújtottak volna be. Ez azonban nem jelenti azt, hogy ilyen panaszok, beadványok nem léteznének, csak ezeket nem a közigazgatási hivataloknál terjesztik elő, hanem általában a sajtó nyilvánossága elé tárják, illetőleg hivatalunk is több esetben foglalkozott ilyen ügyekkel.

Sajnos általános tapasztalat, hogy a közigazgatási hivatalok nem tudtak beszámolni olyan lakásmegtartó, illetve átköltöztetési programról, amelyet valamely önkormányzat önállóan valósított volna meg, és amely példaként szolgálhatna más települések részére is. A megyék többsége csak a központi állami támogatási rendszer átalakításával tartja lehetségesnek a helyi problémák felszámolását, illetőleg általában a lakáskérdés megoldását. Természetesen vannak olyan nagyvárosok - Győr és Debrecen példáját lehet kiemelni -, ahol az önkormányzat rendelkezik lakáscsereprogrammal, illetve szociálisbérlet-építési koncepcióval - amelyet azonban a saját források szűkössége miatt nem tudnak minden igényt kielégítő módon megvalósítani.

Megállapításainkat összegezve elmondhatjuk, hogy az Lt. módosítását nem követte olyan mértékű kilakoltatási hullám, mint amilyenre néhányan számítottak. Az önkormányzatok lakásgazdálkodása - az új törvényi szabályozást követően - érdemben nem változott, nem is változhatott, és az önkényes lakásfoglalás problematikája sem nyert megoldást. A kilakoltatások új eljárási rendje tehát alapvetően nem váltotta be a hozzáfűzött reményeket, viszont a törvény megszületése - a jogszabály-előkészítés szakaszától kezdve annak gyakorlati alkalmazásáig - ráirányította a figyelmet társadalmunk egyik alapvető szociális problémájára.

A roma kisebbségi, illetőleg civil szervezetek reakciói alapján sem állapítható meg egyértelműen az etnikai diszkrimináció ténye, kétségtelen ugyanakkor, hogy ezeknek az eljárásoknak a zöme a cigány kisebbséghez tartozó családokkal szemben folyik. Ettől függetlenül - álláspontunk szerint - az önkényes lakásfoglalás mint jelenség, illetőleg az ahhoz kapcsolódó kilakoltatások ténye elsősorban szociális okokra vezethető vissza. Az önkényes lakásfoglalások ügye ugyanakkor bebizonyította, hogy tipikusan olyan problémáról van szó, amely etnikai feszültségeket is okozhat, sőt okoz, ezért ebben a kérdésben indokolt lehet a jövőben - további, az eddigieknél alaposabb célirányos - vizsgálatokat folytatni.

4.

A szociális biztonsághoz való joggal kapcsolatos egyéb ügyek

Az állampolgárok szociális biztonsághoz való jogát az Alkotmány 70/E. § rögzíti. E szerint: "A Magyar Köztársaság állampolgárainak joguk van a szociális biztonsághoz; öregség, betegség, rokkantság, özvegység, árvaság és önhibájukon kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén a megélhetésükhöz szükséges ellátásra jogosultak."

A szociális biztonsághoz való jogot a kialakult ellátási rendszerben leginkább az állam által vállalt, alanyi jogon járó juttatások jelentik, amelyek az ellátások - általában "elégséges" - szintjét garantálják. Ezt a támogatást egészítik ki az önkormányzatok hatáskörébe tartozó segélyezési formák, amelyeknek azonban az önkormányzatok költségvetési lehetőségei határt szabnak. Az önkormányzatok ugyanakkor hiába határozzák meg szociális rendeletükben a támogatások formáit és gyakoriságát, valamint a jogosultak körét, ha pénzügyi lehetőségeik alatta maradnak az igényeknek.

Ez a magyarázata a szociális segélykérelmek elutasításával kapcsolatos panaszok jelentős számának. Az ilyen tartalmú beadványokban a roma kisebbséghez tartozók - különösen a kis településeken és a vidéki kisvárosokban élők - panaszzal anyagi ellehetetlenülésüket, a munkalehetőség hiányát, a megélhetést nem biztosító önkormányzati támogatás elégtelenségét.

A vizsgálat során ezekben az esetekben az etnikai hovatartozás miatti diszkrimináció, illetve a panaszost ért jogsérelem csak elvétve állapítható meg, de nyilvánvaló a kiutalt segélyek alacsony összege és az, hogy az évenként két, esetleg három alkalommal kapott támogatás nem sokat segít ott, ahol a család jövedelmét csak az alanyi jogon járó szociális juttatások jelentik.

Az önkormányzat eljárását jogsértőnek találtuk, amikor egy vidéki településről többek aláírásával a segélykérelmek elutasítását sérelmező beadvány érkezett az országgyűlési biztoshoz.

A vizsgálat megállapította, hogy az önkormányzat a január-február hónapban benyújtott kérelmeket azzal az indokkal utasította el, hogy még nincs elfogadott költségvetés. A kérelmek teljesítésével később - a költségvetés elfogadása után - sem foglalkoztak.

Az önkormányzat eljárása sértette az Alkotmány 70/E. §-ában megfogalmazott szociális biztonsághoz való jogot és ellentétes az Ötv. 8. § (1) bekezdésében foglaltakkal is, ezért kezdeményeztük, hogy a költségvetés hiányára történő hivatkozással elutasított kérelmeket utólag bírálják el és hozzanak érdemi döntést.

A képviselő-testület a kezdeményezésben foglaltakat nem fogadta el, mert véleményük szerint az év elején fennálló "átmeneti segély" kiutalását szükségessé tevő rendkívüli, nehéz élethelyzet hónapokkal később már nem állt fenn, ezért a korábbi elutasítás egy másik segély kiutalásával nem orvosolható. De ígéretet tettek arra, hogy a jövőben segélykérelmet érdemi elbírálás nélkül nem utasítanak el.

Egy másik ügyben a panaszos azt sérelmezte, hogy nehéz anyagi helyzetében nem számíthat az önkormányzat támogatására és bár 50%-os rokkant, felesége állandó orvosi kezelésre szorul, segélykérelmeit sorozatosan elutasítják.

A vizsgálat megállapította, hogy az önkormányzat szociális ellátásokról szóló rendelete törvénysértő, amikor kimondja, hogy "átmeneti segélyben nem részesülhet az, aki az önkormányzat által megállapított lakásfenntartási támogatásban, ápolási díjban, rendszeres szociális segélyben, rendszeres nevelési segélyben, étkezési térítési kedvezményben részesül vagy méltányosságból kiállított közgyógyellátási igazolvánnyal rendelkezik". Később a segélyezésből kizártak körét kibővítették azzal, hogy "az sem kaphat átmeneti segélyt, aki időskorúak járadékában vagy rendszeres gyermekvédelmi támogatásban részesül".

Az önkormányzat segélyezési gyakorlata azt jelentette, hogy éppen a legrászorultabb, legreménytelenebb anyagi helyzetben lévő családok számára elérhetetlen a rendkívüli élethelyzetben szükséges támogatás. A szociális ellátási formákat a szociális igazgatásról és a

szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (a továbbiakban: Szoc. tv.) szabályozza, amelynek 45. § (4) bekezdése kimondja, hogy "a települési önkormányzat képviselő-testülete a létfenntartást veszélyeztető rendkívüli élethelyzetbe került, valamint az időszakosan vagy tartósan létfenntartási gondokkal küzdő személyek részére a rendeletében meghatározott átmeneti segílyt nyújt".

A törvény célja a szociális biztonság megteremtése. Ennek érdekében meghatározza az állam által biztosított szociális ellátások formáit, szervezetét, a jogosultság feltételeit és ezek érvényesítésének garanciáit. Egyidejűleg felhatalmazza a helyi önkormányzatokat, hogy a törvényben felsorolt egyéb ellátásokat is megállapítsanak. A települési önkormányzatoknak azonban csak a törvény által meghatározott mozgástérben van lehetőségük az ellátások megállapítására és folyósítására, de nem szűkíthetik a jogosultak körét és nem zárhatnak ki a segélyezésből olyan személyeket (csoportokat), akiknek támogatását a Szoc. tv. kötelezően előírja.

A konkrét esetben megállapítottuk, hogy az önkormányzat rendelete nincs összhangban a Szoc. tv.-vel és sérti az Alkotmány 70/E. §-ában megfogalmazott, a szociális biztonsághoz való jogot, ezért azt eredményezi, hogy egyes családok szociális segítség nélkül maradnak akkor, amikor számukra különösen nehéz élethelyzetben erre szükségük lenne. Az alkotmányos visszasság megszüntetése érdekében ajánlással fordultunk a közigazgatási hivatal vezetőjéhez, hogy az Ötv. 99. § (1) és (2) bekezdésében biztosított jogkörében eljárva hívja fel a település képviselő-testületét a szociális ellátásokról szóló rendeletének módosítására, illetve a jogsértő rendelkezés hatályon kívül helyezésére.

Ajánlásunkat elfogadták, a rendeletet módosították.

A szociális ellátás hiányossága, illetve nem kielégítő mértéke miatt érkezett kérelmekben a panaszosok egy kisebb hányada azért keresi meg beadvánnyal a kisebbségi biztost, hogy havi jövedelme kiegészítése, vagy valamely konkrét cél elérése érdekében - az ombudsmantól - kérjen anyagi támogatást. Az ilyen - tájékoztatásról árulkodó - beadványt, a panaszos értesítése mellett megküldjük a települési önkormányzatnak és indokolt esetben külön felhívjuk a polgármester figyelmét a támogatás elmaradásának következményeire.

Ez történt annak a roma származású gyermeknek az esetében is, aki egy Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei kis faluban él, ipari iskolába jár, de a család alacsony jövedelme miatt az egyedülálló anyja nem tudja vállalni a gyermek utazási költségeit, és félő, hogy fia a tanulmányai abbahagyására kényszerül.

A vizsgálat megállapította, hogy az önkormányzat az alanyi jogon járó támogatásokat megadja a családnak, de a fiú utazásának költségét rendszeresen nem vállalhatják. Közbenjárásunk eredményeként a képviselő-testület változtatott korábbi álláspontján és arról kaptunk tájékoztatást, hogy a tanév tartamára kifizetik a gyerek tanulói bérletének árát.

A panaszosok egy része abhoz kér segítséget, hogy az állami lakástámogatás igénybevételével megoldhassa évek óta húzódo lakásproblémáját. A hozzánk fordulóik esetében az jelenti a gondot, hogy nem rendelkeznek a 106/1988. (XII. 26.) MT rendeletben előírt kötelező "önrészrel", és szeretnék, ha az önkormányzat kamatmentes kölcsön formájában több száz ezer forinttal segítené őket. Ezt az önkormányzatok pénzügyi forrásai nem teszik lehetővé, a törvény előírásai pedig szigorúak: az építkezés költségének 35%-ával rendelkeznie kell az építetőnek abhoz, hogy megkaphassa a gyermekek és az eltartott családtagok után járó támogatást.

Ezekben az ügyekben nem segíthetünk, hiszen az önkormányzatnak nem róható fel, ha a hitelintézet - az "önrész" hiánya miatt - megtagadja a kölcsön folyósítását. Az ilyen jellegű ügyekben hozzánk fordulóknak csak tájékoztatást tudunk adni attól függetlenül, hogy a

pénzintézetek hitelkihelyezési gyakorlatát több szempontból kifogásolhatónak, illetve diszkriminatívnak tartjuk.

Az elmúlt évben több beadványt kaptunk, amelyben a panaszosok sérelmezik a rendszeres gyermekvédelmi támogatás természetben - vásárlási utalvány formájában - történő kifizetését.

Ez a támogatási forma alanyi jogon megillet mindenkit, akinek családi és anyagi körülményei megfelelnek a Gyertv. előírásainak, családjukban az egy főre eső jövedelem nem haladja meg az öregségi nyugdíj legkisebb összegét és a családban történő nevelkedés nem áll a gyermek érdekével ellentétben [19. § (2) bekezdés]. A támogatás összege - gyermekenként - nem lehet kevesebb a mindenkori öregségi nyugdíj legkisebb összegének 20%-ánál [20. § (2) bekezdés].

A törvény 28. §-a szerint a települési önkormányzat döntése alapján a gyermekvédelmi támogatás természetbeni ellátás formájában is nyújtható, különösen a védelemben vett gyermekek számára. A természetbeni ellátás körébe tartozónak tekinthető elsősorban az általános iskolás gyermekek tankönyv- és tanszerellátásnak támogatása, a gyermekintézmények étkezési térítési díjkezdvezménye, tandíj, egészségügyi szolgáltatásért fizetendő térítési díj, illetve egyéb ellátás kifizetésének átvállalása.

Vannak önkormányzatok, ahol ezt úgy értelmezik, hogy bizonyos - de kizárólag a képviselő-testület által meghatározott - üzletekben levásárolható élelmiszer-utalványok formájában is fizethetik a támogatást. Ezt helytelen gyakorlatnak kell minősítenünk, mert a törvényi felhatalmazás nem teszi lehetővé, különösen akkor nem, ha a pénzbeni fizetést gyakorlatilag megszüntetik és csak utalványokat adnak a jogosultaknak.

Egy Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei településen az önkormányzat utalvány formájában adott minden gyermekvédelmi támogatást. Az utalványokat csak az önkormányzat által üzemeltetett vegyesboltban lehetett beváltani. A panaszosok sérelmezték az üzlet magas árait és azt, hogy kénytelenek a segély teljes összegét élelemre költeni, pedig gyermekeikkel kapcsolatban egyéb kiadásai is vannak.

A vizsgálat megállapította, hogy az önkormányzat eljárása sérti az Alkotmány 70/E. §-ában meghatározott szociális biztonsághoz való jogot, amikor az állampolgári jogon járó támogatás formáját önkényesen megváltoztatja. Az üzlet kijelölésével, árpolitikájának meghatározásával visszaél hatalmi helyzetével és a település legszegényebb lakóit anyagilag hátrányos helyzetbe hozza.

Kezdeményeztük a törvénysértő gyakorlat megszüntetését, azonban kérésünknek a képviselő-testület csak részben tett eleget. Előadták ugyanis, hogy vannak családok, ahol a készpénzt a szülők nem gyermekeik étkezésére fordítják, hanem italtra, cigarettára költik. Ezeknek a családoknak továbbra is csak utalványt fognak adni, de megszüntették a vegyesbolt magas árását és a jövőben diszkont áron árusítanak.

Azóta újabb panasz ebben az ügyben nem érkezett.

Egy roma kisebbségi érdekvédelmi szervezet azért fordult beadvánnyal az országgyűlési biztoshoz, mert egy Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei településen az óvodába és az általános iskolába járó gyermekek szülei nem kapják meg a gyermekvédelmi támogatást sem pénzben, sem utalványban. Az összeget átutalják az intézményeknek az étkezési díjak térítéseként. Ez akkor is így történik, ha például a gyermek nem jár óvodába, de férőhelyet biztosítottak számára és semmi sem indokolja, hogy azt ne vegye igénybe.

A vizsgálat a következőket állapította meg:

A képviselő-testület határozata alapján az óvodás korú, illetőleg iskolai oktatásban részesülő gyermekeknek természetben, étkezési térítési díj formájában fizetik a rendszeres gyermekvédelmi támogatást, amelynek összege 2000-ben havi 3320 Ft volt. A közétkeztetés napi 320 Ft-ba került. A különbséget az önkormányzat fizette a költségvetésből. Ennek köszönhetően a településen minden 3-14 év közötti gyermek napközbeni étkeztetése megoldódott, a szülők számára nem jelentett külön kiadást. A gyermek beteg vagy bármely más okból való hiányzása esetén az ételt a szülő elvihette, akár hosszabb időn keresztül is.

Ezzel a gyakorlattal azt kívánták elérni, hogy naponta kétszer (óvodában háromszor) minden gyermek az életkorának megfelelő ételhez jusson és legalább naponta egyszer főtt ételt ehessen. (Általános tapasztalat ugyanis, hogy legtöbbször éppen a roma kisebbséghez tartozó gyermekek otthoni étellemeze nem kielégítő és ha nem étkeznének az intézményekben, sokan közülük rendszeresen éheznenek. Korábban ugyanis - többek kérésére - felhagytak a jelenlegi gyakorlattal, de azt tapasztalták, hogy a többség reggeli és tízórai nélkül érkezett az iskolába, ahol először elvették a többiek tízórait, később - amikor emiatt a szülők nem csomagoltak ételmezt - elvették a pénzüket, értékeiket. Ez az állapot tarthatatlan volt, ezért a kisebbségi önkormányzat kérésére visszatértek a korábbi gyakorlathoz, amelyet a település lakóinak többsége elfogad.)

A vizsgálat nem állapította meg, hogy az önkormányzat eljárása ellentétes a jogszabályokkal és hátrányos a jogosultakra nézve. Az eljárás csak szokatlan, az önkormányzatok gyakorlatában hasonló esettel még nem talákoztunk. Feltehetően azért, mert ehhez az önkormányzatok jelentős anyagi hozzájárulására van szükség és ezt kevesen vállalják.

Egy Pest megyei településről azzal a panasszal keresték meg az országgyűlési biztost, hogy a rendszeres gyermekvédelmi támogatást olyan családok esetében is indokolatlanul megszüntetik, ahol a jövedelem az elmúlt egy évben nem változott. Ez különösen a sokgyermekes roma családokat érinti hátrányosan, mert esetükben leginkább ez jelent biztos jövedelemforrást a családi pótlék mellett.

A vizsgálat a következőket állapította meg:

Az önkormányzat eljárása sérti a jogbiztonság elvét és az Alkotmány 70/E. §-ában deklarált szociális biztonsághoz való jogot, de ellentétes a Gyertv. több rendelkezésével és az Szoc. tv. rendelkezéseivel is.

Az önkormányzat ugyanis rendeletben írta elő, hogy a rendszeres gyermekvédelmi támogatás éves felülvizsgálatával "az egy főre jutó jövedelem számításakor, adott családon belül, az egy vagy több gyermek részére biztosított rendszeres támogatás összegét... figyelembe kell venni".

Ennek következtében, ha az egy főre eső jövedelem meghaladta a segély feltételeként meghatározott öregségi nyugdíjminimumot, a támogatást megszüntették.

A Gyertv. 19. § (2) bekezdése kimondja: "a települési önkormányzat képviselő-testülete a gyermeket rendszeres támogatásban részesíti, ha a gyermeket gondozó családban az egy főre jutó havi jövedelem összege nem haladja meg az öregségi nyugdíj mindenkor legkisebb összegét". A (3) bekezdés szerint ha a támogatást jogerősen megállapítják, "az a kérelem benyújtásától esedékes. A folyósítás időtartama a feltételek fennállásáig tart. A rendszeres támogatásra való jogosultság feltételeit a települési önkormányzat legalább évente egyszer felülvizsgálja."

A jogszabály egyértelmű: az egyszer megállapított támogatást csak akkor lehet megvonni, ha a szülők jövedelmi viszonyai megváltoznak, de nem tekinthető változásnak a támogatásként folyósított összeggel megemelkedett jövedelem.

Az önkormányzat rendelete a törvényben biztosított jogot korlátozza, mert a folyósítás feltételeit szűkíti és az ennek alkalmazása során kialakított segélyezési gyakorlat sérti a jogállamiság alkotmányos elveiből fakadó jogbiztonság követelményét és ezzel visszásságot okoz. A feltárt alkotmányos visszásság orvoslása és jövőbeni elkerülése érdekében kezdeményezéssel fordultunk a képviselő-testülethez annak érdekében, hogy helyezze hatályon kívül a szociális igazgatás és ellátás helyi szabályairól szóló rendeletének kifogásolt részét, és a megvont támogatásokat valamennyi jogosultnak visszamenőleges hatállyal fizesse ki.

A képviselő-testület, bár a kezdeményezésben foglaltakat elfogadta, és az önkormányzati rendeletet módosította, úgy döntött, hogy a jogosultaknak új kérelmet kell beadniuk ahhoz, hogy megkaphassák ismét a támogatást. Ennek értelmében a támogatás a kérelem benyújtásától illetné meg a családokat, holott hónapokkal ezelőtt, az önkormányzat törvénytelen eljárása miatt kényszerültek lemondani a rendszeres juttatásról. Az önkormányzat eljárása elfogadhatatlan, ezért ismételten kezdeményeztük a támogatást megszüntető határozatok visszavonását és a gyermekeket jogosan megillető összeg visszamenőleges hatállyal történő kifizetését. Kezdeményezésünkre válasz még nem érkezett.

5.

Előítéletesség a munka világában

A rendszerváltozás során több mint egymillió munkahely szűnt meg Magyarországon, melynek következtében alapvető változás ment végbe a munkaerőpiac szerkezetében. A roma munkavállalók jelentős része olyan ágazatokban dolgozott - például építőiparban vagy kohászatban -, ahol a piactudásra való átmenet tömeges létszámcsökkentéssel járt együtt. A roma munkavállalók körében a foglalkoztatás esélyeit rontó tényezők - elsősorban az iskolai végzettség, illetve a szakmai képzettség alacsonyabb foka, valamint a munkaerő-hiányos térségben található lakóhely - halmozottan jelentkeztek, ezért az elsők között veszítették el munkahelyüket, és többségük azóta sem tudott visszakerülni a tartós foglalkoztatás keretei közé. Mára elmondható, hogy a romák esetében a munkanélküliségi ráta - becült adatok szerint - hatszorosan-hétszeresen meghaladja az országos átlagot. Szociológiai kutatások, illetve a hozzánk küldött panaszok azt bizonyítják, hogy az említett okok mellett ez arra vezethető vissza, hogy a munkaviszony létesítése során egyes munkáltatók hátrányosan különböztetik meg a romákat.

A beszámoló időszakában kizárólag olyan panaszok érkeztek irodánkhoz, amelyekben gazdasági társasági formában működő munkáltatók döntéseit sérelmezték. Miután ezek a munkáltatók nem minősültek az Ötv. alkalmazása szempontjából hatóságnak, hatáskör hiányában nem folytathattunk vizsgálatot. Ezekben az ügyekben annyit tehetünk, hogy tájékoztatást adtunk azokról a jogi eszközökről, amelyek a hátrányos megkülönböztetést elszüntetett munkavállaló rendelkezésére állnak, valamint felvilágosítást adtunk az ingyenes jogi képviselést biztosító jogvédő irodákról.

Az egyik panaszos előadta, hogy egy újságban közzétett állás hirdetés alapján szobalánynak jelentkezett egy szállodába. Az alkalmazási feltételeknek mindenben megfelelt, bár korábban nem dolgozott ilyen munkakörben. Joggal bízhatott azonban abban, hogy ezt a hátrányát kompenzálja ápolónői szakképzettsége és gyakorlata. Telefonon történt előzetes egyeztetés alapján felkereste az állás hirdetőt. A szállodában a recepció be sem vezette a személyzeti vezetőhöz, csak jelentette neki az érkezését. Az ajtón át ballotta, amint valaki kijelentette, hogy "utálom a cigányokat, nem fogok ide cigányokat felvenni". Ezt követően - anélkül, hogy meggyőződtek volna esetleges alkalmatlanságáról - közölték vele, hogy nem alkalmazzák. Az elutasító döntést nem indokolták.

A panaszos figyelmét felhívtuk arra a kedvező jogi lehetőségre, hogy 1999. január 1-jét követően a munkaviszony létesítésének jogellenes megtagadása miatt³⁴ már nem kizárólag polgári, hanem

munkajogi per is indítható. Tájékoztatottuk arról, hogy e perben nem neki kellene bizonyítania a hátrányos megkülönböztetés tényét, hanem a munkáltatónak kellene indokolnia döntését, illetve bizonyítania azt, hogy nem volt diszkriminatív. A bizonyítás teher megfordítása olyan speciális szabály, melynek célja, hogy a munkavállaló hátrányosabb perbeli helyzetét ellensúlyozza a bírósági eljárás során. A munkaügyi bíróság nem kötelezheti a diszkrimináló munkáltatót arra, hogy alkalmazza a sérelmet szenvedett felet, azonban az ilyen perben lehetőség van kártérítés megállapítására. A kártérítésre kötelezés nem csupán reparatív, hanem represszív jogkövetkezményt is jelent.

Tájékoztatottuk továbbá a panaszost, hogy a hátrányos megkülönböztetés tilalmára vonatkozó ellenőrzés lefolytatását kérheti a munkaügyi felügyelőségtől. Ezen eljárás során - a kisebbségi biztos által javasolt törvénymódosítás eredményeképpen - a foglalkoztatónak kell bizonyítania, hogy nem sértette meg a hátrányos megkülönböztetés tilalmát.

A panaszos ez utóbbi eljárás mellett döntött. Az első fokú határozatot hozó munkaügyi felügyelő csak közvetett bizonyítékokat talált arra vonatkozóan, hogy a panaszos jelentkezett az álláshirdetésre. Miután a munkáltató ezt tagadta, a munkaügyi felügyelő bizonyítottság hiányában az eljárást megszüntette.

A panaszos a határozat ellen fellebbezést nyújtott be. Az eljárás eredményességének elősegítése érdekében beszereztük a MATÁV Rt.-től azt a híváslistát, mely igazolta, hogy a panaszos az álláshirdetés megjelenését követő napon telefonbeszélgetést folytatott a munkáltatóval.

Az Országos Munkabiztonsági és Munkaügyi Főfelügyelőség úgy ítélte meg, hogy az elsőfokú hatóság eljárásjogi szempontból jogszerű határozatot hozott, azonban döntését helytelenül alapozta a bizonyítékok hiányára. A munkaügyi ellenőrzésről szóló 1996. évi LXXV. törvény (a továbbiakban: Met.) 1. §-a értelmében a munkaügyi ellenőrzés hatálya arra a természetes és jogi személyre, valamint jogi személynek nem minősülő gazdasági társaságra terjed ki, aki (amely) a 18. életévét betöltött természetes személyt foglalkoztatásra irányuló jogviszony alapján alkalmaz. A panaszos még nem létesített munkaviszonyt a munkáltatóval, így az eljárás nem tartozik a munkaügyi felügyelőség hatáskörébe.

(Miután a munkaügyi felügyelőség nem járt el a hátrányos megkülönböztetés ügyében, a panaszos képviseletében a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogvédő Iroda munkaügyi pert indított a munkáltatóval szemben.)

Álláspontunk szerint a hatályos jogszabályok alapján a munkaügyi felügyelőségek hatáskörrel rendelkeznek a munkaviszony létesítése során tapasztalható hátrányos megkülönböztetés elleni fellépésre. A Met. 3. § (1) bekezdés *d)* pontja értelmében a munkaügyi ellenőrzés kiterjed: "a hátrányos megkülönböztetés tilalma megtartására". A Met. nem definiálja a hátrányos megkülönböztetés fogalmát, így a Munka Törvénykönyve (a továbbiakban: Mt.) 5. §-át kell irányadónak tekinteni. Ezt támasztja alá, hogy a Met. 1999. december 31-e előtt hatályos szövege értelmében a munkaügyi ellenőrzés "az Mt. 5. § (1) bekezdésében meghatározott hátrányos megkülönböztetés tilalmának betartására" terjedt ki. Az Mt. indokolása szerint e tilalmat "alkalmazni kell a munkaviszony létesítésénél, a munkaviszony tartama alatt a jogok és kötelezettségek meghatározásánál, a felelősség érvényesítésénél, valamint a munkaviszony megszüntetésénél".

E rendelkezések összevetéséből egyértelműen következik, hogy a munkaviszony létesítésének diszkriminatív megtagadása miatti bejelentéseket a munkaügyi felügyelőség köteles kivizsgálni.

Ebből a szempontból nincs jelentősége annak, hogy a munkaügyi felügyelőség egyéb eljárásainak a már létrejött munkaviszony a feltétele.

Ezt az értelmezést támasztja alá az is, hogy bár a munkaügyi per is általában a már fennálló munkaviszony esetén indítható, a hátrányos megkülönböztetés tilalmának megsértésére alapozott kereset ez alól kivételt jelent.

Az Országos Munkaügyi Felügyelőség elnöke nem fogadta el érvelésünket. Fenntartotta azt az álláspontját, hogy a foglalkoztatási jogviszony fennállása elengedhetetlen feltétele a munkaügyi ellenőrzés lefolytatásának.

Azt a gyakorlatot, hogy a munkaügyi felügyelőségek elzárkóznak a munkaviszony létesítésének jogellenes megtagadása esetén való eljárástól, nem tartjuk elfogadhatónak. A hozzánk forduló panaszosok ugyanis az esetek többségében nincsenek abban a helyzetben, hogy jogi képviselőt vegyenek igénybe, és bírói úton kérjenek jogorvoslatot.

Álláspontunk szerint az ilyen esetekben a jogsértés úgy lenne a legegyszerűbben orvosolható, ha a munkaviszony létesítése során hátrányos megkülönböztetést elszenvedett munkavállaló - az ő aktív közreműködését igénylő munkaügyi per indítása helyett - bejelentést tehetne a munkaügyi felügyelőségen, és munkaügyi ellenőrzés lefolytatását kérhetné. Ennek az eljárásnak az lenne az előnye, hogy a munkáltatóval szemben ekkor nem a sérelmet szenvedett fél, hanem a munkaügyi felügyelet megfelelő jogi ismerettel rendelkező munkatársai lépnének fel. Meg kell jegyeznünk, hogy éppen az ilyen eljárások eredményességének elősegítése érdekében fogalmaztuk meg a fentiekben említett, a bizonyítási teher megfordítására vonatkozó javaslatunkat.

A munkaügyi felügyelőség eljárási gyakorlata ügyében egyeztetni kívánunk a munkaügyi ellenőrzésre vonatkozó jogszabályok előkészítésének kormányzati felelősével, a Szociális és Családügyi Minisztériummal. Mivel ez a probléma csak jogalkotási úton küszöbölhető ki, javasoltuk a Met. tárgyi hatályának kiterjesztését a foglalkoztatás létesítésének jogellenes megtagadására is.

6.

Előítéletes lehet-e az adóhatóság? Egy sikeres vizsgálat bemutatása

Az adójog a közigazgatási jog elkülönült része. Az adózás rendjéről szóló 1990. évi XCI. törvény (a továbbiakban: Art.) 4. § (1) bekezdése szerint is az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ae.) rendelkezéseit kell alkalmazni, ha az Art., vagy egyéb adót, adófizetési kötelezettséget, költségvetési támogatást megállapító törvény másként nem rendelkezik.

A közigazgatási jogban általános alapelv a megkülönböztetés nélküli eljárás, a diszkrimináció valamennyi formájának a tilalma. Az Ae. 2. § (5) bekezdése előírja a magyar és a külföldi ügyfelek törvény előtti teljes egyenlőségét, ügyeik részrehajlás nélküli elintézését. A magyar adórendszer is - a modern jogrendszerekkel szemben támasztott követelményeknek megfelelően - az adóztatást általában nem az állampolgársághoz, hanem a jövedelemszerzés helyéhez köti.

Az Art. leszögezi, hogy az adóhatóság minden ügyben megkülönböztetés nélkül, a törvényeknek megfelelően köteles eljárni és intézkedni, ugyanakkor elismeri a nemzetközi egyezmények elsődlegességét a hazai joggal szemben.

2000-ben érkezett hozzánk egy olyan beadvány, amelyben a panaszos előítéletességgel vádolta a vele szemben eljáró adóhatóságot. A beadványozó szerint az APEH megyei igazgatóságának munkatársai a vállalkozásának ellenőrzése során olyan megjegyzéseket tettek, illetve olyan magatartást tanúsítottak, amely őt emberi méltóságában alázza meg. A panaszos elmondta, hogy vállalkozói tevékenységének helyszíni ellenőrzése során olyan kérdéseket intéztek hozzá az APEH revizorai, hogy "miért van szüksége egy cigánynak 4 millió Ft-os gépkocsira", illetve több, az ellenőrzés céljával nem igazolható kérdést intéztek hozzá. A vállalkozó tényszerűen közölte velük, hogy nem látja értelmét a feltett kérdéseknek, és kifejtette azt is, hogy a vele szemben folytatott ellenőrzésnek nem feladata beruházásait, vásárlásait célszerűségi szempontból vizsgálni. Az eset alkalmával, illetve egy későbbi időpontban is, az ellenőrzők és a panaszos között kölcsönösen olyan durva hangnem alakult ki, amely erősen megkérdőjelezte a revízió objektivitását.

Ezt követően kezdődött el, pontosabban folytatódott - a panaszos megfogalmazása szerint - sajátos "kálváriája" az adóhatósággal. Először a vállalkozó tulajdonában lévő kft. könyvelését ellenőrizték - majd miután szabálytalanságot nem tártak fel -, sor került egyéni vállalkozásainak az ellenőrzésére is, amelynek keretében négymillió forintos adóhiányt állapítottak meg.

Az ellenőrzés e szakaszában a vállalkozó kérte az APEH megyei igazgatóságának főosztályvezetőjét, hogy a vele szemben - állítása szerint - elfogult ügyintézőket zárja ki a további eljárásból. Előadta, hogy a revizorok előítéletesek vele szemben cigány származása miatt, és képtelenek elfogadni, hogy ennek ellenére legalísan működő, jól menő vállalkozása van. Félt attól, hogy a történetek után a vizsgálatot nem az objektív követelményeknek megfelelően fogják lefolytatni. A megkeresett vezető az indítványára semmilyen formában nem válaszolt, és az ellenőrzés iratai szerint a kérésnek nem tett eleget.

A panaszos ekkor fordult hivatalunkhoz és kérte annak megállapítását, hogy az APEH megyei szervei az eljárásuk során vele szemben feleslegesen jártak el, a jogszabályokban előírt határidőket nem tartották be, valamint hogy e magatartásban közrejátszott az ügyében eljáró köztisztviselőknek az ő cigány származása miatti előítéletessége.

A panasz alapján vizsgálat tartását kértük az APEH szakmai elnökhelyettesétől, különös tekintettel arra, hogy miért nem vették figyelembe a panaszos elfogultságra vonatkozó bejelentéseit, kizárási indítványát.

Válaszában az elnökhelyettes arról tájékoztatót, hogy az ügyfelünk valóban tett telefonon elfogultsági észrevételt az adóhatóság egy dolgozójával kapcsolatban, aki azonban határozottan cáfolta, hogy az adózó által idézett, vagy hasonló tartalmú kijelentést tett volna. Az APEH főosztályvezetője ennek ellenére - a további konfliktusok elkerülése érdekében - úgy döntött, hogy a célvizsgálatot követő adóellenőrzés lefolytatását egy revizori csoportra bízta. Ebbe a csapatba mégis bevonta az elfogultsággal vádolt köztisztviselőt is, azzal a megszorítással, hogy az ellenőrzés további szakaszában személyesen nem találkozhat a panaszossal, csak a teammunka írásbeli részében vehet részt. Az adóhatóság szerint ennél körültekintőbben nem lehetett eljárni.

A választ nem tartottuk kielégítőnek, és felhívtuk az APEH elnökhelyettesének a figyelmét arra, hogy az adóhatóság megsértette az Áe. több rendelkezését.

A vállalkozó revizorokkal kapcsolatos bejelentését ugyanis az Áe. 19. §-a értelmében akkor is kizárási indítványnak kell tekintetni, ha azt nem írásban terjesztik elő, és a kizárási kérdésében a közigazgatási szerv vezetőjének formális határozatot kellett volna hoznia, amelyben - ha helyt ad az indítványnak - egyúttal kijelöli az eljárni köteles ügyintézőt is.

Az adóhatóság illetékes vezetője tehát törvénytörtő módon nem hozott formális határozatot és nem tájékoztatta az ügyfelet az indítványa nyomán tett intézkedéseiről sem. Ezzel a mulasztással megfosztotta a panaszost az Alkotmány 57. § (5) bekezdésében biztosított jogorvoslathoz való jogától, mivel határozat hiányában nem tudott fellebbezéssel élni.

Az ügyben - a fentiekre tekintettel - kénytelenek voltunk ajánlást megfogalmazni, amelyben kértük, hogy az Alkotmány 70/A. §-ában foglalt, általános diszkriminációtilalmi rendelkezés, valamint az Áe. 19. §-ában az elfogulatlanságot biztosító szabályok hatályosulása érdekében az illetékes adóhatóság hallgassa meg a panaszost, és az általa előadott bizonyítékok, körülmények mérlegelését követően hozzon formális határozatot az APEH illetékes megyei igazgatóságához tartozó egyes szervek - szükség esetén az egész igazgatóság - kizárásáról, és olyan adóhatóság kijelöléséről, amely az ellenőrzést kellően objektívan és tárgyilagosan folytathatja le.

Az elnök arról tájékoztatott minket, hogy a vizsgált egyéni vállalkozó kizárási indítványa nyomán valóban nem született döntés sem külön határozatban, sem az érdemi határozat részeként. Az eljárási hiba miatt haladéktalanul megsemmisítette az első fokú határozatot, továbbá e megsemmisítő határozatban kizárta az új eljárásból azokat a személyeket, akiktől nem várható el az ügy tárgyilagos megítélése.

Válaszában kitért arra is, hogy az Áe. már hivatkozott rendelkezései alapján nincs lehetőség az Igazgatóság egészének a kizárására, azonban az Art. 53. § (1) bekezdése szerint az APEH fővárosi, megyei szerve az APEH elnökének engedélyével ellenőrzést az illetékességi területén kívül is végezhet. A fentiek alapján intézkedett, hogy a megismételt vizsgálatot ne az érintett - és az ügyben általános illetékességgel rendelkező - megye, hanem más megyei igazgatóság folytassa le.

VII.

Az állam felelősségvállalásának értékelése, a fejlődés útjai

1.

A pénzügyi állami támogatásokkal, illetve preferenciákkal (adó- és vámkedvezményekkel) kapcsolatban indított vizsgálatunk eredményei

A Magyarországi Németek Országos Önkormányzata fordult hozzánk olyan megkereséssel, hogy legyünk a segítségükre bizonyos adózással kapcsolatos jogszabályok értelmezésében. Konkrétan arról volt szó, hogy az országos önkormányzat a Német Szövetségi Köztársaság

Belügyminisztériumától pénzügyi adományban részesült a hazai németiség oktatását, művelődését szolgáló intézmények létesítése érdekében. (A pénzt arra szánták, hogy már meglévő épületeket felújíthassanak, illetőleg korszerű felszereléssel lássanak el.) A német belügyminisztérium egy németországi székhelyű - külföldi beruházások kivitelezésére szakosodott - gazdasági társaságot bízott meg a munkálatok elvégzésével, és a beruházásokkal összefüggő elszámolási feladatok teljesítésével, ugyanakkor az adomány kedvezményezettjeként a Magyarországi Németek Országos Önkormányzatát jelölte meg. A kedvezményezett az építési-szerelési, illetőleg beszerzési feladatok elvégzése után, általános forgalmi adó visszatérítési igénnyel fordult az APEH illetékes budapesti igazgatóságához.

Az adóhatóság az általános forgalmi adóról szóló 1992. évi LXXIV. törvény rendelkezései értelmében külföldről érkező adomány felhasználása során köteles vizsgálni azt, hogy az adományozó megfelel-e a hazai jog szerinti adójóváírások előírásainak, azaz "megbízható adófizető-e". (Erre a rendelkezésre általában a nemzetközi pénzforgalom lehetőségeit kihasználó pénzmossási kísérletek megelőzése, kiszűrése érdekében van szükség, de nyilvánvalóan nem értelmezhető akkor, ha az adománytevő maga a külföldi állam. A német adóhatóságok ugyanis nyilvánvalóan nem állíthatnak ki a magyar jogszabályok szerint formálisan ugyan megkövetelt, de a konkrét esetben teljesen értelmetlen igazolást a Szövetségi Belügyminisztérium megbízhatóságáról.)

Az ügyben eredményes egyeztetést folytattunk az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal illetékes vezetőivel, amelynek keretében áttekintettük a kisebbségi önkormányzatok általános forgalmi adó (továbbiakban: áfa) visszatérítési lehetőségeivel kapcsolatos főbb eljárási szabályokat, illetőleg az igényérvényesítés feltételeit.

Megállapítottuk, hogy az általános forgalmi adóról szóló 1992. évi LXXIV. törvény (áfatörvény) 72. § (3)-(5) bekezdései szerint a kisebbségi önkormányzatoknak és azok költségvetési intézményeinek lehetőségük van a Magyarországon felhasznált külföldi adományok után az áfa visszaigénylésére, amennyiben a következőkben felsorolt feltételek együttesen teljesülnek:

1. A külföldi illetőségű adománytevőnek nyilatkoznia kell arról, hogy a külföldről származó pénzbeni adomány felhasználását ahhoz a feltételhez köti, hogy az abból finanszírozott kiadások árában foglalt adó viselése alól a kedvezményezettet mentesíteni kell.
2. A külföldi adományból finanszírozott tevékenységnek az állampolgárok széles körét érintő közösségi - így különösen: szociális, egészségügyi, nevelési, oktatási, kulturális, hitéleti, környezetvédelmi, terület- és településfejlesztési - feladatok ellátását kell szolgálnia. (A Nektv. preambulumban, valamint III. Fejezetében felsorolt célok alapvetően megfelelnek az áfatörvény "elvárásainak".)
3. Az áfa-visszatérítést a kedvezményezettnek kell kérnie, amellyel összefüggésben az adóhatóság vizsgálja azt is, hogy az adománytételről szóló okirat kedvezményezettje, valamint a visszatérítést kérelmező, továbbá a számlák címzettjének a személye megegyezik-e. (Ennek a feltételnek akkor is teljesülnie kell, ha a kedvezményezett az általa végzett beruházás megvalósítása érdekében külső közreműködőt, teljesítési segédet stb. vesz igénybe.)
4. Az adóhatóság az áfa-visszatérítést csak olyan hányadban engedélyezi, amilyen hányadban a kiadásokat a pénzbeni segélyből, adományból fedezik. Ha tehát például egy beruházást részben külföldi adományból, részben hazai költségvetési forrásokból

finanszíroznak, az adóvisszatérítést kérőnek kérelmében nyilatkoznia kell a fentiekben említett hányad (részarány) mértékéről. Ennek igazolása érdekében - az esetleges későbbi problémákat elkerülendő - célszerű külön nyilvántartást vezetni. (Az adóhatóság a kérelmezőt egyébként saját belátása szerint kötelezheti is ilyen nyilvántartás vezetésére.)

5. Az adó-visszatérítési engedélyt az adóhatóság csak akkor adja meg, ha a kedvezményezett a kérelemhez csatolja az adománytételről szóló hiteles okiratot, valamint az illetékes külföldi állam hatósága által kiállított azon hivatalos igazolást, hogy az adománytevő az adomány összegét a külföldi állam adójogszabályai alapján számolja el. Az adóhatósághoz benyújtott kérelemhez csatolni kell az okirat hitelesített magyar nyelvű fordítását is. (Amennyiben maga a külföldi állam vagy az annak képviselőjében eljáró valamely minisztérium, főhatóság stb. az adománytevő, külföldi adóhatósági igazolást beszerezni nem kell, azonban az adományról szóló okiratból ki kell tűnnie annak, hogy az adományozó nem külföldi magánszemély vagy gazdasági szervezet, egyesület, hanem ténylegesen állami juttatásról van szó.)

6. Az áfa-visszatérítést kérelmezőnek - a kérelmében - nyilatkoznia kell arról, hogy olyan beruházás vagy egyéb kiadás árában foglalt áfa viselése alól kéri a mentesítést (az adó-visszatérítést), amelyet ténylegesen az áfatörvény 72. § (3) bekezdésében megjelölt valamely célra (lásd: 2. pontban foglaltakat) irányult. A kérelemhez csatolni kell az értékesítésekről, szolgáltatásokról kiállított, a kérelmező (a kedvezményezett) nevére szóló eredeti számlákat is.

7. A kérelmet az illetékes első fokú (megyei vagy valamely budapesti) adóhatósághoz kell benyújtani, amely arról határozattal dönt. A kérelemben a kedvezményezettnek fel kell tüntetnie nevét, címét, adóigazgatási adóazonosító számát, ügyintézője nevét, telefonszámát, a számlavezető pénzügyintézetének nevét és elszámolási számlájának a számát is.

Az üggyel kapcsolatosan azt is megállapítottuk, hogy külföldi adománynak minősül a PHARE program vagy más nemzetközi szerződés alapján valamely kisebbségi önkormányzatnak vagy kisebbségi intézménynek juttatott pénzbeni támogatás is, ezért felhívtuk a figyelmet arra, hogy az ismertetett eljárási szabályokat ezek felhasználása során is értelemszerűen alkalmazni kell, illetve lehet.

Tekintettel arra, hogy külföldi adományt elvileg valamennyi hazai kisebbség országos önkormányzata kaphat, az ezek felhasználásával kapcsolatos adójogi előírásokról, illetőleg a kétségtelen kedvezményt jelentő visszatérítési lehetőség feltételeiről körlevélben tájékoztattuk valamennyi országos önkormányzat elnökét.

A körlevelekkel kapcsolatos visszajelzések alapján egyértelműen megállapítható, hogy tájékoztatónkat (az APEH-hel egyeztetett, illetve közösen kialakított jogértelmezésünket) a kisebbségek önkormányzatai pozitívan értékelik, hasznosnak tartják, ezért azt tervezzük, hogy hasonló eljárás keretében a közeljövőben megvizsgáljuk a vámjogszabályokat is, és a Vám- és Pénzügyőrség Országos Parancsnokságával közösen, tájékoztató kiadását fogjuk kezdeményezni. (Erre elsősorban azért van szükség, mert idegen nyelvű könyvek, tankönyvek és egyéb kiadványok ajándékozása - mint természetbeni juttatás - ugyancsak külföldi adománytételnek minősül.)

Mind az adójogi, mind a vámjogi szabályok esetében szeretnénk külön vizsgálat tárgyává tenni azt, hogy a jogszabályi előírások tartalmazzak-e - a Nektv. deklaratív rendelkezéseivel

összhangban álló - kedvezményeket, illetőleg azt is, hogy ezek az eljárások nem rónak-e túlságosan bonyolult, bürokratikus feladatokat a kisebbségi önkormányzatokra, egyesületekre, illetőleg az egyes intézményekre.

2.

Az országos kisebbségi önkormányzatok támogatásának alternatív lehetőségei

Jelenleg mind az országos, mind a helyi kisebbségi önkormányzatok alapvetően állami költségvetési támogatásból gazdálkodnak. Korábbi beszámolóinkban már írtunk arról, hogy a helyi kisebbségi önkormányzatok kialakult támogatási rendszerét, nevezetesen azt, hogy a költségvetési törvényben meghatározott keretösszeget - a település nagyságától, a kisebbségi közösségek létszámától, illetőleg a ténylegesen megvalósított nemzeti és etnikai kisebbségi programoktól függetlenül - önkormányzatonként egyenlő arányban osztják el, nem tartjuk szerencsés és igazságos megoldásnak. (A finanszírozás módját azért érheti kritika, mert egy néhány száz lakosú településen megalakított kisebbségi önkormányzat ugyanakkora támogatásban részesül, mint egy több tízezres város hasonló önkormányzata.) A nemzeti és etnikai feladatokat ellátó kisebbségi szervezetek (túlnyomórészt egyesületek) feladataik ellátásához az Országgyűlés Emberi jogi, kisebbségi és vallásügyi bizottságától igényelhetnek támogatást, illetve - pályázat útján - a Nemzeti és Etnikai Kisebbségekért Közalapítvány segítségét is elnyerhetik.

A hazai cigány kisebbség társadalmi szervezetei az említett lehetőségeken kívül pályázhatnak támogatásért a Magyarországi Cigányokért Közalapítványhoz is.

A közalapítványokkal kapcsolatban nem először mondjuk ki, hogy az ezeken keresztül szerezhető költségvetési források általában nem elégségesek, ráadásul a pályázati rendszer, ideértve az elbírálást is, túlságosan bürokratikus és hosszadalmas procedúrát jelent, és a közalapítványok működési költségei is számottevőek.

Gyakorlati példákkal igazolható, hogy bizonyos - nem feltétlenül csak oktatási, kulturális, művelődési - feladatok ellátása érdekében a kisebbségek országos önkormányzatainak is szerepet kell vállalniuk. Általánosságban véve ugyanakkor elmondható, hogy e szervek nem, vagy csak csekély mértékben rendelkeznek olyan intervenciók alappal, amely lehetővé tenné számukra - természetesen az ellátandó feladatok ismeretének, rangsorolásának alapján - a hatékony segítségnyújtást.

Egyes országos önkormányzatok, amennyiben rendelkeznek a központi költségvetésből kapott forrásokon kívül egyéb anyagi eszközökkel (például külföldi adományok) is, kedvezőbb helyzetben vannak másokhoz képest.

Mindenki előtt ismert, hogy Magyarországon az állam lemondott a legfőbb költségvetési forrásának számító adóbevételei egy részéről; az adófizetőknek lehetőségük van arra, hogy jövedelmük 1-1%-át egyházi, illetőleg közhasznú szervezetek számára felajánlják.

A közhasznú szervezetekről szóló 1997. évi CLVI. törvény (Kht.) határozza meg a nem kormányzati és nem haszonelvű szervezetek "hazai hagyományainak megőrzése, társadalmi szerepük növelése, közhasznú működésük és gazdálkodásuk áttekinthetőbbé tétele, a közszolgáltatások terén végzett tevékenységük elősegítése" céljából történő támogatásának főbb szabályait. A Kht. 26. § c) pontja alapján a közhasznú tevékenység fogalma alá esik többek között az emberi és állampolgári jogok védelme, valamint a magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségekkel, továbbá a határon túli magyarsággal kapcsolatos tevékenység is.

A személyi jövedelemadó meghatározott részének az adózó rendelkezése szerinti felhasználásáról szóló 1996. évi CXXVI. törvény (Szjft.) határozza meg azt, hogy a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény hatálya alá eső magánszemélyek milyen kedvezményezett kör részére, és milyen feltételek teljesítése mellett ajánlhatják fel személyi jövedelemadójuk egy százalékát.

Az Szjft. 4. §-a értelmében - a párt és a munkaadói, illetve munkavállalói érdek-képviselői szervezet kivételével - kedvezményezett az egyesülési jogról szóló 1989. évi II. törvény (Etv.) szerinti társadalmi szervezet, illetőleg alapítvány és közalapítvány lehet, amennyiben megfelel a Kht. 26. §-ában rögzített feltételek valamelyikének, tehát tevékenysége közhasznúnak minősíthető.

Az országos kisebbségi önkormányzatok esetében elmondható - különösen ha figyelembe vesszük a Nektv. preambulumban foglalt deklarációkat is³⁵ -, hogy a magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségekkel foglalkoznak, belföldi székhelyűek, illetve működésüket - nem haszonelvű jelleggel - a társadalom és az egyén közös érdekeinek kielégítése érdekében fejtik ki.

Ugyanakkor kétségtelen, hogy az országos kisebbségi önkormányzatok nem tartoznak az Etv. hatálya alá és nem lehet azokat sem alapítványnak, sem közalapítványnak tekinteni.

A fentiekben vázolt sajátos feladatokra figyelemmel azonban megfontolandó lenne az Szjft. 4. §-ában foglalt rendelkezés olyan értelmű módosítása, amely lehetővé tenné azt, hogy a kisebbségi preferenciákkal rendelkező adófizető magánszemélyek személyi jövedelemadójuk 1%-át - a kétségtelenül közhasznú tevékenységet ellátó - országos önkormányzatok részére ajánlják fel. E konstrukció nem csökkentené az állami bevételeket, a polgárok számára viszont nagyobb "mozgásteret", illetve szélesebb körű választási lehetőséget kínálna.

Nemzeti és etnikai kisebbségi feladatokat ellátó társadalmi szervezetek - amennyiben megfelelnek az Szjft.-ben rögzített feltételeknek - már ez idő szerint is lehetnek kedvezményezettjei az adófelajánlásnak. Az országos önkormányzatok kedvezményezettként történő elfogadása azt eredményezné, hogy e szervek "intervenciós alapja" a jelenlegi központi költségvetési támogatáshoz képest újabb forrásokkal egészülhetne ki, és garantálható lenne az is, hogy a támogatás valóban nemzeti és etnikai kisebbségi feladatok ellátását szolgálja.

Budapest, 2001. március

Dr. Kaltenbach Jenő

VIII.

I. A kisebbségi ombudsman tevékenységének statisztikai bemutatása

I. A 2000-ben keletkezett ügyiratok megoszlása a beadványozók szerint	
Egyéni beadványok	245
Kisebbségi önkormányzat, civil szervezet, közösség	110

Központi állami szervek	34
Települési önkormányzat	10
Hivatalból indított vizsgálat	20
Egyéb	12
Összesen	431



II. A 2000-ben keletkezett ügyiratok alapján megindított eljárás

Vizsgálat indítása beadvány alapján	332
Hivatalból indított vizsgálat	20
Tájékoztatás	36
Állásfoglalás	40
Egyéb	3
Összesen	431



III. Az ügyben érintett kisebbség

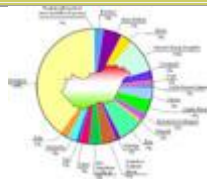
Cigány	291
Bolgár	1
Görög	1
Horvát	5
Lengyel	3
Német	45
Örmény	4
Román	
Ruszin	3
Szerb	1

Szlovák	11
Szlovén	
Ukrán	1
Nekt. hatálya alá nem tartozó panaszos	39
Több vagy minden kisebbséget érintő ügy	26
Összesen	431



IV. Az ügyek területi megoszlása

Baranya	12
Bács-Kiskun	22
Békés	14
Borsod-Abaúj-Zemplén	41
Csongrád	12
Fejér	5
Győr-Moson-Sopron	4
Heves	15
Hajdú-Bihar	16
Komárom-Esztergom	9
Nógrád	3
Pest	30
Somogy	6
Szabolcs-Szatmár-Bereg	18
Jász-Nagykun-Szolnok	15
Tolna	11
Vas	4
Veszprém	11
Zala	9
Budapest	170
Területi jellemzővel nem rendelkező panasz	4

Összesen**431****V. Az ügyek által érintett szervek**

APEH	6
Állami Számvevőszék	1
Áram-, vízszolgáltató	2
Bíróságok	22
Büntetés-végrehajtási intézetek	12
Egészségügyi intézmény	1
Kisebbségi önkormányzatok	8
Média	4
Minisztériumok	4
Oktatási intézmény	15
Országgyűlési hatáskörbe tartozó ügyek	1
Pénzintézet	5
Rendőri szervek	35
Tb-önkormányzat és nyugdíjfolyósító	4
Települési önkormányzatok	126
Ügyészség	4
Vállalkozás	8
Egyéb*	178
Összesen**	436

** Egy ügyben több szerv is lehet érintett.

**VI. Az összes ajánlás, illetve kezdeményezés száma**

Kezdeményezés

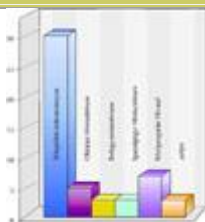
31

Ajánlás	6
Jogalkotási javaslat	9
Összesen	46
<i>Ebből</i>	
<i>elfogadott kezdeményezés</i>	23
<i>elfogadott ajánlás</i>	5
<i>elfogadott jogalkotási javaslat</i>	8



VII. A kezdeményezésekkel és ajánlásokkal érintett szervek felsorolása

Települési önkormányzat	30
Oktatási Minisztérium	4
Belügyminisztérium	2
Igazságügyi Minisztérium	2
Közigazgatási Hivatal	6
APEH	2
Összesen	46



VIII. Vizsgálat alapján hozott intézkedések*

Tájékoztatás	120
Állásfoglalás	64
Mediálás	7
Áttétel	39
Vizsgálat nélkül hatáskör hiányában elutasított	45

Vizsgálat után elutasított	35
Más szerv vizsgálatra való felkérése	16
Ajánlás, kezdeményezés, jogalkotási javaslat	45
Egyéb	27
Folyamatban	61
Összesen	459

* Egy ügyben több intézkedés is történt.



IX. Az eljárásaink alapján vizsgált alkotmányos és kisebbségi jogok

A jog megnevezése	Hely	Az adott jogot érintő ügyek száma
1949. évi XX. törvény (Alkotmány)		
A diszkrimináció tilalma	70/A. § (1)	36
A legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog	70/D. § (1)	2
A szociális biztonsághoz való jog	70/E. § (1)	26
Jogállamiságból fakadó jogbiztonsághoz való jog	2. §	1
Tulajdonhoz való jog	13. §	2
Az ifjúság létbiztonsághoz, oktatáshoz, neveléshez való joga	16. §	1
Egészséges környezethez való jog	18. §	3
Közbiztonsághoz való jog	35. § i)	3
Helyi közügyek intézéséhez való jog	42. §	2
Az élethez, az emberi méltósághoz való jog	54. § (1)	27
Embertelen, megalázó elbánás tilalma	54. § (2)	2
Törvénytelen fogvatartás áldozatának kártérítéshez való joga	55. § (3)	6
Jogorvoslathoz való jog	57. § (1)	17
A lakóhely szabad megválasztásának joga	58. § (1)	1

A jó hírnévhez, a magánlakás sérthetetlenségéhez való jog	59. § (1)	5
A gondolat, a lelkiismeret és a vallásszabadság joga	60. § (1)	1
Gyermekjogok	67. § (1)	2
Az állampolgársághoz való jog	69. § (1)	1
A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény		
Diszkriminációmentességhez való jog	3. § (5)	24
Önkormányzathoz való jog	5. §	17
Önazonossághoz, valamint annak megvallásához való jog	7. §, 8. §, 15. §	5
Esélyegyenlőséghez való jog	9. §	11
Közéletben való részvétel joga	10. §	1
Anyanyelvhez való jog	12. §	1
Szervezetalapításhoz való jog	17. §	1
Oktatáskezdeményezéshez és saját oktatáshoz való jog	43. § (1)-(4)	11
Kisebbségi települési önkormányzat létrehozásának joga	21. §	1
Kisebbségi önkormányzat gazdálkodási joga	27. § (4)	12
A kisebbségi önkormányzat helyiséghasználathoz való joga	28. §	4
Egyetértési jog	29. § (1)	14
Az országos kisebbségi önkormányzatok jogszabály-véleményezési joga	38. § (1)	3
Az országos önkormányzat döntési joga	37. §	1
Intézményátvétel joga	47. §	2

II. A kisebbségi biztosnak és munkatársainak bel- és külföldi programjai, utazásai Január

17. Kaltenbach Jenő hivatalában fogadta az Európa Tanács megbízottját, Rosenberg urat, aki a magyarországi romák helyzetéről készített átfogó jelentést.

18. A kisebbségi biztos hivatalában fogadta Ida Mocsivnik asszonyt, a Szlovén Köztársaság nagykövetét, aki bemutatkozó látogatást tett Kaltenbach Jenőnél.

24. A kisebbségi ombudsman megbeszélést folytatott Harrach Péter szociális és családügyi miniszterrel és munkatársaival, amelynek fő témája a romák foglalkoztatási diszkriminációja volt.

25-26. A kisebbségi biztos a Magyar Köztársaság delegációjának tagjaként részt vett a svéd kezdeményezésre Stockholmban megrendezett Holokauszt Konferencián. A konferencián a részt vevő országok államfői, miniszterelnökei, valamint külügyminiszterei szóltak fel, többen közülük megkövetve az áldozatokat és a zsidó népet.

31. A Minority Rights International felkérésére Kaltenbach Jenő előadást tartott ombudsmani munkájáról egy, a kisebbségi jogokkal foglalkozó kelet-közép-európai meghívottak részére szervezett szemináriumon.

Február

12. Az International Foundation for Promoting Studies and Knowledge of Minority Rights felkérésére Kaltenbach Jenő előadást tartott az Alapítvány által szervezett továbbképzésen A kisebbségek helyzete és problémáik kezelése az európai országokban címmel.

16-18. Kaltenbach Jenő az ENSZ emberi jogi főbiztosának meghívására részt vett és előadást tartott a fajgyűlöletről, a faji megkülönböztetésről, az idegengyűlöletről és türelmetlenségről 2001-ben rendezendő Világkonferenciát előkészítő szakértői szemináriumon Genfben.

Március

13-17. Kaltenbach Jenő mint Magyarország állandó képviselője az Európa Tanács Rasszizmus és Intolerancia Elleni Bizottságának (ECRI), részt vett annak soron következő plenáris ülésén Strasbourgban.

26. A Magyarországi Ifjú Németek Közösségének felkérésére Kaltenbach Jenő Berkenyén előadást tartott munkájáról és válaszolt a magyarországi német ifjak képviselői által feltett kérdésekre.

Április

3-5. A hollandiai Soesterbergben Dr. Kaltenbach Jenő az Európai Tanács meghívására és felkérésére előadást tartott a rasszizmus, idegengyűlölet és antiszemitizmus jelenségeiről tartott konferencián.

16. Az Országgyűlés Oktatási és Tudományos Bizottságának kihelyezett ülésére Pécsre meghívást kapott a kisebbségi biztos is.

17. Kaltenbach Jenő a bécsi székhelyű European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia (EUMC) vezető testületének tagjaként részt vett a szervezet hivatalos megnyitó ünnepségén Bécsben.

18. A Friedrich-Naumann-Stiftung meghívására a kisebbségi ombudsman részt vett az Alapítvány régiós vezetőinek találkozásán, amelynek egyik napirendi pontja egy közép-európai kisebbségi együttműködési karta létrehozása volt.

11. A Zala Megyei Munkaügyi Központ Alsópáhokon nemzetközi tudományos konferenciát szervezett Hátrányos helyzetűek munkaerő-piaci integrációjának stratégiai tervezése címmel, amelynek előadói Kaltenbach Jenő és Harrach Péter voltak.

17. A Szegedi Tudományegyetem Egészségügyi Főiskolai Kar Általános Szociális Munkás Szakának felkérésére Kaltenbach Jenő előadást tartott a Comparative Anti-discriminatory Practice címmel megrendezett nemzetközi diákszemináriumon a magyarországi etnikai kérdések lényegéről.

20-21. A román ombudsman, Paul Mitroi úr meghívására a kisebbségi biztos és a Hivatal több munkatársa Nagyváradra utazott, ahol megbeszéléseket folytattak a város vezetésével és a román ombudsmani hivatal vezetőjével és munkatársaival.

25-28. Kaltenbach Jenő az ECRI Dániáról szóló országjelentésének riportőreként Koppenhágában megbeszéléseket folytatott a dán hatóságok képviselőivel.

Május

16. A kisebbségi ombudsman az kulturális hasonlóság és másság témakörében tartott előadást a Postás Művelődési Házban tartott hazai meghívottak részére rendezett konferencián.

18. A Német-Magyar Társaság berlini tagozata meghívásának eleget téve Kaltenbach Jenő előadást tartott a magyarországi kisebbségeket érintő aktuális kérdésekről.

12-13. A Teleki László Alapítvány, az European Centre for Minority Issues, a Minority Rights International, valamint az MTA Kisebbségkutató Műhelyének meghívására Kaltenbach Jenő előadást tartott a kisebbségi önkormányzatiságról a Management of Ethnic Diversity címet viselő nemzetközi konferencián Budapesten.

15-26. A Public Administration International meghívására és a Brit Nagykövetség Know How Fund-jának anyagi segítségével Palásti Sándor főosztályvezető-helyettes 2 hetes tanfolyamon vett részt, ahol az ombudsmani hivatalok, illetve ombudsman típusú intézmények munkatársai cseréltek tapasztalatot munkájukról.

20. Lázár Mózesnek, a Komárom-Esztergom megyei Közgyűlés elnökének felkérésére a kisebbségi ombudsman részt vett és beszédet mondott az Esztergom Várossal közösen megrendezett Magyarország nemzetiiségek napján.

21. Magyarország Nemzeti és Etnikai Fiataljainak Kongresszusán részt vett és előadást tartott a kisebbségi ombudsman is.

21-27. Göndör Péter külügyi főtanácsadó Genfben részt vett az ENSZ Emberi Jogok Bizottsága Nemzeti Kisebbségek Munkacsoportja ülésén.

25. A Project on Ethnic Relations budapesti irodájának meghívására a kisebbségi ombudsman részt vett és előadást tartott a kisebbségek parlamenti képviselőinek jogi és politikai kérdéseiről rendezett kerekasztal-konferencián.

28. A Nyugat-magyarországi Egyetem Benedek Elek Pedagógiai Főiskolai Kara Nemzetiségi és Idegen Nyelvi Tanszéke Sopronban rendezte meg az V. Országos Nemzetiségi Óvodapedagógus Szimpóziumot, melynek fővédnöke a kisebbségi ombudsman volt, aki a rendezvényen előadást is tartott.

Június

7-10. A kisebbségi biztos meghívást kapott az Egyesült Államok ombudsmanjainak konferenciájára San Franciscóba, ahol előadást tartott a kelet-közép-európai országokban lezajlott rendszer- és szemléletváltásról és az újonnan létrejött ombudsman intézmények működésének tapasztalatairól, társadalmi elismertségükről.

13-16. Az ECRI soron következő plenáris ülése Strasbourgban.

15. Az EBESZ kisebbségi főbiztosának meghívására Regényi Eszter részt vett a Pozsonyban megrendezett a Romák helyzete az EBESZ országaiban című nemzetközi konferencián.

19. Kaltenbach Jenő kisebbségi biztos hivatalában fogadta a Német Szövetségi Kormány határon túli német kisebbségekért felelős kormány megbízottját, Jochen Welt urat, valamint a kíséretében Budapesten tartózkodó német kormánytisztviselőket.

20. A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának irodája a Project on Ethnic Relations budapesti irodájával konferenciát rendezett az etnikai diszkriminációról és idegengyűlöletről Magyarországon az Európa Tanács Rasszizmus és Intolerancia Ellenés Bizottságának jelentése tükrében.

23-25. Az osztrák külügyminiszter, valamint a European-Forum Wachau meghívására a kisebbségi biztos részt vett és előadást tartott az Európai Unió Jövője címmel rendezett nemzetközi fórumon.

Július

01. A kisebbségi biztos a Magyarországi Szlovákok napjának Szarvason megrendezett eseménysorozatán vett részt.

6-7. A francia National Consultative Commission of Human Rights meghívására Kaltenbach Jenő részt vett és előadást tartott a nevelés és oktatás témakörében azon az európai szemináriumon, amelyet a rasszizmus elleni harc konkrét kérdéseiről tartottak Párizsban, a Rasszizmus Elleni Világkonferencia előkészítésének egyik előkészítő rendezvényeként.

31. Kereszténység, Kultúra, Párbeszéd címmel Pannonhalmán Médiatalálkozót rendeztek a Hírívó Alapítvány, a Magyar Rádió, a Duna Televízió, valamint az MTA Kisebbségkutató Intézetének szervezésében, ahol a kisebbségi ombudsman is előadást tartott.

Augusztus

02. A kisebbségi biztos Nagykanizsán vett részt a Cigány Holokauszt emléknapja alkalmából rendezett ünnepségen.

20. Orlai István, a Kisebbségjogi Operatív és Ellenőrzési Főosztály vezetője magas színvonalú és lelkiismeretes tevékenységéért a Magyar Köztársaság Ezüst Érdemkereszt kitüntetésben részesült.

26. A kisebbségi biztos a Chicagói Egyetem 64 diákjával és oktatójával találkozott, akik 3 napos látogatáson tartózkodtak Budapesten.

Szeptember

01. Kakasd Község Önkormányzatának és a Tolna Megyei Német Kisebbségi Önkormányzatok Szövetségének felkérésére a kisebbségi ombudsman ünnepi beszédet tartott a közös millenniumi rendezvényen.

06. Max van der Stoel, az EBESZ Nemzeti Kisebbségi Főbiztosa budapesti látogatása során találkozott a kisebbségi ombudsmannal is.

11-13. A Verein für Deutsche Kulturbeziehungen im Ausland meghívására Kaltenbach Jenő Berlinben megbeszéléseket folytatott a Bundestag külföldiekkel foglalkozó munkacsoportjának tagjaival.

14. A Magyar Közigazgatási Kar által 8. alkalommal Közigazgatás és alkotmányosság címen megrendezett konferencián Kaltenbach Jenő előadást tartott különös tekintettel a kisebbségi jogokra.

18-20. A román ombudsman és helyettese budapesti látogatása során tárgyalásokat folytatott az Ombudsmani Hivatalban Kaltenbach Jenő kisebbségi biztossal is.

25. Diskurzusok a vándorlásról címmel jelentetett meg kötetet a Nemzetközi Migrációs és Menekültügyi Kutatóközpont (MTA Politikai Tudományok Intézetet), melynek bemutatóján Kaltenbach Jenő is részt vett és méltatólag szólt a kötet szerzőinek munkájáról.

Október

06. A Friedrich Naumann Alapítvány meghívására Kaltenbach Jenő részt vett és előadást tartott egy, a migráció kérdéseiről rendezett konferencián.

13-15. A rasszizmus elleni európai konferenciának adott otthont Strasbourg. A kisebbségi ombudsman mint a konferencia oktatóval foglalkozó munkacsoportjának riportőre vett részt a munkában, a vita során elhangzott vélemények összegzésében.

18. A Tolna Megyei Önkormányzat meghívására a kisebbségi biztos előadást tartott Szekszárdon a Megyei Kisebbségi Közoktatási Fórumon a kisebbségi oktatás kérdéseiről, különös tekintettel a roma oktatásra.

18-20. Az albán ombudsman és munkatársai megbeszéléseket folytattak az Országgyűlési Biztosok Hivatalában. Egy megbeszélés keretében találkoztak Kaltenbach Jenővel és munkatársaival is.

24. A Német-Magyar Ipar- és Kereskedelmi Kamara felkérésére a kisebbségi biztos előadást tartott a Magyarországon élő kisebbségek helyzetéről, különös tekintettel a cigány lakosság problémáira.

25. A Holland Királyság Külügyminisztériuma által finanszírozott, a kisebbségek rendőrségi kezelésével kapcsolatos projekt záróakkordjaként Siófokon megrendezett konferencián az Országos Rendőr-főkapitányság és a Holland Rendőri Intézet felkérésére Kaltenbach Jenő előadást tartott a fenti témakörben hozzá beérkezett panaszokról, azok elintézésének tapasztalatairól.

November

2-3. A KEK Kisebbségi Munkacsoportjának budapesti ülésén a KEK Kisebbségi Okmányának 7., a cigányság integrálásával foglalkozó cikke volt a téma. A tanácskozáson Hivatalunkat Regényi Eszter és Heizerné Hegedűs Éva képviselte.

16. Csáky Pál szlovák miniszterelnök-helyettes meghívására Kaltenbach Jenő részt vett azon a tanácskozáson, amely az ombudsmani intézmény szlovákiai létrehozásának lehetőségéről szólt.

17. Debrecen Megyei Jogú Város Polgármesterének meghívására Kaltenbach Jenő előadást tartott egy, a magyarországi kisebbségek helyzetével kapcsolatos konferencián, ahol többek között a kisebbségi jogok érvényesüléséről beszélt.

24. A gyűlöletbeszéd volt a témája a Friedrichh Ebert Alapítvány által támogatott konferenciának, amelynek egyik előadója volt a kisebbségi biztos.

24. A kisebbségek, különösen a romák helyzetét elemző előadást tartott Kaltenbach Jenő a Veszprémi Egyetemen.

December

04. A tatabányi Van Reménység Klub felkérésére az Emberi, polgári és szabadságjogok a 3. évezredben előadás-sorozat záróakkordjaként Kaltenbach Jenő előadást tartott Kisebbségvédelem, kisebbségek jogai címmel.

05. A Bundestag '90 Klub meghívására a kisebbségi ombudsman előadást tartott aktuális kisebbségi kérdésekről.

5-8. Az Orosz Föderáció emberi jogi különmegbízottja, Oleg Mironov úr tárgyalásokat folytatott az országgyűlési biztosokkal, így Kaltenbach Jenő kisebbségi biztossal és munkatársaival is.

08. Szociális Jogok - Diszkrimináció tilalma címmel rendezett nyílt napot az Országház Felsőházi Termében az Emberi jogi, kisebbségi és vallásügyi bizottság, amelyen Kaltenbach Jenő egy antidiszkriminációs törvény megalkotásának szükségességéről tartott előadást.

08. A Független Médiaközpont felkérésére Kaltenbach Jenő köszöntötte a roma újságíró-gyakornoki program végzős hallgatóit a Rádió Márványtermében megrendezett oklevélatadó ünnepségen.

10. Pécsen, a Gandhi Gimnáziumban az Emberi Jogok Napja alkalmából neves közéleti személyiségek közreműködésével a témához kapcsolódó programokat szerveztek, melyre Kaltenbach Jenő is meghívást kapott.

13. A diszkrimináció és az európai uniós csatlakozás, különös tekintettel a roma kisebbséget sújtó megkülönböztetésre címmel tartott konferenciát a Heinrich Böll Alapítvány és az INDOK Emberi Jogi Információs és Dokumentációs Központ. A rendezvényen megtartott pódiumbeszélgetésen részt vett Belánszki Gyula fősztályvezető is.

IX.

Függelék

Az 1999. évi országgyűlési biztosi beszámolóban közzétettük a hivatalunk által készített - a magyarországi nemzetiségek jogairól szóló - törvény tervezetét.

A félreértések elkerülése végett - mind a beszámolóban, mind az Országgyűlés különböző bizottságai, illetőleg plénuma előtt - hangsúlyoztuk, hogy tervezetünk nem meríti ki az Obtv. 25. §-a szerinti jogalkotási javaslat fogalmát. Ismeretes, hogy az országgyűlési biztosok jogalkotási javaslatot főszabályként akkor terjeszthetnek bármely jogalkotó szerv elé, ha működésük

(vizsgálatuk) során arra az álláspontra jutnak, hogy valamely alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszasság jogszabályi rendelkezésre vagy éppen annak hiányára vezethető vissza. Az Obtv. értelmében azokat a jogalkotási javaslatokat, amelyek törvény megalkotására, módosítására irányulnak - tehát amelyek címzettje maga az Országgyűlés -, általában az éves beszámoló keretében kell a Tisztelt Ház elé terjeszteni.

A tavalyi beszámolónk mellékleteként közzétett "nemzetiségi törvény" tervezetével tehát nem valamely alkotmányos visszasság orvoslása volt a célunk, hanem azt szerettük volna demonstrálni, hogy egy olyan kodifikációs munka elvégzése - amely egyetlen, átfogó norma keretei között tenné lehetővé a Nektv. és az Ötv. rendelkezéseinek szinkronba hozását, és egyfajta kisebbségi kódexként segítené a jogalkalmazók munkáját - egyáltalán nem lehetetlen feladat. Ami "normaszerkesztői" munkánk fogadtatását, sikerét illeti, számos pozitív visszajelzést kaptunk az Országgyűlés különböző bizottságaitól, illetőleg az egyes kormányzati jogszabály-előkészítő műhelyektől. (Az Igazságügyi Minisztérium és a Belügyminisztérium munkatársai elsősorban a tervezet fogalomkészletét, definícióit tartották figyelemre méltónak, és a gyakorlati kodifikációs munka során hasznosíthatónak.)

A 2000. évet nevezhetjük "az antidiszkrimináció évének" is. Strasbourgban megrendezésre került az európai kontinens rasszizmus elleni konferenciája, amely - más kontinenseken tartandó hasonló rendezvényekkel együtt - a 2001 őszi tervezett Világkonferencia előkészítését célozta.³⁶

Az Európai Unió Tanácsa ugyancsak a 2000. évben fogadta el a faji megkülönböztetés tilalmáról szóló irányelvét, amelyben a tagállamok és a csatlakozni kívánó országok számára középtávú jogalkotási feladatokat határozott meg.

Ez évben - tehát a 2000. évről szóló parlamenti beszámolónk elkészítése során - szeretnénk követni az elmúlt évben kezdett gyakorlatunkat, és beszámolónk függelékében közzétesszük antidiszkriminációs törvény-tervezetünket.

E dokumentum esetében is szeretnénk leszögezni, hogy nem az Obtv. 25. §-a szerinti formális jogalkotási javaslatról van szó, hanem egy olyan műhelymunkáról, amely az Európai Unió Tanácsa 2000. június 29-én elfogadott 2000/43/EC számú antidiszkriminációs irányelvének az egyik lehetséges "lefordítását" jelenti a tételes jog, illetőleg a jogszabályok nyelvezetére.

Kodifikációs, illetve normaszerkesztői munkánk során elsődleges célunknak tekintettük a fogalomtisztázást, különösen az ún. közvetett diszkrimináció definíciójának a megalkotását. Az uniós irányelvhez képest figyelembe vettük a magyar sajátosságokat is. E körben külön vizsgálat tárgyává tettük a tervezetnek a magyar jogszabályi környezethez való igazítását, illetve figyelembe vettük a társadalmi élet azon területeit, amelyeken a hátrányos megkülönböztetés tipikusan előfordul, illetve előfordulhat.

A mellékletben közzétett tervezet azonban korántsem jelenti az uniós direktívában foglalt elvárások feltétel nélküli, kritikátlan átvételét. A magyar jogrendszerben ugyanis nincsenek hagyományai a bizonyítási teher feltétel nélküli megfordításának, sőt egy ilyen eljárási szabály némely esetben összeütközésbe kerülhet az ártatlanság vélelmének - a büntető- és szabálysértési jogban kikristályosodott - alapelvével. Az irányelv a legkülönbözőbb élethelyzetekben visszatérően alkalmazza, illetve büntetendő cselekményként értékeli a "zaklatást" mint hátrányos megkülönböztetést megvalósító jogsértést. A zaklatás kifejezésnek Magyarországon csak a köznyelvben van létjogosultsága (például munkahelyi, szexuális zaklatás), a fogalom jogi meghatározására mindeddig nem került sor. Kísérletet tettünk e fogalom köré - a magatartás

társadalomra veszélyességének figyelembevételével - önálló szabálysértési tényállás konstruálására, amelynek megalkotására az antidiszkriminációs törvénytervezet fogadtatásától függetlenül is reális lehetőség (és társadalmi igény) lenne.

A 2000. évről szóló beszámolókat illetően új elemként említhetjük meg, hogy az tartalmazza az egyes konkrét ügyek tapasztalatai alapján megfogalmazott, "valódi" jogalkotási javaslatainkat is. Egyes jogszabályok, jogintézmények esetében ugyanis kénytelenek voltunk rámutatni a szabályozás ellentmondásos vagy hiányos voltára. A jogalkotó munkájának a megkönnyítése érdekében ezeket az ajánlott megoldásokat - a módosítandó jogszabályok szerinti bontásban - "normaszerűen" is megfogalmazva közzétesszük beszámolónk Függelék részében. Ezekhez a Függelékben természetesen nem fűzünk részletes indokolást, érveinket a beszámoló szöveges részében, az egyes bemutatott ügyek ismertetése során közöljük.

1. számú függelék
**A rasszizmus és
az idegengyűlölet elleni fellépésről
és az egyenlő bánásmód biztosításáról szóló
2001. évi törvény**

A Magyar Köztársaság Országgyűlése, felismerve, hogy a rasszizmus és az idegengyűlölet elleni hatékonyabb fellépés, valamint a hátrányos megkülönböztetés tiltása mind a nemzetek közösségének, mind a magyar társadalomnak alapvető érdeke; eleget téve az Alkotmány 7., 8. és 70/A. §-ában foglalt kötelezettségének; figyelemmel a nemzetközi jog hazánk által is elfogadott dokumentumaiban foglalt alapelveire; a személyekkel való előítéletektől mentes - különösen a faji, nemzetiségi és etnikai csoporthoz tartozásukra tekintet nélküli - egyenlő bánásmód biztosítása érdekében a következő törvényt alkotja.

**I. Fejezet
Alapvető rendelkezések
A törvény hatálya**

- 1. §** (1) E törvény hatálya kiterjed a Magyar Köztársaság területén tartózkodó minden - faj, szín, nemzeti vagy etnikai hovatartozás alapján meghatározható, illetőleg ilyenként vélelmezett - természetes személlyel, csoporttal szembeni, az állami és önkormányzati, valamint a magyar állam területén törvényesen működő1 gazdálkodó- és társadalmi szervezetek (ezek szervezeti egységei) eljárásaira, intézkedéseire (mulasztásaira), és az általuk tanúsított bánásmódra.
- (2) Az (1) bekezdésben foglalt rendelkezés magában foglalja az elhunyt személyekkel kapcsolatos, illetőleg a hozzátartozóik kegyeleti jogait érintő intézkedéseket, bánásmódot is.

Az egyenlő bánásmódhoz való jog

- 2. §** (1) A Magyar Köztársaság - faji, nemzeti, etnikai csoporthoz tartozásától, bőrszínétől (a továbbiakban együtt: etnikai hovatartozásától) függetlenül, arra való tekintet nélkül - valamennyi állampolgára részére egyenlő jogokat biztosít a közéletben való részvételhez, a közszolgáltatások igénybevételéhez, illetőleg ahhoz, hogy a társadalmi és gazdasági élet egyenlő esélyekkel rendelkező, azonos méltóságú résztvevői lehessenek.
- (2) Az (1) bekezdés szerinti egyenlő bánásmódhoz való jog - ha nemzetközi megállapodás vagy törvény kivételt nem tesz - megilleti a magyar állampolgársággal nem rendelkező, de a Magyar Köztársaság területén jogszerűen tartózkodó külföldieket is.
- (3) A Magyar Köztársaság területén jogszabály megszegésével tartózkodó külföldi állampolgárokat és hontalanokat is megilleti az egyenlő bánásmódhoz való jog. E szabálytól - nemzetközi megállapodásban vagy törvényben megállapított esetekben, illetőleg az érintett

kérésére - el lehet térni, ha a megkülönböztető bánásmódot a kérelmező etnikai vagy egyéb hovatartozásából fakadó körülmények indokolják.³

3. § (1) Tilos a természetes személyeknek, csoportoknak - valós vagy vélt - etnikai hovatartozásuk miatti közvetlen, vagy közvetett módon történő, mindennemű hátrányos megkülönböztetése és elkülönítése.

(2) Az egyenlő bánásmódhoz való jog elvét nem sértik a társadalom egyes rétegeihez tartozó természetes személyeket vagy csoportjaikat megillető, az önazonosságuk megőrzését, hátrányos helyzetük és körülményeik javítását, esélyeik kiegyenlítését szolgáló, valamint az állampolgári jogállásukból fakadó - külön törvényben meghatározott - jogok, illetőleg törvény rendelkezése alapján, hatósági eljárásban elrendelt korlátozások.

4. § (1) Az egyenlő bánásmódhoz való jog megsértése, annak gyanúja vagy veszélye esetén a hátrányos megkülönböztetés körülményeinek tisztázására és az amiatt alkalmazható jogkövetkezmények megállapítására - ha törvény vagy törvény felhatalmazása alapján más jogszabály másként nem rendelkezik - e törvényt kell alkalmazni.

(2) A hátrányos megkülönböztetés különös eseteinek vizsgálatára, megelőzésére és az azzal okozott hátrány orvoslására törvény - vagy törvény felhatalmazása alapján más jogszabály - eltérő eljárási szabályokat és különös jogkövetkezményeket írhat elő.

Közvetlen diszkrimináció

5. § (1) E törvény értelmében - amennyiben a cselekmény nem bűncselekmény - közvetlen hátrányos megkülönböztetés valósul meg, ha valamely szerv, illetőleg az annak részéről eljáró személy (a továbbiakban együtt: hátrányt okozó) természetes személlyel, csoporttal, valós vagy vélt etnikai hovatartozása miatt - más etnikai hovatartozású személyhez, csoporthoz képest - kedvezőtlenbül bánik.

(2) Az (1) bekezdés szerinti hátrányos megkülönböztetés valósul meg különösen akkor, ha a hátrányt okozó - működési, gazdálkodási vagy egyéb tevékenységi körében - eljárását (működését, intézkedését, szolgáltatását) etnikai hovatartozástól vagy annak igazolásától teszi függővé, illetőleg személyeket, csoportokat ilyen okból, vagy az általa önkényesen szabott feltételek hiánya miatt elutasít, szolgáltatásából kizár.

Közvetett diszkrimináció

6. § E törvény értelmében közvetett hátrányos megkülönböztetés valósul meg, ha a hátrányt okozó formálisan (az etnikai hovatartozásától függetlenül) minden természetes személlyel, csoporttal egyenlő módon bánik - eljárása során azonos feltételt támaszt, azonos gyakorlatot folytat, azonos rendelkezést hoz -, de e bánásmód, a következményeit tekintve egyes, az etnikai hovatartozásuk szerint meghatározható személyek vagy csoportok számára aránytalanul kedvezőtlen, illetőleg a hátrány bekövetkezése előre látható.

Szegregáció

7. § (1) Közvetlen hátrányos megkülönböztetés állapítható meg, ha az emberek csoportjait egymástól - etnikai hovatartozásuk miatt - nyíltan vagy burkoltan elkülönítik, és az elkülönítésnek ésszerű, és törvény által megengedett oka nincs.

(2) Az (1) bekezdés szerinti közvetlen hátrányos megkülönböztetésnek minősül az is, ha az etnikai hovatartozása alapján meghatározható csoport, illetőleg a csoport tagjainak joggyakorlását vagy a köz- és egyéb szolgáltatások általuk történő igénybe- vételét olyan feltételekhez kötik, hogy a joggyakorlás vagy a szolgáltatás igénybevétele csak elkülönülten lehetséges.

(3) Nem minősül a hátrányos megkülönböztetés (1) bekezdésben foglalt esetének, ha a csoportok elkülönülése önkéntesen, a csoport belső összetartó erejének, kapcsolatainak megőrzése céljából történik.⁵

8. § (1) Az 5-7. §-ok szerinti hátrányos megkülönböztetést nem valósítja meg a hátrányt okozó, ha:

a) eljárásának (intézkedésének) rajta kívül álló, elháríthatatlan oka (vis maior) van;

b) eljárásának (intézkedésének) megfelelő és szükséges voltát objektív körülményekkel igazolni lehet;

c) eljárására (intézkedésére) olyan törvényes cél vagy feladat eléréséhez van szükség, amelyhez nincs lehetősége más - következményeit tekintve kevésbé sérelmes - megoldást választani, feltéve ha az okozott hátrány nem aránytalanul nagyobb, mint a bekövetkezett vagy megalapozottan várt eredmény.

(2) A hátrányos megkülönböztetés - az (1) bekezdésben említett eseteken kívül - akkor sem állapítható meg, ha a hátrányt okozó annak bekövetkezését a tőle elvárható, legnagyobb fokú gondossággal sem láthatta előre, és ésszerű időben megtette a további sérelmek bekövetkezését megelőző intézkedéseket.

Értelmező rendelkezések

9. § E törvény alkalmazásában:

a) *Gazdálkodó szervezet*: a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 685. § c) pontjában felsorolt szervezetek, illetőleg jogi és természetes személyek.

b) *Hatóság*: a központi államhatalmi és államigazgatási szerv, a területi és helyi közigazgatási szerv, a hatósági jogkörrel felruházott társadalmi szervezet és személy, a helyi önkormányzat és a közfeladatot ellátó, szolgáltató intézmény, gazdasági társaság, közalapítvány, illetőleg egyesület.⁶

c) *Közönség számára nyitva álló létesítmény*: a köz- vagy egyéb szolgáltatást, ellátást végző természetes vagy jogi személynek, gazdálkodó szervezetnek, intézménynek a szolgáltatás nyújtására, illetőleg az azzal összefüggő tevékenység végzésére szolgáló helye, helyisége vagy eszköze, ideértve a gyülekezési jogról szóló törvény hatálya alá nem tartozó nyilvános rendezvény helyszínét is.

d) *Munkavállaló*: az a természetes személy, aki munkaviszony keretében munkát végez, illetve munkaviszony létesítése céljából a munkáltató felhívására (hirdetésére) jelentkezik.

e) *Munkaviszony*: minden, a Magyar Köztársaság területén - vagy a magyar jogszabályok szerinti kiküldetés alapján külföldön (más állam területén, hajón, légi járművön) - történő munkavégzésre létrejött jogviszony, függetlenül attól, hogy az milyen állami vagy egyéb szervnél, milyen szervezeti vagy tulajdoni formában történik.⁷

f) *Munkáltató*: minden állami, önkormányzati és egyéb gazdálkodó- vagy társadalmi szervezet, amely munkaviszonyt létesíthet, illetőleg a munkavállalókkal kapcsolatos döntéseket hozhat, ideértve a munkaviszony létesítésének a megtagadását is.

g) *Oktatási (nevelési) intézmény*: a fenntartójától és alapítójától függetlenül, a bölcsőde, az óvoda, az alap-, a közép- és a felsőfokú oktatási feladatokat ellátó általános és középiskola, főiskola, egyetem, valamint a kollégium és diákszálló.

h) *Próbavásárlás*: a közönség számára nyitva álló létesítményben nyújtott szolgáltatás hiteles ellenőrzése annak megállapítása céljából, hogy a szolgáltató megsérti-e az egyenlő bánásmód elvét. Probavásárlásnak minősül különösen a munkáltató, valamint az oktatási (nevelési) intézmény döntéshozatali gyakorlatának, intézkedésének ellenőrzése is.

i) *Szociális biztonsághoz való jog*: az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdésében felsorolt - az állami vagy önkormányzati szervek gondoskodását igénylő - körülményeken kívül, a hajlékhoz (lakhatáshoz) való jog.

II. Fejezet

Eljárási szabályok

10. § (1) Az etnikai hovatartozás miatti hátrányos megkülönböztetés megelőzése, megszüntetése az egész társadalom közös ügye, olyan közös érdek, amelyért az elsődleges felelősséget az állam viseli.

(2) A Magyar Köztársaság az (1) bekezdés szerinti kötelezettségét törvényben megállapított intézmény- és eljárási rendszer működtetésével látja el, ezenkívül támogatja a nem állami (társadalmi, vagy más jogi személynek minősülő) jogvédő szervezetek létrehozását, és lehetőségei szerint segíti a hátrányos megkülönböztetés megelőzését, feltárását, orvoslását célzó tevékenységüket.

A hátrányos megkülönböztetés miatti eljárás kezdeményezése

11. § (1) A hátrányos megkülönböztetés tényét bármely hatóságnál, bárki bejelentheti.

(2) A jóhiszemű bejelentőt közlése miatt hátrány nem érheti, őt a közérdekű bejelentővel azonos védelem illeti meg.⁹

(3) A bejelentő kérheti, hogy a kezdeményezésére indított eljárás során ne fedjék fel kilétét. E kérésének - ha a bejelentés nem bizonyult rosszhiszeműnek - eleget kell tenni.

12. § (1) Minden hatóság köteles a tudomására jutott hátrányos megkülönböztetés tényét, illetőleg gyanúját - az ügyre vonatkozó bizonyítékok megjelölésével - haladéktalanul, de legkésőbb a tudomásszerzéstől számított nyolc napon belül jelezni az annak kivizsgálására hatáskörrel és illetékességgel rendelkező szervnek.

(2) Az (1) bekezdés szerinti jelzésnek írásbeli véleményt, továbbá az ügyben tett intézkedésekről szóló tájékoztatást is tartalmaznia kell.

13. § (1) Minden hatóság köteles olyan ügyfélfogadási rendszer kialakítására, amely alkalmas az egyenlő bánásmódhoz való jog érvényesülésének biztosítására.

(2) Az (1) bekezdésben foglalt követelmény teljesítése érdekében a hatóságok gondoskodnak arról, hogy - működési, tevékenységi körükhöz igazodóan - alkalmazottaik megfelelő ismeretekkel rendelkezzenek a hátrányos megkülönböztetés fogalmáról, az avval szembeni fellépés jogi és társadalmi eszközeiről.

A bizonyítás általános szabályai

14. § (1) Amennyiben e törvény eltérően nem rendelkezik - közvetlen hátrányos megkülönböztetés esetén -, az arra hivatkozó személyt (szervezetet) terheli annak bizonyítása, hogy a jogsértés megtörtént, fennáll vagy annak bekövetkezése várható.¹⁰

(2) Amennyiben a közvetlen hátrányos megkülönböztetés megtörténtét, fennállását vagy bekövetkezésének veszélyét valamely hatóság¹¹ eljárásával, intézkedésével vagy mulasztásával kapcsolatban valószínűsítik, a feltételezett hátrány okozóját terheli annak bizonyítása, hogy hátrányos megkülönböztetést nem valósított meg.

15. § (1) A 6. § szerinti közvetett hátrányos megkülönböztetésre történő hivatkozás esetén, a hátrányt okozónak kell bizonyítania, hogy magatartása - figyelemmel a 8. §-ban foglalt rendelkezésekre - nem volt jogsértő, illetve jogsérelem bekövetkezése sem várható.

(2) Az (1) bekezdésben említett eseten kívül a feltételezett hátrány okozója bizonyíthatja azt is, hogy kifogásolt intézkedése, rendelkezése, illetőleg mulasztása az egyes etnikai hovatartozás szerint meghatározható személyek, csoportok részére - másokhoz képest - nem minősül aránytalanul kedvezőtlenebbnek.

Az országgyűlési biztos feladatai

16. § (1) Az etnikai hovatartozás miatti hátrányos megkülönböztetés megállapítása miatt bármely természetes személy, illetve szervezet a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosához (a továbbiakban: országgyűlési biztos) fordulhat, aki - az e törvényben foglalt kivételekkel - jogosult és köteles a hozzá benyújtott panaszt kivizsgálni.

(2) Az országgyűlési biztos vizsgálati hatásköre kiterjed valamennyi, a Magyar Köztársaság területén tartózkodó természetes személy, csoport etnikai hovatartozás miatti hátrányos megkülönböztetésének megállapítására, de ha az érintettek a nemzeti és etnikai kisebbségi jogokról szóló 1993. évi LXXVII. törvény (a továbbiakban: Nektv.) hatálya alá tartoznak - az e törvényben foglalt kivételekkel -, csak ő folytathat eljárást.

(3) Az országgyűlési biztos eljárására - az e törvényben meghatározott kivételekkel - az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (a továbbiakban: Obtv.) rendelkezéseit kell alkalmazni azzal az eltéréssel, hogy a hátrányos megkülönböztetés miatti vizsgálat kezdeményezésének akkor is helye van, ha a sérelmet szenvedett a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeit nem merítette ki, kivéve ha a sérelem bekövetkezésétől számítva már öt év eltelt.¹³

(4) Az országgyűlési biztos nem járhat el akkor, ha az előtte bejelentett, vagy a más módon tudomására jutott hátrányos megkülönböztetés - vagy az azt is magába foglaló más cselekmény - kivizsgálására bírósági eljárás indult. Ha az országgyűlési biztos vizsgálata a bírósági eljárás megindítása előtt megkezdődött, eljárását megszünteti.

17. § (1) Az országgyűlési biztos vizsgálati eljárását panaszra (bejelentésre) vagy hivatalból folytatja le. A vizsgálat során bármely hatóságtól, gazdálkodó szervezettől (annak tagjától) felvilágosítást, információt, adatot és magyarázatot kérhet; a megkeresett köteles a felkérésnek 30 napon belül eleget tenni.

(2) Az országgyűlési biztos egyedi ügyben, az érintett (sérelem szenvedett) kifejezett akarata ellenére, hivatalból nem folytathat vizsgálatot.

(3) Az országgyűlési biztos az (1) bekezdés szerinti tájékoztatás iránti jogát a bíróságokkal szemben is gyakorolhatja.

(4) Az országgyűlési biztos jogosult - a vizsgált szerv előzetes értesítése nélkül is - az (1) bekezdésben felsorolt intézményeknél személyesen, munkatársai útján, illetőleg az általa felkért állami ellenőrző szervek közreműködésével ellenőrzést tartani, tájékozódni, azonban e tevékenysége során nem veszélyeztetheti az ellenőrzött rendeltetészerű működését, illetve nem okozhat az ellenőrzés céljához képest aránytalanul nagy hátrányt.

(5) Az országgyűlési biztos vizsgálata - a 16. § (4) bekezdésében említett eset kivételével - a hátrányos megkülönböztetés megtörténtének a megállapításával, annak kizárásával, illetve bizonyíthatatlanságának a kimondásával ér véget.

18. § (1) Az országgyűlési biztos vizsgálatának érdemi megállapításait - az általa indokoltnak tartott intézkedésekre vonatkozó javaslataival együtt - írásos jelentés formájában megküldi a hátrányt okozónak, a vizsgálat kezdeményezőjének, valamint az ügyben érdekelt személyeknek, illetőleg intézkedésre köteles vagy jogosult hatóságoknak.

(2) Az (1) bekezdés alapján tájékoztatott személyek és szervek (a továbbiakban együtt: érdekelt) az országgyűlési biztos jelentésében foglaltakra - a jelentés kézhezvételétől számított 30 napon belül - írásban észrevételt tehetnek.

(3) Az országgyűlési biztos a (2) bekezdés szerinti észrevételek (kifogások) ismeretében ugyancsak 30 napon belül dönt arról, hogy a jelentésében megfogalmazott megállapítását, javaslatát módosítja, visszavonja vagy fenntartja-e. Döntését írásban közli az érintettekkel.¹⁴

19. § (1) Ha az országgyűlési biztos jelentésében megállapította a hátrányos megkülönböztetés megtörténtét - a szükséghez képest -, felszólítja a hátrányt okozót megfelelő elégtétel adására, és a jogsértő gyakorlat megszüntetésére.

(2) Ha a hátrányt okozó az országgyűlési biztos jelentésében foglalt elmarasztaló megállapítást vagy javaslatot - hallgatólagosan vagy írásba foglalt nyilatkozatával - tudomásul veszi, a hátrányos megkülönböztetés megtörténtét e törvény erejénél fogva megállapítottak kell tekinteni.

20. § (1) Az országgyűlési biztos jelentése alapján - amennyiben az a jogsértés orvoslására vonatkozó javaslatokat is tartalmaz, így különösen kártérítés fizetésére vagy konkrét intézkedések megtételére szólítja fel a hátrányt okozót - a teljesítés elmaradása esetén közvetlen végrehajtási eljárás kezdeményezhető.

(2) Az (1) bekezdés szerinti országgyűlési biztosi jelentést - az abban foglaltak végrehajthatóságát illetően - a jogerős közigazgatási határozattal egyenértékűnek kell tekinteni.

21. § (1) Ha a hátrányt okozó vagy a sérelmet szenvedett az országgyűlési biztos jelentésében foglaltakkal - az elmarasztalás ténye, a hátrányos megkülönböztetés megtörténtének, fennállásának kizárása miatt vagy egyéb érdemi okból - nem ért egyet, a jelentés kézhezvételétől számított 30 napon belül a bíróságtól kérheti az országgyűlési biztos jelentésében foglaltak felülbírálatát.

(2) A határidő valamennyi érdekelt esetében jogvesztő, elmulasztása esetén a 19-20. §-ok rendelkezéseit kell alkalmazni.

22. § (1) A bíróság a hátrányt okozó felülbírálati kérelme alapján, nemperes eljárásban 30 napon belül - szükség esetén a felek meghallgatása után - határoz arról, hogy az országgyűlési biztos jelentésében foglalt megállapítások, javaslatok megalapozottak-e. Az országgyűlési biztos az eljárásban félként nem vesz részt, de szükség esetén - szóban vagy írásban - kiegészítheti jelentését.

(2) Ha a bíróság a felülbírálati kérelemnek helyt ad, az országgyűlési biztos jelentését - részben vagy egészben - megsemmisíti, megváltoztatja (kijavítja, kiegészíti), ellenkező esetben a kérelmet elutasítja.

(3) A bíróság a hátrányt okozó kérelmére lefolytatott eljárása során határozhat az országgyűlési biztos által, a jogsértés orvoslására javasolt elégtétel adása - kártérítés fizetésére vagy egyéb intézkedések megtételére kötelezés - tárgyában is. Ha az okozott hátrány miatti kártérítés mértékének, módjának megállapítása bizonyítási eljárást tesz szükségessé, az erre irányuló - már bejelentett vagy előterjeszhető - igény elbírálását egyéb törvényes útra utasítja.

(4) Az (1) bekezdés szerinti nemperes eljárás lefolytatása a bírói felülbírálatot kezdeményező - hátrányt okozó vagy sérelmet szenvedett - székhelye vagy lakóhelye szerint illetékes megyei (fővárosi) bíróság hatáskörébe tartozik.

23. § (1) Ha a bírósági eljárás lefolytatására a felülbírálati eljárás kezdeményezésre jogosultak székhelye (lakóhelye) alapján több megyei bíróság is illetékes, az eljárást az a bíróság folytatja le, amelynek illetékességi területén a felek többségének a székhelye van, egyébként az, amelyhez elsőként nyújtották be a felülbírálati kérelmet.

(2) A bírósági eljárásra a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. évi törvény rendelkezései irányadók azzal, hogy a bíróság határozata ellen nincs helye rendes jogorvoslatnak.

24. § (1) Amennyiben a hátrányos megkülönböztetés folytán sérelmet szenvedett személy csak az őt ért hátrányok orvoslására tett országgyűlési biztosi javaslatokkal nem ért egyet - így különösen kifogásolja az ajánlott kártérítés mértékét vagy a nem vagyoni jellegű elégtétel módját (a továbbiakban együtt: kártérítés) -, a megállapított hátrányos megkülönböztetésre való hivatkozással, a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező helyi bíróságtól kérheti a kártérítés mértékének (módjának) meghatározását.

(2) A bíróság csak akkor foglalkozhat érdemben az (1) bekezdés alapján benyújtott kereseti kérelemmel, ha a hátrányos megkülönböztetés ténye, a 19. § (2) bekezdésében vagy a 22. § (2) bekezdésében foglalt rendelkezések szerint - az országgyűlési biztos, illetőleg a megyei bíróság határozata alapján - megállapítást nyert.

(3) Ha az országgyűlési biztos jelentésében foglaltak bírósági felülbírálati folyamatban van, az eljárás befejezéséig a helyi bíróság az előtte folyó pert felfüggeszti.

(4) Az (1) bekezdés szerinti peres eljárásban a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. évi törvény rendelkezéseit kell alkalmazni.

25. § (1) Ha a hátrányos megkülönböztetéssel okozott jogsérelem miatt - a személyiségi jogok megsértésének esetén kívül - külön törvényben meghatározott szabályok alapján (munkaügyi, közigazgatási vagy egyéb) bírósági eljárásnak van, illetőleg lehet helye, a sérelmet szenvedett igényeit e fórumok előtt, peres úton érvényesítheti.¹⁶

(2) Az országgyűlési biztosnál tett panasz, illetve bejelentés nem helyettesíti a törvényes jogorvoslati fórumok igénybevételét, és nem bír halasztó hatállyal az eljárási cselekmények elmulasztása esetére.

(3) Az (1) bekezdés szerint folytatott peres eljárás nem zárja ki országgyűlési biztosi vizsgálat lefolytatását akkor, ha a bírósági eljárás tárgyát képező jogvita a perben álló feleken kívül több személy vagy csoport jogát vagy jogos érdekét is érintheti, illetőleg akkor, ha a hátrányos megkülönböztetéssel összefüggő peres eljárásra valamely hatóság általános érvényű, helytelen rendelkezése, intézkedése adott okot, és hasonló esetek megismétlődésétől lehet tartani. Az országgyűlési biztost azonban a hátrányos megkülönböztetés miatt indított bírósági eljárásokkal kapcsolatban csak tájékoztatás iránti jog illeti meg.

Egyéb hatósági eljárások

26. § (1) Ha a hátrányos megkülönböztetéssel okozott jogsérelem miatt - a 25. §-ban említett eseten kívül - külön jogszabályban meghatározott szabályok szerint valamilyen fegyelmi, szabálysértési, közigazgatási vagy egyéb hatósági eljárás indult, a sérelmet szenvedett igényeit e fórumok előtt is érvényesítheti.

(2) Az (1) bekezdés szerinti eljárások nem zárják ki az országgyűlési biztos - kérelemre vagy hivatalból történő - vizsgálatát, illetőleg azt, hogy az országgyűlési biztos kezdeményezze e hatóságok eljárását vagy közös vizsgálat tartását.

(3) Amennyiben azonban az (1) bekezdésben említett hatósági eljárásokban hozott határozatok bírósági felülvizsgálatára is sor kerül, az országgyűlési biztos - a 25. § (3) bekezdésében említett eset kivételével - megszünteti eljárását.

Közérdekű igényérvényesítés

27. § (1) Az etnikai hovatartozása miatt hátrányos megkülönböztetést szenvedett személy nevében - a sérelmet szenvedett egyetértésével, illetőleg kérésére - az állami vagy társadalmi érdek-képviselői szervezetek jogosultak a hátrányos megkülönböztetés megszüntetése vagy az azzal okozott hátrány orvoslása érdekében fellépni.

(2) Az (1) bekezdés szerinti érdek-képviselői szervek hatóságok előtti képviselői jogát külön törvény határozza meg.

III. Fejezet

Az etnikai hovatartozás miatti hátrányos megkülönböztetés különös esetei, és az azok elleni fellépés módja

Foglalkoztatási diszkrimináció

28. § (1) A személyeket, csoportokat - etnikai hovatartozásuktól függetlenül - egyenlő jogok illetik meg mind a munkaviszony keretében, mind a munkaviszonyon kívül végzett, törvényes jövedelemszerző tevékenységük során.

(2) Tilos a munkához jutást (a foglalkoztatást, alkalmazást), illetve az egyéni vállalkozói tevékenység folytatását etnikai hovatartozáson alapuló feltételhez kötni, kivéve ha az jogilag megengedett (engedélyezett) tevékenység folytatásának velejárója. Ebben az esetben a feltétel kikötésének ésszerű és jogszerű voltát a munkáltatónak kell bizonyítania.

(3) Az ugyanazon munkahelyen, azonos vagy hasonló feladatot ellátó, illetőleg egyenlő értékű munkát végző munkavállalót - etnikai hovatartozásától függetlenül - egyenlő bánásmód illeti meg:

a) a munkafeltételek (körülmények) meghatározása,

b) a bérezés és az előmeneteli - a magasabb munkakörbe történő előléptetési - rendszer megállapítása,

c) a továbbképzési, átképzési (szakképzési) programok kialakítása,

d) a munkáltatónál szokásos juttatások (jutalmazások), és egyéb kedvezmények odaítélése,

e) a fegyelmi és egyéb munkahelyi felelősség megállapítására irányuló eljárások szabályainak megállapítása, illetőleg alkalmazása, valamint

f) a munkajogi jogviszony megszűnését, jelentős megváltoztatását (elbocsátás, átszervezés) eredményező munkáltatói döntések meghozatala során.

(4) E § alkalmazásában:

a) egyenlő értékű munkának az a munka minősül, amely egyenlő szintű képzettséget, erőkifejtést, felelősséget igényel, illetve amelyet lényegileg megegyező munkafeltételek között kell végezni;

b) magasabb munkakörbe történő előléptetésnek az a munkáltatói döntés minősül, amelynek következtében a munkavállaló magasabb képzettségi szintnek megfelelő, nagyobb felelősséggel és jövedelemmel járó munkakört tölthet be.

(5) A (3) bekezdésben foglaltak szerinti különbségtétel nélkül, azonos feltételeket kell biztosítani a munkáltatói és munkavállalói szervezetekben való részvételhez (tagsághoz), ideértve az ebből következő kedvezmények igénybevételének lehetőségét is.

29. § (1) A foglalkoztatás körében közvetett hátrányos megkülönböztetés valósul meg, ha egy etnikai hovatartozása alapján meghatározható munkavállalói csoportra nézve a munkaviszonnyal kapcsolatos, formálisan mindenkivel szemben azonos követelményt támasztó vagy mindenkinek ugyanolyan jogot biztosító rendelkezés, intézkedés, feltétel aránytalanul kedvezőtlen, kivéve ha annak megfelelő és szükséges voltát objektív tényezőkkel igazolni lehet.

(2) Az (1) bekezdés alkalmazása során a munkaviszonnyal kapcsolatosnak minősül a munkaviszony létesítését megelőző, az azt elősegítő eljárással összefüggő rendelkezés, intézkedés, feltétel és gyakorlat is.

30. § (1) Ha a munkáltató eljárásával kapcsolatban közvetlen vagy közvetett hátrányos megkülönböztetésre hivatkoznak, vagy bármilyen jellegű munkajogi jogvita során felmerül a hátrányos megkülönböztetés gyanúja, a munkáltatónak kell bizonyítania, hogy eljárása a hátrányos megkülönböztetés tilalmára vonatkozó rendelkezéseket nem sértette.

(2) Az (1) bekezdés szerinti bizonyítási kötelezettség attól függetlenül a munkáltatót terheli, hogy a hátrányos megkülönböztetésre való hivatkozásra, mely - a jogsértés kivizsgálására hatáskörrel rendelkező - hatóság eljárásában kerül sor.

31. § Az állami foglalkoztatás-, illetve gazdaságpolitikai döntések meghozatalakor figyelembe kell venni az egyes térségek, települések etnikai viszonyait annak érdekében, hogy az etnikai hovatartozás szerint meghatározható csoportok egyenlő eséllyel rendelkezzenek a munkához jutás, illetve a jövedelemszerző tevékenység terén.

A foglalkoztatási diszkrimináció jogkövetkezményei

32. § (1) A munkaviszony, és egyéb alkalmazási jogviszony fennállása során, a munkáltató terhére megállapított hátrányos megkülönböztetés esetén, a munkáltató kötelezettsége, hogy a munkavállalót olyan helyzetbe hozza, mintha nem következett volna be a jogsértés, illetve ha az nem lehetséges, a tőle elvárható mértékben enyhítse az okozott hátrány következményeit.

(2) Az (1) bekezdésben foglalt kötelezettsége alapján a munkáltató - a munkavállaló sérelmének jellegére és igényeire figyelemmel - kártérítést fizet vagy megteszi a jogsértés orvoslása érdekében szükséges intézkedéseket.

(3) A hátrányosan megkülönböztetett munkavállaló jogsérelmének orvoslása nem járhat más munkavállaló jogainak megsértésével, illetve csorbításával.

(4) A kártérítés nyújtására - a sérelmet szenvedett kérésére - önkéntesen, az országgyűlési biztos ajánlására, illetve hatósági (bíróági) határozat alapján kerülhet sor.

33. § (1) A 32. §-ban foglaltakon kívül, jogszabály a hátrányos megkülönböztetés eseteire - a jogsértés jellegéhez és súlyához igazodóan - egyéb jogkövetkezményt is megállapíthat, így különösen korlátozhatja az elmarasztalt vállalkozások, gazdasági társaságok gazdasági életben (állami megrendelésekben, közbeszerzési pályázatokon) való részvételét, és elrendelheti adataik közzétételét - az általuk megvalósított hátrányos megkülönböztetésre való utalással - a médiában, a szakmai és hivatalos közlönyökben.

(2) Az (1) bekezdésben említett jogkövetkezmények alkalmazhatók akkor is, ha a hátrányos megkülönböztetéssel összefüggésben hatósági határozat kártérítés fizetését vagy egyéb kötelezettség teljesítését írta elő a munkáltató részére.

Oktatási diszkrimináció

34. § (1) Minden természetes személynek joga van arra, hogy - etnikai hovatartozásától függetlenül - a korának, képességeinek megfelelő, azonos színvonalú nevelésben és oktatásban részesüljön valamennyi oktatási (nevelési) intézményben.

(2) Az (1) bekezdésben foglalt jog magában foglalja a felvételi követelmények, a tandíjak, a nevelési és oktatási körülmények meghatározása, valamint az ösztöndíjak, támogatások és egyéb kedvezmények megállapítása területén az egyenlő elbánás iránti igényt.

(3) A (2) bekezdés szerinti, egyenlő felvételi követelmények teljesítéséhez való jogot törvény korlátozhatja a nyelvi-kulturális önazonosság megőrzését szolgáló, ilyen célra alapított kisebbségi (nemzetiségi) oktatási (nevelési) intézményben.

35. § (1) Az oktatási (nevelési) intézményben tilos az oda felvett gyermekek, tanulók, hallgatók (a továbbiakban együtt: tanulók) etnikai hovatartozás szerinti elkülönítése, külön osztályokba, csoportokba sorolása.

(2) Az (1) bekezdés szerinti tilalom nem terjed ki arra az esetre, ha a szülők - külön törvényben meghatározott - kezdeményezésére az oktatási intézményben kisebbségi (nemzetiségi) oktatást szerveznek, amelynek célja, tanrendje indokolja elkülönült kisebbségi (nemzetiségi) osztályok, csoportok alakítását.

(3) Az (1) bekezdés szerinti tilalom nem terjed ki a felsőoktatási intézményekben nemzetiségi szakon tanulók - az oktatás jellege, sajátosságai által indokolt - elkülönítésére sem.

(4) Az oktatási (nevelési) intézmények kötelesek azonos színvonalú tanulási, sportolási, elhelyezési (tartózkodási) és ellátási feltételeket teremteni valamennyi tanuló számára, különösen akkor, ha az intézményen belül - az etnikai hovatartozást is tükröző - jogszerűen létrehozott kisebbségi (nemzetiségi) tanrend szerint működő osztály, csoport is van.

36. § (1) Az oktatási (nevelési) intézmények által használt, illetve igénybe vehető tankönyvek (segédletek, szöveggyűjtemények) tartalma nem irányulhat csoportok - etnikai hovatartozásuk miatti - méltóságának megsértésére, becsületének csorbítására.

(2) Az oktatási (nevelési) intézmények nem engedélyezhetik olyan szakkörök, diákkörök és egyéb tanulói szervezetek megalakítását, illetve működését, amelyek célja - nyílt vagy burkolt formában - más etnikai hovatartozású személyek, csoportok lejáratása, megbélyegzése vagy kirekesztése.

Az oktatási diszkrimináció jogkövetkezményei

37. § (1) Az egyenlő bánásmód elvének érvényesüléséért, a hátrányos megkülönböztetés megelőzéséért, megszüntetéséért, orvoslásáért elsősorban az oktatási (nevelési) intézmény vezetője felelős.

(2) Az intézményvezető az (1) bekezdés szerinti felelősségi körében gondoskodik különösen arról, hogy

a) az intézmény oktatói, alkalmazottai - a munkakörük ellátásához szükséges mértékben - rendelkezzenek ismeretekkel a hátrányos megkülönböztetés fogalmáról, a feltárásukhoz szükséges módszerekről;

b) az oktatási (nevelési) intézmény házirendje, tanulmányi és vizsgaszabályzata és egyéb belső normája feleljen meg az egyenlő bánásmód elvének;

c) fegyelmi eljárás induljon az intézmény dolgozói által tanúsított hátrányos megkülönböztetés miatt.

38. § Amennyiben az intézményvezető magatartása meríti ki a hátrányos megkülönböztetés fogalmát, ellene a fegyelmi eljárás megindítását az intézmény fenntartója köteles elrendelni.

39. § (1) Ha a hátrányos megkülönböztetés megállapítására az oktatási (nevelési) intézmény felvételi eljárásával kapcsolatban kerül sor, a hátrányt szenvedettet olyan helyzetbe kell hozni, mintha a vele szembeni jogsértés nem történt volna meg.

(2) Ha az (1) bekezdés szerint a sérelem orvoslása - így különösen az oktatási (nevelési) intézménybe történő utólagos felvétel - nem lehetséges, a hátrányt okozó intézmény köteles külön jogszabályban meghatározott módon elégtétel adásáról gondoskodni.¹⁷

40. § (1) Ha az oktatási (nevelési) intézményt több esetben is elmarasztalták hátrányos megkülönböztetés miatt, illetőleg ha az általa okozott jogsérelem orvoslására a részére előírt intézkedéseket nem teszi meg, egy évre ki lehet zárni valamennyi állami (közalapítványi) pályázaton való indulás lehetőségéből.

(2) Az (1) bekezdésben meghatározott jogkövetkezmenyt az országgyűlési biztos előterjesztésére, az oktatási (nevelési) intézmény székhelye szerint illetékes közigazgatási hivatal vezetője határozatban állapítja meg. A határozatot közzé kell tenni a Magyar Közlönyben.

(3) A közigazgatási hivatal vezetőjének a (2) bekezdés szerinti határozata ellen fellebbezésnek helye nincs, a bíróságtól lehet kérni annak felülvizsgálatát. A bíróság határozatát közzé kell tenni a Magyar Közlönyben.

Szociális diszkrimináció

41. § (1) Minden magyar állampolgárt megillet - etnikai hovatartozásától függetlenül - az egyenlő bánásmódhoz való jog a szociális ellátás, illetőleg a társadalombiztosítás területén.

(2) Nem jelenti az (1) bekezdésben említett egyenlő bánásmódhoz való jog sérelmét a szociális ellátás, illetőleg a társadalombiztosítási szolgáltatás mértékének - külön törvényben meghatározott szempontok szerinti - eltérő megállapítása.

(3) Törvény vagy törvény felhatalmazása alapján más jogszabály, a társadalom etnikai hovatartozása alapján is meghatározható csoportjai részére - esélyegyenlőtlenségük megszüntetése vagy csökkentése céljából - a szociális ellátó rendszer keretein belül többletjuttatásokat állapíthat meg.¹⁸

42. § (1) A szociális biztonsághoz való jog egyenlő érvényesülése érdekében, az etnikai hovatartozástól függetlenül, mindenki számára azonos feltételeket kell biztosítani a lakhatási, illetőleg a saját lakáshoz jutási lehetőségek terén, így különösen tilos

a) hátrányos megkülönböztetést alkalmazni a lakhatást segítő állami támogatások, lakásépítési (vásárlási, bővítési) hitelek nyújtásakor;

b) az állami vagy önkormányzati tulajdonú lakások, építési telkek értékesítését, bérbeadását olyan feltételhez kötni, amely a lakosság egyes csoportjait indokolatlan előnyhöz juttatja vagy hátrányos helyzetbe hozza;

c) az építési (használatba vételi és egyéb építési hatósági) engedélyek kiadásának - etnikai hovatartozás miatti - megtagadása, feltételekhez kötése.

(2) Tilos a lakhatási (lakáshoz jutási) feltételeket oly módon meghatározni, amely etnikai hovatartozás szerint meghatározható csoportnak egy településen (településrészen) történő mesterséges elkülönítését eredményezi.

43. § (1) A 41-42. §-ok szerinti esetekben - a (2) bekezdésben foglalt kivétellel - a kárt szenvedett, illetve a hátrányos megkülönböztetésre hivatkozó személynek kell bizonyítania azt, hogy

a) a feltételezett hátrányt okozó vele kevésbé kedvezően bánt, mint tette vagy tenné azt más etnikumhoz tartozó személlyel, és

b) a kedvezőtlenebb bánásmód összefüggésben áll az ő etnikai hovatartozásával, illetve, hogy

c) a kifogásolt bánásmód hátrányt okozott számára.

(2) Amennyiben a hátrányos megkülönböztetésre valamely hatóság eljárása, intézkedése vagy mulasztása miatt hivatkoznak, a feltételezett hátrány okozóját terheli annak bizonyítása, hogy a jogsértést nem valósította meg.

A szociális diszkrimináció jogkövetkezmenyei

44. § (1) Ha a szociális biztonsághoz való joggal összefüggésben megállapítást nyer a hátrányos megkülönböztetés ténye - és a hátrány pénzben kifejezhető -, a jogsértésért elmarasztalt az okozott kár (elmaradt haszon) legfeljebb másfélszereséig terjedő, pénzbeni jóvátételt köteles fizetni.

(2) Ha az okozott hátrány mértéke pénzben nem kifejezhető, a hátrány okozója köteles megfelelő elégtételt adni, így különösen természetbeni juttatás folytán olyan helyzetbe hozni a hátrányt szenvedettet, mintha a jogsértés nem következett volna be.

(3) Ha a (2) bekezdés szerinti kártérítés - a lakáshoz jutás feltételeinek meghatározása során történt hátrányos megkülönböztetés miatt - nem lehetséges, a hátrány okozója köteles a napi forgalmi ár ötven százalékának megfelelő ellenérték fejében - a kárt szenvedett törvényes igényeinek megfelelő - lakást biztosítani.

45. § (1) A 44. § szerinti jogkövetkezmények viselését, illetőleg az annak megfelelő kártérítés vagy egyéb elégtétel adását, a hátrányt okozó - a károsult kérésére - önként, illetőleg az országgyűlési biztos ajánlására vállalhatja, hatóság döntése pedig azok végrehajtására kötelezheti.

(2) A kártérítés vagy elégtétel mértékét és módját elsősorban a hátrányt okozó és a károsult megállapodása alapján kell meghatározni, megállapodás hiányában a jogsértéssel okozott hátrány orvoslása kérdésében a bíróság dönt.

Egészségügyi diszkrimináció

46. § (1) Az egészségügyi szolgáltatásokat - egészségügyi állapotának, szükségleteinek megfelelően, etnikai hovatartozásától függetlenül - mindenki egyenlő méltóságú személyként, azonos feltételekkel veheti igénybe.

(2) Az egyenlő bánásmóddhoz való jog magában foglalja különösen az azonos egészségügyi intézmények - az ellátás, illetve tartózkodás céljára szolgáló helyiségek - használatának, az ugyanolyan színvonalú és hatékony, illetőleg nem magasabb kockázattal járó gyógykezelésben, valamint betegségmegelőző programokban (szűrővizsgálatokban) való részvétel jogát.

(3) A (2) bekezdés szerinti egyenlő bánásmód alkalmazásától - az érintett kérésére - akkor is el lehet térni, ha a megkülönböztetést a kérelmező etnikai (vallási) hovatartozásából fakadó körülmények indokolják.

47. § (1) A 46. §-ban foglalt rendelkezések megsértésével történő hátrányos megkülönböztetés esetén az egészségügyi szolgáltatónak kell bizonyítania, hogy hátrányos megkülönböztetésre nem került sor, illetőleg - ha megsértették is az egyenlő bánásmód elvét - az az érintett (a beteg) kérésére történt, illetőleg annak objektív, közegészségügyi vagy orvosi szempontból szükséges egyéb oka volt.

(2) Az egészségügyi szolgáltató által megvalósított hátrányos megkülönböztetés kivizsgálásában az országgyűlési biztos az egészségügyi szakhatóságokkal és a betegjogi képviselőkkel együttműködik.

(3) A (2) bekezdésben említett szervek az egészségügyi szolgáltató által megvalósított hátrányos megkülönböztetés tényéről, illetőleg az annak kivizsgálására okot adó körülményekről - külön jogszabályban meghatározott eljárás szerint - tájékoztatják egymást.

48. § (1) Személyek etnikai hovatartozását is figyelembe vevő, illetőleg feltüntető orvosi kutatás, egészségügyi felmérés csak a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény rendelkezései, valamint az erre vonatkozó nemzetközi megállapodások szabályai alapján végezhető.

(2) Az (1) bekezdés szerinti feltételeken túl, a kutatások folytatásához - a kutatás céljának megjelölésével és a kutatási terv bemutatásával - be kell szerezni az adatvédelmi biztos egyetértését is.

Az egészségügyi diszkrimináció jogkövetkezményei

49. § (1) Az egészségügyi szolgáltatások során megállapított hátrányos megkülönböztetés esetén az egészségügyi szolgáltató szerv vezetője, ilyennek hiányában az intézményfenntartó szerv köteles fegyelmi eljárást lefolytatni.

(2) Az egészségügyi szolgáltató ismételten megállapított, a hátrányos megkülönböztetést megvalósító jogsértése esetén - és akkor, ha a jogsértő állapot megszüntetése érdekében - az erre vonatkozó felhívás ellenére, és a megállapított határidőn belül - az erre kötelezett nem teszi meg a

szükséges intézkedéseket vagy az ügyben elmulasztja a fegyelmi eljárás megindítását, az érintett székhelye (működése) szerint illetékes közigazgatási hivatal vezetője

a) az egészségügyi szolgáltató vezetőjével szemben ötvenezer forinttól százötvenezer forintig terjedő bírságot szab ki;

b) fegyelmi tanácsot állít fel, egyidejűleg felfüggeszti az egészségügyi szolgáltató szerv vezetőjének megbízását, és - az ágazati miniszter véleményének kikérése után - felügyelő biztost nevez ki az egészségügyi szolgáltató szerv irányítására.

(3) A közigazgatási hivatal vezetőjének a (2) bekezdés szerinti határozata ellen fellebbezésnek helye nincs, a bíróságtól lehet kérni a közigazgatási határozat felülvizsgálatát.

50. § (1) Ha a megállapított hátrányos megkülönböztetés konkrét (pénzben kifejezhető) hátrányt okoz, a károsult az orvosi műhibával okozott kár megtérítésére vonatkozó szabályok szerint, a károkozó egészségügyi szolgáltatótól kérhet kártérítést, illetőleg - önkéntes teljesítés hiányában - bírósághoz fordulhat a kártérítés megállapítása iránt.

(2) Az (1) bekezdés szerinti peres eljárásra a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. évi törvény rendelkezései irányadók. A bírósági eljárás nem akadályozza a 49. §-ban foglalt jogkövetkezmények alkalmazását.

51. § (1) Az egészségügyi szolgáltató terhére megállapított hátrányos megkülönböztetés miatt - az 50. §-ban foglalt kártérítésen kívül - sor kerülhet az azzal okozott sérelem természetbeni orvoslására is.

(2) Az elszenvedett sérelem jellegétől, illetőleg a hátrányt szenvedett beleegyezésétől függően, az egészségügyi szolgáltató vállalhatja ingyenes vagy kedvezményes egészségügyi szolgáltatások - így különösen felvilágosítás, ismeretterjesztés, egészségügyi szűrés, rehabilitációs és egyéb utókezelés - nyújtását.

Közigazgatási (hivatali) diszkrimináció

52. § (1) Minden, a Magyar Köztársaság területén tartózkodó személynek (a továbbiakban: ügyfél) joga van ahhoz, hogy hatósági (hivatalos) ügyeit - etnikai hovatartozására tekintet nélkül - a jogszabályokban meghatározott közigazgatási szervek előtt, mindennemű hátrányos megkülönböztetés nélkül intézhesse.

(2) Az (1) bekezdésben foglalt egyenlő bánásmódhoz való jog magában foglalja az anyanyelv használatának a jogát, illetőleg azt is, hogy az ügyfél - jogérvényesítése, ügyei intézése során - igénybe vehesse mindazokat az eszközöket, amelyeket az eljárási törvények biztosítanak számára.

53. § (1) Valamennyi közigazgatási feladatot ellátó hatóság - a 12-13. §-okban foglalt kötelezettségén túlmenően - különös felelősséggel tartozik az előtte folyó eljárásokban lehetséges hátrányos megkülönböztetés valamennyi formájának a megelőzéséért, és megszüntetéséért.

(2) A hatóságok kötelesek folyamatosan figyelemmel kísérni az ügyféli jogok érvényesülését, és megszüntetni azokat a körülményeket, amelyek valamely etnikai csoporthoz tartozó személyek, közösségek jogérvényesítését akadályozzák.

(3) Az ügyfélfogadási rendet és az ügyfélszolgálati irodákat úgy kell kialakítani, hogy az mindenki számára biztosítsa az egyenlő bánásmódhoz való jog maradéktalan érvényesülését.

54. § (1) Nem minősül hátrányos megkülönböztetésnek, ha az egyes hatóságok - az ügyfelek igényeihez, illetve lehetőségeikhez igazodóan - az idegen nyelvek használatának biztosítása érdekében a különböző etnikai hovatartozású, illetőleg más nyelvet beszélő ügyfelek részére eltérő ügyfélfogadási rendet (időpontot, helyszínt) határoznak meg.

(2) Az (1) bekezdésben foglalt szabály alkalmazása esetén is gondoskodni kell arról, hogy az ügyfélfogadás körülményei azonos színvonalúak legyenek, az ügyintézés helyszínének és feltételeinek a meghatározása nem sértheti az ügyfelek egyenlő méltósághoz való jogát.

55. § Amennyiben valamely hatóság működését, eljárását, döntését (határozatát), intézkedését (a továbbiakban együtt: intézkedését) illetően hátrányos megkülönböztetésre hivatkoznak, minden esetben a hatóságnak kell bizonyítania, hogy intézkedése nem ütközött a hátrányos megkülönböztetés tilalmába.

A közigazgatási (hivatali) diszkrimináció jogkövetkezményei

56. § (1) Ha egy hatóság intézkedését - annak hátrányos megkülönböztetést megvalósító volta miatt - az országgyűlési biztos vagy a bíróság jogsértőnek minősítette, fegyelmi eljárást kell indítani a vétkes ügyintéző ellen.

(2) Ha nem állapítható meg, hogy a hatóságnál dolgozók közül ki a jogsértésért felelős személy, a fegyelmi eljárást a hatóság vezetője ellen kell lefolytatni.

57. § (1) Az 56. § szerinti fegyelmi eljárás elrendelése - az e törvényben foglalt kivételekkel - a közigazgatási szerv székhelye szerint illetékes megyei (fővárosi) közigazgatási hivatal vezetőjének a feladata, így különösen ő gondoskodik a fegyelmi tanács tagjainak, és a fegyelmi biztos személyének kijelöléséről.

(2) Ha a közigazgatási hivatal vezetőjével szemben kizárási indítványt terjesztenek elő, illetőleg ha bejelenti elfogultságát, a fegyelmi eljárás lefolytatására a belügyminiszter másik közigazgatási hivatalt jelöl ki.

58. § (1) Központi államigazgatási szerv dolgozójának jogsértése esetében az 56. § szerinti fegyelmi eljárást a szerv vezetője folytatja le, illetőleg - ha az ő személyes felelőssége is felmerül, vagy vele szemben kizárási ok áll fenn - a felettes közigazgatási szerv vezetője gondoskodik a fegyelmi eljárás megindításáról.

(2) Az 56. §-ban előírt fegyelmi eljárás - a felelősségre vonandó személyi körön kívül - csak a fegyelmi büntetés mértékét és módját állapíthatja meg.

(3) A (2) bekezdés szerinti esetben, ha a hátrányos megkülönböztetést megállapító bírósági határozatot felülvizsgálati vagy perújítási eljárás keretében hatályon kívül helyezik, a bírósági döntéssel egyidejűleg a kiszabott fegyelmi büntetést törölni kell.

Közszolgáltatási diszkrimináció

59. § (1) A közönség számára nyitva álló létesítményben - így különösen a vendéglátóipari, kereskedelmi, valamint a művelődés és a szórakozás céljára létrehozott egységben - a létesítmény által nyújtott köz- és egyéb szolgáltatások igénybevétele során mindenkinek - az etnikai hovatartozástól függetlenül - biztosítani kell az egyenlő bánásmódhoz való jogát.

(2) Az egyenlő bánásmódhoz való jog magában foglalja különösen az egyenlő belépési feltételekhez, a szolgáltatás igénybevételéhez szükséges tájékozódáshoz és az azonos színvonalú kiszolgáláshoz való jogot is.

60. § (1) A közönség számára nyitva álló létesítményen (annak területén) tilos olyan felirat, jelzés elhelyezése, amely arra utal, illetőleg olyan következtetés levonását teszi lehetővé, hogy az ott nyújtott szolgáltatásból valakit - etnikai hovatartozása miatt - kizárnak.

(2) A valamely, etnikai hovatartozása alapján meghatározható csoport tagjai részére - hagyományápolási vagy egyéb, törvényes tevékenység folytatására létrehozott - a szűkebb közönség számára nyitva álló létesítménybe a belépés korlátozható, illetve feltételekhez köthető.

(3) A (2) bekezdés szerinti korlátozásnak ki kell tűnnie a létesítmény elnevezéséből, a szolgáltatás igénybevételének körülményeiből, és az nem történhet a más etnikai hovatartozásúakkal szemben megalázó, illetőleg a becsület csorbítására alkalmas módon.

61. § (1) A közönség számára nyitva álló létesítményben, a hátrányos megkülönböztetés megtörténtét - a belépés megakadályozását, a szolgáltatás megtagadását, feltételekhez kötését vagy alacsonyabb színvonalát - a hátrányt szenvedettnek kell bizonyítania.

(2) Az (1) bekezdés szerinti bizonyítást az állami ellenőrző szervek, civil szervezetek próbavásárlással segíthetik elő.

A közszolgáltatási diszkrimináció jogkövetkezményei

62. § (1) A hátrányos megkülönböztetés megállapítása esetén a területileg illetékes jegyző az egység vezetőjét (a rendezvény szervezőjét) ötvenezer forinttól kétszázezer forintig terjedő bírsággal sújtja.

(2) Ismételten megállapított hátrányos megkülönböztetés esetén az (1) bekezdés szerinti bírság ötszázezer forintig terjedhet, emellett a jegyző elrendelheti a közönség számára nyitva álló létesítmény működési engedélyének harminctől kilencven napig történő visszavonását is.

(3) Az (1)-(2) bekezdésben meghatározott eljárásra, valamint a közigazgatási határozat elleni jogorvoslatra az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény rendelkezéseit kell alkalmazni.

IV. Fejezet

Záró rendelkezések

Hatályba léptető rendelkezések

(E címszó alatt lehetne megalkotni a törvény - akár több fokozatban történő - hatálybaléptetésére vonatkozó szabályokat.)

Módosuló jogszabályok

(E címszó alatt lenne célszerű megfogalmazni "a rasszizmus és az idegengyűlölet elleni fellépésről és az egyenlő bánásmód biztosításáról" szóló törvényhez szervesen kapcsolódó, azzal egyidejűleg elfogadható jogszabály-módosításokat. Így különösen célszerű lenne a jelen beszámoló 2. számú függelékében normaszzerűen is megfogalmazott Nektv., a 3. számú függelékben közzétett Ötv., és az 5. és 6. számú függelékben szereplő Btk., illetve a szabálysértési törvény módosítására vonatkozó javaslat sorsáról is dönten. Természetesen az említett jogszabály-módosítások külön-külön törvényben is elvégezhetők, különös figyelemmel arra, hogy a kisebbségi törvény rekodifikációjának ügye már huzamosabb ideje az Országgyűlés napirendjén van, de tudunk más - például a Btk. megreformálását célzó - kodifikációs munkálatokról is.)

Felhatalmazó rendelkezések

63. § (1) Felhatalmazást kap a Kormány, hogy az e törvény kihirdetésétől számított 12 hónapon belül rendeletben állapítsa meg:

a) a 39. § (2) bekezdése szerinti - az oktatási (nevelési) intézmények által megvalósított hátrányos - megkülönböztetés miatt adható elégtétel formáit és módját;

b) a 47. § (3) bekezdése szerinti - az egészségügyi szakhatóságra és a betegjogi képviselőkre vonatkozó - tájékoztatási kötelezettség rendjét.

(2) Felhatalmazást kap a Kormány, hogy e törvény rendelkezéseivel összhangban - a törvény hatálybalépésétől számított két éven belül - gondoskodjék az ágazati jogszabályok módosításának előkészítéséről annak érdekében, hogy a hátrányos megkülönböztetés feltárásának, orvoslásának a garanciái rendelkezésre álljanak.

2. számú függelék

2001. évi törvény

a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló

1993. évi LXXVII. törvény módosításáról

1. §

A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény (a továbbiakban: Nektv.) a következő 24/A.-24/E. §-sal egészül ki:

*Közös szabályok a képviselő-testület megbízásának,
a kisebbségi önkormányzatnak,
a helyi képviselői megbízásnak a megszűnése esetén*

24/A. § (1) A helyi kisebbségi önkormányzat és a helyi kisebbségi képviselő megbízatása megszűnik, ha azt az e törvényben meghatározott esetekben a helyi választási bizottság határozatban megállapítja.

(2) A helyi kisebbségi önkormányzat és a helyi kisebbségi képviselő megbízatásának megszűnését a helyben szokásos módon ki kell hirdetni. A kihirdetésről a jegyző gondoskodik.

A kisebbségi önkormányzat megszűnése

24/B. § (1) A helyi kisebbségi önkormányzat megszűnését a helyi választási bizottság megállapítja:

- a) új község alakítása, településegyesítés, valamint településegyesítés megszüntetése esetén,
- b) ha a képviselő-testület megbízatása lejár,
- c) ha a képviselő-testületet feloszlatták,
- d) ha a képviselő-testület kimondta feloszlását,
- e) ha a képviselők száma három fő alá csökkent,
- f) ha a települési önkormányzat települési kisebbségi önkormányzattá nyilvánította magát.

(2) Ha a képviselő-testület megbízatása az (1) bekezdés c)-e) pontjában foglalt okból szűnik meg, időközi választás kitűzését lehet kezdeményezni az általános választás kezdeményezésére vonatkozó szabályok szerint.

(3) A (2) bekezdés szerinti időközi választást az (1) bekezdés e) pontjában foglalt esetben valamennyi képviselői helyre ki kell tűzni.

(4) A következő általános kisebbségi önkormányzati választásig nem lehet kisebbségi önkormányzati választást tartani, ha

- a) az (1) bekezdés c)-e) pontjában foglalt okból történő megszűnését követően nem kezdeményezik időközi választás kitűzését;
- b) a képviselő-testület megbízatásának a)-b) pontjában foglalt okból történő megszűnését követően a településen nem kezdeményezik helyi kisebbségi önkormányzati általános választás kitűzését,
- c) az általános vagy időközi választást elegendő számú jelölt hiányában nem lehet megtartani,
- d) a választás érvénytelen vagy eredménytelen.

A képviselői megbízatás megszűnése

24/C. § (1) A helyi választási bizottság megállapítja a kisebbségi önkormányzati képviselő megbízatásának megszűnését:

- a) a képviselő-testület megbízatásának megszűnésével,
- b) a helyi választási bizottsághoz benyújtott írásbeli lemondással vagy a képviselő-testületi ülésen jegyzőkönyvbe foglalt lemondásnak a helyi választási bizottsághoz való eljuttatásával,
- c) a választójog elvesztésével,
- d) az összeférhetlenség megállapításával,
- e) a képviselő halálával.

(2) A helyi képviselői megbízatásról való lemondás nem vonható vissza.

(3) Ha a helyi kisebbségi önkormányzati képviselő megbízatása az (1) bekezdés b)-d) pontjában foglalt okból szűnik meg, helyére a helyi választási bizottság felkérése alapján a szavazatszám szerinti sorrendben következő jelölt lép. Ha nincs ilyen jelölt vagy a megbízást nem vállalja, a mandátum a következő választásig betöltetlen marad.

Összeférhetlenségi szabályok

24/D. § (1) A kisebbségi önkormányzat elnöke, alelnöke és hozzátartozójuk nem lehet az Alkotmánybíróság tagja, országgyűlési biztos, az Állami Számvevőszék elnöke, elnökhelyettese vagy számvevője, megyei (fővárosi) közigazgatási hivatal vezetője, köztisztviselője és bíró.

(2) A kisebbségi önkormányzat elnöke, elnökhelyettese és hozzátartozójuk nem lehet közigazgatási szerv olyan köztisztviselője, akinek feladatkörébe az adott kisebbségi önkormányzatot érintő ügyek tartoznak.

(3) Az összeférhetetlenséget az érintett, az annak felmerülésétől számított 30 napon belül köteles megszüntetni, ellenkező esetben a kisebbségi önkormányzat testülete az összeférhetetlenséget határozatban mondja ki.

Jogorvoslat

24/E. § (1) A helyi választási bizottságnak a kisebbségi önkormányzat képviselő-testületének megbízatása, a helyi kisebbségi önkormányzat, a helyi kisebbségi képviselő megbízatása megszűnéséről hozott határozata ellen az érintett kisebbségi képviselő és választópolgár kifogást nyújthat be.

(2) A kifogást a választási bizottsághoz kell benyújtani, amely azt az iratokkal együtt legkésőbb a beérkezését követő napon felterjeszti az elbírálására jogosult megyei bírósághoz.

(3) A kifogást úgy kell benyújtani, hogy az legkésőbb a határozat kihirdetésétől számított három napon belül megérkezzen a választási bizottsághoz.

(4) A megyei bíróság a benyújtott kifogásról a beérkezésétől számított három napon belül dönt.

2. §

Hatályba léptető rendelkezések.

3. számú függelék

2001. évi törvény

a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény módosításáról¹⁹

1. §

A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 12. § (7) bekezdése helyére a következő rendelkezés lép, egyidejűleg a § a következő új (8)-(9) bekezdéssel egészül ki:

(7) A helyi képviselők és polgármesterek általános választásán a nemzeti vagy etnikai kisebbség legtöbb szavazatot kapott jelöltje kisebbségének helyi szószólójává válik. A szószóló részére a helyi választási bizottság megbízólevelet ad ki.

(8) A szószóló megbízásának megszűnése eseteire a helyi önkormányzati képviselők jogállására vonatkozó törvényt kell megfelelően alkalmazni. Amennyiben a szószóló megbízatása választójogának elvesztése, az összeférhetetlenség kimondása, lemondás, a szószóló halála miatt vagy azért szűnik meg, mert egy éven át nem vett részt a képviselő-testület ülésein, helyére a helyi választási bizottság felkérése alapján a szavazatszám szerinti sorrendben következő jelölt lép.

(9) Amennyiben a szószóló nem tagja a képviselő-testületnek, annak ülésein tanácskozási joggal részt vehet. Egyéb jogosítványait a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló törvény szabályozza.

2. §

Az Ötv. 102/C. §-ának (5) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lép, és a § a következő új (6)-(7) bekezdéssel egészül ki, egyidejűleg a jelenlegi (6)-(7) bekezdés jelölése (8)-(9) bekezdéssé módosul:

(5) A helyi kisebbségi önkormányzat testülete üléséről jegyzőkönyvet kell készíteni, amelyet az elnök és a testület által kijelölt jegyzőkönyv-hitelesítő ír alá. Az elnök a jegyzőkönyvet az ülést követő 15 napon belül megküldi a települési önkormányzat jegyzőjének.

(6) A jegyzőkönyvet az ülést követő tizenöt napon belül - nem magyar nyelven vezetett jegyzőkönyv esetén annak magyar fordításával együtt 30 napon belül - a jegyző köteles megküldeni a fővárosi, megyei közigazgatási hivatal vezetőjének.

(7) A közigazgatási hivatal a hozzá felterjesztett, a feloszlásról hozott határozatot, valamint a lemondó nyilatkozatot tartalmazó jegyzőkönyv másolatát három napon belül megküldi a helyi választási bizottságnak.

3. §

Az Ötv. 103. § (2) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lép:

(2) A 33/A. és 33/B. §-ok alkalmazásában a polgármesteren az alpolgármestert, a megyei közgyűlés elnökét, alelnökét, a főpolgármestert, a főpolgármester helyettesét, a helyi kisebbségi önkormányzat elnökét is érteni kell, azzal az eltéréssel, hogy a fővárosi kerületi polgármester a fővárosi közgyűlés tagja lehet.

4. számú függelék

A Büntető Törvénykönyvet érintő jogalkotási javaslatunk

A Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény 225. §-a helyébe az alábbi rendelkezés lép:

Hivatali visszaélés

(1) Az a hivatalos személy, aki hivatali kötelességét megszegi, hatáskörét túllépi, vagy hivatali helyzetével egyébként visszaél, és evvel jogtalan hátrányt okoz, vétséget követ el, és egy évig terjedő szabadságvesztéssel, közérdekű munkával vagy pénzbüntetéssel büntetendő.

(2) Az a hivatalos személy, aki az (1) bekezdésben meghatározott cselekményt azért követi el, hogy ezzel jogtalan hátrányt okozzon vagy jogtalan előnyt szerezzen, büntetést követ el, és három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

5. számú függelék

A szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény módosítására vonatkozó jogalkotási javaslatunk

A Szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény 142. §-a következő 142/A. §-al egészül ki

"A" változat
Etnikai zaklatás

142/A. § (1) Aki valós vagy vélt etnikai hovatartozása miatt személlyel vagy csoporttal szemben olyan hátrányos megkülönböztetéssel járó bánásmódot tanúsít, amely alkalmas arra, hogy a csoporttal szemben ellenséges, kirekesztő környezet alakuljon ki, illetve egy etnikai csoportról tényeket, értékítéleteket oly módon hoz nyilvánosságra, hogy az alkalmas a csoporttal szemben ellenséges, kirekesztő környezet kialakítására, százezer forintig terjedő pénzbírsággal sújtható."

"B" változat
Zaklatás

142/A. § (1) Aki

a) etnikai, nemi, vallási, vagyoni vagy egyéb társadalmi helyzete szerinti hovatartozása miatt személlyel vagy csoporttal szemben olyan hátrányos megkülönböztetéssel járó bánásmódot tanúsít, amely alkalmas arra, hogy a személlyel vagy csoporttal szemben ellenséges, kirekesztő környezet alakuljon ki,

b) az (1) bekezdés *a)* pontja alapján meghatározható csoportról tényeket, értékítéleteket oly módon hoz nyilvánosságra, hogy az alkalmas a csoporttal szemben ellenséges, kirekesztő környezet kialakítására, százezer forintig terjedő pénzbírsággal sújtható.

6. számú függelék
**Az egyes szabálysértésekről szóló
218/1999. (XII. 28.) Kormányrendelet
módosítására tett javaslatunk**

1. §

Az egyes szabálysértésekről szóló 218/1999. (XII. 18.) Kormányrendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet) 1. §-ának (3) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lép:

"A" változat
[Közerkölcs megsértése]

(3) Aki közerkölcsbe, közízlésbe ütköző reklámot vagy hirdetést tesz közzé, százezer forintig terjedő pénzbírsággal sújtható.

"B" változat

Az egyes szabálysértésekről szóló 218/1999. (XII. 28.) Kormányrendelet 1. §-ának (3) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lép:

[Közerkölcs megsértése]

(3) Aki közerkölcsbe, közízlésbe ütköző reklámot vagy etnikai diszkriminációt tartalmazó, illetve ilyen következtetés levonására alapot szolgáltató hirdetést tesz közzé, százezer forintig terjedő pénzbírsággal sújtható.

"C" változat

Az egyes szabálysértésekről szóló 218/1999. (XII. 28.) Kormányrendelet 8. §-a (1) bekezdése *a)* pontja helyébe a következő rendelkezés lép, a pontok megjelölése értelemszerűen megváltozik:

2. §

A Korm. rendelet 141. § (2) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lép:

**[A közoktatási törvényben meghatározott
kötelezettségek megszegése]**

"A" változat

141. § (2) Aki a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény 4. §-ának (7) bekezdésében foglalt rendelkezéseket megszegi,
ötvenezer forintig terjedő pénzbírsággal sújtható.

"B" változat

141. § (2) Aki a közoktatási intézményben gyermeket vagy hozzátartozóját színe, neme, vallása, nemzeti, etnikai hovatartozása, nemzetiségi, etnikai vagy társadalmi származása, vagyoni és jövedelmi helyzete, kora, cselekvőképességének hiánya vagy korlátozottsága, születési vagy egyéb helyzete miatt hátrányosan megkülönböztet,
ötvenezer forintig terjedő pénzbírsággal sújtható.

[Hirdetményekkel kapcsolatos szabálysértés]

a) Aki a jogszabályba ütköző, a közérkölcset sértő vagy az érdekeltek megtévesztésére alkalmas hirdetést tesz vagy tétet közzé,

"D" változat

Az egyes szabálysértésekről szóló 218/1999. (XII. 28.) Korm. rendelet 8. §-a (1) bekezdése a) pontja helyébe a következő rendelkezés lép, a pontok megjelölése értelemszerűen megváltozik:

[Hirdetményekkel kapcsolatos szabálysértés]

a) Aki etnikai diszkriminációt tartalmazó, illetve ilyen következtetés levonására alapot szolgáltató hirdetést tesz vagy tétet közzé.

A beszámolóban szereplő jogszabályok és rövidítésük

1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmánya	Alkotmány
Az államigazgatási eljárásról szóló 1957. évi IV. törvény	Áe.
A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény	Ptk.
A Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény	Btk.
A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 1990.	Övt.

évi LXIV. törvény

A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi L XV. törvény	Ötv.
Az adózás rendjéről szóló 1990. évi XCI. törvény	Art.
A Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény	Mt.
1992. évi XXIA köztisztviselők jogállásáról szóló II. törvény	Ktv.
A közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény	Kjt.
Az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény	Áht.
A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény	Avt.
Az általános forgalmi adóról szóló 1992. évi LXXIV. törvény	áfátörvény
Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény	Obtv.
A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény	Nektv.
A lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény	Lt.
A közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény	Köotv.
A bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény	
A személyi jövedelemadó meghatározott részének az adózó rendelkezése szerinti felhasználásáról 1996. évi CXXVI. törvény	Szjft.
A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény	Gyertv.
A gazdasági reklámtevékenységről szóló 1997. évi LVIII. törvény	
A közhasznú szervezetekről szóló 1997. évi CLVI. törvény	
A szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény	Szabs. tv.
Az Európa Tanács Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló, Strasbourgban, 1995. február 1-jén kelt Keretegyezményének Keretkihirdetéséről szóló 1999. évi XXXIV. törvény egyezmény	
A Strasbourgban, 1992. november 5-én létrehozott Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartájának kihirdetéséről szóló 1999. évi XL. törvény	Karta
A Magyar Köztársaság 2000. évi költségvetéséről szóló 1999. évi CXXV. törvény	
A büntetések és az intézkedések végrehajtásáról szóló 1979. évi 11. törvényerejű rendelet	
Az anyakönyvekről, a házasságkötési eljárásról és a névviseletről szóló 1982. évi 17. törvényerejű rendelet	
Az idegennyelv-tudást igazoló államilag elismert nyelvvizsgáztatás rendjéről és a nyelvvizsga-bizonyítványokról szóló 71/1998. (IV. 8.) Korm. rendelet	

Az államháztartás működési rendjéről szóló 217/1998. (XII. 30.) Korm.
rendelet

A Nemzeti, etnikai kisebbség óvodai nevelésének irányelve és a Nemzeti,
etnikai kisebbség iskolai oktatásának irányelve kiadásáról szóló 32/1997. (XI.
5.) MKM rendelet