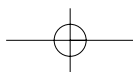
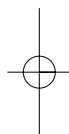


BESZÁMOLÓ

A NEMZETI ÉS ETNIKAI KISEBBSÉGI JOGOK ORSZÁGGYŰLÉSI BIZTOSÁNAK TEVÉKENYSÉGÉRŐL

2004.
január 1.–december 31.



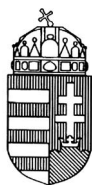
J/14720

BESZÁMOLÓ

A NEMZETI ÉS ETNIKAI KISEBBSÉGI JOGOK ORSZÁGGYŰLÉSI BIZTOSÁNAK TEVÉKENYSÉGÉRŐL

2004.

január 1.–december 31.



Budapest, 2005

Minden jog fenntartva!

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

ISSN 1416-9711

Bevezető

Gondolatok a kisebbségi jogok általános helyzetéről – immár az Európai Unió tagjaként

Az ez évi ügyforgalmi adatokat nézve szignifikáns változások nem figyelhetők meg. Az ügyek száma – a korábbi évek tendenciáját követve – ismét emelkedett, de ez sem egészében, sem struktúrájában nem ad okot messzemenő következtetések levonására. Legfeljebb ahhoz hasonlókat lehetne újra leírni, amit ezzel kapcsolatban a tavalyi beszámoló tartalmaz.

Ami az európai tendenciákat illeti, ez évben is történt néhány olyan esemény az európai színpadon, amelynek a témánk szempontjából jelentősége van. Az emberi és kisebbségi jogi szempontból legfontosabb európai szervezet az Európa Tanács – amint arról akkor beszámoltunk – 2000-ben fogadta el az Európai Emberi Jogi Egyezmény 14. §-ához kapcsolódó 12. számú Kiegészítő jegyzőkönyvét, amely a diszkrimináció tilalmát kimondó 14. § addigi csak az Egyezményre vonatkozó érvényét kiterjesztette a tagállamok teljes jogrendszerére. A jegyzőkönyv akkor lép hatályba, ha legalább tíz tagállam ratifikálja. Amint az közismert, Magyarország egyike volt annak a közel harminc tagállamnak, amely azonnal aláírta a jegyzőkönyvet, de azóta sem ratifikálta. Időközben azonban akadt tíz olyan tagállam, amely nem volt ilyen „óvatos” és ratifikálta a jegyzőkönyvet, így az ez év áprilisától hatályba lép és az Európa Tanács különböző „monitorozó hatóságai” által számon kérhetővé válik.

Ezzel párhuzamosan az egyenlő bánásmód alkotmányos követelményének a magasstos elvek világából a mindennapi joggyakorlatba való átültetése egész Európában 2004-ben is tovább folytatódott. Az Európa Tanács mellett ebben az EU is vezető szerepet játszott, azáltal, hogy további lépések történtek az EU idevágó direktíváinak érvényesítése érdekében. Ezzel függ össze, hogy mindkét európai szervezetben komoly vita indult

az etnikai adatok kezelése körül. Ha ugyanis komolyan vesszük az említett direktívákat és ezek hatásaként a tagállami jogrendekben is intézményesített diszkriminációdefiníciókat, különösen az ún. „közvetett diszkrimináció” fogalmát, akkor nem nehéz belátni, hogy az etnikai adatok kezelése kérdésének rendezése nélkül, a diszkrimináció elleni jogintézmények érvényesítésére aligha kerülhet sor. Ez idő szerint azonban, az etnikai adatok jogi megítélése igen vegyes az európai országokban. Míg például Nagy-Britanniában vagy Hollandiában ezek állami kezelése előtt semmilyen jogakadály nem tornyosul (sőt!), addig az országok többségében, köztük Magyarországon, a jogrend restriktív, vagy átláthatatlan.

Nálunk ettől függetlenül, illetve ezzel párhuzamosan a kisebbségi önkormányzati választásokkal kapcsolatban alakult ki vita ezen adatok kezelésével kapcsolatban, de végeredményben a probléma hasonló, mint máshol.

Remélhetőleg részben az EU-adminisztrációban, e tárgyban alakított munkacsoport, másrészt az ECRI-ben (Európa Tanács Rasszizmus és Intolerancia Elleni Bizottsága) létrejött hasonló szakbizottság munkájának eredményeképpen a közeljövőben kialakul egy mindenki számára elfogadható megoldás erre a kétségkívül igen érzékeny és komplikált ügyre.

Az Európa Tanács Rasszizmus és Intolerancia Elleni Bizottsága (ECRI) legfrissebb, tavaly augusztusban nyilvánosságra hozott 9. számú ajánlása az antiszemitizmus elleni harccal kapcsolatos teendőket veszi számba. Az ezzel kapcsolatos hazai vita miatt is érdemes megemlíteni, hogy az ajánlás (a 7. számú ajánlással szinkronban) kiemelt figyelmet szentel a büntetőjogi eszközöknek.

Ellentétben az ezzel kapcsolatban nagyon is visszafogott hazai vélekedéssel, az ajánlás szorgalmazza, hogy az állam a büntetőjog teljes arzenáljával lépjen föl az antiszemita megnyilvánulásokkal szemben.

Érdemes idézni az ajánlás idevágó rendelkezéseit:

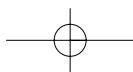
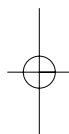
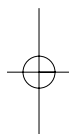
„– a jog garantálja, hogy bármely bűncselekmény esetén a rasszista motiváció súlyosító körülménynek számítsa, beleértve az antiszemitizmust,

– a rasszizmus ellen irányuló büntetőjog foglalja magába az antiszemitizmust és rendelje büntetni a következő szándékos antiszemita cselekményeket:

a) az erőszakra, gyűlöletre vagy megkülönböztetésre való nyilvános izgatást, ha az zsidó származású vagy identitású személy vagy csoport ellen irányul;

- b) személy, vagy személyek csoportja nyilvános megsértése, vagy rágalmazása, azok valós vagy vélt zsidó származása vagy identitása miatt;
 - c) személy, vagy személyek csoportja fenyegetése, azok valós, vagy vélt zsidó származás vagy identitása miatt;
 - d) személyek csoportjának nyilvános rágalmazása, becsmérése azok vélt vagy valós zsidó származása, vagy identitása miatt;
 - e) a shoah nyilvános tagadása, igazolása, mentegetése (denial, trivialisation, justification, condoning);
 - f) vélt vagy valós zsidó identitású személyek terhére elkövetett népirítás, emberiség elleni bűncselekmény vagy háborús bűn nyilvános tagadása, igazolása, mentegetése;
 - g) az a), b), c), d), e), f) pont által lefedett tartalmat hordozó írárok, képek vagy más anyagok antiszemita indíttatású nyilvános terjesztése, vagy ilyen célú előállítása vagy tárolása;
 - h) zsidó emlékművek, vagyontárgyak antiszemita indíttatású meggyalázása, megszenteltelítése;
 - i) antiszemita csoport létrehozása, vezetése; ilyen csoport támogatása (beleértve a pénzügyi vagy más anyagi támogatást), a csoport tevékenységében való részvétel, az a), b), c), d), e), f), g), h) pontban leírt bűncselekményekben való részvétel szándékával.
- a büntetőjogi szabályozás terjedjen ki az Internet, a szatellit televíziózás vagy más eszközzel elkövetett antiszemita kommunikáció szankcionálására.”

A fentiekből talán látható, hogy 2005 nem a megelégedett pihenés, hanem az európai úton való – és az Unió által meghatározott szabályok szerint történő – haladás éve lesz.



I.

A kisebbségi önkormányzati rendszer

1.

A kisebbségi önkormányzati rendszer jogi szabályozásából fakadó problémák áttekintése, illetőleg az ezek orvoslására tett kísérletek

A 2004. év kisebbségi jogi szempontból legjelentősebb eseménye volt, hogy a Kormány március 5-én benyújtotta az Országgyűlésnek a kisebbségi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségekre vonatkozó egyes törvények módosításáról szóló T/9126. számú törvényjavaslatot.

Az Országgyűlés kijelölt bizottságai a normaszöveget általános vitára alkalmasnak találták.¹ Az elképzelések szerint a zárószavazásra legkésőbb az őszi ülészakon sor került volna, ám a törvényjavaslatot március 31-e óta napirendre sem tűzték. A kormánypárti és az ellenzéki frakciók egyetértettek ugyan a kisebbségi törvény módosításának alapkérdéseiben, eltért azonban véleményük a kisebbségi önkormányzati képviselők választásának szabályairól, valamint a területi (megyei szint) létrehozása, illetve a személyi hatály kiterjesztése kérdésében. A törvény elfogadásához szükséges kétharmados támogatottság biztosítása érdekében négypárti egyeztetések kezdődtek, amelyek során az álláspontok a vitás kérdések egy részében közeledtek egymáshoz. A törvényhozók megalapozott döntésének elősegítése érdekében részt vettünk az egyeztetéseken, valamint írásban is véleményeztük a normaszöveget.

E Beszámolóban is szeretnénk felhívni a figyelmet arra, hogy a törvény megalkotása halasztást nem tűrő feladat, mert a késlekedés a 2006. évi kisebbségi önkormányzati választás megtartását veszélyezteti.² Ismereteink

¹ Az általános vitára bocsátást az Emberi jogi, kisebbségi és vallásügyi bizottságban, valamint az Önkormányzati bizottságban egyhangú szavazással támogatták, és a többi bizottságban is nagy többséggel döntöttek erről. A törvényjavaslatot ennek ellenére egyetlen plenáris ülésen tárgyalták kb. 2 óra időkeretben.

² E problémakörrel a Beszámoló következő alfejezetében szólnunk részletesebben.

szerint a törvényjavaslat általános vitáját 2005. február végétől folytatják, így még van esély arra, hogy az új rendelkezések a választások előkészítéséhez szükséges időn belül hatályba lépjenek. Ebben az országgyűlési ciklusban már volt példa arra, hogy a parlamenti pártok felülemelkedtek a kezdeti nézetkülönbségeken, és megteremtették a törvényalkotáshoz szükséges kétharmados szavazatarányt. Ezt a felelősségteljes magatartást kéri most is a kisebbségi közösségek az Országgyűléstől. Az országos kisebbségi önkormányzatok között van ugyan véleménykülönbség a törvényjavaslat megítélésében, abban azonban egyetértenek, hogy a kisebbségi joganyag reformját nem lehet tovább odázni.

E fejezet keretében azt tekintjük át, hogy a benyújtott normaszöveg alkalmas-e a jogi szabályozás fennálló – és a korábbi beszámolóinkban már részletezett – hiányosságainak a kiküszöbölésére.

Az új törvényi rendelkezésekkel szembeni elsődleges elvárás, hogy meg kell erősíteniük a kisebbségi önkormányzati rendszer közjogi jellegét. Jelenleg az önkormányzatiságnak csak egyes részelemei biztosítottak, és azok sem érvényesülnek maradéktalanul a gyakorlatban. A kisebbségi önkormányzat az egyetlen olyan alkotmányos szerv, amelynek sem törvényi definíciója, sem pontosan meghatározott feladatköre nincs.

A törvényjavaslat eleget tesz ennek a követelménynek: megadja a kisebbségi önkormányzat fogalmát, és ezzel kijelöli helyét a közjogi intézményrendszerben. A definíció legfontosabb kitételei, hogy a kisebbségi önkormányzat törvényben meghatározott közszolgálati feladatokat ellátó, testületi formában működő, jogi személyiséggel rendelkező szervezet, amely a kisebbségi közösséget megillető jogosultságok érvényesítésére, a kisebbségek érdekeinek védelmére és képviselésére, a kisebbségi ügyek önálló intézésére jön létre. A hatályos szabályozáshoz képest új elem a „kisebbségi közügy”, így ezt a törvényjavaslat külön alpontban értelmezi.³ Az első olvasatra meglehetősen bonyolultnak tűnő definíció kijelöli a kisebbségi jogokhoz kapcsolódó feladatteljesítés határait. Jelen-

³ Kisebbségi közügy: az e törvényben biztosított egyéni és közösségi jogok érvényesülése, a kisebbséghez tartozók érdekeinek kifejezésre juttatása – különösen a kisebbségek kulturális autonómiájának a kisebbségi önkormányzatok által történő megvalósítása és megőrzése – érdekében a kisebbséghez tartozók meghatározott közszolgáltatásokkal való ellátásával, ezen ügyek önálló vitelével és az ehhez szükséges szervezeti, személyi és anyagi feltételek megteremtésével összefüggő ügy. A közhatalmat gyakorló állami és helyi önkormányzati szervezetekben, továbbá a kisebbségi önkormányzati szervezetekben való kisebbségi képviselőhöz és mindezek szervezeti, személyi és anyagi feltételeinek biztosításához kapcsolódó ügy.

leg a törvények nem határozzák meg egyértelműen, hogy melyek a kisebbségi közösségeket érintő kérdések. Tapasztalataink szerint a jogi szabályozatlanságot kihasználva egyes helyi önkormányzatok a település lakóinak helyzetét alapvetően befolyásoló döntéseik előkészítésébe sem vonják be a kisebbségi önkormányzatokat, arra hivatkozva, hogy nem kisebbségi ügyről van szó. Ezek az értelmező rendelkezések tiszta jogi helyzetet teremtenek és így elejét vehetik e jogvitáknak.

Az önkormányzatiság egyik alapvető eleme az önálló feladat- és hatáskörök gyakorlása. A helyi kisebbségi önkormányzatok esetében azonban e jogkörök hiányoznak, illetve csak korlátozott keretek között érvényesülnek. Nem túlzás azt állítanunk, hogy egyes településeken a döntési autonómia a gyakorlatban alig jelent többet a testület szervezeti és működési rendjének megállapításánál. Napjainkban a kisebbségi önkormányzatok elenyésző hányada tart fenn valamilyen oktatási vagy kulturális intézményt, pedig ennek hiányában nem beszélhetünk önálló igazgatási jogkörről.

A törvényjavaslat bővíti, illetve pontosítja a kisebbségi önkormányzatok feladatkörét. Kimondja, hogy a helyi – az új terminológia szerint települési – kisebbségi önkormányzatok a helyi kisebbségi igényektől és teljesítőképességtől függően eltérő hatáskörben járhatnak el. A normaszöveg ennek megfelelően lehetővé teszi kötelező és önként vállalt feladatok ellátását. Előbbi körbe tartoznak a helyi önkormányzattól saját kezdeményezésre átvett, valamint a más kisebbségi önkormányzat által átruházott feladatok. A jogalkotó továbbra sem kíván lehetőséget adni a hatósági, valamint a közüzemi szolgáltatásokkal összefüggő hatáskörök átvételére. A törvényjavaslat szerint a kisebbségi önkormányzatok a rendelkezésükre álló források keretei között önként vállalt feladatokat láthatnak el, különösen a kisebbségi oktatás és nevelés, a helyi írott és elektronikus sajtó, a hagyományápolás és a közművelődés terén. A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény (Nektv.) oktatási autonómiára vonatkozó rendelkezéseit a normaszöveg a kulturális öngazdálkodás kiterjesztését szolgáló szabályokkal egészíti ki. Garanciális jelentősége van annak, hogy törvényben kívánják meghatározni a hatáskörök átruházásának részletes szabályait, az érintett önkormányzatok közötti megállapodás kötelező tartalmi elemeit, valamint a felmerült viták rendezésének módját.⁴ A törvény hatálybalépését követően a helyi önkormányzat az or-

⁴ Ebben az esetben a közigazgatási hivatal a megállapodás résztvevői között egyeztetést tart és ha 30 napon belül nem jön létre egyezség, törvényességi ellenőrzési jogkörében jár el.

szágos önkormányzat megkeresésére köteles lesz átadni a kizárólag kulturális feladatot ellátó és az érintett kisebbség kulturális igényeit kielégítő intézmény fenntartói jogát. Indokoltnak tartjuk, hogy ez a szabályozás érvényesüljön a helyi kisebbségi önkormányzatok esetében is. A normaszöveg ugyanis jelen formájában csak arról rendelkezik, hogy a helyi önkormányzat képviselő-testülete feladat- és hatáskörét – a törvényben foglalt kivételekkel – a települési kisebbségi önkormányzat testületére annak kezdeményezésére átruházhatja.

Jelentősen megnehezíti a jogalkalmazást, hogy a Nektv. a kisebbségi önkormányzatok működéséhez szükséges alapvető szabályokat sem tartalmazza, így a helyi önkormányzatokra vonatkozó rendelkezéseket kell megfelelően alkalmazni. A törvényjavaslat orvosolja ezt a hiányosságot: meghatározza a kisebbségi önkormányzat megszűnésének eseteit, a fő szervezeti kérdéseket – például a tisztségviselők megválasztásának és a bizottságok létrehozásának rendjét –, valamint az ülések összehívására, levezetésére és a jegyzőkönyvvezetésre vonatkozó szabályokat. Rendezi továbbá a kisebbségi önkormányzati képviselők jogállását, így megállapítja az összeférhetetlenség eseteit és a díjazás mértékét, valamint kimondja, hogy az elnöki tisztséget a bíróság szüntetheti meg. Az országos kisebbségi önkormányzatok működésének törvényességi ellenőrzését a székhely szerint illetékes közigazgatási hivatal hatáskörébe utalja. Az egyik legfontosabb változás, hogy a törvényjavaslat a jelenlegi viszonyoknál átláthatóbban szabályozza a kisebbségi önkormányzatok gazdálkodását.

Ezek a rendelkezések megteremtik az elvi alapját a kisebbségi önkormányzatok hatékony feladatellátásának. Hiányoljuk azonban, hogy a törvényjavaslat nem biztosítja a testületi működéshez szükséges jogi garanciákat. Az elképzelések szerint továbbra is a települési önkormányzatok volnának kötelesek biztosítani a kisebbségi önkormányzatok számára a helyiséghasználat jogát, valamint a technikai jellegű feladatok ellátását. Ez a szabályozás előrevetíti, hogy a kisebbségi önkormányzatok jelentős része a jövőben sem fog egyenrangú partnerként részt venni a helyi önkormányzatok döntéshozatali eljárásában, mert kiszolgáltatott helyzete miatt nem tud élni az elviekben rendelkezésére álló jogosítványokkal. Kifogásoljuk azt is, hogy nincs érdemi szankciója annak, ha a helyi önkormányzat nem teljesíti e kötelezettségét. A törvényjavaslat mindössze annyit ír elő, hogy a kisebbségi önkormányzat a közigazgatási hivatal eljárását kezdeményezheti az ilyen esetekben. Álláspontunk szerint az je-

lentene megoldást, ha a törvény kimondaná, hogy a közigazgatási hivatal keresete alapján a bíróság kötelezheti a települési önkormányzatot a területi működéshez szükséges feltételek biztosítására. Ekkor ugyanis lehetőség nyílna arra, hogy ha a települési önkormányzat nem tesz eleget a bíróság döntésének, végrehajtási eljárás indulhasson ellene.⁵

Az elmúlt évi Beszámolóban már utaltunk a problémára, ám a kérdés jelentőségére figyelemmel ismételtén szólnunk kell arról, hogy a törvényjavaslat szerint a helyi önkormányzatok térítés ellenében biztosítanák a területi működéshez szükséges helyiséghasználatot a kisebbségi önkormányzatok számára. A jelenlegi finanszírozási keretek között ezt a szabályozást nem tartjuk elfogadhatónak, mert ez olyan pénzügyi terhet jelentene, amelyet a kisebbségi önkormányzatok többsége nem tudna fedezni a költségvetéséből. Ez a rendelkezés azért is kifogásolható, mert nem ad választ arra a kérdésre, hogy a helyi önkormányzatok vajon csak a fenntartással járó rezsi-költséget háríthatnák át a kisebbségi önkormányzatokra, vagy arra is lehetőségük lenne, hogy a piaci viszonyoknak megfelelő bérleti díjat számoljanak fel? Ez utóbbi megoldás álláspontunk szerint diszkriminatív lenne, hiszen számos településen a társadalmi szervezetek és a pártok térítésmentesen, de legalábbis kedvezményes feltételek mellett használhatják a helyi önkormányzat helyiségeit. A jogviták elkerülése érdekében javasoljuk, hogy a belügyminiszter kapjon – célszerűen a Nektv.-ben vagy a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvényben⁶ (Ötv.) – felhatalmazást olyan rendelet megalkotására, amelyben szabályozza, hogy a települési önkormányzat – a település nagyságához, illetve a kisebbségi közösség létszámához igazodóan – milyen nagyságú, felszereltségű helyiséget köteles biztosítani a kisebbségi önkormányzat számára.

Az egyeztetések során az alábbi két kérdésben nézetkülönbségek merültek fel, ám remélhetőleg ezek is rendezhetőek lesznek a törvényjavaslat vitája során.

A Nektv. személyi hatálya jelenleg csak a magyar állampolgárookra ter-

⁵ A bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény rendelkezéseinek megfelelő alkalmazása ebben az esetben azt jelentené, hogy a helyi önkormányzat a helyiséghasználat pénz-egyenértékének – így például a kisebbségi önkormányzat által más tulajdonostól bérebe vett helyiség díjának, illetve ezen összeg bíróság által megítélt hányadának – megfizetésére lenne kötelezhető.

⁶ Az önkormányzás egyik alkotmányos garanciája, hogy az önkormányzat részére csak törvény írhat elő kötelező feladatot, azzal, hogy a feladat végrehajtásához szükséges feltételeket is biztosítani kell. Ebben az esetben a Nektv. tartalmazza a kötelező feladatot, azonban annak végrehajtása érdekében szükség van BM rendelet megalkotására is.

jed ki, így a hazánkban élő uniós polgárok, illetve a kisebbségek anyaországaiból áttelepültek – legalábbis elviekben – nem gyakorolhatják a hazai kisebbségeket megillető jogokat. (A jogi szabályozás ellentmondásai miatt azonban már eddig is lehetőségük volt arra, hogy szavazzanak a kisebbségi önkormányzati választásokon.) A törvényjavaslat e jogokat biztosítani kívánja a magyarországi lakóhellyel rendelkező, az adott kisebbségekhez tartozó uniós, valamint a jogi értelemben elismert kisebbségek anyaországaiból áttelepült – bevándorlási vagy letelepedési engedéllyel rendelkező – polgárok számára is. Ezzel az elképzeléssel egyetértünk, és ismereteink szerint a kisebbségi közösségek meghatározó többsége is támogatja a személyi hatály kiterjesztését. E szabályozással ugyanis az Országgyűlés kinyilvánítaná, hogy a kisebbségi identitású személyek között csak egy lehetséges kapcsolatnak tekinti az azonos állampolgárságot, emellett fontos összetartó erőként ismeri el a határokon átívelő, közös gyökerekből szerteágazó nyelvi közösséghez, kultúrkörhöz tartozást is.

A kisebbségi önkormányzati rendszer továbbfejlesztésének egyik alapvető kérdése, hogy szükséges-e a területi szint létrehozása.⁷ Azok a kisebbségek, amelyeknek a nyelvet beszélő, a hagyományokat ápoló közösségei túlnyomórészt vidéken élnek, a hiányzó területi szintet a helyi kisebbségi önkormányzatok által alakított megyei szervezetekkel próbálják áthidalni. Ez azonban csak „félmegoldás”, hiszen e szövetségeknek nincs jogszabályban biztosított feladatköre, jogállásuk ugyanaz, mint az egyesülési jog alapján létrehozott bármilyen más társadalmi szervezeté. Más kisebbségek nem tartják fontosnak a megyei önkormányzatok megválasztását, mert úgy vélik, hogy a működtetésükhöz szükséges forrásokat helyesebb volna a helyi kisebbségi önkormányzatok között felosztani. Abban minden érintett fél egyetért, hogy a területi önkormányzati szint létrehozása csak akkor indokolt, ha a törvénymódosítás érdemi feladatokkal ruházza fel őket. Ilyen tevékenység például olyan kisebbségi intézmények (iskolák, múzeumok, egyéb kulturális intézmények) fenntartása, amelyeknek több településre (fővárosi kerületre) kiterjedő vonzáskörzetük van. Az álláspontok közelítése érdekében azt javasoljuk, hogy a törvény a megyei önkormányzati szint kiépítését csak lehetőségként és ne kötelezettségként szabályozza. Az egyes kisebbségi közösségek maguk

⁷ A fővárosi kisebbségi önkormányzatokat a Nektv. nem területi, hanem helyi kisebbségi önkormányzatként határozza meg.

dönthessék el, hogy a helyi sajátosságok, illetve igények indokolttá teszik-e a megyei önkormányzat működtetését.

A törvényjavaslatról összességében elmondhatjuk, hogy elfogadása jelentős előrelépés volna a kisebbségi önkormányzati rendszer megerősítése és a kulturális autonómia kiteljesítése irányába. Számos, az önkormányzatok napi működését nehezítő, évek óta fennálló problémára kínál megoldást. Tény ugyan, hogy a normaszövegnek vannak még hiányosságai, ezek azonban módosító indítványokkal orvosolhatók. Ezúton is szeretnénk felajánlani segítő együttműködésünket az Országgyűlésnek annak érdekében, hogy közös munkánk eredményeképpen a gyakorlatban alkalmazható, egyértelmű, pontos és szakmailag megalapozott törvény szülessen.

2.

A kisebbségi választójogi reform kudarca, ennek várható következményei

Az 1998. és a 2002. évi kisebbségi önkormányzati választásokon tapasztalt visszaélések egyértelművé tették, hogy a hatályos jogszabályi rendelkezések nem alkalmasak egy közjogi legitimációval rendelkező intézményrendszer létrehozására. A törvényi szabályozás hiányosságai miatt azon településeken is megalakulhattak kisebbségi önkormányzatok, ahol egyetlen tagja sem él az állítólagosan képviselni kívánt közösségnek. A választásokon nagy számban szereztek mandátumot olyan „kisebbségi” jelöltek, akiknek semmilyen kötődésük nincs az adott közösséghez: nem beszélik nyelvét, nem ismerik kultúráját, hagyományait, történelmét.

E visszasságok mögött napjainkban már nem pusztán a képviselői mandátummal járó – egyébként meglehetősen csekély – előnyök, juttatások megszerzésének szándéka áll. A helyzet ettől sokkal súlyosabb: egyre több példa akad arra, hogy a többségi társadalomhoz tartozók a saját, az érintett kisebbséghez nem tartozó jelöltjeik megválasztásával a kisebbségi közösség hiteles képviselőjét ellátó önkormányzat megalakulását, illetve működését akadályozzák meg.

Csabasabadi településen évek óta feszült volt a viszony a polgármester és a hozzá közel álló képviselők, valamint a szlovák kisebbségi önkormányzat

között.⁸ A helyzet annyira elmérgesedett, hogy a képviselő-testület feloszlatta önmagát és 2005 januárjában időközi helyi önkormányzati választást tartottak. A mindössze 321 választópolgárral rendelkező kisközségben tizenhárman indultak a képviselői helyért, közülük kilencen szlovák kisebbségi jelöltként. A hatályos jogszabályi rendelkezések szerint ehhez nem kellett szlováknak vallaniuk magukat, elegendő volt kinyilvánítaniuk, hogy vállalják e közösség képviselését. Így állhatott elő, hogy a kisebbségi jelöltként mandátumot szerzett képviselők mindegyike magyar nemzetiségű, sőt olyan személy is akad közöttük, aki korábban még azt is megkérdőjelezte, hogy szlovákok laknak a településen. E „szlovák képviselők” a választásokat követően bejelentették, hogy közvetett módon létrejövő kisebbségi önkormányzatot alakítanak. A jogi szabályozás hiányosságainak kihasználásával így lényegében felszámolták a szlovák nemzetiségű képviselőkkel álló kisebbségi önkormányzatot.

A csabasabadi választást ugyan a hatályos törvényi előírásoknak megfelelően bonyolították le, ám ezek a rendelkezések álláspontunk szerint nem alkotmányosak.

A 2002. évi önkormányzati választásokat követően a politikai pártok és a kisebbségi közösségek egyöntetűen kiálltak a választási jogszabályok módosítása mellett. Az ehhez szükséges alkotmánymódosítást az Országgyűlés 2002 decemberében elfogadta. 2004. május 1-jén, az Európai Unióhoz történő csatlakozás napján hatályon kívül helyezték azt a rendelkezést, amely – legalábbis látszólag, pusztán a nyelvtani értelmezés szabályai szerint – minden nagykorú magyar állampolgár számára megadta azt a jogot, hogy részt vehessen a kisebbségi önkormányzati választásokon. Így az egyetlen releváns előírás jelenleg az Alaptörvény 68. § (4) bekezdése, amely azt nyilvánítja ki, hogy „a kisebbségek helyi és országos önkormányzatokat hozhatnak létre”. A törvényi szabályozást összhangba kell hozni az Alkotmány rendelkezéseivel, amiből az következik, hogy csak a kisebbségi közösségek tagjai számára biztosítható a szavazás, illetve a jelöltként való indulás joga a kisebbségi önkormányzati választásokon.

⁸ Az országgyűlési beszámolóban általában nem tüntetjük fel az érintett települések nevét. Csabasabadi esetben azért teszünk kivételt, mert itt a képviselő-testület – kezdeményezéseink, ajánlásaink, illetve a közigazgatási hivatal törvényességi észrevételei ellenére – több választási cikluson keresztül tudatosan figyelmen kívül hagyta a törvényben biztosított kisebbségi jogokat. A feltárt jogsértésekről már több beszámolóban szoltunk anonim módon, így indokolt, hogy a település nevét – élve az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (Obtv.) 26. §-ában foglalt lehetőséggel – ezúttal nyilvánosságra hozzuk.

A hatályos választójogi rendelkezések alkotmányellenességének megállapítását 2003 szeptemberében az Alkotmánybíróságtól kértük.⁹ A jogi szabályozás irányvonalának kijelölése érdekében az Alkotmány kisebbségi jogokat deklaráló és a személyes adatok védelméről szóló rendelkezéseinek együttes értelmezését is indítványoztuk. Sajnálatos módon az Alkotmánybíróság a beszámoló lezárásáig nem hozott döntést, erre azonban várhatóan a következő általános kisebbségi önkormányzati választásokig sor fog kerülni.

Meggyőződésünk szerint a 2006-ban esedékes választásokat nem lehet a hatályos jogszabályi rendelkezések alapján alkotmányosan lebonyolítani. A választójogi reformnak egyetlen alternatívája van: a kisebbségi önkormányzatok megszüntetése. Ezt a „megoldást” azonban a hazai kisebbségi közösségek egyöntetűen elutasítják és a politikai pártok körében sincs támogatottsága egy ilyen lépésnek. Álláspontunk szerint a kisebbségi önkormányzati rendszer fenntartása és megerősítése lehet a megfelelő intézményi garanciája a Nektv.-ben biztosított jogok érvényesülésének. Ehhez azonban meg kell teremteni a törvényi feltételeit annak, hogy a jövőben ne csak elviekben, hanem a gyakorlatban is az általuk képviselt közösség választott testületeként működhessenek.

Az Országgyűlés előtt lévő T/9126. számú törvényjavaslat megteremti annak jogi feltételeit, hogy a kisebbségi önkormányzati választásokon csak azok vehessenek részt, akik ténylegesen kötődnek az adott közösséghez. Előírja, hogy az aktív és passzív választójog (a szavazás és a jelöltként indulás joga) azokat a választópolgárokat illeti meg, akik szerepelnek a kisebbségi választójogi névjegyzékben. E beszámolóban is szeretnénk hangsúlyozni, hogy ez az intézmény nem tekinthető a regisztráció eszközének. Nem a kisebbséghez tartozó választópolgárok állami nyilvántartásáról van ugyanis szó, hanem egy olyan névjegyzékről, amelyet a kisebbségi közösségek állítanak össze a választópolgárok önként előterjesztett kérelme alapján. A névjegyzéknek azonban csak akkor van értelme, ha a felvétel nem automatikus, vagyis a kisebbségeket felruházzák a jogosultsággal, hogy megvédjék magukat a választási folyamatba kívülről beavatkozni kívánó választópolgárokkal szemben. A törvényjavaslat ennek az elvárásnak úgy kíván eleget tenni, hogy csak azok

⁹ Azon rendelkezés megsemmisítését indítványoztuk, amely szerint „a helyi kisebbségi önkormányzat választásában részt vehetnek az adott településen mindazok, akik a települési önkormányzati képviselő-választásra jogosultak”.

felvételét teszi lehetővé, akik esetében a névjegyzékbizottság – a kisebbségi kötődés alátámasztására szolgáló, törvényben meghatározott szempontok mérlegelése alapján – igazoltnak tekinti az adott kisebbséghez tartozást. Álláspontunk szerint alaptalanok tehát a kisebbségi névjegyzékkel szembeni félelmek, hiszen bevezetése nem jelent mást, minthogy a kisebbségi közösségek maguk folytatják le azt az eljárást, amelynek során megállapítják, kik jogosultak részt venni a kisebbségi önkormányzati választásokon. Az egyeztetések alkalmával ellenérvként hangzott el, hogy a névjegyzékbizottságok önkényesen kizárhatják az „ellentáborhoz tartozó” választópolgárokat a választás folyamatából. Ez az aggály nem megalapozott, hiszen a törvényjavaslat a döntésükkel szemben biztosítja a bírósági jogorvoslat lehetőségét.

A törvényjavaslat a választási visszaélés veszélye miatt meg kívánja szüntetni a kedvezményes mandátumszerzés lehetőségét a helyi önkormányzati választásokon. Amint erről a korábbi beszámolókból már szó volt, a hatályos jogszabályi környezetben ez a jogintézmény nem biztosítja, hogy valóban a kisebbségi közösség jelöltjei kerülhessenek be – a törvényben meghatározott kevesebb szavazatarány esetén is – a képviselő-testületbe. A kisebbségi névjegyzék bevezetésével azonban alapvetően más helyzet állna elő, hiszen egyértelművé válna, hogy mely szavazói kör hozza létre a kisebbségi önkormányzatot.¹⁰ Abban az esetben, ha a törvény kellő garanciát ad ahhoz, hogy csak az érintett közösség tagja lehet kisebbségi jelölt, úgy nem látjuk indokát a kedvezményes mandátumszerzésről szóló rendelkezések hatályon kívül helyezésének. 2002-ben összesen 1296 kisebbségi jelöltet választottak helyi önkormányzati képviselővé. Közülük 541 fő, vagyis a képviselők több mint 40%-a kedvezményes mandátummal jutott a testületbe. A cigány kisebbség az összes megszerzett helyi önkormányzati képviselői helyének körülbelül 70%-át kedvezményes módon nyerte el. E számadatok ismeretében valószínűsíthető, hogy kedvezményes mandátum nélkül a kisebbségi közösségek túlnyomó többsége nem tudná szavazati joggal képviseltetni magát a helyi közhatalmat gyakorló önkormányzatokban. E kérdésben ezért további egyeztetéseket tartunk szükségesnek.

Az elmúlt évek szakértői megbeszélésein áttekintettük, milyen módon

¹⁰ Egyetértünk ugyanakkor azzal a felvetéssel, hogy a választópolgárokkal szemben nem indokolt ugyanolyan szigorú feltételeket meghatározni, mint a jelöltek esetében, hiszen eltérő közjogi szerepvállalásról van szó.

biztosítható, hogy a kisebbségek maguk választhassák meg saját tagjaik köréből az őket képviselő testületek tagjait. Mára nyilvánvalóvá vált, hogy e cél elérését önmagában sem a jelöltállítás szigorítása, sem a helyi és a kisebbségi önkormányzati választás időpontjának szétválasztása nem garantálhatja. Meggyőződésünk szerint a kisebbségi választójogi névjegyzék az egyetlen alkotmányos eszköz, amelynek révén eleget lehet tenni e legitimációs alapkövetelménynek. Tisztában vagyunk azzal, hogy egy kétharmados támogatottságot igénylő törvényt csak a politikai pártok közötti kompromisszum révén lehet elfogadni. A kisebbségi névjegyzék intézményét azonban a törvényjavaslat olyan elemének tekintjük, amelynek „feláldozása” nem lehet az alapja ennek a megegyezésnek.

3.

A választási eljárásról szóló törvény hiányosságai

A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (Ve.) hiányosságairól már korábbi beszámolóinkban is szóltunk. Ismételten foglalkoznunk kell azonban e kérdésekkel, mert a visszasságok egy részét a jogalkotó még nem orvosolta, sőt az elmúlt évben újabb megoldásra váró problémával is szembesültünk.

A Ve. hatályos szövege alkotmányellenes, mert hiányoznak azok a rendelkezések, amelyek garantálnák, hogy a jogorvoslatra jogosultak a választási bizottság döntéséről a kifogás előterjesztésére nyitva álló határidőn belül tudomást szerezhessenek.¹¹ A jogorvoslatihoz való jog érvényesülése érdekében szükséges törvénymódosításra 2003 márciusában javaslatot tettünk, vagyis még azelőtt, hogy az Alkotmánybíróság a mulasztásos alkotmányértést megállapította volna.

Az Országgyűlésnek 2004. február 15-ig kellett volna módosítania a Ve. rendelkezéseit, ám a Kormány az Alkotmánybíróság által meghatározott határidőn belül be sem nyújtotta az egyes törvények választásokkal összefüggő módosításáról szóló T/9263. számú törvényjavaslatot. Az elő-

¹¹ Az Alkotmánybíróság az 59/2003. (XI. 26.) AB határozatban kimondta: „*alkotmányellenes helyzet jött létre annak következtében, hogy az Országgyűlés nem állapította meg a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény 79. § (2) bekezdésében szabályozott közlés eljárásjogi garanciáit, és ezzel nem biztosította a jogorvoslatihoz való jog – a 78. § (1) bekezdésében meghatározott határidőn belüli – gyakorlásának feltételeit*”.

terjesztés márciusban került a Parlament elé. A törvényjavaslatban az alkotmányosság követelményét úgy kívánták biztosítani, hogy kötelezővé tették volna a határozatok gyors közlését biztosító technikai eszközök alkalmazását. Előírták, hogy a választási kifogásnak tartalmaznia kell a kifogás benyújtójának telefonszámát vagy elektronikus levélcímét, ennek hiányában kézbesítési megbízottjának telefonszámát vagy elektronikus levélcímét. Rendelkeztek arról is, hogy a hiányosan benyújtott kifogást érdemi vizsgálat nélkül el kell utasítani.

A jogi szabályozásnak biztosítania kell, hogy a kifogás benyújtására jogosultak a lehető legkisebb késedelemmel értesülhessenek a választási bizottságok határozatairól. A választási eljárás során ezért indokolt rendelkezni a határozatok rövid úton történő közlésének módjáról. Vitathatónak tartottuk azonban, hogy a kifogást kötelező legyen elutasítani pusztán azért, mert a jogorvoslati jogával élni kívánó választópolgár nem fér hozzá faxkészülékhez vagy számítógéphez, és a környezetében sincs olyan – a szükséges technikai eszközökkel rendelkező – személy, akit fel tudna kérni kézbesítési megbízottnak.¹² Álláspontunk szerint ez a szabályozás – a jelenlegi infrastruktúra mellett – valószínűleg a választópolgárok többségét megfosztotta volna a választási kifogás benyújtásának lehetőségétől.

A törvénytervezettel kapcsolatban további alkotmányossági aggályok is felmerültek. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint *„alapjog és szabadság tartalma törvénnyel csak más alapjog, vagy alkotmányos érték védelme érdekében elkerülhetetlen esetben, szükséges mértékben és arányos módon korlátozható”*.

A törvényjavaslat a jogorvoslathoz való jog érvényesülése érdekében az ugyanezen alkotmányos jogon alapuló kifogás benyújtásának feltételeit kívánta szigorítani. Miután a határozatok rövid úton történő közlésére nem ez az egyetlen megoldás kínálkozik, így ez a jogkorlátozás nem lett volna elkerülhetetlen és szükséges mértékű. Technikailag például kivitelezhető volna az is, hogy a határozat kézbesítő útján való közléséről a megadott postai cím szerinti helyi választási iroda gondoskodik. E megoldás mellett szól, hogy a választási irodák rendelkeznek a fax vagy az

¹² Egy 2004. évi felmérés szerint a magyar lakosság mintegy 17,2%-a rendelkezik otthonában internetkapcsolattal. Az internetet több-kevesebb rendszerességgel használók aránya a 14. évnél idősebb korosztályon belül kb. 28,4%. A faxkészülékek elterjedtségéről nem rendelkezünk adatokkal, ám nyilvánvaló, hogy az ezekhez való hozzáférés sem tekinthető általánosnak.

elektronikus levél fogadására alkalmas eszközökkel, továbbá e szervek feladata arról gondoskodni, hogy más választási dokumentumok – így a választási értesítők, az ajánlószelvények – eljussanak a választópolgárokhoz.

Az alkotmányos jogokat sértő szabályozás megelőzése érdekében az Alkotmány- és igazságügyi bizottság útján azt javasoltuk az Országgyűlésnek, hogy a telefaxszám, illetve elektronikus levélcím megadása ne legyen a kifogás előterjesztésének érvényességi feltétele. Az e tárgyban előterjesztett egyéni módosító indítványt az Országgyűlés 327 igen szavazattal és 10 tartózkodással támogatta, így a kifogásolt szabályozás nem került be az elfogadott törvénybe. Ezúton is szeretnénk azonban felhívni a figyelmet arra, hogy a jogorvoslathoz való jog újraszabályozása továbbra is sürgető feladat, hiszen a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányserést az Országgyűlésnek meg kell szüntetnie.

Egy múlt évi ügy a Ve. további hiányosságaira mutatott rá. Egy helyi választási bizottság időközi választást tűzött ki, miután a kisebbségi önkormányzat megüresedett mandátumának betöltésére jogosult 13 jelölt egyike sem fogadta el a képviselői helyet. A határozat írásba foglalásakor az egyik jelölt nevét figyelmetlenségből nem tüntették fel. A helyi választási bizottság ezt a hibát úgy orvosolta, hogy két nappal később határozatot hozott a képviselői helyről lemondott jelöltek névsorának kiegészítéséről.

Álláspontunk szerint a helyi választási bizottság ésszerűen járt el, hiszen a jelölt nevét nyilvánvalóan tévedésből felejtették ki, és a kiegészítés tartalmilag nem változtatta meg a határozatot. A Ve. azonban nem rendelkezik a választási bizottságok által hozott határozatok kiegészítésének, illetve kijavításának lehetőségéről. Ennek szabályait az államigazgatási eljárásról szóló 1957. évi IV. törvény (Áe.) határozza meg. Megválaszolandó kérdés tehát, hogy a választási eljárás során helye lehet-e az Áe. kiegészítő jelleggel történő alkalmazásának.

Az egyik álláspont szerint a Ve. számos kérdésről nem rendelkezik, így szükségszerű és célravezető az Áe. segítségül hívása, hiszen a gyakorlatban felmerülő problémák csak így oldhatók meg.

Ez a jogértelmezés azonban azért aggályos, mert az Áe. egyértelműen meghatározza azokat a jogterületeket, ahol a kiegészítő (szubszidiárius) jellegű alkalmazásnak helye van. E felsorolásban a választási eljárás nem szerepel, így erre az Áe. szabályai nem irányadóak.

A jogi helyzetet a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) elfogadása tette egyértelművé. Az Országgyűlés ugyanis úgy rendelkezett, hogy a 2005. november 1-jei hatállyal az Áe. helyébe lépő új eljárási szabályok nem vonatkoznak a választási eljárásra.

A jelenlegi törvényi környezetben nincs tehát jogalapja annak, hogy a választási bizottságok saját hatáskörükben kijavítsák, illetve kiegészítsék határozataikat. Ezt a jogi szabályozás hiányosságaként értékeljük, hiszen – amint ezt a fenti eset is példázza – nem zárható ki annak lehetősége, hogy a bizottságok határozataik írásba foglalásakor név-, szám- vagy számítási hibát vétenek vagy valamilyen adatot véletlenül kihagynak. Megkeresésünkre az Országos Választási Bizottság azt válaszolta, hogy problémafelvetésünkkel egyetért, és további szakmai konzultációkat tart szükségesnek.

A Ve. hiányosságai azonban nem szűkíthetők le pusztán a fenti kérdéskörökre. A törvény nem rendelkezik például a bizonyítás és a jogi képviselet szabályairól, valamint a választópolgárok nyelvhasználati jogairól. E beszámolóban is javasoljuk ezért a törvény-előkészítésért felelős kormányzati szerveknek, hogy tekintsék át, milyen eljárási szabályok megalkotása szükséges az alkotmányosság követelményének érvényesülése érdekében.

4.

A kisebbségi önkormányzatok működésével kapcsolatos egyes problémák

A helyi kisebbségi önkormányzatok és a települési önkormányzatok között jogi értelemben nincs alá-, fölérendeltségi viszony: jogállásuk lényegében azonos, érdemi különbség csak az ellátható feladat- és hatáskörökben van.¹³ Ennek ellenére a települési önkormányzatok jelentős része nem tekintti egyenrangú partnerének a kisebbségi önkormányzatokat. E „szemléletmód” kialakulásában döntő szerepe van annak, hogy a kisebbségi önkormányzatok többnyire nem rendelkeznek önálló infrastruktúrával, a hatályos jogszabályok szerint a képviselő-testületek biztosítják a működé-

¹³ A kisebbségi önkormányzatok nem gyakorolhatnak hatósági jogkört és nem végezhetnek „közüzemi szolgáltatásokkal” összefüggő feladatokat.

sükhöz szükséges feltételeket, így például a helyiséghasználatot, a postázás és az iratsokszorosítás költségét. A magyar jogrendszerben nincs még egy példa arra, hogy egy közjogi jogalany ennyire bizonytalan körülmények között lenne kénytelen ellátni törvényben meghatározott feladatait.

A kisebbségi önkormányzati rendszer létrehozásának az volt az egyik legfontosabb célja, hogy intézményesített formában biztosítsák a kisebbségi közösségek képviseletét a települési önkormányzatok döntéshozatali eljárásában. Ebből következően a kisebbségi önkormányzatok jogosultak arra, hogy bármely, az általuk képviselt közösség helyzetét érintő kérdésben egyeztessenek a képviselő-testületekkel. Az alábbi eset jól példázza, hogy a települési önkormányzatok egy része nem értelmezi helyesen a kisebbségi önkormányzatok feladatkörét, mert nincs figyelemmel a törvény „szellemiségére”, illetve nincs tisztában a jogalkotó eredeti szándékával.

Egy településen a képviselő-testület egyetlen kisebbségi jelöltként mandátumot szerzett tagja kezdeményezte a kisebbségek ügyeivel foglalkozó bizottság létrehozását. Az indítványt a cigány kisebbségi önkormányzat is támogatta és kérte, hogy a bizottság elnökévé a kezdeményezést benyújtó roma képviselőt válasszák. E cél érdekében aláírásgyűjtés is indult, amelyhez a helyi roma közösség jelentős része csatlakozott. A képviselő-testület megalakította ugyan a kisebbségi bizottságot, ám elnökké egy magyar nemzetiségű képviselőt választott, a roma képviselő be sem került a tagok közé. A cigányságot érintő döntések előkészítésére létrejött bizottságnak mindössze egy roma származású külső tagja volt, ám ő is lemondott a testület megalakulását követő hónapban. Ezt követően a bizottság egy éven keresztül semmilyen érdemi munkát nem végzett, még üléseket sem tartott.

Az Ötv. mindössze arról rendelkezik, hogy a képviselő-testület kisebbségi jelöltként mandátumot nyert tagjai kezdeményezésére kötelező a kisebbségek ügyeivel foglalkozó bizottságot létrehozni. Nincs olyan törvényi rendelkezés, amely tételesen kimondaná, hogy a kisebbségi önkormányzattal személyi kérdésekben is egyeztetni kell a bizottság felállítása előtt. Nyilvánvaló azonban, hogy ez a kötelezettség kifejezett törvényi előírás hiányában is következik abból, hogy a kisebbségi önkormányzat a kisebbségi közösség önigazgatásának közjogi jogalanyisággal felruházott szerve.

Az Alkotmány 42. és 44. §-a értelmében a helyi érdekű közügyek intézésének joga a választópolgárok helyi közösségeit illeti meg, akik e jogosultságot közvetlenül, helyi népszavazás formájában vagy a képviselő-tes-

tület útján gyakorolják. Ennek az alapelvnek az érvényesülését szolgálják a demokratikus működés érdekében megfogalmazott törvényi rendelkezések. Ezek közé sorolható az Ötv. 24. § (2) bekezdése, mely kimondja, hogy a bizottságba „*indokolt beválasztani a feladatköre szerinti területen szolgáltatást nyújtó jelentősebb szervezet képviselőjét, társadalmi szervezet küldöttjét*”. Jogos igény tehát, hogy a kisebbségi ügyekkel foglalkozó bizottság munkájában az érintett kisebbség (kisebbségek) képviselője is részt vegyen.

A kisebbségi önkormányzat egyik legfontosabb jogosultsága, hogy törvényben meghatározott esetekben befolyásolhatja a települési önkormányzat döntéseit. A kisebbségi ügyekkel foglalkozó bizottság tagjainak megválasztása olyan kérdés, mely alapvetően érinti a kisebbség helyzetét. Ez egyértelműen következik abból, hogy feladata éppen a kisebbségi érdekek megjelenítése, érvényrejutásának elősegítése a képviselő-testületben, illetve a döntések előkészítése során. A kisebbségi önkormányzat el nem vitatható joga tehát, hogy javaslatot tegyen a képviselő-testületnek a megválasztandó kisebbségi bizottsági tagok személyére.

Annak érdekében, hogy a kisebbségi bizottság a feladatkörét kellő hatékonysággal tudja ellátni, szükségképpen együtt kell működnie a kisebbségi önkormányzattal. Kérdéses azonban, hogy létrejöhet-e eredményes munkakapcsolat akkor, ha olyan településen, ahol a lakosság jelentős része roma, e közösség tagjai nem kapnak helyet az ő érdekeik képviseletére létrehozott bizottságban. Álláspontunk szerint a jogintézmény céljával állt ellentétben, hogy a kisebbségi önkormányzatot nem vonták be a kisebbségi bizottság tagjainak megválasztásáról szóló döntés előkészítésébe.

A kisebbségek képviselethez fűződő alkotmányos jogának érvényesülése érdekében kezdeményeztük a képviselő-testületnél, hogy a kisebbségi bizottság törvényes működésének biztosítása érdekében egyeztessenek a cigány kisebbségi önkormányzattal a tagok személyéről.

A képviselő-testület a kezdeményezésünknek megfelelően megkezdte ugyan a tárgyalásokat a kisebbségi önkormányzattal, azonban továbbra is elzárkózott attól, hogy a roma képviselőt válassza a bizottság elnöké.¹⁴

¹⁴ Ez az elutasítás azért is érthetetlen, mert a képviselőnek komoly társadalmi támogatottsága van a településen: a legutóbbi önkormányzati választásokon a második legtöbb szavazattal szerzett mandátumot a képviselő-testületben, és a cigány kisebbségi önkormányzat tagjává is megválasztották. Hat évig dolgozott a Családsegítő Szolgálatnál, így jól ismeri a roma közösség helyzetét, problémáit. Néhány évvel ezelőtt érettségi vizsgát tett, miközben a településen korábban olyan bizottsági elnököt is megválasztottak, akinek nem volt középfokú végzettsége.

A kezdeményezéssel az ügyet nem tekintjük lezártnak, továbbra is szorgalmazzuk a két testület közötti érdemi párbeszédet.

A gyakorlatban számos településen nehézséget okoz a Nektv. 28. §-ának értelmezése, amely szerint „a települési önkormányzat által létrehozott polgármesteri hivatal – a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott módon – köteles a helyi kisebbségi önkormányzatok munkáját segíteni”. Tapasztalataink szerint a települési önkormányzatok jelentős része akkor is csak a jogszabályban meghatározott minimális támogatást biztosítja – sőt sok esetben még azt sem –, ha lehetőségei ettől többet engednének meg. Itt nem feltétlenül az anyagi vonzattal járó segítségnyújtásra gondolunk. Gyakori panasz, hogy a kisebbségi önkormányzatok nem kapnak támogatást pályázataik megírásához vagy közösségi rendezvényeik lebonyolításához. Egyes kisebbségi önkormányzatok arról számolnak be, hogy hiába hívják meg üléseikre a polgármestert vagy a jegyzőt, azok még a problémák közös megvitatására sem hajlandók.¹⁵ Nem szorul bővebb magyarázatra, hogy ezek a panaszok helyben, a mi közbenjárásunk nélkül is megoldódhatók lennének, ha az érintettek „komolyan vennék” együttműködési kötelezettségüket.

A kisebbségi önkormányzatok jogérvényesítési lehetőségét nem pusztán az korlátozza, hogy gyakran nem jön létre megfelelő partneri viszony a települési önkormányzatokkal. Olyan esetekkel is találkozunk, amikor a hatékony működést a jogi szabályozás hiányosságai akadályozzák.

Az elmúlt évben egy helyi építési szabályzat vizsgálata során észleltük, hogy az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (Étv.) nem rendelkezik a kisebbségi önkormányzatok jogairól.

A helyi önkormányzatok közszolgáltatási alapfeladatai közé tartozik a településrendezés. Ennek egyik eszköze a helyi építési szabályzat és a szabályozási terv megalkotása. A helyi építési szabályzat az építés rendjét a helyi sajátosságoknak megfelelően megállapító és biztosító települési önkormányzati rendelet. Ebből következően ez a jogszabály döntően befolyásolja a település és környezete fejlődését, valamint a lakosság életkörülményeit. Megalkotásakor ezért a képviselő-testületnek törekednie kell a település érdekének és a lakosság jogos magánérdekének össze-

¹⁵ A jegyző részvétele azért is indokolt volna, mert az Ötv. alapján köteles jelezni a testületnek, ha a döntésüknél jogszabálysértést észlel.

hangolására. Ez utóbbi elvárás az indoka annak, hogy e jogszabály elfogadását széles körű egyeztetésnek kell megelőznie. Az előírt véleményeztetési eljárás lefolytatása nélkül a rendeletet nem lehet megalkotni. Az Alkotmánybíróság több határozatában kimondta, hogy az egyeztetési kötelezettség és a lakosság bevonása az eljárásba olyan garanciális eljárási követelmény, amelyet jogszabály nem ír elő más önkormányzati rendelet elfogadása esetében. Az Alkotmánybíróság következetes álláspontja szerint a véleményeztetési eljárást nem csak a helyi építési szabályzat megalkotása, hanem annak módosítása előtt is le kell folytatni.

Az Étv. 9. §-a előírja, hogy a helyi építési szabályzatot a megállapítás, illetve a jóváhagyás előtt a polgármesternek „véleményeztetnie kell a külön jogszabályban meghatározott államigazgatási, az érintett települési önkormányzati és érdek-képviselői szervekkel, valamint társadalmi szervezetekkel”.

A törvény ugyan a kisebbségi önkormányzatot konkrétan nem említi, de a Nektv. egyetértési jogot biztosít e testületek számára a történelmi települések és építészeti emlékek megőrzésével és ápolásával kapcsolatos települési önkormányzati rendelet megalkotása során. A helyi építési szabályzat elfogadása azonban nem feltétlenül tartozik e körbe, mert elviekben lehet ugyan e rendeletben is szólni a helyi jelentőségű építészeti és természeti értékek védelméről, ám a képviselő-testületek e tárgyban általában külön jogszabályt hoznak. Nyilvánvaló, hogy a jogalkotó nem kívánta kizárni a kisebbségi önkormányzatokat a rendeletalkotási eljárásból, vélhetően a törvény előkészítője (a kodifikációt végző minisztérium) mulasztott. A jogbiztonság érdekében e beszámolóban is javasoljuk az Étv.-ben rögzíteni a kisebbségi önkormányzatok véleményezési jogát. Ettől függetlenül a jelenlegi szabályozás mellett sem tartanánk jogszerűnek, ha a települési önkormányzatok nem küldenék meg a kisebbségi önkormányzatoknak a helyi építési szabályzataik – illetve azok módosításának – tervezetét.

A kisebbségi önkormányzatok hatékony működésének alapvető feltétele, hogy egyértelműen meghatározott feladat- és hatáskörökkel rendelkezzenek. A kisebbségi joganyag folyamatban lévő módosítása lehetőséget ad arra, hogy az országgyűlés áttekinthesse, milyen további jogviszonyokban kell még biztosítani a kisebbségi önkormányzatok együttdöntési jogosultságait. A törvényi rendelkezések módosítása mellett azonban fontos követelmény az is, hogy a jogalkalmazók tudatosan törekedjenek a jogszabályok „kisebbségbarát” értelmezésére. A kisebbségi önkormányzatok akkor fognak igazán beágyazódni a közjogi intézményrendszerbe, ha általánosan elfoga-

dottá válik az a személet, hogy a velük való együttműködés nem pusztán egy törvényi előírás teljesítése, hanem a települési önkormányzatoktól és a hatóságoktól elvárható alapvető jogállami követelmény.

5.

A kisebbségi önkormányzati képviselői mandátum megszűnésével kapcsolatos ügyek

A kisebbségi önkormányzati választási ciklus 2004-ben félidejéhez érkezett. Tapasztalataink szerint ilyenkor különösen sok személycsere zajlik a testületekben. A képviselők egy része ebben az időszakban önként felhagy a közéleti tevékenységgel, mások az önkormányzaton belüli konfliktusok kiéleződése miatt válnak meg mandátumuktól.

A múlt évben több olyan panasz érkezett hozzánk, amelyben kisebbségi önkormányzati elnökök azt sérelmezték, hogy egyes képviselők nem mondtak le a megbízatásukról, azonban kivonták magukat a munkából és még a testületi üléseken sem vettek részt. Kérdésként merült fel tehát, hogy ilyen esetben alkalmazható-e a helyi önkormányzati képviselők jogállásáról szóló 2000. évi XCVI. törvény (jogállási törvény) azon szabálya, amely szerint megszűnik a helyi önkormányzati képviselő megbízatása, ha egy éven át nem vesz részt a képviselő-testület ülésén.

Válaszunkban kifejtettük, hogy a kisebbségi önkormányzatok létrehozása a nemzeti és etnikai kisebbségek alkotmányos joga. A testület tagjainak megválasztása és az önkormányzat megalakulása azonban önmagában még nem jelenti e jog érvényesülését. További követelmény, hogy a testület működéséhez elengedhetetlenül szükséges szabályok rendelkezésre álljanak. Törvényi előírások hiányában az analógia eszközével kell tehát meghatározni a kisebbségi önkormányzati képviselői mandátum megszűnésének eseteit, vagyis a helyi önkormányzatokra vonatkozó rendelkezéseket kell megfelelően alkalmazni.¹⁶

Nyilvánvaló, hogy ha egy kisebbségi önkormányzati képviselő tartósan

¹⁶ Az analógia alkalmazására azért van lehetőség, mert a Nektv. 24. és 63. §-a feljogosítja erre a jogalkalmazókat.

kivonja magát a testületi munkából, magatartásával akadályozza a jogszabályszerű működést és veszélyezteti a feladatok ellátását. Különösen így van ez a háromtagú kisebbségi önkormányzatok esetében, hiszen itt már egy képviselő rendszeres távolmaradása is kétséggé teheti a határozatképes ülések megtartását. Ezt a problémát megfelelő jogértelmezéssel – amely figyelembe veszi a kisebbségi önkormányzatok közjogi jellegét – át lehet hidalni. A visszaélészerű joggyakorlás megakadályozása érdekében indokolt a kisebbségi önkormányzatok esetében is érvényesíteni a jogállási törvényben meghatározott szankciót az ülésekről egy éve távolmaradó képviselőkkel szemben.

Egy kisebbségi önkormányzat a jogértelmezésünket követve megállapította, hogy az üléseken egy éve részt nem vevő képviselő mandátuma a jogállási törvény rendelkezése alapján megszűnt. E határozattal szemben a közigazgatási hivatal törvényességi észrevételt tett, majd ennek elutasítását követően bíróságtól kérte a felülvizsgálatot. A megyei bíróság döntéséhez felhasználta az állásfoglalásunkat. Kimondta, hogy a jogállási törvény a Nektv. rendelkezéseivel összhangban álló előírásai alkalmazhatóak a kisebbségi önkormányzati képviselőkre is. Az ítélet indokolása szerint „amennyiben ugyanis a szabály nem lenne alkalmazható, ez veszélyeztetné a kisebbségi önkormányzatok szabályszerű működését és a feladatok ellátását”. A bíróság leszögezte azt is: „kizárólag az összeférhetetlenség olyan jellegű megszűnési ok, melynél felmerülhet mint jogalkalmazási kérdés, hogy az mennyiben alkalmazható a helyi kisebbségi önkormányzatok testületének tagjaira”.

Az ítéletet megküldtük a belügyminiszternek, és intézkedését kértük annak érdekében, hogy ezt a jogértelmezést a közigazgatási hivatalok, illetve a kisebbségi önkormányzatok megismerhessék. A tárca a felkérésnek eleget tett, és az egységes jogalkalmazást elősegítő állásfoglalást tett közzé az Önkormányzati Tájékoztatóban.

A jogállási törvény egyik rendelkezése számos jogvita forrása volt az elmúlt évben. Több panasz érkezett hozzánk kisebbségi önkormányzati képviselőktől, akik elmondták, hogy az ülésen zajlott vita közben szóban bejelentették lemondásukat, ám ezt a kijelentést pusztán indulataik hatására tették, valójában nem akartak megválni mandátumuktól. Olyan esettel is találkoztunk, amikor a képviselő megkérdőjelezte a kisebbségi önkormányzat üléséről készült jegyzőkönyv hitelességét, és azt állította, hogy ténylegesen nem mondott

le megbízatásáról, csak kilátásba helyezte ennek lehetőségét. A képviselők ahhoz kérték segítségünket, hogy a lemondás ellenére megtarthassák mandátumukat.

A jogállási törvény úgy rendelkezik, hogy az önkormányzati képviselő a képviselő-testület ülésén bejelentheti lemondását. A lemondást és a megbízatás megszűnésének időpontját az ülés jegyzőkönyvében rögzíteni kell. A lemondás nem vonható vissza.

Ebből az következik, hogy ha a képviselő az ülésen olyan nyilatkozatot tesz, amely a megbízatásáról való lemondásként értékelhető, úgy e bejelentéssel a mandátum a törvény erejénél fogva megszűnik. Nincs lehetőség arra, hogy a képviselő utóbb – akár rögtön a kijelentés elhangzása után – meggondolja magát, és visszavonja nyilatkozatát. Ezekre az esetekre figyelemmel szükségesnek tartjuk annak átgondolását, indokolt-e, hogy a jogállási törvény ilyen szigorú jogkövetkezményt fűz egy vita hevében tett – adott helyzetben akár félreértésre is okot adó – bejelentéshez. Egy szóbeli nyilatkozat esetében ez azért is megkérdőjelezhető, mert a lemondás oka gyakran a testületen belüli személyi ellentét. Ekkor azok a képviselők hitelesítik az ülés jegyzőkönyvét, akik konfliktusban állnak az önkormányzat lemondott tagjával. Természetesen nem feltételezzük a jegyzőkönyv szándékos „meghamisítását”, annak azonban reális a veszélye, hogy a képviselők – elfogultságuk okán vagy a vita feszült légköre miatt – egy nem pontosan megfogalmazott kijelentést – például a lemondás kilátásba helyezését, illetve az azzal való „fenyegetést” – érvényes lemondásnak tekintenek. Az ilyen esetekben nagyon nehéz a bizonyítás, hiszen az üléseken gyakran csak a képviselők vesznek részt és nem készül hangfelvétel.

A kifejtettek alapján, indokoltnak tartjuk törvényben rögzíteni, hogy a lemondás csak akkor tekinthető joghatályosnak, ha az írásban történt.

Az elmúlt évben egy sajátos lemondás jogszerűségéről is állásfoglalásunkat kérték. Egy kisebbségi kedvezményes mandátumot szerzett helyi önkormányzati képviselő e megbízatásáról lemondott, azonban továbbra is szószólóként kívánt tevékenykedni. A megüresedett önkormányzati mandátumot a listán soron következő kisebbségi jelölt betöltötte, így az adott közösséget ketten képviselték volna a testületben.

A kisebbségi szószóló a helyi önkormányzati képviselők általános választásán az adott településen legtöbb szavazatot kapott nemzeti vagy etnikai

kisebbségi jelölt. A szószólói megbízás akár egyetlen szavazattal is elnyerhető, ha más kisebbségi jelölt nem szerzett több szavazatot. Amennyiben a szószóló nem éri el a mandátumhoz szükséges szavazatszámot, nem válik a képviselő-testület tagjává, így csak tanácskozási joggal – tehát szavazati jog nélkül – vehet részt annak ülésein. Egy kisebbség képviselőtét a települési önkormányzatban szószóló csak akkor láthatja el, ha az adott településen helyi kisebbségi önkormányzat nem jött létre vagy megszűnt.

A szószólói megbízatás létrejöttének feltétele ugyan a helyi önkormányzati képviselő-jelöltként való indulás, a feladatkör ellátásához azonban nem szükséges a mandátum megszerzése, illetve birtoklása. A jogszabály tehát lehetőséget ad e két közjogi szerepvállalás elválasztására. Ebből következően a képviselői mandátumról történő lemondás nem eredményezi feltétlenül a szószólói megbízatás megszűnését is. Ezt az értelmezést támasztja alá, hogy a jogállási törvény összeférhetlenségi szabályai csak a helyi önkormányzati képviselőkre vonatkoznak, a szószólókra – amennyiben nem tagjai a testületnek – nem. Így tehát, ha a képviselő megbízatása az összeférhetlenség kimondása miatt megszűnik, értelemszerűen csak e mandátumát veszti el, annak nincs törvényi akadálya, hogy szószólóként tevékenykedjen.

A panaszost arról kellett tájékoztatnunk, hogy más a jogi helyzet akkor, ha a lemondott képviselő helyét az azonos kisebbséghez tartozó soron következő jelölt betölti. A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 1990. évi LXIV. törvény (Övjt.) ugyanis úgy rendelkezik, hogy *„ha a települési kislistáról vagy a kisebbségi kislistáról megválasztott képviselő helye üresedik meg, helyére a legtöbb szavazatot elért jelölt lép”*. (Kompenzációs lista esetén a jelölő szervezet által bejelentett, illetve – e bejelentés hiányában – a listán soron következő jelölt nyeri el a mandátumot.) A lemondást követően a megüresedett helyre belépő képviselő minősül az adott kisebbség legtöbb szavazatot elért jelöltjének, így a törvény erejénél fogva őt kell kisebbségi szószólónak tekinteni.

Az Alkotmánybíróság több határozatában is rámutatott arra, hogy a helyi önkormányzati képviselők jogállását törvényben kell szabályozni. A jogbiztonság érdekében e kérdéseket – így különösen a képviselői mandátum megszűnését – a kisebbségi önkormányzatok esetében is törvényben kell rendezni. Az Országgyűlés előtt lévő törvényjavaslat álláspontunk szerint megfelelő közjogi keretet biztosítana a kisebbségi önkormányzatok működéséhez, ezért támogatjuk annak mielőbbi elfogadását.

II. A kisebbségi nyelvi jogok helyzete

1. A nem magyar nyelvű hatósági ügyek általános jellemzése

A Magyarországon folytatott különböző hatósági eljárásokban – ideértve az igazságszolgáltatási szervek jogalkalmazói tevékenységét, illetőleg az ún. önkormányzati hatósági ügyeket is – viszonylag ritkán fordul elő, hogy a hatóságok idegen nyelv használatára kényszerülnek.

A magyar jogrendben régóta hangoztatott „szlogen”, hogy a magyar nyelv ismeretének hiánya miatt az egyes eljárásokban hátrány senkit nem érhet. Ehhez képest kénytelenek vagyunk osztani Kilényi Géza professzor véleményét, miszerint a magyar nyelv ismeretének a hiánya – talán az egyetlen kivételként említhető büntetőeljárás kivételével – a magyar hatóságok előtt folytatott eljárásokban igenis hátrányt okoz, de legalábbis jelentős többletköltséget ró az ügyfelekre.

A magyar közigazgatási rendszerről, de az igazságszolgáltatásban közreműködő hatóságokról is általában elmondható, hogy a praxisukban nem tekinthető megszokott dolognak a magyar nyelvet nem beszélő természetes vagy jogi személyekkel folytatott kommunikáció.

A Nektv. rendelkezéseiből következően a magyar nyelv és a jogi értelemben vett kisebbségi nyelvek tulajdonképpen egyenrangúságot élveznek. Ehhez képest csekély a valószínűsége annak, hogy az egyes nemzeti kisebbségek által beszélt nyelveken hatékony és gyors ügyintézésre kerülhetne sor például olyan egyszerűnek tekinthető ügyekben is, mint egy anyakönyvi eljárás lefolytatása.¹⁷

¹⁷ Egzakt felmérések, illetve statisztikai adatok hiányában nem tudunk pontos szám adatokkal szolgálni, azonban megkockáztatjuk a feltevést, hogy kevés az olyan államigazgatási, bírósági, ügyészségi dolgozó, aki örményül vagy újgörögül – mely nyelvek esetében a latin betűs írásmód sem alkalmazható – tolmács igénybe vétele nélkül képes lenne az ügyfelek meghallgatására.

Egyedüli kivételt jelentenek az idegenrendészeti és menekültügyi kategóriába sorolható esetek. Ezeknek közös jellemzői, hogy általában a magyar nyelvet nem beszélő, adott esetben Európán kívüli országból származó, illegális bevándorlókat fognak el a magyar határőrizeti szervek, akikkel azonban úgy kell kommunikálni, hogy általában a származási helyüket sem tudják (vagy akarják) megnevezni, illetőleg dokumentumokkal igazolni.¹⁸

Összefoglalva: általánosságban véve az mondható el, hogy *a magyar nyelv ismeretének a hiánya – de ide sorolhatjuk a külföldiek szempontjából alapvető fontossággal bíró magyar jogszabályok ismeretének a hiányát is –, igen hátrányt jelent a mindennapi jogalkalmazás során*, amelyre tekintettel az igen hangzatos és szép „jogelv”, miszerint a nyelvismeret hiánya miatt hátrányt senki nem szenvedhet, csupán írott malaszt marad.

2.

A kisebbségi nyelvek használatának elméleti és gyakorlati problémái

Ami a jogi értelemben vett kisebbségek nyelvhasználati jogait illeti, feltétlenül szólnunk kell – a Nektv. rendelkezésein kívül – a „Strasbourgban, 1992. november 5-én létrehozott Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartájának kihirdetéséről” szóló 1999. évi XL. törvény (a továbbiakban: Karta) rendelkezéseiről is. A Karta – jogforrástani szempontból (is) érthetetlen módon – szűkebben határozta meg a kedvezményezett nyelvi kisebbségi közösségek körét, mint amelyet az 1993-ban elfogadott Nektv. deklarál: a Nektv.-ben felsorolt 14 kisebbségi nyelv helyett ugyanis csak a horvát, a német, a román, a szerb, a szlovák és a szlovén nyelvekre terjesztette ki a nemzetközi egyezményt kihirdető tör-

¹⁸ A nyelvhasználat, illetőleg a korrekt tolmácsolás biztosításának ezekben az esetekben különös jelentősége lehet, hiszen az érintetteket a legkülönbözőbb kérdésekben kell nyilatkoztatni bírni, illetőleg biztosítani kell számukra azt a jogot is, hogy esetlegesen menedékjogot kérjenek a Magyar Köztársaságtól. Emberi méltóságuk megőrzéséhez, tiszteletben tartásához, illetőleg általában a megfelelő bánásmód alkalmazásához biztosítani kell a lehetőséget számukra, hogy esetleg vallásuk által megkövetelt eltérő bánásmódban részesüljenek, például speciális étrendet igényeljenek.

vény hatályát, amely azt jelenti, hogy kimaradt a legnagyobb létszámú hazai kisebbség által beszélt, illetőleg elsődlegesnek tekinthető két nyelvjárárs (romani, beás) is.

A Kartához való csatlakozást mégis történelmi jelentőségüként értékelhetjük, hiszen a regionális vagy kisebbségi nyelveket az egyes államok hivatalos nyelvének/nyelveinek (dialektusainak) az alkalmazásához képest határozta meg, és határozottan kiállt annak érdekében, hogy ezek a – szó szoros értelmében kisebbségben lévő közösségek által beszélt – nyelvek, a „földrajzi környezettől”, illetőleg „a fennálló majd később létesítendő közigazgatástól” függetlenül, a magánéletben és közéletben, szóban és írásban való használatuk során fennmaradhassanak.

A Karta tartalmaz egy sor igen szép deklarációt, amelyeket azonban – igazodva a fentiekben már hivatkozott Kilényi professzor szóhasználatához – nyugodtan minősíthetünk „szlogeneknek”. A közigazgatásban és a bírósági eljárásban való kisebbségi nyelvhasználat „megkönnyítése, és bátorítása” ugyanis komoly akadályokba ütközhet.¹⁹

Az elmúlt évek országgyűlési biztosi beszámolóiban is rendszeresen szóltunk a kisebbségi nyelvek helyzetéről, és valamennyi esetben arra a következtetésre kellett jutnunk, hogy ha valamely kisebbséghez tartozó személy következetesen megpróbálna élni az anyanyelv használatához fűződő jogaival – szinte bármely hatóság eljárásában – reménytelen helyzetbe kerülne.²⁰

A nyelvi jogok terén tulajdonképpen egyetlen eredményként vagy előrelépésként azt a pozitív tényről említhetjük meg, hogy – talán korábbi ajánlásaink eredményeképpen – elhárult a kisebbségi nevek anyakönyvezése elől az eddigi legfőbb akadály: a közelmúltban a Belügyminisztérium az Ifjúsági, Családügyi, Szociális és Esélyegyenlőségi Minisztériummal közösen elkészítette a nemzetiségi utónevek jegyzékét, sőt kidolgozták a nemzetiségi kétnyelvű anyakönyv formáját. A két tárca vezetőjétől kapott tájékoztatás

¹⁹ A Karta 9. Cikke például „Igazságszolgáltatás”, 10. Cikke pedig „Közigazgatási hatóságok és közszolgálati szervek” címszó alatt olyan vállalásokat tartalmaz, amelyek gyakorlati végrehajtásához – mindenekelőtt a tolmácsoláshoz, a hivatalos okmányok több nyelven történő kiállításához stb. – egyszerűen nincsenek meg a mai Magyarországon sem a szubjektív, sem az objektív (mindenekelőtt anyagi) feltételek.

²⁰ Csak emlékeztetni szeretnénk rá, hogy volt olyan panaszügyünk is, amikor az egyik bíróság az egyébként német nemzetiségű magyar állampolgár német nyelven benyújtott perközi beadványát lefordította, de a szakfordítás költségét – a perköltség részeként – megfizettette az anyanyelvét használó féllel. Az ilyen jellegű gyakorlat nehezen minősíthető a kisebbségi nyelvhasználat – az igazságszolgáltatási eljárásban történő – „bátorításának”.

szerint a BM megkezdte az új anyakönyvi program számítógépes bevezetését, valamint az anyakönyvvezetők képzését is.

A nyelvi jogok értékelése során természetesen nem kerülhetjük meg azt a fontos tény, hogy hazánk 2004. május 1-jével az Európai Unió teljes jogú tagjává vált, tehát az alábbiakban – több fejezet szerinti tematikus bontásban – szeretnénk szólni a nyelvi jogok érvényesülésének egyéb – a kisebbségi jogok helyzetén túllépő – problematikájáról.

3.

A nyelvhasználati jogok helyzete az egyes eljárásjogokban

Amit az anyagi jog előír, tilt, vagy megenged, azt – amennyiben nem ún. ex lege szabályozásról van szó – az eljárási szabályok tömege váltja valóra, ezek hozzák tehát a jogalanyt olyan helyzetbe, hogy jogát, kötelességét, érdekét ténylegesen érvényesíteni, teljesíteni, vagy védeni tudja. A jogilag szabályozott eljárás nem más, mint az egymással szorosan összefüggő – a hatóságok és a jogalanyok között létrejövő – formalizált cselekmények láncolata, melynek célja, hogy elfogulatlan, bizonyított és releváns tényhelyzetre épülő „igazságos” döntés szülessen, amely egyben kielégíti az igazságszolgáltatással, illetve a közigazgatással szemben támasztott alkotmányossági és az adott ügyfajtára vonatkozó törvényi és egyéb jogszabályi követelményeket.

Ahhoz, hogy a döntés, és az azt megelőző eljárás – tehát a bánásmód – a jogalany számára elfogadható legyen, alapvető követelmény a sikeres kommunikáció az eljáró hatóságokkal. Mindenfajta jogkövetés alapja ugyanis a jogszerűnek tekintett követelmények megértése, illetve megértése. Erre épülhet rá aztán a jogalany szuverén döntése abban a tekintetben, hogy belátja-e a hatósági akarat jogszerűségét, ésszerűségét, morális tartalmát stb., vagy pedig igénybe veszi a rendelkezésére álló jogorvoslati lehetőségeket, illetve, ha ezek kimerültek, aláveti-e magát a jogerős határozatnak, végül, hogy jogszerzés esetén tud-e egyáltalán élni a számára megadott jogi lehetőségekkel. Tegyük hozzá: messze nem csak az érdemi határozatról van szó, hiszen „menet közben” is számos alkalommal kell kommunikálniuk, legyen szó mondjuk hiánypótlási felhívásról, az ügyféli jogokra történő kioktatásról, a tanúvallomás vagy a szakér-

tői vélemény lényegének megértéséről, a tárgyalás rendjének fenntartásáról, a kizárási indítvány vagy az igazolási kérelemre adott válasz elbírálásáról stb.

E körben tehát alapvető – a „fair” eljárás részének tekintett törvény előtti egyenlőség maximájából eredő – jogelvi követelmény az ügybeli kommunikáció zavartalanságának, vagy – a hazai terminológiában megszokott, de pontatlan kifejezéssel – az anyanyelv használatának joga. Pontatlan és félrevezető ez a kifejezés, hiszen például a hazai kisebbségeknek legalább annyira anyanyelve a magyar, mint a maguk kisebbségi nyelve (a Ket. ezért már nem is anyanyelvről, hanem az adott kisebbség nyelvéről beszél), nem szólva a kommunikációban egyéb okból gátolt, fogyatékkal élő személyek jogairól, akik csak jeltolmács útján tudnak a hatóságokkal sikeresen kommunikálni.

Nem véletlen, hogy az új alkotmány 1996-os előkészítése kapcsán is felmerült a szakértői anyagokban, hogy a bíróságok előtt az anyanyelv használatát, vagy pedig a perben részt vevő személy által ismert nyelv használatát kell-e biztosítani.²¹

Az Alkotmány nem ismer államnyelvet, és csak az „államalkotónak” deklarált nemzeti és etnikai kisebbségek tekintetében említi az anyanyelv használatának jogát, utalva az anyanyelvű oktatásra, a saját nyelven való névhasználat jogára, hallgatva viszont a különböző jogi eljárásokban történő nyelvhasználatról. Ugyanakkor más alapjogi rendelkezésekből le tudjuk vezetni a zavartalan kommunikáció jogát, utalnánk elsősorban a tisztességes eljárás – igaz, csak a bírósági eljárásokra érvényesíthető – alkotmányos követelményére.²² Ebből következik, hogy régóta hiányzik az Alkotmányból az embereket az igazságszolgáltatáshoz képest összehasonlíthatatlanul nagyobb arányban érintő közigazgatás működésének jogállami követelményrendszere,²³ s ebben a körben a kommunikációs jogok nevesítése.

²¹ Lásd: A polgári perrendtartás magyarázata. Első kötet, 75. o. KJK, Budapest, 1999.

²² A Magyar Köztársaságban a bíróság előtt mindenki egyenlő, és mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat, vagy valamely perben a jogait és kötelességeit a törvény által felállított független és pártatlan bíróság igazságos és nyilvános tárgyaláson bírálja el.

²³ A többi hatalmi ággal szemben az egyéni és közérdekvédelem rendkívüli tömege és az érdekvédelem módja adja a közigazgatás kiemelt társadalmi súlyát: működésének alapja ugyanis a közfeladatok megvalósításának törvényes és eredményes intézése, illetve az ehhez szükséges előfeltételek biztosítása, mégpedig oly módon, hogy – szemben a bírói hatalommal – nemcsak aktuális, passzív „ügyintézőként” kapcsolódik az adott közfeladatot érintő jogvita eldöntéséhez, hanem folyamatosan rajta tartja a szemét a közügyeken, tervezője, szabályozója, kivitelezője, üzemeltetője és ellenőre ezeknek.

Nézzük most át röviden, hogy áll a nyelvhasználat jogával a törvényi szintű tételes jog a legalapvetőbb eljárásfajták tekintetében:

A Polgári Perrendtartás (Pp.) már születése óta deklarálja, hogy az eljárás során – ideértve a szóbeli és írásbeli eljárási cselekményeket is – senkit nem érhet hátrány a magyar nyelv nem tudása miatt, ezért aztán lehetővé teszi az anyanyelv, a regionális nyelv, illetve a kisebbségi nyelv használatát.

Ugyanakkor az 1999-es Pp.-módosítás nem oldotta fel azt az ellentmondást, amely a korlátlanul deklarált anyanyelvhasználat és a tolmács igénybevételének erősen szűkítő szabálya között feszül: a Pp. 184. §-ának (1) bekezdése ugyanis úgy rendelkezik, hogy ha a perben meghallgandó személy magyarul nem beszél, és az általa beszélt nyelvben az eljáró bíróságnak nincs kellő jártassága, a meghallgatásnál tolmácsot kell alkalmazni. A Pp.-kommentár szerint itt a nyelvhasználattal kapcsolatos alanyi jog (1972-ben került be a törvénybe) az erősebb szabály, tehát akkor is ki kell rendelni tolmácsot, ha arra a magyarul beszélő, de nem magyar anyanyelvű személy igényt tart.²⁴ A tolmácsolással és a fordítással kapcsolatos költségeket az állam köteles előlegezni, viseléséről pedig a per költségre vonatkozó szabályok szerint kell rendelkezni.

A Büntetőeljárásról szóló törvény (Be.) ugyancsak a magyar nyelven történő eljárást teszi hivatalossá, és hitet tesz a „nem tudás” hátránymenete mellett, ugyanakkor az általános rendelkezések közé már beveszi az érintett választása szerinti harmadik nyelv használatának lehetőségét.

Akivel szemben büntető eljárást folytatnak le, az eljárás egyéb szereplőjéhez képest fokozottabban szorul folyamatos és szakszerű jogvédelemre a kommunikációs jogok területén is: az eljáró hatóságok és a terhelt között feszülő hatalmi és információs különbség és az alapjogi korlátozások sokféle lehetősége teszi indokolttá a szabályt, miszerint a védő részvétele kötelező, ha a terhelt a magyar nyelvet, illetőleg az eljárás nyelvét nem ismeri.

A büntetőbírói gyakorlat még rá is erősít a Pp.-ből már ismert, tágan értelmezhető szabályra, amely szerint az anyanyelv használatának joga – nyelvismerettől függetlenül – az eljárás minden alanyát megilleti. Eszerint ha a vádlott nem magyar anyanyelvű, akkor is használhatja a saját anyanyelvét, ha magyar állampolgár és tud magyarul. Azt, hogy a saját anyanyelvét kívánja használni, az eljárás bármely szakaszában kijelenthe-

²⁴ A polgári perrendtartás magyarázata. Első kötet, 7. o. KJK, Budapest, 1999.

ti. Ettől kezdődően kell tolmácsról gondoskodni, de védő kirendelése ez okból nem kötelező (BH 1989. 10.).

Ugyancsak a bírói gyakorlat foglal állást abban, hogy nem sérti a védelem és az anyanyelv használatának az alapelvét, ha az előzetes letartóztatás meghosszabbítása tárgyában hozott végzés tartalmát a nem magyar anyanyelvű gyanúsítottnak a tolmács szóban lefordítja, ugyanakkor azonban írásbeli fordítást nem készít részére (BH 1998. 11.).

Az anyanyelv korlátozás nélküli használatát tekintve a két nagy eljárási kódex mellé sorakozik a szabálysértésekről szóló törvényünk is, amely legalább következetes, és így nem deklarálja a hátrányokozás tilalmának jól ismert lözungját.²⁵ Az Áe. differenciálatlan, hasonló tartalmú szövegéhez képest itt annyi újítás történt, hogy a nem magyar anyanyelvű személy választhat az anyanyelvre és az általa értett nyelv között, teljességgel függetlenül attól, hogy az ügyintéző milyen nyelven tudja vele megértetni magát.²⁶

A korlátozás nélküli anyanyelvhasználat fentebb idézett „bűvöletével” részben szakít az „idegenjogok” egyik alaptörvénye, a külföldiek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2001. évi XXIX. törvény (Idtv.), amely szerint az idegenrendészeti ügyekben a közigazgatási eljárásban hozott határozatokat kézbesítés útján, a bírósági eljárásban hozott határozatot, továbbá a közigazgatási szerv eljárásában hozott személyes szabadságot korlátozó intézkedést elrendelő határozatot a jelen lévő külföldi előtt anyanyelvén, vagy az általa értett más idegen nyelven, szóban is közölni kell.

Az Idtv. szerint idegen nyelv használata esetén – ha az eljáró hatóság képviselője azt nem beszéli – tolmácsot kell alkalmazni. A tolmács díját és költségeit az állam viseli.²⁷ Természetesen jó, hogy az Idtv. már meg-

²⁵ „Ha a nem magyar anyanyelvű személy az eljárás során az anyanyelvét vagy az általa értett nyelvet kívánja használni, tolmácsot kell igénybe venni.”

²⁶ A külföldieket nagyobb számban érintő egyik leggyakoribb sommás szabálysértési eljárás a helyszínbírságolás. Erénye ennek az eljárásnak, hogy a hatóság képviselője – függetlenül a nyelvtudásától – német és angol nyelvű tájékoztatót ad át a külföldinek, amely tartalmazza a bírságösszeg befizetésének módját, határidejét, a be nem fizetés jogkövetkezményeit, továbbá a szabálysértés elismerésének tényét és a jogorvoslat kizárt voltát. Nem volna különösebb anyagi és szervezési teher a jogágot gondozó tárca számára, ha e nyomtatvány a jövőben további világnyelvekkel bővülne.

²⁷ Hogy csak az idegenrendészeti eljárásokban – egyetlen régióban – mekkora nyelvi kavalkáddal kell a tolmácsoknak megküzdeni, mutatja a következő – egyetemi szakdolgozathoz vett – idézet: „Az Igazgatóság, fennállása óta, állampolgárság szerint, több mint ötven ország állampolgárával szemben rendelt el kiutasítást. A legtöbb kiutasítást török, moldáv, szerb-montenegrói,

szabadult a lózungoktól, hogy az idegen nyelv kifejezést használja (bár ebbe beleértendő, hogy az adott nyelv az érintett anyanyelvéhez képest idegen), és végre kalkulál az ügyintéző nyelvismeretével, tehát a szereplők által minden közösen értett nyelv az eljárás nyelvénvé tehető. Az elvi problémát itt az jelenti, hogy például a magyar nyelvű döntés kézbesítése – a határozat tartalmának meg nem értése okán – bizonyosan nem szabályszerű (akkor jogerőre sem emelkedhet), márpedig a törvény az anyanyelvű vagy idegen nyelvű közlést kifejezetten a bírósági határozatok és a kényszerintézkedések kihirdetésére tartotta fenn!

A másik „idegenjogi” alaptörvényünk, a menedéjogról szóló 1997. évi CXXXIX. törvény szerint a kérelmező az eljárásban személyesen vesz részt, meghallgatása kötelező, s ennek során szóban és írásban is használhatja az anyanyelvét, vagy azt a nyelvet, amelyet megért. E mondatban bizony értelmezésre szorul, hogy vajon csak a meghallgatás során érvényes-e az anyanyelvhasználat, vagy az egész eljárás tartama alatt? Nyilván ez utóbbiról van szó, hiszen a személyesség dominanciája mellett is a hatóság számos akaratkijelentéséhez nem kell az érintett jelenléte, és fordítva, a kérelmező is fordulhat az eljárás során írásban a hatósághoz.

Szabály továbbá a menekültügyi eljárásban, hogy az érdemi határozatot írásban kell közölni, és a külföldi anyanyelvén vagy az általa értett más nyelven ki is kell hirdetni. Az ügyintéző nyelvismeretéről – szemben az Idtv.-vel – itt nincs szó, s hiányoznak a határozatok közlésével összefüggő nyelvhasználati jogok.

Bár nem tartoznak a szorosabban vett hatóság fogalomkörébe, mégis hatalmas ügyfélkörrel rendelkeznek, nagyobb részükben kifejezetten monopóliumhelyzetben vannak, és számos kérdésben egyoldalúan szabályozhatják életünket az ún. közszolgáltató társaságok (energia-, víz-csatorna-, hírközlési szolgáltatások), amelyekre vonatkozó törvényekben nincs uta-

ukrán, valamint az arab és ázsiai országok állampolgárai, úgymint egyiptomi, algériai, tunéziai, pakisztáni, bangladesi, kínai, vietnami és a legutóbbi tapasztalatok szerint, mongol állampolgárok tekintetében foganatosítottak. Uniós csatlakozásunk előtt jelentős számban foglalkoztak ecuadori és perui illegális migránsokkal, akik célországként Spanyolországot, Portugáliát (elsősorban a nyelvi azonosság miatt), illetve Franciaországot és Olaszországot jelölték meg. Hazánkat azért tekintették a beutazás szempontjából első célországként, mivel ide vízum nélkül léphettek be. Ezek a személyek utazási irodák segítségével és szervezésével repülőgéppel érkeztek és az illegális kijutás, továbbutazás szinte valamennyi módját megkísérelték. Leggyakrabban nemzetközi vonatok igénybevételével szándékoztak továbbutazni.” Horváth Henrietta: A Belügyminisztérium Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal Nyugat-Dunántúli Regionális Igazgatóság Idegenrendészeti Osztályának tevékenysége. Budapest, 2004.

lás a fogyasztóval, előfizetővel való kapcsolattartás nyelvére. Ebben a körben a Ket. sem jön mögöttes jogként szóba, hiszen ezek a szervezetek szerződéses (bár erősen közjogiasított) kapcsolatban állnak az ügyfelekkel. Nincs tehát idegen nyelvű szolgáltatás szerződés-minta, a számlakészítés is magyarul történik. A külföldieket érintő szabályok mindössze arra az esetkörre reagálnak, ahol a szolgáltató külföldi tulajdonban van, mert ilyenkor az alapító okirat, alapszabály, cégkivonat stb. egy példányát hiteles magyar nyelvű fordításban kell benyújtani.

A magyar nyelven nem értők számára nélkülözhetetlen – a hatóságokkal való kommunikációt érintő – eljárási szabályokat a pénzügyi igazgatás világában sem találunk.²⁸ Ebből a „hallgatásból” azonban az következik, hogy az idegen nyelvek használatára a Ket. szabályai lesznek érvényesek. Vajon a pénztárcánkat érzékenyen érintő fiskális körben rendelkezésre állnak az idegen nyelvű nyomtatványok (például az önkormányzati adóhatóságoknál) és a nyelvhasználati infrastruktúra egyéb személyi és tárgyi feltételei?

A külföldieket tömegesen érintő közintézeti szolgáltatások köréből az egészségügy és a szociális ellátás területét emeljük ki, arra figyelemmel, hogy vajon a betegjogok és a szociális jogok körében megjelennek-e nyelvhasználati szabályok? Nos, az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény hallgat az idegen nyelvű beteg és az egészségügyi dolgozó közötti – adott esetben életet mentő – kommunikáció lehetőségeiről, mindössze az orvosválasztás körében deklarálja, hogy a betegnek joga van az ellátását végző olyan orvos megválasztásához, akivel az állapotának, illetve az egészségügyi szolgáltatás jellegének megfelelő, magyar nyelven történő kapcsolattartásra képes.

Sem a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (Szoctv.), sem pedig a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (Gyertv.) nem rendelkezik az idegen nyelv használatának szabályairól, márpedig számos szociális és gyermekvédelmi ellátásra alapot adó – alanyi jogon, vagy mérlegelés útján

²⁸ Az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvényben mindössze annyit találunk ebben a témában, hogy az adóhatóság az adó- és a jövedelemigazolást magyar, az illetőségigazolást magyar vagy az adózó kérelmére magyar és angol nyelven állítja ki. Az adóhatóság az adóhatósági igazolást a külföldi hatóság által rendszeresített nyomtatványon is kiállítja, ha a kérelmező a nyomtatványhoz csatolja annak hiteles magyar nyelvű fordítását. Az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény semmiféle eljárási szabályt nem tartalmaz, kizárólag az idegen nyelvű másolatok, illetve az úti okmányban történő idegen nyelvű bejegyzés illetékének összegét határozza meg.

elbírált – élethelyzet adott már ma is a nem magyar állampolgárok számára, és ebben a körben nemcsak hatósági döntésekkel kell számolni (itt a Ket. az irányadó), hanem az ellátások tényleges realizálását végző közintézeti szolgáltatásokkal, ahol semmiféle jogi eligazítást nem találunk.

Persze ne feledjük: e jogok valódi érvényesülése nemcsak a szabályozás technikájától függ, vagy a joggyakorlat idegenellenes reflexektől megszabadult módját jelenti, hanem feltételez egy nyelvhasználati infrastruktúrát is, amelynek éppúgy része az ügyintézői állomány tárgyaló- és határozatképes nyelvtudása legalább angol nyelven, mint ahogyan egy bármely közigazgatási szerv által lehívható számítógépes adatbank a tolmácsként, fordítóként kijelölhető személyek és szervezetek listájával (mégpedig ügyfajták szerinti bontásban, hiszen esetenként kifejezetten szaknyelvi ismeretekre és jártasságra van szükség), de idetartoznak a több világnyelven közzétett ügyfél-tájékoztatók, a kérelem elbírálásához szükséges nyomtatványok, elektronikus űrlapok stb.

Míndez persze be kellene hogy ágyazódjék egy a mainál jóval fejlettebb ügyfélszolgálati szolgáltatási rendszerbe, ahol minden ügyfélszolgálat rendelkezik teljes értékű, hiteles és többnyelvű tájékoztatással, a számítógépes és telefonos ügyintézés – többnyelvű kommunikációt is lehetővé tevő – feltételeivel, szintén többnyelvű ügyintézési programcsomagokkal, ahol személyre szabott tájékoztatás és ügyintézés valósítható meg a lakosságot tömegesen érintő ügyfajtákban stb.²⁹

4.

A Ket. nyelvhasználati újdonságai a kisebbségi jogok és az uniós polgárjog tükrében

A szakma régi törekvése teljesült a Ket. elfogadásával: az Áe. és a különös eljárási szabályok átfogó felülvizsgálatának sokéves és sokszereplős munkája végre beérett, és remélhetőleg több évtizedre szóló, messze a legnagyobb ügyforgalmat és ügyfajtát magában foglaló kódex született, amelynek hatálya alól nem lehet a jövőben – törvényi, vagy akár rende-

²⁹ Részletesen lásd: Dudás Ferenc: A nemzeti közigazgatás versenyképessége, a személyi állomány, valamint a működés továbbfejlesztése tükrében, különös tekintettel az európai uniós követelményekre. *Magyar Közigazgatás*, 2004/7.

ti úton – „kibújni”, s egy-egy szakigazgatási ágazat joganyagába rejteni a kötelességteljesítés, illetve a jogérvényesítés ügyfelek számára követhetetlen tömegű és tartalmú lehetőségeit.

Csaknem minden közigazgatási eljárásfajtának rendelkeznie kell tehát az ügyféli jogok olyan minimumával, amely garantálja, hogy az érintett jól átlátható szabályok alapján, ésszerű időn belül, a tisztességes eljárás követelményeinek eleget tevő módon juthat hozzá egy ténybelileg és jogilag megalapozott érdemi döntéshez, illetve ennek hiányában jogorvoslati lehetőségei nyílnak meg, ahol alappal bízhat a döntés elfogulatlan felülbírálatában.³⁰ Az ügyféli jogok minimumkövetelményébe tartozik – ahogy már fentebb kifejtettük – a nyelvhasználat joga, amely nem feltétlenül az anyanyelv választását jelenti.

A Ket. – hasonlóan a két nagy eljárési kódexhez – az eljárás hivatalos nyelvét teszi a magyart, szakítva a sokat bírált korábbi szabályozással, amely az anyanyelv szóban és írásban történő korlátlan használatát tette lehetővé, s amelynek komolyan vétele egyes ügyfajtákban már régen megbénította volna a hatósági ügyintézését.

A magyar mint „hivatalos nyelv” tartalma azonban bizonytalanra válik (vagy kiszélesül?), amikor a törvény

- a) a Nektv. kisebbségi nyelvhasználatra vonatkozó szabályainak részbeni átemelésével³¹ a nemzeti és etnikai kisebbségek nyelvét is az eljárás nyelvét emeli, ha ezt a kisebbségi szervezet, vagy a Nektv. hatálya alá tartozó kisebbség tagja kéri,

³⁰ Azt is látni kell, hogy a rendszerváltozást követően az állampolgár a közhatalom gyakorlásának és a közszolgáltatások teljesítésének passzív tárgyából azok egyre igényesebb fogyasztójává lépett elő, kiszolgáltatottsága ugyanakkor – az ombudsmani, ügyészi és civil jogvédelem szerveinek tapasztalatai is ezt igazolják – nem csökkent. *Az állampolgárnak – a politikai akaratképzés eszközein kívül – ma is csekély befolyása van a szolgáltatások megszervezési módjára, költségeire, választékára, színvonalára. Magyarul: a választópolgár sem a közhatalmi, sem pedig az anyagi és szellemi közszolgáltatások tekintetében nem érvényesítheti a piaci elvet, azaz nincs módja megváltoztatni vagy érdemben befolyásolni az állam közhatalmi és közszolgáltatási monopóliumát. A piacon a vevő megvonhatja a bizalmát adott árutól, másikat választhat, az áru ára és minősége tekintetében részletesen tájékozódhat, de nem választhat másik engedélyező hatóságot, és iskola- vagy kórházválasztási jogosultsága is erősen determinált, miközben nagyon csekély fogalma van arról, hogy a közszolgáltatásoknak mi a valódi költsége, milyen minőségi paramétereknek kell azoknak megfelelni stb.*

³¹ Hiányzik például a Ket.-ből az a rendelkezés, amely szerint a települési önkormányzat köteles biztosítani – ha erre a kisebbségi önkormányzat részéről igény van –, hogy a közigazgatási eljárás során használt nyomtatványok a kisebbség anyanyelvén is rendelkezésre álljanak.

- b) megengedi, hogy a kisebbségi települési önkormányzat – rendeleti úton – a hatáskörébe tartozó hatósági ügyek körében az adott kisebbség nyelvét is „hivatalossá” tegye.

A kisebbségi nyelvek és a magyar nyelv „jogegyenlősége” tehát azonnal megkérdőjelezi a magyar nyelv „hivatalos” státuszát, miközben persze tudjuk, hogy a hatósági gyakorlatban eddig sem fenyegetett, s ezután sem fenyeget a kisebbségi nyelvek használatának veszélye. Korábbi beszámolóinkban utaltunk rá, hogy sajnos a kisebbségek többsége számára ma már saját közösségének nyelve számít idegennek, amelynek megtanulásába akkor fektetne energiát, ha ebből közvetlen előnye származna.³²

A nyelvvesztés szomorú tendenciáját támasztotta alá egy 2002. évi vizsgálatunk, amelynek adatai szerint a kisebbségi önkormányzatok alig egy-negyede válaszolt úgy, hogy az adott településen van lehetőség és igény a kisebbségi nyelv használatára.

A nyelvhasználati jogok körében a Ket. másik „privilegizált” csoportját azok a nem magyar állampolgárságú, magyar nyelvet nem ismerő személyek képezik, akiknek – rövidítsük most így ezt az eljárási pozíciót – „azonnalos” hatósági ügyük van. Ez két dolgot jelenthet:

- a) itt tartózkodásuk alatt hivatalból indítanak velük szemben azonnali intézkedéssel járó eljárást,
- b) vagy ők fordulnak azonnali jogvédelemért valamely hatósághoz.

Összefűzi ezt az ügyfélkört a halasztást nem tűrő jogi segítségre szorulás, gondoljunk a hatóság helyszíni ellenőrzésének különböző alakváltozataira, okmányok, rendszámtábla stb. elvesztésére.

Problémát jelenthet majd a jogalkalmazás során az intézkedés fogal-

³² A Nektv. küszöbön álló módosítása jelentős jogkiterjesztést valósítana meg a kisebbségi jogokat élvezők körében: Eszerint a kisebbségek számára biztosított jogokat élveznének az Európai Unió Magyarországon lakóhellyel rendelkező tagállamának polgárai, valamint azok a bevándorolt, letelepedett személyek, akik valamely élő hazai kisebbséghez tartozónak vallják magukat. Ebből következik, hogy a módosítás elfogadása esetén, ebben a kiszélesített személyi körben is biztosítja majd a Ket. a feltételek nélküli nyelvhasználati jogot. Itt jegyezzük meg, hogy a Ket. indokolása már befejezett tényként, hatályos szabályként utal a fenti rendelkezésre – nyilván, mert az indokolás megírásakor még az egy időben történő elfogadásban bízott a kodifikátor –, s bár az indokolásnak nincs közvetlen kötelező vagy magyarzó ereje, mégis több tízezer ügyintézőnek meg a jogkereső közönségnek adhat értelmezésbeli kapaszkodót, ezért nem hangsúlyozható eléggé a jogalkotó felelőssége annak naprakész és a tételes joganyaggal egyező voltáért.

ma, hiszen a magyar közjogban ehhez a terminushoz számos egymással köszönő viszonyban sem álló aktus fűződik (az intézkedések szankcióként szerepelnek például a büntető-, szabálysértési és a közigazgatási jogban, kényszercselekményként jelennek meg a különböző eljárásjogokban, emellett használják a fogalmat teljesen általános értelemben, és mindenféle joghatást kiváltó aktust értenek alatta).

A rendészettudomány álláspontja szerint az intézkedés azonnali végrehajtási kötelezettséggel járó szóbeli hatósági akaratnyilvánítás, amelyet az eljáró hatóság képviselője (az ún. hatósági közeg) ellenállás, illetve a végrehajtás megtagadása esetén közvetlenül – a jogorvoslat eredményét nem beárva – kikényszeríthet. A Ket. sajnos adós marad a fogalommagyarázattal, így számítani lehet arra, hogy a külföldi ügyfél (s főleg magyar jogi képviselője) igencsak kiterjesztő értelemben fogja használni az ingyenesség zálogát képező terminust.

Mind a kisebbségi nyelvhasználat, mind pedig az „azonnalos” ügyek tolmácsolási és fordítási költségeit az állam előlegezi és viseli.

Minden további esetben a magyar nyelvet nem ismerő ügyfélnek joga van arra, hogy a költségek viselése mellett anyanyelvén, vagy közvetítő nyelven bírálják el kérelmét. Csakhogy nem érthető a „megfizetett nyelvhasználatnak” az ügy elbírálására való leszűkítése, miért nem lehet vajon bármely más eljárási cselekményre ezt a jogot kiterjeszteni, emellett miért feledkezett meg a jogalkotó a hivatalból indított – de intézkedést nem igénylő – eljárásokról?

Tolmácsra³³ a Ket. szerint csak akkor van szükség, ha az ügyintéző az eljárás szereplője által használt idegen nyelvet nem beszéli. Kérdés persze, hogy elegendő garancia-e adott esetben az ügyfél számára az ügyn-

³³ De ki lehet tolmács? Jelenleg még hatályban van – bár tudomásunk szerint az IM új, törvényi szintű szabályozást készít elő ebben a tárgyban – a szakfordításról és tolmácsolásról szóló 24/1986. (VI. 26.) MT rendelet, amely szerint szakfordítást, illetőleg tolmácsolást munkaviszonyon kívül díjazás ellenében, hivatásszerűen az végezhet, aki szakfordítói, illetőleg tolmácsigazolvánnyal rendelkezik. A szakfordító, illetőleg tolmács szakképesítéssel rendelkező személy számára az állandó lakóhelye szerint illetékes jegyző adja ki a szakfordító, illetőleg tolmácsigazolványt. E személyekről az igazolványt kiállító jegyző nyilvántartást vezet. Hiteles fordítást, fordítás hitelesítését, valamint idegen nyelvű hiteles másolatot – ha jogszabály eltérően nem rendelkezik – kizárólag az Országos Fordító és Fordításhitelesítő Iroda (OFFI) készíthet. Ha azonban az OFFI-nak a szükséges nyelvben jártas tolmácsa nincs, továbbá a nem budapesti székhelyű bíróságnál a tolmácsolásra a bíróság illetékességi területén a jegyzőnél nyilvántartott tolmácsot kell kirendelni. Ha így sem biztosítható a tolmácsolás, akkor a szükséges nyelvben jártas más alkalmas személyt kell kirendelni.

téző nyelvtudásának színvonala, így mi a helyzet akkor, ha az ügyfél ragaszkodik a szakképzett tolmácshoz?

Különösen „éles” ez a helyzet abban az esetkörben, ahol az idegen nyelv használata alanyi jog (kisebbségek, „azonnalos” ügyek), hiszen a tolmács a szakértő jogállását osztja, márpedig az ügyfélnek nincs alanyi joga – ahogy más eljárásban sem – szakértő kirendelésére, hiszen e kérdésben való döntés – a szabad bizonyítás elvéből fakadóan – az eljáró hatóság mindenkori mérlegelésnek függvénye. Ilyenkor tehát bizonyítási indítvánnyá degradálódik egy alkotmányos jog érvényesülése, ami persze nem jelenti azt, hogy ne kellett volna kitalálni valamit a nyilvánvalóan rosszhiszemű, az eljárás elhúzódására aspiráló indítványok megakadályozása érdekében.

Joggal vetődik fel tehát, hogy a rosszhiszemű pervitel Pp.-beli szabályai-ból – amely mögött sok évtizedes bírói gyakorlat is áll – vajon nem lett volna-e szerencsés néhányat áttemelni, hiszen az ügy érdemi befejezését nem csak valótlan tény állításával, vagy jelentős tény elhallgatásával lehet hátráltatni.

A tolmácsolási és fordítási igények várható megnövekedésének nemcsak a költségvetés igen korlátozott teherbíró képessége szabhat majd határt, de a szakértő-kirendelés alapvetően új szabályozása is: ezután megszűnik a szakértés Áe.-ből ismert „kényszermunka” jellege, a kirendelést ugyanis – bár indokok megjelölésével – vissza lehet utasítani, az tehát a hatóság és a szakértő megállapodásával jön létre. A költséges és bizonytalan kimenetelű kirendelésekkel szemben tehát egyre nagyobb szükség lesz az eljáró hatóság tagjának nyelvismeretére, de legalább arra, hogy az adott közigazgatási szervnél – éspedig kiemelten az első fokú ügyintézésben – legyenek a világnyelvek valamelyikét jól ismerő, tárgyalóképes ügyintézők.

Nem mondunk újat a felismeréssel, hogy a Ktv. 2001-es módosításakor bevezetett „nyelvismereti ösztönzők” teljességgel elégtelenek arra, hogy a hatósági ügyintézésben gyors és megbízható nyelvhasználati szolgáltatás működjön, így a mindennapok nyelvét és az adott szaknyelvet egyaránt birtokló köztisztviselők szignifikáns jelenlétéről beszélhessünk.

Az sem szolgál az új szabályozás javára, hogy a Ket. nem tud fordítóról és fordításról, pedig a közigazgatási eljárások döntő többségükben – az ügyek szakmai jellegének erősödése folytán is – ma sem nélkülözik az írásbeliséget. A jogalkotó nyilván nemcsak a szóbeli megnyilatkozásokra kívánta érvényesíteni a nyelvhasználati jogokat (erre a kisebbségi nyelv-

veknél, valamint az eljárási költségek meghatározásánál kifejezetten utal), de ezt nem ártott volna egyértelműbbé tenni.

A fentebb kifejtettekből következik, hogy a közigazgatási hatósági eljárásokban a magyar nyelvet nem beszélő külföldinek minden esetben lehetősége van rá, hogy anyanyelvén, vagy az általa értett valamely közvetítő nyelven kommunikálhasson. Annyi „szépséghibával” persze, hogy az ezzel kapcsolatos költségek viselésében jelentős különbség van: a kisebbségek esetén, illetve az ügyfél jogainak azonnali védelme érdekében vagy a külföldivel szemben azonnali intézkedéssel járó, hivatalból indított eljárások kivételével a költségek az ügyfelet terhelik, sőt a kérelemre indult eljárásoknál a költségek megelőlegezésére is őt kell kötelezni. A külföldit (csak természetes személyt) is megilleti a költségmentesség, amennyiben kereseti, jövedelmi, vagyoni viszonyai okán nem képes a költségek, vagy egy részük viselésére.

Az uniós polgárjog státusza ebben a körben nem ad többletjogot (kivéve, ha a Nektv. korábban idézett módosítását elfogadják), hiszen az alapvetően addicionális jellegű, s abban különbözik a nemzeti állampolgárságtól, hogy nem egyetlen államhoz, hanem az egész közösséghez fűzi a polgárt.³⁴ Ezért aztán az Unió minden polgárának joga van ahhoz, hogy a hivatalos közösségi nyelvek bármelyikén érintkezzen a közösség intézményeivel, és azoktól a megkereső nyelven kapjon ésszerű határidőn belül indoklással ellátott érdemi választ.

5.

Szükség van-e nyelvhasználati törvényre?

Összefoglalva az előbbieket: a jogilag szabályozott bírósági, hatósági, közüzemi és közigazgatási eljárásokban a zavartalan kommunikációhoz fűződő jogok meglehetősen szétágazóak, esetenként egyáltalán nincsenek szabályok, máskor a normák eltúlzott, a gyakorlatban teljesíthetetlen követelményeket támasztanak az ügyintézői állománnyal szemben, megint máskor pedig indokolatlan, az alapjogok érvényesítését veszélyeztető szűkkeblűségről árulkodnak, végül pedig egy kódexen belül is tartalmaz-

³⁴ Az uniós polgárjog tartalmáról, részjogosítványairól lásd: Tóth Judit: *Státuszjogok*. Kisebbségkutatás Könyvek, Budapest, 2004. 289-301. o.

nak kollíziót, amely különösen a nyelvhasználat elvi szinten deklarált általános szabályai és az érintett számára ingyenesen igénybe vehető tolmácsolás (fordítás) szabályai között mutatkozik.

A nyelvhasználati eljárási szabályok nem differenciálnak az ügyben részt vevők eljárási pozíciói szerint vagy éppen eljárási cselekmények alapján.

A joghézagok és kollíziós helyzetek létének, valamint az egységes szabályozás és az ügyintézői nyelvtudás hiányának a bírói eljárásokhoz képest az ügyfélnek mindig kevesebb garanciát nyújtó közigazgatási ügyekben van igazán jelentősége, elsősorban azokban az ügyfajtákban, amelyekben igen nagy számban szerepelnek külföldiek.

Hangsúlyozni kell, hogy – a közösségi jog belső joggá válására is tekintettel – ma már messze nem csak a közlekedési, menekültügyi és idegenrendészeti igazgatás „szállítja” ezt az igen heterogén ügyfélkört: ide tartozik a külföldiek ingatlanvásárlása, az anyakönyvi ügyek, az adó-, illeték- és vámügyek, a közszolgálati szféra részbeni megnyílása az EU-polgárok számára, egyes kamarai tagsághoz kötött szakmák gyakorlása (orvos, építész, vagyonőr stb.), a munkavállalással, egyéni vállalkozással összefüggő jogok és köteleességek, az oktatási jogok, egyes szociális és egészségügyi ellátások igénybevétele stb.

Mindez joggal veti fel egy egységes – minden bírósági, hatósági, közüzemi és közigazgatási eljárásra kiterjedő – nyelvhasználati törvény megalkotásának szükségességét, amelyhez képest természetesen az egyes eljárás- és ügyfajtákban a jogalkotó lehet bőkezűbb is, de amelyből már nem lehetne semmilyen indokkal „elvenni”! Emellett a törvény nemcsak az egységes szabályozás és az áttekinthetőség eléggé nem hangsúlyozható értékét szolgálná az érintett jogalkalmazói állomány és az ügyfélkör számára, hanem tematikailag is újat nyújtana: végre át lehetne gondolni a zavartalan kommunikációhoz fűződő jog differenciálásának – a Ket.-ben már töredékesen megjelenő – szükségességét:

- a) eljárási cselekmények szerint,
- b) az eljárás szereplőinek státusza szerint,
- c) az ügyféli pozíción belüli különbségek alapján,
- d) az ügyfajta alapjogi érintettségének figyelembevételével.

III.

Kisebbségi jogok az oktatásban

1.

A kisebbségi oktatásra vonatkozó jogi szabályozás és a jogalkotói szándék rövid áttekintése

A Magyar Köztársaság Alkotmánya 1989 óta tartalmaz rendelkezést a hazánkban élő nemzeti és etnikai kisebbségek jogi státuszáról: államalkotó tényezőnek tekinti őket, elismeri, és „biztosítja kollektív részvételüket a közéletben, saját kultúrájuk ápolását, anyanyelvük használatát, az anyanyelvi oktatást, a saját nyelven való névhasználat jogát.”³⁵ Az Alkotmánynak, illetőleg az alaptörvény végrehajtását szolgáló Nektv.-nek a kisebbségi jogok megállapításával alapvetően politikai célja volt.

A jogalkotó azt kívánta deklarálni – tulajdonképpen az Európához tartozó államok közössége előtt demonstrálni –, hogy Magyarország megfelel a nemzetközi jogi sztenderdeknek: nem folytat asszimilációs („beolvasztó”) politikát, sőt kötelezettséget vállal arra, hogy a Magyarországon élő nemzeti és etnikai kisebbségi közösségek, illetőleg az azokhoz tartozó természetes személyek megőrizhetik önazonosságukat.³⁶

A rendszerváltással egyidőben, e folyamat kezdetén megszületett jogszabályok egyéni és közösségi kisebbségi jogokra osztották a kisebbségeket megillető speciális jogosultságokat, amelyek – az Alkotmány 68. § (3) és (4) bekezdésében foglalt rendelkezések kivételével – alapvetően egyfajta kulturális autonómia megteremtését, biztosítását célozták.

Az Alkotmány 68. § (3) és (4) bekezdése – amely egyrészt a kisebbségek képviseletének biztosításáról, másrészt az önkormányzáshoz fűződő kollektív jogról szól – ugyanis túlmutat a „kulturális autonómia” keretén, hiszen megteremti a kisebbségi közösségek közjogi szerepvállalásának a lehetőségét is. Természetesen politikai döntés kérdése az, hogy ez a faj-

³⁵ Lásd: az Alkotmány 68. § (1) és (2) bekezdésében foglalt rendelkezéseket.

³⁶ Erről részletesen szól a Nektv. preambuluma.

ta közjogi szerepvállalás a gyakorlatban milyen tartalmat nyerhet, esetleg elmozdul-e valamiféle „politikai autonómia” irányába vagy sem. Jelenleg a kisebbségi önkormányzati rendszer is csupán a kulturális autonómia érvényesülését szolgálja.

Jelen fejezetben a kisebbségeket megillető kulturális autonómia egyik legfontosabb láncszemét, a kisebbségi oktatáshoz fűződő jog érvényesülését szeretnénk áttekinteni.

A kisebbségi oktatás megvalósítása egyik alapvető feltétele az önazonosság – egy adott közösség nyelve, hagyományai és egyéb kulturális értékei – megőrzésének. Az oktatás szerepe azért is kulcsfontosságú, mert még egy kevésbé asszimilálódott közösségben felnövő gyermek sem képes boldogulni pusztán az „otthonról hozott”, a családon belül beszélt, sokszor archaikus anyanyelven: a korszerű, az európai követelményeknek és általában a modern társadalomnak megfelelő nyelvismeret elsajátítása csak iskolarendszerű képzés útján biztosítható.

A gyermek oktatása, nevelése kérdésében természetesen – de az Alkotmány 67. §-ának (2) bekezdésében³⁷ foglalt rendelkezés alapján is – a szülők rendelkeznek döntési kompetenciával. A gyermek identitása kérdésében, tehát abban, hogy vállalja-e valamely kisebbségi közösséghez való tartozását, elsőként a szülő dönt, sokszor már az anyakönyvi eljárásban a névválasztás alkalmával.

Az oktatást illetően a gyermekeikért felelősséget viselő szülőknek általában az alábbi kérdésekre kell választ találniuk:

- hasznos-e a gyermek jövője (fejlődése, életpályája, karrierje) szempontjából a „többnyelvűség”;
- az adott társadalomban, a családot jellemző életviszonyokat is figyelembe véve hasznos-e a gyermek érdekét szolgálja-e, ha kisebbségi nyelven folytatja a tanulmányait, illetőleg az így szerzett képesítés „versenyképessé” teszi-e magyar nyelvű társai között;
- a nyelvismeretnek, illetőleg az azt igénylő szakképesítésnek van-e piaci értéke Magyarországon, illetőleg Európában;
- érzelmi, tradicionális és egyéb (például vallási) okokból fontos-e a gyermek (illetve szülője) számára a kisebbségi oktatásban való részvétel?

³⁷ Alkotmány 67. § (2) bekezdés: a szülőket megilleti az a jog, hogy a gyermeküknek adandó nevelést megválasszák.

A Nektv. az anyanyelvű oktatásban és művelődésben való részvételt az egyéni kisebbségi jogok közé sorolja, amelynek azonban van egyfajta közösségi „vetülete” is. A Nektv. VI. fejezetében foglalt rendelkezések szerint ugyanis akkor kötelező az általános tantervű közoktatási intézményekben kisebbségi osztály vagy tanulócsoport indítása, illetve működtetése, ha azt „egyazon kisebbséghez tartozó nyolc tanuló szülője vagy törvényes képviselője” kéri.

Ez a szabály a kisebbségi oktatáshoz való jogot ugyan nem emeli ki az egyéni jogok köréből, azonban annak érvényesítését mégis „közösségi jellegűvé” teszi.

A kisebbségi oktatás közösségi jellegével kapcsolatban még feltétlenül megemlítendő, hogy a törvény hivatkozott fejezete a kisebbségi oktatásra irányuló igények felmérésében és az oktatás megszervezésében, a kisebbségi önkormányzatok számára is feladatot határoz meg,³⁸ illetve lehetőség van arra – a közoktatási törvényben meghatározottak szerint –, hogy a kisebbségi önkormányzatok önállóan létesítsenek és tartsanak fenn közoktatási intézményeket.³⁹

A kisebbségi oktatásra vonatkozó jogi szabályozásról tehát általánosságban elmondható, hogy megfelel az Alkotmány 68. § (2) bekezdésében foglalt deklaráción túl, a 70/A. § (3) bekezdésében rögzített rendelkezésnek is, mely szerint „a Magyar Köztársaság a jogegyenlőség megvalósulását az esélyegyenlőségek kiküszöbölését célzó intézkedésekkel is segíti”. A kisebbségi oktatást biztosító jogszabályok egyik fő célja tehát az esélyegyenlőség megteremtése, ezért e szabályanyag a „pozitív diszkriminációt” megvalósító jogi normák közé sorolható.

Ezt igazolja az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény (Ebktv.) megszületése is. A jogszabály 27–29. §-ai – Oktatás és képzés fejezetcím alatt – meghatározzák az egyenlő bánásmód elvének a kereteit a különböző oktatási intézményekben, illetőleg alkotmányosan elfogadható kivételként jelölik meg a nemzetiségi (kisebbségi) oktatási formákban való részvétel eseteit is. A pozitív diszkrimináció ugyanis – lényegéből fakadóan – olyanfajta megkülönböztetést jelent, ami nem mindenki számára pozitív: az előnyben, kedvezményben stb. részesítésnek ugyanis lehetnek „vesztesei” is.⁴⁰

³⁸ Lásd: Nektv. 46. § (1) bekezdése.

³⁹ Lásd: Nektv. 47. § (1)–(16) bekezdéseiben foglalt rendelkezéseket.

⁴⁰ Különösen igaz ez olyan országok esetében, ahol a közoktatási, illetve felsőoktatási intézményekben ún. kvótarendszert vezettek be, azaz meghatározták, hogy a képzésben résztvevők

A kisebbségi oktatás jelenlegi rendszere ugyanakkor nem zárja ki a visszaélések, illetőleg a legkülönbözőbb formában megnyilvánuló diszkrimináció lehetőségét sem. Az alábbiakban – a hivatalunkhoz érkezett panaszok, illetőleg a 2004. évben bekövetkezett jogszabályi változások alapján kialakult joggyakorlatra figyelemmel – ezekről szeretnénk beszámolni.

2.

A kisebbségi oktatásban megnyilvánuló visszaállások vázlatos ismertetése az országgyűlési biztos gyakorlata alapján

A beszámoló időszakában különböző típusú oktatási panaszokat vizsgáltunk. Az ügyek egyik nagy csoportját ebben az évben is azok a beadványok tették ki, amelyekben a kisebbségi önkormányzatok az oktatással összefüggő véleményezési és egyetértési jogaik figyelmen kívül hagyását, illetve megsértését kifogásolták. Ehhez a kérdéshez kapcsolódva tárgyaljuk a közoktatási törvény 2003. szeptemberi módosításával létrehozott új jogintézmény, az ún. kilenctagú bizottság szabályozásával, működésével összefüggésben felmerült panaszokat.

Beszámolunk az oktatás területéről hozzánk érkező beadványok másik – a pedagógusok diszkriminatív magatartását sérelmező – csoportjáról is. Végül szólunk a szegregáció jelenségéről, és ismertetjük az ebben a témakörben készült jelentésünket.

2.1.

Az egyetértési jog gyakorlatával kapcsolatos ügyek

A magyar kisebbségi joganyag az ún. együttdöntési jogok segítségével biztosítja a kisebbségek kulturális autonómiáját. Ez azt jelenti, hogy a jogszabályokban felsorolt esetekben a települési és a kisebbségi önkormányzat megosztott hatáskörrel rendelkezik; egyetértési jog esetében a kisebbségi önkormányzat egyetértése nélkül nem lehet érvényes döntést hozni; véle-

bizonyos hányada, részaránya, valamely kisebbséghez tartozó személy legyen. Ebben az esetben az azonos pontszámot elérő, azonos teljesítményt nyújtók közül előnyt élveznek azok, akik valamely kisebbségi (etnikai) csoporthoz tartoznak.

ményezési jog esetében viszont csak a véleménykérés eljárási kötelezettsége él, a vélemény tartalma nem köti a települési önkormányzatot. Az egyetértés-köteles kérdések köre a közoktatás területén a legszélesebb.

Az egyetértési joggal kapcsolatban évről évre az olyan típusú panaszok a leggyakoribbak, amelyek arról tanúskodnak, hogy egyes települési önkormányzatok nincsenek tisztában a vonatkozó jogszabályokkal, vagy nem veszik azokat komolyan. Az általunk vizsgálat ügyekben például úgy akarják a közoktatási intézményeket átszervezni, megszüntetni, illetve úgy kívánják az élükre új vezetőt kinevezni, hogy a kisebbségi önkormányzat egyetértését nem szerzik be, vagy a vétót kifejező határozatot nem akarják figyelembe venni.

Egy kisebbségi önkormányzat elnöke azzal a panasszal keresett meg minket, hogy a települési önkormányzat évek óta nem kéri ki egyetértésüket az alapító okirata szerint kisebbségi oktatást folytató iskola költségvetésének meghatározásakor.

A települési önkormányzat ezt azzal magyarázta, hogy a kisebbségi önkormányzat elnöke mint az iskola igazgatója mindig jelen van a költségvetés megtárgyalásakor, ezért fölöslegesnek tartották a formális megkezesést.

Válaszunkban arról tájékoztattuk a települési önkormányzatot, hogy az egyetértési jog a kisebbségi önkormányzatot mint testületet illeti meg; így az adott kérdésben a kisebbségi képviselőknek határozati formában kell dönteniük. A képviselő-testület határozatát nem pótolhatja a kisebbségi önkormányzat elnökének állásfoglalása. Az önkormányzat elfogadta tájékoztatásunkat.

Egy másik kisebbségi önkormányzat a helyi iskolában tervezett igazgatóváltással kapcsolatos eljárást kifogásolta. Álláspontjuk szerint egyetértési jog illeti őket, a települési önkormányzat azonban csupán a véleményüket kérte.

A közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. évi törvény (Kotv.) 102. § (11) bekezdésének *e*) pontja szerint a helyi kisebbségi önkormányzatot egyetértési jog illeti meg az ún. kisebbségi oktatási intézmény vezetőjének megbízása esetén.

A kisebbségi intézmény fogalmát a Kotv. 121. § (6) bekezdése adja meg. E szerint kisebbségi intézményről beszélünk, ha

1. az iskola alapító okirata tartalmazza a nemzeti, etnikai kisebbségi feladat ellátását, és
2. az iskola ezt a feladatot ténylegesen el is látja, továbbá
3. a tanulók legalább 25%-a részt vesz a programban.

Vizsgálatunk eredményeként megállapítottuk az iskola kisebbségi intézmény jellegét. Az intézmény alapító okirata tartalmazta a kisebbségi feladatok ellátását. A kisebbségi oktatás egyik formája – két közoktatási szakértő véleménye szerint is – példaértékűen valósult meg az iskolában. A részvételi arány pedig 64%-os volt.

A települési önkormányzat állásfoglalásunk ellenére sem kérte ki a kisebbségi önkormányzat egyetértését, ezért azzal az ajánlással kerestük meg az illetékes közigazgatási hivatal vezetőjét, hogy törvényességi ellenőrzési jogkörében eljárva törvényességi észrevételben hívja fel a képviselő-testületet a határozat visszavonására. A beszámoló írásakor az ügy további fejleményei még nem ismertek.

Egy kisebbségi önkormányzat a nemzetiségi oktatást folytató intézmény igazgatójának kinevezése ügyében kérte segítségünket. Panaszuk szerint a nemzetiségi nevelést folytató óvodát és a kisebbségi oktatást végző iskolát a települési önkormányzat összevonta, majd az így létrejött általános oktatási intézmény (ÁOI) alapító okiratából kihagyták a nemzetiségi nevelés feladatának ellátását. Mindez a kisebbségi önkormányzat egyetértése nélkül történt. Az adott helyzetben pedig a települési önkormányzat azért nem kérte a kisebbségi önkormányzat egyetértését az igazgató kinevezéséhez, mert a változtatások következtében már nem minősült kisebbségi intézménynek a közoktatási intézmény.

Vizsgálatunk feltárta, hogy az összevonás előtt mindkét intézmény alapító okirata tartalmazta a nemzetiségi neveléssel/oktatással kapcsolatos feladatok ellátását. Az önkormányzat az óvodába járó gyermekek teljes létszáma után felvette a kisebbségi kiegészítő normatívát, az iskolában azonban a kisebbségi oktatásban résztvevők száma nem érte el a 25%-ot.

A Kotv. 85. § (4) bekezdése úgy rendelkezik, hogy:

„A helyi önkormányzat önállóan vagy más helyi önkormányzattal közösen köteles a közoktatási feladatai megszervezéséhez szükséges önkormányzati döntés-előkészítést szolgáló feladatellátási, intézményhálozat-működtetési és -fejlesztési tervet (a továbbiakban: önkormányzati

intézkedési terv) készíteni. Az önkormányzati intézkedési tervnek figyelembe kell vennie a fővárosi, megyei fejlesztési tervet. Az önkormányzati intézkedési tervnek tartalmaznia kell, hogy az önkormányzat a kötelező feladatait milyen módon látja el, illetőleg milyen nem kötelező feladatokat kíván a helyi önkormányzat ellátni. Tartalmaznia kell továbbá az intézményrendszer működtetésével, fenntartásával, fejlesztésével, átszervezésével összefüggő elképzeléseket. Az intézkedési terv elkészítésekor be kell szerezni – a nemzeti, etnikai kisebbséget érintő kérdésekben – a helyi kisebbségi önkormányzat egyetértését.”

Az önkormányzat nem készített intézkedési tervet, így a kisebbségi önkormányzatnak nem állt módjában az átszervezéssel (összevonással) kapcsolatban egyetértési jogával élni. (Az összevonás idején hatályos közoktatási törvény szerint önmagában az átszervezés, ha nem járt a tevékenységi kör módosításával, nem számított egyetértés-köteles döntésnek.) Ebben az esetben tehát az egyetértési jog gyakorlásának mellőzését az intézkedési terv hiánya okozta.

Az átszervezést, összevonást követően azonban módosították az alapító okiratot is, és kihagyták a nemzetiségi nevelés feladatát. Ezzel a döntéssel a tevékenységi kör módosítása is megtörtént, amihez – a Kotv. 102. § (11) bekezdés a) pontja szerint – ki kellett volna kérni a kisebbségi önkormányzat egyetértését. A nemzetiségi nevelés megszüntetése a Kotv. 88. § (6) bekezdése és 102. § (11) bekezdés a) pontja alapján is egyetértés-köteles kérdés lett volna.

A települési önkormányzat azzal magyarázta a nemzetiségi nevelés megszüntetését, hogy a közoktatási szakértő által készített szakértői vélemény kimutatta: a személyi feltételek hiányosak, a feladat ellátásához minimálisan szükséges két óvodapedagógus közül – bár mindkettő ismerete és beszélt az adott kisebbség nyelvét – csupán az egyiknek volt a Kotv. által előírt végzettsége, a másik óvónő nem akkreditált oktatáson, nemzetiségi továbbképzésen vett részt.

Az önkormányzat ahelyett, hogy a jogszabályi előírásoknak megfelelően biztosította volna a törvényes működést az óvodában, a kisebbségi önkormányzat együttdöntési jogait semmibe véve, a törvényi előírásokat kijátszva, megszüntette a nemzetiségi nevelést. Megállapítottuk, hogy az önkormányzat akkor járt volna el a törvényeknek megfelelően, ha észlelte, hogy az egyik óvónő végzettsége nem megfelelő: képzésre kötelezte volna, vagy más módon biztosítja az előírásoknak megfelelő pedagógust. A nemzetiségi nevelést kérő szülők igényének mindenképpen eleget kel-

lett volna tennie. Az önkormányzat nem „csupán” az egyetértési jog figyelmen kívül hagyásával sértette meg a jogszabályokat, hanem a nemzeti nevelési nevelés megszüntetésével, egyik kötelező feladatának ellátása alól törvénytelenül „mentesítette” magát.

Az önkormányzat, amíg jogokat szerezhettek ezzel – felvehette a kisebbségi oktatás után járó normatívát –, addig „nem tudott” a képesítés hiányáról. Amikor azonban kötelezettség is terhelte volna a kisebbségi nevelés következményeként – bizonyos döntéseihez a kisebbségi önkormányzat egyetértését ki kellett volna kérnie –, akkor az óvodában folyó nevelést már nem tekintette kisebbségi nevelésnek. Egy jogállamban nem megengedhető a jogok gyakorlásának és kötelezettségek teljesítésének tetszés szerinti kiválogatása. Ha a fenntartó komolyan gondolta, hogy nem volt kisebbségi nevelés az óvodában, akkor visszamenőleg vissza kellett volna fizetnie az erre a feladatra jogalap nélkül felvett közpénzt, amit nem tett meg.

Az önkormányzat fenti törvénytelen intézkedéssorozatának következtében az összevont általános oktatási intézmény már nem felelt meg a kisebbségi intézmény fogalmának, így az önkormányzat az igazgató kinevezéséhez nem kérte ki a kisebbségi önkormányzat egyetértését. Álláspontunk szerint ez is törvénytisértést valósított meg, hiszen az önkormányzat egy törvénytisértő döntéssorozat eredményeként érte el, hogy mellőzhesse a kisebbségi önkormányzat egyetértését.

A törvénytisértésekre rámutatva az illetékes közigazgatási hivatal vezetőjéhez fordultunk azzal az ajánlással, hogy törvényességi ellenőrzés jogkörében eljárva tegyen törvényességi észrevételt az intézményeket összevont, az alapító okiratot módosító és az igazgatót kinevező határozatok hatályon kívül helyezése érdekében.

A közigazgatási hivatal vezetője azonban elutasította ajánlásunkat. Ezért a belügyminiszterhez mint a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzésének és a közigazgatási hivatalok ellenőrzésének szakmai irányítását ellátó tárca vezetőjéhez fordultunk.

A BM álláspontja szerint az összevonás és az alapító okirat módosítása törvénytelen volt az egyetértési jog kikérése nélkül. Az igazgató kinevezése során azonban már azért nem kerülhetett sor az egyetértési jog gyakorlására, mert – bár jogsértő eljárások következtében – az ÁOI nem minősült kisebbségi intézménynek. A BM tehát egyetértett azzal, hogy bizonyos határozatok törvénytisértőek voltak, de arra tekintettel, hogy másfél évvel korábbi testületi döntésekről volt szó, hatályon kívül helye-

zésüket nem látta indokoltnak. Azt tartotta szükségesnek, hogy a közigazgatási hivatal vezetője a további törvénysértések elkerülése érdekében hívja fel a képviselő-testület figyelmét a vonatkozó anyagi és eljárási szabályok betartására. A belügyminiszter sajnálatosnak tartotta, hogy az adott településen sérült a kisebbségi neveléshez való jog, de álláspontja szerint a törvényességi ellenőrzés eszközszerrendszere nem biztosít kellő fellépést a hasonló visszasságok megelőzéséhez.

A belügyminiszter álláspontjával nem tudunk teljes mértékben egyetérteni, ugyanakkor fontosnak tartottuk, hogy a jövőre nézve biztosított legyen a nemzetiségi nevelés az adott településen. Ezért egyeztetéseket folytattunk a települési és a kisebbségi önkormányzattal, és az a megegyezés született, hogy a Nektv. 46. § és a Kotv. 120. § (4) bekezdésének megfelelően a két testület ismét felméri a kisebbségi nevelés és oktatás iránti igényeket, és a szülők kezdeményezésének megfelelően – eleget téve a Nektv. 43. § (4) bekezdésének – szervezik meg a nemzetiségi nevelést.

2004-ben új típusú panaszként jelent meg a helyi és az országos kisebbségi önkormányzat vitája arról, hogy bizonyos ügyekben kit illet az egyetértés joga.

Egy nemzetiségi oktatást folytató közoktatási intézmény igazgatójának kinevezése során a fővárosi önkormányzat a Kotv. 102. § (11) bekezdésére hivatkozva kikérte mind a fővárosi, mind pedig az országos kisebbségi önkormányzat egyetértését. Miután a két kisebbségi önkormányzat nem értett egyet egymással (azaz más pályázót támogattak), a fővárosi önkormányzat hozzánk fordult, és állásfoglalásunkat kérte.

A fővárosi önkormányzatot tájékoztattuk arról, hogy a Kotv. 102. § (11) bekezdése szerint egyetértési joga a helyi kisebbségi önkormányzatnak van, és csak a térségi, vagy országos feladatot ellátó intézmény esetében szükséges az országos kisebbségi önkormányzat egyetértése. Olyan helyzet tehát nem állhat elő, amelyben mindkét kisebbségi önkormányzat egyetértését egyszerre ki kell kérni.

Egy másik kisebbség esetében hasonló probléma merült fel. A fővárosi önkormányzat nem tudta eldönteni: térségi, országos feladatot lát-e el az oktatási intézmény, vagy sem, és ezért kikérték mindkét kisebbségi önkormányzat – a fővárosi és az országos – egyetértését. Ebben az esetben is más-más jelöltet támogatott a két kisebbségi önkormányzat.

Az országos feladat definícióját a Kotv. 121. § (1) 27. pontja határozza meg. E szerint: „*országos feladatot lát el a közoktatási intézmény, ha a szolgáltatásait igénybe vevők legalább ötvenegy százaléka – az intézmény székhelyét leszámítva – legkevesebb öt különböző megyéből (fővárosból) élők közül kerül ki, feltéve, hogy az adott feladatot ellátó, szolgáltatást nyújtó közoktatási intézményből legfeljebb három működik az országban (például nemzeti, etnikai kisebbségi feladatot lát el, vallási, világnézeti tekintetben elkötelezett intézményként működik, gyógypedagógiai feladatot lát el); továbbá az e törvény 81. §-ának (10) és (12) bekezdésének alkalmazásában akkor is, ha az adott feladatot az országban egy intézmény látja el*”.

A térségi feladat fogalmát a Kotv. 102. § (1) 45. pontja adja meg: „*térségi feladatot lát el a közoktatási intézmény, ha öt év átlagában szolgáltatásait legalább ötvenegy százalékban – az intézmény székhelyét leszámítva – kettőnél több megyében, illetve a főváros határain kívül élők veszik igénybe*”.

Vizsgálatunk során kiderült, hogy az iskola Alapító Okiratának tanúsága szerint a fenntartó szándéka országos feladat betöltésére irányult, ugyanakkor a beiskolázási adatok alapján az intézmény nem felelt meg az országos feladatot ellátó oktatási intézmény fogalmának.

A panasz kapcsán felmerült az „országos feladat” fogalom módosításának szükségessége. Álláspontunk szerint abban az esetben, amikor egy kisebbségi közösség egyetlen középiskolai szintű oktatási intézménnyel rendelkezik, akkor az intézmény feladatköre nem szűkíthető le az adott beiskolázási adatok alapján, hiszen az iskolának – a jövőre nézve, lévén egyetlen ilyen típusú iskola – országos körben kell biztosítania a nemzeti-ségi oktatás/nevelés feladatát.

A fogalmat azért is tartottuk nemzetiségi összefüggésben alkalmazhatatlannak, mert a magyarországi kisebbségek az ország területét nem egyenletesen népesítik be. A kisebbségi csoportok nagyobb része egy-egy megyében él, és a többi megyében közösségeik nem találhatók meg. A „minimum öt különböző megye” kritériuma így a legtöbb kisebbség esetében irreális.

A fentiek alapján az Országos Kisebbségi Bizottsághoz (OKB), a kisebbségi közoktatással kapcsolatos döntés-előkészítő, véleményező és javaslattevő országos szakértői testülethez fordultunk. Kértük, hogy tájékoztassanak állásfoglalásukról: szükségesnek látják-e az országos feladat definíciójának megváltoztatását, és ha igen, milyen tartalmú módosítást tartanának megfelelőnek.

Az OKB megtárgyalta a kérdést, és az általunk megfogalmazott okfejtés alapján módosítási javaslattal fordult az oktatási tárcához.

2.2.

A konfliktusfeloldás új útjai

A közoktatási törvény 2003. szeptemberi módosításával – részben a mi kezdeményezésünkre – a települési és a kisebbségi önkormányzat megosztott hatáskörébe tartozó ügyekben, a két testület egyet nem értése esetére új jogintézmény jött létre.

Az ún. kilenctagú bizottságban az „érdekelt felek”-en (a települési, és a kisebbségi önkormányzat) kívül az OKB által delegált, az országos szakértői listán szereplő szakértők vesznek részt. A testület a döntését egyszerű szótöbbséggel hozza, és ez pótolja az egyetértést, tehát érdemi döntést jelent. [Kotv. 102. § (13) bekezdés]

Az egyet nem értés esetén létrehozandó testületre akkor van szükség, amikor a helyi közoktatási rendszer működése azért kerül veszélybe, mert az önkormányzat és a kisebbségi önkormányzat nem tud egyetértésre jutni a megosztott hatáskörbe tartozó kérdésekben. A döntés elmaradása a nemzeti, etnikai kisebbségi feladatok ellátásában közreműködő nevelési-oktatási intézmény működését, fenntartását és egyben a tanulók jogait veszélyeztetné, sértené.

A kilenctagú bizottságok működésével kapcsolatban kaptunk néhány tájékoztatást kérő megkeresést. Az egyik kisebbségi önkormányzat elnöke kifogásolta, hogy nem tisztázott, hogy

- *a bizottság zárt, vagy nyilvános ülés keretében hozza döntését,*
- *ki elnököl, ki vezeti a jegyzőkönyvet,*
- *mi az ülés menete, az álláspontok ütköztetésének módja.*

Válaszunkban felhívtuk a beadványozó figyelmét a jogszabály szövegére, miszerint:

„A bizottság maga határozza meg működésének rendjét.”

Azaz a saját működésükre vonatkozó részletszabályok meghatározásában mindig az adott kilenc tagnak kell megállapodnia.

Egyes beadványozók aggódtak az intézmény működőképessége, illetve a törvényesség megtartása miatt, és arra kértek, hogy vegyünk részt annak munkájában, vagy külső megfigyelőként biztosítsuk a törvényességet.

Válaszunkban arról tájékoztattuk a panaszost, hogy a bizottság munkájában részt nem vehetünk és külső megfigyelőként sem befolyásolhatjuk annak eljárását. Kértük azonban, hogy amennyiben bármiféle törvénysértést észlel, jelezze azt, és mi természetesen megtesszük a szükséges intézkedéseket.

Egy másik ügyünkben egy kisebbségi önkormányzat sérelmezte, hogy az OKB csak a települési önkormányzatot tájékoztatta a három kijelölt szakértő nevééről és elérhetőségéről; és hogy a három szakértő zárt körben egyeztetett a települési önkormányzattal, a kisebbségi önkormányzat bevonása nélkül.

A panasz tisztázása érdekében az OKB elnökéhez fordultunk, és kérjük, ismertesse: szabályozta-e az OKB ügyrendjében

- a kilencfős bizottságba küldendő szakértők kiválasztásának rendjét,
- a kapcsolatfelvétel módját (kit kell megkeresni a bizottság összeállításához: a települési, a kisebbségi önkormányzatot, vagy mindkettőt),
- a bizottsági munkán kívüli egyeztetések lehetőségét.

Az OKB elnöke válaszában arról tájékoztattott, hogy megkeresésünkre az alábbi határozatot hozták:

1. A települési önkormányzat mint egyeztetést kérő, vagy más intézményfenntartó megkeresésére az illetékes OKB-tag, az érintett kisebbség képviselője javaslatot tesz a három független szakértőre, a szakértői névjegyzék alapján.
2. A szakértők megbízása az OKB döntése alapján határozattal történik.
3. A települési önkormányzat vagy az intézményfenntartó az egyeztetésre vonatkozó kérését az OKB elnökének vagy az OM Nemzetiségi és Etnikai Oktatási Főosztály címére küldi el. A szakértők delegálásának kérdését az OKB felveszi soron következő ülésének napirendjére.
4. Az OKB határozatáról írásban értesíti az egyeztetést kérő intézményfenntartót azzal a meghagyással, hogy az tájékoztassa erről a kisebbségi önkormányzatot.

Az OKB válaszát elfogadtuk, álláspontunk szerint a határozat megfelelő módon szabályozza a szakértők kiválasztásának rendjét és a kapcsolatfelvétel módját.

Az egyik panaszban felmerült az összeférhetlenség kérdése is. A kilenctagú bizottság eljárását kérő fél kifogásolta, hogy az OKB által delegált egyik bizottsági tag elfogult az ügyben, mert baráti viszonyban van az igazgatói posztra pályázó jelöltek egyikével.

Az adott ügyben cáfolható volt az elfogultság vádja. Mivel azonban ez a kérdés jelenleg nem szabályozott, arra kértük az OKB elnökét, hogy a jövőre nézve (határozatban vagy ügyrendjükben) rendezzék az összeférhetlenség kérdését. Szabályozzák annak a szakértőnek, illetve illetékes OKB-tagnak az adott ügyből való kizárását, akitől az ügy tárgyilagos megítélése nem várható. Az OKB válasza a beszámoló írásakor még nem ismert.

2.3.

Pedagógusok diszkriminatív viselkedése elleni panaszok

Az oktatási panaszok egy jelentős részét a pedagógusok diszkriminatív viselkedését sérelmező ügyek teszik ki. A panasztípusok között előfordul annak a kifogásolása, hogy a cigány gyerekeket nem viszik el kirándulni, nem vehetnek részt az osztályfényképezésen, kimaradnak az ajándékozásokból; tagozatra jelentkezésüket elutasítják. Olyan beadványok is érkeznek, amelyekben azt sérelmezik, hogy pedagógusok a gyermekek származására vonatkozó megalázó kijelentéseket tesznek, vagy fizikailag bántalmazzák őket.

Ezekben az ügyekben minden esetben helyszíni vizsgálatot is folytatunk, a dokumentumok bekérése és tanulmányozása mellett. Személyesen beszélünk az iskola igazgatójával, pedagógusaival. Felvesszük a kapcsolatot a gyermekjóléti szolgálattal, és ha a településen működik cigány kisebbségi önkormányzat, annak képviselőjével is. Tájékozódunk arról, hogy előfordult-e már diszkriminációs panasz az iskolában, ha igen: mit tettek annak orvoslása érdekében; van-e az iskolának esélyegyenlőségi programja; ismerik és igénybe veszik-e az ún. integrációs normatívát, alkalmaznak-e integrációs felkészítést. Felmérjük azt is, hogy hasznos lenne-e a tanári kar részére antidiszkriminációs tréninget szervezni. A panaszos családját is meglátogatjuk. Szükség esetén az összes szereplő részvételével folytatunk egyeztetést.

A gyermekek származására utaló megalázó kijelentések elhangzásának bizonyítása nehéz. Ezt a „vádát” az ügyeinkben minden esetben ta-

gadják a pedagógusok. A helyzetek utólag nem rekonstruálhatók; a gyermekeket csak pedagógus jelenlétében hallgathatnánk meg az iskolában. Ezzel kapcsolatban két probléma is felmerül: egyrészt a gyermekektől nem várható objektív véleménynyilvánítás pedagógus jelenlétében; másrészt a gyermekek érdekeire figyelemmel, nem teremthető olyan helyzet, amelyben a diákok arra kényszerülnek, hogy a továbbiakban is őket tanító pedagógusról véleményt nyilvánítsanak. Az ellentmondó állítások miatt nem lehet megállapítani sem a diszkrimináció megtörténtét, sem annak hiányát.

A diszkrimináció bizonyítottságának hiányában is azzal a kéréssel keressük meg az igazgatót, hogy fordítson kiemelt figyelmet az egyenlő bánásmód biztosítására az iskolán belül, és tegyen meg mindent a diszkrimináció jelenségével szemben. Rendszeresen felajánljuk a segítségünket antidiszkriminációs tréningek szervezéséhez.

Azokban az esetekben, amikor a cigány gyerekeket kihagyják a programokból, az iskola legtöbbször a be nem fizetett osztálypénzre hivatkozik. Amennyiben az adott iskolának van alapítványa, akkor az igazgatóhoz fordulunk, és azt kérjük, hogy támogassák azokat a diákokat, akik az iskolai programokon anyagi helyzetük miatt nem tudnak részt venni.

Arra is van példa, hogy a tanulók nem diszkrimináció következtében maradnak ki az egyes programokból, hanem kapcsolattartási, kommunikációs hiányosságok miatt. Ilyenkor felhívjuk az iskola figyelmét a megfelelő tájékoztatás fontosságára, a szülőket pedig a rendszeres kapcsolattartásra. Szükség esetén a kisebbségi önkormányzat bevonásával is megpróbálunk javítani a szülő és az iskola együttműködésén.

Tagozatra, iskolába való jelentkezés elutasítása esetén mindig ellenőrizzük az iskola magyarázatát; legtöbbször a beiratkozási időn túli jelentkezésre, illetve – felsőbb éveseknél – a nem megfelelő iskolai eredményekre hivatkoznak.

A képesség szerinti osztályszervezési gyakorlat alkalmazásakor ellenőrizzük a konkrét beíratási eljárást; megvizsgáljuk, hogy az iskola biztosítja-e az átjárhatóságot az egyes osztályok között; illetve azt, hogy ez a rendszer nem vezet-e etnikai, nemzetiségi diszkriminációhoz.

Idén egy fizikai bántalmazást sérelmező panaszunk is volt. Egy pedagógus kétszer arcul ütötte a felügyeletére bízott kiskorút. A szülő ezt a cigány származásukkal szembeni előítélet és diszkrimináció megnyilvánulásának tartotta.

A panaszost tájékoztattuk a büntető eljárás lehetőségéről, az iskola

igazgatóját pedig kértük: indítson fegyelmi eljárást a tanárral szemben. A tanárt a bíróság könnyű testi sértés miatt egy év időtartamra próbára bocsátotta. A fegyelmi bizottság pedig a pedagógus előmeneteli rendszerben történő várakozási idejét egy évvel meghosszabbította. Az iskola igazgatója azzal indokolta a büntetés mértékét (amely nem a legszigorúbb, de nem is a legenyhébb fokú), hogy a kolléga több évtizedes munkája során nem fordult elő hasonló eset; és hogy az igazodik a bíróság ítéletéhez, amely a legenyhébb büntetést szabta ki.

2.4.

A szegregáció fogalmának, jelenségének ismertetése

A Magyar Országgyűlés Oktatási és Tudományos Bizottsága 2004. május 19-én tárgyalta a 2003. évi tevékenységünkről szóló országgyűlési biztosi beszámolót. Ennek során szó esett a roma gyermekek iskolai szegregációjáról is. A kérdés komplexitása miatt azt indítványoztuk, hogy a Bizottság külön napirendi pont keretében tárgyalja meg az iskolai szegregáció ügyét. Mindez azzal a céllal történt, hogy a Bizottság az országgyűlés elé terjeszthesse a kérdéssel kapcsolatos javaslatait. Indítványunkat a Bizottság elfogadta.

E tanulmány tárgyalja a szegregáció jogi és szociológiai fogalmát, ismerteti az oktatási szegregáció típusait. Kitér arra is, hogy vizsgálataink során milyen szegregációval kapcsolatos attitűdökkel találkozunk az oktatás szereplői körében. Részletesen kifejtjük a szegregáció és az autonómia elhatárolási szempontjait. Bemutatjuk a jogellenes elkülönítés megállapításának útjait és jogkövetkezményeit, illetve az ombudsman, a kormányzat és az országgyűlés erőfeszítéseit annak felszámolása érdekében.

Eredeti szándékunknak megfelelően *Az oktatási szegregáció kérdései* című tanulmányunkat eljuttattuk a Bizottságnak, annak megtárgyalására azonban a Beszámoló írásáig nem került sor. Az anyag teljes terjedelmében a mellékletben olvasható.

3.

A felsőoktatással kapcsolatos ügyeink bemutatása

3.1.

A nemzetiségi pedagógusképzés helyzete, az Oktatási Minisztériummal kialakított kapcsolatunk

Az Oktatási Minisztériumot stratégiai partnerünknek tekintjük, mert a hazai nemzeti és etnikai kisebbségek sajátos kultúrájának, nyelvének megőrzése érdekében (a család és a kisközösségek mellett) a közoktatás, illetve a felsőoktatás tehet a legtöbbet. A Minisztériumnak egyensúlyoznia kell ugyan a többféle ágazatpolitikai és csoportérdek, jogi kodifikációs és pedagógiai szakmai elvárás között, ez a munkakapcsolatunk mégis alapvetően jónak mondható, az esetleges szakmai (időnként a nem megfelelő ügyvitelből fakadó) vitáink elfogadható konszenzussal zárultak.

A minisztériumok közül a legtöbbször kétségtelenül az oktatási tárcát kerestük meg, s ez a kormányzati szerv kérte ki leggyakrabban a véleményünket valamely jogszabálytervezettel kapcsolatban.⁴¹

Az együttműködés példaként mutatható be a nemzetiségi pedagógusképzésre vonatkozó szabályozás terén megvalósított kooperáció. Többszöri levélváltásra került sor a többciklusú, lineáris felsőoktatási képzési szerkezet bevezetésének egyes szabályairól szóló kormányrendelet kapcsán, amely a nemzetiségi pedagógus szakokat szakiránnyá minősítette, ami közvetlenül sértett kisebbségi érdekeket.

Az ügynek különös aktualitást adott az, hogy a Magyarországi Németek Országos Önkormányzatának jelzése szerint az országos kisebbségi önkormányzatok a véleményezési jogukkal nem élhettek, mivel az említett jogszabály tervezetét részükre az Oktatási Minisztérium nem küldte meg.

Jeleztük a Minisztériumnak, hogy ez a mulasztás sérti a kisebbségi jo-

⁴¹ Ez a kijelentés a valóban érdemi – a kisebbségi jogokat ténylegesen érintő – jogszabálytervezetek esetére igaz, ugyanis, mint e Beszámoló külön fejezetében utalunk rá, a kormányzati jogszabály-előkészítési koordinációs rendszerbe egyes minisztériumok olyan mértékben bevonták hivatalunkat, mintha az ún. közigazgatási egyeztetés tényleges láncszeme lennénk. Az egészségügyi tárca például a minisztérium által készített minden előterjesztést, jogszabálytervezetet stb. megküld részünkre véleményezésre, noha ezekben kisebbségi jogi szempontból releváns körülmény csak elvétve fedezhető fel.

gokat, illetve ellentétes a jogalkotási törvénnyel is. A Nektv. 38. § (1) bekezdés a) pontja ugyanis kimondja, hogy „*az országos önkormányzat véleményét nyilvánít az általa képviselt kisebbséget e minőségében érintő jogszabályok tervezetéről*”. Azonos következtetésre juthatunk, vagyis arra, hogy véleményezési jog illetve volna meg az említett önkormányzatokat, illetve véleménykérési kötelezettség terhelte volna a jogszabály előkészítésért felelős minisztériumot, jelesül az Oktatási Minisztériumot, a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (Jat.) 20. §-a alapján is, amely kimondja, hogy „*a jogalkalmazó szerveket, a társadalmi szervezeteket és az érdek-képviseleti szerveket be kell vonni az olyan jogszabályok tervezetének elkészítésébe, amelyek az általuk képviselt és védett érdekeket, illetőleg társadalmi viszonyokat érintik*”.

Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlatának ismerete ellenére, miszerint a társadalmi érdek-képviseleti szervek véleményének beszerzése a jogszabály közjogi érvényességének nem feltétele, illetve a jogalkotási törvény rendelkezéseinek figyelmen kívül hagyása csak akkor eredményezheti a jogszabály alkotmányellenességének megállapítását, ha az adott jogszabály egyben az Alkotmány valamely konkrét rendelkezését is sérti, úgy véltük, hogy a kérdésre vonatkozó jogszabály, a 252/2004. (VIII. 30.) Korm. rendelet egyes szabályait újra kell gondolni.

Érvelésünk – az országgyűlési biztos töretlen gyakorlatának megfelelően – a következőket tartalmazta:

A jogalkotó a kisebbségi önkormányzatokat azzal a céllal hozta létre, hogy tevékenységük által megvalósulhasson a kisebbségek kulturális autonómiája. A Nektv.-nek a kisebbségi önkormányzatok feladat- és hatáskörét szabályzó paragrafusai azonban önálló döntési jogosítvánnyal szinte egyáltalán nem ruházzák fel a kisebbségi önkormányzatokat, intézményalapítási, illetve -fenntartási lehetőségük pedig gyakorlatilag csak elvi szintű, így a kulturális autonómia megteremtésében a legfontosabb jogosítványuk az ún. „együttdöntési jog”⁴². Kiemeltük, hogy az autonómiának ezt a minimális szintjét mindenképpen biztosítani kell, mert e

⁴² Az együttdöntési jog – a jogalkotó szándéka, illetőleg a Nektv. előírása szerint – azoknak a helyi önkormányzatoknak a döntéshozatali mechanizmusában játszhat szerepet, ahol valamely nemzeti vagy etnikai kisebbség, önkormányzattal – vagy annak hiányában – szószólóval rendelkezik. Az együttdöntési jog bizonyos esetekben egyetértési, más esetekben pedig véleményezési jogot jelent, azonban a véleménynyilvánításra jogosult döntéshozatalból történő „kifejejtése” konkrét jogkövetkezésménnyel nem jár, legjobb esetben ezt a fajta jogsértést a közigazgatási hivatal vezetője teheti kifogás tárgyává.

nélkül valójában a kisebbségek leglényegesebb joga veszne el, s ez nem lehetett a jogalkotó akaratára. (Másképpen, az Alkotmánybíróságnak a jogszabály érvénytelenségére vonatkozó álláspontja sem adhat eleve felmentést a nyilvánvaló eljárási szabálysértésre.)

Az említett kormányrendelet nemcsak a jogalkotási eljárási szabályokat megsértve jött létre, hanem tartalmában is súlyos érdeksérelmet okozott, illetve okozhat a nemzeti és etnikai kisebbségeknek. Kifejtettük, hogy azzal, hogy a nemzetiségi óvodapedagógus, illetve a nemzetiségi tanító képzés szakirányként van szabályozva benne, várhatólag jóval kevesebben jelentkeznek majd rájuk, mintha eleve, szakként lehetett volna felvenni azokat. Ezzel kapcsolatban felhívtuk a figyelmét arra, hogy a Nektv. 46. § (2) bekezdése szerint „*a kisebbségek anyanyelvű, anyanyelvi oktatásához az anyanyelvű pedagógusok képzésének biztosítása állami feladat*”, s ha ezen feladatának az állam csak részlegesen tesz eleget, akkor a kisebbségi kultúra, a kisebbségi identitás megőrzése is veszélybe kerülhet, hiszen, s ezt nem lehet eléggé hangsúlyozni, a nevelés-oktatás ezen a téren egyre nagyobb szerepet játszik.

Továbbá, mivel a szakirányt a hallgatók az oktatás egy későbbi szakaszában veszik fel, a kétnyelvű képzés hatékonyságának terén is kimutatható a hátrány. Ezen túl, a jelenlegi szabályozás szerint a nemzetiségi pedagógusok oklevele felsőfokú C típusú nyelvvizsgálóval egyenértékű, s ha a szakirány csökkentett kreditarányából a nyelvi órák számának csökkentése is következik, úgy ez a szint – vélhetőleg – már nem biztosítható.

Felhívtuk a minisztérium figyelmét arra, hogy a szakiránnyá minősítés finanszírozási hátrányt is jelent, ami hatással lesz a pedagógusképzésben elengedhetetlen gyakorlati képzésre is, illetve az egyébként is nehéz helyzetben lévő „kis” tanszékek megszüntetéséhez vezethet.

Érveltünk azzal is, hogy az európai együttműködés és a globális versenyter felveti (egyebek mellett) a migráns tanulók beilleszkedésének problematikáját is, amely viszont elválaszthatatlan a kétnyelvűség kérdésétől. Emiatt is erősíteni kellene a nemzetiségi tanszékeket, képzéseket, szakokat, hiszen nekik vannak ezen a téren több évtizedes tapasztalataik, nemzetközi kapcsolataik, ezért nem szabad megengedni az ilyen gyakorlati és tudományos műhelyek – gazdasági okokra való hivatkozással történő, már bizonyítottan tervbe vett – leépítését, sőt, éppen ellenkezőleg, kiemelten kellene inkább támogatni őket, mert jelentős szerep juthat nekik az interkulturális nevelésben.

[Magyarországon a nemzetiségi óvónő olyan diplomát kap, melynek

segítségével magyar (egynyelvű), magyar–nemzetiségi nyelvű (kétnyelvű), és csak kisebbségi nyelvű (német, horvát, szerb, román, szlovák stb.) óvodában, óvodai csoportban egyaránt dolgozhat. Tehát, ha a nemzetiségi óvodapedagógus bekerül egy olyan magyar nyelvű óvodai csoportba, ahol, például török, iraki, iráni, afgán, vietnami, kínai, örmény stb. gyermekek is vannak, akkor ő az, aki a legfelkészültebben képes megoldani az itt felvetődő problémákat, hiszen a nemzetiségi képzés során találkozott a kétnyelvűségből fakadó módszertani kérdésekkel is.]

A minisztérium a kisebbségi önkormányzatok véleményezési jogával szemben a jogszabályi megfogalmazásból fakadó („a kisebbséget e minőségében érintő”) „parttalanságra”, a kisebbségi érdeksérelem tartalmára vonatkozólag pedig a képzési szerkezetnek az EU-ban, az ún. „bolognai folyamatban” megfogalmazott korszerűsítési követelményeire hivatkozott, illetve konkrétumok nélkül tagadta az esetleges hátrányokat.

A szakértői szintű megbeszélésen azonban minden vitás kérdést sikerült rendezni. Az OM-delegáció ígéretet tett arra, hogy a jövőben megfelelő határidő tűzésével valamennyi jogszabály tervezetét megküldi az országos kisebbségi önkormányzatoknak, illetve a szakirányi státuszából fakadó hátrányokat a felsőoktatási törvényben kompenzálni fogják (a nemzetiségi pedagógusképzésre a törvény tervezetében öt külön szabály is található).

3.2.

A romológia oktatásával kapcsolatos tapasztalataink, avagy szükség van-e a roma tanulók eltérő oktatására?

Minden évben érkezik néhány olyan beadvány, amely egyes tankönyvek, tanszegedletek téves információit, illetve esetenként kifejezetten előítéletgerjesztő szemléletmódját sérelmezi.

Az esetek többségében érdemi intézkedésre nem volt lehetőségünk – figyelemmel a tudományos élet és kutatás Alkotmányban is rögzített szabadságára –, de emberi jogi szempontból a probléma olyan, amelyben feltétlenül állást kell foglalnunk. Az elkülönítésnek, a hátrányos megkülönböztetésnek a rosszul értelmezett „küldeteses” romológia, illetve ezen belül a romapedagógia tudományosnak látszó legitimációt biztosíthat, amivel nem érthetünk egyet.

Első tézisünk az, hogy a romológia mint interdiszciplináris tudomány, amely a romákról összegyűjtött nyelvi, kulturális, oktatási, demográfiai stb. (össz)tudás rendszerezésével foglalkozik a kilencvenes évektől kez-

dődően, a romák másságának, egzotikus voltának hangsúlyozásával, túlhangsúlyozásával a közbeszédben a roma kultúrát és a roma problematikát akarva-akaratlanul összemossa.

Ha a problémák az etnikus kultúrából fakadnak, akkor azokat csak speciális, a külön kultúrával adekvát módszerekkel lehet kezelni. Az egyetemi, főiskolai romológiaoktatás kiinduló gondolatának lényege, sajnos, pont az, hogy a romák kultúrájának megismerése kulcsot ad a szakemberek számára a romák kezeléséhez, így a majdani munkájukat eredményesebben végezhetik. A gond ezzel az, hogy az etnikus kultúrára adott válasz könnyen átfordítható szegregált bánásmódra is.

A romológiaoktatás célzatos, küldetéses voltának alátámasztására álljon itt néhány, az interneten is olvasható példa:

„A képzés célja a romológia tudományos kérdéseit ismerő és megértő, a cigányság politikai, jogi, nyelvi, kulturális, oktatási, demográfiai, munkaerőpiaci helyzetét értő és értelmezni tudó szakemberek képzése. Fontosnak tartjuk, hogy mind több diplomás (pedagógus, művelődésszervező, szociális munkás, kommunikációs szakember stb.) kerüljön ki úgy az egyetemről, hogy korszerű és tudományosan megalapozott ismeretekkel rendelkezik a magyarországi cigány csoportokról.” (Egyetemi tanszék.)

„A tanszék feladata a romák életének, nyelvének, irodalmának megismeretése a hallgatókkal, valamint ezen ismeretek hasznosítása a pedagógiai gyakorlatban. A főiskola összes hallgatója részesül romológiaképzésben, és pedagógus-továbbképzés keretében is szerezhethetnek az érdeklődők romológiai alapismereteket.” (Főiskola romológiai tanszéke.)

„A népismeret és romológia tanszék szakmai képzést ajánl azon jövőbeli pedagógusok számára, akiket érdekel a különböző etnikumú, és különösen a cigány gyerekek tanítása.” (Egyetemi tanszék.)

„A megyei rendőrök 10 százaléka elvégezte a romológiaképzést, amelynek révén jobban megismerték a romák életét és nyelvét, valamint oldotta az előítéleteket is. Megváltozott azoknak a gondolkodásmódja, akik elvégezték a képzést – mondta a főkapitány.” (Napilapbeli hír.)

Második tézisünk: A romológia által közvetített tudás, információ nem mindig kellően alátámasztott, tudományosan megalapozott.

Kétségtelen tény egyrészt az, hogy a cigányokra vonatkozó ismeretek túlnyomó részét a többség, vagyis a nem cigányok sajátos szemléletmódján átszűrte, fenntartásokkal kezelendő leírásai alapján nyerjük.

Másrészt, amint ezt Terestyényi Tamás kutatása⁴³ is alátámasztja: az általa vizsgált kiadványok több mint kétharmadára „súlyos szakmai-tartalmi gyengeség nyomta rá a bélyegét”, máshol, „pedagógia közeli szövegekben nem sikerült elfogadható színvonalú ismeretanyagot produkálni”. A középiskolai történelem- és társadalomismereti tankönyvek cigányokat érintő szövegei, például igen kevésbé járulnak hozzá a romák történelmének, kultúrájának megismeréséhez.

A felmérés nemcsak azt állapította meg, hogy alacsony arányban – a 74 könyv negyedében sem – említik a romákat, hanem azt is, hogy a romákról szóló szövegrészek terjedelme is csekély. A romákat történelmi vonatkozásban említő 19 tankönyvből például három hozza szóba a roma holokausztot. „A tankönyvek nem sokat tesznek a közkeletű előítéletes hiedelmek elutasításáért, viszont óvatlan megfogalmazásokkal, hátrányos tartalmú asszociációk és következtetések felkínálásával, előnytelen sugallatokkal inkább erősítik, semmint gyengítik az előítéletes gondolkodást” – olvasható a kutatás összefoglalójában.

A romológia részeként, a felsőoktatásban, a pedagógus-továbbképzési rendszerben, számos romapedagógiával kapcsolatos kurzus is fut, amit teljes mértékben, s a leghatározottabban elutasítunk, mert ezeket pedagógiai szempontból semmi sem támasztja alá, emberi jogi szempontból pedig elfogadhatatlanok.

A romapedagógia ti. a gyerekek iskolai problémáit alapvetően az etnikulturális sajátosságok mentén gondolja megragadhatónak. Melyek ezek a sajátosságok: a cigány gyerek motiválatlan, hiányoznak absztrakciós képességei, viszont zenei-művészeti képességei fejlettebbek... Más az időfelfogása... Biológiaiilag korábban érik... Ingerszegény közegből érkezik... Nem alakul ki az önkontroll képessége... Ellenségnek látja az iskolát... Nincsenek kötelezettségei, mindent akkor csinál, amikor jólesik... A cigány szülők rosszul nevelik a gyermekeiket.

Véleményünk szerint, ez a harmadik tézisünk, a romapedagógia a cigány gyereket kiveszi abból a halmazból, amire a pedagógia egésze vonatkozik, vagyis legitimációt biztosíthat az elkülönítésre, holott, ami a roma gyerekek nevelésére, az a hátrányos helyzetű gyerekek, tágabb értelemben, minden gyerek nevelésére igaz. Etnokulturális sajátosságként pusztán a kétnyelvűség értékelhető.

⁴³ A kutatás címe: A középiskolai történelem- és társadalomismeret-tankönyvek romákkal kapcsolatos tartalmai. A tanulmány *A magyarországi romák politikai és emberi jogai, a jogok érvényesülésének társadalmi feltételei* című tanulmánykötetben fog megjelenni.

A romapedagógia elméleti és gyakorlati alapjai című pedagógiai főiskolai szöveggyűjtemény példázata minden előző megállapításunknak: a nem romák sajátlagos szempontból írják le a tényeket, a cigánygyerekek iskolai problémáit a másféle kultúrából vezeti le, igazolja az elkülönítés eszméjét, pedagógiai módszertani szempontból kizárólag a romákra igaz módszert nem említ, tartalmi-szakmai szempontból több helyen áltudományosnak minősíthető.

Vizsgálatunk során a következőket állapítottuk meg:

A szöveggyűjtemény szerkesztői a könyvet hiánypótlónak szánták; céljuk az volt, hogy a csak az idősebb pedagógusok átadott tapasztalataiból megismerhető speciális romapedagógiai ismeretek helyett korszerű és hozzáférhető elméleti tudást nyújtsanak a pedagógusképzésben, illetve a továbbképzésben résztvevők számára.

A szerkesztők az összeválogatott tanulmányrészletek által roma történeti, néprajzi, szociológiai, statisztikai információkból levonható speciális pedagógiai problémákra hívják fel a figyelmet, s adnak rájuk megoldási javaslatokat.

A következtetéseként megfogalmazott pedagógiai módszerek azonban nem speciális metódusok, hanem a jó pedagógustól általában elvárható munkaszervezési, motiválási stb. magatartási formákat írnak le. Minden pedagógiai módszertankönyv a frontális tanítás helyett a csoportos, páros, individuális (a differenciált) nevelést-oktatást, az aktív részvételre motiválást, a tanulók együttműködésére irányuló stb. metódust tartja „jó pedagógiának”.

Emiatt alappal vethető fel a kérdés, van-e egyáltalán romapedagógia? Ha igen, van-e például szerbpedagógia, ukránpedagógia stb. is? Kimutathatóak-e bizonyos, a tanítás során figyelemmel kísérendő etnikai sajátosságok vagy sem?

Álláspontunk szerint, minden olyan általános következtetés, amelyet valamely emberi csoporthoz tartozás tényéből, vagy annak a hiányából vonnak le, sommásága, túlzottan leegyszerűsítő, sztereotip jellege miatt sérti az egyes ember méltóságához való jogát, még akkor is, ha az pozitív tulajdonságot (például jó ritmusérzék) tulajdonít neki. Különösen igaz ez akkor, ha az általános kép negatív, a társadalom egésze által elutasított vonást feltételez egy-egy konkrét személyről – csupán amiatt, hogy valamely társadalmi csoporthoz tartozik.

A destruktivitásra való hajlam, a teljesítőképeség alacsony szintje (a könyv 19. oldalán), az értelmi elmaradottság (119. old.), a cigány család-

dok felelőtlensége, tehetetlensége, az előrelátásának hiánya (121. old.), a devianciára, a bűnözésre való hajlam (163–165. old.) minden egyes embernél külön-külön vizsgálendő, ezeknek általános igazságokként való kijelentése hamis, sőt abszurd. Ezek az állítások mélységesen sérthetik a roma közösség egészének a méltóságát is.

Különösen sértő (és áltudományos jellege miatt is kiemelhető) a könyv két tanulmánya. Az egyik például az elkülönített (szegregált) – az oktatási törvény szerint – jogellenes cigány osztályokat részben a helyi roma gyerekek mintegy 50%-át érintő értelmi elmaradottsággal, részben a létszamarányukkal magyarázza, a másik pedig úgy jut elkerülhetetlenül hibás következtetésre, hogy nem az azonos léthelyzetű társadalmi csoportokhoz méri, nem azokkal veti össze a romák kriminalitását, hanem a magyar társadalom egészét tekinti viszonyítási pontnak.

A könyvnek a romák történetére, társadalmi helyzetére, nyelvi nehézségeire, lakásviszonyaira, az előítéletességre vonatkozó részei többnyire helytállóak voltak, de a kritizált részek miatt sem léptünk fel, mert az antológiát sem tankönyvként, sem tanítási segédanyagként nem használta az intézmény.

Az érdeklődő pedagógustársadalom viszont hozzáférhet a könyvhöz...

3.3.

A diákhitel-igényléssel kapcsolatos megkülönböztetés

Az egyik nemzetiségi kisebbség országos szervezete azzal a panasszal fordult hozzánk, hogy a diákhitel felvételét lehetővé tevő hatályos jogszabályok hátrányosan érintik a magyarországi nemzetiségi állampolgárok esélyeit.

A hallgatói hitelrendszeréről és a Diákhitel Központról szóló 119/2001. (VI. 30.) Korm. rendelet (továbbiakban: Rendelet), illetve az Oktatási Minisztérium (OM) által létrehozott Diákhitel Központ Rt. Üzletszabályzata előírásai alapján csak a Magyarország területén működő felsőoktatási intézményekben tanulói jogviszonnyal rendelkező magyar állampolgárok jogosultak a diákhitel igénybevételére. A Rendelet szerint ugyanis a hallgatói hitel igénybevételének feltétele:

„3. § (1) Hallgatói hitelre – egyéni hitelbíráló és kockázatértékelés nélkül – az a magyar állampolgár jogosult, aki

a) a felsőfokú akkreditált iskolai rendszerű szakképzésben, valamint felsőoktatási intézmény által folytatott akkreditált főiskolai és egyetemi

szintű alapképzésben, kiegészítő alapképzésben vesz részt – államilag finanszírozott, illetőleg költségterítéses –, beiratkozott hallgatóként vagy tanulóként (a továbbiakban együtt: hallgató) az Ftv. által meghatározott képzési formákban;”

A Rendelet 2. §-a a) pontjában, az értelmező rendelkezések között így határozza meg a felsőoktatási intézmény fogalmát:

„a felsőoktatásról szóló 1993. évi LXXX. törvény (a továbbiakban: Ftv.) 1. számú mellékletében felsorolt intézmények és az akkreditált iskolai rendszerű felsőfokú szakképzést folytató szakközépiskola”.

A Ftv. hatálya a Magyar Köztársaság területén működő felsőoktatási intézményekre terjed ki (Ftv. 1. § a) és 1. sz. melléklete is csak a Magyar Köztársaság felsőoktatási intézményeit sorolja fel).

A kisebbségi közösség sérelmezte, hogy a külföldön tanuló magyar állampolgárokat nem illeti diákhitel. Felmerült a hátrányos megkülönböztetés kérdése is, hiszen a vonatkozó jogszabályok hátrányosan érintik a magyarországi – külföldön tanuló – nemzetiségi állampolgárokat.

Ugyanakkor az egyenlő bánásmód kötelezettsége az oktatás területén nem csupán a magyarországi egyetemeken tanuló diákok vonatkozásában áll fenn. Az oktatásban alkalmazott megkülönböztetés elleni küzdelemről szóló ENSZ Egyezmény kihirdetéséről rendelkező 1964. évi 11. tvr. 3. cikk c) pontja kimondja:

„a tandíjak terén, az ösztöndíjak odaítélése és a tanulók bármilyen más formában történő segélyezése terén, továbbá a külföldi tanulmányokhoz esetleg szükséges engedélyek és könnyítések megadása terén nem engedik, hogy állampolgáraikat a hatóságok megkülönböztetett elbánásban részesítsék, kivéve az érdemek, illetve a szükségletek alapján;”

Az Európa Tanács Nemzeti Kisebbségek Védelméről Szóló, Strasbourgban, 1995. február 1-jén kelt Keretegyezményének kihirdetéséről rendelkező 1999. évi XXXIV. törvény (Keretegyezmény) 12. cikk 3. pontja leszögezi:

„A Felek kötelezettséget vállalnak arra, hogy előmozdítják a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek számára az oktatáshoz minden szinten a hozzájutás esélyegyenlőségét.”

Az ügy tisztázása érdekében tájékoztatást kértünk az oktatási tárcától.

A minisztérium arról informált minket, hogy a Kormány időközben határozatot hozott az Európai Felsőoktatási Térség megvalósítása érdekében a hallgatói mobilitás elősegítéséről. A 2082/2004. (IV. 15.) Korm. határozat 2. pontja így szól:

„A Kormány ...

2. felhívja az érintett minisztereket, hogy vizsgálják meg és ennek függvényében dolgozzák ki a hallgatói hitel külföldi felsőfokú tanulmányokhoz történő igénybevételének feltételeit, tegyenek javaslatot a szükséges jogalkotásra;”

A kormányhatározat végrehajtására munkacsoport alakult az OM, a Pénzügyminisztérium, valamint a Diákhitel Központ Rt. munkatársainak részvételével. A munkacsoport véleménye szerint ki lehet bővíteni a diákhitel-igénylés körét, azonban több megoldásra váró probléma is felmerült ezzel kapcsolatban:

- hogyan lehet a behajtást biztosítani azokban az esetekben, amikor a diákhitelt igénylő külföldön marad és nem törleszt;
- miként lehet a külföldön fennálló hallgatói jogviszonyt bizonyítani, (szükség van-e a figyelembe veendő külföldi felsőoktatási intézmények taxatív felsorolására);
- az igénylés kiterjesztésével a hitel összege módosulni fog.

A beszámoló írásának időszakában tehát ezeknek a problémáknak a megoldásán dolgozik a Pénzügyminisztérium. Az OM tájékoztatása szerint, mivel a rendelettervezetnek az új felsőoktatási törvénytervezettel történő összehangolására is szükség van, a rendelet hatálybalépése a 2005/2006. tanév kezdetére várható.

IV. Kisebbségi jogok az elektronikus médiában

1. Az ombudsmani vizsgálat lefolytatását lehetővé tévő hatásköri szabályok bemutatása

Az Alkotmány 32/B. §-a, valamint az Obtv. 1. §-a értelmében az ombudsmannak az a feladata, hogy az alkotmányos jogokkal kapcsolatban tudomására jutott visszasságokat kivizsgálja vagy kivizgáltassa és orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményezzen.

Az Obtv. 29. § (1) és (2) bekezdése – pozitív és negatív hatásköri szabályok megállapításával – felsorolja azokat a hatóságokat, illetőleg állami szerveket, amelyekre egy országgyűlési biztosi vizsgálat kiterjedhet.

Az ombudsman által vizsgálható hatóságok között nem szerepelnek még az ún. „közszolgálati feladatokat” ellátó sajtószervek sem, azonban nem fér kétség ahhoz, hogy – jogi státuszuktól függetlenül – olyan gazdasági társaságokról van szó, amelyek közszolgáltatást nyújtanak.

A közszolgáltatást nyújtó szervek között különbséget lehet tenni aszerint, hogy tevékenységük során mennyiben látnak el kifejezetten állami, illetve az állam által valamilyen formában támogatott vagy kizárólag üzleti célú („kereskedelmi”) feladatokat.

Különbséget kell tenni aszerint is, hogy az egyes közszolgáltatást nyújtó médiák mennyire vannak monopolhelyzetben – azaz a lakosságnak van-e reális választási esélye a különböző szolgáltatók igénybevétele terén.

A fentiek alapján tehát – hivatalból – az alábbi írott vagy elektronikus formában megjelenő médiumokat vizsgáltuk:

- a közszolgálati feladatot ellátó elektronikus műsorszolgáltatókat (Magyar Televízió, Magyar Rádió);
- azokat az elektronikus műsorszolgáltatókat, amelyek állami támoga-

tásban részesülnek annak vállalása fejében, hogy elősegítik a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok érvényesülését,⁴⁴

- végezetül vizsgáltuk – legalábbis a jogi szabályozás és a fenntartás elveit illetően – azokat az egyébként nyereségérdekeltségű alapon működő kereskedelmi médiumokat is, amelyek az ország különböző térségeiben az elektronikus műsorszórás vagy műsorszolgáltatás terén egyértelmű monopóliummal rendelkeznek.⁴⁵

2.

A vizsgálat célkitűzéseinek, koncepciójának bemutatása

A Nektv. 18. §-a értelmében „a közszolgálati rádió és televízió – külön törvény rendelkezései szerint – biztosítja a nemzeti vagy etnikai kisebbségi műsorok rendszeres készítését és sugárzását”. A Nektv. 18. § (2) bekezdése pedig az állam feladatává teszi azt is, hogy a kisebbségek által lakott területeken „mozdítsa elő” az anyaországból származó rádió- és televízióadások vételét.

A sajtóról szóló 1986. évi II. törvény (Stv.) 2. § (1) bekezdése ugyancsak egy sajtós alanyi jogot fogalmaz meg, amikor deklarálja, hogy „a Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van arra, hogy tájékoztatást kapjon szűkebb környezetét, hazáját, a világot érintő kérdésekben”. Az Stv. szerint a sajtó feladata, hogy a hírközlés más eszközeivel összhangban, hiteles, pontos és gyors tájékoztatást nyújtson.

Az Európa Tanács Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keret-egyezményét és a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartáját 1999-ben Magyarország is ratifikálta, és ezzel vállalta megfelelő intézkedések megtételét annak érdekében, hogy a közszolgálati feladatokat ellátó média, kisebbségi nyelveken készült műsorokat is programjába iktasson. Hazánk vállalta továbbá a kisebbségi anyanyelvű sajtóorgánumok létesítését és fenntartását, a tömegtájékoztatási eszközök nem magyar nyelvű tudósításai elkészítéséből adódó többletköltségek fedezését, és a kisebbségi újságírók képzésének a támogatását is.

⁴⁴ Az állami támogatást tágan értelmeztük, ide soroltuk például a frekvenciákra kiírt pályázatok kedvező elbírálását is, ha a pályázati feltételek között a kisebbségi jogok biztosításával kapcsolatos kötelezettségvállalás is szerepelt.

⁴⁵ Az egyes kábeltelvízió társaságok, közösségi tévék sorolhatók ebbe a körbe.

A fentiekben vázolt kötelezettségeknek megfelelően, a rádiózásról és televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény (médiatörvény) is rögzíti, hogy a közszolgálati műsorszolgáltató kötelessége elősegíteni a magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségek kultúrájának és anyanyelvének ápolását, az anyanyelvükön való részletes tájékoztatást.

A nemzeti hírügynökségről szóló 1996. évi CXXVII. törvény 2. § (1) bekezdés g) pontja a nemzeti hírügynökség közszolgálati feladatai között sorolja fel a hazai nemzeti és etnikai kisebbségek életéről szóló, rendszeres és tényszerű tájékoztatás nyújtását.

A vizsgálat szempontjából nem hagyhattuk figyelmen kívül az Alkotmányban rögzített, a szabad véleménynyilvánításhoz fűződő jogot, továbbá azt az alkotmányi rendelkezést, mely szerint „a Magyar Köztársaságban mindenkinek alanyi joga van a közérdekű adatok megismerésére, illetőleg terjesztésére”.

A közérdekű adatok fogalmát a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (Avtv.) határozza meg, és anélkül, hogy itt a jogi szabályozás részletes elemzésébe bocsátkoznánk, elegendő tényként leszögeznünk azt, hogy a közérdekű adatok megismerésének (megismertetésének) az egyik legfontosabb eszköze az elektronikus média.⁴⁶

A fentiek alapján a nemzeti és etnikai kisebbségekkel kapcsolatos médiafeladatokat alapvetően két csoportba soroltuk, ezért a vizsgálatunk során különös figyelmet szenteltünk az alábbi kérdéseknek.

1. Mivel a közérdekű adatok és információk megismerése mindenkit megillető általános alkotmányos jog, amelynek gyakorlása nem függhet a magyar nyelv ismeretétől sem, kérdés, hogy a jogilag elismert kisebbségi közösségek és az azokhoz tartozók esetében, az elektronikus média tájékoztató funkciója megfelelő módon érvényesül-e.
2. Az Alkotmányban és az annak végrehajtását célzó Netkv.-ben az állam kifejezett kötelezettséget vállal a nemzeti és etnikai kisebbségek

⁴⁶ Jóllehet az Országgyűlés, illetőleg az önkormányzatok ülései is főszabályként nyilvánosak, tehát elvileg bárki személyesen is részt vehet ezeken, és közvetlenül juthat hozzá az országos vagy a helyi közügyekkel kapcsolatos információkhoz, közérdekű adatokhoz, a gyakorlatban csak igen ritkán fordul elő, hogy a polgárok személyes részvételükkel kísérelnék meg „információéhségük” kielégítését. Ehhez képest az Országgyűlés üléseiről élő közvetítést sugároz mind a Magyar Televízió, mind a Magyar Rádió, és a fejlettebb infrastruktúrával rendelkező településeken is bevett szokássá vált az önkormányzatok képviselő-testületeinek (közgyűléseinek) üléseiről való helyi közvetítés. Ez általában a lokális kábeltévé-szolgáltatók és az önkormányzat megállapodásától függ.

asszimilációjának a megakadályozására – lényegében arra, hogy biztosítsa a nyelv- és identitásvesztés ellenében ható feltételeket. Kérdés, hogy e körben – például a kultúra és a hagyományápolás, valamint az anyanyelvhasználat biztosítása terén – a közszolgálati média megfelel-e a kisebbségek igényeinek, illetőleg az elektronikus médiумokkal szemben támasztott általános elvárásoknak.

Tisztában vagyunk azzal, hogy a médiának van – a fentiekben megjelölten kívül – egy sajátos, ún. véleményformáló funkciója is. Azaz a média akár a hírműsorok, akár a szórakoztatást célzó műsorai sugárzásával alkalmas arra, hogy meghatározó befolyást gyakoroljon a közvéleményre, felhívja a figyelmet bizonyos társadalmi jelenségekre, erősítse vagy eloszlassa az egyes csoportokkal vagy jelenségekkel kapcsolatos sztereotípiákat, tehát aktívan alakíthatja a közvélekedést. Ezért tartjuk megalapozottnak például azokat a kijelentéseket, amelyek a médiát önálló („negyedik”, „ötödik” stb.) – de nem feltétlenül párt- és politikasemleges, illetőleg a politikától független – hatalmi ágának tartják.

Jelen vizsgálatunk keretében azonban szándékosan – sőt, a megállapításainkról készített jelentésben is hangsúlyozottan – nem állt szándékunkban a média ezen véleményformáló funkciójának az elemzése, különös figyelemmel arra, hogy erről a témáról az elmúlt évek során készített országgyűlési biztosi beszámolóban viszonylag részletesen szóltunk, az ún. „gyűlöletbeszéddel” kapcsolatos problematika során.⁴⁷

3. Az egyes javaslataink (ajánlásaink, kezdeményezéseink) fogadtatása

Tekintettel arra, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségek jogainak érvényesülése a médiában címet viselő jelentésünket teljes terjedelmében közzé tesszük Beszámolónk függelékében, így annak megállapításait e fejezet keretében felesleges lenne megismételni.

⁴⁷ Azért tartjuk fontosnak ezt leszögezni, mert – a kifejtettek ellenére – érkeztek hozzánk olyan bírálatok, illetőleg kritikai észrevételek, amelyek a jelentés hiányosságaként említik meg, hogy az nem tér ki, illetve nem foglalkozik hangsúlyosan a cigányságot érintő problémákkal, így különösen a roma kisebbséget terhelő előítéletességgel stb.

Szólnunk kell ugyanakkor a jelentés fogadtatásáról, illetőleg arról, hogy az egyes címzettek – ajánlással, kezdeményezéssel, jogalkotási javaslattal érintett főhatóságok, illetőleg közmédiaumok – miként reagáltak megállapításainkra.

Mindenekelőtt el kell mondanunk, hogy kezdeményezésünknek megfelelően az Országgyűlés Emberi jogi, kisebbségi és vallásügyi bizottsága 2004. november 3-án – külön napirendi pont keretében – megtárgyalta és egyhangúlag elfogadta a jelentést, amellyel párhuzamosan olyan értelmű határozatot is hozott, hogy támogatja és sajátos eszközeivel előmozdítja ajánlásaink, javaslataink gyakorlati megvalósítását.

Az alábbiakban a jelentés „Intézkedések” címet viselő, IX. fejezetében foglalt javaslataink (ajánlásaink, kezdeményezéseink stb.) sorrendjében szeretnénk röviden bemutatni a jelentésünkre adott válaszokat.

Intézkedéseink körében első helyen a Magyar Köztársaság Kormánya részére fogalmaztunk meg általános – az országos kisebbségi önkormányzatokkal, illetőleg a kisebbségek elismert kulturális és művészeti szerveivel való – együttműködést biztosító javaslatcsomagot. Ezek körében javasoltuk például, hogy a kisebbségi műsorok készítésére hivatott műhelyek (szerkesztőségek, rovatok) a közszolgálati televízió és rádió belül rendelkezzenek az eddiginél nagyobb szervezeti és költségvetési önállósággal, és egy olyan függetlenséggel, amely a kisebbségi médiában biztosítja a sajtó és véleménynyilvánítás szabadságát, a szó szoros értelmében vett pártatlanságot és a pluralitást annak érdekében, hogy a kisebbségi média ne váljék egyetlen politikai párt vagy egyetlen szervezet kizárólagos szócsövévé.

Javaslatunkra a Kormány részéről a kancelláriaminiszter válaszolt, aki nem vitatta ugyan javaslataink megalapozottságát és jogosságát, azonban annak a véleményének adott hangot, hogy „*a kisebbségi médiára irányadó joganyag felülvizsgálatra vonatkozó koncepció... kidolgozása nem különíthető el a rádiózásról és a televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény... átfogó felülvizsgálatának kérdéskörétől*”.

Ezzel a Kormány gyakorlatilag visszautasította a kisebbségi médiára vonatkozó javaslatunkat, elismerve azt is, hogy a médiatörvény módosítására – lévén az ún. „kétharmados” törvény – a jelenlegi politikai erőviszonyok mellett, illetőleg politikai konszenzus hiányában gyakorlatilag nincs esély.

Ezt a választ nem tudjuk elfogadni, mert ugyan felhozhatók érvek a médiatörvény átfogó felülvizsgálatának a szükségessége mellett, azonban

éppen a kisebbségi média jelenthet egy olyan területet, amely szabályozásának kérdésében a kétharmados parlamenti támogatás is megszerezhető. Ennek elsősorban az az oka, hogy ezeket a szabályokat az európai elvárásoknak való megfelelés miatt is meg kell alkotni, és itt elsősorban nem az uniós tagságból fakadó kötelezettségekre gondolunk, hanem az egyéb, nemzetközi kötelezettségvállalásainkra is.⁴⁸

Javasoltuk továbbá a Magyar Köztársaság Országgyűlésének – illetőleg a jogszabály-előkészítéséért felelős Kormánynak –, hogy az Ötv. módosításával tegye az önkormányzatok konkrét feladatává „*a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok érvényesülésének biztosítása mellett*” a kisebbségi polgárok anyanyelvi tájékoztatásában való közreműködést is.

Az Ötv. a helyi önkormányzat által ellátandó kötelező feladatok körében ugyanis ez idő szerint is tartalmazza ezt a feladatot, azonban annak túl általános megfogalmazása miatt, csak nehezen értelmezhető, hogy konkrétan mit kell, mit lehet megkövetelni az önkormányzatoktól.

Különböző jogszabályokból ugyan „összeollózható” azon feladatok köre, amelyek közvetlenül vagy áttételesen a kisebbségi jogok érvényesülését hivatottak szolgálni, ettől függetlenül azonban egyáltalán nem lenne felesleges, ha az Ötv. – legalább példálózó jelleggel – egyes feladatokat konkrétan is megjelölne. Ilyen feladat lehet – és erre nemcsak a médiavizsgálat apropóján mutattunk rá – az Alkotmány 61. §-ának megfelelő jogszabályok megalkotása. Az Alkotmány 61. §-a tartalmazza a közérdekű adatok-információk megismeréséhez fűződő alkotmányos alapjogot, amelyet az Avtv. értelmében mindenki számára gyakorolhatóvá kell tenni. A mi értelmezésünk szerint ezt a szabályt – összevetve a Nektv., valamint az Ebktv. rendelkezéseivel – úgy kell alkalmazni, hogy a magyar nyelvet nem, vagy csak kevésbé ismerő honfitársaink számára is „fogyasztható formában” álljanak rendelkezésre a közérdekű adatok és információk. Meg kell jegyeznünk, hogy ennek azért vannak bizonyos hagyományai is, hiszen például a kisebbségi önkormányzati választások alkalmával a különböző tájékoztatókat, illetőleg a kisebbségi szavazólapokat, kisebbségi nyelven is a választópolgárok rendelkezésére bocsátják.⁴⁹

⁴⁸ Magyarország az Európa Tanács tagjaként csatlakozott egy sor olyan, az ET égisze alatt megszületett nemzetközi egyezményhez, amely az európai regionális és nyelvi kisebbségek jogaival foglalkozik, és természetesen vannak olyan feladatok is, amelyeket az egyes országok közszolgálati médiumain lehet, sőt kell számon kérni.

⁴⁹ Amennyiben arról születne politikai döntés, hogy a kisebbségi törvény személyi hatályát kiterjesztik az egyes uniós tagállamok Magyarországon letelepedett polgáira is, értelemsze-

Javaslatunkat mind a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter, mind a belügyminiszter elutasította, lényegében az alábbi érvek alapján:

- olyan kétharmados törvény megalkotásáról van szó, amelynek elfogadását nem látják biztosítottak;
- álláspontjuk szerint a médiával kapcsolatos feladatok meghatározása potenciálisan sértené az önkormányzatok autonómiáját;
- ha a törvény meg is határozná ilyen feladatokat, az államnak biztosítania kellene az azok végrehajtásához szükséges forrásokat (amelyek a levelek tartalmából kikövetkeztethetően nem állnak rendelkezésre).

A kancelláriaminiszter szóvá tette továbbá, hogy javaslatunk „nem elég konkrét” (nincs pontosan kifejtve).

A válaszokat nem fogadjuk el, és a megállapításainkat, javaslatainkat illető kritikával csak annyiban érthetünk egyet, hogy a Kormány tagjai részére valóban részletesebb, indokoltabb formában szükséges ezek megfogalmazása. Ennek a kívánalomnak 2005 folyamán – e Beszámoló benyújtását követően – eleget fogunk tenni.

Médiajelentésünk záró fejezetében javasoltuk a nemzeti kulturális örökség miniszterének, hogy gondoskodjék olyan jogszabály megalkotásáról, amely biztosítja a közszolgálati műsorszolgáltatók kisebbségi műsorainak, illetve a nyersanyagjellegű film- és hangfelvételeknek a jövő generáció részére történő megőrzését (archiválását).

Felvetésünkre a kulturális minisztériumból is érkezett válasz, de arra a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter is reagált. Kiss Péter úr válaszában arról biztosított, hogy a 2005. évben „előreláthatólag létrejön a Nemzeti Audiovizuális Archívum (NAVA), amelynek feladata nemcsak ezen műsorszámok rögzítése, hanem megfelelő formában történő feldolgozása, illetve... a nyilvánosság számára hozzáférhetővé tétele lesz”. Kancelláriaminiszter úr válaszát javaslatunk elfogadásaként értékeltük, és utóvizsgálat keretében fogjuk áttekinteni, hogy az új intézmény létrehozása megoldotta-e az archiválási problémákat.

Dr. Hiller István kultuszminiszter úr – lényegében a kancelláriaminiszterrel azonos tartalommal, azonban sokkal részletesebben – arról adott tá-

rúen megőné az igény az anyanyelvi – magyar szempontból idegen nyelvű – tájékoztatás iránt. Egvelőre Németország és Ausztria, valamint Szlováki, Szlovénia, Görögország és Lengyelország Magyarországon élő polgáira gondolunk, azonban az Unió bővítése függvényében számolni kell Horvátország, Bulgária és Románia állampolgáraival is, akik, ha letelepednek Magyarországon, lényegében a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok teljes egészét élvezhetnék.

jékoztatást, hogy a NAVA felállításáról szóló törvény kiterjed minden olyan műsorszám hatályára amely „hazánk történelme, kultúrája, vagy a magyar társadalom bemutatása szempontjából a jövőben kortörténeti dokumentumként szolgálhat”. A minisztérium álláspontja szerint e csoportba a nem magyar műsorszolgáltató által előállított műsorszámok is beletartozhatnak. A miniszter úr rámutatott arra is, hogy a NAVA által gyűjtött „audiovizuális-köteles példány” fogalmába beletartozik a nemzeti és etnikai kisebbségek életével foglalkozó műsorszámok döntő többsége is, tehát az általunk javasolt archiválási feladat ellátására lesz lehetőség.

Ajánlással fordultunk a Magyar Köztársaság külügyminiszteréhez, valamint az Informatikai és Hírközlési miniszterhez is annak érdekében, hogy vizsgálják felül a hírközlés és a műsorszórás terén a szomszéd országokkal, illetve a európai államok szervezetével kötött nemzetközi megállapodásainkat. A felülvizsgálat szempontjaiként határoztuk meg az alábbi kérdések áttekintését:

- a) Magyarország megfelel-e a „határon átnyúló televíziózás és rádiózás” biztosítása érdekében megfogalmazott elvárásoknak;
- b) az egyes szomszédos államokkal kötött kétoldalú egyezményekben megfelelő hangsúlyt kap-e a rádiózás és a televíziózás műszaki lehetőségeinek kölcsönös biztosítása;
- c) az említett nemzetközi egyezmények rendelkeznek-e az egyes országok közszolgálati adásainak a tagországok közötti sugárzásának rendjéről, biztosítják-e ezen adások zavartalan és ingyenes vételi lehetőségét;
- d) van-e nemzetközi együttműködés a hírközlési – e körben kifejezetten a médiával foglalkozó – műszaki szakemberek és műsorkészítők (újságírók) kölcsönös képzésére (továbbképzésére), „vendégmunkások” cseréjére;
- e) Az a)–d) pontokban írt elvárásoknak a Magyar Köztársaság ténylegesen eleget tesz-e, megteszi-e az ezek hatályosulásához szükséges intézkedéseket.

A külügyminiszter megkeresésünkre ez ideig nem reagált, az informatikai és a hírközlési minisztérium politikai államtitkára pedig csak arra tett ígéretet, hogy az IHM a Nemzeti Hírközlési Hivatallal és az ORTT-vel egyezteti a kisebbségi médiával kapcsolatos teendőket, amelyekről majd tájékoztatni fognak. E körben egyedüli pozitív tény, hogy ígéretet kaptunk arra is, hogy az ún. „keleti URH” megszűnését követően megvizsgálják a kisebbségi rádióműsorok sugárzásának a lehetőségét.

V. Szociális problémák, hátrányos helyzet etnikai köntösben?

1.

A szociális biztonsághoz, illetőleg a gyermeki (szülői) jogokhoz fűződő érdekek érvényesülésével kapcsolatos ügyeinkről általában

A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa – mint a speciálisnak tekinthető és a magyar jogrendszerben különleges helyet elfoglaló kisebbségi jogok védelmére választott ún. „külön biztos” – annak ellenére kénytelen foglalkozni az Alkotmány 70/E. §-ában deklarált szociális biztonsághoz fűződő, illetőleg az ugyancsak megkülönböztetett jelentőséggel bíró ún. „gyermekjogokkal”, hogy az ezekkel kapcsolatos visszasságok feltárása, orvoslása alapvetően nem tartozik a kompetenciájába.⁵⁰

2004-ben – az elmúlt évekhez hasonlóan – a hivatalunkhoz érkezett panaszügyek több mint 10 százaléka érintette a szociális biztonsághoz és a gyermeki jogokhoz fűződő alkotmányos jogokat. Szociális ügyekben elsődlegesen olyan roma származású panaszosok fordultak hozzánk, akik a munkaerőpiacról kiszorulva, nehéz anyagi körülmények között gondoskodnak a gyermekeikről. Sokan közülük súlyos egészségügyi problémákkal küszködnek. Ezek a családok a piacgazdasági átalakulás igazi vesztesei. A rendszerváltást követő társadalmi és gazdasági folyamatok eredményeként leromlottak a lakhatási feltételeik, jelenleg „mély szegénységben” és növekvő társadalmi kirekesztettségben élnek. A panaszokban felsorolt problémák nem átmeneti, krízishelyzetekre utalnak, hanem tartós és megfordíthatatlan leszakadási folyamatra.

A szociális problémák, de általában a szegénységből következő ügyek azért jelentkeznek a mi vizsgálatainkban (is) „etnikai köntösben”, mert

⁵⁰ Az országgyűlési biztosok közötti – részben a törvény előírásain alapuló, részben praktikus okokból kialakult – „munkamegosztás” szerint, főszabályként a szociális jogok, a gyermeki, illetőleg szülői jogok felügyeletére az állampolgári jogok országgyűlési biztosa, illetőleg általános helyettese rendelkezik hatáskörrel.

az ügyfelek, illetve beadványozók jelentős számban a roma kisebbséghez tartoznak.

A panaszosok beadványaikban valós vagy vélt sérelmeiket, egyáltalán a velük szemben tanúsított hatósági (önkormányzati) bánásmódot, vagy egyszerűen csak a számukra kedvezőtlen döntést azért teszik kifogás tárgyává, mert feltételezik, hogy az valamilyen módon összefüggésbe hozható identitásukkal, illetve a cigánysággal szembeni előítéletességre vezethető vissza.

A bepanaszolt hatóságok eljárását azonban csak akkor tudjuk vizsgálat tárgyává tenni, ha áttekintjük „az alapügyet” is, tehát azt a hatósági (önkormányzati, hatósági) ügymenetet, amellyel kapcsolatban a panaszos megkereste hivatalunkat.

A kisebbségi jogok országgyűlési biztosa immár egy évtizede úgy értelmezi hatáskörét, hogy fő feladata ugyan a kisebbségi jogok betartásának, hatályosulásának a figyelemmel kísérése, de országgyűlési biztosként köteles foglalkozni valamennyi olyan visszássággal is, amely a látókörébe kerül. Ez egyfajta komplex szemléletet jelent: minden ügyet, minden beadványt a maga teljességében vizsgálunk, és még a jelentéktelennek tűnő eljárási törvénysértéseket is szóvá tesszük, nem feledve ugyanakkor, hogy elsődleges feladatunk az etnikai diszkrimináció megállapítása vagy kizárása.

Hasonló a helyzet, illetve a metodikánk a gyermeki és a szülői panaszok kivizsgálása során: ezekre az ügyekre is jellemző a fentiekben már említett „etnicizálódás”. A kisebbségi hovatartozás és az amiatti diszkrimináció vizsgálata körében fontos és önálló szempont a gyermekek, illetőleg a szülők sajátos – részben alkotmányos, részben más törvényekben megállapított – jogainak a védelme.

A Gyertv. betartásának – betartatásának – kérdése ugyanakkor felmerülhet olyan jog- és életviszonyok esetében is, mint például az „örökbefogadások ügye”.⁵¹

Az alábbiakban szeretnénk bemutatni néhány tipikusnak, illetve tanulságosnak minősíthető jogesetet az ombudsman praxisából, mely esetek alkalmasak arra, hogy illusztrálják – hivatalunk tevékenységének ismeretetésén túl – ezt az igen összetett és bonyolult problémakört.

⁵¹ A roma gyermekek örökbefogadásával – a legújabb fejleményekkel, illetőleg az elvi kérdésekkel – e fejezet külön alcímében részletesen foglalkozunk.

1.1.

A területi egyenlőtlenségekből és a decentralizált szociális ellátási rendszerből adódó nehézségek

A panaszosok elsődlegesen a települési önkormányzatok képviselő-testületének, polgármesteri hivatalának tevékenységét kifogásolják, vagy közvetítésünkkel tőlük remélnék segítséget.

Hazánkban a szociális ellátási rendszer jelentős mértékben decentralizált. A szociális és gyermekvédelmi feladatok ellátása a települési önkormányzatok kompetenciájába tartozik. A decentralizáció előnyt jelenthet abból a szempontból, hogy a hátrányos helyzetű lakosok kérelmeiről olyan önkormányzati rendeletek alapján dönthetnek, amelyek a jogszabályok keretei között a helyi viszonyokra és sajátosságokra épülnek. A kisebb településeken a döntések meghozatalát az is segítheti, hogy az önkormányzatok szakemberei több információval rendelkeznek a rászoruló emberek helyzetéről, szükségleteiről. A gyakorlatban azonban jelentős különbségek, sőt kifejezetten egyenlőtlenségek mutatkoznak az egyes települések szociális és gyermekvédelmi feladatainak ellátásában, amelyek elsődlegesen a települési önkormányzatok eltérő anyagi helyzetéből adódnak.

Tapasztalataink szerint a lakóhelyek földrajzi elhelyezkedése jelentősen befolyásolja a hátrányos helyzetű csoportok tagjainak foglalkoztatási lehetőségét, valamint a szociális és gyermekvédelmi szolgáltatásokhoz való hozzájutásukat, illetve az igénybe vehető ellátások minőségét. Jelentős és tartós különbségek vannak az ország egyes régiói és települései között a szociális szolgáltatásokhoz való hozzájutás lehetőségében, valamint azok színvonalában.

A területi egyenlőtlenségekből adódó jövedelmi és ellátásbeli különbségekre utal az a tény is, hogy a szociális és gyermeki jogokat érintő panaszügyeink többsége az északi és keleti régiókból, többnyire hátrányos helyzetű települések lakosaitól érkezett. Sajátos ellentmondás, hogy ezeken a településeken egyre nagyobb számban jelennek meg a szociális problémák, de a kezelésükre szolgáló ellátások épp itt állnak szűkösebb mértékben rendelkezésre, a rosszabb gazdasági, infrastrukturális és foglalkoztatási feltételek miatt. A jelentős forráshiánnyal küszködő kistelepülések önkormányzatainak súlyos gondot okoz, hogy eszköztelenségük miatt a tartós szegénységben élő, egyre jobban kirekesztődő roma lakosság körülményein nem tudnak változtatni. Ezt a helyzetet a települések

állampolgárai, illetve a helyi közügyekért felelős önkormányzatok joggal élhetik meg úgy, hogy a problémáikkal magukra hagyták őket, megfelelő anyagi és szakmai segítség nélkül.

1.2.

Lakásproblémák, lakhatást érintő panaszok

A 2004-ben érkezett szociális jellegű panaszokat áttekintve megállapítható, hogy a beadványozók többnyire az elfogadhatatlan, rossz lakhatási feltételeiket kifogásolták, illetve lakásproblémáik megoldásához kértek segítséget. A roma családok lakhatási körülményekben mutatkozó társadalmi egyenlőtlensége nagyon jelentős. A panaszosok sok gyermekkel, többgenerációs családokban penészes, egészségtelen, fűtetlen lakásokban, 15–20 m²-es szoba-konyhás helyiségekben, gyakran vezetékes víz és villany nélkül élnek.

A panaszosok kifogásolták, hogy önkormányzati bérlakáshoz többéves várakozást követően sem lehet hozzájutni. A KSH 1999-es adatai szerint a bérlakások aránya az EU-átlaghoz (33%) képest nagyon alacsony (8%), jelenleg a bérlakások döntő hányada a helyi önkormányzatok tulajdonában van.⁵² Tapasztalataink szerint az önkormányzatok alig vagy egyáltalán nem építenek új bérlakásokat. A vizsgálataink során a kistelepülésekről többnyire olyan tájékoztatást kaptunk, hogy nincs lakásalapjuk, vagy nem rendelkeznek üres önkormányzati bérlakással. Jellemzően sok az igényjogosult, és kevés a szociális alapon elosztható önkormányzati bérlakás. Ennek ellenére, az elmúlt évekhez hasonlóan 2004-ben is sikerült néhány panaszos lakásproblémájának megoldásában segítenünk, ezek a családok közvetítésünk eredményeként önkormányzati bérlakáshoz jutottak. Ezt azonban nem tekinthetjük igazi sikernek. A megoldást nem a méltányosságon alapuló, diszkrecionális jellegű, egyedi döntések jelentik. A köztulajdonban lévő bérlakásállomány további bővítésére lenne szükség, illetve olyan elosztási szempontok kialakítására, amelyek alapján a szociális támogatásokból élő, szegény roma családok is önkormányzati bérlakásokhoz juthatnak.

Több panaszos is jelezte, hogy jogcím nélkül lakik az általa használt la-

⁵² Közös Memorandum a Társadalmi Befogadásról Magyarországon (JIM) – lásd: www.eselyegyenloseg.hu; A Csatlakozási Partnerség ajánlásaival összhangban a Magyar Köztársaság Kormánya az Európai Bizottság Foglalkoztatási és Szociális Ügyek Főigazgatóságával együttesen készítette el.

kásban. Rendezetlen jogviszony, különösen önkényes beköltözés esetén – figyelemmel a helyi önkormányzati rendeletekre – szinte lehetetlen az önkormányzati szociális bérlakás igénylése.⁵³

A roma családok számára is nagy teherterhelés, hogy jövedelmük nem fedezi lakhatási költségeiket és megélhetésüket. Sok családnak jelent nehézséget, hogy felhalmozódó közüzemi díjhátralékuk, régi OTP-tartozás vagy egyéb hitelintézetektől felvett lakáskölcsön visszafizetésének elmaradása miatt kilakoltatástól, vagy a házuk, lakásuk elárverezésétől kell tartaniuk.

A hátralékok felhalmozódása a jövedelemhiány mellett, tapasztalataink szerint azzal is összefügg, hogy az ügyfél nem kap elegendő, számára érthető tájékoztatást a közszolgáltatótól, ezért nem intézkedik időben tartozásának rendezése érdekében. Kisebb összegű hátraléknál előfordult, hogy közvetítésünk eredményeként részletfizetési vagy egyéb kedvezményt (például a késedelmi kamat elengedése) kapott a panaszos. Ezek intézésébe rendszerint bevontuk a településen működő családsegítő szolgálat munkatársait is, akik személyes segítséget nyújtottak a közszolgáltató és az ügyfél közötti kommunikációban.

Gyakori jelenség, hogy az adott szolgáltató az ügyfél kérelmére engedélyezte a tartozás részletekben történő visszafizetését, de egy-két részlet rendezését követően – jövedelem hiányában – a hátrányos helyzetű család ismételen elmaradt a fizetéssel. Az ilyen típusú ügyek megoldása nagyon nehéz, mert a közszolgáltatók a „visszaesőkkel” szemben elvesztik bizalmukat, és rendszerint nem nyújtanak ismételen, méltányosságból adható, egyéni helyzetet is mérlegelő kedvezményt. Így sajnos több százreszes, milliós nagyságú tartozás is összegyűlhet, amelyet szinte már lehetetlen rendezni saját jövedelemből vagy a jelenleg igénybe vehető szociális támogatások segítségével.

A Szocvtv. rendelkezései alapján 2003-tól a települési önkormányzatok lakhatást segítő adósságkezelési szolgáltatásban részesíthetnek bizonyos családokat, személyeket. Az önkormányzatok pénzbeli támogatást biztosítanak az adósságok kifizetéséhez, feltéve, hogy a támogatott személyek vállalják az adósság és települési önkormányzat által megállapított adósságsökkentési támogatás különbözetének megfizetését, továbbá az adósságkezelési tanácsadáson való részvételt. Az adósságkezelési programot igénybevevők körét jelentősen behatárolja: a különbözet megfizeté-

⁵³ A szociális lakások bérbeadására vonatkozó jogi szabályozás visszásságaival önálló fejezetben foglalkozunk.

sének követelménye, továbbá az, hogy az adósságcsökkentési támogatás mértéke nem haladhatja meg az adósság 75%-át, és összege legfeljebb 200 000 forint lehet, és az adósságkezelés időtartama legfeljebb 18 hónap, amely indokolt esetben egy alkalommal 6 hónappal meghosszabbítható.⁵⁴ A panaszosok többsége – a hosszú éveken keresztül felhalmozódott tartozásának nagysága, illetve a család minimális jövedelme miatt – általában nem jogosult erre a szolgáltatásra. Több településen – anyagi okokra hivatkozva – a 90%-os állami támogatás ellenére sem hozták létre az adósságkezelési szolgáltatást. Ennek hiányában legfeljebb a lakásfenntartási támogatás és az átmeneti segély nyújthat némi segítséget a hátralékosok számára, de alacsony összegük és az átmeneti segély alkalmosságuk miatt jelentősebb tartozás már nem törleszhető belőlük.

Az adósságrendezés szükségességére az országgyűlési biztosok – a kilencvenes évek végétől – több alkalommal is felhívták a Kormány figyelmét. Ezért is tartjuk fontosnak, hogy az elmúlt évben a Kormány az egyes lakáscélú kölcsönökből eredő adósságok rendezésére rendelettervezetet készített.

Az adósságaikat törleszteni képtelen családok helyzetének rendezésére, adósságuk kezelésére tervezett konszolidációs program megvalósítását fontosnak tartjuk, mivel elősegítheti az egyenlőtlenségek csökkentését, bár ez is csak az eladósodott családok egyes csoportjainak jelent megoldást. A kormányrendelet a konszolidációs program fokozatos bevezetését rögzítette, így a 2005. évben csak a 100 000 forint alatti tőketartozással rendelkező adósok bevonására kerül sor.

A kormányrendelet-tervezet véleményezésekor jeleztük, hogy a konszolidációs program megvalósítása során célszerű lenne az érintettek helyzetét jobban megismerni és szükség szerint elemezni. Fontos tudni ugyanis, hogy az egymást követő években hány családot, háztartást fog érinteni a program, és átmenetileg hányan maradnak ki – magasabb összegű tőketartozásuk miatt – a szolgáltatásból. Előfordulhat, hogy az első években épp a leghátrányosabb helyzetű csoportok tagjai szorulnak ki a

⁵⁴ Az Szocvtv. adósságkezelési szolgáltatásának szabályait a 2004. évi CXXXVI. törvény módosította, ez azonban csak 2005. április 1-jével lép hatályba. A módosítás indokolása szerint: „...A lakáscélú hitelhátralékok a jelenlegi adósságkezelési szolgáltatás keretében nem, vagy csak nehezen kezelhetők... Ezért a törvény szerinti módosítás a lakáscélú hitelhátralékok esetén lehetőséget teremt az eddigieknél kedvezőbb feltételek melletti támogatás nyújtására. A módosítás szerint lehetőség nyílik magasabb támogatási összeg (maximum 400 000 forint) igénybevételére, valamint az adósságkezelési szolgáltatás időtartamának legfeljebb 60 hónapra történő megállapítására.”

konzolidációs programból. Sajnos az is elképzelhető, hogy ezek a családok a „várankozás” időszakában elvesztik a lakásukat. A kormányrendelet-tervezet véleményezésekor azt javasoltuk, hogy a magasabb összegű tartozással rendelkezők esetében is szükség lenne olyan közbülső intézkedésekre, amelyek megakadályoznák a családok hajléktalanná válását.

[E Beszámoló készítésének időszakában elfogadták az egyes lakáscélú kölcsönökből eredő adósságok rendezéséről szóló 11/2005. (I. 26.) kormányrendeletet, észrevételeinket azonban nem vették figyelembe a kodifikáció során.]

A hátrányos helyzetű – köztük roma – családok lakhatási problémáinak kezelésében a kormányzati szerveknek és a települési önkormányzatoknak nagyobb szerepet kellene vállalniuk, a leszakadási folyamat megakadályozása érdekében. A hátrányos helyzetű régiókban a forráshiánnyal küszködő települések önkormányzatai sokszor azért nem vállalkoznak államilag is támogatott programok, pályázatok megvalósítására (például önkormányzati bérlakások építésére, vagy adósságkezelési program beindítására), mert tapasztalataik szerint az ilyen típusú szolgáltatások vonzzák a környező települések „szegényeit”. A migrációs folyamat megelőzése és korlátozása fontosabb számukra, mint a néhány millió forintot kitevő támogatás. Erre megoldást a kistérségi szintű szociális ellátórendszer kialakítása és működtetése jelenthetne, így a települési önkormányzatoknak lehetőségük nyílna a szociális terhek és feladatok – helyi érdekeket is figyelembe vevő – szakszerű megosztására.

1.3.

A lakhatási problémák és a gyermeki jogok sérelmének összefüggései

A gyermeki jogok sérelmét ebben az évben is csak szociális, főként lakhatási ügyek esetében vizsgáltuk. A megállapított visszasságok többnyire az anyagi javak, és a minimális létfeltételek hiányával kapcsolatosak.

A szakértők véleménye szerint a bérlakásban élők szegénységi kockázata duplája az országos átlagnak, az egyéb jogcímen, vagy jogcím nélkül lakók szegénységi aránya pedig ennél még magasabb, 26%.⁵⁵ A gyermekszegénység legnagyobb kockázati tényezőjének tekinthető az aktív korú

⁵⁵ Közös Memorandum a Társadalmi Befogadásról Magyarországon (JIM) – lásd: 52. lábjegyzet.

szülők tartós munkanélkülisége, a munkaerőpiacról való kiszorulásuk. Ezek az adatok, állítások megfelelnek a panaszügyeinkben tapasztaltaknak: a szegénység, az anyagi javak hiánya, a szülők munkanélkülisége és a rossz lakhatási körülmények kiemelten sújtják a roma gyermekeket, és súlyosan veszélyeztetik jogaik érvényesülését.

Részleteiben is bemutatunk egy tipikus – a lakhatási feltételek hiányával és a gyermeki jogok sérelmével összefüggő – panaszügyet, amely az önkormányzat együttműködésének eredményeként várhatóan megoldódik.

Az egyik budapesti kerületben közüzemi díjtartozás miatt kilakoltattak egy négygyermekes roma családot. A jegyző tájékoztatása szerint hasonló okok miatt még több mint 30 lakás kiürítése várható. A családot nem tudták olyan módon elhelyezni, hogy továbbra is biztosított legyen a gyermekek családban történő nevelése, gondozása.

Az Alkotmány 67. § (1) bekezdésében foglaltakra figyelemmel – mely szerint „minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemre és gondoskodásra”, – a vizsgálat során a gyermeki jogokkal kiemelten foglalkoztunk.

A jegyző válaszeleveléből, illetve a rendelkezésünkre bocsátott iratokból megállapítottuk, hogy a család közüzemi díjhátralék miatti kiköltöztetése hosszú hónapok óta várható volt. Amennyiben egy családot lakbér- és közüzemi díjhátralék miatt kilakoltatás fenyeget, a családban élő gyermekek – legalábbis – anyagi okból veszélyeztetettnek tekinthetők. Ebben az esetben a család és gyermekjóléti szolgálat hatékony beavatkozása, segítsége, illetve konzultációja elengedhetetlen. A négy kiskorút nevelő család kilakoltatását anélkül kezdték meg, hogy a család és gyermekjóléti szolgálat – a szülővel együttműködve – konkrét tervet dolgozott volna ki a család megfelelő – gyermekekkel együtt történő – elhelyezésére. Ez a mulasztás mindenképpen sérti a Gyertv. rendelkezéseit.

Hangsúlyozandó, hogy a gyermekek lakhatási problémája soha nem oldható meg önmagában, hiszen a gyermekvédelem egyik legfőbb alapelve: gyermeket kizárólag anyagi okból fennálló veszélyeztetettség miatt nem szabad családjától elválasztani.⁵⁶ Erre tekintettel elfogadhatatlan-

⁵⁶ A Gyertv. 7. § (1) A gyermek szüleitől vagy más hozzátartozóitól csak saját érdekében, törvényben meghatározott esetekben és módon választható el. A gyermeket kizárólag anyagi okból fennálló veszélyeztetettség miatt nem szabad családjától elválasztani.

nak és a Gyertv. 7. §-át sértő intézkedésnek tartjuk, ha a családjával együtt kilakoltatott gyermek számára gyermekek átmeneti otthonában, illetve helyettes szülőnél ajánlanak fel elhelyezést, amennyiben ezt egyéb ok nem indokolja.

A Gyertv.-ben felsorolt gyermeki jogokkal összefüggésben a kialakult visszás gyakorlatra, illetve a jövőbeni jogsérelem elkerülése érdekében, továbbá a 46/2002. (VII. 12.) OGY határozat 4. pontjában foglaltakra figyelemmel⁵⁷ a kerületi önkormányzat képviselő-testületénél azt kezdeményeztük, hogy készítsenek átfogó programot, alakítsanak ki új gyakorlatot annak érdekében, hogy a kilakoltatásra váró gyermekes családok még a kiköltöztetés előtt a gyermekjóléti szolgálat közreműködésével megtervezhessék, biztosíthassák későbbi lakhatásukat. Kértük, hogy a program, illetve az annak alapján kialakított gyakorlat a gyermekek veszélyeztetettségét illetően tartalmazza a szükséges preventív elemeket, és hosszú távon megfelelően szolgálja a gyermekek, illetve családok társadalmi integrációjának, reintegrációjának megvalósulását.

A település polgármestere arról tájékoztatott bennünket, hogy kezdeményezésünk eredményeként a díjhátralékkal rendelkező gyermekes családok hajléktalanságának megelőzése érdekében előterjesztést készítettek, amelyet a képviselő-testület hamarosan tárgyalni fog.

1.4.

Segélyezéssel kapcsolatos panaszok

Az elmúlt évben a lakásproblémák mellett a legtöbb szociális panasz a segélyezéssel kapcsolatban érkezett. A sokgyermekes családok általában a segélyek alacsony összegét, az átmeneti, rendkívüli segélyek iránti kérelmeik elutasítását, vagy a segélyezési eljárás menetét, és az ügyintézők hangnemét kifogásolták. A panaszosok sokszor érzik úgy, mint ahogy már jeleztük, hogy az önkormányzatok „cigányellenesek”, és ezért utasítják el kérelmeiket. A segélyezéssel összefüggésben nehézséget jelent a hátrányos megkülönböztetés megállapítása. A szociális ellátások, juttatá-

⁵⁷ „Az Országgyűlés felkéri a lakások és helyiségek bérletére, valamint elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény 90/A. §-a alkalmazásával eljáró hatóságokat, hogy jelen határozatban foglaltak megvalósulásáig, illetve az új jogszabályok hatálybalépéséig – a családok hajléktalansága megelőzése érdekében – az egyes eljárásokban juttassák érvényre a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény 7. §-ában foglalt gyermeki jogokat.”

sok rendszere bonyolult és széttagolt, áttekintése még a szociális szférában dolgozó szakemberek számára sem könnyű. Szinte lehetetlen bizonyítani, hogy valaki cigány származása vagy az egyébként jó szándékú ügyintéző felkészületlensége miatt nem kapott megfelelő tájékoztatást, segítséget.

Az önkormányzatok a segélyezési ügyekben ún. „önkormányzati hatósági” jogkört gyakorolva járnak el, amelyről tudni kell, hogy a döntés meghozatala – a segély iránti kérelem elfogadása vagy elutasítása – a képviselő-testület hatáskörébe tartozik. A képviselő-testület azonban ezt a hatáskörét a szociális ügyekre szakosodott bizottságára vagy – és ez főként a kistélepüléseken jellemző – a polgármesterre átruházhatja.

Az elmúlt évben is előfordult olyan eset, hogy a polgármesteri hivatalban a panaszost, pénzhiányra hivatkozva, lebeszélték a segélykérelem benyújtásáról. Ezzel elesett a kérelem kedvező elbírálásának esélyétől, de egyben kizárták őt a jogorvoslat lehetőségéből is, tehát sérült a szociális biztonsághoz és a jogbiztonsághoz fűződő alkotmányos joga. A szociális ellátásokhoz való hozzáférés egyenlő biztosítása érdekében a polgármesteri hivatalokban meg kell teremteni a feltételeit annak, hogy a segélykérelmek minden esetben benyújthatók legyenek, illetve, hogy a kérelmeket jegyzőkönyvben rögzítsék.⁵⁸

A segélyezéssel kapcsolatos panaszok általánosabb jellegű problémákat is felvetnek. Számos segélyezési, támogatási forma létezik, ennek ellenére hazánkban a szegénység mértéke nem csökkent, sőt több kutatás is jelezte, hogy például a roma lakosság társadalmi kirekesztettsége az utóbbi években tovább növekedett.⁵⁹ A rendszerváltást követően kialakult társadalmi és munkaerő-piaci egyenlőtlenség a segélyezés eszközeivel nem korrigálható. Az egyik legnagyobb gond, hogy a segélyek, szociális juttatások hatékonysága csekély.

Az általunk vizsgált ügyek is azt igazolják, hogy a kapott támogatások

⁵⁸ Ezekkel az ügyekkel kapcsolatban elmondható, hogy általában nem tartják be az írásbeliségre vonatkozó törvényi követelményeket, nemegyszer fordul elő, hogy a panaszos szóban előterjesztett kérelmét – ugyancsak szóban – rövid úton utasítják el. Ehhez képest az önkormányzati hatósági ügyekben is alkalmazni kellene az Áe. szabályait, azaz az ügyfél kérelmét jegyzőkönyvben kellene rögzíteni, a kérelem elutasításáról pedig megfelelő indokolással ellátott írásba foglalt határozatot kellene készítenie részére.

⁵⁹ Szalai Júlia: A társadalmi kirekesztődés egyes kérdései az ezredforduló Magyarországn. *Szociológiai Szemle*, 2002/4. szám.

Kemény István–Janky Béla–Lengyel Gabriella: *A magyarországi cigányság 1971–2003*. Gondolat – MTA Etnikai-nemzeti Kisebbségkutató Intézet, Budapest, 2004

nagyon alacsony összegűek, a családok minimális megélhetését sem garantálják. A beszámolás időszakában is előfordult, hogy a panaszosok végső kétségbeesésükben a hivatalunktól kértek anyagi támogatást. Ezekben az esetekben megkerestük az érintett települési önkormányzatot, majd részletes tájékoztatást adtunk az ügyfélnek a segélyezési eljárás helyi formájáról. A vizsgálatok során az derült ki, hogy a családok többnyire különféle támogatásokban is részesültek, elégedetlenségük főként a segélyek rendkívül alacsony összegéből adódott. A legtöbb segély összege az öregségi nyugdíj legkisebb összegéhez viszonyítva kerül meghatározásra. Az elmúlt években a támogatási összegek „csökkenése” az öregségi nyugdíjminimum relatív értékvesztésének is a következménye.

A segélyezéssel kapcsolatos vizsgálataink közül kettőt ismertetünk részletesebben. Az egyik az emelt összegű gyermekvédelmi támogatás megállapításával, a másik pedig a gyermekvédelmi és egyéb támogatásokból levont adótartozás törvénysértő gyakorlatával foglalkozik. A panaszosok mindkét ügyben azt kifogásolták, hogy az egyébként is alacsony összegű szociális támogatásaik tovább csökkentek.

A kisebbségi önkormányzat elnöke panaszában előadta, hogy egy kiskorú gyerek gyámja. Baleseti nyugellátásban részesül, emellett a kisebbségi önkormányzat jelképes összegű tiszteletdíjat állapított meg számára. Ez utóbbi adóköteles jövedelemnek minősül, tehát választania kell: vagy lemond a tiszteletdíjról, vagy a gyámság alatt álló gyermek elesik az emelt összegű rendszeres gyermekvédelmi támogatástól.

A Gyertv. 20. § (8) bekezdése értelmében az emelt összegű rendszeres gyermekvédelmi támogatás a gyermek tartására köteles és gyámjául rendelt hozzátartozót – az e törvény 19. §-ában előírt feltételeken túlmenően – akkor illeti meg, ha adóköteles jövedelemmel nem rendelkezik, valamint nyugellátásban, baleseti nyugellátásban, nyugdíjszerű rendszeres szociális pénzellátásban vagy időskorúak járadékában részesül.

A miniszteri indokolás szerint az emelt összegű rendszeres gyermekvédelmi támogatás megállapításának akkor van helye, ha „a gyermeket tartásra köteles idős, hátrányos szociális helyzetű rokonaik (például nagyszülők) nevelik gyámként. (...) A gyermeket korábban az ilyen esetben ki kellett emelni a családjából, és ezért az idős nagyszülőt, egyéb rokont nevelőszülőként alkalmazták.”

Az Országgyűlés tehát ennek az intézkedésnek a megelőzése érdeké-

ben tette lehetővé az emelt összegű támogatás folyósítását. Ez a cél azonban nem érhető el maradéktalanul, a Gyertv. ugyanis indokolatlanul szigorúan határozza meg az emelt összegű rendszeres gyermekvédelmi támogatás megállapításának feltételeit.

A rendszeres gyermekvédelmi támogatás megállapításának általános feltétele, hogy a családban az egy főre jutó jövedelem összege ne haladja meg az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegét. A jövedelmi viszonyokat a települési önkormányzatok kötelesek vizsgálni. Mindebből az következik, hogy akár rendelkezik a tartásra köteles hozzátartozó adóköteles jövedelemmel, akár nem, családja egy főre jutó jövedelme nem haladhatja meg a Gyertv. 19. §-ban meghatározott összeghatárt. A jogi szabályozás tehát azonos jogállású és ugyanazon szociális helyzetben lévő személyek (gyámság alatt álló gyermekek) között tesz különbséget pusztán azon az alapon, hogy a családjuk eltérő jogcímen jut jövedelemhez. Véleményünk szerint semmilyen alkotmányos indoka nincs annak, hogy a törvényi feltételeknek megfelelő, tehát rászorultnak tekinthető család kizárólag azért esik el az emelt összegű támogatástól, mert a gyámként kirendelt hozzátartozónak adóköteles jövedelme is van. Ez a kizáró feltétel nincs összhangban azzal az elérni kívánt céllal, hogy a gyámság alatt lévő gyermek, más hasonló szociális körülmények között élő gyermekekhez képest többeltámogatásban részesüljön.

Az emelt összegű támogatás feltételeinek módosítása érinti a szociális szférára fordítandó költségvetési kiadások növelését is. Ezért azzal a jogalkotási javaslattal fordultunk az ifjúsági, családügyi, szociális és esélyegyenlőségi miniszterhez, hogy tekintse át, milyen jogszabály-módosítás szükséges ahhoz, hogy a rászorulóknak ne essenek el indokolatlanul az emelt összegű rendszeres gyermekvédelmi támogatástól.

A választ a beszámoló írásakor még nem kaptuk meg a minisztériumtól.

Az egyik településen a polgármesteri hivatalban olyan törvénysértő gyakorlatot alakítottak ki, hogy az adótartozásokat levonták a gyermekvédelmi támogatásból. A cigány kisebbségi önkormányzat elnöke vizsgálatot kezdeményezett a jogsértés megszüntetésére.

Vizsgálatunk során megállapítottuk, hogy a gyermekvédelmi támogatásból történt adótartozás levonása törvénysértő, és sérti a jogbiztonsághoz, valamint a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz fűződő alkotmányos jogait is.

A rendszeres gyermekvédelmi támogatás célja, hogy elősegítse a szociálisan hátrányos helyzetben lévő családok anyagi támogatását, a gyermek családi környezetben történő ellátását, nevelését, és megelőzze a gyermek kiemelését a családból. Ez a támogatás tehát kizárólag a gyermek érdekeit szolgálja, csak rá fordítható, és nem a szülő esetleges tartozásának kiegyenlítésére. Ennek megerősítésre szolgál a Gyertv. 18.§ (1) bekezdése, amelyben egyértelműen meghatározzák, hogy az önkormányzat képviselő-testülete a gyermekvédelmi támogatást és a rendkívüli gyermekvédelmi támogatást a jogosult gyermeknek folyósítja.

Ezt megerősíti a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény (Vht.) 74. §. f) pontja is, amely kimondja, hogy a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló törvényen alapuló gyermekvédelmi pénzbeli ellátások mentesek a bírósági végrehajtás alól.

A Polgári Törvénykönyv (Ptk.) 328. §-a szerinti engedményezés jogintézményét – amely a polgári jog által szabályozott jogviszonyokban, az egymással mellérendeltségben lévő Ptk. szerinti „személyek” esetén alkalmazható – a közhatalmi pozícióban lévő közigazgatási szerv – jelen esetben az önkormányzat – képviselője rendeltetésével ellentétes módon alkalmazta. Az engedményezésről szóló nyilatkozat ugyanis felhatalmazást adott az önkormányzat polgármesteri hivatala részére, valamennyi szociális ellátásban részesülő adóalannyal szemben egy sajátos adóbehajtásra. Az önkormányzat tehát ezt a polgári jogi jogintézményt arra használta fel, hogy látszólag legális jogi keretet teremtsen a családokkal szemben jelen helyzetükben más módon törvényesen nem érvényesíthető követelések behajtására.

A vizsgálat lezárásakor kezdeményeztük a megyei közigazgatási hivatal vezetőjénél, hogy törvényességi ellenőrzési jogkörében eljárva hívja fel a képviselő-testület figyelmét a jogsértő eljárásra. Kértük azt is, hogy az évek óta levont adó tartozások összegét fizessék vissza a családoknak.

Felkértük továbbá a közigazgatási hivatalt annak tisztázására, hogy a településen bevezetett sajátos adóbehajtási gyakorlatot a gyermekvédelmi támogatás folyósításán kívül, milyen szociális juttatások esetében alkalmazták. Indítványoztuk azt is, hogy ha ilyenekre sor került, akkor ezek törvényességét is vizsgálják felül.

A közigazgatási hivatal vezetője arról tájékoztatott bennünket, hogy időközben a települési önkormányzat képviselő-testületének döntése alapján azonnali hatállyal leállították a rendszeres gyermekvédelmi támogatásból történő adó tartozások levonását. Ezen túlmenően a közigaz-

gatási hivatal munkatársa helyszíni vizsgálatot folytatott az önkormányzatnál, amelynek során megállapította, hogy valamennyi ügyben megtörtént a jogtalanul letiltott összegek visszafizetése.

Összesen 83 fő esetében került sor engedélyezési nyilatkozat alapján letiltásra. 28 fő esetében a rendszeres gyermekvédelmi támogatásból, 19 fő esetében az aktív korúak rendszeres szociális segélyéből, míg 6 fő esetében az ápolási díjből történt letiltás. A jogtalanul levont összegek már visszafizetésre kerültek.

Az ügyről tájékoztattuk a megyei főügyészt is, aki arra figyelemmel, hogy a kifogásolt törvénysértések kiküszöbölése megtörtént, további ügyészi intézkedés megtételét nem látta indokoltnak.

A segélyekkel kapcsolatban érkezett panaszokat összegezve megállapíthatjuk, hogy a segélyezésre fordítható források csak minimális mértékben elegendőek arra, hogy enyhítsenek a családok megélhetési gondjain, ezért az érintettek társadalmi kirekesztődése tovább erősödik. Szociológusi vélemény szerint: „...a mindig szűkös állami forrásokért, illetve a piac előnyös pozícióiért folyó éles verseny közepette az önkormányzati segélyezés ma csak kirekesztő jellegű lehet. Kirekesztő jellegéért azonban elsősorban a társadalmi megkülönböztetést életre hívó és azt mindegyre mélyítő makrostrukturális meghatározottságok a felelősek.”⁶⁰

A segélyezési rendszer önmagában nem nyújt hosszú távú megoldást a szegénység felszámolására. A szegénységből kijutni csak foglalkoztatással, az aktív munkaerőpiacra történő visszakerüléssel lehet, ezért a panaszosok számára a legnagyobb segítséget az időszakos, még inkább az állandó munkalehetőség megteremtése jelentené.

1.5.

Visszásságok az építésügyi eljárások során

Az épületek, építmények jó műszaki állapotához szükséges munkálatokat elsősorban a tulajdonosok kötelesek elvégeztetni. A hatályos jogszabályok alapján amennyiben e kötelezettségüknek nem tesznek eleget, erre az építésügyi hatóság határozattal hívja fel őket. A tulajdonosok egy része azonban szociális körülményei, anyagi helyzete miatt nem képes az elrendelt felújítási munkákat elvégezni. Ezekben az esetekben az építésügyi hatóságnak kellene intézkednie, és az épület állagának megóvásá-

⁶⁰ *Esély*, 2004/6. Társadalom- és szociálpolitikai folyóirat. Szalai Júlia: A jóléti fogda – I.

hoz szükséges helyreállítást – akár a tulajdonos helyett, de annak költségére – elvégeztetni.⁶¹ Az építésügyi hatósági eljárás során érvényesülnie kell a fokozatosság elvének, vagyis figyelemmel kell követni az ingatlanok állapotában bekövetkező változásokat, és még azelőtt szükséges intézkedni a helyreállítás érdekében, hogy az épület életveszélyessé válna.

Általános tapasztalat, hogy a karbantartások, felújítások a jogszabályi rendelkezések ellenére nem történnek meg, melynek következtében, a lakóházak állapota romlik, emiatt gyakran lakhatatlanná, életveszélyessé válnak. E helyzet kialakulásáért tehát nem pusztán a tulajdonosok, illetve lakók, hanem a mulasztó építésügyi hatóságok is felelőssé tehetőek. Az alábbiakban bemutatott esetek közös jellemzője, hogy kiszolgáltatott, jogban járatlan roma családok szociális, lakhatási problémáinak súlyosbodásához, életminőségük romlásához a hatóság lélektelen, bürokratikus magatartása is hozzájárult. Arra is volt példa, hogy a hatósági eljárás elmaradása miatt a családok egészsége, testi épsége huzamosabb ideig veszélyeztetve volt.

1.5.1.

„Szegregáció”, illetve „kirekesztés” az építésügyi hatósági eljárásban

Egy panaszos állítása szerint azért kényszerült lakóháza eladására, mert rászorultsága ellenére semmilyen támogatást nem kapott életveszélyessé vált ingatlanának felújításához. Véleménye szerint az építésügyi hatóság azért nem intézkedett, mert így akarta elérni, hogy a roma család ne maradhasson a város központjában található utcában.

A jegyző tájékoztatása szerint az ügyfél nem kérte az önkormányzat vagy az építésügyi hatóság intézkedését az állagmegóvási munkálatok elvégzéséhez. A panaszos ezzel szemben azt állította, hogy szóbeli kérelmet adott elő, melyben támogatást kért a lakás helyreállításához, ám az-

⁶¹ Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény az építésügyi hatóság kötelezettségéül szabja, hogy el kell rendelnie az építmény, építményrész állékonyságát, az életet, egészséget, a köz- és vagyonbiztonságot veszélyeztető, valamint az engedély nélküli használat megszüntetését, továbbá az építmény jókarbantartására vonatkozó kötelezettség teljesítését, illetőleg az építmény felülvizsgálatát, szükség szerinti átalakítását, felújítását, helyreállítását vagy lebontását, ha annak állapota az állékonyságot, az életet és egészséget, a köz- és vagyonbiztonságot veszélyezteti.

zal érdemben nem foglalkoztak. A rossz szociális körülmények között élő család önerőből képtelen volt vályogházuk felújítására.

A panaszos ingatlana a polgármesteri hivatal épületétől néhány száz méterre állt, a telek szélén fekvő lakóházra az utcáról is jól rá lehetett látni. Szinte kizárható, hogy a jegyző és az önkormányzat építésügyi hatósági feladatokat ellátó ügyintézői ne észlelték volna egy ennyire frekventált helyen lévő épület állagromlását. A hatóság előtt tehát ismertek voltak azok a körülmények, amelyek az eljárás hivatalból történő megindítását szükségessé tették volna, ennek ellenére semmilyen intézkedés nem történt. Ez azt valószínűsíti, hogy a hatóság mulasztásának oka nem a hanyagság volt, hanem tudatos kötelezettségszegés történt, vagyis szándékosan hagyták, hogy a cigány család lakhatása ellehetetlenüljön a település központjában található, ingatlanforgalmi szempontból értékes utcában. Az intézkedés elmaradása egyértelműen közrehatott abban, hogy a panaszos eladni kényszerült egyre romló állapotú, a lakhatásra alkalmatlanná váló ingatlanát. A roma család a vételárból csak egy másik településen tudott olcsóbb lakóházat vásárolni: tehát az önkormányzat „megszabadult” a cigány családtól.

Kezdeményezésünkben felhívtuk a jegyzőt arra, hogy fokozott figyelmet fordítson az építésügyi jogszabályokban foglalt kötelezettségeinek teljesítésére. Kezdeményezésünknek megfelelően intézkedés történt a mulasztások jövőbeni megelőzése érdekében, ideértve a szóban előterjesztett kérelmek írásba foglalását is. (Felkérésünkre a Közigazgatási Hivatal – külön vizsgálat keretében – megállapította, hogy az építésügyi hatóság illetékességi területén más épületek esetében is elmaradt az építésügyi hatósági kötelezés.)

1.5.2.

Visszásságok az élethez és a testi épséghez való jog tükrében

Egy másik vizsgált esetben a panaszost a városi önkormányzat sürgette, hogy mielőbb „találjon fedelet” a maga és a családja számára. A panaszost azért szólították fel addigi lakhelye elhagyására, mert az önkormányzat annak az erősen leromlott állapotú bérháznak, amelyben éltek, a felszámolásáról hozott döntést. Az önkormányzat arról is határozott, hogy vissza nem térítendő támogatás formájában segítséget nyújt a család számára annak érdekében, hogy a környező települések bármelyikén lakást vásároljon. A panaszos ennek megfelelően – a saját választása, illetve döntése alapján, de az önkormányzat támogatásával – vásárolt az egyik szomszédos községben ingatlant:

azonban az új tulajdonosokat az „új lakóházba” nem engedték bejelentkezni, arra való hivatkozással, hogy a beköltözni kívánt lakást életveszélyessé minősítették.

Az épülettel kapcsolatos vizsgálatunk mindenekelőtt azt tisztázta, hogy az ingatlan-nyilvántartásban nem volt bejegyezve olyan, a lakóház állapotának helyreállítására, életveszélyes állapotára, használatának korlátozására vonatkozó jogerős és végrehajtható kötelezettség, amely az adásvétel létrejöttét, a lakóház használhatóságát befolyásolhatta volna. A bejegyzés és annak megismerése lehetőséget adott volna arra, hogy a panaszos a szóban forgó ingatlan megvásárlását a tulajdoni lapon feltüntetett tények ismeretében megvizsgálja, és vásárlási szándékától – mérlegelve, hogy az előírt kötelezettséget vállalni tudja-e – végső soron elálljon.

A község önkormányzatának vezetői 2000-től hivatalosan tudomással bírtak a korábban belvízkárral sújtott ingatlan állapotáról, a kiemelt építésügyi hatóság eljárását mégsem kezdeményezték, annak dacára, hogy tisztában voltak azzal, hogy az ingatlan életveszélyes állaga ellenére használatban volt, azt ugyanis a panaszos előtt is életvitelszerűen lakták.⁶²

A vizsgálat során bizonyítást nyert az is, hogy eljárás hiányában az ingatlan életveszélyes állapotát nem állapították meg, és az épület használatának megszüntetéséről sem született hatósági határozat. Határozat hiányában az ingatlan-nyilvántartásba sem jegyeztették be a tényleges állapotot. A mulasztás következtében a panaszos egy végeredményben lakhatatlan házat szerzett meg, amelyben a család hónapokon keresztül lakni kényszerült, miután pedig annak életveszélyes állapota nyilvánvalóvá vált, kénytelenek voltak azt elhagyni, időlegesen otthontalanná, illetve befogadottá váltak.

Súlyosbítja a mulasztás terhét, hogy az önkormányzat vezetői annak ellenére nem kezdeményezték a kiemelt építésügyi hatóság eljárását, hogy az ingatlant életveszélyes állapotáról és arról, hogy azt mindeközben lakják, legalább négy éve tudtak.

⁶² A jegyző a kiemelt építésügyi hatóság életveszélyesség megállapítására irányuló eljárását annak ellenére sem kezdeményezte, hogy a Közigazgatási Hivatal Hatósági Főosztálya az ombudsmani vizsgálatot megelőzően – a panaszos segítségkérésére – felhívta a figyelmét arra, hogy amennyiben a település jegyzőjének nincs kiemelt építéshatósági jogköre, úgy jeleznie kell az elsőfokú építésügyi hatóságnál az életveszélyes épület meglétét, egyidejűleg figyelmeztetve arra is, hogy a hatóság által életveszélyessé nyilvánított épületben lakók bentlakásának hallgatolagos tudomásulvétele részben a jegyző felelőssége.

A hátrányos megkülönböztetés gyanúját veti fel az, hogy az önkormányzat polgármestere, illetve jegyzője éveken át – a potenciális életveszélyt jelző szakértői jelentés birtokában – sem szorgalmazta az ingatlan életveszélyességének megállapítását mindaddig, míg az azt megvásárló roma család a lakcímbejelentést oda meg nem kísérelte. Azt követően viszont őket két ízben is felhívta statikai vélemény elkészíttetésére, a beköltözés feltételül szabva azt. A helyi önkormányzat vezetői tehát jogilag és erkölcsileg egyaránt kifogásolható módon az építésügyi szabályok életveszélyes állapotra vonatkozó rendelkezéseit felhasználva utasították el a panaszos és családjának lakcímbejelentését, ezzel megsértve a család – a lakóhely megválasztásához fűződő – alkotmányos jogait is.

Kezdeményezésünkben rámutattunk: mindenkinek joga van a jogbiztonsághoz, különösen az ügyfélnek a kötelező hatósági tájékoztatására és a jogorvoslati jogok biztosítására. A törvényes gyakorlat kialakítása érdekében felhívtuk a jegyző figyelmét arra, hogy haladéktalanul jelezze az első fokú építésügyi hatóságnál az életveszélyes épület meglétét, kezdeményezze az azzal kapcsolatos eljárás lefolytatását és a szükséges intézkedések megtételét, a jövőben fordítson erre fokozott figyelmet.

[A Közigazgatási Hivatal vezetőjét felkértük, hogy az egész településen – építésfelügyeleti jogkörében – vizsgálja meg, hogy vannak-e hasonló, az életet és egészséget, a köz- és vagyonbiztonságot közvetlenül veszélyeztető épületek, s ha igen, tegye meg a szükséges intézkedéseket. Ez a vizsgálat még nem zárult le.]

Kezdeményeztük, hogy az önkormányzat orvosolja a panaszost és családját ért anyagi és erkölcsi károkat, amely kezdeményezésünket az önkormányzat elfogadta. A lakásvásárlás – az Igazságügyi Minisztérium Antidiszkriminációs Roma Ügyfélszolgálati Hálózatának közreműködésével – jelenleg is folyamatban van, várhatóan a közeljövőben a család lakhatási problémája véglegesen megoldást nyer.

1.5.3.

Az árvíz okozta sérelmek hatósági kezelése során feltárt visszasságok bemutatása

2001. március elején szokatlanul nagy árvíz sújtotta a Felső-Tisza menti településeket. Az ombudsmanhoz forduló panaszost és gyermekeit az árvíz utáni visszatelepítéskor egy melléképületben helyezték el. Más roma családokat, melyek a természeti katasztrófa miatt kárt szenvedett lakóházaikból távozní

kényszerültek, ideiglenesen más ingatlanokban helyezték el. A hátrányos helyzetű károsultak lakhatási feltételei annak ellenére nem rendeződtek, hogy az árvíz óta három év telt el.

Az árvíz kárt szenvedett településen gyakorlattá vált, hogy a legreménytelenebb helyzetben lévő károsultakat – az egyébként is a leginkább rászoruló, vagyontalan romákat – olyan bontásra ítélt lakóházakban helyezték el, amelyeket korábbi lakóik éppen az árvíz kártétele miatt kényszerültek elhagyni.

Az építésügyi hatóság az árvízzel sújtott épületek tulajdonosai, illetve a kezelői számára⁶³ felújítási, helyreállítási kötelezettséget határozatban nem írt elő. Ez ésszerű abból a szempontból, hogy ezeket az épületeket éppen azért ítélték bontásra, mert azokat „gazdaságosan helyre nem állíthatónak” minősítették.

Az építésügyi hatóság azonban az elszállásoltak életének, testi épségének védelmében az épületek használatának a korlátozásáról nem gondoskodott. Visszásságként kell értelmeznünk, hogy sem közvetlenül az árvíz kártétele után, sem az azt követő három évben nem került sor semmiféle hatósági intézkedésre, annak dacára, hogy a lakóházakat a családok életvitelszerűen lakták.

Az önkormányzat felelőssége a lakóházak állapotában bekövetkező változásokkal összefüggésben – különösen természeti katasztrófa után – kiemelt, mivel, mint helyben működő hatóság észleli az állagromlást. A település polgármestere, illetve jegyzője mindezekről az esetekről hivatalosan tudomással bírtak: de sem az állékonyság megőrzése, illetőleg az életveszélyes állapot kialakulásának elkerülése érdekében, a bent lakók védelmében a szükséges lépéseket nem tették meg, és a kiemelt építésügyi hatóság eljárását nem kezdeményezték.

Különös súlyát ennek esetnek az adja, hogy az egyébként is hátrányos helyzetben élő, a katasztrófahelyzet következtében még kiszolgáltatottabbá váló személyek, családok nem csupán a hatóság mulasztása, de éppen az elhelyezésben közreműködő szervek intézkedéseinek következtében kerültek tartósan veszélyeztetett körülmények közé. Emiatt a kiemelt építésügyi hatóság, az elhelyezésben részt vevő állami szervek, és az önkormányzat felelősségét egyaránt megállapítottuk.

⁶³ Azok a gazdaságosan fel nem újítható lakóházak, amelyek tulajdonosai máshol jutottak ingatlanhoz, a Magyar Állam tulajdonába kerültek, kezeljük a Kincstári Vagyoni Igazgatóság.

A helyi önkormányzat az elmulasztott intézkedések következtében kialakult helyzetből fakadó felelősségét magától elhárítva, további terhet rótt az egyébként is rászoruló családokra azzal, hogy – a pénzhiányra hivatkozó – elzárkózó magatartásával megfosztotta őket a méltatlan és tarthatatlan lakhatási helyzetükből való kiút lehetőségétől. Az önkormányzat, illetve a jegyző mulasztása közrehatott abban, hogy a gyermekes családok a lakhatatlan ingatlanokban hónapokon, éveken keresztül egészségre, életre veszélyes körülmények között kényszerültek lakni.

A vizsgálatot lezáró jelentésünkben kezdeményeztük a kiemelt építésiügyi hatósági jogkört gyakorló jegyzőjénél, hogy mérje fel a településen az árvíz kártétele miatt bontásra ítélt épületeket, ennek alapján állapítsa meg, hogy ezek közül melyek azok, amelyek nem kerültek lebontásra, szakértői vélemény alapján a szükséges intézkedéseket – felújítás, bontás, életveszélyessé nyilvánítás, használat megszüntetése stb. – tegye meg.

A Közigazgatási Hivatal vezetőjét felkértük, hogy építésfelügyeleti jogkörében eljárva vizsgálja meg a többi, az árvíz kárral érintett településen lévő, rossz állagú, az életet és egészséget, a köz- és vagyonbiztonságot közvetlenül veszélyeztető azon ingatlanok állapotát, amelyeket az árvíz sújtott, de azokat valamilyen ok miatt nem állították helyre.

Továbbá kezdeményeztük a belügyminiszternél – mint a katasztrófa-helyzet utáni elhelyezésben közreműködő szervek irányítására hatáskörrel rendelkező szerv vezetőjénél –, hogy vizsgálja meg az intézkedő hatóságok ezekben az esetekben lefolytatott eljárását, különös figyelemmel a panaszosunk melléképületben való elszállásolásának az ügyét.

1.5.4.

A tulajdonosi és a hatósági „szereptévesztésből” fakadó visszasságok

Az egyik vidéki város önkormányzata a történelmi belvárosban értékesítésre jelölte ki bérházainak együttesét. A tulajdonosi jogokat gyakorló önkormányzat szándéka egyértelmű volt: elérni az üzleti negyedben lévő, értékes ingatlanon álló, leromlott állapotú, településképet rontó lakóház lebontását, értékesítését.

Esetünkben a városvezetés nyilvánvaló – akceptálható – célja egy városképi szempontból is megfelelő színvonalú épület felépítése volt, a lepusztult állapotban lévő lakóházak helyén. Az ingatlan eladását az épület

hosszú évek óta fennálló leromlott állapota tette szükségessé. Az önkormányzat felelősségét veti fel azonban az, hogy a karbantartási, felújítási munkák éveken keresztül elmaradtak. Az önkormányzat – mint tulajdonos – nem tett intézkedéseket a nyilvánvalóan rossz állapotban lévő ingatlan állagának megóvása miatt szükséges munkálatok elvégzése érdekében.

Az önkormányzatra – mint ingatlantulajdonosra – ugyanazok a szabályok vonatkoznak, mint bármely más, magántulajdonban álló ingatlan „gazdájára”: azaz, fennáll az ún. „jókarbantartási” kötelezettsége. Ennek elvégzésére egyébként a tulajdonost az építésügyi hatóság is kötelezheti, sőt, amennyiben az a településkép kedvezőbb alakítása érdekében szükséges, maga az építésügyi hatóság elrendelheti az építmény, építményrész kötelező felújítását is.

Önkormányzati ingatlannal összefüggő, az önkormányzatot – például felújításra – kötelező határozatot az Áe. szabályai szerint csak a Közigazgatási Hivatal által kijelölt építésügyi hatóság hozhat. Ebben az esetben azonban a jegyzőnek kötelessége jelzéssel élnie a kijelölt hatóság felé. Ez a hatósági aktus a vizsgált esetben elmaradt.

A felújításra nem került sor, az építésügyi hatóság nem írt elő helyreálítási kötelezettséget, a rendelkezésére álló hatósági eszközökkel nem kényszerítette a tulajdonost azoknak a szükséges munkálatoknak az elvégzésére, amellyel az épület állagának további romlása feltehetően elkerülhető lett volna. Ez – mint kiderült – lényegesen közrehatott abban, hogy az épületet a későbbiekben le kellett bontani, tehát a kiköltözés szükségzerű volt. Ez az eljárás végső soron hozzájárult ahhoz, hogy a lakók alkotmányos jogai sérelmet szenvedjenek.⁶⁴

A bontási munkálatokat – a bontási engedélyről szóló határozatban foglalt kikötésekkel ellentétesen – az épület teljes kiürítése előtt kezdték meg. Az építésügyi hatóság a lakott ingatlan bontását csak 9 hónap elteltével függesztette fel, ám ekkor sem rendelte el az életveszélyes épület használatának megszüntetését. Erre csak a munkálatok megkezdését követő egy év elteltével került sor, vagyis ebben az időszakban a lakók élete, testi épsége közvetlen veszélynek volt kitéve.

⁶⁴ A Közigazgatási Hivatal által első fokú építésügyi eljárás lefolytatására kijelölt jegyző már csupán az épületek bontásáról intézkedhetett. Az ingatlan ekkor még az önkormányzat tulajdonában állt, és azt az önkormányzat bérlője, jogszerű-, illetve jogcím nélküli lakáshasználók lakták. Az önkormányzat a vevővel megállapodott az adásvételről, a vevő pedig szinte azonnal megkezdte a bontást. Az engedélyező határozat azonban csak 20 nappal később vált jogerőssé.

Mind ez idő alatt az önkormányzat, sem közvetlenül a bontás után, sem az azt követő (hosszabb) időszakban, nem kezdeményezett eljárást a tulajdonában álló ingatlanban lakók testi épségének (életének) védelme érdekében.

Egyértelmű mulasztás terheli tehát az ingatlan tulajdonosát, vagyis a települési önkormányzatot, valamint az építésügyi jogkört gyakorló jegyzőt is amiatt, hogy a gyermekes családok hónapokon át a már életveszélyessé vált lakásban kényszerültek élni.

Ennek az esetnek a tanulságai kapcsán még egy fontos körülményt szükséges kiemelni. Az önkormányzat az épület állapotára hivatkozó, az ingatlan eladásáról szóló döntésével egyszerre szabadult meg a leromlott állapotú lakótömbtől és az abban élő elszegényedett vagy hátrányos helyzetű bérlőktől, lakáshasználóktól. Ez a tény felveti az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében deklarált, a hátrányos megkülönböztetés tilalmát kimondó rendelkezés megsértését is, hiszen nem zárható ki, hogy az önkormányzat az épület karbantartását azért mulasztotta el, mert „meg akart szabadulni” a halmozottan hátrányos helyzetű, tartós szegénységben élő – köztük roma származású – lakóktól. Ez az eset azt is példázza, hogy a tulajdonosi jogkört gyakorló önkormányzat az építésügyi jogszabályok megszegésével éri el gazdasági célját, miután pedig a bérlakásokat a lakók elhagyni kényszerülnek, piacképesse vált ingatlanát értékesítheti.

A panasszal érintett ingatlanok lebontásra kerültek, ezért az eredeti állapot helyreállítására már nem volt mód, az újabb visszasságok megelőzése érdekében az önkormányzatnál kezdeményeztük, hogy mérje fel azon lakás céljára szolgáló ingatlanjainak állagát, amelyek állapota leromlott, és amelyeket elszegényedő társadalmi réteghez tartozók – köztük feltehetőleg romák – laknak, és tegye meg a külön jogszabályban előírt karbantartási, felújítási kötelezettség teljesítése érdekében szükséges intézkedéseket.

Ezen túlmenően kértük, hogy tegye meg a szükséges intézkedéseket a vizsgálat során tapasztalt mulasztások miatt is, illetve gondoskodjon arról, hogy a polgármester a jövőben haladéktalanul jelezze a tulajdonosi jogkörrel rendelkező képviselő-testületnek a lakott önkormányzati lakóingatlan állapotában bekövetkezett, lakókat veszélyeztető állagromlást, és kezdeményezze a szükséges önkormányzati, és egyéb intézkedések megtételét.

Felhívtuk a figyelmet arra is, hogy a jegyzőnek kötelessége az önkor-

mányzat tulajdonában álló épületek esetében – a kijelölt első fokú építésügyi hatóságnál – a felújítás elrendelésének kezdeményezése.⁶⁵

Beszámolóinkban is jelezzük tehát, hogy több figyelmet kell fordítani a közigazgatási szerveknek azokra az esetekre, amelyekben az önkormányzat jegyzőjének kötelessége eljárnia az életveszélyes lakóházak, különösen pedig az önkormányzat saját ingatlanai ügyében. Az önkormányzati bérlakásokban lakók, vagy az önkormányzat támogatására szorulókat érdekeit csak úgy lehet biztosítani, ha az építési hatóság él a jogszabályban rögzített lehetőségekkel, illetőleg kötelezettségeinek – akár az önkormányzati tulajdonosi érdekekkel szemben is – eleget tesz.⁶⁶

1.6. A szociális lakások bérbeadására vonatkozó jogi szabályozás visszásságai

Az elmúlt másfél évtizedben alapvetően átalakult a lakásállomány tulajdonosi szerkezete. A tanácsok, illetve az ingatlankezelő szervek kezelésében lévő állami bérlakások 1990-ben a települési önkormányzatok tulajdonába kerültek. Az átadott ingatlanvagyon nagyságát jól jellemzi, hogy ekkor a legnagyobb vidéki városokban kb. egyharmad volt az önkormányzati lakások aránya, a fővárosban pedig csaknem minden második lakás ebbe a kategóriába tartozott. Az önkormányzatok többsége azonban nem volt olyan helyzetben, hogy tartósan tulajdonában tudta volna tartani ezt a lakásállományt, így egyre nagyobb méreteket öltött a privatizáció.⁶⁷ A magánosítás nem pusztán a bevételek növelését szolgálta. Az értékesített lakások jelentős része felújítást igényelt volna és az önkormányzatok e kötelezettség alól a privatizáció útján kívántak mentesülni. Napjainkban az önkormányzati lakások aránya a teljes lakásállományon belül az 5%-ot sem éri el, a fővárosban is csak kb. 7%. Az ingatlanvagyon csökkenése miatt az önkor-

⁶⁵ A Közigazgatási Hivatal vezetőjétől is kértük, hogy hívja fel a másik eljáró szerv kijelölését kérő jegyzőt, illetőleg az első fokú eljárás lefolytatására kijelölt építésügyi hatóság figyelmét az eljáró szerv kijelöléséből következő, az önkormányzati tulajdonban álló ingatlanok esetében fennálló, állékonyságot, az életet és egészséget, a köz- és vagyonbiztonságot közvetlenül veszélyeztető helyzetben követendő speciális eljárási szabályok alkalmazására.

⁶⁶ Az ügyről készült jelentés az építésügyi jogszabályok rendelkezéseinek alkalmazásán kívül, az egyéb jogszabályok betartásának vizsgálatára is kiterjedt.

⁶⁷ Az önkormányzatok már 1997 elejére értékesítették az 1990. évi lakásállományuk több mint 70%-át. A privatizációs hullám 1995-ben érte el a csúcst, ekkor kb. 106 000 lakást adtak magánkézbe.

mányzatok egyre kevésbé tudnak megfelelni a szociális lakások iránti lakossági igényeknek. Megoldást a kormányzat által meghirdetett szociális lakásépítési program folytatása, illetve kiszélesítése jelenthetne, ez azonban fokozott állami – illetve ehhez kapcsolódó uniós – szerepvállalást tenne szükségessé.

Nem pusztán a szociális lakások hiánya jelent azonban problémát, hanem az is, hogy az önkormányzatok jelentős részének nincsenek hosszú távú elképzelései e lakásállomány sorsáról. Sok településen a lakásgazdálkodás nem jelent többet, mint a megüresedő ingatlanok bérlőinek kiválasztását. A szociális bérlakásokból származó bevételek töredékét sem fedezik az ingatlanok fenntartásával járó költségeknek, és erre a célra az önkormányzatok sem biztosítják a szükséges forrásokat. A szociális bérlakásállomány műszaki állapota így egyre romlik, az ingatlanok számottevő hányada már nem alkalmas arra, hogy kiutalják a rászorulóknak.

A lakás az emberek legegységesebb életfeltételének, a hajléknak a biztosítását szolgálja, így különleges helyet foglal ez az önkormányzat vagyontárgyai között. Az Alkotmánybíróság 64/1993. (XII. 22.) AB határozatában kifejtettek szerint a törvényhozás az állampolgárok lakhatási lehetősége érdekében erőteljesebben korlátozhatja az önkormányzat tulajdonosi szabadságát, mint más vagyontárgyak esetében. A lakásgazdálkodás a helyi önkormányzatok egyik közszolgáltatási feladata. Ebből következően a lakások és helyiségek bérletére, valamint elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény (Lt.) rendelkezései az önkormányzatokra nem egyszerűen csak mint tulajdonosokra, hanem egyúttal mint alkotmányos közhatalmi szervekre is vonatkoznak. A tulajdonosi jogok egyik alapvetető korlátja, hogy az Lt. 3. § (1) bekezdése szerint „önkormányzati rendeletben meg kell határozni az önkormányzati lakás szociális helyzet alapján történő bérbeadásának feltételeit”.

Tapasztalataink szerint az önkormányzatok e jogalkotási kötelezettségnek eleget tesznek ugyan, azonban gyakran nem az alkotmányosságot tekintik elsődleges mércének, hanem tulajdonosi érdekeikre helyezik a hangsúlyt.

Az Európai Roma Jogok Központja panasszal fordult hozzánk, amelyben azt kifogásolta, hogy számos önkormányzati rendelet hosszabb-rövidebb időszakra kizárja a szociális bérlakáshoz jutás lehetőségéből az önkényes lakásfoglalókat. E tárgyban panaszt nyújtott be a Roma Polgárjogi Alapítvány is.

A jogvédő szervezetek álláspontja szerint ez a szabályozás az Alkotmány több rendelkezését is sérti.

Az elmúlt években egyre inkább általánossá válik, hogy az önkormányzatok helyi rendeletükben kimondják, nem köthető bérleti szerződés önkényes lakásfoglalóval. (A fővárosban már nyolc kerületi önkormányzat lakásrendeletében szerepel ilyen kitétel.) Meggyőződésünk szerint e joghátrány kilátásba helyezésének nem az önkormányzati ingatlanok védelme és az illegális beköltözés elleni fellépés az elsődleges célja. A képviselő-testületek is tisztában vannak ugyanis azzal, hogy a lakhatásukat jogszerű keretek között megoldani képtelen családok esetében e jogkövetkezménynek nem lehet érdemi visszatartó ereje. Sokkal inkább arról van szó, hogy az önkormányzatok nem kívánnak közreműködni e családok lakhatási gondjainak megoldásában, és ennek leplezésére egy látszólag jogszerű hivatkozási alapot kreáltak.

E szabályozással szemben azonban számos alkotmányossági aggály fogalmazható meg. Véleményünk szerint helyi rendeletben nem lehet kizárni a szociális bérlakásra jogosultak köréből az önkényes lakásfoglalókat.

Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint „*a helyi önkormányzat jogalkotó hatásköre a lakásbérleti viszonyok szabályozására nem korlátlan, csak törvény felhatalmazása alapján rendelkezik a lakásbérletre vonatkozó szabályozási jogkörrel*”. A fővárosi kerületi önkormányzatok esetében a jogalkotásra kapott felhatalmazás még szűkebb, mert a tulajdonukban álló lakások szociális, jövedelmi, vagyoni helyzet alapján történő bérbeadását csak a fővárosi közgyűlés lakásrendeletében meghatározott keretek között szabályozhatják.

Az Lt. nem rendelkezik arról, hogy az önkényes beköltözőnek minősülő pályázó kizárható a önkormányzati bérlakáshoz jutás lehetőségéből. (Ilyen szabályt a fővárosi közgyűlés lakásrendelete sem tartalmaz.) Ebből az következik, hogy azok az önkormányzati lakásrendeletek, amelyek ilyen kitétel tartalmaznak, túllépik a törvényben meghatározott keret-szabályokat, vagyis sérül a jogalkotás rendje.

Az Alkotmánybíróság elvi jelleggel állapította meg, hogy túlterjeszkedett az Lt.-ben kapott felhatalmazáson az az önkormányzat, amely a szociális alapon történő bérbeadás szabályozásakor „*nem a szociális helyzet körébe tartozó körülményeket is megjelölt*”. Alkotmányellenes ezért például az a kitétel, hogy az önkormányzati lakás bérbeadásának feltétele az

adott településen (kerületben) való többéves helybenlakás. Ezt a jogértelmezést továbbgondolva kijelenthető, hogy a képviselő-testület nem jogosult a szociális lakások bérbeadását a szociális helyzettel összefüggésben nem álló feltételhez kötni. Azt a körülményt tehát, hogy a pályázó önkényes beköltözőnek minősül, nem lehet a bérbeadásról való döntés során értékelni.

Az önkormányzati rendeletek ugyanakkor más okból sem felelnek meg az alkotmányossági követelményeknek. A jogállamiság részét képező jogbiztonság elvéből következően a jogszabályok a kihirdetésüket megelőző időszakra nézve nem állapíthatnak meg kötelezettséget. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint e tilalomba ütközik az is, ha a hatálybaléptetés nem visszamenőlegesen történt ugyan, de a jogszabály rendelkezéseit – erre irányuló kifejezett rendelkezés szerint – a jogszabály hatálybalépése előtt létrejött jogviszonyokra is alkalmazni kell.

Az önkormányzati lakásrendeletek azokat zárják ki a szociális bérlakáshoz jutás lehetőségéből, akik a pályázat meghirdetését, illetve benyújtását megelőző – általában 3–5 évig terjedő – időszakban önkényes beköltözők voltak. E jogszabályok tehát a hatálybalépésük előtti magatartáshoz fűznek hátrányos jogkövetkezményt, ezért sértik a visszaható hatályú jogalkotás tilalmát.

Az önkormányzati rendeletek alkotmányosságának megítéléséhez az egyenlő bánásmód követelményének betartását is vizsgálnunk kellett. Az önkormányzati rendeletek minden szociális bérlakást igénylő esetben azonos feltételeket állapítanak meg, így a szabályozás a romákat, más összehasonlítható helyzetben lévő csoport tagjaihoz – vagyis jelen esetben a többi pályázóhoz – képest látszólag nem részesíti kedvezőtlenebb bánásmódban.

Szociológiai kutatások azonban azt igazolják, hogy a romák jelentős része a társadalom legszegényebb rétegéhez tartozik, akiket a munkanélküliség és az etnikai diszkrimináció egyaránt sújt, így az önkormányzati bérlakás lenne az egyetlen esélyük a legális lakhatáshoz. Amint azt az Európa Tanács Rasszizmus és Intolerancia Elleni Bizottsága (ECRI) Magyarországról szóló harmadik jelentésében megfogalmazta, a romák széles körű diszkriminációt kénytelenek elszenvedni különösen a közszolgáltatásokhoz való hozzáférés, a lakhatás, a foglalkoztatás, az áruhoz és szolgáltatásokhoz való hozzájutás és az oktatás terén. A jelentés arra is felhívja a figyelmet, hogy a roma kisebbséghez tartozók aránytalanul nagy számban kerülnek kilakoltatásra.

E körülményekre figyelemmel a roma közösséget különösen súlyosan érinti, hogy kevés a szociális alapon bérbe adható önkormányzati lakás. Álláspontunk szerint a jogi szabályozás hiányosságai az egyenlő bánásmód követelményének sérelmét eredményezhetik, illetve lehetőséget adnak a diszkriminatív jogalkalmazási gyakorlatra.

A hozzánk forduló jogvédő szervezetek elsősorban a kerületi önkormányzati rendeletek előírásait kifogásolták, így az alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszásság orvoslása érdekében a fővárosi közigazgatási hivatal intézkedését kértük. A közigazgatási hivatal ajánlásunkat elfogadta, és törvényességi észrevételt tett az általunk kifogásolt helyi önkormányzati rendeletekkel szemben. Az esetleges további jogi lépésekről a Belügyminisztériummal kívánunk egyeztetni.

Az elmúlt évben olyan panasz is érkezett hozzánk, amelyben azt kifogásolták, hogy egy helyi rendelet indokolatlanul szigorúan állapítja meg az önkormányzati lakáshoz jutás feltételeit. A szabályozás értelmében nem jogosult szociális bérlakásra, akinek tulajdonában lakásingatlan, illetve jelentős értékű – 300 000 forint értékhatárt meghaladó – ingó vagy ingatlan vagyon van.

Az önkormányzat szabályozási autonómiája körébe tartozik, hogy a helyi körülményeket, a lakosság szociális viszonyait és lakáshelyzetét mérlegelve megállapítsa a szociális bérlakáshoz való jogosultság feltételeit. A jogalkotási szabadság korlátja azonban, hogy a ténylegesen rászorulóknak nem zárható ki a jogosulti körből, kérelmüket el kell bírálni. Az e követelménynek nem megfelelő szabályozás sértheti a szociális biztonsághoz való jogot és vagyoni helyzet szerinti diszkriminációnak minősülhet.

A vizsgált rendelet az „ingó vagyon” kifejezést használta, ami a jogi szaknyelvben az ingóságok összességét jelenti. E rendelkezés következetes betartása esetén azok számára sem biztosítható szociális bérlakás, akik pusztán a mindennapi életvitelhez szükséges használati tárgyakkal, háztartási eszközökkel, bútorzattal, ruházattal, munkaeszközökkel rendelkeznek, hiszen ezek együttes értéke általában meghaladja a 300 000 forintos összeghatárt. A szabályozás önkényes jogalkalmazást tett lehetővé, hiszen nemcsak azokat zárta ki a jogosulti körből, akiknek nagy értékű vagyontárgy (festmény, ékszer stb.) volt a tulajdonában, hanem azon lakásigénylőket is, akik valamely nem nélkülözhető ingósággal – így például a tanulmányaik folytatásához szükséges számítógéppel – rendelkeztek.

A szociális lakások bérbeadására az Lt. és nem a Szocvtv. előírásai az

irányadóak. Az Szocvtv. azonban támpontot adhat annak megítélésére, hogy milyen vagyoni viszonyok esetén beszélhetünk szociális rászorultságról. Az Szocvtv. egyes pénzbeli támogatások folyósításának feltételül szabja, hogy a kérelmező ne rendelkezzen vagyonnal. A szociális ellátást azonban nem lehet megtagadni azért, mert valakinek a tulajdonában olyan ingatlan, jármű, gépi meghajtású termelő- és munkaeszköz, továbbá vagyoni értékű jog van, amelynek külön-külön számított forgalmi értéke nem haladja meg az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének a húszszorosát. Ez az összeg 2004-ben 464 000 forint volt. A helyi rendelet tehát a Szocvtv.-nél lényegesen szigorúbban határozta meg a rászorultság objektív kritériumait.

A szociális biztonsághoz fűződő alkotmányos joggal kapcsolatos viszásság megelőzése érdekében indítványoztuk, hogy a képviselő-testület – figyelembe véve a település lakosságának szociális viszonyait és lakáshelyzetét – vizsgálja felül a szociális lakásra való jogosultság helyi rendeletben meghatározott feltételeit. Jogalkotási javaslatunkat a képviselő-testület elfogadta.

Egy önkormányzati lakásrendelet értelmében a jegyző feladata volt annak vizsgálata, hogy az ajánlatot tévő a helyi jogszabály alapján szociális helyzetre figyelemmel jogosult-e önkormányzati lakás bérletére. A jegyző hatáskörébe utalták azt is, hogy a feltételeknek megfelelő igénylést nyilvántartásba vegye, illetve ellenkező esetben azt elutasítsa.

Önkormányzati feladatokat a képviselő-testület és szervei: a polgármester, a képviselő-testület bizottságai, a részönkormányzat testülete, a képviselő-testület hivatala láthatnak el. Ebből következően a jegyző – mint helyi szintű államigazgatási szerv – csak az önkormányzati lakásokat érintő döntések előkészítésben, illetve végrehajtásában és nem azok meghozatalában vehet részt. Ez a szabályozás lényegében döntési jogkört biztosított a jegyzőnek, hiszen a lakásigénylési kérelmeket előzetesen elbírálhatta. A képviselő-testület hatáskörének elvonásaként értékeltük, hogy a jegyző nem pusztán vizsgálta a helyi rendeletben előírt feltételek fennállását, hanem határozhatott a kérelmek elutasításáról is.

A vizsgált ügyben felhívtuk a képviselő-testület figyelmét arra, hogy a szociális lakásbérletre való jogosultságról történő valamennyi érdemi döntést a képviselő-testület (képviseleti szerv) hatáskörébe kell utalni. A képviselő-testület a jogalkotási javaslatot elfogadta.

Az elmúlt évben vizsgált egyik lakásrendelet előírta, hogy a képviselő-testület évente dönt a szociális lakások bérbeadási jegyzékéről. A lakásbérleti igényeket a névjegyzéki sorrend szerint kellett teljesíteni. A jogszabály kimondta azt is, hogy „rendkívüli esetben – a személyi körülményekben történő döntő változás esetén – a képviselő-testület a névjegyzék sorrendjét módosíthatja”.

Az Lt. nem írja elő, hogy a lakásigényléseket milyen határidőn belül kell elbírálni. A képviselő-testület azonban nem alakíthat ki olyan eljárási rendet, amely sérti a kérelmező méltányos eljáráshoz való jogát. A méltányos eljáráshoz való jog olyan követelmény, melynek betartása minden közfeladatot ellátó szervtől elvárható, függetlenül attól, hogy eljárása formalizált szabályokhoz kötött vagy sem. A lakásigénylési kérelmek elbírálása a képviselő-testület mérlegelési jogkörébe tartozik. Garanciális jelentősége van tehát a méltányos eljáráshoz való jog érvényesülésének, amelynek legalapvetőbb kritériuma, hogy a kérelmet a döntésre jogosult képviselő-testület ésszerű határidőn belül vegye elbírálás alá.

A vizsgált rendelet csak arra adott lehetőséget, hogy a képviselő-testület az évente összeállított kérelmezői „rangsort” módosítsa. A köztes időszakban akkor sem adott felhatalmazást a névjegyzékbe való felvételre, ha a településen élő család (személy) lakhatási körülményeiben lényeges változás állt be.

Álláspontunk szerint ez a rendelkezés sértette a szociális bérlakást igénylők méltányos eljáráshoz való jogát. Az alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszásság orvoslása érdekében javasoltuk a képviselő-testületnek, hogy a jogszabály módosításával tegye lehetővé a szociális bérlakás iránti kérelmek ésszerű határidőn belüli elbírálását és indokolt esetben a soron kívüli döntést. A képviselő-testület a jogalkotási javaslatot elfogadta.

A közigazgatási hivatalok az ismertetett ügyek egyikében sem észlelték a jogi szabályozás hiányosságait. E beszámolóban is szükséges ezért megfogalmaznunk azt az elvárást, hogy a közigazgatási hivataloknak a jövőben fokozott figyelmet kell fordítaniuk az önkormányzati jogalkotás törvényességének ellenőrzése.

1.7.

Az ún. „cigány telepek” felszámolására irányuló állami, önkormányzati intézkedések értékelése

A elmúlt évben átfogó jelentést készítettünk a telepeken, teleszerű környezetben – kiemelten Ózd Hétes-telepen – élő roma lakosság helyzetéről. A jelentés a beszámoló mellékletében teljes terjedelmében olvasható. Az alábbiakban annak legfontosabb céljait, megállapításait és azokból következő feladatokat foglaltuk össze.

A vizsgálattal a telepeken, teleszerű környezetben élők súlyos társadalmi problémáira kívántuk felhívni a kormányzat, a települési önkormányzatok és más illetékes szervek figyelmét. Célunk volt továbbá, hogy felgyorsítsuk a telepek és teleszerű lakókörnyezetek megszüntetésére és újratermelődésének megakadályozására irányuló kormányzati feladatokat és intézkedések végrehajtását, illetve segítsük a Hétes-telepen élők életkörülményeinek javítását.

Foglalkoztunk a telepek és teleszerű lakókörnyezetek újratermelődésének általános problémáival. Vizsgáltuk a kormányzati roma program ilyen irányú feladatainak a végrehajtását, illetve az általános jellegű kérdések áttekintése mellett foglalkoztunk az Ózd Hétes-telepen élő romák helyzetével.

Hétes-telep konkrét vizsgálata alapján megállapítottuk, hogy a telepen tapasztalt lakhatási feltételek, életkörülmények sértik az ott élő roma lakosság emberi méltóságát, a gyermekek jogait, valamint a szociális biztonsághoz, a testi és lelki egészséghez fűződő alkotmányos jogokat. A települési önkormányzat hosszú évekig elhalasztotta és elmulasztotta azokat az intézkedéseket, amelyek megelőzhetők és megakadályozhatók volna a telepen élők alkotmányos jogainak folyamatosan fennálló veszélyeztetését.

Az intézkedések hiánya megsértette az egyenlő bánásmód követelményének érvényesítését. Közvetett hátrányos megkülönböztetés történt, a települési önkormányzat ugyanis a szükséges közegészségügyi-járványügyi intézkedéseket, valamint az épületek kötelező karbantartását, állagmegóvását abban a városrészben mulasztotta el, ahol rendezetlen lakhatási jogviszonyok között, vagyontalan, halmozottan hátrányos helyzetű roma emberek élnek.

A vizsgálat során megismertük Ózd Város Önkormányzatának Hétes-telepen indított rehabilitációs programját. Változtatni kívánunk a tele-

pen élők helyzetén, így az elmulasztott és elhalasztott intézkedések pótlására, illetve a közvetett hátrányos megkülönböztetés megszüntetésére is lehetőségük nyílik. Az új feladat vállalása többletterheket ró az önkormányzatra, szervezési és anyagi szempontból is, központi támogatás nélkül nem tudja megvalósítani a terveit, hiszen Hétes-telep mellett a többi ózdi telepen is szükség lenne hasonló programok indítására.

Általánosságban az állapítható meg, hogy a hátrányok olyan mértékben halmozódnak a telepeken, teleszerű környezetekben, hogy a jelenlegi szociális ellátási rendszerrel nem lehet biztosítani azt a megélhetési minimumot sem, amely az ott élők emberi méltóságának védelméhez és megőrzéséhez szükséges. Meggyőződésünk, hogy a telepeken élők komplex problémáik miatt az emberi lét alapfeltételeit önerejükől nem tudják megteremteni.

Az esélyegyenlőség biztosítása érdekében az államnak és a települési önkormányzatoknak pluszkötelezettségeik vannak a telepeken, teleszerű környezetekben élők helyzetének javítása érdekében.

Az egymást követő kormányok elismerték az ilyen irányú kötelezettségeiket. 1997 óta minden kormányzati roma programban szerepelt telepekre vonatkozó feladat, amelyet azonban egyetlen esetben sem hajtottak végre. Mindez súlyos, alkotmányos jogokat sértő mulasztásnak tekinthető.

A telepek és teleszerű környezetek felszámolásának legnagyobb akadálya a forráshiány. A kormányzati feladatok megvalósításhoz a települési önkormányzatoknak helyi programokat kell indítaniuk. A települési önkormányzatok a költségvetésükből nem tudnak a telepek, teleszerű környezetek felszámolására, rehabilitációjára jelentősebb összegeket fordítani. A helyi tervek csak akkor valósíthatók meg, ha az állam nevesített pénzeszközökből, pályázati pénzekből, szociális bérlakás építésére, fejlesztésére fordítható forrásokból központi támogatást nyújt az érintett önkormányzatok számára. Ezzel összefüggésben jelentős gond, hogy a telepek és teleszerű környezetek megszüntetésére, illetve rehabilitációjára, továbbá a roma telepeken élők lakhatási és szociális integrációs programjainak megvalósítására a központi költségvetésben nem, vagy a probléma nagyságához képest csak szimbolikus mértékű összegeket terveztek, terveznek.

A súlyos helyzet megfelelő kezelése érdekében a kormányzati roma program telepekre vonatkozó feladatai mellett, azokkal összefüggésben, általános jellegű intézkedésekre is szükség lenne. Tovább kellene fejleszteni a szociális, gyermekvédelmi, foglalkoztatási ellátásokat, pluszszol-

gáltatások, támogatások megteremtésével. Biztosítani kellene annak feltételeit, hogy a családsegítők és a gyermekjóléti szolgálatok munkatársai gyakrabban és intenzívebb formában lehessenek jelen a telepeken. Szükség lenne továbbá olyan intézkedésekre is, amelyek elősegítik a telepeknek mint szegregált, „leszakadt” területeknek a gazdasági, térségi integrációját, és javítják az ott élők munkavállalási esélyeit.

A kormányzati roma program telepeket és telepszerű lakókörnyezeteket érintő intézkedéseinek megvalósítása érdekében felkértük a Kormányt, valamint az Ifjúsági, Családügyi, Szociális és Esélyegyenlőségi Minisztériumot a feladatok mielőbbi végrehajtására, az ehhez szükséges tervezési, finanszírozási és szervezési tevékenység szakszerű végrehajtására.

A konkrét ügyben megkerestük a helyi önkormányzatot, kezdeményeztük a Hétes-telepen elkezdett teleprehabilitációs terv mielőbbi megvalósítását, illetve olyan, haladéktalanul végrehajtandó intézkedéseket, amelyek eredményeként a város környéki telepeken, és kiemelten a Hétes-telepen élők helyzete azonnal változna.

Megítélésünk szerint napjainkban az emberek nem ismerik eléggé a telepi lakosság súlyos problémáit, sokan el sem tudják képzelni, hogy a XXI. században Magyarországon élhetnek még családok ilyen körülmények között. Nyilvánosságra, szakmai diskurzusokra van szükség ebben a témában is, hogy a társadalmi környezet megértse és befogadja a telepek és telepszerű lakókörnyezetek megszüntetésére és újratermelődésének megakadályozására irányuló programokat. Ha a lakosság többsége egyetért az intézkedések szükségességével, akkor ez kényszerítő erővel hat a feladatok végrehajtásáért felelős szervekre, intézményekre is.

2.

Az ún. „örökbefogadási ügyekkel” kapcsolatos álláspontunk

A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosához – igaz, nem túl nagy számban – érkeznek olyan panaszügyek is, amelyek a roma kisebbséghez tartozó gyermekek örökbefogadásával kapcsolatos anomáliákat – vélt vagy valós visszaállásokat – teszik kifogás tárgyává.

A panaszok az esetek többségében csak feltételezéseken alapulnak,

azonban közös jellemzőjük, hogy a sajtó részéről (és a sajtó által befolyásolt közvélemény részéről is) fokozott érdeklődést váltanak ki, amely 2004-ben például abban is megnyilvánult, hogy az egyik kereskedelmi televízió külső munkatársai vagy „beszállítói” titkosszolgálati eszközöket is igénybe vettek annak érdekében, hogy a cigány származású gyermekek örökbefogadásával kapcsolatos hipotéziseiket igazolják.⁶⁸

Egyes vélekedések szerint az örökbefogadó szülők és a gyámhivatalok dolgozói között van egyfajta cinkosság, egy olyan együttműködés, amelynek célja, hogy a nem roma örökbefogadó szülők ne cigány gyermeket fogadjanak családjukba. E feltevés mögött az a sztereotípa áll, hogy a roma gyermek képességei eleve rosszabbak, és örökbefogadásuk azért is veszélyes, mert – a nevelés ellenére – idővel jelentkezhetnek azok a negatív tulajdonságok, amelyeket általában feltételeznek a cigányokról.

2.1.

Az örökbefogadási ügyek kisebbségi jogi és adatvédelmi aspektusai

Az Alkotmány a gyermekekről és általában az ifjúságról csak meglehetősen szűkszavúan – ún. „állami célokat” megfogalmazva szól. Az alaptörvény 15. §-a deklarálja például, hogy „a Magyar Köztársaság védi a házasság és a család intézményét”, míg 16. §-a úgy fogalmaz, hogy „a Magyar Köztársaság különös gondot fordít az ifjúság oktatására és nevelésére, védelmezi az ifjúság érdekeit”.

A Gyertv. ehhez képest a gyermek alanyi jogaként fogalmazza meg, hogy „joga van – örökbefogadó családban vagy más, családot pótló ellátás formájában – a szülői vagy más hozzátartozói gondoskodást helyettesítő védelemhez”.

Fejtegetésünk szempontjából fontos a Gyertv. 7. § (3) bekezdésében megfogalmazott szabály, amely szó szerint a következőket mondja ki: „a gyermek helyettesítő védelme során tiszteletben kell tartani lelkiismereti és

⁶⁸ Konkrétan a Roma Sajtóközpont munkatársairól van szó, akik kilétüket elleplezve különböző gyámhivataloknál roma gyermekek örökbefogadásával kapcsolatos kérdéseket tettek fel az ügyintézőknek, akiknek tudta és beleegyezése nélkül az elhangzott válaszokat kép- és hangfelvétel útján – tehát „konspirált módon” – rögzítették. Miután a felvételek adásba kerültek, hivatalunkhoz számos megkeresés érkezett, zömmel az írott sajtó munkatársai részéről. Azt szerették volna megtudni, hogy az ombudsman vizsgált-e hasonló ügyeket, a konkrét ügyben vizsgálatot indít-e, illetőleg mi a véleménye a tévéműsorban bemutatott tényekről.

vallásszabadságát, továbbá figyelemmel kell lenni nemzetiségi, etnikai és kulturális hovatartozására”.

Csakhogy mind a vallási, mind a nemzetiségi, etnikai hovatartozás ún. különleges személyes adatnak minősül, amelyek gyűjtésére, felvételére, tárolására, nyilvántartására, feldolgozására – szóval bárminemű kezelésére – csak szigorú törvényes feltételek betartása mellett van lehetőség.⁶⁹

A szabályozás lényege röviden összefoglalva az, hogy különleges személyes adatot csak törvény felhatalmazása alapján (vagy a törvény felhatalmazása alapján, kifejezetten erre a célra kiadott alacsonyabb szintű jogszabályban) meghatározott módon lehet kezelni, illetőleg akkor, ha arra az érintett („az adatalany”) kifejezett – és az adatkezelés céljával kapcsolatban megfelelő tájékozottságról tanúskodó – alakszerű hozzájárulást adott.

Kiskorú – főként az újszülött, illetőleg csecsemő „korosztályba” tartozó gyermekek – esetében ez a fajta hozzájárulás nyilvánvalóan képtelenség. Ezért ilyen esetekben az általános jogelvek szerint nyilatkozatukat a szülő (törvényes képviselő) nyilatkozata pótolhatja.

Elgondolkodtató ugyanakkor, hogy annak a szülőnek, aki anonim módon (például inkubátorban, egészségügyi intézmény bejáratánál való elhelyezés útján stb.) vagy akár személyazonosságát vállalva mond le gyermekéről, van-e joga, erkölcsi alapja, illetve egyáltalán lehetősége arra, hogy olyan tartalmú nyilatkozatot tegyen, amelyben kijelenti, hogy gyermeke valamilyen nemzeti, etnikai kisebbségi csoporthoz, esetleg vallási közösséghez tartozik, és ezzel összefüggésben kinyilvánítja – hangsúlyozottan a gyermek nevében, tehát „helyettesítő jelleggel” –, hogy hozzájárul gyermeke személyes adatainak kezeléséhez, esetleg kifejezetten kéri azt, hogy a gyermeknek a Gyertv. 7. § (3) bekezdésében meghatározott jogát tartsák tiszteletben.

Egyáltalán kérdésként vetődik fel, hogy a gyermek vallási, illetőleg etnikai kisebbséghez való tartozását szabad-e bárkinek is nyilvántartani, illetőleg mit jelent az ilyen jellegű „speciális minőség” tiszteletben tartásának a kötelezettsége. E körben megválaszolendő kérdés az is, hogy a gyermek érdekeire való tekintettel az örökbefogadásban közreműködő hatóságok eltérhetnek-e a törvény szó szerinti alkalmazásától, vagy fel-

⁶⁹ A személyes, és ezen belül a különleges személyes adatok kezelésével kapcsolatos szabályokról részletesen szólunk Beszámolónk – A kisebbségi jogok adatvédelmi aspektusai című viselő VI. fejezetében, ezért ezek ismertetését e helyütt mellőzzük.

tétlenül követniük kell-e a gyermekéről akár saját felróható magatartásának köszönhetően lemondó szülő instrukcióit?

Gyermekek esetében – mivel az örökbe adható kiskorú fogalma alá a 0–18 éves korig terjedő fiatalok egyaránt beleértendők –, természetesen korcsoportonként eltérő értékítélet születhet. Más a helyzet ugyanis akkor, amikor a gyermek (vagy inkább a fiatal felnőtt) már képes nyilatkozni vallási, illetőleg nemzetiségi identitásáról, sőt valamilyen formában képes kifejezésre juttatni azt az óhaját is, hogy szeretné, ha őt a csoportja ismérveinek megfelelően – például a csoportra jellemző sajátosságokat figyelembe véve – kezelnék.⁷⁰

2.2.

A 2004. évben érkezett panaszok, illetve vizsgálataink bemutatása

Egy beadványozó hívta fel a figyelmünket arra, hogy három gyermekvédelmi szakember Olaszországban járt azzal a céllal, hogy 40 állami gondozásban lévő (köztük vélelmezhetően sok roma gyermek) római nyaralással egybekötött örökbefogadásának részleteiről tárgyaljon – a nyilvánosság kizárásával. A panaszos az örökbefogadásnak álcázott emberkereskedelem kapcsán utalt az Európai Parlament felkérésére Romániáról készített Emma Nicholson-jelentésre, illetve a jelentést értékelő – a világsajtó által ismertetett – 2004. március 12-ei sajtótájékoztatóra. Megosztotta velünk a sajtóhíreken alapuló félelmeit a szervkereskedelemtől is, amelynek egyik legveszélyeztetettebb célcsoportja a gyermekvédelmi intézményekből kikerült (vagy még odatarozó, de szökésben lévő) fiatalok.

Részletes tájékoztatást kértünk az ügyről a Nemzeti Család- és Szociálpolitikai Intézettől (NCSSZI), valamint az illetékes minisztériumtól is: elsősorban az örökbefogadásra vonatkozó eljárási szabályok betartására kérdeztünk rá.

Az NCSSZI igazgatója válaszlevelében azt hangsúlyozta, hogy bár nincs olyan magyar jogszabály, amely kifejezetten engedélyezné a Magyarországon kívül történő – az örökbefogadást megelőző – kapcsolatfelvételt, de olyan sincs, amely direkt módon tiltaná.

Az Egészségügyi, Szociális és Családügyi Minisztériumtól pedig azt

⁷⁰ Ilyen, például a vallási csoportokra jellemző sajátosságok lehetnek a speciális étkezési szokások.

közölte, hogy az üdültetéssel és az esetleges örökbefogadással kapcsolatos előkészítő tevékenységet a minisztérium és a külföldi örökbefogadásokat intéző olasz Központi Hatóság végezte. A két főhatóság minden részletre kiterjedő jegyzőkönyvet is aláírt. Csak azért nem folyt országos, nagyobb nyilvánosságot kapó szervezkedés, mert a nyár közeledte miatt erre nem volt már elegendő idő. A minisztérium – a megállapodásra is hivatkozással – cáfolta a beadványozó feltételezéseit, mondván, hogy az ügyben eljáró hatóságok a gyermekek biztonságáról gondoskodtak, s hogy a nyaraltatást követő esetleges örökbefogadások során valamennyi magyar jogszabályt be fogják tartani.

Utóbb a sajtóból értesültünk arról, hogy a kiutazó 17 gyermek közül néhányat olasz családok a magyar eljárási szabályok szerint (nem lerövidítve, nem megkerülve azokat) örökbe is fogadtak.

2.3.

A Roma Sajtóközpont tényfeltáró riportjai alapján indult vizsgálatunk

Mint e fejezet bevezető részében már említettük, 2004 végén azért került ismét az érdeklődés homlokterébe a roma gyermekek örökbefogadásának a kérdése, mert a Roma Sajtóközpont (RSK) munkatársai két vidéki nagyvárosban „tesztelték” a gyámhivatali munkatársak hozzáállását. 2004. november 16-án ketten, például magukat nem roma örökbefogadó szülőként feltüntetve – tényleges szándékuk elleplezésével –, azt kérdezték a területi gyermekvédelmi szakszolgálat munkatársától, hogy lehetséges-e, hogy az általuk örökbefogadandó gyermek ne legyen roma: tehát az iránt érdeklődtek, hogy milyen „garanciák” állnak a rendelkezésükre annak érdekében, hogy elkerüljék roma gyermek örökbefogadását.

Egy másik településen lényegében hasonló módszerrel élve – tehát valódi szándékukat ugyancsak eltitkolva –, azt kérdezték, hogy megoldható-e roma gyermekek örökbefogadása.

A sajtó – ideértve az egyes elektronikus médiumokat is – kép- és hangriportot közölt a tesztelés eredményéről, amelyek alapján az alábbi megállapítások tehetők:

- a gyámhivatalok, illetőleg a területi gyermekvédelmi szakszolgálatok munkatársai tisztában vannak azzal, hogy a cigány kisebbséghez való tartozás szenzitív adat, sőt tudnak arról is, hogy ezeket az eseteket korábban a kisebbségi ombudsman már ellenőrizte;

- a gyakorlatban azonban áthidalják az adatvédelmi problémákat, mert roma és nem roma gyermekek között – a külső jegyek, nevezetesen a bőrszín alapján – készítenek olyan tartalmú feljegyzést, hogy az illető gyermek „kreol” vagy fehér bőrű;
- a megszólaltatott munkatárs azt is elismerte, hogy „garantálni szinte egyik gyermekről sem tudják, hogy nem... roma”;
- a szülők formális vagy informális nyilatkozatát minden esetben figyelembe veszik, egyébként pedig az etnikai hovatartozás kérdésében a kijáró családgondozótól szereznek információkat;
- az etnikai hovatartozással kapcsolatos információk csupán a gyermekvédelmi hatóságok személyes tapasztalatain, illetve feltételezésein alapulnak, „származási statisztika” nincs, bár feltételezik, hogy az országos nyilvántartásból feltehetően ki lehetne választani olyan cigány gyermekeket, akiket a potenciális örökbefogadó szülők „már többször visszadobtak”.

Az ügy kapcsán vizsgálatot indítottunk, és az abban való részvételre felkértük az adatvédelmi biztost, valamint az Ifjúsági, Családügyi, Szociális és Esélyegyenlőségi Minisztérium közigazgatási államtitkárát. Együttal – még 2004. november végén – felkértük az RSK illetékesét arra, hogy az eredményes vizsgálat érdekében küldjék meg részünkre azoknak a magnó- és egyéb felvételeknek a másolatát, amelyek – feltételezésük szerint – a gyermekvédelmi szakszolgálatok diszkriminatív gyakorlatát bizonyítja, illetőleg az ügyel kapcsolatban további felvilágosítást is ad.

Többszöri sürgetésünk ellenére („személyi változásokra” hivatkozva) ezeket az anyagokat e beszámoló készítésének az időszakában sem küldték meg részünkre, azonban konkrét ígértünk van arra, hogy ezt a mulasztást pótolják. Tehát a vizsgálat nincs lezárva, azonban az ügyel kapcsolatban máris levonhatók bizonyos következtetések.

2.4. Következtetések

Kétségtelen tény, hogy a cigánysággal szemben előítéletesség, különböző sztereotípiák a gyámügyi munka terén is jelentkeznek, illetőleg a gyermektelen, az örökbefogadást is vállaló házaspároktól sem feltétlenül idegen nézetek éreztetik hatásukat az örökbefogadással kapcsolatos ügyekben is.

Általában akceptálható az örökbefogadó szülők minden olyan kérése, amely azt célozza, hogy minél többet tudjanak meg a családjukba befogandó gyermekről, így különösen tisztában kell lenni a gyermek egészségi állapotával, általában megismerhető adottságaival.

A gyermekvédelmi szervek tehát szükségszerűen kezelnek személyes – és ezek között ún. szenzitív – adatokat is, amelyeket általában nem hallgathatnak el az örökbefogadó szülők elől.

Fentebb már utaltunk rá, hogy problémát okozhat a gyermek etnikai vagy vallási hovatartozására vonatkozó – és esetleg a gyermekét állami gondoskodásba adó szülőktől származó – személyes adat kezelése. A Gyertv. idézett rendelkezése ugyanis előírja, hogy „a gyermek helyettesítő védelme során... figyelemmel kell lenni nemzetiségi vagy etnikai és kulturális hovatartozására”. Ez a nyelvtani értelemben egyértelműen kógensnek tekinthető szabály azonban ellentmondani látszik annak a gyámügyekben is kötelező alapelvnek, hogy minden intézkedés során alapvetően a gyermek érdekeit kell szem előtt tartani, amely az állami gondoskodásban lévő gyermekek esetében nem jelenthet mást, mint a családba való kerülés biztosítását.

Nincs konkrét, már véglegesnek tekinthető álláspontunk ebben a kérdésben, azonban e vizsgálat ürügyén is fontolgatjuk, hogy a kormányzat illetékeseivel való konzultációt követően kísérletet teszünk a jogi szabályozás megváltoztatására is. Ugyanis kétségtelen tény, hogy a romák már az állami gondoskodást nyújtó intézetekben is hátrányos helyzetben vannak nem roma társaikkal szemben. Más szavakkal kifejezve: a cigány kisebbség hátrányos helyzete – illetőleg hátrányos helyzetbe kerülése – már a csecsemőkorban, az állami gondozásba vétellel megkezdődik.

Ezzel a problematikával kapcsolatban le kell szögeznünk, hogy az emberi méltóság alkotmányos elvével összeférhetetlennek tartjuk azt, hogy az etnikai hovatartozás szerinti megkülönböztetésben az állam tisztségviselői bármilyen formában részt vegyenek, vagy akár hallgatólagosan is közreműködjenek. A kisebbségi, illetőleg a vallási identitás – ha az a gyermekkor bizonyos szakaszaiban egyáltalán meghatározható – nem képezheti az alapját diszkriminációnak, és különösen nem eredményezheti azt, hogy a gyermek sorsa egy sajátos kényszerpályára terelődjék.

Tekintettel arra, hogy ebben a kérdésben mind a gyermekvédelemmel foglalkozó szakemberek, mind a főhatóságok egyetértenek, 2005 első felében tervezzük javaslataink végleges és egyeztetett formába történő megfogalmazását, amelyet valószínűleg egy sajtótájékoztató keretében fogunk ismertetni.

VI.

A kisebbségi jogok és adatvédelem

1.

A kisebbségi identitás kontra adatvédelem?

Az elmúlt évek országgyűlési biztosi beszámolóiban visszatérően jeleztük azt a problémákat, hogy a kisebbségi jogok és a személyes adatok védelméhez fűződő alkotmányos alapjogok – legalábbis látszólag – kollízióba kerültek. Arra is volt példa, hogy néhány beadványozó külön-külön kérte a kisebbségi, illetőleg az adatvédelmi biztos állásfoglalását, és az ennek eredményeképpen született – nyilvánvalóan eltérő megközelítésű – véleményeket megpróbálta ütköztetni egymással.

Ez hivatalunk szempontjából nem jelentett mást, mint azt, hogy valós vagy vélt adatvédelmi aggályokra hivatkozással megkísérelték háttérbe szorítani az egyes kisebbségi jogok érvényesülését.

Ezekből az esetekből okulva igen jónak mondható munkakapcsolatot alakítottunk ki mind az első, mind a második adatvédelmi biztossal: a kisebbségi és adatvédelmi aspektusokkal egyaránt bíró ügyekről tájékoztatjuk egymást, konzultációkat folytatunk, és amennyiben indokolt, együttes állásfoglalást adunk ki.⁷¹

Az Avtv. 2. § 2. pontjának értelmében ún. különleges adatnak – pontosabban fogalmazva „különleges személyes adatnak” – minősül „*a faji eredetre, a nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozásra... vonatkozó... személyes adat*”.

A különleges adatok kezelésére az Avtv. speciális – az általánosnál szigorúbb – szabályokat állapít meg, ezek közül azt az előírást szeretnénk kiemelni, amelynek alapján – ha az adatkezelést, illetőleg annak módját

⁷¹ Ilyen együttes állásfoglalás kiadására került sor például 2004. április 15-én, amikor az egyik beadványozó az Ebktv. végrehajtási kérdéseiben kért – mindkét országgyűlési biztos kompetenciáját egyaránt érintő – állásfoglalást. (A 2491/2004. számon iktatott dokumentumot – annak informatív és tájékoztató jellege miatt közzé tesszük Beszámolónk Függelékében.)

törvény vagy egyéb megfelelő szintű jogi norma nem szabályozza – különleges adatot csak akkor lehet kezelni, ha ahhoz az érintett (az „adat-alany”) írásban hozzájárul. Az írásbeli hozzájárulásnak – ugyancsak az Avtv. értelmező rendelkezései alapján – önkéntesnek és megfelelő tájékozottságon alapulónak kell lennie, és ki kell tűnnie belőle, hogy az adat-alany félreérthetetlenül beleegyezik az adatkezelésbe.

Ezeknek a szigorú szabályoknak a megalkotására az Alkotmány 59. §-ában biztosított személyes adatok védelméhez fűződő alapjog érvényesülésének céljából, tehát garanciális okokból került sor.

Ugyanakkor a nemzeti és etnikai kisebbségi hovatartozásra (a továbbiakban együtt: kisebbséghez tartozásra) vonatkozóan a Nektv. is tartalmaz releváns szabályokat. E törvény ugyanis – igaz, meglehetősen „elnagyolt” módon – meghatározza a kisebbség fogalmát, majd a kisebbségi közösségeket és a kisebbséghez tartozókat megillető speciális jogokat (kollektív és egyéni kisebbségi jogok).

Miért nevezhetjük „elnagyoltnak” vagy – kevésbé kritikus megfogalmazással élve – „nagyvonalúnak” a Nektv. által nyújtott definíciót?

Általánosságban véve elmondható ugyanis, hogy a legtöbb kisebbségi csoport esetében az asszimilációs folyamat olyan mértékben vált előrehaladottá, hogy a hagyományos értelemben vett nemzetiségek részéről – legalábbis a dolgok jelenlegi állása szerint – csak ritkán merül fel valós igény arra, hogy a közigazgatás – ideértve a bíróságokat is – ügyeikben az anyanyelvükön folytassa le a különböző eljárásokat.

A Nektv. megalkotásával a jogalkotó célja azonban éppen az volt (lásd preambulum), hogy megállítsa, vagy legalábbis mérsékelje a lakosság többi részéhez viszonyítva számszerű kisebbségben élő népcsoportok asszimilációját, amelyek esetében el lehet mondani, hogy mint minden kisebbségben lévő csoport, eleve hátrányos helyzetben van a „többségi társadalom”-hoz képest. A Nektv. tehát olyan jogokat, kedvezményeket biztosított, ami egyértelműen az Alkotmány 70/A. § (3) bekezdése szerinti pozitív diszkriminációt (esélykiegyenlítést) célzó jogi normák közé sorolja e jogszabályt.

Adatvédelmi szempontból igen fontos a Nektv. 7. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezés, amely szerint *„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.”*

A Nektv. idézett rendelkezésével összhangban – amely a kisebbségi

identitás, és általában a kisebbségi lét vállalásának az abszolút önkéntességére épül a Keretegyezmény 3. Cikkének 1. pontja még egzaktabban fogalmaz: „*Minden, valamely nemzeti kisebbséghez tartozó személynek joga van szabadon megválasztani, hogy kisebbségként kezeljék-e vagy sem, és ebből a választásából vagy a választásával összefüggő jogainak gyakorlásából semmiféle hátránya ne származzék.*”

A kisebbségi identitás vállalása, illetőleg az abban a kérdésben való döntés, hogy óhajt-e valaki élni a törvényben biztosított egyéni vagy kollektív kisebbségi jogokkal, olyan – az egyes természetes személyekhez kötődő⁷² – abszolút jog, amely az állam által nem korlátozható.

Az adatvédelmi törvény, valamint a kisebbségi jogok szempontjából releváns jogi normák összevetéséből egyértelműen kitűnik, hogy az állam nem jogosult – különösen nem az érintettek tudta és beleegyezése nélkül – arra, hogy nyilvántartsa a különböző kisebbséghez tartozó polgárait. Természetesen ez alól az általános szabály alól is vannak kivételek, hiszen a közigazgatásnak és ezen belül a pénzügyi-gazdasági tervezésben részt vevő szervezeteknek szükségük van a lakosság összetételét hitelesen bemutató statisztikai adatokra.

A Nektv. – éppen ennek az akceptálható állami (közigazgatási) igénynek megfelelően – szögezi le 8. §-ában, hogy „*a nemzeti vagy etnikai kisebbséghez tartozó állampolgár joga, hogy kisebbséghez tartozását az országos népszámlálás alkalmával titkosan és névtelenül megvallhassa*”.

Az idézett jogszabályi rendelkezésből is kitűnően a jogalkotó igen óvatosan fogalmazott, amikor a népszámlálások alkalmával való identitásnyilvánítást jogként írta le, hozzáfűzve az önkéntesség és a névtelenség garanciáit. Ugyanakkor kétségtelen, hogy egy valóban anonim adatgyűjtés csupán statisztikai célokat és természetesen az ezek figyelembevételével kialakítandó állami-politikai célkitűzések meghatározását jelentené, tehát direkt módon személyes adatok sérelmével nem járna,⁷³ még akkor sem, ha ezt a törvény imperativusként fogalmazná meg.

⁷² Természetes személyek döntése függ az egyén cselekvőképességétől, hiszen gyermekek esetében a szülei gyakorolhatják a kisebbségi identitásból fakadó különböző jogokat. Legkézenfekvőbb példa erre a gyermek nemzetiségi utónévvvel történő anyakönyveztetése vagy az identitásának megfelelő nevelés-oktatás kezdeményezése.

⁷³ Ez a fajta statisztikai méréseken alapuló jogi szabályozás a környező országok gyakorlatában sem ismeretlen, hiszen tudjuk, hogy egyes – jelentős számú kisebbségi közösségek által lakott – területeken, például Romániában, bizonyos nyelvi és egyéb kisebbségi jogok gyakorlását ahhoz kötik, hogy a kedvezményezett kör létszáma eléri-e az összlakosság bizonyos hányadát.

2.

A kisebbségi identitással kapcsolatos adatok kezelésének speciális problémái – néhány példaértékű eset

2.1.

Egy kifejezetten a roma fiatalok támogatására létrehozott szervezet adatkezelési ügye

Több beadványozó azt sérelmezve fordult hozzánk, hogy a Magyarországi Cigányokért Közalapítvány (a továbbiakban: Közalapítvány) a tanulmányi ösztöndíjra pályázóktól – a visszaélésekre hivatkozással – azt kéri, hogy az eredeti pályázati adatlapon szereplő adataikat erősítsék meg, az ajánlást adó helyi cigány szervezet nyilatkozatát megváltozott tartalommal szerezzék be újra, illetve ellenjegyeztessék is a pályázatukat az osztályfőnökkel, vagy az igazgatóval.

A beszerzett iratok (a „megerősítő adatlap”, a hozzá csatolt tájékoztató levél, az irodaigazgató nyilatkozata) alapján a következőket állapítottuk meg:

A Közalapítvány a 2004/2005-ös tanév I. félévére benyújtott tanulmányi ösztöndíj-pályázatok feldolgozása során olyan visszaélésre utaló jeleket észlelt, melyek alapján megalapozottan feltételezte, hogy nem roma fiatalok tömegesen nyújtottak be tanulmányi ösztöndíj-pályázatot a Közalapítványhoz – miközben a pályázati kiírás kifejezetten cigány tanulókat célozott meg. A Közalapítvány büntető feljelentést tett ismeretlen tettesek ellen csalás, magánokirat-hamisítás, valamint ezekre való felbujtás és más bűncselekmények elkövetésének alapos gyanúja miatt. A rendőrségi nyomozás több megyében folyamatban van.

A kialakult helyzetre tekintettel, a Közalapítvány kuratóriuma a 2004. november 19-ei ülésén egyhangúlag úgy döntött, hogy a beérkező pályázatokat *érvényesnek* tekinti, de minden pályázónak meg kell ismételnie a korábban benyújtott pályázatát egy „megerősítő adatlap” kitöltésével. A „megerősítő adatlapon” ajánlást kértek valamely cigány szervezettől oly módon, hogy a pályázatot benyújtó diáknak a helyi roma közösséghez tartozása kérdésében is nyilatkoznia kellett, illetve az iraton az osztályfőnöknek vagy az iskolai igazgatójának aláírását tartalmazó rész is található.

A közalapítvány irodaigazgatója szerint az osztályfőnök, illetve az iskolaigazgató ellenjegyzésére azért volt szükség, mert a Közalapítvány

nem kérte a bizonyítvány és az iskolalátogatási igazolás ismételt benyújtását, holott a tanulmányi átlagra és az oktatási intézmény hiteles adataira feltétlenül szükség volt.

Ezzel szemben megállapítható volt, hogy ezek az adatok a Közalapítvány rendelkezésére álltak, hiszen az előzőleg benyújtott, s érvényesnek elismert pályázat tartalmazza ezen információkat, vagyis sérült az Avtv.-ben rögzített célhoz kötöttség elve.⁷⁴

Megállapítható volt az is, hogy az osztályfőnök és az igazgató aláírására a lap alján volt lehetőség, így igazolásuk kiterjedt a pályázó etnikai hovatartozásának, sőt, az ajánló szervezet javaslata valóságtartalmának az igazolására is, noha ilyen tartalmú állásfoglalás kiadására – az adatvédelmi, a közoktatásról szóló és a kisebbségek jogairól szóló törvény alapján – nem jogosultak.

Felhívtuk a figyelmet arra is, hogy, mivel a pályázat tartalmaz személyes adatokat, illetve, az etnikai hovatartozásra való közvetett, de egyértelmű utalása miatt különleges személyes adatot is magában foglal, az iskolának a pályázati eljárásba való bevonása csak a legszükségesebb mértékben helyénvaló.⁷⁵ Vagyis: az iskolalátogatás tényének, az elért tanulmányi átlagnak, az iskola adatainak az igazolása kérhető az intézménytől, azzal a megszorítással, hogy ezen adatok is a pályázati adatlapoktól elkülönülő íven, külön nyomtatványon legyenek benyújthatóak, hogy a tanuló ne kényszerüljön származását olyan körben is megvallani, vállalni, amit nem szeretne.

Jogellenes volt az is a Magyarországi Cigányokért Közalapítvány eljárásában, hogy a kisebbségi önkormányzatoktól direkt módon várta el, hogy nyilatkozzon egy-egy „ügyfél” etnikai hovatartozásáról.

Bár a Közalapítvány a 2004/2005-ös tanév I. félévére benyújtott tanulmányi ösztöndíj-pályázatok feldolgozása során észlelt visszaélésekre utaló jelek miatt járt el így, vagyis annak érdekében kért nyilatkozatot a cigány kisebbségi önkormányzatoktól, hogy a pályázat a valódi célját elérhesse, azaz tényleg roma fiatalok tanulmányait támogathassa, de egy jogszerű célt sem szabad jogellenes eszközökkel, módszerekkel megvalósítani.

A visszaélésekre az a fentiekben már idézett – a Nektv. 7. § (1) bekezdé-

⁷⁴ Lásd: Avtv. 5. § (1)–(2) bekezdés.

⁷⁵ Az egész eljárás meglehetősen bürokratikus, hiszen a közoktatási intézményekben dolgozó pedagógusok, igazgatók de facto tisztában vannak azzal, hogy hány roma tanuló jár az osztályba vagy az iskolába, viszont az Avtv. rigorózus betartása megköveteli ezt a lényegében felesleges adminisztrációt.

sében deklarált – rendelkezés adott lehetőséget, hogy a *kisebbséghez való tartozás vállalása és kinyilvánítása az egyén kizárólagos és elidegeníthetetlen joga: vagyis, azzal élhettek vissza egyesek, hogy a hatályos szabályozás szerint a nemzeti és etnikai hovatartozásnak nincsenek külső, objektív ismérvei, szempontjai, mérhető elemei, illetőleg az egyén identitásvállalása kérdésében tett nyilatkozatának „felülbíráására” nincs lehetőség.*

A Közalapítvány a jog nyújtotta „kiskapu bezárása” végett kért ajánlást a cigány kisebbségi önkormányzatoktól, csakhogy „származásigazolás” kiállítására (ahogy senki, úgy) e testület sem jogosult.

Az ajánló nyilatkozatoknak – az etnikai hovatartozás direkt megerősítése nélkül – általában véve helye lehet azonban, hiszen vélelmezhető, hogy egy nemzeti-etnikai alapon létrejövő szervezet csak az érintett közösség tagját támogatja. Az ilyen ajánlás másodlagos, közvetett származási igazolásként értékelhető, ami nem jogellenes, ugyanakkor része lehet abban, hogy az ösztöndíjat valóban azok kapják, akiket a pályázat kiírója támogatni kívánt.

Felhívtuk a Közalapítvány kuratóriuma elnökének a figyelmét arra is, hogy külsődleges szempontok alapján származásigazolás senkitől sem kérhető, de magát a pályázót fel lehet hívni az etnikai hovatartozásáról való nyilatkozattételre. Mivel a kisebbségi pályázati programok célja a kisebbségekhez tartozók támogatása és a pályázatokon való részvétel önkéntes, a pályázóktól elvárható, hogy az ilyen programokban való részvétel során – nem a nyilvánosság, de az elbíráló szerv előtt – vállalják, kinyilvánítsák hovatartozásukat. Vagyis, ha az adatkezelő betartja az adatkezelésre, adatbiztonságra vonatkozó szabályokat, illetve – az adatkezelés célhoz kötöttségének elvére tekintettel – az adatokat csak a cél megvalósulásához szükséges mértékben és ideig kezeli, akkor a pályázónak az identitásáról való nyilatkozatát nem jogellenes.

2.2

Adatkezelés „a nyílt utcán”

Egy újságcikk hívta fel a figyelmünket egy kisváros segélykifizetési gyakorlatára. Az újságíró felhőborító diszkriminációról beszélt. Állítása szerint a helyi cigányok postai úton nem kaphatják meg a segélyeket, míg mások igen. A romák csak a „szégyenbódénál”, „órákig tartó” várakozással, a „város szeme láttára” (a piac épületén belül), megszegyenítő módon juthatnak a szociális támogatáshoz.

A város jegyzőjétől átfogó tájékoztatást kértünk, melyből az derült ki, hogy a szociális segélyre és gyermekvédelmi támogatásra jogosultak belátásuk szerint maguk dönthetnek arról, hogy folyószámlára kérik-e folyósítani, vagy a piacfelügyelői helyiségben, illetve otthon kívánják-e átvenni a kézbesítőtől a nekik járó szociális juttatást. Aki nem a piacon veszi át a segélyt, annak a kézbesítő a lakcímére viszi. (A segélyezettek egy jelentős része csak azért döntött a piacfelügyelői helyiség előtti sorban állás mellett, mert így pár órával korábban kaphatta meg a segélyt.)

A válasz meggyőzött minket arról, hogy a segélyezés során a polgármesteri hivatal etnikai diszkriminációt nem követett el. Személyiségi jogi, illetve adatvédelmi szempontból azonban az addigi segélyezési eljárást kifogásolhatónak tartottuk, mert a megküldött iratok datálásából, és a jegyző szóbeli kiegészítéséből kiderült, az ügyfelek a választás lehetőségéről korrekt írásbeli tájékoztatást csak 2004. március 26-án kaphattak először.

Felhívtuk a jegyző figyelmét arra, hogy a segélyezett mi volt – ami a piacfelügyelői helyiség előtti sorban állással – a vásártér teljes közönsége számára nyilvánossá válik. Az Avtv. 2. § (1) bekezdése alapján ugyanakkor a szociális rászorultság személyes adatnak, a Ptk. 81. § (1) bekezdése alapján magántitoknak minősülhet. Az érintett hozzájárulását mindkét törvény a jogellenességet kizáró magatartásnak tekinti ugyan,⁷⁶ de az önkéntes, adott esetben a sorban állással, ráutaló módon megvalósuló jogkorlátozó magatartást csak akkor tekinthetjük hozzájárulásnak, ha ennek alternatíváiról is teljes körű információt kapott előzetesen a jogosult.

Egyes, a sajtóban ismertetett állítások nyilvánvalóvá tették, hogy a tájékoztatás elmaradása miatt volt néhány olyan személy, aki azért döntött a piacfelügyelő helyisége előtti nyilvános várakozással megkapható segélyezési mód mellett, mert nem ismert más lehetőséget. Ezért kezdeményeztük, hogy a jegyző a pénzbeli szociális ellátásra jogosultakat minden hónapban, a segélykifizetést minimum egy héttel megelőzően, a helyben szokásos formában, részletesen tájékoztassa a kifizetés mindhárom módjáról, a kézbesítési körzetekről, illetve időpontjairól. Kezdeményeztük azt is, hogy a pénzbeli szociális ellátórendszerbe kerülő új ügyfelet eleve nyilatkoztassák arról, milyen kifizetési módon kíván hozzájutni az őt megillető ellátáshoz.

Kezdeményezéseinket a jegyző elfogadta.

⁷⁶ Lásd: az Avtv. 3. § (1), illetve Ptk. 75. § (3) bekezdésében foglaltakat.

3.

Ki a cigány? – a jogi szabályozás anomáliái

Az adatkezelési-adatvédelmi problémákról általánosságban véve elmondható, hogy azok másképp vetődnek fel az egyes – jogi értelemben elismert – nemzeti és etnikai kisebbségek esetében. A jogalkotó célja mind az Avtv., mind a Nektv. megalkotásával az volt, hogy a személyes adatok védelméhez fűződő alkotmányos alapjogot – vagy ahogy az Alkotmánybíróság interpretálta, az ún. „információs önrendelkezési jogot” – biztosítsa, sőt különös garanciák beépítésével szavatolja a kisebbséghez tartozó személyek részére.

Egyszerűbb megfogalmazással ez nem jelent mást, mint egyfajta jog vagy lehetőség biztosítását a természetes személyek részére, hogy – döntésüknek, egyéni elhatározásuknak megfelelően – eltitkolhassák vagy vállalhassák identitásukat. Mint valamennyi jogról, az identitás vállalásához és kinyilvánításához (eltitkolásához) fűződő jogról is el lehet mondani, hogy a jog gyakorlása nagymértékben függhet bizonyos objektív körülményektől. Különösen ambivalens a helyzet a roma (cigány) kisebbség esetében.

Ez a népcsoport ugyanis köztudottan rendelkezik olyan külső megkülönböztető jegyekkel, amelyek megléte az identitás vállalásának eleve egyfajta „természetes” korlátját jelenti. A „ki a cigány?” kérdésre ugyanis többféle válasz adható. Ha a fentiekben ismertetett jogszabályok rendelkezései alapján kívánjuk a választ megtalálni, akkor az minősül a roma kisebbséghez tartozónak, aki ténylegesen – esetleg bizonyos eljárási szabályok betartása mellett – kinyilvánítja (vállalja) a cigánysághoz való tartozását, azonban annak a jognak az érvényesítése, hogy őt ne kezeljék a roma kisebbséghez tartozónak, meglehetősen nehéz. A kisebbségi hovatartozásról ebben az esetben ugyanis elsősorban a „többségi társadalom” dönt: szociálpszichológiai értelemben az minősül romának, akit ebbe a csoportba sorolnak, és ekként kezelnek.

A szociológia tudománya is ad bizonyos támpontokat e kisebbségi közösséghez való tartozás megállapítására, azonban ez napjaink magyar társadalmában egyre kevésbé alkalmazható. A szociológusok ugyanis – a közösség történetére visszavezethetően – az életmódhoz, a viselkedéshez, a sajátos szokásokhoz, foglalkozási ágakhoz kapcsolják a roma kisebbség szociológiai értelemben vett definícióját.

A kisebbséghez tartozók regisztrációjával vagy bármilyen nemű nyil-

vántartásával kapcsolatos leggyakoribb ellenérvek egyike (a másik az adatvédelem) a múltra való hivatkozásban fogalmazódnak meg. Kétségtelen tény, a XX. század tele volt olyan tragédiákkal, amelyek szinte mindegyik magyarországi kisebbségnek súlyos fizikai és lelki károkat okoztak. Ezért nincs mit csodálkozni azon, hogy az állami intézményekbe vetett hit és bizalom nem túl erős. Éppen ezért lenne igazán fontos, hogy – amint ezt az e téren sikeresebb országok példája is mutatja – az állam minden hivatalos képviselője mindent megtegyen azért, hogy a bizalom visszatérjen és kialakuljon a meggyőződés, hogy az Európai Unió tagjaként ezek a félelmek már nem megalapozottak.

Ezért, meglehetősen „álszentnek” és képmutatónak tűnik az a magartás, amikor olyan kérdésekre például, hogy hány roma lakik egy településen vagy hány cigány származású embert foglalkoztat egy-egy munkahely, az a cinikus válasz érkezik, hogy „az adatvédelmi törvény előírásainak tiszteletben tartása miatt ezt nem tudhatjuk”. Nem kevésbé elgondolkodtató, amikor a kisebbségi választójog reformjával kapcsolatban az az egyáltalán nem eurokonform, sőt kissé álszent ellenérv hangzik el, hogy a kisebbségek tartanak a reformmal járó változásoktól, miközben semmi sem történik e félelmek eloszlatása érdekében. Maradnak tehát a – „kevésé pontos” jelzővel illethető – népszámlálási adatok, illetőleg a szociológusok által kidolgozott, alapvetően becslésen alapuló módszerek.

Anélkül, hogy bárki személyes adatokhoz fűződő jogait csorbítani szeretnénk, megfontolás tárgyát képezhetné az alábbiakban körvonalazott modell alkalmazása:

Álláspontunk szerint az információs önrendelkezési jogot nem sértené, ha bármely kisebbséghez tartozó személy, vagy ilyennek minősülő közösség jogérvényesítés céljából, illetőleg az állam vagy az önkormányzatok által meghatározott esélyegyenlőségi célok elérése érdekében hivatkozik kisebbségi mivoltára.

Nem tartanánk az Alkotmány 59. §-ában foglalt rendelkezéssel összeegyeztethetetlennek azt sem, ha a törvény az említett önkéntes joggyakorlás esetén – ilyen különösen például a nemzetiségi oktatás igénybe vétele vagy kisebbségi önkormányzati választás kezdeményezése, illetve ezen közjogi szerep vállalása⁷⁷ – a törvény vélelmezné azt, hogy különleges személyes adatai kezeléséhez az adatalany hozzájárult.

⁷⁷ Ideértve az aktív és passzív választójog gyakorlását egyaránt.

Ez a törvényi vélelem nem zárná ki a célhoz kötöttség elvének következetes érvényesítését, legalábbis részben számúzné az egyes eljárásokból a felesleges bürokráciát és – álláspontunk szerint – a jelenlegi társadalmi viszonyokhoz alkalmazkodóbb, azoknak megfelelőbb jogi szabályozást vezethetne be.

VII.

A foglalkoztatási diszkrimináció, az egyenlő bánásmódról szóló törvény szabályai

Közismert tény, hogy csak a foglalkoztatási diszkriminációs ügyek elenyésző hányadában indul hatósági, bírósági eljárás, a jogsértések zöme rejtve marad. A munkavállalók ugyanis tartanak attól, hogy későbbi elhelyezkedési esélyeiket rontják, ha fellépnek a diszkriminatív munkáltatói döntéssel szemben.

Ennek tudható be, hogy az elmúlt években viszonylag kevés munkaügyi panasz érkezett hozzánk. Jellemzően a felvételi eljárás során tapasztalt diszkriminációt sérelmezték, lényegesen kevesebben fordultak hozzánk a munkaviszony jogellenes megszüntetése miatt. A hátrányos megkülönböztetés vizsgálatát szinte kizárólag roma panaszosok kérték.

Az elmúlt évben mintegy 30%-kal emelkedett a foglalkoztatással összefüggő panaszok száma. Változott a bejelentett jogsértések jellege is, nőtt a munkaviszony diszkriminatív megszüntetését sérelmező panaszok aránya. Tapasztalataink szerint egyre inkább köztudottá válik, hogy a magyar jogrendszer tiltja a hátrányos megkülönböztetést. A jogtudat fejlődéséhez minden bizonnyal hozzájárultak azok a híradások, amelyek az Ebktv. előkészületi munkálatairól, illetve elfogadásáról szóltak. A munkavállalók jelentős része azonban még mindig nincs tisztában azzal, hogy milyen jogorvoslati fórumokhoz fordulhatnak hátrányos megkülönböztetés esetén.⁷⁸

A munkajog területén már az Ebktv. hatályba lépése előtt is voltak

⁷⁸ Egyes felmérések szerint a munkavállalók számottevő hányada alapvető jogait sem ismeri. A beszámoló összeállításakor még csak a sajtóból értesültünk arról, hogy a munkaügyi tárca a jogi tanácsadás, a jogszabályokról való tájékoztatás rendszerének átalakítását tervezi. E kérdés jelentőségére tekintettel e helyütt is hangsúlyozzuk, hogy szeretnénk megismerni ezeket az elképzeléseket, illetve készek vagyunk a döntéshozatal előtti szakmai egyeztetésre is.

olyan szabályok, amelyek lehetővé tették volna a diszkrimináció elleni hatékony fellépést.⁷⁹ Ezek értelmezéséhez azonban más szemléletű jogalkalmazásra lett volna szükség, mint az egyéb munkaügyi jogvitákban.

A 2000. évi tevékenységről szóló beszámolóban ismertettük egy panaszosunk ügyét, aki munkaügyi bírósághoz fordult, mert roma származása miatt nem alkalmazták egy meghirdetett szobalányi állásra. Keresetét az első- és a másodfokú bíróság is elutasította, ezért a jogi képviseletét ellátó Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogvédő Iroda felülvizsgálati kérelmet nyújtott be. A Legfelsőbb Bíróság a múlt évben az indítványnak helyt adott és a jogerős ítéletet hatályon kívül helyezte, valamint az elsőfokú bíróságot új eljárásra és új határozat hozatalára utasította.

A Legfelsőbb Bíróság az Ebktv. rendelkezéseit közvetlenül még nem alkalmazhatta, hiszen a korábbi jogszabályi környezetben lefolytatott bírósági eljárások jogszerűségét kellett vizsgálnia. Annak azonban nem volt akadálya, hogy az Mt. rendelkezéseit az időközben hatályba lépett Ebtv. előírásaival összhangban értelmezze. Így jutott arra a következtetésre, hogy a bíróságok a jogszabályt tévesen alkalmazták, amikor megosztották a bizonyítási terhet, és a felperes bizonyítási kötelezettségét állapították meg a munkáltatóval való tárgyalások megtörténteire vonatkozóan. A Legfelsőbb Bíróság álláspontja szerint „a bizonyítási teher megfordításából következően elegendő, ha a jogsérelemre hivatkozó fél bizonyítja azt a tényt, hogy hátrány érte, ezt követően a másik félnek kell kimentenie magát, bizonyítania, hogy az egyenlő bánásmód követelményét megtartotta. Ennek sikertelenségét a terhére kell értékelni. A bíróság az alapos munkáltatói kimentést fogadhatja el a bizonyítékok összességében való értékelése során.”⁸⁰

Néhány eset ismertetésével szeretnénk bemutatni, hogy a gyakorlatban hogyan alkalmazzuk a bizonyítási teher megfordítását.

Egy roma panaszos műtősnőként dolgozott egy kórházban, azonban a próbaidő alatt megszüntették közalkalmazotti jogviszonyát. Véleménye szerint a felmondás egyetlen indoka az lehetett, hogy munkatársai előítéletesek voltak vele. Állítását azzal támasztotta alá, hogy a főműtősnő egy műtét köz-

⁷⁹ A korábbi beszámolóknak részletesen szoltunk arról, hogy e rendelkezések egy része a kezdeményezésünkre született meg.

⁸⁰ A Legfelsőbb Bíróság határozatát BH 2004. 255. számon közzétették.

ben a következőket mondta neki: „Láttál már vonót? Úgy kell befogni a fonalat a műszerbe, mint a vonóba.” A panaszos ezt a kijelentést a cigány származására való utalásnak tekintette.

Az egyenlő bánásmód követelményének megtartását a vizsgálat során a kórháznak kellett bizonyítania. A kórház főigazgatója arról tájékoztatott, hogy a próbaidő alatti azonnali hatályú felmondásnak kizárólag a munkavégzéssel összefüggő okai voltak. A panaszos szakmai gyakorlatlansága, valamint a rátermettség és a közösséghez való alkalmazkodás hiánya miatt nem volt alkalmas a műtősnői feladatok ellátására. Az osztályon másik három roma származású műtős is dolgozott, ők azonban soha nem tapasztaltak megkülönböztetést származásuk miatt. A főigazgató visszautasította azt a feltételezést, hogy a fenti kijelentés a roma származásra való célzás lett volna. Elmondása szerint a műtősi gyakorlatban „hegedűvonó technikának” nevezik a varrófonal egy speciális befogását a kézi műszerbe. A főműtősnő operáció közben ezt a szakmai fogást említette. A módszerről szóló szakmai ismertetőt a kórház megküldte részünkre.

A kórház ezzel a tájékoztatással eleget tett bizonyítási kötelezettségének. Az egyenlő bánásmód követelményének sérelmét ebben az ügyben nem állapítottuk meg.

Az 1001/2004. (I. 8.) Korm. határozat értelmében nagyarányú létszámleépítést hajtanak végre a MÁV Rt.-nél. A Vasúti Dolgozók Szabad Szakszervezetének egyik területi szervezete az intézkedés végrehajtásának módját kifogásolta. Az előadottak szerint egy főpályamesteri szakaszon a munkavállalók egy részét egy kft.-hez helyezték ki. Valamennyi roma ebbe a körbe került, miközben egyes nem roma karbantartókat annak ellenére tovább foglalkoztattak, hogy kevesebb szolgálati viszonytal rendelkezték és szakirányú végzettségük sem volt.

A panaszt a munkavállalók nevében küldte meg részünkre a szakszervezet, így az identitásról szóló személyes nyilatkozatok hiányában is tényként fogadtuk el azt az állítást, hogy a „kiszervezés” a roma karbantartókat lényegesen nagyobb megosztásban érintette, mint a nem romákat. Az eljárás során így azt vizsgáltuk, hogy volt-e ésszerű, a munkavégzéssel összefüggő indoka ennek az aránytalanságnak.

Megkeresésünkre azt a tájékoztatást kaptuk a MÁV Rt.-től, hogy az átszervezés a főpályamesteri szakasz karbantartói létszámának 36,7%-át

érintette, vagyis 11 főt. A válaszlevélben foglaltak szerint „a kihelyezésre kerülő, illetve a maradó létszám szakképzettségében, szolgálati idejében aránytalanságok nincsenek (...) a kiválasztásnál nem a származás, hanem a szakismeret és a terhelhetőség dominált”. A MÁV Rt. álláspontja szerint „a munkáltatói jogkör gyakorlója a törvényben foglalt kötelezettségeit betartotta. A kiszervezés során diszkriminációmentesen döntött.”

A válaszlevélhez mellékeltek egy kimutatást a főpályamesteri szakasz karbantartóiról. A táblázat a munkavállalók nevét, születési idejét, iskolai végzettségét, szakképzettségét, vasúti szakképzettségét, szolgálatba lépésének idejét és beosztását tartalmazta. Ennek áttekintését követően az alábbi megállapításokat tettük:

Az állományban maradó 19 fő közül 5 főnek nyolc általános iskolai végzettsége van. Közülük négyen évtizedes munkaviszonnyal rendelkeznek, egy pályamunkást 2002 márciusa óta foglalkoztatnak. A tovább foglalkoztatott 13 szakmunkás többsége géplakatos vagy fűtés- és csőhálózat-szerelő képesítéssel rendelkezik. Az állományban tartottak ugyanakkor két olyan munkavállalót is, akiknek szakképzettsége szarvasmarha-tenyésztő, illetve bútorasztalos, és viszonylag rövid munkaviszonnyal rendelkeznek, 2002 májusa, illetve 2002 novembere óta foglalkoztatják őket.

A kihelyezett 11 munkavállaló közül 5 pályamunkás nyolc általánossal rendelkezik, közülük egy főt 1998 novembere óta alkalmaztak, a többieknek évtizedes munkaviszonyuk van. A kft.-t által átvett öt szakmunkás közül hárman géplakatos, illetve gépkarbantartó szakképzettségűek, egyikük eredeti szakmája autószerelő, egy pályamunkás pedig fűtés- és csőhálózat-szerelő. Mindannyian többéves munkaviszonnyal rendelkeznek, vannak, akiket 1994-óta foglalkoztatott a MÁV Rt.

A kihelyezett és az állományban maradó munkavállalók közül egy-egy főnek van vasúti szakközépiskolai végzettsége.

A kihelyezett munkavállalók egy része tehát olyan szakképzettséggel rendelkezett, amelyet vélhetően hasznosítani tudott munkaköre ellátása során. A kft.-hez átkerült karbantartók közül többen hosszabb idejű munkaviszonnyal rendelkeztek, mint azok, akiket a MÁV Rt. tovább kívánt foglalkoztatni. Ezek a tények megkérdőjelezték azon állítás hitelességét, hogy a kiválasztás szempontja a szakismeret és a szolgálati idő lett volna. Nehezen hihető ugyanis, hogy egy alig két éve foglalkoztatott, bútorasztalos vagy szarvasmarha-tenyésztő szakképesítésű pályamunkás nagyobb szakismerettel rendelkezzen, mint egy évtizedes munkatapasztallattal bíró géplakatos.

A MÁV Rt. válaszlevelében az is olvasható, hogy a döntés meghozatalakor a „terhelhetőség dominált”. Feltételezhetően ezzel arra utaltak, hogy a nagyobb munkabírású munkavállalókat kívánták tovább foglalkoztatni. A munkáltatónak természetesen jogában áll, hogy ezt a szempontot is figyelembe vegye, sőt akár ennek alapján rangsorolja a munkavállalókat. Ez a nehezen megfogható és szubjektív mérlegelésen alapuló indok azonban alkalmas lehet arra is, hogy ezzel próbálják leplezni a diszkriminációt.

Az Ebktv. bizonyítási szabályai a munkavállalók jogainak védelmét, illetve a bizonyítási nehézségek elkerülését szolgálják. Ezekre figyelemmel a munkáltatónak olyan tényekre, körülményekre kellett volna hivatkoznia, amelyek azt igazolják, hogy a megkülönböztetésnek az adott jogvisztonnyal közvetlenül összefüggő, ésszerű indoka volt. A MÁV Rt. nem adott kielégítő választ arra a kérdésre, hogy ha nem a származás volt a kiválasztás szempontja, akkor miért helyezték át a roma munkavállalókat ilyen nagy arányban a kft.-hez.

A rendelkezésünkre álló adatok alapján tehát továbbra is fennállt annak a gyanúja, hogy a létszámcsökkentés végrehajtása során sérült a roma munkavállalók diszkriminációmentességhez fűződő joga. Kezdeményeztük ezért a MÁV Rt. vezetőségénél, hogy az egyenlő bánásmód követelményének érvényesülése érdekében vizsgálják felül a főpályamesteri szakasz munkavállalóit (karbantartóit) érintő személyzeti döntést. A MÁV Rt. a kezdeményezést nem fogadta el, azonban továbbra sem tudta ésszerű indokokkal magyarázni az intézkedést.⁸¹

Miután az ország más megyéjéből is érkezett hozzánk olyan jelzés, hogy a létszámcsökkentés végrehajtása során diszkriminatív módon járnak el, indokoltnak tartottuk, hogy erre az érintett minisztériumok figyelmét is felhívjuk. A MÁV Rt. 2004-re vonatkozó létszámcsökkentési programjának kidolgozása és a leépítendő munkavállalói kör szerkezetének korcsoport, nem, iskolai végzettség és területi eloszlás szerinti részletezettséggel történő meghatározása a Gazdasági és Közlekedési Minisztérium hatáskörébe tartozott. E tárca vezetőjét kértük fel ezért, hogy – az esélyegyenlőség biztosításáért, valamint a foglalkoztatáspolitikáért felelős miniszterekkel együttműködve – tegye meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy az intézkedéssorozat végrehajtása során ne

⁸¹ Vizsgálatunk lezárását követően az érintett munkavállalók közül hárman munkaügyi bírósághoz fordultak, így az ügyben további intézkedésre nincs lehetőségünk.

sérüljön az egyenlő bánásmód követelménye. A minisztérium megkeresésünket a MÁV Rt. vezetői részére azzal az ajánlással továbbította, hogy az Ebktv.-ben foglalt alapelveket a létszámcsökkentés során maradéktalanul vegyék figyelembe.

Az ismertetett ügyek jól példázzák, hogy a bizonyítási teher megfordítása hatékonyan elősegítheti a foglalkoztatási diszkrimináció feltárását.

A hozzánk érkező munkaügyi panaszok jelentős részében azonban nincs lehetőségünk vizsgálatot indítani, mert a munkáltató nem minősül hatóságnak, illetve közszolgáltatónak. Ezeket a beadványokat eddig a területileg illetékes munkaügyi felügyelőségnek küldtük meg. 2005-ben azonban bővül a foglalkoztatási diszkrimináció elleni fellépésre jogosult szervezetek köre, megkezdte működését az Egyenlő Bánásmód Hatóság. Ez szükségessé teszi, hogy e szervezetekkel közösen áttekintsük a munkaügyi panaszok intézésének módját és a panaszosok érdekeit minél hatékonyabban szolgáló eljárási rendet alakítsunk ki.

VIII.

A kisebbségi jogok érvényesülése a rendvédelmi szervek munkájában

1. A kisebbségi jogok és az igazságszolgáltatás általános összefüggései

A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosához évek óta érkeznek olyan panaszok, amelyek tágabb értelemben összefüggésbe hozhatók a hazai büntető igazságszolgáltatás állapotával, illetve konkrétan az egyes nyomozó hatóságok eljárásával – és az utóbbi időben egyre nagyobb gyakorisággal – a büntetés-végrehajtási intézetekben történt eseményekkel a fogva tartás körülményeiben.

Ezek a panaszok – tárgyuk, illetőleg az érintett hatóság jellege szerint – alapvetően három csoportba sorolhatók:

1.1. Az „igazságtalan elítélés” jelensége

Az első csoportba tartoznak azok a beadványok, amelyekben a panaszos a vele szemben indított büntetőeljárás tényét, az elmarasztalást vagy a bíróság által kiszabott büntetés mértékét sérelmezi. Ezekben az esetekben az ombudsman érdemi intézkedést – az ügyfél esetleg szükséges tájékoztatásán (sokszor részletes kioktatásán) túl – nem tehet. (Ezen a helyzeten nem változtatott az Obtv. 2001. december 20-án hatályba lépett módosítása sem, amely pontosította – ún. „negatív hatásköri szabállyal” egészítette ki – az országgyűlési biztosok kompetenciáját körvonalazó 29. §-t.)

A jogtalan, illetőleg igazságtalan felelősségre vonást, elítélést sérelmező panaszosok beadványaikat általában arra a hipotézisre építik fel, hogy velük szemben az ügyükben eljáró hatóság – ideértve az ügyészséget és a bíróságot is – nem volt kellően elfogulatlan, sőt nemegyszer az előítéletesség gyanúját is megfogalmazzák. Ezekben az esetekben az Obtv. 19. §

(3) bekezdése szolgál eljárásunk alapjául, azaz a hatáskörünkbe nem tartozó ügyre vonatkozó beadványt – a beadványt tevő egyidejű értesítése mellett – az arra hatáskörrel rendelkező szervhez tesszük át. (Ez értelem-szerűen azt jelenti, hogy az ártatlanságukra vagy egyéb törvénysértésre, eljárási hibára stb. hivatkozó panaszosok beadványát megküldjük az ügyben eljáró vagy eljáró bírósághoz, illetőleg a jogerősen befejezett ügyek esetében az Országos Igazságszolgáltatási Tanács elnökéhez.)

Amennyiben a büntetőeljárás még nem jutott el a vádemelés szakaszáig, elvileg érdemben vizsgálhatjuk (vizsgálhatnánk), hogy az eljárás során – vagy annak megindításával összefüggésben – történt-e olyan alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszásság, amely ombudsmani intézkedést igényel. Azonban ezekről az esetekről általánosságban véve elmondható, hogy hivatalunk (értsd: az országgyűlési biztos) nem rendelkezik a nyomozó hatósághoz hasonló olyan jogosítványokkal, amelyek alapján a bűncselekmény megalapozott gyanújának kérdésében dönteni lehetne, illetve a nyomozó hatóságok „fegyvertárában” meglévő bizonyítási eszközök sem állnak rendelkezésünkre. Az ilyen esetekben tehát általában azt az eljárást követjük, hogy felhívjuk a nyomozásfelügyeletet gyakorló ügyész (megyei főügyész) figyelmét a panaszosunk által előadott körülményekre, felkérjük arra, hogy a részére törvényben biztosított felügyeleti jogosítványokkal éljen, és tájékoztasson minket a véleményéről. (Ez a gyakorlatban igen hasznos és kielégítő módszernek bizonyult: eljárásunkkal szemben nem fogalmazható meg ugyanis semmiféle olyan aggály, amely az igazságszolgáltatás függetlenségét sértene vagy befolyásolná, ugyanakkor a panaszos által felvetett – és általunk közvetített – gyanú megalapozottsága vagy alaptalansága esetében korrekt válasz születik.)⁸²

⁸² Anélkül, hogy vindikálnánk magunknak a jogot az igazságszolgáltatási szervek működésének – „belülről történő” – értékelésére, az a tapasztalatunk, hogy az ilyen esetekben a ki-sebbségi ombudsman által kiemelt szempontokat a különböző hatóságok is magukévá teszik, és különösen ügyelnek arra például, hogy az egyenlő bánásmóddhoz való jog érvényesüljön, és a diszkriminációnak még a látszata se merülhessen fel.

1.2. Rendőri atrocitásokról, illetőleg a rendvédelmi szervek előítéletességéről.

A rendőrség eljárása ellen benyújtott beadványok

Ebbe a – második – csoportba sorolhatók azok a beadványok, amelyekben a különböző eljárás alá vont személyek azt kifogásolják, hogy velük szemben a rendőri fellépés erőszakos, nyers, modortalan, durva, összességében véve tehát az emberi méltóságukat sértő és az etnikai hovatartozásukkal összefüggésbe hozható volt.

A különböző jogvédő szervezetek – mindenekelőtt a Nemzeti és Etnikai Kisebbségekért Jogvédő Iroda (NEKI), valamint az Amnesty International tapasztalataival egybevágóan – sajnos nem zárható ki, hogy a rendőri intézkedések jellege, „kulturáltsága” erősen függ a „célközönségtől”. Néhány esetben ugyanis, a rendőrök – de más rendvédelmi szervezetek munkatársai is – hajlamosak egyfajta „leegyszerűsített” stílust alkalmazni mind a romákkal, mind a fiatalokúakkal, mind pedig a hajléktalanokkal szemben. Ennek külső megnyilvánulási formái például a tegező beszédforma („csendőrpertu”) használata, és általában a Szolgálati Szabályzat rendelkezéseinek kevésbé megfelelő, „alakias” fellépés.⁸³

Évek visszatérő tapasztalatai azt igazolják, hogy az országgyűlési biztosi jelentéseknek a rendvédelmi és általában az „erőszakos szervekkel” foglalkozó részei fokozott érdeklődésre tartanak számot mind a sajtó, mind a jogvédő szervezetek, és az országgyűlési képviselők részéről. Ez nem meglepő, hiszen a diszkriminációnak valóban a legkirívóbb formája, ha az erőszakos módon, sőt az állam szolgálatában álló hivatalos személyek részéről jut kifejezésre.

A rendszerváltás óta eltelt 15 év mérlegét tekintve azt kell megállapítanunk, hogy a rendőrség és az állampolgárok közötti – egy jogállamban mindenféleképpen kívánatosnak tartott – bizalmi viszony még nem alakult ki, illetőleg nem szilárdult meg annyira, hogy az egyes rendőri intéz-

⁸³ Az Amnesty International Magyarország 2004. május 26-án közzétett legutóbbi helyzetértékelő jelentésében „romák elleni diszkrimináció” címszó alatt több olyan esetről számol be, amely a romákat megalázó rendőri bánásmód előfordulását igazolja. Lásd a www.amnesty.hu című weblapon megtalálható jelentést. A NEKI 2005 februárjában tette közzé a 2004. évi eseteiről beszámoló *Fehér füzetet*, amely „Kártalanítási, rendőrségi, ügyészségi eljárások” cím alatt, külön fejezetben ismertet olyan ügyeket, amelyek a romákkal szembeni büntetőeljárások diszkriminatív jellegének gyanúját vetik fel. (A kiadvány beszerezhető a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogvédő Irodánál, illetőleg a Másság Alapítványtól.)

kedések mögött ne sejtenének sokan – sajnos időnként nem alaptalanul – előítéletességet, etnikai diszkriminációt.

Összefoglalva a rendőri és egyéb rendvédelmi szervezetekkel kapcsolatos tapasztalatainkat, azt állapíthatjuk meg, hogy 2004-ben és várhatóan az elkövetkezendő években is, vizsgálnunk kell olyan ügyeket, amikor a bepanaszolt szervezet vagy intézmény fegyveres testület.⁸⁴

Ezen esetek illusztrálásaképpen ebben a fejezetben, de külön címszó alatt ismertetünk néhány olyan ügyet, amely példaértékű, illetőleg amelyre – a sajtó által keltett hírverés miatt – joggal kíváncsi e Beszámoló olvasója.⁸⁵

Ebben az időszakban is gyakorta tapasztaltuk, hogy a panaszosok a fogva tartás miatt a rendőrség eljárását kifogásolták, holott az előzetes letartóztatás elrendelése a bíróság hatáskörébe tartozik. Az országgyűlési biztos intézkedési lehetőségeinek korlátairól és a jogorvoslati lehetőségekről minden panaszost kellő alapossgal tájékoztattunk.

A beadványt tevő levelében azt vélelmezte, hogy fia halálának körülményeit nem vizsgálták meg kellő alapossgal, és ez annak tudható be, hogy cigány származású.

A panaszos fia közlekedési balesetben hunyt el, amelyet egy másik személygépkocsi vezetője okozott. A beadványozót a rendőrkapitányság tájékoztatta arról a szabálysértési határozatról, mely szerint panaszos fia ellen szabálysértés miatt indult eljárást az eljárás alá vont személy halála miatt megszüntetik. Az indokolásból tudható meg, hogy az elhunyt a kérdéses időben szabálytalanul tartózkodott a helyszínen, a vele ütköző gépkocsi vezetője viszont a KRESZ szabályait nem szegte meg, a baleset bekövetkezéséért nem vonható felelősségre. A levélíró azt kifogásolta, hogy a határozatot részére hivatalból nem küldték meg, azt csak kérésre, fénymásolatban kapta kézhez. A határozat ellen benyújtott panaszára nem érkezett válasz. A rendőrkapitányság illetékesétől kapott tájékoztatás szerint a rendkívüli haláleset kapcsán az említett szabálysértési eljárásn kívül más eljárást nem folytattak, a hatósági intézkedések mindegyikének csupán az elhunyt által korábban állítólag elkövetett szabálysértést vizs-

⁸⁴ E panaszok száma általában harmincas nagyságrendű, 2004-ben például 35 ilyen beadvány érkezett. Ez az ügycsoport tehát, szemben a büntetés-végrehajtást érintő panaszokkal, nem mutatott sem látványos csökkenést, sem emelkedést.

⁸⁵ Lásd: VIII. fejezet 2. címét.

gáló eljárás szolgált alapul. Az ügyet megküldtük az illetékes főügyészhez. A főügyészség a rendőrségi iratok felülvizsgálata alapján azt állapította meg, hogy a rendőrkapitányság a helyszíni szemle során végzett és az azt követő vizsgálatával a panaszos fiának halálát okozó közlekedési baleset bekövetkezésének körülményeit kellő alapossgal feltárta. A főügyészség megállapította azt is, hogy a rendőrkapitányság valójában rendkívüli haláleset kivizsgálását végezte, ezzel szemben a későbbiekben hibásan jelölték az ügyet szabálysértési ügyként. Az eljárási jogsértés hátrányos eredménye abban nyilvánult meg, hogy – szemben az Áe. rendelkezéseivel, melyek szerint a rendkívüli halálesetek kivizsgálásra irányuló eljárást határozattal kell befejezni, s azt kézbesíteni kell az elhalttal közös háztartásban élt, vagy ennek hiányában az ismert legközelebbi hozzátartozójának – az eljárást nem határozattal zárták le, s ennél fogva azt a panaszosnak mint hozzátartozónak nem kézbesítették. A főügyészség intézkedett annak érdekében, hogy a panaszolt ügyben a hiányokat pótolják, illetőleg, hogy a jövőben a jogszabályok formai előírásaira is legyenek figyelemmel. A vizsgálat során nem merült fel olyan adat, amely arra utalna, hogy panaszos fiának származása befolyásolta volna halála körülményeinek kivizsgálását.

Azokban az esetekben, amelyekben a rendőrség tagjai által elkövetett bántalmazást sérelmezték, a panaszt az illetékes főügyészhez továbbítottuk. A főügyészségek vezetői megtették a büntető eljárásról szóló törvényben előírt intézkedéseket, és azokról részletes tájékoztatást adtak.

A beadványt tevő levelében azért fordult a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosához, hogy egy helyi rendőr ellen panaszt tegyen, mert régóta zaklatta, alaptalanul igazoltatta fiát, aki ezért megkereste a helyi rendőrök vezetőjét, hogy az említettek miatt panaszt tegyen. Várakozás közben összetalálkozott a rendőrrel, aki más rendőrök jelenlétében „piszkos cigánynak” nevezte őt, és fejbélövélssel fenyegette.

Megkerestük a megyei főkapitányság vezetőjét, hogy a kérdéses ügyről adjon tájékoztatást. Az őrsparancsnok jegyzőkönyvbe foglalta a sértett által elmondottakat, majd az iratokat megküldték a rendőrkapitányságra. A rendőrkapitány tájékoztatta a megyei ügyészségi nyomozó hivatal vezetőjét, aki úgy nyilatkozott, hogy a bűncselekmény megalapozott gyanúja nem állapítható meg, azt célszerű fegyelmi eljárás keretében vizsgálni. A fegyelmi eljárás során meghallgatták az őrs épületében tartózkodó sze-

mélyeket, akik egybehangzóan elmondták, hogy a feljelentett rendőr a panaszos fiával szemben sértő, trágár kifejezéseket használt. A fiatalember úgy nyilatkozott, hogy az elhangzott kijelentések számára sérelmesek voltak, benne félelmet keltett az a körülmény is, hogy fegyverviselésre jogosult rendőrtől, rendőrségi szolgálati helyen hangzott el. Ugyanakkor kijelentette azt is, hogy becsületsértés miatt magánindítványt nem terjeszt elő. A rendőr az eljárás során történő meghallgatáson elismerte az általa tett sértő és fenyegető mondatok elhangzását. Kijelentette, hogy nem a panaszos fiának kisebbségi mivolta motiválta cselekedetét. A rendőrkapitányság vezetője az őrsparancsnokkal, polgármesterrel, jegyzővel és a helyi cigány kisebbségi önkormányzat képviselőjével találkozót kezdeményezett. A megbeszélés során tisztázták, hogy a rendőr és a helyi roma kisebbség között nem feszült a viszony, egyedi esetről, a sértett és a feljelentett rendőr személyes konfliktusáról van szó. Ezt támasztja alá az is, hogy a két fél több évre visszamenőleg jó barátnak minősíthető kapcsolatban volt. A fegyelmi eljárás megállapította, hogy a rendőr megszegte a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. tv. 2. § (1) bekezdésében,⁸⁶ a Rendőrség Szolgálati Szabályzatáról szóló 3/1995. BM rendelet 5. §-ában foglaltakat,⁸⁷ továbbá cselekménye alkalmas a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. tv. (Sztv.) 151. § (1) bekezdés *a*) pontjába⁸⁸ ütköző és minősülő veszélyes fenyegetés szabálysértés elkövetésének megállapítására.

Figyelemmel arra, hogy ennek a szabályértésnek az elkövetése hivatalból maga után vonja az eljárás lefolytatását, ami bírósági hatáskörbe tartozik, a fegyelmi jogkör gyakorlója egyeztetett a városi bíróság büntető bírójával. Értékelték a fegyelmi eljárás során megállapított tényeket, és azokból arra következtettek, hogy a rendőr kijelentése alkalmas arra, hogy a megfenyegetett személyben félelmet keltsen, és ez az elkövetési magatartás a veszélyes fenyegetés szabálysértés megállapítását teszi lehetővé. Tekintve, hogy a szabálysértést a rendőrség hivatásos állományú tagja szolgálta,

⁸⁶ 2. § (1) „... A Rendőrség tiszteletben tartja és védelmezi az emberi méltóságot, óvja az ember jogait.”

⁸⁷ 5. § „A rendőr szolgálati feladatait a jogszabályokban, illetve a jogszabályok alapján az állami irányítás egyéb jogi eszközeiben, a szervezeti-működési szabályzatban, a munkaköri leírásban és az előjárói rendelkezésekben meghatározottak szerint látja el.”

⁸⁸ 151. § (1) „Aki

a) másit félelemkeltés céljából olyan bűncselekmény elkövetésével komolyan megfenyeget, amely a megfenyegetett személy vagy annak hozzátartozója élete, testi épsége vagy egészsége ellen irányul, ...”

lati helyén követte el, így azt a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. tv. (Hszt.) 119. § (2) bekezdés⁸⁹ alapján – figyelemmel az Sztv. 30. § (1) bekezdésére⁹⁰ –, fegyelmi eljárás keretében kell elbírálni.

A fegyelmi eljárás befejezése előtt az ügy iratait ismételten bemutatták az Ügyészségi Nyomozó Hivatal vezetőjének, aki azokat áttanulmányozva kijelentette: büntetőeljárás indítását nem kezdeményezi, mivel bűncselekmény nem történt.

A veszélyes fenyegetés mint szabálysértés elkövetése miatt a rendőrkapitányság vezetője, a Hszt. 123. § (1) bekezdés c) pontja alapján a rendőrt jelentős összegű pénzbírság fenytéssel sújtotta. A fenytés kiszabásánál enyhítő körülményként értékelte, hogy a rendőr cselekményét megbánva teljes körű beismerő vallomást tett, súlyosbítónak pedig azt, hogy a cselekmény negatívan befolyásolhatja mind a lakosság, mind a helyi roma közösség körében a rendőrség megítélését.

Országos érdeklődést váltott ki az a sajtóhír, amely szerint az alföldi nagyvárosban történt rendőri intézkedés során életét vesztette egy 19 éves fiatalember. Az eseményt néhány napon belül sajátos „kisebbségi ügyé” alakította az a körülmény – amely eredetileg nem szerepelt a hírekben –, hogy az elhunyt cigány származású volt. Az előbbieket miatt a nyomozást fokozottan figyelemmel kísértük.

A fiatalember hozzátartozói és nyilatkozataik alapján jogi képviselőik is kifejezték azt a gyanújukat, hogy a rendőri intézkedés jogtalan volt, és hogy az, valamint a bekövetkezett eredmény összefüggésbe hozható az egyébként irrelevánsnak tűnő utóbbi adattal. Erre tekintettel – bár a hatósági eljárás rendben folyt – vizsgálatot rendeltünk el, részletes tájékoztatást kértünk a megyei főügyésztől, és munkatársaink személyes beszél-

⁸⁹ (2) „Fegyelmi eljárás keretében kell elbírálni a hivatásos állomány tagjának azt a szabálysértését, amelyet szolgálati helyen vagy a szolgálattal összefüggésben követett el.”

⁹⁰ **30. § (1)** A fegyveres szervek (honvédség, határőrség, rendőrség, polgári védelem, vám- és pénzügyőrség, a büntetés-végrehajtási szervezet, állami és hivatásos önkormányzati tűzoltóság, polgári nemzetbiztonsági szolgálatok) hivatásos (szerződéses) állományú tagja által a szolgálati viszony tartama alatt a szolgálati helyen, illetőleg a szolgálattal összefüggésben elkövetett szabálysértést fegyelmi eljárás keretében kell elbírálni. A fegyelmi hatóság – amennyiben elközbzás, illetőleg járművezetéstől eltiltás szükségessége felmerül – a szabálysértési hatóságot eljárása eredményéről értesíti. Ha a szolgálati viszony a szabálysértés elbírálása előtt megszűnt, a szabálysértést a szabálysértési hatóság bírálja el.

getéseket folytattak a helyi cigány kisebbségi önkormányzat tagjaival, a rendőrkapitányság illetékes vezetőjével, a megyei főügyész helyettesével, valamint az eljárást folytató ügyészségi nyomozó hivatal vezetőjével.

A haláleset július 25-én történt, az „elsődleges” intézkedéseket részben a rendőrség nyomozó szerve végezte el, de már a helyszínen jelen volt az ügyészségi nyomozó és a nyomozást már másnap elrendelte az ügyészségi nyomozó hivatal, tekintettel arra, hogy a haláleset rendőri intézkedés közben következett be.

Az ügyben megállapított tényállás a következő:

Az említett napon, a kora esti órákban, a nagyáruházban szolgálaton kívül, civil ruhában vásárolt a helyi rendőrkapitányság beosztottja. Ott észrevette és felismerte J. R.-t, aki ellen több hatályos körözés volt elrendelve. Ő is meglátta a rendőrt, személyesen ismerte, és mivel tisztában volt rendőri mivoltával, ezért sietve menekült. A rendőr igazolványának felmutatásával szolgálatba helyezte magát, és fennhangon megállásra szólította fel a fiatalembert, el akarta fogni, hogy a rendőrkapitányságra előállíthassa. A közelben sikerült hátulról átkarolva elfogni őt, de az intézkedésbe avatkozott a fiatalember testvére, és elősegítette öccse menekülését. Ez az elfogás és beavatkozás még többször megisméltődött, végül az üzletház mögötti homokos, gazos területen úgy sikerült elfogni J. R.-t, hogy két szolgálaton kívüli rendőr kollégája segítségére sietett, és a testvért testi kényszer alkalmazásával a közelből eltávolították.

A korábban a rendőr által már földre kényszerített J. R. öt percen keresztül folyamatosan vergődve próbált a fogásból kiszabadulni, majd hirtelen elernyedt a teste. A rosszulletet észlelve a rendőr értesítette a mentőket, vízzel és mesterséges lélegeztetéssel kísérelt meg segíteni. A mentők kb. 20 percig tartó újraélesztési kísérletei nem vezettek eredményre, a mentőorvos megállapította a fiatalember halálának beálltát.

A helyszínen, majd a nyomozás során a hozzátartozók arra hivatkoztak, hogy a rendőr a földre történő leszorítás közben, a sértett arcát a homokba nyomta, így halála fulladás következtében jött létre.

Az igazságügyi orvosszakértői boncolás az elhalt testen több helyen talált felszínes sérüléseket, és a belvizsgálat alkalmával ugyancsak kisebb bevérzéseket és más sérülést, azonban ezek egyenként és együttesen is nyolc napon belül gyógyulóak voltak, és az elhunyt halálával ok-okozati összefüggésbe kétséget kizáróan nem hozhatók, létrejöhetnek a leírt menekülés-üldözés és dulakodás során, illetve annak következtében. A halál okaként a szakértő az elhaltnál hosszabb ideje fennálló szívbetegséget je-

lölte meg, kimondta, hogy a halál természetes úton, szívizombántalom eredetű szívelégtelenség miatt következett be. A szakértő vizsgálta az esetleges homokbelégzés, homokba fulladás kérdését is. Megállapította, hogy homok a légutakban nem volt több, mint ami a nyelvről az újra-élesztési kísérlet során, vagy amennyi belégzéssel bekerülhet homokos, poros talajon való dulakodás közben. Ez pedig fulladásos halál alapja nem lehet. Kívülálló szemtanúk vallomása is alátámasztja ezt a szakvéleményt.

Megállapította tehát a szakértő, hogy a sértett halála a rendőri intézkedéssel ok-okozati kapcsolatban nem álló, gyógyíthatatlan szívbetegsége következtében állt be, de feltehető, hogy a halál bekövetkezésének időpontját előrehozhatta az intézkedéssel együtt járó, hirtelen fellépő, fokozott fizikai, illetve pszichikai terhelés.

Vizsgálni kellett tehát, hogy a halál bekövetkezéséért terhel-e valakit büntetőjogi felelősség, megállapítható-e az intézkedéssel összefüggésben szándékos vagy gondatlan szabálysértés.

Az emberölés büntettének szándékos elkövetése kizárható volt, az ölési szándék, illetve az elkövetési magatartás és a halálos eredmény közötti kapcsolat hiánya miatt.

A halált okozó, foglalkozás körében elkövetett veszélyeztetés bűncselekmény megvalósulásához foglalkozási szabályszegés szükséges, azonban a nyomozás megállapítása szerint a rendőr magatartása az elfogáshoz szükséges mértékűnek és azzal arányosnak tekinthető, foglalkozási szabályszegést tehát nem lehetett megállapítani.

Végül gondatlanságból az követi el a bűncselekményt, aki előre látja magatartásának lehetséges következményeit, de könnyelműen bízik azok elmaradásában, vagy aki a következmények lehetőségét nem látja előre, mert a tőle elvárható figyelmet vagy körültekintést elmulasztja. A nyomozás adatai szerint a rendőr az intézkedéskor nem tudott és nem is tudhatott J. R. betegségéről, mint ahogy erről sem az elhunyt, sem hozzátartozóinak, és ami szintén lényeges, házi orvosának sem volt tudomása.

Tekintve, hogy a fiatal ember halála a rendőri intézkedéssel ok-okozati összefüggésben nem álló gyógyíthatatlan betegség miatt következett be, melyért büntetőjogi felelősség senkit nem terhel, a nyomozást meg kellett szüntetni.

A megszüntető határozat ellen bejelentett panaszt a Legfőbb Ügyészség elutasította.

Az elhunyt családja által meghatalmazott ügyvédek pótmagánvád in-

dítványt terjesztettek elő. A bíróság az ügyben még nem határozott. A vizsgálat nem igazolta azt a feltevést, hogy a rendőr fellépése összefüggésben állt volna J. R. származásával.

1.3.

A büntetés-végrehajtási intézetekből érkező panaszok

Ebbe az ügyfélkörbe azok a panaszosaink tartoznak, akik az ország valamely büntetés-végrehajtási intézetében a jogerősen kiszabott, végrehajtandó szabadságvesztés büntetésüket töltik.

Már a korábbi évek beszámolóiban is írtunk arról, hogy e panaszokra sokszor egyfajta végső „segítségkérés” jellemző, amikor az elítélt – a számtalan hatósági (rendőri, ügyészi, bírói) fórum eredménytelen megkeresésén túl megpróbálja ártatlanságát bizonyítani vagy büntetése enyhítésének szükségességét az országgyűlési biztos segítségével érvényesíteni.

Mint fentebb már elmondtuk, a „res iudicata”-nak minősülő, tehát a bíróság által jogerősen eldöntött ügyekben, az országgyűlési biztos csak közvetítői szerepre vállalkozhat: az elítéltek által utólag feltárt, esetlegesen akár perújításra is okot adó körülményeket, bizonyítékokat – indokolt esetben saját véleményünkkel is kiegészítve – továbbítjuk az Országos Igazságszolgáltatási Tanács elnöke részére. (A bíróságokat ez esetben semmiféle értesítési, jelzési kötelezettség velünk szemben nem terheli, így a különböző panaszosok ügyeinek további sorsáról tudomásunk nincs.)

Figyelmet érdemelnek azonban azok a panaszok, amelyek a bv. intézetek egyes intézkedésével, döntéshozatali eljárásával kapcsolatban merülnek fel.

Nyilvánvaló – bár bizonyos esetekben nem teljesen egyértelmű és magától értetődő – dolog, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosához elsősorban azok a panaszosok fordulnak, akik az elítélésükkel, fogva tartásukkal kapcsolatban felmerült problémákat az identitásukkal, a velük szemben megnyilvánuló előítéletességgel hozzák összefüggésbe.

A cigány kisebbséghez tartozó elítéltek gyakran panaszoznak, hogy nehézségekbe ütközik számukra a hozzátartozókkal (feleséggel, testvérekkel, gyermekekkel stb.) való kapcsolattartás. A büntetés-végrehajtási jogban ismert az ún. „láthatási jog”. Kétségtelen tény, hogy egy többszörösen hátrányos helyzetben lévő, igen szegény sorban élő nagy létszámú család utazása szinte elviselhetetlen költségeket ró a hozzátartozókra, ezért – az egyéb

humanitárius szempontokon kívül – már ez okból is megfontolandó, hogy a büntetés-végrehajtás helyszínéül az elítélt családjának lakóhelyéhez közeli vagy távoli települést jelölnek.

Az elítélteknek a hatályos jogszabályok alapján lehetőségük van arra, hogy bizonyos esetekben eltávozást, szabadságot, büntetés-félbeszakítást stb. kérjenek, de emellett kérelmezhetik azt is, hogy a lakóhelyükhöz (a hozzátartozóikhoz) közelebb lévő bv. intézetben folytathassák szabadságvesztés büntetésük letöltését.⁹¹ Az ilyen kérelmek elutasítása vagy figyelmen kívül hagyása esetén – amikor ténylegesen megalapozottnak, illetve akceptálhatónak tartottuk az elítélt kérelmét –, nem egy esetben „interveniáltunk” a bv. országos parancsnokánál annak érdekében, hogy a kérelmező ügye kedvezőbb elbírálást nyerjen.

Megelégedetten kell nyugtáznunk, hogy a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága illetékes munkatársai és mindenekelőtt maga a parancsnok példaértékű együttműködésről és rugalmasságról tett tanúbizonyságot ezekben az ügyekben: ezért számtalan, egyéni tragédiával beárnyékolt emberi sors enyhítését sikerült elérnünk.

E fejezet lezárásaként – mielőtt rátérnénk az egyes jellemző rendőrségi és büntetés-végrehajtási ügyek bemutatására – tényként kell megállapítani azt is, hogy a különböző bv. ügyekből származó panaszaink száma 2004-ben a korábbi évek ügyszámához képest kiemelkedően, 66%-kal nőtt.

A statisztikai adatok – véleményünk szerint – önmagukért beszélnek. A kisebbségi ombudsmannak nemcsak joga, hanem kötelessége is foglalkozni e beadványozói kör sajátos problémáival.

A panaszok keletkezésének tényleges okai között nagy szerepet játszik például a túlszűfolttság, amely hozzájárulhat ahhoz, hogy a fogva tartottak és a bv. személyzet között gyakran konfliktusok és feszültségek alakuljanak ki, amelyek nem kívánatos „összetűzésekhöz” és ezek nyomán különféle panaszok keletkezéséhez vezetnek. Másrészt munkatársaink helyszíni vizsgálatai, személyes beszélgetéseik az elítéltekkel hozzájárultak ahhoz, hogy „jogvédő tevékenységünk” a szabadságvesztés büntetését töltő emberek körében ismert legyen, és így egyre többen forduljanak hozzánk leveleikkel.

A beadványt tevők közül sokan jogi támogatást kérnek tőlünk. Ilyen esetekben az Igazságügyi Minisztérium által működtetett Antidiszkriminációs

⁹¹ Lásd: A büntetések és intézkedések végrehajtásáról szóló 1979. évi 11. törvényerejű rendelet (BV Kódex).

Szolgálat megyei képviselőinek segítségét kérjük. A Hálózatban dolgozó ügyvédek feladata egy olyan jogsegélyszolgálat működtetése, ami kifejezetten azokra az ügyekre terjed ki, amelyekben az ügyfelet cigány származása miatt érte jogsérelem. Ennek keretében az ügyvédek jogi tanácsot adnak és a bíróság előtt képviseletet látnak el, mindezeket ingyenesen végzik.

A fogva tartott beadványában segítséget kért más ügyvéd biztosításához, mert úgy vélte, kirendelt ügyvédje nem látja el megfelelően védelmét és roma származása miatt hátrány érheti a büntető eljárás során.

A bírósági tárgyaláson való képviseletre felkértük a Hálózat megyei képviselőjét, aki az ügy iratait, és a korábbi tárgyalás jegyzőkönyvét megvizsgálva meggyőződött arról, hogy a panaszost nem kisebbségi származása miatt érte jogsérelem. Ugyanakkor nyilvánvalóvá vált, hogy a korábbi védő nem megfelelően látta el szakmai tevékenységét. Ennek alapján a bíróság új ügyvédet rendelt ki.

Néhány jellemző esetet szeretnénk bemutatni az átszállítással és a büntetés-végrehajtási intézetek személyzetével kapcsolatos beadványok közül.

A szabadságvesztés büntetését töltő levélíró azt kérte, hogy látogató fogadása céljából szállítsák át a lakóhelyéhez közelebbi büntetés-végrehajtási intézetbe. Beadványában leírta, hogy családját hónapok óta nem látta. Látogató fogadása céljából benyújtott átszállítási kérelmét az intézet parancsnoka elutasította. Felesége betegsége, a nagy távolság és a nehéz körülmények miatt nincs lehetősége családjával találkozni.

A szabadságvesztés-büntetésüket töltők büntetés-végrehajtási intézetben történő elhelyezésével kapcsolatban a büntetések és intézkedések végrehajtásáról szóló 1979. évi 11. törvényerejű rendelet (Bv. Kódex) 24. §-a tartalmaz rendelkezéseket, ezek szerint a szabadságvesztést a bíróság által meghatározott fokozatban és a büntetés-végrehajtási szervezet által kijelölt, lehetőleg az elítélt lakóhelyéhez legközelebb eső büntetés-végrehajtási intézetben hajtják végre. Az elítéltek kötelezettségeire és jogaira vonatkozó rendelkezéseket a Bv. Kódex III. címe tartalmazza. Ezen belül szabályozzák az elítélt hozzátartozóival való kapcsolattartást, mely szerint az elítélt jogosult:

- a hozzátartozóival, valamint az általa megjelölt és a büntetés-végrehajtási intézet által engedélyezett személyekkel való levelezésre, a levelek gyakorisága és terjedelme nem korlátozott,
- legalább havonként látogató fogadására.

Ezen túl lehetőség van arra, hogy a fogva tartott vagy hozzátartozója egyaránt kérelmezze, hogy kifejezetten látogató fogadás céljából történjen a lakóhelyhez közeli intézetbe történő szállítás.

Megkeresésünk alapján a büntetés-végrehajtás országos parancsnokának kedvező döntése szerint a fogva tartottat lakóhelyéhez közelebbi büntetés-végrehajtási intézetbe szállították, ahol megszervezték a hozzátartozóival történő látogatást.

A fogva tartott beadványában azt panaszolta, hogy büntetés-félbeszakítási kérelmét – amelyet lakásfelújítási munkálatok elvégzésére hivatkozva nyújtott be – elutasították.

A Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága által kiadott határozatban az elutasítás indokaként az szerepelt, hogy az elvégzett környezettanulmány szerint a panaszos rokonai között több olyan személy is van, aki nagy valószínűséggel tudna segíteni a halaszthatatlan munkálatok elvégzésében, valamint megállapították, hogy a család a felújításhoz szükséges építőanyaggal nem rendelkezik. Mindezek alapján, valamint figyelembe véve azt, hogy a munkálatok finanszírozását igazoló dokumentumokat felmutatni nem tudott az elítélt, a büntetés-félbeszakítási kérelem a parancsnokság szerint nem volt indokolt. A panaszos élt a fellebbezés lehetőségével, azonban az Igazságügyi Minisztérium politikai államtitkára sem adott helyt a kérelemnek.

Több panasz is érkezett a büntetés-végrehajtási intézet személyzete ellen.

Egy elítélt beadványában arra panaszkodott, hogy „problémái” vannak a bv. intézet személyi állományával, akik őt több ízben „lecigányozták”, tettegességgel fenyegették. Ezen felül azt állította, hogy nevelői alaptalan javaslattal elvették a „kedvezményét”.

A beadvánnyal kapcsolatban az illetékes megyei főügyészhez fordultunk, aki az ügyet kivizsgálva a következő tájékoztatást adta.

A panaszos azon állítása, hogy nevelői „valótlan adatokat tartalmazó ja-

vaslattal megfosztották kedvezményétől”, szubjektív érzületén alapszik, tekintve, hogy a vizsgálat megállapította, hogy a feltételes szabadságra bocsátás kapcsán született nevelői előterjesztés minden vonatkozásában tényszerű, és a nevelő megalapozott véleményét tartalmazza. A panaszos a feltételes szabadságra bocsátás tárgyában tartott bírói meghallgatás után, onnan távozva sértő megjegyzéseket tett a bíróra és a nevelőnőre. Az e cselekményei miatt indított fegyelmi eljárás során keletkezett iratok szerint egyértelmű volt, hogy a törvényesen beszerzett bizonyítékok alapján állapították meg a fegyelemsértés elkövetését. (Egyébként a megyei bíróság tanácsa hozott az ügyben jogerős végzést.) A panaszos azon állítása, hogy a bv. intézet munkatársai többször „lecigányozták” és tettelegességgel fenyegették, a vizsgálat szerint nem volt bizonyítható. A panaszos által kezdeményezett hivatalos eljárásban ellene elkövetett bántalmazás gyanúja miatt lefolytatott és jogerősen lezárt katonai ügyészégi nyomozás során nem volt megállapítható bűncselekmény elkövetése.

Mindezeket túl a főügyészség arról is tájékoztatót, hogy az elítéltet tiszteletlen magatartása miatt ismételt magánelzárás fenytéssel sújtották és büntetés-végrehajtási fokozatának súlyosítására tett előterjesztést a bv. intézet.

Egy másik esetben a panaszos szintén azt sérelmezte, hogy az örök részéről számtalan atrocitás érte, véleménye szerint ezek a sérelmek előéletével és kisebbségi származásával állnak összefüggésben. Beadványában kifogásolta azt is, hogy az általa több alkalommal kiadott kérelmi lap mindig elakadt a „nevelőségen”.

Az előzetes letartóztatásban lévő panaszos ügyében a büntetés-végrehajtási intézet vezetője vizsgálatot rendelt el, amelynek alapján a következőket állapították meg:

Személyes meghallgatáskor a panaszos elmondta, hogy problémái akkor kezdődtek, amikor egy adott időszakon belül indokolatlanul gyakran helyezték át más-más zárkába. A gyakori áthelyezéseket személye elleni „támadásként” értékelte. A bv. intézet parancsnoka tájékoztatót bennünket arról, hogy valóban gyakran volt szükség az áthelyezésre, de ennek okai a következők.

Az intézet a fogva tartottakat a befogadásukat követően differenciáltan helyezi el. Egyrészt figyelembe veszi a jogszabály által meghatározott elkülönítési szabályokat, valamint nagy szerepet játszanak a nevelői szempontú

differentiálások (a visszaesés foka, testi adottságok, korábbi fogva tartása ideje alatt keletkezett és rendelkezésre álló adatok, információk, életkor, esetlegesen meglévő személyes ellentétek, biztonsági csoportba sorolás, a fogva tartott személyisége stb.). A fogva tartott gyakori áthelyezése azzal is összefüggésben állt, hogy zárkatársai nagy börtönrutinja, illetve testi adottságai miatt féltek tőle. Az áthelyezések során az intézetnek elsősorban azt kell figyelembe venni, hogy a fogva tartottak elhelyezésével kapcsolatosan az intézet működése, rendje ne kerüljön veszélybe.

A parancsnok tájékoztatást adott arról is, hogy az intézet kb. 160-170%-os helykihasználtsággal működik. Mindezek alapján több olyan áthelyezésről is dönteni kell, mely a rendelkezési jogkör gyakorlója által meghatározott elkülönítési szabályok maximális betartását szolgálja.

Igy tehát a panaszos áthelyezései nem személyes indíttatásúak és egyáltalán nem állnak összefüggésben kisebbségi származásával.

A meghallgatás során a fogva tartott előadta, hogy a felügyelet részéről több olyan inzultus is érte, melyet úgy értékelt, hogy azok kifejezetten ellene irányultak és származásával, előéletével állnak összefüggésben. Ezzel kapcsolatosan azonban nem kívánt konkrétumokat, illetve személyeket megnevezni. A meghallgatás során újabb problémát nem jelzett, illetve azt állította, hogy panasza elküldését követően nem érték hátrányos megkülönböztetések.

A panaszos a nevelői szakterülettel kapcsolatosan azt a problémáját említette, hogy az intézet vezetése felé személyes meghallgatása iránti kérelmei nem jutottak el. A fogva tartott ezt követően hozzátette, hogy személyesen többször meghallgatta az intézet parancsnoka, parancsnok-helyettese, a fogva tartási ügyek osztályvezetője, illetve a nevelője is. Ez a kijelentés tehát ellentmond annak, hogy az ilyen jellegű kérelmei nem kerülnének továbbításra.

A panaszos többszöri kérésre sem volt hajlandó sérelmeit részletesen, tanúk, személyek megnevezésével, időpont megjelölésével alátámasztva igazolni, így a bv. intézet parancsnoka tájékoztatása alapján a beadványban szereplő panaszok valóságtartalmát nem lehetett bizonyítani. Ennek ellenére az intézet parancsnoka intézkedést adott ki az érintett szakterületek vezetőinek, hogy a panaszos ügyeiben nagyobb körültekintéssel, illetve odafigyeléssel járjanak el, valamint felhívta a személyi állomány figyelmét a jogszabályokban meghatározott bánásmód szabályainak betartására, a hátrányos megkülönböztetés minden fajtájának tilalmára.

IX.

Az országgyűlési biztos és munkatársai kül- és belföldi programjainak bemutatása

Január

- 21.** A *Barátság* című kulturális folyóirat, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa gyermekrajzpályázatot hirdetett A mi Európánk címmel, amelynek díjkiosztó ünnepségére és a rajzokból készített kiállításra az Országgyűlési Biztosok Hivatalában került sor.
- 29–30.** A Commission For Racial Equality meghívására Regényi Eszter jogi referens Dublinban részt vett azon a szemináriumon, amely az EU 43/2000 direktívájának fényében a szolgáltatásokhoz való hozzáférés és a megerősítő intézkedések témakörével foglalkozott.

Február

- 2–5.** Az Új-Zéland-i emberi jogi biztos, valamint az ENSZ emberjogi főbiztosának meghívására Kaltenbach Jenő részt vett és előadást tartott a faji vagy etnikai diszkriminációval foglalkozó emberjogi biztosok nemzetközi tanácskozásán Aucklandban.
- 20.** A kisebbségi biztos részt vett az ECRI antiszemizmusról szóló 8. számú általános ajánlását előkészítő munkacsoportjának ülésén Párizsban.
- 25.** A Világbank és a Nyílt Társadalom Intézet szervezésében került sor Budapesten a cigány/roma tanulók oktatásával kapcsolatos nemzetközi értekezletre, amelyen Kaltenbach Jenő is előadást tartott a kisebbségi oktatás problémáiról Magyarországon.

Március

3. Az Új Évezred Alapítvány felkérésére Kaltenbach Jenő részt vett a Kisebbségek a VIII. kerületben elnevezésű lakossági fórumon, ahol aktuális kisebbségi kérdésekről tartott előadást.
- 4–5. Regényi Eszter jogi referens Dublinban részt vett az Európai Unió Esélyegyenlőségi Direktívájának aspektusait tárgyaló 6. szakértői értekezleten.
8. Az Európai Ombudsman Intézet (EOI) vezető testületének soros közgyűlést előkészítő ülésén Rotterdamban részt vett a kisebbségi ombudsman.
10. A Baranya Megyei Önkormányzat és Pécs Város Önkormányzata szervezésében Pécssett tanácskozássra került sor, melyen a kisebbségi biztos A kisebbségi törvény módosítása az ombudsman szemszögéből címmel tartott előadást.
- 16–17. Az ECRI plenáris ülése Strasbourgban.
18. A Magyar Ellenállók és Antifasiszták Szövetsége Radnóti Díjat adományozott Kaltenbach Jenőnek.
24. A dél-afrikai BANKSETA (a banki szektor oktatással és továbbképzéssel foglalkozó testülete) képviselőit fogadta a kisebbségi biztos, akik a magyarországi kisebbségek helyzetének tanulmányozása céljából jártak hazánkban.

Április

- 1–2. A budapesti Goethe Intézet felkérésére a pécsi Gandhi Gimnázium könyvtárának avató ünnepségén a kisebbségi biztos ünnepi beszédet mondott, majd részt vett és előadást tartott a Kisebbségek és könyvtár Közép-kelet Európában: kulturális identitás és sokszínűség címmel megrendezett konferencián.
- 14–16. A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának irodája a spanyol Fundación Secretariado General Gitano meghívására bekapcsolódott a Romák integrációját és egyenlő bánásmódját az oktatás és foglalkoztatás területén előmozdító közösségi projektbe (ROMA EDEM Projekt). Az első testületi ülésre Madridban került sor, amelyen projektfelelősként Heizerné Hegedűs Éva főosztályvezető vett részt.
17. A budapesti kerületi kisebbségi szervezet felkérésére Magicz András főosztályvezető-helyettes előadást tartott a szlovákiai Modra városá-

ban a kisebbségi törvény módosításának aktuális kérdéseiről önkormányzati tisztségviselők részére.

- 16–18.** Az Európai Unió kapujában: remények, kétségek, elvárások címmel Budapesten megrendezett konferencián tartott előadást Kaltenbach Jenő.

Május

- 10.** Kisebbségvédelem és ombudsman-valóság címmel Budapesten rendezte meg soron következő konferenciáját és közgyűlését az Európai Ombudsman Intézet (EOI). A rendezvényen előadást tartott a kisebbségi biztos.
- 12.** A Führungforum Innovative Verwaltung meghívására Kaltenbach Jenő Burgenlandban előadást tartott az egyesület rendezvényén a magyarországi közigazgatási reformról.
- 16.** A Német Sinti/Roma Dokumentációs és Kulturális Központ meghívására a kisebbségi biztos részt vett a nácizmus áldozatainak emlékére rendezett ünnepségen.
- 17.** A Friedrich Ebert Alapítvánnyal együttműködve tett kísérletet a kisebbségi biztos, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségek reprezentatív szervezeteinek érdeklődését felkeltse a szűkebb kisebbségi érdeken túlmenő, társadalmi életünk egyéb dimenzióiba is bekapcsolódó politizálás iránt.
- 18.** Az ECRI etnikai adatokkal foglalkozó munkacsoportjának ülése Strasbourgban. A munkacsoport tagja a kisebbségi ombudsman is.
- 21.** A pécsi Lenau Ház Joschi Heil festményeiből rendezett kiállítását a kisebbségi ombudsman nyitotta meg.
- 24.** Az Országos Szlovák Önkormányzat által szervezett fórumon vett részt Kaltenbach Jenő, melynek napirendjén a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló törvény módosítása, valamint a kisebbségi önkormányzati képviselők választásáról szóló jogszabály szerepelt. Kaltenbach Jenő hivatalában fogadta Romai Rose-t, a Német Sinti/Roma Dokumentációs és Kulturális Központ igazgatóját.

Június

- 7–9.** A norvég Antidiszkriminációs Bizottság meghívására a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának irodája – a Dán Emberjogi Intézettel együtt – megbeszéléseket folytatott Koppenhágában egy, az etnikai adatok összegyűjtésének szükségességével

kapcsolatos közösségi projektbe történő bekapcsolódásról. A megbeszélésen Heizerné Hegedűs Éva fősztályvezető és Regényi Eszter jogi referens tartott előadást a kisebbségi ombudsman lehetőségeiről az adott területen.

9. Írország Európai Unió elnöksége keretében rendezték meg Dublinban a Küzdelem a diszkrimináció ellen egy befogadóbb, interkulturális Európa megteremtésével elnevezésű konferenciát, amelynek résztvevője volt a kisebbségi biztos is.
9. A somogyi megyeszékhelyen tartott esélyegyenlőségi konferencián a kisebbségi ombudsman képviselőjében Belánszki Gyula fősztályvezető tartott előadást a romák elleni megkülönböztetés formáiról a hivatalunkhoz érkező panaszok tükrében.

21–25. Az ECRI Plenáris ülése Strasbourgban.

Július

- 1–3. A ROMA EDEM Projekt második irányító bizottsági ülésére került sor Barcelonában.
2. Az Európai Szociális Platform felkérésére Kaltenbach Jenő találkozott az európai NGO-k képviselőinek Magyarországon tanulmányúton tartózkodó képviselőivel, akik a roma lakosság életkörülményeiről tájékoztak.

Augusztus

2. A kisebbségi biztos hivatalában fogadta Hans-Jürgen Wischnewskit, aki a Friedrich Ebert Alapítvány vendégeként járt Magyarországon.
20. Varjú Gabriella fősztályvezető-helyettes magas szintű és lelkiismeretes munkájáért a Magyar Köztársaság Ezüst Érdemkeresztje kitüntetésben részesült.

Szeptember

- 5–9. A Nemzetközi Ombudsman Intézet (IOI) meghívására az országgyűlési biztosok a kanadai Québecben részt vettek az IOI konferenciáján és közgyűlésén. Kaltenbach Jenő előadást tartott a konferencia multikulturalizmussal foglalkozó szemináriumán.
- 15–19. Az országgyűlési biztosok hivatalukban fogadták Vahit Bicakot, a Török Miniszterelnök Emberi Jogi Tanácsadó Testületének vezető-

jét, aki a magyar ombudsmani intézmény tanulmányozása céljából járt hazánkban.

21. A Kisebbségvédelmi Keretegyezmény Titkárságának Szakértői Bizottságát fogadta hivatalában a kisebbségi biztos, és tájékoztatta a Keretegyezmény végrehajtásával kapcsolatos tapasztalatairól.

Október

4. A Fiatal Európai Föderalisták (Jungen Europäischen Föderalisten) delegációját fogadta a kisebbségi biztos és beszélt hivatali munkájáról.
5. Német regionális napilapok újságíróinak csoportjával találkozott a kisebbségi ombudsman Pécssett a Lenau Házban, akik a gazdasági és a közélet képviselőivel folytattak megbeszéléseket Magyarország alaposabb megismerése céljából.
16. A norvég belügyminisztérium saami és kisebbségi ügyekért felelős államtitkárságának küldöttségét fogadta Kaltenbach Jenő, akik a Roma fiatalok és a migráció alternatívái címmel rendezett budapesti konferencián vettek részt.
18. A ludwigsburgi Közigazgatási és Pénzügyi Főiskola tanulóinak csoportját fogadta hivatalában a kisebbségi biztos, és előadást tartott a magyar közigazgatási rendszerről, valamint ombudsmani tevékenységéről.
18. Ózd Város Önkormányzata az Egészségügyi, Szociális és Családügyi Minisztériummal együtt Regionális Szociális Igazgatási Konferenciát szervezett Ózdon, ahol Varjú Gabriella fősztályvezető-helyettes előadást tartott a kisebbségi ombudsman szociális és gyermekvédelmi panaszokkal kapcsolatos vizsgálati tapasztalatairól.
20. Az ECRI etnikai adatokkal foglalkozó munkacsoportjának ülése Starsbourban.
- 21–22. Nemzetiségi jogok a mai Magyarországon címmel tartott előadást Kaltenbach Jenő a karintiai Feistritzben megrendezett XV. Nemzetiségi Konferencián.
- 28–29. A berlini Collegium Hungaricum és a Német–Magyar Baráti Társaság szervezésében Kaltenbach Jenő a Göttingeni Egyetemen és Berlinben előadást tartott Cigányok Közép-Európában címmel.
29. A magyarországi roma jogvédő szervezetek részvételével szervezett konferenciát a Nemzeti és Etnikai Jogvédő Iroda, melyen Főrika

László jogi referens tartott előadást a cigány/roma származású panaszosok ügyeinek ombudsmani vizsgálatairól.

29. A romák egészségügyi helyzete Magyarországon címmel kerekasztal-konferenciát rendezett a Partners Hungary Alapítvány, melyen hivatalunkat Varjú Gabriella főosztályvezető-helyettes képviselte.

November

12. A ludwigsburgi Közigazgatási és Pénzügyi Főiskola tanulóinak csoportját fogadta hivatalában a kisebbségi biztos, és előadást tartott a magyar közigazgatási rendszerről, valamint ombudsmani tevékenységéről.
- 22–23. Az Európai Unió Dán Elnöksége alatt Hágában konferenciát rendeztek Egyenlőség a Jövő Európájában címmel, ahol Kaltenbach Jenő előadást tartott Kisebbségek a kibővült Európában címmel.
23. A Külügyminisztérium Emberi Jogi és Európai Szervezetek Főosztályának felkérésére a Magyarország és Kína között folyó emberi jogi párbeszéd 3. fordulójának keretében hazánkban tanulmányúton tartózkodó kínai szakértők számára Heizerné Hegedűs Éva főosztályvezető tartott előadást a kisebbségi ombudsman irodájának működéséről.
26. A Veszprém Megyei Önkormányzat a megyei cigány kisebbségi önkormányzati képviselők számára továbbképzést rendezett, ahol Belánszki Gyula főosztályvezető tartott előadást a kisebbségi törvény módosításának aktuális kérdéseiről.
- 28–30. A Roma kérdés és kisebbségpolitika Magyarországon címmel tartott előadást Kaltenbach Jenő Kölnben a Forum Migration 2004 rendezvénysorozat keretében.

December

- 1–3. A török nemzeti emberjogi intézmény megteremtése érdekében a Dán Emberjogi Intézet szemináriumot szervezett a törökországi Nevsehirben. A szemináriumon részt vett és előadást tartott a kisebbségi ombudsman.
9. A Szlovák Nemzeti Emberjogi Központ az emberi jogok napja alkalmából konferenciát szervezett Az emberi jogok és nevelés a diszkrimináció ellen címmel, amelyen előadóként vett részt Kaltenbach Jenő.
10. Kisebbségvédelem és nemzetközi szervezetek címmel rendezett konferenciát az Európai Összehasonlító Kisebbségkutatások Köz-

alapítvány, ahol Kaltenbach Jenő az Európa Tanács Rasszizmus és Intolerancia Elleni Biztosságának tevékenységéről tartott előadást.

- 10.** A kisebbségi sajtó és média helyzete Magyarországon és Délkelet-Európában címmel rendezett konferenciát a Szerb Fővárosi Önkormányzat és a Magyar Rádió Pécsi Stúdiójának Szerb Nyelvű Adása, ahol a kisebbségi biztos előadást tartott az ombudsmani médiavizsgálatról.

X.

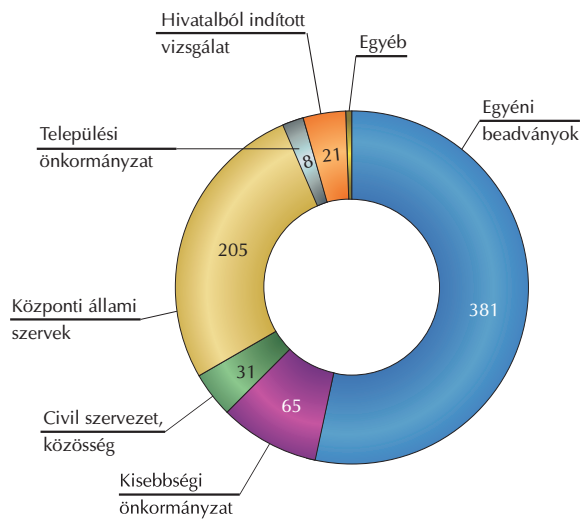
Ügyforgalmi statisztika

1.

A kisebbségi ombudsman tevékenységének statisztikai bemutatása

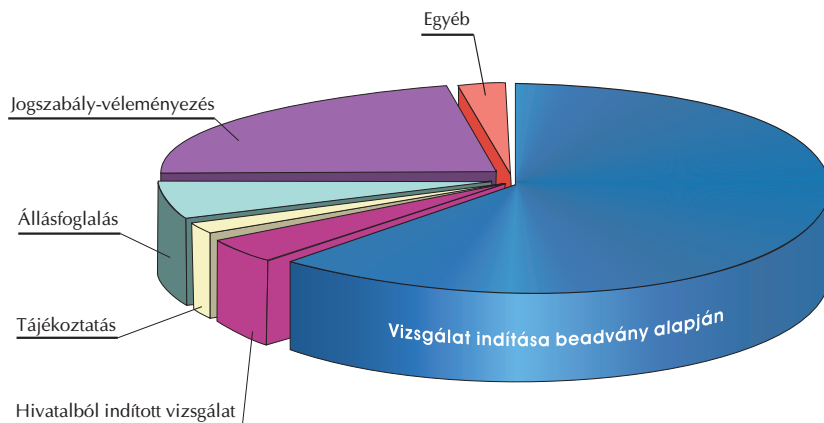
I. A 2004-ben keletkezett ügyiratok megoszlása a beadványozók szerint

Egyéni beadványok	381
Kisebbségi önkormányzat	65
Civil szervezet, közösség	31
Központi állami szervek	205
Települési önkormányzat	8
Hivatalból indított vizsgálat	21
Egyéb	1
Összesen	712



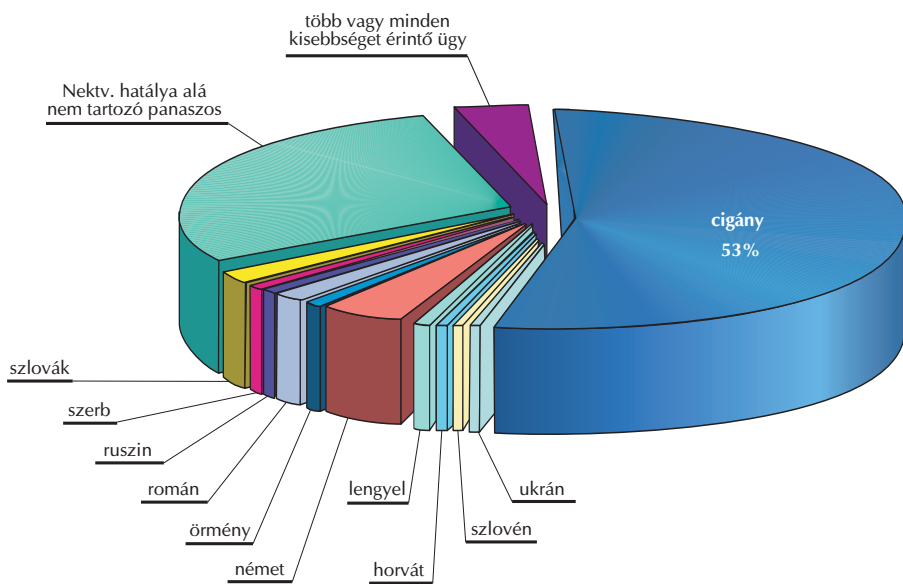
II. A 2004-ban keletkezett ügyiratok alapján megindított eljárások

Vizsgálat indítása beadvány alapján	458
Hivatalból indított vizsgálat	21
Tájékoztatás	4
Állásfoglalás	32
Jogszabály-veleményezés	187
Egyéb	10
Összesen	712



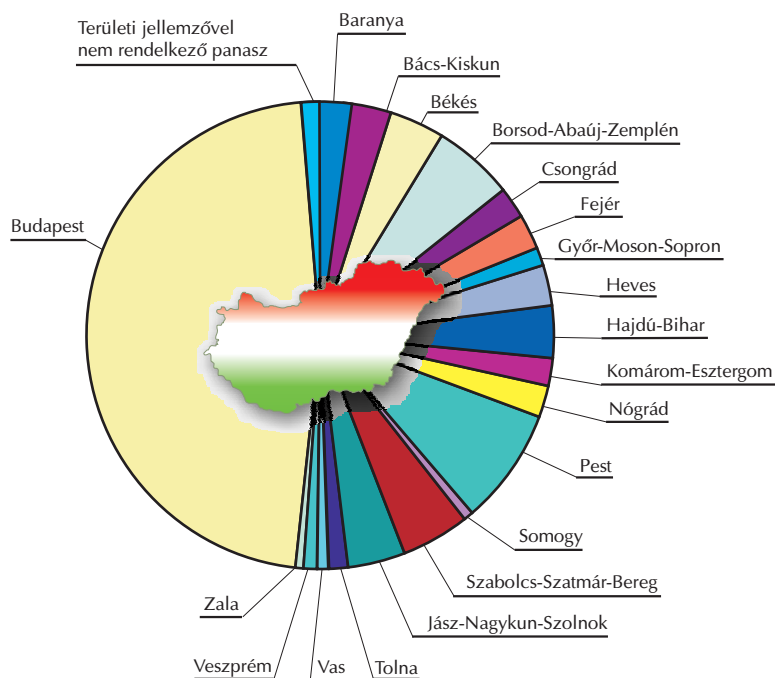
III. Az ügyben érintett kisebbségek

Cigány	373
Bolgár	–
Görög	–
Horvát	3
Lengyel	1
Német	29
Örmény	3
Román	13
Ruszin	4
Szerb	4
Szlovák	6
Szlovén	2
Ukrán	2
Nektv. hatálya alá nem tartozó panaszos	242
Több vagy minden kisebbséget érintő ügy	30
Összesen	712



IV. Az ügyek területi megoszlása a beadványozók lakcíme alapján

Baranya	16
Bács-Kiskun	20
Békés	28
Borsod-Abaúj-Zemplén	38
Csongrád	17
Fejér	15
Győr-Moson-Sopron	10
Heves	20
Hajdú-Bihar	26
Komárom-Esztergom	13
Nógrád	16
Pest	58
Somogy	4
Szabolcs-Szatmár-Bereg	34
Jász-Nagykun-Szolnok	28
Tolna	9
Vas	6
Veszprém	5
Zala	4
Budapest	336
Területi jellemzővel nem rendelkező panasz	9
Összesen	712

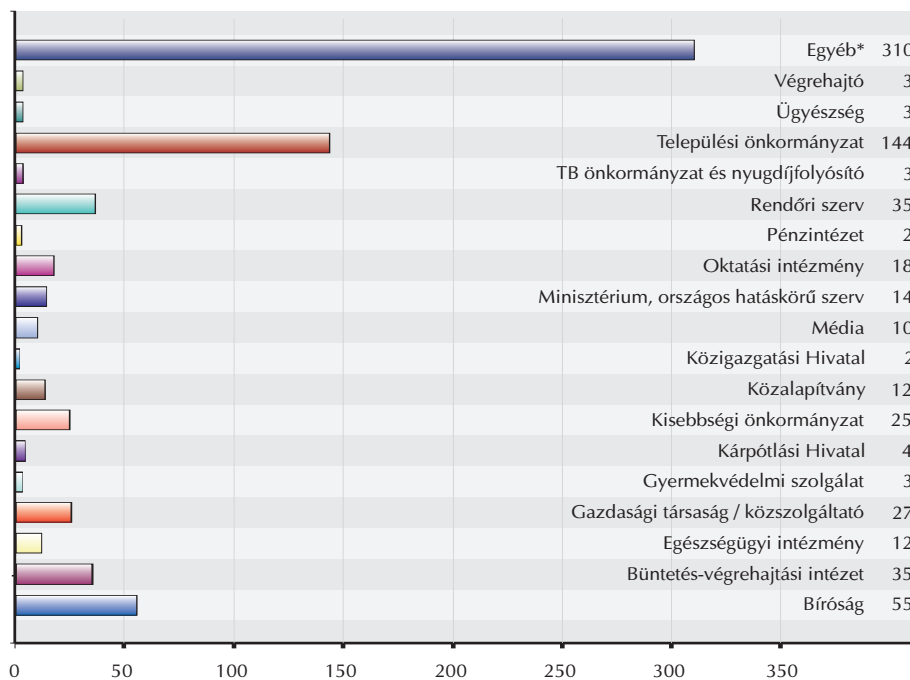


V. Az ügyek által érintett szervek

Bíróság	55
Büntetés-végrehajtási intézet	35
Egészségügyi intézmény	12
Gazdasági társaság/közszolgáltató	27
Gyermekvédelmi szolgálat	3
Kárpótlási Hivatal	4
Kisebbségi önkormányzat	25
Közalapítvány	12
Közigazgatósági Hivatal	2
Média	10
Minisztérium, országos hatáskörű szerv	14
Oktatási intézmény	18
Pénzügyintézet	2
Rendőri szerv	35
TB-önkormányzat és nyugdíjfolyósító	3
Települési önkormányzat	144
Ügyészség	3
Végrehajtó	3
Egyéb*	310
Összesen**	717

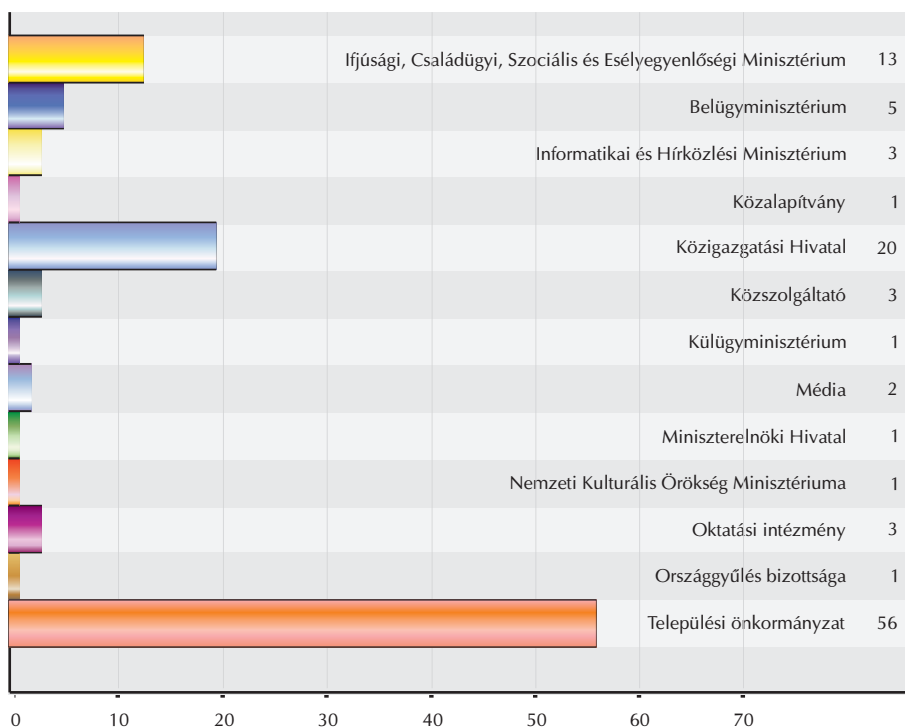
* Ezen ügyek csoportjába tartoznak a Hivatalunkhoz érkezett tájékoztató jellegű anyagok, a véleményezésre megküldött jogszabályok.

** Egy ügyben több szerv is lehet érintett.



VI. A kezdeményezésekkel és ajánlásokkal érintett szervek felsorolása

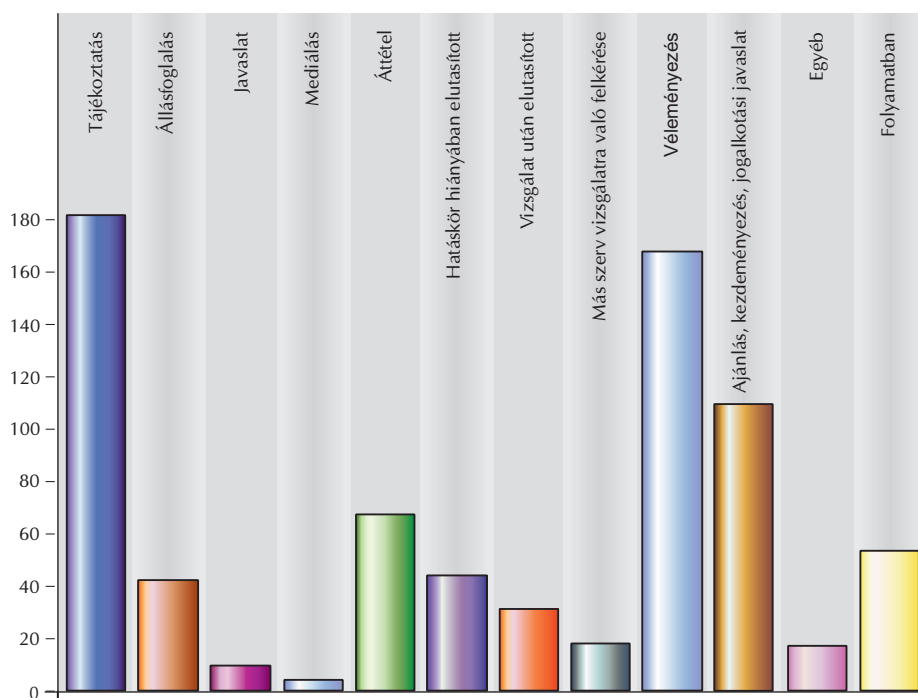
Ifjúsági, Családügyi, Szociális és Esélyegyenlőségi Minisztérium	13
Belügyminisztérium	5
Informatikai és Hírközlési Minisztérium	3
Közalapítvány	1
Közigazgatási Hivatal	20
Közszolgáltató	3
Külügyminisztérium	1
Média	2
Miniszterelnöki Hivatal	1
Nemzeti Kulturális Örökség Minisztériuma	1
Oktatási intézmény	3
Országgyűlés bizottsága	1
Települési önkormányzat	56
Összesen	113



VII. Vizsgálat alapján hozott intézkedések*

Tájékoztatás	182
Állásfoglalás	43
Javaslat	10
Mediálás	5
Áttétel	68
Hatáskör hiányában elutasított	45
Vizsgálat után elutasított	27
Más szerv vizsgálatra való felkérése	19
Véleményezés	168
Ajánlás, kezdeményezés, jogalkotási javaslat	110
Egyéb	18
Folyamatban	54
Összesen	749

*Egy ügyben több intézkedés is történt.



VIII. Az összes ajánlás, illetve kezdeményezés száma*

Kezdeményezés	75
Ajánlás	24
Jogalkotási javaslat	11
<i>Elfogadott kezdeményezés</i>	31
<i>Elfogadott ajánlás</i>	12
<i>Elfogadott jogalkotási javaslat</i>	6

* A kezdeményezéssel, ajánlással, illetve jogalkotási javaslattal érintett szervek az ügyek egy részében még nem küldték meg válaszukat.

2.

Részvételünk a jogszabály-előkészítésben, a jövő dilemmái

A korábbi évekhez hasonlóan további – bár már jóval kevésbé radikális – emelkedést mutat a központi közigazgatás szerveitől véleményezésre hozzánk érkező jogszabálytervezetek száma.⁹² Akár örülhetnék is a fokozottabb jogalkotói érdeklődésnek, hiszen változatlanul nem vagyunk benne a „kötelező” közigazgatási egyeztetési körben, sőt úgy tűnik, a parlamenti elfogadás előtt álló új jogalkotási törvény sem fogja kibővíteni az ombudsmanok ilyen értelmű hatáskörét. A mennyiség azonban ezúttal sem jelez minőséget: semmit nem változott ugyanis az immár több éve a beszámolóinkban felemlített abszurd helyzet, miszerint egyes tárcáktól – tárgyukra, tartalmukra, társadalmi hatásukra való tekintet nélkül – minden tervezetet megkapunk, másoknál egy minden elvi alapot nélkülöző szelekció alapján vehetünk részt a véleményezésben, megint más tárcák évek óta teljességgel ignorálják a kisebbségi ombudsman és hivatalának ilyen értelmű feladatkörét.

Erre a visszas helyzetre nem egy alkalommal hívtuk fel a tárcák vezetőinek figyelmét, eredmény azonban nem mutatkozik. Felemlítettük azt is, hogy – túl a minket szorosabban érintő kisebbségi és alkotmányossági kérdéseken – a jogalkotó egy olyan hivataltól kapna kodifikációs segítséget, amely a közigazgatás rendszerének és a közszolgáltatások világának rendkívül széles spektrumát illetően rendelkezik gyakorlati tapasztalatokkal, s nem csak a jogász szemével, vagy egy adott szakágazat szemüvegén keresztül képes látni a szabályozást (újraszabályozást) igénylő életviszonyokat, hanem egy olyan speciális attitűd birtokában van, amely

⁹² A 2003. évi ügyszámhoz (142) képest mintegy 20%-os emelkedést regisztráltunk 2004. évben (168).

- magas társadalmi legitimációja és kormány-független jogállása okán – jóval szabadabb, függetlenebb véleményt képes megfogalmazni, mint amit a tárcák és egyéb kormányzati szervek képviselni tudnak,⁹³
- másrészt – az egymással is gyakran szembenálló ágazati, szakmai, költségvetési, illetve a politikai szempontok ellensúlyozása érdekében – megjelenik egy általánosabb, alapvetően a természetes személyek, illetve a kiszolgáltatott helyzetben levő, alacsony érdekérvényesítő képességgel bíró társadalmi csoportok jogvédelmét szolgáló személet.

Utaltunk rá, hogy a jövőbeli szabályozástól sem remélhetünk feltétlenül pozitív változást: a Jat. tervezetében előírt – kötelező – egyeztetési jogkör változatlanul megmarad a kormányzati szerveken belül, ez alól – legalábbis az eddigi szövegváltozatok szerint – csak a Legfőbb Ügyész jelent kivételt. Minden más esetben a tervezet tárgya dönt, amennyiben érinti a véleményt nyilvánító szerv feladatkörét.⁹⁴

A „feladatkör” megjelölés azonban visszaélésre alapot adó módon, szabadon értelmezhető, így a jogalkotó – ha érdekei úgy kívánják – gondolhatja úgy, hogy hivatalunk csak a legszorosabban vett kisebbségi jogi kérdésekben kompetens, ha tehát mondjuk a települési önkormányzatok finanszírozásának újraszabályozásáról van szó, nem kell számunkra az

⁹³ „A kormányzati irányítás túlpolitizált, ez deformálja a központi közigazgatást. Ennek megfelelően a kormányzati irányításban jelentős menedzsmenhibák tapasztalhatók, teljesíthető képessége, kreativitása, innovációra alkalmassága alacsony, nincsenek egzakt teljesítménymutatók, általában hiányzik a kormányzati döntések hatékonyságelemzése, a minőségfejlesztésre és a költségtakarékosságra törekvés. A hatósági elem még mindig túlzott a szolgáltató, a gazdaságot, illetve a civilszférát kiszolgáló-támogató tevékenységekkel szemben, állandósult az örökölt paternaista hajlam folytán a túlszabályozás, csekély mértékű a decentralizálásra és deregulációra irányuló intézményes törekvés. Az új állami-közigazgatási feladatok felvállalásához többnyire nem párosul a felesleges elavult feladatok megszüntetése.” Sárközy Tamás: *A Kormány irányítása alatt álló szervekről és a költségvetési szervek jogállásáról szóló törvény (státustörvény) koncepciója*. Budapest, 2004 (kézirat)

⁹⁴ A Jat. tervezete szerint a Kormány elé terjesztendő jogszabály tervezetéről és a kapcsolódó előterjesztésről véleményt nyilvánítanak:

- a) a miniszterek és a Miniszterelnöki Hivatal vezetője,
- b) az érintett országos hatáskörű szervek vezetői,
- c) a legfőbb ügyész.

A tervezet szerint a szakminiszter köteles biztosítani, hogy a Kormány elé terjesztendő jogszabály tervezetéről véleményt nyilváníthassanak: feladatkörüket érintő szabályozás esetén a köztársasági elnök, az Állami Számvevőszék elnöke, az állampolgári jogok országgyűlési biztosa és az egyes állampolgári jogok védelmére választott külön biztosok. Az el nem fogadott észrevételeiről a szakminiszter egyeztetni köteles.

anyagot megküldeni. Csakhogy ez a felfogás alapvetően téves, mert nem tud „egészen”, szabályozási összefüggésekben gondolkodni, abban nevezetesen, hogy – a példánál maradva – minden, a „nagy” önkormányzatot érintő változás kihat a kisebbségi önkormányzat, s ezen keresztül a település kisebbségi lakosságának helyzetére.

Ugyanezt mondhatjuk a szociális, oktatási, kulturális szolgáltatásokat érintő szabályokról, s általában arról a közintézeti ellátórendszerrel, amely számtalan vonatkozásban kötődik kisebbségi jogokhoz, illetve azok érvényesítési lehetőségeihez. Vagy vegyük példának a Ket. új szabályait. Látványosan, formáljogi szempontból ennek a kódexnek – a nyelvhasználat szabályozásán kívül – nincs kisebbségi jogi relevanciája, hiszen a kisebbségi önkormányzatoknak nincs hatósági jogkörük. Valójában azonban fel nem becsülhető jelentősége van ennek az eljárási rendnek, hiszen – sok más hatósági ügyfajta mellett – ennek az eljárásnak a keretében realizálódik települési szinten a szociális jogok és ellátások széles köre, melyek kisebbségi jogi relevanciája – ha csak roma polgártársainkra gondolunk – nem vitatható.

Bár tisztában vagyunk az „érintettség” egyértelmű jogi megfogalmazásának kodifikációs nehézségeivel, de az semmiképpen sem elfogadható számunkra, hogy a tárcák a saját szájuk íze szerint értelmezzék a feladatkör fogalmát, és továbbra is informális kapcsolatok és jóindulat függvénye legyen széles társadalmi rétegek mindenapjait, illetve alapvető jogait és érdekeit meghatározó vagy ezt érintő tervezetek megküldése.

Budapest, 2005. március



Dr. Kaltenbach Jenő

XI.

Függelék

1. számú melléklet

Jelentés a nemzeti és etnikai kisebbségek jogainak érvényesülése a médiában című országgyűlési biztosi vizsgálat megállapításairól

2. számú melléklet

Jelentés a telepeken, teleszerű környezetben – kiemelten az Ózd Hétes-telepen – élő roma lakosság helyzetéről

3. számú melléklet

Jelentés az oktatási szegregáció kérdéseiről

4. számú melléklet

A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának és az adatvédelmi biztosnak együttes állásfoglalása az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXV. törvény egyes rendelkezéseivel kapcsolatos jogértelmezésről

5. számú melléklet

Jogszabálymutató

Ügyszám: 1412/2004.

J E L E N T É S
a nemzeti és etnikai kisebbségek jogainak
érvényesülése a médiában
című országgyűlési biztosi vizsgálat
megállapításairól

I.

Az országgyűlési biztosi vizsgálat előzményei

A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok parlamenti biztosához – igaz nem túl nagy számban de – évek óta folyamatosan érkeznek olyan panaszok, amelyekben a beadványozók kifogásolják, hogy az írott és az elektronikus médiában a hazai nemzeti és etnikai kisebbségek nem jelennek meg olyan formában és módon, ahogy azt az egyes kisebbségi közösségek szeretnék.

A panaszok alapvetően öt csoportba sorolhatók:

1. Az első körbe sorolhatók azok a beadványok, amelyek a média tájékoztatósi funkciójával kapcsolatosak, konkrétan azt teszik kifogás tárgyává, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségek életéről, a kisebbségi szervezetek működéséről, programjairól a média egyáltalán nem, vagy csak csekély terjedelemben tudósít.
2. A második csoportba azok a panaszok tartoznak, amelyek a nemzeti és etnikai kisebbségek anyanyelvi tájékoztatásával függnek össze: a beadványozók elsősorban azt tették szavá, hogy az anyanyelvű műsorok készítéséhez szükséges pénzügyi fedezet nem áll rendelkezésre, a meglévő – és folyamatosan csökkenő (az inflációs rátához nem igazodó) – keretből csak nagy erőfeszítéssel tudnak megfelelő színvonalú műsorokat készíteni.
3. A harmadik csoportba azok a panaszok sorolhatók, amelyek a műsorszórás rendjének a megváltoztatásával kapcsolatosak; gyakori kifogás, hogy a „célközönséggel”, illetőleg az azok képviselőire jogosult önkormányzatokkal nem egyeztetett módon változtatják meg az egyes műsorok adásba kerülésének időpontját.
4. A negyedik csoportba tartoznak azok a beadványok, amelyekben az egyes nemzeti kisebbséghez tartozó személyek sérelmezik, hogy az anyaországi hírműsorokat nem érik el, illetőleg az egyes nyereségérdekeltségi rendszerben működő műsorszórók – mindenekelőtt a kábeltelevíziós társaságok – oly módon változtatják meg műsorkínálatukat, hogy nem veszik figyelembe a tényleges lakossági igényeket.
5. Csekély kivételtől eltekintve, elsősorban a roma szervezetektől érkeznek olyan panaszok, amelyek azt teszik kifogás tárgyává, hogy a média erősíti a

cigánysággal szembeni sztereotípiákat, az előítéletességet, egyoldalú – általában pejoratív tartalmú – tájékoztatást nyújt a kisebbségről, illetőleg kigúnyolja az egyes (az adott közösségre a közvélekedés szerint jellemző) sajátosságokat.¹

A vizsgálatot – figyelemmel a tipikusnak tekinthető panaszbeadványok sajátosságaira – a fentiekben megjelölt, gyakorlati szempontok szerint folytattuk le, illetőleg figyelembe kellett vennünk az Alkotmány, a nemzetközi jogi normák előírásait, ideértve az állam speciális kötelezettségvállalásait is.²

Tekintettel arra, hogy az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (Obtv.) alapján az országgyűlési biztos hatásköre csak az Obtv. értelmében hatóságnak minősülő szervezetekre és közszolgáltatókra terjed ki, az írott médiával kapcsolatos panaszokat csak a tudósítások, publicisztikák tartalma alapján vizsgálhattuk, konkrétan olyan szempontból, hogy azok megfelelnek-e a sajtóról szóló 1986. évi II. törvény elveinek. Eljárásaink során azt tekinthettük át, hogy a véleménynyilvánítás szabadságával visszaélő módon nem okoznak-e tényleges sérelmet valamely kisebbségi közösségnek vagy az ahhoz tartozó személyeknek (rágalmazás, becsületsértés vagy egyéb, a becsület csorbítására alkalmas állítások közzététele).

Az írott médiára vonatkozó állítások igazak a kereskedelmi televíziók és rádiók esetében is, hiszen ezek a műsorszolgáltatók elsősorban nem közszolgálati tájékoztató funkciót töltenek be.³

¹ Tekintettel arra, hogy a médiával kapcsolatos panaszok ezen köre az ún. „gyűlöletbeszéd” témakörével függ össze, és figyelembe véve azt is, hogy többéves országgyűlési biztos beszámolóban részletesen foglalkoztunk ezzel a problémakörrel, e jelentés keretei között nem tartjuk szükségesnek az ilyen irányú panaszok ismételt bemutatását. Ugyanakkor ehelyütt is szeretnénk hangsúlyozni, hogy a média egyik legfontosabb szerepe a véleményformálás, tehát elvitathatatlan a felelőssége mind az írott, mind az elektronikus sajtónak abban, hogy az egyes népcsoportok, közösségek „imázsa” – a társadalmon belüli megítélése, elfogadottsága – miként alakul. Figyelembe véve az is, hogy a független médiahatóság (az ORTT) speciális feladatát képezi a média véleményformáló szerepének a vizsgálata is, az ORTT szerepével e jelentés külön fejezetében foglalkozunk.

² A vizsgálat alapján szolgáltató jogi szabályozást a jelentés II. Fejezete mutatja be.

³ Az írott média résztvevői – néhány önkormányzati érdekeltségbe tartozó sajtótermék kivételével – a gazdasági társaságokról szóló 1997. évi CXLIV. törvény hatálya alá tartozó gazdasági társaság (Rt., Kft. stb.) formájában működnek. Ugyancsak a piac szereplőiként, tehát a nyereségérdekeltségi elvet a közszolgálati funkció elé helyezve működnek a kereskedelmi televízió- és rádióadók, amelyek esetében az országgyűlési biztosnak legfeljebb akkor lenne vizsgálati jogosultsága, ha megállapítható lenne, hogy bizonyos régiókban, illetőleg településeken kizárólagos műsorszórási lehetőségekkel rendelkeznek, tehát számon kérhető lenne rajtuk a média „közszolgálati jellege”. A teljesség kedvéért meg kell jegyeznünk, hogy a sajtó által előszeretettel „Királyi Televízióknak”, illetőleg „Királyi Rádióknak” nevezett közszolgálati média formálisan ugyancsak gazdasági társaságnak minősül, hiszen két részvénytársaságról van szó. Annak a kérdésnek az elemzése, hogy a részvénytársasági forma választása e két, szinte kizárólag közpénzekből működő intézmény esetében szerencsés volt-e vagy sem, nem tartozik e vizsgálat feladatai közé.

II. Az ombudsmani vizsgálat alapjául szolgáló – hazai – jogszabályi háttér

2.1. A vizsgálatunk alapjául szolgáló jogi keretek

A jogszabályi környezet pontos áttekintése azért szükséges, mert az országgyűlési biztosok – így a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok parlamenti biztosai is – elsősorban az alkotmányos jogok érvényesülése felett őrködnek, illetőleg az alaptörvényben rögzített feladatuk, hogy az alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszasságok észlelése, feltárása esetén, azok orvoslása érdekében egyedi, vagy általános intézkedéseket kezdeményezzenek.

A kisebbségi ombudsman – ún. „külön biztosként”⁴ – elsősorban a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok érvényesülését kísérheti figyelemmel, azonban nem hunyhat szemet az egyéb (egyébként az ombudsman vizsgálati kompetenciájába tartozó közösségeket, az azokhoz tartozó személyeket érintő) alkotmányos visszasságok felett sem: a rászorulókkal szemben megengedhetetlen és rossz értelemben vett bürokratikus lépés lenne ugyanis az egyes problémákat, azok etnikai (nemzetiségi) jellege alapján mereven elkülöníteni és kizárólag azokkal foglalkozni, amelyeket kifejezetten a kisebbségi jogok megsértéseként lehet értékelni.⁵

A kisebbségi jogok szempontjából releváns jogszabályi rendelkezések bemutatása előtt le kell szögeznünk, hogy az egész kisebbségi joganyag az ún. „pozitív diszkriminációs” vagy más elnevezéssel élve az esélykiegyenlítést szolgáló szabályok közé tartozik, amelynek lényege, hogy egyes jogokat, illetőleg kötelezettségvállalásokat az állam azért biztosít, illetve vállal, hogy különböző kedvezményekkel javítsa egy vagy több – nemzetiségi, etnikai alapon meghatározható – kisebbségben élő népcsoport helyzetét.

E célkitűzésének az állam különleges jogok biztosításával, illetőleg alanyi jognak nem minősülő intézkedések megtételével egyaránt eleget tehet.

2.2. Az Alkotmány kisebbségi médiára vonatkozó fontosabb rendelkezései

Alkotmányunk 68. §-a deklarálja, hogy: „*a Magyar Köztársaság védelemben részesíti a nemzeti és etnikai kisebbségeket: biztosítja kollektív részvételüket a közéletben, saját kultúrájuk ápolását és anyanyelvük használatát...*”

⁴ Az Obtv. 2. § (2) bekezdése szerint „az Országgyűlés egyes alkotmányos jogok védelmére külön biztost választhat. A külön biztos a szakterületén önálló intézkedési joggal rendelkezik.”

⁵ Ez az ombudsmani szerepfelfogás a kisebbségi jogok országgyűlési biztosának eddigi kilencéves mandátuma alatt a gyakorlatban bizonyította alkalmazhatóságát, és megállapíthatjuk, hogy sem negatív, sem pozitív hatásköri összeütközésre nem került sor más országgyűlési biztosokkal, illetőleg egyéb hatóságokkal sem.

Ugyancsak az Alkotmány rögzíti a szabad véleménynyilvánítás jogát, továbbá azt, hogy a Magyar Köztársaságban mindenkinek alanyi joga van a közérdekű adatok megismerésére, illetőleg terjesztésére.⁶

2.3.

A kisebbségi médiára vonatkozó egyéb törvényi rendelkezések

A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény (Nektv.) 18. §-a értelmében „a közszolgálati rádió és televízió – külön törvényi rendelkezései szerint – biztosítja a nemzeti vagy etnikai kisebbségi műsorok rendszeres készítését és sugárzását”. A Nektv. 18. § (2) bekezdése pedig az állam feladatává teszi azt is, hogy a kisebbségek által lakott területeken „mozdítsa elő” az anyaországból származó rádió- és televízióadások vételét.

A sajtóról szóló 1986. évi II. törvény (Stv.) 2. § (1) bekezdése ugyancsak egy sajtós alanyi jogot fogalmaz meg, amikor deklarálja, hogy „a Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van arra, hogy tájékoztatást kapjon szűkebb környezetét, hazáját, a világot érintő kérdésekben”. Az Stv. szerint a sajtó feladata, hogy a hírközlés más eszközeivel összhangban, hiteles, pontos és gyors tájékoztatást nyújtson.

Az Európa Tanács Nemzeti Kisebbségek Védelméről Szóló Keretegyezményét és a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartáját 1999-ben Magyarország is ratifikálta, és ezzel vállalta megfelelő intézkedések megtételét annak érdekében, hogy a közszolgálati feladatokat ellátó média kisebbségi nyelveken készült műsorokat is programjába iktasson. Hazánk vállalta továbbá a kisebbségi anyanyelvű sajtóorgánumok létesítését és fenntartását, a tömegtájékoztatási eszközök nem magyar nyelvű tudósításai elkészítéséből adódó többletköltségek fedezését, és a kisebbségi újságírók képzésének a támogatását is.

A fentiekben vázolt kötelezettségeknek megfelelően, a rádiózásról és televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény (médiatörvény) is rögzíti, hogy a közszolgálati műsorszolgáltató kötelessége elősegíteni a magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségek kultúrájának és anyanyelvének ápolását, az anyanyelvükön való részletes tájékoztatást. E feladatot országos, illetve – a kisebbség földrajzi elhelyezkedésének figyelembe vételével – körzeti vagy helyi műsorszolgáltatással, a kisebbség igényeinek megfelelő műsorszámokkal kell teljesíteni. A médiatörvény előírja azt is, hogy a nemzetiségi műsorok időtartama sem országos, sem körzeti összesítésben nemzetiségenként nem lehet kevesebb, mint e törvény hatályba lépésekor.

A nemzeti hírügynökségről szóló 1996. évi CXXVII. törvény 2. § (1) bekezdés g) pontja a nemzeti hírügynökség közszolgálati feladatai között sorolja fel a hazai nemzeti és etnikai kisebbségek életéről szóló, rendszeres és tényszerű tájékoztatás nyújtását.

⁶ Az Alkotmány 64. § (1) bekezdése szerint: „A Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a szabad véleménynyilvánításra, továbbá arra, hogy a közérdekű adatokat megismerje, illetőleg terjessze.”

2.4.

Az ombudsman által vizsgált jogok és állami feladatok

A fentiekben bemutatott jogszabályi rendelkezések alapján a Magyar Köztársaság nemzeti és etnikai kisebbségekkel kapcsolatos médiafeladatait alapvetően három csoportba sorolhatjuk. E szerint:

- A közérdekű adatok és információk megismerését és terjesztését bárki számára lehetővé kell tenni, és ennek az alkotmányos jognak a gyakorlása nem függhet a magyar nyelv ismeretétől. (Különösen érvényes ez a Nektv.-ben felsorolt – tehát jogilag elismert – kisebbségi közösségek és az azokhoz tartozó személyek esetében.) A média e sajátos feladatát – összefoglalóan – nevezhetjük *tájékoztató funkciónak is*.
- Az Alkotmányban és az annak végrehajtására szolgáló Nektv.-ben az állam kifejezett kötelezettséget vállal a nemzeti és etnikai kisebbségek asszimilációjának a megakadályozására, legalábbis arra, hogy biztosítja a beolvadás (nyelv- és identitásvesztés stb.) ellenében ható feltételeket. E körben – az anyanyelvi oktatás mellett – a kultúra- és hagyományápolás, valamint az anyanyelvhasználat biztosítását, tehát a kisebbségi önazonosság (identitás) megőrzésére irányuló törekvések feltétlen támogatását kell kiemelni.
- A médiatörvény – az Stv. hiteles, pontos és gyors tájékoztatását előíró rendelkezésével összhangban – alapvető követelményként fogalmazza meg „a szabad és független rádiózás és televíziózás... a tájékoztatás függetlensége, kiegyensúlyozottsága és tárgyilagossága..., az egyetemes és a nemzeti kultúra támogatása, a vélemények és a kultúra sokszínűségének érvényre juttatása” feladatait. A média véleményformáló funkciójának törvényes működése felett az államnak felügyeletet kell gyakorolnia részben hatósági, részben egyéb – például közgazdasági – eszközökkel, ezért komplex módon vizsgálnunk kell az állami befolyásolás eszközrendszerét.⁷

Mind a közérdekű adatok megismeréséhez (terjesztéséhez), mind az identitás megőrzéséhez fűződő jog érvényesülésében fontos szerepet játszik az írott és az elektronikus média, amely korunkban egy olyan közszolgáltatásként jellemezhető, amelyet – akár írott, akár elektronikus formájában – mindenki kénytelen igénybe venni.

A média különös fontosságát az adja, hogy napjainkra a véleménybefolyásolás – szélsőséges esetben akár a manipuláció – első számú eszközévé vált: valóságos önálló hatalmi ágként működik.

⁷ Az állami hatósági felügyelet kiemelkedő jelentősége miatt az ORTT szerepével, sajátos feladataival jelentésünkben külön is foglalkozunk.

III.

A kisebbségi („nemzeti, illetve regionális”) médiával kapcsolatos európai elvárások

3.1.

Az Európai Unió jogi szabályozása

Tekintettel arra, hogy 2004. május 1-jén Magyarország az Európai Unió teljes jogú tagja lett, munkánk során nem kerülhettük meg az európai normáknak való megfelelés vizsgálatát sem.

Az audiovizuális politika terén a legfontosabb közösségi rendelkezés a televíziózásról szóló irányelv.⁸ A médiára vonatkozó közösségi joganyag célja – a belső piac szabályozásához hasonlóan – az audiovizuális szolgáltatások szabad áramlásának biztosítása, és az ehhez kapcsolódó infrastruktúra kiépítésének támogatása.

A jogharmonizáció jegyében született meg a rádiózásról és a televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény módosítását elvégző 2002. évi XX. törvény, amely lehetővé tette a „Kultúra és audiovizuális politika” című fejezet csatlakozási tárgyalásainak lezárását, és a csatlakozás időpontjától Magyarországon is alkalmazni kell az európai normákat.

A televíziózásnak és a rádiózásnak az európai megítélése az Európai Unión belül is egyfajta fejlődésen ment át: az elektronikus médiát sokáig a kulturális szféra részének tekintették, később – az Európai Bíróság egy konkrét ügyben kimondott határozata alapján – minősítették olyan szolgáltatásnak, amelyre vonatkozik a Római Szerződés szerinti közösségi szabályozás. A döntés lényege: rádió- és televízióműsorok sugárzása – azok tartalmától függetlenül – olyan, mások javára nyújtott speciális szolgáltatás, amelynek piaci relevanciája van.

Az elektronikus média műsorainak szolgáltatásként (speciális kulturális „áru-cikként”) való kezelése azonban az Unió részéről sem következetes. Nincs olyan közösségi jogforrás ugyanis, amely a média felügyeletét vagy általában a média és az állam (a média és a politika) viszonyát az egyes tagállamokra nézve kötelező erővel határozná meg: az EU ezt a nemzetállamok belügyének tekinti.

Az Európai Unió 1989-ben elfogadott, majd 1994-ben módosított irányelvei azt írták elő a tagállamok részére, hogy biztosítsák a műsorszolgáltatás szabad áramlását az Unió egész területén, e körben tegyék lehetővé a szabad vételt az EU tagállamainak polgárai számára, biztosítsanak – legalább relatív – egyenlőséget a különböző tagállamokban működő műsorszóró szolgáltatók számára, és az európai audiovizuális ipar résztvevői között se alkalmazzanak hátrányos megkülönböztetést.

A fentiek alapján az Irányelv az alábbi fontosabb szabályokat tartalmazza:

⁸ Lásd: a 36/97/EK Irányelvvél módosított 89/552/EGK Irányelvet.

- meghatározza, hogy melyik tagállam joghatósága alá tartoznak az egyes műsorszolgáltatók, amelynek értelmében egyértelműen eldönthető minden műsorszóró esetében, hogy mely nemzetállam jogszabályai alá tartozik;⁹
- szabályozza és preferálja az európai művek készítésének és terjesztésének a rendjét;
- meghatározza a televíziós reklám és szponzorálás főbb szabályait;
- egységes előírásokat tartalmaz a kiskorúak védelmére, továbbá a faji, nemi, nemzetiségi, vallási alapon való gyűlöletkeltés megakadályozására;
- előírja a helyreigazítás biztosításának lehetőségét.

A jogszabályi előírásokon kívül jelentős szerepet játszik a szabályozás kialakításában az Európai Bíróság is, amely a vitás esetekben precedens értékű döntéseket hozhat. Az Európai Bíróság eljárását a közösségi jogszabályok betartását és nemzeti kodifikációját felügyelő Európai Bizottság kezdeményezheti abban az esetben, ha úgy látja, hogy valamely tagállam tájékoztatásról szóló jogszabályai nem felelnek meg a közösségi jogban lefektetett irányelveknek.

Összefoglalva elmondható, hogy az Európai Unió médiaszabályozása elsősorban gazdasági szempontú, az elektronikus média szolgáltatásait olyan sajátos „áruféleségnek” tekinti, amelyek esetében mindenekelőtt biztosítani kell a szabadpiaci hozzáférést, tehát azok határokön átnyúló elérhetőségét is.

A kisebbségi média szempontjából azonban fontos megjegyezni, hogy a nemzeti szinten működő cégek, médiavállalkozások részesülhetnek – a „közös piac” elveinek megsértése nélkül – olyan állami támogatásokban, amelyek az európai nyelvi és kulturális sokféleség bemutatásáért igényelhetők.

(Ezen túl az európai filmek, és általában az európai művek élvezhetnek előnyt, mind a bemutatás, mind a reklámozás, mind az egyéb marketingtevékenység támogatása szempontjából, tehát az európai „médiapiac” a nem tagállam országokkal szemben egységes.)

3.2.

A kisebbségi médiára vonatkozó európai elvek és elvárások

A kisebbségi média problematikáját illetően tehát nem az EU Irányelvét, hanem egy másik, de jure ugyan jogszabálynak nem tekinthető, de facto azonban a jogi norma feladatát betöltő forrást kell segítségül hívni.

Az alábbiakban ezért „a kisebbségi nyelvek használatáról a műsorszóró médiában” címet viselő – az Európai Unió valamennyi országában mérvadó – EBESZ-dokumentum¹⁰ elveit és fogalomkészletét szeretnénk bemutatni annak érdekében,

⁹ Az egyes nemzetállamok médiajogszabályai között természetesen nem lehet jelentős eltérés: valamennyi nemzeti jogszabálynak illeszkednie kell az Unió által kijelölt keretekhez.

¹⁰ A dokumentum a „Guidelines on the use of Minority Languages in the Broadcast Media” címet viseli. Az EBESZ Nemzeti Kisebbségi Főbiztosának Irodája – folytatva az 1996-ban, a Nemzeti Kisebbségek Oktatási Jogairól szóló Hágai Ajánlásokkal megkezdett sort, amelyet 1998-ban a Nemzeti Kisebbségek Nyelvi Jogairól írt Oslói Ajánlások, majd 1999-ben a

hogy a kisebbségi nyelven megjelenő média vonatkozásában érzékeltessük az európai elvárásokat.

3.3.

A kisebbségi műsorszórás alapelvei

1. A véleménynyilvánítás szabadsága

Minden személy – így a nemzeti kisebbségekhez tartozók – véleménynyilvánítási szabadsága magában foglalja azt a jogot, hogy az általuk választott nyelven és médiában információhoz jussanak, szabadon, országhatárokon túlmenően továbbítsák azokat.

2. Kulturális és nyelvi sokszínűség

Az államoknak garantálniuk kell a választás szabadságát a különböző nyelveken közvetített eszmék és információk megismerése, felhasználása során.

3. Az önazonosság védelme

Minden személy – ide értve a nemzeti kisebbséghez tartozókat – jogosult önazonosságának megőrzésére és fejlesztésére, többek között anyanyelvének a műsorszóró médiában való használatával is.

4. Egyenlőség és diszkriminációmentesség

Mindenki – etnikai hovatartozásától, nyelvétől függetlenül – jogosult arra, hogy egyenlően és diszkriminációtól mentesen éljen a véleménynyilvánítás szabadságával, kifejezésre juttassa önazonosságát a műsorszóró médián keresztül is.

Az államoknak hatékony intézkedésekkel kell biztosítaniuk, hogy a nemzeti kisebbséghez tartozók nyelvhasználatukat illetően *tényleges egyenlőséget* élvezzenek a műsorszóró médiában.

3.4.

A kisebbségi médiával kapcsolatos speciális állami feladatok

1. biztosítani kell a nemzeti kisebbségekhez tartozók hatékony részvételét a kisebbségi közösségek tájékoztatási igényeinek felmérésében, különös tekintettel a döntéshozó testületekben való képviselésükre;
2. a média felügyeletére független hatóságokat kell létrehozni;
3. a nemzetállamoknak támogatniuk kell a közszolgálati műsorszórást, amellyel szemben elvárás a magas színvonalú tájékoztató, oktató, kulturális és szórakoztató programok kínálata;

Nemzeti Kisebbségek Hatékony Részvétele a Közéletben című Lundi Ajánlások követtek – 2003 októberében elkészítette a Kisebbségi Nyelvek Használata a Műsorszóró Médiában című Irányelveit. Az érthetőség kedvéért Jelentésünkben – a bevett gyakorlathoz igazodóan – a bemutatott Irányelveket „ajánlások”-nak nevezzük. A dokumentum angol nyelven hozzáférhető a www.osce.org/hcnm/documents/recommendations internetes oldalon.

4. az államoknak támogatniuk kell a nemzeti kisebbségeket abban, hogy anyanyelvükön sugárzó közösségi médiát hozzanak létre, illetve működtessenek;
5. az államok nem tilthatják egyetlen nyelv használatát sem a műsorszóró médiában, viszont ösztönözhetik bizonyos nyelvek használatát;
6. az állami támogatás kiterjedhet a politikai, társadalmi, vallási, kulturális és nyelvi sokszínűség bemutatására: de alapvetően figyelembe kell venni a regionális igényeket;
7. minden államnak törekednie kell, hogy a műsorszóró szolgáltatók választéka, földrajzi (műszaki) elérhetősége minél több nyelven, és minél jobb minőségben rendelkezésre álljon;
8. az állam médiával kapcsolatos döntéseiben kifejezésre kell jutniuk az érintett közösségek igényeinek, országos, regionális és helyi szinteken egyaránt;
9. a határokon átnyúló műsorszolgáltatást nyelvi alapon nem lehet tiltani, sőt az államoknak lehetővé kell tenniük a kisebbségi nyelveken történő sugárzásához való tényleges hozzáférést, többek között a frekvenciák elosztásával, műsorszóró létrehozásával és támogatásával, valamint a műsorrend kialakításával;
10. a kisebbségi nyelvű műsorszóráshoz való regionális vagy helyi hozzáférés biztosítása nem indokolhatja a szórványban élő kisebbségek kizárását az egyéb országos műsorszórásból;
11. a frekvenciaengedélyeket úgy kell kiadni, hogy a különböző nyelvi csoportok ugyanazt a frekvenciát gazdaságosan, megosztva használhassák;
12. az államoknak hozzá kell járulniuk a kisebbségi műsorszórás tárgyi és személyi feltételeinek megteremtéséhez, a kisebbségi nyelven készült produkciók hazai és külföldi terjesztéséhez, és e körben segíteniük kell a határokon átnyúló kisebbségi nyelvű műsorszórás kisebbségi nyelvi feltételeinek biztosítását is.¹¹

3.5.

A szomszédos országok gyakorlata – nemzetközi kitekintés a teljesség igénye nélkül

Mielőtt a magyarországi elektronikus média kisebbségi műsorait bemutatnánk – hangsúlyozottan a teljesség igénye nélkül –, vessünk egy pillantást a Magyarországgal szomszédos országok kisebbségi médiájára is.

Természetesen tisztában vagyunk azzal – és ezt itt is le kell szögezni –, hogy a határon túli magyarság helyzete egyáltalán nem, vagy csak nagy fenntartásokkal vethető össze a Magyarországon élő nemzeti és etnikai kisebbségekével. A határon túli magyarság közösségeiről ugyanis köztudott, hogy „tömbökben” élnek,

¹¹ Az EBESZ Irányelvek részletes indokolását – az érdeklődő olvasók számára – kivonatossan közzétesszük e Jelentés 5. sz. mellékletében.

asszimilációjuk sokkal kevésbé ment végbe, mint a nálunk élő nemzetiségieké, és általában külön, a jogaikról szóló törvényi rendelkezések nélkül is megőrizték kulturális, nyelvi identitásukat, illetőleg önkormányzatok nélkül is relatív politikai autonómiára tettek szert.¹²

Az alábbiakban tehát rövid áttekintést adunk arról, hogy az egyes szomszédos országokban – közöttük az ugyancsak európai uniós tag Ausztriában, Horvátországban, Szlovákiában és Szlovéniában – milyen lehetőségeket kínál a média az ott élő magyar közösségek számára.¹³

3.5.1. Ausztria

A burgenlandi ORF televízió 1990 óta *Adj Isten, magyarok!* címmel évi négy alkalommal félóra időtartamú műsort sugároz a magyar kisebbség számára. A kilencvenes évek közepén a tartományi kábeltelevízió-társaság a csekély nézettségére hivatkozva kivette a magyar nyelvű műsorokat a fő műsoridőből, és tartamukat is drasztikusan csökkentette, majd megszüntette. A külső beavatkozást gyakorlatilag lehetetlenné tette az a tény, hogy a kábeltelevízió profitorientált magántársaság, amelyet egyéb érvekkel nehéz befolyásolni.

2002. január 1-jétől napi 5 perces műsort sugároz magyar nyelven, vasárnaponként pedig 25 perces magyar nyelvű műsorral jelentkezik az Osztrák Rádió burgenlandi stúdiója. A bécsi ORF *Heimat, fremde Heimat* című magazinja időnként tudósít a magyar szervezetek rendezvényeiről. A kereskedelmi rádiók közül a *Radio MORA – Multilingual Open Radio* magyarul, horvátul és roma nyelven is sugároz egy-egy órás esti műsort, amely a kisebbségeket érintő kérdésekkel foglalkozik.

3.5.2. Horvátország

Az Eszéki Rádió naponta 30 perces magyar adást sugároz, amely főleg hírműsorból áll. Jogos igény mutatkozik a szerkesztőség önállóságának megteremtésére.

Magyar nyelvű tévéadással a horvátországi magyarság nem rendelkezik, számukra heti 30 percben az eszéki Szlavón Televízió biztosít megjelenési lehetőséget. A *Drávatáj* című kulturális–informatív adást a hét során egyszer ismétlik.

¹² A legjobb példa erre a romániai RMDSZ esete: az erdélyi magyarság politikai pártként is képes volt mind a romániai országgyűlési, mind az önkormányzati választásokon kifejezésre juttatni magát és aktív közéleti szerepet játszani. Persze van olyan ország is, ahol van a kisebbségek tájékoztatói, nyelvhasználati jogáról is rendelkező törvény, ilyen „mintaországnak” minősül például Szlovénia.

¹³ Összeállításunk a Határon Túli Magyarok Hivatala Interneten is hozzáférhető jelentésein alapul (www.htmh.hu).

3.5.3. Románia

A központi televízió heti három és fél órát sugároz magyar nyelven, a kolozsvári stúdió heti egy és egy negyed órát országos szórásban, három és fél órát pedig regionális adásként. A marosvásárhelyi körzeti rádió magyar nyelvű adása 2001-ben 2 órás, a kolozsvárié 1 órás, ultrarövidhullámon sugárzott műsorral bővült. Így most Bukarestből naponta 1, Marosvásárhelyről 7, Kolozsvárról 5, Temesvárról 1 óra magyar nyelvű körzeti műsort szórnak.¹⁴ Jelentős előrelépés történt a magántulajdonban lévő audiovizuális adók magyar nyelvű műsorai tekintetében. Az audiovizuális törvény is előírja, hogy azokon a területeken, ahol a kisebbségek részaránya eléri a 20%-ot, a kábelszolgáltatóknak kötelező az adott kisebbség nyelvén is műsort sugározni. Magyar nyelvű műsorok vannak olyan településeken, megyékben is, ahol jóval 20 százalék alatti a részarány. 2003-ra 20-ról 90-re emelkedett a magyarul is műsort szolgáltató médiumok száma.

A média politikai függetlensége relatív, esetenként súlyos anyagi nehézségekkel is meg kell küzdenie: a közszolgálati média hiányosságait valamelyest pótolják a területi, nem állami televízió- és rádióadók (Székelyudvarhely, Csíkszereda, Sepsiszentgyörgy, Gyergyószentmiklós, Marosvásárhely, Kolozsvár, Nagyvárad, Szatmár).

3.5.4. Szlovákia

Szlovák Rádió Magyar Szerkesztősége – Pátria Rádió

Az 1928-ban alapított magyar szerkesztőség jelenleg heti 45 órás rádióadás műsorának gerince a *Pavilon* című, hétfőtől péntekig, délután fél háromtól este fél hétig, élőben közvetített zenés, információs, szórakoztató műsor. A *Napi krónika* kétszer jelentkezik, 13.00 és 17.30 órakor. Péntekenként 13.30 órától 30 perces műsort közvetít a magyarul beszélő romák számára. Szombaton *Hétről hétre* címmel élő műsort sugároznak, amelyben a hét politikai eseményeit foglalják össze. Vasárnap reggel *Egyházi Magazin*, majd 10.00 órától 14.00 óráig négyórás élő műsor, a *Randevú* szerepel a programban. Szlovákia egyetlen magyar nyelvű rádióműsora Észak-Magyarország, Kárpátalja és Burgenland területén is jó minőségben fogható.

Szlovák Televízió Magyar Főszerkesztősége

Az 1983 novembere óta létező magyar adás a múlt rendszerben heti fél óra összefoglaló hírműsort jelentett. Az 1989-ig hétfőn este, 18.30 órakor jelentkező műsor

¹⁴ Az RMDSZ azt szorgalmazza – politikai eszközökkel is –, hogy a jelenleg párhuzamos műsoridők összekapcsolása révén további bővítéssel és a szórás műszaki feltételeinek biztosításával a teljes magyarlakta területre gyakorlatilag egésznapos magyar nyelvű rádióadás jöjjön létre Romániában. Hasonlóképpen igényli egy új, magyar és román nyelvű körzeti tévéállomás létrehozását Marosvásárhelyen.

1989-ben 45 percre bővült. 1991-től a magyar vonatkozású témákra mindössze 7–8 perc jutott. 1993-ban visszaállították az 1989 előtti fél órás műsoridőt.¹⁵

1999. április 1-jétől megalakult a Szlovák Televízió Magyar Műsorok Szerkesztősége. A napi híreken kívül a Szerkesztőség a Szlovák Televízió hivatalos műsorrendjébe iktatott 1 órás adásidővel rendelkezik kedden és csütörtökön.

3.5.5. Szlovénia

A Muravidéki Magyar Rádió (MMR) 1958. november 28-án kezdte meg adását a Muraszombati Rádió keretében. Kezdetben vasárnaponként 10 percben sugárzott magyar nyelvű adást, amely a későbbi években heti fél órára bővült. 1984-ben önálló frekvenciát kapott, és ebben az évben nyílt meg a lendvai stúdió is, ahol napi kétórás magyar adás készült. A technikai fejlődés új stúdió megépítését tette szükségessé. Ennek átadására 1991-ben került sor. A kilencvenes évek első felében először napi 5 óra 30 percre, később napi 8 órára bővült a Muravidéki Magyar Rádió műsora. Az MMR 1996. január 1-jén kivált a Muraszombati Tájékoztatói Vállalatból, és teljes egészében a Szlovén RTV égisze alá került. 1998 novemberében újabb stúdióval lett gazdagabb. 1999. május 1-jétől a Muravidéki Magyar Rádió adása 5.45 és 19.00 óra között hangzik el, készítésében 8 újságíró, 3 hangtechnikus és több tiszteletdíjas működik közre.

A MMR jelenleg két hullámhosszon sugározza műsorát: URH-n (87,6 MHz) és középhullámon (648 kHz). Ez utóbbi azonban csak délután 13.30 órától áll az MMR rendelkezésére. A középhullámnak köszönhetően Magyarország nyugati részén is hallható a rádió műsora. Naponta ötször rövid hírek (ebből két alkalommal a *BBC Világszolgálatának* magyar nyelvű hírei), és egyszer 15 percben a nap eseményeinek részletes ismertetése hangzik el. A legnagyobb hangsúlyt a muravidéki magyarságot közvetlenül érintő (gazdasági, mezőgazdasági, kulturális, oktatási, sport- stb.) témákra helyezik.¹⁶

A Szlovén Televízió (továbbiakban: Szlovén TV) az első magyar nyelvű nemzetiségi televíziós műsorát 1978 októberében sugározta *Mostovi–Hidak* címmel. A ljubljanoi szerkesztőség 15 perces adása kéthetente jelentkezett, majd 1980-tól két évig a muraszombati tv stúdió készítette a műsort. 1982-től ismét Ljubljanából, havonta két alkalommal, 35 perces háromnyelvű (szlovén, olasz és magyar) tévéműsort sugároztak *Mostovi–Hidak–Ponti* címmel.¹⁷

A Muravidéki Magyar Nemzetiségi Önigazgatási Közösség törekvéseinek

¹⁵ 1997-ben az adásidő 1 órára nőtt, de mivel kizárólag magyar vonatkozású programokat sugárzott, a magyar nemzetiségű főszerkesztőt és a szerkesztőket elbocsátották.

¹⁶ A hallgatók több kontaktműsorban kapnak lehetőséget véleménynyilvánításra. A rádió tervei közé tartozik a műsor további bővítése és színvonalának emelése.

¹⁷ A két nyelven történő feliratozás miatt nem elégítette ki a magyar közösség igényeit, az olasz kisebbség pedig – amely már abban az időben is saját frekvenciával és műsorral rendelkezett – szinte feleslegesnek tartotta ezt a formát.

eredményeként 1992-ben, a Szlovén TV és a Magyar Televízió között megkötött egyezmény értelmében – ugyan szerény technikai felszereltséggel és a személyi feltételek biztosítása nélkül, de – megnyílt a lendvai televízióstúdió. Kezdetben kéthetente jelentkezett félórás műsorával, majd 1994-től a műsoridő heti fél órára, 1998. január 1-jétől pedig hetente kétszer fél órára bővült. A maribori Regionális RTV Központtal közösen benyújtott frekvenciaigénylési kérelem pozitív elbírálása esetében műsoridejük tovább bővíthető, hiszen a szlovén médiatörvény értelmében a nemzetiségnek napi félórás adásidőt kell(ene) biztosítani a szükséges tárgyi és személyi feltételekkel együtt. 2002 szeptemberétől heti négyszer 30 percre bővült a magyar adás. Jelenleg a szerkesztőségben csupán egy szerkesztő-riporter, egy riporter, egy vágó és egy operatőr dolgozik főállásban.

E csatorna a muravidéki magyar nemzetiség anyanyelven történő tájékoztatását, a magyar értékek és hagyományok megőrzését tartja szem előtt, de a kisebbségi lét hétköznapijait is bemutatja. Kiemelt figyelmet szentel a szlovén–magyar kapcsolatok, valamint a kisebbség anyanemzettel való viszonya alakulásának. Tervei között szerepel dokumentumfilmek és tévéjátékok készítése és bemutatása, valamint magyarországi tévéműsorok átvétele.¹⁸

3.5.6. Ukrajna

Kárpátalján a Magyar Televízió adását az 1990-es évek végéig a hegyvidéki járá-sok (Rahó) kivételével szinte mindenhol fogni lehetett. A Magyar Televízió 1-es műsorát sugárzó Tokaji 04-es csatornájú adó 1995. december 31-e után beszüntette működését. Különösen azoknak a kárpátaljaiaknak okoz ez gondot, akiknek régi típusú vagy fekete-fehér televíziókészülékük van. A műholdról sugárzott Duna Televízió adásai megfelelő műholdas vevőkészülék híján csak kevesek számára hozzáférhető.¹⁹

A kárpátaljai rádió magyar adásainak műsorideje évi 470 óra, a televízió adás-ideje évi 70 óra. Az Ukrajnai Rádió és Televízió Kárpátaljai Stúdiója Magyar Nyelvű Adások Főszerkesztősége szerződéses kapcsolatban áll a Magyar Televízióval és Rádióval, illetve 2003 őszétől kéthetente önálló műsorral jelentkezik a Duna Televízió *Régiók* című közéleti magazinjában.

3.5.7. Szerbia–Montenegró

A Belgrádi Televízió 1968-tól sugárzott magyar nyelvű informatív, művelődési, mezőgazdasági és gyermekműsorokat. Szerepüket 1975-től az Újvidéki Televízió

¹⁸ Érdekességként említést érdemel, hogy a szlovén közszolgálati televízió átveszi a Magyar Televízió *Slovenski Utrinki* című nemzetiségi magazinját.

¹⁹ Mivel a magyarországi lapokra gyakorlatilag nincs előfizetés, sőt sok magyar család számára a helyi lapok járatása is nehézséget okoz, ezért a televízió és a rádió az egyetlen információforrásuk.

vette át. A kilencvenes évek elejétől itt is nyomon követhető a személyi és területi leépítés, valamint a műsorok tartalmába, szellemiségébe való közvetlen hatalmi beavatkozás. A nyomásgyakorlás, a kényszerszabadságok, a behívók és a háború elől egyre többen távoztak a szerkesztőségből, így az 1988-ban még száz tagú szerkesztőség 1998-ra 35 főre apadt. A szerkesztőség 1999 szeptemberére 23 főre zsugorodott. A légitámadás idején a televízió épülete, a műszaki berendezések és a dokumentáció egy része megsemmisült. A magyar nyelvű televíziózás 31 év után arra a szintre esett vissza, mint amiről 1968-ban elindult.

2000. évet követően az Újvidéki Televízió magyar nyelvű adásaiban sem minőségi, sem pedig mennyiségi szempontból nem következtek be pozitív változások. A 2003-as esztendőben a kisebbségi nyelven sugárzott műsorok átkerültek az Újvidéki Televízió II. csatornájára, amely viszont nem fogható kielégítő minőségben a Vajdaság egész területén, mivel ehhez mindenképpen szükség lenne az újvidéki és a verseci adó felerősítésére, valamint egy kikindai és egy zombori átjátszóállomás felállítására. Igen nagy gondot jelent mind a televízió, mind pedig a rádió magyar szerkesztősége számára a munkaerőhiány, továbbra sem megoldott az új, fiatal szakemberek alkalmazása ezen a téren.²⁰

Az Újvidéki Rádió magyar adása az elmúlt évekig napi huszonnégy órában, középhullámon sugározta a műsorait, önálló szerkesztőséggel. 1991-től az adásidő egyharmadát áttették ultrarövidhullámra, aminek következtében vételi lehetőség csökkenett. A NATO légitámadását követően ez az adó is megsemmisült, de míg a szerb nyelvű műsorok ismét hallható hullámhosszat kaptak, addig a kisebbségi adásoknak, így a magyar adásnak is egy, a Vajdaságban alig fogható középhullámot engedtek át, felaprózva a műsoridőt a különböző adásnyelvek között. A lerombolt 1 kW kapacitású adó helyett 100 Wattos erővel sugároznak jelenleg, ami csak Újvidék környékét fedi.

Az önkormányzat által alapított Szabadkai Rádió a NATO-akciót megelőzően szinte egész Vajdaság területén fogható volt, jelenleg Szabadka környékén mintegy 30 km-es körzetben hallgatható. Az adásidőn és a műszaki felszerelésen három szerkesztőség osztozik. A magyar nyelvű műsor 6 órás, a horvát 1, a szerb szintén 6 órás. A szabadkai rádió műsorában az óránkénti hírek mellett leginkább a napi aktualitások és néhány visszatérő rovat (oktatás, színház, rendezvények) szerepelnek. Nagy hangsúlyt fektet a magyarságot érintő vagy sorsát formáló események bemutatására. Adásait a kanizsai rádió is átveszi. A rádió 2002 áprilisától napi 24 órás magyar nyelvű adást sugároz.

²⁰ Dél-Bánságban, Pancsova község önkormányzatának helyi televíziójában 2000. január 16-ától heti negyedórás adással jelentkezik a *Magyar Percek Adása*, amely információkkal és a helyi magyarság művelődési életével foglalkozó műsoraival látja el e régió szórványmagyarságát.

IV. A nemzeti és etnikai kisebbségek megjelenítése a közszolgálati televízióban

4.1. A kisebbségi műsorok története

A Magyar Televízió (továbbiakban: MTV) 1978. augusztus 16-án sugározta az első német és szerb–horvát nyelvű nemzetiségi műsorokat. Kezdetben havonta fél óra volt a műsoridő, ez fele-fele arányban oszlott meg az *Unser Bildschirm* és a *Nas Ekran* között. Az *Ecranul Nostru* román műsor 1982. április 29-én indult útjára. A szlovák magazin *Nasa obrazovka* néven 1983. szeptember 20-án volt először látható. 1997 szeptemberétől a magazin *Domovina* néven jelentkezik. A roma műsort 1992 szeptemberétől sugározta a Magyar Televízió kezdetben *Patrin*, 1998-tól *Roma Magazin* címmel. A szuverén horvát állam létrejöttét követően 1992-ben indult útjára a *Hrvatska Kronika*. Az önálló szerb magazin a *Srpski Ekran* nevet vette fel. A *Slovenski Utrinki* első alkalommal 1992. október 10-én került adásba. Az 1994 óta látható *Rondó* eredetileg öt kisebbségi közösség – bolgárok, görögök, lengyelek, örmények, ruszinok – közös műsora volt, majd 2000 februárjától az ukránok is helyet kaptak a magazinban. Az *Együtt* című műsort a kisebbségi rovatok közösen készítik, első adása 1998 februárjában jelentkezett. Megállapítható tehát, hogy napjainkban a 13 nemzeti és etnikai kisebbség mindegyikének lehetősége van megjelenni a képernyőn.

4.2. Az MTV nemzetiségi magazinjainak műsorrendje

A nemzetiségi műsorok többsége heti rendszerességgel jelentkezik 26 perces adásidőben. A szerb magazin, a *Srpski Ekran* kezdetben kéthetente került adásba, 2000 szeptembere óta heti magazin. A szlovén műsor, a *Slovenski Utrinki* és a *Rondó* kéthetente jelentkezik. Ez utóbbi adásideje váltakozva 26, illetve 52 perc. Negyedévente 26 perces adásidőben látható a *Roma Fórum* című műsor. Az *Együtt* című magazin havonta két-három alkalommal jelentkezik, általában 26, kivételesen 52 percben.

A médiatörvény rendelkezései kellő garanciát jelentenek ahhoz, hogy az MTV ne csökkenthesse a nemzetiségi műsorok időtartamát. Ez a törvényi védelem azonban azzal a következménnyel is járt, hogy a nemzetiségi műsorok lényegében „megrekedtek” az 1996. évi szinten.²¹ A műsorkészítők gyakran úgy érzik, hogy az MTV pusztán egy törvényi kötelezettség teljesítésének tekinti a nemzetiségi magazinokat, nem értékeli súlyuknak megfelelően értékközvetítő szerepü-

²¹ Az MTV korábbi elnöke 2003 októberében az Országgyűlési Emberi jogi, kisebbségi és vallásügyi bizottsága számára készített tájékoztatóban úgy fogalmazott a kisebbségi műsorokról, hogy „helyzetük biztos, jelentős előrelépésre azonban nem számíthatnak”.

ket. Az elmúlt években még elképzelések sem születtek arról, hogy mi lehet a jövője a kisebbségi műsoroknak. Egy átfogó koncepció kidolgozásához ismerni kellene, hogy a rendelkezésre álló műsoridő igazodik-e a kisebbségi közösségek igényeihez, ám ennek felmérése máig nem történt meg.

E kérdés tisztázására nem vállalkozhattunk vizsgálatunk során, azonban szeretnénk volna megismerni az országos kisebbségi önkormányzatok véleményét. A válaszadók közül a Magyarországi Németek Országos Önkormányzata, az Országos Ruszin Kisebbségi Önkormányzat, az Országos Szlovák Önkormányzat és az Országos Szlovén Önkormányzat jelezte, hogy szükségesnek tartja a műsoridő bővítését, mert a jelenlegi adáskeretben nem jeleníthetők meg a kisebbségi közéleti és kulturális események.

Vizsgálatunk során személyes találkozó keretében megbeszélést folytattunk valamennyi nemzetiségi műsor rovatvezetőjével, illetőleg számos munkatárssal is. Az alkotók egy része elégedett a műsoridővel. Mások – így elsősorban a horvát, a német, a roma és a szlovák rovatvezetők – azonban úgy vélik, hogy 26 perc nem elegendő egy magazin jellegű műsor elkészítéséhez, amelyben a hírek, riportok mellett helye van a nagyobb terjedelmű tudósításoknak, illetve az igényes szórakoztatásnak is. Az adásidő növelése azonban önmagában nem lehet elérendő cél, annak csak akkor lenne létjogosultsága, ha kitölthető volna színvonalas tartalommal. A műsorkészítők egyöntetű véleménye, hogy az adott finanszírozási rendszerben a jelenlegi személyi és technikai feltételek mellett ez nem valósítható meg.

A nemzetiségi műsorok sugárzásának időpontja többször változott az elmúlt években. Hosszú ideig az M1 csatornán hétfőtől csütörtökig a 14 órától 15 óráig terjedő sávban voltak láthatóak. Ez év márciusában átkerültek a 13 és 14 óra közötti sávba, ám az adáskezdet időpontját ezen belül is több alkalommal módosították. A 2004. évi műsoridő változásait a jelentés 1. számú mellékletében szereplő táblázattal mutatjuk be. (Az összehasonlítás érdekében megjegyezzük, hogy a *Slovenski Utrinki* adását átveszi az anyaország közszolgálati televíziója. A műsort a Slovenija 1 kiemelt nézettségű adásidőben, szombaton 15.55 órától sugározza, az ismétlést a Slovenija 2 hétfőn 9.35 órától adja le.)

Valamennyi rovatvezető sérelmezte, hogy a műsorok sugárzási időpontjának változásáról előzetesen nem egyeztetnek velük, mindössze értesítést kapnak az új adásidőről. A törzsnézők egy részének nehézséget okoz a gyakori időpont-változtatás, különösen, hogy az MTV erre előzetesen nem hívja fel a figyelmet műsorajánlóiban. A rovatvezetők kifogásolták azt is, hogy a nemzetiségi műsorok az ünnepnapokon rendszeresen elmaradnak, és sugárzásukat a következő munkanapra teszik át.

A kora délutáni adásidő miatt a nemzetiségi magazinok csak egy szűk nézőkörhöz jutnak el. Az elmúlt években ezt a problémát csak részben orvosolta az M2 csatornán szombat délelőtt nézhető ismétlés. Az M2 ugyanis nem földi sugárzású csatorna, így csak a háztartások kb. 55 százalékában fogható. A hazai kisebbségi közösségek jelentős része olyan falvakban él, ahol a kábeltellevízió nem épült ki és

a műholdas vevőberendezések sem terjedtek el széles körben. E települések lakóinak zöme tehát nem láthatta a kisebbségi műsorok ismétlését sem.²²

A nemzetiségi magazinok 2004. október 9-ét követően még kevesebbekhez jutnak el, mert ismétlésüket a Magyar Televízió szombat délelőtti helyett hétköznapokon a kora délutáni műsorsávban fogja sugározni az M2 csatornán. A műsorrend megváltoztatását megelőzően nem egyeztettek sem az országos kisebbségi önkormányzatokkal, sem a kisebbségi műsorkészítőkkel. Ennek az intézkedésnek a következtében a nemzetiségi magazinok „láthatatlanokká válnak” a szélesebb nézőtábor számára.

A műsorsávnak döntő szerepe van abban, hogy az egyes műsoroknak milyen a nézettsége. A kisebbségi műsorokat jellemző kedvezőtlen adásidő nyilvánvalóan közrejátszik abban, hogy viszonylag csekély a nézettségük. Az MTV által rendelkezésünkre bocsátott kimutatás szerint 2004. január 1-je és március 22-e között a nemzetiségi műsorok nézettségének átlaga 0,5 és 1% között mozgott.²³ 2004. március 22-től a nemzetiségi műsorok a déli hírblokkot követően kerültek adásba, és ennek hatására az átlagos nézettségük valamelyest emelkedett. Ez arra enged következtetni, hogy nézettségi szempontból kedvezőbb sugárzási sávban lényegesen többen kísérnék figyelemmel a nemzetiségi műsorokat.

A rovatvezetők álláspontja nem volt egységes abban a kérdésben, hogy melyik műsorsávot tekintenek ideálisnak. Egyes vélemények szerint a nemzetiségi magazinokat a késő délutáni, 17-18 óra körüli időpontban kellene sugározni, hiszen ekkor tudnák betölteni azt a szerepüket, hogy a társadalom minél szélesebb rétege számára bemutassák a kisebbségek életét, mindennapjait. Mások úgy vélik, hogy a kisebbségi műsorok alapvetően rétegműsorok, így megfelelőnek tartanak a késő esti, 22 óra utáni sugárzást is.

A sugárzási időpont azért is kiemelt jelentőségű a nemzetiségi műsorok esetében, mert a kisebbségi közösségek szinte kizárólag ezekben az adásokban kapnak megjelenési lehetőséget a képernyőn. Az Országos Rádió és Televízió Testület elnökének tájékoztatása szerint a nemzeti és etnikai kisebbségek *„a számukra fenntartott programokon kívül oly kis mértékben vannak jelen a műsorszolgáltatók*

²² Az Európa Tanács szakértői bizottsága a Nemzeti Kisebbségek Védelméről Szóló Keret-egyezmény magyarországi végrehajtását értékelő állásfoglalásában felhívta a figyelmet arra, hogy *„a sugárzás időpontja sem a rádió-, sem a televízióadások esetében nem teszi lehetővé, hogy a megcélzott hallgató-, illetve nézőközönség a lehető legnagyobb számban élvezhesse a műsorokat”*. Annak ellenére, hogy ez az elmarasztaló vélemény több éve ismert a Magyar Televízió előtt, nem történtek érdemi intézkedések a nemzetiségi műsorok nézettségének javítása érdekében.

²³ A kisebbségi műsorok nézőtábora kb. 40 000 és 110 000 fő között szóródik. A nézettségi adatok a teljes, négy év feletti lakosságra vonatkoznak, nem készült felmérés a kisebbségi közösségeken belüli nézettségről. Nincs kimutatás arról sem, hogy milyen a nemzetiségi magazinok határon túli nézettsége. A kisebbségi rovatvezetők egy része megkérdőjelezi a rendelkezésre álló nézettségi adatok hitelességét. Véleményük szerint a nemzetiségi magazinok a kimutatásokban feltüntetettnél nagyobb nézőtábort tudhatnak magukénak. Másfelől előfordult az is, hogy annak ellenére mutattak ki nézettséget egy kisebbségi műsor esetében, hogy az egy sportközvetítés miatt elmaradt.

kínálatában, hogy egyes megjelenéseik felkutatása is komoly nehézségbe ütközik. A hír- és magazinműsorok elemzésének szentelt vizsgálatok során hónapról hónapra megállapítható, hogy e csoportok jelenléte minden esetben néhány tizedszázalék körül mozog.” Megkeresésünkre az MTV elnöke nem tudott olyan intézkedésekről beszámolni, amelyek garantálnák, hogy a kisebbségek helyzetével, problémáival, mindennapi életével foglalkozó híradások – a nemzetiségi magazinokon túl is – megjelenjenek a műsorstruktúrában. A nemzetiségek jogos elvárása a közszolgálati televízióval szemben, hogy szerepet vállaljon a róluk alkotott közvélekedés formálásában. A televízióknak az eddigieknél sokkal többet kell tennie annak érdekében, hogy a kisebbségekről ne pusztán az „énekes-táncos közösség” hamis képe éljen a társadalomban. Különösen fontos volna emellett az is, hogy a romákról olyan hiteles és tárgyilagos tudósításokat sugározzanak, amelyek segítenek lebontani az előítéleteket.

Megállapítható tehát, hogy az MTV kisebbségi műsoraihoz való hozzáférés csak egy szűk nézőkör számára biztosított a nem megfelelően kiválasztott műsorsáv, valamint a nem földi sugárzású csatormán történő ismétlés következtében. A kisebbségi jogok megsértését jelenti, hogy ünnepnapokon elmaradnak a nemzetiségi műsorok. Különösen indokolatlan ez a vallási ünnepek alkalmával, hiszen éppen ekkor nyílhatna lehetőség arra, hogy tematikus adás keretében a kapcsolódó nemzetiségi hagyományokat, népszokásokat a szélesebb nézőközönség számára is bemutatassák.

Miután az érintett műsorkészítők álláspontja is megosztott a „kedvezőnek” tekinthető műsorsáv kérdésében, mi sem vállalkozhatunk arra, hogy egy konkrét sugárzási időpontot javasoljunk az MTV vezetőségének. Szükségesnek tartjuk azonban, hogy a nemzetiségi műsorok adásidőpontjának meghatározása ne véletlenszerű legyen, hanem előzetes hatásvizsgálatokon alapuljon, és a döntés meghozatala előtt egyeztessenek a kisebbségi műsorok készítőivel, valamint az országos önkormányzatokkal.²⁴

A közszolgálati televízióknak fokozott figyelmet kell arra fordítania, hogy a kisebbségi témák ne pusztán a nemzetiségi magazinokban szerepeljenek, hanem jelenjenek meg a műsorstruktúra minél szélesebb palettáján, így a híradásokban, valamint a művészeti és az oktatási műsorokban is.

4.3.

A televíziós műsorok elkészítésének tárgyi, anyagi feltételei, a finanszírozás rendje

A kisebbségi műsorok készítése és sugárzása a kisebbségi törvényben és a médiatörvényben előírt kötelezettség, így ennek pénzügyi fedezetét az MTV-nek gazdasági nehézségei ellenére is biztosítani kell. Az elmúlt években a csődhely-

²⁴ Az MTV elnöke négy tematikus csatorna indítását tervezi. Ezek közül elsőként a közéleti eseményekről beszámoló hírcsatornát kívánják létrehozni. Amennyiben ezek az elképzelések megvalósulnak, úgy elkerülhetetlenné válik a műsorrend teljes átszervezése, ami a kisebbségi műsorok sugárzási rendjének átgondolását is szükségessé teszi.

zet megelőzése érdekében bevezetett megszorító intézkedések hatása azonban a kisebbségi magazinok esetében is érezhető. A pénzügyi helyzet romlása 2001 és 2003 között már a kisebbségi műsorszolgáltatás szakmai színvonalának megőrzését is veszélyeztette. A 2004. évben jelentős javulás figyelhető meg, ám ez kizárólag egy – a későbbiekben részletezett – pályázati támogatásnak köszönhető.

4.3.1.

A finanszírozási rendszer

A kisebbségi műsorok finanszírozása látszólag kettős forrásból történik, valójában a nemzetiségi magazinoknak nincs elkülönített költségvetése. Rendelkeznek ugyan egy adásonkénti keretösszeggel, ám ez elnöki utasítással bármikor csökkenthető. Az MTV általános költségvetését terheli a belső munkatársak fizetése és annak járulékai. Ebből a keretből fedezik azokat a költségeket is, amelyek abból adódnak, hogy a stábok ingyenesen használhatják az intézmény berendezéseit – így például a kamerákat, a világosítás eszközeit és a kazettákat –, valamint térítésmentesen igénybe vehetik a leforgatott anyagok utómunkálataihoz, az ún. montírozáshoz szükséges technikai helyiségeket, felszereléseket. Minden egyéb kiadást a nemzetiségi műsorok „költségvetéséből” kell fedezni, melynek összege a 26 perces magazinok esetében jelenleg adásonként 180 000 forint, az 52 perces *Rondó* esetében pedig 420 000 forint. Ebből a keretből kell kigazdálkodni a külső munkatársak megbízási díját, valamint a helyszíni forgatással járó összes kiadást, így az útiköltséget, a napidíjat és az esetleges szállásköltséget is. Jól jellemzi a kisebbségi műsorok helyzetét, hogy 1992-ben az adásonként felhasználható összeg elérte a 240 000 forintot, vagyis a jelenlegi pénzügyi keret több mint 130%-a volt.

A kisebbségi műsorok 1999 és 2003 közötti költségkeretét bemutató táblázatot a jelentés 2. számú mellékletében közöljük.²⁵ Az adatokból kitűnik, hogy ebben az időszakban a 26 perces műsorok éves „költségvetését” 9 360 000 forintban határozták meg. Mindössze néhány esetben fordult elő, hogy az adott évre engedélyezett keretösszeget – a kisebbségi közösség életében kiemelten fontos esemény dokumentálása céljából – két-háromszázezer forinttal megemelték. A saját gyártású műsorok közül egyedül a *Rondó* magazint részesítették egyszeri, 10%-nál nagyobb emelésben, ami összefügg azzal, hogy a korábbi öt kisebbségi mellett az ukrán közösség számára is adásidőt biztosítottak. Az infláció következtében a költségvetés szinten tartása azt eredményezte, hogy a kisebbségi műsorok pénzügyi helyzete az elmúlt években folyamatosan romlott. Különösen nehéz időszak volt 2001. első féléve, amikor az MTV átlagosan 35%-kal csökkentette műsorainak költségkeretét. Az elvonás a nemzetiségi magazinok esetében kb. 11% volt, 180 000 forint helyett 160 000 forintból kellett gazdálkodniuk. Ez az intézkedés néhány hónapig volt hatályban, azután visszaállították a kisebbségi műsorok korábbi költségvetését.

²⁵ Ezek az adatok nem tartalmazzák a belső munkatársak fizetését és az MTV technikai eszközeinek használatával járó költségeket.

A szlovén magazin – amint arról a későbbiekben részletesen szólunk – a közszolgálati televízióval szerződéses jogviszonyban álló gazdasági társaság készíti. A műsorra fordítható pénzügyi keretet a MTV évente határozza meg. Ennek összege 1999-ben 7 099 776 forint, 2003-ban 11 740 100 forint volt. A műsorok teljes egészében a kft. gyártásában készülnek, a vállalkozás biztosítja a szükséges technikai felszerelést és a stúdiót is. A magazin készítésében az MTV két belső munkatársa (egy rovatvezető és egy gyártásvezető) vesz részt.

A kisebbségi rovatok elviekben szabadon használhatják fel a számukra engedélyezett költségkeretet, csak arra kell ügyelniük, hogy azt ne lépjék át. Valójában a gazdálkodás önállósága csak részlegesen valósul meg.

Az alapvető probléma, hogy a nemzetiségi műsorok finanszírozása nehezen átlátható a rovatvezetők, illetve munkatársaik számára. Ez különösen azért jelent gondot, mert az adásonkénti 180 000 forintos összeg csak az adott félévben belül csoportosítható át.²⁶ Ez a gyakorlat hátrányosan érinti a kisebbségi műsorokat, mert csak ezen az időszakon belül van lehetőségük arra, hogy az egyes adásokon „megtakarított” összeget költségigényesebb felvételekre, például helyszíni forgatásra használják fel. (Az adásköltség csökkentésének leggyakoribb módja, hogy stúdiófelvételeket vagy archív anyagokat szerkesztenek a műsorba.) A félévi keret el nem költött részét elvonják a nemzetiségi rovatoktól és beolvastják az MTV összköltségvetésébe. A rovatvezetők elmondták, hogy kimondva-kimondatlanul az az elvárás velük szemben, hogy lehetőleg ne költsék el a rendelkezésükre álló teljes összeget. Ennek hátterében nyilvánvalóan az áll, hogy a kisebbségi műsorok pénzmaradványát más célra kívánják felhasználni.

Altalános jelenség, hogy a rovatvezetőket nem tájékoztatják saját műsoruk költségfelhasználásáról. Elviekben minden adás után kellene kapniuk egy kimutatást arról, hogy milyen összeget fordítottak az adott műsor elkészítésére. Ez az elszámolás azonban gyakran nem jut el hozzájuk, így maguk sem mindig tudják, hogy az adott időszakban milyen összeggel gazdálkodhatnak. A kisebbségi rovatok mellett több gyártásvezető is dolgozik, azonban nincs olyan vezető kijelölve, akinek feladata volna a kimutatások elkészítésének és a rovatvezetők részére történő átadásának az ellenőrzése. A nem átlátható gazdálkodás következménye, hogy miközben a kisebbségi rovatok pénzhiánnyal küzdenek, éves átlagban vagy akár milliós fel nem használt összegeket vonnak el tőlük. A kisebbségi műsorok teljes pénzmaradványa 1999-ben 17 265 577 forint volt, egyes rovatok költségvetésük egyharmadát, illetve felét nem költötték el. Az engedélyezett, ám fel nem használt pénzösszeg folyamatosan csökkent, de még 2003-ban is elérte az 5 990 000 forintot. (A részletes kimutatást a jelentés 2. számú mellékletében közöljük.)

Hasonló helyzetről számolt be a külső gyártásban készülő szlovén magazin rovatvezetője is. Elmondása szerint nincs semmilyen rálátása a költségvetési kérdésekre, a pénzfelhasználásról a műsor technikai kivitelezéséért felelős vállalkozás dönt.

²⁶ Jól jellemzi az intézményen belüli információáramlás hiányosságait, hogy ezzel szemben a rovatvezetők úgy tudják, nem féléves, hanem negyedéves periódusonként kell a költségvetési keretet felhasználniuk.

A kisebbségi magazinokat is sújtja az a gyakorlat, hogy fővárosi műsorstábben nem foglalkoztatható a vidéki stúdióhoz sorolt külső munkatárs. Ez a megszorítás különösen akkor indokolatlan, ha olyan helyszínen forgatnak, amely közelebb van egy vidéki stúdióhoz, mint a fővárosi székhelyhez. Miután a fővárosi operatőrök megbízási díja magasabb, mint a vidékieké, így az itt készülő nemzetiségi műsorok előállítása költségesebb, mint a Pécsen vagy a Szegeden gyártottaké.²⁷

Az MTV az 1990-es évek második felétől jelentős köztartozásokat halmozott fel, ezért nem vehetett részt a műsorkészítés támogatására kiírt pályázatokon. Az elmúlt évben az intézmény költségvetési helyzete stabilizálódott, így lehetővé vált, hogy külső forrásokat igényeljen. 2003-ban az MTV mintegy 68 000 000 forintot nyert nemzetiségi műsorok készítésére az Országos Televízió Testülettől. A pályázati támogatás révén a kisebbségi rovatok jelentős többletbevételhez jutottak, így a műsorkészítésre felhasználható keret kb. a duplájára nőtt. A pályázati források elviekben a 2003 novemberére és 2004 októberre között készült műsorokra használhatták volna fel, ám az intézményen belüli adminisztrációs problémák miatt a támogatás összege csak ez év januárjától jutott el a műsorkészítőkhöz. Az elnyert összeggel 2004 novemberéig kell elszámolniuk. E támogatásnak köszönhetően 2004-ben a kisebbségi műsorkészítés pénzügyi háttere biztosított volt. A vizsgálat lezárásakor azonban még nem tudható, hogy a pályázat egyszeri lehetőség volt-e, vagy a jövőben is ki fogják írni.

Fontos leszögezünk: hosszú távon nem fogadható el az a gyakorlat, hogy a közszolgálati televízió pályázati úton próbálja finanszírozni a kisebbségi műsorok költségvetéséből hiányzó részt. A nemzetiségi magazinok szakmai színvonalának megőrzése, illetve annak továbbfejlesztése a közszolgálati televízió alapvető feladata. A műsorkészítéshez szükséges pénzügyi hátteret tehát az MTV-nek kell elsődlegesen biztosítani, és a pályázati támogatások ehhez képest csak kiegészítő forrást jelenthetnek. Szükségesnek tartjuk azt is, hogy a nemzetiségi műsorok önálló, elkülönült költségvetéssel rendelkezzenek, mert csak így garantálható az átlátható gazdálkodás, valamint az, hogy ezt a keretösszeget ne lehessen az intézményen belül átcsoportosítani.²⁸

4.3.2. Tárgyi feltételek

A nemzetiségi műsorkészítés feltételeit nem lehet az MTV általános technológiai fejlettségétől elvonatkoztatva vizsgálni. A közszolgálati televízió az 1990-

²⁷ Ennek háttérben vélhetően az áll, hogy biztosítani kívánják a fővárosi külső munkatársak foglalkoztatását. Jelentős részük ugyanis korábban az MTV munkatársa volt, és az intézmény gazdasági helyzetének romlása miatt kényszerültek megválni tőlük.

²⁸ Várhatóan ez év őszén tárgyalja az Országgyűlés a kisebbségi önkormányzati képviselők választásáról, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségekre vonatkozó egyes törvények módosításáról szóló T/9126. számú törvényjavaslatot. Ennek elfogadása esetén a közszolgálati rádió és televízió köteles lesz önálló szervezeti keretek között és elkülönült költségvetéssel biztosítani a kisebbségi műsorok rendszeres készítését és sugárzását.

es évek elején jelentős beruházásokat hajtott végre, így ekkor az intézmény az európai élvonalba tartozott. 1993 után megkezdődött annak előkészítése, hogy az intézmény az elavult és műsorkészítésre kevésbé alkalmas Szabadság téri székház helyett új stúdióba költözzön. Ennek jegyében arra törekedtek, hogy a szükséges forrásokat a kiadások lefaragásával biztosítsák. 1998-tól tudatosan leállították a fejlesztéseket, mert a korszerű technológiát az új stúdióban kívánták kiépíteni. Mára ezért olyan helyzet alakult ki, melyet az intézmény vezetősége úgy jellemezett, hogy „múzeumi körülmények között” kénytelenek dolgozni.

Az elavult technikai háttér, a szükséges beruházások elmaradása a közszolgálati televízió valamennyi műsorát sújtja, azonban nem azonos mértékben. A kisebbségi rovatvezetők egyöntetű véleménye, hogy a nemzetiségi magazinok hátrányos helyzetben vannak a vezetőség által fontosabbnak tekintett műsorokhoz képest.

A nemzetiségi rovatok nem rendelkeznek a műsorkészítéshez szükséges technikai felszereléssel. A kialakult gyakorlat szerint ezt kettő, de legalább egy héttel a tervezett forgatás előtt igényelniük kell. Még így is gyakori, hogy a forgatás elmarad, mert valamely más műsor igénylését a kisebbségi magazin elé sorolják. Az alkotók évek óta csak azoknak a meghívásoknak tudnak eleget tenni, amelyek a rendezvényt megelőző hetekben eljutnak hozzájuk, a váratlan eseményekről nem tudnak tudósítani. Emiatt fordulhatott elő, hogy a szlovákiai romák éhséglázadása idején a roma magazin munkatársa egy magánszemélytől kölcsönként kamarával volt kénytelen forgatni.

Az egyik legnagyobb probléma, hogy az elmúlt években folyamatosan csökkenteni kellett a helyszíni forgatások számát, illetve azok időtartamát, mert az ezzel járó kiadások már nem fértek bele az engedélyezett keretbe. A helyszíni felvételeket egyre inkább a környező településeken, illetve a szomszédos megyékben forgatják. Egyes régiók szinte egyáltalán nem jelennek meg a nemzetiségi magazinokban, mert a műsorkészítők – szándékaik ellenére – csak a meghívások töredékének tudnak eleget tenni. Ez a kényszerű helyzet feszültségeket kelt azokban a kisebbségi közösségekben, amelyek az ország különböző vidékein szórványokban élnek. A rovatvezetők minden lehetséges módon próbálnak lefaragni a költségekből: gyakran nem veszik igénybe a napidíjat, megegyeznek az együttesekkel, táncsoportokkal, hogy a szerzői jogdíj megfizetése nélkül készíthetnek felvételeket a fellépéseiken, illetve egy napra sűrítik a forgatást, hogy ne kelljen szállásdíjat fizetniük. Arra is van példa, hogy távolabbi településeken csak akkor tudnak forgatni, ha a felkeresett önkormányzat vagy társadalmi szervezet biztosítja az elszállásolásukat.

A nemzetiségi műsorok egyik fontos feladata lenne, hogy segítsék a határon átvélő kapcsolattartást a kisebbségi közösségek között. Ennek ellátását azonban megnehezíti a romló pénzügyi helyzet. Az anyaországi forgatásokra alig van lehetőség, vannak olyan rovatok, amelyek évek óta csak belföldön készítenek felvételeket. Ezt a hiányt csak részben pótolja, hogy néhány kisebbségi műsor – így a horvát és a szlovén magazin – jó kapcsolatokat ápol az anyaországi televíziókkal és rendszeresen kap tőlük felvételeket.

A mősorkészítők számára gyakran még a felvételhez szükséges kazetták előteremtése is gondot okoz. A nemzetiségi rovatok a régi – esetenként tízéves – kazettákat kénytelenek újra és újra felhasználni. Ez egyrészt rontja a képminőséget, másrészt értékes és az utókor számára megőrzésre méltó felvételek vesznek el így. Az MTV archiválási gyakorlata szerint az adásba kerülő felvételek nem törölhetőek. Egy 26 perces magazin összeállításához azonban többórnyi forgatott anyag szükséges, amelynek archiválásáról senki nem gondoskodik. Ezeknek az anyagoknak egy része vágatlan formában is jelentős kulturális értékkel bír, hiszen pótolhatatlan eseményeket – például egy egyre kevesebbek által beszélt nyelvjárást, egy még élő népszokást vagy egy jubileumi koncertet – rögzít. A rovatvezetők ugyan esetenként megpróbálják ezeket a felvételeket megőrizni, ám így is előfordul, hogy a félretett kazettát utóbb – az aktuális adás elkészítése érdekében – le kell törölniük. Ez a sajátos „házi archívum” tehát semmilyen védelem alatt nem áll, fennmaradása pusztán néhány elkötelezett televíziós munkatársnak köszönhető.

Elkerülhetetlennek tartjuk, hogy az MTV intézkedjen annak érdekében, hogy ezek a felvételek ne enyesszenek el, hanem a jövőben minél szélesebb kör számára hozzáférhetőek, kutathatók legyenek. Ez két módon volna biztosítható: vagy az intézményen belül kellene gondoskodni a kazetták archiválásáról vagy át kellene azokat adni valamely külső szervezetnek, így például az országos kisebbségi önkormányzatoknak. Az MTV és az országos kisebbségi önkormányzatok között 2000 áprilisában megkötött együttműködési megállapodás elviekben rendezi ezt a kérdést. Ennek értelmében ugyanis az MTV vállalta, hogy „a rögzített, de teljes egészében nem felhasznált anyagokat archiválás céljából átadja a kisebbségi önkormányzatoknak”. Az együttműködési megállapodásban szó van arról, hogy az anyagok rendelkezésre bocsátása „az önkormányzatok bizonyos anyagi áldozatvállalása mellett” lehetséges, azonban ennek mértékét nem határozták meg. Ennek is szerepe lehet abban, hogy az anyagok átadásának máig nincs kialakult gyakorlata, illetve eljárási rendje.²⁹

Főleg a fővárosi stúdióban dolgozó szerkesztők sérelmezték, hogy a nemzeti-ségi műsorok akkor kapják meg a montírozószobát, amikor arra más mősorkészítők nem tartanak igényt. Az is előfordult, hogy a technikai helyiség szabad volt a délutáni órákban, a nemzetiségi magazin utómunkálatait mégis a késő éjszakai időpontban kellett elvégezniük. A kisebbségi műsorok a hét egy meghatározott napján kapják meg a stúdiót, így ekkor tudják az aktuális adás felvezetőjét és a meghívottakkal való beszélgetést rögzíteni. Ha a riportalany ezen a napon nem ér rá, kénytelenek más helyszínt keresni a forgatáshoz. Az ebből adódó többletköltséget a műsor költségvetéséből kell kigazdálkodniuk.

²⁹ Egyes rovatvezetők felhívták a figyelmet arra, hogy ezeket a felvételeket csak a szükséges utómunkálatokat követően volna szabad hozzáférhetővé tenni a nyilvánosság számára, hiszen tartalmazhatnak olyan véletlenül ellesett pillanatképeket, amelyek akár személyhez fűződő jogokat is sérthetnek.

A mősorkészítéshez elengedhetlenül szükséges, hogy a szerkesztők informáltak legyenek a kisebbségi közösségek ügyeiről. Tájékozódásukat megnehezíti, hogy jelentősen korlátozták a munkatársak telefonkeretét. Az engedélyezett összeg elsősorban a beosztástól függ. 2004-ben a rovatvezetők havi telefonköltségét 12 000 forintban (egyes rovatvezetők tudomása szerint 15 000 forintban) maximálták. Ez meglehetősen alacsony összeg, különösen ha figyelembe vesszük, hogy egyes rovatok kapcsolatot tartanak az anyaországi televízióval, és így nemzetközi hívásokat is kénytelenek lebonyolítani.

A kisebbségi rovatok elavult számítógépekkel rendelkeznek, évek óta nem történt fejlesztés. A munkát nehezíti, hogy több munkatárs kénytelen osztozni egyetlen számítógépen. A mősorkészítéshez nélkülözhetetlen lenne az internet használata, azonban a hozzáférés csak helyenként biztosított. Van olyan kisebbségi rovat, amely még e-mail címmel sem rendelkezik. Jól jellemezte a kisebbségi műsorok helyzetét, hogy az MTV internetes oldalán csak hosszas keresés után voltak fellelhetők, miközben több mint 30 műsor közvetlen elérési lehetőséggel rendelkezett. (Ez év szeptemberében az MTV internetes oldala jelentősen átalakult, végleges formáját a jelentés lezárásakor még nem nyerte el.)

A kisebbségi rovatvezetők egyöntetű véleménye, hogy romló technikai feltételek mellett kénytelenek dolgozni. Ilyen körülmények között évről évre nehezebb a nemzetiségi magazinok színvonalát megőrizni. A szűk költségvetési keretek ellenére arra törekcszenek, hogy nézhető és szakmai szempontból elfogadható műsorokat készítsenek. Maguk is érzékelik azonban, hogy a szükséges anyagi és tárgyi feltételek hiányában egyre nagyobb erőfeszítésükbe kerül, hogy ennek az elvárásnak megfeleljenek.

4.3.3.

A mősorkészítés személyi feltételei

A közszolgálati televízióban jelenleg kb. 1600 belső és 700 külső munkatárs dolgozik.³⁰ E jelentős létszám ellenére a nemzetiségi magazinokat mindössze néhány fős stábok készítik. A rovatvezetők és szerkesztők mindegyike nemzetiségi, így személyes indíttatásuk okán is elkötelezettek a kisebbségi televíziózás ügye mellett.

A *Patrin Magazin* 1992. évi indulásakor Közép-Európában úttörő kezdeményezésnek számított, hogy a műsor készítésében roma szerkesztők és műsorvezetők vettek részt. Sajnálatos módon az elmúlt évtizedekben ezen a téren minimális előrelépés történt és ez is csak a közszolgálati televíziókban. Az előítéletek csökkentése és a társadalmi integráció elősegítése érdekében el kell érni, hogy a romák minél nagyobb számban jelenjenek meg a mősorkészítés különböző fázisaiban. Ez a cél megfogalmazódik a romák társadalmi integrációját elősegítő kormányzati programról és az azzal összefüggő intézkedésekről szóló 1021/2004. (III. 18.)

³⁰ Összehasonlításként megjegyezzük, hogy az európai közszolgálati televíziókban foglalkoztattak létszáma általában 3000–5000 fő között mozog.

Korm. határozatban is. Az esélyegyenlőségi tárca nélküli miniszternek és a nemzeti kulturális örökség miniszterének ez év szeptember 30-ig meg kellett volna vizsgálniuk, milyen intézkedésekkel segíthető elő, hogy a közszolgálati és a kereskedelmi elektronikus médiában roma riporterek, műsorvezetők a nem kisebbségi műsorokban is rendszeresen megjelenjenek. Ismereteink szerint az intézkedési terv kidolgozása megkezdődött, ám határidőn belül nem készítették el. A jövőben figyelemmel kívánjuk kísérni e kormányzati program végrehajtását.

A rovatok többsége három belső munkatárssal működik. A *Rondó* és a *Slovenski Utrinki* magazinok esetében szerkesztői státuszban két belső munkatárs foglalkoztatása engedélyezett. A szlovén műsor esetében ezt a létszámot sem tudják betölteni, így a rovatvezető az egyetlen képernyőre kerülő munkatárs. A kisebbségi rovatok összlétszáma jelenleg a főszerkesztői állományban foglalkoztatott további öt munkatárssal együtt sem haladja meg a huszonöt főt. Rajtuk kívül a műsorkészítésben külső munkatársak is részt vesznek, ők azonban szervezetileg nem tartoznak a kisebbségi rovatokhoz. Általában technikai jellegű feladatokat látnak el, bár a *Rondó* magazin ilyen státuszban foglalkoztatja a hat kisebbség köréből kikerülő bemondókat is. A külső munkatársak zöme korábban az MTV alkalmazottja volt, ám az 1997. évi átszervezést követően megváltak tőlük. Azóta nem kapnak állandó fizetést, hanem megbízási szerződések alapján részesülnek díjazásban.

Az alkotók azzal a tudattal kénytelennek dolgozni, hogy teljesítményük csak kevesekhez fog eljutni és nagy valószínűséggel visszhangtalan marad. Vannak azonban örömteli ellenpéldák is: a Kamera Hungária 2000 Televíziós Műsorfesztiválon az *Együtt* magazin filmjét díjazták, 2001-ben pedig a *Rondó* magazin dokumentumfilmjét Berlinben elismerésben részesítették. Ugyanebben az évben Varsóban a nemzetközi filmfesztiválon a roma rovat filmje nyert a Civis Europe televíziós kategóriában. Ennek ellenére kijelenthető, hogy a kisebbségi magazinok viszonylag ritkán kerülnek a figyelem középpontjába. Ilyen kivételes év lehetett volna 2003, hiszen ekkor ünnepelte 25. éves jubileumát a kisebbségi televíziózás. Sajnálatos módon az MTV keveset tett annak érdekében, hogy ez az évforduló széles körben ismertté váljon. Fontosnak tartjuk ezért, hogy a jelentésben is megemlítsük: a jubileum évében kimagasló munkájuk elismeréseként a köztársasági elnök a Magyar Köztársaság Érdemrend lovagkeresztje kitüntetés adományozta az *Együtt* magazin, a szerb, valamint a horvát rovat vezetőjének. A kisebbségi rovatok több jelenlegi és volt munkatársát az MTV elnöke Nívódíjban részesítette.

A rovatvezetők a személyes találkozókon saját, illetve munkatársaik helyzetét úgy értékelték, hogy sem anyagilag, sem erkölcsileg nincsenek megbecsülve. Különösen azt sérelmezték, hogy nem kapnak érdemi visszajelzést az elvégzett munkájukról. Az MTV elnöke ezzel szemben azt állította, hogy a kisebbségi műsorok szerkesztőinek fizetése megfelel az azonos beosztású munkatársak bérezésének. (A pontos összeg említésére az érintettektől nem kaptunk felhatalmazást, így azt nem közöljük.)

Annak megítéléséhez, hogy egy javadalmazás soknak vagy kevésnek tekinthe-

tő, nem elegendő az összesség ismerete, hanem további tényezők együttes értékelése is szükséges. Ezek közül talán az a legfontosabb, hogy a fizetésért milyen teljesítményt kell nyújtani. A kisebbségi rovatok kis létszámából adódóan az itt dolgozó belső munkatársakra számos többletfeladat hárul. A klasszikus szerkesztői tevékenységen kívül – mint az adásterv összeállítása és a műsorok felvezetése – az ő irányításukkal zajlanak a helyszíni forgatások, emellett közreműködnek az utómunkálatokban, és részben ők készítik a feliratozáshoz szükséges fordításokat is. Egyikük úgy fogalmazott, hogy egyszerre kell rendezőnek, vágónak, fordítónak és műsorvezetőnek lenniük egyetlen fizetés ellenében. A munkatársak közül többen közreműködnek más műsorok – így például a regionális híradók vagy az *Alpok – Duna – Adria* magazin – készítésében is, e tevékenységükért azonban semmilyen díjazásban nem részesülnek.

A fizetéssel való elégedettséget ugyanakkor az is befolyásolja, hogy a munkavállaló érez-e előrelépést a korábbi helyzetéhez képest. Az elmúlt években a szerkesztők az alapfizetésükön felül jogdíjat kaptak az elkészített műsorok után. 1997 óta erre nincs lehetőség, a belső munkatársak kizárólag a munkaszerződésben megállapított munkabérből részesülnek. A fizetésüket ugyan e változtatással egyidejűleg rendezték, ám azóta jelentősebb emelés nem történt és jutalmat sem kaptak hosszú ideje. A munkatársak számára az előmenetel lehetősége nem biztosított: a bérezés kizárólag a beosztáshoz igazodik, így egy évtizedes tapasztalattal rendelkező szerkesztő fizetése ugyanannyi, mint egy azonos munkakörben foglalkoztatott pályakezdőé. Az MTV semmilyen szakmai továbbképzést nem biztosít a nemzetiségi műsorok készítőinek. Egyedül a *Rondó* magazin külső munkatársainak szerveztek beszédtechnikai képzést. A kisebbségi nyelvtanulást nem támogatják, csak néhány uniós nyelvből indítottak tanfolyamot.

A fizetés megítéléséhez azt is figyelembe kell venni, hogy van-e különbség az eltérő szervezeti egységeket jellemző munkakörülmények között. Az előzőekben már szó volt arról, hogy a rendelkezésre álló technikai felszerelések közül a kisebbségi magazinok gyakran a rosszabb minőségűt kapják. Ez a különbségtétel más területeken is megmutatkozik. A nemzetiségi magazinok műsorvezetői a saját ruhájukat viselik, az öltözködéshez semmilyen támogatást nem kapnak. Ezzel szemben más műsoroknál ma is létező gyakorlat, hogy a képernyőn megjelenő munkatársak a divatcégek által rendelkezésre bocsátott ún. szponzorált ruhákat viselnek.

Mindezek alapján kijelenthető, hogy a kisebbségi magazinok munkatársainak munkája nincs súlyának megfelelően értékelve. Fizetésük nincs arányban a kifejtett teljesítménnyel és ez nem magyarázható pusztán az intézmény rossz gazdasági helyzetével. Közrejátszik az is, hogy a nemzetiségi műsorok szerkesztőinek nincs pontos munkaköri leírása, így a szabályozatlanság miatt számos többletfeladatot díjazás nélkül kénytelenek ellátni.

4.4.

Műsorszerkesztési elvek

A kisebbségi műsorok többéves (esetenként évtizedes) múltra tekintenek vissza. Ennek köszönhető, hogy bár tematikai felépítésük hasonló, mégis mindegyiket egyedi arculat jellemzi.

A kisebbségi adások kezdetben magazin jellegűek voltak, napjainkban azonban egyre több a tematikus adás. Ez a tendencia csak részben magyarázható a műsorkészítők szemléletváltozásával. Egy magazinműsornak – ha valóban eleget akarnak tenni a műfaj szakmai követelményeinek – adásonként legalább 4-5 különböző híradásból, rövid tudósításból kell állnia. A kisebbségi műsorok ennek az elvárásnak korábban sem tudtak maradéktalanul megfelelni, az utóbbi években pedig gyakran már az is nehézséget okozott, hogy 3-4 anyag forgatásának költségét kigazdálkodják a rendelkezésre álló keretből. Maguk az alkotók is elismerik, hogy gyakran kénytelenek a rendezvényekről a hírértéküket meghaladó terjedelemben beszélni, mert különben nem tudják kitölteni a műsoridőt. Különösen a nyári hónapokban fordul elő, hogy az adás szinte teljes egészében egy néptánc vagy egy énekegyüttes koncertjén készült felvétel sugárzásából áll. Arra is van példa, hogy új műsor helyett egy néhány évvel korábbi adást ismételnék meg.

A tematikus adások megjelenése új távlatokat nyitott a kisebbségi televíziózásban. A műsorkészítők olyan kérdésekkel is foglalkozhatnak, amelyek nem férnek a néhány perces tudósítások keretei közé, így a teljes adásidőt kitöltő riportokat, esetenként dokumentumfilmeket is forgatnak. Ilyen anyagok gyakran láthatóak az *Együtt* magazinban. A *Roma Magazin* is tudatosan él ezzel a lehetőséggel, rendszeresen önálló adást szentel az oktatás, a foglalkoztatás problémáinak bemutatására. A *Domovina* című szlovák műsor havonta ifjúsági és gyermekműsorral jelentkezik. Nem ritka az sem, hogy a kisebbségi rovatok az ünnepekre vagy jelentősebb évfordulókra tematikus adást készítenek.

A kisebbségi műsorok pénzügyi helyzete ebben az évben számottevően javult az ORTT pályázati támogatásának következtében. Ez a változás kedvezően befolyásolta a műsorkészítés szakmai színvonalát. A műsorok érezhetően sokszínűbbek lettek, több új sorozat is indult. A szlovákok a népi ételeket bemutató adásokkal jelentkeztek, a szlovének a hagyományos paraszti életmódhoz igazodó kalendáriumot készítettek, a szerb sorozatban pedig az ortodox egyház kegytárgyait, valamint a hazai és az anyaországi kegyhelyeit mutatták be.

A műsorokat írásban nem rögzített alapelvek alapján szerkesztik. Ezt a hiányt azonban az alkotók megítélése szerint pótolja a sokéves szakmai tapasztalat. Általános jelenség, hogy a műsort „az élet írja”, vagyis a témaválasztásban az aktualitásokhoz próbálnak igazodni. Ez szükségessé tenné, hogy ne csak a környezetüket mutassák be, hanem az ország távolabbi pontjain élő közösségekhez is eljussanak, ám a helyszíni forgatásra csak korlátozott lehetőségeik vannak.

Az alkotók többsége az értékmegőrzést jelölte meg a kisebbségi műsorok fő feladatának. A kisebbségi közösségek történelmének, hagyományainak, kultúrá-

jának, vallásának bemutatásával erősíteni kívánják a nemzetiségek identitástudatát. Céljuk az is, hogy tájékoztatást adjanak a közéleti eseményekről és dokumentálják a közösségek életét. E műsorok hangsúlyozottan nem pusztán a nemzetiségekhez szólnak, az alkotók reményei szerint segítenek közelebb hozni egymáshoz a többségi és kisebbségi társadalmat.

A nemzetiségi magazinok többsége anyanyelven, magyar feliratozással sugározza adásait. Ezekben a műsorokban is előfordul azonban, hogy magyarul nyilatkozó riportalányt kell szerepeltetni. Ekkor az elhangzottakat minden esetben lefordítják és feliratozzák. A műsorkészítők hangsúlyt fektetnek arra is, hogy a még élő nyelvjárásokat megörökítsék. A *Roma Magazin* adásai többnyire magyar nyelvűek, ám az alkotók rendszeresen jelentkeznek cigány nyelvű anyagokkal is. A *Rondó* magazin adásaiban szintén váltakozva szerepel a magyar és a hat kisebbségi nyelv valamelyike. E műsoron belül az anyanyelven sugárzott adáspercek aránya az ukránok esetében a legmagasabb.

A nemzetiségi műsorok rendszeresen beszámolnak a kisebbségi közélet eseményeiről. Hírt adnak a fontosabb tanácskozásokról, konferenciákról, az országos kisebbségi önkormányzatok határozatairól, az aktuális pályázati lehetőségekről, a közösség tagjainak adományozott kitüntetésekről, esetenként kisebbségi közéleti személyiségek elhunytáról. Ez a tájékoztatás azért fontos, mert ilyen témák szinte soha nem jelennek meg az országos hírműsorokban és a regionális adásokban is viszonylag ritkán. A rovatvezetők ugyanakkor elmondták, hogy a heti, kétheti rendszerességgel megjelenő, mindössze 26 perces műsorktól nem várható el, hogy átvegyék a hírműsorktól ezt a tájékoztatási funkciót. Alapvető követelmény lenne ezért, hogy az MTV más műsoraiban is sokkal nagyobb szerepet kapjanak a kisebbségi közösségekről szóló híradások.

E cél érdekében a kisebbségi rovatok munkatársai készek lennének együttműködni az intézmény többi szerkesztőségével, rovatával, így szívesen átadnák az elkészült anyagaikat, témákat javasolnának, de akár a műsorkészítésében is részt vennének. Ez utóbbira nagyon kevés példa van: a kisebbségi műsorok néhány munkatársa a regionális híradókban műsorvezető, illetve a német rovat szerkesztője az *Alpok – Duna – Adria* magazinnak is dolgozik. Más stábok többnyire akkor is elzárkóztak az együttműködéstől, ha kisebbségi témával foglalkoztak. Az ország tájait bemutató *Főtér* című műsor rendszeresen felkeresett olyan településeket, ahol jelentősebb kisebbségi közösség él, ám szinte soha nem kérték a kellő helyismerettel rendelkező nemzetiségi rovatok segítségét. A *Záróra* adásaiban több alkalommal is megvitatták a kisebbségi önkormányzati rendszer, a kisebbségi választójog kérdéseit, illetve a roma lakosság helyzetét, ám a műsorok előkészítésébe nem vonták be a kisebbségi alkotókat. A társadalmi kirekesztettség, a szegénység jelenségével foglalkozó *Provokátor* című műsort pedig úgy indították el, hogy a *Roma Magazin* rovatvezetőjével – aki e kérdések szakértőjének számít – nem egyeztettek.

Megállapítható tehát, hogy a kisebbségi műsorok mindegyike az alkotók által kijelölt „ad hoc” irányvonalat követi, írásban lefektetett műsorszerkesztési elvek nin-

csenek. A nemzetiségi magazinok pótolhatatlan szerepet töltenek be a kulturális, történelmi értékek megőrzésében, ugyanakkor fontos feladatuk az is, hogy a kisebbségek mindennapjait dokumentálják. Miután a hírműsorok csak elenyésző arányban foglalkoznak a kisebbségi közélet eseményeivel, így ezekről a kisebbségi magazinok kénytelenek beszámolni. A szűkre szabott műsoridő, a heti, kétheti megjelenés, illetve a korlátozott forgatási lehetőségek miatt azonban a nemzetiségi magazinok nincsenek abban a helyzetben, hogy ezt a funkciót teljes egészében magukra vállalják. Ennek következtében sérül a kisebbségi közösségek tagjainak tájékoztatáshoz való joga. A közszolgálati televíziónak ki kell dolgoznia azokat a műsorkészítési elveket, amelyek orvosolják ezt a sérelmet és garantálják a rendszeres és átfogó tájékoztatás követelményének érvényesülését.

4.5. Szervezeti kérdések

A nemzetiségi magazinok jelenleg négy különböző helyszínen készülnek: a *Hrvatska Kronika* és az *Unser Bildschirm* és az *Együtt* a Pécsi Körzeti Stúdióban, a *Domovina*, az *Ecranul Nostru* és a *Srpski Ekran* a Szegedi Körzeti Stúdióban, a *Slovenski Utrinki* Szombathelyen, a *Roma Magazin* és a *Rondó* a fővárosi székhelyen. A közös – három műsorterületet magába foglaló – főszerkesztőség Budapesten kapott helyet.

Az MTV a kezdetektől arra törekedett, hogy a kisebbségi műsorok a nemzetiségek által sűrűn lakott megyékből, régiókból jelentkezzenek. A helyszínek kiválasztása jó döntésnek bizonyult, hiszen így az alkotók napi kapcsolatban vannak a kisebbségi közösségekkel és könnyebben eljutnak hozzájuk a műsorkészítéshez szükséges információk. Egyes országos kisebbségi önkormányzatok azonban kifogásolják, hogy a vidéki stúdiótól távolabb eső nemzetiségi régiók aránytalanul keveset szerepelnek a műsorokban. Ez a felvetés jogosnak tűnik, azonban ennek nem szervezeti okai vannak, hanem a helyszíni forgatási lehetőségek szűkülésével magyarázhatók.

A szlovén magazinról speciális helyzete folytán külön is kell szólnunk. A hazai szlovének többsége Vas megyében él, így kézenfekvő megoldás volt, hogy a rovat az akkor még létező Szombathelyi Regionális Stúdió keretén belül kezdte meg működését. A város mellett szólt az is, hogy a helyi főiskola a szlovén felsőoktatás hazai központja. 2000-ben a stúdiót Sopronba helyezték át, ám az átszervezés a nemzetiségi rovatot nem érintette. A *Slovenski Utrinki* gyártását ettől kezdve a Magyar Televízióval szerződéses kapcsolatban álló Pro28 Kft. végzi. Az elmúlt években jó munkakapcsolat alakult ki a rovatvezető – a műsor egyetlen belső munkatársa – és a vállalkozás között. A korábbiakban részletesen szöveltünk azokról a problémákról, amelyek abból adódnak, hogy a nemzetiségi műsoroknak nincs önálló technikai bázisa. Ilyen gondok a szlovén magazin esetében nem jelentkeznek, hiszen egy szerződésben rögzített szolgáltatást vesznek igénybe. Emiatt gördülékenyebb a napi munka, nincs szükség hetekre előre kidolgozott műsortervre, a helyszíni forgatásokat elegendő egy nappal előtte egyeztetni. A

rovatvezető ugyanakkor arról számolt be, hogy viszonylag ritkán kerül kapcsolatba a budapesti székhelyen vagy a vidéki stúdióban dolgozó kollégáival, emiatt a Magyar Televízió belüli információk gyakran jelentős késéssel vagy egyáltalán nem jutnak el hozzá.

A kisebbségi műsorokat kezdetben önálló szerkesztőségek készítették. 1997-ben a nemzetiségi szerkesztőségeket rovatná minősítették át és beolvasztották az elnöki utasítással létrehozott Regionális, Kisebbségi és Határontúli Főszerkesztőségbe (RKH Főszerkesztőség). Az átalakítástól azt várták, hogy elő fogja segíteni az azonos térségben készülő műsorok közti átjárhatóságot. Ugy vélték, hogy az összevonás révén a kisebbségek nagyobb teret fognak kapni a regionális műsorokban, illetve műsorkészítés során is hatékonyabb együttműködés alakítható ki. Ennek garantálása érdekében Pécsen és Szegeden egy-egy kisebbségi rovatvezető stúdióvezető-helyettesi beosztást kapott. Ismereteink szerint e pozíció betöltése napjainkban is pusztán „szokásjog” alapján történik, ezt semmilyen szabályzat nem rögzíti.

A rovatvezetők többsége úgy ítéli meg, hogy a szervezeti reform nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket.³¹ A közös főszerkesztőség ellenére a kisebbségi témák nem kapnak hangsúlyt a regionális műsorokban. Az együttműködés többnyire kimerül abban, hogy a nemzetiségi magazinok átvehetnek anyagokat a körzeti híradóktól vagy egyéb helyben készült műsoroktól. Erre azonban akkor is lehetőségük volna, ha külön szervezeti egységben működnének. A szerkesztőségek rovatná alakítása következtében jelentősen szűkült a nemzetiségi műsorkészítők érdekérvényesítési lehetősége. A rovatvezetőket nem vonják be a döntéshozatali eljárásba, így nem vehetnek részt azokon a fórumokon, ahol költségvetési kérdésekről vagy az ünnepek körüli műsorrendről tárgyalnak.

A közös főszerkesztőség létrehozása a kisebbségi rovatok háttérbe szorulásának veszélyét hordozza. A főszerkesztőnek három műsorterületet kell képviselnie az egyeztetések során, így kevésbé eredményesen tud lobbizni a nemzetiségi műsorok érdekében. Ennek is szerepe lehet abban, hogy miközben a kisebbségi rovatok működési feltételei érezhetően romlottak, az elmúlt években több új határontúli műsor indult és a meglévőket is jelentősen fejlesztették. Ez a gyakorlat azért is vitatható, mert a határontúli magyarokhoz szóló adások sugárzását egy másik műsorszolgáltató, a Duna Televízió egyébként is biztosítja.

A RKH Főszerkesztőség korábban az Aktuális és Közéleti Műsorok Szerkesztőségével, a Sport Főszerkesztőséggel és a Híradó Főszerkesztőséggel egyetemben a Hírigazgatóság keretén belül működött. Ebben az évben az integrált műsorszerkesztés jegyében megalakult a Közéleti Igazgatóság. Itt készülnek a szolgáltató jellegű, valamint az oktatás céljait szolgáló műsorok. Ehhez a szervezeti egységhez került át az RKH Főszerkesztőség is. Az átszervezés előtt nem

³¹ Az utóbbi hónapokban olyan hírek jutottak el hozzánk, hogy Magyar Televízióban jelentős átszervezések várhatóak, amelyek valószínűleg a Regionális, Kisebbségi és Határontúli Főszerkesztőséget is érintik. Ezekről az esetleges változásokról azonban hivatalos tájékoztatást nem kaptunk.

egyeztettek a kisebbségi műsorok rovatvezetőivel, pusztán a döntésről értesítették őket.

A rovatvezetők többsége indokoltan tartaná az önálló kisebbségi fősztály visszaállítását. Véleményük szerint így nem csak az érdekérvényesítő lehetőségeik erősödnének, hanem átláthatóbbá válna a kisebbségi műsorok gazdálkodása is. Többen azonban arra hívták fel a figyelmet, hogy a szervezeti átalakítást csak akkor támogatják, ha megfelelő garanciát kapnak arra, hogy a különválás után is rendelkezésükre fogják bocsátani a műsorkészítéshez szükséges technikai felszereléseket. (Amint erről már szoltunk, a nemzetiségi magazinok az infrastruktúrát más műsorokkal közösen használják, a kamerákat, illetve egyéb berendezéseket a forgatásokhoz külön kell igényelniük.) Az önálló főszerkesztőség létrehozását a válaszadó országos kisebbségi önkormányzatok többsége is szükségesnek tartja.

Álláspontunk szerint a kisebbségi jogok érvényesülése érdekében feltétlenül biztosítani kell a kisebbségi műsorkészítés szervezeti önállóságát. Ez garantálhatja ugyanis a nagyobb költségvetési mozgásteret és az átláthatóbb gazdálkodást. Egy önálló főszerkesztőség hatékonyabb munkakapcsolatot tudna kialakítani mind az anyaországi, mind az intézményen belüli műsorkészítő műhelyekkel.

V. A nemzeti és etnikai kisebbségek megjelenítése a közszolgálati rádióban

5.1. A kisebbségi rádióműsorok vizsgálatának módszere

Az elmúlt években több esetben is foglalkoztunk a kisebbségi rádióműsorok készítésének és sugárzásának problémáival, a regionális stúdiók nemzetiségi műsorkészítő műhelyeinek működési nehézségeivel.

2003-ban zártuk le azt a több mint egy éve folyó vizsgálatunkat, amely a Magyar Rádió Rt. (a továbbiakban: MR Rt.) Regionális és Nemzetiségi Stúdiói nemzetiségi szerkesztőségeinek és műhelyeinek működtetési gondjait, körülményeit érintette. Ennek keretében a Szlovák és a Szerb Országos Kisebbségi Önkormányzat elnökeinek panaszai alapján konkrétan csak a Magyar Rádió Pécsi, valamint Szegedi Regionális és Nemzetiségi Stúdiói nemzetiségi szerkesztőségeinek, műhelyeinek szervezeti változásait, anyagi helyzetét vizsgáltuk. A jelentésünkben felvetett problémák megoldására, kezelésére az MR Rt. Elnöke nem tett megfelelő javaslatokat. A feltárt hiányosságok, gondok folyamatosan ismétlődtek, jelentősebb, pozitív irányú változásokat eredményező intézkedések nélkül.

Tekintettel tehát az előzményekre, a jelenlegi vizsgálatunk egyfajta „utóellenőrzésként” is felfogható, amelynek keretében a műsorkészítő műhelyek munkatársainak, az MR Rt. szakembereinek, valamint néhány országos önkormányzat

képviselőinek a részvételével fogalmazhattuk meg megállapításainkat. E módszer alkalmazásával megkerestük a Magyar Rádió Rt. elnökét, valamint az országos kisebbségi önkormányzatok elnökeit is, és részletes tájékoztatást, illetve véleményt kértünk:

- a kisebbségi rádióműsorok tartalmáról, idejéről;
- a finanszírozással összefüggő kérdésekről;
- a műsorkészítő műhelyek szervezeti helyéről;
- az együttműködési lehetőségekről, formákról;
- a szükséges továbbképzésekről, az anyaországi kapcsolatok ápolásáról;
- a kisebbségi lakosság igényeiről és a kisebbségi rádióműsorok sugározási rendjéről;
- a „kisebbségi rádiózás” jövőjéről.

A fentiekén túlmenően megkereséssel fordultunk az Országos Rádió és Televízió Testületének elnökéhez is, és általános értékelést kértünk tőle a Magyar Rádió közszolgálati funkciójáról, illetőleg arról, hogy az ORTT álláspontja szerint a közszolgálati médiában általában milyen szerepet kell kapnia a hazai nemzeti és etnikai közösségek megjelenésének.

Természetesen – hasonlóan a Magyar Televízió esetében követett vizsgálati módszerhez – személyesen felkerestük a Pécsi Regionális és Nemzetiségi Stúdió szerb, horvát és német műsorkészítő műhelyeit, a Szegedi Regionális és Nemzetiségi Stúdió román és szlovák „szerkesztőségének” munkatársait, a Szombathelyi Regionális és Nemzetiségi Stúdió szlovén műsorának, valamint a Miskolci Regionális és Nemzetiségi Stúdió szlovák műsorának készítőit. A négy helyszínen a stúdiók vezetőivel is készítettünk interjút.

Látogatást tettünk továbbá a Magyar Rádió budapesti székházában: személyes beszélgetés keretében ismertük meg a ruszin, bolgár, görög, ukrán, örmény és lengyel nemzetiségi rádióműsorok elkészítésében közreműködő szakemberek véleményét, illetve beszélgettünk a szolnoki Regionális és Nemzetiségi Stúdió roma „szerkesztőségének” munkatársával, valamint a Kossuth Rádió – regionális és nemzetiségi műsorok stúdióit irányító – regionális főszerkesztő-helyettesével, valamint a nemzetiségi referenssel is.

A személyes interjúk során olyan elhivatott szakemberekkel találkozhattunk, akik hosszú évek, sőt évtizedek óta ellátják a nemzetiségi rádióműsorok készítésének komplex feladatait. Általában elmondható, hogy a rádió munkatársai – sokszor a nyilvánvaló anyagi nehézségek ellenére – gyakran erkölcsi és anyagi megbecsülés hiányában is elkötelezetten, lelkiismeretesen dolgoznak.

A személyes beszélgetések során a korábbiakban már jelzett témakörök szerint készítettük az interjúkat, így az elhangzott információk, adatok, vélemények összegzése is tematikusan történik, foglalkozunk a kisebbségi rádióműsorok tartalmával, idejével, a finanszírozási problémákkal, a „szerkesztőségek” szervezeti helyével, az együttműködési lehetőségeikkel, a továbbképzésekkel, az anyaor-

szági kapcsolatok ápolási lehetőségeivel, a kisebbségi lakosság igényeivel, a kisebbségi rádióműsorok sugárzási rendjével.

5.2.

A kisebbségi rádióműsorok szerkezete, időtartama

A Magyar Rádióban anyanyelven szóló nemzetiségi műsor 1953-tól hallható, ekkor kezdte meg működését a szerb–horvát „szerkesztőség”, amely heti kétszer 30 perces műsort készített. Jelenleg mind a 13 kisebbségnek van nemzetiségi műsora, ezeknek egy része regionálisan, más része országosan is fogható.

Hetenként 11 óra szlovák és horvát, 10 és fél óra román és német, 9 és fél óra szerb nyelvű műsor hallható regionális adón. A roma kisebbség adása – magyar nyelven – heti két és fél óra, 2004 májusáig regionális frekvencián napi egy órában (heti hét órában) a Rádió C-től átvett műsort is sugároztak. A *Cigány félóra* heti 30 percen szól, ez a műsor azonban a Belpolitikai Szerkesztőség keretében készül. A szlovák, román, német, horvát, roma műsorok napi rendszerességgel, a szerb pedig vasárnap kivételével mindennap hallható. A bolgár, görög, lengyel, örmény, ruszin, szlovén, ukrán kisebbségi műsort hetente 30-30 percen, országos frekvencián sugározzák.

Létezik még két magyar nyelvű nemzetiségi műsor: Az *Egy hazában* címűt hetente 55 percen, a *Gyöngyszemek – szemelvények nemzetiségeink irodalmából* címűt pedig hetente 10 percen hallhatják. A műsoridő alakulásáról a MR Rt. elnöke által megküldött 3. és 4. számú mellékletek adnak részletes tájékoztatást, melyeket a jelentésünkhöz is csatolunk. A Magyar Rádióknak – válaszelevelük szerint – „a már létező struktúra és létező frekvenciaállomány adta lehetőségek közé” kellett beilleszteniük a nemzetiségi műsorokat, „a nemzetiségi csatorna hiánya és az anyagi kondíciók szűk volta határozta meg” a nemzetiségi műsorok adásidőjét és az elhangzás helyét.

Jelenleg hat vidéki stúdióban és Budapesten készítenek nemzetiségi műsorokat:

- A Pécsi Regionális és Nemzetiségi Stúdióban működik a szerb, a német és a horvát nemzetiségi „szerkesztőség”.
- A Szegedi Regionális és Nemzetiségi Stúdióban a román és a szlovák nemzetiségi „szerkesztőség” tevékenykedik.
- A Miskolci Regionális és Nemzetiségi Stúdióban szlovák nemzetiségi műsor készül.
- A Szombathelyi Regionális és Nemzetiségi Stúdióhoz tartozik a szlovén nemzetiségi műsor készítése.
- A Szolnoki Regionális és Nemzetiségi Stúdióban működik a magyar nyelvű roma kisebbségi műsor „szerkesztősége”.
- Budapesten készül a ruszin, bolgár, görög, ukrán, örmény és lengyel kisebbségi műsor, a regionális főszerkesztő-helyettes szervezeti egységéhez kapcsolódóan.

A Magyar Rádió által készített táblázat szerint a médiatörvény hatályba lépése óta a műsoridő heti 365 perccel növekedett.

Egyetlen kisebbség esetében történt visszalépés a műsoridőben. A szerb nemzetiségi műsor ideje heti 60 perccel csökkent (ezt a Magyar Rádió által készített táblázat is jelzi). A Szerb Országos Önkormányzat a válaszlevelében a problémáról a következőket írja: „a rádióműsort illetően műsoridő elvonására került sor, amely ugyan korrigálódott, de így sem állt vissza az eredeti állapot”. *A szerb műsorkészítő műhely munkatársai is utaltak a műsoridő csökkenésére. Vasárnap nincs adásuk, és így a műsoridejük kevesebb, mint amennyi a médiatörvény hatályba lépésekor volt. Szükségesnek tartjuk, hogy az MR Rt. vezetősége a Szerb Országos Önkormányzattal, bevonva a szerb nemzetiségi „szerkesztőség” munkatársait, tárgyalja újra a szerb nemzetiségi műsor adásidejét.*

A szerkesztőségek munkatársai néhány esetben problémaként jelezték a műsorok adásának időpontját: például a vasárnapi regionális szlovén adás – a műsorkészítő szerint – „hallgathatatlan” időpontban kezdődik (reggel 6.00 órától 6.30-ig tart). Hétfőn, 21.30-tól országos sugárzásban csak megismétlik azt. A Miskolci Regionális és Nemzetiségi Stúdióban készül 30 perces szlovák regionális műsor is vasárnap reggel 6.00 órától 6.30-ig szól, bár később ezt is ismétlik. A „kis” kisebbségek nemzetiségi műsorai esténként 21.30-tól 22.00 óráig hallhatók. Több nemzetiségi műsorkészítő is jelezte, hogy nem igazán szerencsés ez az időpont. Az esti órákban sugárzott kisebbségi műsoroknak nehéz „konkurálniuk” a televízió különböző csatornáin látható filmekkel.

A Szolnoki Regionális és Nemzetiségi Stúdió roma műsorának készítője azt szeretné elérni, hogy 19 órakor az ő műsorukkal kezdődjön a kisebbségi blokk sugárzása, mert jelenleg a magyar nyelvű roma adás kisebbségi nyelvű műsorok között szól, ami csökkenti a hallgatottságukat.

A kisebbségi szerkesztőségek többségében elhangzott az a panasz is, hogy kevés a műsoridő. Véleményük szerint a hosszabb műsoridő feltételezhetően a hallgatottságot is növelné, jobban „megérné áttekerni a regionális csatornára”. A kisebb létszámú nemzetiségek szerkesztői is nagyon kevesnek találják az adásidejüket. (Megjegyezték azt is, hogy tisztán csak 26 perc műsoridővel rendelkeznek és nem 30 perccel, mert előbb „lekeverik” az adásukat.) Több szerkesztőségben is jelezték, hogy kevesen vannak a műsorok szerkesztéséhez, vezetéséhez. A kisebbségi műsorkészítő jelenleg hírszerkesztő, zenei szerkesztő, műsorvezető, riportot készítő újságíró, felelős szerkesztő, szervező stb. egy személyben. A műsoridő növeléséhez több „belső és külső” munkatárs alkalmazására is szükség lenne.

A *Cigány félóra* péntekenként, fő műsoridőben a *Napközben* sávjában hallható, heti 30 percben. A műsor készítője 1992 óta rendszeresen kéri, hogy kaphasson még egy fél órát, mivel az adás tetszésindexe magas (78%-os), és a műsor fontos szerepet vállal az előítéletek leküzdésében, a szemléletformálásban.

A kisebbségi szerkesztőségek munkatársai arra is utaltak, hogy az adások sugárzási időpontjának előkészítetlen változtatása problémákat vethet fel, és csökkentheti a hallgatottságukat. Az MR Rt. elnöke levelében úgy fogalmazott, hogy „a Magyar Rádió műsorstruktúrájának, műsoridejének elveiről és gyakorlatáról

a Magyar Rádió mindenkori vezetése hivatott dönteni”. *Azt tartanánk megfelelő eljárásnak, ha az MR Rt. vezetősége, az adások időtartamának, időpontjának vagy a műsorstruktúrájának a módosítása előtt egyeztetne a műsorkészítő műhelyek munkatársaival és az országos önkormányzatok médiaszakembereivel.*

Fontos kérdés, hogy mi a nemzetiségi rádióműsorok készítésének célja, milyen tartalommal és struktúrával állítsák össze azokat. Meggyőződésünk, hogy a kisebbségi rádióműsoroknak az egyik legjelentősebb feladata a kisebbségi nyelvek megőrzésének, átörökítésének és fejlesztésének elősegítése. Minél színvonalasabb és érdekesebb egy nemzetiségi rádióműsor, annál több esély van arra, hogy hatással lesz az anyanyelv használatára is.

A nemzetiségi műsorok tartalmának összeállításával összefüggésben a Magyar Rádió vezetése általános vezérlő elvének azt tartja, hogy a Magyarországon élő nemzetiségieket anyanyelvükön tájékoztassák „ az őket érintő minden jelentősebb eseményről, lehetőségekről és egyéb politikai, társadalmi és kulturális, valamint sport vonatkozású témákról”.

A nemzetiségi szerkesztőségek műsorainak tartalmát, struktúráját nem kívánjuk elemezni és értékelni. A teljesség igénye nélkül, példálózó jelleggel következék egy felsorolás arról, hogy mi hallható a kisebbségi műsorokban: bemutatják a régiók, megyék nemzetiségi eseményeit, a kisebbségek kulturális értékeit, de hallható hír, tájékoztatás, riport a kisebbségi önkormányzatokról, anyaországi történekekről, jelentős kisebbségi személyiségekről, és elhangzanak külpolitikai elemzések is. Van zenés, információs, szórakoztató, modern tánczenét bemutató magazin és kívánságműsor. A műsorok összeállításánál az aktualitás fontos szempont, de vannak állandó rovatok is.

Az egyik „szerkesztőségben” azt mondták, hogy túl kellene már lépni a hagyományos nemzetiségi rádiózáson. Nem a folklórra, a néprajzra és a kulturális értékek bemutatására kell helyezni a hangsúlyt. Olyan műsorokat érdemes készíteni, amelyekben – a legkülönbözőbb témákat érintve – tájékoztatnak, szórakoztatnak és tanítanak az adott kisebbség nyelvén.

A műsorok továbbfejlesztése céljából fontos lenne, ha a szerkesztők jobban ismerhetnék a műsoraikkal kapcsolatos kisebbségi lakossági igényeket és véleményeket. Pénz hiányában ritkán kerül sor közvélemény-kutatásra. 2001-ben a pécsi stúdió műsorairól készült egy részletesebb felmérés, ebből az derült ki, hogy Baranya megyében és környékén a felnőtt lakosság 26,6%-a hallgatja a regionális csatornát. A MR Rt. elnöke levelében úgy fogalmazott, hogy a nemzetiségi műsorok színvonalával a hallgatók általában meg vannak elégedve, és a nemzetiségi szervezetek is jónak, tárgyilagosnak és színvonalasnak értékelik a szerkesztőségek munkáját.

A Magyar Rádióban az archiválás az Archiválási Szabályzat alapján történik, mely összhangban van a médiatörvény és számos más idevonatkozó jogszabály előírásaival. Ennek megfelelően a hangzó dokumentumokból két digitalizált példány készül, amelyekből az egyik kölcsönözhető, a második a biztonsági „aranyalap” példány, amely nem kölcsönözhető. Meghatározott időszakonként az archívum állományában teljes vagy részleges revíziót (leltárt, selejtezést) vé-

geznek. A megőrzési idő lejárta után a dokumentumokat a műsorkészítőkkel együttműködve felülvizsgálják. A műsoradatlapokat és műsorborítékokat – mint alapszintű adathordozókat – nem selejtezik.

Ugyanígy járnak el az országosan sugárzott nemzetiségi műsorok tekintetében is (18.30–22.00-ig tartó műsorsáv). A regionális stúdiókban készülő, regionális sugárzású nemzetiségi műsorok esetében azonban az archiválási rend ettől eltérő.

Mivel ezek a műsorok csak az adott stúdió vételkörzetében hallhatók, és a Magyar Rádió nem rendelkezik olyan technikai felszereltséggel, amely lehetővé tenné ezek egyidejű rögzítését, a stúdiók – illetve nemzetiségi szerkesztőink – maguk „archiválják”, őrzik meg különböző hanghordozókon az elkészített műsorokat. Arra egyetlen stúdiónak sincs meg sem a személyi, sem az anyagi feltétele, hogy az országos sugárzású műsorokhoz hasonlóan „aranyalap”-ot képezhessenek. Az elmúlt két esztendőben – amióta a regionális stúdiók archiválási feladatainak koordinálását kijelölt munkatárs végzi – kedvező folyamatok indultak meg a műsorok megőrzése érdekében. Például Miskolcon második éve digitális archiválás folyik, a szolnoki roma műsor CD-n került rögzítésre a kezdetektől. Szegeden a Szlovák Önkormányzat segítségével és hathatós anyagi támogatásával megkezdődött a szlovák műsorok archiválása számítógépen – visszamenőleg is.

A jó szándék és az akarat mellett nagy szükség lenne anyagi és technikai eszközökre ahhoz, hogy a regionális stúdiókban létrejövő értékek megőrzése a budapestihez hasonlóan történhessen, nem csak a nemzetiségi műsorok vonatkozásában.

Említést kell még tennünk a kisebbségi rádiózás két sajátos vállalkozásáról, amelyeket közvetlenül nem vizsgáltunk, mivel nem kapcsolódnak a Magyar Rádió közszolgálati nemzetiségi műsorainak készítéséhez.

Létrehoztak egy önálló szlovén rádiót Szentgotthárdon, amely jelenleg az Országos Szlovén Önkormányzat tulajdonában van. A Radio Monoster, a Szentgotthárdi Szlovén Rádió 2000 júniusában kezdte meg adását heti 8 órában. A napi egyórás (vasárnap kétórás) rádióadás az Országos Szlovén Önkormányzat szerint legfeljebb szimbolikusnak mondható. „Komolyabb anyanyelv-ápolási, fejlesztési, asszimilációt fékező, identitás erősítő hatást nem lehet egy ilyen időtartamú műsortól elvárni.” Az adás nyelve kétharmad részben a helyi nyelvjárás. A Szentgotthárdi Szlovén Rádió elmúlt négyéves működése finanszírozás szempontjából nagyon nehézkes volt. A megoldást az országos önkormányzat abban látja, amit a Magyar–Szlovén Kisebbségi Vegyesbizottság 2003. május 28-án aláírt jegyzőkönyvben ajánlásként is megfogalmazott: a rádió működéséhez „szükséges normatív támogatást 2004-től kezdődően az Országos Szlovén Önkormányzat költségvetésében jelenítsék meg”. Erre sajnos ebben az évben még nem került sor. A felvetett probléma összefügg azzal az általánosabb kérdéssel is, hogy az állam hogyan tudja az országos önkormányzatok által fenntartott, önálló intézmények folyamatos és biztonságos működésének pénzügyi garanciáit megteremteni.

A másik önálló csatorna a Rádió C, amely 2001-ben kezdte meg működését. A

Rádió C 24 órában tájékoztatja és szórakoztatja a roma lakosságot, nekik, értük és róluk szól. A Rádió C frekvenciáján az adást a budapesti lakosok tudják fogni. Egy 2003-ban végzett kutatás szerint a Budapesten élő cigány lakosság 60%-a állandó hallgatója a Rádió C-nek. A rádió többnyire magyar nyelven szól, de van több órás romani nyelven hallható adás is. 2004 májusáig – a Magyar Rádióval kötött szerződés eredményeként – egy óra mindennap országosan is hallható volt. A jelentés írása közben értesültünk arról, hogy ezt a szerződést a Magyar Rádió anyagi okokra hivatkozva nem tudta meghosszabbítani. Magyarország első roma rádiója a létrehozásától kezdve súlyos anyagi nehézségekkel küzd, ez már többször veszélyeztette a rádió működését is.

Értesülésünk szerint az Országos Cigány Önkormányzat új, országosan is hallható roma rádió létrehozását tartaná szükségesnek, a stratégiai elképzeléseiket még nem ismerhettük meg, azonban – mint ahogy e jelentésben másutt részletesen is szólunk erről – elvi akadályát nem látjuk annak, hogy a teljes országot lefedő, roma vagy más nemzetiségi rádió is létrejöjjön.

A két kisebbségi magánrádió gazdálkodási nehézségei felvetik egy olyan támogatói rendszer kialakításának szükségességét, amely az EBESZ Kisebbségi Nyelvek Használata a Műsorszórási Médiában című Irányelvnek megfelelően elősegíti a magántulajdonban lévő kisebbségi nyelvű műsorszórást.

5.3.

A műsorkészítő műhelyek szervezeti helye

A kisebbségi műsorkészítő műhelyeket a kisebbségi szakemberek, képviselők általában nemzetiségi „szerkesztőségeknek” nevezik. Hivatalosan azonban kisebbségi szerkesztőség a Magyar Rádióban nem létezik. Ilyen meghatározás ugyanis a Kossuth Rádió Szervezeti és Működési Szabályzatában nem található. A Kossuth Rádió műsorkészítő szervezeti egységei között a szervezeti és működési szabályzat 4.1. pontjában szereplő regionális és nemzetiségi műsorok stúdióin belül nincsenek nevesítve a kisebbségi szerkesztőségek. A kisebbségi műsorok készítőinek a kompetenciáit, szervezeti helyzetét tehát nem tisztázza megfelelően a szabályzat. A nemzetiségi műsorokat irányító nemzetiségi referens kinevezése és feladatkörének meghatározása ezt a problémát nem oldja meg, hiszen a szabályzat csak általánosságban (a stúdióvezető ilyen típusú feladatait megismételve) határozza meg a referens tevékenységét, egyidejűleg azonban nem biztosít a kisebbségi műsorkészítők számára nagyobb önállóságot és világosan átlátható szervezeti helyet.

Az Országos Szlovák Önkormányzat is rámutat arra a problémára, amit a regionális és nemzetiségi stúdiók kisebbségi műsorkészítői is jeleztek. Jelenleg a nemzetiségi szerkesztőségeket „kettős szervezeti és pénzügyi alárendeltség köti gúzsba”. Egyrészt a Kossuth Rádió Főszerkesztősége irányítása alatt állnak, másrészt közvetlenül a regionális és nemzetiségi stúdiók alá tartoznak.

A kisebbségi szerkesztőségek munkatársainak véleménye szerint komolyab-

ban kellene venni a kisebbségi szerkesztőségek tevékenységét, több bizalmat és megbecsülést érdemelnének. Az önállóság hiányát úgyszintén lehet értelmezni, mint ha nem végeznének a többi szerkesztőséggel azonos értékű és minőségű munkát.

A kisebbségi műsorkészítők többségének véleménye szerint önálló nemzetiségi szerkesztőségeket kellene létrehozni. Egyesek nem tartják szerencsésnek, hogy a regionális stúdiókhoz tartoznak, mert így mindig az adott vezető személytől függ a sorsuk. Szervezeti önállóság esetén több garanciájuk lenne arra, hogy a regionális stúdióvezetők nem szólhatnak bele a munkájukba. Elhangzott olyan javaslat is, hogy a Kossuth Rádióon belül is létre kellene hozni a kisebbségi főszerkesztőséget. Egy másik álláspont szerint a nemzetiségi műsorkészítőknek teljesen mindegy, hogy szervezeten belül hová tartoznak, csak „hagyják dolgozni őket”.

A Szerb Országos Önkormányzat a válaszában azt írja, hogy „a kisebbségi műsorkészítő szerkesztőségek szervezeti önállósága csak garanciák előírásával és beépítésével, majd betartásával valósítható meg”. A szerkesztőségek munkatársai is azt mondják, hogy a szervezeti autonómia pénz nélkül nem ér semmit, és nem is működik. A finanszírozás, az önálló gazdálkodás és a szervezeti önállóság egymással összefüggő kérdések.

Elhangzott olyan vélemény is, hogy a szerkesztőségeket az országos önkormányzatoknak kellene fenntartaniuk, de ez a jelenlegi gazdálkodási nehézségek miatt kivitelezhetetlennek tűnik. Mások azonban elvetették ezt az ötletet, mert szerintük a szakmaiság garanciáit a Magyar Rádió keretein belül jobban lehet biztosítani.

A szervezeti helyzet tisztázása mellett azt is fontosnak tartják, hogy a szerkesztőségek működésének rendje írásban is szabályozva legyen, ne lehessen ad hoc módon, a bevonásuk és véleményük megkérdezése nélkül döntéseket hozni. A főszerkesztő-helyettesek feladatkörét is pontosabban meg kellene határozni a nemzetiségi szerkesztőségek vonatkozásában, mert előfordult olyan eset, hogy valamely kérést az egyik főszerkesztő-helyettes jóváhagyott, a másik pedig utóbb megvívta.

A Magyar Rádió vezetői a nemzetiségi műsorkészítő műhelyek szervezeti önállóságának kérdését ma, a jelenlegi gazdasági helyzetükre figyelemmel nem tartják aktuálisnak. Nem látják indokoltnak újabb vezetői szint beállítását sem, tekintettel a műsorkészítők kis létszámára. Véleményük szerint az irányítást a regionális főszerkesztő-helyettes, a nemzetiségi referens és a stúdióvezetők maradéktalanul ellátják.

Meggyőződésünk, hogy a kisebbségi szerkesztőségek szervezeti önállóságát mielőbb meg kell teremteni. Ez elősegítené a kisebbségi kulturális értékek hatékonyabb érvényesítését és az önálló gazdálkodás tényleges lehetőségét. Ezt a szemléletet tükrözi a kisebbségi törvény módosítására vonatkozó törvényjavaslat is, mely szerint a közszolgálati rádió és televízió, külön törvény rendelkezései szerint önálló szervezeti keretek között és elkülönült költségvetéssel biztosítja a kisebbségi műsorok rendszeres készítését, sugárzását és terjesztését.

A Magyar Rádió vezetése már a kisebbségi törvény módosítása előtt megteremthetné a nemzetiségi rádióműsört készítő szerkesztőségek szervezeti önállóságát, illetve megvizsgálhatná az önálló nemzetiségi és regionális főszerkesztőség létrehozásának a lehetőségét is. Az átszervezés menetét, finanszírozási hátterét az országos kisebbségi önkormányzatok képviselőivel és az érintett kisebbségi szerkesztőségek munkatársaival egyeztetve kellene előkészíteni.

5.4.

A kisebbségi rádióműsorok sugárzási rendje

Az MR Rt. elnöke levelében a frekvenciaszolgáltatásokkal összefüggésben ugyanazokat a problémákat veti fel, mint a nemzetiségi szerkesztőségek munkatársai. *A kisebbségi lakosság is jelzi, hogy az elavult frekvenciák és az adók kis teljesítménye miatt a nemzetiségi műsorok sugárzási lehetősége (az adások hallgathatósága) kritikán aluli.*

A frekvenciák problémájával összefüggésben keményen fogalmaztak a kisebbségi szerkesztőségek munkatársai, hiszen ez a munkájuk értelmét is megkérdőjelezi. Mit ér az a műsor, amit nem lehet hallani? A kritikák és észrevételek közül néhányat felsorolunk, hogy érzékeltesük a gondok nagyságát:

„A regionális stúdiók, a nemzetiségi szerkesztőségek tételes diszkriminációnak vannak kitéve a frekvencia kérdése miatt.”

„A frekvenciák problémája sérti a hallgatók jogait is!”

„A frekvencia kérdése politikai döntés. Jelenleg csak ennyire fontosak a kisebbségek. Ha van politikai akarat, akkor lesz frekvencia is.”

A nemzetiségi műsorokat a 2006-ban megszűnő keleti URH-n sugározzák, valamint Pécs körzetében a 873 kHz-en. Miskolc (1116 kHz), Győr (1183, 1350, 1116 kHz), Nyíregyháza (1251 kHz), Szombathely (1251 kHz) vételkörzetében szintén középhullámú adókon továbbítják a műsorokat. A német, horvát, szerb, szlovák és román műsorok napközbeni sugárzása a keleti URH-n történik, ugyanúgy, mint az esti időpontban elhangzó szlovén, ruszin, bolgár, görög, ukrán, örmény, lengyel műsoré is. A középhullámú sugárzás este igen rossz minőségű vételt tesz csak lehetővé, így a nemzetiségi műsorok az esti sávban helyenként szinte hallgathatatlanok. (Lásd Magyar Rádió 4. sz. melléklet)

Az is probléma, hogy a keleti URH vételére alkalmas készülékkel már kevés hallgató rendelkezik.

Többen is említették a Szegedi Regionális és Nemzetiségi Stúdió nehéz helyzetét. A szegedieknek olyan helyi adójuk van, amelynek nagyon gyenge a teljesítménye, kb. csak 20 km-es körzetben tud sugározni. Így a szlovák kisebbség esti, országos műsora, amely a parlamenti közvetítések ideje alatt csak regionális frekvenciáról szól, még Békés megyében sem hallható. A délelőtti regionális sugárzású műsorral pedig az a probléma, hogy hétfőn és kedden rendszeresen elmarad, mivel a parlament ülését az általuk használt frekvenciáról közvetítik.

Az MR Rt. elnöke szerint 2006 januárjától a nemzetiségi műsorok országos sugárzása megoldatlan. Fontosnak tartják a nemzetiségi műsorok országos terjesztését megfelelő műszaki színvonalon és fogható frekvenciákon. „Egy országos nemzetiségi csatorna létrehozásával évtizedekre megoldódna a magyarországi nemzetiségek műsorainak sugárzása.”

Az önálló nemzetiségi csatorna elindításával összefüggésben többféle vélemény fogalmazódott meg. A nemzetiségi műsorkészítők közül többen támogatják ezt a javaslatot. Mások szerint nem kellene külön országos adó létrehozásán gondolkodni: az „etnocsatorna” gettóba tömörítést eredményezhet. A kisebbségi műsorok sugárzása regionális és helyi frekvenciákból is összerakható. Ez azért is előnyösebb, mert kialakítása kevesebb konfliktust eredményezne.

A Magyarországi Németek Országos Önkormányzata a keleti URH kiváltására szolgáló kompetens elképzelést nem ismer. „A körzeti – és korszerűtlen – középhullámokon kívül néhány éven belül át kell térni az URH-s műsorsugárzásra. A teljes országot lefedő frekvencia helyett/mellett fel kell tárni a helyi és regionális frekvenciakészletben rejlő lehetőségeket.”

Az Országos Szlovák Önkormányzat tájékoztatása szerint „a 2006-ban egyébként is megszűnő keleti Kossuth URH-sáv jelenthet lehetőséget egy önálló frekvencián, egész nap sugárzó nemzetiségi rádió számára.” Az elnök 10 országos kisebbségi önkormányzat elnökének aláírásával 2003. május 27-én levélben fordult az ORTT akkori elnökéhez, egy önálló nyugati URH-frekvencia biztosítása érdekében. Az ügyben érdemi intézkedés nem történt, ezért a közeljövőben újabb kérelemmel fordulnak az ORTT-hez.

A frekvenciák problémája a keleti URH 2006. évi megszűnése miatt a kisebbségi rádiózás egyik legfontosabb és legsürgősebben megoldandó kérdése.³²

A Magyar Rádió vezetésének – az Országos Önkormányzatok szakértőinek, valamint a nemzetiségi szerkesztőségek munkatársainak bevonásával – meg kellene vizsgálnia a kisebbségi műsorok sugárzási rendjének jelenlegi helyzetét, problémáit. Majd az előnyöket, a hátrányokat, a műszaki és finanszírozási lehetőségeket mérlegelve új megoldási javaslatokat kellene kidolgozniuk. Fontos, hogy a nemzetiségi műsorokat érintő frekvenciák kérdésében a különböző érdekeket figyelembe véve, az érintetteket bevonva, velük együtt gondolkodva szülessen döntés.

5.5.

Együttműködési formák, szakmai kapcsolatok, tanácskozások, továbbképzések

A nemzetiségi szerkesztőségek és a kisebbségi önkormányzatok között különböző tartalmú és intenzitású kapcsolatok léteznek, ezek kisebbségenként is eltérő-

³² A médiatörvény előírja, hogy a keleti URH-sávként ismert frekvenciasáv e törvény hatályba lépésétől számított tíz évig, vagyis legfeljebb 2006 februárjáig használható.

ek. A szerkesztőségek munkatársai fontosnak tartják, hogy a rádióműsorokban bemutassák a helyi kisebbségi önkormányzatok tevékenységét és problémáit, azonban nem minden kisebbségi önkormányzat vállal aktív együttműködést a műsorkészítőkkel. (Ezek a képviselők feltehetően nincsenek tisztában a kisebbségi rádiózás szerepével és előnyeivel, de az is lehet, hogy az anyanyelv használata okoz számukra problémát.)

Az országos kisebbségi önkormányzatok többnyire elismerik és segítik a kisebbségi szerkesztőségek munkáját. Ehhez kapcsolódóan meg kell említenünk, hogy a vizsgálatunk keretében feltett kérdéseinkre nem válaszolt minden országos önkormányzat. Ez is megerősíti azt a véleményt, hogy a kisebbségi média ügye különböző mértékben kéri odafigyelésre és segítségnyújtásra az országos önkormányzatokat. Egyes szerkesztők ugyanakkor arra is felhívták a figyelmet, nem tartanak szerencsésnek, ha az országos kisebbségi önkormányzatok korlátozhatnák a nemzetiségi szerkesztőségek önállóságát, és „beleavatkoznának” a mindennapi munkavégzésükbe.

Az országos önkormányzatok és a nemzetiségi szerkesztőségek közötti sikeres együttműködést a következő két példával kívánjuk bemutatni: A Magyarországi Németek Országos Önkormányzata a rádióműsor készítőivel napi munkakapcsolatban áll. Rendszeresen és kölcsönösen tájékoztatják egymást, a német szerkesztőség az országos önkormányzat munkájáról folyamatosan hírt ad a kisebbségi hallgatóknak. Az Országos Szlovák Önkormányzat kapcsolata a szlovák szerkesztőséggel a személyes jó viszonyon túlmenően intézményesített kereteket is kapott, a Média és Kiadványozási Albizottságukban a rádiós műsorkészítő műhely is képviselve van. Az önkormányzat dokumentációs központja anyagi támogatást nyújt a Magyar Rádió Szlovák Szerkesztőségének, az archív anyagok digitalizálásához.

Az Országos Ruszin Önkormányzat a válaszelevelében máig elhúzódó konfliktusról tájékoztatott bennünket. Készült egy felmérés, amelynek alapján kifogások merültek fel a ruszin műsor korábbi készítőinek tevékenységével kapcsolatban. A helyzet javítása érdekében a regionális főszerkesztő-helyettessel hosszas levelezést és beszélgetést folytattak, melynek eredményeként jelenleg egy szerkesztőségen belül két stáb készíti a nemzetiségi műsort. Az önkormányzat véleménye szerint „a kényszermegoldás hosszú távon nem tartható, hiszen az egymással szemben álló műsorpolitika bizonytalanságot és megosztottságot eredményezhet a hazai ruszin kisebbségi közösségben”.

Megítélésünk szerint ez a konfliktus csak együttműködéssel és további egyeztetéssel oldható meg, ezért a MR Rt. vezetésének kiemelt figyelmet kell fordítania arra, hogy a „két” szerkesztőség egyre aktívabban dolgozzon együtt.

Fontos kérdés a kisebbségi rádióműsorok készítésével összefüggésben, hogy a Magyar Rádió milyen kapcsolatot alakított ki a 13 kisebbség országos önkormányzataival. A Magyar Rádió elnökének tájékoztatása szerint régóta fáradoznak az országos kisebbségi önkormányzatok és az MR Rt. közötti együttműködési megál-

lapodás megkötésén. 2002 júliusában küldtek egy tervezetet az önkormányzatoknak, amelyre azok többségében nem reagáltak. Az önkormányzati választásokat követően újra kezdték az egyeztetéseket, de 2-3 önkormányzat továbbra sem talált aláírhatóan a megállapodástervezetet. Jelenleg a Magyar Rádió egyenként tárgyal az országos önkormányzatokkal, és külön-külön köt velük együttműködési megállapodást. Ez a tárgyalási forma – egyes országos önkormányzatok véleménye szerint – alkalmas a megosztásukra, és megakadályozhatja azt, hogy a kisebbségi rádiózás kérdéskörében közös érdekeket fogalmazhassanak meg. Az egyik elnök azt írta, hogy „a szándék komolyságát erősen megkérdőjelezi az a felületesség, amellyel a kétoldalúnak szánt megállapodásban a korábbi, 13 elnökkel aláírandó szerződés egyes kitételei is szerepelnek”.

A Magyar Rádió az önkormányzatok segítőkészségét hiányolja, míg az önkormányzatok a megállapodás tartalmát is kifogásolják. Magyarországi Németek Országos Önkormányzata azt írta: „a megállapodás elmaradásának elsődleges oka, hogy az MTV-vel kötött megállapodás negatív tapasztalatai alapján a MR-val konkrétabb és érdemibb szerződést szorgalmaztunk, ez idáig eredménytelenül”.

Megítélésünk szerint, mivel a megállapodás évenként felülvizsgálható, a Magyar Rádióknak nem jelentene „kockázatot”, ha konkrétabb és egyértelműbb kötelezettségeket vállalna a nemzeti és etnikai kisebbségek kulturális értékeinek megőrzésében, a kisebbségi műsorok készítéséhez szükséges személyi és dologi feltételek biztosításában, a kisebbségi anyagok, hírek más műsorokban történő megjelentetésében, és a kisebbségi műsorok készítését akár közvetve is érintő kérdések egyeztetésében.

A MR Rt. vezetői szerint gondot jelent, hogy az országos önkormányzatok apparátusában nincs vagy elvétve található olyan szakember, akinek feladata lenne a médiával való kapcsolattartás.

Fontosnak tartanánk, hogy az MR Rt. vezetősége soron kívül kezdjen egyeztetést az országos kisebbségi önkormányzatokkal (konkrét kötelezettségeket is vállalva) az együttműködési megállapodás tartalmáról. Az előkészítés folyamatába a kisebbségi műsorkészítés mindennapi gyakorlatát jól ismerő szakembereket is érdemes bevonni. Célszerű lenne továbbá, hogy minden országos önkormányzat jelöljön ki egy állandó kapcsolattartó személyt, kisebbségi médiaszakembert, aki elősegítené a megállapodás előkészítését és megvalósítását.

A Magyar Rádióknak az együttműködési megállapodás hiányában is egyeztetnie kellett volna az országos önkormányzatokkal. Az elmúlt évi vizsgálatunk során az elnökök azt is kifogásolták, hogy például a regionális stúdiók átszervezésekor, a kisebbségi szerkesztőségek szervezeti helyzetével, gazdálkodási problémáival összefüggésben elmaradt az előzetes véleményük kikérése.

Az egyeztetés szükségességét az MR Rt. Közszolgálati Műsorszolgáltatási Szabályzatának VII/5. pontja is rögzíti :

„A MR Rt. a nemzeti és etnikai kisebbségek műsoraival kapcsolatos döntéseknél,

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

Azt javasoljuk tehát, hogy amikor az MR Rt. vezetősége a kisebbségi rádiózás lényeges kérdéseiről dönt, akkor előzetesen minden esetben egyeztessen az országos kisebbségi önkormányzatok képviselőivel, szakértőivel, és a kisebbségi szerkesztőségek munkatársaival. (Célszerű ezt az együttműködési megállapodásban is rögzíteni.)

A műsorkészítők szerint nincs aktív együttműködés a különböző kisebbségi szerkesztőségek között, a munkatársak kapcsolatai többnyire személyes jellegűek.

Olyan rendezvényeket kellene szervezni, ahol valamennyi szerkesztőség munkatársa találkozhatna egymással, valamint a Magyar Rádió vezetésével, és lehetőségük nyílna szakmai egyeztetésekre, vitákra. Célszerű lenne, ha a műsorok fejlesztési és változtatási irányáról, a kisebbségi rádiózás jövőjéről a 13 „szerkesztőség” munkatársai közösen is gondolkodhatnának. Ehhez szakmai fórumok és továbbképzések szervezésére lenne szükség.

Az anyaországi szakmai kapcsolatok fenntartása, fejlesztése a nemzetiségi szerkesztőségek színvonalas munkavégzésében nagy jelentőségű. A kapcsolattartás elsődlegesen finanszírozási nehézségek miatt akadozik, mint ahogy erre a későbbiekben még utalunk. Azt gyakran megfogalmazták a kisebbségi műsorkészítők, hogy több anyaországi továbbképzésen, tanácskozáson szeretnének részt venni. „A nyelvet nem elég könyvekből tanulni. Egy rádiósnak tudnia kell a napi szlenget, folyamatosan frissítenie kell a tudását, követnie kell a nyelv változását.” A kisebbségi szerkesztőségek munkatársainak anyaországi szakmai továbbképzése többnyire nincs megoldva. Ez alól kivétel a szlovák szerkesztőség, amelynek munkatársai évente 50 napot tölthetnek anyaországukban szakmai továbbképzésen.

A nemzetiségi műsorkészítők utánpótlása sincs biztosítva, kevesen akarnak vidéken, alacsony fizetésért, rádiósként dolgozni. A Magyarországi Németek Országos Önkormányzata a német szerkesztőséggel együttműködve évente szervez továbbképzést fiatal rádiós újságírók részére, sajnos ezt is kivételként említették.

A rádiósok bíznak abban, hogy a regionális, illetve nemzetiségi rádiózás felértékelődik az EU-csatlakozást követően. Szerintük a nemzetiségi műsorok készítésének és sugárzásának jövője van, ezért azok körülményeit fejleszteni kell. Megítélésük szerint a nemzetiségi rádiózáshoz szükséges feltételek megteremtése elsődlegesen politikai döntéstől függ, ezért nem fogadható el számukra az a hivatkozás, hogy a Magyar Rádió nem rendelkezik elegendő forrással. A kisebbségi szerkesztőségek munkatársainak meggyőződése, hogy a rádióműsoraikban

értéket hordozó ismereteket, információkat tesznek közkinccsé, ezért tevékenységük több megbecsülést és figyelmet érdemelne.

5.6.

A rádiós műsorok elkészítésének tárgyi, anyagi feltételei, a finanszírozás rendje

A kisebbségi rádióműsorok készítésével és sugározásával kapcsolatos problémák közül valamennyi megkérdezett első helyen említette a finanszírozási nehézségeket. A Magyar Rádió elnöke például írásban fejtette ki, hogy „1998 óta a nemzetiségi műsorok készítésére fordítható keretek folyamatosan csökkennek, a személyi kifizetéseket és a dologi költségeket egyaránt érintve”.

2002-ben (amikor szervezetenként a Kossuth Rádióhoz kerültek a regionális és nemzetiségi stúdiók) minden stúdió költségvetéséből elvontak egy jelentősebb összeget.³³

A Magyar Rádió elnök asszonya a finanszírozási nehézségeket külső okokkal magyarázza: az alapvető problémák oda vezethetők vissza, hogy 1994 óta a bevételek nem nőnek, az infláció pedig a költségeket folyamatosan növeli. „A Magyar Rádió jelenlegi gazdasági helyzete lassan már az adásbiztonságot veszélyezteti” – vélekedett Kondor Katalin.

A Kossuth Rádió Főszerkesztősége Szegeden és Pécsen – ahol magas óraszámokban készülnek nemzetiségi műsorok – 2003 óta elkülönített költségkeretet biztosít a nemzetiségi műhelyek személyi kifizetéseire. Az ún. dologi költségeket (utazás, telefon stb.) az adott stúdió keretéből fedezik, a fenntartás költségeit (értsd: fűtés, világítás stb.) a Magyar Rádió finanszírozza. Jelenleg tehát öt nemzetiségi műhelyben gazdálkodnak önállóan a személyi jellegű kifizetésekre fordítható költségekkel. Az egyik stúdióvezető kifejtette, hogy a nemzetiségi szerkesztőségek nem gazdálkodnak önállóan, csak elkülönített költségkerettel rendelkeznek.

„Aláírási” (utalványozási) joguk csak a stúdióvezetőknek van, a felelősséget tehát nekik kell vállalniuk a nemzetiségi műhelyek „önálló” gazdálkodásáért is. Ezt az ellentmondást a Kossuth Rádió Főszerkesztősége gazdálkodással foglalkozó munkatársai is jelezték. A Szerb Országos Önkormányzat véleménye szerint a „rádiós szerkesztőség esetében megvalósult az önálló költségkeret meghatározása, ami azonban nem javított a kisebbségi szerkesztőség gazdasági helyzetén”.

A munkabérek és az ehhez kapcsolódó honoráriumok összege az elmúlt években csökkent. A Magyar Rádió elnöke ezt írásban is elismerte, amikor úgy fogalmazott, hogy „a nemzetiségi műsorok készítőinek anyagi helyzete – a többi kollegához hasonlóan – folyamatosan romlik. A műsorok magas színvonala csak akkor lesz tartható, ha biztos egzisztenciát és kiszámítható jövőképet lehet biztosítani a munkatársaknak.”

³³ Például a Pécsi Regionális és Nemzetiségi Stúdió gazdálkodási keretét 150 millió forintról 105 millióra csökkentették. Egy másik stúdióban a költségvetésük 40%-ot vonták el.

Szemben a Magyar Televízió nemzetiségi műsoraiban résztvevő munkatársakkal, a Magyar Rádió dolgozói nyíltan és készséggel beszéltek személyes keresetükről. Az egyik szerkesztőség munkatársai például elmondták, hogy havonta bruttó 300 000 Ft-ot keresnek, ebből az alapfizetésük 150–200 000Ft, a többi egyfajta „prémium”, amely táppénz esetén nem jár.³⁴ A nemzetiségi műhelyekben dolgozók jövedelmét az is befolyásolja, hogy az adott szerkesztőség hány főből áll: azokban a műsorkészítő műhelyekben, ahol „belsőként” többen dolgoznak, ugyanazt a „honorárium” jogcímen kifizethető összeget értelemszerűen több felé kell osztani. 2003-ban – jogszabály előírása folytán – megszüntették a belső, tehát munkaviszonyban álló munkatársak részére a honoráriumok kifizetését (lehetetlenné tették az egyes produkciók „leszámlázásának” a lehetőségét, illetőleg a javadalmazásnak ezt a módját).

Az éves bérkeret – a munkavégzésért kifizethető járandóság – összege azonban változatlan maradt, így a tavalyi honoráriumuknak csak a felét kaphatták meg a munkatársak.

A „prémiumkeretet” (lényegében bértömeget) a műsorkészítő műhelyek többnyire maguk osztják el, általában minden belső munkatárs egyenlő mértékű alapfizetésben részesül. (Ez a „prémium” lényegének mond ellent, hiszen a prémium azért hasznos javadalmazási forma, mert ösztönző és az egyéni teljesítményekhez igazodó, tehát igazságosabb személyi finanszírozást tesz lehetővé.)

Van olyan terv, illetőleg elképzelés, hogy az eddigi gyakorlatban jól bevált honorárium-finanszírozási módot be kellene építeni a bérekbe, a jelentősebb béremelésnek azonban nincs meg a költségvetési háttere.

A közszolgálati rádióban nyilvánvalóan a versenyszférában kialakult (tehát valóban „versenyképes”) bérezési formákat kellene kialakítani, azonban az lényegében az állami költségvetéstől függő intézmény esetében – még ha az „papírforma” szerint részvénytársaságnak minősül is – csak nehezen képzelhető el. Ezért egyfajta álszent, képmutató – de indokolhatóan opportunista – megoldásként kell értékelnünk azt, hogy a belső munkatársak alapbérét egyfajta prémiumkeretből igyekeznek kiegészíteni, amelynek összege változhat, az elvonható és csökkenthető, ugyanakkor formálisan nem jár olyan garanciákkal, amelyek a bérjellegű kifizetések után a munkáltatót terhelik.

Hivatalosan nem kaptunk olyan listát, amelynek alapján összevethetnénk az egyes nemzetiségi szerkesztőségek bérvizonyait. Az interjúkat ismerve azonban az a feltételezésünk, hogy a vidéki stúdiók nemzetiségi műsorkészítő műhelyeiben hasonlóan alacsony keresettel rendelkeznek a belső munkatársak. A Kosuth Rádió Főszerkesztőség gazdálkodással foglalkozó munkatársainak véleménye szerint bérkülönbség inkább vidék és Budapest viszonylatában jelentkezik, Budapesten – ahol a közvélekedés szerint magasabb követelményeket támasztanak a dolgozókkal szemben –többet keresnek a rádiósok.

³⁴ A munkatársak előszeretettel alkalmazzák a prémium kifejezést, aminek jogi természetét talán a leginkább a teljesített szolgáltatásért járó megbízási díjhoz hasonlítható. E kifejezés szinonimájaként gyakorta használják a „honorárium” megjelölést is.

Az elvonások következtében a nemzetiségi műhelyekben csökkenteni kellett a külsős munkatársak számát. Nem tudják megfizetni őket, például az egyik műsorkészítő műhelyben korábban 3400 Ft-ot fizettek egy anyagért, ma ugyanezért kb. 1500 Ft-ot kap a külsős munkatárs.

(A „külsősök” hiánya nem eredményezte a műsoridő csökkentését, azonban kétségtelen, hogy a műsorok kevésbé változatosak, illetőleg a szerkesztők szükségyszerűen kisebb választék alapján dönthetik el, hogy mi kerüljön adásba.)

Nagy gond az is, hogy az elmúlt években lecsökkentették az utazási és telefonköltségek összegét. Pécsen és Szegeden az öt nemzetiségi szerkesztőségben havonta 50 000 Ft utazási költségkeretet biztosítanak egy-egy műsorkészítő műhely számára, és személyenként 8000 Ft telefonköltséget engedélyeznek. Ha utazni szeretnének, akkor arra törekszenek, hogy valaki szívességből vigye el őket az esemény helyszínére. Amennyiben nincs erre mód, akkor inkább telefoninterjú készül. Gyakran úgy spórolnak, hogy egy helyszínen több adáshoz is készítenek riportot, és gyűjtenek anyagokat. Az egyik stúdióban lehet használni a rádió autóját, de azt saját maguk vezetik, mert elbocsátották a gépkocsivezetőt. A nemzetiségi szerkesztőségek esetében az utazási költségek megszigorítása az anyaországi kapcsolattartást is nagyon megnehezítette. Nem tudnak részt venni szakmai, nyelvi továbbképzéseken, konferenciákon, nincs lehetőségük anyaggyűjtésre az anyaországban, kivéve, ha pályázati pénzből vagy az országos önkormányzat támogatásával utaznak.

A magánok általában nagyon régiek, nincs pénz új eszközök beszerzésére, az egyik helyen csak két mini disc-et tudtak vásárolni a négy belső munkatársnak. Van olyan műhely, ahol nem rendelkezik minden munkatárs önálló számítógéppel. Ezért inkább otthon dolgoznak, illetve előre megbeszélik, ki mikor jön be, mert a kis légtérű szobában két számítógéppel nem lehet egyébként műsort készíteni. A másik szerkesztőségben az elbocsátások miatt van elég számítógép, gondot okoz azonban azok korszerűtlensége. A Magyar Rádiónál jelenleg beruházási, fejlesztési, és beszerzési stop van érvényben. A legtöbb stúdióban a kisebb műsorok készítésénél nem alkalmazhatnak hírszerkesztőt, zenei szerkesztőt,³⁵ nincs portás, gépkocsivezető, számítógépes rendszergazda stb.

A kisebb létszámú kisebbségek Budapesten készülő nemzetiségi műsorainak anyagi kondíciója is folyamatosan romlik. A műsorkészítők valamennyien külsősök, azaz „kényszervállalkozók”. (Ez természetesen az adásbiztonság és a számonkérhetőség szempontjából a Magyar Rádióknak sem ideális állapot.) A felelős szerkesztők bruttó 35 000 Ft-t kapnak havonta, a négyszer félórás műsor elkészítéséért. Nincs utazási keretük. A rádió épületének egyik szobájában, összesen három számítógépen dolgozhatnak. Külsőként a Magyar Rádió archívumából csak a főnökön keresztül igényelhetnek anyagokat, ezért azokat többnyire nem használják. Az egyik „legolcsóbb” szerkesztőségnek nevezte magát a szlo-

³⁵ A zene beszerzése sem megoldott, szélsőséges esetben arra is volt példa, hogy a zeneszámokat saját CD felhasználásával, illetőleg ismerősöktől kölcsönzött hangfelvételekkel „oldották meg”, amely egy rádiósugárzás esetében nyilvánvalóan komoly jogi aggályokat vet fel.

vén nemzetiségi rádióműsor szerkesztője, aki külsős munkatársként készíti az adást. Munkáját családtagjai közreműködésével végzi, mivel több munkatárs honorálására nincs lehetőség.

Rákérdeztünk a nemzetiségi és egyéb műsorok egyórás költségkeretére is, szeretnénk volna összevetni és elemezni azokat. Az egyik műhely munkatársa már előre jelezte, hogy nem létezik kimutatás a műsorkészítési óradíjakról, de ha lenne, akkor egyértelműen megállapíthatnánk, hogy a regionális stúdiók jóval olcsóbban dolgoznak. A Magyar Rádió elnöke szerint a nemzetiségi műsorok egyórás költségkerete változó: a különbség oka a helyi adottságokban (például külföldi és belföldi utazások), a külsős-belső arány különbözőségében keresendő. A vallási műsorok rendelkezésre álló egy órára számított költségkeretét a készülő műsorok típusa is meghatározza: egy vallási program (mise) közvetítése kisebb költségigényű, mint egy munkatárs által készített, szerkesztett és összeállított önálló adás. A műsorok elkészítésének óras költségkeretét nem ismerhettük meg, erről elvileg a Magyar Rádió kontrolling igazgatósága rendelkezhetne adatokkal, a módszereiket és az eredményeiket azonban még a Magyar Rádióon belül is vitatják.

Megállapíthatjuk, hogy kisebbségi műsorkészítő műhelyek gazdálkodási problémái és anyagi nehézségei egyre súlyosabbak, emiatt a nemzetiségi műsorok megfelelő színvonalú elkészítése is veszélybe kerülhet.

A Magyar Rádió elnöke azt látná megoldásnak, ha – törvényben szabályozva – a nemzetiségi műsorok finanszírozására elkülönített keretet kaphatna a Magyar Rádió, melyet nem befolyásolhatna a környezetükben végbemenő pénzügyi ellehetetlenülés.

Az országos önkormányzatok képviselői közül az Országos Szlovák Önkormányzat véleménye tekinthető mértékadónak, amely a kisebbségi szerkesztőségek hatékonyabb finanszírozására tett javaslatok közül kettőt emel ki. „Az egyik szerint már a Parlamentnek kellene nevesítenie a költségvetési törvényben az intézményi támogatás keretében a kisebbségi műsorokra elkülönített összegeket. A másik szerint az országos kisebbségi önkormányzatok kapnák ezeket a céltámogatásokat, s mint megrendelők finanszíroznák a műsorkészítést, a közszolgálati rádió és televízió szerepe csak a sugározásra korlátozódna.”

Az elkülönített keret csak akkor jelenthet változást, ha az így biztosított összeg elegendő a kisebbségi rádióműsorok színvonalas elkészítésére, és a dologi kiadások mellett a műsorkészítők anyagi helyzete is javulna. Ezért minden évben – előzetes értekezéseket követően – újra kellene tárgyalni a nemzetiségi műsorok finanszírozására fordítandó pénzforrások szükséges összegét.

Jelenleg a Magyar Rádió nem teszi lehetővé, hogy a stúdiók, illetve a kisebbségi műhelyek előre tervezhessék az éves költségvetésüket, csak havonként tudják meg, hogy miből gazdálkodhatnak. Nincs írásban rögzítve, szabályozva – legalábbis ilyen dokumentumokat, szabályzatokat nem tudtak számunkra mutatni –, hogy hogyan történik a regionális és nemzetiségi stúdiók költségvetésének a tervezése,

meghatározása, hogyan lehet elvonni ebből az összegből, a különböző jellegű kiadásokat ki és hogyan finanszírozza, ki és mit engedélyezhet.

Ilyen formában az öt kisebbségi műhely önálló gazdálkodása is korlátozott, hiszen az csak bizonyos – de nem a szükségleteket és igényeket figyelembe vevő – pénzösszeg felosztására korlátozódik.

VI.

Az elektronikus média sajátos terepe: a kábel-, illetőleg a műholdas televíziózás

Az elektronikus média vizsgálatát a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa ez év február elején – tehát még az európai uniós csatlakozásunk időpontja előtt – határozta el, és a vizsgálati terv szempontjai között már külön szerepelt a hazai kábel-, illetve műholdas televíziózás helyzetének a vizsgálata is.

2004. május 1-jét követően az e jelentés III. Fejezetében ismertetett európai uniós elvárások már direkt formában is számon kérhetők Magyarországon, és ezért sem kerülhetjük meg az elektronikus média szolgáltatásai e sajátos módon való igénybevételének elemzését.

Tényként állapítható meg, hogy Magyarország szinte valamennyi nagyobb településén működnek kábeltelevíziós szolgáltatók, és tény az is, hogy ezek működési területén *a lakosság túlnyomó része kábelben jut a televíziózás élményéhez.*

A kábeltelevízió nyújtotta választék azonban nagymértékben függ a szolgáltatótól, aki nyilvánvalóan érdekelt abban, hogy minél „piacképesebb” műsorkínálattal álljon az előfizetők rendelkezésére. A kábeltelevíziót fenntartó gazdasági társaságok a „célközönség” anyagi lehetőségeihez is igazodóan, különböző csomagokat kínálnak. Az alapsomagban általában a közszolgálati csatornák, illetőleg a földi műsorszórással terjesztett kereskedelmi adók szerepelnek. A bővített, illetve „prémiumcsomagokban” a kínálat jóval nagyobb, általánosságban véve elmondható, hogy idegen nyelvű műsorok is szerepelnek a kínálatban.

Vizsgálatunk során valamennyi nemzeti kisebbség országos önkormányzatához megkeresést intéztünk, amelyben tájékoztatásukat kértük arról, hogy a nemzetiségi közösségek által lakott régiókban milyen anyanyelvű műsorokhoz férnek hozzá, hogyan értékelik e körben a kábeltelevíziós társaságok szolgáltatását, és kérdést tettünk fel arra nézve is, hogy a műsorválaszték kialakítása során felméri-e a lakossági igényeket, különös tekintettel az egyes településeken létrehozott kisebbségi önkormányzatok véleményére, valamint a települési önkormányzatok szerepére is.

A beérkezett válaszok alapján az alábbi következtetések vonhatók le.

1. Az egyes kisebbségek anyaországaiban („nyelvnemzeteiben”) készített és műholdon sugárzott műsorok hasznos, és szinte nélkülözhetetlen kiegészítői a hazai közszolgálati médiának.
2. Az egyes nemzeti kisebbségek esetében azonban az anyaországi műsorok-

hoz való hozzáférés lehetősége óriási különbséget mutat, mind a vétel műszaki lehetőségeit, mind az egyes szolgáltatók kínálatát illetően.

3. A kábeltelevíziós szolgáltatók alapsomagjaiban általában nem szerepelnek idegen nyelvű műsorok, holott az alacsony jövedelmű kisnyugdíjasok – az anyanyelvet talán leginkább ápoló és használó idős emberek – elsősorban csak az alapsomagokra tudnak előfizetni.³⁶
4. A lakossági – és ezen belül a kisebbségi önkormányzatokra is kiterjedő – igényfelmérések esetében településenként eltérő gyakorlat figyelhető meg.

Vannak olyan községek (például Piliscsév, Kesztlőc, Répáshuta), ahol a települési önkormányzat és a kábeltelevíziós szolgáltató között „magától értetődő” volt megállapodás kötése arra nézve, hogy nemzetiségi műsorok is szerepeljenek a kábeltelevízió kínálatában, illetőleg a televíziós átjátszó torony megépítésére úgy kerüljön sor, hogy az alkalmas legyen a határon túl készített műsor fogadására, és magyarországi szórására is.³⁷

Ezzel szemben más településeken – például a megyei jogú városi rangon álló Szegeden – a kábeltelevíziós szolgáltató elzárkózott a kisebbségi (szlovák és román) lakossági igények kielégítésétől, és az országos önkormányzatok erőfeszítése ellenére sem sikerült anyaországi műsorhoz juttatni a kisebbségi közösséget.

Elsősorban azok a nemzeti kisebbségi közösségek vannak előnyös helyzetben, amelyek földrajzilag az anyaországtól elválasztó határ közelében élnek, és a meglévő televízió (illetve rádió) vételére alkalmas készülékekkel közvetlenül tudják fogni az anyaországi televíziós (és rádiós) műsorokat is.

Szemben az országos kisebbségi önkormányzatok értékelésével, az ORTT – a vezetékes műsorszolgáltatókról vezetett – nyilvántartása szerint a helyzet korántsem értékelhető rossznak: a médiahatóság adatai alapján ugyanis az állapítható meg, hogy a Magyarországon működő 344 vezetékes műsorszolgáltató (értsd: „kábeltevé”) közül, 182 szolgáltató rendszeresen műsort a nemzeti és etnikai kisebbségek részére, havonta több mint 1200 óra műsoridővel. Ez nem jelent mást, minthogy az ország több mint 300 településén a műsorszolgáltatók több mint a fele (53%-a) önállóan biztosítja kisebbségi műsorok sugárzását.

Ugyancsak az ORTT rendelkezik statisztikai adatokkal a *vezetékes „műsorelosztókról”*. A médiahatóság 409 működő elosztót tart nyilván, amelyek közül a túlnyomó többség – 381 elosztó – vállalta valamilyen nemzetiségi nyelvű műsor sugárzását.³⁸

³⁶ Ez sajnálatos módon így van a legkedvezőbb helyzetű német kisebbségi közösségek esetében is, még a német nemzetiségiek által legsűrűbben lakott régiókban sem szerepel az alapsomagokban német nyelvű műsor, ezért több településen konkrét igény is merült fel, legalább a két nagy német közszolgálati csatorna (ARD és ZDF) vételi lehetőségeinek a biztosítására.

³⁷ Az említett településeken a szlovák közszolgálati televízió STV1, STV2, valamint a szlovák kereskedelmi csatornák (Markiza, JOJ) vételét tették lehetővé. Meg kell jegyeznünk, hogy magyar – szlovák relációban meghatározó probléma, hogy Szlovákia – Európában talán egyedülálló módon – nem sugároz műholdon közszolgálati csatornát.

³⁸ A műsorelosztó hálózatokon keresztül görög nyelven 731 806, horvát nyelven 364 665, lengyelül 345 728, németül 5 612 921, román nyelven 88 282 – a ruszin és az ukrán közösség

(Az egyéni műholdvevő berendezések számáról és használatáról nem áll rendelkezésünkre megbízható adat, becsléseink alapján csak viszonylag kevesen rendelkeznek ezzel, a manapság még igen drágának minősülő, de az anyaországi televíziós és rádiós vételt általában kifogástalanul lehetővé tévő berendezéssel.)

Összefoglalva a fentieket, megállapítható, hogy a határon átnyúló műsorszórásról (is) szóló európai konvenciók értelmében sokkal jobban ki lehetne használni a műholdon keresztül fogható, és kábeltelevízió útján szétszított anyanyelvi műsorokban rejlő lehetőségeket, amelyhez azonban az önkormányzatok tudatos fellépésére, következetes érdekképviseletére lenne szükség.

Megállapítható az is, hogy a helyi önkormányzatok általában nem szentelnek kellő figyelmet, illetőleg nem tulajdonítanak különös fontosságot a kábeltelevíziózás útján a lakosság részére nyújtható – véleményünk szerint igen fontos – közszolgáltatás megszervezésének.

Ennek oka részben érthető: a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.) 8. §-a a helyi közszolgáltatásokra vonatkozó példálózó jellegű felsorolásában kifejezetten nem határoz meg a médiával kapcsolatos feladatokat, azonban az audiovizuális szolgáltatások biztosítása kétségtelenül egy olyan „közszolgáltatásnak” minősül, amelynek megléte vagy hiánya, illetve színvonala nagymértékben befolyásolhatja a lakosság „komfortérzetét”. Sőt, azt is leszögezhetjük, hogy az Ötv. 8. §-ában említett egyes önkormányzati alapfeladatok – így például a közművelődéssel, művészeti tevékenységgel, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségek jogai érvényesítésének a biztosításával kapcsolatos teendők – ellátása nagymértékben függhet az elektronikus média által kínált lehetőségektől.

Közismert, hogy az ország több településén az önkormányzat a lakossággal szembeni tájékoztatási kötelezettségeinek úgy is eleget tesz, hogy a helyi televízióban – a kábeltelevíziós szolgáltatókkal kötött megállapodás alapján – gondoskodik az önkormányzatok képviselő-testületi üléseinek az egyenes adásban vagy felvételtől történő közvetítéséről, emellett a helyi elektronikus média számos közhasznú információ eljuttatását szolgálhatja (munkerő-piaci hírek, közérdekű közlemények stb.).

Jogosan vetődik fel tehát a kérdés, hogy a fentiekben vázolt konstrukció alapján miért nem lehetséges, hogy a kisebbségi közösségek anyanyelvi tájékoztatást kapjanak a helyi közügyekről is, különös tekintettel arra, hogy az ezekkel összefüggő információk jelentős részben olyan közérdekű adatnak minősülnek, amelyek megismerését, hozzáférését – egyenlő feltételekkel – bárki számára biztosítani kell.³⁹

Végezetül talán nem felesleges emlékeztetni arra, hogy a Magyar Köztársaság – a határon túli magyarság tájékoztatása érdekében – gyakorta kérte (és kéri szá-

szempontjából fontos – orosz nyelven 1 335 039, szerbül 20 644, szlovákul 150 632, míg szlovén nyelven 675 545 magyarországi lakoshoz jut el nemzetiségi nyelvű televíziós műsor.

³⁹ Lényegében ugyanarról az elvről van szó, mint amit a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (Jat.) is megfogalmaz: a jogszabályokat mindenki számára hozzáférhető módon kell kihirdetni, és a helyi jogszabályok „helyben szokásos módon történő kihirdetésének” alkalmasnak kell lennie arra, hogy azt az érintettek valóban megismerhessék.

mon) az egyes szomszédos országoktól a magyar nyelvű műsorszórás feltételeinek biztosítását. Lehetséges, hogy ez a jelentés jó alkalmat kínál egyfajta „önvizsgálatra” is, azaz érdemes lenne mérlegelni, hogy a Magyarországon élő nemzetiségi kisebbségek közösségei esetében mi eleget teszünk-e a hasonló jellegű elvárásoknak.

(Természetesen tisztában vagyunk azzal, hogy a Magyarországon élő nemzeti kisebbségek helyezte alapvetően más, elsősorban szórványban élnek, és létszámukat tekintve sem összevethetők a határon túli magyarsággal. Ugyanakkor a hazai nemzetiségek részére gesztusértékű lenne biztosítani az anyaországi közszolgálati adók vételi lehetőségét legalább azokban a városokban, ahol a kábeltelevíziós társaságok infrastruktúrája ezt lehetővé teszi.)

VII.

A média feletti állami (hatósági) felügyelet

Mint jelentésünk II. Fejezetében említettük, az államnak számos – elsősorban a közszolgálati – médiával kapcsolatos feladata van, és az Európai Unió tagországaiban is az egyik legfontosabb előírás, hogy a média felügyeletére az egyes tagállamok független hatóságokat hozzanak létre.⁴⁰

Az állami felügyeletnek, és ezen belül különösen a hatósági felügyeletnek kijelöli a kereteit, egyúttal meghatározza a korlátait is az Alkotmányban rögzített véleménynyilvánítás, illetőleg a sajtószabadság. Az Alkotmányban rögzített szabadságjogok tiszteletben tartása mellett ugyanakkor a médiahatóságnak el kell érnie, hogy a médián keresztül megvalósuló tájékoztatás hiteles, pontos és pártatlan legyen.

A média feletti állami hatósági felügyeletet Magyarországon a rádiózásról és a televíziózásról szóló 1996. évi I. törvénnyel létrehozott független médiahatóság – az Országos Rádió és Televízió Testület – látja el.

E fejezetben tehát – a teljesség igénye nélkül – a független magyar médiahatóságról, az Országos Rádió és Televízió Testület alapvető feladatairól, tevékenységének értékeléséről szeretnénk szólni, nem elfelejtve azt, hogy az ORTT az Országgyűlésnek közvetlen beszámolási kötelezettséggel tartozó szerv, és éves jelentéseinek elfogadásáról kizárólag a Parlament dönthet.

Jelentésünk bevezető részében is említettük, hogy a sajtó, illetőleg általában a média egyik legfontosabb feladata az ún. tájékoztatási funkció betöltése, amelynek során a média résztvevői jelentős közvélemény-formáló szerepet töltenek be. Az, hogy a társadalom miként vélekedik egyes tagjairól, illetőleg a társadalmat alkotó különböző csoportokról, közösségekről, nagymértékben függ az írott és elektronikus médiában megjelenő tudósításoktól, illetőleg az ezek által közvetített műsoroktól. Bár jelentésünk a közszolgálati média helyzetének bemutatására korlátozódik, e vonatkozásban szót kell ejtenünk – a véleményformálás

⁴⁰ Vö.: Jelentés 3.4. fejezetének 2. pontjában foglaltakkal.

szempontjából ugyancsak jelentősnek tekinthető – kereskedelmi műsorszolgáltatókról is.

A médiatörvény 31. § (1) bekezdése értelmében „*az Országos Rádió és Televízió Testület védi és előmozdítja a szólásszabadságot, a műsorszolgáltatók piacralépésének elősegítésével, a tájékoztatási monopóliumok lebontásával, és újak létrejöttének megakadályozásával, a műsorszolgáltatók függetlenségének védelmével; figyelemmel kíséri a sajtószabadság alkotmányos elveinek érvényesülését, erről tájékoztatást ad az Országgyűlésnek*”. A testület alapvető feladatait a törvény 41. § (1) bekezdése határozza meg, amelyek közül kiemelés érdemel az eseti bejelentések kivizsgálására létrehozott Panaszbizottság működtetésének feladata. A Panaszbizottság a kiegyensúlyozott tájékoztatás követelményének az őreként kvázi „választottbírósként” jogosult a műsorszolgáltatók elmarasztalására, illetőleg súlyosabb vagy ismételt sérelem okozása esetén a műsorszolgáltató megbírságolásának kezdeményezésére is.

Az ORTT éves parlamenti jelentéseiből kitűnően, a panaszok száma évente többszázas nagyságrendű, amelynek zömét állampolgárok nyújtják be. A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok érvényesülése, illetve biztosítása szempontjából említést érdemel, hogy a Panaszbizottság nem egy esetben jogsértőnek minősített olyan egyoldalú „rasszista ízű” műsorszámot, adást is, amely sértette valamely nemzeti vagy etnikai kisebbségi közösség önérzetét, illetőleg tartalmánál fogva alkalmas volt arra, hogy erősítse az adott népcsoporttal szembeni társadalmi ellenérzéseket.⁴¹

Az ORTT-nek egy másik, ugyancsak jelentős feladata a műsorszolgáltatási jogosultság és a kormányzati rendelkezésben lévő műsorszolgáltatás céljára biztosított műholdas csatornák pályáztatásának, és a pályázat elbírálásának végzése, valamint az a törvényben rögzített döntés-előkészítési szerep, amelynek értelmében átfogó javaslatokat tehet a magyar műsorszolgáltatási rendszer fejlesztésére vonatkozóan. Ez a – Panaszbizottság tevékenységéhez képest kevésbé nyilvános, de ugyancsak rendkívüli jelentőséggel bíró – feladatkör az ORTT-t kulcsfontosságúvá teszi a közszolgálati média arculatának formálásában, ugyanakkor felveti e szerv sokrétű felelősségét is az állam tájékoztatási kötelezettségei teljesítésének szempontjából.

Az ORTT elnökével folytatott konzultációk alapján, megelégedéssel állapíthatjuk meg, hogy pozitívan változott a Testület „ars poeticája”: a közszolgálatosság fogalmát ugyanis az eddigieknél tágabban értelmezik. Jó példa erre, hogy az egyes kisebbségi közösségek bemutatását nem a nemzetiségi műsorok „félórás karanténjaiba zárt módon”, hanem a média teljes vertikumában, valamennyi műsorában tükröződve képzelik el.

Az ORTT – a tengeren túli és a Nyugat-európai tv filmek elemzésének útján – arra a következtetésre jutott, hogy a főműsoridőben sugárzott sorozatok sikere döntő részben azon múlik, hogy ezek az alkotások valóban mutassák be a társada-

⁴¹ A kereskedelmi média esetében a legszélesebb sajtóvisszhangot talán a TV2 *Bazi nagy roma lagzi* című paródiájának az elmarasztalása és szankcionálása váltotta ki.

lom sokszínűségét, és a másságot – élve a játékfilmek által kínált fikció eszközeivel is – tegyék életközelié, az átlagos tévé néző számára is megismerhetővé.⁴² Az ORTT munkáját értékelve pozitív tényként kell megállapítani, hogy segítséget nyújtott az anyagi gondokkal küszködő filmiparnak, és átvállalta a magyarországi televíziók – egyébként törvényben rögzített – filmkészítési kötelezettségét is.

Előrelépést jelentene – és az ORTT elnökével folytatott egyeztetés erre reményt is ad –, ha a Testület fokozottabban segítené a közszolgálatóság egyik fontos kritériumának, a kisebbségek gondjainak, a kisebbségi és a többségi társadalom viszonyának a bemutatását, mindenekelőtt a közszolgálati médiában. Ennek legfőbb eszköze lehet a kisebbségi jellegű fikciós és dokumentumalkotások elkészítésére tematikus pályázatok kiírása.

(Az ORTT 2004. június 29-én hozott határozatot arról, hogy a Műsorfelügyelő és elemző Igazgatóság külön kutatást kezd a nemzeti kisebbségek médiaprezentációjáról. Az elemzés a 2004. május 3. és május 9. közötti időszakra terjed ki, és az MTV1, az M2, a Kossuth Rádió, valamint a Duna Televízió teljes műsorfolyamát öleli fel.)

Az ORTT kapcsán szólni kell a Műsorszolgáltatási Alap pályázatairól is. A Műsorszolgáltatási Alap 2003. évben több pályázati felhívást is megjelentetett a közszolgálati műsorszolgáltatók nemzeti és etnikai kisebbségek saját nyelvén szóló televíziós (állandó) műsorai készítésének támogatására.

A pályázati eljárás egy esetben volt eredményes. Ekkor a Testület határozatával, a megjelentetett közszolgálati műsorszolgáltatók nemzeti és etnikai kisebbségek saját nyelvén szóló televíziós műsorai készítésének támogatására megvalósult pályázati eljárásban a Magyar Televízió Rt. nyolc pályázati kérelmét nyilvánította kedvezményezetté 67 597 874 Ft összeg erejéig.⁴³

Végezetül igen fontos az ORTT – mint független médiahatóság – hatáskörébe tartozó befolyásolási lehetőség, a frekvenciák elosztásáról szóló döntések meghozatala. Nem szorul bővebb bizonyításra ugyanis, hogy a frekvenciákra kiírt pályázatok esetében a közszolgálatóság – fentiek szerinti – meghatározásában nagyobb hangsúlyt kaphat a nemzeti és etnikai kisebbségek tájékoztatása, valamint az e közösségek bemutatását szolgáló vállalatok. (A gyakorlati tapasztalatok ugyanis azt mutatják, hogy a „köszolgálatóságot”, illetőleg az e fogalom alá tartozó kisebbségi műsorok készítését, a műsorszolgáltatók által benyújtott pályázatokban csak általánosságban szerepeltetik, a konkrét vállalatok hiánya pedig nagymértékben nehezíti a számonkérést.)

Végezetül – de nem utolsósorban – az ORTT fontos szerepet játszhat abban, hogy a közszolgálati műsorok készítői között is reprezentálva legyenek a nemzeti és etnikai kisebbségekhez tartozó személyek: úgy gondoljuk, hogy nehezen vi-

⁴² „A színvonalas fikció és dokumentum többet ér, és főleg hatásosabb a steril stúdióbeszélésekénél és protokollinterjúknál” (fejtette ki az ORTT jelenlegi elnöke).

⁴³ A Magyar Televízió Rt. támogatott műsorai és a megítélt összegek: *Ecranul Nostru* 9 324 195 Ft, *Rondó* 3 159 284 Ft, *Roma Magazin* 9 946 924 Ft, *Srpski Ekran* 9 983 368 Ft, *Unser Bildschirm* 9 884 668 Ft, *Slovenski Utrinki* 5 842 032 Ft, *Hrvatska Kronika* 9 904 242 Ft, *Domovina* 9 553 161 Ft.

tatható az a megállapítás, hogy a képernyőn megjelenő tévés személyiségek között méltatlanul kevés például a romák aránya.

VIII. Következtetések, megállapítások

Az Obtv. értelmében az országgyűlési biztosok elsősorban az alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszasságok megszüntetése vagy az ilyenek jövőbeni elkerülése érdekében fogalmazhatják meg javaslataikat, illetőleg tehetik meg az általuk célszerűnek tartott intézkedéseket.⁴⁴

Következtetéseink – amelyeket az alábbiakban pontokba foglalva teszünk közzé – alapvetően két csoportba sorolhatók. Számot adunk azokról a ténymegállapításokról, amelyek álláspontunk szerint alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszasságot vagy egyéb törvénytörő helyzetet mutatnak be, illetőleg megfogalmazunk olyan következtetéseket is, amelyek alapján áttételesen, közvetett módon, a jövőre nézve áll fenn a visszasság veszélye.

8.1.

A kisebbségi műsorok készítésével kapcsolatos megállapítások

Az elektronikus média valamennyi közszolgálati résztvevőjének – ide értve a Magyar Televíziót, a Magyar Rádiót, illetőleg csekély kivétellel az önkormányzatok által működtetett helyi műsorszolgáltatókat – felróható, hogy rendszeresen megsértik az Alkotmányban, illetőleg a Nektv.-ben lefektetett elveket, és a kisebbségi közösségek autentikus képviselőire jogosult szervezetek véleményének a kikérése nélkül hozzák meg a kisebbségi közösséget érintő döntéseiket. Így különösen nem egyeztetnek megfelelő időben és megfelelő részletességgel – sem az országos, sem a helyi önkormányzatokkal – a közszolgálati média kisebbségi feladataira is kiterjedő

- költségvetésről⁴⁵;
- a rendelkezésre álló műsoridő felhasználásának elveiről;
- a műsorsugárzás időtartamának változásairól;
- az egyes műsorok sugárzásának elmaradásáról, illetőleg az egyes műsor-számok eltérő időpontban való közvetítéséről;
- a műsorok tematikájáról (ideértve a kisebbségi közösség szempontjából fontos aktualitás közéleti események bemutatását);
- a műsorkészítés egyéb szervezeti, személyi és tárgyi feltételeinek megváltoztatásáról.

⁴⁴ Lásd: Obtv. 17–25. §-ában foglaltakat.

⁴⁵ A Kormány 2004. II. félévi jogalkotási programjában szerepel a kisebbségi törvény átfogó módosításának az ügye. Amennyiben erre a módosításra sor kerül, a közszolgálati médián belül, a kisebbségi szerkesztőségek – külön törvény rendelkezései alapján – elkülönített, transzparens költségvetéssel és önálló gazdálkodási lehetőséggel fognak rendelkezni.

A fentiek alapján megállapítható, hogy a közszolgálati médiák, illetőleg az azokat működtető vagy befolyásoló önkormányzatok az egyeztetések elmaradásával sértik a kisebbségi önkormányzatok önkormányzáshoz fűződő jogát, valamint veszélyeztetik az egyes kisebbségi közösségek Nektv.-ben rögzített kulturális, nyelvi, művelődési autonómiáját, és ezen keresztül az önazonosság megőrzéséhez fűződő alkotmányos jogát is.

8.2.

Az országos kisebbségi önkormányzatok érdemi befolyásának a hiánya

A médiatörvény nem biztosít döntési jogkört az országos kisebbségi önkormányzatok számára a műsorszámok tartalmát, illetve a műsorszerkesztést érintő kérdésekben. Ez alapvetően helyes, hiszen a sajtószabadság elvének következetes érvényességével nem férne össze, ha az országos önkormányzatok a kisebbségi médiát a „szócsövükké” tennék, sőt e testületek még a saját fenntartású médiával szemben is kötelesek egyfajta – a sajtószabadságot feltétlenül biztosító – „önmérésékltre”. A közszolgálati televízióval kötött együttműködési megállapodás értelmében azonban egyeztetni kell velük a kisebbségi műsorokat érintő „minden fontos elvi és gyakorlati kérdésben”. Ebből következően véleményt nyilváníthatnak akár a kisebbségi műsorok színvonaláról is, így különösen értékelhetik az alkotók munkáját, és megfogalmazhatják elvárásaikat a tájékoztató és érték-megőrző funkció ellátásával kapcsolatban. Az országos kisebbségi önkormányzatok egy része azonban – részben megalapozottan – úgy véli, hogy ez az egyeztetés csak formális, nincs érdemi ráhatásuk a műsorkészítésre. Hasonló a helyzet a közszolgálati rádió esetében is, annyi eltéréssel, hogy az együttműködési megállapodás aláírását több országos kisebbségi önkormányzat elutasítja. Az „együttműködési megállapodás” egy olyan sajátos „hibrid műfaj”, amely önmagában nem nyújt kellő garanciát a kisebbségi jogok érvényesüléséhez, ezért – mivel hiányoznak a kisebbségi önkormányzatok együttdöntési jogosultságait rögzítő törvényi rendelkezések – a kisebbségi közösségek önkormányzáshoz fűződő joga a média vonatkozásában nem érvényesül. Ezért szükséges egy olyan jogszabályi háttér, illetőleg garanciarendszer megteremtése, amely a médiaszereplők önállóságának („sajtószabadságának”) a biztosítása mellett, a kisebbségi közösségek érdekeit kifejezni, megjeleníteni képes szervezetek részére – és itt nem kizárólag, illetve nem elsősorban csak az országos önkormányzatokról van szó – érdemi jogosítványokat is biztosít.

8.3.

Az anyanyelvi tájékoztatás elégtelensége

Megállapítható, hogy a közszolgálati elektronikus média nem, vagy csak részben felel meg az Európai Unió által is elfogadott – de az Alkotmányból és a Nektv.-ből direkt módon is következő – azon feladatának, hogy elvárható színvonalú

anyanyelvű tájékoztatást nyújtson a magyar állampolgároknak, ideértve az Európai Unió polgárait is. A nemzeti és etnikai kisebbségek által igénybe vehető műsorok időtartama és sugárzási rendje elégtelen ahhoz, hogy a közszolgálati médián keresztül hozzájuthassanak a közéleti információkhoz, különös tekintettel az Alkotmány 61. §-a szerinti közérdekű adatokhoz. Ezáltal a nem magyar anyanyelvű polgárok tájékozódáshoz fűződő, valamint az egyenlő esélyekhez való alkotmányos joga egyaránt sérül.

8.4.

A kulturális hagyományok megőrzésének jelentősége

Megállapítható, hogy a közszolgálati műsorszolgáltatók központi intézményei – sem a Magyar Televízió, sem a Magyar Rádió – nem rendelkeznek a kisebbségi műsorok megőrzésére (archiválására) vonatkozó egységes szabályokkal, illetőleg nem megoldott a kulturális, művelődési, politikatörténeti és egyéb értékeket hordozó felvételek kezelése, a jövő generációk számára történő biztosítása. E műsorok megsemmisülése a kisebbségi közösségek önazonosságához fűződő alkotmányos alapjogát sértené, illetve veszélyeztetné.⁴⁶

8.5.

A személyi és tárgyi feltételek elégtelensége

Nem kielégítő mértékben biztosítottak a részvénytársasági formában működő közszolgálati műsorszolgáltatók esetében a kisebbségi műsorok elkészítésének sem a személyi, sem a tárgyi feltételei. Az elmúlt időszakban (az elmúlt években) a kisebbségi műsorok készítésére fordítható költségvetési összegek reálértéke folyamatosan csökkent, amely kedvezőtlenül befolyásolta a műsorok színvonalát. A közszolgálati médiában dolgozók javadalmazása – különös tekintettel arra, hogy a médiaismereteken kívül e munkatársakkal szemben speciális elvárások (például nyelvismeret) is támaszthatók – nem versenyképes sem a kereskedelmi médiában, sem a versenyszféra más szereplőinél dolgozók javadalmazásával, ami áttételesen befolyásolja a kisebbségek médiához fűződő jogainak érvényesülését.

8.6.

A nemzetközi kapcsolatokban rejlő lehetőségek kihasználatlansága

Mind a kisebbségi törvény, mind a Nemzeti és a Regionális Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezmény hangsúlyozza annak fontosságát, hogy a nemzeti kisebbségek részére biztosítani kell az anyaországgal való kapcsolattartás feltét-

⁴⁶ A Magyar Televízióban a rögzített, ám adásba nem került felvételek megőrzése nem megoldott, amely azért kifogásolható, mert az egyes műsorokban a kulturális értékkel bíró produkciókról csak szemelvények kerülnek bemutatásra. A szabályozatlanság miatt a színdarabok, a koncertek stb. igen értékes rögzített anyagának a jövőbeli felhasználhatósága veszélyben van.

eleit, illetőleg a nemzetállamoktól általában elvárható, hogy ösztönözzék az anyaországi tanulmányok folytatását, és éljenek az ún. vendégtanári csereprogramok kínálta lehetőségekkel. A médiavizsgálat során megkérdezett országos önkormányzati tisztségviselők, illetőleg az egyes televíziós és rádióműsorok szerkesztői is egyetértettek abban, hogy a média meghatározó szereplői, intézményei nem élnek a nemzetközi kapcsolatok által kínált lehetőségekkel. Ha az egyes kétoldalú nemzetközi megállapodásokban szerepelnek is az együttműködés különböző területei, ezek közül a műsorkészítés érdekében történő munkakapcsolat vagy hiányzik, vagy a lehetőség kihasználatlan marad.

8.7.

Az „alternatív” vagy „autonóm” kisebbségi média hiánya

Tényként állapítható meg, hogy az egyes hazai kisebbségek részéről egyre markánsabban fogalmazódik meg az igény, hogy saját rádióval, televízióval rendelkezzenek. A szlovén kisebbség például rendelkezik egy regionális „autonóm” szlovén nyelvű rádiócsatornával, és közismert az is, hogy néhány évvel ezelőtt beindult Magyarországon az első roma rádió, a Rádió C. Napi politikai aktualitásként számolhatunk be arról, hogy az Országos Cigány Önkormányzat – egyebek között – önálló roma televízió- és rádióműsor sugárzásra alkalmas csatorna igényét fogalmazta meg. (Hasonló javaslatról tudunk nemzeti kisebbségek esetében is.) Anélkül, hogy az igények kielégíthetősége kérdésében állást foglalnánk, „elvi élel” szögezhetjük le, hogy az állam az e jelentésben részletesen ismertetett kötelezettségeinek „alternatív” módon is eleget tehet, amennyiben az alkalmas a célközönség valódi igényeinek a kielégítésére. Ez nem jelent mást, mint azt, hogy indokolt esetben nem a közszolgálati televízió és rádió keretei között történne meg egy vagy több kisebbségi műsor sugárzása, hanem az állam az országos önkormányzatokat, vagy az adott kisebbség rádiót, televíziót működtetni képes megfelelő szervezetét részesítené támogatásban, nagyfokú autonómiát biztosítva az adott közösségnek a saját média kialakítására. (Le kell szögeznünk, hogy ez egy elvi lehetőség, amellyel szemben azonban – az érdekeltek kedvező hozzáállásán túl – érvényesíteni kell azt az elvárást, hogy az audiovizuális műsorok megfelelő színvonalon valóban eljussanak valamennyi kisebbségi közösséghez, azok tagjaihoz.)

8.8.

Az országos kisebbségi önkormányzatok véleménye

Jelentésünket – a közszolgálati média munkatársaival, valamint az országos önkormányzatok képviselőivel történt folyamatos egyeztetést követően – a vizsgálat lezárása előtt széles körű koordinációra bocsátottuk. Ennek a végső egyeztetésnek az volt a célja, hogy az anyagban szereplő egyes megállapításokat, statisztikai adatokat pontosítsuk, ugyanakkor meggyőződjünk arról, hogy a vizsgálatot érintett szervezetek egyetértenek-e a jelentés tartalmával. Összegezve el-

mondható, hogy a nemzeti kisebbségek országos önkormányzatai alapvetően hasonlóan értékelik a kisebbségi jogok médiában való érvényesülését, illetőleg kritikai észrevételeink többségét a nemzetiségi műsorok készítői is elfogadják. Speciális helyzetben egyedül az Országos Cigány Önkormányzat van, ugyanis a közelmúltban átfogóan értékelte a hazai cigányság és a média kapcsolatát, amelynek eredményeképpen megszületett a *Romák a médiában – Roma média* címet viselő anyag. Tekintettel arra, hogy ez az Országos Cigány Önkormányzat által elfogadott dokumentum nem értékelhető pusztán a jelentésünkben foglalt megállapításokra való reflexióként, azt teljes terjedelmében közzétesszük jelentésünk mellékleteket tartalmazó X. Fejezetében. Ezzel kapcsolatban azt kell leszögeznünk, hogy a hazai cigányság – e népcsoport lélekszámára és a nemzeti kisebbségekhez képest sajátos helyzetére tekintettel – külön figyelmet érdemel a médiapolitika szempontjából is.

IX. Intézkedések

Az e jelentés VII. Fejezetében leírt megállapításaink alapján az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvényben (Obtv.) kapott felhatalmazás alapján az alábbi jogalkotási javaslatokat, ajánlásokat, kezdeményezéseket teszem.

1. Az Obtv. 25. §-a értelmében **javaslom** a Magyar Köztársaság Kormányának, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségek országos önkormányzatai mértékadó kulturális, művészeti szervezeteinek, köztisztületnek örvendő, a közösség által elismert személyiségeknek a bevonásával tekintse át (vizsgálja felül) a kisebbségi médiára vonatkozó jogi szabályozást, és dolgozza ki az európai elvárásoknak, illetőleg a hazai igényeknek egyaránt megfelelő kisebbségi média koncepcióját, illetőleg annak alapján tegyen javaslatot a kisebbségi és médiajog rekodifikációjára. Ezt a feladatot leghatékonyabban egy kormány-, illetőleg tárcaközi bizottság végezhetné el, amelynek munkájába célszerű lenne bevonni – mind a kisebbségi, mind a médiajogszabályok módosításához elengedhetetlenül szükséges politikai konszenzus megteremtése érdekében – valamennyi politikai párt képviselőjét. A kisebbségi (nemzetiségi) elektronikus média működésének jogi szabályozásával szemben – alkotmányossági és kisebbségi jogi szempontból – az alábbi koncepcionális elvárások fogalmazhatók meg:

- a) a kisebbségi műsorok készítésére hivatott műhelyeknek (szerkesztőségeknek, rovatoknak stb.) biztosítani kell a közszolgálati televízió és rádióon belül a szervezeti és a költségvetési önállóságot, ideértve a műsorkészítés tárgyi feltételeit is;
- b) az egyes kisebbségi műsorok készítőinek – mindenekelőtt a vezetői, irányítói feladatot ellátó munkatársaknak (főszerkesztő, szerkesztő, rovatvezető stb.) – nagyfokú önállóságot kell biztosítani: a kinevezésükre, felmentésük-

re vonatkozó szabályokat úgy kell megalkotni, hogy azok garantálják – politikai függetlenségük mellett – az államtól és az önkormányzatoktól való befolyásmentességet is;

- c) a kisebbségi médiában biztosítani kell a sajtó- és véleménynyilvánítás szabadságát, a pártatlanságot és a pluralitást: a kisebbségi média nem válhat sem egyetlen politikai párt, sem egyetlen szervezet – ideértve a kisebbségek országos önkormányzatait is – kizárólagos szócsövénvé;
- d) az országos kisebbségi önkormányzatok vagy az egyes kisebbségi szervezetek által fenntartott, illetve működtetett elektronikus média engedélyezése és támogatása során vizsgálni kell az a)–c) pontban felsorolt feltételeknek való megfelelést.

2. Az Obtv. 25. §-a értelmében **javaslom** a Magyar Köztársaság Országgyűlésének – illetőleg a jogszabály előkészítésért felelős Kormánynak –, hogy a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.) módosításával tegye az önkormányzatok konkrét feladatává „a nemzetiségi és etnikai kisebbségi jogok érvényesülésének biztosítása mellett” a kisebbségi (illetőleg az európai uniós) polgárok anyanyelvi tájékoztatásában való közreműködést.

3. Az Obtv. 25. §-a értelmében **javaslom** a Kormánynak, illetőleg a Nemzeti Kulturális Örökség miniszterének, hogy gondoskodjék olyan jogszabály megalkotásáról, amely biztosítja a közszolgálati műsorszolgáltatók kisebbségi műsorainak, illetőleg az egyes műsorszámok előkészítése során rögzítésre került nyersanyag jellegű film, és hangfelvételeknek a jövő generációk részére történő megőrzését (archiválását). Ennek érdekében kérem a rádiózásról és a televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény 27. §-ában foglalt rendelkezés módosítását is.

4. Az Obtv. 20. § alapján foglalt jogkörömben **ajánlással fordulok** a Magyar Köztársaság külügyminiszteréhez, valamint informatikai és hírközlési miniszteréhez annak érdekében, hogy vizsgálják felül a hírközlés és a műsorszórás terén a szomszédos államokkal, illetőleg az európai államok szervezeteivel kötött nemzetközi megállapodásainkat, különös tekintettel az alábbi szempontokra:

- a) Magyarország megfelel-e a „határon átnyúló televíziózás és rádiózás” biztosítása érdekében megfogalmazott elvárásoknak;
- b) az egyes szomszédos államokkal kötött kétoldalú egyezményekben megfelelő hangsúlyt kap-e a rádiózás és a televíziózás műszaki lehetőségeinek kölcsönös biztosítása;
- c) az említett nemzetközi egyezmények rendelkeznek-e az egyes országok közszolgálati adásainak a tagországok közötti sugárzásának rendjéről, biztosítják-e ezen adások zavartalan és ingyenes vételi lehetőségét;
- d) van-e nemzetközi együttműködés a hírközlési – e körben kifejezetten a médiával foglalkozó – műszaki szakemberek és műsorkészítők (újságírók) kölcsönös képzésére (továbbképzésére), „vendégmunkások” cseréjére;
- e) Az a)–d) pontokban írt elvárásoknak a Magyar Köztársaság ténylegesen eleget tesz-e, megteszi-e az ezek hatályosulásához szükséges intézkedéseket.

5. Az Obtv. 20. §-a alapján foglalt jogkörömben **ajánlással fordulok** a Magyar Köztársaság informatikai és hírközlési miniszteréhez annak érdekében, hogy vizsgálja meg, hogy műszaki (és pénzügyi) szempontból milyen alternatív lehetőségei vannak a kisebbségi közszolgálati média elkülönült formában történő megjelenésének. Konkrétan, van-e lehetőség önálló – országosan vagy regionálisan fogható – (egy vagy több) kisebbségi rádió és televízió működtetésének, s ha igen, annak milyen anyagi feltételei lennének.

6. Az Obtv. 18. § (3) bekezdés alapján **felkérem** az informatikai és hírközlési minisztert, hogy vizsgálat keretében tisztázza, hogy 2006 februárját – az ún. „keleti URH” megszűnését – követően milyen módon biztosítható a kisebbségi rádióműsorok sugárzása.

7. Az Obtv. 21. §-a alapján az alábbi **kezdeményezésekkel fordulok** a Magyar Televízió és a Magyar Rádió elnökeihez:

- a) tekintsek át a 13 országos kisebbségi önkormányzattal kötött együttműködési megállapodások időszerű kérdéseit, és az e jelentésben foglalt javaslatoknak megfelelően – már a jogszabályok elfogadása előtt, illetve azoktól függetlenül is gondoskodjanak arról, hogy valamennyi kisebbségi médiával kapcsolatos hatáskörükbe tartozó döntést – megfelelő határidőben és módon – egyeztessenek az országos önkormányzatokkal;
- b) tegyék meg a kisebbségi műsorok szakmai színvonalának megőrzése, illetve továbbfejlesztése érdekében szükséges intézkedéseket, így különösen kielégítő mértékben biztosítsák a műsorkészítés tárgyi feltételeit, valamint a jelentésben foglaltaknak megfelelően alakítsák át a finanszírozás rendjét;
- c) rendszeresen szervezzenek – értelemszerűen a kisebbségi műsorok alkotóinak, valamint az országos önkormányzatok képviselőinek bevonásával – olyan szakmai tanácskozásokat, amelyeken áttekinthetőek a kisebbségi műsorkészítés aktuális kérdései, valamint a nemzetiségi adások fejlesztésének koncepciója;
- d) javaslataikkal, észrevételeikkel segítsék elő az e fejezet 5–7. pontjában javasolt kormányzati feladatok elvégzését, működjenek közre az ajánlással érintett miniszterek vizsgálatában.

8. **Felkérem** a Magyar Köztársaság Országgyűlésének Emberi jogi, kisebbségi és vallásügyi bizottságát, hogy az e jelentésben foglaltak alapján tárgyalja meg a kisebbségi média ügyét, és határozatával támogassa javaslataimat: kérje fel a Kormányt a szükséges jogszabály-előkészítési feladatok elvégzésére.

Budapest, 2004. október „ „

(Dr. Kaltenbach Jenő sk.)

X. Mellékletek

1. számú melléklet

A kisebbségi műsorok adásainak időpontjai a Magyar Televízióban 2004-ben

Nap (hétfő – csütörtök)	Időpont
Január 1-jétől március 11-ig	14:00–15:00
Március 15.	elmaradt
Március 22-től április 08-ig	13:00–14:00
Április 12. húsvéthétfő	<i>Roma Magazin</i> 11:30 <i>Domovina</i> – elmaradt
Április 19-től április 29-ig	13:20–14:15
Május 3-tól május 27-ig	13:25–14:20
Május 31. pünkösdhétfő	elmaradt
Június 7-től június 11-ig	13:35–14:30
Június 14-től június 17-ig	13:05–14:05
Július 26-tól augusztus 12-ig	13:00–14:00
Augusztus 16-tól augusztus 26-ig olimpiai játékok	MTV 2 10:05–11:05
Augusztus 30-tól szeptember 16-ig	13:05–14:05

A kisebbségi műsorok ismétlését az M2 2004. október 2-áig szombat délelőttönként állandó időpontban sugározta, ezért erről külön kimutatást nem készítettünk.

A 2. számú melléklet

A Magyar Televízió nemzetiségi műsorainak költségkerete

	1999.	felhasznált	engedélyezett	fel nem használt
Roma magazin		7 563 777	9 360 000	1 796 223
Slovenski Utrinki		7 099 776	7 099 776	0
Rondó		3 518 407	4 320 000	801 593
Együtt		8 188 981	12 060 000	3 871 019
Domovina		7 194 723	9 360 000	2 165 277
Srpski Ekran		4 737 040	9 360 000	4 622 960
Ecranul Nostru		6 283 704	9 360 000	3 076 296
Unser Bildscirm		8 966 162	9 360 000	393 838
Hrvatska Kronika		8 821 629	9 360 000	538 371
össz.		62 374 199	79 639 776	17 265 577
	2000.	felhasznált	engedélyezett	fel nem használt
Roma magazin		8 334 300	9 360 000	1 025 700
Slovenski Utrinki		9 240 000	9 240 000	0
Rondó		3 908 365	4 320 000	411 635
Együtt		7 485 473	10 620 000	3 134 527
Domovina		6 008 613	9 360 000	3 351 387
Srpski Ekran		5 032 854	9 360 000	4 327 146
Ecranul Nostru		6 122 517	9 360 000	3 237 483
Unser Bildscirm		9 547 612	9 547 612	0
Hrvatska Kronika		9 463 672	9 463 672	0
össz.		65 143 406	80 631 284	15 487 878
	2001.	felhasznált	engedélyezett	fel nem használt
Roma magazin		7 834 031	9 360 000	1 525 969
Slovenski Utrinki		10 920 000	10 920 000	0
Rondó		4 451 812	4 451 812	0
Együtt		6 491 776	9 720 000	3 228 224
Domovina		8 180 793	9 360 000	1 179 207
Srpski Ekran		6 999 577	9 360 000	2 360 423
Ecranul Nostru		6 864 022	9 360 000	2 495 978
Unser Bildscirm		8 407 844	9 360 000	952 156
Hrvatska Kronika		8 953 776	9 360 000	406 224
össz.		69 103 631	81 251 812	12 148 181

**Kisebbségi mősorok "cash" felhasználása
1999.-től 2003.-ig.
1/a melléklet**

	2002.	felhasznált	engedélyezett	fel nem használt
Roma magazin	8 242 351	9 360 000	1 117 649	
Slovenski Utrinki	9 570 000	9 570 000	0	
Rondó	4 528 204	5 066 400	538 196	
Együtt	3 774 491	5 760 000	1 985 509	
Rondó-tematikus	1 556 634	2 340 000	783 366	
Roma fórum	712 983	1 620 000	907 017	
Domovina	8 561 551	9 360 000	798 449	
Srpski Ekran	8 890 688	9 540 000	649 312	
Ecranul Nostru	8 323 600	9 360 000	1 036 400	
Unser Bildscirm	8 374 943	9 540 000	1 165 057	
Hrvatska Kronika	8 780 242	9 360 000	579 758	
össz.	71 315 687	80 876 400	9 560 713	
	2003.	felhasznált	engedélyezett	fel nem használt
Roma magazin	8 883 817	9 360 000	476 183	
Slovenski Utrinki	11 740 100	11 740 100	0	
Rondó	4 453 460	5 066 400	612 940	
Együtt	4 364 878	6 660 000	2 295 122	
Rondó-tematikus	1 388 573	1 980 000	591 427	
Roma fórum	756 102	1 080 000	323 898	
Domovina	9 086 486	9 360 000	273 514	
Srpski Ekran	8 712 272	9 360 000	647 728	
Ecranul Nostru	8 907 419	9 540 000	632 581	
Unser Bildscirm	9 218 568	9 360 000	141 432	
Hrvatska Kronika	10 199 234	10 199 234	0	
össz.	77 710 909	83 705 734	5 994 825	

3. számú melléklet

A rádió-műsoridő alakulása a médiatörvény életbelépése előtt és ma

	Médiatörvény idején		Ma		Növekedés
	regionális	országos	regionális	országos	
Szlovák	heti 30 perc Miskolcraól heti 630 perc Szegedről	heti 210 perc	heti 30 perc Miskolcraól heti 630 perc Szegedről	heti 210 perc	
Román	heti 630 perc Szegedről	heti 210 perc	heti 630 perc Szegedről	heti 210 perc	
Horvát	heti 630 perc Pécsraól	heti 210 perc	heti 660 perc Pécsraól	heti 210 perc	heti 30 perc
Német	heti 630 perc Pécsraól	heti 210 perc	heti 630 perc Pécsraól	heti 210 perc	
Szerb	heti 630 perc Pécsraól	heti 210 perc	heti 570 perc Pécsraól	heti 210 perc	heti mínusz 60 perc
Roma				heti 150 (5x30) perc Szolnokraól	heti 150 perc
Szlovén	heti 30 perc Szombathelyraól			heti 30 perc	
Ruszin				heti 30 perc	heti 30 perc
Bolgár				heti 30 perc	heti 30 perc
Görög				heti 30 perc	heti 30 perc
Ukrán				heti 30 perc	heti 30 perc
Örmény				heti 30 perc	heti 30 perc
Lengyel				heti 30 perc	heti 30 perc
Egy hazában – magyar nyelvű nemzetiségi műsor				heti 55 perc	heti 55 perc
Gyöngyszemek – szemelvények nemzetiségeink irodalmából				heti 10 perc	heti 10 perc
Összesen	heti 3210 perc	heti 1050 perc	heti 3150 perc	heti 1475 perc	heti 365 perc
	regionális és országos együtt: 4260 perc		regionális és országos együtt: 4625 perc		

4. számú melléklet

A Magyar Rádió Rt. nemzetiségi és kisebbségi műsorainak sugárzási rendje és frekvenciatablázata

Stúdió	Adóállomás	Frekvencia	Nap	Idő	Műsor
Debrecen	Debrecen	91,4 MHz	hétfőtől-vasárnapig	18.30-21.00**	szlovák, román, német, horvát, szerb
			hétfőtől-péntekig	21.00-21.30	roma
			hétfőtől-vasárnapig	13.00-14.00 21.30-22.00*	RádióC szlovén, ruszin, bolgár, görög, ukrán, örmény, lengyel
Győr	Sopron Kabhegy Győr Mosonmagyaróvár	72,86 MHz 72,98 MHz 1350 kHz 1188 kHz 1116 kHz			
			hétfőtől-péntekig	18.30-21.00**	szlovák, román, német, horvát, szerb
			hétfőtől-péntekig	21.00-21.30	roma
			hétfőtől-vasárnapig	13.00-14.00 21.30-22.00*	RádióC (csak a 1350, 1116 kHz) szlovén, ruszin, bolgár, görög, ukrán, örmény, lengyel
Miskolc	Kékes Tokaj Miskolc Miskolc	71,21 MHz 71,33 MHz 66,8 MHz 1116 kHz	hétfőtől-vasárnapig	18.30-21.00**	szlovák, román, német, horvát, szerb
			hétfőtől-péntekig	21.00-21.30	roma
			hétfőtől-vasárnapig	13.00-14.00 21.30-22.00*	RádióC szlovén, ruszin, bolgár, görög, ukrán, örmény, lengyel
			hétfőtől-péntekig		
Nyíregyháza	Nyíregyháza	1251 kHz	hétfőtől-vasárnapig	18.30-21.00**	szlovák, román, német, horvát, szerb
			hétfőtől-péntekig	21.00-21.30	roma
			hétfőtől-vasárnapig	13.00-14.00 21.30-22.00*	RádióC szlovén, ruszin, bolgár, görög, ukrán, örmény, lengyel

Stúdió	Adóállomás	Frekvencia	Nap	Idő	Műsor
Pécs	Kozármisleny	873 kHz	hétfőtől-szombtig	09.00-10.30 10.30-12.00 13.00-14.00	horvát német szerb
	Kozármisleny	873 kHz	vasárnap	10.30-12.00 13.00-15.00	német horvát
	Pécs	71,81MHz 71,03 MHz	hétfőtől-vasárnapig	18.30-21.00**	szlovák, román, német, horvát, szerb
	Kozármisleny	873 kHz	hétfőtől-vasárnapig	21.00-21.30	szerb
			873 kHz	hétfőtől-vasárnapig hétfőtől-péntekig hétfőtől-péntekig	21.30-22.00* 22.00-22.30
		101,7 MHz	hétfőtől-vasárnapig	13.00-14.00	RádióC
Szeged	Szentes Komádi	66,29 MHz 66,14 MHz	hétfőtől-péntekig	09.00-10.30 10.30-12.00	szlovák román
			szombat-vasárnap	13.00-14.30 14.30-16.00	szlovák román
			hétfőtől-vasárnapig	18.30-21.00**	szlovák, román, német, horvát, szerb
	Szentes Szeged	66,29 MHz 93,1 MHz	hétfőtől-vasárnapig	21.00-21.30	szerb
			hétfőtől-vasárnapig	13.00-14.00 21.30-22.00*	RádióC (csak a 93,1 MHz) szlovén, ruszin, bolgár, görög, ukrán, örmény, lengyel
			hétfőtől-péntekig	22.00-22.30	roma
Szolnok			hétfőtől-vasárnapig	18.30-21.00**	szlovák, román, német, horvát, szerb
	Szolnok Kábelen-CCIR írekv.	1350 kHz 88,5 MHz	hétfőtől-péntekig	21.00-21.30	roma
			hétfőtől-vasárnapig	13.00-14.00 21.30-22.00*	RádióC (csak a 1350 kHz) szlovén, ruszin, bolgár, görög, ukrán, örmény, lengyel
Szombathely			hétfőtől-péntekig	18.30-21.00**	szlovák, román, német, horvát, szerb
			hétfőtől-péntekig	21.00-21.30	roma
	Szombathely	1251 kHz	hétfőtől-vasárnapig	13.00-14.00 21.30-22.00*	RádióC szlovén, ruszin, bolgár, görög, ukrán, örmény, lengyel

* 21.30-22.00:

Hétfő-szlovén

Kedd-ruszin

Szerda-bolgár

Csütörtök-görög

Péntek-ukrán

Szombat-örmény

Vasárnap-lengyel

** 18.30-21.00-ig KH+URH

A fentiekén kívül a stúdiókban különböző időpontokban hangzik el az Egy hazában című, magyar nyelvű nemzetiségi műsor, ami pénteken 23.04-től 23.59-ig a Kossuth adón is hallható.

Valamennyi vidéki stúdióban 2004. március 2-től kedden és csütörtökön 15.55-től hallható a "Gyöngyszemek - szemelvények nemzetiségeink irodalmából" c. irodalmi műsorunk, melyet a Kossuth adón ezeken a napokon 21.55-től sugározunk.

**Az EBESZ Nemzeti Kisebbségi Főbiztosának
„a Kisebbségi Nyelvek Használata
a Műsorszóró Médiaiban” című Irányelvei⁴⁷ –
kivonat**

I. Általános Elvek

1. A véleménynyilvánítás szabadsága

Minden személy – így a nemzeti kisebbségekhez tartozók – véleménynyilvánítási szabadsága magában foglalja azt a jogot, hogy az általuk választott nyelven és médiában információhoz jussanak, azt keressenek és továbbítsanak befolyástól mentesen és országhatárokra való tekintet nélkül.

Ennek a szabadságjognak az érvényesítésére csak olyan korlátozások vonatkozhatnak, amelyek összeegyeztethetőek a nemzetközi joggal.

2. Kulturális és nyelvi sokszínűség

Az államoknak garantálniuk kell a választás szabadságát egy olyan környezet megteremtésével, amelyben különböző nyelveken közvetített sokféle eszmének és információnak van létjogosultsága.

3. Az önazonosság védelme

Minden személy – beleértve a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeket – jogosult saját önazonossága megőrzésére és fejlesztésére, többek között anyanyelvének használatával a műsorszóró médiákban és azokon keresztül.

4. Egyenlőség és diszkriminációmentesség

Minden személy, így a nemzeti kisebbségekhez tartozók is jogosultak arra, hogy egyenlően és diszkriminációtól mentesen éljenek a véleménynyilvánítás szabadságával és fenntartsák és erősítsék önazonosságukat a műsorszóró médiában és azon keresztül.

Az államoknak minden szükséges esetben különleges és konkrét intézkedésekkel kell biztosítaniuk, hogy a nemzeti kisebbséghez tartozók nyelvhasználatukat illetően tényleges egyenlőséget élvezzenek a műsorszóró médiában.

⁴⁷ A dokumentumot 2003 októberében adták ki, eredeti címe: „Guidelines on the use of Minority Languages in the Broadcast Media” (Fordította: Heizerne Hegedűs Éva)

II. Eljárásmód

5. Az államoknak megfelelő eljárás módok kidolgozásával kezelniük kell a kisebbségi nyelv(ek) használatát a műsorszóró médiában. Az eljárás mód alapja a nemzeti kisebbségekhez tartozók önazonosságuk fenntartására és fejlesztésére vonatkozó igényeinek felmérése kell legyen.

Biztosítani kell a nemzeti kisebbségekhez tartozók hatékony részvételét ezen eljárás kidolgozásában és megvalósításában, beleértve a konzultációs folyamatokat és képviselőket a vonatkozó intézményekben és testületekben.

6. Független szabályzó testületeknek kell felelősséget vállalniuk az állami politika megvalósításáért és érvényesítéséért. Az ilyen testületeket létre kell hozni, és áttekinthető módon kell működtetni.

7. Az állami politikának támogatnia kell a közszolgálati műsorszórást, amelynek magas színvonalú tájékoztató, oktató, kulturális, és szórakoztató programok széles és kiegyensúlyozott választékát kell nyújtania annak érdekében, hogy többek között kielégítse a nemzeti kisebbségekhez tartozók igényeit. Az államoknak fenn kell tartani és ahol szükséges, meg kell teremteni a közszolgálati műsorszórók számára azon pénzügyi, technikai és egyéb feltételeket, amelyek szükségessége ezen feladatkörük teljesítéséhez.

8. Az államnak elő kell segítenie, hogy a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek saját anyanyelvükön sugárzó műsorszóró médiákat hozzanak létre, illetve működtessenek.

III. Szabályozás

9. A szabályozás köre

Az államok szabályozhatják a műsorszóró médiát a véleménynyilvánítás szabadsága, a kulturális és nyelvi sokszínűség védelme és támogatása, a kulturális önazonosság megőrzése és fejlesztése, valamint mások jogainak, vagy jó hírvének tiszteletben tartása végett. Erről a szabályozásról törvény kell, hogy rendelkezzen, amely objektív és diszkriminációmentes kritériumokon alapszik és nem célozza, illetve nem idézi elő a kisebbségi nyelveken történő műsorszórás korlátozását.

10. Nyelvek támogatása

A műsorszóró médiában a nyelvhasználat szabályozásával az államok segíthetik bizonyos nyelvek használatát. Az egy vagy több nyelvet támogató intézkedések nem korlátozhatják más nyelvek használatát. Az államok nem tilthatják semelyik nyelv használatát a műsorszóró médiában. Azon intézkedések, amelyek a műsorszóró médiában bármely nyelv támogatását célozzák, nem csorbíthatják a nemzeti kisebbségekhez tartozók jogait.

11. A szabályozás arányos jellege

Bármilyen szabályozásnak, legyen az előíró vagy tiltó, legitim célt kell követnie és arányosnak kell lennie ezzel a céllal. Bármely szabályozás arányos jellegének megítélésekor a média jellegére és a tágabb társadalmi környezetre vonatkozó konkrét tényezőket kell mérlegelni. Ezek a tényezők a következők:

- **az intézkedés jellege és céljai**, beleértve a program-összeállítás minőségéhez és kiegyensúlyozottságához való hozzájárulás lehetőségét, a véleménynyilvánítás szabadságának, a kulturális és nyelvi sokszínűségnek védelme és támogatása, és a kulturális identitás megőrzésének és fejlesztésének érdekében;
- **a létező politikai, társadalmi és vallási környezet**, beleértve a kulturális és nyelvi sokszínűséget, a kormányzás struktúráit és a regionális jellemzőket;
- **a rendelkezésre álló – állami, magán- és külföldi – műsorszóró szolgáltatók száma, választéka, földrajzi elérhetősége, jellege, funkciója és nyelvei** minden (országos, regionális és helyi) szinten. A különböző szolgáltatások közönségnél jelentkező költségei, a vétel műszaki lehetőségei és a műsorszórás mennyisége és minősége, a frekvenciák elosztása és a programok jellege mind a tárgyhoz tartozó megfontolandó tényezők;
- **az érintett közönség jogai, igényei, kifejezett kívánságai és jellemzői**, beleértve a közönség nagyságát és földrajzi koncentrációját, országos, regionális és helyi szinten egyaránt.

12. Fordítási korlátozások

A kisebbségi nyelveken történő sugárzást nem sújthatják a fordításra, átjátszásra, utószinkronra vagy feliratozásra vonatkozó indokolatlan vagy aránytalan követelmények.

13. Határokon átnyúló műsorszórás

A határokon átnyúló – közvetlenül vagy átjátszóállomásokon keresztül továbbított – műsorok szabad vételét – nyelvi alapon nem lehet tiltani. Egy kisebbségi nyelven sugárzó külföldi műsorszóróhoz való hozzáférés nem mentesíti az államot azon kötelezettsége alól, miszerint támogatnia kell az adott nyelvű belföldi műsorszórást, illetve nem jogosítja fel az adott nyelven történő sugárzás idejének csökkenésére.

IV. A kisebbségi nyelvek támogatása

14. Állami támogatás

Az államnak támogatnia kell a kisebbségi műsorszórást. Ez, többek között, a műsorszóráshoz való hozzáférés biztosításával, támogatásokkal és a kisebbségi nyelven történő műsorszórás tárgyi és személyi feltételeinek megteremtésével érhető el.

15. A műsorszóráshoz való hozzáférés

Az államoknak lehetővé kell tenniük a kisebbségi nyelveken történő sugárzás-

hoz való tényleges hozzáférést, többek között a frekvenciák elosztásával, műsorszórók létrehozásával és támogatásával, valamint program-ütemezéssel. E tekintetben figyelembe kell venni a nemzeti kisebbségekhez tartozók létszámát, földrajzi koncentrációját és lakhelyét, valamint igényeiket és érdekeiket.

A kisebbségi nyelvű műsorszóráshoz való regionális vagy helyi hozzáférés nem indokolja a kisebbségi nyelvű sugárzás kizárását az országos műsorszórásból, beleértve a szórványban élő kisebbségeknek szánt műsorszórást is.

A. Frekvenciák

A frekvenciaengedélyek kiállítása során mérlegelni kell a kisebbségi nyelven sugárzó műsorszóró szervezetek teljes vagy részleges frekvenciákkal való ellátását.

1. Az államoknak meg kell fontolniuk ún. „nyitott csatornák” – azaz, olyan műsor-átjátszó lehetőségek – biztosítását, amelyek ugyanazt a frekvenciát használják megosztva meghatározott számú nyelvi csoport között az adóközveten belül, ott, ahol a rendelkezésre álló frekvencia mennyisége miatt műszaki korlátok lépnek fel és/vagy a csoportok nem rendelkeznek a saját szolgáltatás fenntartásához szükséges elegendő forrással.

B. Műsorszórók

Az államoknak megfelelő követelményeket kell meghatározniuk az állami vagy közszolgálati műsorszórók számára a kisebbségi nyelven készülő műsorokat illetően.

Az államoknak mérlegelniük kell kedvező (pénzügyi vagy egyéb) feltételek megteremtését a magántulajdonú kisebbségi műsorszórás ösztönzésére. Ezt engedélyek kiadásával, többek között pályázati kiírásokkal vagy a jelentkező kérelmének kedvező elbírálásával lehet elérni. Az államok azt a megoldást is választhatják, hogy mentesítik a kisebbségi nyelveken sugárzó műsorszórókat a versenyjogi rendelkezések hatálya alól, vagy különleges rendszereket hoznak létre, amelyekkel elengedik ezen műsorszóró szervezetek bizonyos adminisztratív terheit.

Ott, ahol nincs magántulajdonban levő kisebbségi nyelvű műsorszórás, az államoknak a szükséges módon fokozottan támogatniuk kell ezek létrejöttét.

C. Műsorszerkesztés

Az államoknak biztosítaniuk kell, hogy a kisebbségi nyelven történő műsorszórásra elkülönített adásidő mennyisége és ütemezése tükrözze a nemzeti kisebbség létszámát és koncentrációját és feleljen meg igényeiknek és érdekeiknek.

Át kell gondolni továbbá, hogy a kis létszámú kisebbségek számára mennyi az a minimális adásidő és mi annak megfelelő elosztása, amely szükséges a saját nyelven történő műsorszóráshoz való tényleges hozzáféréshez.

Ezt engedélyezéssel, többek között a kisebbségi műsorszórás hosszának és időszakainak meghatározásával lehet elérni.

16. Közfinszírozás

Az államoknak át kell gondolniuk a kisebbségi nyelvű műsorszórás pénzügyi támogatását. Ez közvetlen adományokkal, kedvező finanszírozási vagy adórendszerrel, az engedély kiállítása vagy módosítása során befizetendő bizonyos díjak elengedésével érhető el. A tényleges egyenlőség szavatolásához a lélekszámukat tekintve kisebb közösségek műsorszóróinak a kisebbség létszámához képest aránytalanul több támogatásra vagy segítségre lehet szüksége, mint ami a meglévő forrásból százalékosan járna. Az államoknak ösztönözniük és segíteniük kell, pénzügyi támogatás biztosításával is, a kisebbségi nyelveken készült audio és audiovizuális műsorok gyártását és terjesztését.

17. A kisebbségi műsorszórás tárgyi és személyi feltételeinek megteremtése

Az államoknak hozzá kell járulniuk a kisebbségi műsorszórás tárgyi és személyi feltételeinek megteremtéséhez. Ennek lehetséges módja a kisebbségi nyelven készült produkciók hazai és külföldi terjesztéséhez való műszaki segítségnyújtás, valamint a határokon átnyúló kisebbségi nyelvű műsorszórás elősegítése. Emellett az államoknak át kell tekinteniük szerepvállalásukat a kisebbségi műsorszórás szakembereinek oktatásában és továbbképzésében.

Indoklás

1. A véleménynyilvánítás szabadságának joga a nemzetközi emberjogi védelem sarokköve. Magában foglalja azt a jogot, hogy mindenki a hatóságok befolyásolásától mentesen és az országhatárokon való tekintet nélkül információhoz juthasson, és azt továbbíthasson. Ezt tartalmazza az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának (UDHR) (1948) 19. cikke, a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Konvenciójának (ICCPR) (1966) 19. cikke, és az Emberi Jogok Védelméről és az Alapvető Szabadságjogokról szóló Konvenció (ECHR) (1950) 10. cikke.

Az ICCPR 19. cikkének 2. és 3. pontjában például a következő áll:

2. Mindenkinek joga van a szabad véleménynyilvánításra; ez a jog magában foglalja mindenfajta adat és gondolat határokon való tekintet nélküli – szóban, írásban, nyomtatásban, művészi formában vagy bármilyen más tetszés szerinti módon történő – keresésének, megismerésének és terjesztésének a szabadságát is.
3. Az e cikk 2. bekezdésében meghatározott jogok gyakorlása különleges kötelezettségekkel és felelősséggel jár. Ennélfogva az bizonyos korlátozásoknak vethető alá, ezek azonban csak olyanok lehetnek, amelyeket a törvény kifejezetten megállapít és amelyek
 - a) mások jogainak vagy jó hírnevének tiszteletben tartása, illetőleg
 - b) az állambiztonság, a közrend, a közegészség vagy a közérdekek védelme érdekében szükségesek.

Az ENSZ Emberjogi Bizottsága, amelyet az ICCPR megvalósításának ellenőrzésére hoztak létre, 10. számú Általános Megjegyzésében (1983) világossá tet-

te, hogy a véleménynyilvánítás szabadságának a 19. cikkben leírt joga magában foglalja nemcsak a bármiféle adat és gondolat keresésének és megismerésének jogát, hanem azt is, hogy az bármelyik médiában megvalósuljon.

Ami az ECHR-t illeti, az Emberi Jogok Európai Bírósága az Oberschlick contra Ausztria ügyben (1991. május 22-i ítélet, Series A, N.: 204, 57.§) és az Autronic AG contra Svájc ügyben (1990. május 22-i ítélet, Series A, N.: 178, 47.§) arra az álláspontra jutott, hogy a 10. cikk nem csak a gondolatok és információk tartalmát védi, hanem azt a formát is, amelyben azok továbbításra kerültek.

Az EBEÉ/EBESZ iratai közül az 1990-es Emberi dimenzióval foglalkozó koppenhágai konferencia dokumentuma kimondja, hogy mindenkinek joga van a szólásszabadsághoz, beleértve a kommunikációhoz való jogot. Ez a jog magában foglalja a véleményformálás, az információ és eszmék befogadása és átadása szabadságát a közhatóságok általi beavatkozástól mentesen, valamint a határokrá való tekintet nélkül. E jog gyakorlása csak olyan korlátozásoknak vethető alá, amelyeket törvény határoz meg, és amelyek megfelelnek a nemzetközi normáknak. Így például, semmilyen korlátozást nem érvényesítenek bármely fajta dokumentum sokszorosítására szolgáló eszközök igénybevétele és használata tekintetében, amennyiben tiszteletben tartják a szellemi alkotásokhoz fűződő jogokat, beleértve a kiadói jogot.

A Koppenhágai Dokumentum szerint a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeknek joguk van ahhoz, hogy szabadon kifejezzék, megőrizték és fejlesszék etnikai, kulturális, nyelvi vagy vallási identitásukat, hogy az akaratuk elleni minden asszimilációs kísérlettől mentesen fenntartsák és fejlesszék kultúrájukat minden tekintetben. Joguk van különösen:

- anyanyelvük szabad használatához a magánéletben és a közéletben (32.1.);
- az anyanyelven történő információterjesztéshez, az információhoz jutáshoz és az információcseréhez (32 (5));

A Handyside contra Egyesült Királyság ügyben (1976. december 7-i ítélet Series A, N.: 24 49. §) az Európai Emberjogi Bíróság az ECHR 10. cikkének következő interpretációját adta: „A véleménynyilvánítás szabadsága jelenti a [demokratikus] társadalom egyik lényeges alapját, egyik alapfeltétele haladásának és minden egyes ember fejlődésének. A 10 cikk 2. paragrafusának tárgyát nem csak az olyan 'információra' vagy 'gondolatokra' kell alkalmazni, amelyek fogadtatása kedvező, vagy amelyeket inoffenzívnek, vagy semlegesnek tartanak, hanem azokra is, amelyek támadják, megrázzák, vagy zavarják az államot, vagy a lakosság bármely részét. Ezek a pluralizmus, a tolerancia és a felvilágosult gondolkodás követelményei, amelyek nélkül nincs 'demokratikus társadalom'. Ez azt jelenti, többek között, hogy minden 'formalitás', 'feltétel', 'megszorítás' vagy 'büntetés', amelyet ezen a területen meg/kiszabnak, arányos kell legyen a követendő legitím céllal.”

2. A Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (ICESCR) (1966.) 15(a) cikke alatt a részt vevő országok elismerték mindenki

jogát ahhoz, hogy részt vegyen a kulturális életben. Az ICCPR 27. cikke védi többek között a nyelvi kisebbségekhez tartozók azon jogát, hogy saját kultúrájuk legyen, vagy saját nyelvüket használják a közösségükön belül a csoport más tagjaival. (27. cikk „Olyan államokban, ahol nemzeti, vallási vagy nyelvi kisebbségek élnek, az ilyen kisebbségekhez tartozó személyektől nem lehet megtagadni azt a jogot, hogy csoportjuk más tagjaival együttesen saját kultúrájuk legyen, hogy saját vallásukat vallják és gyakorolják, vagy hogy saját nyelvüket használják.” *a ford.*)

A kulturális és nyelvi sokszínűséget tükröző pluralizmus biztosítása és védelme a műsorszóró médiában a véleménynyilvánítás szabadságának szükséges összetevője. Az UNESCO 2001-es Kulturális Sokszínűségről szóló Egyetemes Nyilatkozata 2. cikkének megfelelően a kulturális pluralizmust lehetővé tevő intézkedések juttatják kifejezésre a valódi kulturális változatosság. A Nyilatkozat 6. cikke megjegyzi, hogy a kulturális sokszínűség többek között a véleménynyilvánítás szabadsága, a médiapluralizmus és a többnyelvűség által garantálható.

Az Informationsverein Lenthia és Mások contra Ausztria ügyben (1993. november 24-i ítélet, Series A, N.: 276) az Európai Emberjogi Bíróság hangsúlyozta a pluralizmus fontosságát a véleménynyilvánítás szabadsága tekintetében. Ebben az ügyben a Bíróság meghatározta (a 38. paragrafusban), hogy a köz azon jogosultsága, hogy a közérdekű adatokhoz és információhoz hozzájusson, nem teljesíthető sikeresen másképp, csak ha az benne gyökerezik a pluralizmus elvében, amelynek végső garanciája az állam. Ez a megfigyelés különösen igaz az audiovizuális média tekintetében, amelynek programjait gyakran széles körben sugározzák. Ugyanígy az Európa Tanács 1994-es Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezménye (Keretegyezmény) 9. cikk 4. bekezdése elvárja a Felektől, hogy „alkalmazzanak megfelelő intézkedéseket, hogy a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek számára megkönnyítsék a médiához való hozzáférhetőséget, valamint, hogy előmozdítsák a toleranciát és lehetővé tegyék a kulturális pluralizmust”.

Továbbá az 1989-es (2002-ben módosított) Határokat Átlépő Televíziózásról szóló Európai Egyezmény (ECTT) 10. cikke felszólítja a Feleket, hogy kíséreljék meg a média-pluralizmus veszélyeztetésének elkerülését. Az Európa Tanács Miniszteri Tanácsának 1982-ben a Véleménynyilvánítás és Információ Szabadságáról elfogadott Nyilatkozatának II. d. cikke annak a célnak az elérését tűzi ki, hogy létezzen a független és autonóm médiának széles választéka, amely lehetővé teszi az eszmék és vélemények sokszínűségének visszatükrözését.

Az EBESZ-tagországok a Krakkói Dokumentum 6.2. paragrafusában meggyőződésüket fejezték ki, hogy a magánszektorban működő különböző műsorszolgáltatók „elősegítik a pluralizmus és a művészi és kulturális kifejezés szabadságának biztosítását”.

3. Az államok azon kötelességét, hogy védjék a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek nyelvi (és más) önazonosságát, egy sor nemzetközi dokumentum és az Európai Emberjogi Bíróság ítékezése magában foglalja.

Különösen meghatározó az ENSZ 1992-es Nyilatkozata a nemzeti vagy etni-

kai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól (ENSZ Kisebbségi Nyilatkozata) 1. cikke:

1. Az államok a saját területükön védik a kisebbségek létezését és nemzeti vagy etnikai, kulturális, vallási és nyelvi identitását, valamint ösztönzik ezen identitás előmozdításának feltételeit.

2. Az államok megfelelő törvényhozási és egyéb intézkedéseket fogadnak el a célok megvalósítása érdekében.

A 4(2). cikk továbbá kiköti, hogy „az államok intézkedéseket foganatosítanak a kisebbséghez tartozó személyeknek a sajátosságaik kifejezéséhez és kultúrájuk, nyelvük, vallásuk, hagyományaik és szokásaik fejlesztéséhez szükséges kedvező feltételek kialakítására, kivéve ahol a sajátos gyakorlatok sértik a nemzeti jogot és ellentétesek a nemzetközi normákkal”.

Az 1989-ben elfogadott ENSZ Egyezmény a gyermek jogairól 17 (a). cikke arra szólítja fel a Feleket, hogy mozdítsák elő, hogy a „tömegtájékoztatási eszközök” — az Egyezmény oktatási célkitűzésének megfelelően, beleértve a gyermek saját kulturális és nyelvi önazonossága iránti tiszteletének fejlesztését a 29. cikk szellemének megfelelően — „a gyermek számára szociális és kulturális szempontból hasznos tájékoztatást és anyagokat terjesszenek”.

A Keretegyezmény visszhangként ismétli meg ezeket az előírásokat. A Keretegyezmény Preambulumában megállapítja, hogy a plurális és valóban demokratikus társadalomnak nem csak tiszteletben kell tartania minden, nemzeti kisebbséghez tartozó személy nyelvi önazonosságát, de „megfelelő feltételeket is kell teremtenie a számára, hogy kifejezhesse, megőrizhesse és fejleszthesse ezt az identitást”.

Ugyanezen dokumentum 5 (1). cikke határozottan a Felekre helyezi azt a kötelezettséget, hogy a szükséges feltételek megteremtése révén támogassák a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeket „identitásuk alapvető elemeinek megőrzésében”, beleértve nyelvüket. Az EBESZ résztvevő országai elkötelezték, hogy védjék többek között a nemzeti kisebbséghez tartozók nyelvi önazonosságát, összhangban az Európai Biztonsági és Együttműködési Konferencia 1986 – 89-es Bécsi Utóértekezletének 1989-es Záró Okmányával (Bécsi Dokumentum, Elvek, 19.§), a Koppenhágai Dokumentummal (32. és 33.§) és az EBEÉ Nemzeti Kisebbségekkel foglalkozó Genfi Szakértői Értekezletének 1991-es Jelentésével (Genfi Dokumentum, III. és VII. fejezet).

4. A nyelvi alapon történő diszkrimináció tilalma a nemzetközi emberi jogok alapvetése. Azon nemzetközi jogi eszközök, amelyek a nyelvi alapon történő diszkrimináció tilalmát kimondják, a következők:

Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata (2. cikk): Mindenki, bármely megkülönböztetésre, nevezetesen fajra, színre, nemre, nyelvre, vallásra, politikai vagy bármely más véleményre, nemzeti vagy társadalmi eredetre, vagyonna, születésre, vagy bármely más körülményre való tekintet nélkül hivatkozhat a jelen Nyilatkozatban kinyilvánított összes jogokra és szabadságokra.

A Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 2(2) cikk: Az Egyezségokmányban részes államok kötelezik magukat arra, hogy

biztosítják az Egyezségokmányban rögzített jogoknak fajra, színre, nemre, nyelvre, vallásra, politikai vagy bármely más véleményre, nemzeti vagy társadalmi származásra, vagyoni helyzetre, születésre, vagy minden egyéb helyzetre tekintet nélkül való gyakorlását.

A Nyilatkozat a nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól 2(1) cikk: A nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyeknek (a továbbiakban: a kisebbségekhez tartozó személyeknek) joguk van szabadon és beavatkozás vagy bármilyenfajta megkülönböztetés nélkül — mind a magánéletben, mind nyilvánosan — élvezni saját kultúrájukat, hirdetni és gyakorolni saját vallásukat, valamint használni saját nyelvüket.

Egyezmény az Emberi Jogok és Alapvető Szabadságok Védelméről 14. cikk és a 12. számú Jegyzőkönyv 1. cikk: A jelen Egyezményben meghatározott jogok és szabadságok gyakorlását minden megkülönböztetés, például nem, faj, szín, nyelv, vallás, politikai vagy egyéb vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, nemzeti kisebbséghez tartozás, vagyoni helyzet, születés szerinti vagy egyéb helyzet alapján történő diszkrimináció nélkül kell biztosítani.

Valamint az Európai Unió 2000-es Alapjogi Kartája (21. cikk).

1. Tilos bármiféle megkülönböztetés nem, faj, bőrszín, etnikai vagy társadalmi eredet, genetikai jellegzetesség, nyelv, vallás, vagy hit politikai, vagy más meggyőződés, nemzeti kisebbséghez tartozás, tulajdon, származás, fogyatékoság, kor, vagy szexuális irányultság alapján.
2. Az Európai Közösséget alapító Szerződés és az Európai Unióról szóló Szerződés alkalmazási körében és az említett szerződések különleges rendelkezéseinek sérelme nélkül, a nemzeti hovatartozás alapján történő bármiféle megkülönböztetés tilos.

Az EBESZ dokumentumai között hasonló állásfoglalások jelennek meg az 1975-ös Helsinki Záró Okmányban (VII. elvek) és a Bécsi Dokumentumban (Elvek, 13.7.§), miközben a Koppenhágai Dokumentum tilt „bármiféle diszkriminációt” (5.9.§).

A diszkriminációmentesség elve magában foglalja azt a kötelezettséget, hogy különbözően kell kezelni a különböző helyzetben lévő személyeket, hogy a tényleges egyenlőség elérhetővé váljon.

A Bécsi Dokumentum 19. §-a (az Elvek címszó alatt), például, arra szólítja fel az EBESZ részt vevő országait, hogy biztosítsák a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek „teljes egyenlőségét”. Amennyiben a bánásmód különböző, úgy az nem lehet diszkriminatív, indokolt és objektív kritériumokon kell hogy alapuljon, legitim célt kell szolgálgjon és ésszerűen arányos kapcsolatot kell mutatnia a különböző bánásmód és a követett cél között. Ezt az elvet megvitatta az ENSZ Emberjogi Bizottsága a Diszkriminációmentességről szóló 18. Általános Megjegyzésében (1989) és az Európai Emberjogi Bíróság is, különösen a nyelvi jogokkal kapcsolatban a nagy jelentőségű Belga Nyelvi ügyben hozott döntésében (1968. július 23-i ítélet, Series A, N.:6.).

A diszkriminációmentesség elve magában foglalja olyan különleges és konk-

rét intézkedések lehetséges használatát, amelyek célja, hogy előmozdítsák és elérjék a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek de facto egyenlőségét. Ez a koncepció hangsúlyozottan jelenik meg a Faji Megkülönböztetés Minden Formájának Megszüntetéséről szóló 1965-ös Nemzetközi ENSZ Egyezmény 3. és 4. cikkében és a Nők Elleni Diszkrimináció Megszüntetéséről szóló 1979-es Konvencióban. A Koppenhágai Dokumentum 31.§-ban az EBESZ részt vevő országok kinyilatkoztatták, hogy „– ahol szükséges – különös intézkedéseket fogadnak el a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeknek az emberi jogok és alapvető szabadságok gyakorlása terén a többi állampolgárral való teljes körű egyenlőségük biztosítása céljából”. Az ENSZ Kisebbségi Nyilatkozatának 4(1) cikke hasonlóan kiköti, hogy az államok „– ahol szükséges – intézkedéseket tesznek annak biztosítására, hogy a kisebbségekhez tartozó személyek bármilyen megkülönböztetés nélkül és a törvény előtti teljes egyenlőségben teljeskörűen és hatékonyan gyakorolhassák minden emberi jogukat és alapvető szabadságukat”.

A Keretegyezmény 4(2) cikke felszólítja a Feleket, hogy tegyenek megfelelő intézkedéseket, hogy előmozdítsák a nemzeti kisebbségekhez tartozók teljes és hatékony egyenlőségét, és e tekintetben kellő figyelmet fordítsanak ezen személyek sajátos körülményeire. Az 1992-es Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartája (Európai Nyelvi Karta) 7(2) cikke határozottan kimondja, hogy a kisebbségi nyelvek egyenlőségét előmozdító intézkedések nem minősülhetnek hátrányos megkülönböztetésnek.

II. Intézkedés(ek)

5. Az EBESZ részt vevő országai védik a területükön élő nemzeti kisebbségek nyelvi és más önazonosságát és **megteremtik** ezen identitás előmozdításának **feltételeit** (Koppenhágai Dokumentum – 33.§). A Keretegyezmény lényegében ugyanezt a kötelezettséget írja elő 5(1) cikkében. A Keretegyezmény 9(4) cikke szintén azt várja el a Felektől, hogy „megfelelő intézkedéseket alkalmazva a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek számára megkönnyítsék a médiához való hozzáférést, valamint, hogy előmozdítsák a toleranciát és lehetővé tegyék a kulturális pluralizmust”. Az Európai Nyelvi Karta 7(1) cikke azt várja el a Felektől, hogy „politikájukat, jogalkotásukat és gyakorlatukat alapozzák”, többek között, a regionális vagy kisebbségi nyelvek megóvása érdekében, azok fejlesztését szolgáló, határozott támogató lépések szükségességére”, „a regionális vagy kisebbségi nyelvek magánéletben és közéletben, (...) szóban való használatának megkönnyítésére és/vagy bátorítására”.

A 7(3) cikkben a Felek vállalják, hogy a tömegtájékoztatási eszközöket bátorítják az „ország összes nyelvi csoportjai közötti kölcsönös megértés” elősegítésére. Az Egyezmény a Gyermek Jogairól 17(d) cikke kimondja, hogy az Egyezményben részes államok „előmozdítják, hogy a tömegtájékoztatási eszközök különösen vegyék figyelembe az őslakossághoz, illetőleg a kisebbségi csoportokhoz tartozó gyermekek nyelvi szükségleteit”.

Az EBESZ részt vevő országai vállalták, hogy megteremtik a feltételeket a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek esélyegyenlőségéhez a közéletben, a gazdasági tevékenységekben és a társadalom építésében való hatékony részvételükhöz (Bécsi Dokumentum, IV. Fejezet). A Keretegyezmény 15. cikke kimondja, hogy „a Felek megteremtik a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek számára a kulturális, társadalmi és gazdasági életben, valamint közügyekben, különösképpen az őket érintőkben való **hatékony részvétel** elengedhetetlen feltételeit”.

A Koppenhágai Dokumentum 33. §-ában az EBESZ részt vevő országai vállalták, hogy amikor intézkedéseket fogadnak el, többek között, a nemzeti kisebbségek nyelvi önazonosságának védelme érdekében, „megfelelő konzultációkat folytatnak, beleértve az ezen kisebbségek szervezeteivel és egyesületeivel való kapcsolattartást is, minden állam döntéshozatali eljárásának megfelelően”.

A Genfi Dokumentum III. Fejezetében az EBESZ részt vevő államai elismerték, hogy a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek vagy képviselőik megfelelő demokratikus részvétele a döntéshozatali vagy konzultatív testületekben, a közéletben való hatékony részvétel egyik fontos eleme.

Az Európai Nyelvi Karta 11(3) cikke arra szólítja fel a Feleket, hogy gondoskodjanak a kisebbségi nyelveket használók érdekeinek képviseléről, vagy tekintetbe vételéről a tömegtájékoztatási eszközök vezető testületeiben.

6. **A független vezető testületek** szükségessége a demokrácia és a jó (köz)igazgatás elvéből, valamint a jó nemzetközi gyakorlatból vezethető le. Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának R99 (1) Ajánlása a Tagországokhoz a Média-pluralizmus Előmozdításával kapcsolatban megjegyzi, hogy „a privát műsorszórók engedélyeinek kiadásáért felelős nemzeti testületeknek tevékenységük folyamán figyelmet kell fordítaniuk a pluralizmusra” (Melléklet, I rész, A tulajdon szabályozása: műsorszórás és sajtó). Még kifejezettebben, az 1998-as, A Nemzeti Kisebbségek Nyelvi Jogairól Szóló Oslói Ajánlások 10. pontja kimondja, hogy „a közszolgálati médiának a műsor-összeállítás tartalmát és beállítottságát felügyelő szerkesztőségei függetlenek kell, hogy legyenek, és tevékenységükbe be kell vonniuk nemzeti kisebbségekhez tartozó független személyeket is”.

7. Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának a tagállamokhoz a Közszolgálati Műsorszórók Függetlenségének Biztosításáról Szóló R 96 (10) Ajánlása a **közszolgálati műsorszórók** szerepét hangsúlyozza, mint „a pluralista kommunikáció egyik lényeges faktorát, amely mindenki számára hozzáférhető mind országos, mind regionális szinten, egy alapvetően átfogó műsorszolgáltatáson keresztül, amely magában foglalja az információt, az oktatást, a kultúrát és a szórakozást. A közszolgálati műsorszórók szerepét a minőségi és kiegyensúlyozott műsorszolgáltatásban elismerte az Európai Emberjogi Bíróság például a Lenthia Ügyben (33. §). Az Európai Nyelvi Karta hangsúlyozottan említi meg a 11(1) cikkben, hogy azon műsorszórók, amelyek „közszolgálati feladatot” teljesítenek, figyelembe kell venniük a kisebbségi nyelvek használóinak szükségleteit. Az Eu-

rópa Tanács Miniszteri Bizottságának 2003-as R9-es Ajánlása a tagállamokhoz hangsúlyozza, hogy a közszolgálati műsorszóróknak az a szerepe a demokratikus társadalomban, hogy támogassák „a demokratikus társadalom politikai, jogi és társadalmi szerkezetének alapvető értékeit, különösen az emberi jogok, a kultúra és politikai pluralizmus tiszteletét”.

Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága szerint „amikor a közszolgálati műsorszórók ténylegesen hozzájárulnak a tolerancia és egyetértés kultúrájának erősítéséhez, a tömegtájékoztató média egészében válik potenciális erővé, amely megteremti azt a hangulatot, amelyben az intolerancia (kifogásolhatóvá) visszatapasztathatóvá válik”. [Melléklet az R (97) 21-es Ajánlásokhoz a Médiairól és a Tolerancia Kultúrájáról, 5. fejezet.] Az R (99) 1-es az Új Kommunikációs és Információs Szolgáltatásokat illető Egyetemes Közösségi Szolgáltatásról szóló Ajánlásokban a Miniszteri Bizottság rámutat a hatóságok és a privát szektor együttműködésének az új kommunikációs és információs szolgáltatásokat használók javát szolgáló – egymást erősítő – hatására.

8. A nemzeti kisebbségekhez tartozók azon lehetőségét, hogy műsorszóró médiát alapítsanak és üzemeltessenek saját nyelvükön, a Keretegyezmény 9(3) cikke garantálja. Az Európai Nyelvi Karta 11. cikke részletezi azokat az alternatívákat, amelyeket a Felek követhetnek, hogy megvalósítsák a nyelvi kisebbségek e lehetőségeit.

III. Szabályozás

9. A Műsorszóró média szabályozásának összhangban kell lennie az Irányelvekben felsorolt fő elvekkel, így a véleménynyilvánítás szabadságával, a kulturális és nyelvi sokszínűséget védő kisebbségi nyelvű műsorszórással, valamint a diszkrimináció nélküli nyelvi önazonosság védelmével.

Azon szabályozás, amely gátolja a véleménynyilvánítás szabadságának jogát, az ICCPR 19(3) cikkének és az ECHR 10(2) cikkének hatálya alá tartozik, amelyek közül az utóbbi részben kiköti, hogy nem korlátozható ezen szabadságok gyakorlása másként, csak „ahogyan azt a törvény meghatározza, és szükségesek egy demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság, a területi sértetlenség, a közbiztonság, a zavargás vagy bűnözés megelőzése, a közegészség vagy az erkölcsök védelme, mások jó hírneve vagy jogai védelme, a bizalmas értesülések közlésének megakadályozása, a bíróságok tekintélyének és pártatlanságának fenntartása céljából”. Az ECHR 10(1) cikkének értelmében az engedélyezés a média-szabályozás egyik lehetséges módja lehet. A Keretegyezmény 9(2) cikke kimondja, hogy a véleménynyilvánítás szabadsága és a nemzeti kisebbségek média-hozzáférése tekintetében a Felek megkövetelhetik „a rádió- és televízió-sugárzás, vagy mozivállalkozás engedélyezését diszkrimináció mentesen és objektív kritériumok alapján”.

Az EBESZ-en belül mind a Krakkói Dokumentumban (6.1 §) mind a Bécsi Dokumentum Jelentésében (VII. fejezet) a résztvevő országok hozzájárultak

ahhoz, hogy a műsorszórási médiát csak a törvény által leírt módon és a nemzetközi sztenderdekkel összhangban szabályozzák.

10. Az EBESZ részt vevő országai elismerik a nemzeti kisebbségekhez tartozó személy jogát, hogy „információt anyanyelvén terjesszen, ahhoz hozzájusson és cseréljen” (Bécsi Dokumentum, Együttműködés Humanitárius és Más Területen, Emberi Kapcsolatok 45.§; Koppenhágai Dokumentum, 32.5§).

Ez a jog nem csorbítható **engedélyezéssel vagy más jellegű szabályozással**.

Az Európai Emberi Jogi Bíróság a Verein Alternatives Lokalradio Bern contra Svájc ügyben a megengedhetőségről (alkalmazhatóságról) hozott döntésében (1986. október 16., N.: 10746/84) idézve a Handyside ítéletet, kimondta, hogy egy engedélyezési rendszernek tisztelni kell a pluralizmus, a tolerancia és a felvilágosultság elvárásait. A Bíróság megmagyarázta, hogy ez magában foglalja a műsorszórási nyelvét is:

(...) Egy műsorszórási engedély elutasítása az Európai Egyezmény 10. és 14. cikke szerint problémát vehet fel különleges körülmények között. Ilyen probléma keletkezhet például, ha az engedély elutasításának következményeként, egy adott területen a lakosság jelentős hányadát megfosztották az anyanyelvükön folyó műsorszolgáltatástól.

A magánkézben lévő médiát illetően az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése a Véleménynyilvánítás Szabadsága az Európai Médiában című 1598. Ajánlásának (2003) 17 (vi) §-ban szorgalmazta, hogy a tagországok „töröljék el a kisebbségi nyelvű magán-műsorszórási létrehozására és működtetésére vonatkozó megszorításokat”.

11. **Bármilyen szabályozás arányossága** tekintetében az Európai Emberi Jogi Bíróság következetesen (folyamatosan, többször) találta úgy, hogy az ECHR 10. cikke elvárja, hogy a műsorszórási szabályozása legitim célt kövessen és legyen arányos ezzel a céllal.

A Lenthia Ügy 32. §-ában a Bíróság a megfelelő szabályozás nem technikai jellegű szempontjait a következőképpen sorolta fel: „a javasolt állomás jellege és célja, annak országos, regionális vagy helyi szintű potenciális közönsége, a speciális közönség jogai és szükségletei és a nemzetközi jogi eszközökből származó kötelezettségek”. A Tele 1 Privatfernsehgesellschaft MBH contra Ausztria ügyben hozott döntésében (2000. szeptember 21. N.: 32240/96. 39 – 40 §) a Bíróság úgy találta, hogy a célközönség nagysága és az alternatív (például kábeltelevíziós) műsorszolgáltatáshoz való hozzáférés mérvadó tényezők a korlátozások arányának megállapításához. A Verein Alternatives Ügyben a Bíróság pontosította, hogy politikai körülmények — „mint a kulturális és nyelvi pluralizmus, a sík és hegyvidéki régiók közti egyensúly és a kiegyensúlyozott szövetségi politika” — szintén figyelembe vehetők a szabályozás arányosságának megítélésékor.

12. Az audiovizuális munkák fordítása, szinkronizálása, utószinkronizálása és feliratozása kisebbségi nyelveken, vagy kisebbségi nyelvekre összeegyeztethető

kell legyen a véleménynyilvánítás szabadságával, hozzá kell járuljanak a kisebbségvédelemmel kapcsolatos nemzetközi kötelezettségek teljesítéséhez éppúgy, mint az egyetértés, a tolerancia és a barátság erősítéséhez a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek és az állam többségi lakossága között. A szabályozás nem akadályozhatja a kisebbségi nyelvű műsorszórást, vagy annak vételét. Az Európai Nyelvi Karta 12. cikke elvárja a Felektől, hogy segítsék elő a regionális vagy kisebbségi nyelveken készült munkák megismerését a fordítások, a szinkronizálás, az utószinkronizálás és a feliratozás segítségével és fejlesztésével, és amennyiben szükséges, hozzanak létre, támogassanak és finanszírozzanak fordítói szolgáltatásokat és terminológiai kutatásokat.

13. Az ICCPR és az ECHR garantálja a véleménynyilvánítás szabadságát a „határokon való tekintet nélkül”. A határokon átnyúló műsorszórás szabad vétele egyik aspektusa a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek azon jogának, hogy szabad és békés kapcsolatokat hozzanak létre és tartsanak fenn a határokon keresztül azokkal, akikkel etnikai, kulturális, nyelvi vagy vallási önazonosságukban, vagy közös kulturális örökségben osztoznak, amint ezt a Keretegyezmény 17. cikke és hasonló szavakkal a Koppenhágai Dokumentum 32(4) §-a kimondja.

A Határokat Átlépő Televíziózásról Szóló Európai Egyezmény (ECTT) 4. cikke kijelenti, részben, hogy a Feleknek „biztosítaniuk kell a vétel szabadságát, és területükön nem korlátozzák a jelen Egyezmény rendelkezéseinek megfelelő műsorok továbbközvetítését”. Továbbá, az Európai Nyelvi Karta 11(2) cikke, miközben megengedi a szabályozást, kijelenti, hogy „a Felek vállalják, hogy biztosítják a szomszédos országokból egy regionális vagy kisebbségi nyelvel azonos vagy hasonló nyelven készült rádió- és televízióadás közvetlen vételének szabadságát, és nem támasztanak akadályokat a szomszédos országok ilyen nyelvű rádió- és televízióadásainak tovább sugárzása elé.”

Végezetül, az az elv, hogy a határokon átnyúló műsorszórás nem váltja ki az állam azon kötelességét, hogy mozdítsa elő a hazai műsorszórást, a Keretegyezmény 9. cikkéből származtatható. A Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága szerint „a szomszédos országok (...) műsorainak elérhetősége nem hátrítja el a nemzeti kisebbségeket érintő hazai témájú és a kisebbségek nyelvén történő műsorszerkesztés szükségességét” (2002 Vélemény Albániáról, 50.§). Még részletesebben, a Nemzeti Kisebbségek Nyelvi Jogairól szóló Oslói Ajánlások 11. javaslatja megfogalmazza, hogy „A külföldi média elérhetőségét nem szabad indokolatlanul korlátozni. Az ilyen hozzáférhetőség nem szolgálhat alapul arra, hogy csökkentsek az adott állam közzolgálati médiája által sugárzott kisebbségi műsoridőt.”

IV. A Kisebbségi Nyelvek Támogatása

14. Azt az elvet, hogy az államnak támogatnia kell a kisebbségi nyelveken történő műsorszórást, több nemzetközi dokumentum kifejezi. Az ICCPR 27. cikke alapján a Felek kötelesek biztosítani a kisebbségek tényleges joggyakorlását és olyan

pozitív intézkedéseket eszközölni, amelyek által védhetővé válik a kisebbségi csoportok tagjainak kulturális és nyelvi joggyakorlása és fejlesztése. Az ENSZ Kisebbségi Nyilatkozata 4(1). cikkében az áll, hogy „az államok – ahol szükséges – intézkedéseket tesznek annak biztosítására, hogy a kisebbségekhez tartozó személyek bármilyen megkülönböztetés nélkül és a törvény előtti teljes egyenlőségben és hatékonyan gyakorolhassák minden emberi jogukat és alapvető szabadságukat”. A Keretegyezmény 6(1) cikkében az áll, hogy a Felek előmozdítják a kölcsönös tiszteletet, megértést és együttműködést” „tekintet nélkül” a személyek „nyelvi identitására” *többek között* a „média területén”. Az Európai Nyelvi Karta 7(1) cikkében kimondja, hogy a Felek egyetértenek a „regionális vagy kisebbségi nyelvek megóvása érdekében azok fejlesztését szolgáló, határozott támogatató lépések megtételének szükségességében”. A Határokat Átlépő Televíziózásról Szóló Európai Egyezmény 10(3) cikkében „a Felek vállalják, hogy együtt keresik meg a legmegfelelőbb eszközöket és eljárásokat annak érdekében, hogy a műsorszolgáltatók közötti mindennemű megkülönböztetés nélkül támogathassák az európai gyártási tevékenységet és annak fejlesztését, különösen a csekély audiovizuális gyártási kapacitással rendelkező, illetve korlátozott nyelvetterületű országokban”. Részletesebben, az Európai Nyelvi Karta 11 (1 (a, b, és c) cikke arra szólítja fel a Feleket, hogy biztosítsák, bátorítsák és könnyítsék meg regionális vagy kisebbségi nyelven sugárzó vagy ilyen nyelveken készült műsorokat is programjukba iktató rádió vagy televízió-csatorna működését. Továbbá, az Európai Nyelvi Karta 11(1) (d) cikke arra szólítja fel a Feleket, hogy „ösztönözzék és/vagy könnyítsék meg a regionális vagy kisebbségi nyelvű audiovizuális műalkotások készítését és terjesztését”. A nemzetközi dokumentumok hasonlóképpen rámutatnak a kisebbségi nyelvű műsorszóráshoz való tényleges hozzáférés igényére. A Keretegyezmény, például, 9(4) cikkében a következőképpen fogalmaz: „Jogrendszerük keretében a Felek megfelelő intézkedéseket alkalmaznak, hogy a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek számára megkönnyítsék a médiához való hozzáférhetőséget, valamint, hogy előmozdítsák a toleranciát és lehetővé tegyék a kulturális pluralizmust.”

A 9(1) cikk tiltja a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek hátrányos megkülönböztetését a média hozzáférhetőségben. Az Európai Nyelvi Karta kötelezi a Feleket a 12(1)(a) cikkben, hogy „segítsék elő a (regionális vagy) kisebbségi nyelveken készült műalkotások megismerésének különböző módjait”.

15. Azon elvárások, hogy a kisebbségi nyelvű műsorszóráshoz való tényleges hozzáférhetőséget biztosítva az államok vegyék figyelembe a nemzeti kisebbséghez tartozók létszámát, népsűrűségét és elhelyezkedését, valamint igényeit és érdekeit, segítséget kívánnak nyújtani az államoknak a hozzáférhetőség tényleges egyenlőségének megvalósításában. Az Európai Nyelvi Karta 11(1) cikkében kimondja, hogy „e nyelvek mindegyike helyzetének megfelelően” kell a médiaintézkedéseket kialakítani. A Nemzeti Kisebbségek Nyelvi Jogairól szóló Oslói Ajánlások 9. javaslatában még specifikusabban fogalmazva mondja ki, hogy „a sugárzási idő mennyiségileg és minőségileg meg kell feleljen az illető

kisebbség számarányának, népsűrűségének, valamint sajátos helyzetének és igényeinek”.

A nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek médiához való hozzáféréseinek megkönnyítésekor a Keretegyezmény elvárja a Felektől, hogy mozdítsák elő a toleranciát és tegyék lehetővé a kulturális pluralizmust (9(4) cikk), valamint mozdítsák elő a kölcsönös tiszteletet, megértést és együttműködést az emberek között (6 (1) cikk).

Az Európai Nyelvi Karta 7(1) (e) cikke aláhúzza a regionális vagy kisebbségi nyelvet használó csoportok és ugyanannak az államnak azonos vagy hasonló nyelvet használó egyéb csoportjai közötti kapcsolatok megőrzésének és fejlesztésének fontosságát, valamint az állam eltérő nyelveket használó egyéb csoportjai közötti kulturális kapcsolatok létesítésének szükségességét.

Ugyanez a dokumentum hangsúlyozza továbbá olyan eszközök biztosításának szükségességét, melyek lehetővé teszik valamely regionális vagy kisebbségi körzetben lakók, de e nyelvet nem beszélők számára, hogy amennyiben kívánják, el-sajátíthassák e nyelvet (7(1) (g) cikk).

Következésképpen a kisebbségi nyelvű műsorszórásnak egy megfelelő országos szintjét kell felkarolni. Ez különös jelentőséggel bír a szórványban élő kisebbségek számára. Az Irányelvek ezen részének A, B, C alrészei egy nem teljesen kimerítő listáját nyújtják azoknak a követhető megoldásoknak, ahogyan az államok a kisebbségi nyelveket támogathatják a műsorszóró médiában, tükrözik a legjobb gyakorlati tapasztalatokat. Hangsúlyos a kisebbségi nyelven történő közszolgálati műsorszórás létrejöttét lehetővé tevő különös felelősség.

Az 1994-es Közép-európai Kezdeményezés Okmánya a Kisebbségi Jogok Védelméről 19. cikkében többek között kimondja, hogy „Az állami tulajdonban lévő közszolgálati televízió és rádió esetében az államok biztosítják – amennyiben ez indokolt és lehetséges –, hogy a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek rendelkezzenek a tömegtájékoztatási eszközökhöz való szabad hozzáférés jogával, ideértve az ilyen műsoroknak saját nyelvükön való készítését”.

Az EU keretén belül az Amszterdami Szerződéshez tartozó, a Közszolgálati Műsorszórás Rendszere a Tagországokban című 1997. júniusi Jegyzőkönyv megerősíti, hogy „a közszolgálati műsorszórás rendszere a tagállamokban közvetlenül összefügg minden társadalom demokratikus, társadalmi és kulturális igényeivel, valamint a média-pluralizmus megőrzésének igényével”. A magántulajdonú média kisebbségi nyelvű sugárzásának ösztönzése több eszköz útján lehetséges, beleértve az engedélyezést is. Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága javasolta a tagországoknak, hogy „a privát műsorszórák engedélyeinek kiadásáért felelős nemzeti testületeknek tevékenységük folyamán figyelmet kell fordítaniuk a pluralizmusra” [Melléklet Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának R99 (1) Ajánlásához a Média Pluralizmus Előmozdításával kapcsolatban, I. rész, A tulajdon szabályozása: műsorszórás és a sajtó]. Az EBESZ Genfi Dokumentumában, a VII. Fejezetben az elektronikus tömegtájékoztatási eszközök fokozott állami támogatását szorgalmazta, hogy az információközlés során azok programjaikban legyenek tekintettel a nemzeti kisebbségek nyelvi önazonosságára.

16. Az a felszólítás, hogy az államok mérlegeljék a kisebbségi nyelvű műsorszórás pénzügyi támogatását, abból az elvárásból indul ki, hogy a nemzeti kisebbségekhez tartozók a műsorszóró médiához való hozzáféréskor hatékony egyenlőséget kell élvezzenek. A Közép-európai Kezdeményezés Okmánya a Kisebbségi Jogok Védelméről 19. cikke kimondja, hogy „Az államok biztosítják a nemzeti kisebbséghez tartozó személyek azon jogát, hogy a tömegtájékoztatási eszközöket saját nyelvükön használhassák, az idevágó állami rendszabályokkal összhangban és esetleges pénzügyi támogatással”. A diszkriminációmentesség elve megkívánja, hogy a kisebbségi nyelvű műsorszórók az állami médiatámogatás jogos hányadát kapják. Az Európai Nyelvi Karta 11(1) (f) cikke kimondja, hogy „a Felek vagy fedezik a regionális vagy kisebbségi nyelveket használó tömegtájékoztatási eszközök többletköltségeit, ha a jogszabály lehetővé teszi általában a tömegtájékoztatás pénzügyi támogatását”, vagy kiterjesztik a létező pénzügyi támogatási intézkedéseket a regionális vagy kisebbségi nyelvű audiovizuális műalkotásokra. A kisebbségi nyelvű audiovizuális munkák gyártását és forgalmazását illetően az Európai Nyelvi Karta fent említett 11(1) (d) cikke kötelezi a Feleket, hogy „bátorítsák és/vagy megkönnyítsék a regionális vagy kisebbségi nyelvű audiovizuális műalkotások készítését és terjesztését”.

Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának R (93) 5 ajánlásában („amely *Az alacsony audiovizuális gyártással vagy korlátozott földrajzi vagy nyelvi lefedettséggel rendelkező országokból vagy régiókból származó audiovizuális alkotásoknak az európai televíziós piacon történő terjesztésének és sugárzásának segítését célzó tartalmi elvek* címet viseli) a Bizottság kifejezte azon nézetét, hogy a ECHR 10. cikkében leírt szabadságjogokat „az alacsony audiovizuális gyártással vagy korlátozott földrajzi vagy nyelvi lefedettséggel rendelkező országok audiovizuális gyártói ténylegesen akkor gyakorolhatják, ha lehetővé teszik számukra az európai televíziós piachoz való tényleges hozzájutást, hogy munkáikat terjeszthessék”.

Az Európai Unión belül a 97/36/EC Irányelv Preambulumának 31. pontja aláhúzza a független producerek Közösség általi támogatásának igényét „figyelembe véve a tagországok audiovizuális kapacitását, és az Európai Unió kevésbé használt nyelvei védelmének szükségességét”. A „független gyártó fogalmának definíciójakor a tagállamoknak a következő kritériumokat kell megfelelően figyelembe venniük: a gyártó cég tulajdonjoga, az ugyanazon műsorszórónak készített programok mennyisége és a másodlagos jogok tulajdona” (89/552/EEC Bizottsági Irányelvet módosító az Európai Parlament és a Bizottság 1997. június 30-ai Irányelve 97/36/EC A televíziós műsorszóró tevékenységre vonatkozó jogi, szabályozó vagy adminisztratív lépések által lefektetett előírások koordinációja).

17. A kisebbségi nyelvű műsorszórás tárgyi és személyi feltételei megteremtésére és bővítésére vonatkozó elvárás a fent idézett dokumentumok nagy részében kifejezésre jut. Az Európai Nyelvi Karta 11(1) (g) cikke elvárja a Felektől hogy „támogassák a regionális vagy kisebbségi nyelveket használó tömegtájékoztatási eszközök számára újságírók és más szakemberek képzését”.

Romák a médiában – Roma média

Bevezető

A magyarországi roma közösséget napjainkban is sújtó, az államszocialista rendszer bukásával, a rendszerváltás folyamatával párhuzamosan felerősödő kirekesztettség mások mellett a média területén is tetten érhető.

„Aki nincs jelen a médiában, nem létezik a köztudatban címmel” 2002 szeptemberében elkészült az Országos Cigány Önkormányzat Médiakoncepciója (OCÖ Roma Társadalmi Integrációs Program, VIII. fejezet), amely jelentős előrelépésnek tekinthető a korábbi állapothoz képest, mivel az OCÖ 1995-os megalakulása óta nem folytatott szinte semmiféle médiapolitikát. Az előnytelen és haszontalan háttéralkuktól eltekintve az OCÖ nem lépett fel a rendelkezésére álló eszközökkel a romák többségi médiában kialakult helyzetének megváltoztatásáért, és nem tett semmit a roma média fejlődésének felgyorsítása érdekében sem. Eltekintve a Magyar Televízióval és a Magyar Rádióval kötött kevésbé tartalmas, minimális gyakorlati hasznot hozó együttműködési megállapodásoktól, az országos önkormányzat erre a területre, amely rendkívül fontos szereppel bírhat a roma mobilizáció elősegítése során, és hozzájárulhat a cigányság társadalmi integrációjának megvalósításához, semmilyen hatást nem gyakorolt.

El kell mondanunk, hogy a kormányzati szervek részéről sem volt meg mindig a kellő hajlandóság arra, hogy elősegítsék a romák helyzetének pozitív előjelű változását a média területén. Ezen a területen nem tett komoly lépéseket a MeH Romaügyi Államtitkársága, és az Esélyegyenlőségi Kormányhivatal sem. A kormányzati szervek, az OCÖ, a médiumok vezetői, valamint a roma és nem roma mediaszakemberek együttműködése időszerűnek látszik, miután az említett területen mostanáig sok tekintetben nem következett be érdemi változás.

Az alábbiakban röviden vázoljuk, hogy látjuk ma a romák a többségi médiában kialakult helyzetét, a roma szakemberek többségi médiában elfoglalt helyét és ezek milyen hatással vannak a média által kialakított „romaképre”. Vázoljuk továbbá az egyes műsorok helyzetével kapcsolatos észrevételeinket, valamint kísérletet teszünk a fejlődési lehetőségek vázolására, érintve a többségi média roma műsorait, illetve magát a roma kisebbségi médiát.

Mivel a kisebbségi jogok országgyűlési biztosának hivatalból lefolytatott vizsgálata elsősorban a közszolgálati televízióra és rádióra terjed ki, észrevételeink, javaslataink nagyrészt a közszolgálati médiumokat érintik majd. Ezen túl természetesen megkíséreljük megfogalmazni azokat az alternatív megoldási lehetőségeket, amelyek pozitív elmozdulást eredményezhetnek a romák és a média viszonyát illetően.

Közszolgálati médiumok

A tömegkommunikációs csatornák felszabadulása, az állami televízió és rádió közszolgálativá válása, a vonatkozó törvényi szabályozás kialakítása, és az Alkotmány vonatkozó rendelkezései ellenére a kisebbségi jogok a többségi médiában nehézkesen érvényesülnek, illetve részlegesen vagy nagyobb mértékben csorbul a kisebbségeknek azon joga, hogy saját közösségükkel kapcsolatos objektív információkhoz jussanak. A roma közösség számára a kulturális autonómia érvényesítése, a cigány hagyományok ápolása, megőrzése, a roma identitás erősítése olyan világosan megfogalmazott célok, melyek elérését a média – elsősorban a közszolgálati média – által biztosított eszközökkel ma csupán kis mértékben lehet elősegíteni. A legnagyobb létszámú hazai kisebbségről általában nem sikerül érdemi információkat közvetíteni a többségi társadalom felé, mivel a rendelkezésre álló kommunikációs csatornák száma alacsony, és a médiában dolgozó romák nem férnek hozzá a széles rétegekhez szóló, a többségi társadalom romákkal kapcsolatos attitűdjét befolyásolni képes csatornákhöz. A romák médián keresztül történő ábrázolása során az elmúlt évtizedekben – a rendszerváltás előtti hagyományt folytatva – egy határozottan sztereotip, a többség előítéleteit alátámasztó, megerősítő képet alakítottak ki, melynek megváltoztatását merőben gátolta, hogy a roma szakemberek marginális helyzetben voltak és vannak a Magyar Televízióban és a Magyar Rádióban egyaránt, ahogyan az általuk készített műsorok is. Ezt a marginális helyzetet kiválóan jellemzi, hogy a roma műsorok a közszolgálati médiumok struktúrájában szinte láthatatlanok, finanszírozási hátterük nem kielégítő a megfelelő szakmai színvonal és az egyenletes működés biztosítására, nem rendelkeznek kellő önállósággal, és nincs befolyásuk a közszolgálati médiumok roma tematikájú, nem kisebbségi műsorainak szerkezetére, tartalmára, saját információközvetítési lehetőségeik ugyanakkor rendkívül korlátozottak, nem elérhetőek sem a romák, sem pedig a többségi társadalom széles rétegei számára. A roma szakemberek száma a médiában elenyésző, bár kétségtelenül számos fiatal tehetség és néhány tapasztalt, szakmailag kifogástalan újságíró, szerkesztő, műsorkészítő, „médiamunkás” kezdett tevékenykedni a romák között 1990 óta. A közszolgálati média többségi műsorait tekintve nem, vagy csupán elvétve találkozunk olyan cigány szakemberrel, akinek valamiféle beleszólása volna ezen műsorok készítésébe. A roma kisebbségi műsorok szűkös anyagi lehetőségeik miatt nem tudják biztosítani a gyakornokképzést, a fiatal szakemberek nevelését, ami alapvetően gátolja, hogy ezek a fiatalok később bármilyen formában jelen legyenek a többségi műsorok készítése során.

Összességében elmondható, hogy a romák helyzete a közszolgálati médiában katasztrofális, ami hátráltatja, hogy egy árnyaltabb, a valóságot jobban tükröző kép alakuljon ki a társadalomban a cigányokról, gátja az erős roma identitás kialakításának, és akadályozza a romák társadalmi mobilizációját.

Helyzetkép – Magyar Televízió

A közszolgálati médiában (a Magyar Televízióban és a Magyar Rádióban) több-éves hagyománnyal rendelkező roma, illetve roma tematikájú műsorokat tartunk számon. A Magyar Televízió kisebbségi műsorainak blokkjában foglal helyet a *Roma Magazin*, amely egyszerre kultúraközvetítő eszköz és politikai fórum, valamint betölti a szolgáltató műsor szerepét is, míg hivatalosan nem kisebbségi, de roma szakemberek által készített műsorként van jelen a *Provokátor*, amely általában a romák különböző társadalmi (leginkább szociális) problémáival foglalkozik. A műsorok között feltétlenül különbséget kell tennünk abban a tekintetben, hogy a *Provokátor* a televízió külső gyártású műsora, így készítői nagyobb szakmai és pénzügyi függetlenséggel rendelkeznek, ugyanakkor a műsor maga nem kíván a roma kisebbséggel kapcsolatos valamennyi, meghatározó kérdéssel foglalkozni. A továbbiakban tehát elsősorban a *Roma Magazin* helyzetét tárgyaljuk.

A *Roma Magazin* (korábban *Patrin*) minden tekintetben része az MTV hierarchikus struktúrájának, ennek gyakorlatilag legalján helyezkedik el. Helyzete ellenére számos feladatot kíván elvégezni, több-kevesebb sikerrel, mindenképpen elmondható azonban, hogy a romák körében népszerű, közkedvelt, szakmai színvonala a közismert nehézségek ellenére kielégítőnek mondható. Meg kell jegyeznünk, hogy a *Roma Magazin* az egyetlen olyan műsor a közszolgálati televízióban, sőt, általában a magyar vizuális médiában, amely speciálisan romáknak szóló információkat közvetít. Bár más nemzetiségi (kisebbségi) műsortól eltérően több feladatot is el kell látnia, a műsor gyakorlatilag semmilyen tekintetben nem tudott fejlődni az elmúlt évek során, továbbra is marginális helyzetben van a közszolgálati televízióban.

A *Roma Magazin* számára komoly hátrányokat jelent a rövid adásidő, a sugárzás „gyakorisága” (vagyis ritkasága), és a nem megfelelő időszámban való megjelenés. Annak ellenére, hogy a probléma létét több intézmény, szakember, kormányzati és civil szervezet elismerte a közelmúltban, a korábbi OCÖ-vezetésnek, és más érintett szereplőnek sem sikerült megállapodnia az MTV vezetőivel egy komoly, hosszú távú megoldásról.

A *Magazin* struktúrában elfoglalt helyéből adódóan mind szakmai, mind pedig gazdasági értelemben alárendelt, kiszolgáltatott helyzetben van. Jelenleg a kisebbségi műsorok, a regionális és határon túli műsorokkal együtt kapják azt a normatív támogatást, amelynek elosztásáról a televízió Regionális, Kisebbségi és Határon Túli Főszerkesztőségének vezetői döntenek. Az elosztás folyamatában a roma műsor működésére szánt pénzek mozgása ellenőrizhetetlenné válik, va-

lójában a folyamatot a roma műsor szerkesztője nem is tudja befolyásolni. Az anyagi nehézségek okán lehetetlenné válik a vidéki tudósítások elkészítése, a *Magazin* szerkesztőinek mozgásteret aránytalanul lecsökken. A kedvezőtlen finanszírozás kizárja, hogy a roma műsor alkalmassá váljon fiatal roma újságírók képzésére, továbbképzésére, mivel a szerkesztő nem tudja biztosítani a gyakoronok pénzbeli juttatását, sokszor még időszakosan sem.

A *Roma Magazin* nehézségei ellenére több, egymástól élesen elhatárolható feladatot igyekeznek ellátni, ez a jelenség egyértelműen túlterheltséget okozhat, ami hosszabb távon a színvonal romlását eredményezheti. Képzési lehetőségek hiányában elmarad a roma újságírók, műsorkészítők megjelenése a televízió többségi műsoraiban, el kell mondanunk azonban, hogy a kellő szakképzettséggel, gyakorlattal rendelkező roma munkatársak sem kerülnek képernyőre, nem vesznek részt a műsorkészítésben, nem kapnak szerkesztési feladatokat.

A televízió roma műsorával kapcsolatos kérdések tárgyalása érdekében az OCÖ elnöke 2003 novemberében találkozót kezdeményezett Ragáts Imrével, az MTV Rt. elnökével, a roma műsor jövőjével kapcsolatban, a találkozó létrejöttét követő három hónapon belül pedig Belénassy Csaba, az MTV RHKT főszerkesztője kidolgozott egy tervet a romák televízió belüli helyzetének javítása érdekében (Tervezet az MTV új roma műsorpoltikájáról, Belénassy Csaba, 2004. január). A tervet több ponton találkozott az OCÖ Médiakoncepciójával, viszont csak bizonyos feltételek teljesülésétől tette függővé. A Belénassy-féle tervet lényegében egy főműsoridőben sugárzott, 45 perces adásidőjű roma tudósítói hálózat felállítását tartalmazta, Belénassy röviden érintette a roma gyakoronokok képzését, ám ezzel kapcsolatban a tervet nem árult el sok konkrétumot. A roma arcok többségi műsorokban való megjelenítésére a volt főszerkesztő pályázat kiírását szorgalmazta (az MTV Programlebonylítási Osztálya által), aminek a keretében „felkutatnák és képeznek” a tehetséges, fiatal romákat. A tervet nem szólt a finanszírozásban meglévő problémákról, így azt sem fejtette ki, hogy a Főszerkesztőség milyen forrásból tervezi megvalósítani az említett elképzeléseket.

Az OCÖ elnökének Belénassyval folytatott egyeztetése után a televízió vezetése nem tett lépéseket a tervet megvalósítása érdekében. Kolompár Orbán 2004 tavaszán Rudi Zoltánnal, az akkor frissen megválasztott tévéelnökkel is tárgyalt, ám ennek azóta sincs semmiféle hozadéka.

Helyzetkép – Magyar Rádió

A Magyar Rádió roma műsorainak helyzete hasonló képet mutat, mint az MTV *Roma Magaziné*. A szerencsétlen időszámban történő sugárzás mellett nem kielégítő hosszúságú az adásidő, a struktúrában elfoglalt hely pedig perifériára kényszeríti a műsorokat. A roma műsorkészítőknek nincs rálátása a többségi műsorok és a hírműsorok roma tematikájú anyagainak készítésére, a médium szervezetén belül döntési kompetenciájuk gyakorlatilag nincs, belső vélemény-

formáló erejük kicsi, valódi gazdasági háttérük nincs, lehetőségeik korlátozottak. A közzérádió nem bővelkedik roma szakemberekben, a kisebbségi műsorokkal foglalkozó főszerkesztőség ennek megváltoztatása érdekében semmit nem tett. Érdekes, és nem hagyható figyelmen kívül azonban, hogy a Kossuth Rádió roma műsorának (*Cigányfélóra*) szerkesztője, Varga Ilona a rádióban kiépített személyes kapcsolatai révén esetenként nagyobb mozgástérre tud szert tenni. Ez természetesen hosszú távon nem jelent megoldást a *Cigányfélóra* helyzetére. Figyelembe kell vennünk azonban, hogy a Magyar Rádió 2003/2004-ben műsorokat vásárolt a Ráció C-től, az egyetlen magyarországi roma médiumtól, ezzel pedig nagymértékben támogatta annak működését. Ettől függetlenül a rádió vezetése nem adott választ az adásidő hosszának, valamint a sugárzás időpontja gyakoriságának problémáira.

Bár a roma médiamunkások szerepe a közzérádióban elenyésző, látható szándék van a külső munkatársak, főképpen a Roma Sajtóközpont munkatársai által készített anyagok befogadására. Ezen kívül meg kell említenünk, hogy a Magyar Rádió 2004 márciusában kulturális műsort indított *A nemzetiségi irodalom gyöngyszemei* címmel, amelyben helyet kaptak (kapnak) roma szerzők alkotásai is.

Az OCÖ és a Magyar Rádió Regionális és Nemzetiségi Adások Főszerkesztősége (RENA) 2004-ben kötött együttműködési megállapodást. Ez valószínűleg egy, már korábban létrejött megállapodás felújítása volt, az OCÖ és a rádió 1995–2003-as időszakban lezajlott egyeztetéseinek tartalmáról azonban egyik félnek sincs tudomása. A közzérádióval kötött együttműködési megállapodás rögzíti, hogy az OCÖ és a RENA milyen kérdésekben kötelesek egyeztetni, meghatározza, mely esetekben élhet kifogással az országos önkormányzat a rádió roma műsorait illetően. A megállapodásban azonban – minden jó szándék ellenére – semmilyen konkrét elképzelés nem körvonalazódik a roma műsorok, illetve a roma szakemberek rádióon belüli jövőjével kapcsolatban.

Javaslatok

Az elmúlt évek gyakorlatával szakítva, az uniós csatlakozás után a közszolgálati televízió és rádió vezetésének fel kell ismernie, hogy nem halogathatja tovább az európai szervezetek által is gyakran kifogásolt állapot felszámolását.

A kisebbségi (nemzetiségi) műsorok periferikus helyzetéből adódóan azok mindennapos, hosszú ideje fennálló problémáival a közszolgálati médiumok mostanáig többek között azért sem foglalkoztak, mert a műsorok többsége az AGB Hungary által készített felmérések alapján nem produkált jelentős hallgatottságot, illetve nézettséget. Ennek ellenére kijelenthetjük, hogy a roma műsorok népszerűek a cigányság körében, a roma közösségek vezetőivel folytatott beszélgetések alapján valószínűsíthető, hogy az MTV *Roma Magazin* adását az inaktív romák a hétfői, kora délutáni időpontban, az aktív munkavállalók pedig a szombat reggeli ismétlés időpontjában előszeretettel választják. A nézettségi

adatok természetesen a megszokott felmérések alapján nem válnak láthatóvá, mivel az AGB Hungary nem méri specifikusan a roma háztartások médiafogyasztását (ezt nem is teheti meg). Mindent összegezve elmondható: olyan műsorokról van szó, amelyek folyamatosan információkat közvetítenek a cigányság számára. Ezt különösen fontos figyelembe vennünk, hiszen tudjuk, hogy a romák többsége az elektronikus médiából szerzi információi többségét, vagyis az államilag is támogatott roma írott sajtó információhordozó ereje jóval kisebb, mint a közszolgálati rádió és televízió roma műsoraié.

Minden erőfeszítés ellenére az utóbb 5 év tapasztalatai azt mutatják, hogy a Magyar Televízió és a Magyar Rádió nem rendelkezik látható, világos, elfogadható roma műsorpolitikai elképzeléssel, és nincs kidolgozott koncepciója a roma médiamunkások marginális helyzetének felszámolására sem. A kisebbségi műsorok önálló főszerkesztőségének létrehozását, az önálló szakmai és gazdasági működés feltételeinek megteremtését, ezáltal pedig a roma műsor szerkesztőségi szintre emelésével az anyagi természetű hátrányok csökkentését az MTV és a közrádió vezetése nem tűzte napirendre. Indokolt lenne tehát egy olyan egyeztető fórum létrehozása, melynek keretében médiapolitikusok és az Országos Rádió és Televízió Testület képviselője, továbbá az érintett szereplők (roma médiamunkások, szakértők, kisebbségi önkormányzati vezetők, kormányzati tényezők) kidolgoznák annak a lehetőségeit, hogyan juthatnának a kisebbségi műsorok jelentősebb támogatáshoz az állami normatívából.

A televízió vezetésének biztosítani kellene, hogy a roma műsor adásideje kétszeresére növekedjen, valamint, hogy a műsort legalább hetente kétszer sugározzák. Támogatni szükséges a képzési-továbbképzési rendszer megerősítését, a gyakorlati idejük letöltése után biztosítani kellene a roma újságírók, műsorkészítők, bemondók megjelenését a többségi műsorokban. Súlyos probléma, hogy a roma szakemberek mellőzésével egyidejűleg a közszolgálati televízió is sugároz időnként (napjainkban szerencsére egyre ritkábban) előítéletes tartalmú anyagokat, illetve készít – különösebb rossz szándék nélkül – olyan műsorokat, melyek a cigányokkal kapcsolatos előítéleteket erősíthetik. Az önálló (gazdasági és szakmai értelemben független) kisebbségi főszerkesztőség számára biztosítani kellene a rálátást a kisebbségi műsoron kívül készülő, roma tematikájú műsorok tartalmára.

Az egyébként komoly gazdasági nehézségekkel küszködő közszolgálati televízió jövőképeinek kialakítása során kívánatos lenne vázolni egy, a kisebbségi műsorok jövőjével foglalkozó koncepciót. Megoldást jelenthetne, ha a televízió elnöke által tervezett tematikus csatornák valamelyike helyet biztosítana a kisebbségi műsorok – köztük a roma műsor – számára.

A televíziót illetően megfogalmazott elvárások tükrében a rádió roma műsorának adásidejét növelni kell, és sugárzására más időszávban kell helyet biztosítani. A RENA kettébontása – a televízió kisebbségi műsorainak önállósításához hasonlóan – strukturális reformot, valódi előrelépést jelenthetne a rádió roma műsorainak helyzetét illetően. A strukturális átalakítással párhuzamosan ki kell dolgozni a roma gyakorlonokok képzésének feltételeit, és rögzíteni kell, milyen formában tudják

befolyásolni a roma műsorkészítők a rádió többségi roma tematikájú műsorainak, híryanagyainak tartalmát, miközben nagyobb teret kell biztosítani számukra általában a többségi műsorokban való részvételhez. Biztosítani kell a javaslatok megvalósításának finanszírozási hátterét. A közrádió vezetésének újra kell gondolnia a Rádió C-vel kialakított kapcsolatát, és mielőbbi megoldást kell alkalmazni a roma médium hatékony, hosszú távú támogatására.

A kisebbségi műsorok finanszírozásával kapcsolatban kívánatos volna, ha az Országgyűlés a kisebbségi műsorok támogatását – mind a televízió, mind pedig a rádió esetében – külön alszámlán folyósítaná. A támogatási rendszer újragondolása lehetőséget adna arra is, hogy a kisebbségi műsorok nagyobb mértékű anyagi ráfordítással járuljanak hozzá a fiatal roma szakemberek képzéséhez.

Kereskedelmi szempontok, kvótás rendszerek

Míg a rádiók esetében kevésbé, a televízióknál kulcsfontosságú, hogy roma munkatársak jelenjenek meg a képernyőn, hírműsorokban, magazinműsorokban.

A kereskedelmi médiát vizsgálva meg kell állapítanunk, hogy a két meghatározó televíziós műsorszolgáltató semmilyen mértékben nem foglalkozott a romák médiában történő bemutatásának problémáival, nem készítettek roma kisebbségi műsort, és nem alkalmaznak túl nagy számban roma médiamunkásokat, képernyős roma arcuk pedig egyáltalán nincs. Ezek mellett közismert, hogy a kereskedelmi csatornák tabloidokkal teletűzdelt műsorai gyakran nélkülözik az objektivitást a roma tematikájú anyagok összeállítása során, ezáltal pedig a lehető legrosszabb fényben tüntetik fel az aktuális műsorok cigány szereplőit. Szem- és fültanúi lehetünk továbbá olyan, közismertté vált példáknak, amelyek jól illusztrálják, miképpen viszonyulnak a televíziók szórakoztató műsoraiban a romákhöz (egyes esetek kiváltották a roma polgárjogi aktivisták erőteljes tiltakozását). Ugyanakkor érdekességképpen meg kell jegyeznünk, hogy a roma közösség tagjai előszeretettel fogyasztják a kereskedelmi csatornák műsorait.

A kereskedelmi médiumok számára elsődleges kibúvóként szolgál az állítás, miszerint a cigányok nem képviselnek komoly vásárlóerőt, tehát a romákkal mint potenciális fogyasztókkal nem szükséges számolni.

A kereskedelmi televíziók ezen kívül tiltakoznak a roma arcok megjelenítése ellen, ma már inkább azzal az indokkal, hogy a cigány bemondók nem rendelkeznek megfelelő képzettséggel, szakértelemmel. Ezt – ahogyan előbbi, gyakran hangoztatott állításukat – igazából nem igazolja semmi, bár el kell mondanunk, hogy az RSK igazgatója, Bernáth Gábor által még 1996-ban készített átfogó elemzés megjelenése óta nem láttunk komplex vizsgálatot a roma média és a roma médiamunkások helyzetét illetően, tehát nem tudjuk biztosan, milyen nagyságrendben számolhatunk képzett roma újságírókkal, szerkesztőkkel, bemondókkal, és számukra milyen lehetőséget biztosíthatunk a kereskedelmi médiában való szerepléshez. A kereskedelmi televíziók által gyakran emlegetett szakmai hiányosságokat egyébként a roma média vezető személyiségei is alátámasztják. E probléma megoldásá-

hoz az út a képzések szerkezetének átalakításán, illetve a gyakorlati lehetőségek szélesítésén át vezethet. Továbbra is kérdésként merül fel, hajlandók-e a romákkal foglalkozó intézmények, és maguk a közszolgálati médiumok vállalni a szakembernevelés finanszírozását.

A roma médiamunkások szerepének növelése érdekében szinte állandó jelleggel merül fel roma médiászakemberek körében egy kvótás rendszer bevezetésének lehetősége. Ennek alapján legalább a közszolgálati médiumok a romák lakosságán belüli létszamarányának megfelelően alkalmaznák a cigány származású munkatársakat. A kvótás rendszer nem idegen a nyugat-európai és tengerentúli médiától, Nagy-Britanniában az ázsiaiak, az Egyesült Államokban pedig a feketék részvételének növelése érdekében bevezetett kvótás rendszer a mai napig érvényben van, és sikeresnek mondható. Nem szabad azonban elfelejtenünk, hogy példának okáért az angol BBC közszolgálati sága ellenére számos kereskedelmi szempontot érvényesít működése során, és a szigetországban már elfogadottnak tekinthető, hogy a keleti bevándorlók legalább ugyanolyan mértékű (bizonyos termékek esetében nagyobb) vásárlóerőt képeznek, mint az „őslakos” britek. A romákkal kapcsolatban – hazánkban mint fentebb már említettük – nem alakult ki ilyen álláspont, sőt, éppen ennek ellenkezője dominál. Emellett el kell ismernünk, hogy a számos rádióadót és televízió-csatornát üzemeltető BBC-t semmilyen tekintetben nem hasonlíthatjuk össze a lesújtó állapotban lévő magyar közszolgálati médiával. A kereskedelmi médiumokat illetően pedig le kell szögeznünk, hogy a fennálló jogszabályi kereteken belül lehetetlen kötelezni ezeket a rádiókat és televíziókat roma munkatársak kvótás rendszerben történő alkalmazására.

Ugyanakkor végig kell gondolni ezen kívül, milyen feltételekkel állhat fel egy olyan Roma Produkciós Iroda, mely a közszolgálati (és adott esetben akár a kereskedelmi) médiumok beszállítójaként üzemelhet.

A magyarországi viszonyok között ezen célok elérése érdekében kívánatos lenne, ha a közszolgálati médiumok nagyobb rugalmasságot tanúsítanának.

A roma média fejlődési lehetőségei

A roma kisebbségi média hazai fejlődésének legfontosabb mérföldkövét Magyarország első roma rádiójának létrehozása és a mai napig tartó működtetése jelenti. A Rádió C jelenlegi helyzetét tekintve látnunk kell, hogy a médium fennállása óta folyamatos gazdasági nehézségekkel küzd. A rádió ugyanakkor megfelelő szakmai és anyagi támogatással a cigány származású rádiós újságírók fontos képzőközpontjává alakulhat, ahonnan egyenes út vezethet a roma médiamunkások számára a többségi rádiózás felé. Több olyan roma újságíró példáját ismerjük, akik sikeresen járták be ezt az utat.

A Rádió C műsorait napjainkban a budapesti romák jelentős hányada kíséri figyelemmel, és megfigyelhető, hogy a rendszeres hallgatók között növekszik a többségiak száma. A rádiót jelenleg roma főszerkesztő és ügyvezető irányítja, ami példátlan a médium eddigi történetében. A roma média további fejlődési le-

hetőségeinek figyelembevételkor számolnunk kell a Rádió C-vel, attól függetlenül, hogy az OCÖ médiaprogramjában megfogalmazódik egy országos hatókörű rádióadó beindítása is.

A 1021/2004. (a romák társadalmi integrációját elősegítő kormányzati középtávkü cselekvési program elfogadásáról szóló) kormányhatározat rendelkezik arról, hogy számba kell venni egy országos hatókörű, kisebbségi elektronikus médium létrehozásának lehetőségeit. Az OCÖ médiaprogramjában megfogalmazódik, hogy ez a médium egy olyan, állami szubvenció által finanszírozott országos roma rádió kell legyen, melynek működését független – roma szervezetek, politikai pártok és szakmai szervezetek delegáltjaiból álló – kuratórium felügyelné. Az elképzelés kidolgozottságának hiányát mutatja, hogy ezen kívül az OCÖ koncepciója sem tárgyalja részletesen a médium létrehozásával kapcsolatos szakmai kérdéseket, ugyanakkor el kell mondanunk, hogy az elképzelésről nem folyt tényleges vita, sem szakmai, sem pedig politikai körökben. Egyes roma vezetők olyan irreális javaslatokkal álltak, miszerint az országos roma rádió stúdióját az OCÖ épületének padlásán (sic!) kellene berendezni, továbbá kijelentették, hogy az adó üzemeltetéséhez éves szinten mintegy 15 millió forintra van szükség. Nyilvánvaló, hogy ezt senki nem veszi komolyan.

Legalább ennyire meglepő volt, amikor felröppent egy önálló roma televízió létrehozásának híre, az ötletgazda (a MeH Romaügyi Politikai Államtitkársága) azonban vélhetően nem számolt ennek költségeivel, és nem egyeztetett erről a roma televíziós szakemberekkel. Hasonló meglepetést okozott, amikor az Esélyegyenlőségi Kormányhivatal képviselője a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal támogatásával szervezett, Romák a médiában – Jövőképek az uniós csatlakozás után c. szakmai műhelyen felvetette egy „esélyegyenlőségi tévécsatorna” beindításának lehetőségét.

Az előbb elmondottakból világosan látható, hogy sem a kormányzati tényezők, sem pedig az OCÖ nem gondolták végig kellő alaposítással, milyen feltételrendszert kell megteremteni egy országos hatókörű elektronikus médium létrehozásához, üzemeltetéséhez. Ennek ellenére minden szereplő jól tudja, olyan kérdésekről van szó, ami az utóbbi egy-másfél évben időről időre előkerül a roma közéletben. E kérdés tárgyalásakor azonban nem szabad megelégednünk arról, hogy hazánkban működik egy magánkézben lévő roma médium, nehézségei ellenére többé-kevésbé sikeresen. A Rádió C fejlesztése (akár állami szubvencióval történő) támogatás mellett természetesen a megfelelő szakmai fórumokon értékelni kell azokat a tapasztalatokat, amelyek a roma rádió működtetésével kapcsolatosak, egy ilyen értékelés nélkül ugyanis elképzelhetetlen egy országos roma rádió (még kevésbé pedig egy televízió) létrehozása.

•

2004. május 20-án a NEKH támogatásával, az OCÖ és az MTV *Roma Magazin* közös szervezésében, Romák a médiában – Jövőképek az uniós csatlakozás után címmel megrendezésre került egy szakmai műhely, ahol a roma média egyes prominensei mellett részt vett néhány kormányzati szerv képviselője, a

TV2 egyik szerkesztője, valamint a Rádió C munkatársai, igaz, utóbbiak a ke-rekasztal-beszélgetés második etapjába tudtak csupán bekapcsolódni. A szak-mai műhely meghívott vendége volt Tommy Nagra, a BBC (indiai származású) szerkesztője, aki a hazájában működő gyakorlatról számolt be a beszélgetés résztvevőinek. A meghívottak közül sajnálatos módon hiányzott a legtöbb tele-vízió és rádió képviselője, ám meglepő módon az ORTT sem képviseltette ma-gát.

A résztvevők egyöntetűen kinyilvánították: a média által közvetített „roma-kép” a mai napig előítéletektől tüzdelt, a roma médiamunkások pedig szinte ki-látástalan helyzetben vannak, miközben nincs világos elképzelés a roma média fejlesztését illetően.

Ügyszám: 5801 /2003.

J E L E N T É S

a telepeken, telepszerű környezetben – kiemelten az Ózd Hétes-telepen – élő roma lakosság helyzetéről

1.

A vizsgálat előzménye és célja

Hosszú évtizedek óta megoldatlan a telepen és telepszerű környezetben, emberhez méltatlan körülmények között élő roma lakosság helyzete. Több kormányzati intézkedés is született a szegregált lakhatási feltételek megszüntetésére, azok végrehajtása azonban mind ez ideig elmaradt. A telepi lakosok többsége jelenleg is társadalmi kirekesztettségben, szegénységben, területi elkülönültségben él, körülményeik nem javultak. A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosához konkrét panaszügy is érkezett az Ózd Hétes-telepen élő roma lakosság kilátástalan helyzetével kapcsolatban.

Mindezekre figyelemmel – az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (Obtv.) 16 § (2) bekezdése alapján – a kisebbségi biztos vizsgálatot indított a telepen és telepszerű környezetben élő roma emberek helyzetének feltárására, megismerésére.

Ennek keretében foglalkoztunk a telepek és telepszerű lakókörnyezetek újratermelődésének általános problémáival. Vizsgáltuk a kormányzati roma program – telepeket, és telepszerű környezeteket érintő – feladatainak a végrehajtását.

Az általános jellegű kérdések áttekintése mellett, vizsgáltuk az Ózd Hétes-telepen élő romák helyzetét. A konkrét ügy lehetőséget teremtett arra, hogy részleteiben és mélységében is bemutassuk a telepi lakosság életkörülményeit. Foglalkoztunk a helyzetük változtatásában szerepet vállaló települési önkormányzat feladataival, és az Ózd Hétes-telepen elindított rehabilitációs program megvalósításával.

Vizsgálatunk célja, hogy felgyorsítsuk azoknak a kormányzati feladatoknak, intézkedéseknek a végrehajtását, amelyek az ország területén található valamennyi telep és telepszerű lakókörnyezet megszüntetésére és újratermelődésének megakadályozására irányulnak. Célunk továbbá az is, hogy a Hétes-telepen élők problémáinak feltárásával, bemutatásával, az állami szervek, önkormányzatok feladatvállalásának motiválásával, elősegítsük a rehabilitációs program megvalósulását, az ott élő roma emberek életkörülményeinek javítását.

2.

A vizsgálat módszere, menete

A telepek és teleszerű lakóköznyezetek általános jellegű problémáit a következő módon vizsgáltuk:

- Áttekintettünk több területi szegregációval, telepüggyel foglalkozó tanulmányt, valamint a kormányok – roma programokban rögzített – ilyen tárgyú feladatait.
- Az esélyegyenlőségi tárca nélküli minisztertől tájékoztatást kértünk arról, hogy hol tart a kormányzati roma programban rögzített, a telepek, teleszerű lakóköznyezetek megszüntetésére vonatkozó feladatok megvalósítása, elkészült-e a tervezett szakmai koncepció és a finanszírozási terv.
- Munkatársaim Budapesten személyesen is találkoztak az Esélyegyenlőségi Kormányhivatal elnökhelyettesével, valamint a Romaügyi Igazgatóság (korábban Romaügyi Hivatal) dolgozóival, az Esélyegyenlőségi Kormányhivatal – a beszélgetést követően – írásban is válaszolt a kérdéseinkre.

A konkrét panaszügyben a következő módszerekkel vizsgáldtunk:

- Írásbeli tájékoztatást kértünk Ózd Város Önkormányzatától a telepek – kiemelten Hétes-telep – helyzetéről; arról, hogy ebben a városrészben hogyan látja el az önkormányzat a kötelező feladatait; milyen intézkedéseket kezdeményeztek a telepen élők, főként a Hétes-telepek lakhatási feltételeinek javítására, az önkormányzati tulajdonú lakások felújítására és karbantartására, a foglalkoztatási gondok megoldására, az ott élő gyermekek jogainak védelmére stb. Azt is megkérdeztük, hogy a települési önkormányzatnak milyen segítségre lenne szüksége a telepeken élő roma lakosság problémáinak a megoldásához.
- Megkerestük az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat Ózd Városi Intézetét (a továbbiakban: ÁNTSZ Ózd Városi Intézete), és megkérdeztük, hogy vizsgálták-e Hétes-telep környezet- és település-egészségügyi problémáit, továbbá milyen intézkedéseket kezdeményeztek azok megoldására.
- Írásbeli tájékoztatást kértünk az Ózd Városi Cigány Kisebbségi Önkormányzattól is, arról, hogy a kisebbségi önkormányzatot milyen konkrét problémákkal keresték meg Hétes-telep lakói; milyen intézkedésre volt lehetőségük a panaszok kapcsán.
- A telepen tapasztalható körülményekről és a helyzet javítására irányuló javaslatokról külön tájékoztatást kértünk a közet önkormányzati és parlamenti képviselőjétől, a házi orvosoktól, az iskolák igazgatóitól.
- Az ügyben az esélyegyenlőségi tárca nélküli minisztert is megkerestük. Tájékoztatást kértünk arról, hogy milyen konkrét intézkedéseket kezdeményeztek a Hétes-telepi romák helyzetének javítására, milyen egyeztetést folytattak Ózd Város Önkormányzatával és más szervekkel.
- Megkerestük a Kulturális Örökségvédelmi Hivatalt is, tájékoztatást kértünk

az általuk indított ún. Ózd-projekt előzményéről, a végrehajtás eddigi tapasztalatairól, a tervezett program megvalósítását segítő és nehezítő körülményekről.

- Az írásbeli válaszok megérkezését követően, 2004 júliusában munkatársaim helyszíni vizsgálatot folytattak Ózdon. Megtekintették a telepen élők lakhatási körülményeit, személyesen beszélgettek az ott lakó roma emberekkel, akik részletesen beszámoltak problémáikról, kilátástalan helyzetükről. Ezt követően felkeresték az Ózdi Ingatlankezelő Iroda (a továbbiakban: IKI) vezetőjét, majd a polgármesteri hivatalt, ahol találkoztak Ózd Város jegyzőjével, a szociális egészségügyi, valamint az igazgatási ügyosztály, illetve a családsegítő és gyermekjóléti szolgálat vezetőivel. A kétnapos helyszíni vizsgálat során egyeztettek a cigány kisebbségi önkormányzat képviselőivel és az ÁNTSZ Ózd Városi Intézetének munkatársaival is.

3.

Az érintett alkotmányos jogok

Az eljárás során a következő alkotmányos jogok érvényesülését vizsgáltuk:

- az élethez és az emberi méltósághoz való jog [Alkotmány 54. § (1) bek.];
- a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog [Alkotmány 70/D. § (1) bekezdés];
- a szociális biztonsághoz fűződő jog [Alkotmány 70/E. § (1) bekezdés];
- a gyermekek védelemre és gondoskodásra való joga [Alkotmány 16. § és 67. § (1) bek.];
- a hátrányos megkülönböztetés tilalmából következő, diszkriminációmentességhez, esélyegyenlőséghez való jog (Alkotmány 70/A. §).

4.

A telepek és telepszerű lakókörnyezetek problémáinak általános kérdései

4.1.

Az újratermelődés folyamata és okai

A telepen, telepszerű lakókörnyezetben élő roma lakosság számarányának változását a magyarországi cigány lakosság körében 1971-ben, 1993-ban és 2003-ban végzett reprezentatív szociológiai vizsgálatok adatainak összevetése alapján követhetjük nyomon:

1971-ben a cigányok kétharmada telepen élt. A telepen lakók aránya Budapesten 30%, a vidéki városokban 52% és a községekben 68% volt. A telepek részben spontán módon létrejött hagyományos telepek, részben mesterségesen

létrehozott új telepek voltak. Az új telepek hatósági átköltöztetések következtében alakultak ki, illetve a telepfelszámolási akció is közrehatott ebben.¹

A telepfelszámolási program 1965-ben indult a hagyományos cigánytelepek megszüntetése, illetve a romák lakásviszonyainak javítása érdekében. Az akció legfőbb eszköze az erősen limitált összegű, kedvezményes kamatozású hitelkonstrukció volt. Az akció keretében a roma lakosság kisebb méretű és szerényebb kivitelezésű, ún. CS- (csökkentett értékű) házakat építhetett, vagy megvásárolhatott megüresedő, régi parasztházakat, főként olyan aprófalvas településeken, ahonnan a romló megélhetési viszonyok miatt a nem cigányok kezdtek elvándorolni. A hagyományos telepek ilyen módon történő felszámolása sok helyen nem szüntette meg a szegregációt, hanem annak új formáit hozta létre. A CS-lakásokat többnyire egymás mellé, szűk telkekre, telepszerűen építették, amely hamarosan újratermelte a régi cigány telepekre jellemző zsúfoltságot. A lakások állaga azóta többnyire jelentősen leromlott, ráadásul az így épült házaknak alig volt forgalmi értéke, általában eladhatatlannak bizonyultak és gyakorlatilag „röghöz kötötték” a tulajdonosokat.²

A hatvanas években indult telepfelszámolási akció a nyolcvanas évek közepén ért véget. 1993-ban hagyományos telep már kevés maradt, a szociológiai vizsgálat keretében felmért telepek többsége új típusú volt, ezek leginkább az északi régiókban jöttek létre.³ Az 1993-as felmérés idején a cigányok 13,7%-a – valamivel több mint 60 ezer ember – élt telepen.

A szociológiai vizsgálatok mellett, 2000-ben – a Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium irányításával – is készült egy országos felmérés a telepekről. A felmérés 404 településen 538 telepet rögzített, amely összesen 95 948 embert érintett. A megyei területfejlesztési tanácsok közreműködésével készült „összeírás” a szakértők egy része hiányosnak és pontatlannak tartja.

A 2003. évi felmérés szerint a cigány lakosság 6%-a, vagyis 36 ezer ember élt telepen. A kutatók ekkor ismételten az 1971-es elkülönítettség arányokat tapasztalták. A felmérés szerint kevesebb volt ugyan a telepeken élők száma, de a szegregáció mértéke nem változott.

Vizsgálatunk során gyakran találkoztunk azzal a megjegyzéssel, észrevétellel, hogy a telepi lakosok saját maguk tehetnek nyomorukról, és azért nem változik a helyzetük, mert nem tesznek erőfeszítéseket annak javítására. A különböző szervezetek, hatóságok az embertelen lakhatási körülmények kialakulásáért többnyire az ott élő embereket teszik felelőssé; „igénytelenségük”, „rongálásuk” következménye a XXI. századi Hétes-telepi nyomor.

Az „áldozatok” hibáztatása, az „önhibás” szemlélet tehát jelen van ma is társadalmunkban. Gyakran nem a leszakadó szegénység megelőzése, a társadalmi

¹ Kemény István – Janky Béla: *Települési és lakásviszonyok*

² Magyar Tudományos Akadémia Szociológiai Intézetének beszámolója (A magyarországi roma /cigány/ népesség helyzetével foglalkozó 1993 októbere és 1994 februárja között végzett kutatásról) [Periférián–Roma szociológiai tanulmányok, Ariadne Kulturális Alapítvány, 1997]

³ Kemény István – Janky Béla: *Települési és lakásviszonyok*

béke és az összetartozás megőrzése a cél, hanem a „vesztesek” megosztása. Az érdekesnek ítélt rétegek támogatása szembeállítható a legkirekesztettebb, szegénységben élő csoportokéval, akikről az a kép alakítható ki, hogy elsősorban saját hibájukból kerültek elviselhetetlen helyzetbe. Ez a szemlélet gyakran megjelenik helyi szinten is, ahol az eszköztelen települési önkormányzatok külső segítség hiányában a különféle csoportok közötti megosztottság fenntartásával kénytelenek „egyensúlyt” teremteni.⁴

Az „önhibás szemlélet” elutasítása nem jelenti azt, hogy nem fontos az egyéni felelősség erősítése. A telepeken élő roma emberektől azonban azt várják el, hogy egyedül változtassanak az életformájukon, körülményeiken, holott ahhoz, hogy a szegénység és az előítéletek kirekesztő világából ki lehessen törni, külső segítségre lenne szükségük. Ezekből a helyzetekből az emberek saját erejükből csak nagyon ritkán, emberfeletti erőfeszítéssel tudnak kilépni. A külső segítségnek (család gondozó, szociális munkás, védőnő, gyermekvédelmi szakember, pedagógus stb.) elsődlegesen arra kell irányulnia, hogy a telepen élő emberek képessé váljanak saját sorsuk felelős alakítására, helyzetük javítására.

A szegénység kezelésének eddigi eszközei, a széles körű, de kisösszegű pénzbeli segélyek és természetbeni támogatások, illetve a közmunka, közhasznú munka, közcélú munka sem a folyamatok megváltoztatását, sem a szegénység megszüntetését nem segítik elő. Ahhoz, hogy tényleges változás következzen be, a kirekesztésnek mint társadalmi folyamatnak a komplex kezelésére lenne szükség.

4.2.

Az állami szervek kötelezettségei

A lakhatáshoz való joggal összefüggésben az Alkotmánybíróság a 42/2000. (XI. 8.) határozatában – az Alkotmány 70/E. § értelmezése alapján – azt állapította meg, hogy a szociális biztonsághoz való jog a szociális ellátások összessége által nyújtandó megélhetési minimum állami biztosítását tartalmazza. Ebből az következik, hogy az állam a polgárok megélhetéshez szükséges ellátásra való jogának érvényesítése érdekében társadalombiztosítási és szociális intézményi rendszerrel köteles létrehozni, fenntartani és működtetni. Az AB határozat szerint a megélhetési minimum garانتálásából konkrétan meghatározott részjogok – így a „lakhatáshoz való jog” –, mint alkotmányos alapjogok nem vezethetőek le.

A megélhetési minimumot biztosító szociális ellátások rendszerének kialakításakor azonban alapvető alkotmányos követelmény az emberi élet és méltóság védelme.

Ennek megfelelően az állam köteles az emberi lét alapvető feltételeiről – így hajléktalanság esetén az emberi életet közvetlenül fenyegető veszélyhelyzet el-

⁴ Ferge Zsuzsa: *Kétsébségű Magyarország* (Előadás a Magyarország társadalmi helyzete, kulcsfontosságú kihívások a társadalmi kirekesztődés elleni harcban c. témához az Európai Unió Bizottsága és az Egészségügyi, Szociális és Családügyi Minisztérium égisze alatt szervezett Magyar Nemzeti Szemináriumon a társadalmi beilleszkedésről. 2002. július 18.)

hárításához szállásról – gondoskodni. A szállás biztosítására irányuló állami kötelezettség nem azonos a „lakhatáshoz való jog” megteremtésével, erre az állam csak abban az esetben köteles, ha a szállásnélküliség az emberi életet közvetlenül fenyegeti.

Az Alkotmánybíróság 32/1998. (VI. 25.) AB határozatában a minimális mértékű ellátás minősége tekintetében úgy foglalt állást, „az Alkotmány 70/E. §-ában meghatározott szociális biztonsághoz való jog a szociális ellátások összessége által nyújtandó olyan megélhetési minimum állami biztosítását tartalmazza, amely elengedhetetlen az emberi méltósághoz való jog megvalósulásához”. Az ezt a minimumot el nem érő mértékű szolgáltatás esetében a szociális biztonsághoz való jog érvényesüléséről nem lehet beszélni.

Az Alkotmánybíróság 42/2000. (XI. 8.) határozatát értelmezve arra a következtetésre is juthatnánk, hogy az államnak nincs konkrét feladata a telepeken és teleszerű lakókörnyezetben élők életkörülményeinek javításában. Sajátos elmentmondást eredményez azonban az a tény, hogy a települési önkormányzatok a telepeken, teleszerű lakókörnyezetben élők részére – a mély szegénység, a területi elzártság, társadalmi kirekesztődés miatt – a szociális és gyermekjóléti ellátásokkal nem tudják biztosítani azt a megélhetési minimumot, amely az emberi méltóságuk védelméhez, megőrzéséhez elégséges.

Ahogy az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott: a jogegyenlőség lényege, hogy az állam mint közhatalom, s mint jogalkotó köteles egyenlő elbánást biztosítani a területén tartózkodó minden személy számára. Ebben az összefüggésben nem tehet különbséget faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerint. [61/1992. (XI. 20.) AB határozat] A jogegyenlőség azonban nem jelenti a természetes személyeknek a jogon kívüli szempontok szerinti egyenlőségét is. Az emberek között meglévő tényleges – vagyoni, kereseti, munkavégzési viszonyok eltérő volta miatt kialakult – különbségeket az államnak éppen az esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölése érdekében figyelembe kell vennie. [140/B/1995. AB határozat]

Ennek megfelelően a hátrányos helyzetűek javára tett pozitív intézkedéseket – amennyiben nem önkényesek, nem nyújtanak automatikus, mérlegelés nélküli előnyt – kifejezetten a jogegyenlőség megvalósulása irányába tett lépéseknek kell tekinteni. Ebben a vonatkozásban nemcsak joga, de kötelessége is az államnak az emberek közötti különbségeket figyelembe venni.

A vizsgálatunk alapján az a meggyőződésünk, hogy a telepeken élők komplex problémáik miatt az emberi lét alapfeltételeit önerejükben nem tudják megteremteni. Az államnak tehát pluszkötelezettségei vannak – az emberi élet és méltóság védelme, valamint az esélyegyenlőség biztosítása érdekében – a telepeken, teleszerű környezetekben élők helyzetének javításával összefüggésben. Az egymást követő kormányok elismerték és vállalták az ilyen irányú kötelezettségeiket: 1997 óta ugyanis a roma lakosság társadalmi integrációját elősegítő kormányhatározatokban minden esetben meghatározták a telepekre és teleszerű lakókörnyezetekre vonatkozó feladatokat.

4.3.

A telepeket, telepszerű lakókörnyezeteket érintő kormányzati feladatok meghatározása és végrehajtása

1997-ben – a telepek, telepszerű lakókörnyezetek és a kolóniák újratermelődé-
sének megakadályozása és visszaszorítása érdekében – a Kormány a cigányság
élethelyzetének javítására vonatkozó középtávú intézkedéscsomagban
[1093/1997. (VII. 29.) Korm. határozat, melyet 1999. május 5-től hatályon kívül
helyeztek] önálló feladatként rögzítette az ilyen típusú hátrányos területek fel-
mérését, továbbá azok kiváltására vagy infrastruktúrájának, intézményeinek fej-
lesztésére vonatkozó megvalósítási ütemterv készítését, 1997. december 31-ei
határidővel. A feladatot nem hajtották végre.

A második kormányzati roma program, a cigányság életkörülményeinek és
társadalmi helyzetének javítására irányuló középtávú intézkedéscsomagról szóló
1073/2001. (VII. 13.) Korm. határozattal módosított 1047/1999. (V. 5.) Korm.
határozat 4.3. pontja ismételten meghatározta, hogy a telepszerű lakókörnyeze-
tek kiváltására vagy a hiányzó, alapvető infrastruktúra fejlesztésére akcióprogra-
mot kell készíteni, meghatározva a megvalósítandó intézkedéseket és azok fi-
nanszírozásának hátterét. A szakmai program elkészítésének határideje 2001.
június 30. volt. Többszöri határidő- módosítás után a Földművelésügyi és Vidék-
fejlesztési Minisztérium 2001 decemberére csak az akcióprogram tervezetét dol-
gozta ki, amelyet szakmai hiányosságok miatt a Cigányügyi Tárcaközi Bizottság
alkalmatlannak tartott a roma telepek ügyének rendezésére. A feladat végrehaj-
tása ebben az esetben is elmaradt.

A jelenleg hatályos harmadik kormányzati roma program, a romák társadalmi
integrációját elősegítő kormányzati programról és az azzal összefüggő intézke-
désekről szóló 1021/2004. (III. 18.) Korm. határozat ismételten meghatározta az
ezzel kapcsolatos feladatokat. A kormányhatározat Kormányzati program a ro-
mák társadalmi integrációjának elősegítéséről című 1. számú mellékletének ki-
emelt feladata az életminőség javítása, ezen belül a telepek és telepszerű kör-
nyezetek rehabilitációja és felszámolása.

A melléklet III. 15. pontja rögzítette, hogy 2004. június 30-ig felül kell vizsgál-
ni, és ennek megfelelően aktualizálni kell a telep és a telepszerű lakókörnyeze-
tek pontos feltérképezésének eddigi eredményeit. A III. 14. pont szerint 2004.
december 31-ig ki kell dolgozni, és támogatni kell a telepek és a telepszerű lakó-
környezetek felszámolásának, illetve rehabilitációjának – a tárcánál e célra el-
különített források koncentrációján alapuló – modellértékű komplex programja-
it és éves ütemtervét. A komplexitás igénye már megfogalmazódik ennek a
feladatnak a meghatározásánál: az előkészítés, a lebonyolítás és az utókövetés
során biztosítani kell a szakmai csoportok folyamatos közreműködését; a társa-
dalmi szolidaritás és az együttműködés erősítését, kiemelt figyelmet fordítva a
közösségfejlesztés szempontjaira, az oktatás, a képzés, a foglalkoztatás és az
egészségügyi és a szociális ellátórendszerhez való hozzáférés lehetőségeinek biz-
tosítására. Mindezekre figyelemmel 2005. június 30-ig a III. 16. pont szerint a

vizsgálatok és a modellprogramok elemzését követően ki kell dolgozni és végre kell hajtani a telepek és a teleszerű lakókörnyezetek rehabilitációjára, illetve felszámolására irányuló – szakmai és finanszírozási feltételrendszerrel is tartalmazó – kormányzati intézkedési tervet. A feladatok végrehajtásáért az esélyegyenlőségi tárca nélküli miniszter volt a felelős. (Jelenleg az ifjúsági, családügyi, szociális és esélyegyenlőségi miniszter.)

Az Esélyegyenlőségi Kormányhivatal tájékoztatása szerint a jelzett feladatok végrehajtása folyamatban van:

Stratégiai és szakmai munkacsoportokat hoztak létre, azzal a céllal, hogy koncepciót dolgozzanak ki a telepek lakhatási körülményeinek javítására. A stratégiai munkacsoportban a tárcák képviselői és az Országos Cigány Önkormányzat delegáltjai vesznek részt. A szakmai munkacsoportok kutatói, városfejlesztési szakemberei háttéranyagokat készítenek a koncepcióhoz. Az Esélyegyenlőségi Kormányhivatal azt tervezte, hogy – a tárcák éves cselekvési terveihez igazodva – 2004 augusztusában a Cigányügyi Tárcaközi Bizottság foglalkozik a feladatok végrehajtásával. 2004. szeptember végére ígérték a munkacsoportok által kidolgozott részletes szakmai koncepció elkészítését. A terv nem valósult meg: mind ez ideig nyilvános szakmai vita nem folyt az anyagról, azt a Cigányügyi Tárcaközi Bizottság nem tárgyalta.

A szakmai koncepció megvalósításának sikere jelentős mértékben függ az erre fordítható anyagi források nagyságától. Az Esélyegyenlőségi Kormányhivatal tájékoztatása szerint az Európa Tanács Fejlesztési Bankjával intenzív tárgyalások folynak a telepek és teleszerű lakókörnyezetek rehabilitációjára, felszámolására vonatkozó projekt forrásainak biztosításáról. 2004 májusában a Kormány nevében az Esélyegyenlőségi Kormányhivatal ún. megvalósíthatósági tanulmányt küldött a Bank részére, illetve kormány-előterjesztés-tervezet keretében kérte a Kormány hozzájárulását és felhatalmazását a hitelhez szükséges költségvetési források biztosítására. (Nem szerencsés, hogy a megvalósíthatósági tanulmány a szakmai koncepció kidolgozása nélkül készült el.) A pénzügyminiszter javaslata szerint a kormányhatározat elfogadásával meg kell várni a 2005. évi költségvetési tárgyalásokat, ezért a májusban tárcaegyeztetésre küldött kormány-előterjesztés-tervezet nem került a Kormány elé.

A telepek és teleszerű környezetek felszámolásával összefüggésben a legnagyobb probléma tehát a forráshiány. A települési önkormányzatok a költségvetésükből nem tudnak a telepek, teleszerű környezetek felszámolására, rehabilitációjára jelentősebb összegeket fordítani. Tényleges programok azonban csak akkor indulhatnak, ha az állam nevesített pénzeszközökből, pályázati pénzekből, szociális bérlakás fejlesztésére irányuló programból központi támogatást nyújt az érintett önkormányzatok számára. A Magyar Köztársaság 2005. évi költségvetéséről szóló törvényjavaslatban az Ifjúsági, Családügyi, Szociális és Esélyegyenlőségi Minisztérium fejezeti kezelésű előirányzatában a roma telepeken élők lakhatási és szociális integrációs programjára nevesítve csak 800 millió forint szerepel. Ez a problémákkal összevetve szimbolikus nagyságú összegnek tekinthető.

A komplex feladat eredményes finanszírozásához – a 1021/2004. (III. 18.) Korm. határozatban is említett – forráskoncentrációra (például az EU-pályázati pénzeknek, a különböző tárcák vagy a helyi, területi és központi források összekapcsolására) lenne szükség. Nem kaptunk tájékoztatást a kormányhatározatban rögzített feladatok finanszírozásának ütemtervéről, a 2005. évre tervezett forráskoncentráció összegéről, és a megvalósulási formáiról. Arról sincs információnk, hogy a Kormány az Európa Tanács Fejlesztési Bankjával köt-e szerződést a telepeket, telepszerű környezetek érintő programok megvalósítására.

4.4.

A központi program helyi szintű végrehajtása

A központi szakmai koncepció helyi szintű megvalósításához, a települési önkormányzatoknak együttműködésen alapuló helyi programokat kell készíteniük. A központi programból következő helyi feladatok, intézkedések meghatározása előtt részletesen fel kell tárnunk a telepen élő családok lakhatási körülményeit, jövedelmi viszonyait, munkaerő-piaci pozíciójukat, a gyermekeik helyzetét és a családi kapcsolatrendszerüket. Tisztázni kell, hogy ki milyen jogcímen lakik az egyes épületekben, lakásokban, rendelkeznek-e bérleti, használati vagy adásvételi szerződéssel, milyen tartozásaik vannak, és ezek milyen módon rendezhetők.

Fel kell mérni a telepen, telepszerű lakókörnyezetben élő családok szükségleteit, egyéni terveit, meg kell ismerni a szándékaikat, és azt, hogy milyen lehetőségekkel rendelkeznek. (A felmérés során az adatvédelmi szabályok betartására kiemelt figyelmet kell fordítani.)

Míndezek alapján dönthető el, hogy az adott telep fokozatos megszüntetésére, az ott élő családok más településre történő költözésének, esetlegesen új házak építésének előkészítésére és/vagy a telep infrastruktúrájának fejlesztésére, azaz teleprehabilitációra van-e szükség. Teleprehabilitáció esetében az elkülönülő telep, a szegregált terület adott településhez történő jobb integrációjáról is gondoskodni kell. A helyi programot komplex módon, a közösség érdekeit és a családok egyéni terveit figyelembe véve kell kidolgozni és végrehajtani. Lehetőséget kell teremteni arra, hogy a telepen élő emberek bekapcsolódjanak a program elkészítésébe és megvalósításába, azaz aktívan részt vegyenek a saját életük alakításában.

Feltehetőleg pénzforrás hiányában helyi szinten csak ütemezett formában, több évre tervezetten hajthatók végre a telepek megszüntetésére és/vagy rehabilitációjára vonatkozó programok. Erdemes azonban megszívlelni annak az 1990-ben készült tanulmánynak a megállapításait, amely a korábbi telepfelszámolási akcióval kapcsolatban fogalmazódott meg: „A telepek infrastrukturális helyzetének javítása elé paradox módon éppen a telepek felszámolásának hivatalos programja gördít akadályt; ha ugyanis X telepet a terv szerint belátható időn belül fel akarjuk számolni, akkor természetesen nem fogjuk előbb drága pénzen közművesíteni. A telep felszámolás elmarad, illetve elodázódik a beláthatatlan

jövőbe, a telep hosszú távra ott marad mélyen a társadalmi normák alatti létviszonyok közepette.”⁵

Vannak tehát olyan azonnali intézkedést igénylő problémák, amelyek megoldásával a települési önkormányzatok nem várhatják meg a központi, majd a helyi program kidolgozását, ütemezett megvalósítását. (Sajnos, több panaszügyünk is arra utal, hogy a települési önkormányzatok a hátrányos helyzetű családok, köztük kiemelten a roma emberek lehetetlen lakhatási körülményeit eszköztelenségük, illetve szemléletbeli problémák miatt nem tudják megfelelő módon kezelni.)

4.5. Összegzés

A telepeken és telepszerű környezetekben élők súlyos problémáit az elmúlt évtizedekben nem sikerült megoldani.

A rendszerváltás felerősítette a területi egyenlőtlenségeket, az elzárt kistelepüléseken vagy a rossz helyzetű kistérségekben élők többsége reménytelen helyzetbe került. Ez a folyamat kiemelten érintette a roma lakosságot. A romák munkaerőpiacról való kikerülése tovább rontotta társadalmi pozíciójukat, az elmúlt évtizedben erősödött a velük szembeni előítélet is, mindez felgyorsította a roma lakosság területi szegregációját, térbeli kirekesztődését, növekedett a számuk az aprófalvas zárványszerű településeken és a városi slumosodó övezetekben.

A telepeken élő emberek mély szegénységben élnek, de nemcsak lakóhelyileg szegregálódnak, hanem kirekesztődnek a társadalmi, gazdasági, politikai és kulturális életben való részvétel lehetőségéből is, nem „teljes jogú” tagjai társadalmunknak.

A hátrányok olyan mértékben halmozódnak a telepeken, hogy a jelenlegi ellátási formákkal nem lehet biztosítani azt a megélhetési minimumot, amely az emberi méltóságuk védelméhez és megőrzéséhez szükséges, ezért az államnak többletfeladatokat kell vállalnia a telepeken és telepszerű környezetekben élők helyzetének javítására.

1997 óta minden kormányzati roma programban szerepelt telepekre vonatkozó feladat, de még az a szakmai koncepció sem készült el, amely a szükséges intézkedéseket meghatározná. Mindezt súlyos alkotmányos mulasztásnak tartjuk. Jelentős gond az is, hogy a telepek és telepszerű környezetek megszüntetésére, illetve rehabilitációjára, továbbá a roma telepeken élők lakhatási és szociális integrációs programjainak megvalósítására nem, vagy a probléma nagyságához képest csak szimbolikus mértékű összegeket terveztek, terveznek.

Az új programok indításánál a hatvanas és nyolcvanas évek között folyó telepfelszámolási akció hibáit és hiányosságait célszerű elkerülni: meg kell aka-

⁵ Csalog Zsolt: *Cigánykérdés Magyarországon 1980 előtt*. Bibó Emlékkönyv, Párizsi Magyar Füzetek, Phralipe, 1990/5.

dályozni, hogy a program keretében ismételtelen csökkentett értékű lakások épüljenek, fenntartva a cigány lakosság települési szegregációját, társadalmi kirekesztettségét. A kormányzati feladatok megvalósításához a települési önkormányzatok által koordinált helyi programok készítésére is szükség lesz.

A problémák megfelelő kezelése érdekében – a kormányzati roma program telepekre vonatkozó feladatai mellett, de azokkal összefüggésben – általánosságban is meg kellene vizsgálni annak a lehetőségét, hogy a leszakadó térségekben, szegregált körülmények között élő, munkaerőpiacról kiszorult lakosság esetében hogyan fejleszthetők tovább a szociális, gyermekvédelmi, foglalkoztatási ellátások, támogatások és milyen egyéb, pluszszolgáltatások nyújthatók az itt élő emberek számára. Tapasztalataink szerint szükség lenne a családsegítők és a gyermekjóléti szolgálatok munkatársainak gyakoribb és intenzívebb jelenlétére a telepeken, valamint olyan intézkedésekre, amelyek elősegítik a telepeknek, mint szegregált, „leszakadt” területeknek a gazdasági, térségi integrációját, és javítják az ott élők munkavállalási esélyeit.

5.

A Hétes-telepen élők helyzetének konkrét vizsgálata

Az elmúlt években a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosához több panasz is érkezett, amelyekben elsődlegesen Ózd-Hétes, illetve más Ózd környéki telepek, telepszerű lakókörnyezetek embertelen lakhatási körülményeit, az ott élők kilátástalan, emberi méltóságát sértő helyzetét, illetve az ehhez részben kapcsolódó kilakoltatásokat kifogásolták. A panaszos, Bódis Kriszta (filmrendező, író), aki külső segítőként évek óta figyelemmel kíséri a Hétes-telepiek életét, *Isten adóssága* címmel filmet is készített a helyzetükről. Egy civil szervezet is jelezte hivatalunknak a romló életkörülményeket, amelynek tagjai több éve támogatják az ott lakókat.

A Hétes-telepen élők helyzetének vizsgálata során elsőként a legsúlyosabb problémákat tekintjük át, ezek többnyire nem egyedi jellegűek, hanem a Magyarországon található többi telepre is jellemzőek.

5.1.

A telepi lakosok körülményeinek bemutatása

A rendszerváltást követően Ózdon és környékén a gazdaságban végbement strukturális változások (például a nehézipari ágazat leépítése) következtében számos munkahelyet felszámoltak. Mindez tömeges méretű munkanélküliség kialakulásához vezetett a térségben. A munkanélküliek többsége – köztük sok roma kisebbséghez tartozó személy is – tartósan munkanélkülivé vált. Egyes elemzések szerint a munkahelyek megszűnésének eredményeként Ózdon és környékén megváltozott a lakosság összetétele: jelentős az elvándorlás, elköltöztek a jobb társadalmi helyzetű csoportokhoz tartozók és növekedett a kevésbé

mobil, rosszabb feltételekkel rendelkező, társadalmi kirekesztettségben élő családok száma.

Ózd, megközelítően 41 000 fős állandó lakosával, Borsod-Abaúj-Zemplén megye második legnagyobb városa. A helyi civil szervezetek képviselői szerint a közel tizenkétezer roma ember közül nyolcezren élnek tarthatatlan lakhatási körülmények között.

Egy 2003. évi védőnői felmérés magasabb létszámról tájékoztat. E szerint Ózd városban és a környékén a roma kisebbséghez tartozók közül – becült létszám alapján – 2200 fő telepen él, 15 800 fő telepszerű lakókörnyezetben. (A levélben telepszerű lakókörnyezetnek azt a településrészt nevezik, ahol a roma és a nem roma lakosság együtt él, és leromlott, valamint jobb állagú lakóépületek, utcarészek egyaránt előfordulnak.)

A jegyző szerint a városra hagyományosan jellemző volt a telepszerű építkezés. Az elmúlt évtizedekben a vaskohászatban és a környékbeli bányüzemekben dolgozók részére épültek ilyen típusú bérlakások.

„Jelentősebb, ma is meglévő és jelentős számú bérlakást tartalmazó telepek voltak Bánszállás-Bányatelep, az Akácos út, Hétes-telep, Kiserdőalja, Újtelep, Nagy- és Kisamerika, Somsály-Bányatelep és a Béke-telep. Ezen telepek közül Bánszállás, Akácos út, Hétes-telep, Kiserdőalja, Somsály telep többségében cigánylakta településrészekké váltak, a lakások alacsony komfortfokozata miatt.” Az utóbbi öt telep közül – az ózdiak elmondása szerint – a Hétes-telepek helyzete a legrosszabb, de a többi telepen, telepszerű lakókörnyezetben élők sorsát is nehéz körülmények jellemzik.

Az ÁNTSZ Ózd Városi Intézete válaszában hangsúlyozta, hogy Ózd Hétes-telep korábban nem cigány telep volt, hanem virágzó kertváros, amely a gyár dolgozóinak épült, és a komfort nélküli lakásokat az Ózdi Kohászati Üzem (ÓKÜ) tartotta rendben.

A telep átalakulását a városi tisztifőorvos a következőképpen foglalta össze:

„Az ÓKÜ felszámolásával a telep gazdátlanná vált, felügyelete, karbantartása elmaradt, egyre elhanyagoltabb lett, aki tehetett, elköltözött a területéről, a megüresedett lakásokat többnyire jogcím nélküli lakók foglalták el, tovább pusztítva a környezetet, lakást, lepusztítva, megszüntetve, ellehetetlenítve saját létfeltételeiket, lebontva melléképületeket, tetőt, ablakot, falat, romhalmazzá, szeméttelappé, közegészségügyileg veszélyessé, emberi tartózkodásra alkalmatlan, embertelen körülményeket teremtve.”

(A tisztifőorvos asszony véleménye azt a szemléletet példázza, amely az embertelen körülmények kialakulásáért elsődlegesen a telepen élőket teszi felelőssé. Ez a megközelítés azonban nem menti fel az érintett szerveket, hatóságokat a jogszabályokban előírt cselekvési kötelezettségük alól: az ott élő emberek közreműködésével, megoldást kell keresni súlyos körülményeik javítására.)

5.1.1.

Lakhatási problémák, egészséges ivóvízzel való ellátottság,
a helyi közút és a közvilágítás

Hétes-telepen 1982-ben 24 épületben még 142 lakást használtak. 9 épületet már lebontottak, ez 82 lakás megszűnését jelentette. Jelenleg 15 épületben 53 lakás található, amelyből 51-ben laknak. Ezek többsége nagyon rossz minőségű, 2 lakás pedig életveszélyes állapotban van. Az Ózd Városi Cigány Kisebbségi Önkormányzat által készített felmérés szerint: 2003 őszén a telepen az 51 lakásban 94 család élt, összesen 365 fő.

Az ott élő roma emberek elsődlegesen lakhatási körülményeiket kifogásolják. A jelentéshez mellékelünk néhány fényképet is, amelyeket a helyszíni vizsgálat során készítettünk. A folyóvíz és az elemi komfort hiánya, a zsúfolt, dohos, gyakran beázó, rossz állagú lakások, a rengeteg csótány, rágcsáló veszélyezteti az ott lakók egészségét és akadályozza az embereket a mindennapi tevékenységükben is.

A lakások önkormányzati bérlakások, de a helyszíni vizsgálat idején még nem volt rendezett a bennük élők jogi helyzete, sokan jogcím nélküliek, befogadott rokonok. Az ott élők még ezeknek a rossz minőségű lakásoknak a rezsiköltségét (vízdíjat) és bérleti díját sem tudják folyamatosan fizetni.

A jegyző tájékoztatása szerint: „Az itt élő családok közül 1 fő rendelkezik érvényes bérleti szerződéssel, 10 család használó – mivel a bérleti szerződésük tartozás miatt felmondásra került –, 40 lakásban jogcím nélküli és önkényes beköltöző család lakik, többségük roma származású... A Hétes-telepi bérlakásokba – amennyiben onnét elköltöznek – önkényesen költöznek be a családok. ... Az IKI többnyire félévente, de évente egyszer bérlemény-ellenőrzést tart és a változásokról ekkor szerez tudomást.”

Az elmúlt években a települési önkormányzat a Hétes-telepen található lakások karbantartását, felújítását elhalasztotta. Ezt a jegyző azzal indokolta, hogy a telepen élők bérleti díjából nem keletkezik bevétel, így nincs az épületek rendbehozatalára fedezet. (Az 51 lakás csekély összegű bérleti díjából ez a feladat nem oldható meg. Ma már a lakások karbantartására, felújítására jóval nagyobb összeget kellene fordítani.)

A telepen nincs villany (legfeljebb szabálytalan formában), megoldatlan a lakások fűtése, nincs vezetékes víz, nem működik megfelelő számú közkút, nincs csatorna, elfogadható állapotú, megfelelően tisztítható és karbantartható illemhely. A Vöröskereszt támogatásával épült ugyan 20 WC, azokat azonban alkalmatlan helyre telepítették, így a tisztításuk a mai napig megoldatlan. A település-egészségügyi felügyelő véleménye szerint ez is csak az ott lakókon múltott. „Nemtörődömségük olyan fokú volt, hogy az ürögdrös WC-ket teledobálták rongy-, téglá- és edénydarabokkal, ennél fogva a szippantó nem tudta a tartalmat kiszippantani.”

A helyzetre jellemző, hogy amikor az egyetlen ivóvízet nyújtó közkút 2003 őszén meghibásodott, akkor annak gyors megjavíttatását a lakók nem tudták saját maguk elintézni, külső segítségre volt szükségük. 2000-ig 2 db közkút műkö-

dött a telepen, az egyiket azonban – a jegyző véleménye szerint – a nem rendeltetésszerű használattal tönkretették. A Vöröskereszt támogatásával 2001-ben a használaton kívüli közkút felújították. A Vöröskereszt egy évig fizette a vízdíjat az Ózdi Vízmű Kft.-nek. Ezt követően azonban, mivel a lakók továbbra sem fizettek lakbért vagy vízdíjat, a második közkút üzemeltetését megszüntették.

A város vezetése a roma kisebbségi önkormányzattal együttműködve az elmúlt években takarítási, szemétszállítási akciókat szervezett: ezek az intézkedések ugyan látványosak voltak, de tartós változást nem eredményeztek. „Utóbbi években közmunkaprogram keretében több alkalommal került sor a telep környezetének kitakarítására, rendbetételére. Ózd Városi Cigány Kisebbségi Önkormányzat társadalmi munkát szervezett a telepeken élőkkal, kitakarították a telepet, de a későbbiekben újratermelődött a szemét.” A Hétes-telepiek szerint a probléma azzal is összefügg, hogy nincs megoldva a folyamatos szemétszállítás.

A Hétes-telepen található közút a KOMSZOLG Kht. kezelésében van. A jegyző levelében azt írta, hogy „a szükség szerinti javítások, illetve kátyúzások minden évben elvégzésre kerülnek”. Ezzel szemben a helyszíni vizsgálaton résztvevő munkatársak azt jelezték, hogy a telep szinte megközelíthetetlen volt gépkocsival a mély kátyúk miatt.

A közvilágítást kiépítették, de az oszlopokon a lámpatestek mindenütt hiányoznak. „A lámpatestek többször pótolva lettek, de az ott lakók rendszeresen a kihelyezést követő pár napon belül megrongálták azokat.”

5.1.2.

Foglalkoztatási nehézségek, munkanélküliség

A telepen élő roma férfiak többsége a rendszerváltást megelőzően – Ózd nem roma lakosságához hasonlóan – a nehéziparban dolgozott. Azután az aktív korú munkavállalók elvesztették munkahelyüket, ezzel együtt jövedelmüket is. A munkanélküliség szinte valamennyi roma családot érintette valamilyen formában.

A Családsegítő Szolgálat tapasztalata szerint a telepen élők többsége munkanélküli, legfeljebb alkalmi, időszakos munkához tud hozzájutni. Az emberek máról holnapra élnek, az évek óta tartó munkanélküliség miatt tartós szegénység jellemzi a családokat. Jelenleg semmi esélyük arra, hogy a legális munkaerő-piacra visszakerüljenek, még közhasznú munkára sem számíthatnak folyamatosan.

5.1.3.

Szociális alapellátás

A települési önkormányzat pénzbeli és természetbeni ellátások formájában támogatja a rászorultakat. „A Hétes-telepen élő családok közül alanyi ápolási díjban 5 fő, méltányossági ápolási díjban 7 fő, idősek járadékában 1 fő, közgyógyellátásban 54 fő, aktív korúak rendszeres szociális segélyében 38 fő, rendszeres szociális segélyben 7 fő, rendszeres gyermekvédelmi támogatásban 91 család 240 gyermeke részesül.”

A telepen élő családok (egy-egy lakásban több generáció, illetve több család él együtt) többsége szociális ellátásokból és a gyermekek után járó támogatásokból él.

Ózd Hétes-telep lakossága a szociális alapellátást (étkeztetést, házi segítségnyújtást) jelenleg nem veszi igénybe. A jegyző tájékoztató levele szerint a Családsegítő és Gyermejjóléti Szolgálat szolgáltatásait a telepen élő családok ismerik, nagy számban és folyamatosan igénybe veszik.

5.1.4.

A telepen élő gyermekek helyzete

A telepen élő 18 éven aluliak aránya 57%, a 60 év felettiek aránya 4%. A Cigány Kisebbségi Önkormányzat felmérése szerint „a 365 fő telepi lakosból 153 fő a kiskorú”.

A telepen élő gyermekek helyzete nagyon nehéz. Többségük speciális tantervű osztályba, iskolába jár. A 48-as úti Óvoda, Általános Iskola, Speciális Szakiskola, Diákotthon és Gyermeotthon igazgatójának tájékoztatása szerint Hétes-telepről összesen 41 gyermek jár az intézménybe. Speciális, enyhe- és középfokban sérült értelmi fogyatékos gyermekeket nevelnek, oktatnak, akik szakértői és rehabilitációs bizottsági szakvélemény alapján kerülnek az intézménybe. Az iskolában gyakori a higiénés probléma, a hepatitis fertőzés, ami miatt az osztályokat és a nevelőket évenként védőoltásban részesítik.

Az igazgató szerint a legtöbb tanuló saját speciális szakiskolájukban tanul tovább, és eredményes szakmai vizsga (kerti munkás szakmában) letételével hagyja el az iskolát. Arra is van példa, hogy a diákok a város szakképző intézményeiben tanulnak tovább. Ezzel szemben az az általános tapasztalat, hogy a speciális tantervű iskolákban végzőknek kevés esélyük van a továbbtanulásra és a munkaerő-piaci elhelyezkedésre.

A jegyző véleménye szerint Hétes-telepen a szülők nem szívesen küldik óvodába a gyermeküket. A tanulók rendszeres iskolába járatása is nagy erőfeszítésükbe kerül, a túlkoros gyermekek sem szeretnek iskolába járni. Az óvoda és az iskola felszólításokkal, majd feljelentésekkel próbálja „együttműködésre” bírni a szülőket. Az önkormányzat azonnal reagál, a családokat a „közigazgatás eszközeivel” szorítják rá a gyermekek taníttatására. (Ezek a vélemények arra utalnak, hogy a telepen élő gyermekek már óvodás koruktól kénytelenek szembesülni a szüleik önhibáját hangsúlyozó, előítéletes szemlélettel.)

5.1.5.

Egészségügyi ellátás, közegészségügyi helyzet

Ózd térségében 10 éve védőnőhiány van (2000–2002 között a város 18 védőnői körzetében 6 védőnő dolgozott), az üres körzetek ellátását helyettesítéssel oldották meg.

Hosszú ideig – a telepen is – csak helyettesítéssel tudták ellátni a védőnői munkakört. 2003. november 15-től ismét főállású védőnő tevékenykedik a kör-

zetben. Az önkormányzat azt is jelentős eredménynek tartja, hogy a körzeti házi gyermekorvosi státuszban sikerült főállású háziorvost alkalmazni. A házi gyermekorvos és a védőnő munkájának eredményeként javult a szülőkkel való együttműködés, például egyre többen viszik el a gyermekeiket a kötelező védőoltásra. A kisebbségi önkormányzat alkalomszerűen segítette a védőoltások pótlásának lebonyolításában, gépkocsival szállította az oltásra kötelezett csecsemőket és gyermekeket – szüleikkel együtt – a tanácsadóba.

A telepi gyermekek számos betegséggel küszködnek, egészségügyi szempontból a csecsemők és a kisgyermekek fokozottan veszélyeztetettek.

A telep közegészségügyi helyzetéről pontos képet kaphatunk a tisztifőorvos asszony 2002. szeptember 9-én és 2003. június 4-én kelt leveleiből, melyeket Ózd Város jegyzőjének küldött meg.

A 2003. évi levél az alábbi hiányosságokat sorolta fel:

- A csoportosan elhelyezett WC-k használhatatlanok, fekáliával telítettek, bűzösek, takarítatlanok, világításuk, szellőzésük nincs, nem zárhatók, a megközelítésükhöz szükséges szilárd burkolataljzat hiányzik.

- Ivóvizet már csak 1 közkifolyó biztosít.

- A lakások közötti közterületen derékig érő gyomnövény található.

- Az önkormányzati bérlakások állaga tovább rosszabbodott, a tetőszerkezet mindenhol elavult, korhadt, az ereszcatornák rosszak, a cserepek hiányosak, emiatt beáznak a lakások.

- A nyílászárók elavultak, az ablakok üvegezése hiányos, a bejárati ajtók megrongálódtak, a bejárati lépcsők hiányosak.

- A lakók a személtmentesítés után is észlelik a rágcsálók jelenlétét.

5.1.6.

A Hétes-telepi lakosság társadalmi kirekesztettsége

A telepen élő emberek társadalmi kirekesztettsége nemcsak a megélhetéshez szükséges jövedelmek hiányát, és a munkanélküliséget jelenti, hanem azt is, hogy csökkennek a társadalmi mobilitási esélyeik. Az itt élő emberek egy része a helyszíni vizsgálat tapasztalatai szerint szívesen elköltözne a telepről, erre azonban a kiszolgáltatottságuk és szegénységük miatt egyre kevesebb esélyük nyílik.

Gyengül az önbecsülésük, nem mernek tervezni, mert nem látnak esélyt elképzeléseik megvalósítására. Korlátozottak a választási lehetőségeik, és egyre inkább kiszorulnak a döntéshozatali folyamatokból. Kilátástalan élethelyzetük következtében növekszik körükben a deviancia, amelynek megszüntetéséhez külső segítségre lenne szükségük.

A telepen élő emberek a jogaikat is nehezen tudják érvényre juttatni. Úgy érzik, hogy hivatalos ügyeik intézése során lenézik, és megkülönböztetik őket. Tájékozatlanságuk miatt, illetve iskolázottságuk hiányában nem tudják megfelelően képviselni a családjuk és a közösségük érdekeit. Létrejött a telepen egy egyesület, amely az ott élők helyzetének javítását tűzte ki célul, tevékenységük remélhetőleg erősíti az érdekérvényesítési lehetőségeiket is.

5.2.

A konkrét vizsgálat megállapításai

5.2.1.

Hétes-telep rehabilitációs programja

Ózd Városi Cigány Kisebbségi Önkormányzat és Ózd Város Önkormányzata a Hétes-telepen élők lakáshelyzetének rendezésére, a Romaügyi Hivatallal és az Esélyegyenlőségi Kormányhivatallal együtt, az IKI, valamint a Családsegítő és Gyermekjóléti Szolgálat vezetőivel együttműködve, egy komplex rehabilitációs program elindítását tervezte 2003 őszen. A kidolgozott programot ugyan egyik féltől sem kaptuk meg írásban, de a helyszíni vizsgálódásunk során megismerhettük annak elemeit. A tervezett intézkedéseket példaértékűnek, a megvalósításuk nehézségeit és akadályait pedig tipikusnak nevezhetjük, ezért a rehabilitációs program eddigi megvalósítását részleteiben is célszerű áttekinteni.

A program keretében a cigány kisebbségi önkormányzat 2003. november 22. és 24. között felmérte a Hétes-telepen élők létszámát, szociális helyzetét és lakhatási jogcímait. Következő lépésként – a települési önkormányzattal együttműködve – a telepen élők (bérleti díjból és közüzemi díjtartozásból álló) adósságának kezelését, illetve az ott lakók jogviszonyának rendezését tervezték. A telepen élők jogi helyzetének rendezése azért fontos, mert azt követően már nem kell félniük a kilakoltatástól, és egyenrangú partnerként kapcsolódhatnak be a telep-rehabilitációs projektbe.

Ennek érdekében született meg Ózd Város Önkormányzat Képviselő-testületének 272/KH/2003. (XII. 18.) számú határozata, amely a Hétes telepen élők lakáshelyzetének rendezéséről szól. A határozat megállapította a jogviszonyrendezés menetét, és a bérleti szerződés vagy a lakáshasználói megállapodás megkötésének feltételeit.

Gondot jelentett, hogy a be nem fizetett közüzemi és bérleti díjak az elmúlt években több mint 6,5 millió Ft adóssággá halmozódtak fel. Elsőként azt rögzítették az önkormányzat képviselő-testületi határozatában, hogy a megállapodások megkötése előtt a lakáshasználó a lakáson lévő tartozását köteles megfizetni az IKI-nek, intervenció támogatás igénybevételével. Ez utóbbi azt jelentette, hogy a felhalmozott adósságokból csak félmillió forintot kellett önrészként megfizetniük a lakóknak. 2003 decemberében az Esélyegyenlőségi Kormányhivatal és a helyi cigány kisebbségi önkormányzat ugyanis kötött egy szerződést, melyben az Esélyegyenlőségi Kormányhivatal vállalta, hogy az önrész kifizetését követően, a tartozások kiegyenlítésére 6 millió Ft összegű támogatást nyújt a kisebbségi önkormányzatnak.

A szerződést az Esélyegyenlőségi Kormányhivatal – tájékoztatása szerint – kénytelen volt többször is felülvizsgálni, mivel az sem a tárgyában, sem pedig a kifizetés módjában nem volt egyértelmű. Az eredeti szerződés előnytelen feltételeket állapított meg a cigány kisebbségi önkormányzat számára. A szerződés tárgya csak a lakhatási körülmények javítását célozta meg, nem szólt a közüzemi

tartozások kiegyenlítéséről. Ezért a minisztérium nyilatkoztatta a cigány kisebbségi önkormányzatot, hogy a támogatást a telepen lakók közüzemi tartozásainak fedezésére használják fel. A szerződés utófinanszírozásról szólt, azaz a cigány kisebbségi önkormányzatnak meg kellett volna előlegeznie a támogatást. Ennek megoldására a szerződést módosították, és az Esélyegyenlőségi Kormányhivatal vállalta az előfinanszírozást. A fenti problémák megoldása után 2004. augusztus 6-án a támogatási szerződésben szereplő 6 millió Ft összeget átutalták.

A bérleti és lakáshasználati szerződések megkötése azonban még nem történt meg. A lakáshasználóknak az adósságuk rendezése mellett írásban nyilatkozniuk kellett a velük együttlakó családok befogadásáról is. A befogadónak és a befogadottnak az IKI igazolása alapján be kellett jelentkezniük az Önkormányzatnál, majd a Polgármesteri Hivatal Igazgatási Ügyosztályán lakásigénylést kellett benyújtaniuk. A családok a helyszíni vizsgálatot megelőzően nem kaptak írásbeli értesítést a lakáshelyzetük rendezésének folyamatáról. Az IKI igazgatója azonban többször is megkereste a cigány kisebbségi önkormányzatot, valamint a családsegítő szolgálatot, és a segítségüket kérte: ösztönözzék a telep lakóit a hivatalos szerveknél történő megjelenésre, jogviszonyuk rendezésére. A rehabilitációs program akkor lehet sikeres, ha annak keretében minden ott élő ember jogi helyzetét tisztázzák és rendezik.

Az IKI igazgatója telefonon azt a tájékoztatást adta, hogy a szerződések megkötésére azért nem került sor, mert először elvégzik a legfontosabb állagmegőrzési és karbantartási feladatokat. Véleménye szerint a bérbeadói kötelezettség teljesítését, az életveszély elhárítását követően lehet a szerződéseket megkötöni. Az IKI vezetőjének érvelése azért aggályos, mert a családok hosszú évek óta és jelenleg is a nagyon rossz állagú lakásokban élnek, és tulajdonosként az önkormányzatnak eddig is voltak kötelezettségei az életveszély megelőzésében és megszüntetésében.

A 6 millió Ft-os támogatás kifizetésének elhúzódása elbizonytalanította a települési és a kisebbségi önkormányzatot, valamint a Hétes-telepen élőket is. A helyszíni vizsgálaton többen is jelezték, hogy a roma ügyekért felelős állami szervek képviselői „egyértelmű” ígéretet tettek arra, hogy a rehabilitációs programhoz a települési önkormányzat jelentősebb összegű állami támogatást remélhet.

A települési önkormányzat szerint a program új lakások építésével kezdődhetne, elsősorban azoknak a családoknak a részvételével, amelyek még jogosultak a gyermekek után járó szociálpolitikai kedvezmény igénybevételére. Ózd városa telek biztosításával kívánja támogatni a családokat, úgy, hogy az építéshez igénybe vennék a szociálpolitikai támogatást, a különbözeti költségekre pedig pályázni szeretnének a cigány szervezetek közreműködésével.

2003-ban a Romaügyi Hivatallal közösen előkészítettek egy pályázatot a Küzdelem a társadalmi kirekesztődés ellen című Phareprogramra, amelyet Ózd Városi Cigány Kisebbségi Önkormányzat nyújtott volna be. A pályázat beadása előtt 1 nappal értesült a Romaügyi Hivatal arról, hogy a kisebbségi önkormányzat csak a következő Európai Szociális Alap- (ESZA-) pályázatra kívánja benyújtani a programot. A helyszíni vizsgálat során azt a tájékoztatást kaptuk, hogy

végül az ESZA-pályázat benyújtása is elmaradt, mivel a szükséges önrészt nem tudták előteremteni.

2003 márciusában a Kulturális Örökségvédelmi Hivatal elindított egy három évre tervezett ún. „Ózd-projektet”, melynek célja a funkcióját veszített ózdi régió kulturális örökségre alapozott revitalizációs programjának beindítása. A projekt célja az is, hogy ráirányítsa a figyelmet a kulturális örökség nemzetierőforrás-szerepére. Ezek világszerte is elsősorban a korábbi ipari területeket jelentik, ezért esett a Kulturális Örökségvédelmi Hivatal választása Ózdra, ahol nagy sűrűséggel összpontosulnak az örökségvédelmi értékek.

A Kulturális Örökségvédelmi Hivatal az ózdi lakótelepek – köztük Hétes-telep – problémáit nem tudja megoldani, azok kezeléséhez azonban figyelemfelhívó, generáló, koordinatív szereppel hozzá tud járulni, amit eddig is és a projekt folytatásában is tenni kíván. Hétes-telepen az új roma egyesületnek szeretne segítséget nyújtani a tervezett közösségi ház létrehozásában. A Kulturális Örökségvédelmi Hivatal a telep örökségi-építészeti felmérését elvégeztette, a védetté nyilvánítási eljárás előkészületeit megkezdte. Véleményük szerint a települési önkormányzat a további pályázati lehetőségek igénybevitelével tudja az Európai Pályázat Előkészítő Alap (PEA) keretében elinduló központi területen túli lakótelepek rehabilitációjára irányuló munkákat elvégezni.

A lakótelepek helyreállításához azonban a pénzügyi háttér sem elegendő, megfelelő komplex program nélkül az önkormányzat és a város nem tudja biztosítani a fenntartható fejlődést. Tartós változás csak olyan programmal érhető el, amely nemcsak lakhatási problémának, hanem foglalkoztatási, szociális, egészségügyi, oktatási, az előítéletek megelőzésével és megszüntetésével, valamint az egyenlő bánásmód követelményének érvényesítésével összefüggő kérdésnek tekintti a teleprehabilitációt.

5.2.2.

A települési önkormányzat teleprehabilitációs programtól független intézkedéseinek szükségessége

Megvizsgálva Ózd Város Önkormányzatának Hétes-telep ügyében tett konkrét intézkedéseit, sajátos ellentmondás figyelhető meg. Egyrészt az önkormányzat többletfeladatot vállalt azzal, hogy elindította a hosszabb távú teleprehabilitációs programját, amelyre jogszabály nem kötelezte. Ezzel egyidejűleg az is megállapítható, hogy néhány alapvető feladat elvégzését azonban elmulasztotta.

A közegészségügyi-járványügyi biztonság megteremtése

A telepen tapasztalható körülmények – az ÁNTSZ Ózd Városi Intézetének véleménye szerint – súlyosan veszélyeztetik a közegészségügyi-járványügyi biztonságot. A veszély megszüntetéséhez a városi tisztifőorvos 2002-ben a jegyző intézkedését kérte. 2002-ben a Polgármesteri Hivatal Igazgatási Ügyosztályának vezetője felhívta az IKI igazgatóját, hogy mint az önkormányzati lakások kezelő-

je, tegyen javaslatot a felmerült problémák megoldására. A Polgármesteri Hivatal Műszaki Ügyosztályának városi főmérnöke az Ózdi KOMSZOLG Kht. ügyvezetőjét kérte fel, hogy intézkedjen a veszélyek csökkentése és elhárítása érdekében. Az ÁNTSZ Ózd Városi Intézete a 2003. évi ellenőrzés során ismételten azt állapította meg, hogy Hétes-telepen az egy évvel korábbi közegészségügyi helyzet semmit nem javult. A jelzett gondok, hiányosságok még 2004 nyarán tett helyszíni vizsgálatunk során is fennálltak, ezt az ÁNTSZ Ózd Városi Intézetnek munkatársai is megerősítették.

Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény 153. § (1) bekezdése rögzíti a települési önkormányzat környezet- és település-egészségügyi feladatait. Erre, valamint az ÁNTSZ Ózd Városi Intézetének közegészségügyi-járványügyi biztonság megerősítése érdekében tett kezdeményezéseire figyelemmel, soron kívüli intézkedések szükségesek.

A közműves ivóvízellátásról és a közműves szennyvízelvezetésről szóló 38/1995. (IV. 05.) Korm. rendelet 9. § (3) bekezdése szerint a közegészségügyi követelmények teljesítéséhez szükséges ivóvízellátás akkor biztosított, ha az ivóvízellátás legalább 50 liter/fő/nap mennyiségben, négy emeletnél nem magasabb lakóépület esetén 150 m távolságon belüli vízvételezési lehetőséggel adott. A helyszíni vizsgálatunk során a telepen élő emberek kifogásolták, hogy csak egy kút működik, szerintük a szélső házak már kívül esnek a 150 méteres távolságon.

Célszerű lenne a két közkút működésének feltételeit ismételten megerősíteni az emberibb lakhatási körülmények kialakítása és fenntartása érdekében. Ezt az ÁNTSZ Ózd Városi Intézete is kérte a közegészségügyi-járványügyi biztonságot veszélyeztető állapotok megszüntetése érdekében.

A gyermeki jogok érvényesítése

Az Alkotmány 67. § (1) bekezdésében foglaltakra figyelemmel, mely szerint minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéshez szükséges védelemre és gondoskodásra, vizsgáltuk azt is, hogy hogyan érvényesülnek, és mennyiben sérülnek a Hétes-telepen élő gyermekek jogai.

A gyermekek védelméről és gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (Gyvt.) 6. §-a rögzíti, hogy a gyermeknek joga van ahhoz, hogy segítséget kapjon a személyiségének kibontakoztatásához, a fejlődését veszélyeztető helyzet elhárításához, a társadalomba való beilleszkedéséhez, önálló életvitelének megerősítéséhez, valamint a testi, értelmi, érzelmi és erkölcsi fejlődését, jólétét biztosító saját családi környezetben történő nevelkedéshez. A gyermekeknek joguk van ahhoz is, hogy a fejlődésükre ártalmas környezeti hatások ellen védelemben részesüljenek.

A vizsgálat alapján megállapítottuk, hogy a jelenlegi közegészségügyi helyzet és az embertelen lakhatási feltételek súlyosan veszélyeztetik a telepen élő gyermekek jogait. A Hétes-telepi körülmények mielőbbi megváltoztatása tehát kiemelkedően fontos az ott lakó gyermekek érdekeinek folyamatos sérülése miatt is.

A vizsgálatunk egyik legfontosabb célja, hogy a telepen élő gyermekek jogainak

védelme érdekében hathatós intézkedések történjenek. A települési önkormányzatnak és intézményeinek jelentős szerepe van a gyermekek veszélyeztetettségének megelőzésében és kezelésében. Ezért az önkormányzatnak hatékonyabban kell működtetnie a gyermekjóléti szolgálat veszélyeztetettséget észlelő és jelző rendszerét, továbbá preventív intézkedésekkel és a szükségletekhez igazodó több-lettámogatásokkal, új szolgáltatások megszervezésével fokozottan kell segítenie a telepen élő gyermekek jogainak érvényesülését, családban történő nevelkedését.

*Az önkormányzati lakások állagmegőrzési,
felújítási munkálatainak elmulasztása*

Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. tv. 47. § (1) bekezdés *d*) pontja szerint „az építésügyi hatóság elrendelheti az építmény jókarbantartására vonatkozó kötelezettség teljesítését, illetőleg az építmény felülvizsgálatát, szükség szerinti átalakítását, felújítását, helyreállítását vagy lebontását, ha annak állapota az állékonyságot, az életet és egészséget, a köz- és vagyónbiztonságot veszélyezteti”. Az építési hatósági jogkört első fokon ellátó jegyzőnek az életveszély elhárításában és megelőzésében kötelezettségei vannak. A jegyző jelzi a tulajdonosnak, ebben az esetben az önkormányzatnak, hogy köteles elvégezni a karbantartással kapcsolatos feladatait a veszélyeztető állapot megelőzése és megszüntetése érdekében.

A települési önkormányzat felelősségét veti fel, hogy Hétes-telepen az önkormányzati bérlakások karbantartási, felújítási munkái hosszú évek óta elmaradtak. Az önkormányzat mint a tulajdonosi jogok gyakorlója nem tett intézkedéseket a nyilvánvalóan rossz állapotban lévő ingatlanok állagának megóvására, így több lakás életveszélyessé vált. A mulasztás olyan visszás helyzetet idézett elő, amely alkalmas arra, hogy a lakóknak a legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jogaival összefüggésben sérelmet okozzon.

Tapasztalataink szerint gyakori probléma, hogy amikor hátrányos helyzetű család által lakott épület állapota romlik meg, hosszú ideig nem történik semmiféle intézkedés. Később az építésügyi hatósági eljárást arra használják fel, hogy a lakás kiürítése és kényszerbontása érdekében intézkedjenek. Ez alkalmas eszköz arra, hogy a települési önkormányzat „megszabaduljon” néhány szegény családtól, bár a hajléktalanellátás keretében ekkor is kötelesek gondoskodni róluk. Az ilyen típusú problémák megelőzése céljából fontos, hogy Ózd Város Önkormányzata mielőbb intézkedjen a telepi lakások állapotának javítása érdekében.

A helyi önkormányzat 2003 decemberében határozatban vállalta, hogy rendezze a telepen élők jogviszonyait, ezzel egyidejűleg célszerű lett volna a lakások felújítására, karbantartására már 2004-ben jelentősebb forrást tervezni. Tudomásunk szerint 2004-ben ez az összeg az összes önkormányzati lakás vonatkozásában is csak néhány millió Ft volt, ilyen pénzügyi feltételek között érthető az IKI korlátozott cselekvési lehetősége.

A jogviszonyok rendezését követően a lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII.

törvény rendelkezéseit is figyelembe kell vennie az önkormányzatnak mint bérbeadónak: például köteles gondoskodni az épületek karbantartásáról, szavatolni, hogy a lakások „átadáskor” rendeltetésszerű használatra alkalmasak legyenek stb. Az IKI igazgatójának tájékoztatása szerint a lakások állagmegőrzési, karbantartási munkálatai elkezdődtek.

Lakásfenntartási támogatás

Nagyon fontos az is, hogy a telepen élő emberek a tél folyamán megfelelő mennyiségű tüzelőhöz jussanak, illetve, hogy a közüzemi és a bérleti díjat folyamatosan fizessék a lakók. A jogviszony rendezése ugyanis nehézségbe ütközhet azoknál a jövedelem nélküli személyeknél, akik ismételt tartozásokat halmoznak fel. Ezt a helyzetet elsődlegesen egyedi segítséggel, szociális munkások, család-gondozók közreműködésével, együttműködésével lehet orvosolni. Fel kell készíteni és meg kell győzni az embereket arról, hogy a közüzemi díjak és bérleti díj fizetése hosszabb távú érdekük.

A normatív lakásfenntartási támogatás is segítséget jelenthetne ebben a helyzetben. Ezt az összeget felhasználhatnák a tüzelő beszerzésére és/vagy a lakásfenntartási költségeik fedezésére. Jelenleg azonban a Hétes-telepen élők nem jutnak hozzá a támogatáshoz, a többnyire rendezetlen lakáshasználati jogviszonyuk miatt. A polgármesteri hivatal munkatársai ugyanis a 32/1993. (II. 17.) Korm. rendelet 9. § (1) bekezdését – amelyre Ózd Város Önkormányzatának szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló, többször módosított 16/2003. (VII. 23.) számú helyi önkormányzati rendeletének 3. § (5) bekezdés g) pontjában is hivatkoznak – úgy értelmezik a gyakorlatban, hogy a kérelmezőnek a lakás nagyságát önkormányzati bérlakás esetében hitelt érdemlően bérleti szerződéssel kell igazolnia. A jogcím nélküli lakók azonban ilyen szerződéssel nem rendelkeznek.

Az eljárás több ok miatt is vitatható. A Korm. rendelet úgy fogalmaz, hogy az igazolás beszerzése csak akkor szükséges, ha a szociális hatáskört gyakorló szervnek nincs hivatalos tudomása a lakásnagyságról. Az önkormányzati bérlakások esetén joggal feltételezhető az, hogy a helyi vagyoneleltárból pontosan és hitelt érdemlően megállapítható a lakások nagysága. Ugyanezen szakasz (3) bekezdése azt írja elő, hogy a lakásfenntartási támogatás iránti kérelemben nyilatkozni kell arról is, hogy a támogatást kérő milyen jogcímen lakik a lakásban. A normatív lakásfenntartási támogatásra vonatkozó jogszabályok azonban a jogcím nélküli lakáshasználók kizárásáról nem rendelkeznek.

Ez a gyakorlat a Hétes-telepiek esetében azért is problémás, mert akik a lakók közül teljesítették a lakáshelyzetük rendezésére elfogadott önkormányzati határozatban előírt feltételeket, azokkal már rég meg lehetett volna kötni a bérleti szerződést vagy az ideiglenes lakáshasználói megállapodást, amit az önkormányzati határozat I/a) és I/b) pontja is előír. (A határozatban rögzített „értelemszerűen” határidő nehezen értelmezhető másképp.) A megállapodások megkötésének elhúzódása miatt épp a legrászorultabbak esnek el a – 90%-ban állami forrásból fedezett – normatív lakásfenntartási támogatás igénybevételétől.

Érthetetlennek tartjuk, hogy a települési önkormányzat miért nem hozta létre, és szabályozta helyi rendeletben a lakhatást segítő adósságkezelési szolgáltatást. Ez a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvényben szabályozott, 2003. január 1-jétől hatályos szolgáltatás segítséget nyújthatna azoknak a hátrányos helyzetű, eladósodott családoknak, akik egyre nagyobb számban élnek Ózd városában.

5.2.3. Összegzés

A konkrét vizsgálat alapján megállapítható, hogy a telepen tapasztalt lakhatási feltételek, életkörülmények **sértik az ott élő roma lakosság emberi méltóságát, a gyermekek jogait, valamint a szociális biztonsághoz és a testi és lelki egészséghez fűződő alkotmányos jogokat.**

A roma származású emberek ügyében a települési önkormányzat hosszú éve-kig elhalasztotta és elmulasztotta azokat az intézkedéseket, amelyek megelőz-hették és megszüntethették volna a telepen élők alkotmányos jogainak folyama-tosan fennálló sérelmét.

Megítélésünk szerint az intézkedések hiánya felveti az egyenlő bánásmód kö-vetelményének megsértését. **Közvetett hátrányos megkülönböztetés történt ak-kor, amikor a települési önkormányzat a szükséges közegészségügyi-járványügyi intézkedéseket, valamint az épületek kötelező karbantartását, állagmegóvását abban a városrészben mulasztotta el, ahol rendezetlen lakhatási jogviszonyok között, vagyontalan, halmozottan hátrányos helyzetű roma emberek élnek.** A közvetett hátrányos megkülönböztetés lényege, hogy a megkülönböztetés látszó-lag semleges feltételen alapul, mégis, egyes védett tulajdonságokkal rendelkező személyeket lényegesen nagyobb számban érint. Ózd esetében nem vitatható, hogy a települési önkormányzat súlyos forráshiánnyal küzd, de az ennek követ-keztében bevezetett megszorító intézkedések erőteljesebben érintették a Hétes-telepen élő állampolgárokat, mint a város más, jobb körülmények között élő la-kosait. A szegregált városrészben a települési önkormányzat – pénzhiányra hivatkozva – szinte minden szükséges intézkedést elmulasztott vagy elhalasztott, holott az ott élő emberek számára a minimális életfeltételeik biztosításához, az egyenlőtlenségek kiküszöbölése érdekében többlettámogatást és pluszsegítséget kellett volna nyújtani.

Ózd Város Önkormányzata azonban a teleprehabilitációs program elindításá-val kifejezte azt a szándékát, hogy változtatni kíván a Hétes-telepen élők helyzete-n, így az elmulasztott és elhalasztott intézkedések pótlására, illetve a közvetett hátrányos megkülönböztetés megszüntetésére is lehetőségük nyílik. A program vállalása többletterheket ró az önkormányzatra, szervezési és anyagi szempont-ból is. A települési önkormányzat központi támogatás nélkül nem tudja megva-lósítani a terveit, hiszen Hétes-telep mellett a többi ózdi telepen is szükségessé válhat hasonló program indítása.

A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa az elkövetkező években utóvizsgálat keretében ellenőrzi és támogatja Ózd Város Önkormányzatának azokat az erőfeszítéseit, amelyek a szegregált telepeken élő roma lakosság helyzetének javítására irányulnak. Ehhez hasonlóan a kisebbségi ombudsman a kormányzati roma program telepekre és telepszerű környezetekre vonatkozó feladatainak végrehajtását is folyamatosan figyelemmel kíséri.

6. Intézkedések

Az előző fejezetekben tett megállapítások alapján a következő intézkedések megtételét javaslom:

1. A kormányzati roma programban meghatározott telepekkel és telepszerű lakókörnyezetekkel kapcsolatos feladatok finanszírozási hátterének biztosítása érdekében, az Obtv. 18. § (3) bekezdése alapján

felkérem

a Magyar Köztársaság Kormányát, hogy vizsgálja meg, illetve konkrétan jelölje meg – akár több költségvetési évet is átfogóan – azokat a forrásokat, amelyek a romák társadalmi integrációját elősegítő kormányzati programról és az azzal összefüggő intézkedésekről szóló 1021/2004. (III. 18.) Korm. határozat telepeket és telepszerű lakókörnyezetet érintő feladatainak eredményes végrehajtásához szükségesek.

Intézkedjen annak érdekében, hogy a helyi önkormányzatok, társulások, önkormányzati szövetségek, kisebbségi önkormányzatok részletes tájékoztatást kapjanak a – telepek és a telepszerű környezetek felszámolásához, illetve rehabilitációjához szükséges – pénzforrások pontos összegéről, az ezekhez való hozzáférés módjáról, illetve nyújtson további segítséget a helyi programok kidolgozásának és végrehajtásának megtervezéséhez.

2. A kormányzati roma programban meghatározott telepekkel és telepszerű lakókörnyezetekkel kapcsolatos feladatok mielőbbi végrehajtása érdekében

felkérem

az ifjúsági, családügyi, szociális és esélyegyenlőségi minisztert, hogy

- vizsgálja meg, a kormányzati roma program telepeket és telepszerű lakókörnyezetet érintő feladatainak időarányos végrehajtása megtörtént-e, kiemelt figyelemmel az 1. pontban hivatkozott kormányhatározat 1. számú melléklete III. 14. pontjának megvalósítására, mely szerint: 2004. december

31-ig ki kell dolgozni a telepek és a telepszerű lakókörnyezetek felszámolásának, illetve rehabilitációjának – a tárcánál e célra elkülönített források koncentrációján alapuló – modellértékű komplex programjait és éves ütemtervét. (Célszerű lenne, ha a szakmai koncepció véglegesítése előtt az Országos Cigány Önkormányzat, valamint más országos cigány szervezetek is megismernék és megvitatnák azt.);

- tájékozasson a telepeket, telepszerű környezetet érintő kormányzati feladatok végrehajtásának 2005. évre tervezett forrásairól, (a jelzett forráskoncentráció megvalósításának formáiról, összegéről), illetve arról, hol tart az Európa Tanács Fejlesztési Bankjával tervezett szerződés megkötése;
- a probléma komplexebb megközelítése és kezelése érdekében, az 1. pontban hivatkozott Korm. határozat telepeket és telepszerű lakókörnyezetet érintő feladatainak végrehajtásába a felelősként nevesített minisztériumokon kívül más minisztériumokat és országos hatáskörű szerveket is vonjon be (például a regionális fejlesztésért és felzárkóztatásért felelős tárca nélküli minisztert, a foglalkoztatási és munkaügyi minisztert, a földművelésügyi és vidékfejlesztési minisztert, az oktatási minisztert, a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal elnökét);
- Ózd Hétes-telep rehabilitációs programjának folytatása érdekében egyeztessen a Kulturális Örökségvédelmi Hivatal, valamint Ózd Város Önkormányzatának vezetőivel és a kisebbségi önkormányzat, valamint Hétes-telep egyesületének képviselőivel, illetve – igény szerint – adjon számukra tájékoztatást a pályázati lehetőségekről.

2. Hétes-telepen elkezdett teleprehabilitációs program sikeres megvalósítása érdekében az Obtv. 21. § (1) bekezdése alapján

k e z d e m é n y e z e m

Ózd Város Önkormányzatának Képviselő-testületénél, hogy

- a teleprehabilitációs program koncepcióját rögzítsék írásban, dolgozzák ki annak részletes megvalósítási tervét, ütemezett finanszírozási hátterét, együttműködési formáit, monitorozásának módját. (A program részletes kidolgozásába, majdani megvalósításába vonják be Ózd Városi Cigány Kisebbségi Önkormányzat mellett a Hétes-telepiek egyesületének képviselőit, és az ott élő embereket is.);
- folyamatosan tájékoztassák a telepi lakosokat (írásban, illetve lakossági fórumokon) a teleprehabilitációs program megvalósításának menetéről, annak eredményeiről, végrehajtásának esetleges akadályairól, vonják be őket alkalmazottként, vagy közhasznú munkásként a teleprehabilitációs program megvalósításába;
- gondoskodjanak a 272/KH/2003. (XII. 18.) számú határozat mielőbbi végrehajtásáról és intézkedjenek a Hétes-telepen élők jogviszonyának rendezé-

se érdekében: haladéktalanul kössék meg a bérleti szerződéseket vagy az ideiglenes lakáshasználói megállapodásokat azokkal a személyekkel, akik a képviselő-testületi határozatban előírt feltételeket teljesítették. Azokkal pedig, akik valamilyen okból nem tudták teljesíteni a meghatározott követelményeket, illetve befogadott családként élnek Hétes-telepen, ismételten egyeztessenek. Szükség szerint keressék fel személyesen a családokat, hogy a végleges jogviszonyrendezés lehetőségéből senki ne maradjon ki;

- készítsenek a Hétes-telepi rehabilitációs program megvalósításának tapasztalatait felhasználva egy olyan átfogó programot, amely Ózd többi telepének, teleszerű lakókörnyezetének, leromlott állapotú városrészének a komplex rehabilitációjára irányul;

3. Az élethez és emberi méltósághoz, valamint a legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez fűződő alkotmányos jogok érvényesülésére is tekintettel, a telepeken, kiemelten a vizsgált Hétes-telepen élők helyzetének azonnali javítása érdekében az Obtv. 21. § (1) bekezdése alapján

k e z d e m é n y e z e m

Ózd Város Önkormányzatának Képviselő-testületénél, hogy

- a közegészségügyi-járványügyi biztonság megteremtése céljából intézkedjenek az ÁNTSZ Ózd Városi Intézete által feltárt hiányosságok megszüntetése érdekében, ennek keretében mielőbb teremtsék meg a két közkút működési feltételeit. (A veszélyeztetettség megszüntetésére szervezett munkákba – lehetőség szerint – vonják be a telepi lakosokat is, közhasznú munkásként.);
- fordítsanak kiemelt figyelmet a telepen élő gyermekek nevelésére-oktatására, jogaiknak az érvényesítésére; preventív intézkedésekkel és szükségletekhez igazodó plusztámogatások, szolgáltatások szervezésével segítsék elő a telepi gyermekek családban történő nevelkedését;
- segítsék elő, hogy a telepen élő emberek a tél folyamán megfelelő mennyiségű tüzelőhöz jussanak, illetve, hogy a közüzemi díjak, valamint a bérleti díjak folyamatos fizetése megtörténjen. Pluszjuttatás biztosítása mellett bizának meg két családgondozót/szociális munkást (a munkát önként és elhivatottságból vállaló szakembereket), akik kizárólagosan a Hétes-telepen élők családgondozásával, illetve a teleprehabilitációs program megvalósításával foglalkoznának;
- a tulajdonosi jogkör gyakorlójaként tegyék meg a külön jogszabályban előírt karbantartási, felújítási kötelezettség teljesítése, valamint az életveszélyes állapot megszüntetése érdekében szükséges intézkedéseket. (A legalapvetőbb karbantartási feladatokat még ebben az évben el kellene végezni a telepeken, hogy a téli időjárás viszontagságai ellenére biztosítva legyen a lakók emberhez méltó lakhatása.);

- a jövő évi költségvetés elkészítésénél a saját tulajdonú, telepi bérlakások álagfenntartására, felújítására, valamint Hétes-telepet érintő komplex rehabilitációs program elindítására tervezzenek megfelelő összegű forrásokat.

4. A normatív lakásfenntartási támogatás igénybevételével kapcsolatban felmerült problémák orvoslása érdekében

felkérem

a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Közigazgatási Hivatal vezetőjét, vizsgálja meg, hogy Ózd Város Önkormányzatának szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló, többször módosított 16/2003. (VII. 23.) számú helyi önkormányzati rendelete 3. § (5) bekezdés g) pontjának gyakorlati megvalósítása törvényes-e. Szükség szerint javasoljuk a jogszabályt előkészítő Ifjúsági, Családügyi, Szociális és Esélyegyenlőségi Minisztérium véleményének, álláspontjának kikérését is.

Budapest, 2004. december „ ”

Dr. Kaltenbach Jenő s.k.

Ügyszám: 3433 /2004.

J E L E N T É S **az oktatási szegregáció** **kérdéseiről**

Az országgyűlési biztos 2003. évi munkájáról 2004. május 19-én számolt be az Országgyűlés Oktatási és Tudományos Bizottságának. A meghallgatáson felmerült annak az igénye, hogy a szegregáció szociológiai, jogi fogalmát közelebbről meghatározzuk; magyarországi megnyilvánulásairól beszámoljunk; és a már megtett és szükségesnek tartott intézkedéseket bemutassuk.

I.

A szegregáció szociológiai fogalma

A szegregáció fogalmát a hazai szakirodalom leggyakrabban a területi elhelyezkedéssel, lakhatással és az ebből következő intézményi – Magyarországon jellemzően az oktatás területén jelentkező – elkülönüléssel/elkülönítéssel kapcsolatban használja.

Szegregációnak nevezzük azt a jelenséget, amikor egy-egy településen belül a különböző társadalmi rétegek, etnikai csoportok stb. lakóhelye erősen elkülönül egymástól. A szegregáció együtt jár a jövedelmi viszonyok és a települési infrastruktúra lényeges egyenlőtlenségeivel.¹

Magyarországon a lakóhelyi szegregáció térségek, települések között és településeken belül is megjelenik. A lakóhelyi elkülönültség megmutatkozik egyrészt a városok slumosodó kerületeiben, leromló negyedeiben, másrészt az ország szegényebb régióiban kialakult aprófalvas települési zárványokban.

Budapest városszerkezetét vizsgálva is arra a következtetésre juthatunk, hogy az egyes kerületeket összehasonlítva, és a kerületeken belül egyaránt lényeges különbség van a lakhatási feltételek között.

Az 1945 utáni hazai társadalomfejlődés egyik legnehezebben korrigálható torzulása az évszázados települési egyenlőtlenségek szélsőséges felerősödése

¹ Andorka Rudolf: *Bevezetés a szociológiába*. Osiris Kiadó, 1997. 194. o.

volt.² Az elszegényedő aprófalvas elkülönülés kialakulásában szerepet játszik az egyre súlyosabb problémát jelentő munkanélküliség, az infrastrukturális feltételek növekvő eltérése, a spontán migrációs folyamatok, a jobb helyzetű társadalmi rétegek tömeges elvándorlása, amely az aprófalvak társadalmi struktúráját, belső közösségi viszonyait eltorzítja.

A települési egyenlőtlenség egy önmagát felerősítő folyamatot indít el. A tehetősebb réteg migrációjával növekszik a hátrányos helyzetűek aránya az adott lakóközösségekben, amely a társadalmilag mobilabb állampolgárok további elköltözését eredményezi.

Ez a folyamat Magyarországon jellemzően az etnikai alapú társadalmi kirekesztéssel is összekapcsolódik. A spontán migráció felerősítéséhez a többségi társadalom tudatos kirekesztő törekvései és a helyi önkormányzatok intézkedései is hozzájárulnak.³

A roma lakosság jelentős része vidéken, gazdaságilag és infrastrukturálisan elmaradottabb régiókban, szegregált lakókörmények között él. 1971. évben a cigány emberek kétharmada még telepen lakott. A hatvanas–hetvenes években telep felszámolási program indult, ellentmondásos végrehajtása azonban a szegregált lakóhelyek újratemeléséhez vezetett. A nyolcvanas évek végétől a nagyipari ágazat összeomlása, a növekedő munkanélküliség a romák lakóhelyi elkülönültségét tovább erősítette. Az 1990-es évekre a roma népesség aránya jelentősen megnőtt az ország szegényebb régióinak kisebb településein és a nagyvárosok leromlott kerületeiben. A kutatók 2003-ban újra az 1971-es elkülönítettségi arányokkal találkoztak. „A forma más, mert telepek már csak kismértékben vannak, a szegregáció mértéke azonban ma is ugyanakkora.”⁴

A migrációs folyamat demográfiai változásokat is okozott a településeken. Az aprófalvas települési zárványokban általában az idősebb népesség maradt, a megüresedett házakba nagy számban költöztek be roma családok. Ennek a demográfiai és szegregációs folyamatnak az egyik következménye, hogy a cigány általános iskolások 30%-a 1000 fő alatti lélekszámú kisközségek iskoláiba jár, ahol átlagos arányuk meghaladja az 50%-ot, miközben a teljes népességnek csak a 6%-a él ilyen településeken.⁵

² Szalai Júlia: A társadalmi kirekesztődés egyes kérdései az ezredforduló Magyarországon. (Előadás a Magyarország társadalmi helyzete, kulcsfontosságú kihívások a társadalmi kirekesztődés elleni harcban c. témához az Európai Unió Bizottsága és az Egészségügyi, Szociális és Családügyi Minisztérium égisze alatt szervezett Magyar Nemzeti Szemináriumon a társadalmi beilleszkedésről. 2002. július 18.)

³ Havas Gábor–Kemény István–Liskó Ilona: *Cigány gyerekek az általános iskolában*. Oktatókutató Intézet, Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest 2002. 62 o.

⁴ Kemény István–Jánky Béla: Települési és lakásviszonyok. *Beszélő*, 2004/4 sz.

⁵ Havas Gábor–Kemény István–Liskó Ilona: *Cigány gyerekek az általános iskolában*. Oktatókutató Intézet, Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest, 2002. 67. o.

II.

Az oktatási szegregáció típusai a mai Magyarországon

Magyarországon részben a lakóhelyi elkülönülésből fakadóan, részben a többségi társadalom kirekesztő magatartásának eredményeként a roma gyerekek nagyfokú iskolai koncentrációja figyelhető meg.

Egy 2002-es szociológiai felmérés⁶ adatai szerint: amíg 1992-ben minden 12-13. cigány tanuló (7,1%) tanult olyan iskolában, ahol ők alkották a többséget, 2002-ben csupán minden 5-6. (18,1%). Ezek alapján a szociológusok megállapították, hogy az iskolai elkülönítés tendenciája felerősödött.

Az etnikai elkülönítés jelenségét annak az átfogó társadalmi szelekciónak a részeként kell látnunk, amelynek Magyarországon nagy „hagyománya” van, és nem kizárólagosan etnikai alapú. A magasabb társadalmi státuszú szülők megpróbálják a magasabb oktatási színvonalat, speciális oktatási szolgáltatásokat biztosító iskolákba íratni gyermekeiket. Az iskolák egy másik része pedig az alacsony jövedelmű és státuszú marginalizálódott csoportok iskolájává (iskolán belül osztályává) válik.

A tanulói teljesítményeket összehasonlító, az OECD által 2001-ben lefolytatott PISA néven ismert nemzetközi felmérésben a magyar diákok az utolsó harmadban végeztek. A PISA-felmérés kimutatta, hogy a szülők iskolai végzettsége Magyarországon befolyásolja a legjobban a tanulók tanulmányi teljesítményét. Ez a hatás éppen az iskolák homogén összetételén át tud érvényesülni. Az egyik póluson az egyetemre felvettéket képző középiskolák szűk köre áll, a másikon a marginalizálódott „cigány osztályok”.⁷

Nem vállalkozhatunk az oktatási rendszerben működő szelekciós mechanizmusok teljes feltárására, az alábbiakban a „cigány osztályok/iskolák” kialakulásának legtipikusabb formáit mutatjuk be.

1.

Iskolák közötti szelekció

1.1.

Normál tantervű iskolák között

Többnyire a városokon belül fordul elő, ahol több iskola is van. Egyrészt a lakóhelyi elkülönültség leképeződése, másrészt viszont a többségi társadalom döntése alapján jön létre (a szülők egy része elviszi gyerekeit az „elcigányosodó” iskolából, vagy az iskola például felvételi beszélgetés során kiszűri a „megfelelő” gyerekeket). Sokszor azonos fenntartó, sőt beiskolázási körzeten belül alakul ki az „elit” és a szegregált iskola.

⁶ Havas Gábor–Kemény István–Liskó Ilona: *Cigány gyerekek az általános iskolában*. Oktatókutató Intézet, Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest, 2002. 62. o.

⁷ Lannert Judit: *A társadalmi kirekesztődés folyamata az oktatásban. A szegénység és a társadalmi kirekesztődés folyamata*. Tanulmányok. KSH, 2004.

Előfordul az is, hogy amennyiben csak egy iskola van a településen, a környező településekkel alakul ki olyan „munkamegosztás” (néhány esetben intézménytársulási formában), amely biztosítja az elitiskolát és a marginalizálódott csoportok iskolájának elkülönülését.

Amennyiben a nem roma gyermekek átíratása megkezdődik, egy önmagát gerjesztő folyamat indul el: minél nagyobb arányban járnak romák egy iskolába, annál több nem roma diákot visznek el a szülők.

A szegregációnak ez a formája gyorsult fel a legjobban az elmúlt években.

1.2.

Az eltérő tantervű iskolák⁸ („kisegítő” iskolák)

„Ma minden 5. roma tanuló kap fogyatékos minősítést, míg nem roma társaiknál ez az arány mindössze 2%.”⁹ E tagozatok harmadában nincs gyógypedagógus, és harmadában megszegik a csoport-összevonási szabályokat. [A közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. évi törvény (Kotv.) 3. számú melléklet II. *Az osztályok, csoportok szervezése* 4. pontja maximum 3 évfolyam közös oktatását teszi lehetővé.] A későbbiekben részletesen szólnunk az ezen a területen folytatott ombudsmani vizsgálatról, megállapításainkról, az oktatási tárca intézkedéseiről és a jogszabályi módosulásokról. Itt összefoglalóan csak arra utalunk, hogy a cigány tanulók nagy arányú speciális iskolai oktatása negatívan érinti további esélyeiket, pályaválasztásukat és munkaerő-piaci helyzetüket.

1.3.

Alapítványi iskolák

Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXXV. törvény (Ebtv.) szerint az egyenlő bánásmód követelménye kiterjed minden olyan képzésre, amelynek megszervezéséhez az állam közvetlen normatív költségvetési támogatást nyújt, vagy közvetve (közterhek elengedése, elszámolása, vagy adójóváírás útján) hozzájárul. Az egyenlő bánásmód elvének megtartása alól tehát ezek az iskolák sem lehetnek kivételek. Ennek a kategóriának leghírhedtebb példája: Jászladány. A jászladányi önkormányzat közpénzek átcsoportosításával, a minőségi oktatás feltételeinek az önkormányzati iskola rovására és az alapítványi iskola javára való biztosításával, tevőlegesen hozzájárult a szegregált iskola létrejöttéhez.¹⁰

⁸ Az értelmi fogyatékos gyermekeket az orvosból, gyógypedagógusból és pszichológusból álló ún. Szakértői és Rehabilitációs Bizottságok a 14/1994. MKM rendelet előírásai alapján folytatott vizsgálat után helyezhetik eltérő tantervű osztályba/iskolába.

⁹ Az OM által összeállított vezetői összefoglaló A szegregáció felszámolásáról szóló jelentés című kormány-előterjesztés tervezet (továbbiakban: vezetői összefoglaló).

¹⁰ A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának 2109/2001. számú ügye.

2.

Az iskolán belüli szelekció

Az osztályok közötti szelekció

Ezekben az esetekben az iskola a „jobb képességű” és a „rosszabb” képességű gyermekeket külön osztályba csoportosítja. Ennek eszköze lehet a ún. „tagozatok” szervezése, a kis létszámú, és az eltérő tantervű osztályok létrehozása. Szociológiai felmérések szerint: míg a normál osztályokban 37% a roma tanulók aránya; a tagozatos osztályokban kevesebb, mint a fele: 17%, azaz a roma gyerekek alig kerülnek nyelvi, vagy akár zenei tagozatokra; a sajátos nevelési igényűek tanulócsoportjában 73% a roma tanulók aránya; a kis létszámú csoportokban szinte ugyanennyi: 71%.¹¹

A szelekciónak ez a formája leggyakrabban a nagyobb községekben, illetve városokban (kivéve Budapest) fordul elő.

3.

Magántanulóvá nyilvánítás

Szociológiai vizsgálatok szerint a roma tanulókat nyolcszor nagyobb valószínűséggel mentik fel a rendszeres iskolába járás alól,¹² mint a nem roma diákokat. Ez hosszú távon az iskolarendszertől való kiesést jelenti, hiszen többé nem kapnak segítséget a tanuláshoz az iskolától, vizsgázniuk azonban kell. Az így magántanulóvá váló gyerekeknek általában kevés lehetőségük van a továbbtanulásra, és a megfelelő munkaerő-piaci pozíció megszerzésére.

III.

Az oktatási szegregációval kapcsolatos attitűdök

Az oktatási szegregációval kapcsolatos attitűdökkel kiemelten kell foglalkozni, mert minden, a szegregáció felszámolására tett erőfeszítés felszíni eredményt hoz, ha a szegregációval kapcsolatos gondolkodásmódot nem érinti.

Az ombudsmani – panaszok alapján indított – vizsgálatok tapasztalatai a közoktatás szereplőinek a szegregációhoz való hozzáállásáról semmiképpen sem jelentenek reprezentatív eredményt, de mindenképpen informatívak.

Sokszor tapasztaljuk mind a fenntartó, mind pedig az iskola részéről, hogy a legnagyobb természetességgel beszélnek az iskolában előforduló diszkrimináció különböző formáiról. Láthatóan nincsenek tisztában azzal, hogy jogsértést kö-

¹¹ Az OM által összeállított vezetői összefoglaló. A felmérést 2004 tavaszán az OM Hátrányos Helyzetű és Roma Gyermekek Integrációjáért Felelős Miniszteri Biztosának felkérésére a Felsőoktatási Kutatóintézet szakemberei Kemény István és Havas Gábor vezetésével 624 általános iskolában végezték.

¹² Az OM által összeállított vezetői összefoglaló.

vetnek el és a diszkriminatív eljárásokról mint az adott helyzetben egyedül lehetséges megoldási módokról szólnak. Sok esetben a pedagógusok meg vannak arról győződve, hogy csak külön osztályokban lehet az eltérő kultúrájú, szociális hátrányokkal küzdő gyermekeket tanítani. Amikor ennek a helyzeteknek a megváltoztatásáról, integrált nevelésről beszélünk, nehezményezik fellépésünket, és úgy ítélik, hogy nem értékeljük – az általuk az adott körülmények között maximálisnak tartott – erőfeszítéseiket.

A közoktatási szakemberek is rámutattak erre a problémára: „Az oktatási rendszer eredményességét a pedagógusok nem megfelelő módszertani kultúrája is korlátozza. Képzésük Magyarországon elsősorban tantárgycentrikus, kevésbé problémaorientált, nem készíti fel őket arra, hogy a különböző gyerekeket differenciáltan kezeljék... Ezzel függ össze, hogy a pedagógusokban nagyon erős a készítés a homogenizálásra. Egyforma »salátafejeket« könnyebb tanítani. [...] A hiányos pedagógiai módszertani kultúrából fakadó homogenizációs kényszer felerősíti a rendszer szelektivitását.”¹³

Sűrűn találkozunk a „hárítás” jelenségével is: az önkormányzatok egy része a szelektációs eljárásokat a szülők elvárásainak teljesítésével magyarázza. Véleményük szerint amennyiben a fenntartó, vagy az iskola nem tesz ezeknek eleget, a szülők elviszik a gyerekeket az iskolából, ami gazdaságilag ellehetetleníti a fenntartót. A probléma kezelésére más megoldáson nem gondolkoznak és más lehetőséget nem látnak.

Az integrációval kapcsolatban beszélni kell a roma szülők és gyerekek reakciójáról is. A szülők nem egy esetben elmondták, hogy szeretik a kisegítőben tanító tanár nénit (a „cigányok tanár nénijét”), odajártak a testvérek is, és nem szeretnék, ha a gyermekük máshova kerülne. Sokszor tehát a romák és a nem romák között meglévő szakadékot a romák félelme, kiszolgáltatottsága is táplálja, akik nem mernek az élet minden területén megtalálható elkülönültségből kilépni.

Érdemes megemlíteni az OM „Utolsó padból...” programjának egyik eredményét is: A program keretében független szakértőkből álló bizottság vizsgálta felül az eltérő tanterv szerint tanuló második osztályos diákok képességeit. Az eredmény szerint a megvizsgált „kisegítőbe” járó gyermekek 10%-a nem értelmi fogyatékos. A 222, az általános tantervű osztályokba visszahelyezhető gyermek közül 48 szülei fellebbeztek a döntés ellen, nem akarták, hogy gyermekük a normál tagozaton folytassa tanulmányait.¹⁴

Itt kell szólnunk arról a szociológiai felmérési eredményről is, ami szerint a roma szülők nagy többsége ellenzi gyermeke elkülönítését.¹⁵ Az általunk esetenként tapasztalt „beletörődés” tehát nem általánosítható.

¹³ Lannert Judit: *A társadalmi kirekesztődés folyamata az oktatásban. A szegénység és a társadalmi kirekesztődés folyamata. Tanulmányok. KSH, 2004. 36–38. o.*

¹⁴ A hátrányos helyzetű és roma gyerekek integrációjáért felelős miniszteri biztos és munkatársai egyesével keresték fel a szülőket, és ötüik kivételével meggyőzték őket arról, hogy a diákok megfelelő ellátást kapnak a normál tagozaton.

¹⁵ Havas Gábor–Kemény István–Liskó Ilona: *Cigány gyerekek az általános iskolában. Okta-*

Le kell szögezni azt is, hogy az elkülönülés megváltoztatására kezdeményezési pozícióban az állam, a települési önkormányzat és az iskola van, nem pedig a többnyire hátrányos helyzetű, a kirekesztettség világában élő roma kisebbség.¹⁶

IV. A szegregáció jogi fogalma

1. A szegregáció fogalma – a nemzetközi jogban

A szegregáció a diszkrimináció egyik formája, ezért a diszkriminációt tiltó nemzetközi egyezmények sora implicit módon a szegregáció tilalmát is megfogalmazza. A törvény előtti egyenlőséghez és a megkülönböztetéssel szembeni védelemhez való egyetemes emberi jogot elismeri az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata, az Egyesült Nemzeteknek a Polgári és Politikai Jogokról szóló, valamint a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogokról Szóló Nemzetközi Egyezségokmánya, továbbá az Emberi Jogok és Alapvető Szabadságok Védelméről Szóló Európai Egyezmény.

A faji megkülönböztetés minden formájának kiküszöböléséről szóló nemzetközi egyezmény (amelyet Magyarország a 1969. évi 8. törvényerejű rendelettel hirdetett ki), amint azt neve is mutatja, teljes egészében a diszkriminációval foglalkozik. Az egyezmény megalkotásának okai között, majd a fogalmak meghatározásánál beszél az elkülönítésről, szegregációról.

Az egyezmény létrejöttének indokai között a gyarmatosítással összefüggésben említi meg a szegregációt:

„tekintettel arra, hogy az Egyesült Nemzetek Szervezete a gyarmati rendszert és az azzal járó elkülönítés és megkülönböztetés mindenféle alkalmazását – bármilyen formában és bárhol legyen is – elítélte...”

Majd a faji gyűlölet és felsőbbrendűségen alapuló kormányzati politikák egyikéként hív fel az ellene való küzdelemre:

„aggódással eltelve a faji megkülönböztetésnek a világ egyes területein még min-

táskutató Intézet, Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest 2002. 105. o. „A cigány szülőkkel készített adatfelvétel során 46 olyan szülő válaszolt kérdéseinkre, akinek a gyereke elkülönített »cigány« iskolába, és 97 olyan szülő, akinek a gyereke elkülönített »cigány osztályba« jár. Válaszaik szerint döntő többségük (80–85%-uk) mindkét fajta elkülönítést ellenzi.”

¹⁶ További szegregációval kapcsolatos álláspontokat ismertet Havas Gábor–Kemény István–Liskó Ilona: *Cigány gyerekek az általános iskolában* című tanulmánya [http://www.kla.hu/dok/havas/Szegreg2.rtf (3/7. fejezet)], illetve az Országos Közoktatási Intézet (OKI) 2003. júliusi fókuszcsoporthoz tartozó felmérése (http://www.oki.hu/cikk.php?kod=integracio-3-fokuszcsoportos.html).

dig előforduló megnyilvánulásai és a faji felsőbbrendűségre vagy gyűlöletre alapozott olyan kormánypolitikák miatt, mint az apartheid és az elkülönítés vagy szétválasztás politikája...

Később a diszkrimináció különösen veszélyes formájaként ítéli el a szegregációt, és kötelezi a részes államokat, hogy tegyenek meg mindent megelőzésére, tiltására, megszüntetésére.

„A részes államok különösen elítélik a faji elkülönítést és az apartheidet és vállalják, hogy a joghatóságuk alá tartozó területeken minden ilyen természetű gyakorlatot megakadályoznak, eltiltanak és megszüntetnek.”

Az **Európai Unió** szervezetei több dokumentumban is hitet tesznek azon célkitűzés mellett, hogy az Unió a szabadság, biztonság és igazságosság térségévé fejlődjön. Először az EU Alapszerződésébe került be a diszkrimináció tilalma (az 1999. május 1-jén hatályba lépett Amszterdami Szerződés 13. Cikke), majd az Alapvető Jogok Chartájának 21. Cikke fogalmazta meg a faji, nyelvi alapú, illetve az etnikai származáson és a nemzeti kisebbséghez tartozáson alapuló diszkrimináció tilalmát. Ezután megszülettek az esélyegyenlőségről szóló irányelvek.

„A faji vagy etnikai származáson alapuló megkülönböztetés alááshatja az EK Szerződés célkitűzéseinek megvalósítását, különösen a magas fokú foglalkoztatási szint és szociális védelem elérését, az életszínvonal és életminőség emelését, a gazdasági és szociális kohéziót és szolidaritást.” Érvel az EU Tanácsa a faji egyenlőség direktívájának megalkotása mellett.

A diszkriminációt tiltó direktívák (2000/43/EK és a 2000/78/EK Irányelvek) kifejezetten nem említik a szegregáció fogalmát, de a diszkrimináció definíciója alapján – mint a hátrányos megkülönböztetés egyik megvalósulási formájának – egyértelmű a tilalma.

- „a) közvetlen megkülönböztetés áll fenn, ha egy személlyel szemben faji vagy etnikai alapon kevésbé kedvezően járnak el, mint ahogyan egy másik személlyel szemben hasonló helyzetben eljárnak, eljárta vagy eljárának.*
- b) közvetett megkülönböztetés áll fenn, ha egy látszólag semleges rendelkezés, feltétel vagy gyakorlat az egy faji vagy etnikai származású személyeket más személyekhez képest különösen hátrányosan érint, kivéve ha ez a rendelkezés, feltétel vagy gyakorlat jogszerű céllal objektív módon igazolható, továbbá e cél megvalósításának eszközei megfelelőek és szükségesek.”*

A direktívák természetesen csak irányelvek, ha kötelezőek is, a tagállamokat „csupán” arra kötelezik, hogy belső jogukban valósítsák meg az iránymutatásait. Tehát a bennük megfogalmazott definíciók nem szó szerint kerültek a magyar jogba, sőt a tagállam a direktíva „védelmi szintjénél” magasabb mércét is megállapíthat.

Az Európa Tanács **Emberi Jogok Európai Egyezményének** (EJEE) (amit Magyarország az 1993. évi XXXI. törvény hirdetett ki) 14. Cikke mondja ki a diszkriminációtilalom elvét. Eredetileg ez a tilalom csak az Egyezményben felsorolt jogokkal összefüggésben volt alkalmazható, a 12. Kiegészítő jegyzőkönyv azonban kiterjesztette a védett jogok körét, minden „törvény által biztosított jog” vonatkozásában.¹⁷ Fontos hangsúlyozni, hogy az Egyezmény ratifikációjával az államok az Európai Emberi Jogi Bíróság esetjogában kifejezésre jutó értelmezés alkalmazására is kötelezettséget vállaltak.

E szerint nem minden különbségtétel tiltott, diszkriminációról csak akkor van szó, ha egy személyt vagy csoportot más, azonos helyzetben lévő személyekkel vagy csoporttal történő összehasonlításban kezelnek hátrányosabb módon. A különbségtétel azonos helyzetben lévők között is csak akkor számít diszkriminációnak, ha a különbségtételnek nincsen objektív és ésszerű indoka. Az ilyen indok létét a különbségtétel célja és hatása összefüggésében kell megvizsgálni: a különbségtételnek nem csupán legitim célt kell szolgálnia, de az elérni kívánt cél és a különbségtétel adott eszköze között ésszerű arányosságnak kell fennállnia.

Az Európa Tanács **Európai Rasszizmus és Intolerancia Elleni Bizottsága** (ECRI) 7. számú általános irányelv ajánlása (Ajánlás), amely a nemzeti jogalkotás számára fogalmazza meg a diszkriminációellenes szabályozás kulcselemeit, kifejezetten megnevezi a szegregációt mint a diszkrimináció egyik, a nemzeti jogalkotásban is nevesítetten tilalmazandó formáját. Az Ajánlás szerint közvetlen diszkriminációról van szó, ha a faji, etnikai, ... alapú különbségtételnek nincs objektív és ésszerű indoka. Objektív és ésszerű az indok, ha a különbségtétel jogszzerű célért történik, és ha a különbségtétellel elérni kívánt cél és a különbségtétel adott eszköze ésszerű arányban áll egymással. Közvetett diszkriminációról beszél, ha egy látszólag semleges rendelkezés/feltétel/gyakorlat a faji, vagy etnikai származású személyek számára nehezebben teljesíthető, kivéve, ha ez a rendelkezés objektív és ésszerű indokkal bír.

Az Ajánlás a szegregáció fogalmát így határozza meg: olyan magatartás, amellyel valaki személyeket objektív és ésszerű indok nélkül elkülönít egymástól faji, etnikai, ... alapon. Az objektív és ésszerű indok a diszkrimináció fogalmánál megfogalmazottakat jelenti. Az Ajánlás hangsúlyozza, hogy az önkéntes elkülönülés nem jelent szegregációt.

Az oktatásban előforduló jogellenes elkülönítést az 1964. évi 11. törvényerejű rendelettel kihirdetett **UNESCO Egyezmény „az oktatásban alkalmazott megkülönböztetés elleni küzdelemről”** (Tvr.) is tilalmazza. 1. Cikke definiálja a „megkülönböztetés” fogalmát:

*„1. A jelen egyezmény szempontjából a „megkülönböztetés” kifejezés alatt érten-
dő a fazon, bőrszínen, nemen, nyelven, valláson, politikai vagy bármilyen egyéb véle-
ményen, nemzetiségi vagy társadalmi származáson, vagyoni helyzeten vagy születé-*

¹⁷ A 12. Kiegészítő Jegyzőkönyv 2005. április 1-jén lép hatályba.

sen alapuló minden olyan különbségtétel, kizárás, korlátozás, vagy kedvezés, amelynek célja vagy következménye az oktatás terén való egyenlő elbánás megszüntetése vagy akadályozása, nevezetesen:

- a) *valamely személy vagy csoport kizárása az oktatás bármely fajtájában vagy fokozatában való részvételből;*
- b) *valamely személynek vagy csoportnak alacsonyabb színvonalú oktatásra való korlátozása;*
- c) *bizonyos személyek vagy csoportok részére külön oktatási rendszerek vagy intézetek létesítése vagy fenntartása, a jelen egyezmény 2. Cikkében foglalt rendelkezések fenntartásával, vagy*
- d) *valamely személynek vagy csoportnak az emberi méltósággal össze nem egyeztethető helyzetbe való juttatása.”*

Bár az egyezmény nem használja a szegregáció fogalmát, a „kizárás”, „korlátozás”, a „külön oktatási rendszerek fenntartása és létesítése” egyértelműen a jogellenes elkülönítést tiltja. A jogszerű elkülönülés eseteit a 2. cikkben sorolja fel: három esetben tartja törvényesnek az elkülönülést,

- A) Ha két nembeli tanulók számára létesítik és
 - a) egyenlő lehetőséget nyújtanak,
 - b) azonos fokú képesítést nyert tanszeméllyel,
 - c) azonos minőségű iskolai helyiségekkel és felszereléssel működnek, *vala mint*
 - d) azonos értékű tanulmányi program elvégzését teszik lehetővé.
- B) vallási, nyelvi okokból, ha
 - a) a szülők kívánságának megfelelő oktatást nyújtanak, és
 - b) az oktatás összhangban áll az illetékes hatóságok által előírt normákkal, különösen az azonos fokozatú oktatás tekintetében,
- C) magániskolák,
 - a) ha nem az a céljuk, hogy bármely csoport kizárását biztosítsák, és
 - b) az oktatás összhangban áll az illetékes hatóságok által előírt normákkal, különösen az azonos fokozatú oktatás tekintetében.

2.

A szegregáció fogalma a magyar jogban

1998-ig az antidiszkriminációs jogalkotás az ágazati jogszabályok diszkriminációtilalmi rendelkezésekkel való kiegészítésére szorítkozott. Ezt a szemléletet törte meg a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény elfogadása, amely a törvényhozás elmozdulását jelentette abba az irányba, amely az egyenlő bánásmód részletszabályait egyes társadalmi csoportok számára dolgozza ki. A diszkriminációtilalom hatályosulását szolgáló definíciók és részletes végrehajtási szabályok hiányát a jogalkotási koncepció ezen ellentmondásossága is tetézte.

A 2000. évi beszámolóinkban a hiányosságok pótlására, illetve az ellentmon-

dás feloldására; továbbá a 2000/43/EC számú antidiszkriminációs irányelvnek megfelelő jogi norma megalkotásának a lehetőségét „demonstrálva” közzétettük antidiszkriminációs törvénytervezetünket. Célunk a fogalomtisztázás, az eljárási rend és szankciórendszer irányelvnek megfelelő, és egyben a magyar jogrendszer sajátosságait figyelembe vevő kialakítása volt.

2000 után megkezdődött az antidiszkriminációs joganyag lassú át-, illetve kialakítása. Ebben a folyamatban az ombudsman szakértőként vett részt: 2003-ban a Kotv. részletes fogalomrendszerrel és eljárási renddel egészült ki. Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény (Ebtv.) hatálybalépésével a fogalmak meghatározása átkerült ebbe a törvénybe, illetve az általános eljárási szabályok mellett, a különböző területekre (foglalkoztatás, oktatás, szolgáltatások...) speciális rendelkezések is születtek.

A szegregáció definícióját az **egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény (Ebtv.) 10. § (2) bekezdése** így fogalmazza meg:

„Jogellenes elkülönítésnek minősül az a magatartás, amely a 8. §-ban meghatározott tulajdonságai alapján egyes személyeket vagy személyek csoportját másoktól – tárgyilagos mérlegelés szerinti ésszerű indok nélkül – elkülönít.”

[A 8. §-ban meghatározott tulajdonságok: nem, faji hovatartozás, bőrszín, nemzetiség, nemzeti vagy etnikai kisebbséghez való tartozás, anyanyelv, fogyatékoság, egészségi állapot, vallási vagy világnézeti meggyőződés, politikai vagy más vélemény, családi állapot, anyaság (terhesség) vagy apaság, szexuális irányultság, nemi identitás, életkor, társadalmi származás, vagyoni helyzet, foglalkoztatási jogviszonynak vagy munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonynak részmunkaidős jellege, illetve határozott időtartama, érdekképviselethez való tartozás, egyéb helyzet, tulajdonság.]

A kimentést – a felelősség alóli mentesülést – a Strasbourgi Bíróság és az Alkotmánybíróság is az alábbi tartalommal használja. „A tárgyilagos mérlegelés szerinti ésszerű indok” azt jelenti, hogy legitim, jogszerű célja van a különbségtételnek, és a különbségtétellel elérni kívánt cél és a különbségtétel adott eszköze, módja ésszerű arányban áll egymással. Ebben az esetben az elkülönítés nem számít jogellenesnek.

Az Ebtv. kitér az oktatás területére is:

„27. § (3) Az egyenlő bánásmód követelményének megsértését jelenti különösen valamely személy vagy csoport

a) jogellenes elkülönítése egy oktatási intézményben, illetve az azon belül létrehozott tagozatokban, osztályokban vagy csoportokban,

b) olyan nevelésre, oktatásra való korlátozása, olyan nevelési, oktatási rendszer vagy intézmény létesítése, fenntartása, amelynek színvonala nem éri el a kiadott szakmai követelményekben meghatározottakat, illetve nem felel meg a szakmai sza-

bályoknak, és mindezek következtében nem biztosítja a tanulmányok folytatásához, az állami vizsgák letételéhez szükséges, az általában elvárható felkészítés és felkészülés lehetőségét.

(4) Az oktatási intézményekben nem működhetnek olyan szakkörök, diákkörök és egyéb tanulói, hallgatói, szülői vagy más szervezetek, amelyek célja más személyek vagy csoportok lejáratása, megbélyegzése vagy kirekesztése.”

A törvény indokolása hangsúlyozza, hogy az oktatás területén azért volt szükség speciális szabályra, mert jogellenes elkülönítés leggyakrabban az oktatásban tapasztalható. Szegregáció valósul meg akkor is, ha az elkülönítés számarányukhoz viszonyítva lényegesen nagyobb arányban érinti a kisebbségi csoport tagjait, mint a többi tanulót. (Ekkor közvetett diszkriminációról beszélhetünk.)

Nem jelenti az egyenlő bánásmód követelményének megsértését, ha önkéntes részvétel alapján közoktatási intézményben a szülők kezdeményezésére olyan kisebbségi vagy nemzetiségi oktatást szerveznek, amelynek célja vagy tanrendje indokolja elkülönült osztályok vagy csoportok alakítását. Az ilyen oktatásban résztvevőket azonban semmilyen hátrány nem érheti, és az oktatásnak meg kell felelnie az állam által jóváhagyott, államilag előírt, illetve államilag támogatott követelményeknek. [Ebtv. 28. § (2)]

A hatályos magyar jog tehát általános jelleggel és az oktatás területén speciálisan is definiálja és tiltja a szegregációt.

V.

A szegregáció és az önrendelkezési jog viszonya

1.

Szegregáció kontra autonómia

A kisebbségi jog az autonómiának különböző formáit különbözteti meg, legfontosabb közülük a területi és a személyi autonómia. Vajon mi különbözteti meg egy kisebbség területi autonómiáját egy szegregált közösség elkülönült lakóterületétől, valamint a személyi autonómián nyugvó oktatási jogokat a szegregált oktatástól?

A nemzetközi és a magyar jog is védi a kisebbségek által lakott földrajzi egységek települési viszonyait, a kisebbségek arányát az adott területen. Az Európa Tanács Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezményének (Keretegyezmény) 16. Cikke kimondja, hogy

„A Felek tartózkodnak olyan intézkedések meghozatalától, amelyek a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek által lakott területeken az arányokat megváltoztatják, és arra irányulnak, hogy korlátozzák azon jogokat és szabadságokat, melyek a jelen Keretegyezményben foglalt elvekből származnak.”

A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény (Nektv.) az alapvető rendelkezések között tilalmaz minden olyan politikát, amely

„– a kisebbségnek a többségi nemzetbe való beolvasztását célozza vagy ezt eredményezi;

– a kisebbségek által lakott területek nemzeti vagy etnikai viszonyainak a kisebbség szempontjából hátrányos megváltoztatására irányul;...

– a nemzeti vagy etnikai kisebbség erőszakos ki- és áttelepítésére irányul.” [4.§(1)]

Kimondja továbbá, hogy:

„A közigazgatási egységek és a választókerületek határainak megvonásánál, a település- és gazdaságfejlesztési, valamint környezetvédelmi tervek kidolgozása során a Magyar Köztársaság figyelembe veszi a nemzeti vagy etnikai kisebbségek települési viszonyait, kapcsolatait, gazdasági érdekeit és kialakult hagyományait.” [4.§ (3)]

Ez a jog természetesen a nyelv megőrzését; a saját oktatási és kulturális intézmények fenntartását és kialakítását; továbbá a közigazgatási egységek, választókerületek határait és így a saját politikai képviselet, területi autonómia megvalósítását védi.

„2. 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” (Keretegyezmény 10. cikk)

„1. Oktatási rendszerük keretében a Felek elismerik minden, valamely nemzeti kisebbséghez tartozó személynek a jogát arra, hogy saját magán oktatási és képzési intézményeiket létrehozassák és működtethessék.” (Keretegyezmény 13. cikk)

A Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartája (Karta) 7. cikke kimondja:

„1. A Felek a regionális vagy kisebbségi nyelvek vonatkozásában azokon a területeken, ahol ezeket a nyelveket használják, mindegyik nyelv helyzetének megfelelően politikájukat, jogalkotásukat és gyakorlatukat az alábbi célokra és elvekre alapítják:...

b) minden egyes regionális vagy kisebbségi nyelv földrajzi körzetének tiszteletben tartása annak érdekében, hogy a fennálló vagy később létesítendő közigazgatási felosztás ne képezze e regionális vagy kisebbségi nyelv támogatásának akadályát;”

8. cikke pedig leszögezi:

„1. Az oktatásügyet illetően a Felek azokon a területeken, ahol ezeket a nyelveket használják, e nyelvek mindegyike helyzetének megfelelően, és anélkül, hogy az állam hivatalos nyelvének/nyelveinek oktatása hátrányt szenvedne, vállalják, hogy

a) (i) elérhetővé teszik az iskola-előkészítő oktatást az érintett regionális vagy kisebbségi nyelveken, ...

b) (i) *elérhetővé teszik az általános iskolai oktatást az érintett regionális vagy kisebbségi nyelveken, ...*

Az autonómia három lényeges ponton különbözik a szegregációtól:

1.1. Önkéntesség

Míg a területi autonómia lakói saját választásuk eredményeképpen próbálják területük etnikai arányait megőrizni, addig a szegregáltan élők többnyire szándékaik ellenére kerülnek hátrányos helyzetű sorstársaikkal együtt, sokszor etnikailag is homogén lakókörnyezetbe.

Az akaratlagos elkülönülés magatartását a diszkriminációdefiníciók kiveszik a jogtalan elkülönítés kategóriája alól:

Az ECRI 7. számú általános irányelv ajánlása a fogalmak magyarázatánál külön is kiemeli: „Az önkéntes elkülönülés nem eredményez szegregációt.”

Az UNESCO Egyezmény „az oktatásban alkalmazott megkülönböztetés elleni küzdelemről” is felsorolja a jogszerű elkülönülés formái között, hogy vallási, nyelvi okokból lehet külön oktatási intézményeket fenntartani, ha azok a szülők kívánságának megfelelő oktatást nyújtanak.

Az Ebtv. a szülők kezdeményezésére és önkéntes választása szerint szervezett kisebbségi oktatást az egyenlő bánásmód követelményét nem sértő oktatásszervezési formának tartja. (Ebtv. 28. §)

Természetesen egy döntés csak akkor lehet önkéntes, ha megfelelő információk ismeretében születik. Nem nevezhetjük önkéntesnek azt a döntést, melyet a döntés következményeinek ismerete nélkül hoznak. Például a formálisan beleegyezést kifejező szülői aláírások ellenére sem ismertük el a cigány kisebbségi oktatás szülői kezdeményezését, amikor kiderült, hogy az iskola által előre legélt papírt írták alá a szülők, a papíron csupán a Kotv. paragrafus szerepelt, az oktatás tartalma, neve, körülményei nem; és a szülők ténylegesen sem voltak tisztában azzal, hogy az aláírásuk alapján gyermekeiket a többiektől elkülönülten, csökkentett tananyag alapján, kevésbé képzett pedagógusokkal fogják tanítani.

1. 2. Az elkülönülés célja

Másrészt, a különbség az elkülönülés céljában van. Míg az autonómia esetében a kulturális hagyományok, a nyelv megőrzése a cél, addig a tudatos szegregáció esetében a hátrányos helyzetű polgárok kizárása valamely szolgáltatásból, arra szorításuk, hogy egy meghatározott területen éljenek stb. A spontán szegregáció esetében egy migrációs folyamat következményeként alakul ki a szociológiailag és sokszor etnikailag is homogén lakóközösség, illetve a jobb módúak elköltözését nemcsak a romló munka- és infrastrukturális körülmények, hanem a hátrányos helyzetű lakók számának növekedése is motiválja.

A „cél” fontosságát a magyar jogalkotó is elismerte, amikor megtiltotta olyan szakkörök, diákkörök és egyéb tanulói, hallgatói, szülői vagy más szervezetek működését, amelyek célja más személyek vagy csoportok lejáratása, megbélyegzése vagy kirekesztése. [Ebtv. 27. § (4)]

1. 3.

Az azonos minőség

A különbség harmadik összetevője is lényeges: az autonómia közösségében a kulturális értékek megőrzése nem eredményezi az életszínvonal csökkenését. A szegregálódott települések, kerületek ezzel szemben mindig leromló infrastruktúrát, csökkenő, vagy megszűnő munkalehetőséget, rosszabb minőségű szolgáltatásokat, összességében: az átlagnál rosszabb körülményeket jelentenek.

Az oktatási szegregáció fogalmánál a jogszerű elkülönülés lényegi eleme nem csupán az önkéntesség, hanem az is, hogy az oktatásban résztvevőt emiatt semmilyen hátrány ne érje; az oktatás megfeleljen az állam által előírt követelményeknek.¹⁸ (Tehát nem szabad „rosszabb körülmények” között, azaz kevésbé képzett pedagógusokkal, rosszabb tárgyi körülmények mellett, csökkentett követelményszinten tanítani.)

Összegzésül tehát: az önkéntesen választott, mások kizárására nem irányuló és azt nem is eredményező, mások részére rosszabb körülményeket nem generáló elkülönülés esetén nem beszélhetünk szegregációról.

2.

Nemzetiségi oktatás kontra szegregált oktatás

A nemzetiségi oktatásnak a kisebbség kulturális értékeinek, történelmének, iradalmának, hagyományainak és nyelvének megismerését kell biztosítania. A 32/1997. (XI. 5.) MKM rendelet a többi magyarországi kisebbség mellett, a cigányság vonatkozásában is meghatározta a nemzetiségi oktatás tartalmát. Az ún. cigány kisebbségi oktatás szabályozása azonban 2002 végéig visszaélésekre adott lehetőséget: ez az oktatási forma a nemzetiségi elemek mellett „felzárkóztató” feladatokat is tartalmazott. Vizsgálataink szerint a cigány kisebbségi oktatást sok esetben a szülők formális egyetértésével; csupán a kiegészítő normatíva megszerzése, és a cigány tanulók elkülönítése érdekében; az átlagnál rosszabb körülmények között és alacsonyabb oktatási színvonalon szervezték meg.

Azt, hogy az önkéntes, az identitás megőrzése, vagy megerősítése, a nyelv ápolása céljából történő elkülönülés nem szegregáció, legjobban a Gandhi Gim-

¹⁸ Ebtv. 28. § (2): „Nem sérti az egyenlő bánásmód követelményét, ha

a) közoktatási intézményben a szülők kezdeményezésére és önkéntes választása szerint,...

olyan ...kisebbségi vagy nemzetiségi oktatást szerveznek, amelynek célja vagy tanrendje indokolja elkülönült osztályok vagy csoportok alakítását; feltéve, hogy emiatt az oktatásban résztvevőket semmilyen hátrány nem éri, továbbá ha az oktatás megfelel az állam által jóváhagyott, államilag előírt, illetve államilag támogatott követelményeknek.”

názium példázza. Az iskolát többségében a cigány közösség tagjai alapították, azzal a céllal, hogy saját értelmiséget neveljenek, akik aztán képviselni tudják a cigányságot, részt vehetnek a cigányságról hozandó döntésekben, és előmozdít-hatják az identitás, kultúra, nyelv megőrzését. Fontos, hogy az ott folyó oktatás minősége megfelel a többi középiskola színvonalának, sőt ismereteink szerint a továbbtanulási arány jobb az országos mutatóknál.¹⁹

3.

A „Separate but equal” (az „elkülönült, de egyenlő”) elve

Az Egyesült Államok Legfelsőbb Bírósága 1896-ban a Plessy c. Ferguson ügyben kimondta, hogy nem sérül az egyenlő bánásmód elve, ha a feketék és a fehérek lényegében azonos minőségű szolgáltatásban részesülnek, még ha ezen szolgáltatások elkülönítettek is. A doktrína szerint feketék és fehérek iskolája egyenlő, ha az épület, a tanmenet, a tanárok képzése, a bizonyítvány és a többi „kézzel fogható” („tangible”) tényező azonos minőségű. Ezt az elvet bírálta felül a Legfelsőbb Bíróság 1954-ben, amikor a Brown c. Board of Education ügyben²⁰ kimondta, hogy a fekete és a fehér gyerekek elkülönítése az államilag fenntartott iskolákban kizárólagosan faji alapon, a fekete gyermekekre nézve az egyenlő bánásmód elvének megszegését jelenti, még akkor is, ha a fizikai körülmények és minden „kézzel fogható” tényező egyenlő.

A Bíróság így érvelt: „az azonos korú és képességű gyerekek kizárólag faji alapon történő elkülönítése a feketékben a közösségen belüli helyükkel kapcsolatban kisebbségi érzést kelt, és ez oly módon hathat a szívükre és elméjükre, ami valószínűleg soha többé nem orvosolható. ... A kisebbségi érzés pedig kihat a gyermek tanulási motivációjára. ... Összegzésül: az „egyenlő, de elkülönített” elve nem használható a közoktatás területén. Az elkülönített oktatási körülmények lényegileg egyenlőtlenek.”²¹

Mint láttuk, az elkülönítés – még ha egyenlő körülmények biztosítása mellett történik is – a magyar jog szerint sem nélkülözheti a törvényes cél és az önkéntesség elveinek teljesítését.

A tiszatarjáni ügyben született, mára már jogerős ítélet azonban precedens értékű abban a tekintetben, hogy először mondta ki magyar bíróság: gyermekek indokolatlan elkülönítése társaiktól pszichés és erkölcsi kárt okoz. (A felperesi képviselő párhuzamot vont a tiszatarjáni és az amerikai Brown-ügy között. Bár a

¹⁹ Az iskola igazgatója által adott tájékoztatás szerint a diákok 90 százalékban továbbtanulnak: 65–70%-uk főiskolákon, egyetemeken; 20%-uk pedig OKJ-s szakmát tanul.

²⁰ Brown v. Board of Education, 347 U.S. 483 (1954)

²¹ „to separate them from others of similar age and qualifications solely because of their race generates a feeling of inferiority as to their status in the community that may affect their hearts and minds in a way unlikely ever to be undone”. „A sense of inferiority affects the motivation of a child to learn.” „We conclude that, in the field of public education, the doctrine of »separate but equal« has no place. Separate educational facilities are inherently unequal.”

magyar ügy érintettjei csak részben voltak romák, az elkülönítés szempontja nem az etnikai hovatartozás, hanem a „problémás” tanulók kiszűrése volt. Az ésszerű ok nélküli elkülönítés azonban a kirendelt gyógypedagógus-pszichológus szakértők szerint a Brown-ügyben is megállapított pszichés károkat okozta.)²²

Beszélni kell az elkülönítésnek a többségi társadalomhoz tartozó gyerekekre tett hatásáról is: „Az elkülönítés megerősíti és pszichésen kondicionálja a többség és a kisebbség közötti távolságot, így felmérhetetlenül káros hatása van a többséghez tartozó gyermekekre is.”²³

4.

Szabad iskolaválasztás kontra egyenlő bánásmód?

A jászladányi alapítványi iskola ügyében²⁴ merült fel a „szabad iskolaválasztás” jogának²⁵ és a diszkriminációmentes oktatáshoz való jognak a szembenállása.

A két jog szembeállítása véleményünk szerint hibás problémafelvetést takar. Ugyanis nemcsak az alapítványi iskolát választó szülőknek – és a konkrét esettől eltekintve a az elitoktatást választó szülőknek – van iskolaválasztási joga, hanem azoknak a szülőknek is, akiknek a gyermekei nem iratkozhattak be ebbe az iskolába, illetve akiknek – információk hiányában, érdekérvényesítő képességük gyengesége miatt – gyermekei a hátrányos helyzetűek iskolájába szorulnak. A konkrét esetben a kirekesztett gyermekek a közpénzeket az alapítványi iskolába „átcsoportosító” önkormányzat eljárása miatt, az addigiaknál, és a létrejött „alapítványi” iskolánál alacsonyabb színvonalú oktatásban részesülnek.

Szociológiai felmérésekből is tudjuk, hogy az elkülönített gyermekek szülei nagy többségükben ellenzik a szegregációt.²⁶ A konkrét esetben, Jászladányban a szülők egy része meg is próbálta gyermekét beírni – sikertelenül – az alapítványi iskolába. Nem a „gazdag” szülők szabad iskolaválasztása és a „szegény” szülők és gyermekeik diszkriminációmentességhez való joga áll tehát szemben egymással. Az iskolaválasztás akkor szabad, ha mindenki számára az. Álláspontunk szerint a probléma helyes megközelítése tehát, hogy az államnak, az Alkot-

²² A BAZ Megyei Bíróság 2004. június 1-jén kelt ítéltében összesen 3 650 000 forint kártérítés megfizetésére kötelezte Tiszatarján és Hejőkürt községeket amiatt, hogy az általuk fenntartott általános iskolában 1994 és 1999 között 10 gyermeket társaitól elkülönítve, eltérő tanterv szerint oktattak annak ellenére, hogy a gyermekek nem voltak értelmi fogyatékosok.

²³ Lannert Judit: *A társadalmi kirekesztődés folyamata az oktatásban. A szegénység és a társadalmi kirekesztődés folyamata. Tanulmányok. KSH, 2004, 32. o.*

²⁴ 2109/2001 sz. ügyünk.

²⁵ Alkotmány 67. § (2): „A szülőket megilleti az a jog, hogy a gyermeküknek adandó nevelést megválasszák.”

²⁶ Havas Gábor–Kemény István–Liskó Ilona: *Cigány gyerekek az általános iskolában. Oktatókutató Intézet, Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest, 2002. 105. o.* „A cigány szülőkkal készített adatfelvétel során 46 olyan szülő válaszolt kérdéseinkre, akinek a gyereke elkülönített »cigány« iskolába, és 97 olyan szülő, akinek a gyereke elkülönített »cigány osztályba« jár. Válaszaik szerint döntő többségük (80–85%-uk) mindkét fajta elkülönítést ellenzi.”

mány előírásainak megfelelően, minden állampolgárnak biztosítania kell az iskolaválasztás jogát.²⁷

VI. Az oktatási szegregáció megállapításának lehetőségei és a jogkövetkezmények

Milyen jogi eljárások biztosítottak az oktatási szegregáció elleni fellépésre, és milyen jogkövetkezményeket alkalmazhatnak az illetékes szervek?

1. Az ombudsmani eljárás

Az ombudsman gazdag vizsgálati eszköztárral rendelkezik, eljárásának módját – a törvény keretei között – maga választja meg. [Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (Obtv.) 17. § (1): „Az országgyűlési biztos ... a célszerűnek tartott intézkedést – e törvény keretei között – maga választja meg.”] Ezt, a helyzet feltárásának előnyös pozícióját azonban ellenpon- tozza az, hogy az ombudsmani ajánlások és kezdeményezések nem kötelező ere- jűek. Az ombudsmani megállapításoknak a végrehajtását, azok feltáró és meg- győző ereje, az érvelés helyessége kell, hogy előmozdítsa. Ez a jellegzetesség az eljárás előnyévé is alakítható, az együttműködésre és a segítség nyújtására helye- zett hangsúly az oktatási szegregáció felszámolásában – miután legtöbb esetben több évtizede kialakított „rendről”, meggyőződésről, helytelen szemléletről van szó –, ha látványosan gyorsan nem is, de hosszú távon eredményt hoz.²⁸ Az or- szágyűlési biztos legtöbb esetben a szegregáció felszámolásának nem „csupán” jogi kötelezettségére mutat rá, de a civil szférával együttműködve konkrét peda- gógiai szakmai segítséget is nyújt az integráció megvalósításához.

Talán nem érdektelen ismét megemlíteni a 2003. évi beszámolóban írtakat: a diszkrimináció elleni hatékony fellépéshez kötelező erejű, egyedi döntések meg- hozatalára van szükség. Ezt a hatáskört álláspontunk szerint a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa is hatékonyan elláthatná, amennyiben bő- vítenék a jogszabályban meghatározott eljárási lehetőségét. A kisebbségi ombudsman hatáskörének bővítése mellett szólnak az alábbi érvek:

– A kisebbségi biztos 8 év tapasztalatával rendelkezik az etnikai alapú diszkri- mináció elleni fellépések terén,

²⁷ Az Alkotmány 8. §-ának (1) bekezdése szerint az államnak nemcsak az a kötelessége, hogy tiszteletben tartsa az alapvető jogokat, hanem az is, hogy védje ezeket a jogokat. A 64/1991. (XII. 17.) AB határozat megfogalmazása szerint az államnak ki kell alakítania az egyes alapjogok megvalósításához szükséges jogszabályi, valamint szervezeti feltételeket, és ennek során tekintettel kell lennie mind a többi alapjoggal kapcsolatos, mind pedig egyéb alkotmányos feladataira is.

²⁸ Az ombudsmani kezdeményezések és ajánlások többségükben követésre találnak.

– a különböző diszkriminációtípusok nem tartoznak azonos „súlycsoportba”: az etnikai diszkrimináció az élet szinte minden területén fellelhető, ezért nem eredményezhet hatékony fellépést valamennyi diszkriminációfajta azonos súlyú és módszerű kezelése – ez a megoldás teljes mértékig megfelelne a 2000/43/EK Irányelv támasztotta elvárásoknak; ezen a módon biztosítani lehetne, hogy a jogsértéseket egy teljes mértékben független szerv vizsgálja ki.

2.

A közigazgatási eljárások

a) Semmisségi eljárás

2003. szeptember 1-jén lépett hatályba a hátrányos megkülönböztetés tilalmába ütköző fenntartói, illetőleg intézményi döntések semmisségének szabálya.²⁹ A semmis intézkedések megtámadására rendelkezésre áll a közoktatási törvényben biztosított eljárási rend. A Kotv. 84. §-a alapján a jogszabálysértő intézményi döntéseket másodfokon a fenntartó, ezt követően a bíróság bírálja el. Amikor a döntést helyi önkormányzat, illetve szervei hozzák, és a helyi önkormányzatokról szóló törvény alapján az ügyben a közigazgatási hivatal vezetője gyakorolja a törvényességi ellenőrzés jogkörét, akkor a döntés megtámadására ezt a törvényt kell alkalmazni.

A fenntartói irányítás, illetőleg az intézményi hatáskörben hozott, az egyenlő bánásmód követelményét sértő, illetve a gyermek mindenképp álló érdekével ellentétes döntés semmis. A semmis döntés érvénytelenségére bárki határidő nélkül hivatkozhat. A bírósági eljárás előtt, az eljárást megindítónak előzetes egyeztető eljárást kell kezdeményeznie a döntéshozónál. A semmisség megállapítását az kérheti, akit a döntés érint, ha pedig ez nem állapítható meg: bárki. A semmisség megállapítása határidő nélkül kezdeményezhető. Fontos, hogy a semmisségi eljárásban is megfordul a bizonyítási teher. (A döntéshozónak kell bizonyítania, hogy nem áll fenn a semmisségi ok.)

Milyen jogkövetkezményeket állapíthat meg eljárás eredményeként a bíróság?

Reparatív szankciók:

1. jogsértés abbahagyása, jövőre nézve eltiltása attól,
2. elégtételadás, ennek a jogsértő költségén nyilvánosság biztosítása,
3. jogsértés előtti állapot helyreállítása a jogsértő részéről vagy költségén.

Represszív, bírságolás jellegű szankció:

a jogsértés alapján keletkező, egy költségvetési évre számított megtakarításnak a Közoktatási Fejlesztési Céllelőirányzatba történő befizetése.

Oktatási szegregáció miatti semmisségi eljárás lefolytatásáról nincs tudomásunk.

²⁹ 2003. évi LXI. törvény 55. § (2), a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény (Kotv.) 84. § (7)–(14).

b) Az OKÉV (Országos Közoktatási Értékelési és Vizsgaközpont)

hatósági ellenőrzése

A Kotv. módosításáról rendelkező 2003 évi LXI. törvény 66. § (2) bekezdése adott felhatalmazást az OKÉV számára, hogy a közoktatási intézményekben hatósági ellenőrzés keretén belül vizsgálhassa a hátrányos megkülönböztetés tilalmára vonatkozó rendelkezésekben foglaltak megtartását. Ez a jogszabályi felhatalmazás 2003. szeptember 1-jén lépett hatályba.

Az OKÉV eljárására az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény (Áe.) szabályait kell alkalmazni.

Eljárása eredményeként az alábbi jogkövetkezményeket alkalmazhatja:

1. felhívja a közoktatási intézmény vezetőjét a szabálytalanság megszüntetésére és erről a fenntartót is értesíti,
2. kezdeményezi az oktatási miniszternél, hogy forduljon a közigazgatási hivatal vezetőjéhez a törvénytelenység megszüntetése érdekében,
3. felügyeleti bírságot szabhat ki (max. 100 000 Ft).

Az OKÉV megkeresésünkre beszámolt az eddigi és a folyamatban lévő hatósági ellenőrzésekről: A jászladányi Antal Mihály Alapítványi Iskola ügyében 2004 januárjában készült el a jelentésük. Jelenleg pedig két iskolában folyik eljárás az oktatási miniszter utasítása alapján.

c) A Hatóság eljárása

A 2004. január 27-én hatályba lépő Ebtv. a diszkrimináció és így a szegregáció megállapítására folytatandó eljárást szabályozza. Az Ebtv. az egyenlő bánásmód követelményének érvényesítését országos hatáskörű közigazgatási szerve (Hatóság), vagy külön törvény alapján erre hatáskörrel rendelkező más közigazgatási szerve bízta. A Hatóságra vonatkozó törvényi rendelkezések 2005. január 1-jén lépnek hatályba. (Ezekben a hónapokban folyik a hatósági eljárás részletszabályainak kidolgozása. A Kormányrendelet azonban e jelentésünk elkészítésekor még nem született meg.)

Az általános szabályok között, néhány, a diszkrimináció természetéből következő eljárási specialitás található: összhangban a 43/2000/EK Irányelv 8. cikkével, speciális bizonyítási eljárást állapít meg. Az állítólagos jogsértőnek kell bizonyítania, hogy betartotta, vagy nem volt köteles betartani az egyenlő bánásmód követelményét. Ez a szabály nem vonatkozik a büntetőeljárásra és azokra az eljárásokra, ahol a tényállás feltárása valamely hatóság feladata, például államigazgatási, szabálysértési eljárás.

Az Ebtv. bevezeti a közérdekű kereset lehetőségét is. Az Ebtv. 20. § szerint társadalmi és érdek-képviselői szervezet is indíthat személyiségi jogi, illetve munkaügyi pert, ha a jogsértés személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érinti és az egyenlő bánásmód követelményének megsértése olyan tulajdonságon alapult, amely az egyes ember személyiségének lényegi vonása. Az Alkotmánybíróság eddig a vallási és más világnézeti meggyőződést, il-

letve a nemzeti vagy etnikai hovatartozást tekintette a személyiség ilyen lényegi vonásának.

A Hatóság részben reparatív (jogsértés megszüntetésének elrendelése, jogsértés továbbfolytatásának megtiltása), részben represszív (jogsértést megállapító határozat nyilvánosságra hozatala, bírság kiszabása 50 000 Ft-tól 6 000 000 Ft-ig) szankciókat alkalmazhat majd. A szankciók együttes alkalmazására is mód lesz. A Hatóság határozata ellen nincs helye fellebbezésnek, csak bírósági felülvizsgálatnak.

d) A közigazgatási eljárások kapcsolata

A hatályos jogszabályok szerint tehát, az oktatási szegregáció megállapítására három különböző szerv is – eltérő eljárásban és eltérő szankciós rendszerrel – hivatott lehet. Az Ebtv. 15. § szerint a fél választása illetve a „megelőzés elve”³⁰ dönti el, hogy melyik szerv előtt indul eljárás.

Az a megoldás, hogy a szankciók az eljáró hatóság függvényében különbözőek lehetnek, felveti a jogbiztonság sérülésének veszélyét.³¹ Sérül a jogbiztonság elve ugyanis, ha ugyanazon jogsértés miatt az eljáró hatóságtól függően különböző típusú és súlyú szankciókat alkalmaznak. (Lásd például a bírságmaximumok eltérő összege.)

A problémát tovább növeli az eltérő számú jogorvoslatok rendszere. Míg a Hatóság határozata ellen nem lehet fellebbezni, hanem rögtön bírósághoz lehet csak fordulni, addig az OKÉV eljárására az Áe. általános szabályait kell alkalmazni, tehát eltérő számú jogorvoslati eszköz vehető igénybe.

A jog útvesztőiben járatlan ügyfél könnyen dönthet saját érdekeivel ellentétesen: a korlátozottabb reparációt nyújtó és kisebb bírságot kiszabó szerv eljárása mellett.

3.

A polgári peres eljárás

A polgári peres eljárásra annál inkább szükség lehet a közigazgatási eljárás után, vagy mellett, mert anyagi kompenzációra másképp nem nyílik lehetőség. A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (Ptk.) 76. § szerint a személyhez fűződő jogok sérelmét jelenti az egyenlő bánásmód követelményének megsértése is, így a törvény 84. § (1) bekezdése szerinti (megállapítás, abbahagyásra kötelezés, elégtétel, a jogsértő jelleg megszüntetése, kártérítés, közérdekű bírság iránti) polgári jogi igényeket támaszthat a jogában sértett személy. Kimondottan

³⁰ Fő szabály szerint, ha valamely hatáskörrel rendelkező szerv előtt eljárás indult, más közigazgatási szerv ugyanabban az ügyben nem járhat el.

³¹ Szajbély Katalin: *A magyar antidiszkriminációs szabályozás szankciórendszere a közösségi követelmények fényében*. Kézirat.

iskolai diszkrimináció, szegregáció ügyében két esetben ismert sikeres peres ügy: a tiszavasvári különballagtatás,³² és a tiszatarjáni kisegítő oktatás esetei.³³

Ennek elsősorban információhiány, az érintettek alacsony érdekérvényesítő képessége, félelme, kiszolgáltatottsága az oka. Ezen részben az IM antidiszkriminációs hálózata, és a „nép ügyvédjei” segíthetnek. A polgári jogi eljárás során azonban a könnyített bizonyítás nem alkalmazható, ezért a jövőben is csak az egyértelmű bizonyítékokat felsorakoztató esetekben jelent majd megoldást.

4.

A fegyelmi eljárás

Alapvető szabály, hogy a közalkalmazott fegyelmi vétséget követ el, ha a közalkalmazotti jogviszonyból eredő lényeges kötelezettségét vétkezen megszegi.³⁴ A tanulóra, vagy a tanulók egy csoportjára irányuló hátrányos megkülönböztetés kétségtelenül olyan lényeges kötelezettség megszegését jelenti, amely súlyánál fogva, a törvény szerint, abba a körbe kellene hogy tartozzon, melyben az eljárás megindítása kötelező.

Tapasztalataink szerint a munkáltatók a legritkább esetben indítanak a diszkrimináció miatt fegyelmi eljárást. Működik az „intézményes érdek”, a munkavállaló védelme: az óvodavezetők, iskolaigazgatók informális beszélgetésen próbálják tisztázni a helyzetet, valójában a kollégájuk kimentésére irányuló szóbeli eljárást folytatnak le, szankció nélkül. Vagyis: a fegyelmi eljárás a diszkrimináció feltárására és szankcionálására legtöbbször csak elvi lehetőség.

5.

A szabálysértési eljárás

A Kotv. módosításáról rendelkező 2003. évi LXI. törvény 66. § (2) bekezdése ruházta fel az OKÉV-et azzal a jogkörrel, hogy a Kotv. 95/A. § (4) bekezdése sze-

³² Lásd: BH 2002. 90. A jogerős ítélet megállapította, hogy az alperes megsértette a felperesek személyhez fűződő jogát azzal, hogy a hátrányos megkülönböztetés tilalmába ütköző módon az általa fenntartott B. E. Általános Iskolában 1999. június 15. napján a felperesek „ballagtatása” külön történt és általános tanulói jogviszonyuk fennállása alatt a tornaterem használata számukra nem volt biztosított. Kötelezte továbbá az alperest, hogy fizessen a 13 kiskorú felperesnek személyenként 100 000 Ft nem vagyoni kártérítést.

³³ A BAZ Megyei Bíróság 2004. június 1-jén kelt ítéletében összesen 3 650 000 forint kártérítés megfizetésére kötelezte Tiszatarján és Hejőkürt községeket amiatt, hogy az általuk fenntartott általános iskolában 1994 és 1999 között tíz gyermeket társaiktól elkülönítve, eltérő tanterv szerint oktattak annak ellenére, hogy a gyermekek nem voltak értelmi fogyatékosok. Az ítélet precedensértékű abban a tekintetben, hogy először mondta ki magyar bíróság: *gyermekek indokolatlan elkülönítése társaiktól, és megbélyegzése pszichés és erkölcsi kárt okoz.* Az eset kárvallottjai fele-fele arányban romák és nem romák, így az elkülönítés szempontja nem elsősorban az etnikai hovatartozás, sokkal inkább a „problémás” tanulók kiszűrése volt. Az ítélet jogerős.

³⁴ A vonatkozó részletszabályokat a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1993. évi XXXIII. törvény 45–54. §§-ai tartalmazzák.

rinti hatósági ellenőrzések során tapasztalt, az egyes szabálysértésekről szóló 218/1999. (XII. 28.) Korm. rendelet XI. fejezetében meghatározott, a közoktatás rendjét veszélyeztető szabálysértések esetén szabálysértési hatóságként lépjen fel.

Az egyes szabálysértésekről szóló 218/1999. (XII. 28.) Korm. rendelet 142. § (5) bekezdése szerint:

„Aki a gyermeket, tanulót a közoktatásra vonatkozó rendelkezések szándékos megszegésével hátrányosan megkülönbözteti, százezer forintig terjedő pénzbírsággal sújtható.”

Az OKÉV tájékoztatása szerint a szabályozás hatályba lépése óta szabálysértési eljárás lefolytatására még nem került sor. A szabálysértési jog jellegzetességei alapján valószínűsíthetjük, hogy a jövőben sem találkozunk majd e tényállás gyakori alkalmazásával. A szabálysértési jog szankciója alkalmatlan az attitűdök megváltoztatására, a diszkriminációs jelenségek kezelésére.

6.

A büntető eljárás

A diszkriminációtílalom szerepel a Btk. több törvényi tényállásában is,³⁵ azonban nem önállóan, hanem súlyosan büntetendő bűncselekmények rész-cselekményeiként, motívumaként, illetve minősítő körülményként. Számos bűncselekménynél az „aljas indokból, illetve célból” való elkövetés – ami a rasszista indokot is tartalmazza – minősített eset, azaz súlyosabban büntetendő. Ha a Btk. maga nem is tartalmaz ilyen típusú minősített esetet, a bíróság a büntetékiszabás során figyelembe veheti azt mint súlyosító körülményt.

A hatályos büntetőjog az oktatási szegregáció szankcionálására nem tartalmaz rendelkezést, elvi lehetőségként a „kiskorú veszélyeztetése”³⁶ tényállás jöhet számításba, azonban ennek gyakorlati alkalmazásáról nincsenek értékelhető információink.

³⁵ A Btk. tartalmaz a nemzeti, faji, etnikai, vallási csoport ellen irányuló bűncselekményeket: 155. § népirtás, 157. § apartheid, tiltja továbbá a nemzeti, etnikai, faji vagy vallási csoport tagja elleni erőszakot 174/B. §, és a közösség elleni izgatást: 269. §.

³⁶ „Btk. 195. § (1) A kiskorú nevelésére, felügyeletére vagy gondozására köteles személy, aki e feladatából folyó kötelességét súlyosan megszegi, és ezzel a kiskorú testi, értelmi vagy erkölcsi fejlődését veszélyezteti, büntetett követ el, és egy évtől öt évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.”

VII. Az ombudsman erőfeszítései az oktatási integráció érdekében

Az ombudsman az oktatás/nevelés stratégiai jelentőségét szem előtt tartva mindig kiemelten foglalkozott az oktatási rendszerben fellelhető diszkriminációval. Az ügyek jelentős hányadát kitevő egyedi panaszok kivizsgálása mellett három átfogó vizsgálat is – a kisebbségi oktatás, a kiegészítő oktatás és a felsőoktatás témájában – az oktatás kérdéseire koncentrált.

1. Az eltérő tantervű oktatás vizsgálata

1999-ben vizsgálatot folytattunk a cigány gyermekek *speciális oktatásáról*.

A vizsgálat megállapításai röviden:

- gyakran tetten érhető volt, hogy működött az intézményes érdek – a gyógy-pedagógiai iskolákat feltöltik, és ebben a szakértői bizottságok segítettek;
- az áthelyezési eljárást megelőzendő, ritkán vállalkoznak az iskolák arra, hogy a gyermekekkel külön foglalkozva megkíséreljék elkerülni az áthelyezést. Az általános iskola szabadulni igyekszik a „problémás” gyermekektől;
- az általános iskolából nemcsak enyhe fokban értelmi fogyatékos gyermekeket irányítanak kiegészítő iskolába, hanem olyanokat is, akiket az általános iskolai pedagógusok nem tudnak, illetve nem próbálnak beilleszteni az általános iskolai osztályokba;
- a bizottságok eljárása sokszor rutinszerű, kérdés, hogy a rövid ideig tartó, egyszeri vizsgálat alkalmas-e a gyermekek képességeinek tényleges feltárására;
- a fogyatékos megállapítására használt tesztek a szociális körülményeik vagy kulturális különbözőségük miatt az átlagtól eltérő gyermekeket nagy arányban fogyatékosnak tüntetik fel;
- a kiegészítő osztályokat legtöbbször olyan gyermekekkel „töltik fel”, akiknek a szülei nem rendelkeznek megfelelő információval az iskola zsákutcás jellegéről, a kiegészítő iskolák mibenlétéről, a visszahelyezés lehetőségéről és módjáról.

A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának ajánlásai, kezdeményezései:

1. Jogalkotási javaslattal fordultunk az oktatási miniszterhez, hogy a közoktatás jogi szabályozás előkészítéséért felelős minisztérium vezetőjeként kezdeményezze az értelmi fogyatékos gyermekek nevelésével és oktatásával kapcsolatos jogszabályok felülvizsgálatát.
2. Ajánlással fordultunk az oktatási miniszterhez, hogy kezdeményezze szakmai konferencia megszervezését, melynek célja a fenti vizsgálat megállapításainak megvitatása.
3. Felkértük az oktatási minisztert, hogy folytasson vizsgálatot annak megál-

lapítására, hogy milyen eszközökkel lehet a cigányságra, valamint a hátrányos megkülönböztetésre vonatkozó ismeretanyagot beépíteni a pedagógusképzés és -továbbképzés rendszerébe.

4. Ajánlással fordultunk a megyei és fővárosi önkormányzatokhoz mint a szakértői és rehabilitációs bizottságokat működtető pedagógiai intézetek fenntartóihoz, hogy szakmai ellenőrzés keretében *rendszeresen* ellenőrizzék és értékeljék a szakértői bizottságok munkáját.

Kezdeményezéseink és ajánlásaink eredményeképpen 2000-ben az áthelyezés jogi szabályozása számos garanciális elemmel egészült ki.³⁷

A hozzánk érkezett panaszok és a konkrét ügyekben folytatott vizsgálatok ugyanakkor azt mutatták, hogy a probléma nem oldódott meg. Ezért 2002-ben további javaslatokat fogalmaztunk meg az oktatási tárcaának:

– Javasoltuk, hogy az oktatási tárca végeztesse el a tesztek kultúrakötöttségének vizsgálatát.

³⁷ Főbb jogszabályi módosulások

Az OM több helyen is módosította az áthelyezés mechanizmusát szabályozó jogszabályokat (3/1998 OM rendelet – 14/1994 MKM rendeletet, 1999. évi LXVIII. tv. a Kotv. tv.-t).

– A szakértői véleményt a szülővel ismertetni kell, és a vélemény egy példányát számára át kell adni. Az ismertetés során fel kell hívni a szülő figyelmét arra, hogy a szakértői véleményben foglaltak végrehajtására csak abban az esetben kerülhet sor, ha az abban foglaltakkal egyetért és egyetértését aláírásával igazolja. Fel kell hívni a szülő figyelmét arra is, hogy amennyiben a szakértői véleménnyel nem ért egyet a jegyzőnél államigazgatási eljárást indíthat a szakértői véleményben foglaltak megváltoztatására. Ezt a tájékoztatást a szakértői véleménynek magának is tartalmaznia kell. [14/1994 MKM rendeletet 15. § (1) bekezdés]

– Az enyhe fokban értelmi fogyatékos és más fogyatékos tanuló fejlődését az első vizsgálatot követő egy év eltelte után, azt követően 12 éves koráig kétévénként, ezt követően háromévenként hivatalból felül kell vizsgálni. [14/1994. MKMr. 20. § (4)]

– A Kotv. tv. 30. §(7) alapján lehetőség van arra, hogy a Szakértői Bizottság és a Nevelési Tanácsadó véleménye alapján az igazgató mentesítse a tanulót egyes tantárgyakból az értékelés és minősítés alól. Ilyenkor *egyéni fejlesztési terv* alapján egyéni foglalkozásom kell felzárkóztatni a tanulót. Az igazgató egyéni továbbhaladást is engedélyezhet.

– A Kotv. tv. 70. § (8) alapján mód van arra, hogy az első évfolyamot a Szakértői Bizottság és a Nevelési Tanácsadó véleménye alapján *előkészítő évként* szervezzék meg.

– A szülő önkéntes kérése alapján a bizottságnak figyelembe kell vennie a kisebbséghez tartozó gyermek anyanyelvi, szociokulturális sajátosságát. Erről a lehetőségről a vizsgálat megkezdése előtt minden szülőt írásban tájékoztatni kell. [14/1994. MKM rendeletet 5. § (5) bekezdés]

– A szakértői vizsgálat megkezdéséhez a szülő jelenléte szükséges. [14/1994. MKM rendeletet 13. § (2) bekezdés]

– Lehetőség van a gyermek huzamosabb megfigyelésére, természetes közegében: „Ha két vizsgálat után sem állapítható meg minden kétséget kizáróan, hogy a gyermek, tanuló enyhe értelmi fogyatékos, a szakértői és rehabilitációs bizottság szakvéleményét a gyermek, tanuló fejlődésének *folyamatos figyelemmel kísérését* követően alakítja ki. A folyamatos figyelemmel kísérés *folyhat az óvodában vagy az iskolában*. A folyamatos figyelemmel kísérés ideje a szakértői és rehabilitációs bizottság javaslata szerint kettő-négy hónap.” [14/1994. MKM rendeletet 13. § (5)]

– Kértük, hogy segítsék elő a pedagógusképzés reformját, hogy a pedagógusok képesek legyenek megvalósítani az eltérő szociokulturális háttérű gyermekek együtt nevelését.

Az OM, kezdeményezéseinket részben megvalósítva, beindította az utolsó padból elnevezésű programot. Ennek keretében

– A miniszter 2003 márciusában levélben hívta fel a szakértői bizottságok figyelmét arra, hogy tartsák be a fogyatékosná minősítés általánosan elfogadott 70 IQ-pontos határát. (A jelenlegi gyakorlat szerint 86-os IQ-pont alatt minősítik fogyatékosnak a gyermekeket.)

– A minisztérium szorgalmazza az áthelyezettek felülvizsgálatát, és a visszahelyezések ösztönzése céljából bevezette a visszahelyezett gyermekek fejlesztésének lehetőségét biztosító normatívát. (Az Utolsó padból Program keretében 2083 fogyatékosnak minősített második osztályos diákot vizsgáltatott felül az OM független szakértők segítségével. 222 diákról derült ki, hogy valójában nem fogyatékos. Az indokolatlan fogyatékosná minősítés okai általában: óvodáztatás hiánya, magatartási, tanulási zavarok, szociális hátrányok.)

– A pedagógusképzésben és -továbbképzésben tervezik a pedagógusok felkészítését arra, hogy a többségi általános iskola feltételei között legyenek képesek a fogyatékos gyermekek tanulási nehézségeinek leküzdésére.

– További célok a szakértői bizottságok minőségfejlesztése és a mérési protokollok felülvizsgálata.

2.

A cigány kisebbségi oktatás reformja

A 2000. évi beszámolóban részletesen elemeztük, hogy miképp válhatott a *cigány kisebbségi oktatási* forma a szegregáció eszközévé. A felzárkóztató és népismereti elemeket tartalmazó szabályozás azt sugallta, hogy a roma gyermekek összességükben véve fejlesztésre szorulnak, cigány mivoltuk miatt elmaradottabban a többiekénél. A cigány kisebbségi oktatás sokszor a gyakorlatban is szegregációt valósított meg: ellenőrzéseink során számtalanszor fény derült arra, hogy csupán tantárgyi felzárkóztatásból álló nevelésről volt szó, amely egyben lehetőséget adott a cigány gyerekek többségtől való elkülönítésére és a kiegészítő normatíva felvételére. Jogalkotási javaslatunkra reagálva az OM 2002 végén törölte a cigány kisebbségi oktatás programjából a felzárkóztató jellegű területeket. [58/2002. (XI. 29.) OM rendelet]

Javaslatot tettünk a jogi szabályozás olyan módosítására is, amelynek eredményeképpen az oktatási intézmények nemzetiségi/etnikai hovatartozásra való tekintet nélkül, az arra rászoruló gyermekek részére szervezik meg a felzárkóztató programokat. Az oktatási tárca 57/2002. (XI. 18.) OM rendeletével bevezette az ún. integrációs normatívát, amelynek célja a hátrányos helyzetű gyermekek integráltan történő képességkibontakoztató felkészítése. Ez a cigány gyerekek oktatását is jelentősen érinti és lehetővé teszi azt, hogy szegregáció nélkül elősegítsék egyéni fejlesztésüket. (Ehhez kétfajta oktatási támogatást lehet felhasználni:

a képességkibontakoztató felkészítés után járó normatíva 2004-ben 20 000 Ft/gyermek, az integrációs normatíva ennek a háromszorosa: 60 000 Ft/fő. Előírás, hogy az ilyen felkészítésben részt vevő tanulók nevelése a többi tanulóval együtt, azonos osztályban folyjon, a gyermek fejlődését pedig az iskola a szülő bevonásával legalább háromhavonta értékelje.)

A reform eredményeként a nemzetiségi vonatkozású és a képesség kibontakoztatását célzó rendelkezések világos elválasztása megtörtént. Ezzel megszűnt a hátrányos helyzet etnicizálásának jogszabályi háttere.

A 32/1997. MKM rendelet módosításával reális esély teremődött a romani és beás nyelvnek az iskolai oktatásban való tényleges megjelenésére is. (Az OKÉV felmérése szerint 2003-ban 3 iskolában tanulhatták az anyanyelvüket a roma gyerekek. 2003 őszétől 14 helyen romani, 10 helyen pedig beás nyelvoktatás indult.)

3.

A kis létszámú osztályok vizsgálata

Vizsgálatot folytattunk a *kis létszámú osztályok* szervezésének és működtetésének roma gyermekek elkülönítését eredményező gyakorlatával kapcsolatban. Vizsgálatunk megállapította, hogy a kis létszámú osztályok szervezésének és működtetésének jelenlegi gyakorlata – a cigány kisebbségi oktatáshoz, valamint a sajátos nevelési igényű gyermekek eltérő tantervű osztályban történő tanításához hasonlóan – a roma gyermekek elkülönített oktatását eredményezheti. Ezért azt javasoltuk az oktatási miniszternek, készíttessen átfogó elemzést, értékelést arról, hogy:

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

Az Oktatási Minisztérium vállalta a jelzett problémák feltárását, értékelését.

4.

A magántanulói státusz problémája

A hozzánk érkezett panaszok tanúsága szerint a magántanulóvá nyilvánítás számos esetben a hátrányos megkülönböztetés eszközévé válik. Olyan beadványokat kaptunk, melyek szerint az iskola igazgatói a „problémás” tanulók szüleit rábeszéli arra, illetve bizonyos esetekben megfenyegetik őket, hogy kérjék gyermekeik magántanulóvá nyilvánítását. A sokszor alacsony érdekérvényesítő képességgel rendelkező cigány szülők nem tudnak védekezni az iskola „rábeszélése” ellen. A magántanulóvá váló gyermeknek azonban általában kevesebb le-

hetősége van a továbbtanulásra, a megfelelő munkaerő-piaci pozíció megszerzésére.

Ezért felkértük az Oktatási Minisztériumot, hogy vizsgálja felül a magántanulónvá válás jogszabályi feltételeit és egészítse ki olyan garanciális elemekkel, amelyek megakadályozzák, hogy az iskolák ezt a jogintézményt a cigány tanulókkal szembeni hátrányos megkülönböztetés eszközeként használják. A kérésnek megfelelően az Oktatási Minisztérium a vonatkozó rendeletet módosította olyanformán, hogy *„ha a tanuló – szülőjének választása alapján – tankötelezettségének magántanulóként tesz eleget, az erről való bejelentést követő három napon belül az iskola igazgatója beszerzi a tanuló lakóhelye, ennek hiányában tartózkodási helye szerint illetékes gyermekjóléti szolgálat véleményét, annak eldöntésére, hátrányos-e ez a megoldás a tanulónak. A gyermekjóléti szolgálat tizenöt napon belül köteles megküldeni véleményét.”*

A módosítás ellenére továbbra is kapunk erről a területről panaszokat. Az önkormányzat, az iskola és a gyermekjóléti szolgálat legtöbbször azonos oldalon állnak. Több panaszos is sérelmezte, hogy a gyermekjóléti szolgálat az iskolai és önkormányzati nyomásgyakorlást egyetértő szakmai véleményével támogatta. A jelenség mögött a cigány szülők sokszor kiszolgáltatott helyzete és az a szemlélet kereshető, amely a másságot csak az elkülönítés eszközével tudja kezelni.

5.

Az egyetértési jog garanciális szerepe

A kisebbségi oktatás területén a kisebbségi önkormányzatokat számos kérdésben véleményezési, és egyetértési jog illeti meg.³⁸ Az egyetértési jog hatékony eszköz lehet a kisebbségi önkormányzatok kezében a települési önkormány-

³⁸ A Nektv. 29. § (1) bekezdése rögzíti a kisebbségi önkormányzat egyetértési jogát a jogalkotás szintjén: a helyi közoktatás kérdéskörében a kisebbségi lakosságot e minőségében érintő települési önkormányzati rendelet egyetértés-köteles. A második bekezdés általánosságban szögezi le, hogy a kisebbségek képzésére is kiterjedő önkormányzati döntésekhez be kell szerezni a kisebbségi önkormányzat egyetértését. Ennek a szakasznak tartalmi kifejtését már a Kotv. részletezi: a kisebbségi oktatásban részt vevő közoktatási intézményeket érintő legfontosabb kérdésekben: ezek létesítéséhez, megszüntetéséhez, fenntartói jogának átadásához, költségvetésének elfogadásához és módosításához, felvételi körzetének meghatározásához, tevékenységi körének módosításához, nevének megállapításához, szervezeti és működési szabályzatának jóváhagyásához ki kell kérni a kisebbségi önkormányzat egyetértését. A Kotv. az oktatás tartalmi kérdéseibe is beleszólást biztosít a kisebbségi önkormányzatnak: egyetértésköteles a nevelési, illetve pedagógiai program jóváhagyása, végrehajtásának értékelése, illetve az intézményben folyó szakmai munka értékelése is.

A közoktatási intézmény vezetője megbízásának, illetve visszavonásának kérdésében csak az ún. nevezett kisebbségi oktatási intézmény esetén van egyetértési joga a kisebbségi önkormányzatoknak. A kisebbségi intézmény – a Kotv. 121. § (6) bekezdése szerint – olyan közoktatási intézmény, ahol a kisebbségi oktatásban részt vevő gyermekek létszáma egy bizonyos arányt (25%) meghalad; az intézmény alapító okirata tartalmazza a kisebbségi nevelési/oktatási feladatot és az iskola ténylegesen ellátja azt.

zatok által támogatott oktatási szegregáció elleni küzdelemben. Ezért volt alapvető fontosságú, hogy több éven keresztül megismételt jogalkotási javaslatunkra válaszul, 2003-ban a jogalkotó szabályozta a fenntartó és a kisebbségi önkormányzat egyet nem értése esetén követendő egyeztetési eljárást, és megegyezés hiányában a döntés megszületésének módját.

2003 márciusában a közoktatási törvény módosításával kapcsolatban megbeszélést folytattunk az oktatási tárca közigazgatási államtitkárával, aminek eredményeként a 2003. szeptember 1-jével hatályba lépett törvény tartalmazza az egyetértési jog gyakorlásának biztosítékait: kijelöli a „páthelyzetekben” alkalmazandó *döntési fórumot*. Az új rendelkezés szerint [Kotv. 102. § (12) bekezdés] amennyiben a kisebbségi önkormányzat nem adja egyetértését egy kérdésben, és a felek közötti egyeztetés 15 nap alatt sem vezet eredményre, 9 tagból álló bizottságot kell létrehozni. A bizottságba 3-3 tagot delegál a kisebbségi önkormányzat, az önkormányzat és az Országos Kisebbségi Bizottság (OKB). Az OKB az országos szakértői névjegyzékben szereplő szakértők közül választja ki a jelölteket. A kilenctagú bizottság maga határozza meg működési rendjét, azzal a megkötéssel, hogy döntését egyszerű szótöbbséggel hozza. A bizottság döntése pedig pótolja az egyetértést.

6.

Az antidiszkriminációs jogalkotás ösztönzése

Mint korábban említettük, az ombudsman jogalkotási javaslataival folyamatosan igyekezett arra ösztönözni a jogalkotót, hogy a diszkrimináció fogalmait tisztázó, a tilalom hatályosulását szolgáló, részletes eljárási szabályokat és hatékony szankciórendszerrel tartalmazó szabályozás szülessen. 2000-ben átfogó antidiszkriminációs törvénytervezetet készítettünk, amelynek fogalmai valamint egyes eljárási és szankciós megoldásai nagyban befolyásolták a jogalkotás menetét. Közreműködtünk a Munka Törvénykönyv és a Közoktatási törvény diszkrimináció fogalmainak kidolgozásában, illetve szakértői véleménnyel és kritikával segítettük az Ebtv. megszületését.

7.

Egyedi ügyek

Az ombudsman munkájának legnagyobb részét az egyedi panaszok alapján indított vizsgálatok teszik ki. Az oktatási szegregáció gyanúja legtöbbször az eltérő tantervű oktatással, a kislétszámú, illetve tagozatos osztályokkal, a magántanulói státusszal kapcsolatban merült fel. Vizsgálataink során az oktatással kapcsolatos dokumentumok részletes megismerése, a település és oktatási intézményeinek meglátogatása és az oktatásban résztvevőkkel való személyes megbeszélés is szerepet kap. A hozzánk érkező oktatási szegregációs panaszokkal összefüggésben az Oktatási Minisztérium, a civil szféra, a kisebbségi önkormányzatok bevonásával nem „csupán” jogi megállapításokat teszünk, hanem segítünk komplex (pe-

dagógiai, oktatásszervezési), az adott helyzetet orvosoló programokat kidolgozni a szegregáció felszámolására.

Néhány példa az ombudsman sikeres vizsgálataiból az oktatási szegregáció felszámolása területén: Tunyogmatolason megszüntették a képesség szerinti bontásban működő, valójában a roma és nem roma gyermekek elkülönítését megvalósító osztályszervezési gyakorlatot; Bogácson kezdeményezéseink eredményeként megszüntették a diákok különítkezését; Hencidán felszámolták a roma gyermekek elkülönített oktatását megvalósító kis létszámú osztályt, az óvodában megszüntették a roma gyerekek elkülönített ágyneműtartó használatát; Pátkán megszüntették a roma gyermekek jogellenes elkülönítését az étkezések során, és az integrált oktatás is megindult.

VIII.

A kormány és az oktatási tárca intézkedései³⁹

1.

Deszegregációs jogalkotás

2002-től jelentős deszegregációs jogalkotási és pedagógiai reform kezdődött. A közoktatási törvény 2003. évi módosítása részletes antidiszkriminációs szabályozást tartalmazott a diszkrimináció fogalmainak meghatározásával és a diszkriminatív magatartást szankcionáló eljárási renddel (semmisség). A közoktatási törvényben új elemként jelent meg az iskolai szegregáció tilalma. Az egyenlő bánásmódról szóló 2003. évi CXXV. törvény (Ebtv.) hatályba lépésével 2004. január 27-től ezek a fogalmak átkerültek ebbe a törvénybe.

2.

Az integrációs normatíva

Az oktatási integráció megvalósítása érdekében két új oktatásszervezési formát vezetett be a nevelési-oktatási intézmények működéséről szóló, az 57/2002 (XI. 8.) OM rendelettel módosított 11/1994 (VI. 8.) MKM rendelet: a képességki-bontakoztató és az integrációs felkészítést. A programokhoz kapcsolódó két normatíva ösztönzi az intézményeket a hátrányos helyzetű tanulók integrált nevelésére. Az oktatási miniszter 27.480/2003 számú közleményében kiadott pedagógiai keretrendszer pedig segíti az integrációs felkészítést vállaló iskolákat. Az oktatási program személyközpontú pedagógiai megközelítést alkalmaz.

³⁹ Ez a fejezet az OM által összeállított vezetői összefoglaló (A szegregáció felszámolásáról szóló jelentés című kormány-előterjesztés tervezethez) alapján készült, az abban közölt adatokat és információkat tartalmazza.

3.**Az Integrációs Hálózat**

Az OM háttérintézményeként létrejött az Országos Oktatási Integrációs Hálózat (OOIH), amelynek feladata az integrált nevelés elterjesztése a közoktatási intézményekben és szakmai támogatás nyújtása. Az OOIH szakmai hálózat kiépítésére törekszik. Nyílt pályázat útján 45 általános iskolát (ún. „bázisintézmény”) választott ki a Hálózat az integrált nevelés szervezeti és pedagógiai tartalmának kialakítására. A bázisintézményeket kistérségi koordinátorok segítik. Az OOIH tantestületi képzéseket szervez, összesen 74 ilyen zajlott le. A hatékony együttnevelés pedagógiai módszereinek – például a „kooperatív tanulás”, a „tevékenységközpontú pedagógiák” – bemutatására került sor.

4.**A nemzetiségi oktatás**

A 32/1997. MKM rendelet módosításával, a felzárkóztató elemeknek a „cigány kisebbségi oktatás”-ból való kikerülésével és a romani és beás nyelvek, illetve a kultúra és hagyomány tanításának előtérbe kerülésével ez a kisebbségi oktatási forma alkalmassá vált a nemzetiségi oktatás céljának elérésére.

5.**A multikulturális oktatás**

Az előítéletes gondolkodás megszüntetésének egyik legfontosabb eszköze, hogy a kisebbséghez és a többséghez tartozók minél többet tudjanak egymásról. Ezt segítheti elő a 14/2003. (V. 27.) OM rendelet az érettségi vizsga követelményeiről szóló korábbi szabályozás módosítása, amely az irodalom, történelem és nyelvtan tantárgyak esetében beépíti az érettségi követelményrendszerbe a roma kultúra és történelem ismeretét. A multikulturális tananyagcsomag elkészítésére az OM Hátrányos Helyzetű és Roma Gyerekek Integrációjáért felelős Miniszteri Biztosi Hivatala pályázatot írt ki, 2004 nyaráig két tananyagcsomag készült el.

6.**Roma származású munkanélküliek közoktatási intézményekben történő foglalkoztatása és képzése**

Az Országos Foglalkoztatási Közalapítvány 2003-ban kétszer írt ki a pályázatot „roma származású munkanélküliek közoktatási intézményekben történő foglalkoztatás és képzése” címmel, összesen 42 közoktatási intézmény pályázott és 60 fő vesz részt a programban. (Azok a közoktatási intézmények pályázhattak, ahol a roma tanulók aránya eléri a 20%-ot. A pályázat célja, hogy a roma családok és a közoktatási intézmények közötti kapcsolat kiépítésének támogatásával elősegítsék a roma családok szolgáltatásokhoz történő hozzáférését.)

7.

**A hátrányos helyzetű kompenzálásának
további eszközei**

16 évről 18-ra emelkedett a tankötelezettség korhatára [Kotv. 6. § (3)], ami fontos „kaszakodó” lehet, hiszen a hátrányos helyzetű rétegek egyik fő problémája az iskolarendszertől való korai távozás.

A Kotv. 65. § (2) bekezdése alapján a kötelező felvételt biztosító óvoda – ha a gyermek betöltötte a harmadik életévét – nem tagadhatja meg a hátrányos helyzetű gyermek, továbbá annak a gyermeknek a felvételét, aki jogosult a gyermek napközbeni ellátásának igénybevételére, illetve akinek a felvételét a gyámhatóság kezdeményezte. E rendelkezés alapján megvalósulhat a hároméves óvodáztatás a hátrányos helyzetű gyermekek részére is.

Fontos szerepe lehet az iskolai sikerességet előmozdító, iskolán kívüli foglalkozást szervező „tanoda” szervezeti formának is. [Kotv. 95. § (1)]

A Kormány programjának teljesülése keretében a hátrányos helyzetű gyermekek széles köre jut ingyen étkezéshez és tankönyvhöz. (2003. szeptember 1-jétől ingyenes az étkezés a rendszeres gyermekvédelmi támogatásban részesülő óvodás gyermekek számára. Ingyenes tankönyv jár a három- és többgyermekes családban élő, a tartósan beteg, sajátos nevelési igényű, egyedülálló szülő által nevelt 1–13. évfolyamon tanulók, továbbá a rendszeres gyermekvédelmi támogatásban részesülő 1–4. évfolyamon tanulók számára.)

8.

**Az Utolsó padból Program a nem fogyatékos gyermekek
értelmi fogyatékos
minősítésének visszaszorítására**

A Program keretében, 2004-ben 2083 tanuló felülvizsgálatára került sor, akiknek kb. 10%-át helyezték vissza normál tagozatra. A visszahelyezett gyerekek oktatására új normatívát vezettek be, a gyermekek visszavezetését az OOIH segíti, nyomon követi a tanulók fejlődését. Felmérés készült az eltérő tantervű tagozatokon a terápiás feltétel meglétéről, aminek főbb megállapításai a következők voltak: a tagozatok harmadában nincs – a törvény által egyébként kötelezően előírt – gyógypedagógus, csaknem harmadában a törvény által megengedettel ellentétes a csoportösszevonások módja, a tárgyi feltételek szinte kivétel nélkül rosszabbak a normál tagozaton tanulóknál. A felmérés eredményeit átadták a szakértő bizottságoknak, azzal a céllal, hogy a gyermekek oktatását végző intézményre történő javaslattételkor legyenek figyelemmel a terápiás feltételek meglétére.

9.

Megerősítő intézkedések (affirmative action) a felsőoktatásban

2005. január 1-jén kerül bevezetésre a hátrányos helyzetű jelentkezőket az egyetemi felvétel során támogató rendszer. [269/2000. (XII. 26.) Korm. rendelet 19/A. §] A szabály értelmében meghatározott százalékgig felvételt nyer a hátrányos helyzetű jelentkező, ha a megállapított ponthatár bizonyos százalékát eléri. A hátrányos helyzetű jelentkező fogalmát a rendelet tartalmazza.

IX.

Következtetések

A fentiekből látható, hogy fontos intézkedések történtek az országgyűlés, a kormányzat, illetve az oktatási tárca részéről az oktatási szegregáció felszámolása érdekében.

A szegregáció, akárcsak a társadalmon belüli szélsőséges egyenlőtlenség olyan társadalmi feszültségeket okozhat, amelyek a társadalmi, gazdasági fejlődést is veszélyeztethetik. Az oktatási szegregáció csak az egyik megnyilvánulási formája a társadalomban lejátszódó kirekesztő folyamatoknak. Ezért felszámolásának kiindulópontja a társadalomban fellelhető kirekesztő folyamatok feltárása és összefüggéseik feltérképezése kell hogy legyen. Csak ezután következhet a probléma komplex kezelése. Az oktatási szegregáció felszámolása érdekében tett intézkedések például sikertelenek maradnak a lakóhelyi szegregáció fennmaradása mellett.

Az integrációs normatíva a szegregált oktatás egyes formáinál – az egy iskolával rendelkező aprófalvak, illetve a cigány többségű iskolák körében – nem jelent segítséget. Ezekben az esetekben ugyanis nincs kivel megvalósítani az integrációt. Az egész oktatási rendszert jellemző homogenizációra törekvő szemlélet és erős szelektivitás is további elkülönülések/elkülönítések kialakulásának veszélyére utal.

Fontosnak tartjuk megemlíteni a folyamatos hatásvizsgálat/monitoring szükségességét is. A cigány kisebbségi oktatás 1997-es jó szándékú bevezetése és az azt követő szegregációt erősítő megvalósítása arra figyelmeztet, hogy a fenntartók számára bevételt jelentő, normatívával ösztönzött pedagógiai reform mindig felveti a formális, a lényegi megvalósítás nélküli „teljesítés” veszélyét. Ezért a minőségbiztosítás kialakulóban lévő, bizonytalan rendszerét nem tartjuk elégségesnek a folyamatos és az intézkedésekre/szabályozásra közvetlenül visszaható monitoring/hatáselemzés helyett.

Lényegesnek tartjuk a tanárok módszertani megújítása; a „frontális” tanítást felváltó „projekt módszer” elterjesztése; a lexikális tudás helyett a készségfejlesztésre, problémamegoldásra hangsúlyt helyező oktatás kialakítása érdekében tett erőfeszítéseket is. Nem szabad ugyanakkor elfelejteni, hogy az iskola csak leképezi a társadalom problémáit, gyökeres változást csak a társadalom egészét érin-

tő szemléletváltoztatással lehet elérni. A multikulturális képzés bevezetése mellett ezért fontosnak tartanánk az antidiszkriminációs tréningek általános megszervezését az állami és önkormányzati szervek dolgozói számára.

Összefoglalva: a továbbiakban is fontos követelménynek tartjuk az oktatási szegregáció elleni hatékony fellépést. Ezért szükségesnek tartjuk a jövőben áttekinteni, hogy a meglévő fórumok képesek és alkalmasak-e a jogsértések feltárására és szankcionálására; e tapasztalatok alapján lehet állást foglalni abban a kérdésben, hogy milyen további lépések szükségesek az antidiszkriminációs jogalkotás és jogvédelem területén.

Budapest, 2004. december 20.

(Dr. Kaltenbach Jenő sk.)

Ügyszám: 2491 /2004.

**A nemzeti és etnikai
kisebbségi jogok országgyűlési biztosának
és az adatvédelmi biztosnak együttes állásfoglalása
az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség
előmozdításáról szóló 2003. évi CXV. törvény
egyes rendelkezéseivel kapcsolatos
jogértelmezésről**

Tisztelt Ügyvédnő!

Megkeresésére – amelyben az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXV. törvény egyes rendelkezéseivel kapcsolatos jogértelmezésünket kéri – az alábbi tájékoztatást adjuk:

**I.
Az együttes állásfoglalás alapjául szolgáló
főbb jogszabályi rendelkezések**

Az egyenlő bánásmódról szóló törvény 35. §-a lehetőségként fogalmazza meg a települési önkormányzatok részére azt, hogy a helyben élő, hátrányos helyzetű csoportok helyzetének javítása céljából ún. esélyegyenlőségi programot fogadjanak el.

A törvény új, 70/A. §-t iktatott a Munka Törvénykönyve rendelkezései közé, melynek értelmében a munkáltató, és a munkáltatónál képvisellel rendelkező szakszervezet (üzemi tanács), ugyancsak – hasonló célú – esélyegyenlőségi tervet fogadhat el.

Az MT – a 70/A. § (2) bekezdéséből kitűnően – hátrányos helyzetű munkavállalói csoportként ismeri el a nőket, a 40 évnél idősebb munkavállalókat, a romákat, a fogyatékos személyeket, valamint a két vagy több, tíz éven aluli gyermekkel rendelkező munkavállalókat.

A fenti – az esélyegyenlőségi program, illetőleg az esélyegyenlőségi terv elfogadását lehetővé tévő, tehát nem kötelezően előíró – rendelkezésekhez képest az egyenlő bánásmódról szóló törvény 36. §-a az 50 főnél több munkavállalót foglalkoztató költségvetési szervek, és a többségi állami tulajdonban álló jogi személyek részére tette kötelezővé az esélyegyenlőségi terv elfogadását.

II. A jogértelmezést igénylő problematika bemutatása

A probléma bemutatása előtt le kell szögeznünk, hogy az esélyegyenlőségi programok, illetőleg tervet előíró jogszabályi rendelkezések nem tartalmaznak részletes előírásokat arra nézve, hogy a program, illetőleg a terv tartalmazhat-e személyes adatokat, s ha igen, azok kezelésére milyen szabályok alkalmazandók. Álláspontunk szerint a személyes adatok kezelésének a kérdése az esetek túlnyomó részében fel sem merül, hiszen az esélyegyenlőségi támogatások igénybe vétele, felhasználása általában statisztikai adatok, kimutatások alapján is megtörténhet.

Nem zárható ugyanakkor ki, hogy bizonyos esetekben a támogatást személyre szólóan – „pályázatszerű” elbírálás keretében – lehet csak igényelni. Ebbe a körbe tartozhat különösen, ha az esélyegyenlőségi intézkedés a kedvezményezett célcsoportokba tartozók esetében például továbbképzésre vagy speciális munkalehetőség elnyerésére irányul. Ebben az esetben – az esélyegyenlőségi intézkedés céljával összefüggésben, a feltétlenül szükséges mértékben jogszerű lehet a személyes adatok kezelése.

Mind a települési önkormányzatok, mind a munkáltatók jogszerűen rendelkezhetnek információkkal az illetékességi területükön élő, illetőleg az általuk foglalkoztatott hátrányos helyzetű emberekről, problémát egyedül a roma munkavállalók, illetőleg a gondoskodásra a kisebbségi hovatartozásával összefüggésben rászoruló személyes adatainak a kezelése okozhat. A kisebbségi csoporthoz való tartozás ugyanis a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (Avtv.) értelmező rendelkezései alapján ún. különleges (szenzitív) személyes adatnak minősül, amelynek kezelésére csak törvény felhatalmazása alapján, a törvényben meghatározott adatkezelőnek – az adatkezelés célja által meghatározott körben és ideig – van lehetőség. Ezen kívül különleges személyes adat kezelésére csak az érintett (az adatalany) kifejezett és tájékozott – sőt garanciális okokból írásba foglalt – hozzájárulása alapján kerülhet sor.

Az eldöntendő kérdés tehát az, hogy az egyenlő bánásmódról szóló törvény fentiekben hivatkozott rendelkezései felhatalmazást adnak-e az önkormányzatok, illetőleg a munkáltatók részére arra, hogy az esélyegyenlőségi célok megvalósítása érdekében nyilvántarthassák a hátrányos helyzetű cigány kisebbséghez tartozó személyeket, s ha igen, hogyan végezhető el ez az adatkezelés – ideértve a nyilvántartásba való bekerüléstől a személyes adatok törléséig terjedő folyamat egészét – jogszerűen. Külön vizsgálandó kérdésként merül fel az is, hogy az esélyegyenlőségi célú adatkezelés történhet-e az érintettek kifejezett beleegyezése vagy tudta nélkül, illetőleg ezekben az esetekben milyen alaki (eljárási) szabályok betartása kérhető számon az adatkezelőtől.

III.

A problematika szempontjából releváns jogszabályok értelmezése

A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény (Nektv.) jelenleg hatályos 7. § (1) bekezdése látszólag kógens – kivételt nem engedő – módon, rögzíti a kisebbségi identitás vállalásának és kinyilvánításának a jogát, illetőleg azt az Ön által is idézett tilalmi rendelkezést, mely szerint „*a kisebbségi csoporthoz tartozás kérdésében nyilatkozatra senki sem kötelezhető*”.

Az idézett jogszabályi rendelkezés gyakorlati alkalmazhatósága, illetőleg helyes értelmezése kérdésében a kisebbségi joganyag, az Alkotmány 70/A. §-ában foglalt általános diszkriminációtilalmi rendelkezés, és az egyenlő bánásmódról szóló törvény szabályainak az együttes értelmezése szolgálhat segítségül.

A kisebbségi joganyagban két kivételt is megemlíthetünk, a 7. § (1) bekezdésének szigorú alkalmazása alól: néhány esetben ugyanis a törvény kötelezővé ugyan nem, de a joggyakorlás feltételévé teszi a kisebbségi identitás megvallását.

- A Nektv. 43. § (4) bekezdése a kisebbségi oktatás körében „a kisebbségi osztály” vagy „tanulócsoport” kötelező indítását, illetve működtetését „egyzon kisebbséghez tartozó nyolc tanuló szülőjének vagy törvényes képviselőjének kéréséhez” köti.
- A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 1990. évi LXIV. törvény 50/A. § (2) bekezdése értelmében pedig a helyi kisebbségi önkormányzati választást akkor kell kitűzni, „*ha azt legalább 5 fő, magát azonos kisebbséghez tartozónak valló, és a településen állandó lakóhellyel rendelkező választópolgár kéri*”.

Ezekben az esetekben – egyéni és közösségi kisebbségi joggyakorlás esetében egyaránt – a törvényben biztosított lehetőséggel élni akarók számára kötelező az identitás kinyilvánítása, megvallása, még akkor is, ha az azzal elérni kívánt célok – nevezetesen a kisebbségi oktatásban való részvétel, illetőleg a kisebbségi önkormányzati választások kezdeményezése – önmagukban nem foghatók fel kötelezettségként.

Az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése – amely kimondja, hogy „*A Magyar Köztársaság biztosítja a területén tartózkodó minden személy számára az emberi, illetve az állampolgári jogokat, bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül*” – nyelvtanilag tiltó rendelkezésként került megfogalmazásra, azonban ez a tilalom – másik oldalát tekintve – mint a diszkriminációmentességhez fűződő alanyi jog is felfogható.

Az Alkotmány 70/A. § (3) bekezdése ehhez képest egy sajátos állami kötelezettségvállalást is tartalmaz, hisz kimondja, hogy „*a Magyar Köztársaság a jog-egyenlőség megvalósítását az esélyegyenlőenség kiküszöbölését célzó intézkedésekkel is segíti*”. E rendelkezés teremt meg a diszkrimináció bizonyos eseteinek a legalitását, illetőleg az Alkotmány által való megengedettséget. Jóllehet minden pozitív diszkriminációs intézkedés valakivel szemben negatív megkülönböztetést

is eredményez, azonban a társadalmi egyenlőtlenségek kiküszöböléséhez, csökkentéséhez nagyobb érdek fűződik, mint a diszkriminációmentességhez fűződő jog merev érvényesítéséhez.

Az egyenlő bánásmódról szóló törvényben megjelölt „kedvezményezett csoportok” számára – ideértve a roma kisebbséghez tartozókat – általában elfogadott az esélyegyenlőségi, illetve esélykiegyenlítő intézkedések szükségessége. Azonban az egyén önrendelkezési jogából következik, hogy szabadságában áll annak eldöntése is, hogy kíván-e élni a számára felkínált, potenciális előnyöket jelentő kedvezményekkel, és annak érdekében hajlandó-e hozzájárulását adni a személyes, sőt a romák esetében a különleges személyes adatok kezeléséhez. Az információs önrendelkezési jog – a tágabb értelemben vett és az egyén szabadságát általában meghatározó önrendelkezési jog részeként – ebben az esetben sem szenvedhet csorbát: az érintett személynek tudnia kell arról, hogy személyes adatait milyen céllal, mely szervek és mennyi ideig kezelik.

IV. Következtetések

Összefoglalva a kifejtetteket, az esélyegyenlőségi programok és tervek összeállítása során – még akkor is, ha azok elkészítését a törvény kötelezően előírja – a roma kisebbséghez tartozó személyek esetében be kell szerezni valamennyi érintett (valamennyi adatalany) írásbeli nyilatkozatát arról, hogy hozzájárul személyes adatai kezeléséhez, és tudomásul veszi, hogy őt a cigány kisebbségi identitására tekintettel szerepeltetik az esélyegyenlőségi programban vagy tervben.

A roma származásúaknak tehát lehetőséget kell adni arra, hogy kellő tájékozottság birtokában, szabad akaratukból döntsék el, hogy élni kívánnak-e a részükre felajánlott, a társadalmi, illetőleg az egyéni esélyeik javítását célzó lehetőségek valamelyikével, és ennek érdekében hajlandók-e hozzájárulni ahhoz, hogy egyes személyes adataikat – az esélyegyenlőségi program, illetőleg terv végrehajtása érdekében szükséges mértékben és módon – az önkormányzatok, a munkáltatók, valamint az esélyegyenlőségi feladatok végrehajtásában közreműködésre kötelezett állami és egyéb szervezetek, hatóságok kezeljék.

Az egyenlő bánásmódról szóló törvény végrehajtása – az egyén információs önrendelkezési jogának az érvényesülése mellett – nem jelentheti a Nektv. 7. § (1) bekezdésében foglalt tiltó rendelkezés megsértését, hiszen nem tekinthető az identitás kérdésében való nyilatkozattételi kötelezettségnek.

Az esélyegyenlőségi programokban való részvételről történő döntés – ideértve a program, illetőleg a pozitív diszkriminációt nyújtó intézkedések visszautasítását is – a törvényben meghatározott kedvezményezett csoportokhoz tartozó személyek kizárólagos jogába tartozik: ez felel meg – a romák esetében – az Európa Tanács Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezményének kihirdetése tárgyában elfogadott 1999. évi XXXIV. törvény 3. Cikk 1. pontjában rögzített szabálynak is, mely szerint „Minden, valamely nemzeti kisebbséghez tartozó személynek joga van szabadon megválasztani, hogy kisebbségiként kezeljék-e

vagy sem, és ebből a választásából vagy e választásával összefüggő jogainak gyakorlásából semmiféle hátránya ne származzék”.

V. Válaszok

Összefoglalva tehát a kifejtetteket, az Ön által feltett kérdésekre az alábbi válaszokat adjuk:

1. a kisebbségi csoporthoz való tartozás kérdésekben nyilatkozatra senki sem kötelezhető, csak úgy, mint a valamely esélyegyenlőségi programban való részvételre sem;
2. az esélyegyenlőségi programban való részvétel feltételeként elő lehet írni a program végrehajtása által indokolt személyes és különleges személyes adatok nyilvántartásához, kezeléséhez való hozzájárulást;
3. a roma kisebbséghez tartozók esetében alkalmazni kell az Avtv. különleges személyes adat kezelésére vonatkozó szabályait, különös tekintettel az adatkezeléshez való írásbeli hozzájáruló nyilatkozat meglétére;
4. az Avtv. 30. §-a értelmében – „főszabályként” – nem kell bejelenteni az adatvédelmi nyilvántartásba azt az adatkezelést amely „...az adatkezelővel munkaviszonyban ... ügyfélkapcsolatban álló személyek adatait tartalmazza”. Azonban a jogszabály által elrendelt, illetőleg az egyenlő bánásmódról szóló törvény által szabályozott esélyegyenlőségi programok, illetve tervek esetében – tehát amikor az esélyegyenlőségi intézkedés jellege indokolja vagy szükségessé teszi a kedvezményezettek név szerinti regisztrálását – kötelező lehet az adatvédelmi nyilvántartásba való bejelentkezés. Ezekben az esetekben a nyilvántartottak körére való figyelemmel – a félreértések, panaszok megelőzése céljából, de az esetleges visszaélések megakadályozása érdekében is – fontos garanciát jelenthet, ha az érintett adatalanyok pontosan tudják, hogy ki ismerheti meg személyes adataikat. Ilyen eset lehet az, ha huzamosabb ideig tartó, olyan nyilvántartásról van szó, amelyből rendszeresen szolgáltatnak adatokat például a munkaügyi igazgatási szervek vagy egyéb hatóságok részére. (Amennyiben olyan speciális támogatásról, kedvezményekről van szó, amelyek juttatása, megállapítása a romák esélyeinek a kiegyenlítésére szolgál, óhatatlanul felmerül annak szükségessége is, hogy a pozitív diszkriminációt megvalósító intézkedéssel érintettek személyes adatait az ellenőrzésre jogszabályban feljogosított szervek megismerjék.)

Abban a reményben, hogy kérdéseire kielégítő választ adtunk, kérjük tájékoztatásunk szíves elfogadását.

Budapest, 2004. április 15.

(Dr. Kaltenbach Jenő sk.)

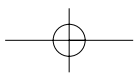
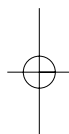
(Dr. Péterfalvi Attila sk.)

Jogszabálymutató

a Beszámolóban hivatkozott jogszabályok és azok rövidítései

A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény	Alkotmány
A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény	(Pp.)
Az államigazgatási eljárásról szóló 1957. évi IV. törvény	(Áe.)
A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény	(Ptk.)
Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény	(Btk.)
A sajtóról szóló 1986. évi II. törvény	(Stv.)
A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény	(Jat.)
A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 1990. évi LXIV. törvény	(Övjt.)
A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény	(Ötv.)
Az adózás rendjéről szóló 1990. évi XCI. törvény	(Árt.)
Az illetékről szóló 1990. évi XCIII. törvény	(Stv.)
A Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény	(Mt.)
A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény	(Avtv.)
A szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény	(Szocvtv.)
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	(Kotv.)
A felsőoktatásról szóló 1993. évi LXXX. törvény	(Ftv.)
A bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény	(Vht.)
A rádiózásról és a televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény	(média-törvény)
A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény	(Gyertv.)
Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény	(Étv.)
A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény	(Ve.)
A menedéjlogról szóló 1997. évi CXXXIX. törvény	
A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény	(Be.)
Az Európa Tanács Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezményének kihirdetéséről rendelkező 1999. évi XXXIV. törvény	
A Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartájának kihirdetéséről szóló 1999. évi XL. törvény	(Karta)
A szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény	(Sztv.)
A külföldiek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2001. évi XXXIX. törvény	(Idtv.)
Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény	(Ebkvtv.)
A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény	(Ket.)
Az oktatásban alkalmazott megkülönböztetés elleni küzdelemről szóló egyezmény kihirdetéséről rendelkező 1964. évi 11. törvényerejű rendelet	
A büntetések és intézkedések végrehajtásáról szóló 1979. évi 11. törvényerejű rendelet	(BV Kódex)



Tartalom

Bevezető	
Gondolatok a kisebbségi jogok általános helyzetéről – immár az Európai Unió tagjaként	5
I. A kisebbségi önkormányzati rendszer	9
1. A kisebbségi önkormányzati rendszer jogi szabályozásából fakadó problémák áttekintése, illetőleg az ezek orvoslására tett kísérletek	9
2. A kisebbségi választójogi reform kudarca, ennek várható következményei	15
3. A választási eljárásról szóló törvény hiányosságai	19
4. A kisebbségi önkormányzatok működésével kapcsolatos egyes problémák	22
5. A kisebbségi önkormányzati képviselői mandátum megszüntetésével kapcsolatos ügyek	27
II. A kisebbségi nyelvi jogok helyzete	31
1. A nem magyar nyelvű hatósági ügyek általános jellemzése	31
2. A kisebbségi nyelvek használatának elméleti és gyakorlati problémái	32
3. A nyelvhasználati jogok helyzete az egyes eljárásjogokban	34
4. A Ket. nyelvhasználati újdonságai a kisebbségi jogok és az uniós polgárjog tükrében	40
5. Szükség van-e nyelvhasználati törvényre?	45
III. Kisebbségi jogok az oktatásban	47
1. A kisebbségi oktatásra vonatkozó jogi szabályozás és a jogalkotói szándék rövid áttekintése	47

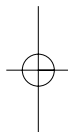
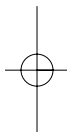
2.	A kisebbségi oktatásban megnyilvánuló visszasságok vázlatos ismertetése az országgyűlési biztos gyakorlata alapján	50
2.1.	Az egyetértési jog gyakorlatával kapcsolatos ügyek	50
2.2.	A konfliktusfeloldás új útjai	57
2.3.	Pedagógusok diszkriminatív viselkedése elleni panaszok	59
2.4.	A szegregáció fogalmának, jelenségének ismertetése	61
3.	A felsőoktatással kapcsolatos ügyeink bemutatása	62
3.1.	A nemzetiségi pedagógusképzés helyzete, az Oktatási Minisztériummal kialakított kapcsolatunk	62
3.2.	A romológia oktatásával kapcsolatos tapasztalataink, avagy szükség van-e a roma tanulók eltérő oktatására?	65
3.3.	A diákhitel-igénnyelssel kapcsolatos megkülönböztetés	69
IV.	Kisebbségi jogok az elektronikus médiában	72
1.	Az ombudsmani vizsgálat lefolytatását lehetővé tévő hatásköri szabályok bemutatása	72
2.	A vizsgálat célkitűzéseinek, koncepciójának bemutatása	73
3.	Az egyes javaslataink (ajánlásaink, kezdeményezéseink) fogadtatása	75
V.	Szociális problémák, hátrányos helyzet etnikai köntösben?	80
1.	A szociális biztonsághoz, illetőleg a gyermeki (szülői) jogokhoz fűződő érdekek érvényesülésével kapcsolatos ügyeinkről általában	80
1.1.	A területi egyenlőtlenségekből és a decentralizált szociális ellátási rendszerből adódó nehézségek	82
1.2.	Lakásproblémák, lakhatást érintő panaszok	83
1.3.	A lakhatási problémák és a gyermeki jogok sérelmének összefüggései	86
1.4.	Segélyezéssel kapcsolatos panaszok	88
1.5.	Visszásságok az építésügyi eljárások során	93
1.5.1.	„Szegregáció”, illetve „kirekesztés” az építésügyi hatósági eljárásban	94
1.5.2.	Visszásságok az élethez és a testi épséghez való jog tükrében	95
1.5.3.	Az árvíz okozta sérelmek hatósági kezelése során feltárt visszasságok bemutatása	97
1.5.4.	A tulajdonosi és a hatósági „szereptévesztésből” fakadó visszasságok	99
1.6.	A szociális lakások bérbeadására vonatkozó jogi szabályozás visszasságai	102
1.7.	Az ún. „cigány telepek” felszámolására irányuló állami, önkormányzati intézkedések értékelése	109
2.	Az ún. „örökbefogadási ügyekkel” kapcsolatos álláspontunk	111

2.1.	Az örökbefogadási ügyek kisebbségi jogi és adatvédelmi aspektusai	112
2.2.	A 2004. évben érkezett panaszok, illetve vizsgálataink bemutatása	114
2.3.	A Roma Sajtóközpont tényfeltáró riportjai alapján indult vizsgálatunk	115
2.4.	Következtetések	116
VI.	A kisebbségi jogok és adatvédelem	118
1.	A kisebbségi identitás kontra adatvédelem?	118
2.	A kisebbségi identitással kapcsolatos adatok kezelésének speciális problémái – néhány példaértékű eset	121
2.1.	Egy kifejezetten a roma fiatalok támogatására létrehozott szervezet adatkezelési ügye	121
2.2.	Adatkezelés „a nyílt utcán”	123
3.	Ki a cigány? – a jogi szabályozás anomáliái	125
VII.	A foglalkoztatási diszkrimináció, az egyenlő bánásmódról szóló törvény szabályai	128
VIII.	A kisebbségi jogok érvényesülése a rendvédelmi szervek munkájában	134
1.	A kisebbségi jogok és az igazságszolgáltatás általános összefüggései	134
1.1.	Az „igazságtalan elítélés” jelensége	134
1.2.	Rendőri atrocitásokról, illetőleg a rendvédelmi szervek előítéletességéről. A rendőrség eljárása ellen benyújtott beadványok	136
1.3.	A büntetés-végrehajtási intézetekből érkező panaszok	143
IX.	Az országgyűlési biztos és munkatársai kül- és belföldi programjainak bemutatása	149
X.	Ügyforgalmi statisztika	156
1.	A kisebbségi ombudsman tevékenységének statisztikai bemutatása	156
2.	Részvételünk a jogszabály-előkészítésben, a jövő dilemmái	164
XI.	Függelék	167
1.	számú melléklet	
	Jelentés a nemzeti és etnikai kisebbségek jogainak érvényesülése a médiában című országgyűlési biztosi vizsgálat megállapításairól	168
2.	számú melléklet	
	Jelentés a telepeken, telepszerű környezetben – kiemelten az Ózd Hetés-telepen – élő roma lakosság helyzetéről	262

3. számú melléklet	
Jelentés az oktatási szegregáció kérdéseiről	289
4. számú melléklet	
A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának és az adatvédelmi biztosnak együttes állásfoglalása az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXV. törvény egyes rendelkezéseivel kapcsolatos jogértelmezésről	323
5. számú melléklet	
Jogszabálymutató	328

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

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



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

