



Beszámoló

A NEMZETI ÉS ETNIKAI KISEBBSÉGI JOGOK
ORSZÁGGYŰLÉSI BIZTOSÁNAK
TEVÉKENYSÉGÉRŐL

2008



Beszámoló

A NEMZETI ÉS ETNIKAI KISEBBSÉGI JOGOK
ORSZÁGGYŰLÉSI BIZTOSÁNAK
TEVÉKENYSÉGÉRŐL

2008

J/8957

Beszámoló

A NEMZETI ÉS ETNIKAI KISEBBSÉGI JOGOK
ORSZÁGGYŰLÉSI BIZTOSÁNAK
TEVÉKENYSÉGÉRŐL

2008

DR. KÁLLAI ERNŐ

a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok
országgyűlési biztosa

Budapest, 2009

A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa irodájának munkatársai 2008-ban:

Dr. Bindorffer Györgyi
Dr. Fórika László
Juhász Hajnalka
Dr. Kántás Péter
Dr. László Boglárka
Leveszy Zsuzsa
Dr. Magicz András
Dr. Magyarné dr. Vuk Katalin
Dr. Majtényi Balázs
Dr. Móricz-Nagy Diána
Némedi Erika
Dr. Regényi Eszter
Rózsás István
Dr. Szajbély Katalin
Dr. Szabó Orsolya
Dr. Szilágyi Judit
Tar Éva
Dr. Tóth Judit
Dr. Varjú Gabriella
Dr. Weinbrenner Ágnes

TARTALOMJEGYZÉK

Bevezető	9
I. fejezet	11
A kisebbségi autonómia érvényesülésével kapcsolatos tapasztalatok	11
1. A kisebbségi törvény koncepcionális problémái	11
1.1. A kisebbségi törvény kódex-jellege	11
1.2. A kisebbségi törvény személyi hatálya	13
1.3. A választójogi jogalanyiség	16
2. A kisebbségi önkormányzati rendszer	19
2.1. A kisebbségi önkormányzatok képviseleti feladatai	19
2.2. A kisebbségi önkormányzatok intézményfenntartói jogai	24
2.3. A kisebbségi képviselők jogállásával kapcsolatos problémák	28
2.4. A területi szintű képviselet	30
2.5. A kisebbségi önkormányzatok gazdálkodásával kapcsolatos problémák	33
2.5.1. A differenciált támogatási rendszer hiányosságai	33
2.5.2. A pénzmaradvány értelmezése kapcsán kialakult nézetkülönbségek	35
2.5.3. A költségvetési egyeztetés hiánya	41
2.6. A kisebbségi önkormányzatok törvényességi ellenőrzése	45
3. A II. Kisebbségi Kerekasztal tevékenysége	48
4. A kisebbségi oktatás időszerű kérdései	50
4.1. Az oktatási intézmények fenntartói jogát érintő ügyek	50
4.2. A kisebbségi oktatás iránti igények felmérése	63
4.3. Kiegészítő kisebbségi oktatás	66
4.4. A kisebbségi oktatási intézmények pályázati nehézségei	69
4.5. Szakmai vitáink egyes szabályozást, pontosítást igénylő oktatási kérdésekről	75
5. A kisebbségi kulturális intézmények fenntartása	82

II. fejezet	86
A hátrányos megkülönböztetés elleni fellépés	86
1. Hátrányos megkülönböztetés az oktatás területén	86
1.1. Oktatási diszkriminációs ügyeinkből	86
1.2. Magántanulóvá nyilvánítás	116
2. A szociális biztonsággal összefüggő problémák	120
2.1. A segélyezési rendszer jogi szabályozását érintő változások	120
2.2. Lakhatással összefüggő problémák	134
2.3. Gyermeki jogok sérelme	144
3. A gyűlöletbeszéd elleni fellépés	151
3.1. Egy téma, amely 2008-ban sem veszítette aktualitását: a gyűlöletbeszéd	151
3.2. A gyűlöletbeszéd elleni jogalkotás	154
3.3. Javaslatunk a gyűlöletbeszéd elleni fellépésre: egy „harmadik típusú” megoldás	157
4. Aggasztó jelenségek a magyar társadalomban	162
4.1. A „gárda”	162
4.2. Romák elleni támadások	166
5. A rendőrség működésével kapcsolatos ügyek	170
5.1. Az átfogó rendőrségi vizsgálat és eredménye	170
5.2. A rendőrségi szabálysértési ügyintézés általános tapasztalatai	178
6. A maladministration elleni fellépés	186
III. fejezet	195
A kisebbségi biztos kapcsolatrendszere	195
1. A biztos új kezdeményezései	196
1.1. Esélyek Háza Hálózat	196
1.2. Együttműködés a civil szervezetekkel	198
1.3. Kapcsolat a tudomány világával	200
1.4. Országjárás	202
2. Nemzetközi együttműködés	209
2.1. A roma migrációt érintő nemzetközi együttműködés	219
3. A kisebbségi jogok országgyűlési biztosának és munkatársainak fontosabb bel- és külföldi programjai	222

4.	Statisztika	230
	Jogszabálymutató	248
	Függelék	250
1.	Nyílt levél a Magyar Köztársaság Kormányához a nemzeti és etnikai kisebbségek országgyűlési képviselőinek megoldása érdekében	250
2.	Jelentés a szociális ellátásokat szigorító egyes helyi önkormányzati rendeletek kisebbségi jogi szempontú vizsgálatáról (a „monoki modell”)	252
I.	A vizsgálat célja	252
II.	A vizsgálat háttere	253
1.	A vizsgálat megindítása	253
2.	A kisebbségi biztos előzetes vizsgálati tapasztalatai e témakörben	254
3.	A vizsgálat kisebbségi jogi szempontjai	259
III.	Megállapítások, következtetések	260
1.	Az egyes helyi önkormányzati rendeletek ismertetése	260
2.	Az önkormányzati rendeletek alkotmányosságának kérdése	267
3.	A roma származású segélyezettek hátrányos megkülönböztetése	271
4.	Összegzés helyett	274
IV.	Javaslatok, intézkedések	276
3.	Jelentés a rendőrség kisebbségekkel kapcsolatos egyenlő bánásmódjának biztosítékrendszeréről és annak hiányosságairól	279
I.	A kisebbségi biztos ajánlásai és kezdeményezései	280
II.	A vizsgálat iránya és módszerei	285
III.	A vizsgálatban érintett alkotmányos jogok és jogszabályok	289
IV.	A rendőri munka előítélet-mentességének fontossága	293

V.	A rendőrség és a cigányság kapcsolata	296
1.	A rendőrség és a cigányság kapcsolatának keretei	296
2.	A roma szervezetekkel való együttműködés	302
VI.	A rendőrségi ügyintézés, az ügyfélfogadás körülményei	311
VII.	Az előállítás körülményei	315
VIII.	A fogvatartás körülményei	318
IX.	A panaszok kezelésének rendje	325
X.	Az előállítási gyakorlat	328
XI.	A rendőrségi szabálysértési ügyintézés általános tapasztalatai	331
1.	A statisztikai adatokból kiolvasható jellegzetességek és hiányosságok	331
2.	A büntetés kiszabás jellegzetességei	333
3.	Kapcsolat a társszervekkel, a továbbképzés hiányosságai	334
XII.	Az igazoltatások jogszerűségének gyakorlata	335
XIII.	A kisebbségi nyelvhasználat esélye az ügyintézésben	337
XIV.	Funkcionális kérdések vizsgálata	342
1.	Az állomány összetétele	342
2.	Felvételi rendszer, ösztöndíj, előmenetel	346
3.	Képzés, továbbképzés	349
4.	Vezetői és munkatársi értékelés	358
5.	Rendőrségi kommunikáció	362
6.	Együttműködés a szakszervezetekkel	367
XV.	Összegzés	369
	Hivatkozások	375
4.	Megállapodás a Magyar Tudományos Akadémia és a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogok Országgyűlési Biztosa között	378
5.	A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának az 1/2008. (12. 03.) számú utasítása a „KEMÉNY ISTVÁN-DÍJ” adományozásának szabályairól	380

Bevezető

A 2008-as év szubjektív, egy hivatal ügyein keresztül átszűrte, a kisebbségi közösségekre fókuszáló kivonatát tartja kezében az olvasó. Milyen is volt ez az év?

Sok tekintetben előremutató, a pozitív fordulat évének is tarthatjuk. Hiszen sikerült békés keretek között megoldani a szekszárdi német színház ügyét, azóta béke honol az országos önkormányzat és a megyei közgyűlés között. Közreműködésünk révén megindult a Felsőszölnöki szlovén tájház ügyének rendezése is. Tótkomlóson a szlovákok múzeumának sorsa fordult jó irányba. Országjárásunk során jól működő nemzetiségi óvodákat, iskolákat láttunk. Az Esélyek Háza hálózat révén sikerült egyre jobban működő együttműködést kialakítanunk a kisebbségi közösségekért tenni akaró helyi szakemberekkel, egyre több ügy jut el hozzánk rajtuk keresztül, egyre több embernek tudunk így segíteni. Nagyon jó kapcsolat alakult ki a kisebbségi területen dolgozó civil szervezetekkel, fontosabb ügyekben konzultálunk, közös álláspontot alakítunk ki. Összefogtunk a tudományos szférával is. Együttműködési megállapodást kötöttünk a Magyar Tudományos Akadémiával és több intézetével. Formálódnak a közös tudományos munkák, elemzések. Reményeink szerint sikerült méltó módon tisztelni az elhunyt kisebbségkutató emlékének, megalapítottuk a Kemény István díjat. Ha valaki elolvassa a beszámolót, láthatja azokat az eredményeket, amelyek az elmúlt évben az ombudsmani munka átszervezése, dinamikusabbá tétele során megszülettek.

Más tekintetben azonban egy egyre inkább elmélyülő társadalmi válságnak lehettünk részesei, amelyben a kisebbségi közösségek általában a vesztes szerepét játszották. Az év rögtön az abszurdumnak tűnő „svábbbünözés” fogalmának a megjelenésével kezdődött, és akkor még nem tudtuk, mi minden vár ránk a későbbiekben. Folytatódott a Pilisszentkereszti szlovák ház ügyével, amely nemzetközi bonyodalmat is okozott. Sok „hatékony” fellépés után jelenleg a helyi lakosság tiltakozik bármilyen közösségi ház felépítése ellen. A nyár folyamán elsöprő társadalmi igényként jelent meg újra a „bűnös szegénység” gondolata az évtizedek óta átgondolatlan és rosszul strukturált szociális ellátórendszer okán. Az „ingyenélők” megbüntetésének elemi igényét fogalmazták meg, gyakran jogsértő módon helyi politikusok. És ehhez támogatást találtak az országos politikában is.

A 2007-ben még csak szemérmesen megfogalmazott kirekesztő és gyűlölködő tartalmak 2008-ban már az általános politikai közbeszéd részévé váltak. Az elsődleges célpont a cigányság lett. Hiába mondtuk már jó ideje, a gyűlöletbeszéd szabadon engedése súlyos következményekkel jár hosszú távon. A gyűlöletbe-

szédet tulajdonképpen védelembe vevő, a szólásszabadságra hivatkozó álságos elméleti jogászkodás is az ide vezető utat készítette elő.

Tagadhatatlanul nagy szerepe volt ebben a politikai elit gyakran képmutató és kétértelmű politikai nyilatkozatainak. Hozzájárultak a súlyos társadalmi helyzet kialakulásához az elvtelen hallgatások, a népszerűséget nem veszélyeztető „beszédcsendek” is. Természetesen a roma politikai elit sem mentes a hibáktól. Tehetetlen és erőtlén volt az elmúlt 20 évben arra, hogy visszautasítsa a társadalmi integrációként meghirdetett látszatintézkedéseket és kikövetelje a tényleges megoldásokat. Tévedtek azok a roma emberek is, akik elhitték, hogy az állam majd minden problémájukat meg fogja oldani, és tévedtek azok a nem romák is, akikkel elhitették, hogy minden baj oka a cigányokban keresendő. Mindezek összességéként alapvető erkölcsi gátak omlottak le, és ezek táplálják a társadalomban futótűzként terjedő erőszakos jelenségeket. Így a társadalmi gyűlölet szításáért felmentést kapnak azok az emberek, akik saját céljaik érdekében használják bűnbakként a cigányokat.

Az elmúlt évben a kisebbségi ombudsman hivatalában az ügyek száma megduplázódott. 2009 tavaszán, amikor ez a beszámoló íródik, a társadalmi indulatok kirobbanásához már csak egyetlen szikra szükséges. A 21. század elején a kisebbségi közösségek félnek a jövőtől.



A kisebbségi autonómia érvényesülésével kapcsolatos tapasztalatok

1.

A kisebbségi törvény koncepcionális problémái

1.1.

A kisebbségi törvény kódex-jellege

A magyar jogrendszer már a rendszerváltozás előtt is biztosított egyes kulturális, oktatási és nyelvi jogokat a nemzetiségek számára. Ezek az előírások azonban nem alkottak egységes rendszert, és végrehajtásuk gyakorlati feltételei is hiányoztak. E szabályozással szemben az 1989-ben átfogóan módosított Alkotmány a kisebbségi jogokat összefoglaló, minősített többséghez – a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatához – kötött törvény megalkotását irányozta elő. Ez a szavazatarány nem egyszerűen formai előírás, hanem alapvető garanciája annak, hogy a kisebbségi jogi kérdések szabályozása széles körű egyetértéssel alapuljon.

A kisebbségi törvényt megszületésekor, 1993-ban „úttörő jellegű” kisebbségvédelmi jogszabálynak tekintette a nemzetközi közvélemény. Az Európa Tanács Emberi Jogi Bizottsága precedensértékűnek és előremutatónak ítélte a közösségi jogok elismerését és a kisebbségi önkormányzatokra vonatkozó rendelkezéseket.

A jogalkotáshoz szükséges kompromisszum megteremtése érdekében azonban számos szabályozást igénylő kérdés nyitva maradt. A kodifikációs munkálatok során folyamatosan szélesítették az elismerni kívánt jogok katalógusát, azonban nem történt meg a jogérvényesítéshez szükséges intézményi és eljárási garanciák megfogalmazása. A visszaélés lehetőségét teremtette meg az, hogy 2006 októberéig mindazok, akik a helyi önkormányzati képviselők választásán választójoggal rendelkeztek, szavazhattak és jelöltként indulhattak a kisebbségi önkormányzati választásokon is. Ennek következtében olyan településeken is megalakultak kisebbségi önkormányzatok, ahol nem éltek az állítólagosan képviselni kívánt közösséghez tartozók. Számos jogértelmezési problémát eredményezett az is, hogy egyértelmű szabályozás helyett – több mint tíz éven át – a helyi önkormányzatokra vonatkozó előírások átvételével működtek a kisebbségi önkormányzatok.

A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény (Nektv.) kódexszerűen foglalja össze a kisebbségi jogokat. Ezek a rendelkezések azonban többnyire csak deklarációnak tekinthetők, érvényesítésükhöz további, ágazati jellegű szabályozásra is szükség lenne. Ez a jogalkotás azonban – az oktatás területét leszámítva – elmaradt, illetve nem valósult meg teljes körűen. E mulasztás legnyilvánvalóbb példája, hogy a Nektv. egyértelmű vállalása ellenére mindmáig nem született meg a kisebbségek országgyűlési képviselétéről szóló törvény. Hiányos a kisebbségi rádió- és televízió-műsorok szolgáltatására vonatkozó szabályozás is. A Nektv. mindössze annyit mond ki, hogy a közszolgálati televízióknak és a rádióknak – külön törvény rendelkezései szerint önálló szervezeti keretek között és elkülönült költségvetéssel – biztosítania kell a kisebbségi nyelvű műsorok rendszeres készítését, sugárzását és terjesztését. E kötelezettség tartalmát a rádiózásról és a televíziózásról szóló 1996. évi I. törvénynek (média-törvény) kellene részleteiben is kifejtenie, ám az mindössze azt mondja ki, hogy a nemzetiségi műsorok időtartama sem országos, sem körzeti összesítésben nemzetiségenként nem lehet kevesebb, mint a törvény hatálybalépésekor, vagyis 1996. február elsején. A kisebbségi műsorok helyzetének megnyugtató rendezéséhez tehát a médiatörvényt is módosítani kellene, ennek akadálya azonban, hogy a jogalkotás kétharmados politikai támogatást igényelne.¹

Az alapvető kisebbségi jogok egy törvényben való megfogalmazása szükséges és előremutató lépés volt. Ez a döntés azonban azzal a nem kívánt következménnyel is jár, hogy a kisebbségi joganyagot gyakran izoláltan alkalmazzák, vagyis indokolatlanul leszűkítik azokat az életviszonyokat, amelyek kapcsán érvényesítik a rendelkezéseit.

A hozzánk érkezett panaszok jelzik, hogy egyes településeken a kisebbségi önkormányzatok véleményezési jogát legfeljebb oktatási és kulturális kérdésekben ismerik el. Így még olyan mértékben sem tudják befolyásolni a helyi döntéseket, mint egyes társadalmi szervezetek.

A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény széles körű egyeztetési kötelezettséget ír elő a civil szervezetekkel, ám a kisebbségi önkormányzatokat meg sem említi. A környezetvédelemmel kapcsolatos önkormányzati feladatok szükségszerűen érintik a teljes lakosságot, beleértve a kisebbségi közösségeket is. A környezetvédelmi kérdésekkel foglalkozó ügyintézők azonban gyakran nem alkalmazzák – esetenként nem is ismerik – a Nektv. azon előírását, hogy a kisebbségi közösség helyzetét általánosan befolyásoló ön-

¹ A Magyar Televízióban minden nemzeti és etnikai kisebbségnek van önálló vagy közös műsora. A Magyar Rádió pedig egy 2007-ben indított új nemzetiségi rádióadó, az MR4 működtetésével és az MR1-en hallható cigány kisebbségi műsor adásidőjének növelésével tesz eleget műsorszolgáltatási kötelezettségének. Kifogásoljuk azonban, hogy az adásidő bővítéséről hozott műsorpolitikai döntés mögött nincsenek megfelelő jogi garanciák.

kormányzati intézkedés meghozatala előtt be kell szerezni a kisebbségi szószóló, vagyis a kisebbségi elnök véleményét.² A Nektv. általánosan megfogalmazott rendelkezése tehát nem hatályosul, ezért további garanciákra is szükség van ahhoz, hogy a kisebbségi önkormányzatokat érdemben bevonják az általuk képviselt közösségeket érintő egyeztetésekbe.

Javasoljuk ezért, hogy az Országgyűlés a kisebbségi közösségek életkörülményei szempontjából kiemelten fontos – például a környezetvédelemmel vagy az épített környezet védelmével kapcsolatos – törvényekben külön is nevesítse a kisebbségi önkormányzatok véleményezési jogát. Ez a törvényalkotás a Nektv.-ben meghatározott véleményezési jog konkretizálását jelentené, így nem igényelne kétharmados szavazattöbbséget.³

A kisebbségi jogok fokozottabb érvényesüléséhez tehát megítélésünk szerint egyidejűleg szükséges a Nektv., illetve egyes ágazati jogszabályok módosítása. A beszámoló évében erre nem mutattak hajlandóságot a politikai döntéshozók. További késlekedésre nincs idő, mert ez megghiúsítaná, hogy még ebben a parlamenti ciklusban megvalósuljon a kisebbségi joganyag koncepcionális jellegű felülvizsgálata.

1.2.

A kisebbségi törvény személyi hatálya

A jogállamisághoz kapcsolódó jogbiztonság elve megköveteli a törvények személyi hatályának meghatározását. Egyértelműnek kell lennie tehát annak, hogy mely jogalanyi kört illetik meg az adott jogszabályban biztosított jogok, illetve terhelik az előírt kötelezettségek.

Az Országgyűlés a Nektv. megalkotásakor csak részben tett eleget ennek a követelménynek. A nemzeti és etnikai kisebbség definícióját ugyanis kizárólag közösségi szinten fogalmazta meg, így e kritériumokat nem érvényesítették egyéni szinten. Ennek az volt az elsődleges indoka, hogy a törvényalkotás során a kisebbségi szervezetek tiltakoztak minden olyan szabályozási megoldás ellen, amely valamilyen regisztrációhoz kötötte volna egyes kisebbségi jogok gyakorlását.

A jogalkotó 2005-ben úgy pontosította a Nektv. személyi hatályát, hogy az kiterjed mindazon, a Magyar Köztársaság területén lakóhellyel rendelkező magyar

² Nektv. 40. § (6) bekezdés.

³ Hasonló – bár minősített többséghez kötött – törvénymódosításra már 2005-ben is volt példa, ekkor a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LIX. törvényt (Ötv.) azzal egészítették ki, hogy a bizottságokba a lakosság egyes csoportjait képviselő társadalmi szervezetek mellett a kisebbségi önkormányzatok tagjait is indokolt beválasztani.

állampolgárookra, akik magukat valamely nemzeti vagy etnikai kisebbséghez tartozónak tekintik, valamint e személyek közösségeire.⁴

Nyilvánvaló, hogy egy közösség csak olyan ismérvekkel rendelkezhet, amelyek a tagjait is jellemzik. A Nektv. azáltal, hogy megadja a nemzeti és etnikai kisebbség definícióját, egy szempontrendszert állít fel az adott közösség objektív kritériumainak meghatározásához. Ezek a követelmények nemcsak a közösség szintjén fogalmazhatóak meg, hanem azzal az egyénnel szemben is, aki magát a kisebbség tagjaként kívánja elismertetni.

A Nektv. előírása összhangban van az Európa Tanács nemzeti kisebbségek védelméről szóló keretegyezményének alábbi rendelkezésével: *„minden, valamely nemzeti kisebbséghez tartozó személynek joga van szabadon megválasztani, hogy kisebbségiként kezeljék-e vagy sem”*. A keretegyezményhez fűzött magyarázat szerint az idézett rendelkezés nem foglalja magában a tetszés szerinti választás jogát a kisebbséghez tartozás kérdésében. Az egyén szubjektív döntése elválaszthatatlanul kötődik a személy azonosságtudatát meghatározó lényeges objektív kritériumokhoz.

A kisebbségi közösség törvényi definíciója a Nektv. megalkotása óta változatlan. A jogalkotó ugyanis olyan ismérvek meghatározására törekedett, amelyek egyértelmű és lényegi elemei egy közösség nemzeti vagy etnikai kisebbségként való elismerésének. E kritériumok a következők:

- az adott népcsoport az állam lakossága körében számszerű kisebbségben van;
- tagjai magyar állampolgárok;
- a Magyar Köztársaság területén legalább egy évszázada honos;
- a lakosság többi részétől saját nyelve és kultúrája, hagyományai különböztetik meg;
- olyan összetartozás-tudatról tesz bizonyosságot, amely mindezek megőrzésére, történelmileg kialakult közösségeik érdekeinek kifejezésére és védelmére irányul.

Az elmúlt években több kezdeményezést is benyújtottak a nemzeti és etnikai kisebbségi közösségként való elismertetés érdekében. Ezek a próbálkozások azonban azért nem voltak eredményesek, mert az Országgyűlés megítélése szerint a kérelmezők nem feleltek meg a kisebbség törvényi definíciójának.⁵

A törvénymódosítás során a kisebbség fogalmának egyetlen eleme, a magyar állampolgárság váltott ki vitákat. Az Országgyűlés deklarált célja az volt a Nektv. megalkotásával, hogy az őshonosnak tekintett kisebbségek közösségi

⁴ Nektv. 1. § (1) bekezdés.

⁵ Az Országgyűlés a 32/2005. (IV. 27.) OGY határozattal a hun, a 60/2006. (XII. 20.) OGY határozattal a bunyevác kezdeményezés elutasításáról döntött.

létének, kultúrájának, hagyományainak, nyelvének fennmaradását, ápolását és továbbörökítését segítse elő. Ezt azzal is kifejezte, hogy – legalábbis jogi értelemben – csak magyar állampolgárok lehetnek a kisebbségi közösségek tagjai.

Ez a szabályozás azonban nem eredményezi azt, hogy a magyar állampolgársággal nem rendelkezők egyáltalán nem vehetnek részt a kisebbségi közéletben, illetve nem igényelhetnek egyes kisebbségi közszolgáltatásokat. Így az egyesülési jog alapján létrehozott kisebbségi szervezeteknek bárki tagja lehet, illetve a kisebbségi oktatásban való részvételhez sem követelik meg, hogy a tanuló magyar állampolgár legyen.

A magyar állampolgárság hiánya azonban két területen, a kisebbségi nyelvi jogokkal, valamint a kisebbségi önkormányzati választásokkal összefüggésben tényleges hátrányt jelent, kizárja a joggyakorlás lehetőségét.

A Magyar Köztársaságban a közigazgatási hatósági eljárás hivatalos nyelve a magyar. Az a természetes személy azonban, aki a Nektv. hatálya alá tartozik, a közigazgatási hatóságnál mind szóban, mind írásban használhatja az adott kisebbség nyelvét. A kisebbség nyelvén benyújtott kérelmet magyar nyelvű és az ügyfél kérésére a kérelemben használt nyelvre lefordított határozattal kell elbírálni. E rendelkezés megfelelően irányadó a végzésekre is.⁶ Ez a jogosultság ugyanakkor a nem magyar állampolgárságú személyeket nem illeti meg. Ők fő szabályként a fordítási és tolmácsolási költség viselése mellett kérhetik, hogy a közigazgatási hatóság bírálja el az anyanyelvükön vagy valamely közvetítő nyelven megfogalmazott kérelmüket.⁷

Az Alkotmány rendelkezései értelmében a menekültként, bevándoroltként vagy letelepedettként elismert nagykorú személyek szavazhatnak a helyi önkormányzati választásokon, az uniós polgárok pedig – a polgármesteri tisztség kivételével – a lakóhelyük szerinti képviselő-testület tagjává is megválaszthatók. Ezzel szemben a kisebbségi anyaországok polgárai – magyar állampolgárság hiányában – nem kérhetik felvételüket a kisebbségi választói jegyzékbe, és így nem vehetnek részt a kisebbségi önkormányzatok létrehozásában.

Az országos kisebbségi önkormányzatok egy része hátrányosnak tartja ezt a szabályozást és annak felülvizsgálatát kéri. Kifogásolják, hogy a törvény esetenként olyan személyeket is kizár a kisebbségi önkormányzati képviselői munkából, akik évtizedek óta Magyarországon élnek, és aktív szerepelői a kisebbségi

⁶ A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) 9. § (3) bekezdése.

⁷ Kivétel ez alól, ha a közigazgatási hatóság nem magyar állampolgárságú, a magyar nyelvet nem ismerő személy ügyében magyarországi tartózkodásának tartama alatt hivatalból indít azonnali intézkedéssel járó eljárást, vagy a természetes személy ügyfél azonnali jogvédelemért fordul a magyar közigazgatási hatósághoz. Ebben az esetben a fordítási és tolmácsolási költséget az eljáró közigazgatási hatóság viseli.

közéletnek. Megítélésük szerint a kisebbségi önkormányzati választásokon való részvételre sokkal inkább feljogosíthat a nyelvismeret, valamint a hagyományok és a kultúra iránti elkötelezettség, mint az, hogy rendelkezik-e az adott személy magyar állampolgársággal.

A Nektv. személyi hatályának átgondolására késztet az a migrációs folyamat is, amely az Európai Unióhoz történt csatlakozás óta egyes határmenti településeken tapasztalható. Az átköltözők többsége jelenleg csak a lakhatását oldja meg Magyarországon, azonban számolni kell azzal, hogy idővel növekedhet azon családok száma, akik ténylegesen áttelepülnek az anyaországból. Ez azt eredményezheti, hogy mind többen fogják igényelni közülük a kisebbségi kulturális és oktatási közszolgáltatásokat, és ezzel összefüggésben a kisebbségi önkormányzati választásokon való részvétel jogát.

A Nektv. személyi hatályának kiterjesztése olyan koncepcionális kérdés, amelyet csak a kisebbségi közösségek túlnyomó többségének támogatásával lehet megvalósítani. Az országos kisebbségi önkormányzatokkal több szakmai egyeztetést is tartottunk e kérdésben, ám még nem érlelődött meg a közös álláspont.

1.3.

A választójogi jogalanyiség

A 2005. évi törvénymódosítás során elfogadott új választójogi szabályokat több alkotmánybírósági indítvánnyal is megtámadták. Voltak, akik a törvényi garanciákat hiányolták a választási visszaélésekkel szemben, mások a kisebbségi választói jegyzék bevezetését, illetve az abba történő felvételhez szükséges nyilatkozattételt tartották alkotmányellenesnek.

Az Alkotmánybíróság egyik állásponttal sem értett egyet maradéktalanul. Leszögezte ugyan, hogy ha tömegesen történik a kisebbséghez tartozásról szóló valótlan nyilatkozattétel, ez zavarhatja a kisebbségi önkormányzatok létrehozását, ám ennek veszélye miatt nem hívta fel az Országgyűlést a kisebbségek önkormányzathoz való jogának érvényesítését biztosító törvényi rendelkezések megalkotására.⁸ Egy másik határozatával elutasította azokat az indítványokat is, amelyek a kisebbségi választói jegyzék intézményét támadták. Megállapítása szerint *„a választójog fontos politikai alapjog, amelynek gyakorlásához a kisebbségi önkormányzati választásoknál is meg kell teremteni a szükséges alkotmányos eljárási garanciákat”*. Az Alkotmánybíróság ilyen biztosítéknak tekintette a kisebbségi választói jegyzék bevezetését.⁹

⁸ 45/2005. (XII. 14.) AB határozat.

⁹ 168/B/2006. AB határozat.

A kisebbségi törvény megszületésekor az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének szakértői fontos vívmányként értékelték, hogy a kisebbségi közösséghez tartozás kizárólag az egyén döntésén múlik. Az Európa Tanács Jogi és Emberi Jogi Bizottsága is üdvözölte, hogy ezt az elvet elsőként rögzítette egy nemzeti törvény. Az eddigi kisebbségi önkormányzati választások tapasztalatai alapján azonban kijelenthető, hogy a képviseleti szervek létrehozásakor ez az út nem járható. A választási rendszer ugyanis ezáltal sebezhetővé vált, a közösséghez nem tartozók számos településen „álönkormányzatot” alakítottak, illetve ezt megkísérelték országos önkormányzati szinten is. 2006-ban az is egyértelművé vált, hogy a kisebbségi választói jegyzék jelen formájában alkalmatlan a visszaélések kizárására.

A jegyzékbe – legalábbis a jogalkotó eredeti szándéka szerint – csak az kerülhet be, aki megfelel a választójogosultakkal szemben támasztott követelményeknek, így valamely kisebbséghez tartozik, és ezt kinyilvánítja, továbbá magyar állampolgár, valamint az önkormányzati választásokon választójoga van. A jegyzékbe vétel nemcsak a választók nyilvántartására szolgál, hanem ez az aktus keletkezteti a választójogot.

A hatályos szabályozás nem teszi lehetővé, hogy a jegyzékbe kerüléshez szükséges nyilatkozat valóságtartalmát a választási szervek ellenőrizzék, vagy akár az érintett kisebbségi közösség vitathassa. A jegyzékbe vétellel szemben akkor sincs helye jogorvoslatnak, ha köztudomású, illetve nyilvánvaló, hogy az adott személy nem a valós identitásának megfelelő nyilatkozatot tett.

Az Alkotmánybíróság által is elismert garanciális szerep betöltése érdekében szükségesnek tartjuk, hogy a választójogi jegyzék összeállításában a kisebbségi közösségek is közreműködhessenek.

Ennek egyik lehetséges módja, hogy a kisebbségi közösség képviseletében egy választott tagokból álló bizottság döntsön a kisebbségi választópolgár nyilvántartásba vételéről. A bizottság e megoldás esetén azt vizsgálná, hogy a kérelmező valószínűsített-e olyan kapcsolatot az érintett kisebbségi közösséggel, amely feljogosítja őt a választás folyamatában való részvételre. A kérelmezőnek a jegyzékbe való felvételhez bizonyosságot kellene tennie az adott kisebbségi közösséghez tartozásáról. Ez nem „származásának igazolását” jelentené, hanem identitásának megvallását, kulturális és nyelvi kötődésének kifejezését. A laikus, társadalmi megbízatású bizottsági tagok tehermentesítése érdekében indokolt volna, hogy az általános választójogi feltételeknek való megfelelést (például a kérelmezőnek hol van bejelentett állandó lakóhelye, nincs-e eltiltva a közügyek gyakorlásától) a szakmai apparátussal rendelkező helyi választási iroda vezetője vizsgálja. A gyakorlatban ez azt jelentené, hogy a bizottság – az esetleges jogorvoslati eljárást követően – megküldené a kisebbségi választópolgárként nyil-

vántartásba vehető személyek nevét és az azonosításukhoz szükséges adataikat a jegyzőnek. A jegyző ennek megfelelően összeállítaná a kisebbségi választói jegyzéket, de nem ő döntene arról érdemben, hogy a kérelmező elismerhető-e kisebbségi választópolgárként.

Elfogadhatónak tartanánk olyan megoldást is, hogy a kérelmet a jegyzőnek kelljen benyújtani, aki azonban csak az általános választójogi feltételeknek való megfelelést vizsgálná. Ezt követően a kérelmet továbbítaná a kisebbségi közösséget képviselő bizottságnak. A bizottság – „kvázi” szakhatóságként – törvényben meghatározott határidőn belül állást foglalna arról, hogy a kérelmező jogosult-e kisebbségi választópolgárként nyilvántartásba vetetni magát. Abban az esetben, ha határidőn belül nem nyilatkozik, ezt úgy kellene értékelni, hogy nem emel kifogást, és így a helyi választási iroda felveheti a kérelmezőt a jegyzékbe. Amennyiben a bizottság az objektív kritériumokat mérlegelve azt az álláspontot alakítja ki, hogy a kérelmező nem ismerhető el kisebbségi választópolgárként, erről tájékoztatja a jegyzőt, aki ekkor köteles a jegyzékbe vételt elutasítani.

E két javaslat között az az elsődleges különbség, hogy míg az első esetben nagyszámú formális határozatot kellene hoznia a bizottságnak,¹⁰ addig a második megoldás esetén ilyen döntésre csak akkor kerülne sor, ha valaki a választási visszaélés szándékával kérné felvételét a jegyzékbe.

Szükségesnek tartjuk emellett annak garantálását is, hogy a bizottság tagjai ne legyenek elfogultak egyetlen jelölő szervezettel vagy jelölttel szemben sem. Ki kell tehát zárni annak lehetőségét, hogy valamely jelölt érdekében állítsák össze a kisebbségi választók jegyzékét. Megfelelő jogi biztosíték lehetne, hogy a bizottság tagja ne indulhasson kisebbségi képviselőjelöltként. Eldöntendő kérdés, hogy ez az összeférhetetlenségi szabály vonatkozzék-e a bizottsági tag hozzátartozójára is. Egy ilyen előírás indokoltnak tűnik, azonban megvalósítása különösen azokon a településeken vethet fel problémákat, ahol a közösség legaktívabb, közéleti szerepet vállaló tagjai rokonsági kapcsolatban állnak egymással.

Eldöntendő kérdés továbbá, hogy kötelező legyen-e a kérelmező személyes meghallgatása a bizottság eljárása során. A bizottság előtti megjelenés segítheti a megalapozottabb döntést és visszatartja azokat, akik a nyilvántartásba vétel szándékával kéri a felvételüket. A személyes meghallgatás elleni érv azonban, hogy ez a kisebbségi közösségek tényleges tagjait is elriaszthatja a regisztrációtól, különösen azokat, akik azért nem tudják vállalni a bizottság előtti megjelenést, mert idősek, betegek, illetve nem tartózkodnak életvitelszerűen a bejelentett lakcímük szerinti lakóhelyen. Az esetenként akár több száz kérelmező meghallgatása ugyanakkor óriási munkaterhet róna a bizottságra.

¹⁰ A 2006. évi választásokon voltak olyan települések, ahol az 1000 főt is meghaladta a kisebbségi választói jegyzékbe felvételüket kérők száma.

Megoldást jelenthetne, ha a kérelmezőnek részletes nyilatkozatot kellene tennie az objektív kritériumoknak való megfeleléséről, illetve csatolhatná az annak alátámasztására alkalmas dokumentumok másolatát (például iskolai bizonyítvány, nyelvismeretet igazoló okirat, egyesületi tagkönyv). A személyes meghallgatásra azonban csak akkor kerülne sor, ha a bizottság a rendelkezésére álló adatok alapján nem tud dönten.

Lényegi kérdés az is, hogy a kérelmezőnek milyen jogorvoslati lehetősége legyen, ha a bizottság szerint nem vehető fel a kisebbségi választói jegyzékbe. Az alkotmányossági követelmény, hogy a jogorvoslat iránti kérelmekről a bíróság döntsön. Indokolt lenne azonban, hogy a bíróság csak a bizottság döntéshozatali eljárásának jogszerűségét vizsgálja. A felülvizsgálat arra terjedne ki: a bizottság betartotta-e az eljárási szabályokat (így például meghallgatta-e a kérelmezőt), valamint vizsgálta-e az objektív kritériumoknak való megfelelést, illetve figyelembe vette-e a kérelmező által hivatkozott bizonyítékokat. E megoldás esetén tehát a bíróságnak nem kellene állást foglalnia a kérelmező kisebbségi közösséghez tartozásáról.

A kisebbségi választói jegyzék módosítására vonatkozó javaslatainkat már egyeztetettük az országos kisebbségi önkormányzati elnökökkel, akiknek többsége elvi támogatásáról biztosított minket. Egységes kisebbségi álláspont azonban még nincs e kérdésben.

2.

A kisebbségi önkormányzati rendszer

2.1.

A kisebbségi önkormányzatok képviseleti feladatai

Az Alkotmány az alapvető jogok között deklarálja a nemzeti és etnikai kisebbségek védelmét. Ez a védelem magában foglalja a közéletben való kollektív részvétel biztosítását is. A törvényhozó a rendszerváltozás óta különböző megoldásokkal kívánta megoldani a kisebbségek képviseletét a helyi önkormányzatok döntéshozatali eljárásában.

1994 decembere és 2006 októbere között az önkormányzati választásokon településenként és kisebbségenként egy-egy jelölt kevesebb szavazattal is mandátumot szerezhettek, mint az általános szabályok szerint megválasztott képviselők. A kedvezményes mandátum lehetővé tette, hogy a kisebbségi közösség választott képviselője útján érdemben, szavazati joggal befolyásolhassa a helyi önkormányzat döntéseit. Ez a jogintézmény ugyanakkor számos településen

visszaélésre vezetett annak következtében, hogy bárki igénybe vehette ezt a kedvezményt. Ehhez elegendő volt, ha egy nyilatkozat megtételével kisebbségi jelöltként regisztráltatta magát. Az Országgyűlés még 2005-ben vállalta, hogy a szükséges garanciák mellett továbbra is biztosítani fogja ezt a választójogi kedvezményt, ám azóta sem a törvényhozás, sem a kormány nem tűzte napirendjére ezt a kérdést. A kisebbségek érdekérvényesítési lehetősége a legtöbb településen csökkent a Nektv. és a választójogi törvény módosításának következtében. A szavazati joggal járó képviselői helyet a kisebbségi önkormányzatok részére biztosított együttdöntési jogok sem tudják kiváltani. A kisebbségi közösségek ezért egyöntetűen kérik a kedvezményes mandátum intézményének a visszaállítását.

A jogalkotó a kisebbségi közösségek képviselőihez való jogának érvényesülését a helyi önkormányzati bizottságokra vonatkozó rendelkezések módosításával is elő kívánta segíteni. Ennek érdekében kimondta, hogy a helyi önkormányzati bizottságba indokolt beválasztani a kisebbségi önkormányzat képviselőjét. Előírta azt is, hogy ha a területi kisebbségi önkormányzat megalakul, a megyei önkormányzat közgyűlése köteles kisebbségi bizottságot létrehozni.¹¹ E törvényi rendelkezések azonban nem váltották be a hozzájuk fűzött reményeket. Tapasztalataink szerint a helyi önkormányzatok számos településen, illetve megyében elzárkóznak attól, hogy a kisebbségi önkormányzat képviselőit külső tagként bevonják a bizottsági munkába. Általános gyakorlat az is, hogy ha a képviselőtestületben vagy a közgyűlésben a kisebbségi identitását nyíltan vállaló képviselő szerez mandátumot, az ő bizottsági részvételével megoldottnak tekintik a kisebbségi közösség képviselőjét. Ez azonban azért nem helyes álláspont, mert ezek a képviselők nem kisebbségi jelöltként, hanem pártlistáról (esetleg független jelöltként) szereztek mandátumukat. Megítélésünk szerint legalább a kisebbségi ügyekkel foglalkozó helyi önkormányzati bizottságok esetén törvényben kellene rögzíteni a kisebbségi önkormányzat külső tag delegálására vonatkozó jogát. A törvényi rendelkezések azért is felülvizsgálatra szorulnak, mert semmilyen ésszerű indoka nincs annak az összeférhetlenségi szabálynak, hogy a kisebbségi önkormányzati elnök nem lehet tagja a helyi önkormányzat bizottságának.

A kisebbségi önkormányzati rendszer létrejötte előtt a jogalkotó a szószóoló intézményével kívánta biztosítani a kisebbségi közösségek képviselőjét. 1994 után a szószóoló szerepe másodlagossá vált, csak azokon a településeken működhetett, ahol nem alakult meg a kisebbségi önkormányzat. A jogintézményből mára lényegében csak az elnevezés maradt meg, a szószóoló jogait a kisebbségi önkormányzati elnök gyakorolja. E minőségében részt vehet a helyi önkormányzat testületének vagy bizottságának nyílt ülésein, illetve az adott kisebbséget érintő napirend esetén a zárt üléseken is. Törvényi előírás az is, hogy a kisebbség jogait,

¹¹ Ötv. 24. § és 74. §.

kötelezettségeit érintő önkormányzati rendelet megalkotása, illetőleg a kisebbség helyzetét általánosan befolyásoló intézkedés meghozatala előtt a hatáskörrel rendelkező önkormányzati szerv köteles a szószóló véleményét kikérni.

A törvénymódosítás ellenére folyamatosan érkeznek hozzánk a panaszok, illetve állásfoglalás iránti kérések amiatt, hogy a kisebbségi elnökök nem vehetnek részt a zárt üléseken, illetve nem véleményezhetik az önkormányzati döntéseket.

E problémával már a múlt évi beszámolóban is foglalkoztunk, ám a kérdés jelentősége miatt ismételten le kell szögeznünk: a szószóló zárt ülésen való részvételének korlátozása a kisebbségi autonómia lényegi elemének, a helyi közügyeket érintő döntéshozatalban való részvételnek a kiüresítését eredményezi. Alapvető elvárásnak tartjuk, hogy a helyi önkormányzatok a „kisebbséget érintő ügy” fogalmát a lehető legszélesebben értelmezzék. A kisebbségi önkormányzat képviseleti jogának érvényesülése érdekében szükségesnek tartjuk, hogy a szószóló tanácskozási joga ne mérlegelés kérdése legyen, hanem a Nektv. – összhangban az Ötv. hatályos rendelkezéseivel – bármely napirend tárgyalásakor tegye lehetővé a kisebbségi elnök zárt ülésen való részvételét.

A kisebbségi közösségek közéletben való kollektív részvételének legfontosabb intézményesített formája a kisebbségi önkormányzat. A Nektv. kimondja, hogy kisebbségi önkormányzatok alapvető feladata a kisebbségek érdekeinek védelme és képvisellete a törvényben megállapított feladat- és hatáskörök gyakorlásával. A kisebbségi önkormányzatok hatékony képviseleti munkáját azonban több körülmény is nehezíti.

A helyi kisebbségi önkormányzatok testületi működésével járó kiadásokat nem fedezi a központi költségvetésből biztosított támogatás. A Nektv. legutóbbi átfogó módosítása során a kisebbségi közösségek kérték, hogy a törvényhozó garantálja számukra legalább az önkormányzati működés alapvető feltételeit. Ez nem valósult meg, mindössze annyi történt, hogy a korábbi szabályok egy kormányrendeletből a Nektv.-be kerültek át. Továbbra is a helyi önkormányzatok kötelessége, hogy biztosítsák a kisebbségi önkormányzatok számára a testületi működés feltételeit, így különösen a helyiséghasználatot, a postai, kézbesítési, gépelési, sokszorosítási feladatok ellátását és az ezzel járó költségek viselését. Miután a jogszabályok nem pontosítják e kötelezettség tartalmát, a helyi önkormányzatok anyagi lehetőségein és – gyakran ez a hangsúlyosabb – együttműködési készségén múlik annak teljesítése.

Pilisszentkereszten a helyi önkormányzat határozatot hozott arról, hogy a települési szlovák kisebbségi önkormányzat használatában lévő irodahelyiség

funkcióját megváltoztatja. A Szlovák Házban található irodát elsődlegesen hatósági és önkormányzati feladatok ellátására, valamint protokoll tárgyalóként kívánja használni. Döntés született arról is, hogy a szlovák és német kisebbségi önkormányzatokat a helyi szlovák iskolához tartozó szolgálati lakásból kialakított irodában helyezik el. A szlovák önkormányzat ezt a megoldást visszautasította.

A képviselő-testület több okkal magyarázta a szlovák kisebbségi önkormányzat eddigi helyiséghasználatának felülvizsgálatát. Álláspontja szerint a helyi önkormányzatnak kötelessége a legutóbbi választásokon létrejött német kisebbségi önkormányzat működéséhez szükséges helyiséget is biztosítani. A polgármesteri hivatal hatósági és önkormányzati feladatainak, valamint protokolláris teendőinek ellátása szükségessé teszi a Szlovák Ház helyiségeinek használatát is. A település kevés közösségi térrel rendelkezik, ezek használata során azonban az egyes (szlovák és nem szlovák) társadalmi szervezetek számára egyenlő jogokat kívánnak biztosítani.

Ezt az érvelést nem tartottuk elfogadhatónak. A településen jelentős számú rendezvény, kulturális és egyéb program megszervezésében vesz részt a szlovák kisebbségi önkormányzat. Ezzel szemben a német kisebbségi önkormányzat még csak ebben a ciklusban kezdte meg a működését, és megalakulása előtt a német kulturális rendezvények iránt nem volt számottevő közösségi igény. Elvárható tehát, hogy a többségében szlovákok által lakott településen a helyi önkormányzat kiemelten támogassa a szlovák kisebbségi önkormányzat működését.

A vizsgálat során megállapítható volt, hogy a polgármesteri hivatal szűkös körülmények között működik. Jogos volt tehát az az igény, hogy a hatósági és önkormányzati feladatokat, valamint a protokolláris teendőket jobb feltételek mellett kívánták ellátni. Megítélésünk szerint azonban a megfelelő megoldás a polgármesteri hivatal épületének bővítése lehetett volna. Az ehhez szükséges anyagi források hiánya nem adott hivatkozási alapot arra, hogy a helyi önkormányzat – tulajdonosi jogával élve – a kisebbségi önkormányzat „rovására” próbálja saját munkafeltételeit jobbitani. Különösen elfogadhatatlan, hogy a döntés előtt nem egyeztettek a kisebbségi önkormányzattal, így egy ésszerű, a lehetőségeket és az igényeket összhangba hozó kompromisszum sem jöhetett létre.

A szlovák kisebbségi önkormányzat elsődlegesen nem azért kifogásolta a Szlovák Házból való kiköltöztetést, mert ennek következtében lényegesen rosszabb működési feltételek közé kényszerült volna. A testület egyrészt az egyeztetés elmaradását sérelmezte, másrészt úgy ítélte meg, hogy a döntés a választások óta tartó szlovákellenes intézkedéssorozat újabb fejezete. A helyi önkormányzat

döntésének nyilvánvalóan „rossz üzenete” volt. A kisebbségi önkormányzat irodáját egy olyan épületből kívánták áthelyezni, amely mintegy szimbolizálja a szlovák közösség jelenlétét a településen.

A helyi önkormányzat döntésekor nem vette figyelembe, hogy a Nektv. hatályba lépett módosítása következtében rendeletben kellett volna szabályoznia azon ingó és ingatlan vagyontárgyak körét, amelyet a kisebbségi önkormányzat ingyenes használatába ad. Nem volt tehát törvényes, hogy a képviselő-testület határozattal kívánta rendezni a kisebbségi önkormányzat helyiséghasználatának kérdését.

Eljárásunk zárásaként a vizsgált határozatok visszavonására hívtuk fel a képviselő-testületet. Kifejtettük továbbá, hogy támogatjuk a szlovák kisebbségi önkormányzat megoldási javaslatát, mert ezzel összhangba hozható lett volna a polgármesteri hivatal helyiségigénye és a Szlovák Ház döntően szlovák funkciójának megőrzése. A szlovák kisebbségi önkormányzat hajlandó lett volna arra, hogy – írásban rögzített megállapodás alapján, időszakosan, előzetes egyeztetést követően – átengedje az általa korábban kizárólagosan használt irodát a polgármesteri hivatal egyes, máshol nem megoldható feladatainak ellátására.

A helyi önkormányzat e kompromisszumos megoldást elvetette. A képviselő-testület kezdeményezésünkre hatályon kívül helyezte ugyan a kifogásolt határozatokat, ám azokkal tartalmilag megegyező döntéseket hozott. Így csak arra volt lehetőségünk, hogy a két önkormányzat közötti megegyezés érdekében további párbeszédet javasoltunk. Eljárásunkat azt követően zártuk le, hogy kormányzati döntés született egy új regionális szlovák központ létrehozásáról a településen, amely a helyi szlovák kisebbségi önkormányzat elhelyezésére is szolgál majd. Az építkezés költségeit egyenlő arányban a magyar és a szlovák állam kívánja fedezni.

Ez a konfliktus is rámutat a települési kisebbségi önkormányzatok kiszolgáltatott helyzetére. Nem túlzás azt állítani, hogy pusztán deklarációnak tekintető az a törvényi rendelkezés, amely kimondja, hogy a helyi és a helyi kisebbségi önkormányzatok között nincs alá-fölérendeltségi viszony.

A kisebbségi önkormányzatok képviseleti munkáját gyakran a tagok személyes függősége is nehezíti. Ilyen helyzet áll elő, amikor a kisebbségi elnök vagy képviselő helyi önkormányzati fenntartású intézmény vezetőjeként dolgozik és munkáltatói jogait (beleértve a kinevezés és a felmentés jogát) a képviselő-testület gyakorolja. Arra is van azonban példa, hogy egy iskola vagy művelődési intézmény igazgatója helyi önkormányzati képviselő, a beosztottja pedig kisebbségi önkormányzati tag. Számos településen pedig az jelent gondot, hogy a kisebbségi képviselők a közhasznú munka lehetőségének elvesztésétől tartva akkor sem mernek szembehelyezkedni a helyi önkormányzattal, ha annak dön-

téseivel egyébként nem értenek egyet. Ezek az ügyek felvetik a helyi önkormányzat által foglalkoztatott kisebbségi képviselők fokozott munkajogi védelmének szükségességét is. Hasonló konstrukció átgondolását javasoljuk, mint amely a szakszervezeti vezetők esetében már évek óta létezik.¹² A helyi önkormányzat alkalmazásában álló kisebbségi képviselő hátrányos megkülönböztetés elleni védelme érdekében indokolt lenne egyes munkáltatói döntéseket a kisebbségi önkormányzat egyetértéséhez kötni.

Tapasztalataink szerint a kisebbségi önkormányzatok annak függvényében tudják ellátni képviseleti feladataikat, hogy mennyire kész együttműködni velük a helyi önkormányzat képviselő-testülete. Vannak olyan települések, ahol nemcsak kulturális és oktatási kérdésekben, hanem a lakosság széles körét érintő más döntések kapcsán is érdemi egyeztetés folyik a kisebbségi önkormányzatokkal. Másutt a képviselő-testület még a jogszabályban biztosított együttdöntési jogokat is figyelmen kívül hagyja. Ez a kettősség jól megfigyelhető, ha megnézzük az egyes települések hivatalos – a helyi önkormányzat által működtetett – weboldalait. Találhatunk példát arra, hogy a kisebbségi önkormányzatok meghívóit, határozatait, egyéb dokumentumait is hozzáférhetővé teszik, de gyakoribb, hogy csak a testület névsora olvasható vagy még ezt a közérdekű információt sem közlik.

A Nektv. legutóbbi módosítása ellenére sem jelenthető ki tehát, hogy a jogi szabályozás megfelelő kereteket biztosít a kisebbségi önkormányzatok képviseleti feladatainak ellátásához. Ennek megteremtése azonban nemcsak jogalkotási feladat, hanem a működési célú támogatás rendszerének teljes átalakítását is igényli.

2.2.

A kisebbségi önkormányzatok intézményfenntartói jogai

A kisebbségek kulturális és oktatási jogai érvényesülésének alapvető feltétele a közösségi igények kielégítését szolgáló, e feladatot megfelelő színvonalon ellátó intézményrendszer kiépítése és működtetése.

A Nektv. hatálybalépése megteremtette az elvi lehetőségét annak, hogy a kisebbségi önkormányzatok mind helyi, mind országos szinten intézményeket tartsanak fenn. Az intézményátvétel részletes jogi szabályozása azonban hiányzott és nem volt biztosított ennek pénzügyi háttere sem. Az országos kisebbségi

¹² Munka Törvénykönyve 28. § (1) bekezdése értelmében a közvetlen felsőbb szakszervezeti szerv előzetes egyetértése szükséges a választott szakszervezeti tisztséget betöltő munkavállaló kirendeléséhez, a tizenöt munkanapot elérő kiküldetéséhez, munkaviszonyának a munkáltató által rendes felmondással történő megszüntetéséhez.

önkormányzatok által fenntartott intézmények finanszírozására csak a különböző kisebbségi célú előirányzatok, pályázatok adtak lehetőséget, önálló pénzügyi keret nem állt rendelkezésre.

A Nektv. 2003 szeptemberében hatályba lépett módosítása meghatározta a közoktatási intézmények országos önkormányzatok általi átvételének, létesítésének és fenntartásának szabályait. Az új támogatási rendszer bevezetésének kezdeti lépéseként a 2003. évi költségvetési törvény a Miniszterelnöki Hivatal fejezetén belül a kisebbségi intézmények átvételének és fenntartásának támogatására külön keretet határozott meg.

2005-ben a Nektv. módosításakor az intézményátvétellel és -fenntartással kapcsolatos rendelkezések több új elemmel egészültek ki. A törvényhozó előírta azt is, hogy a mindenkori költségvetési törvény Országgyűlés fejezetében elkülönítve kell megállapítani az országos kisebbségi önkormányzatok által részben vagy egészben fenntartott intézmények központi költségvetési támogatását.

A hatályos szabályozás szerint az intézmény fenntartói jogát az országos kisebbségi önkormányzat megkeresése alapján egyrészt akkor kötelező átadni, ha az adott térségi, illetve országos feladatot ellátó iskola vagy kollégium az alapító okirata alapján kisebbségi feladatot lát el és minden tanuló részt vesz a kisebbségi oktatásban.¹³ Másrészt akkor is, ha a kizárólag kisebbségi kulturális feladatot ellátó intézmény az érintett kisebbség kulturális igényeit elégíti ki.¹⁴

A Magyarországi Németek Országos Önkormányzata úgy döntött, hogy egyedüli fenntartóként kívánja működtetni a Magyarországi Német Színházat. A Tolna Megyei Önkormányzat Közgyűlése nem kívánta átadni a fenntartói jogot, és az Alkotmánybíróságnál indítványozta a Nektv. vonatkozó rendelkezésének a megsemmisítését.¹⁵

A megtámadott rendelkezések alkotmányosságát az Alkotmánybíróság fogja elbírálni. Ettől függetlenül szükségesnek tartjuk, hogy kifejtsük, miért nem osztjuk a közgyűlés által megfogalmazott alkotmányossági aggályokat.

A közgyűlés az alkotmányellenességet egyrészt abban látja, hogy az országos kisebbségi önkormányzat kezdeményezése esetén a helyi önkormányzat önként vállalt feladatának átadása is kötelező. Megítélésük szerint ezáltal súlyosan sérül, illetve megszűnik a helyi önkormányzat szabad, önálló döntési joga arról, hogy az adott helyi közügyet milyen módon és formában kívánja ellátni.

Álláspontunk szerint a jogi szabályozás vizsgálatakor abból kell kiindulni, hogy az Alkotmány rendelkezése értelmében a jelenlévő országgyűlési képviselők

¹³ Nektv. 47. § (4) bekezdés.

¹⁴ Nektv. 49/A. § (1) bekezdés.

¹⁵ Ezt az ügyet a beszámoló 2.5. alfejezetében ismertetjük részletesen.

selők kétharmadának szavazatával elfogadott törvény korlátozhatja az önkormányzatok alapjogait. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az egyes ügyek sajátosságai szerint dönthető el, hogy az illető önkormányzati alapjogot éri-e koncepcionális sérelem a törvények korlátozó hatása miatt. Azt azonban az Alkotmánybíróság általános érvénnyel kimondta: az önkormányzatokat az egyes alapjogok körében megillető autonómia nem feltétlen és korlátozhatatlan. Az önkormányzati alapjogok korlátozásával szemben nem alkotmányossági követelmény, hogy arra valamely alkotmányos jog érvényesítése, valamely alkotmányos cél elérése érdekében szükségyszerűen és azzal arányosan kerüljön sor. A törvényhozó azonban nem állapíthat meg olyan mértékű korlátozásokat, amelyek az alapjog tartalmának kiüresedéséhez, tényleges elvonásához vezetnek.

A Nektv. csak szűk körben, a kizárólag kisebbségi kulturális feladatot ellátó és az érintett kisebbség kulturális igényeit kielégítő intézmény esetében rendelkezik a fenntartói jog kötelező átadásáról. További feltétel, hogy az országos kisebbségi önkormányzat kezdeményezze az átvételt, a helyi kisebbségi önkormányzat erre vonatkozó döntésének elfogadását mérlegelheti a fenntartó. Ez a szabályozás azt garantálja, hogy az országos kisebbségi önkormányzat az Alkotmányban deklarált kisebbségi kulturális jogok érvényesülése, vagyis egy kisebbségi közügynek minősülő feladat ellátása érdekében átvehesse az adott intézményt. A jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott Nektv. kétséggkívül korlátozza a helyi önkormányzat feladatellátását, azonban megítélésünk szerint nem eredményezi valamely önkormányzati alapjog alkotmánysértő elvonását, kiürítését.

A közgyűlés indítványában arra is hivatkozik, hogy a törvényi szabályozás azért alkotmánysértő, mert az intézmény fenntartásához szükséges feltételek hiányában is kötelezővé teszi a fenntartói jog átadását.

Véleményünk szerint ez az érv azért nem helytálló, mert a Nektv. több rendelkezése is biztosítja, hogy az átvett intézmény működtetése folyamatos legyen. Törvényi előírás, hogy a kulturális feladat átadásával együtt a feladat ellátását szolgáló ingó és ingatlan vagyont ingyenesen az átvevő birtokába és használatába kell adni. A kulturális intézmény, illetve a feladat átadásáról, átvételéről az érintett önkormányzatoknak megállapodást kell kötniük, amely garanciát jelent arra, hogy az önkormányzati közművelődési alapellátás tartalmi és szervezeti folyamatossága a kisebbségi önkormányzat kezelésében is fennmaradjon, és lehetőség szerint bővüljön. A Nektv. meghatározza a megfelelő színvonalon való további gondoskodás kötelezettségét is, vagyis azt, hogy a fenntartói jog a kisebbségi önkormányzat által történő átvétele nem eredményezheti az átvétel előtti szolgáltatások színvonalának romlását, a rendelkezésre álló személyi és tárgyi feltételek csökkenését. Abban az esetben, ha a kisebbségi önkormányzat a

feladatait nem tudja ellátni, a fenntartói jog gyakorlását az átadó önkormányzat a külön megállapodásban rögzített feltételek szerint köteles visszavenni.¹⁶

Álláspontunk szerint ez a törvényi szabályozás megfelelő garanciát nyújt a kulturális intézmény alkotmányos keretek között történő átvételéhez. Tény ugyanakkor, hogy az átadó helyi önkormányzat együttműködési készsége – vagyis, hogy kész-e a fenntartói jog átadását követően pénzügyi támogatást nyújtani vagy elzárkózik ettől – jelentősen befolyásolhatja az intézmény további működtetését. Ez azonban nem alkotmányossági kérdés, hanem a kulturális feladatellátás állami finanszírozási rendszerének átgondolását teheti szükségessé.

A közgyűlés indítványában azt is kifejti: a Nektv. megtámadott rendelkezései sértik a helyi önkormányzat tulajdonosi jogát azzal, hogy a kulturális feladat ellátását szolgáló ingó és ingatlan vagyont ingyenesen kell az átvevő birtokába és használatába adni.

Ezzel az állásponttal azért nem értünk egyet, mert az országos kisebbségi önkormányzat nem szerzi meg az átvett intézmény tulajdonjogát. Kötelessége ugyanakkor megőrizni az ingatlanvagyon állagát, és az abban bekövetkezett kárért a polgári jog általános szabályai szerint felel. A Nektv. rendelkezései tehát nem vonják el az önkormányzat tulajdonjogát, hanem annak egyes részjogosítványait – a rendelkezés és a használat, illetve a hasznok szedésének jogát – korlátozzák. Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a tulajdonhoz való jog az alapjogok közé tartozik annak ellenére, hogy az Alkotmányban nem az alapjogok között került elhelyezésre. Az Alkotmány a tulajdonhoz való jog biztosításának általános tételét tartalmazza, de nem rendelkezik a tulajdonjog korlátozásáról. A korlátozás alkotmányosságának megítélésekor figyelemmel kell lenni arra a sajátosságra, hogy az Alkotmány a tulajdonjog teljes elvonásánál a közérdeket jelöli meg egyik feltételként. Ebből következően a tulajdonjog korlátozásánál az alkotmányossági vizsgálat egyik szempontja, hogy az valamely alapvető jog, alkotmányos érték vagy cél érvényesülése érdekében, illetve közérdekből szükséges-e. A vizsgálat másik szempontja, hogy a korlátozással elérni kívánt cél fontosságának és az ennek érdekében okozott alapjog-sérelem súlyának arányban kell állnia. Megítélésünk szerint a helyi önkormányzat tulajdonjogának a Nektv. általi korlátozása szükséges az Alkotmányban is megjelenített kisebbségi kulturális jogok érvényesüléséhez. A jogkorlátozás a tulajdonjog egyes részjogosítványait érinti, és arányban áll az elérni kívánt cél – a kisebbségi kulturális autonómia – fontosságával.

Mindezek alapján nem látjuk indokoltnak a Nektv. intézményátvételre vonatkozó szabályainak alkotmányossági felülvizsgálatát. A jogvitát azonban az Alkotmánybíróság mindenkire kötelező döntése fogja lezárni.

¹⁶ A hivatkozott törvényi rendelkezések a következők: Nektv. 49/C. § (3) bekezdés, 49/B. § (1) bekezdés, 49/C. § (5) bekezdés, valamint 6/A. § (1) bekezdés 5. pont.

2.3.

A kisebbségi képviselők jogállásával kapcsolatos problémák

A Nektv. 2005. évi módosítása hatályba léptette azokat a rendelkezéseket, amelyek elsődlegesen meghatározzák a kisebbségi képviselők jogállását. Jogértelmezési problémákat vet fel azonban, hogy az e törvényben nem szabályozott kérdésekben továbbra is megfelelően alkalmazni kell a helyi önkormányzati képviselőkre vonatkozó jogszabályokat.¹⁷

Egy panasz arra mutatott rá, hogy a helyi önkormányzati képviselőkkel szemben meghatározott összeférhetlenségi szabályokat indokolatlanul kiterjesztik a kisebbségi önkormányzati képviselőkre is.

Az egyes fejlesztési célú támogatások lebonyolítására kiadott kormányrendelet kimondja, hogy a pályázatokról való döntés előkészítésében, illetve meghozatalában értékelőként vagy bírálóbizottsági tagként nem vehet részt politikai párt vezető tisztségviselője és alkalmazottja, valamint önkormányzati vagy országgyűlési képviselő.¹⁸

Ez az összeférhetlenségi szabály nyilvánvalóan a politikai befolyásolás kizárását szolgálja a pályázati eljárás során. A kisebbségi önkormányzatok zömmel nem pártpolitikai alapon szerveződnek, ezért nem helytálló, hogy ezt a tilalmat a kisebbségi képviselők esetében is alkalmazzák. Jogértelmezésünkkel a Regionális Fejlesztési Programok Igazgatóságának főigazgatója nem értett egyet. Emiatt a Miniszterelnöki Hivatalt vezető miniszter álláspontját kértük, illetve azt javasoltuk, hogy az összeférhetlenségi szabály hatálya alól vegyék ki a kisebbségi önkormányzati képviselőket. A miniszter elfogadta érvelésünket, és arra a megállapításra jutott, hogy a kormányrendeletben használt „önkormányzati képviselő” fogalomnak következetesen alkalmazott jelentése nincs, ezért az nem terjeszthető ki a kisebbségi önkormányzati képviselőkre. Ezt követően a főigazgató felülvizsgálta álláspontját, és arról tájékoztatott, hogy az összeférhetlenségi szabályt nem fogják a kisebbségi önkormányzati képviselők esetében alkalmazni.

Több településről is érkezett hozzánk panasz amiatt, hogy a helyi kisebbségi önkormányzat tagjait vagyony nyilatkozat-tételre hívták fel. Kilátásba helyezték azt is, hogy ennek elmulasztása esetén megszűnik képviselői mandátumuk.

¹⁷ Nektv. 63. § (1) bekezdés.

¹⁸ A 2007–2013 programozási időszakban az Európai Regionális Fejlesztési Alapból, az Európai Szociális Alapból és a Kohéziós Alapból származó támogatások felhasználásának alapvető szabályairól és felelős intézményeiről szóló 255/2006. (XII. 8.) Korm. rendelet 18. § (2) bekezdés.

A helyi önkormányzati képviselők a jogállásukat szabályozó 2000. évi XCVI. törvény rendelkezései értelmében a megbízólevelük átvételétől számított 30 napon belül kötelesek vagyonyilatkozatot tenni. Ennek megtörténtéig nem gyakorolhatják képviselői jogaikat és nem részesülhetnek az e megbízatáshoz kötődő juttatásokban sem.

A Nektv. 2005. évi módosítása során a jogalkotó a helyi önkormányzati képviselőkkel azonos módon szabályozta az országos kisebbségi önkormányzati képviselők vagyonyilatkozat-tételét. E kötelezettséget azonban nem terjesztette ki a helyi kisebbségi önkormányzati képviselőkre. Ebből következően a települési, illetve a területi kisebbségi önkormányzati képviselőknél a Nektv. alapján nem kell vagyonyilatkozatot tenniük, és nem alkalmazható rájuk a helyi önkormányzati képviselőkre vonatkozó szabályozás sem.

A beszámoló évében lépett hatályba az egyes vagyonyilatkozat-tételi kötelezettségekről szóló 2007. évi CLII. törvény. A jogalkotás elsődleges célja az volt, hogy a 23 különböző jogszabályban foglalt kötelezettségeket egységesítsék, kiiktassák az indokolatlan párhuzamosságokat. Az előterjesztéshez fűzött miniszteri indokolás szerint *„a törvény a hatályos szabályok szerinti kötelezett kört nem kívánja érdemben megváltoztatni”*. E törvény kimondja, hogy vagyonyilatkozat tételére kötelezett az a közszolgálatban nem álló személy, aki – önállóan vagy testület tagjaként – javaslattételre, döntésre, illetve ellenőrzésre jogosult költségvetési vagy egyéb pénzeszközök felett, továbbá az állami vagy önkormányzati vagyonnal való gazdálkodás, valamint elkülönített állami pénzalapok, fejezeti kezelésű előirányzatok, önkormányzati pénzügyi támogatási pénzkeretek tekintetében.¹⁹

Ez a kötelezettség látszólag kiterjed mindazokra, akik az önkormányzati vagyont érintő döntéseket hoznak. Valójában ebbe a személyi körbe nem tartoznak bele sem a helyi önkormányzati, sem az országos kisebbségi önkormányzati képviselők, mert ők a rájuk vonatkozó külön törvények alapján tesznek vagyonyilatkozatot. A 2007. évi CLII. törvény hivatkozott rendelkezése tehát az önkormányzati vagyont érintő döntésekben közreműködő, képviselői megbízatással nem rendelkező személyek (pl. bizottsági külső tagok) vagyonyilatkozat-tételét szabályozza.

A 2007. évi CLII. törvény a Nektv.-nél súlyosabb joghátrányt helyez kilátásba a kötelezettségsgzővel szemben: a vagyonyilatkozat-tételhez kötött megbízatását meg kell szüntetni, és három évig nem létesíthető vele közszolgálati jogviszony, illetve vagyonyilatkozat-tételi kötelezettséggel járó munkakört, feladatkört, tevékenységet, beosztást nem láthat el.

Megítélésünk szerint az azonos helyzetű jogalanyok közötti meg nem engedett hátrányos megkülönböztetésnek minősült volna, ha ezt a törvényt a helyi

¹⁹ 2007. évi CLII. törvény 3. § (3) bekezdés *eb*) pontja.

kisebbségi önkormányzati képviselők esetében alkalmazzák. Ekkor ugyanis a vagyonyilatkozat megtagadása miatt súlyosabb szankció sújtotta volna a helyi kisebbségi önkormányzat tagját, mint – az egyébként sokkal nagyobb összegű közpénzek felhasználásáról döntő – országos kisebbségi önkormányzati képviselőt. Álláspontunkról tájékoztattuk az önkormányzati minisztert, valamint a Miniszterelnöki Hivatalt vezető minisztert és az intézkedésüket kértük annak érdekében, hogy a helyi kisebbségi önkormányzati képviselőket a hatályos törvényi szabályozás alapján ne kötelezzék vagyonyilatkozat-tételre. Felhívtuk a figyelmet arra is, hogy a már megtett vagyonyilatkozatok megőrzésének semmilyen jogalapja nincs, ezért azokat vissza kell adni az érintett képviselőknek. A megkeresett miniszterek jogértelmezésünkkel egyetértettek, és a közigazgatási hivatalok útján valamennyi jegyző figyelmét felhívták arra, hogy a helyi kisebbségi önkormányzati képviselőktől e megbízatásukkal összefüggésben nem kérhető vagyonyilatkozat benyújtása.²⁰

Kezdeményezésünk ugyanakkor nem azt jelenti, hogy elutasítjuk a képviselői vagyonyilatkozat intézményét. A megfelelően, alkotmányos keretek között szabályozott vagyonyilatkozat fontos eszköze lehet annak, hogy átláthatóak legyenek a képviselők vagyoni, jövedelmi viszonyai, és így ellenőrizhető legyen, nem használták-e fel megbízatásukat meg nem engedett anyagi előnyök szerzésére.

Megítélésünk szerint azonban, ha a jogalkotó vagyonyilatkozatra kívánja kötelezni a helyi kisebbségi önkormányzati képviselőket, ezt – az országos kisebbségi önkormányzati képviselőkre vonatkozó rendelkezésekkel összhangban – a Nektv.-ben indokolt szabályoznia. Az egyértelmű törvényi szabályozás érdekében felkértük a Miniszterelnöki Hivatalt vezető minisztert arra, hogy tekintse át: indokolt-e vagyonyilatkozat-tételre kötelezni a helyi kisebbségi önkormányzati képviselőket, és amennyiben ez szükséges, készítse elő – és az országos kisebbségi önkormányzatokkal egyeztesse – a törvényjavaslatot. Jogalkotási javaslatunkkal a miniszter elvi szinten egyetértett, a Nektv. esedékes módosításakor át fogják tekinteni ezt a kérdést is.

2.4.

A területi szintű képviselet

A Nektv. elfogadását követően 1994-ben került sor első alkalommal a helyi és országos kisebbségi önkormányzatok megválasztására. Kezdetől fogva problémát okozott ugyanakkor a megyei szint hiánya, hiszen a települési és az országos

²⁰ Abban az esetben, ha a helyi kisebbségi önkormányzati képviselő egyidejűleg a helyi önkormányzat képviselő-testületében vagy az országos kisebbségi önkormányzat közgyűlésében is mandátummal rendelkezik, ez utóbbi megbízatásokhoz kapcsolódva természetesen köteles vagyonyilatkozatot tenni.

önkormányzat között nem volt olyan testület, amely a megyei önkormányzatok számára partnerként szolgálhatott volna. Ezt a hiányt a gyakorlatban a különböző önkormányzati társulások, szövetségek, esetleg civil szervezetek pótolták. A 2005. évi novella²¹ számos más módosítás mellett, ezt a hiányt is megszüntette. A jogalkotó megteremtette a jogszabályi háttérét annak, hogy a kisebbségek megyei szinten is megválaszthassák önkormányzataikat.

A 2007. március 4-én megtartott területi és országos kisebbségi önkormányzati választások eredményeként 57 területi kisebbségi önkormányzat alakult meg. Legalább egy területi kisebbségi önkormányzat minden megyében létrejött. A fővárosban választották meg az összes területi önkormányzat mintegy 20 százalékát. Cigány területi kisebbségi önkormányzat a főváros mellett valamilyen megyében létrejött, és több területi önkormányzatot alakítottak a horvátok, németek, szlovákok és a románok is. A szlovén és ukrán közösség azonban nem tudott területi önkormányzatot létrehozni, mert a szükséges tíz települési vagy kerületi önkormányzatot egyetlen megyében és a fővárosban sem tudták megválasztani. E közösségek méltánytalannak, aránytalannak tartják azt, hogy a területi önkormányzati választásnak szigorúbb feltétele van, mint az országos kisebbségi önkormányzat megalakításának. A hatályos szabályozás ugyanakkor „alkisebbségi” önkormányzatok létrehozását is eredményezheti azokban a megyékben, ahol csak így tudnak – a területi szint megválasztásához szükséges – legalább tíz települési kisebbségi testületet alakítani.

A választási eredmények azért is aránytalanok, mert vannak olyan kisebbségi közösségek, amelyek egy településen nagyobb számban vannak jelen, mint egy másik megye tíz településén összesen. Felvetődött ezért az a javaslat, hogy nem a települések száma szerint kellene a megyei szint létrehozását szabályozni, hanem például a kisebbségi közösség lélekszáma alapján.

Továbbra is azt javasoljuk tehát – ahogyan azt már a 2007. évi beszámolóban is megfogalmaztuk – hogy:

- a jogalkotó a területi választás kitűzését a jelenleginél kevesebb települési kisebbségi önkormányzat működése esetén is tegye lehetővé;
- a kisebbségi közösségek közvetlenül, a települési kisebbségi önkormányzati képviselőkkel egyidejűleg választhassák meg a területi és országos kisebbségi önkormányzatok tagjait is.

A területi önkormányzat megválasztásának lehetőségét egyöntetűen üdvözölték a kisebbségi közösségek. Napjainkra azonban egyre többen megkérdőjelezzik, hogy szükség van-e a megyei szintre, hiszen nincsenek egyértelműen megfogalmazott, használható feladatköreik, hatásköreik, és nem biztosított a működési háttérük sem pénzügyileg, sem más szempontból. Egyes vélemények szerint a

²¹ 2005. évi CXIV. törvény a kisebbségi önkormányzati képviselők választásáról, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségekre vonatkozó egyes törvények módosításáról.

területi önkormányzatokra fordított költségvetési támogatást inkább a települési önkormányzatok között kellett volna felosztani. Ismert olyan területi önkormányzat, amely a költségvetésének egy részét a települési önkormányzatoknak osztotta tovább pályázati úton. Az elnyert támogatás összegét a települési kisebbségi önkormányzatok különböző nemzetiségi ünnepekre, találkozókra, nemzetiségi csoportok fellépéseire, valamint könyvkiadásra használták fel.

A személyi ellentétek mellett a finanszírozási problémáknak és a tényleges feladatkörök hiányának is szerepe lehet abban, hogy 2008-ban három területi kisebbségi önkormányzat is kimondta feloszlását. Emiatt időközi választás kellett tartani, melynek költségeit a területi kisebbségi önkormányzatoknak kellett biztosítaniuk, ami további terhet jelentett az amúgy is szűkös költségvetésükben.

A területi kisebbségi önkormányzatok az adott megyében élő kisebbségi közösség teljes személyi körének képviselőjét látják el, tehát azoknak a közösségeknek a képviselőjét is, ahol nem jött létre települési kisebbségi önkormányzat. A területi önkormányzatoknak többletköltséget jelent a hozzájuk tartozó települési kisebbségi önkormányzatokkal való kapcsolattartás, utazás, ez azonban a központi költségvetésből való finanszírozásukban alig jelenik meg.

Egy szlovák területi kisebbségi önkormányzat esetében a képviselői tevékenységhez kötődő útiköltség, továbbá a megyéhez tartozó települési önkormányzatokkal és az országos önkormányzattal való kapcsolattartáshoz köthető kiadások számla ellenében megtérített összege meghaladta a félmillió forintot, vagyis a központi költségvetési támogatás mintegy felét. Ha a megyei önkormányzat nem ad kiegészítő támogatást a területi kisebbségi önkormányzatnak, akkor a szükséges pénzügyi forrás hiányában szinte megvalósíthatatlan feladat lett volna a kisebbségi közösség kultúrájának megőrzéséhez, a hagyományápoláshoz kapcsolódó tevékenység ellátása.²²

Tapasztalatainkat tehát úgy tudjuk összegezni, hogy a feladatalapú finanszírozás bevezetését a helyes irányba tett lépésnek tartjuk. Ez a támogatási rendszer azonban jelen formájában még nem alkalmas arra, hogy megfelelő szinten, ugyanakkor kiszámítható és tervezhető módon biztosítsa a jól működő területi önkormányzatok finanszírozását.

²² A Kormány 2007 decemberében rendeletben szabályozta a helyi és területi kisebbségi önkormányzatok feladatalapú költségvetési támogatásával kapcsolatos kérdéseket. 2008-tól a költségvetés differenciált támogatást nyújt azoknak a kisebbségi önkormányzatoknak, amelyek a közösségi érdekképviselő, az oktatás, a kultúra, illetve esélyegyenlőség megteremtése terén vállaltak többletfeladatokat. A támogatás a területi kisebbségi önkormányzatok esetén 1 millió forint, melynek felosztási aránya 75% működési támogatás és 25% feladatalapú támogatás volt. A MeH tájékoztatója szerint 2008-ban 56 területi kisebbségi önkormányzat nyújtott be igényt a támogatásra, és a fenti megosztás alapján a 2007. évi egységes, 1 millió forintos támogatás helyett az átlagosan teljesítő önkormányzatok is körülbelül 15 százalékkal többet kaptak, a jobban teljesítők esetén pedig a differenciált támogatás még magasabb volt, a maximális összege közelítőleg elérte az 1,3 millió forintot.

2.5.

A kisebbségi önkormányzatok gazdálkodásával kapcsolatos problémák

A kisebbségi önkormányzatok finanszírozásában 2008. évben bekövetkezett változások értékelése előtt arról szükséges szólnunk, hogy az előző évi beszámolóban tett jelzéseink milyen hatással voltak a jogalkotás folyamatára, leginkább a kisebbségi önkormányzatok költségvetési támogatásának rendszerére.

2.5.1.

A differenciált támogatási rendszer hiányosságai

Az elmúlt év folyamán kiemelt figyelmet fordítottunk annak áttekintésére, hogy a kisebbségi önkormányzatoknak a központi költségvetésből nyújtott feladatarányos támogatások feltételrendszeréről és elszámolásának rendjéről szóló 375/2007. (XII. 23.) Korm. rendelettel bevezetett differenciált támogatási rendszer hogyan tölti be szerepét. Az ugyanis már a rendelet kihirdetésekor nyilvánvalóvá vált, hogy a jogalkotónak nem sikerült a kisebbségi önkormányzatok függetlenségét, önállóságát jobban elősegítő szabályozást kidolgoznia.

2008-ban folyamatosan érkeztek hozzánk jelzések a feladatalapú támogatási rendszer hiányosságairól, működési nehézségeiről.

2008 júniusában a 13 országos kisebbségi önkormányzat közös levélben juttatta el az új támogatási rendszerrel kapcsolatos véleményét és a finanszírozás szabályozására vonatkozó javaslatait a miniszterelnökhöz. E megkeresésre három hónap elteltével sem kaptak választ, ezért a segítségünket kérték.

A kisebbségi közösségek levelét továbbítottuk a Miniszterelnöki Hivatalt vezető miniszternek, és azt kértük, hogy az országos kisebbségi önkormányzatok elnökeinek a feladatalapú támogatást érintő javaslataira, valamint a költségvetési támogatás beépítését célzó kérésére – szükség szerint a pénzügyminisztérium bevonásával – adjon érdemi választ. Egyidejűleg tájékoztató levéllel megkerestük a pénzügyminisztert is.

A Miniszterelnöki Hivatalt vezető miniszter októberi válaszlevelében leírta, hogy a 2008. évi feladatarányos támogatásokra vonatkozó döntéshozatalt követően azonnal, már a 2008. április 17-ei sajtótájékoztatón és találkozón megkezdődött a gyakorlati tapasztalatok, javaslatok felmérése. A nyár és az őszi folyamán konzultációkat szerveztek, hogy megismerjék a kisebbségi önkormányzatok, valamint a jegyzők és közigazgatási hivatalok véleményét. Ezen túl, a 2244/2007. (XII. 23.) kormányhatározat alapján – a támogatási igénylések teljes körű fel-

dolgozásán alapuló – hatástanulmány készült, továbbá az érintett tárcák, tehát a pénzügyi, az önkormányzati, az oktatási és kulturális, valamint a szociális és munkaügyi minisztérium is kifejtették álláspontjukat a feladatarányos támogatás bevezetésének eredményességéről. A miniszter arról is tájékoztatt bennünket, hogy ezeken az egyeztetéseken túl az országos kisebbségi önkormányzatok véleményét is kikérték a hatásvizsgálat során.

A miniszter válaszlevelében továbbá arra is felhívta a figyelmet, hogy a Kisebbség- és Nemzetpolitikáért Felelős Szakállamtitkársága által a kisebbségi önkormányzatok támogatásával és finanszírozásával kapcsolatos kérdések megvitatására létrehozott szakmai munkacsoport több alkalommal is áttekintette a feladatarányos támogatás rendszerét. Végül a kérdést azzal zárta le, hogy *„sem a települési és területi kisebbségi önkormányzatok, sem az érintett tárcák részéről nem fogalmazódott meg a szabályozás érdemi, koncepcionális megváltoztatásának igénye, a részletszabályok értelmezésével összefüggő, elsősorban az egyszerűsítéssel kapcsolatos kérdésekre az újabb támogatási év jogalkalmazói gyakorlata megtalálja a megfelelő válaszokat”*.

A miniszter válaszlevelében foglaltakat több szempontból is ellentmondásosnak érezzük. A 2008. április 17-i sajtótájékoztatón csak a feladatarányos támogatással összefüggő adatok egy részét hozták nyilvánosságra. A Finanszírozási és Támogatási munkacsoport 2008. augusztus 27-i ülésén a MEH munkatársa szóbeli tájékoztatást adott egy elkészült összefoglaló anyagról, amelyben statisztikai feldolgozás és értékelés is szerepelt. E tájékoztatások azonban nem egyenértékűek azzal a hatástanulmánnyal, amelynek e tárgykörben el kellett volna készülnie. Objektív, számszerűsített adatok hiányában nehéz következtetéseket levonni a kisebbségi önkormányzatok új finanszírozási rendszerének működéséről. A hatástanulmány megküldését ezért már több alkalommal is kértük, ez idáig eredménytelenül. Azzal, hogy a hatástanulmány teljes anyagát nem tették közzé, illetve a hozzáférhetőségét nem biztosították, felmerül a közpénzek átlátható felhasználását biztosító jogszabályok sérelme, illetve nem érvényesül a közérdekű adatok megismerésének alapelve.

Vitatható azon állítás is, hogy nem merült fel a jogi szabályozás koncepcionális megváltoztatásának igénye. A munkacsoport ülésein a jelenlévők számos alkalommal foglalmazták meg a finanszírozási rendszer problémáit:

„A feladatarányos támogatás feltételrendszeréről szóló kormányrendelet jogi megvalósultságát aggályosnak, a koncepciót elhibázottnak találja. A szabályozás célját ugyanis nem tisztázta a jogalkotó. A kisebbségi önkormányzatok működése alkotmányon alapszik, a finanszírozás pedig állami feladat. A finanszírozásban garanciális elemeket kell beépíteni, illetve be kell vezetni a közvetlen finanszírozást. A háromszintű kisebbségi önkormányzati rendszer tapasztalatait össze kell gyűjteni, majd meg kell állapítani a

szabályozás célját. Megállapodott standardokat kell létrehozni, a feladatarányos finanszírozást ezen mutatókhoz kell kötni, mértékét a feladatok ellátásának tényleges költségeihez kell igazítani”.²³

„a 13 országos önkormányzat egyetért abban, hogy ezt a rendszerű feladatalapú támogatást el kell vetni és a rendeletet vissza kell vonni (...) A differenciált finanszírozást gyakorlatilag második évre formálissá teszi maga a rendszer. Így fenntartani nincs értelme.”²⁴

A differenciált támogatási rendszeről kialakult, határozottan elutasító álláspont úgy tűnik a munkacsoporton keresztül nem igazán jutott a kisebbségi ügyekért felelős politikusok és a minisztériumi munkatársak tudomására. Elmondhatjuk tehát, hogy az országos kisebbségi önkormányzatok álláspontja, a munkacsoportban kifejtett vélemények, illetve az általunk megfogalmazott ajánlások még nem értek el megfelelő hatást. Ismereteink szerint a feladatalapú támogatás rendszerében a kormány továbbra sem tervez semmilyen érdemi változtatást, a jelenlegi rendszert megfelelőnek tartja.

2.5.2.

A pénzmaradvány értelmezése kapcsán kialakult nézetkülönbségek

A Miniszterelnöki Hivatal Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Főosztály Főigazgatója a 2008. évi pénzmaradvány felhasználásával kapcsolatosan foglalt állást. Ennek értelmezését kérték tőlünk az országos önkormányzatok.

Az állásfoglalás a kisebbségi önkormányzatoknak a központi költségvetésből nyújtott feladatarányos támogatások feltételrendszeréről és elszámolásának rendjéről szóló 375/2007. (XII. 23.) Korm. rendelet szabályait magyarázza, mely szerint a kiadási előirányzat kötelezettségvállalással terhelt maradványát a tárgyévben fel kell használni, a következő évre csak akkor vihető át, ha arra a kisebbségi önkormányzat kötelezettséget vállalt.

Ezzel az általános jellegű jogértelmezéssel összefüggésben több gyakorlati kérdés is felmerült. Mindenekelőtt az, hogy mi tekinthető kötelezettségvállalásnak a kisebbségi önkormányzatok tekintetében. Félreértésre az adott okot, hogy a feladatalapú támogatás igénybevételének alapját a kisebbségi önkormányzati határozat, a költségvetési elszámolás alapját viszont – az Áht. rendelkezése alapján – az elnök által vállalt kötelezettség (szerződés, megállapodás stb.) dokumentuma képezi.²⁵

²³ Finanszírozási és Támogatási Munkacsoport 2008. március 12-i ülése.

²⁴ Finanszírozási és Támogatási Munkacsoport 2008. augusztus 27-i ülése.

²⁵ A 375/2007. (XII. 23.) Korm. rendelet a 4. § (2) bekezdésében a feladatalapú támogatás igénylését a kisebbségi önkormányzat által ellátott feladatokhoz, az ezek ellátásáról szóló, kisebbségi képviselő-testületi határozatokhoz köti.

Az államháztartás szervezetei beszámolási és könyvvezetési kötelezettségének sajátosságairól szóló 249/2000. (XII. 24.) Korm. rendelet 26. § (1) bekezdése szerint kötelezettségek azok a szállítási, vállalkozási, szolgáltatási és egyéb szerződésekből eredő, pénzürtékben kifejezett elismert tartozások, amelyek a szállító, a vállalkozó, a szolgáltató, a hitelező, a kölcsönt nyújtó által már teljesített, az államháztartás szervezete által elfogadott, elismert szállításhoz, szolgáltatáshoz, valamint a kincstári, az önkormányzati vagyონ részét képező eszközök kezelésbe vételéhez kapcsolódnak. Kötelezettségként kell a könyvviteli mérlegben kimutatni a jogszabályi előíráson, a bírósági, illetve az államigazgatási jogerős határozaton alapuló fizetési kötelezettségeket, továbbá az egyéb passzív pénzügyi elszámolásokat is. A kötelezettségek hosszú és rövid lejáratúak lehetnek.

A kisebbségi önkormányzat esetében kötelezettséget – az Áht. 74/A. § (1) bekezdése alapján – kizárólag a kisebbségi önkormányzat elnöke (vagy az általa meghatalmazott helyi kisebbségi önkormányzati képviselő) vállalhat a helyi kisebbségi önkormányzat helyi önkormányzati költségvetési rendeletben szereplő előirányzatai terhére. (A helyi önkormányzat éves költségvetéséről szóló rendeletébe a kisebbségi önkormányzat költségvetése e kisebbségi képviselőtestület határozata alapján épül be elkülönítetten.)

Annak érdekében tehát, hogy a központi támogatással történő elszámolás során ne jelenthessen problémát, az esetleges félreértelmezés ne keletkeztethessen visszafizetési kötelezettséget, kiemelt figyelmet kell fordítani arra, hogy az elnök (vagy a meghatalmazott kisebbségi képviselő) által, a kisebbségi önkormányzat határozata alapján aláírt kötelezettségvállalási dokumentum rendelkezésre álljon. A gazdasági esemény lényeges eleme, hogy a kötelezettséget a kisebbségi önkormányzat határozata alapján az elnök vagy meghatalmazottja 2008. évben vállalta, vagy vállalja az érintett kisebbségi önkormányzati költségvetési előirányzat terhére, a teljesítés azonban a következő, 2009. évre húzódik át. Az így keletkezett előirányzat-maradvány vihető át a következő gazdasági évre.

A települési, illetve területi kisebbségi önkormányzatoknak nyújtott központosított költségvetési támogatások elszámolásával, az előirányzat-maradvánnyal kapcsolatos felmerülő további kérdések megválaszolása azonban ennél összetettebb megközelítést igényel.

A Magyar Köztársaság 2008. évi költségvetéséről szóló 2007. évi CLXIX. törvény központosított előirányzatokat tartalmazó 5. számú mellékletének 5. – települési és területi kisebbségi önkormányzatok működésének támogatását meghatározó – pontja szerint a támogatás igénylésének, döntési rendszerének, folyósításának és elszámolásának részletes szabályait a Kormány rendeletben határozza meg. A 375/2007. (XII. 23.) Korm. rendelet 8. § (2) bekezdése alapján a támogatással kapcsolatos elszámolás, ellenőrzés rendjére az államháztartás

szervezetei elszámolási és ellenőrzési rendjére vonatkozó jogszabályok alkalmazandók. A 249/2000. (XII. 24.) Korm. rendelet 6. § (1) bekezdése kimondja: az államháztartás szervezeteinek kötelezettsége a költségvetési támogatások elszámolására is kiterjed. (A rendelet hatályát már a korábbi évben kiterjesztették a települési és a területi kisebbségi önkormányzatra, valamint azok költségvetési szerveire.)

Ennek alapján a kisebbségi önkormányzatoknak is el kell számolniuk a központosított állami támogatásokkal, és a fel nem használt támogatást a kisebbségi önkormányzatoknak – hasonlóan az államháztartás más szervezeteihez – vissza kell fizetniük a költségvetés számára.

A helyi kisebbségi önkormányzat központi költségvetés számára történő visszafizetési kötelezettsége a központosított költségvetési támogatásból származó költségvetési forrás maradványára vonatkozik. (Értelemszerűen a fel nem használt és kötelezettséggel nem terhelt maradvány egészét vissza kell utalni akkor, ha a kisebbségi önkormányzat kizárólag állami támogatásból látja el a feladatot.) A visszafizetési kötelezettség a költségvetési kiadási előirányzata azon része tekintetében terheli a kisebbségi önkormányzatot, amelyet éves költségvetésének jóváhagyásakor a kiadásként betervezett, azonban a kiadás az év során nem teljesült (például feladatmaradás, teljesítés megghiúsulása stb. miatt), és az előirányzat terhére, a feladat megvalósítása érdekében az elnök nem vállalt 2009. évre áthúzódó teljesítésű kötelezettséget.

Meg kell azonban különböztetni – az állásfoglalásban taglalt – fel nem használt központosított támogatás, illetve a jogosulatlanul igénybe vett központosított támogatás elszámolását abból a szempontból, hogy a visszafizetési kötelezettség melletti kamatfizetési kötelezettség csak a jogosulatlanul igénybe vett támogatási összeg visszautalásakor terheli a kisebbségi önkormányzatot.

A 375/2007. (XII. 23.) Korm. rendelet 8. § (1) bekezdése előírja, hogy a jogosulatlanul igénybe vett támogatási összeg után a települési, illetve területi kisebbségi önkormányzatot az Áht. 64/B. §-ának (1) és (2) bekezdése szerinti visszafizetési és kamatfizetési kötelezettség terheli.

Az Áht. 64/B. §-ának (1) bekezdése szerint, ha a helyi önkormányzat a 64–64/A. §-ok hatálya alá nem tartozó, központi költségvetésből származó támogatást vagy annak egy részét jogtalanul vette igénybe, azt nem a megjelölt feladatra használta fel, illetve a jogszabályban rögzített arányt meghaladó mértékű támogatást vett igénybe, vagy a támogatások igényléséhez valótlán adatot szolgáltatott, a támogatásról haladéktalanul köteles lemondani, és a támogatást a központi költségvetés javára visszafizetni.

Eltérő értelmezésre ad lehetőséget, emiatt a pénzmaradvány mértékének megállapításával és visszafizetési kötelezettséggel összefüggő vita alapját képezheti,

hogy normatív módon nem került szabályozásra: a települési és a területi kisebbségi önkormányzatok esetében mely szerv milyen eljárási szabályok alapján minősíti, hogy az adott kisebbségi önkormányzat a megjelölt feladatra használta-e fel a központosított állami támogatást.

Ennek különösen azért van jelentősége, mert a kisebbségi önkormányzatok speciális feladatokat látnak el, alacsony költségvetési támogatottság mellett, mivel pedig önálló hivatallal nem rendelkeznek, a központosított költségvetési támogatással való elszámolásukban a települési önkormányzat jegyzője is közreműködik. Egyrészt úgy, mint a költségvetési elszámolás alapját képező kisebbségi önkormányzati zárszámadási határozat tervezetének előkészítője, másrészt a kisebbségi önkormányzat gazdálkodását végrehajtó szervnek, a polgármesteri hivatalnak a vezetőjeként. (Több tényező miatt egyébként is a helyi jegyző hozzáállásától, tettekrezségétől függ a kisebbségi önkormányzat költségvetési életképessége.)

A pénzmaradvány megállapítása, illetve a visszafizetési kötelezettség mértékének meghatározása szempontjából tehát világosan kell látni azt, hogy a költségvetés tervezésekor a feladatalapú támogatás igénybevételének alapját képező határozatában a kisebbségi önkormányzat dönti el: a kisebbségi közügy ellátása érdekében milyen feladatot vállal, a kisebbségi önkormányzat költségvetési gazdálkodását – megállapodásuk alapján – a polgármesteri hivatal hajtja végre, a költségvetési támogatással való elszámolást pedig (a kisebbségi önkormányzat esetében is) a Magyar Államkincstár bonyolítja. A kisebbségi önkormányzatok költségvetési elszámolásával összefüggő adatszolgáltatás pontos menete sem rögzített, így ez is eltérő gyakorlatok kialakulását eredményezheti.

Összességében kijelenthető, hogy a hatályos elszámolási szabályok a helyi önkormányzatokra vonatkozó részletes eljárási rendet rögzítik, azonban a kisebbségi önkormányzatok speciális feladatellátásából adódó sajátosságait, tevékenységük jellegéhez igazodó, az általánostól szükségszerűen eltérő szabályozás sem az Áht.-ben, sem az Ámr.-ben, sem 249/2000. (XII. 24.) Korm. rendeletben, és a 375/2007. (XII. 23.) Korm. rendeletben sem jelenik meg.

A jogbiztonság elve megköveteli a norma világosságát. A jelenlegi szabályozás szerint a követendő eljárás csak több jogszabály összevetése alapján állapítható meg, nagyobb hiányossága azonban, hogy nem tükrözi a kisebbségi önkormányzatok költségvetési gazdálkodásának, működésének sajátosságait, emiatt álláspontunk szerint nem felel meg a vele szemben támasztott követelményeknek.

A költségvetési szervek jogállásáról és gazdálkodásáról szóló törvény tervezetének véleményezésekor már jeleztük, hogy problémát okoz: a kisebbségi önkormányzatok és szerveik működésével összefüggő rendelkezések értelmezése esetenként csak több jogszabály összevetéséből, analógia alkalmazásával lehet-

séges. Álláspontunk továbbra is az, hogy ez a kisebbségi költségvetési szervek gazdálkodása során jogbizonytalanságot eredményez.

Rendszeresen érkeztek hozzánk a kisebbségi önkormányzatok feladatának ellátása során keletkezett teljesítések elismertetésével összefüggő panaszok is.

Ezért tartjuk a központosított támogatás elszámolásával kapcsolatosan elengedhetetlennek, hogy jogszabály kellően pontosan határozza meg a kisebbségi önkormányzatok esetében a kötelezettségvállalással nem terhelt maradvány fogalmát, keletkezésének, elszámolásának szabályait. A kiszámíthatóság érdekében rögzítse a határnapokat (a pénzügyi teljesítésre való felhasználhatóság, visszafizetés stb. határidejét). Tegye egyértelművé az eljárási rendet különösen a költségvetési elszámolásnak arra az esetére, amikor elszámolási vita adódik abból, hogy a kisebbségi önkormányzat a megjelölt feladatra használta-e fel a központosított támogatást. A szubjektív elemek kiküszöbölése érdekében pedig a kisebbségi önkormányzatok speciális helyzetéhez igazodó eljárási szabályok rögzítésével teremtsen meg a támogatással való jogszerű elszámolás garanciáját. Ezeknek a feltételeknek a biztosítása a kisebbségi önkormányzatok függetlenségének egyik alappillére.

Az átlátható szabályozás megvalósításának igénye mellett egyidejűleg felhívtuk arra is a figyelmet, hogy a kisebbségi önkormányzatoknak juttatott feladatarányos támogatás mértéke nincs arányban azzal a közfeladattal, amelynek ellátását egy kisebbségi önkormányzat felvállalja, felvállalhatja, vagy amelynek felvállalását társadalmi kötelezettségének tekinti. A támogatás mértékéhez képest pedig az előírt eljárási rend túlságosan komplikált és túlszabályozott.

A miniszternek címzett megkeresésünkben megerősítettük azon korábbi javaslatunkat, hogy egységes koncepció szerint tekintsek át az államháztartás rendszerébe tartozó kisebbségi önkormányzatok és szerveik költségvetésére, gazdálkodására vonatkozó szabályokat. Ennek eredményeként fontolják meg azok átlátható, egyszerűbb, követhető módon történő megjelenítését külön jogszabályban, vagy az államháztartás működését szabályozó jogszabály külön fejezetében.

A Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter válaszlevelében kifejtett álláspontja szerint *„a kisebbségi önkormányzatok pénzmaradvány felhasználásának kérdésköre egységes módon nem kezelhető, tekintettel arra, hogy a települési és területi kisebbségi önkormányzatok, illetőleg az országos kisebbségi önkormányzatok gazdálkodását a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény (a továbbiakban: Nektv.) – és ebből következően a kapcsolódó végrehajtási jogszabályok is – eltérően szabályozzák.”*

A miniszter kifejtette azt is, hogy a helyi és a helyi kisebbségi önkormányza-

tok gazdálkodására vonatkozó szabályoknak a fő vonalakat illetően azonosnak, illetőleg koherensnek kell lenniük. A 375/2007. (XII. 23.) Korm. rendelet nem tartalmaz rendelkezést a maradvány felhasználására, de előírja, hogy a támogatás elszámolásának, ellenőrzésének szabályai megegyeznek az államháztartás szervezeteire vonatkozó rendelkezésekkel. A rendeletben nem szabályozott minden egyéb kérdésben az államháztartásból származó támogatások igénylésére, felhasználására vonatkozó előírásokat kell alkalmazni.

A helyi kisebbségi önkormányzatok működési támogatására vonatkozó szabályozás a miniszter álláspontja szerint egyértelmű, az államháztartás szervezeteire vonatkozó szabályokat rendeli alkalmazni a pénzmaradvány felhasználásánál, elszámolásánál.

A helyi önkormányzat képviselő-testületének/közgyűlésének vagy bizottságának határozata nem minősül önmagában kötelezettségvállalásnak (csak az ezen alapuló, az arra jogosult által aláírt meghatározott dokumentum tekinthető annak), és ez az elv egyértelműen érvényesül a helyi kisebbségi önkormányzatok esetében is.

A miniszter megítélése szerint a vonatkozó szabályanyag összetett ugyan, de nem kezelhetetlen. A feladatarányos támogatás rendszere – mivel csak egyéves múltra tekinthet vissza – újszerű, de egy koncepcionálisan új jogszabály bevezetése mindig kihívás a jogalkalmazók számára. Tény, hogy 2009-ben még több kisebbségi önkormányzat nyújtott be igénylést, mint az elmúlt évben. Várhatóan ez az eljárás a jogalkalmazók számára, ideértve az igénylő kisebbségi önkormányzatokat, de a jegyzőket is, kevesebb kérdést fog felvetni.

A kisebbségpolitikáért felelős miniszter álláspontja szerint tehát elegendő az általános szabályok alkalmazása, nem szükséges a kedvezőtlenebb helyzetben lévő települési és területi kisebbségi önkormányzatok költségvetési gazdálkodását speciális szabályokkal védeni. Nem ért tehát egyet azzal, hogy törekedni kell a kisebbségi önkormányzatok függőségének csökkentésére, a sok esetben szubjektív költségvetési eljárások kiküszöbölésére.

A miniszter álláspontjával annyiban értünk egyet, hogy mi sem vitatjuk a koherencia szükségességét. A gyakorlati oldalról azonban azt kell szem előtt tartani, hogy a helyi kisebbségi önkormányzatok gazdálkodásának végrehajtó szerve a polgármesteri hivatal. Gyakori, hogy a kisebbségi önkormányzatok azért nem tudják a pénzmaradványt jogszerűen átvinni a következő évre, mert ehhez nem kapják meg a szükséges szakmai segítséget a jegyzőtől, illetve kijelölt munkatársától.

A probléma éppen az, hogy az általános szabályok nem tükrözik a kisebbségi önkormányzatok függő, kiszolgáltatott helyzetét, azt, hogy költségvetésük a legtöbb esetben töredéke az adott helyi önkormányzaténak. Ennek ellenére ugyan-

olyan szigorú szabályok alkalmazandók a néhány százezer, esetleg néhány milliós nagyságrendű költségvetésből gazdálkodó helyi kisebbségi önkormányzattal szemben, mint a több százmillióval gazdálkodó helyi önkormányzatok esetében. A függő helyzetből adódó speciális körülményeket a jogszabály nem kezeli.

A kormányzati álláspont gyakorlati érvényesítése hátrányosan érinti a kisebbségi önkormányzatokat. Eddig lehetőségük volt arra, hogy a csekély mértékű éves költségvetési támogatásból nagyobb volumenű feladatvállalásaikhoz – szabályszerűen vagy sem – „előtakarékoskodjanak”. A következő évre átvitt „megtakarítással” egészítsék ki éves költségvetésüket, és így tudjanak jelentősebb feladatokat felvállalni, megvalósítani. Ezt a központi költségvetési támogatásokkal való elszámolás szabályai kizárták ugyan, de a gyakorlatban mindeddig működött.

Jelenleg nincs jól bejáratott pályázati rendszer, amellyel a kisebbségi önkormányzatok az állami támogatást kiegészíthetnék. Amikor tehát arról beszélünk, hogy a kisebbségi önkormányzat a fel nem használt támogatásról haladéktalanul köteles lemondani, és a támogatást a központi költségvetés javára visszafizetni, lényegében egyfajta forráscsökkenésről beszélünk. Különösen azokat a kisebbségi önkormányzatokat sújtja e szabály alkalmazása, amelyek azért nem tudták az adott költségvetési évben felhasználni a központi támogatás összegét, mert azt a helyi önkormányzat nem vagy csak késve utalta tovább számukra. Mindebből tehát a kisebbségek számára az következik, hogy a kisebbségi közösséget szolgáló feladataik finanszírozásának lehetősége csökken, pénzügyi mozgásterük tovább szűkül.

2.5.3.

A költségvetési egyeztetés hiánya

Már a múlt évi beszámolóban is felhívtuk az Országgyűlés figyelmét arra a többéves gyakorlatra, mely szerint az országos kisebbségi önkormányzatokat a központi költségvetési egyeztetés folyamatába érdemben nem vonták be.

2007-ben azt kezdeményeztük, hogy a pénzügyminiszter gondoskodjon az Áht. olyan módosításának előkészítéséről és benyújtásáról, amelynek értelmében az országos kisebbségi önkormányzatok – a Nektv. 38. § (1) bekezdésében foglaltakkal összhangban – jogilag szabályozott eljárási rendben véleményezhessék a Magyar Köztársaság költségvetéséről szóló törvényjavaslatnak az általuk képviselt kisebbséget érintő részét.

A pénzügyminiszter kezdeményezésre adott válaszában arról adott tájékoztatást, hogy az Áht. nem tartalmaz olyan előírást, mely a Pénzügyminisztérium számára jogot biztosítana, vagy rá kötelezettséget róna a költségvetési törvényjavaslat előkészítése során a formálódó előirányzatoknak az érintettekkel való

egyeztetésére. Az Áht. módosítására vonatkozó javaslattal kapcsolatban úgy foglalt állást, hogy „A Nektv.-ben biztosított jog gyakorlásának szervezési hiányosságait nem lenne szerencsés újabb szabályozással pótolni: a jognak, a MEH feladatainak és határidőinek az Áht.-ben való megismétlése a problémára nem jelent megoldást, ezért azt nem tartom szükségesnek.” Levelében azonban arra is kitért, hogy az országos kisebbségi önkormányzatok véleménynyilvánítási joga gyakorlásának feltételeit a „MEH kijelölt szervezeti egységén keresztül” kell megteremteni, melyhez a szükséges eljárásrendet saját hatáskörben kell kialakítani.

A pénzügyminiszter álláspontja ellenére ez az egyeztetés – jogsértő módon – a 2008. évi költségvetési törvény megalkotása során sem történt meg. Ennek szükségességét folyamatosan jelezték az országos önkormányzatok elnökei.

A Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszternek külön is jeleztük, hogy a 2008. évi költségvetés tervezésének időszakában az országos kisebbségi önkormányzatok nem véleményezhették a költségvetéséről szóló törvényjavaslatnak az egyes kisebbségekre vonatkozó részét. Az elmaradt költségvetési egyeztetések miatt pedig nem voltak képesek érvényesíteni a feladatellátással összefüggő érdekeiket, annak ellenére, hogy ez törvényben biztosított joguk. A Miniszterelnöki Hivatal csak a törvényjavaslat Országgyűlésnek történő benyújtását követően hívta össze az országos kisebbségi önkormányzatok elnökeit és csupán tájékoztatást adott a költségvetés kisebbségeket érintő következő évi alakulásáról.

Ez az eljárás formálisan megfelel az Áht. 43/A. §-ában foglalt szabálynak, amely úgy rendelkezik, hogy a Kormány az Országgyűléssel egyidejűleg tájékoztatja az országos kisebbségi önkormányzatokat a rájuk vonatkozó pénzügyi szabályozás előzetes elgondolásairól, ám nem elegendő az országos kisebbségi önkormányzatok – a Nektv.-ben rögzített – jogai érvényesülésének biztosításához.

A Nektv. 38. § (1) bekezdés a) pontjában kimondja, hogy az országos kisebbségi önkormányzat véleményt nyilvánít – a helyi önkormányzat rendelete kivételével – az általa képviselt kisebbségeket e minőségében érintő jogszabályok tervezetéről. Ez a központi költségvetés tekintetében érdemi egyeztetést jelent.

Miután 2008 szeptemberéig a pénzügyminiszter által kifejtett érvelés ellenére sem kezdeményeztek érdemi egyeztetést a 13 országos kisebbségi önkormányzattal, arra kértük a Miniszterelnöki Hivatal vezető minisztert, hogy tegye meg a szükséges intézkedéseket az országos kisebbségi önkormányzatok véleményezési jogának késedelem nélküli biztosítása érdekében. Javasoltuk továbbá, hogy a szükséges eszközökkel oldja fel az e kérdés kapcsán kialakult – jogi, szervezési stb. – ellentmondásokat, tegye egyértelművé az országos kisebbségi önkormányzatoknak a költségvetési törvényjavaslat véleményezését szabályozó jogi normát.

A miniszter válaszlevelében kifejtette: „a költségvetési tervezés is a vonatkozó jogszabályi előírások keretei között zajlott és zajlik, az országos kisebbségi önkormányzatok javaslatot tehetnek a költségvetés kisebbségi vonatkozású részeire, és ezen javaslatok feldolgozása, továbbítása a kialakult szervezeti rendben megtörtént”. A Pénzügyminisztériummal egyetértésben nem látta szükségesnek a törvénymódosítást, ugyanakkor az államháztartás működési rendjéről szóló kormányrendelet módosítását kezdeményezte az egyeztetések rendjének pontosítása érdekében. Megítélése szerint „a kormány-kisebbségek közötti rendszeres konzultációs mechanizmus keretében áttekintésre kerültek az országos kisebbségi önkormányzatok felvetései, még akkor is, ha azok nem mindenben egyeztek egymással, vagy éppen a kormányzati álláspontokkal. Ilyen módon valamennyi felvetés – különböző keretek között – megválaszolásra került”.

A miniszter intézkedését nem tartottuk elégségesnek a probléma jövőbeli megelőzéséhez. 2008. november 28-án kelt jogalkotási javaslatunkban leszögeztük, hogy az országos kisebbségi önkormányzatok számára biztosítani kell a költségvetési törvény véleményezésének lehetőségét. Nem elfogadható az a nézet, mely szerint a kisebbségi közösségek pusztán a finanszírozási munkacsoportban fejthetik ki véleményüket a költségvetési támogatásukat érintő egyes kérdésekben. Ezzel ugyanis csorbulnak azoknak a kisebbségeknek a kisebbségi közösségi jogai, amelyek nem képviseltetik magukat a finanszírozási munkacsoportban. Szorgalmaztuk ezért a véleményezési eljárás intézményesítését.

A jogalkotási javaslatban megállapítottuk, hogy a kisebbségi alapjogokkal kapcsolatos visszásság mindaddig fennáll, ameddig a finanszírozási szabályok egyértelművé tétele meg nem történik. Azzal a jogalkotási javaslattal fordultunk a Miniszterelnöki Hivatalt vezető miniszterhez, hogy az érintett jogszabályok módosításával jogi normák útján

- tegye egyértelművé, világossá, egységes szemléletűvé a kisebbségi önkormányzatok és szerveik költségvetésére, gazdálkodására vonatkozó szabályokat, különösen figyelemmel a maradványelszámolás szabályaira, és eljárási rendjére;
- építse ki az országos kisebbségi önkormányzatok véleményezési joga gyakorlásának garanciáját a kisebbségeket érintő költségvetési kérdések programozott, kiszámítható érdemi egyeztetésének biztosítása érdekében.

A jogalkotási javaslatot tájékoztatásul megküldtük a pénzügyminiszternek, valamint az Állami Számvevőszék elnökének is.

A Miniszterelnöki Hivatalt vezető miniszter a jogalkotási javaslattal összefüggésben következő álláspontot alakította ki: „A javaslattal egyetértve hivatkozom arra, hogy a Kisebbség- és Nemzetpolitikai Szakállamtitkárság munkacsoportjai mind a finanszírozási és támogatási munkacsoport, mind pedig a közjogi munkacsoport feladatát képezi a kisebbségi joganyag és ezen belül a pénzügyi-gazdálkodási kérdések áttekintése,

különös tekintettel arra, hogy a Magyar Országgyűlés 2008. december 15-én új törvényt fogadott el a költségvetési szervek jogállásáról és gazdálkodásáról.”

A jogalkotási javaslat egészével kapcsolatos álláspontja pedig a következő volt: „A kisebbségi önkormányzatok gazdálkodására vonatkozó szabályok komplex módon történő áttekintése és a szükséges jogszabály-módosítások előkészítése – a Nektv. rendelkezéseire is kiterjedően – megkezdődött (...) A kisebbségi joganyag kódex-szerűsége nem vitásan optimális lenne a jogalkalmazás számára, a módosítások előkészítése során ezért törekszünk az utaló szabályok minimálisra csökkentésére. Az országos kisebbségi önkormányzatok Nek. tv. 38. § (1) bekezdés a) pontja szerinti véleményezési jogának maradéktalan érvényesülését rendkívül fontosnak itéljük, a közigazgatási egyeztetések keretében figyelemmel kísérjük, az esetleges mulasztásra az érintett tárca figyelmét felhívjuk. A költségvetési tervezést illetően pozitív változás várható – Országgyűlési Biztos úr által is említett Ámr. módosítás révén.”

Az álláspontok tehát közeledtek a tekintetben, hogy az egyeztetések rendjének Ámr.-ben történő szabályozása szükséges. Az Ámr. módosítását azonban olyan szűk határidővel bocsátották a rendelkezésünkre, hogy azt kisebbségi szempontból képtelenség lett volna érdemben véleményezni. Nincs tudomásunk arról, hogy az országos kisebbségi önkormányzatok megkapták volna, és kellő időt biztosítottak volna számukra ahhoz, hogy véleményüket kialakíthassák.

Az Ámr. legutóbbi, 2008. december 20-i módosításának tanulmányozása során arra a következtetésre kellett jutnunk, hogy a 2009. január 1-én hatályba lépő új szabályok sem jelentenek lényeges előrelépést az országos kisebbségi önkormányzatok véleményezési jogának biztosítása terén. A módosítás tartalmaz ugyan részletszabályokat az országos kisebbségi önkormányzatok költségvetésének összeállítása tekintetében, de továbbra sincsenek meg a feltételei annak, hogy az országos kisebbségi önkormányzatok jogilag szabályozott eljárási rendben véleményezhessék a Magyar Köztársaság költségvetéséről szóló törvényjavaslatnak az általuk képviselt kisebbséget érintő részét. A módosítás nem nevesítette az egyeztetések rendjét, tehát a Miniszterelnöki Hivatalt vezető miniszter jogalkotási javaslatra adott válaszában jelzett „pozitív változás” nem következett be. Változatlanul hiányoznak tehát a jogi garanciái az országos kisebbségi önkormányzatok a Nektv. 38. § (1) bekezdés a) pontja szerinti véleményezési jog érvényesülésének.

2.6.

A kisebbségi önkormányzatok törvényességi ellenőrzése

Az Alkotmány a Kormány feladataként határozza meg a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzésének biztosítását.²⁶

A törvényességi ellenőrzés annak vizsgálatát jelenti, hogy a helyi önkormányzat szervezete, működése, döntéshozatali eljárása, valamint döntései (rendeletek, határozatok) megfelelnek-e a jogszabályoknak. E jogkör gyakorlója csak utólagosan léphet fel a jogszerűség visszaállítása érdekében. A törvénysértést tehát nem tudja megakadályozni, legfeljebb előzetes jelzéssel élhet annak megelőzése érdekében. A törvényességi felhívás elutasítása esetén az önkormányzati határozat bírósági felülvizsgálatának van helye, az önkormányzati rendelet pedig az Alkotmánybíróság előtt támadható meg.

A jogalkotó a helyi önkormányzatokra vonatkozó rendelkezéseket alapul véve határozta meg a kisebbségi önkormányzatok törvényességi ellenőrzésének szabályait, és ezeket az előírásokat egységesen az Ötv.-be építette be. A törvényességi kontroll több mint tíz éven át nem terjedt ki az országos kisebbségi önkormányzatok működésére. Ezt a mulasztást a kisebbségi joganyag 2005. évi átfogó módosítása orvosolta, amelynek eredményeként a Nektv. kiegészült a helyi kisebbségi önkormányzatok és az országos kisebbségi önkormányzatok törvényességi ellenőrzésének szabályaival.

1995. január 1. és 2008. december 31. között a közigazgatási hivatalok látták el a helyi önkormányzatok és a helyi kisebbségi önkormányzatok törvényességi ellenőrzését.

A kormányzati szervezetátalakítással összefüggő törvénymódosításokról szóló 2006. évi CIX. törvény az Ötv. és a Nektv. a közigazgatási hivatalokra vonatkozó rendelkezéseit úgy módosította, hogy elhagyta a „fővárosi, megyei” megnevezést. Ezt követően a Kormány elfogadta a közigazgatási hivatalokról szóló 297/2006. (XII. 23.) Korm. rendeletet, és ezzel regionális szintűvé alakította át a közigazgatási hivatalokat. Az Alkotmánybíróság 90/2007. (XI. 14.) AB határozatában megállapította, hogy az Ötv. 98. § (1) bekezdésének első mondata, valamint a kormányrendelet alkotmányellenes, ezért azokat 2008. június 30-i hatállyal megsemmisítette.²⁷ A Kormány ezt követően az Ötv. módosítása nélkül a meg-

²⁶ Alkotmány 35. § (1) bekezdés *d*) pontja.

²⁷ A határozat indokolása szerint a törvényességi ellenőrzés az önkormányzati alapjogok szabad gyakorlása korlátozásának lehetőségét is magában rejt. A törvényességi ellenőrzés gyakorlására jogosult szerv hatáskörét ezért 2/3-os törvény kell hogy szabályozza. Az Ötv. politikai konszenzussal elfogadott szabályozási koncepciójának lényegi elemét érintette az a törvénymódosítás, amely a „fővárosi, megyei” jelző hatályon kívül helyezésével lehetőséget adott a közigazgatási hivatalok államszervezetben elfoglalt helyének megváltoztatására.

semmisített kormányrendelettel megegyező tartalommal, lényeges változtatások nélkül elfogadta a közigazgatási hivatalokról szóló 177/2008. (VII. 1.) Korm. rendeletet, mely jogszabály 2008. július 1-jén lépett hatályba. Az Alkotmánybíróság 131/2008. (XI. 3.) határozatával ezt a jogszabályt is alkotmányellenessé nyilvánította és megsemmisítette. Megállapította továbbá, hogy az Alkotmány 44/C. §-át sértő alkotmányellenes helyzet jött létre miután az Országgyűlés az Ötv.-ben nem szabályozta a helyi önkormányzatok felett törvényességi ellenőrzést gyakorló közigazgatási hivatalok jogállását. A Kormány e döntést követően megalkotta 318/2008. (XII. 23.) Korm. rendeletet, amely létrehozta a regionális államigazgatási hivatalokat Ezek a szervek a regionális közigazgatási hivatal általános jogutódjának minősülnek, azonban nem tartozik hatáskörükbe a helyi önkormányzatok és a kisebbségi önkormányzatok törvényességi ellenőrzése.

A törvényességi ellenőrzés hiánya jelentősen megnehezíti a kisebbségi önkormányzatok működését. Abban az esetben, ha eddig vita merült fel a helyi kisebbségi önkormányzat testületi működésének nem megfelelő biztosítása miatt, lehetőség volt a közigazgatási hivatal soron kívüli intézkedését kérni. Ennek az eljárásnak az eredményéről legkésőbb 30 napon belül tájékoztatni kellett a kisebbségi önkormányzatot.²⁸

Az egyik tiszántúli településen kezdeményezéssel éltünk amiatt, hogy a helyi önkormányzat nem biztosított a testületi munkavégzésére alkalmas helyiséget a kisebbségi önkormányzat számára. A képviselő-testület továbbra sem tett eleget törvényi kötelezettségének. Ezt követően a közigazgatási hivatal törvényességi jelzéssel élt, amelyben arra hívta fel a képviselő-testületet: olyan helyiséget kell biztosítani, amely alkalmas a fogadóórák megtartásra, a testületi ülések, valamint a közmeghallgatás lebonyolítására. A képviselő-testület továbbra sem orvosolta a mulasztást, ám a közigazgatási hivatal törvényességi ellenőrzési jogkörének megszűnése miatt már nem tud fellépni a kisebbségi önkormányzat jogainak érvényesülése érdekében.

Problémát jelent az is, hogy a helyi kisebbségi önkormányzatok nem rendelkeznek önálló hivattal. A jegyzők elviekben kötelesek a jogszabályi rendelkezések ismertetésével és értelmezésével segíteni a kisebbségi önkormányzatok testületének és a képviselőknek a munkáját, ám sok településen ez az együttműködés nem megfelelő. Az ilyen helyzetekre talált megoldást a jogalkotó a Nektv. 2005. évi módosításával. Előírta, hogy a közigazgatási hivatalnak a feladat- és hatáskörében eljárva a kisebbségi önkormányzat kérésére szakmai segítséget kell nyújtania. A közigazgatási hivatalok az egyedi ügyekben való tanácsadáson

²⁸ Nektv. 24/E. § (3) bekezdés és 27. § (4) bekezdés.

túlmenő feladatokat is vállaltak. Rendszeresen szerveztek képzéseket, előadásokat a kisebbségi önkormányzati képviselők számára, mely rendezvényeken hivatalunk is számos alkalommal képviseltette magát. Volt olyan közigazgatási hivatal, amely weboldalán biztosította az állásfoglalások iránti kérések benyújtásának lehetőségét, és soron kívül válaszolt ezekre a megkeresésekre. Tartani lehet attól, hogy ezeknek az iránymutatásoknak a hiányában a kisebbségi önkormányzatok egy része nem tudja majd megfelelően alkalmazni a működését szabályozó rendelkezéseket, sőt esetenként nem is fog értesülni a jogszabályi változásokról.

Nem egyértelmű az sem, hogy mi lesz azokkal a jogkörökkel, amelyet eddig kizárólagosan a közigazgatási hivatal gyakorolt. Így például a helyi önkormányzati rendeletalkotás eljárásainak megsértéséből adódó törvényellenességet eddig csak a közigazgatási hivatal kezdeményezésére vizsgálta az Alkotmánybíróság. Még a döntéshozatalban részt vevő önkormányzati képviselők sem indítványozhatták ilyen esetben az Alkotmánybíróság eljárását.²⁹

A jogi szabályozás hiányossága miatt az is kérdéses, hogy a bíróságok mit fognak tenni azokban a perekben, amelyeket a közigazgatási hivatalok indítottak a törvényességi felhívásuk elutasítása miatt. Abban az esetben, ha a bíróságok úgy ítélik meg, hogy a regionális államigazgatási hivatalok e tekintetben nem jogutódai a közigazgatási hivataloknak, úgy felperes hiányában meg fogják szüntetni ezeket az eljárásokat.

Jelenleg tehát az Ötv. és a Nektv. egyértelmű rendelkezése ellenére nincs olyan közigazgatási szerv, amely ellátná a helyi önkormányzatok és a kisebbségi önkormányzatok törvényességi ellenőrzését. A törvényes működést és aktus-felülvizsgálatot törvényességi szempontból ellátó szervek (ügyészség, bíróság, Állami Számvevőszék, az ombudsman) nem képesek pótolni ezt a hiányt, mert nem rendszeresen, folyamatosan és hivatalból látják el ezt a tevékenységet, hanem esetileg, túlnyomórészt bejelentések és panaszok kapcsán.

Joggal tartunk attól, hogy a kisebbségi önkormányzatok hozzánk fognak fordulni minden megoldásra váró jogalkalmazási és jogértelmezési kérdéssel, ideértve a helyi önkormányzatokkal való együttműködés nehézségeit, illetőleg a testületi működés gondjait. Nyilvánvaló, hogy a megszüntetett húsz közigazgatási hivatal, illetve kirendeltség helyett nem tudjuk átvállalni a törvényességi ellenőrzés feladatait. Előre látható az is, hogy a visszásság megállapításán túl eszköztelenek leszünk, hiszen – ha a helyi önkormányzat elutasítja a kezdeményezésünket – nem fordulhatunk bírósághoz, illetve nincs olyan szerv, amely számára ajánlást tehetnénk a törvénysértés orvoslására, beleértve a keresetindítást is.

²⁹ Az Alkotmánybíróság ezt az értelmezést elsőként a 30/1999. (X. 13.) AB határozatban fejtette ki.

Súlyos kisebbségi jogi visszásságként értékeljük tehát, hogy 2008-ban megszűnt a helyi önkormányzatok és a kisebbségi önkormányzatok törvényességi ellenőrzése. Az alapjogot érintő szabályozás hiánya olyan mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség, amelyet az Országgyűlésnek mielőbb meg kellene szüntetnie a Nektv.-ben és az Ötv.-ben szereplő törvényességi ellenőrzés feladatainak és felelősének kijelölésével.

3.

A II. Kisebbségi Kerekasztal tevékenysége

A II. Kisebbségi Kerekasztal létrehozásának az volt a célja, hogy rendszeressé váljon a konzultáció az országos kisebbségi önkormányzati elnökök és hivatalunk között a jogszabály-módosítást igénylő kérdésekben, illetve egyéb aktuális ügyekben. E fórum lehetőséget biztosít az eltérő vélemények ütköztetésére és az egységes kisebbségi álláspont kialakítására.

Az országos kisebbségi önkormányzatok egyik fontos jogosultsága, hogy véleményt nyilváníthatnak az általuk képviselt kisebbségeket e minőségében érintő jogszabályok tervezetéről. Ez az egyeztetési forma azonban nem tűnik kielégítőnek, gyakori, hogy az országos kisebbségi önkormányzatok csak szűk, néhány napos válaszadási határidővel kapják meg az előterjesztéseket. 2008-ban több esetben azt is tapasztaltuk, hogy kihagyták őket a jogszabályok véleményeztetési eljárásából, illetve csak külön felhívásunkra küldtek meg részükre kisebbségi jogi szempontból fontos tervezeteket.

A Kerekasztal megalakítása azért is fontos, mert az itt kialakított közös álláspontot – ideális esetben – kevésbé hagyhatják figyelmen kívül a döntéshozók, mint az egyes kisebbségi közösségek véleményét.

Az országos kisebbségi önkormányzatok 2008 tavaszán mindössze egy rövid tájékoztatást kaptak arról, hogy a Magyar Televízió a XXIX. Nyári Olimpiai Játékok idején a kisebbségi műsorok sugárzásának felfüggesztését tervezi.

A II. Kisebbségi Kerekasztal ülésén az országos kisebbségi önkormányzatok elsősorban az érdemi egyeztetést hiányolták. Azt természetesen tudomásul vették, hogy az olimpia miatt át kell alakítani a műsorrendet, és ez szükségszerűen érinti a kisebbségi magazinokat is. Egyöntetűen elutasították azonban, hogy ebben a több mint kéthetes időszakban a kisebbségi műsorok elmaradjanak. Ezt azért is sérelmezték, mert a kisebbségi magazinok – a kora délutáni adásidő miatt – az év nagy részében csak egy szűk nézőkörhöz jutnak el. Ezzel szemben augusztus hónapban a nyári szabadságolások idején azok is láthatják a kisebbségi műsorokat,

akiknek erre év közben nincs lehetőségük. A Kerekasztal álláspontját képviselve kezdeményezéssel fordultunk a Magyar Televízió alelnökéhez, amelyben felhívtuk a figyelmet arra, hogy a közszolgálati műsorszolgáltató köteles gondoskodni a kisebbségi műsorok sugárzásáról, valamint soron kívüli egyeztetést javasoltunk az országos kisebbségi önkormányzati elnökökkel. E tárgyalást követően a Magyar Televízió egy kompromisszumos megoldást valósított meg. Az olimpia idején elmaradt magazinokat a nyári hónapokban a kisebbségi szerkesztőségek által vásárolt produkciókkal kompenzálta, melyek beszerzéséhez a műsorgyártás szokásos költségvetését biztosította.

A beszámoló évében módosult a Kisebbségekért Díj szabályozása, ám ezt előzetesen nem egyeztették az országos kisebbségi önkormányzatokkal.

A Kerekasztal ülésén az országos kisebbségi önkormányzati elnökök tiltakoztak amiatt, hogy az új szabályozás szerint a díj átadására a Hazai Kisebbségekért Tagozat esetében december 18-án, a Kisebbségek Napján, a Külhoni Magyarágért Tagozat esetén pedig augusztus 20-án kerül sor. Megítélésük szerint tartani lehet attól, hogy ez a magyarországi kisebbségi személyek és szervezetek részére adományozott díj „leértékelődését” vonhatja maga után, miután a decemberi átadás – legalábbis a közvélekedés szerint – nem azonos súlyú, presztízsű az állami ünnepen történő elismeréssel. Az országos kisebbségi önkormányzatok kifogásolták továbbá, hogy míg a legnagyobb, legbefolyásosabb külhoni magyar szervezetek javaslatot tehetnek a díjazottak személyére, a szabályozás nem biztosítja ugyanezt a jogot az országos kisebbségi önkormányzatok számára. A Kerekasztal álláspontjáról tájékoztattuk a Miniszterelnöki Hivatalt vezető minisztert, aki azonban nem osztotta ezeket az aggályokat. Véleménye szerint a jogszabály-módosítás kizárólag a határon túli magyarságot érintette, ezért nem volt szükséges egyeztetni a hazai kisebbségi közösségekkel. Biztosított arról is, hogy a díjadományozási eljárásban az országos kisebbségi önkormányzatok továbbra is lehetőséget fognak kapni véleményük kifejtésére. E válasszal annak ellenére sem értünk egyet, hogy a gyakorlatban valóban bárki tehet indokolással ellátott javaslatot a hazai díjazottak személyére. Megítélésünk szerint egy olyan szimbolikus jelentőségű kérdésben, mint a kisebbségekért végzett tevékenység elismerésének szabályozása, feltétlenül egyeztetni kellett volna az országos kisebbségi önkormányzatokkal. Garanciális szempontból fontosnak tartjuk azt is, hogy a jelöltállítás ne pusztán „szokásjogi” alapon történjen, hanem azt jogszabályban is rögzítsék.

A beszámoló évében is folytattuk az egyeztetéseket a Kerekasztal ülésein a Nektv., valamint a választójogi szabályozás módosításáról. 2008. szeptember 5-én a Kerekasztal nyílt levélben arra hívta fel a Kormányt, hogy alakítsa

ki álláspontját a nemzeti és etnikai kisebbségeket megillető, az országgyűlési képviselő-választáson biztosítandó kedvezményekről. Ahhoz ugyanis, hogy a kisebbségi jelöltek indulhassanak az országgyűlési képviselők következő, 2010-ben esedékes általános választásán, a törvényjavaslatot legkésőbb a 2009. évi parlamenti tavaszi ülészakon napirendre kell tűzni. Az érdemi politikai egyeztetés azonban még el sem kezdődött. A Kerekasztal ezért arra kérte a Kormányt, hogy az országos kisebbségi önkormányzatok és hivatalunk által kidolgozott koncepció figyelembevételével kezdje meg a kisebbségek országgyűlési képviseletéről szóló törvényjavaslat kidolgozását és egyeztetését a politikai döntéshozókkal. Erre a felhívásra a beszámoló zárásáig nem kaptunk írásbeli választ.³⁰

A Kerekasztal tevékenységével kapcsolatban azonban sikeres együttműködésről is számot adhatunk.

A Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács tagjai közé a nemzeti és etnikai kisebbségi közösségek két főt delegálhatnak. Az Országgyűlés elnökének javaslatára az országos kisebbségi önkormányzatok a Kerekasztal ülésén fogalmazták meg személyi javaslatukat. E döntésnek megfelelően a Tanácsban a bolgár és a horvát országos önkormányzati elnökök képviselhetik a kisebbségi közösségeket.

A Kerekasztal működése tehát összességében eredményes volt 2008-ban is. Fontos lenne azonban, hogy az alapvető kisebbségi jogi kérdések egyeztetésébe – akár e fórum kereteinek kiterjesztésével – a jövőben a politikai döntéshozók is bekapcsolódjanak.

4.

A kisebbségi oktatás időszerű kérdései

4.1.

Az oktatási intézmények fenntartói jogát érintő ügyek

A kisebbségi közoktatási jogok speciális szabályait tartalmazó kisebbségi törvény és az általános szabályokat kibontó közoktatásról szóló törvény egyaránt immár 15 éve van hatályban. E jogszabályok többszöri módosítása, és a kisebbségi oktatási és kulturális jogok számtalan minisztériumi, közigazgatási hivatali, ombudsmani, bírói értelmezése után is évről évre találkozunk ismétlődő jogalkalmazási nehézségekkel.

³⁰ A nyílt levél a beszámolóhoz csatolt CD lemezen, valamint a weboldalunkon (www.kisebbségiombudsman.hu) olvasható.

Minden, a kisebbségi közösségek kulturális autonómiáját érintő döntés természetes módon részese a pluralizálódó kisebbségi politikának. A települési kisebbségi önkormányzatok ugyanakkor bonyolult viszonyban vannak azokkal a helyi önkormányzatokkal, amelyek a „nagypolitikai” szintér megosztottságát mutatják, érdekviszonyait tükrözik. Mindezek miatt, ritka kivételtől eltekintve bizton állítható, szinte elképzelhetetlen konfliktus nélkül a kisebbségi önkormányzatokat megillető véleményezési és egyetértési jogoknak a helyi és megyei önkormányzatok intézményfenntartói jogaival való találkozása.

Mindkét fél irányába azt hangsúlyozzuk, hogy a kisebbségi önkormányzatnak biztosított egyetértési jog sem egyszerűen a helyi önkormányzat jóváhagyási kötelezettségeként értelmezendő, a helyi önkormányzat döntési joga pedig nem üresítheti formálissá a kisebbségi önkormányzatok véleményezési-egyetértési jogait. Az együttműködés, egymás érdekeinek kölcsönös tiszteletben tartása adott esetben egyáltalán nem a jogszabályok betűjének formális betartása miatt fontos, hanem, mert ez a magatartás vezethet egyedül az általános értelemben vett helyi közjó megvalósítására, hiszen: annak elválaszthatatlan része a helyi kisebbségi közjó is. A helyi közügyek és a helyi kisebbségi közügyek intézése között csak eljárási vonatkozásban van különbség: a helyi önkormányzatnak a véleményezési és az egyetértési jogok érvényesítése útján biztosítania kell a települési kisebbségi önkormányzat érdemi részvételét a helyi kisebbségi ügyekben való döntésben. Valódi együttműködés, igazi partnerség, a közös célt szem előtt tartó bölcs párbeszéd nélkül mindez elképzelhetetlen.

Míg az érdekelt felek irányába (a formális jogi megközelítéssel szemben) a közérdek józan belátását emeljük ki, addig az Országgyűlés figyelmét arra szeretnénk felhívni, hogy a jogbiztonság érdekében szükséges a szabályozás pontosítása. Ezáltal a joggal való visszaélés esélye is csökkenne.

A jogbiztonsághoz fűződő érdek alapján ugyanis elsősorban a jogalkotótól várható el az, hogy a jog egésze, egyes részterületei és egyes szabályai is világosak, egyértelműek, hatásukat tekintve kiszámíthatóak és a norma címzettjei számára előre láthatóak legyenek.³¹ A jogbiztonság e szempontjainak megsértése egyben az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiság sérelmét is jelenti.

Álláspontunk szerint nem tekinthető egyértelműnek egy olyan jogi norma, amelynek tartalmát a jogalkalmazók ellentétesen ítélik meg.

A következő jogeset ismertetésével arra kívánjuk felhívni a figyelmet, hogy egy, a jogalkotó által előre nem látható élethelyzetre a hatályos szabályozás nem ad megfelelő, azaz egyértelmű választ. Holott a kérdés egyszerű: van-e egyetértési joga a települési kisebbségi önkormányzatnak az országos önkormányzat szá-

³¹ 11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77., 84.

mára biztosított intézményfenntartói jogok helyi önkormányzattól való átvétele esetére? Másként megfogalmazva, a helyi kisebbségi közügyekre és a Nektv. 28. §-ára hivatkozással megakadályozhatja-e a települési kisebbségi önkormányzat a saját országos testületét abban, hogy a Nektv. 47. § (4) bekezdésében, illetve a 49/A. § (1) bekezdésében megfogalmazott – különös, speciális eljárással szabályozott, kötelező átadással járó – intézményátvételi jogaival éljen?

A Magyarországi Románok Kulturális Szövetsége – a nyílt levelüket aláíró sok más közéleti személy nevében is – ahhoz kérte a segítségünket, hogy „*a gyulai román iskolacentrum jövőbeni működése kiegyensúlyozott, zavarmentes legyen*”. Közös álláspontjuk szerint a hazai román nemzetiségi közösség legfontosabb nevelési-oktatási intézményének a működését a Magyarországi Románok Országos Önkormányzata intézményfenntartói jog átvételére irányuló határozata veszélyezteti. Ennek alátámasztásául, minden egyéb, a korábban elért színvonal esetleges csökkenését taglaló érv mellett, de azokat megelőzően azt hozzák fel, hogy „*az országos román önkormányzat döntéshozó testülete számos tagja nem tartozik a hazai román kisebbséghez, nem beszéli a román nyelvet, nem ismeri a kulturális hagyományainkat [...] gyenge legitimitással*” rendelkezik.

A konkrét ügy a kisebbségi választójogi rendszerrel összefüggésben az identitásvállalás szabadságával való visszaélés és az elektori rendszer aránytalanságainak problémáját veti fel. Emellett – kevésbé nyilvánvaló módon – az intézményátadás-átvétel szabályozásának hiányosságaira és ellentmondásaira is utal.

Az országos önkormányzat nemcsak véleményt nyilvánít a települési, illetőleg a területi kisebbségi önkormányzat által történő intézményfenntartói jogának átvétele esetén,³² hanem egyes – a nem oktatási és kulturális intézmények fenntartói jogával kapcsolatos – feladat- és hatáskörök átadása-átvételekor az átadó és az átvevő önkormányzatok mellett a megállapodás (harmadik) alanya is.³³ Ugyanakkor, bár a jogalkotó a települési és az országos önkormányzat viszonyát

³² Nektv. 37. § (3) Az országos önkormányzat véleményt nyilvánít a települési, illetőleg a területi kisebbségi önkormányzat által történő intézmény átvétele esetén.

³³ Nektv. 30/B. § (1) A helyi önkormányzat képviselő-testülete az átruházható feladat- és hatáskörét a települési kisebbségi önkormányzat testületére annak kezdeményezésére – a 47. és 49. §-ban foglalt eljárás kivételével – a (3) bekezdésben meghatározott megállapodás alapján átruházhatja. A hatósági, valamint a közüzemi szolgáltatásokkal összefüggő feladat- és hatáskörök nem ruházhatók át.

(2) A települési kisebbségi önkormányzatok testületei a saját kezdeményezésükre történt megállapodás alapján a feladat- és hatáskörüket – a (3) bekezdésben meghatározott jogszabályi feltételek fennállása esetén – az általuk képviselt kisebbséggel azonos, más kisebbségi önkormányzatra kölcsönösen átruházhatják. Az átruházás nem terjedhet ki a helyi önkormányzat által átruházott feladat- és hatáskörre.

(3) Az (1) és (2) bekezdés alapján – ha e törvény másképpen nem rendelkezik – az átadó és az átvevő önkormányzat, valamint az érintett országos kisebbségi önkormányzat háromoldalú megállapodást köt.

mellérendelteként szabályozta,³⁴ a települési kisebbségi önkormányzatoknak, a mi jogértelmezésünk szerint,³⁵ akkor sincs formálisan „beeszlása” az országos kisebbségi önkormányzat és a helyi önkormányzat intézmény átvételére-átadására irányuló megállapodásába, ha az átadni kért intézmény működése jelentős részben helyi kisebbségi közügynek minősül(ne).

A beadványozótól kapott tájékoztatás szerint a panaszolt helyzet pontosan ilyen: a Nicolae Bălcescu Általános Iskola, Gimnázium és Kollégium tanulói javarészt (min. 60%-ban) a gyulai román közösséghez tartoznak.

A jogalkotó nem számolt azzal az eshetőséggel sem, hogy a kisebbségi közösségek is jelentős mértékben pluralizálódtak. A törvény által is feltételezett általános kisebbségi érdekazonosságot a „pártállás” megbonthatja. Adott esetben ez azzal is járhat – különösen, ha a különböző kisebbségi érdekcsoportok választói bázisa földrajzilag is elkülönül –, hogy a települési és az országos kisebbségi önkormányzat érdekei nem feltétlenül esnek egybe, miközben a kisebbségi törvény az országos önkormányzatok számára szűk körben – a 47. § (4) bekezdésében, illetve a 49/A. § (1) bekezdésében – „erőpozíciót” biztosít.

A Nektv. 47. § (4) bekezdése alapján a kisebbségi feladatot ellátó iskola, kollégium fenntartói jogát az intézményfenntartó helyi önkormányzat az országos kisebbségi önkormányzat megkeresésére – néhány formális feltétel fennállása esetén – köteles átadni. Az átadás-átvételi eljárás során a települési kisebbségi önkormányzatot még véleményezési jog sem illeti meg, holott egy helyi kisebbségi oktatási intézmény működése nyilvánvalóan érint helyi kisebbségi közérdeket.

A fenntartói jogok átadása előtt vizsgálándó feltételek:

- az intézmény térségi, illetve országos feladatot ellátó iskolának vagy kollégiumnak minősül-e, vagy – ha a nemzetiséghez tartozók országon belüli elhelyezkedése miatt nem láthat el országos vagy térségi feladatot – megfelelő körzeti feladatot ellátó intézményre vonatkozó törvényi meghatározásnak;
- alapító okirata alapján kisebbségi feladatot lát-e el;
- minden tanuló részt vesz-e a kisebbségi oktatásban;
- a fenntartó önkormányzatnak címzett megkereséshez csatolva van-e az érintett iskola, kollégium iskolaszékének, kollégiumi székének, ennek hiányában szülői szervezetének (közösségének) és az iskolai, illetve kollégiumi diákönkormányzatának a véleménye.

³⁴ Nektv. 24/D. § (2) A kisebbségi önkormányzatok között, illetőleg a kisebbségi önkormányzatok és a helyi önkormányzatok között nincs alá-fölé rendeltségi viszony.

³⁵ Tőlünk eltérően értelmezi viszont a vonatkozó jogszabályokat a gyulai román kisebbségi önkormányzat és az OKM.

A kisebbségi törvény e szakasza a helyi önkormányzat számára az intézményfenntartó jogok átadásáról szóló döntés során valójában nem biztosít mérlegelési lehetőséget. E speciális szabály nem rendelkezik ugyan eltérően „a gyermek mindenk felett álló érdekének” a közoktatási törvényben megfogalmazott szabályaitól,³⁶ így alkalmazni kell (ez tehát az ötödik feltétel) a közoktatási törvény ezen alapelvét is, de a közoktatási törvényre hivatkozó mérlegelési lehetőség mégis alapvetően látszólagos: az intézményfenntartói jogok átadása ugyanis nem járhat átszervezéssel.³⁷ Vagyis, a gyermek mindenk felett álló érdekét az intézményfenntartói jogok országos önkormányzatnak való átadása csak extrém helyzetben sértheti, csak kivételes esetben lehet rá hivatkozni. Alig-alig képzelhető el ugyanis a nevelés-oktatás színvonalának – a személyi és tárgyi feltételeknek, illetve a meglévő pedagógiai szolgáltatásoknak – a „lerontása”, továbbá az „aránytalan teher” tilalmának a megsértése anélkül, hogy intézményösszevonásra vagy széttagolásra kerülne sor.

Sőt, valójában az intézményfenntartó önkormányzatnak a gyermek mindenk felett álló érdekére hivatkozó mérlegelési lehetősége még ennél is szűkebb. Az intézményfenntartói jogok átadásának a megtagadására ugyanis (értelemszerűen) a tényleges átadás-átvétel előtt kerülhet sor, vagyis a gyermek mindenk felett álló érdekére hivatkozás valójában nem más, mint egy veszélyhelyzet értékelése. Egy esetleges veszélyhelyzettel érvelni viszont nehéz. Ha például a fenntartói jogokat átvenni akaró országos önkormányzat azt nyilatkozza, hogy sajátos-eredeti fenntartói tervei egyáltalán nincsenek, de az intézmény eddigi működési feltételeit, pedagógiai programját, nevelési szemléletét-irányvonalát változatlanul hagyja, a fenntartó önkormányzat nem utasíthatja el a kérést.

A fenntartó döntési mozgástere mellett a másik legfontosabb kérdés a fenntartóváltás során, hogy van-e az átadandó intézmény székhelye szerinti települési kisebbségi önkormányzatnak egyetértési joga a döntési eljárás során.

³⁶ Kotv. 4. § (7) A közoktatás szervezésében, irányításában, működtetésében, feladatainak végrehajtásában közreműködők döntéseik, intézkedéseik meghozatalakor a gyermek mindenk felett álló érdekét veszik figyelembe. A közoktatásban a gyermek mindenk felett álló érdeke különösen, hogy

a) az e törvényben meghatározott szolgáltatásokat megfelelő színvonalon biztosítsák részére oly módon, hogy annak igénybevétele ne jelentsen számára aránytalan terhet,

b) az e törvényben meghatározottak szerint minden segítséget megkapjon képessége, tehetsége kibontakoztatásához, személyisége fejlesztéséhez, ismeretei folyamatos korszerűsítéséhez,

c) ügyeiben méltányosan, humanusan, valamennyi tényező figyelembevételével, a többi gyermek, tanuló érdekeinek mérlegelésével, a rendelkezésre álló lehetőségek közül számára legkedvezőbbet választva döntsének.

³⁷ Nektv. 47. § (2) A kisebbségi önkormányzat – a közoktatási törvényben meghatározottak szerint – közoktatási intézményt létesíthet és tarthat fenn, illetve átveheti a más által létesített közoktatási intézmény fenntartói jogát. Az intézmény fenntartói jogának átadása nem járhat átszervezéssel. Az átadás tervezett időpontját megelőző és az átadás időpontját követő két éven belüli átszervezést – az ellenkező bizonyításig – a fenntartói jog átadásával összefüggő átszervezésnek kell tekinteni. E rendelkezés alkalmazásában átszervezés az intézmény összevonása, illetve egy intézmény több intézményre tagolása.

A jogértelmezés klasszikus szabályaira tekintettel, ahogy ezt már korábban jeleztük, véleményünk szerint: nincs.

A jogértelmezés egyik alapelve, hogy a speciális szabály lerontja az általános szabályt.³⁸ Az általános szabályt csak annyiban szabad alkalmazni, amennyiben a speciális szabály az adott élethelyzetre, jogviszonyra eltérő rendelkezést nem tartalmaz.

Általános szabályként a Nektv. 28. § (2) bekezdése ugyan egyetértési jogot biztosít minden, a kisebbséghez tartozók képzésére is kiterjedő helyi önkormányzati döntés meghozatala esetére, de miután e törvény a 47. § (4) bekezdésében meghatározott átadási-átvételi eljárásra speciális eljárási rendet állapít meg, az itt szabályozott feltételrendszer lerontja az általános szabályt.

Ezek szerint a települési kisebbségi önkormányzatnak még a helyi kisebbségi közügyek nyilvánvaló érintettsége esetén sincs véleményezési joga, tekintettel arra, hogy az országos önkormányzat intézményfenntartói jogok átvételére irányuló kérésének a fenntartó önkormányzat köteles eleget tenni.

Az Alkotmánybíróság a 713/B/2002. AB határozatban ugyan kimondta, hogy *„minden olyan települési önkormányzati döntéshez, amely akár csak egyetlen elemében érinti a kisebbséghez tartozók képzését, szükséges az érintett helyi kisebbségi önkormányzat egyetértése”*, de ez a mindenkire kötelező jogértelmezés a kisebbséghez tartozók képzésének Nektv. 28. §-ában található fogalmát önmagában (azaz nem ugyanezen jogszabály más rendelkezéseivel összevetve) és nem a kisebbségi önkormányzatok egymás közötti viszonyaival összefüggésben elemzi.

Az országos önkormányzatnak biztosított formális jogszabályi felhatalmazás érvényesítése sem járhat az érintett helyi kisebbségi közösség érdekeinek a sérelmével. Természetesen ez fordítva is igaz. A szülői szervezetet és a diákönkormányzatot megillető véleményezési jogokkal visszaélve, a helyi kisebbségi politika sem akadályozhatja meg az országos önkormányzat jogainak az érvényesítését.

Személyesen konzultáltunk a beadványozó képviselőjével, majd az országos önkormányzat elnökével, ezt követően pedig Gyulán, a fenntartó önkormányzat és a szülői szervezet bevonásával, tágabb körben próbáltunk közvetíteni, konszenzus létrejöttében közreműködni – eredménytelenül. A szemben álló felek újra és újra elmondták ugyanazon érveiket. Az egyik oldal a tárgyaló partner legitimitását vitatta, erőpolitikára, az egyeztetés, az intézményvezetés szakmai koncepciójának a hiányára hivatkozott, míg a másik fél a jogszabály betűjére és a tárgyaló partner joggal való visszaélésére mutatott rá.

Az egyik fél állítása szerint a román országos önkormányzat a megalakulása óta nem dolgozott ki és nem tárt a nyilvánosság elé nevelési és oktatási koncep-

³⁸ A jogértelmezés egyik irányadó, klasszikus, a római jogból származó szentenciája: *Lex specialis derogat legi generali*.

ciót. Nincs szakmai álláspontja a kis tanulói létszámmal rendelkező kétnyelvű és nyelvoktató iskolák helyzetének megnyugtató rendezésére. Nincs koncepciója az oktatás színvonalának és kétnyelvű jellegének erősítésére, illetve a román nyelv hatékonyabb oktatásáról. A másik oldal viszont eljuttatott hozzánk egy levelezésről szóló hosszú listát, amely szerint hónapokon át hiába próbálta beszerezni a szülői szervezet és a diákönkormányzat (az intézmény fenntartói jogainak egyik átadási-átvételi feltételeként megfogalmazott) véleményét, holott 17 oldalon jegyzőkönyvezett szóbeli tájékoztatást adott jövőbeli terveiről, majd, kérésre, írásban is érdemi információkat biztosított a véleményező fórumoknak. (Aki ezután újabb és további tájékoztatást kértek.)

Mindkét fél, a Magyarországi Románok Országos Önkormányzata, valamint a Magyarországi Románok Kulturális Szövetsége egyaránt a segítségünket kérte. Emellett a közigazgatási hivatalhoz és az Oktatási és Kulturális Minisztériumhoz is fordultak. A kapott jogértelmezések azonban csak további ütőkártyákat adtak a felek számára a vita elmélyítéséhez. Megítélésünk szerint kevés eséllyel jöhet létre megállapodás akkor, ha a kölcsönös bizalmatlansághoz a jogszabályok ellentétes értelmezési lehetősége is társul.

Az intézményfenntartói jogok átvételére irányuló szándék bejelentése óta több mint egy év telt el. Ezen időszakban több jogértelmezés született, amelyeket sorrendben egymás mellé helyezve, jól láthatóak a jogalkalmazók közötti értelmezési különbségek. Sőt, esetenként ugyanazon jogalkalmazó álláspontja is jelentős változáson esett át. Erre a legekleatásabb példa, hogy az OKM előbb azt állította, hogy az intézményt át kell adni, utóbb viszont úgy foglalt állást, ehhez be kell szerezni a helyi kisebbségi önkormányzat egyetértését. Abból kiindulva, hogy a fenntartói jog országos önkormányzat általi átvételének egyedüli korlátja a választók érdekeinek, valamint a gyermek mindenképp felett álló érdekének a figyelembevételi kötelezettsége, eljutott odáig, hogy az átadás-átvétel kérdésében a települési kisebbségi önkormányzatnak egyetértési joga van.

Véleményünk szerint, ha egy jogi norma tartalma, pl. az utalószabályok miatt, nemcsak nehezen fejthető meg, hanem ellentétes értelmezésekhez is vezethet, az a norma módosításának szükségességét is felveti.

Javasoljuk, hogy az Országgyűlés tegye egyértelművé az országos kisebbségi önkormányzatokat megillető intézményátvételi jogokat. Ennek keretében több kérdést is tisztázni szükséges:

- Többcélú intézmény fenntartói jogainak az átvétele során az országos és a térségi feladat ellátását intézményegységként kell-e vizsgálni (a törvény a kérdést nem rendezi) vagy (ahogy a körzeti feladat meghatározásánál), amennyiben a feltételeknek az egyik intézményegység megfelel, úgy a fenntartói jogok átvételét biztosítani kell az intézmény egészére. (Ezt a változatot javasoljuk.)

- Bizonytalan értelmű a körzeti feladat meghatározása is. A közoktatási törvény e fogalmat ugyan értelmezi, de a kisebbségi törvény az intézményfenntartói jog kötelező átadásának szabályai között ezt a közoktatási törvényben megfogalmazott definíció megszorító feltétellel is kiegészíti. E szerint, az országos önkormányzat kérésére át kell adni a körzeti feladatot ellátó iskola és kollégium fenntartói jogát is, *„ha a nemzetiséghez tartozók országon belüli elhelyezkedése miatt nem láthat el az iskola, kollégium országos vagy térségi feladatot”*. A jogalkotó szándéka nyilvánvalóan az volt: az egy tömbben élő hazai kisebbségek országos önkormányzatai számára kívánt fenntartói jog átvételéhez lehetőséget biztosítani, de nem szabályozta ennek vizsgálati módszerét. Nem egyértelmű tehát, hogyan, milyen ismérvek alapján állapítható meg az adott kisebbség országon belüli elhelyezkedése.
- A hatályos szabályozásból nem vezethető le aggály nélkül a települési kisebbségi önkormányzatnak a helyi kisebbségi közérdekre és a Nektv. 28. § (2) bekezdésére alapozott általános, a saját országos önkormányzatának az intézményfenntartói jog átvételére irányuló jogát érdemben korlátozó egyetértési joga. Véleményünk szerint, a plurális kisebbségi politikai szférára is tekintettel, az egyetértési jogot az átadás-átvétel speciális szabályai között is rögzíteni kell.
- Itt hívjuk fel a figyelmet arra is, hogy a szabályozásra már csak azért is szükség van, mert Nektv. 49/A. § (1) bekezdése kötelező átadással járó átvételi jogot biztosít a kisebbségek országos önkormányzatainak a kizárólag kisebbségi kulturális feladatot ellátó és az érintett kisebbség kulturális igényeit kielégítő kulturális intézmény vonatkozásában is. Ha azt feltételeznénk is, hogy a települési kisebbségi önkormányzatnak a kisebbséghez tartozók képzésére is kiterjedő helyi önkormányzati döntés során egyetértési joga van, így az országos önkormányzat átvételre irányuló szándékát a települési önkormányzat megvétőzhatja, egy helyi kisebbségi kulturális intézmény átadását-átvételét rögzítő megállapodás, önkormányzati határozat esetén ez már semmiképpen „nem működne”. A Nektv. 28. § (1) bekezdése a kisebbségi kultúra kapcsán ugyanis csak a helyi önkormányzati rendelettel szemben biztosít egyetértési jogot.
- Megfontolandó, hogy a gyermek mindenképp felett álló érdekének érvényesítése érdekében, törvényben meghatározott konkrét esetekben, az intézményfenntartó helyi önkormányzat számára érdemi mérlegelési lehetőséget kell-e biztosítani a fenntartói jogok kötelező átadása során is.

Egy másik gyulai és szintén román nemzetiséget érintő esetben az egyetértési és a döntési jog egymáshoz fűződő, sokszor elemzett problémáját a közigazgatási hivatal „furcsa” jogértelmezése és a helyi önkormányzat „meglepő”, konzekvens magatartást nélkülöző eljárása teszi tanulságossá.

Gyula Város Önkormányzatának képviselő-testülete pályázatot írt ki a kisebbségi intézménynek minősülő Románvárosi Óvoda intézményvezetői állásának betöltésére, amelyhez bekérte a kisebbségi önkormányzat egyetértő nyilatkozatát is. A kisebbségi önkormányzat a két pályázó közül csak az egyik kinevezését támogatta. Ennek ellenére a helyi önkormányzat a másik pályázót „nevezte ki” óvodavezetőnek, azzal a feltétellel, ha azzal a kisebbségi önkormányzat egyetért. A kisebbségi önkormányzat az általa támogatott pályázó mellett ismételten kiállt.

A másik pályázó a közigazgatási hivatalhoz fordult. A közigazgatási hivatal azt az álláspontot képviselte, hogy csak akkor kell a kilenctagú bizottságot³⁹ felállítani, ha a kisebbségi önkormányzat az egyetértési jogait nem gyakorolta. Ezután a települési önkormányzat az intézményvezetői pályázatot eredménytelennek nyilvánította és a beadványozó riválisát, a kisebbségi önkormányzat által támogatott korábbi pályázót nevezte ki határozott időre intézményvezetőnek. Ahhoz, hogy ezt megtehesse, a kinevezendő személyt előzetesen az óvoda tantestületének tagjává kellett tenni: ennek érdekében egy plusz státuszt biztosított.

Ezt követően az elutasított pályázó a mi segítségünket kérte. Álláspontja szerint a helyi önkormányzat által lefolytatott eljárás és döntés törvénytörtő volt, mert ugyan az óvoda vezetőjének a „megbízása előtt be kell szerezni a kisebbségi önkormányzat egyetértését, azonban ezt nem lehet úgy értelmezni, hogy a kisebbségi önkormányzat jogosult dönteni”, illetve a döntéshozatali eljárás során igénybe kellett volna venni a Kotv. 84. § (6) bekezdése által szabályozott kilenctagú bizottságot.

Jelentésünkben kifejtettük, hogy a beadványozót „kinevező” határozat tartalma alapján, a „kinevezés” szó használata ellenére is, egyértelműen, minden kétséget kizáróan további egyeztetés iránti kezdeményezésnek kellett volna tekinteni, és nem kinevezésnek.

Rámutatunk, hogy a közigazgatási hivatal által is képviselt álláspont hibás. Az „egyetértését nem adta meg” fordulat csak önmagában, a szöveggörnyezetétől elszakítva és az egyetértési jogok valódi célját félreértelmezve állítható be így. Ha a kisebbségi önkormányzat nem él az egyetértési jogaival, akkor ugyanis (a joggyakorlás jogvesztő határideje miatt) a további egyeztetési kötelezettség, illetve a kilenctagú bizottság létrehozásának a kérdése fel sem merülne. És fordítva: ha

³⁹ A Nektv. 47/A. §-a előírja, hogy ha közoktatással kapcsolatos ügyben a kisebbségi önkormányzat a jogszabály által megkövetelt egyetértését nem adta meg, és további tizenöt napon belül az érdekeltek közötti egyeztetés nem vezetett eredményre, kilenc tagból álló bizottságot kell létrehozni. A bizottságba három-három tagot delegál a kisebbségi önkormányzat, továbbá az, akinek az egyetértési jog megadásához érdeke fűződik, valamint az Országos Kisebbségi Bizottság.

a vitatott álláspont helyes volna, akkor meg emiatt volna szükségtelen a jogalkotó által létrehozott egyeztetési kötelezettség és a kilenctagú bizottság.

„Ha a kisebbségi önkormányzat az egyetértését nem adta meg és további tizenöt napon belül az érdekeltek közötti egyeztetés nem vezetett eredményre...” tagmondatokat egymásra tekintettel kell értelmezni. E szerint: amennyiben a kisebbségi önkormányzat egyetértő nyilatkozatától eltér a fenntartó akarata és az egyeztetés során egyik fél sem változtatja meg – a politikai és egyéb partikuláris érdekeit félretéve, a helyi közjó részét képező kisebbségi közérdeknek megfelelő módon – az álláspontját, akkor a kilenctagú bizottságot fel kell állítani.

Mint a konkrét esetből látható, azt a települési kisebbségi önkormányzat és a helyi önkormányzat is jól tudta, hogy ugyan a fenntartó joga és kötelessége, hogy megbízza a közoktatási intézmény vezetőjét, és gyakorolja felette a munkáltatói jogokat,⁴⁰ de ezt a jogot a kisebbségi intézményt fenntartó önkormányzat a kisebbségi önkormányzattal együttműködve, a kisebbségi önkormányzat egyetértési jogának a figyelembevételével gyakorolja.⁴¹ Kérdéses volt viszont, hogy az egyetértési jog azt jelenti-e, hogy csak a kisebbségi önkormányzat által támogatott egyetlen személy lehet a kisebbségi intézmény vezetője, vagy azt, hogy fő szabályként nem lehet más?

Jelentésünkben kifejtettük, hogy e két kör nem feltétlenül esik egybe. Előfordulhat, hogy az érintett kisebbségi önkormányzat (tágabb értelemben véve, érdeemben) nem, illetve csak formálisan él az egyetértési jogával, mert valamennyi pályázó személyét egyformán alkalmasnak tartja, vagy ugyan jelzi, hogy kit támogat elsősorban, de egyúttal más pályázót is elfogadható-kinevezhető jelöltnek tekint. Az is lehetséges, hogy a jogvesztő határidőn túl tesz nyilatkozatot⁴² vagy (szintén jogvesztési következménnyel) „hallgat”. További eltérést jelenthet, hogy az egyeztetés eredménytelensége esetén a törvény egy olyan bizottság felállítását teszi kötelezővé, amelyiknek a döntése „az egyetértést pótolja”.

Nyomatékosan felhívtuk a figyelmet arra, hogy ha a kisebbségi önkormányzat egyetértési joga döntési jog volna, akkor az intézményfenntartó helyi önkormányzat egyik legfontosabb jogosítványa merő formalitássá válna, illetve a jogalkotó az álláspontok ütközésének esetére nem szabályozta volna, a Nektv.-ben

⁴⁰ Kotv. 102. § (2) bekezdésének e) pontja.

⁴¹ Nektv. 28. § (2) bekezdésének első két tagmondata: A kisebbségi intézmények vezetőinek kinevezésére (felmentésére, vezetői megbízás visszavonására) – ha nem a települési kisebbségi önkormányzat gyakorolja a kinevezési jogot – [...] csak az érintett települési kisebbségi önkormányzat egyetértésével kerülhet sor. A Kotv. 102. § (12) bekezdés e) pontjának második mondata: Kisebbségi nevelési-oktatási intézményben [121. § (6) bek.] – az előzőekben meghatározott munkamegosztás szerint – be kell szerezni a kisebbségi önkormányzat egyetértését a vezető megbízása és megbízásának megszüntetése előtt is.

⁴² Kotv. 102. § (13) bekezdés első három mondata.

és a Kotv.-ban is,⁴³ a kötelező további egyeztetést, az egyeztetés eredménytelensége után pedig (szintén kötelező módon) a kilenc tagú bizottság létrehozását.

A személyi döntések mindig mérlegeléssel meghozott döntések: a figyelembe vett előnyben részesítési szempontok súlyozása, illetve a tárgyilagos érvekkel alá nem támasztható „bizalmi” kérdések miatt (pl. elhiszem-e, hogy a pályázó az általa írt vezetői programot képes megvalósítani) elkerülhetetlenek a viták. A jogalkotó azonban, a gyakorlati igényeket megismerve, mint látható, egyeztetési eljárást is előírt, a „patthelyzet” esetére pedig, a nevelési-oktatási intézmények folyamatos működéséhez fűződő érdek miatt, a kilenc tagú bizottság kezébe adja a döntés jogát.

A kisebbségi intézmény vezetőjének megválasztása tehát nem a kisebbségi önkormányzat egyszeri akaratnyilvánítási és az intézményfenntartó helyi önkormányzat egyetlen, a kisebbségi önkormányzat nyilatkozatát automatikusan követő, formális jóváhagyási-kinevezési aktusa, hanem egyeztetések sorából álló, a döntésért viselt felelősséget megosztó, együtdöntési folyamat.

Jelentésünkben rámutattunk arra, hogy az együtdöntési folyamat a következő szakaszokból áll, illetve állhat:

- A kiírandó pályázat jogszabályban nem rögzített, vagyis a kiírás kötelező feltételein túlmutató előnyben részesítési feltételeiben való megállapodás. (Mivel egyes előnyben részesítési szempontok érvényesítése alapvetően befolyásolhatja a döntést, a kisebbségi önkormányzatnak már e körben is egyetértési jogot kell – a konkrét esetben: kellett volna – biztosítani.)
- A beérkezett – és a pályázati kiírás kötelező feltételeinek megfelelő – pályázatok és minden más, a megalapozott nyilatkozattételt elősegítő információ rendelkezésre bocsátása az érintett kisebbségi önkormányzat számára azzal, hogy 30 (indokolt, de a kisebbségi önkormányzat egyoldalú meghosszabbítási nyilatkozata esetén legfeljebb 60) nap alatt a kisebbségi önkormányzat határozati formában fejezze ki, hogy melyik jelöltet (jelölteket) támogatja.
- Az intézményfenntartó helyi önkormányzat képviselő-testületének az ülése, ahol és amikor a képviselők megismerik a pályázókat, a pályázatokat, és a kisebbségi önkormányzat egyetértő nyilatkozatát. Ekkor két jogszerű döntés lehetséges: az egyik pályázó kinevezése a kisebbségi önkormányzat egyetértő nyilatkozata szerint; a kisebbségi önkormányzattól eltérő többségi álláspont esetén további (kötelező) egyeztetés kezdeményezése.

⁴³ A Nektv. 47/A. § 4. mondata, illetve a Kotv. 102. § (13) bekezdésének 4. mondata így szól: „Ha a kisebbségi önkormányzat az egyetértését nem adta meg, és további tizenöt napon belül az érdekeltek közötti egyeztetés nem vezetett eredményre, kilenc tagból álló bizottságot kell létrehozni.” [Ugyanezt a rendelkezést eljárási szabályként is megfogalmazza a Kotv. 84. § (6) bekezdésének 5. mondata: „Ha az egyetértési jog gyakorlása során az érdekeltek közötti vitás kérdés egymás közötti egyeztetéssel nem oldható meg, a nevelési-oktatási intézményben kilenc tagból álló bizottságot kell létrehozni.”]

- Az utóbbi pont esetén, az egyeztetés – ami maximum 15 napig tarthat – két eredménnyel járhat: az együttdöntési eljárás egyik vagy másik alanya az álláspontját megváltoztatja, és így kerül sor intézményvezető kinevezésére, mindkét fél megváltoztatja a korábbi álláspontját és egy harmadik alkalmas pályázó személyében állapodnak meg.
- Ha az egyeztetés nem vezet eredményre, akkor intézkedni kell a kilenctagú bizottság felállításáról, amelynek „döntése az egyetértést pótolja”.

Mivel a települési kisebbségi önkormányzat a korábbi álláspontját fenntartotta, a helyi önkormányzat előtt két, egyformán jogszerű alternatíva állt: az egyeztetés eredményeként, saját korábbi álláspontját megváltoztatva, a kisebbségi önkormányzat által támogatott személyt nevezi ki vagy saját jelöltje mellett továbbra is kiállva, a törvényben szabályozott kilenctagú bizottság felállítását kezdeményezi.

Gyula Város Önkormányzatának Képviselő-testülete egy harmadik, formálisan helyes „megoldás” mellett döntött azzal, hogy határozatban kimondta: *„a Románvárosi Óvoda óvodavezetői álláshelyének a betöltésére irányuló pályázati kiírás nem vezetett eredményre.”*

Egy mérlegeléssel járó, személyi döntési eljárás során – természetesen – akkor is eredménytelennek lehet nyilvánítani egy pályázati kiírást, ha a formai pályázati feltételeknek akár több pályázó is megfelelt. Jogszabály az eredménytelen pályázat fogalmának csak példálózó, a jogalkalmazót valójában nem orientáló meghatározását adja.⁴⁴

Rámutatunk, hogy bírói mérlegelési körbe tartozhat annak értékelése, hogy – az egyik pályázó kinevezési szándékára, illetve riválisa határozott időre szóló kinevezésének körülményeire tekintettel – a pályázati kiírás eredménytelené nyilvánítása a rendeltetésszerű joggyakorlás követelményének megfelelt-e. Álláspontunk szerint, önmagában véve nem jogellenes az, hogy a helyi önkormányzat a preferenciáit és az álláspontját két képviselő-testületi ülés között megváltoztatja. A konzekvens önkormányzati magatartás hiánya jogi kérdésként csak akkor merülhet fel ebben az ügyben, ha a beadványozónak kedvező korábbi álláspont megváltoztatása mögött csak a téves jogértelmezés áll, és nem a másik pályázó alkalmasabb voltának az érdemi-tartalmi belátása.

Az esetleges rendeltetésellenességnek, illetőleg a joggal való visszaélésnek a bírói mérlegelési kompetenciába tartozó volta miatt a vizsgált konkrét ügyben ombudsmani intézkedésre nem láttunk lehetőséget. Az alapjogokkal kapcsolatos visszásságok veszélyének elkerülése érdekében azonban, a jövőre nézve, a

⁴⁴ A közalkalmazottakról szóló 1992. évi XXXIII. évi törvény végrehajtásáról szóló 138/1992. (X. 8.) Korm. rendelet 5. § (16) bekezdése első mondatának közvetlen tagmondata szerint eredménytelen egy pályázat, ha *„...nem volt pályázó, illetve egyik pályázó sem kapott megbízást”*.

kisebbségi jogok, a jogbiztonsághoz fűződő alkotmányos érdek és a rendeltetés-szerű joggyakorlás alapelveinek minél teljesebb érvényesülése érdekében több kezdeményezést is megfogalmaztunk Gyula Város Önkormányzata Képviselő-testületének címezve:

- Mivel a kisebbségi intézmények vezetőire vonatkozó pályázati kiírások olyan előnyben részesítési szempontokat is tartalmazhatnak, amelyek érvényesítése alapvetően befolyásolhatja a kinevező döntést, az érintett kisebbségi önkormányzatoknak már a pályázati feltételek megfogalmazása során is egyetértési jogot kell biztosítani.
- A kisebbségi önkormányzatok egyetértési jogainak és a helyi önkormányzatok intézményfenntartói jogainak az együttes érvényesülése érdekében kezdeményezze olyan együttműködési megállapodások megkötését, amelyben rögzítik az egyetértési joggal kapcsolatos jogszabályok közös, egységes értelmezését és az esetleges egyeztetési eljárás részletkérdéseit.
- A rendeltetés-szerű joggyakorlás, illetve a joggal való visszaélés tilalmának követelménye miatt, a magasabb vezetői álláshelyekre kiírt pályázatás eredménytelenné nyilvánításának okát minden esetben érdemben fogalmazza meg.

A helyi önkormányzat kezdeményezéseinket elfogadta.

Egy másik esetünk a személyi döntések bonyolultságára, a személyi érdekviszonyok és formális jogosítványok összefonódására példa.

A közös igazgatású, szlovák kisebbségi intézménynek minősülő általános iskola igazgatójának a megválasztása kapcsán – a körülményekből következően: talán „biztatásra” – a település cigány kisebbségi önkormányzata fordult hozzánk állásfoglalást kérve. Beadványában előadta, hogy a szlovák kisebbségi intézménynek minősülő iskola vezetőjének megválasztása során a szlovák települési kisebbségi önkormányzatot egyetértési jog illeti meg, míg az általa vezetett testületnek semmilyen jogosítványa nincs, pedig az iskola tanulóinak közel 30%-a cigány. Igaz, az iskolában cigány kisebbségi nevelés-oktatás nem folyik, illetve a roma gyermekek is szlovákul tanulnak.

A döntéshozó önkormányzat vállalta a nyilvánvaló jogsértést a szlovák kisebbségi intézmény igazgatóválasztása során. A képviselő-testület tudta, hogy az érintett kisebbségi önkormányzatok egyetértő nyilatkozata a döntésének az érdemi-tartalmi korlátja, mégis saját jelöltjét nevezte ki igazgatóvá. A három érintett szlovák kisebbségi önkormányzat egyetértő nyilatkozatát kikérték, lefolytatták az egyeztető eljárást is, felállították a kilenctagú bizottságot is, végül a helyi önkormányzat kinevezte azt a személyt, akit az eljárás elején is igazgatóvá kívánt kinevezni.

Az ügyfelet tájékoztattuk, hogy a Nektv. 28. § (2) bekezdése az intézményvezető választásával kapcsolatban akkor biztosít egyetértési jogot valamely kisebbségi önkormányzatnak, ha az intézmény kisebbségi intézménynek⁴⁵ minősül, és a kisebbségi önkormányzat a kisebbségi intézményben folyó oktatással „érintett” nemzeti és etnikai kisebbséget képvisel: a cigány kisebbségi önkormányzatnak tehát ebben az esetben nincsenek egyetértési jogosítványai.

A település polgármestere a képviselő-testület döntését azzal magyarázta, hogy nem elsősorban a saját jelöltjük érdekében, hanem a másik jelölttel szemben hoztak döntést. Ez a személy sok év óta igazgató-helyettesként, majd megbízott igazgatóként felelőssé tehető (kártérítési pert fontolgat az önkormányzat) az intézmény jogellenes gazdálkodásáért, a hibás normatívaigénylésért, amit az ÁSZ állapított meg, amelynek alapján az önkormányzatot 18 millió forint összegű visszafizetési kötelezettség terheli. Rámutatott a polgármester arra is, hogy az egyetértési joggal bíró három szlovák kisebbségi önkormányzat elnöke az iskola tanára, továbbá a szülői szervezet és a diákönkormányzat is a fenntartó önkormányzat jelöltjét támogatta. A nevelés-oktatás nagyon alacsony színvonaláról tanúskodik, hogy a diákok nem tudnak szlovákul, nincsenek nyelvvizsgálóval rendelkező tanulók, nem véletlenül „viszi el” számos szülő a gyermekét másik iskolába. Hivatkozott a polgármester a kilenctagú bizottság egyik szakértőjének a megállapítására is, miszerint „*az itteni nemzetiségi program nagyon gyenge*”.

A közigazgatási hivatal törvényességi észrevételének elutasítását követően pert indított a jogszabálysértő határozat visszavonása iránt.

4.2.

A kisebbségi oktatás iránti igények felmérése

A kisebbségi oktatáshoz való jogot a Nektv. egyéni és közösségi jogként is megfogalmazza. A kisebbséghez tartozó személynek joga van részt venni anyanyelvű oktatásban és művelődésben,⁴⁶ a kisebbségi közösségeknek pedig ahhoz, hogy kisebbségi óvodai nevelés, kisebbségi alap- és középfokú nevelés és oktatás, továbbá felsőfokú képzés, illetve az országos kisebbségi önkormányzat útján a kiegészítő kisebbségi oktatás feltételeinek megteremtését kezdeményezzék és kialakításában közreműködhessenek,⁴⁷ az igényfelmérésben együttműködhesenek a helyi önkormányzattal.⁴⁸

⁴⁵ A Nektv. 6/A. § (1) bekezdés 3. pontja szerint.

⁴⁶ Nektv. 13. § b) pont.

⁴⁷ Nektv. 18. § (3) bekezdés a) pont.

⁴⁸ Nektv. 46. § (1) bekezdés.

A Kotv. az egyéni kisebbségi jogot a tanuló⁴⁹ és a kisebbségi származású szülő jogaként,⁵⁰ míg a kisebbségi oktatás iránti igények felmérését a kisebbségi önkormányzatnak (a kisebbségi oktatás iránti igényeknél szűkebb körben) „a kisebbség nyelvén folyó nevelés-oktatás iránti” igények évenkénti felmérésében való közreműködési jogaként értelmezi.⁵¹

A jogalkalmazás során a két önkormányzat együttműködésének hiányosságai, hibái a kisebbségi nevelés-oktatás iránti igények közös felmérésében mégsem elsősorban a jogszabályok belső ellentmondásaiból fakadnak. Számos konkrét példát tudunk felhozni arra, hogy az igények felmérése, a felmérésben való együttműködés és a kisebbségi oktatás elindítása azért esetleges, mert az intézményfenntartó helyi önkormányzat érdekei vezérlik.

Találunk példát arra, hogy a helyi önkormányzat csak azzal a kisebbségi önkormányzattal működik együtt, amelyik által képviselt kisebbségi közösség anyanyelvének oktatását eddig is biztosítani tudta. Előfordul, hogy az egyik kisebbségi önkormányzat jogát a másik gyengítésére használják. Rendre megfelelnek arról, hogy a kisebbségi oktatáshoz való jog nem mindenkit, csak a kisebbségi identitású személyeket és a kisebbségi közösségeket megillető jog. Esetenként pedig a kisebbségi oktatás megszervezése teljesen visszaélészerű.

Egy helyi önkormányzat „a nemzeti vagy etnikai kisebbség nyelvén folyó nevelés és oktatás iránti városi igények” felmérése érdekében megfogalmazott tájékoztató jogszerezésével kapcsolatban kérte az állásfoglalásunkat.

A megküldött tájékoztató és a hozzá tartozó nyilatkozat tervezetében csak értelmezés nélküli jogszabályi hivatkozásokat lehetett olvasni, a szülő érdemi tájékoztatására, a megalapozott döntés meghozására alkalmas információkat nem. A településen ugyan több kisebbség is él, az igényfelmérés kizárólag a német kisebbségi oktatásra irányult. Félreértelmezték a kisebbségi önkormányzat szerepét is.

Az adatvédelmi biztossal is egyeztetve, az ügyfelet arról tájékoztattuk, hogy a gyermek törvényes képviselőjét minden olyan információval el kell látni, ami a feltett kérdésre adandó válasz átgondoltságát, megalapozottságát lehetővé teszi. Önmagukban a jogszabályi hivatkozások – közérthető és részletes tartalmi kibontás nélkül – e célt nem szolgálják megfelelően.

Felhívtuk a beadványozó figyelmét arra: feltétlenül tájékoztatni kell a szülőket arról is, hogy a kisebbségi nevelés, nevelés-oktatás megválasztásának joga kit

⁴⁹ Kotv. 10. § (3) bekezdés b) pont.

⁵⁰ Kotv. 13. § (1) bekezdés.

⁵¹ Kotv. 102. § (4) bekezdés.

illet meg, és mi annak célja, továbbá, ismertetni kell az adatkezelés legfontosabb szabályait is. A kisebbségi szülők közoktatási jogai függetlenek a kisebbségi önkormányzat kisebbségi oktatás megszervezésére irányuló kezdeményezésétől vagy ennek hiányától.

Tájékoztatni szükséges a szülőket arról is, hogy a nevelési-oktatási intézmény szabad megválasztásának joga alapján saját nemzeti vagy etnikai hovatartozásának megfelelően kisebbségi pedagógiai program szerint működő óvodát, iskolát is választhat gyermeke számára. Továbbá arról is informálni kell őket, hogy a kisebbségi óvodai nevelés és iskolai nevelés-oktatás nem azonos az idegennyelv-oktatással. Ebben a körben a Nemzeti, etnikai kisebbség óvodai nevelésének irányelve és a Nemzeti, etnikai kisebbség iskolai oktatásának irányelve kiadásáról szóló 32/1997. (XI. 5.) MKM rendelet feladat- és célmeghatározását javasoltuk beidézni.

Az érintett szülőt biztosítani kell az adatvédelmi szabályok betartásáról is. Ennek keretében tájékoztatni kell arról, hogy nyilatkozata önkéntes, adatszolgáltatása tehát nem kötelező; a közölt adatokat kizárólag a jegyző, valamint az óvodavezető és az igazgató fogja kezelni; az intézményvezetők a közölt adatokat kizárólag a kisebbségi nevelés-oktatásban való részvételi igény igazolása érdekében és keretében, 2011. december 31-ig kezelhetik; minden rá vonatkozó nyilvántartásba, iratba betekinthez, a hibás adat módosítását, törlését kérheti.

Felhívtuk a figyelmet arra, hogy a német kisebbségi nevelés, nevelés-oktatás iránti igény felmérésében a német kisebbségi önkormányzat a kisebbségi lakosság tájékoztatásával, ismertetésével működhet közre. Mivel közoktatási adatok kezelésére nem jogosult, így nem helyes a kisebbségi önkormányzatot a szülői nyilatkozatok címzettjeként feltüntetni. Adatbiztonsági okokból pedig, illetve az adatok összekapcsolhatóságának a kizárása érdekében, erre az adatgyűjtésre külön adatkezelési szabályzatot kell készíteni.

Tájékoztattuk az ügyfelet arról, hogy a kisebbségi származású szülők – az érintett kisebbségi önkormányzat kezdeményezése, illetve az igényfelmérésben való közreműködése nélkül is – igényelhetik a kisebbségi nevelés-oktatás megszervezését. Az intézményfenntartó helyi önkormányzat tehát kisebbségi önkormányzati kezdeményezés nélkül is köteles évente felmérni minden kisebbségi nevelés-oktatás iránti igényt. Az érintett városban – a németen kívül, a kisebbségi önkormányzatok létéből következőleg feltehetően – cigány, görög, örmény, román, ruszin kisebbségi közösség is él, ezért azt javasoltuk, hogy a kérdőívet és a hozzá tartozó nyilatkozatot egyúttal az ő kisebbségi nevelés-oktatás iránti igényeik felmérésére is tegyék alkalmassá.

4.3.

Kiegészítő kisebbségi oktatás

A közoktatási törvény 1999. évi módosítása teremtette meg a kiegészítő kisebbségi oktatás bevezetésének a lehetőségét, és ezzel biztosította az alacsony lélekszámú kisebbségek számára is a nemzetiségi oktatás közoktatási rendszer részeként történő megszervezését.

A Kotv. 86. § (6) bekezdése szerint: *„Ha az ugyanazon nemzeti, etnikai kisebbséghez tartozó tanulók létszáma nem teszi lehetővé, hogy egy településen belül a kisebbségi oktatást megszervezzék, az érintett országos kisebbségi önkormányzat kezdeményezésére a fővárosi, megyei önkormányzat – jogszabályban meghatározottak szerint – megszervezi az általános műveltséget megalapozó szakasz követelményeihez kapcsolódóan az anyanyelv és népismeret követelményeinek oktatását (a továbbiakban: kiegészítő kisebbségi oktatás). A kiegészítő kisebbségi oktatás megszervezhető egy adott iskola tagozataként, külön nyelvvoktató kisebbségi iskola létrehozásával vagy utazó pedagógusok alkalmazásával.”*

2004–2005. tanévtől három alacsony létszámú és szórványban élő kisebbség (a lengyel, a görög és a bolgár) országos önkormányzata döntött a kiegészítő kisebbségi oktatás megszervezéséről.

2008-ban a bolgár iskola egy feladatellátási helyen, 4 tanulócsoporttal (45 tanuló), két pedagógus alkalmazásával; a görög 6 helyen, 40 csoporttal (257 tanuló), 10 pedagógussal; a lengyel pedig 23 helyen, 24 tanulócsoporttal (204 tanuló), 13 pedagógus alkalmazásával működött.

A kiegészítő kisebbségi oktatás tartalmára, és időkeretére (heti 5 óra) a nyelvvoktató kisebbségi oktatási forma szabályait kell alkalmazni, ezért a fenntartó országos kisebbségi önkormányzatok a nyelvvoktató oktatásban részt vevő diákok után igényelhető kiegészítő támogatást (tanulónként 45 000 forint) vehetik igénybe.

2008-ban segítségkérő levelet kaptunk az Országos Lengyel Kisebbségi Önkormányzat elnökétől. Az elnök asszony a kiegészítő kisebbségi oktatás finanszírozásával, illetve az Országos Lengyel Nyelvvoktató Iskola munkájának ellehetetlenülésével kapcsolatban fordult hozzánk. Állítása szerint a jelenlegi jogszabályi feltételek mellett a kiegészítő kisebbségi oktatás nem folytatható tovább. A kiegészítő kisebbségi oktatásért 45 000 forint/gyermek/év kiegészítő fejkvóta jár. Bár a kisebbségi oktatás heti 5 órában történik, a tanároknak legalább 70%-át közalkalmazotti jogviszonyban kell foglalkoztatniuk. A tanárok fizetésének finanszírozása ennek következtében lehetetlenné vált. Hasonló problémával küzdött a bolgár és görög kisebbség is.

A panasszal kapcsolatban részletes tájékoztatást kértünk az OKM-től arról, hogy a jelenlegi szabályozási környezetben működőképes-e, finanszírozható-e a kiegészítő kisebbségi oktatás, valamint a kiegészítő kisebbségi oktatás normatíváján kívül milyen források szolgálhatnak a tanári bérek finanszírozására. A vizsgálat alapján a következőket állapítottuk meg.

A kiegészítő kisebbségi oktatást folytató iskoláknak a Kotv. 38. § (1) bekezdésében megfogalmazottaknak is eleget kell tenniük, mert a közoktatási rendszer részét képező oktatási intézményeknek számítanak: állandó saját székhellyel, alkalmazotti létszámmal, meghatározott eszközökkel kell rendelkezniük, valamint az alkalmazotti létszám legalább 70%-át közalkalmazotti jogviszonyban kell foglalkoztatniuk. E kötelezettségnek az érintett országos önkormányzatok elnökei szerint az adott kiegészítő normatívából lehetetlen eleget tenni. Az állandó finanszírozási problémák miatt összesen 506 gyermek kisebbségi oktatáshoz való joga került veszélybe. A fenntartók nem tudták kifizetni a közalkalmazottak bérét, a pedagógusok pedig, a lengyel iskola esetében munkájuk feladását fontolgatták.

Az OKM egyedi évenkénti támogatással igyekezett pótolni a kiegészítő kisebbségi oktatás fenntartásához szükséges összeget; a támogatás azonban eseti, a tárca nemzetiségi feladatokra fordítható forrásainak csökkenése esetén esetleges volt.

A kiegészítő kisebbségi oktatás megszervezése az érintett országos kisebbségi önkormányzat kezdeményezése alapján a megyei önkormányzat kötelező feladata. Amennyiben tehát az országos kisebbségi önkormányzat nem tudja az iskolák fenntartását megoldani, átadhatná azokat megyei fenntartásba. Az oktatás a kisebbségi kulturális autonómia egyik legfontosabb eleme, ezért a fenntartói jog átadása visszalépést jelentene a kisebbségi önkormányzatiság területén.

Álláspontunk szerint a jogalkotó a kiegészítő kisebbségi oktatással azon gyermekek kisebbségi oktatáshoz való jogát is el akarta ismerni, akik az adott kisebbségi közösség alacsony létszáma miatt, helyi szinten 8 fő híján, a települési önkormányzat számára kötelezően megszervezendő más kisebbségi oktatási formákhoz nem juthatnak hozzá. A hatályos rendelkezések alapján elmondható, hogy míg a kiegészítő kisebbségi oktatás elvi jelleggel megszervezhető, a gyakorlatban – megfelelő finanszírozás hiányában – nem fenntartható. Ez a helyzet sérti a jogbiztonság elvét: a jogszabályok egy része deklaratív módon biztosít egyfajta oktatást, míg a megfelelő finanszírozás hiánya miatt nem valósítható meg. A jelenlegi helyzet ezen túlmenően sérti a kisebbségi jogokat is, nem biztosítja a kisebbségi közösségek identitásának, kultúrájának megőrzését.

Felmerül a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartájában megfogalmazott célok és elvek, ezen túl pedig a Karta Oktatásügyi fejezetében foglalt vállalások sérelme is. A Karta 7. cikk 1. pontja szerint ugyanis:

„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:

c) a regionális vagy kisebbségi nyelvek megóvása érdekében, azok fejlesztését szolgáló, határozott támogató lépések szükségessége;

f) a regionális vagy kisebbségi nyelvek oktatása és tanulása, megfelelő formáinak és eszközeinek biztosítása minden megfelelő szinten.”

A Karta 8. cikk 2. pontja kimondja, hogy:

„Az oktatásügy vonatkozásában azokban a körzetekben, amelyek nem minősülnek a regionális vagy kisebbségi nyelvek által hagyományosan használt körzetnek, ha azt a regionális vagy kisebbségi nyelvet használók száma indokolja, a Felek vállalják, hogy engedélyezik, bátorítják vagy létrehozzák a regionális vagy kisebbségi nyelven történő oktatást vagy az ilyen nyelvek oktatását valamennyi megfelelő oktatási szinten.”

A megállapított alkotmányos visszasság orvoslása érdekében kezdeményezéssel fordultunk az oktatási és kulturális miniszterhez, hogy az OKM dolgozza ki a kiegészítő kisebbségi oktatás működését biztosító hosszú távú megoldást.

Több megoldási javaslatot tettünk:

- a 70%-os közalkalmazotti foglalkoztatás szabályának eltörlése a kiegészítő kisebbségi oktatás esetén;
- az illetékes országos önkormányzatok az alapnormatíva feladattal arányosított összegét normatív módon igényelhessék;
- átfogó – határozatlan időre szóló – oktatási megállapodás keretében gondoskodjanak a közalkalmazotti bérköltséget pótló kiszámítható évenkénti támogatásról.

A miniszter válaszában arról tájékoztatott, hogy a tárcának is az a véleménye: ezen intézmények fenntartása átgondolt oktatásszervezést és hosszú távú finanszírozási megoldást igényel. A közalkalmazotti jogviszonytól azonban a tanulók iránti felelősség miatt nem tekinthetnek el. A minisztérium gondoskodik arról, hogy jövő évtől a mindenkori költségvetési törvény további kiegészítő támogatást biztosítson ezen intézmények fenntartásához. A tárca tervei szerint ez a kisebbségi szakmai normatíva további 45 000 forinttal történő megemelését jelenti. Így a kiegészítő kisebbségi oktatásban részt vevő tanulók után évente összesen 90 000 forint támogatás igénybevétele lesz lehetőség. A 2009. évi költségvetési törvény előkészítése során ezt az összeget a tárca betervezi.

Ez a vállalás azonban nem valósult meg. Helyette az OKM mind a három érintett országos önkormányzattal öt évre szóló közoktatási megállapodást írt alá, amely szerint az intézmények tanulói létszámuk arányában az egyházi normatíva egynegyed részét kapják költségvetésük kiegészítéseként. Az országos önkormányzatok megítélése szerint ez a megoldás biztosítja a működés feltételeit.

4.4.

A kisebbségi oktatási intézmények pályázati nehézségei

A közoktatás rendszerének működéséhez szükséges pénzügyi fedezetet döntően az állami költségvetés és a fenntartó hozzájárulása biztosítja, de az elmúlt időszakban egyre jelentősebb forrásokhoz lehetett pályázati úton jutni. A pályázatok előnyei a normatív finanszírozáshoz viszonyítva abban rejlenek, hogy nagyobb mértékben alkalmasak az iskolák közötti különbségek figyelembevételére, ugyanakkor hátrányuk lehet a túlzott adminisztráció, ami egyben az átláthatóság hiányához vezethet.

A Nemzeti Fejlesztési Ügynökség az Új Magyarország fejlesztési terven belül az Európai Unió támogatásával és az Európai Regionális Fejlesztési Alap társfinanszírozásával 2007-ben, valamint 2008-ban infrastrukturális fejlesztések célirányos támogatására, a minőségi oktatás megteremtéséhez szükséges feltételek biztosítása érdekében a több pályázatot is kiírt. Ezeknek a pályázatoknak az egyik alapvető célja a régió belüli társadalmi kohézió, az egyenlő esélyek és a korszerű iskola megteremtése volt.

A Magyarországi Németek Országos Önkormányzatának és a Községi Önkormányzatok Országos Szövetségének elnökei panasszal fordultak hozzánk a Regionális Operatív Programok keretében kiírt, *„Integrált kis- és mikrotérségi oktatási hálózatok és központjaik fejlesztése”* címmel meghirdetett pályázat ügyében.

Álláspontjuk szerint a pályázati kiírás nem volt összhangban a nemzeti és etnikai kisebbségi oktatásra vonatkozó jogszabályi rendelkezésekkel. A pályázat benyújtásához *„a beruházással érintett feladatellátási helyek 80%-os fizikai kapacitás-kihasználtságának teljesítését”* be kellett mutatni a 2007/2008. tanév statisztikai adatlapjai alapján. Emiatt számos – jellemzően kistelepülésen működő – nemzetiségi oktatást folytató intézmény esett el az eredményes pályázattól. Ezek az intézmények ugyanis a kisebbségi és a közoktatási törvény rendelkezései szerint már nyolc tanuló szülőjének kérésére kötelesek nemzetiségi osztályt szervezni, vagyis nem tudnak eleget tenni a pályázatban előírt 80%-os kapacitáskihasználtságnak.

A panaszosok kifogásolták továbbá azt is, hogy az elutasítás indoka – a 80%-os kapacitáskihasználtság követelménye – csak egy decemberi módosítással került a pályázatba, akkor is csupán a kitöltési útmutatóban és nem a pályázati kiírásban jelent meg.

Vizsgálatunkat annak tisztázása érdekében indítottuk, hogy a nemzeti, etnikai kisebbségi oktatást folytató intézmények egyenlő bánásmódhoz fűződő joga sérült-e. Eljárásunkat az *„Integrált kis- és mikrotérségi oktatási hálózatok és központ-*

jaik fejlesztése” című, DDOP-3.1.2. számú pályázattal kapcsolatban folytattuk le, azonban a vizsgálat során szembesültünk azzal a ténnyel, hogy a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség (NFÜ) által kiírt további pályázatok is hasonló kritériumokat fogalmaztak meg.

A beadványt a pályázat határidejének lejárta előtt két nappal kaptuk meg, ezért csak arra volt lehetőségünk, hogy az oktatási és kulturális, valamint az önkormányzati és területfejlesztési miniszterek soron kívüli intézkedését kérjük. Megkeresésünkre nem történt érdemi kormányzati intézkedés. Az oktatási és kulturális minisztérium illetékességének hiányára hivatkozott. Az önkormányzati és területfejlesztési miniszter a pályázati határidő letelte miatt nem látott lehetőséget a probléma megoldására, arról tájékoztatott, hogy a megküldött észrevételeket a következő hasonló tartalmú pályázati kiírás során vehetik figyelembe.

A panasz teljes körű kivizsgálása érdekében az alábbi kérdésekben részletes tájékoztatást kértünk az NFÜ-től:

- hány pályázatot nyújtottak be a fenti pályázati kiírásra;
- ebből hány pályázatot utasítottak el a 80%-os kapacitáskihasználtság hiányában;
- hány kisebbségi oktatást folytató intézmény nyújtott be pályázatot;
- ebből hány pályázatot utasítottak el a 80%-os kapacitáskihasználtság hiányában;
- a 80%-os kapacitáskihasználtság előírása szerepelt-e az eredeti pályázati felhívásban;
- amennyiben igen, konkrétan a pályázati felhívás melyik rendelkezése írta elő ezt a feltételt;
- ha az eredeti felhívás nem tartalmazta ezt a kitétel, akkor mikor került a pályázati feltételek közé, és a pályázat konkrétan melyik pontjában került megfogalmazásra;
- amennyiben nem a pályázati felhívásban szerepelt ez a feltétel, hanem csak a kitöltési útmutatóban, mi ennek a magyarázata;
- egyeztettek-e a pályázati felhívásról az országos kisebbségi önkormányzatokkal.

A vizsgálat megállapításait az alábbiakban foglaljuk össze:

Az NFÜ tájékoztatása szerint a pályázati kiírások tartalmát 2007 augusztusában társadalmi véleményezésre bocsátotta. Állításuk szerint a pályázati kiírás tartalma a társadalmi egyeztetés során beérkezett észrevételek figyelembevételével került kiírásra.

Ezzel szemben vizsgálatunk során bizonyítást nyert, hogy a Pécsvárad Kistérségi Társulás munkaszervezet vezetője eljuttatta a kistérség településeinek

észrevételeit tartalmazó levelet az NFÜ-nek, melyben kifogásolták a 80%-os kapacitás-kihasználtság kritériumát. Ezek alapján megállapítható volt, hogy a társadalmi egyeztetés során megtett észrevétel ellenére az NFÜ a pályázati kiírás megfogalmazásakor figyelmen kívül hagyta a nemzetiségi oktatást folytató intézmények – törvényi felhatalmazáson alapuló – eltérő adottságait, sajátosságait.

A panaszosok szerint a kérdéses jogosultsági kritérium nem a pályázati kiírásban szerepelt, csupán egy kitöltési útmutatóban és oda is csak egy későbbi módosítás útján került. A 80%-os kapacitáskihasználtság követelménye valóban nem a pályázati kiírásban szerepelt, hanem a pályázati útmutatóban. Ugyanakkor a pályázati kiírás E. pontjában, a „Kiválasztási kritériumok” cím alatt arról tájékoztat, hogy a pályázati dokumentáció részét képezik a pályázati útmutatóban közzétett jogosultsági szempontok. Ezzel kapcsolatban megállapítottuk, hogy a jogosultsági kritériumoknak a pályázati útmutatóban való szerepeltetése nem félrevezető, hiszen a pályázati kiírás tájékoztat erről és felhívja a figyelmet arra, hogy a pályázati útmutató a pályázati kiírás részét képezi.

A panaszosok szerint a 80%-os kapacitáskihasználás kritériuma csak később került a pályázatba. Az NFÜ tagadta, hogy módosítás eredménye lenne a vonatkozó jogosultsági kritérium. Sem a panaszos, sem az NFÜ nem küldött számunkra eredeti dokumentumokat. Az NFÜ honlapját tanulmányozva több módosításról is tájékozódhattunk, ezek közleményekben nyomon követhetők, ebben a vonatkozásban azonban nem található módosító közlemény. A kapacitáskihasználtsági követelmény utólagos pályázatba kerülése tehát nem volt bizonyítható.

Az NFÜ magyarázata szerint a kiírás azért nem ellentétes a jogszabállyal, mert az alapító okiratban meghatározott maximálisan felvehető tanulólétszámból, és az OSAINT adatlap tanulói létszámból számolja ki a kapacitáskihasználtságot. A nemzetiségi oktatásban részesülő tanulók – mind az alapító okiratban, mind az OSAINT adatlapban szerepelnek –, tehát az értékelés során ugyanúgy beleszámítottak a kihasználtság kiszámításába, mint a nem nemzetiségi osztályokban tanuló gyermekek. Az NFÜ érvelése nem ad magyarázatot a felvetett problémára. Nem az a kérdés ugyanis, hogy a kapacitáskihasználtság számításakor vajon figyelembe vették-e a nemzetiségi gyermekeket, vagy sem. A kérdés az, hogy a pályázati kiírás kapacitáskihasználtsági kritériuma nem zár-e ki olyan pályázókat, akik a kritériumnak törvényi kötelezettségük teljesítése miatt kisebb eséllyel, vagy nem tudnak megfelelni.

A kisebbségi oktatást akkor is meg kell szervezni, ha csupán nyolc gyermek szülője kéri. A maximális osztálylétszámok a Kotv. 3. sz. mellékletében a következők:

- a) az 1–4. évfolyamon 26
b) az 5–8. évfolyamon és a szakiskola 9–10. évfolyamán 30

Az alapító okiratban a fenntartó határozza meg a felvehető maximális létszámot, de ezt természetesen a törvényben foglaltak figyelembevételével teheti meg.

Könnyű belátni ezek alapján, hogy ha egy iskolában például 1–8. osztályig 8-10 gyermekes osztálylétszámokkal folyik nemzetiségi oktatás, akkor a maximális osztálylétszámokat figyelembe véve nem lesz meg az intézmény 80%-os kapacitás-kihasználtsága. Az iskolának ugyanakkor nincs választási lehetősége: a nemzetiségi oktatást ilyen kis létszám esetén is – osztályi keretekben – meg kell szerveznie. A kisebbségi oktatás tartalmi követelményeire, a nyelvi környezet és a nemzetiségi közeg biztosítására vonatkozó szabályok ugyanis nem teszik lehetővé, hogy a nemzetiségi oktatást csupán osztályon belüli csoportként működtessék.

Az NFÜ érvei között az is szerepelt, hogy az előírt kapacitáskihasználtságot több nemzetiségi közoktatási intézmény is teljesíteni tudta, azaz nem lehet hátrányos a kisebbségi oktatást folytató intézmények tekintetében.

Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény (Ebkty.) 9. §-a az alábbi módon definiálja a közvetett hátrányos megkülönböztetést: *„az a közvetlen hátrányos megkülönböztetésnek nem minősülő, látszólag az egyenlő bánásmód követelményének megfelelő rendelkezés, amely a 8. §-ban meghatározott tulajdonságokkal rendelkező egyes személyeket vagy csoportokat lényegesen nagyobb arányban hátrányosabb helyzetbe hoz, mint amelyben más, összehasonlítható helyzetben lévő személy vagy csoport volt, van vagy lenne”*.

A diszkrimináció megállapíthatóságának nem feltétele tehát, hogy egy látszólag „semleges” előírást az érintett csoport tagjai közül senki sem tudja teljesíteni. Elég, ha a rendelkezés az érintett személyeket, vagy csoportot csupán „lényegesen nagyobb arányban” hozza hátrányosabb helyzetbe.

A probléma súlyosságát jól példázza, hogy olyan jelentős nemzetiségi oktatást folytató intézmények fordultak panasszal hozzánk, mint a hercegszántói Horvát Tanítási Nyelvű Óvoda, Általános Iskola és Diákotthon, vagy a mecseknádasdi Általános Művelődési Központ Általános Iskola. Azt, hogy konkrétan hány nemzetiségi iskola esett el a támogatási lehetőségtől a kapacitáskihasználtsági kritérium miatt az NFÜ – későbbiekben részletezett – hiányos adatszolgáltatása miatt nem lehetett megállapítani.

Nem szorul további bizonyításra ugyanakkor, hogy a vitatott jogosultsági kritérium lényegesen nagyobb arányban hoz hátrányos helyzetbe (azaz zár ki a pályázók köréből) nemzeti vagy etnikai kisebbségi iskolai nevelést és oktatást folytató oktatási intézményeket. Számukra ugyanis törvény írja elő az osztály-

létszám minimumát el sem érő jelentkezés esetén is az osztály indításának kötelezettségét. Közismert az is, hogy a Dél-Dunántúlon a nemzetiségi lakosság hagyományosan aprófalvakban él, ahol a nemzetiségi oktatást folytató iskolák legnagyobb részének esélye sincs a maximális osztálylétszámokat elérni.

A fentiek alapján megállapítottuk, hogy az *„Integrált kis- és mikrotérségi oktatási hálózatok és központjaik fejlesztése”* című, DDOP-3.1.2. számú pályázat – illetve az azonos jogosultsági kritériumot tartalmazó további pályázatok – 80%-os kapacitáskihasználtsági előírása közvetetten hátrányosan megkülönbözteti a kisebbségi oktatást folytató iskolákat.

A pályázati kiírás és az alapján a nemzetiségi oktatást folytató iskolák kizárása a pályázatból sérti az esélyegyenlőség elvét, ezzel nem „csupán” az intézmények infrastrukturális fejlesztése marad el, hanem végső soron a nemzetiségi oktatásban részt vevő gyermekek kerülnek hátrányosabb helyzetbe. A kapacitáskihasználtságot felmutatni tudó iskolák eredményesen pályázhattak, ami elősegíthette, hogy a diákok számára biztosítsák a minőségi oktatás tárgyi feltételeit. Ezzel szemben a nemzetiségi oktatás miatt a kihasználtsági kritériumnak eleget tenni nem tudó iskolák nem tudják javítani a tanulók oktatásának tárgyi feltételeit.

Eljárásunk során az oktatási tárca illetékessége hiányát hangsúlyozta minden levelében, ugyanakkor maga is elismerte a pályázati kiírás diszkriminatív voltát. Az NFÜ ugyanakkor a pályázati kiírások jogszerűségét azzal is igyekezett alátámasztani, hogy felhívta a figyelmünket arra: *„a pályázati kiírás az oktatási és kulturális minisztérium illetékes szakértőivel együtt került kialakításra”*. Az egymásnak ellentmondó állítások rámutatnak arra, hogy a jövőben az oktatási és kulturális, valamint a nemzeti fejlesztési és gazdasági minisztériumnak, illetve az NFÜ-nek egyeztetnie szükséges a pályázatok alkotmányos, a jogszabályoknak megfelelő, a szakminisztériumok ismereteit felhasználó kiírásában.

A panasz kapcsán szükséges szólnunk az NFÜ-vel való együttműködés problémáiról is. Az NFÜ április 14-én elküldött megkeresésünkre – egyszeri írásbeli és többszöri telefonon keresztüli sürgetés ellenére – három hónap elteltével (július 15-i bélyegzővel érkezett levélben) válaszolt. Az NFÜ a kért adatokat ennyi idő után sem „tudta” rendelkezésünkre bocsátani a folyamatban lévő panaszkezelési eljárásokra hivatkozva: csupán hozzátvetőleges és részadatokat közölt. Így például az összes nemzetiségi oktatást folytató pályázó intézmény számát sem adta meg erre hivatkozással. Nyilvánvaló ugyanakkor, hogy ennek az adatnak a megismerése semmiképpen sem volt a folyamatban lévő panaszkezelési eljárások, vagy a még le nem zárult értékelési folyamatok függvénye.

Az NFÜ a késedelmes válaszadással, illetve a hiányos adatszolgáltatással hátráltatta eljárásunk lefolytatását. Elfogadhatatlan, hogy az uniós támogatások felhasználásáért, a nemzeti fejlesztési tervek elkészítéséért felelős intézmény

tapasztalhatólag nem vallja magáénak az Európai Unióban oly nagyra becsült „megfelelő ügyintézés” alapelvét, a szolgáltatás kultúráját.

A fentiekben megállapított közvetett diszkrimináció jövőbeli elkerülése érdekében azzal az ajánlással fordultunk a nemzeti fejlesztési és gazdasági miniszterhez, hogy:

- a jövőre nézve biztosítsa, hogy a közoktatási intézmények fejlesztését célzó pályázati kiírások ne tartalmazzanak a nemzetiségi oktatást folytató iskolák számára diszkriminatív jogosultsági kritériumokat;
- intézkedjen arról, hogy az NFÜ a jövőben érdemben egyeztessen az országos kisebbségi önkormányzatokkal;
- hívja fel az NFÜ figyelmét a megfelelő ügyintézésre, valamint az ombudsmani vizsgálatok során az NFÜ-re is vonatkozó adatközlési kötelezettségre.

Az oktatási és kulturális miniszterhez kezdeményezéssel fordultunk annak érdekében, hogy az NFÜ nevelés-oktatás témakörét érintő pályázati kiírásaiban a szakminisztérium lehetőség szerint működjön együtt a pályázat kiírójával és segítse elő az oktatási esélyegyenlőség megvalósulását, a nemzetiségi oktatást folytató intézmények egyenlő bánásmódhoz való jogának érvényesülését.

A nemzeti fejlesztési és gazdasági miniszter elfogadta ajánlásainkat: arról biztosította hivatalunkat, hogy a közoktatási intézmények infrastruktúrájának fejlesztését célzó következő pályázati kiírás kialakítása a javasolt szempont alapján történik majd; a társadalmi véleményeztetés folyamatába az országos kisebbségi önkormányzatok bekapcsolódhatnak; az ügyintézési határidőcsúszásokat kivizsgálják és az adatszolgáltatási kötelezettségnek az NFÜ a jövőben eleget tesz.

Az OKM szintén elfogadta kezdeményezésünket, az Országos Kisebbségi Bizottság (OKB) szeptemberi ülésén a tárca szakállamtitkárának részvételével beszámoltatták az NFÜ képviselőjét. Az OKB 38/2008. (IX. 26.) sz. határozatában a következőket fogadta el: vállalják az NFÜ honlapjának folyamatos figyelését, az új pályázat kiírásakor pedig tájékoztatják a pályázat véleményezési lehetőségéről az országos kisebbségi önkormányzatokat; továbbá az OKB testülete is véleményezni fogja a pályázati akciótervet, amit az oktatási miniszter közreműködésével fognak eljuttatni az NFÜ-höz.

4.5.

Szakmai vitáink egyes szabályozást, pontosítást igénylő oktatási kérdésekről

Az elmúlt években az önkormányzatok a helyi önkormányzati közfeladatokat egyre nagyobb arányban társulási keretek között oldják meg. Különösen jellemző ez a közoktatás-szolgáltatások megszervezésére. A települési önkormányzatok szabadon hozhatnak létre társulásokat és a Nektv. szerint a kisebbségi önkormányzatok is szabadon társulhatnak mind helyi, mind pedig más kisebbségi önkormányzatokkal.

A kisebbségi önkormányzati jogok, különösen az egyetértési és véleményezési jog gyakorlása nem sérülhet a társulások létrejöttük és működése során sem. Mégis, a hatályos szabályozás sokszor nem ad egyértelmű választ arra, hogy miként érvényesíthető az egyetértési jog a társulás keretei között felmerülő döntések esetében. A törvények nyelvtani értelmezése mellett a törvényhozói szándékot is fel kell tárnunk ahhoz, hogy az Alkotmánnyal és a kisebbségi törvénnyel összhangban lévő, helyes megoldást megtaláljuk. A jogbiztonság ugyanakkor megkövetelné, hogy egyértelmű, világos részletszabályok tisztázzák az egyetértési és véleményezési jog társulásokon belüli érvényesülését.

A hozzánk érkező konkrét panaszok is alátámasztották a szabályozás hiányosságait, ezért azokkal megkerestük az Oktatási és Kulturális Minisztériumot. A minisztérium arra hivatkozott, hogy a pontosítás részben az Ötv.-t és a Nektv.-t is érintené, ami nem tartozik a tárca hatáskörébe, ugyanakkor a hatályos szabályozás megfelelő értelmezésével is maradéktalanul érvényesülnek a kisebbségi jogok.

A szabályozatlan, illetve részben szabályozatlan, félreértésekre alkalmat adó jogszabályhelyek kritikáját az alábbiakban részletezzük, fenntartva azon álláspontunkat, hogy a jogalkotónak társulások létrejötte és működése esetén is egyértelmű szabályokkal kellene biztosítani az egyetértési jog maradéktalan érvényesülését.

Többen is kértek tájékoztatást arról, hogy társulásba történő belépéskor, illetve közoktatás-szolgáltatás társulásba történő bevitelkor van-e az érintett kisebbségi önkormányzatnak egyetértési joga.

Tájékoztattuk az érdeklődőket, hogy a Nektv. 28. § (2) bekezdése értelmében a kisebbséghez tartozók képzésére is kiterjedő helyi önkormányzati döntés meghozatalához szükség van az érintett települési kisebbségi önkormányzat egyetértésére. A helyi önkormányzatoknak intézkedési terv formájában meg kell tervezniük, hogyan tesznek eleget a közoktatás-szolgáltatás megszervezésével

kapcsolatos feladataiknak. Amennyiben társulási keretekben kívánják ellátni ezeket a feladatokat, ezt az intézkedési tervnek tartalmaznia kell. A Kotv. 85. § (4) bekezdése szerint az intézkedési tervhez a nemzeti és etnikai kisebbségeket érintő kérdésekben be kell szerezni a települési kisebbségi önkormányzat egyetértését. Álláspontunk szerint tehát a társulásokhoz való csatlakozás eseteiben nem kerülhető meg a kisebbségi önkormányzatok egyetértési joga.

Fontos lenne ugyanakkor az, hogy az Ötv. társulásokról szóló része is tartalmazzon egyértelmű utalásokat a kisebbségi jogokra, többek között arra, hogy a társulásoknak kisebbségi önkormányzatok is tagjai lehetnek, illetve, hogy a társulás nem sértheti a kisebbségi önkormányzatok egyetértési, véleményezési jogát. Szükséges lenne továbbá, hogy – a Nektv., és az Ötv. pontosításával – a kisebbségi önkormányzat egyetértési, véleményezési joga gyakorlásának módja is bekerüljön az intézményi társulások megállapodásainak kötelező elemei közé.⁵²

Mint említettük, a Kotv. 85. § (4) bekezdése egyetértési jogot biztosít a kisebbségi önkormányzatoknak a helyi önkormányzat intézkedési tervének kisebbséget érintő kérdéseiben. A paragrafus utolsó mondata azonban leszögezi: nem kell a helyi önkormányzatnak intézkedési tervet készítenie, ha tagja többcélú kistérségi társulásnak, feltéve, hogy a többcélú kistérségi társulás önálló intézkedési terve – települések szerinti bontásban – tartalmazza mindazt, amit az önkormányzati intézkedési tervnek tartalmaznia kell. Felmerül a kérdés, hogy amennyiben csak térségi intézkedési terv készül: miként tudja a kisebbségi önkormányzat egyetértési jogát gyakorolni. Ebben az esetben a Nektv. 28. § (2) bekezdése nem irányadó, hiszen ott csak a helyi önkormányzat képzéssel kapcsolatos döntéséről van szó, a többcélú kistérségi társulásáról nem.

Álláspontunk szerint, a jogi szabályozásnak egyértelművé kellene tennie, hogy az intézkedési tervek kistérségi elkészítésével nem kerülhető meg az érintett kisebbségi önkormányzatok kisebbséghez tartozók képzésére is kiterjedő egyetértési joga.

Több panaszos is felhívta a figyelmünket a társuláson belüli döntéshozatal ellentmondásos szabályaira.

A Kotv. 121. § (6) bekezdése biztosítja a kisebbségi intézmény státuszú tagintézmények tekintetében a kisebbségi önkormányzatok egyetértési jogát: *„Ha az intézményegység, illetve a tagintézmény megfelel a kisebbségi intézményekre e bekezdésben meghatározott feltételeknek, a nemzeti, etnikai kisebbségi feladatok ellátásában részt vevő intézményegység, illetve tagintézmény tekintetében a kisebbségi önkormányzatot*

⁵² Ötv. 43. § (2) bekezdés, Nektv. 60/F. § (2) bekezdés.

megilletik mindazok a jogok, amelyeket e törvény rendelkezései alapján a nemzeti, etnikai kisebbségi feladatok ellátásában közreműködő közoktatási intézmény tekintetében gyakorolhat.”

Ebben az esetben alkalmazni kell tehát a Kotv. 88. § (12) bekezdését, a 90. § (4) bekezdését és 102. § (3) és (12) bekezdéseit, azaz a kisebbségi nevelésben, oktatásban részt vevő intézmény létesítéséhez, megszüntetéséhez, átszervezéséhez az érvényes döntés előfeltétele a kisebbségi önkormányzat egyetértése. Az általános szabály szerint ugyanakkor az egyetértési jog nem csupán kisebbségi intézmények tekintetében illeti meg a kisebbségi önkormányzatokat, hanem az ilyen típusú nevelésben, oktatásban közreműködő intézmények vonatkozásában is. A Kotv. ennek ellenére nem rendezi megnyugtatóan a kisebbségi intézményi státusszal nem rendelkező, de kisebbségi nevelésben, oktatásban közreműködő tagintézmények esetén a kisebbségi önkormányzatokat illető egyetértési jogot.

A Kotv. 88. § (12) bekezdése csupán szűk körben: intézmény megszüntetése, átszervezése, fenntartói jog átengedése és átadása esetében biztosít egyetértési jogot. A jogszabályhely azonban csak „az intézmény székhelye szerint illetékes” kisebbségi önkormányzat egyetértését írja elő. Azaz csupán részleges megoldást jelent, hiszen egy kisebbségi oktatásban közreműködő tagintézmény esetében a székhely a gesztor intézmény székhelye. Amennyiben például a gesztor iskola székhelye szerinti településen nincs az érintett kisebbségnek önkormányzata: elvész az egyetértési jog. A tagintézmény telephelye szerinti településen ugyanis hiába működik kisebbségi önkormányzat a Kotv. 88. § (12) bekezdése csak az iskola székhelye szerint illetékes kisebbségi önkormányzat egyetértési jogát biztosítja.

Probléma merül fel a Kotv. 90. § (4) bekezdése, illetve a Kotv. 102. § (3) és (12) bekezdései kapcsán is: tisztázatlan marad az a kérdés, hogy a társulásban részt vevő települések kisebbségi önkormányzatait illeti az egyetértési jog?

Ezek a rendelkezések a „fenntartótól függően érdekelt”, illetve „fenntartótól függően érintett” kisebbségi önkormányzatokról beszélnek, azaz nem kötik az intézmény székhelyéhez az illetékességet, mint a Kotv. 88. § (12) bekezdése. Felmerülhet tehát, hogy az összes, a társulásban részt vevő település adott nemzeti vagy etnikai kisebbséget képviselő kisebbségi önkormányzata egyetértését be kell szerezni.

Álláspontunk szerint a társulásról szóló joganyag teljes körű átvizsgálására van szükség abból a szempontból, hogy a társulások által fenntartott kisebbségi nevelésben, oktatásban részt vevő intézmények tekintetében ne csorbuljon a kisebbségi önkormányzatok véleményezési és egyetértési jogosultsága.

Az OKM számos egyenlő bánásmóddal kapcsolatos jogszabálytervezetét is véleményeztük. Az egyeztetések eredményeként az oktatási deszegregációt, az integrációt érintő kérdésekben jelentősen közeledett a tárca véleménye elvi állásfoglalásainkhoz.

„A nevelési-oktatási intézmények működéséről szóló 11/1994. (VI. 8.) MKM rendelet-módosítás” tervezetének 2. és 3. §-ai a képességkibontakoztató és az integrációs felkészítés részletszabályait módosították. A jogalkotó mindkét felkészítésben meghatározott arányszámok segítségével kívánta elkerülni, hogy az esélyki-egyenlítő képzések ürügyén összevonják a hátrányos helyzetű gyerekeket egy osztályba/csoportba, vagyis azt, hogy a programok alkalmazása szegregációt indukáljon. A tervezett változtatás mind a két felkészítés esetén mentesítette ez alól a szabály alól a tagintézményeket: „Tagintézmény esetében az osztályok közötti eltérést csak az egyes tagintézményen belül kell vizsgálni”.⁵³

Az új rendelkezést nem csupán hibásnak, de alapvetően károsnak tartottuk. Az új szabály az egész integrációs törekvést az ellentettjébe fordító folyamatok elindítására ösztönöz és a szegregáció legitimálására intézményi lehetőséget biztosít. Amennyiben a tagintézmény és a székhely szerinti intézmény között nem kell vizsgálni a halmozottan hátrányos helyzetű gyermekek (hhh gyermekek) aránya közötti eltérést, az intézmények a jövőben erre a szabályra hivatkozva egyszerűen átcsoportosíthatják a gyerekeket: a székhelyre például kizárólag vagy többségében jó társadalmi háttérű szülők gyermekei járnak majd; a tagintézménybe pedig a hátrányos helyzetűek. Ezt az átszervezést még azzal is indokolhatják, hogy a jogszabály előírja: egy iskolán belül, egy évfolyamon az osztályokban a hhh gyermek aránya között nem lehet nagyobb eltérés az előírtnál.

Természetesen, a nagy távolságban lévő tagintézmények esetében kivitelezhetetlenné válhat egy túl merev szabály. Azt a megoldást javasoltuk ezért, hogy fő szabályként ne lehessen eltérni az előírt hhh aránykülönbségektől, de az Oktatási Hivatal – a távolság, aránytalan teher stb. vizsgálatával – adhasson eseti felmentést a szabály alól. Amennyiben nagy távolságban lévő tagintézményekről van szó, esélyegyenlőségi szakértők segítségével lehetne felmérni, hogy egyaránt érvényesül-e az aránytalan teher tilalma, illetve a szegregációmentesség. Minden esetben az adott helyzethez illeszkedő – a gyermekek utazási terheit és az egyenlő bánásmóddhoz való jogát is tekintetbe vevő – egyedi megoldás kidolgozása jelenthetne adekvát megoldást.

Az OKM többszöri levélváltás eredményeként úgy fogalmazott, hogy „meg-

⁵³ A tervezett módosítás azóta hatályba lépett, lásd: 11/1994. (VI. 8.) MKM rendelet 39/D. § (9) bekezdés, és 39/E. § (1) bekezdés *b*) pontja.

fontolásra érdemes a jogszabály további pontosítása, aminek egyik lehetséges iránya az Oktatási Hivatal bevonása lehet”. A jogszabályi rendelkezés alakulását a jövőben is figyelemmel kívánjuk kísérni.

A szaktárca megküldte részünkre „Az esélyegyenlőséget, felzárkóztatást segítő támogatások lebonyolítására nyújtott támogatás igénylésének, folyósításának és elszámolásának rendjéről szóló OKM rendelet” tervezetét véleményezésre.

A rendelet 1. §-ának utolsó mondatában kiveszi a támogatásra jogosultak közül azon fenntartókat, amelyekkel szemben az általuk fenntartott intézmény oktatási tevékenységével kapcsolatban az igénylést megelőző 3 éven belül bíróság, vagy más hatóság jogerősen megállapította az Ebktv. megsértését.

Ahogy azt már többször hangsúlyoztuk: az egyenlő bánásmód elvének megsértése esetén represszív szankciórendszer alkalmazása nem adekvát módja a probléma kezelésének. Az ilyen szankciók nem alkalmasak arra, hogy az áldozatnak megfelelő reparációt nyújtsanak, illetve nem hatnak a jogsértő szemléletre sem. Mindkét felkészítés után járó támogatás meg nem ítéltése tulajdonképpen a diákot érinti, az ő fejlesztésének, integrálásának anyagi feltételei vesznek el. A szegregáció áldozata is a tanuló volt, a támogatás meg nem ítéltése is végső soron őt érinti hátrányosan. A sérelmet tehát nem orvosoljuk az ilyen típusú szankcióval, továbbá a pályázók automatikus kizárása a jogkövető magatartás iránti készletet is megszünteti.

Nélkülözhetetlennek tartjuk ezért az esetenkénti megítélést, azaz annak ellenőrzését, hogy az elmarasztaló határozat, diszkriminációt és/vagy szegregációt megállapító jelentés óta eltelt időben történtek-e változások. Például az ítélet nyomán megváltoztatták-e a beiskolázási körzeteket, az osztályba sorolási gyakorlatot; történtek-e lépések a jogellenes állapot felszámolására. Amennyiben egy ilyen deszegregációs folyamat elindult és a tervezet által szabályozott támogatás ezt erősíthetné, valamint a támogatás igénylésének további feltételei fennállnak, a támogatási körből való kizárás álláspontunk szerint nem indokolt és a diszkrimináció felszámolására tett erőfeszítések feladására vezethet.

Az ideális szankciórendszer a reparációra helyezi a hangsúlyt, ezen túlmenően pedig a szemléletformáló, nevelő, ún. proaktív jogkövetkezmény alkalmazására. Önmagában a támogatás megvonása, meg nem ítéltése nem fog szemléletváltozást eredményezni a korábban szegregáló, diszkrimináló intézményben; de a jogaikban sértett gyermekek helyzetén sem tud javítani.

A nemzetközi dokumentumok is hatékony, arányos és visszatartó jellegű jogkövetkezmények alkalmazását ajánlják.

Ezért azt javasoltuk, hogy a támogatás egyszerű meg nem ítéltése helyett, a támogatás célzott felhasználását írják elő: csak a deszegregáció végrehajtására

legyen elkölthető az összeg, mégpedig a gyermekeket ért jogsérelem reparálása érdekében. A másik nagyon fontos elem, hogy a deszegregációt egy korábban szegregáló intézmény nyilván nem fogja tudni, vagy akarni végrehajtani – szakmai segítséget kell tehát számukra nyújtani ehhez.

Az OKM többszöri egyeztetés után az alábbiakról tájékoztatott minket: *„Megfontolásra érdemesnek tartjuk azt a felvetést, hogy automatikus kizárást nem, de a megítélt összeg célzott felhasználásának előírását, illetve az elköltés fokozottabb nyomon követését szabjuk meg feltételként. Ami a szakmai segítségnyújtást illeti, az OKM eddig is igyekezett ezt a feladatát teljesíteni, azaz a szükséges intézményekben szakmai-szakértői segítséget biztosítani. Tekintettel arra, hogy az integrációs és képesség-kibontakoztató támogatás iránti igények bejelentésére, elbírálására a soron következő évben is rendeletet kell alkotni, minden, e vonatkozásban felmerülő javaslatot az új jogszabály elkészítésekor figyelembe kell venni”.*

A választ javaslatunk elfogadásaként értékelhetjük, a hivatkozott jogszabály változásait figyelemmel kísérjük.

Az oktatási tárcával 2008-ban folytatott szakmai megbeszélések során ismételten hangsúlyoznunk kellett egy korábbi jogalkotási javaslatunk fontosságát. Az iskolafenntartó társulások létrehozásának ösztönzése, a kistélepülések oktatási intézményeinek tagiskolává válása ugyanis általános tendencia. Ezekben a helyzetekben az egyenlő bánásmód elvének megfelelő átszervezés kiemelt jelentőséggel bír.

Vizsgálataink arra mutatnak rá, hogy a kistélepülések iskoláinak megszűnése és a diákok nagyobb települések iskoláiba íratása a legtöbb esetben felveti a szegregációmentes elhelyezés problémáját. Ugyanakkor jelenleg ezen jogszabályi előírás érvényesülésének kötelező ellenőrzése nem biztosított. A jogtalan elkülönítés kialakulásának megelőzése érdekében ezért szükség lenne a Kotv. 88. § (6) bekezdésének olyan módosítására, amely alapján – átszervezés esetén – a független szakértő a megfelelő színvonal biztosításának ellenőrzése mellett az egyenlő bánásmód érvényesülését is kötelező jelleggel vizsgálná.

A hosszas szakmai egyeztetés ebben az ügyben is sikeresnek tűnik, az OKM válaszában a felvetés támogatásáról tesz tanúságot: *„Az intézményátszervezés esetén egyenlő bánásmód szempontú szakértői ellenőrzés szükségességére vonatkozó felvetés tekintetében egyetértünk a törekvéssel, ennek nyomán megfontolásra érdemes a Kt. ez irányú kiegészítése”.*

2008-ban egy régóta tartó jogvita zárult le. Két ombudsmani beszámolóban is jeleztük, jogsértő az, hogy a felmenő rendszer közoktatási törvényben szabályozott fogalmát a kisebbségi oktatás irányelvéről is szóló miniszteri rendelet leszűkítve, tehát a jogszabályi hierarchiába ütköző módon értelmezi, hogy

az érintett legalacsonyabb iskolai évfolyam fogalmát az első osztályra szűkíti. Ugyanilyen fontos és jogsértő az is, hogy az irányelv indokolatlanul korlátozza a kisebbségi származású szülők és tanulók kisebbségi oktatás választásához való jogát. Álláspontunk szerint, a kisebbségi oktatáshoz való jog korlátozását jelenti, ha a kisebbséghez tartozó szülő csak a tanköteles kor kezdetén dönthet gyermeke nemzetiségi oktatásban való részvételéről.

Jogalkotási javaslatunkat követően hosszadalmas egyeztetésekre került sor, amelybe az OKM bevonta az Országos Kisebbségi Bizottságot, az országos kisebbségi önkormányzatokat is. Értetlenséggel és elutasítással találkoztunk még a kisebbségi önkormányzatok oldaláról is, annak ellenére, hogy mi – a jogi szabályozás egyértelmű elvi hibájára hivatkozva – a kisebbségi oktatási jogok teljesebb érvényesülését próbáltuk elérni.

2008 júliusában megkaptuk véleményezésre az irányelv módosításáról szóló tervezetet. Ennek összefoglalója első helyen a kisebbségi közösségek szakmai és politikai képviselőinek akarására hivatkozik akkor, amikor a kisebbségi nevelés-oktatás bevezethetőségét továbbra is csak az első évfolyamtól teszi lehetővé.

A tervezet – elvi igazságunkat elismerve – azon kisebbséghez tartozó tanulók számára, akik az iskolakezdést követő különböző időpontokban szeretnék a kisebbségi nyelvet tanulni, a kisebbségi kultúrát megismerni, lehetőséget biztosított arra, hogy ismereteik megszerzése kisebbségi-nevelési oktatási formának nem minősülő, kiegészítő normatívával nem támogatott módon, a nem kötelező tanórai keret terhére megszervezhető legyen.

A jogszabálytervezet véleményezése során számos észrevételt tettünk, hiszen nyilvánvaló volt, hogy az új lehetőség csak igen korlátozottan tekinthető megoldásnak.

Egyebek mellett azt is kifejtettük, hogy az új szabály az önkormányzatok számára kötelező feladatot határoz meg anélkül, hogy biztosítaná az ehhez szükséges fedezetet. Nyilvánvaló ugyanis, hogy a közoktatási törvényben a nem kötelező tanórai foglalkozásokra biztosított heti időkeret nem elégséges felzárkóztatásra, fejlesztésre, tehetséggondozásra, konzultációra és kisebbségi nyelv tanulására, illetve a kisebbségi kultúra megismerésére is. Mivel erre is, arra is egyaránt joga van a tanulónak, az önkormányzat csak akkor tudja a szükséges feltételeket biztosítani, ha a nem kötelező tanórai és tanórán kívüli foglalkozásokra előírt időkeretet megnöveli, úgy, hogy az ehhez szükséges fedezetet – állami támogatás igénybevétele nélkül – maga, vagy az intézmény saját forrásaiból biztosítja.

A kisebbségi önkormányzatok szakmai és politikai támogatásának hiányát belátva (az ombudsman nem akarhat mást, de még csak többet sem annál, mint amit a kisebbségek maguk is akarnak), az OKM szakállamtitkárával folytatott személyes konzultáción már csak a tervezet apró-finomító módosításait kértük.

Az egyeztetésnek megfelelően az elfogadott jogszabályba bekerült a kisebbségi nyelv és kultúra tanításának minimális óraszama, az oktatásban való részvételtől szóló tanúsítvány kiállításának, illetve az osztályozóvizsga tételének a lehetősége is. (A tanúsítványkiállításra és vizsgázásra akkor van mód, ha nem tanórán kívüli, azaz szakköri, hanem nem kötelező tanórai foglalkozásként szervezik meg a kisebbségi nyelv és kultúra tanítását.)

5.

A kisebbségi kulturális intézmények fenntartása

A beszámoló 2.2. alfejezetében részletesen szóltunk arról, hogyan változtak a kisebbségi intézmények fenntartói jogának átvételét szabályozó rendelkezések. E törvénymódosításnak is szerepe van abban, hogy a kisebbségi közösségek egyre inkább igénylik az önálló kisebbségi kulturális intézményrendszer kiépítését.

A Magyarországi Németek Országos Önkormányzata úgy döntött, hogy át kívánja venni a szekszárdi székhelyű Magyarországi Német Színház – Deutsche Bühne Ungarn fenntartói jogát. A Tolna Megyei Önkormányzat azonban nem értett egyet ezzel a szándékkal.

Az intézményben működik az ország egyetlen német nyelven játszó professzionális társulata. A színházat a megyei önkormányzat alapította, amelyhez jelentős támogatást biztosított a német állam is. Egy 2004. január 1-jétől hatályos együttműködési megállapodás alapján az országos német önkormányzat egyetértési jogot gyakorolt a színház működését érintő alapvető kérdésekben, így az intézményvezető megbízásával, valamint a költségvetés elfogadásával kapcsolatban. A két önkormányzat 50-50%-ban biztosította a színház költségvetésének az állami támogatáson felüli részét. A német önkormányzat azt követően kezdte meg a színház átvételének előkészítését, hogy az általa támogatott pályázó intézményvezetői megbízását 2007 júniusában elutasította a megyei önkormányzat közgyűlése. Ezt a döntést úgy értékelte, hogy a jövőben nem lehetséges a két önkormányzat között a kölcsönös bizalmon alapuló együttműködés. Az országos német önkormányzat a fenntartói jog átvételében látta annak garanciáját is, hogy a kizárólagosan német nyelvű színjátszás hosszú távon megmaradhasson. A megyei önkormányzat az ismételt intézményvezetői pályázaton végül a korábbi – az országos német önkormányzat által is támogatott – igazgatót nevezte ki. Ennek ellenére az országos német önkormányzat továbbra is át kívánta venni a fenntartói jogot. A megyei önkormányzat közgyűlése azonban úgy határozott,

hogyan az Alkotmánybíróságnál indítványozza a fenntartói jog átvételét szabályozó törvényi rendelkezések felülvizsgálatát, és egyidejűleg felfüggesztette a színház átadására vonatkozó döntését.⁵⁴ Vizsgálatunk során megállapítottuk, hogy ez a határozat törvényt sértő, mert a megyei önkormányzat a fenntartói jog átadását nem mérlegelheti, nem kötheti semmilyen feltételhez. A közgyűlés a kezdeményezésünket elfogadta, és határozatát visszavonta. Ezt követően május hónapban egyeztetésre hívtuk a két érintett önkormányzat elnökét. Az álláspontok közeledtek egymáshoz, és végül az a megállapodás született, hogy a jövőben a színházat intézményfenntartó társulás formájában közösen fogják működtetni. Ez a konstrukció garantálja, hogy a színházat érintő döntéseket mellérendelt viszonyban álló partnerként, érdemben együttműködve hozhassák meg.

A múlt évben véleményeztük az előadó-művészeti szervezetek támogatásáról és sajátos foglalkoztatási szabályairól szóló törvény tervezetét. A kisebbségi színházak működtetése szempontjából kiemelt jelentőségű jogszabályt az Országgyűlés a 2008. évi XCIX. törvénnyel fogadta el.

A koncepciót 2007 októberében bocsátották szakmai vitára, ám hivatalunkat és az országos önkormányzatokat csak egy évvel később – nem sokkal a törvényjavaslat benyújtását megelőzően – vonták be az egyeztetésekbe. Ennek ellenére érdemben segítettük a kodifikációs munkálatokat. Több észrevételt is tettünk, ezeket az előterjesztő minisztérium maradéktalanul elfogadta. Így a mi javaslatunkra egészítették ki a nemzeti és etnikai kisebbségi színház fogalmát annak érdekében, hogy ne érje hátrány a magyar nyelven játszó – jellemzően cigány – kisebbségi társulatokat, ám ez a definíció ne adjon alapot a visszaélésekre sem. A színházak kategóriába sorolásánál sikerült elérnünk, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségi színházak ne kerüljenek a kizárólag pályázati úton támogatott intézmények közé. Javaslatainkkal hozzá tudtunk járulni ahhoz, hogy az Országgyűlés olyan törvényt fogadjon el, amely figyelemmel van a kisebbségi színházak speciális helyzetére is.

Békés megyei látogatásunk alkalmával értesültünk a Tótkomlóson található Tanyamúzeummal kapcsolatos vitáról.

Az elmúlt években az intézmény működtetését a Szlovák Önkormányzat vállalta magára, a múzeum tulajdonosa, a korábbi termelőszövetkezet jogutódja azonban bejelentette a szerződéssel átadott használati jog visszavételére irányuló szándékát. Eljárásunk során arról szereztünk tudomást, hogy a tulajdonos cég és a szlovák önkormányzat a település polgármesterének közvetítésével egyeztetést

⁵⁴ Az indítvánnyal kapcsolatos álláspontunkat a beszámoló 2.2. alfejezetében ismertetjük.

kezdett a Tanyamúzeum ügyében. A megbeszélések eredményeként mindkét fél számára elfogadható megoldás kezdett körvonalazódni. Vizsgálatunk zárásként ezért olyan javaslatokat fogalmaztunk meg, amelyek megvalósítása biztosítéka lehet a Tanyamúzeum hosszú távú, törvényes működésének. Felhívtuk a figyelmet arra, hogy az intézmény működési engedélyében feltüntetett adatok időközben megváltoztak, nem pontos a fenntartó megnevezése, valamint a gyűjtőterületet fel sem tüntették. A tulajdonosnak az Oktatási és Kulturális Minisztériumtól kell kérnie a működési engedély adatváltozások miatt szükséges vált megújítását. Javasoltuk azt is, hogy vegyék igénybe az Oktatási és Kulturális Minisztérium által szervezett és irányított néprajzi muzeológiai szakfelügyelet segítségét. Ezek az intézkedések azért váltak sürgőssé, mert elmulasztásuk esetén vissza kellett volna vonni a Tanyamúzeum működési engedélyét. Az oktatási és kulturális minisztertől azt kértük, hogy fordítson kiemelt figyelmet a jelzett problémának a szlovák közösség kultúráját, hagyományait, kisebbségi jogait tiszteletben tartó rendezésére, illetve nyújtson szakmai segítséget a Tanyamúzeum törvényes működésének biztosításához. A tárca vezetője egyetértett megállapításainkkal és javaslatainkkal. Ennek jegyében utasította a szakmailag illetékes minisztériumi főosztályt, hogy személyesen vegyék fel a kapcsolatot a fenntartóval, illetve a szlovák önkormányzattal. A miniszter feladatul szabta azt is, hogy munkatársai kiemelt figyelemmel kövessék az új működési engedély kiadásának folyamatát, illetve azoknak a feltételeknek a megteremtését, amelyek biztosítják a múzeum további szabályos és eredményes működését.

Vas megyei látogatásunk alkalmával az Országos Szlovén Önkormányzat elnöke egy évek óta megvalósításra váró tervükről tájékoztatott minket. Felsőszölnökön a régi plébániaházban – ahol a helyi szlovén plébános, néprajzi és helytörténeti kutató, az általános iskola névadója élt és dolgozott – Szlovén Tájházat kívánnak működtetni. Az intézményben a magyarországi szlovénok történelmi, néprajzi és egyéb kulturális értékeit szeretnék kiállítani, gondozni. Eddig azonban nem sikerült előteremteniük az ingatlan megvásárlásának költségeit.

A Szlovén Tájház ügyével már foglalkozott a Magyar–Szlovén Kisebbségi Vegyes Bizottság is, és elvi szinten támogatta az intézmény létrehozását. A magyar állam ennek ellenére sokáig nem vállalt konkrét pénzügyi segítséget az elképzelés megvalósításához. Ebben az ügyben arra volt lehetőségünk, hogy a szlovén közösség támogatás iránti kérését közvetítettük a kormány kisebbségi ügyekért felelős tagjához. Felkértük a Miniszterelnöki Hivatal vezető minisztert arra, hogy soron kívül tekintse át, milyen megoldás révén biztosítható annak a kulturális értéknek a megőrzése, amelyet a Felsőszölnökön található volt plébá-

niaház és az ott elhelyezett gyűjtemény képvisel a szlovén közösség számára. Ebben az ügyben megnyugtató megoldás született. Egyedi döntés alapján a magyar állam 15 millió forint összegű vissza nem térítendő támogatást biztosított a volt plébániaépület megvásárlásához. A vételár fennmaradó összegét, 180 000 eurót a Szlovénia–Magyarország Határon Átnyúló Együttműködés Operatív Program keretében pályázható támogatásból szeretné finanszírozni a szlovén önkormányzat.

Ezek az ügyek arra hívták fel a figyelmünket, hogy az egyedi vizsgálatokon túlmenően átfogó jelleggel is szükséges áttekintenünk a kisebbségi kulturális intézmények helyzetét. Megállapításainkat, javaslatainkat várhatóan a jövő évi beszámolóban tudjuk majd ismertetni.

A hátrányos megkülönböztetés elleni fellépés

1.

Hátrányos megkülönböztetés az oktatás területén

1.1.

Oktatási diszkriminációs ügyeinkből

A kisebbségi ombudsmanhoz évről évre nagy számban érkeznek olyan beadványok, amelyekben nevelési-oktatási intézményekben megvalósuló közvetlen és közvetett hátrányos megkülönböztetést, jogellenes elkülönítést sérelmeznek. E panaszok kizárólag a cigány kisebbséget érintően fordulnak elő.

A bemutatandó esetek kiválasztása során arra törekedtünk, hogy minél teljesebb, a valós helyzetet jellemző betekintést nyújtsunk a cigány gyermekeket a közoktatás terén érő hátrányokozás formáiról, módszereiről, eljárási-vizsgálati nehézségeinkről, kezdeményezéseink fogadtatásáról.

A jogellenes elkülönítés egyik formája az iskolán belüli külön osztályokba sorolás. A következő eset a szegregációnak egy ilyen variánsával szembesít. Az ügy példaértékű, mert az oktatási diszkriminációs vizsgálatok során követendő együttműködésen alapuló⁵⁵ sikeres modellt is bemutat.

2008 elején névtelen levelet kaptunk egy kistelepülés általános iskolájával kapcsolatban. A panasz szerint a cigány gyermekek, a többi diáktól ráccsal elválasztva, külön épületrészben tanulnak. A tanulókat felvételi eljárás alapján sorolják osztályokba, a többségükben hátrányos helyzetű, roma tanulóknak esélyük sincs arra, hogy a felvételin jól szerepeljenek, ezért külön osztályokban tanulnak.

Bár a névtelen beadványt az országgyűlési biztos elutasíthatja,⁵⁶ a panaszban

⁵⁵ A beadványban foglaltak tisztázása érdekében írásban kértünk információt a település polgármesterétől és a megyei szakértői és rehabilitációs bizottságától. Helyszíni látogatást is tettünk, ahova az Országos Oktatási Integrációs Hálózat (OOIH) régiós koordinátorát is elhívtuk. A helyszínen bejártuk az iskola épületét, órákat látogattunk, és beszélgettünk az igazgatóval, a polgármesterrel, és – cigány kisebbségi önkormányzat híján – a cigány szülők egy részével. Ezenkívül megkerestük a Szegedi Tudományegyetem Oktatáseleméleti Kutatócsoportját is, ahonnan tájékoztatást kértünk az iskola által alkalmazott képességvizsgáló eljárásokról.

⁵⁶ Obtv. 19. § (2) bekezdés.

olyan súlyos állítások fogalmazódtak meg, hogy az ügy tisztázása érdekében hivatalból vizsgálatot⁵⁷ indítottunk.

A község általános iskolájába 427 tanuló jár, közülük 223 fő hátrányos helyzetű, és 96 fő halmozottan hátrányos helyzetű. Becslések szerint a hátrányos helyzetű tanulók 80%-a, a halmozottan hátrányos helyzetű diákok 90%-a cigány származású. Az iskolában 2003-tól angol–magyar két tanítási nyelvű oktatás folyik, anyanyelvi tanár közreműködésével. A két tanítási nyelvű osztályokba mindössze 43 hátrányos helyzetű diák tanul az iskola kimutatása szerint. Egy évfolyamon általában két párhuzamos osztály van, a két tanítási nyelvű, iskolaotthonos; és az általános, tagozat nélküli osztály. Ezenkívül másodikban, ötödikben és hatodikban kis létszámú, illetve kisebb létszámú osztályok is működnek, ahol szinte minden tanuló cigány származású. Két összevont osztályban pedig összesen 17 fő sajátos nevelési igényű diák tanul, akik kizárólag roma származásúak.

A helyszíni vizsgálatunk alapján a cigány gyerekek elkülönült épületrészben, vagy épületben tanításának vádja egyértelműen cáfolható volt. A külön épület, a főépülettől kb. 150 méterre elhelyezkedő „kastély” nem szolgál oktatási tevékenység színhelyéül. A folyosót lezáró ajtót – a panaszos állításával ellentétben – lehetetlen folyamatosan zárva tartani.⁵⁸ Az épületben még egy helyen találtunk rácsot, amivel a tornaterem és környéke leválasztható az iskola többi részéről, s ezzel védik az iskola felszerelését a délutáni időszakban, amikor a tornatermet nem az iskola tanulói, hanem külsős bérlők használják. A cigány gyermekek tehát nem tanulnak külön épületben vagy épületrészben az iskolán belül.

A szakértői vizsgálatok dokumentumait ellenőrizve megállapítottuk, hogy a sajátos nevelési igényű (SNI) diákok mindegyikét szakértői bizottsági vélemény alapján tanítják elkülönített osztályokban.

Törvényi értelemben egy kis létszámú osztály működik: a 2. C, ahova 9 diák jár. Ez az osztály a tájékoztatás szerint a következőképpen alakult ki: 3 tanulót a Nevelési Tanácsadó javasolt kis létszámú osztályban tanítani, a többi diákot pedig csak szeptemberben jegyzői felszólításra írtak be a szülők, amikor már a két másik osztályközösség összeállt. Ebben az osztályban mindenki cigány származású.

Óralátogatás során meggyőződöttünk róla, hogy a többi teremhez képest rosszabb állapotú, szükségterem méretű, régi bútorokkal felszerelt teremben folyik az oktatás. (A két tanítási nyelvű osztályokban gerinckímélő vadonatúj padok találhatóak.) Az óralátogatás során az is kiderült, hogy a gyermekek nem

⁵⁷ Obtv. 16. § (2) bekezdés.

⁵⁸ Az ajtó tűzvédelmi célokra szolgál, annak bezárásakor automatikusan bekapcsol a nagy zajhatással járó tűzjelző.

vihetik haza a tankönyveket, így délután, otthon valószínűleg nem tudnak készülni a következő napra. Azt a magyarázatot kaptuk, ha megengedik, hogy a diákok hazavigyék a könyveket, akkor eltűnnek, megrongálódnak a taneszközök.

Az 5. és 6. C osztályok is kisebb létszámúak: az ötödikes osztályban a 18 főből mindenki cigány származású; a hatodik osztályból az iskola magyarázata szerint a szülők nagyon sok gyermeket vittek el, így alakult ki a szinte kizárólag cigány gyermekekből álló 19 fős osztály.

Az iskola és a fenntartó tájékoztatása, valamint az oktatási intézmény pedagógiai programja szerint is a két tanítási nyelvű osztályokba a következő módon kerülnek a gyerekek: a szülőknek ki kell tölteniük egy jelentkezési lapot, majd a jelentkező gyermekek között játékos képességvizsgálat segítségével döntenek. A DIFER elnevezésű vizsgálati módszert alkalmazzák, a szülők jelen lehetnek. Minimum 55 pontot kell elérniük a gyerekeknek az osztályba való kerüléshez.

A két tannyelvű osztályok egyben iskolaotthonosak is, így a délutáni segítség biztosított a gyermekek részére.

Az egyes osztályok összetételét vizsgálva – a fenntartótól és az iskolától kapott adatok alapján – a következő megállapításra jutottunk: A két tanítási nyelvű osztályokban – a hetedik és a nyolcadik évfolyam kivételével, ahol 1-1 fő halmozottan hátrányos helyzetű gyermek tanul – nincsenek halmozottan hátrányos helyzetű diákok. A cigány gyermekek becsült arányáról kapott információk alapján (bár nagyon alacsony számban járnak cigány származású gyermekek a két tanítási nyelvű osztályokba is) a párhuzamos, nem két tanítási nyelvű osztályok – legalábbis az alsó tagozaton – 90-100%-os arányban csak cigány diákokból állnak. Az iskola szerint a halmozottan hátrányos és/vagy cigány gyermekek azért nem járnak két tanítási nyelvű osztályokba nagy számban, mert a szüleik eleve nem is kéri ezt.

Megállapítottuk, hogy a gyermekek két tanítási nyelvű osztályba kerülése több szempontból is aggályos. Egyrészt a leírt osztályba sorolás kimeríti a közoktatási törvény szerinti felvételi fogalmát, ami az általános iskolában nem szervezhető.⁵⁹

Pedagógiai szakmai szempontból pedig ellentétes a DIFER céljával, ami az oktatás, nevelés hatékonyságának visszajelző rendszere. Felkért szakértőink szerint a DIFER-t a már osztályba sorolt gyermekeknél kell a tanulmányok előrehaladtával többször is elvégezni, annak mérésére, hogy miben kell változtatni a nevelés, oktatás módszerein, tartalmán, hangsúlyain. A DIFER-t szelektálásra, képesség szerinti osztályok kialakítására használni a módszerrel való visszaélést jelent.

⁵⁹ A Kotv. 66. §-a értelmében az általános iskolában felvételi vizsga nem szervezhető.

Az osztályba sorolás eredményeképpen a halmozottan hátrányos helyzetű, illetve a roma gyerekek lényegesen nagyobb arányban hátrányosabb helyzetbe kerültek, mint társaik: nem tanultak a két tanítási nyelvű osztályokban, ahol mind a tárgyi feltételek (például gerinckímélő padok), mind az oktatási szolgáltatás (anyanyelvi tanár, két tanítási nyelvű órák) jobbak voltak.

Az osztályok kialakulásában azonban – az iskola állítása szerint – a szülők kérésének hiánya játszotta a fő szerepet, nem pedig a felvételi. Az iskola tájékoztatása szerint 2007-ben 30 fő jelentkezett, és 27 fővel indították el a két tanítási nyelvű osztályt, azaz három gyermeket utasítottak „csak” el. Tehát nem a jogellenes felvételi következtében alakultak az ismert módon az osztályösszetételek. Az iskola és az önkormányzat egyöntetű állítása szerint a két tanítási nyelvű osztályok megszervezésének oka a diákok elvitelének megakadályozása, a színvonal emelése, és semmiképpen sem a szegregáció volt.

Mindezt elfogadva, hangsúlyoznunk kell, hogy a szegregáció megvalósulása nem függ az „elkövető” szándékától. Az sem feltétel, hogy az önkormányzat, vagy az iskola tevőleges magatartása okozza az elkülönítést: elég, ha „elnéznek” egy kialakult gyakorlatot, aminek viszont az a következménye, hogy a cigány és/vagy halmozottan hátrányos helyzetű tanulók nagy többségükben külön osztályokba járnak.⁶⁰

Mivel az önkormányzat és az iskola sem tudott semmilyen kifejezett törvényi felhatalmazásra hivatkozni az elkülönítés tekintetében, megállapítottuk, hogy az osztályösszetételek – a két tanítási nyelvű és a párhuzamos osztályok vonatkozásában – mind a halmozottan hátrányos helyzet szerint, mind pedig a cigány kisebbséghez való tartozás alapján szegregációt valósítanak meg. Ez alól kivételt jelentenek az összevont SNI osztályok, ahova független szakértői vélemények alapján, szakmai szempontok figyelembevételével kerültek a gyerekek.

⁶⁰ A kisebbségi ombudsman állandó gyakorlata, valamint az Egyenlő Bánásmód Tanácsadó Testület 2/2007. (III. 23.) TT sz. állásfoglalása szerint a szegregáció ún. sui generis diszkriminációs forma, amely esetben nincs helye kimentésnek. Az elkülönítés csak abban az esetben jogszerű, amennyiben azt törvény kifejezetten megengedi, pl. a kisebbségi oktatás formáinak esetében.

A szegregáció megvalósulásának nem feltétele az elkülönített csoporttal szembeni hátrány, csupán a törvényben meg nem engedett elkülönítés. (Azaz nem szükséges, hogy az érintettek az összehasonlítható helyzetben lévő személyek csoportjához képest kedvezőtlenebb bánásmódban is részesüljenek.)

Adott esetben egy állapot minden aktivitást nélkülöző fenntartása is megvalósíthatja a jogsértést. (Tehát pl. a spontán módon kialakult szegregáció felszámolása is az önkormányzat kötelessége, akkor is, ha az elkülönültség nem az önkormányzat politikája következményeként jön létre.)

A Tanácsadó Testület leszögezte: bármilyen mértékű elkülönítés jogellenes, nem szükséges átlépni egy meghatározott aránykülönbséget.

A kisebbségi jogokkal kapcsolatos visszásság, így különösen a jogtalan elkülönítés megszüntetése és a közvetett diszkrimináció⁶¹ kialakulásának megelőzése érdekében azzal a kezdeményezéssel fordultunk az iskola igazgatójához, hogy

- az Országos Oktatási Integrációs Hálózat (OOIH) szakmai segítségével szervezze át az osztályokat oly módon, hogy a halmozottan hátrányos helyzetű és a nem halmozottan hátrányos helyzetű diákok aránya kiegyenlített legyen, pl. úgy, hogy osztályon belül, csoportbontással az osztály egyik része a két tanítási nyelvű programot követi, míg a másik része nem, azaz alakítsanak ki heterogén összetételű osztályokat;
- az új első osztályok kialakítása előtt, az OOIH-val együttműködve végezzenek széles körű tájékoztatást a cigány szülők körében a két tanítási nyelvű osztály előnyeiről, költségmentességéről, az iskolaotthon hasznáról. Az OOIH szakmai támogatásával mérjék fel annak az okait, hogy a hátrányos helyzetű és/vagy cigány szülők miért nem választják a két tanítási nyelvű oktatási formát és miért idegenkednek az iskolaotthonos oktatásszervezési módtól; és dolgozzanak ki stratégiát – szükség esetén a helyi családgondozó szervek közreműködésével – ezeknek az okoknak a felszámolására;
- az OOIH segítségével találjanak megfelelő megoldást arra, hogy az iskolaotthonos oktatást nem választó szülők gyermekei délután is tudjanak készülni a másnapi feladatokra, a tankönyvek megóvásának célja ne lehetetlenítse el a tanulás szokásának a kialakulását.

A kisebbségi jogokkal kapcsolatos visszásság, így különösen a jogtalan elkülönítés megszüntetése és a közvetett diszkrimináció kialakulásának megelőzése érdekében felkértük az OOIH vezetőjét, hogy – a régiós koordinátor közvetítésével – nyújtson segítséget az iskolának:

- a cigány származású szülők elérése és tájékoztatása megszervezésében, a cigány szülőknek az iskolai életbe való nagyobb arányú bevonásában, az ezzel kapcsolatos „jó gyakorlat” ismertetésével;
- abban, hogy felmérjék: a hátrányos helyzetű és/vagy cigány szülők miért nem választják a két tanítási nyelvű oktatási formát, és miért idegenkednek az iskolaotthonos oktatásszervezési módtól; valamint az ennek leküzdésére kialakítandó stratégia kidolgozásában;
- annak a megoldásnak a megtalálásában, hogy a tankönyvek megóvásának célja ne lehetetlenítse el a tanulás szokásának a kialakulását egyes osztályokban;

⁶¹ Ebktv. 9. §-a szerint közvetett hátrányos megkülönböztetésnek minősül: „az a közvetlen hátrányos megkülönböztetésnek nem minősülő, látszólag az egyenlő bánásmód követelményének megfelelő rendelkezés, amely a 8. §-ban meghatározott tulajdonságokkal rendelkező egyes személyeket vagy csoportokat lényegesen nagyobb arányban hátrányosabb helyzetbe hoz, mint amelyben más, összehasonlítható helyzetben lévő személy vagy csoport volt, van vagy lenne.”

- az e téren gyűjtött tapasztalatok felhasználásával a heterogén osztályok kialakításában.

Javaslatainkat az érintettek elfogadták: az önkormányzat határozatában felkérte az iskola igazgatóját, hogy kerüljön ki a pedagógiai programból a felvételi eljárás, illetve a képviselő-testület vállalta, hogy minden tanév megkezdése előtt ellenőrzi az általa fenntartott közoktatási intézményben az osztályok kialakításának rendjét. Az iskolaigazgató vállalta, hogy az első osztályok kialakításánál ügyelni fog a gyermekek kiegyenlített elosztására, a már kialakult felsőbb éves osztályok megbontására azonban nem látott esélyt. Azon gyermekek számára, akik otthon nem tudnak tanulni, vállalta, hogy biztosítja a gyógypedagógiai asszisztens segítségét, illetve szülői kérés esetén az iskolaotthonos ellátást. Használt tankönyveket gyűjtöttek, amelyeket hazavihetnek a gyerekek, illetve házi füzeteket vezettek be, melyekben otthon is gyakorolhatnak a tanulók, a munkafüzetekből pedig fénymásoltak, melyeket a diákok szintén otthon is használhatnak.

Folyamatosan kapcsolatot tartottunk a településen esélyegyenlőségi helyzetelemzést végző szakértővel is, aki arról biztosított bennünket, hogy az ombudsmani jelentés alapján tényleges intézkedések történtek, a település megtette az egyenlő bánásmód követelményének megfelelő lépéseket. A 2008. szeptemberi két tanítási nyelvű első osztályba már kerültek halmozottan hátrányos helyzetű gyerekek; a település tanodát hozott létre, ahol délutáni foglalkozások keretében segítik a halmozottan hátrányos helyzetű gyerekeket. Az óvodában 3 éves kortól nyelvi előkészítőt indítottak, továbbá szülői klubot alakítottak a cigány szülők elérése érdekében.

A józsefvárosi intézményátszervezéssel kapcsolatos vizsgálatunk

A következő komplex eset bemutatásával arra a kérdésre keressük a választ, hogy az intézményátszervezésnek – a gyermek mindenképp felett álló érdeke tekintetével – kötelező keretet, irányt szab-e a szegregáció elleni fellépési kötelezettség.

A józsefvárosi Jókai Mór Általános Iskola iskolaszéke azért fordult hozzánk, mert az intézmény tervezett jogutód nélküli megszüntetését jogellenesnek tartotta. Törvényellenes az intézmény megszüntetése a panaszos szerint, mert a közoktatási törvény alapelvébe ütközik: sérti a gyermek mindenképp felett álló érdekét. A gyermek mindenképp felett álló érdeke amiatt sérül, mert az átszervezéssel nagyon sok hátrányos helyzetű gyermek összesűrítve, nagy létszámú osztályokban tanulna a kijelölt jogutód intézmény sötétebb termeiben. E döntés következtében a jól működő, összeszokott közösségek mindenképp sérülnének, esetenként megszűnnének, illetve a másik iskola megközelítése veszélyesebb is lenne.

Egy másik beadványozó szerint a Józsefvárosban egyébként is meglévő szegregációs mechanizmusokat erősíti fel az önkormányzat. Az intézményracionálizálási intézkedéscsomag (amelynek csak egyik eleme a Jókai Mór Általános Iskola megszüntetése) nem kifejezett, de nyilvánvaló célja ugyanis az, hogy 2-3 önkormányzati közoktatási intézmény extra támogatással a helyi közép osztály, míg az összes többi a hátrányos helyzetűek, köztük legjelentősebb számban és arányban a romák „igényeit elégítse ki” – vélelmezte a panaszos.

Józsefváros Önkormányzata 4 közoktatási intézmény székhelye címének a megváltoztatását irányozta elő, az önálló gazdálkodási jogkör részben önállóvá alakítását tervezte hat intézmény esetén, továbbá az ellátandó feladatok kibővítését, illetve esetleges kibővítését irányozta elő négy intézmény vonatkozásában. Az ellátandó feladatok megváltoztatását tervezte (fejlesztés vagy feladat-átadás/megszüntetés útján) a cigány kisebbségi nevelést-oktatást is folytató Lakatos Menyhért Általános Iskola és Gimnázium esetében, a gimnáziumi osztályok vonatkozásában. Megszüntetni szándékozott két intézményt.

A jogellenes elkülönítés vonatkozásban különös jelentőséggel bír az, hogy Józsefváros vizsgálatunk idején hatályos közoktatási feladat-ellátási, intézményhálózat-működtetési és fejlesztési terve (a továbbiakban: intézkedési terv) szerint a roma tanulók létszáma abszolút számban és arányban növekszik valamennyi oktatási-nevelési intézményben (30–80%), a növekedés az óvodákban erőteljesebb. Ugyanerről beszél a Józsefvárosi Roma Kisebbségi Önkormányzat elnöke. 2001-es nyilatkozata szerint 20–25 000 cigány ember él Józsefvárosban, az iskolákban kb. 33% cigány származású diák van, az óvodákban ez az arány 40%, ezzel szemben a 2006. december 12-ei nyilatkozata szerint a roma kisebbség a kerületi népesség 20-25%-a. Az iskoláskorú népesség 30 százaléka, az iskolák kerületi összlétszámának 43 százaléka roma. A Práter utcai általánosban 59%, a Németh László iskolában 60%, az Erdélyi utcai általánosban 100% a roma tanulók aránya.

Átfogó vizsgálatunk során olyan sok visszasságot mutattunk ki, hogy részletes elemzésükre e beszámoló keretei között nem vállalkozhatunk, de még az alábbi felsorolás sem teljes:

- Megállapítottuk, hogy az önkormányzat hatályos intézkedési terve nem felel meg Kotv. előírásainak, mert nem tartalmazza a kötelező tartalmi elemek közül „a gyermekek, tanulók esélyegyenlőségét szolgáló intézkedéseket”.
- Tételes törvényi rendelkezések mellett a jogbiztonsághoz fűződő alkotmányos érdeket is sérti, hogy a hatályos intézkedési tervben a ténylegesen megvalósított, átfogó átszervezési, megszüntetési intézkedési elképzeléseknek csak töredéke található meg. Az intézkedési tervnek ugyanis az intézménymeg-

szüntetés és átszervezés fő vonalait tartalmaznia kell. Más megközelítésben: az átszervezésre lényegében az intézkedési terv figyelembevétele nélkül került sor, vagyis ez a jogintézmény nem tölthette be funkcióját.

- Jogsértő volt az is, hogy az átszervezés előtt az intézkedési tervet nem módosították az átszervezési célnak megfelelő tartalommal, a szükséges külön véleményeztetési eljárás lefolytatásával. Előbb (független szakértői elemzés alapján és a törvényben előírt véleményeztetési eljárás lefolytatásával) az intézkedési tervet kellett volna módosítani, majd ezt követően előkészíteni (a törvényben előírt másik véleményeztetési eljárás lefolytatásával) magát a döntést. Ha ugyanis az intézkedési terv a megvalósítani akart átszervezések, intézménymegszüntetések fő vonalait nem tartalmazza, akkor az intézkedési terv módosításával és az intézményátszervező döntéssel kapcsolatban külön-külön véleményezési eljárást kell lefolytatni. A két aktus nem eshet egybe.
- Józsefváros Önkormányzata a kerület óvodai és iskolai körzethatárait már az intézményátszervezés egészére vonatkozó döntéshozatalt megelőzően megváltoztatta, így a folyamatban lévő véleményeztetési eljárás javarészt üres formalitás lett, funkcióját eleve nem tölthette be. A beiskolázási körzethatárok módosítása nem volt – értelemszerűen, nem is lehetett – arra sem figyelemmel, hogy az átszervezés jogszerűségének vizsgálatával kötelezően megbízandó független oktatási szakértő véleménye, illetve a fővárosi önkormányzat szakvéleménye esetleg feltételeket, továbbvizsgálandó kérdéseket fog-e megfogalmazni, vagy kifejezetten jogsértőnek fogja-e tartani az átszervezést.
- A helyi önkormányzat nem kérte ki a cigány kisebbségi önkormányzat egyetértését a körzethatárok módosítása előtt. A Kotv. 90. § (4) bekezdésére alapozott jelzésünkre utólag „orvosolták” a jogsértést.
- Az átszervezés ügyében eljáró mindkét felkért szakértő elmulasztotta felhívni a megbízó önkormányzat figyelmét az intézkedési terv tartalmi hiányosságaira: az esélyegyenlőségi intézkedések megfogalmazásának hiányára, továbbá arra, hogy az április elején elfogadott Köznevelési Esélyegyenlőségi Programra tekintettel kellett volna lenni az átszervezés során. Ezen túl, az egyik szakértő véleménye ellentmondásos volt, a másik pedig nem szól arról, hogy az intézkedési tervben nem is szerepel a Jókai Mór Általános Iskola megszüntetésének a terve.
- A főpolgármester szakvéleménye nem kellő körültekintéssel készült, hiszen az intézkedési terv és a tervezett döntés közötti összhang vizsgálatára nem került sor. Emellett hatáskör hiányában, alkalmatlannak kellett volna tekinteni joghatások kiváltására: szakvélemény adására sem a megyei, sem a fővárosi közgyűlés elnökének, főpolgármesterének nincs hatásköre.

- Kimondtuk, hogy egy települési esélyegyenlőségi program – a rendeltetés-szerű joggyakorlás elvárása alapján – nem üres deklaráció, hanem konkrét intézkedések alapja, így pl. szegregáció esetén az önkormányzati beavatkozási kötelezettség megalapozója. Budapest VIII. kerület Józsefváros Önkormányzata a Józsefvárosi Közoktatási Esélyegyenlőségi Program és Intézkedési Tervét mint helyi esélyegyenlőségi programot úgy fogadta el, hogy kifejezetten vállalta is, hogy *„az elkészült és elfogadott dokumentumot összehangolja az önkormányzati intézkedési tervvel, az önkormányzati minőségirányítási programmal, valamint a fenntartása alatt működő közoktatási intézmények működtetésével, pedagógiai munkáját szabályozó dokumentumaikkal.”* Az intézményracionalizálásról szóló döntésnek e vállalás alapján is figyelemmel kellett volna lenni a program minden vonatkozására.
- A rendelkezésünkre bocsátott adatok alapján rámutattunk arra, hogy a Jókai Mór Általános Iskola megszüntetése nem volt indokolható sem a férőhely-, sem a tantermi kihasználtsággal, sem a nem állandó osztályteremként használt tantermek számával, sem az átlagos osztálylétszámmal, sem kompetenciamérési eredményekkel, de még az iskola tanulóira költött pénzmennyiséggel sem. Ezen szempontok figyelmen kívül hagyása nem jogsértő, azonban a közoktatási törvény szerint a mérlegelési eljárás során is kötelező figyelemmel lenni a gyermek mindenek felett álló érdekére és az egyenlő bánásmód követelményére. A Kotv. megfogalmazásában: a közoktatás szervezésében, irányításában, működtetésében, feladatainak végrehajtásában közreműködők döntései, intézkedéseik meghozatalakor a gyermek mindenek felett álló érdekét veszik figyelembe és az egyenlő bánásmód követelményét kötelesek megtartani.
- Felhívtuk az önkormányzat figyelmét arra, hogy a gyermek mindenek felett álló érdeke akkor érvényesül egy intézményátszervezés során, ha a fenntartó a kérdés valamennyi aspektusát a lehető legmélyebben, legaprólékosabban, legkörültekintőbben és felelősségteljesen megvizsgálta. A komplex megközelítésnek része a korábban elért megfelelő színvonal biztosíthatóságának és az aránytalan teher tilalmának a vizsgálata mellett az is, hogy a gyermek fejlődéséhez, képessége, tehetsége kibontakozásához, személyisége fejlesztéséhez minden lehetséges segítséget megkap-e az átszervezést követően is. A halmozottan hátrányos helyzetű gyermekek számának és arányának a vizsgálata ebben a vonatkozásban is elengedhetetlen.

Az egyenlő bánásmód követelménye közvetlenül is tartalmazza ezt az elvárást. A tanuló közoktatási törvényben biztosított joga, hogy a vele összehasonlítható helyzetben levő más személyekkel azonos feltételek szerint részesüljön azonos színvonalú ellátásban. Ez azt is jelenti, hogy az integráltan tanítható halmozottan hátrányos helyzetű gyermek a fejlődését leginkább segítő integrált nevelési-okta-

tási szolgáltatást kapjon. Következésképpen egy önkormányzat teljes intézményhálózatát érintő, a gyermek mindenképp felett álló érdekével összhangban álló, az egyenlő bánásmód elvárására is figyelemmel lévő döntéshozatal lehetetlen a halmozottan hátrányos helyzetű gyermekek számára és arányára vonatkozó korrekt helyzetkép és hatástanulmány nélkül.

A jogalkotó egyértelmű akarata olvasható ki abból is, hogy az intézményfenntartói tervezés alapját jelentő intézkedési terv kötelező tartalmi elemei közé beemelte az esélyegyenlőséget szolgáló intézkedéseket. Ennek értelmezésekor még ki is emeli, hogy a beiskolázási körzethatárok kialakításánál a halmozottan hátrányos helyzetű tanulók többi tanulóhoz viszonyított arányát 2007. december 31-ig át kell tekinteni az intézkedési terv készítőjének. Így elvileg minden, az intézkedési tervvel szabályozott kérdésnek megkerülhetetlen eleme a halmozottan hátrányos helyzetű tanulókra tett hatás vizsgálata.

Józsefváros intézményrationalizálása nem kapcsolódott az elfogadott esélyegyenlőségi programhoz, holott az önkormányzat vállalta, hogy azzal összhangolja az intézkedési tervet, az önkormányzati minőségirányítási programot, valamint a fenntartása alatt működő közoktatási intézmények működtetését, pedagógiai munkáját szabályozó dokumentumokat.

A Józsefvárosi közoktatási esélyegyenlőségi intézkedési terv elfogadásáról szóló határozatot az önkormányzat az alábbiak szerint módosította: *„A kerület közoktatási intézményeiben jelen van a szegregáció, részben spontán (a szülők a szabad iskolaválasztás révén a magasabb presztízsű óvodákba/iskolákba íratják gyermekeiket), részben az oktatásszervezés ad módot rá a tagozatos osztályok működésével. A párhuzamos osztályokban általában nem látszik szegregációs tendencia, de némely iskolában egy-egy évfolyam esetén vannak aránytalanságok a halmozottan hátrányos helyzetű tanulók elosztásánál.”*

Az esélyegyenlőségi program a következőket is tartalmazza:

„A kerületben nincsenek megbízható és pontos adatok a halmozottan hátrányos helyzetű gyerekek számáról (...) A halmozottan hátrányos helyzetű gyerekek aránya nem kiegyenlített. Körzethatárok megvizsgálása és módosítása oly módon, hogy halmozottan hátrányos helyzetű gyerekek is tartozzanak minden intézmény körzetébe. Ezzel párhuzamosan a szülők tájékoztatása és meggyőzése. A kis létszámú, illetve emelt szintű osztályok indítása körülményeinek felülvizsgálata (...) Az országos kompetenciaméréseken a kerület iskolái teljesítménye átlag körüli, illetve egy-egy iskolánál annál magasabb, lényegesen átlag alatt teljesítenek a Lakatos Menyhért Általános Iskolában. A vizsgált területek mindegyikén az iskola eredményei 65%-osak. Az egyes évfolyamok osztályai-ban/csoportjaiban a halmozottan hátrányos helyzetű tanulók aránya 25%-nál magasabb arányban eltér egymástól (...) Oktatásszervezési terv készítése a halmozottan hátrányos helyzetű tanulók kiegyenlített arányú elhelyezésére az oktatási feltételek egyenlő biztosítása érdekében, különös tekintettel az emelt szintű osztályokra.”

Józsefváros közoktatási esélyegyenlőségi programja szerint a szegregációra „részben az oktatásszervezés ad módot (...) a tagozatos osztályok működésével.” Ha ehhez hozzátesszük a kisebbségi tanácsnok már idézett álláspontját, miszerint a Práter Utcai Általános Iskolában, a Németh László Általános Iskolában, az Erdélyi Utcai (a Lakatos Menyhért) Általános Iskolában a cigány tanulók aránya kimagasló. Az esélyegyenlőségi program pedig e vélemény megalapozottságát alátámasztja, amikor arra mutat rá, hogy míg a Deák Diák Általános Iskolában 5,4%, addig pl. a Práter Utcai Általános Iskolában 37, a Lakatos Menyhért Általános iskolában pedig 60% a halmozottan hátrányos helyzetű gyermekek aránya.

Józsefváros a közoktatási intézményeit kizárólag méretgazdaságossági szempontok alapján racionalizálta: egyes intézményeit megszüntette, másoknak a székhelyét változtatta meg stb. Bár saját esélyegyenlőségi programja szerint a kerület intézményeiben jelen van a szegregáció, az átszervezésre mégis a halmozottan hátrányos helyzetű (jelentős részben: cigány) tanulók esélyegyenlőségére tett hatások felmérése nélkül került sor. A felvételi körzethatárokat a halmozottan hátrányos helyzetű tanulók számára és arányára vonatkozó korrekt felmérés nélkül módosította, a nyilvánvalóan szegregált, szinte csak cigány gyerekeket tanító intézmények helyzetébe érdemben nem avatkozott be, miközben további tagozatos osztályok működésének a feltételeit biztosította, tudva azt is, hogy a szegregációra „részben az oktatásszervezés ad módot ... a tagozatos osztályok működésével.”

A feltárt visszasságok orvoslása érdekében 5, a jövőbeni jogsértések elkerülése érdekében 10 kezdeményezéssel fordultunk Budapest VIII. Kerület Józsefváros Önkormányzata Képviselő-testületéhez. A kimutatott jogsértéseket az önkormányzat tulajdonosi jogaira hivatkozva vitatta. Ezzel önmagának is ellentmondva, elfogadta azonban azokat a kezdeményezéseket, amelyeket a jelen helyzetből kiindulva, a jövőre nézve foglalmaztunk meg.

Kezdeményeztük Józsefváros Roma Önkormányzata Képviselő-testületénél, hogy az egyetértési jog felelősségteljes gyakorlása érdekében egyetértő nyilatkozatot csak akkor adjon, ha a döntéshez szükséges valamennyi lényeges információt előzetesen megkapta, hiszen az utólagos „egyetértés” fogalmilag kizárt. Kezdeményezésünkre választ nem kaptunk.

Jelzésünkre a közigazgatási hivatal törvényességi ellenőrzési eljárást folytatott le. Több vitatható következtetésre jutott:

Az intézkedési terv felülvizsgálatának, az esélyegyenlőségi intézkedések beépítésének az elmaradásából fakadó jogsértést kimutatta, de mivel a mulasztást az önkormányzat pótolta, a már lefolytatott intézményátszervezést is jogszerűnek tekintette.

Kezdeményezésünkre a közigazgatási hivatal a fővárosi önkormányzat szakvélemény-adására vonatkozó hatáskör-átruházó határozatával, és az átruházott hatáskörben a főpolgármester által folytatott véleményadási gyakorlattal szemben törvényességi észrevétellel élt. Ennek ellenére sem az így kiadott szakvéleményt, sem az ennek alapján meghozott intézményátszervező józsefvárosi döntést nem tekintette érvénytelennek. Felhívta ugyanakkor a figyelmünket arra, hogy a szakvéleményadás során az egyszemélyi döntés indokolt, s kérte, hogy ezzel kapcsolatban javasoljuk a hatáskör-átruházásra vonatkozó szabályok módosítását. A felvetéssel egyetértünk, mi is indokoltnak tartjuk a jogszabály módosítását.

A véleménynyilvánítás jogával felruházott fórumok, a közigazgatási hivatal álláspontja szerint, véleményüket szabadon kifejezhetik. Nem volt tehát figyelemmel arra, hogy a körzethatárok módosítására még az intézményátszervező döntés előtt sor került, így a véleményezési jog tartalmilag kiürrült.

A gyermek mindenképp felett álló érdeke sérelmére sem következett a közigazgatási hivatal, mert úgy vélte, hogy a halmozottan hátrányos helyzetű gyermekek beiskolázási arányszámainak változása csak az intézményrationalizálási döntés végrehajtását követően vizsgálható. Ez a megállapítás csak részben igaz, hiszen Józsefváros Önkormányzata egyes intézményeinek a szegregált helyzetről már a döntéshozatal előtt tudott, az átszervezés-racionalizálás fő iránya mégsem ezekre az intézményekre irányult.

Megkeresésünkre az oktatási és kulturális miniszter az álláspontunkkal egybehangzó módon kifejtette, hogy *„bármely fenntartó által megvalósítandó intézményátszervezés kizárólag minden lehetséges és mérlegelendő, figyelembe veendő szempont körülményekértékelésével, az érdekeltek véleményének kikérésével és a vélemények figyelembe vételével, [...] a törvényi alapelvek maradéktalanul érvényre jutása mellett hajtható végre”*.

A miniszter felkérésére az Oktatási Hivatal vizsgálatot folytatott le. Megállapította, hogy a megszüntetett Jókai Mór Általános Iskola tanuló osztályközösségei (kettő kivételével) együtt maradhattak, olyan intézménybe kerültek, amelynek eszközellátottsága azonos a korábbival, a pedagógusai közül 26 a jogutód intézményben folytathatta a munkáját, a halmozottan hátrányos helyzetű tanulók aránya a jogutód intézményben az átszervezést követően a 22%-ról 24,9%-ra nőtt. A végkövetkeztetés az volt, hogy: *„Sem az egyenlő bánásmód elve, sem a gyermek mindenképp felett álló érdeke nem sérült.”*

Az Oktatási Hivatal vizsgálata egy kérdést nyitva hagyott: mi a helyzet az intézkedési tervében és az esélyegyenlőségi programjában is nevesített szegregált intézményekkel?

A putnoki Serényi László Általános Iskolát érintő vizsgálat

A következő sokrétű eset vázlatos bemutatása példa arra, hogy alapvető pedagógiai szemléletváltás nélkül egy cigány tanulókat nagy számban tanító közoktatási intézmény stabilitása a jogellenesség leplezése ellenére sem tartható fenn hosszabb távon.

Részben írásban, részben szóban több roma szülő fogalmazott meg panaszt a putnoki Serényi László Általános Iskola négy pedagógusa diszkriminatív magatartásával, illetve az iskola szegregáló működésével kapcsolatban. 8 panasz-beadványban összesen 11 panasz érkezett hozzánk.

Az egyik beadványban megfogalmazottak szerint az igazgatóhelyettes a következőket mondta: *„Mi tartunk el benneteket. A mi pénzünkben esztek. Élősködők vagytok...”* A másik, szóbeli panasz szerint a kislányt az igazgatóhelyettes rendszeresen szidalmazza és nyilvánosan megszégyeníti. 2008 januárjában például, mivel *„egy nappal később fizették be a gyermek ebédjét, az igazgatóhelyettes hangosan kizavarta az ebédlőből”*.

Egy másik szülő elmondása szerint az igazgatóhelyettes *„a gyermekekkel úgy beszél, mint az állatokkal”*. 2007 decemberében az 5. C osztályban tanuló testvérpárra pl. azt mondta: *„ki kéne hívni rátok a gárdistákat”*. Ezt a megjegyzést két tanuló is hallotta.

Ugyanez a szülő az unokája érdekében is panaszt tett, aki izomsorvadásos beteg, kerek kocsival jár iskolába, de a kapun keresztül nem mehet be, körül kell kerekéznie az egész épületet. Ugyanakkor a sáros kerék miatt az igazgatóhelyettes hazavarta a gyermeket 2008 januárjában.

Egy másik panasz szerint 2008. január első felében egy tanuló elesett a lépcsőn az iskolában. A tanárok közül valaki még *„meg is ütötte a gyereket, majd hazavarták, úgy ahogy volt, véresen”*. Orvoshoz nem vitték el. Az incidens után a szülő bement az iskolába, de az igazgatóhelyettes elküldte azzal, hogy *„ő senkinek a gyermekéért nem felelős”*.

Egy ötödikes, a 2007/2008-as tanév óta magántanuló gyermeket az igazgatóhelyettes *„több ízben felpofozta, kidobta az iskolából”* 2006-ban. A panaszos szülő elmondása szerint az igazgatóhelyettes viselkedése miatt többször is szót emelt, de az akkori igazgató nem foglalkozott vele.

Megállapítottuk, hogy az igazgatóhelyetttessel szembeni panaszok kezdeményezésünkre lefolytatott munkáltatói kivizsgálása nem volt jogszerű, megállapításai pedig kétségbe vonhatóak. Mindezek miatt, az Ebktv.-ben szabályozott speciális („megosztott”) bizonyítás szabályaira tekintettel,⁶² nem állítható, hogy az igazgató panaszolt magatartása jogszerű volt.

Jelentős súlyú fegyelmi vétség elkövetésének alapos gyanúja esetén, az elévülési időn belül, a fegyelmi eljárás lefolytatása kötelező.⁶³ A panaszok száma és egybehangzó jellege miatt, az elévülésre is tekintettel, több panasz megalapozottságát, illetve az igazgatóhelyettes felelősségének a kérdését fegyelmi eljárás keretében kellett volna kivizsgálni. Az igazgató azonban kezdeményezésünkre sem tett eleget törvényi kötelezettségének. Mivel az igazgató a többi lefolytatott vizsgálatról sem rendelkezett semmilyen írásos dokumentummal, jegyzőkönyvvel, feljegyzéssel, megállapításainak elfogulatlansága, hitelessége is kétségbe vonható. Magatartására jellemző, hogy jegyzőkönyvet azért nem írt egyetlenegy esetben sem, mert „ismeri a helyzetet”.

Ugyanebben az ügyben három másik pedagógus magatartását is kifogásolták. Ezekben a cigány tanulók megalázását és diszkriminálását sérelmezték, mint például osztálykirándulás megtiltása, származásra, ruházatra, tisztálkodás hiányára tett sértő megjegyzések, tetteleges bántalmazás.

Az igazgató által kezdeményezésünkre lefolytatott vizsgálatok is az előzőekben bemutatott módon történtek. A legfontosabbnak azt tartjuk, hogy vizsgálati mulasztásai miatt arra sem derülhetett fény, hogy a bántalmazás – mint nyilvánvalóan jelentős súlyúnak minősülő fegyelmi vétség – alapos gyanúja felvethető-e vagy sem.

Összegezve az előzőeket, az iskola pedagógusait érintő panaszok nagy száma önmagában is jelzi, hogy az iskola és a szülők kommunikációja nem megfelelő. A panaszkezelés elégtelen voltát jellemzi önmagában az is, hogy egyesek olyan sérelmekkel is fordultak hozzánk, amelyek rég történtek meg. (Az elintézetlen panaszok természetesen keltene bizalmatlanságot, végső soron lehetetlenné teszik az iskola és a szülők közötti kommunikációt.)

Az igazgató felelős a közoktatási intézmény törvényes működéséért.⁶⁴ Az ő kötelessége a tanulók és a szülők jogainak az érvényesítése is. A pedagógus

⁶² Ebktv. 19. § (2) bekezdés: Az (1) bekezdésben foglaltak valószínűsítése esetén a másik felet terhelő annak bizonyítása, hogy a jogsérelmet szenvedett fél vagy a közérdekű igényérvényesítésre jogosult által valószínűsített körülmények nem álltak fenn, vagy az egyenlő bánásmód követelményét megtartotta, illetve az adott jogviszony tekintetében nem volt köteles megtartani.

⁶³ Kjt. 45. § (1) bekezdés, 46. § (2) bekezdés a) pontja, 46. § (3) bekezdés, Kotv. 19. § (7) bekezdés h) pont.

⁶⁴ Kotv. 54. § (1) bekezdés.

kollégákkal való szolidaritás nem akadályozhatja meg a törvényesség érvényesülését, annál is inkább, mert a kollégák méltóságának és egyéb jogainak a védelme nem áll ellentétben a tanulók és a szülők panaszainak a kivizsgálási, érdemi elintézési kötelezettségével. Az igazgató csak úgy jár el helyesen, csak úgy védheti meg törvényesen (és nem elvtelenül) a kollégáit, ha az Ebktv. speciális bizonyítási szabályaira is tekintettel van. Az igazgató köteles minden panaszt jegyzőkönyvvezni, előfeltevések és elfogultság nélkül érdemben kivizsgálni. Abban az esetben, ha szükséges: fegyelmi eljárást elrendelni, és vizsgálata megállapításairól az érintetteket írásban tájékoztatni. E tájékoztatásnak ki kell térnie a jogorvoslat lehetőségére is.⁶⁵

Fegyelmi büntetéssel és magántanulóvá nyilvánítással kapcsolatos a másik ugyanezen intézményt érintő panasz.

Három évvel ezelőtt egy panaszos – a pedagógusok javaslatára, gyermeke, „összeférhetetlensége miatt” – egy évre beleegyezett⁶⁶ ugyan, hogy gyermeke ne a Serényi László Általános Iskolába járjon, hanem a Péczeli József ÁMK-ba, de nem érti, miért nem kerülhet vissza. Az igazgató ez irányú kérelmének teljesítését megtagadta, mondván: „*Nem vállal érte felelősséget*”, illetve, „*csak magántanulóként veszem vissza*”.

Egyéb jogsértések⁶⁷ mellett megállapítottuk, hogy mivel a fegyelmi büntetés hatálya nem lehet hosszabb tizenkettő hónapnál,⁶⁸ a gyermek tanulói jogviszonyának a Serényi László Általános Iskolában való helyreállításához az igazgató feltételt nem szabhat.

Többen sérelmezték, hogy ugyanebben az iskolában az első, második és ötödik évfolyam „általános tagozatán” csak cigány, míg a párhuzamos „sportosztályokban” csak nem cigány gyerekek tanulnak.

A jogellenes elkülönítés kérdését a hátrányos és a halmozottan hátrányos helyzetű gyermekek osztályonkénti aránya, a települési önkormányzatok elnökétől jellemzően a

⁶⁵ Kotv. 83. § (4) A fenntartó képviselője jár el, és hoz másodfokú döntést

a) a törvényességi kérelem; továbbá

b) az óvodai felvételekkel és az óvodából való kizárással, a tanulói jogviszony, valamint a kollégiumi tagsági viszony létesítésével, megszüntetésével, a tanulói fegyelmi ügyekkel kapcsolatban benyújtott felülbírálati kérelem tekintetében.

⁶⁶ A 2005. március 23-ai fellebbezése ennek ellentmondani látszik.

⁶⁷ Az iratokból nem volt megállapítható, hogy a szülő felülvizsgálati kérelmét a jegyző vizsgálta-e egyáltalán. A kérelmet – azzal a megszorítással, hogy (az eltelt időre és a határozat végrehajtására tekintettel) a hiba nem orvosolható – a jogorvoslatához való jog sérelmének kell tekinteni, még akkor is, ha magából a panaszból az tűnik ki, hogy a büntetésbe a szülő végül is, utóbb belenyugodott.

⁶⁸ A nevelési-oktatási intézmények működéséről szóló 11/1994. (VI. 8.) MKM rendelet 32. § (6) bekezdés b) pontja.

cigányok által lakott utcákról kért tájékoztatás és a tanulók lakcímének az összevetése, az „etnikai oktatást” igénylőkről szóló kimutatás, az igazgatótól, az igazgatóhelyettestől és több pedagógustól az osztályba sorolási eljárásról kapott felvilágosítás, valamint három munkatárs óralátogatásai, helyszíni megfigyelései alapján vizsgáltuk meg.

Megállapítottuk, hogy a Serényi László Általános Iskolában a cigány származású tanulók aránya jelentős különbséget mutat a párhuzamos „normál” és az emelt óraszámú testnevelést tanító osztályok között. A szándékos és jogellenes szegregációt egy látszólag objektív osztályba sorolási rendszer alapján próbálták leplezni. Az igazgatóhelyettestől kapott tájékoztatás szerint a jogellenes szegregáció célja az volt, hogy a nem cigány szülők a gyermekeiket ne vigyék el más, környékbeli iskolába.⁶⁹

Különös figyelmet érdemel az osztályba sorolás eljárása. Munkatársaink az egyik bemutató órát tartó pedagógustól, az igazgatótól, illetve az igazgatóhelyettestől a helyszíni vizsgálat során megtudták, hogy a „sportosztályba” kerülésnek a megfelelő⁷⁰ óvodai szocializáció, az esetleges sportversenyekkel együtt járó költségek vállalása, valamint egy tájékoztató jellegű, ajánlással záródó mozgásos felmérés a feltétele.

Nyilvánvaló, hogy az óvodában eltöltött időnek nincs közvetlen köze a testalkathoz és a mozgáskultúrához. Köztudott ugyanakkor, hogy a cigány gyermekek egy jelentős része a kötelező, iskola-előkészítő évet sem tölti az óvodában. Az esetleges költségek viselésére hivatkozás jogellenes, hiszen az intézmény pedagógiai programja az emelt óraszámú testnevelést tartalmazza, így az pluszköltséget a szülő számára elvileg nem jelenthet. E feltétel kétségtelenül a szociálisan hátrányos helyzetűek (jelentős arányban: cigányok) direkt, míg az előző, az óvodai szocializációt előíró kritérium a cigány tanulók közvetett kizárását célozza.

Az ajánlással záródó mozgásos objektív felmérésnek sem lehetne – a statisztikai valószínűség és a természetes logika alapján – olyan következménye, mint a konkrét esetben: a „sportosztályokba” a cigány gyerekek ugyanis jellemzően nem, illetve a teljes tanulói létszámon belüli arányuktól szignifikánsan eltérő csekély arányban jutottak be.

A halmozottan hátrányos helyzetű gyerekek osztályba sorolása alapján hat évfolyamon volt kimutatható 25% fölötti eltérés a párhuzamos osztályok között. A különbség szélső pontja: 64,3% a harmadik évfolyamon, de e hat évfolyamon az átlagos különbség is 42%. Ha ehhez hozzáadjuk a cigányok által lakott utcák

⁶⁹ Pl.: „Ha vegyítünk, nem marad [nem cigány] gyerek.”

⁷⁰ A beosztott pedagógus többéves, az igazgatóhelyettes egyéves óvodai nevelésben való részvételéről beszélt.

és a tanulók lakcímeinek az összevetésével nyert információkat, valamint három kollégánk teljesen egybehangzó, homogén vagy majdnem teljesen homogén „cigány osztályokról” szóló helyszíni megfigyeléseit, az igazgatóhelyettes szegregációt végső soron elismerő nyilatkozatai nélkül is megállapítható lett volna a jogellenesség.

Az Európai Bizottság értelmezése szerint ugyanis a 2000/43/EK irányelv által nyújtott védelem mindenkire kiterjed, „*aki azért szenved el hátrányos megkülönböztetést, mert az őt hátrányosan megkülönböztető azt gondolja vagy feltételezi róla, hogy egy bizonyos fajhoz, valláshoz stb. tartozik, még akkor is, ha nem ez a helyzet*”⁷¹.

Az Ebktv. – összhangban a Bizottság értelmezésével, illetve azzal a szociológiai megállapítással, hogy a diszkrimináció tekintetében nem az a döntő, hogy milyen származásúnak vallja magát a diszkriminált egyén, hanem az, hogy őt mások milyen származásúnak láthatják – következetes megoldást ad a fenti problémára: a tiltott megkülönböztetés mind vélt, mind valós tulajdonságok alapján megvalósulhat.

Az Ebktv. koncepciója értelmében tehát nem a hátrányos megkülönböztetést elszenvedett személyek tényleges, az identitás vállalásához fűződő alkotmányos jogán alapuló etnikai hovatartozása a releváns kérdés, hanem az, hogy a diszkrimináló külső jegyeik vagy egyéb vonásaik alapján úgy gondolhatta-e, hogy az érintettek az adott kisebbséghez tartoznak.⁷²

Minden lehetséges részletében jogellenes volt a cigány felzárkóztató oktatás bevezetése is.

A szegregáció kérdésének vizsgálata során tudtuk meg, hogy (a fenntartó utasítására) az iskola 2008. január 1-je óta folytat cigány felzárkóztató oktatást. Az intézmény alapító okirata e tevékenységet 2008. március 1-je óta tartalmazza, de a hatályos pedagógia programja nem.

Megállapítottuk, hogy jogellenes a cigány felzárkóztató oktatás, mert egy kormányrendelet⁷³ a cigány felzárkóztató oktatási formát felmenő rendszerben 2004-től megszüntette, így újbóli bevezetésére nincs jogi lehetőség. Egyébként pedig a pedagógiai program megfelelő módosítása nélkül,⁷⁴ ráadásul a tanév

⁷¹ Egyenlőség és megkülönböztetés-mentesség. Éves jelentés 2005. Európai Bizottság, Foglalkoztatási, Szociális és Esélyegyenlőségi Főigazgatóság, D.3. egység, 2005. április.

⁷² Az érvelés részletesebben: Egyenlő Bánásmód Tanácsadó Testület 2/2007. (III. 23.) TT. számú állásfoglalása az egyenlő bánásmód követelményéről a közoktatásban.

⁷³ A 243/2003. (XII. 17.) Korm. rendelet 12. §-a hatályon kívül helyezte a 130/1995. (X. 26.) Korm. rendeletet.

⁷⁴ Kotv. 44. § (1) bekezdés: A nevelési-oktatási intézményben a nevelő és oktató munka nevelési, illetve pedagógiai program szerint folyik.

közben, és valamennyi évfolyamon egyszerre⁷⁵ a jogszabályoknak megfelelő formájú⁷⁶ cigány kisebbségi oktatás sem lett volna bevezethető.

Hangsúlyozzuk azt is, hogy az intézmény által készített formanyomtatványok, mint a cigány szülők kezdeményezését tartalmazó formális nyilatkozatok az iskola rendelkezésére álltak ugyan, de azokból hiányzott a cigány felzárkóztató oktatás tartalmára történő utalás. Így feltehető, hogy a szülők többsége úgy tett nyilatkozatot az intézmény kérésére, hogy döntéséhez információkkal egyáltalán nem rendelkezett.

A feltárt visszasságok orvoslása érdekében három, a jövőbeni jogsértések elkerülése érdekében nyolc kezdeményezéssel fordultunk a Serényi László Általános Iskola igazgatójához, két kezdeményezéssel a fenntartó önkormányzathoz.

Az önkormányzat képviselő-testülete a nevelőtestület megkeresésünkre adandó álláspontja kialakítását bevárta, majd azzal összhangban lévő választ adott: *„megállapítja, hogy az iskolában alkotmányos visszasság, szegregáció, elkülönítés, diszkrimináció nem történt”.*

Az önkormányzat, mint látható, a vizsgálatunkban sokszorosán igazolt, az igazgatóhelyettes által el is ismert szegregációt is tagadja, annak ellenére, hogy az osztályok, csoportok kialakításának rendjét az esélyegyenlőségi akciótervben foglaltak szerint ellenőrizni ígérték.

Az akcióterv pedig egyértelműen fogalmaz: a normál tantervű és az emelt szintű testnevelést oktató osztályokban számszerűen kimutatja a hátrányos és a halmozottan hátrányos helyzetű gyermekek osztályba sorolása közötti szignifikáns – 39, illetve 50%-os – létszámbeli különbséget. Az adatok értelmezése során pedig feladatként fogalmazódik meg az esélyegyenlőségi tervben, hogy az önkormányzat által fenntartott mindkét általános iskolában *„át kell tekinteni a tanulás-csoportszervezés jelenlegi gyakorlatát az alapfokú művészetoktatásban (Péczeli), az emelt szintű oktatásban (Serényi), a párhuzamos szervezésű tanulócsoporthoz »C« osztályainak kialakításában (Péczeli), hogy a kimutatható egyenlőtlenségek mérséklődjenek.”*

Az iskola hátrányos helyzetű gyermekek integrálásában betöltött szerepét minősíti, hogy az esélyegyenlőségi terv kimutatása szerint az országos kompetenciamérési eredmények során az iskola az országos átlag 81–88%-át érte el, míg

⁷⁵ Kotv. 51. § (1) bekezdés: Az iskola pedagógiai programját vagy annak módosítását a jóváhagyást követő tanévől felmenő rendszerben vezetheti be. 121. § (1) bekezdés 10. pontja *felmenő rendszer*: az iskolai nevelés és oktatás szervezési rendje, amely alapján tanulmányi és vizsgakövetelményekben változást az érintett legalacsonyabb iskolai évfolyamon kezdve lehet bevezetni.

⁷⁶ Kotv. 8/B. § (1) bekezdés: A nemzeti, etnikai kisebbségi óvodai nevelést biztosító óvoda, iskolai nevelést és oktatást végző iskola a 8. § (2)–(9) bekezdésében és a 8/A. § (1)–(4) bekezdésében foglaltakat azzal az eltéréssel alkalmazza, hogy az óvodai nevelési program, illetve az iskolai helyi tanterv elkészítésénél figyelembe veszi a Nemzeti, etnikai kisebbség óvodai nevelésének irányelvét, illetve a Nemzeti, etnikai kisebbség iskolai oktatásának irányelvét is.

a hátrányos helyzetű tanulók átlaga az országos átlag 65–72% volt. Másfelől, mivel az iskolaátlagnak része a hátrányos helyzetű gyermekek által elért eredmény is, kimondható, hogy a hátrányos helyzetűek és a „többiek” eredményessége között nagyon nagy a különbség. (A „szórás” pedig a szegregáció közvetett bizonyítéka.)

A fenntartó önkormányzat ellentmondásos magatartására nemcsak az jellemző, hogy a saját esélyegyenlőségi tervének adatai ellenére sem ismeri el a szegregációt, hanem az is, hogy az ombudsmanni vizsgálat lezárulása után azt az igazgatóhelyettest nevezte ki igazgatóvá, akivel szemben tömegesen fogalmaztak meg panaszt cigány szülők.

Bár a teljes igazsághoz hozzátartozik, hogy az iskola tantestülete az ötoldalas válaszában öt kezdeményezésünket elfogadta, mégsem ezeket, hanem elvi jelentőségük miatt három másik elemet emelünk ki:

A négy pedagógus magatartásával kapcsolatban megfogalmazottakra kifejtették, hogy ugyan jegyzőkönyv az igazgatói vizsgálatokról nem készült, a vádak mégis „egyértelműen megalapozatlanok”: az igazgatói vizsgálat ugyanis teljes körű volt. Úgy vélik, hogy a bizonyítási teher megfordulásának az ombudsmanni eljárásban nincs helye: „*az Ebktv. 19. §-ának biztosi értelmezése téves.*”

A nevelőtestület három okra hivatkozva „cáfolja” a cigány gyerekek osztályba sorolásával megvalósuló szegregációt. Álláspontjuk szerint: a megfelelő szocializáció elvárása helyes, hiszen a csapatsportágakban ez szükséges; a közoktatási törvény lehetővé teszi a pedagógiai program által meghatározott felszerelés megkövetelését; a megfelelő fizikai kondíció megléte pedig a sportosztályokban természetesnek mondható.

A testület sérelmezi, hogy jelentésünk: „*egy szóval sem foglalkozik a szülők felelősségével. Vajon nem a szülők felelősek-e, ha a gyermek nem jár iskolába vagy a gyermek nevelésére, oktatására átvett juttatásokat más célra fordítják?*” Másfelől rámutat a pedagógustestület arra is, hogy a kialakult helyzetért, a tanulói jogok maximalásáért, a tankötelezettség kiterjesztéséért, az osztálylétszám növelésének ösztönzéséért stb. „*az elsőrendű felelős a kormányzati oktatáspolitiká, jogi szabályozás és gyakorlat [...]*”

Nyilvánvaló igazság, mégis fontosnak tartjuk újra és újra ismételni, hogy a szülők és az iskola közötti megfelelő kommunikáció különösen fontos akkor, ha az intézmény beiskolázási körzetéhez tartozó tanulók jelentős hányada hátrányos, illetve halmozottan hátrányos helyzetűnek számít. A folyamatos partneri párbeszéd egyszerre alkalmas arra, hogy a gyermeke eredménytelensége vagy a pedagógusok esetlegesen sértőnek vélt magatartása miatt frusztrált szülő elégedetlensége, és a magasabb társadalmi státuszú szülő elkülönítésre irányuló nyomása csökkenthető legyen.

Természetesen, az egyenrangú felek nyitott párbeszéde önmagában kevés. A pedagógiai és módszertani megújulás, az alternatív pedagógiák alkalmazása, a kooperációra és kompetenciaalapú tanításra épülő tudás közvetítése, és a pedagógusi munka értékelésének a konzisztens rendszere nélkül elképzelhetetlen, hogy a hátrányos helyzetű gyermekek integrálása és a jobb anyagi-szociális körülmények között élő tanulók „megtartása” egyaránt megvalósulhasson.

Tanulságul elmondjuk, az adatokból is egyértelműen kitűnik, hogy az iskola munkája alapvetően sikertelen.⁷⁷ Tény az is, hogy a szegregációval sem sikerült a Putnok középosztályához tartozókat helyben tartani. Az intézmény vezetői elmondták, hogy a Serényi általános iskolából, aki teheti, így is egy másik településre viszi a gyermekét.

A csörögi ügy utóvizsgálata

A csörögi roma gyermekek oktatásával kapcsolatban az elmúlt években két vizsgálatot is folytattunk.

A 2006/2007. tanévben a csörögi roma gyermekek egy részét elkülönítetten oktatták, megállapítottuk, hogy a gyerekek elhelyezése lakóhely szerinti közvetlen és egyben etnikai alapú közvetett diszkriminációt valósított meg. A 2007/2008. tanév kezdetén közel 30 csörögi roma diák alapfokú oktatáshoz való joga került veszélybe, mert Csörög – intézmény híján – nem tudta ellátni kötelező alapfeladatát. A Csörög és Sződ között fennálló oktatási társulás sem jelentett megoldást a beiskolázandó gyermekek tekintetében, mivel Sződ csak intézményének fizikai befogadóképessége erejéig vállalt együttműködést.

A konkrét ügyben a tanulók elhelyezése a 2007/2008. tanév megkezdésére az Oktatási és Kulturális Minisztérium, az Oktatási Hivatal, az illetékes Közigazgatási Hivatal és civil szervezetek közreműködésével megoldódott. Az Oktatási Hivatal tájékoztatása szerint a tanulók nevelését és oktatását sződi, sződligeti és váci általános iskolák látják el, és a csörögi gyermekek a 2007/2008. tanévben integrált nevelésben, oktatásban részesülnek.

Az ügyben szembesülnünk kellett azzal a sajnálatos ténnyel is, hogy az önkormányzatok egy része nem szívesen társul azokkal a településekkel, ahol sok cigány gyermek tanul, vagy intézmény híján tanulna. Emiatt veszélybe kerül ezeknek a gyerekeknek az alapfokú oktatáshoz fűződő joga. A hatályos szabá-

⁷⁷ A tantestület félévi beszámolója szerint „felzárkóztatásra szorul az alsó tagozatot nézve 31%. A felső tagozaton 28% kapott egy vagy több tárgyból elégtelent.” Tanulságosak az intézmény országos kompetenciamérési eredményei is. Az iskola a 2007-es felmérés szerint matematikából nemcsak a városi, de a községi átlagot sem éri el, s igen jelentős távolságra van az országos átlagtól. Mindemellett a képességeloszlás sokkal nagyobb szórást mutat, mint a városi, a régióbeli, a kistérségi és az országos átlag.

lyozás nem nyújt erre az esetre megoldást: a szabad társulás az önkormányzatiság egyik alapjoga, jelenleg senki sem kényszerítheti az önkormányzatokat társulásba. Ugyanakkor a kötelezően ellátandó önkormányzati feladatok egyes esetekben csak társulás keretében oldhatóak meg. A szabályozás hiányosságából fakadó alkotmányos visszásság orvoslása érdekében jogalkotási javaslattal fordultunk az igazságügyi tárcához, valamint az önkormányzati ügyekért felelős miniszterhez. Azt kértük, hogy dolgozzák ki és terjesszék az Országgyűlés elé a társulások eseti kijelölésének feltételét meghatározó törvény módosítását. Az önkormányzati miniszter a javaslatunkkal összhangban lévő megoldást dolgozott ki és azt beépítette az Ötv. átfogó módosítására irányuló előterjesztésbe. Az Ötv. módosítása azonban a szükséges egyeztetések miatt nem ad azonnali megoldást a problémára, csak hosszú távon orvosolja majd a visszásságot.

A konkrét esetben két alkotmányos alapjog áll egymással szemben: az önkormányzati autonómia és a közművelődéshez való jog (ingyenes és kötelező általános iskola). Az alapjogok között azonban nincs hierarchia, az önkormányzati alapjogok sérthetlenségére hivatkozással nem sérülhet tanköteles gyermekek alapfokú oktatáshoz való joga. Ezért az állam alapjogi intézményvédelmi kötelezettsége átmeneti (kiszegítő, szubszidiárius) intézkedések kidolgozását is szükségessé teszi.

Az utóvizsgálat tárgya annak ellenőrzése volt, hogy a 2007/2008. tanévben különböző iskolákban elhelyezett közel 30 gyermek milyen körülmények között tanul, integrált oktatásban részesülnek-e, illetve nem jelent-e aránytalan terhet az oktatási intézmények megközelítése. Ezen túlmenően vizsgáltuk azt is, hogy a Dunakanyar Többcélú Önkormányzati Kistérségi Társuláson belül biztosított-e a csörögi gyermekek alapfokú oktatáshoz való egyenlő hozzáférése.⁷⁸

Helyszíni vizsgálat keretében felkerestük azokat az iskolákat, amelyek 2007/2008. tanév kezdetén felvették az érintett közel 30 csörögi tanulót.⁷⁹

Összességében elmondható, hogy a diákok valamennyi oktatási intézményben integráltan tanulnak.

⁷⁸ Csörögön összesen 204 fő iskoláskorú gyermek él, 60–70%-uk egyéni megállapodás alapján Vácon tanul, körülbelül 50 fő Sződre jár iskolába. Vizsgálatunk elsődlegesen annak a közel 30 főnek az oktatási helyzetét tekintette át, akiknek az alapfokú oktatása a 2007/2008. tanév kezdetén nem volt biztosított. Kitérünk ugyanakkor a csörögi gyermekeknek a Dunakanyar Többcélú Önkormányzati Kistérségi Társuláson belüli általános oktatási helyzetére is.

⁷⁹ Helyszíni vizsgálat keretében felkerestük azokat az iskolákat, amelyek 2007/2008. tanév kezdetén felvették az érintett diákokat. Beszéltünk az intézmények vezetőivel és tanítási órákat látogattunk. A gyerekek közül 9 fő 7. osztályos és 4 fő 1. osztályos a sződi Hunyadi János Általános Iskolában, 2 fő 7. osztályos a Sződligei Általános Iskolában, 3 fő 1. osztályos a váci Karolina Katolikus Általános Iskolában, 6 fő 4. osztályos a váci Földvály Károly Általános Iskolában, és 3 fő 4. osztályos a váci Petőfi Sándor Általános Iskolában tanul.

Szödön az iskola évfolyamonként egy osztállyal működik, mivel az épületben csupán 7 tanterem található. A tantestület egésze az innovatív pedagógiai módszerek alkalmazásával kapcsolatos továbbképzésen vett részt. Az intézményvezető tájékoztatása szerint a pedagógusok a tanórákat fele-fele arányban tartják frontális, illetve innovatív pedagógiai módszerrel. Az iskola két fejlesztőpedagógust alkalmaz, egyet az alsó és egyet a felső tagozaton. A 7. osztályos diákok visszakerültek volt osztálytársaik közé, beilleszkedési probléma az igazgató elmondása szerint nem volt. Az általunk megnézett tanórákon a kooperatív tanítási módszer példaértékű alkalmazását láttuk. A nyelvórákon az osztályból 2 csoport alakul: a haladók és az átlag tempóban tanulók köréből, az igazgató állítása szerint azonban a csoportbontásnál figyelnek arra is, hogy az ne essen egybe a csörögi–szödi megoszlással. A diákok iskolabusszal járnak át Csörögőről, az utazás megoldott. A 181 össztanulói létszámból körülbelül 50 fő csörögi.

Szödligeten két hetedikes csörögi tanuló a két párhuzamos osztályban helyezték el. Az iskolában egy fejlesztőpedagógus dolgozik, ami nem elég – a 300 fős összlétszám harmada fejlesztésre szorulna – állítja az igazgató. Az óralátogatáson azt tapasztaltuk, hogy az egyik csörögi fiú egyedül ül a hátsó padban, látható, hogy nem sikerült beilleszkednie a közösségbe, és a matematikaórát is nehezen követi. A másik csörögi diák jobban beilleszkedett. Az intézményvezető elmondása szerint hetedik osztályban már nagyon nehéz új közösségbe integrálni a gyerekeket. Az iskola nem kíván a jövőben csörögi gyerekeket fogadni, a szödligeti gyerekek megtartása és részben „visszacsbítása” a cél.

A váci Petőfi iskolába 3 fő negyedikes csörögi diák került 2007 őszén, a 3 párhuzamos negyedik osztályban helyezték el őket. Rajtuk kívül még van 1-2 csörögi tanulójuk. Az iskolának 500 diákja van, egy fejlesztőpedagógus segít a munkában. Az igazgató elmondása szerint az újonnan jött 3 csörögi diák beilleszkedett az iskola közösségébe. Ezt az állítást az óralátogatások tapasztalatai alapján meg tudjuk erősíteni. Csak matematikából és idegen nyelvből van nívócsoportos bontás a felső tagozaton. Félévente, különbözeti vizsgával mód van a csoportok közötti mozgásra is. Az iskola a váci pályaudvartól gyalog 25 percre helyezkedik el.

A váci egyházi fenntartású Karolina Katolikus Általános Iskola is felvett három csörögi elsős diákot. Ketten az angol/informatika emelt szintű osztályba, egy tanuló pedig a művészeti osztályba került. Az óralátogatások tapasztalatai alapján a gyerekek beilleszkedtek az osztályközösségekbe. Az intézményvezető elmondta, hogy továbbra is készen állnak a csörögi gyermekek felvételére, természetesen elsősorban azokat várják, akik a keresztyén értékeket magukénak vallják. Az iskola a vasútállomástól 15 percre található.

A váci Földváry Károly Általános Iskola 6 fő negyedik osztályos csörögi diá-

kot fogadott. Az óralátogatások tanúsága szerint a gyerekek integrációja – a váci, sződi, sződligeti iskolák közül – ebben az iskolában valósult meg legjobban. A gyerekek felszabadultak, az osztályközösségek aktív tagjai. Az iskola vezetése azonban aggasztónak tartja, hogy a váci iskolák közül éppen ők kapták a legtöbb csörögi gyereket. Az iskola körzetébe két olyan váci lakókörzet is tartozik, ahol eleve magas a hátrányos helyzetű, illetve halmozottan hátrányos helyzetű gyermekek aránya. Az intézmény lassan szegregálódik, a jobb módúak elviszik a gyerekeiket, a „problémás gyerekeket” pedig a többi váci iskolából is ideküldik. Az iskola 10 percre van a vasútállomástól.

A diákok utazása Sződre iskolabusszal, Sződligetre iskolabusszal és menetrend szerinti buszra történő átszállással megoldott. Sződligetre két hetedik osztályos tanuló jár, álláspontunk szerint az ő esetükben az utazás – életkorukra is figyelemmel – nem jelent aránytalan terhet.

Más a helyzet Vác esetében. Vác Város Önkormányzata nem hajlandó közoktatási megállapodást kötni Csöröggel, csak egyedi megállapodások keretében fogad csörögi gyermekeket iskoláiban. E döntésének következtében Csörög elvesz a társulásoknak járó központi támogatásoktól, önállóan kell kigazdálkodnia a Vácra járó gyermekek után Vácnak fizetendő hozzájárulást,⁸⁰ illetve a Csörög és Vác között működtetendő iskolabusz fenntartására⁸¹ sem kap támogatást. Ez utóbbi tényező közvetlenül érinti a Vácra utazó gyerekeket is. Vácra vonattal utaznak a csörögi tanulók, majd gyalog jutnak el az oktatási intézményekbe. Az iskolabusz nélküli utazás több szempontból is problémákat vet fel. A váci pedagógusok elmondták, hogy a gyerekek sokszor szülői kíséret nélkül érkeznek, mert a szülők nem minden alkalommal tudják kifizetni a váci vonatjegyet. A Földváry Károly Általános Iskola ugyan csupán 10 percre van a vasútmegeállótól, de egy 200 méteres szakaszon nincs járda, és a gyerekek csak a főúton haladva juthatnak el az iskolába. A Petőfi Sándor Általános Iskola pedig 20-25 perc gyalogútra van a vasútmegeállótól. A hétköznapi menetrend szerint a vonatok Csörögről Vácra és Vácra Csörögre is óránként közlekednek, ami nem föltétlenül esik egybe az iskolaidő befejeztével és emiatt hosszabb várakozást is jelenthet az állomáson. 2007 őszén mind a Földváry, mind pedig a Petőfi általános iskolába negyedik osztályos csörögi gyermekeket helyeztek el.

⁸⁰ A Magyar Köztársaság 2008. évi költségvetéséről szóló 2007. évi CLXIX. törvény (Költségvetési tv.) 8. melléklet IV. A többcélú kistérségi társulások támogatása című fejezet 2.2.1. rész a) pontja: intézményi társulás által fenntartott intézmény 5–8. évfolyamos tanulói után 80 000 Ft/fő/év támogatás jár.

⁸¹ A Magyar Köztársaság 2008. évi költségvetéséről szóló 2007. évi CLXIX. törvény (Költségvetési tv.) 8. melléklet IV. A többcélú kistérségi társulások támogatása című fejezet 2.2.1. rész b) pontja: iskolabusszal utaztatott gyermekek, tanulók alapján járó támogatás: 74 000 Ft/fő/év intézményi társulás által fenntartott intézményekbe bejáró gyermekek után vehető igénybe, amennyiben a fenntartó e gyermekek utaztatását iskolabusz működtetésével biztosítja.

Azoknak a gyerekeknek az utazása, akik iskolabusszal Sződre járnak iskolába mind biztonsági, mind anyagi szempontból megoldott. Az önkormányzat működteti a buszt, ez a gyermekeknek, illetve szüleiknek nem jelent anyagi terhet. Azok a gyermekek azonban, akik tömegközlekedéssel, vagy egyéni módon jutnak el a váci oktatási intézményekhez, jelentős anyagi terhet kénytelenek vállalni, nekik, illetve szüleiknek kell ugyanis állniuk az utazás költségeit.

A váci Földváry és Petőfi általános iskolába elhelyezett csörögi diákok iskolába jutásának körülményei felvetik a gyermekek mindenek felett álló érdeke alapelveinek, azon belül az aránytalan teher tilalmának sérelmét.⁸² A gyermekek életkorára is tekintettel, különösen az esetenkénti felnőtt kíséret nélküli vasúti utazás, valamint – a Petőfi Általános Iskola tekintetében – az ezek után gyalog megteendő út időtartama, illetve a – Földváry Általános Iskola vonatkozásában – a kocsúton, járda nélküli útszakaszon történő gyaloglás aránytalan terhet jelent a csörögi negyedik osztályos gyermekek részére.

A közigazgatási rendszer korszerűsítésével kapcsolatos feladatokról szóló 2198/2003. (IX. 1.) Korm. határozat a kistérségek létrehozásának céljaiként a minden állampolgár számára elérhető minőségi szolgáltatásokat, az indokolatlan társadalmi és területi egyenlőtlenségek mérséklődését, illetve a szolgáltatások gazdaságossági szempontok érvényesítésével történő javítását jelölte meg.

A Dunakanyar Többcélú Önkormányzati Kistérségi Társulás kistérség közoktatási intézkedési terve több helyen is deklaratív módon megfogalmazza ezeket a feladatokat, valójában azonban – a vizsgált Csörög–Sződ–Vác vonatkozásában – nem érvényesül a hátrányos helyzetű gyerekek kiegyenlített elhelyezése sem térségi, sem városi szinten, és erre konkrét intézkedési programot sem tartalmaz a kistérségi intézkedési terv.⁸³

Csörögön a 2007/2008-as tanévben 204 fő általános iskolás korú gyermek él, akik 12 település 25 oktatási intézményébe járnak. A 204 fő 40%-a a roma kisebbséghez tartozik, 106 fő hátrányos helyzetű és 16 fő halmozottan hátrányos helyzetű.⁸⁴ A halmozottan hátrányos helyzetű gyermekek száma a csörögi polgármester szerint a valóságban jóval nagyobb, a szülők azonban nem szívesen

⁸² A Kotv. 121. § (1) 3. „aránytalan teher: ha a gyermek, tanuló az óvodai nevelést, iskolai nevelést és oktatást lényegesen nehezebb körülmények között vagy jelentős költségnövekedés mellett tudja igénybe venni, figyelembe véve a gyermek, tanuló életkorát, sajátos nevelési igényét (pl. a változás miatt a nevelési-oktatási intézmény eléréséhez szükséges időtartam jelentősen megnövekszik; a nevelési-oktatási intézményt csak tömegközlekedési eszközzel, többszöri átszállással lehet megközelíteni)”.

⁸³ Intézkedési terv 84. oldal: „A közoktatás terén minden tanuló számára biztosítani szükséges az egyenlő hozzáférést a minőségi oktatáshoz...”

Intézkedési terv 87. oldal: „kistérségi feladatok: infrastrukturális fejlesztési igények összehangolása, intézményi-társulási együttműködések kialakítása...”

⁸⁴ Csörög község települési közoktatási esélyegyenlőségi terve 22. oldal.

nyilatkoznak iskolai végzettségükről.⁸⁵ A 204 főből 123-an tömegközlekedéssel jutnak iskolába, 50-en iskolabusszal Sződre, és 31-en egyéni megoldással, azaz a szülők személygépkocsival viszik iskolába. Az iskolabusszal Sződre járók 74%-a hátrányos helyzetű, a tömegközlekedéssel utazók 56%-a, míg a személygépkocsival szállítottak semelyike sem tartozik ebbe a kategóriába. Azaz a jobb társadalmi helyzetűek szabad iskolaválasztása maradéktalanul érvényesül; míg a hátrányos helyzetűek amennyiben az utazás anyagi terheit állni tudják: a tömegközlekedéssel elérhető és egyéni megállapodás alapján gyermeküket fogadó iskolákat „választhatják”. Ha azonban a család az utazás költségeit nem tudja fedezni, marad az iskolabusszal megközelíthető, de gyermekeket csak korlátozott létszámban fogadó sződi iskola.

Szöd ugyan kötött közoktatási megállapodást Csöröggel, de csupán befogadóképessége erejéig. A sződi polgármester tájékoztatása szerint a sződi beiskolázandó gyermekek létszáma folyamatosan nő, ezért nem látja biztosítottnak a csörögi gyermekek sződi beiskolázását az elkövetkezendő években. Ismereteink szerint a sződi Hunyadi János Általános Iskolába öt fő csörögi gyermek tudott beiratkozni a 2008/2009-es tanévre.

Szöd a konkrét helyhiánytól eltekintve sem jelentheti az ideális megoldást a csörögi gyermekek elhelyezése szempontjából. A településen eleve magas – 27%-os – a hátrányos helyzetű gyermekek aránya,⁸⁶ és bár hivatalosan az iskolába nem jár halmozottan hátrányos helyzetű diák, az intézményvezető elmondása szerint ez nem reális,⁸⁷ az arányuk legalább 15%-ra tehető. Csörögről a jobb társadalmi helyzetű szülők más települések iskoláiba íratják be gyermekeiket, így Sződre szinte kizárólag roma gyerekek járnak át iskolába. A sződi polgármesterrel folytatott beszélgetésünk is megerősítette, hogy Szöd tekintetében nem érvényesül térségi szinten az esélyegyenlőség. Állítása szerint a sződi iskolában 28% a roma tanulók aránya, rajtuk kívül is sok a hátrányos helyzetű diák, a szabad iskolaválasztás következtében pedig az a tendencia érvényesül, hogy a jobb társadalmi helyzetű szülők elviszik gyermekeiket a sződi iskolából.

Vác, mint a kistérség központja valós lehetőséget jelenthetne a csörögi gyerekek beiskolázása tekintetében, mind oktatási intézményeinek, férőhelyeinek

⁸⁵ Kotv. 121. § (1) bekezdés 14. *hátrányos helyzetű gyermek, tanuló*: az, akit családi körülményei, szociális helyzete miatt a jegyző védelembe vett, illetve akinek rendszeres gyermekvédelmi kedvezményre való jogosultságát a jegyző megállapította; e csoporton belül *halmozottan hátrányos helyzetű* az a gyermek, az a tanuló, akinek a törvényes felügyeletét ellátó szülője – a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló törvényben szabályozott eljárásban tett önkéntes nyilatkozata szerint – óvodás gyermek esetén a gyermek hároméves korában, tanuló esetében a tankötelezettség beállításának időpontjában legfeljebb az iskola nyolcadik évfolyamán folytatott tanulmányait fejezte be sikeresen; halmozottan hátrányos helyzetű az a gyermek, az a tanuló is, akit tartós nevelésbe vettek.

⁸⁶ Dunakanyar Többcélú Önkormányzati Kistérségi Társulás Közoktatási Intézkedési Terv 4. sz. Melléklet 22. oldal 209 gyermek közül 58 fő.

⁸⁷ A szülők nem kívántak nyilatkozni iskolai végzettségükről.

száma; mind pedig Csörög-től való távolsága miatt. A váci képviselő-testület azonban nem hajlandó közoktatási társulást kötni Csöröggel, ezt 177/2007. (IX. 27.) sz. Képviselő-testületi határozatában ismét megerősítette, azaz minden gyermek esetében csupán egyedi megállapodást köt a csörögi önkormányzattal.

Vizsgálatunk során fény derült arra is, hogy az öt váci önkormányzati iskola nem azonos mértékben működik közre a csörögi tanulók közoktatási ellátásában. A Radnóti és az Árpád általános iskolák nagyon messze vannak a vasút-megállótól (45, illetve 30 percre), tehát a feladatellátásban való kisebb szerepük érthető (a Radnótiba egy, míg az Árpád Fejedelem Általános Iskolába 6 csörögi diák jár).⁸⁸ Ugyanez mondható el a Petőfi Sándor Általános Iskoláról, amely 25 perc gyaloglásra van a vasúti megállótól és 6 fő csörögi tanuló tekintetében lát el közoktatási feladatokat. Nem érthető ugyanakkor az önkormányzat beiskolázási körzet kialakítása, illetve a csörögi diákok fogadása a Földvály Károly és a Juhász Gyula iskolák vonatkozásában. Mindkét iskola 10 percre található a vasútállomástól. Ugyanakkor a Földvályba 58 csörögi diák jár, akik közül 36 fő (67%) hátrányos helyzetű; a Juhászba pedig 9 csörögi gyermek tanul, akik közül 3 fő (33%) hátrányos helyzetű. Ezenkívül a Földvály körzetébe tartozik két olyan telep is (az ún. „Csatamező” és a „Csukatelep”) ahonnan kimondottan hátrányos helyzetű gyermekek kerülnek az iskolába. Ennek következtében jelenleg a Földvályban 14% körül van a hátrányos helyzetű gyermekek aránya, míg a Juhászban alig 3%. Bár ez az arány nem lépi túl a törvényben megengedettet, mindenképp egy olyan tendenciára utal, ami hosszú távon felveti a Földvály iskola szociális szempontú szegregálódásának veszélyét. A továbbtanulási mutatók is sokatmondóak: a 2005/2006-os tanévben a Földvályból a 69 fő nyolcadik osztályt végzett diák közül 21 fő tanult tovább szakiskolában, 37 fő szakközépben, és csak 9-en gimnáziumban; míg a Juhász 88 végzőse közül 12 fő ment szakiskolába, 37 fő szakközépbe, és 38 fő gimnáziumba.⁸⁹ Ilyen körülmények között nem tartjuk az esélyegyenlőség elvét biztosító intézkedésnek a csörögi gyermekek többségének a Földvály Károly Általános Iskolába irányítását.

A csörögi óvodáskorú gyermekek nevelésére sincs helyi megoldás. A körülbelül 100 főnyi csörögi óvodáskorú az aránytalan teher elvének sérelmével más településekre jár óvodába. A gyermekek között sokan hátrányos vagy halmozottan hátrányos helyzetűek. A halmozottan hátrányos helyzetű gyermekek tekintetében a 3 éves kortól történő óvodáztatás lehetőségének biztosítása – ami törvényi előírás⁹⁰ – sem garantált.

⁸⁸ Csörög község települési közoktatási esélyegyenlőségi terve 23. oldal.

⁸⁹ Dunakanyar Többcélú Önkormányzati Kistérségi Társulás Közoktatási Intézkedési Terv 4.e. sz. melléklet.

⁹⁰ Lásd Kotv. 65. § (2) bekezdése.

Mindezekre a problémákra a kistérség közoktatási intézkedési terve nem ad valós megoldási lehetőséget. A probléma kezelését Csörögre hárítja, iskola és óvoda építését említve. Köztudott, hogy a gyermeklétszám csökkenése miatt iskolabezárások vannak napirenden, és a hatályos jogi szabályozás is a társulásokban fenntartott iskolák létrehozását ösztönzi. Sem európai uniós, sem állami pénzek nincsenek új iskola építésére. A kistérség intézkedési tervében megjelöli fejlesztési célként a csörögi óvoda, illetve általános iskola építését, de semmilyen vállalást nem tesz ennek támogatására.

Összefoglalásként elmondhatjuk, hogy a hatályos szabályok mellett jelenleg továbbra is bizonytalan a nevelési és oktatási intézmény nélküli Csörög településen élő gyermekek beiskolázása, illetve óvodába járatása.

Bár a Dunakanyar Többcélú Önkormányzati Kistérségi Társulás Közoktatási Intézkedési Terve deklarálja az esélyegyenlőség megteremtésének fontosságát, a kistérség esélyeket kiegyenlítő szerepe mégsem érvényesül Csörög–Sződ–Vác vonatkozásában sem a csörögi gyermekek egyéni szintjén, sem Csörög és Sződ települési szintjén. Sőt, jól láthatóan elkülönülnek a hátrányos helyzetű települések, iskolák és az ezekbe járó gyermekek; valamint a jobb társadalmi helyzetű gyermekeket oktató iskolák, és település (város)-részek.

A vizsgálat alapján az alábbi javaslatokat fogalmaztuk meg:

Azzal a kezdeménnyel fordultunk a kistérségi társulás tanácsához, hogy esélyegyenlőségi tervében ne csupán deklaratív célként szerepeljen a csörögi probléma megoldása. Konkrét térségi szintű intézkedéseket is fogalmazzon meg annak érdekében, hogy a csörögi gyermekek alapfokú oktatása és kötelező óvodai nevelése biztosított legyen, Sződ és Csörög települések esélyegyenlősége a kistérségen belül ne sérüljön, illetve a csörögi gyermekek közoktatási esélyegyenlősége a váci iskolák tekintetében ne sérüljön (a szegregáció kialakulásának megelőzése érdekében Vác vizsgálja felül iskoláinak beíratási körzeteit).

A csörögi gyermekek oktatáshoz és neveléshez fűződő alapjoga sérülésének megakadályozása és megszüntetése érdekében azzal a felhívással fordultunk az Országgyűlés Oktatási és Tudományos Bizottságához, hogy külön bizottsági ülés keretében tekintse át a csörögi gyermekek oktatási helyzetét, illetve, segítse elő a jogalkotási javaslatunk elfogadásához szükséges kétharmados konszenzus kialakítását.

Mivel az Ötv. módosításának egyeztetése hosszabb időt vesz igénybe, kértük, hogy az alábbi javaslatot is vitassák meg. Álláspontunk szerint indokolt lenne a következő törvénymódosítás megfontolása is: amennyiben a kiskorú – intézmény híján – az aránytalan teher tilalmának megsértése nélkül, vagy egyáltalán nem tudja teljesíteni tankötelezettségét, a Kotv. egészüljön ki olyan rendelkezés-

sel, amely – a kistérségi társulásban érintett önkormányzatok megállapodása hiányában – lehetővé teszi a kistérség szankcionálását (például a központi kistérségi támogatások egy részének célzottan és kötötten a probléma megoldására fordításával). A kiegészítő törvényi rendelkezés másik eleme az lehetne, hogy az ilyen és ehhez hasonló helyzetekben az oktatási miniszter állapítsa meg az érintett kistérségi társuláson belül működő közoktatási intézmények körzethatárait.

Az általunk kezdeményezett parlamenti bizottsági meghallgatás tárgyalanná vált a Kotv. módosításának elfogadásával. A Kotv. 95/C §-a felhatalmazza az OH-t, hogy jelölje ki azt az iskolát, amely nem tagadhatja meg az iskola nélkül maradt gyermekek felvételét. A Kotv.-módosítás hatékonyságát a 2009/2010-es tanév beiratkozásai fogják megmutatni.

A kistérségi társulás Vác polgármesterét hatalmazta fel a kezdeményezéseinkre adandó válasz megadására. A váci polgármester, mint a társulás elnöke arról tájékoztatott minket, hogy a kistérség minden települése megkapta a jelentésünket, a Csöröggel közvetlenül szomszédos települések polgármesterei külön is tárgyalták azt. Mellékelten megküldte ezen települések polgármestereinek álláspontját is. Mivel mindegyik település ragaszkodott korábbi álláspontjához (Sződliget – nem tudnak több csörögi gyereket fogadni, Sződ – csak a szödi igények kielégítése után fennmaradt helyek erejéig tud fogadni csörögi gyerekeket, Vác – *„a továbbiakban csak mérsékelt létszámú gyerek felvételére van lehetőség”*) értelmetlennek tartottuk, hogy az érdemi válasz meghozatala érdekében újabb levéllel keressük meg a kistérségi társulást. Amennyiben a csörögi gyerekek beiratkozása a 2009/2010-es tanévben ismét gondot jelent, az Oktatási Hivatal Kotv. 95/C §-a szerinti eljárását fogjuk kérni.

Szegregációs törekvés szomszédos települések között

A következő esetünk jól példázza, hogy a települések oktatáspolitikája miként hathat ki a szomszédos települések közoktatás-szolgáltatására. Ezekben az ügyekben csak a nagyobb területi egységben, pl. a kistérségben való gondolkodás jelenthet megoldást a szegregáció elkerülésére.

2008 júliusában panaszt kaptunk egy falu iskolájának és óvodájának működésével kapcsolatban. A beadványozó szerint az érintett falu „színmagyar” nevelési-oktatási intézményeit népszerűsíti a környező településeken. A falu iskolájába csak egy-egy cigány származású gyermeket vesznek fel (őket is csak azért, hogy ne érhesse diszkrimináció vádja az iskolát), a roma diákok többségét különböző indokkal elutasítják. Állítólag a szomszédos nagy-

községbe is kisbuszt járatnak, hogy összegyűjtsék a „magyar” óvodásokat. A szomszéd községek iskolái ennek következtében szegregálódnak, „cigányiskolákká” válnak.⁹¹

Eljárásunk során részletes tájékoztatást kértünk a falu, és a nagyközség polgármesterétől a gyerekek létszámáról, a bejáró és helyi diákok számáról, a halmozottan hátrányos helyzetű tanulók arányáról, az esélyegyenlőséget szolgáló intézkedésekről, a szomszédos településekkel esetlegesen kialakult együttműködésről, közoktatási megállapodásokról. Beszereztük továbbá a nevelési-oktatási intézmények alapító okiratait, pedagógiai programjait. (Fel szeretnénk volna venni a kapcsolatot a helyi cigány közösség képviselőivel is, de jelenleg egyik településen sem működik cigány kisebbségi önkormányzat. Mivel a beadványozó névtelenül tette panaszát, tőle sem volt mód további részletek, bizonyítékok beszerzésére.)

A vizsgálat az alábbi tényeket állapította meg. A falu polgármestere tagadta, hogy az önkormányzat intézményeit azzal népszerűsítették volna a környező településeken, hogy „cigánymentes” nevelést, oktatást biztosítanak. A nagyközség polgármestere sem említett konkrétumokat ebben a kérdésben. Ugyanakkor a nagyközség polgármestere által nyújtott részletes adatok egyértelművé tették, hogy a nagyközségből csak nem roma gyermekek járnak át a faluba.

A falu által fenntartott alsó tagozatos általános iskolába összesen 10 diák jár át a nagyközségből, a tájékoztatás szerint mindegyikük a többségi társadalom tagja, cigány tanulók nem iratkoztak át a falusi iskolába. A falusi óvodába 14 gyermeket szállítanak át, a tájékoztatás alapján köztük cigány származású nincsen. A falu polgármestere szerint a falusi nevelési-oktatási intézményekben azért nem tanulnak, vagy csupán nagyon kis létszámban roma származású gyermekek, mert a településen eleve alacsony lélekszámú a roma közösség. Azt, hogy cigány gyerekek jelentkezését elutasította volna bármelyik nevelési-oktatási intézmény az érintett faluban, a falu polgármestere tagadta, és a nagyközség polgármestere sem tudott konkrét példát említeni. A nagyközség polgármestere szerint a romák között fel sem merült, hogy elmenjenek a nagyközségből, ezért közülük nem is jelentkezett senki a falusi nevelési-oktatási intézményekbe.

A nagyközség polgármestere ugyanakkor elismerte, hogy az összevont (óvoda, iskola) szülői értekezleteken egyes szülők a cigány gyermekek növekvő számával indokolták a kialakult helyzetet. (A tájékoztatás szerint: a nagyközségi

⁹¹ Ebben az ügyben két szomszédos település oktatási helyzetéről írunk anonim módon. Az eset leírásának erejéig a két település megkülönböztetése érdekében az egyik települést – amelyik a panasz szerint a környező települések nem cigány gyermekeit gyűjti össze – „falunak”, a másik települést – amelynek nevelési/oktatási intézményei tehát ennek következtében egyre nagyobb mértékben szegregálódnak – „nagyközségnek” nevezzük. Ténylegesen egy nagyközségről és egy községről van szó, de a két szó könnyű összekeverhetőségét kívántuk így elkerülni.

óvodában 2 csoportban 50 kisgyermeket nevelnek, 60%-os a roma gyermekek aránya. A nagyközségi általános iskolába 165 diák jár, 50%-ban cigány tanuló, ez az arány azonban osztályonként eltérést mutat: 30–70%.) Ugyanakkor az is igaz, hogy 2 évet késett a korszerű, 80 férőhelyes óvoda átadása a nagyközségben, a szülők pedig „megunták” a szükség-óvodát.

Az érintett falu polgármestere tagadta, hogy iskolabuszt működtetne a nagyközségi 14 óvodáskorú gyermek faluba szállítására. Ugyanakkor a nagyközség fényképekkel is igazolta, hogy a faluból egy Nissan típusú mikrobusz reggel és este kétszer fordulva, ingyen szállítja a nagyközségi óvodás gyerekeket a falusi óvodába. A Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatalának tájékoztatása szerint az érintett forgalmi rendszámú mikrobusz tulajdonosa és üzemeltetője az érintett falu önkormányzata.

A rendelkezésre álló információk alapján nem volt bizonyítható, hogy a falu bármiféle „cigányellenes propagandát” folytatott volna. Ugyanakkor tény, hogy nevelési-oktatási intézményeiben csak nem roma nagyközségi gyermekeket nevelt, oktatott, aminek következtében a nagyközségi iskolában és óvodában megnőtt a cigány gyermekek aránya. Az bizonyítható tehát, hogy a nagyközségi szülők egy részétől kiinduló spontán szegregációs folyamatot a falusi önkormányzat intézkedése is támogatta, hiszen ingyenesen biztosította 14 nem roma nagyközségi óvodás reggeli és esti szállítását a nagyközség és a falusi óvoda között.

Az önkormányzatok kötelezettségei közé tartozik a saját intézményeik körében az egyenlő bánásmód biztosítása. Adott esetben egy állapot minden aktivitást nélkülöző fenntartása is megvalósíthatja a jogellenes elkülönítés tényállását. Tehát pl. a spontán módon kialakult szegregáció felszámolása is az önkormányzat kötelessége, akkor is, ha az elkülönültség nem az önkormányzat politikája következményeként jön létre. A szegregáció megvalósulásának tehát nem feltétele a jogellenes elkülönítésre irányuló szándék.

Az önkormányzatok más önkormányzat egyenlő bánásmód biztosítási kötelezettségének teljesítéséért nem vonhatók felelősségre. Ugyanakkor az adott ügyben is nyilvánvaló, hogy az egyik önkormányzat magatartása jelentősen gyengítheti egy másik önkormányzat esélyegyenlőség irányában tett erőfeszítéseit.

A kistérségek létrehozásának fő motívumai között is megtalálható az esélyki-egyenlítés szerepe: a közigazgatási rendszer korszerűsítésével kapcsolatos feladatokról szóló 2198/2003. (IX. 1.) Korm. határozat a kistérségek létrehozásának céljaiként a minden állampolgár számára elérhető minőségi szolgáltatásokat, illetve az indokolatlan társadalmi és területi egyenlőtlenségek mérséklődését jelölte meg. Az azonos kistérséghez tartozó két önkormányzatnak tehát kötelese együttműködni az esélykiegyenlítés érdekében.

Összefoglalóan megállapítható, hogy a falusi önkormányzat azzal az intézkedésével, hogy ingyenes szállítást biztosít több, a szomszédos nagyközségben élő nem cigány gyermek falusi óvodába járásához, támogatja a nagyközségi szülők egy részének a spontán szegregáció folyamatát elindító magatartását.

Az ombudsman alapvető joggal kapcsolatos visszásság esetén járhat el, amely az Obtv. definíciója szerint nem csupán alapvető jog sérelme esetén valósul meg, hanem annak közvetlen veszélye esetén is, függetlenül attól, hogy az cselekvés vagy mulasztás eredménye.

A vizsgálat eredményeképpen a kisebbségi jogokkal kapcsolatos visszásság, így különösen a jogtalan elkülönítés kialakulásának megelőzése érdekében kezdeményezéssel fordultunk a nagyközség és a falu önkormányzatainak képviselő-testületeihez:

Együttes képviselő-testületi ülésen tárgyalják meg a jelentésünket, és a nagyközségi nevelési/oktatási intézmények szegregálódásának megelőzése érdekében fogalmazzanak meg érdemi intézkedéseket (például biztosítsák, hogy a falusi óvoda és iskola kínálatáról minden tájékoztatás eljusson a nagyközség cigány lakosságához), illetve megállapodásban rögzítsék ez irányú együttműködésük kereteit.

1.2.

Magántanulóvá nyilvánítás

A magántanulóvá válás látszólag nem kisebbségi jogi kérdés. A jogalkotó célja e jogintézmény létrehozásával azok támogatása volt, akik az iskolai oktatás rendszer, mindennapi felkészülést igénylő terheit a tudomány, sport, zene-, és egyéb művészeti területen megnyilvánuló kimagasló tehetségük kibontakoztatása érdekében nem tudják vállalni. (Esetleg betegségük miatt nem képesek rendszeresen iskolába járni, vagy huzamosabb időn át külföldön tartózkodnak.)

Vizsgálataink során azt tapasztaljuk azonban, de megállapításunkat szociológiai kutatások is alátámasztják, hogy a magántanulók elsöprő többsége cigány származású. Az a magántanuló pedig, akit a szülő maga nem tud segíteni a fél-évenkénti vizsga letételében, magántanár szakszerű támogatását pedig a család jövedelmi viszonyai miatt nem élvezheti, menthetetlenül lemarad, sikertelensége miatt frusztrálódik, lemorzsolódik, kiesik a közoktatás rendszeréből. Az a cigány szülő, aki gyermeke magántanulóvá válását (átgondolatlanul önként vagy az iskola nyomásának engedve) kéri, vagy az erre felhatalmazott szakértői bizottságok javaslatát ellentmondás (jogorvoslati kérelem) nélkül elfogadja, az elkallódás, a munkanélkülivé és esélytelenné válás veszélyének teszi ki gyermekét. Az az iskola, az az igazgató, amelyik a szülő tájékoztatlanságát kihasználva, „így lesz

jó a gyerekeknek” érveléssel csak azért beszéli rá a szülőt arra, kérje a magántanulónak nyilvánítást, hogy az iskola „rendes” működését megóvja a „problémás” gyerektől, súlyosan sérti a gyermek mindenképp fennálló érdekét. Hibás azonban a szakértői és rehabilitációs bizottság, illetve a nevelési tanácsadó is, ha az iskola „megrendelésére” állít ki magántanulónak nyilvánítást javasoló szakvéleményt.

A magántanulónak nyilvánítást kizárólag a szülő kérheti, amit az igazgató határozatban hagy jóvá, miután beszerezte a tanuló lakóhelye szerint illetékes gyermekjóléti szolgálat véleményét arról, hogy hátrányos-e ez a megoldás a tanulónak. [Jelezzük, hogy a gyermekjóléti szolgálattól beszerzendő vélemény kapcsán egymástól részben eltérő szabályt tartalmaz a Kotv. és a nevelési-oktatási intézmények működéséről szóló 11/1994. (VI. 8.) MKM rendelet. A törvény 7. § (2) bekezdése alapján, ha az iskola igazgatója úgy látja, hogy a gyermek számára hátrányos volna a magántanulói státusz, akkor a szülői kérésről nem ő, hanem a jegyző dönt. Ha nem lát ilyen veszélyt, akkor döntési joga csak annyiban korlátozott, hogy „hátrányos helyzetű tanuló esetén” be kell szereznie a gyermekjóléti szolgálat véleményét is. Az MKM rendelet 23. § (2) bekezdése szerint azonban minden magántanulói jogviszonyt kérelmező szülői beadványt véleményeztetni kell a gyermekjóléti szolgálattal.]

A tanulatlan, jogai érvényesítésére korlátozottan képes szülő azonban könnyen rábeszélhető arra, hogy az iskola elvárásrendszerének megfelelni nem képes gyermekét a frusztrációtól és a konfliktusoktól „megszabadítsa”. Így válik a szülő joga a diszkrimináció eszközévé.

Ha a gyermek a szülő „önkéntes” döntése alapján lesz magántanuló,⁹² akkor az iskola a nehezen kezelhető, „magatartás-zavaros” tanulótól úgy szabadulhat meg, hogy kizárólag a vizsgáztatás a kötelessége. A felkészítésről a szülőnek kell gondoskodnia.⁹³

Az írástudatlan cigány édesanya kérésére 15 éves lánygyermek az előző tanévben magántanuló volt egy budapesti általános iskolában. Az év végi osztályozóvizsgára „kompromisszumkötés” jelszóval hívta be az iskolába az igazgató. Az intézmény vezetője és más pedagógusok azt mondták neki, hogy átengedik a gyereket, de csak akkor, ha magántanuló marad.

Az igazgató elmondta, hogy valóban azt javasolták a szülőnek, hogy a gyerek magántanuló maradjon, de csak az ő érdekében. Érvei ezek voltak: Jövőre a kislány 16 éves lesz, s akkor összevontan szerezhethet bizonyítványt a 7–8. osztályból.

⁹² Kotv. 7. § (1) A tankötelezettség – a szülő választása alapján – iskolába járással vagy magántanulónaként teljesíthető. Kotv. 11. § (1) *n*) A tanuló joga különösen, hogy magántanuló legyen, továbbá, hogy kérje a tanórai foglalkozásokon való részvétel alóli felmentését.

⁹³ 11/1994. (VI. 8.) MKM rendelet 23. § (2) bekezdése.

Az osztálytársak és közöttük, 3 év korkülönbség lenne, ami elkerülhetetlenül konfliktusforrás lesz. Egyébként pedig a rendes nappali képzés során sikertelennek fogja érezni magát, mert az előző tanévben magántanulóként nem tanult angolt, informatikát, nem vett részt a tánc és dráma órákon. Az igazgató elmondása szerint, mindezek miatt a szülő és a tanuló is örült a felajánlott lehetőségnek, s a kislány nem is akart visszamenni az iskolába.

A nyomásgyakorlás miatt az érintett tanuló nővére tett panaszt.

Felhívtuk az igazgató figyelmét arra, hogy a tankötelezettség teljesítésének a módjáról a szülő dönt, de az igazgatónak kifejezetten kötelessége a gyermekjóléti szolgálat írásbeli véleményét is kikérni. Az igazgató szóbeli megkeresésre adott szóbeli véleményre hivatkozott: elmondása szerint ő szóban tájékoztatta az önkormányzat gyermekvédelmi referensét és a gyermekjóléti szolgálat vezetőjét is, akik szóban támogatták a tanuló magántanulói státuszban maradását. Nyomatékosítottuk, hogy az intézmény, kötelező felvételt biztosító iskolaként semmilyen feltételt nem támaszthat a felvételi körzetében lakó tanköteles korú gyermek felvételéhez, tanulmányai folytatásához. Megtudtuk, hogy angol, informatika, tánc és dráma tantárgyak alól az igazgató mentette fel a tanulót.

Felhívtuk a panaszos és az édesanya figyelmét is arra, hogy a magántanulók jelentős része „elkallódik”, de az igazgató által említett érvek is valóságok, (még akkor is, ha az okok egy részét ő maga váltotta ki) ha a rendes tanulói jogviszony mellett döntenek, akkor a nehezebb utat választják: figyeljenek oda a kislányra, működjenek együtt az iskolával, a pedagógusokkal, s kérjenek segítséget a hátrányok csökkentéséhez.

A szülő a nyilatkozatát visszavonta, az igazgató pedig biztosított minket az együttműködéséről és jó szándékáról.

Ha a tanuló szakértői vélemény alapján válik magántanulóvá, az önkormányzati feladatellátás keretében, a szakértői véleményben megjelölt szakember biztosításáról – külön jogszabályban meghatározottak szerint – az iskolának, a fejlesztő felkészítést nyújtó, illetve a szakértői véleményt készítő intézménynek kell gondoskodnia.⁹⁴

A szakértői vélemény alapján (többnyire?) magatartászavar miatt, vagy orvosi igazolás szerint súlyos betegsége miatt magántanulóként tanulmányokat folytatók egyéni foglalkozás keretében történő felkészítésére az iskolának tanulónként a kötelező és a nem kötelező tanórai foglalkozás megszervezésére rendelkezésre álló órakereten felül – átlag – heti tíz óra áll a rendelkezésre.⁹⁵ Az iskolát tehát ezekben az esetekben több kötelezettség terheli, mintha a szülő szakértői-orvosi papírokra hivatkozás nélkül kéri gyermeke magántanulóvá nyilvánítását.

⁹⁴ Kotv. 120. §. (1) bekezdése.

⁹⁵ Kotv. 52. §. (13) bekezdése.

Elvileg a szülő dönt a magántanulóvá válás kérdésében akkor is, ha azt szakértői és rehabilitációs bizottság, illetve a nevelési tanácsadó szakvéleménye kifejezetten javasolja. Ha a szülő a szakvéleménnyel nem ért egyet, fellebbezhet. De az érdekvényesítésre korlátozottan képes szülő a szakértői tekintély előtt rendre vagy meghajol, vagy – ha jogairól nem kellően tájékoztatják – nem is tudja, hogy a szakvéleményt nem köteles elfogadni.

Az iskola igazgatója köteles tájékoztatni a tanulót, illetve a szülőt a magántanuló jogairól és kötelességeiről. A magántanuló kérelemre felvehető a napközibe és a tanulószobai foglalkozásra.⁹⁶ Az igazgatók azonban időnként alapvető információkat sem adnak át a tanulónak és a szülőnek.

Egy beadványozó, az iskolalátogatás elmulasztása miatt esetlegesen kiszabott szabálysértési bírástól félve, az iskola időhúzó magatartását sérelmezte. A magántanulói jogviszonnyal kapcsolatban az iskola a határidők betartásával – és a gyermekjóléti szolgálat véleményének kikérésével – hozott döntést: a panasz tehát megalapozatlannak bizonyult. Kiderült azonban, hogy a magántanulót az egyéni felkészülés során használandó tankönyvekről és a tételes tananyagáról sem tájékoztatták.

Kezdeményezésünkre ezt a mulasztást az iskola pótolta és a szükséges tájékoztatással ellátta a szülőket.

Az OKM statisztikái szerint 2002-ben 5916 fő, 2005-ben 5228 általános iskolás volt magántanuló. A 2007/2008-as tanévben az általános iskolákban 5632 magántanuló volt. Ebből 2030-an saját döntés alapján, 1457-en fogyatékoság miatt vagy szakorvosi javaslat alapján, 1436-an a szülők tartós külföldi szolgálata miatt, 1037-en szakértői és rehabilitációs bizottsági javaslat alapján, 709-en a tanuló egyéb rendkívüli körülményei miatt lettek magántanulók, 36-an pedig azért, mert tanköteles koron túliak.

A szakértői és rehabilitációs bizottságok javaslata alapján magántanulóvá válók aránya a 2005-ös képest 5%-kal csökkent. A szakorvosi javaslat alapján e státuszba kerülők száma a 2005-ös adathoz képest háromszorosra, 146-ról 420-ra nőtt. Saját döntés alapján lett magántanuló az összlétszám 36%-a, vagyis a 2005-ös adathoz képest 5%-os a növekedés.

A magántanulóvá válásban a legnagyobb veszélyforrást a meggondolatlan, a következményeket helyesen fel nem mérő szülői döntés. Ezen szülői elhatározások egy része azonban – ahogyan az a bemutatott eseteinkből is kiderül – rábeszélésre születik. Jellemző az is, hogy depressziós környéken a magántanulók aránya az országos átlag többszöröse.

⁹⁶ 11/1994. (VI. 8.) MKM. rendelet 23. § (2) bekezdés utolsó két mondata.

2.

A szociális biztonsággal összefüggő problémák

2.1.

A segélyezési rendszer jogi szabályozását érintő változások

A szociális biztonsággal kapcsolatban felmerülő problémák közül elsőként a segélyezési rendszer jogi szabályozásának módosításával foglalkozunk.

A kérdéskör elemzése során egy általános problémából kell kiindulnunk: Magyarországon a munkaerő-piaci kínálat és kereslet minőségi szempontból nincs egyensúlyban egymással. A rendszerváltást követően az alacsony képzettséget igénylő munka iránti igény jelentősen csökkent, ugyanakkor a lakosságon belül alig változott a kizárólag ilyen munkára képesek aránya. Emiatt növekedett azoknak a munkaképes személyeknek a száma, akik kizárólag segélyekből kénytelenek élni. Szembe kell néznünk azzal a ténnyel is, hogy a roma lakosság körében a munkanélküliség sokszorosán meghaladja az országos átlagot. Kutatási eredmények is alátámasztják, hogy az elszegényedő rétegekben egyre nagyobb arányban jelennek meg a cigány kisebbséghez tartozó állampolgárok.⁹⁷

2008-ban az előző évekhez hasonlóan nagy számban érkeztek hozzánk szociális jellegű panaszok, amelyekben megélhetési problémák miatt kérték segítségünket. Ezért a konkrét esetek és ügyek tapasztalatai alapján szükségesnek tartottuk, hogy érdemi véleményt nyilvánítsunk a segélyezési rendszer jogi szabályozásának változásával, illetve a háttérben feltűnő új típusú társadalmi jelenségekkel kapcsolatban.

A szociális ellátások folyósítása kapcsán gyakran felmerül a diszkrimináció gyanúja. A támogatások egy részének diszkrecionális jellege miatt azonban többnyire nem állapítható meg a közvetlen vagy közvetett hátrányos megkülönböztetés. Gondot okoz az összehasonlításra alkalmas adatok hiánya, mint ahogy erre a tavalyi beszámolóban is utaltunk. Jelen van azonban a szociális ellátó rendszer-

⁹⁷ A szegénységben élők helyzetének változása 2001 és 2006 között – különös tekintettel a gyermekes családokra, Bass László, Darvas Ágnes, Ferge Zsuzsa (ELTE, TáTK, MTA Gyermekprogram Iroda) http://www.mta.hu/fileadmin/2007/11/MeH-MTA%20IV_7-38.pdf.

ben is az „intézményes diszkrimináció”,⁹⁸ amely önmagában alkalmas arra, hogy hátrányos helyzetbe hozza az adott intézményhez forduló roma lakosok egy részét anélkül, hogy az egyes esetekben a hatályos jogszabályoknak megfelelő hátrányos megkülönböztetést megállapítanánk. Az intézményes diszkrimináció jellemzője ugyanis, hogy szétválaszthatatlanul keverednek a többségi társadalom előítéletei a roma lakosság halmozott társadalmi, gazdasági, történelmileg predesztinált hátrányai, illetve az ezt erősítő területi hátrányok és a helyi önkormányzatok gazdasági helyzetéből adódó feszültségek. Nehéz gazdasági körülmények mellett talán nem is tudatos döntés az, hogy egy adott településen – a jogszabályi keretek között – a legkevésbé kedvelt és a döntéshozók szemében az arra legkevésbé „érdemes” személyek esnek ki a foglalkoztatási lehetőségekből és az anyagi támogatás különféle formáiból.

Ebben a tapasztalatunkban erősítették meg azok a helyi önkormányzati kezdeményezések, amelyek már nem tartották elégségesnek a rendelkezésre álló, mérlegelésre alapot adó jogszabályi kereteket, és a segélyek megítélése és elosztása során önmaguk kívántak dönteni az érdemesség és az érdemtelenység kérdéseiről.

Minden érintett település hangsúlyozta, hogy amikor a segélyek megszigorítását követelik, nem kisebbségi kérdéstről van szó, az nem a romák ellen irányul. Ennek ellenére a legtöbb nyilatkozat és tudósítás elsődlegesen romákkal kapcsolatos sztereotípiákat sorolt fel. A témával összefüggésben az elektronikus média híreinek illusztrálásaként szinte kizárólag cigány személyeket láthattunk.

Sokszor hallható az is, hogy társadalmi igény van a segélyből élők „rendszerbájlására”, ez véleményünk szerint a romló gazdasági helyzetekben szokásos „bűnbakképzési” folyamat része.

Összegezve: azért nagyon fontos, hogy nyíltan foglalkozzunk ezekkel a kérdésekkel, mert e jelenségek arra utalnak, hogy az egyedi ügyek mögött egy olyan ösztársadalmi probléma feszül, amely a bűnbakképzés mechanizmusán keresztül különösen kiszolgáltatottá tesz bizonyos társadalmi csoportokat. A 2008-ban

⁹⁸ Az intézményes diszkrimináció fogalma 1999-ben az angol jogirodalomban jelent meg, egy fekete fiatal ember meggyilkolása ügyében folytatott nyomozás kapcsán (ún. Stephen Lawrence-ügy). Ennek lényege, hogy a rasszizmus gyakran nem egyéni magatartásokban, hanem szervezetek működésében, belső struktúrájában rejlik. Intézményes diszkriminációról akkor beszélünk, amikor egy adott szervezet kollektív módon nem nyújt megfelelő és professzionális szolgáltatást meghatározott faji származású személyek számára. Az intézményes diszkrimináció gyakran nem egyetlen cselekedetben, tevékenységben ölt testet, hanem a szervezet tevékenységének, működésének egészét hatja át. Az intézményes megkülönböztetés az adott szervezet tagjainak kollektív magatartásmintái, előítéletei, tudatos és tudattalan attitűdjei következtében valósul meg, és állandósulhat a működésében, ha a szervezet nem képes megfelelően felismerni és kezelni e mechanizmusokat. Sir William McPherson of Cluny: The Stephen Lawrence Inquiry. Report of an inquiry. (Presented to Parliament by the Secretary of State for the Home Department by Command of Her Majesty) February 1999. – www.archive.official-documents.co.uk.

tervezett majd jóváhagyott koncepcionális jogszabályi változások pedig akár csökkenthetik, de akár fokozhatják is e társadalmi csoportok – köztük a társadalmi előítéletesség miatt különösen a romák – körében a kiszolgáltatottságot és kirekesztettséget, ami hozzájárulhat a társadalmi feszültségek és ellentétek kiélezéséhez.

Az „Út a munkához” program első változatának véleményezése

2008 áprilisában érkezett hozzánk az „Út a munkához” programhoz kapcsolódó előterjesztés véleményezésre. A tervezet a rendszeres szociális segély megálapításának, illetve folyósításának jövőbeni feltételeként azt szabta meg, hogy az érintettnek háromhavonta legalább 15 napos közhasznú munkavégzésben kellene részt vennie. „Munkateszthez” kötötte volna tehát a segély biztosítását. A tervezet szerint azoktól, akik nem végzik el az előírt közhasznú munkát, illetve akik „feketén” dolgoznak, megvonták volna a segélyt.

A koncepció a munkavégzés megszervezését a települési önkormányzat feladatává tette volna. Amennyiben az önkormányzat e kötelezettségének nem tenne eleget, elesne attól, hogy a kifizetett segély 90%-át számára a központi költségvetésből megtérítsék.

Jeleztük azt a problémát, hogy létezhet olyan település, ahol a települési önkormányzat legjobb szándéka ellenére sem képes a közfoglalkoztatást megszervezni a segélyben részesülők kiugróan magas aránya miatt. Ha azonban ténylegesen elesne a kifizetett segély összegének 90%-os megtérítésétől, ez akár azzal a következménnyel is járhatna, hogy forrás hiányában nem tudná kifizetni a rendszeres szociális segélyeket a közfoglalkoztatásból kiszorult személyeknek.

A tervezett koncepció több célt szolgált volna: egyrészt elősegítette volna a rendszeres munkajövedelemhez jutást, a munka világához való közeledést, emellett az esetleges „önhiba” szankcionálását, a „fekete munka” visszaszorítását, végezetül pedig egy, a társadalom felől jövő, az „eltartottakkal” szemben megnyilvánuló nyomásra is választ adott volna.

A tervezetet áttekintve az alábbi következtetések vonhatóak le: az önkormányzatok – tekintettel arra, hogy területükön általában nincsenek folyamatban olyan infrastrukturális beruházások, amelyek alkalmasak lennének a tanulatlan munkaerő hasznosítására – vélhetően pusztán formális, és a minimális követelményeknek megfelelő közfoglalkoztatási lehetőségeket tudnak majd biztosítani. Ezek azonban sem a rendszeres munkavégzés „elsajátítására” nem kínálnak megfelelő alkalmat, sem pedig megfelelő, rendszeres munkajövedelemmel nem járnak. Ezzel szemben viszont e minimális és kiszámíthatatlanul jelentkező követelmények tökéletesen alkalmasak lehetnek arra, hogy kizárják a segélyből azokat a tartósan munkanélküli személyeket, akik – éppen tartós munkanélkü-

liségből eredő pszichés állapotuk miatt – alkalmatlanok az azonnali és hatékony munkába állásra. A tervezet mindazonáltal megfelel annak a társadalmi értékítéletnek, amely szerint a segélyből élők voltaképpen maguk tehetnek sorsukról, és valójában maguk választják e megoldást a „tisztességes munka” helyett. E vélekedés annak ellenére makacsul tartja magát, hogy rendszeres szociális segély összege (2008-ban 26 000 forint, 4 vagy több eltartott esetén 56 000 forint) egyértelműen nem elegendő a pusztá létfenntartásra sem.

Az illegális munkavégzést természetesen nem támogatjuk. Mindazonáltal jeleztük, hogy amennyiben a „fekete munka” a segélyezésből való kizárást vonja maga után, ezek az emberek – családjukkal együtt – mindenféle jövedelem nélkül maradnak (egyszerre szűnik meg mind a be nem jelentett munkából, mind a segélyből származó bevételi forrásuk). Ha e személyek, illetve családok életkörülményei teljesen ellehetetlenülnek, az végső soron az állam, illetve a helyi közösség számára teremt további feladatokat (pl. adósságkezelés, hajléktalan-ellátás).

A koncepcióval tehát – annak ellenére, hogy a segélyezettek munkaerőpiacra történő visszavezetését fontosnak tekintjük – ilyen formában nem értettünk egyet, mivel ez az elképzelés a munkanélkülieknek és az önkormányzatoknak is előnytelen megoldás bevezetésére tett javaslatot. Véleményünk szerint az előterjesztés nem volt alkalmas a megjelölt cél elérésére, ugyanis csak a szankcionálás eszközével kívánta a segélyezettek foglalkoztatási helyzetét megváltoztatni, nem kapcsolódott össze munkahelyteremtő, képzési, átképzési programokkal. Azt tehát nem segítette volna elő, hogy a segélyezettek tartósan visszakerüljenek a legális munkaerőpiacra.

Alkotmányos alapjogokat sértő önkormányzati kezdeményezésről szóló jelentés összefoglalása⁹⁹

Az írott és elektronikus sajtó híreiből 2008 áprilisában értesültünk arról, hogy az egyik helyi önkormányzat meg akarja vonni a támogatást azoktól a családoktól, amelyek gyermekei nem járnak rendszeresen óvodába, iskolába. A testület döntése alapján tehát a gyermek igazolatlan hiányzása esetén a részére megállapított rendszeres gyermekvédelmi kedvezményt, a kiegészítő gyermekvédelmi támogatást, valamint a rendkívüli gyermekvédelmi támogatást is megvonhatja az önkormányzat. A képviselő-testület arról is döntött, hogy a rendszeres szociális segély kifizetését az önkormányzat által felajánlott munkavégzéshez kívánják kötni. Ennek végrehajtására bevezették volna az önkormányzati közérdekű munkavégzés fogalmát.

⁹⁹ A jelentés teljes terjedelmében olvasható a beszámolóhoz csatolt CD lemezen, valamint a weboldalunkon: www.kisebbségiombudsman.hu.

Időközben több település is követte e példát: rendeletmódosítással szigorították a rendszeres gyermekvédelmi kedvezmény és/vagy a rendszeres szociális segély folyósítását.

Egy észak-magyarországi többcélú kistérségi társulás tizennyolc településének polgármestere 2008 májusában közös előterjesztést készített, amely többek között a családtámogatási rendszer és a szociális ellátórendszer szigorítására, az ellátottak szankcionálására tett javaslatokat. A kezdeményezéshez több település polgármestere is csatlakozott. A Megyei Jogú Városok Szövetségének elnöke is többször nyilatkozott arról, hogy kezdeményezni fogják a szociális törvény módosítását, annak érdekében, hogy „az önkormányzatok törvényesen dönthessenek úgy, hogy feltételekhez kötik a segélyek kifizetését”.

Ezzel kapcsolatban meg kell jegyeznünk, hogy már a 2009-ben hatályba lépő törvénymódosítás¹⁰⁰ előtt is érvényesült az az elv, hogy amennyiben az önkormányzat fel tud ajánlani megfelelő közfoglalkoztatási lehetőséget, a segélyezett köteles abba bekapcsolódni. Nem volt helytálló tehát a szociális rendeletüket módosító helyi önkormányzatok érvelése: nem felelt meg a valóságnak, hogy ez a rendeletalkotás azért volt szükséges, mert a helyi önkormányzatok másként nem tudták „rákényszeríteni” a segélyezetteket a munkába állásra. A 2008-ban hatályos jogszabályok értelmében a segélyt meg kellett vonni, ha a rendszeres szociális segélyben részesülő nem fogadta el a számára felajánlott megfelelő¹⁰¹ munkahelyet.¹⁰²

A „segély helyett munkát” elve tehát már régóta jelen van a szociális ellátási rendszerben, ennek érvényesülését nem a rászorulóknak „önhibás” viszonyulása,

¹⁰⁰ Az egyes szociális és foglalkoztatási tárgyú törvények módosításáról szóló 2008. évi CVII. törvény átalakította a rendszeres szociális segélyezés egységes rendszerét az aktív korúak ellátásának differenciált formáira.

¹⁰¹ A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (a továbbiakban: Szocvtv.) 37/H. § (6) bekezdése: A nem foglalkoztatott személy akkor köteles a felajánlott munkát elfogadni, ha

a) a munka a szakképzettségének, iskolai végzettségének, vagy annál eggyel alacsonyabb szintű végzettségnek, vagy az általa utoljára legalább hat hónapig betöltött munkakör képzettségi szintjének, valamint az a foglalkoztatás elősegítéséről és munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ft.) 25. §-a (2) bekezdésének b) és d) pontjának megfelel, és

b) a várható havi kereset eléri a mindenkori kötelező legkisebb munkabér összegét,

c) a részmunkaidős foglalkoztatás esetén a munkahely és a lakóhely közötti naponta történő oda- és visszautazás ideje az Ft. 25. §-a (2) bekezdésének d) pontjában meghatározott időtartam felét nem haladja meg és várható havi keresete legalább a mindenkori kötelező legkisebb munkabér összegének időarányos részét eléri.

¹⁰² Szocvtv. 37/B. § (2) b) pontja szerint az együttműködési kötelezettség súlyos vagy két éven belül történő ismételt megszegése esetén a rendszeres szociális segélyt meg kell szüntetni. E rendelkezés alkalmazása során az együttműködési kötelezettség súlyos megszegésének az önkormányzat rendeletében meghatározottakon túl az eset minősül, ha a segélyben részesülő személy a felajánlott és megfelelő munkalehetőséget nem fogadja el, vagy ha a közfoglalkoztatást a munkáltató rendkívüli felmondással szüntette meg.

nem a hiányzó jogalkotói szándék korlátozza, hanem a tényleges foglalkoztatási lehetőségek szűkössége.

Az ügyről készített jelentésünkben megállapítottuk, hogy a helyi rendeletek módosítása és a segélyezési gyakorlat ilyen formában történő átalakítására tett javaslatok több alkotmányos alapjog sérelmét felvetik:

- Az önkormányzatok az együttműködési kötelezettség körében nem írhatnak elő olyan feltételeket, amelyekről a Szocvtv. nem rendelkezik. A vizsgált helyi önkormányzati rendeletek ezért sértik az Alkotmány 44/A. §-ában foglalt jogalkotás rendjét.
- A helyi rendeletek a Szocvtv. rendelkezései szerinti rászorulókat zárnak ki a segélyezettek köréből, így az Alkotmány szociális biztonsághoz fűződő jogról szóló 70/E. §-ába is ütköznek.
- A helyi önkormányzatok tudatosan megsértették az Alkotmány 2. §-ában rögzített jogállamiság elvét, amikor olyan rendeleteket alkottak, amelyek nyilvánvalóan alkotmányellenesek.
- A helyi önkormányzatok rendszeres gyermekvédelmi kedvezményre való jogosultságot, kiegészítő és rendkívüli gyermekvédelmi támogatást megvonó rendelkezései sértik továbbá a gyermeki jogokkal kapcsolatos alkotmányos alapjogokat.

A vizsgált önkormányzati rendeletek megalkotása tehát az önkormányzati jogalkotás rendjével, a szociális biztonsághoz fűződő alkotmányos joggal, a gyermekek jogaival, valamint a jogállamiság elvével összefüggésben visszásságot idézett elő.

A fenti megállapítások fényében számos kezdeményezéssel és jogalkotási javaslattal fordultunk az érintett önkormányzatok képviselő-testületeihez valamint a tárcákhoz.

Felhívtuk a jogalkotók figyelmét arra is, hogy megítélésünk szerint rendkívül veszélyes és alkotmányossági szempontból aggályos lenne, ha a fenti önkormányzati kezdeményezéseket alapul véve kerülne sor a gyermekjóléti és szociális ellátások rendszerének átfogó módosítására. Természetesen nem kerülhető meg, hogy a kormányzat a valódi problémákkal foglalkozva, azokra megoldási tervet dolgozzon ki jogszerűen, szakmailag megalapozottan, társadalompolitikai szempontból is átgondolt módon.

Jogfejlesztő javaslat a jelentésben: a közvetett diszkrimináció fogalmának hiányossága

Az Alkotmány 70/A. §-a általános jelleggel rögzíti a megkülönböztetés-mentesség elvét. A nemzeti, etnikai kisebbségi származáson alapuló hátrányos megkülönböztetés tilalmát alapozza meg továbbá a Miniszterek Tanácsa által az

Amszterdami Szerződés 13. cikkének felhatalmazása alapján, 2000. július 29-én elfogadott a személyek közötti, faji vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról szóló 2000/43/EK irányelv.

Magyarországon az Alkotmányból, illetve a fenti irányelvből származó jogalkotási kötelezettséget elsősorban az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Ebktv.) útján valósította meg a jogalkotó.

Az Ebktv. értelmében az egyenlő bánásmód elvét tiszteletben kell tartani. E követelményt számos konkrét magatartás sérti, így a közvetlen diszkrimináció, a közvetett diszkrimináció, a zaklatás, a megtorlás és a megkülönböztetés különféle formáira adott utasítás.

Tekintve, hogy nem kifejezetten és kizárólag roma származású személyeket érintenek az általunk vizsgált önkormányzati rendeletek, a közvetlen diszkrimináció kérdése fel sem merült vizsgálatunk során. Az általunk áttekintett rendeletek és az azokhoz kapcsolódó egyéb dokumentumok, nyilatkozatok azonban már első olvasatra felvetik a közvetett diszkrimináció alapos gyanúját, a következő okokból:

- Az érintett térségben, illetve településeken szociológiai kutatások szerint igen magas a lakosságon belül a romák aránya, és körükben a halmozott hátrányok között élő munkanélküli személyek száma.
- A mélyszegénységben élők körében a romák száma jóval meghaladja a népesség egésze körében becsült arányukat. Szociológiai kutatások szerint a mélyszegénység egyre inkább etnikai arcot ölt Magyarországon.
- Az egyik érintett polgármester sajtószerepléseiben kifejezetten a roma lakosság körülményeire hivatkozva érvelt. Ahogy azt jeleztük, az ügy egyéb média-megjelenéseiben is sorra roma családokról szóló képsorokat mutattak be a probléma illusztrálására. Az említett kistérségi nyilatkozat – legalábbis közvetett formában – sok helyen tényként, létező jelenségként kezeli a romákkal kapcsolatos sztereotípiákat, előítéleteket.

Az Ebktv. értelmében nemzeti, etnikai kisebbségi származáshoz kötődő közvetett diszkrimináció akkor valósul meg, ha egy látszólag az egyenlő bánásmód követelményének megfelelő rendelkezés, meghatározott nemzeti, etnikai kisebbségi származású személyeket vagy csoportokat lényegesen nagyobb arányban hátrányosabb helyzetbe hoz, mint amelyben más, összehasonlítható helyzetben lévő személy vagy csoport volt, van vagy lenne.

Lényeges, hogy a közvetett diszkrimináció megállapításának nem előfeltétele a diszkriminációra irányuló szándék, sőt még annak tudata sem, hogy az adott látszólag semleges rendelkezés potenciálisan hátrányosabb helyzetbe hozhat egy adott csoportot. Az erre irányuló szándékot valószínűsítő körülmények azonban erősítik a közvetett diszkrimináció megállapítását.

Előrevetíthető tehát, hogy amennyiben a rendeleteket ténylegesen alkalmaznák, a segélyek azok alapján történő megvonása lényegesen nagyobb arányban érintené a roma lakosokat mint a nem roma lakosokat. Mindaddig azonban, amíg e módosítások alkalmazása során ez a jól modellezhető megállapítás nem igazolódik, az Ebktv. értelmében a közvetett diszkrimináció megállapítására nincs lehetőség.

Ez a helyzet azonban felhívja a figyelmet a magyar szabályozás egy fontos hiányosságára a 2000/43/EK irányelvben használatos fogalomhoz képest. A fenti Irányelv 2. cikkének pontos magyar fordítása ugyanis úgy szólna, hogy „*közvetett megkülönböztetés áll fenn, ha egy látszólag semleges rendelkezés, feltétel vagy gyakorlat az egy faji vagy etnikai származású személyeket más személyekhez képest különösen hátrányosan érintene.*” Az irányelv hatályos magyar szövege¹⁰³ azonban az „érint” kifejezést használja, tehát a potenciális hátrányokozást nem vonja a közvetett diszkrimináció tilalmi körébe. Az eredeti angol és francia szövegből, illetve a közvetett diszkrimináció fogalmának történeti értelmezéséből egyértelműen következik azonban, hogy a közvetett diszkrimináció megállapításához az is elegendő, ha az adott feltétel, rendelkezés vagy gyakorlat alkalmas arra, hogy hátrányosan érintsen meghatározott tulajdonságokkal rendelkező személyeket.¹⁰⁴

Azaz a hatályos magyar jog ezen a ponton nem áll összhangban az uniós követelményekkel. Az Ebktv. közvetett diszkrimináció fogalma alacsonyabb szintű védelmet nyújt a 2000/43/EK irányelv angol és francia szövegében megfogalmazottnál, ezért indítványoztuk a magyar törvényi szabályozás megfelelő módosítását.

A fentiek miatt a rendeletekkel szemben nem lehetett az Ebktv.-n alapuló eljárást lefolytatni. Arra csak akkor kerülhetett volna sor, ha alkalmazásuk során gyűjtött gyakorlati tapasztalatok alátámasztották volna a közvetett diszkrimináció gyanúját. Jelentésünkben azonban felhívtuk a figyelmet a hátrányos megkülönböztetés tilalma sérelmének veszélyére és megállapítottuk az Alkotmány 70/A. §-ával összefüggő visszásságot.¹⁰⁵

Az igazságügyi és rendészeti miniszter a kezdeményezésünkre adott válaszában jelezte, hogy az általunk megfogalmazott fogalmi problémával nem ért egyet. Érvei szerint a közvetett diszkrimináció fogalmában megjelenő „volt, van vagy lenne” fordulat tartalmilag lefedi a potenciális hátrányos megkülönbözte-

¹⁰³ www.europa.eu.int/eur-lex.

¹⁰⁴ Az angol szöveg szerint: „Indirect discrimination shall be taken to occur where an apparently neutral provision, criterion or practice *would* put persons (...) at a particular disadvantage compared with other persons (...)” A francia szöveg szintén azt támasztja alá, hogy elegendő, ha az adott rendelkezés alkalmas hátrány okozására: „(...) est *susceptible* d’entraîner un désavantage particulier” – A hivatalos szövegeket lásd www.europa.eu.int/eur-lex.

¹⁰⁵ Az Obtv. 29. § (4) bekezdése szerint e törvény alkalmazásában alapvető joggal kapcsolatos visszásság: alapvető jog sérelme vagy annak közvetlen veszélye, függetlenül attól, hogy az cselekvés vagy mulasztás eredménye.

tés esetkörét is. Ezt a magyarázatot az Európai Bizottság is elfogadta az irányelv átültetésére vonatkozó megfelelőségi vizsgálatában. A miniszter érvelése részben helytálló, azaz valóban megállapítható a közvetett diszkrimináció, amikor a rendelkezés következtében a hátrány ténylegesen bekövetkezik az adott csoport tagjainál, akkor is, ha a másik, összehasonlítható (komparátor, referencia-) csoport nem érintett a rendelkezés következtében (például a többségi társadalom tagjai nem jelentkeznek az adott álláshirdetésre), de feltételezhető, hogy, amennyiben érintett lenne, lényegesen kisebb arányban érnék hátrányok.

Az általunk vizsgált esetkörökben pedig – mivel a rendeletek alkalmazására a gyakorlatban nem került sor – a hátrány sem a roma lakosság, sem a többségi lakosok körében nem következhetett be. Ez tekinthető a potenciális hátrányos megkülönböztetés másik, a hatályos magyar jogszabályok által le nem fedett esetének. Azaz az Ebktv. nem ad tényleges megoldást arra, amikor már önmagában a rendelkezés alkalmas a hátrány (aránytalan teher) okozására, mint ahogy ez a konkrét szociális rendeletalkotások kapcsán történt. Megítélésünk – és a szóban forgó ügy tanúsága – szerint a magyar szabályozás továbbra sem felel meg a 2000/43/EK irányelv autentikus angol, illetve francia szövegének. Nem változtat ezen az sem, hogy a Bizottságot meggyőzte a kormányzat érvelése, konkrét ellenpélda hiányában vélhetően hitelesnek ítélték a magyar értelmezést. Fontos továbbá szem előtt tartani, hogy a nemzeti szabályozás soha nem irányulhat pusztán az uniós joganyag betű szerinti átültetésére: az Európai Unió ugyanis a szabályozás céljának – adott esetben az egyenlő bánásmód elvének – teljes végrehajtására, érvényesítésére kötelezi a nemzeti jogalkotót. A kérdés tehát további rendezést igényel.

A jelentés utóélete, kormányzati, civil és lakossági reakciók

A Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter – az igazságügyi és rendészeti miniszter, az önkormányzati miniszter, valamint a szociális és munkaügyi miniszter válaszát is magában foglaló – levelében a következőképpen reagált:

A miniszterek egyetértettek a rendeletek alkotmányellenességére vonatkozó megállapításainkkal a szociális segélyekre vonatkozó rendelkezések kapcsán. A gyermekvédelmi támogatási formák: a rendszeres gyermekvédelmi kedvezményre való jogosultság és a kiegészítő gyermekvédelmi támogatásra való jogosultság tekintetében egyetértettek megállapításainkkal. Jelezték azonban, hogy megítélésük szerint a rendkívüli gyermekvédelmi támogatás – mivel kifejezetten önkormányzati támogatási forma – esetében az önkormányzat rendeletalkotási joga kiterjed arra, hogy további feltételeket határozzon meg, amelyek körében akár az iskoláztatási kötelezettség is elképzelhető lehet. Az önkormányzati autonómiára utaló észrevételt tudomásul véve, továbbra is fenntartjuk azt az ál-

laspontunkat, hogy az ilyen jellegű feltételek meghatározása nem a gyermekek óvodába, iskolába járását segíti elő, hanem a családok szociális helyzetének további romlását vonja maga után. Ezzel tehát lényegében a gyermekeket büntetik, akár felróható, akár fel nem róható körülmények miatt.

Kezdeményezéseinknek megfelelően az önkormányzati és lakásügyi szakállamtitkár megbeszélést folytatott az érintett regionális közigazgatási hivatalokkal, amelyek az érintett rendeleteket soron kívül felülvizsgálták, és felhívták a képviselő-testületeket a törvénysértések megszüntetésére. A válaszlevélben ígéretet kaptunk arra, hogy amennyiben a képviselő-testületek a törvényességi észrevételnek nem tesznek eleget, a közigazgatási hivatalok alkotmánybíró-sághoz fordulnak. Emellett a szakállamtitkár felkérte a közigazgatási hivatalok vezetőit, hogy hívják fel az önkormányzatok figyelmét a hatályos jogszabályok tiszteletben tartására. Volt olyan település, amely a közigazgatási hivatal jelzésére hatályon kívül helyezte az alkotmányellenes rendeletet, más települések azonban erre nem voltak hajlandóak.

Más önkormányzat képviselő-testülete a közigazgatási hivatal törvényességi észrevételei ellenére is hatályban tartotta alkotmányellenes rendeletét, azzal az indokkal, hogy *„a társadalmi igazságosság és a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvényben megfogalmazott számtalan alkotmányos alapelvnek (...) e módosítás jobban megfelel, mint a jogszabály, amelybe ütközik”*.

Ezzel kapcsolatban hangsúlyoznunk kell, hogy egy demokratikus jogállamban különösen nincs helye annak az érvelésnek, mely szerint helyi politikusok tisztában vannak azzal, hogy jogszabálysértést követnek el, de amíg az Alkotmánybíróság nem semmisíti meg a rendeletet, addig alkalmazzák azt, ezzel is példát mutatva a többi önkormányzatnak. Ez a jelenség nagymértékben „alááshatja” az állampolgárok jogkövető magatartását és a demokratikus jogállam intézményeibe vetett hitüket.

Említést kell tennünk arról, hogy jogvédő civil szervezetek mindeddig példa nélküli módon és gyorsasággal álltak ki megállapításaink mellett. A Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogvédő Iroda (NEKI), a Roma Polgárjogi Alapítvány, az Esélyt a Hátrányos Helyzetű Gyerekeknek Alapítvány, a Magyarországi Roma Parlament, és az Európai Roma Jogok Központja néhány nappal jelentésünk elfogadása után közös nyilatkozatot tett közzé, amelyben egyetértésüket fejezték ki megállapításainkkal kapcsolatban. Közleményükben hangsúlyozták a megoldásorientált, széles körű szakmai és társadalmi konszenzuson alapuló kormányzati cselekvés szükségességét. A nyilatkozathoz később a Társaság a Szabadságjogokért jogvédő szervezet is csatlakozott.

A lakosság hozzánk eljuttatott reakciói jóval kevésbé voltak szolidárisak és egyetértőek. Vélhetően részben az ügy kapcsán megjelent „szenzációt kergető”

és kevésbé az objektív ismeretek átadására törekvő sajtóhírek nyomán számos felháborodott lakossági, olvasói észrevétel érkezett hozzánk. Ezek a levelek, telefonhívások jól jelzik a lakosság tájékozatlanságát alapvető kérdések kapcsán, és ezzel összefüggésben a reális, közérthető, tényeken alapuló közéleti, kormányzati kommunikáció fontosságát. Sajnos e reakciók tükrözik a lakosság körében egyre növekvő előítéletességet, és jelzik a társadalmi kohézió gyengülését, a leszakadó társadalmi rétegekkel szemben tanúsított megértés és tolerancia csökkenését, a bűnbakképzés erősödését társadalmunkban.

Az „Út a munkához” program átdolgozott változatának véleményezése

Az „Út a munkához” program átdolgozott változatának célja – az előterjesztés szerint –, hogy a jelenleg rendszeres szociális segélyben részesülő mintegy 200 000 fő köréből a mintegy 100 000 munkára képes személyt visszavezesse a munkaerőpiacra.

A program legfőbb koncepcionális újítása, hogy a jelenlegi segélyezett kört kettébontva különbséget tesz az aktív korúak ellátására jogosultak (közfoglalkoztatásban részt vevő vagy azt pótló juttatásban részesülők), illetve a rendszeres szociális segélyben részesülők között (utóbbiakról egészségi állapotuk, életkoruk vagy családi körülményeik okán nem várható el munkavégzés). A segély összege változatlan marad, a közfoglalkoztatást pótló juttatás havi összege pedig – a család létszámától és jövedelmétől függetlenül – az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegével egyezik meg. A koncepció a segélyezetteket az önkormányzattal – elsősorban a családsegítő szolgálattal – történő kapcsolattartásra kötelezi, míg a közfoglalkoztatásban, illetve az azt helyettesítő juttatásban részesülőknek az állami foglalkoztatási szervvel kell együttműködniük.

A koncepció szerint a közfoglalkoztatás megszervezése a települési önkormányzatok feladata. Az önkormányzatoknak közfoglalkoztatási tervet kell készíteniük az állami foglalkoztatási szervvel együttműködve, egyéves időtartamra. Tekintettel arra, hogy az önkormányzatok nem tudnak minden aktív korú lakos számára közfoglalkoztatási lehetőséget biztosítani, különös súlyllyal merül fel a résztvevők kiválasztásának a kérdése. Tapasztalataink alapján igen nagy az esélye annak, hogy az önkormányzatok éppen a leghátrányosabb helyzetű, legrosszabb érdekérvényesítő képességű roma lakosokat hagyják ki a közfoglalkoztatási programokból. Ezért véleményünkben jeleztük, hogy mindenképpen szükségesnek tartjuk a tervezet kiegészítését olyan garanciákkal, amelyek biztosítják, hogy a roma lakosok ne maradjanak ki e lehetőségekből. Ezzel kapcsolatban megoldást jelenthetne például a kisebbségi önkormányzatok, illetve kisebbségi szervezetek bevonása a közfoglalkoztatási terv kidolgozásába, illetve a konkrét programokban résztvevők kiválasztásába. [Hasonló gyakorlat

érvényesül a 6/1996. (VII. 16.) MÜM rendelet alapján a közhasznú munka szervezésével kapcsolatban.]

Ismét hangsúlyoztuk, hogy a munkaerőpiacra való visszavezetés – szakmai tapasztalatok alapján – csak akkor lehet eredményes, ha megfelelő pszichológiai-életvezetési segítséget és tanácsadást biztosítanak az érintett személyeknek. A tervezet azonban továbbra sem tartalmazott olyan garanciális elemeket, amelyek – a tartós munkanélküliség miatt megváltozó pszichés állapotra is tekintettel – azt szolgálnák, hogy a munkába állók, a képzésekben részt vevő személyek segítséget és támogatást kapjanak reintegrálódásukhoz. Ellenkezőleg, míg a közfoglalkoztatásban részt vevő, illetve azt pótló támogatásban részesülő személyek esetében inkább felügyeleti jellegű kapcsolattartás érvényesül, addig a rendszeres szociális segélyben részesülők körében jelenik meg a családsegítő szolgálattal való együttműködés kötelezettsége. Álláspontunk szerint féltő, hogy a régóta reménytelenségben, munka nélkül élő emberek közül sokan nem tudnak majd egyedül megbirkózni a munkába való visszatérés terhével, és így végső soron kiesnek a rendszerből. Javasoltuk tehát a koncepció kiegészítését a szociális szakma eszköztárára építő komplex pszicho-szociális segítségnyújtással és szolgáltatásokkal.

A fentiekhez kapcsolódik az a probléma is, hogy a közfoglalkoztatást pótló támogatás (rendelkezésre állási támogatás) összege a család vagyoni, jövedelmi viszonyaitól függetlenül alacsonyabb a rendszeres szociális segély lehetséges összegénél.¹⁰⁶ Amennyiben egy családban más bevételi forrás nincs, a napi életfenntartás kerülhet veszélybe. Ahogyan a koncepció előző változatához fűzött véleményünkben is jeleztük, a „fekete munkavégzés” olyan módon történő szankcionálása, amely az érintettek támogatási rendszerből való kizárásával jár, jogszerűsége ellenére számos veszélyt hordoz. Felvetődik a kérdés, hogy vajon mi lesz a sorsa a segélyezésből kiszorult embereknek, illetve családjuknak? Vélhetően egyre többen kényszerülnek illegális utakra, illetve kerülnek adósságcspadába, veszítik el otthonukat. Megítélésünk szerint tehát az egyes személyek, illetve családok támogatásának csökkentése, a fekete munka visszaszorítására irányuló intézkedésekkel párhuzamosan, nem reális, és végképp nem pozitív eredményre vezető törekvés. Javasoltuk a koncepció ilyen szempontból történő gyakorlati újragondolását.

A közfoglalkoztatási tervek megvalósításával kapcsolatban jeleztük továbbá: fontosnak tartjuk, hogy folyamatosan vizsgálják és évente összehasonlító módon elemezzék azt, hogy a leghátrányosabb helyzetű kistérségekben milyen arányban valósul meg a tényleges közfoglalkoztatás az ország fejlettebb területeihez

¹⁰⁶ 2009. január 1-jétől a rendszeres szociális segély legmagasabb összege: 57 815 forint, a rendelkezésre állási támogatás összege pedig 28 500 forint.

képest. Ennek keretében figyelemmel kell lenni arra, hogy a bevezetett módosítások alkalmasak-e a területi egyenlőtlenségek kiegyenlítésére, vagy éppen ellenkezőleg, tovább erősítik azokat.

A program elemeit tartalmazó törvénymódosításokat 2008. december 15-én fogadta el az Országgyűlés.¹⁰⁷ Az önkormányzatok 2009 januárjában készítik el közfoglalkoztatási terveiket, amelyeket az Állami Foglalkoztatási Szolgálat 15 napon belül fogad el. A tervek szerint 2009 márciusától vagy áprilisától indul el teljes mértékben a program.

A jogszabály-módosítások elfogadásakor 230–240 000 rendszeres szociális segélyben részesülővel kalkuláltak, akik közül kb. 100 000-en továbbra is ebben a kategóriában maradnának. Ekkor, bár már mutatkoztak a jelei, megítélésünk szerint még nem számoltak azzal, hogy a Magyarországot is sújtó gazdasági világválság következtében 2009-ben számos munkahely szűnik meg és ezáltal tovább növekszik a szociális ellátást igénylő személyek, családok száma.

Az „Út a munkához” program átdolgozott változatát lényegi koncepcionális változtatás nélkül fogadta el a jogalkotó. Javaslataink figyelembevételére egyetlen helyen találtunk utalást: az aktív korúak ellátására jogosultak körében az álláskereső megállapodásban az állami foglalkoztatási szerv előírhatja a családsegítő szolgálattal való együttműködést, *„amely kiterjedhet az egyéni képességeket fejlesztő vagy az életmódot formáló foglalkozáson, tanácsadáson, illetőleg a munkavégzésre történő felkészülési programban való részvételre”*.¹⁰⁸

A jelenlegi helyzet, jövőbeni kilátások

Az elmúlt év fent vázolt eseményei és a beszámoló más fejezeteiben említett történések jól mutatják a válság két oldalát. Egyrészt a munkaerő-piaci helyzet egyensúlytalanságát és a szociális ellátások rendszerének nem megfelelő működését, másrészt pedig a társadalomban, különösen az egyre nehezebb helyzetben élő és a végleges leszakadástól tartó rétegek körében növekvő feszültségeket, intoleráns, bűnbakképző szemléletmódot.

Az „Út a munkához” program koncepciója a reform várható hatásaként a társadalmi feszültségek csökkenését ígéri. Véleményünk szerint ez az elképzelés csak részben reális: vélhetően lesznek, akik valóban elégedettséggel fogadják a szociális rendszer átalakítását, ezzel szemben a véglegesen marginalizálódó, kirekesztődő társadalmi csoportok körében új feszültségek keletkezhetnek. Ezek azonban a többségi társadalom számára valószínűleg kevésbé lesznek érzékelhetőek, hiszen a legkirekesztettebb emberek alig vagy egyáltalán nem képesek érdekeik artikulálására, érvényesítésére.

¹⁰⁷ 2008. évi CVII. törvény az egyes szociális és foglalkoztatási tárgyú törvények módosításáról.

¹⁰⁸ Szocvtv. 35. § (6) bekezdés, beiktatta a 2008. évi CVII. törvény 6. §-a.

Egyértelműen szeretnénk leszögezni, hogy elfogadunk és támogatunk minden olyan jogszerű, szakmailag és tudományosan megalapozott, hatásvizsgálattal megfelelően alátámasztott, társadalompolitikai szempontból is átgondolt kezdeményezést, amely a segélyből élő állampolgárokat a munkaerőpiachoz közelíti, az értelmes és produktív munka világába vezeti vissza. Nagyon fontos ugyanis, hogy megszakadjon az a segélyezéssel is összefüggő „ördögi kör”, amelyben a családok generációról generációra kiszorulnak a foglalkoztatásból. A tartósan segélyekből élő állampolgárok pusztán a saját erejükből többnyire nem tudnak visszakérülni az elsődleges munkaerő-piacra, ehhez az államnak és a helyi önkormányzatoknak fokozott segítséget kell nyújtaniuk.

Jeleznünk kell azonban, hogy a közfoglalkoztatás különböző formái sem jelentik a segélyezés valós alternatíváját, hiszen csupán ideiglenes és alacsony jövedelemmel járó foglalkoztatási lehetőséget nyújtanak, hosszú távú megoldást azonban nem. A rendszeres munkalehetőség biztosítása elvi jelleggel optimálisabb megoldás a segélyezésnél, de pusztán akkor, ha tényleges munkabér fejében végzett munkáról van szó. Szembe kell nézni azzal a ténnyel, hogy nagymértékű anyagi ráfordítás nélkül nem lehet megfelelő, makroszintű változást elérni, azaz a munkaerőpiacra visszavezetni ezeket a hátrányos helyzetű csoportokat.

Ezért olyan stratégiát tartunk megfelelőnek, amely – az egyes térségek közötti mobilizációt támogatva – biztosítja a munkaerő-hiányos szakmákra való átképzés lehetőségét. Ennek reális esélye azonban a világgazdasági válság következtében a következő években vélhetően csekély lesz. Emellett ismételten hangsúlyozzuk, hogy a munkaerőpiacra való visszavezetés – szakmai tapasztalatok alapján – csak akkor lehet eredményes, ha az érintett személyek részére megfelelő, komplex pszichológiai-életvezetési segítségnyújtást és tanácsadást biztosítanak.

Végezetül a jövőre nézve fontos felhívni a figyelmet egy újabb tendenciára. 2008-ban érkezett hozzánk először olyan jellegű panasz, amely szerint egy kis település hátrányos helyzetű lakossága azért nem jutott hozzá a szociális juttatásokhoz, mert maga az önkormányzat súlyos gazdálkodási nehézségekkel küzdött, csődközeli állapotba került.

A gazdasági világválság hatására már elkezdődött az a folyamat, mely szerint egyre több ember veszíti el a munkahelyét, ami azzal a következménnyel jár, hogy nő az állás nélküliek száma és ezzel egyidejűleg csökken az önkormányzatok adóbevétele is. Annak ellenére, hogy e beszámoló készítésének időpontjában megbízható szociológiai kutatások még nem láttak napvilágot a krízis hatásairól, néhány adatot már ismerünk: a KSH 2009. február 6-án közzétett gyorstájékoztatója szerint 2008-ban az ipari termelés volumene 1,1%-kal alacsonyabb volt, mint 2007-ben. Az ipari termelés az előző év azonos időszakához viszonyítva 2008

decemberében 19,6%-kal csökkent. A közvélemény-kutatások szerint a lakosság egésze igen borúlátó és hosszan elhúzódó válságra számít.

Ismert olyan szociológusi vélemény, amely felhívja a figyelmet arra: általánosan jellemző, hogy az elvileg arra jogosultaknak mindössze 35–40%-a kap segélyt, a többiek vagy nem is fordulnak támogatásért, vagy nem kapják meg azt. Emellett jelzi, hogy *„a segélyezés beépített eleme a magatartási megfelelés szerinti szelekció: minél közelebb áll valaki az elfogadott középosztálybeli normákhoz, amit a segélyosztók is képviselnek, annál nagyobb az esélye, hogy jó színvonalú és a helyzetén valóban segítő támogatást kapjon – s ez leköti a segélykeretek jelentős részét. Az így kialakuló elszívó hatás értelemszerűen ismét csak a romák kárára működik.”*¹⁰⁹

Fokozott figyelmet kell tehát fordítanunk a foglalkoztatási és a szociális helyzet alakulására, kiemelt figyelemmel a roma ellátottakra. Ezúton is jelezzük, komoly felelőssége van e téren minden véleményt nyilvánító közszereplőnek és szakembernek valamint döntési pozícióban lévő politikusnak.

2.2.

Lakhatással összefüggő problémák

Ahogy azt már jeleztük, 2008-ban, az előző évhez hasonlóan, magas volt a szociális panaszok aránya. (Az összes ügy 22%-a, ezen belül a beadványok harmada szociális problémával kapcsolatban érkezett.) Minden megyéből fordultak hozzánk ilyen jellegű gondok miatt, a legtöbb szociális beadványt azonban a leghátrányosabb térségekből, Szabolcs-Szatmár-Bereg és Borsod-Abaúj-Zemplén megyékből, valamint Budapestről kaptuk. A Budapestről érkezett panaszok magas számát a roma lakosság foglalkoztatási problémák miatti migrációja és a fővárosra egyébként is jellemző lakhatási nehézségek indokolták, valamint szerepet játszott az is, hogy hivatalunk székhelye itt található. A szociális biztonsághoz fűződő alapjogot sérelmező panaszok többsége (61%-a) – 2008-ban is – a lakhatási gondokkal függött össze.

A következő panaszügyben az érintett szervek eljárásával kapcsolatban felmerült a hátrányos megkülönböztetés gyanúja. Az ügy tanulságul szolgálhat más önkormányzatok számára is, ahol együttélési viták alakulnak ki a roma és nem roma származású bérlők, lakók között.

A panaszosok társasházban éltek Budapest egyik belvárosi kerületében, ahol csak az ő lakásuk volt az önkormányzat tulajdonában. A lakásbérleti díjat, a közüzemi számlákat mindig pontosan fizették, elmaradásuk soha nem

¹⁰⁹ „Dominószerű folyamatok indulhatnak el” – a szociológus az elszegényedésről, interjú Szalai Júliával, 2008. november 11., www.hirszerzo.hu.

volt. A házaspár egy kiskorú gyermeket nevel, aki jelenleg középiskolába jár. A társasház egyik lakója és a felesége a kezdetektől ellenségesen viselkedett a családdal, rendszeresen durva megjegyzéseket tettek roma származásukra, illetve provokálták őket. A viták és atrocitások megelőzése érdekében, a panaszos lakáscserét kezdeményezett az önkormányzatnál. A beadványozók állítása szerint két lakást ajánlottak fel számukra, mindkettőt másik kerületben. A család egyiket sem fogadta el. A vitázó szomszéd rendszeresen beadványokat írt az önkormányzathoz. A ház többi lakója azonban kiállt a panaszosok mellett. A lakásbérleti szerződést a Vagyonkezelő Zrt. végül 2007 végén mégis felmondta. A panaszosok szerint ebben az intézkedésben szerepet játszott cigány származásuk. Elmondták, úgy érzik *„egy roma családnak egy nem roma családdal szemben soha nem lehet igaza”*.

A vizsgálat keretében megállapítottuk, hogy a lakásbérleti szerződés felmondása megalapozatlan volt.

A Vagyonkezelő Zrt. a lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Lt.) 24. § (1) bekezdése c) pontja alapján mondta fel a panaszos család lakásbérleti szerződését. A nevezett szakasz kimondja: *„a bérbeadó a szerződést írásban felmondhatja, ha a bérlő vagy a vele együttlakó személyek a bérbeadóval vagy a lakókkal szemben az együttélés követelményeivel ellentétes, botrányos, tűrhetetlen magatartást tanúsítanak”*.

A fenti törvényi rendelkezésnek megfelelő, kifogásolt magatartás ténye nem volt megállapítható a rendelkezésünkre álló iratokból. A rendőrségi tájékoztatás szerint a roma család nem tanúsított olyan magatartást, amely miatt a ház lakói a rendőrség segítségét kérték volna. Az együttélés követelményeivel ellentétes, botrányos, tűrhetetlen magatartásnak mondott ellent az a tény is, hogy a jelzett szomszédon kívül senki nem fordult panasszal az önkormányzathoz. A panaszos család jogainak védelme érdekében az egyik lakó még az önkormányzatot is felkereste.

A bérleti szerződés felmondásának módja is egyértelműen jogsértő volt. Az Lt. 25. § (3) és (4) bekezdései szerint: *„Ha a bérlő vagy a vele együttlakó személyek magatartása szolgál a felmondás alapjául, a bérbeadó köteles a bérlőt – a következményekre figyelmeztetéssel – a magatartás megszüntetésére vagy megismétlésétől való tartózkodásra a tudomására jutástól számított nyolc napon belül írásban felszólítani. A felmondást az alapjául szolgáló magatartás folytatásától vagy megismétlésétől számított nyolc napon belül írásban kell közölni. A felmondást nem kell előzetes felszólításnak megelőznie, ha a kifogásolt magatartás olyan súlyos, hogy a bérbeadótól a szerződés fenntartását nem lehet elvárni. A felmondást a tudomásra jutástól számított nyolc napon belül írásban kell közölni”*.

Nem kaptunk tájékoztatást arról, hogy felszólították-e a panaszost „a magatartás megszüntetésére vagy megisméltéséről való tartózkodásra”. Vélelmeztük azonban, hogy ez nem történt meg, hiszen maga a „magatartás” mibenléte sem volt tisztázva.

A rendelkezésünkre álló információk alapján nem állapíthattuk meg minden kétséget kizáróan, hogy a panaszos családját ért jogsérelmek cigány származásukkal összefüggésben voltak.

Megállapítottuk azonban, hogy az önkormányzat egy nem roma származású család kérelmei alapján bontotta fel a cigány származású család lakásbérleti szerződését, annak ellenére, hogy számos tény szólt a roma család mellett, így például a rendőrségtől kapott tájékoztatás szerint az elmúlt három évben csak a roma család kérte a rendőrség segítségét a nem roma család magatartása miatt.

Erre tekintettel felhívtuk az önkormányzat figyelmét arra: az Ebktv. rendelkezései alapján annak bizonyítása, hogy nem valósult meg hátrányos megkülönböztetés az önkormányzat illetve a Vagyonkezelő Zrt. kötelezettsége.

Megállapítottuk, hogy Vagyonkezelő Zrt. alapos ok nélkül, az Lt. által rögzített eljárásrend megsértésével bontotta fel a panaszosok lakásbérleti szerződését. Mindezekre figyelemmel azt kezdeményeztük az önkormányzat képviselő-testületénél, hogy vizsgálják meg az ügyben hozott határozatokat, tárgyalják meg a panaszos lakásbérleti szerződésének visszaállítását, és tekintsék át, hogy van-e reális lehetőség arra, hogy a panaszosok a kerületben megfelelő cserelakást kaphassanak. A jövőbeli jogsértések elkerülése érdekében azt is kértük, vizsgálják meg a Vagyonkezelő Zrt. felmondásokkal kapcsolatban kialakított eljárásrendjét, és szükség szerint módosítsák azt.

A polgármester válaszlevelében azt a tájékoztatást adta, hogy az illetékes bizottság az ügyben hozott korábbi határozatait felülvizsgálta és a panaszos lakásbérleti szerződésének felmondását visszavonta, egyidejűleg engedélyezte, hogy megfelelő cserelakást kaphasson a kerületben.

Egy másik panasz esetében az önkormányzati lakásrendelet bérlőkiválasztási gyakorlatát sérelmezték, melynek eredményeként a leghátrányosabb helyzetű, legjobban rászoruló helyi lakosok nem juthattak szociális bérlakáshoz.

A beadványozó családi problémája miatt kialakult lakhatási gondjával fordult Hivatalunkhoz. Jelezte, hogy nagyon alacsony jövedelemmel rendelkezik, amelyből albérletet nem tud fenntartani. Ezért szociális bérlakás iránti kérelmet nyújtott be a helyi önkormányzathoz. Kérelmét azzal az indokkal utasították el, hogy a panaszos pályázata nem felelt meg a kiírásban rögzített feltételnek, az egy főre jutó jövedelmük ugyanis nem érte el az önkormányzat lakásrendeletében meghatározott összeg alsó határát.

Eljárásunk során vizsgáltuk a helyi önkormányzat lakásrendeletét, kiemelt figyelemmel a „szociális jelleggel történő bérbeadás” pályázati feltételeire. A helyi rendelet szerint szociális helyzete alapján önkormányzati bérlakás annak a nagykorú személynek adható bérbe, akinek a vele együtt költöző családban a kérelem benyújtásakor az egy főre jutó nettó jövedelme nem alacsonyabb az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének 70%-ánál, és nem haladja meg annak két és félszeresét – egyedülálló pályázó esetén a háromszorosát.

Ez a pályázati rendszer – álláspontunk szerint – egyértelműen a tulajdonos anyagi érdekét szolgálja, hiszen nem a legrászorultabbak támogatására helyezi a hangsúlyt, mivel szociális bérlakáshoz elsődlegesen csak az juthat, aki rendelkezik az előírt minimális jövedelemmel. (Ez egyébként nem szociális alapon bérbe adott önkormányzati bérlakásnál elfogadható követelmény lehet.) A rendelet azon szakasza tehát, amely a pályázat feltételeként minimális nettó jövedelmet ír elő, visszásságot valósít meg a szociális biztonsághoz fűződő alkotmányos jog tekintetében, valamint felmerül az egyenlő bánásmód sérelmének veszélye is. Ennek kiküszöbölése érdekében kezdeményezéssel fordultunk a helyi önkormányzathoz és azt kértük, módosítsa a helyi rendeletet oly módon, hogy az tegye lehetővé a legrászorultabbak szociális bérlakáshoz jutását is.

A helyi képviselő-testület a kezdeményezésünket nem fogadta el, a rendelet módosítását nem tartotta szükségesnek. Véleményük szerint az önkormányzat a pályázó jövedelmi helyzetén túl, élethelyzetét valamint összes körülményeit megismerve, olyan személynek is juttathat bérlakást bérleti szerződéssel, akinek a jövedelme a meghatározott minimális értéket nem éri el. A rendelet szerint azonban rendkívüli élethelyzetnek csak az minősül, *„ha a pályázó nem beköltözhető ingatlanok tulajdonosa, vagy jövedelme legalább 60%-os mértékben terhelt, vagy munkanélkülivé vált és ellátásának megállapítása folyamatban van”*. Azzal, hogy a helyi rendelet csak három tényezőre koncentrálna, kizár olyan pályázókat, akik rendkívüli élethelyzetbe kerültek, de nem tartoznak a rendeletben meghatározott körbe.

Mindezekre figyelemmel korábbi javaslatunkat fenntartva, azt kiegészítve, kezdeményeztük a képviselő-testületnél, hogy módosítsa a rendeletet oly módon, hogy az ne csak a rendkívüli élethelyzetbe kerültek egy szűk csoportjára vonatkozzon. Kértük, hogy a pályázati eljárásban való részvételt tegye lehetővé mindazok részére, akik különféle körülmények, előre nem látható események miatt (például a panaszos családi problémái következtében) rendkívüli élethelyzetbe kerülnek. A beszámoló elkészítéséig a képviselő-testület határozata nem érkezett meg.

A beszámoló évében több panasz kapcsán is foglalkoztunk a szociális önkormányzati bérlakáshoz jutás problémájával. A lakhatási gondok megoldásához

nagy segítséget jelentene, ha az önkormányzatok a településükön megfelelő számú szociális bérlakással rendelkeznének. Sajnos e téren 2008-ban sem tapasztaltunk változást. Kevés a szociális bérlakás, sőt egyes kisebb lélekszámú településeken egyáltalán nincs üres önkormányzati bérlemény. A panaszokból az derül ki, hogy a rászoruló családoknak kevés esélyük van arra, hogy belátható időn belül szociális bérlakásokhoz jussanak.

Az egyik megyei jogú városban élő panaszos beadványában jelezte, hogy míg korábban egy kht. foglalkoztatta, jelenleg nem tudják alkalmazni szem-betegsége miatt. Így rendszeres szociális segélyből kénytelen eltartani három gyermekét, akiket egyedül nevel. A panasz beküldésekor a család albérletben lakott. Az édesapa egészségi állapota miatt nem tudott elhelyezkedni, az albérlet fenntartása pedig a család bevételének jelentős részét felemésztette, másik, olcsóbb albérletet pedig roma származása miatt nem talált. Mindezekre figyelemmel szociális bérlakás iránti kérelmet nyújtott be az önkormányzathoz. A családnak közüzemi díjtartozása nem volt. A kérelmét a szűkös lakáskeretre hivatkozva elutasították.

A helyi önkormányzat tájékoztatása szerint a család megélhetési problémáiról, nehéz szociális helyzetéről 2007 márciusában szerzett tudomást. Az édesapa 2008 januárjában nyújtotta be lakásigénylési kérelmét. Ezt követően kétszer fordult írásban a Lakásgazdálkodási Csoporthoz, és szociális bérlakás kiutalását kérte. Személyes megjelenésekor tájékoztatták, hogy forduljon a családok átmeneti otthonához, és ott kérjen elhelyezést. Az önkormányzat ismeretei szerint a panaszos mindent megtett annak érdekében, hogy elhelyezkedjen, de egészségi állapota miatt közfoglalkoztatásban való részvétele sem volt lehetséges. A beadványozó minden támogatási formát igénybe vett, amelyet saját jogán, illetve gyermekei után kaphatott. Elutasított szociális és gyermekvédelmi kérelme nem volt.

Az önkormányzat tájékoztató levele szerint a megyei jogú városban jelenleg 4372 lakásigénylést tartanak nyilván, 2008-ban 215 fő nyújtott be lakásigénylési kérelmet az önkormányzathoz. Tekintettel arra, hogy 2005 decembere óta nem épült új szociális bérlakás a városban, az elmúlt évben csak 14 alkalommal került sor megüresedett bérlakások kiutalására. Az így lakáshoz jutottak 8-10 éve vártak önkormányzati bérlakásra, és mindannyian három vagy több gyermeket nevelnek.

A panaszosnak csak azt javasolhattuk, amit az önkormányzat is ajánlott, hogy szükség szerint keresse meg a családsegítő szolgálatot az átmeneti elhelyezés biztosítása érdekében. Ez azonban véglegesen nem oldja meg a család lakhatási gondjait.

Több olyan panasz is érkezett, amely szerint a beadványozók elsődlegesen a

gyermekük érdekében egészségtelen, rossz lakáskörülményeik megváltoztatásához kérték a segítségünket.

Az egyik nyugat-dunántúli településen élő panaszos lakhatási problémái megoldásához kért segítséget. Feleségével és három kisgyermekével egy 43 négyzetméteres vizes, dohos, penészes önkormányzati lakásban lakott. A beadvány szerint a lakáshoz tartozó kémény nagyon rossz állapotban volt, attól félték, hogy emiatt majd fűteni sem tudnak. A panaszos a családjával másik lakásba szeretett volna költözni, ezért több kérelmet is benyújtott az önkormányzathoz. Ígéretet kapott, tényleges segítséget azonban nem. Úgy gondolta, hogy az önkormányzat elutasító magatartása cigány származásával is összefüggésben lehet.

A panasz tisztázása érdekében megkerestük az önkormányzatot. Közvetítésünk eredményeként a Vagyonkezelő Zrt. a kéményjavítási munkálatokat a fűtési szezon kezdete előtt elvégezte. Az önkormányzat válaszlevelében jelezte, hogy a panasz benyújtása előtt megvizsgálta a lakást, és megállapította, hogy a falszigetelés elhasználódott, és ezért a lakás valóban vizes, így a gyermekek egészségi állapotára, érdekeire tekintettel az önkormányzat úgy döntött, hogy támogatja a panaszos lakáscsere-kérelmét. Tekintettel arra, hogy az önkormányzat csak a megüresedett lakásokkal tud gazdálkodni, a panaszos türelmét kérték, amíg megfelelő lakást nem tudnak biztosítani számára. Kisebbségi jogsértést, hátrányos megkülönböztetést nem lehetett megállapítani az önkormányzat eljárásával kapcsolatban. 2008. év végén kaptunk értesítést arról, hogy a panaszos egy jobb minőségű, jóval nagyobb önkormányzati bérlakásba költözhetett. Közvetítésünk eredményeképpen a panaszos gyorsabban jutott cserelakáshoz, erre gyermekei egészségi állapota, a gyermeki jogok érvényesítésének biztosítása érdekében volt szüksége.

Jelentős gondot okoz, hogy a gazdálkodási nehézségekkel küszködő önkormányzatok nem tudják az egyébként is kisszámú önkormányzati bérlakásuk folyamatos karbantartását és felújítását megoldani. Ennek következtében megfigyelhető egy olyan tendencia is, hogy az önkormányzatok megpróbálják piaci feltételek között értékesíteni azokat a jó helyen található, de nagyon rossz állapotú, felújításra szoruló bérlakásokat, amelyek fenntartása egyre nehezebb számukra. Más esetekben forrás hiányában egyszerűen csak elmaradnak a felújítások, és a hátrányos helyzetű családok egyre rosszabb minőségű lakásokban kénytelenek élni.

Egy nyugat-dunántúli kisvárosban a panaszos 17 éve lakik tizedmagával egy önkormányzati lakásban, érvényes bérleti szerződés alapján. Az épület,

amelyben a lakás található nagyon leromlott, életveszélyes állapotban van. A beadványozó azonban hiába fordult az önkormányzathoz, 4 éve csupán ígéreteket kapott, de tényleges segítséget nem.

Vizsgálatunk keretében megkerestük a város polgármesterét. A válaszból és a csatolt dokumentumokból kiderült, hogy az érintett lakótömbökben 14-14 lakás található, melyekben összesen 80 fő lakik, akiknek csaknem fele kiskorú. A panaszos állítása szerint a fenti tömbökben lakók 95%-a a roma kisebbséghez tartozik.

Az önkormányzat megbízásából a Vagyongazdálkodási Kft. 2007 augusztusában műszaki állapotfelmérést kért az épület lehetséges átalakítására vonatkozóan. A szakértői vélemény rögzítette, hogy a lakótömb jelenlegi műszaki állapota nagyon rossz, vízvezetékrendszere elavult, a szigetelés is teljes mértékben leromlott, kéményrendszere pedig életveszélyes.

Az önkormányzat 2008 áprilisában jóváhagyott Vagyonkoncepciójában hosszú távú célként azt fogalmazta meg, mivel az ingatlan a városközponthoz közel található, jó fekvésű, ezért *„a cél piaci bérlakások kialakítása, a jelenlegi bérlők áthelyezésének egyidejű megoldásával”*. A ház lakói jelentősebb felújítási és karbantartási munkálatokra tehát jelenleg nem számíthatnak.

A panaszos 2002 novemberében kötött lakásbérleti szerződést az önkormányzattal. Közjegyzői okiratba foglalva vállalta, hogy az édesanyja halála után fennmaradt lakbértartozást részletekben törleszti. Ennek a kötelezettségének rendszeresen eleget tett. A panaszos azt sérelmezte, hogy az önkormányzati bérlakás elhanyagolt állapotú, felújításra szorul, szükség lenne a csempe és a padlóburkolat javítására. Az önkormányzat azonban ez irányú kéréseit különböző okokra hivatkozva elutasította.

Az önkormányzat tájékoztatása szerint az elmúlt öt évben nem történt felújítási, karbantartási munka a panaszos önkormányzati bérlakásában, csupán kisebb javításra került sor, például a tetőcserepek pótlására. Álláspontjuk szerint *„a lakás burkolatainak, ajtóinak, ablakainak és berendezéseinek karbantartása, felújítása a bérlő feladata”*. A csatolt bérleti szerződésben azonban az szerepelt, hogy *„a bérlő karbantartási kötelezettsége a lakáson belül: a lakás burkolatainak, ajtóinak, ablakainak és berendezéseinek karbantartása, okozott károk helyreállítása.”*

A lakások és helyiségek bérletéről szóló önkormányzati rendelet szerint *„a bérlő köteles gondoskodni a lakás burkolatainak, ajtóinak, ablakainak és berendezéseinek a karbantartásáról, felújításáról, pótlásáról illetőleg cseréjéről, kivéve, ha a megállapodásban más szerepel”*.

A lakásbérleti szerződés csak a karbantartást és az okozott károk helyreállítását jelöli meg a bérlő kötelezettségéül, így a rendelet és a bérleti szerződés

értelmében a burkolatok cseréje, pótlása a bérbeadó, vagyis az önkormányzat kötelezettsége.

A fentiekre felhívtuk a polgármester figyelmét. Ennek ellenére az önkormányzat csak arra vállalt kötelezettséget, hogy amennyiben a panaszos biztosítja a burkolat cseréjéhez szükséges anyagot, úgy az önkormányzat elvégzi az ezzel kapcsolatos munkálatokat. Tehát csak munkával tud hozzájárulni a burkolatok cseréjéhez, amelyre a tájékoztatás szerint az időjárás miatt legkorábban tavasszal kerülhet sor.

Mindezekre figyelemmel azt javasoltuk a panaszosnak, hogy amennyiben az önkormányzattal, mint bérbeadóval nem sikerül megállapodnia a felújítás módjáról és költségeiről, bírósághoz fordulhat.

A hivatalunkhoz érkezett lakhatási panaszok 20%-a közüzemi díjtarozások felhalmozódásával és bankok, hitelintézetek követeléseivel kapcsolatos. Tapasztalataink szerint az esetek többsége a szociális körülmények, elsődlegesen a jövedelemhiány miatt következett be, de legalább ekkora szerepe volt a társaságokkal szerződő ügyfelek gyenge érdekérvényesítő képességének, társadalmi kirekesztettségének is. A szolgáltatók részéről – az előbbieik tükörképeként – gyakran tapasztalható a megfelelő tájékoztatás hiánya, a rugalmatlan, a rendkívüli élethelyzetekből adódó egyedi körülményeket figyelmen kívül hagyó ügykezelés.

A hatáskörünket meghatározó Obtv. rendelkezései alapján nem vizsgálhatjuk közvetlenül a pénzügyintézetek hitelfolyósítási gyakorlatát. A hozzánk érkező beadványok esetében legfeljebb közvetítői szerepet vállalhatunk. Ennek jegyében a panaszost segítve rendszerint megkerestük a hitelintézetet (vagy annak követeléskezelő partnerét) illetve a közszolgáltatót, és néhány ügyben sikerült is eredményt elérnünk: új részletfizetési megállapodás megkötését, vagy a végrehajtási eljárás felfüggesztését. Fontos, hogy a sikeres megállapodás létrejöttét követően se hagyják magára az ügyfelet: teljesítési képességének megtartásához általában szüksége lehet a helyi önkormányzat és a családsegítő szolgálat közreműködésére.

Egy kelet-magyarországi panaszos és élettársa alacsony jövedelmük miatt nem tudták rendszeresen fizetni lakásuk áramszámláját. A szerződésbontás elkerülése érdekében támogatás iránti kérelemmel fordultak a helyi önkormányzathoz, ahol azonban indokolás nélkül elutasították őket. A villamos energiát a panaszos lakásában – a hátralékok miatt – kikötötték.

Az ügyben megkerestük a község polgármesterét, és saját hatáskörű vizsgálatra kértük fel. Az eljárás kiterjedt arra, hogy a beadványozók milyen támogatásokban részesültek eddig, és a továbbiakban milyen ellátásokat igényelhetnek,

kaphatnak, illetve anyagi nehézségeik enyhítése érdekében milyen más eszközökkel tudnának segítséget nyújtani számukra. Tapasztalataink szerint az áramszolgáltatók sokszor csak magas törlesztő részletek megállapításával engedélyeznek ügyfeleiknek részletfizetési kedvezményt, a tartozás rendezéséhez így általában szükségessé válik az önkormányzat bevonása is. A polgármester a panaszügyben pénzügyi támogatást nem, de közvetítői segítségét felajánlotta. Gyors és hatékony közreműködése eredményeként a panaszosnak sikerült kedvező részletfizetési kedvezményt kapnia az energiaszolgáltatótól.

A köztartozásokkal és a hitelekkel kapcsolatos megkereséseinket néhány alkalommal az ügyfél adatainak védelmére valamint a banktitokra hivatkozva elutasították, még akkor is, ha a felhatalmazást maga az ügyfél adta számunkra.

Az Obtv. 18. § (5) bekezdése szerint az ügyfél kifejezett felhatalmazása hiányában is érvényesül az a szabály, hogy az országgyűlési biztos jogainak gyakorlása során kezelheti mindazon személyes adatokat, amelyek a vizsgálattal összefüggnek, illetve amelyek felhasználása a vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében szükséges.

A panaszos 1988-ban építési hitelt vett fel, és szociálpolitikai kedvezményt is igényelt két gyermeke után. 2002-ig fizette a kölcsönt, majd munkaviszonya elvesztése után kisebb hátralékot halmozott fel, melynek következtében a bank felmondta a szerződését. Időközben egy újabb jelzáloghitelt is felvett, amelyet vissza is fizetett, azonban a tulajdoni lapról a hitelintézet ezt a kiegyenlített tartozást azért nem törölte, mert az eredeti, 1988-ban felvett hitel összege, amely a négyszeresére emelkedett, nem szerepelt az ingatlan tulajdoni lapján. A bank ezt a tartozást egy új szerződéssel kívánta bejegyeztetni, amit azonban panaszosunk nem írt alá. A társaság másik indoka a panaszos szerint az volt, hogy nem volt jogosult a szociálpolitikai támogatásra, mivel nem születtek gyermekei. Ezzel szemben a panaszos négy gyermekét neveli.

A bank illetékes vezetőjének tájékoztatása szerint, a banktitokra tekintettel csak a teljes körű meghatalmazás birtokában lenne joguk bármilyen információt adni, viszont a panaszost készséggel tájékoztatja az ügy részleteiről. A bank válaszelevele alapján azt javasoltuk a beadványozónak, hogy ismételt elutasítás esetén forduljon a hatáskörrel rendelkező Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletéhez, és kérje a nyilvánvaló hiba kivizsgálását és kijavítását.

Magyarország egyik piacvezető bankjának adósságkezelője úgy kért végrehajtást egy jelzáloggal terhelt ingatlanra, hogy tisztában volt vele: a házaspár egyik tagja rokkantnyugdíjas, a másik munkaképtelen, és közösen nevelnek egy kiskorú gyermeket. Hitelük nagy részét a kamat tette ki, panaszuk megérkezésekor a családot a kilakoltatás veszélye fenyegette.

A bank adósságkezelő társaságának vezérigazgatója a banktitkokra vonatkozó szabályozást betartva, de részletes választ adott számunkra. A levél tájékoztatott a méltányossági kérelem benyújtási feltételeiről, és felajánlott az adósnak egy alternatív adósságtörlesztési konstrukciót is. Az eljárás lezárásakor azt javasoltuk a beadványozónak, hogy szükség esetén, a kérelmek megírása érdekében forduljon segítségért a helyi családsegítő szolgálathoz.

A közüzemi díjtartozással és hiteltartozásokkal kapcsolatos ügyek száma várhatóan emelkedni fog a következő időszakban. Egyrészt egyre többen nem tudják fizetni a már meglévő hitelek törlesztő részleteit. Másrészt annak ellenére, hogy a gazdasági megszorítások miatt szigorodnak a hitelfelvételi lehetőségek, más lehetőség híján vélhetően nem fog csökkenni a hátrányos helyzetű, kiszolgáltatott családok igénye a hitelek iránt.

Ennek hatására a pénzügyi intézetek két út között választhatnak. Az egyik, hogy a szolgáltatás felhasználásának feltételeit szigorítják meg, és szankcionálják a szerződészegőket, szándékosan visszatartva ezzel a többi igénybevevőt is a jövőbeli szerződészegéstől. Ez azonban kedvezhet az illegális vagy féllegális, de rendkívül magas kamatú kölcsönök fennmaradásának. Bár az Országgyűlés a 2008. évi CXV. törvénnyel úgy egészítette ki a Ptk.-t¹¹⁰ és a Btk.-t¹¹¹, hogy 2009 márciusától már szankciós eszközökkel is fel lehet lépni az irreálisan magas kamatot követelőkkel szemben, ez azonban nem oldja meg a rossz gazdasági helyzetű lakosság hitelfelvételi nehézségeit.

A másik lehetőség, hogy a rászoruló családokat kis összegű, alacsony kamatszintű vagy kamat nélküli hitelek megszerzéséhez juttatják, amelyek egyúttal jobban garantálják a hitelek visszafizetését is.

Ezzel összefüggésben többféle tervről is lehet hallani. Az egyik szerint a hagyományos banki hitelből kiszorulókat szociális mikrohitellel, vagyis nagyon alacsony kamatú kölcsönökkel segítenék. Vannak olyan vélemények, hogy a mikrohitelzés nem oldja meg az uzsorakölcsönökből fakadó gondokat, nem segít, ha kis összegű és alacsony kamatozású kölcsönre van szüksége a rászorulóknak.

¹¹⁰ A Ptk. 201. § (3) bekezdése szerint: A (2) bekezdésben foglaltak irányadók abban az esetben is, ha a hitelyújtó szerződésben meghatározott szolgáltatása és a teljes hiteldíj között – a szerződéskötés egyéb körülményeit is figyelembe véve – feltűnően nagy az értékkülönbség.

A Ptk. 685. §-a a következő *f)* ponttal egészült ki:

f) teljes hiteldíj: a kölcsönért fizetendő ellenérték, amely tartalmazza a kamatokat, folyósítási jutalékokat és minden egyéb – a kölcsön felhasználásával kapcsolatosan teljesítendő – ellenszolgáltatást.

¹¹¹ Btk. 330/A. § (1) bekezdése: Aki a sértett rászorult helyzetét kihasználva üzletszerűen olyan különösen aránytalan mértékű ellenszolgáltatást tartalmazó megállapodást köt, amelynek teljesítése a sértettet, illetve annak hozzátartozóját súlyos vagy további nélkülözésnek teszi ki, büntetett követ el, és három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

(2) A büntetés öt évig terjedő szabadságvesztés, ha az uzsora bűncselekményt bűnszövetségben követik el.

(3) Mellékbüntetésként kiltátsnak is helye van.

lónak. Az egyik elképzelés szerint szociális számlát kellene nyitnia az ügyfeleknek, erre egybeként a családi pótlék és a segélyek érkezének. A számla fedezete lenne a kedvezményes kamatozású kölcsönnek, a bank az arra érkező jövedelemből vonná le a havi részletet. Egy másik javaslat az esélyek bankja bevezetését szorgalmazza. A rászorulókat a válság kezelésére néhány nap alatt 10-200 ezer forint, kedvezményes kamatozású hitelhez juthatnának, aminek elsősorban az a célja, hogy néhány tízezer forintos tartozás kiegyenlítésére felvett uzsorakölcsön miatt senkinek ne kerüljön veszélybe lakhatása és megélhetése.

Célszerű lenne, ha több megoldást is kidolgoznának, és legalábbis kísérleti jelleggel bevezetnék Magyarországon. Ezek sikeres megvalósításához azonban elengedhetetlen, hogy megfelelő adósságkezelési szolgáltatás keretében figyelemmel kísérjék és segítsék a kedvezményes kölcsönben részesülők gazdálkodási stratégiáinak kialakítását, a hitel időben történő, pontos törlesztését. Az alternatív hitelezési konstrukciók bevezetése nélkül a rászoruló családok jelentős tömege veszítheti el lakhatási feltételeit az elkövetkező időszakban.

Végezetül fel kell hívnunk a figyelmet egy új, aggasztó jelenségre. A tavalyi évben egyre többször szembesültünk azzal, hogy magukat nem kisebbségi származásúnak valló állampolgárok is panasszal fordultak hivatalunkhoz lakhatási és megélhetési problémáikra megoldást keresve. A gazdasági recesszió következtében 2009-ben várhatóan egyre többen fognak ilyen jellegű problémával szembesülni, és – hatáskör hiányában – is kötelességünk felhívni a jogalkotó figyelmét arra, hogy a lakhatási feltételeiket véglegesen elvesztő személyekről az állami, önkormányzati ellátórendszernek kell majd gondoskodnia. Fokozott felelősség terheli az államot és a helyi önkormányzatokat abban az esetben, ha gyermeket nevelő családok válnak otthontalanná.

2.3. Gyermeki jogok sérelme

A téma fontosságára tekintettel külön fejezetben foglalkozunk a gyermeki jogok sérelmével. 2008-ban az előző évekhez hasonlóan, többnyire megélhetési, lakhatási problémákkal összefüggő panaszokban merült fel a gyermekek jogainak sérelme, így a beszámolóban is ilyen jellegű esetet mutatunk be.

A fentiekben jelzett elszegényedési folyamatok természetesen a gyermekek helyzetére is hatással vannak. Magyarországon a kutatások szerint a gyermekszegénység az Európai Unió átlagnál nagyobb. Sőt európai viszonylatban a magyar gyermekek még annál is szegényebbek, mint amennyire azt az ország gazdasági helyzete indokolná. Ez összefügg azzal, hogy hazánkban a gyermekek

14%-a foglalkoztatott nélküli háztartásban él, ez a negyedik legrosszabb adat az Unióban.¹¹²

Egy kutatás jelzi, hogy az elmúlt évtizedben a szegény népségen belül jelentősen emelkedett a roma népség aránya, 24%-ról 32%-ra. A cigány lakosság szegények közötti arányának növekedése – a kutatók szerint – főként foglalkoztatási, iskolázottsági stb. hátrányaikkal, a kor- és családstruktúrájukkal függ össze, és nem a jövedelmük csökkenésével vagy a gyermekek számának gyors növekedésével. Általánosságban elmondható, hogy a munkanélküliség jár a legnagyobb szegénységi kockázattal.¹¹³

A szülők munkanélkülivé válását követően a családban élő kiskorúak anyagi szempontból kiszolgáltatottá, veszélyeztetetté válnak. A megfelelő munkalehetőség és az ebből származó jövedelem hiányában gyakran csak a segélyezés szolgál a családok megélhetési és lakhatási feltételeinek biztosítására. Ez azonban nem elegendő a szegénység felszámolására, a gyermekek anyagi veszélyeztetettségének megszüntetésére. Mi több, az elszegényedés – a kölcsöntartozások és a közüzemi díjtartozások felhalmozódása miatt – sok esetben a lakhatási feltételek elvesztését eredményezi.

A gyermekvédelem egyik kulcsfogalma a veszélyeztetettség. A gyermekvédelem a gyermeki jogok érvényesüléséről, a gyermek mindenek felett álló érdekének figyelembevételéről szól, tehát feladata a veszélyeztetettség megelőzése is. A szolgáltatók és szolgáltatások azonban elsődlegesen a már veszélyeztetett gyermekekre koncentrálnak. A szakértők szerint bizonytalan a veszélyeztetettség fogalmának meghatározása, jelenleg nincs olyan objektív feltételrendszer, definíció és indikátor, amely egységesen mérné és mutatná be azt, így akár településenként mást érthetnek alatta.¹¹⁴

A fogalom eltérő használata, így különösen az anyagi veszélyeztetettség meghatározásának hiánya súlyos következményekkel járhat az érintett gyermekek életében. Ezt a problémát jól illusztrálja az alábbi eset.

2008-ban egy észak-magyarországi településről egy roma kisebbséghez tartozó édesanya fordult panasszal Hivatalomhoz, lakásproblémája, illetve gyermekei családból történő kiemelése miatt. Segítséget és támogatást kért ahhoz, hogy férjével újra saját otthonukban nevelhessék hat gyermeküket.

¹¹² Ferge Zsuzsa, a Magyar Tudományos Akadémia Közgazdaságtudományi Intézet Gyerekprogram Irodája vezetőjének a nyilatkozata a Gyerekesély Projekt nyitórendezvényén. Forrás: MTI.

¹¹³ A szegénységben élők helyzetének változása 2001 és 2006 között – különös tekintettel a gyermekes családokra, Bass László, Darvas Ágnes, Ferge Zsuzsa (ELTE, TáTK, MTA Gyerekprogram Iroda), http://www.mta.hu/fileadmin/2007/11/MeH-MTA%20IV_7-38.pdf.

¹¹⁴ Szikulai István: Összefoglaló „A gyermekkori veszélyeztetettség felderítése, kezelése és a gyámügyi intézkedések” című szekcióról (Országos Gyermekvédelmi Konferencia), <http://www.tegyesz.hu/Honlapra/Conference/13szikulai.pdf>.

A panaszos levelében leírta, hogy „hiszékenységük”, tudatlanságuk következtében, uzsorakamat felvétele miatt elveszítették a lakásukat. A Gyermejjóléti és Családsegítő Szolgálat munkatársai ugyan megpróbálták anyaszállón elhelyezni a panaszost hat kiskorú gyermekével, de szabad férőhely és egyéb lakhatási lehetőség hiányában a gyermekeket kiemelték a családból. A legnagyobb és a legkisebb gyermeket végül családba fogadással a panaszos anyósánál helyezték el, aki a beadványozót és férjét is befogadta másfél szobás lakásába. A családból a többi négy gyermek egy másik településre, nevelőszülőkhöz került. Ők jelenleg két – ugyanabban az utcában élő – nevelőszülő családjában nevelkednek.

A megküldött dokumentumok egyértelműen igazolták, hogy a gyermekeket a család lakhatási problémái miatt, tehát kizárólag anyagi okból fennálló veszélyeztetettség miatt emelték ki a családból. A Városi Gyámhivatal ügyintézője is úgy fogalmazott határozatában, hogy a jegyzőnek a családban élő kiskorúak ideiglenes elhelyezéséről azért kellett gondoskodnia, mert a szülők a szociálpolitikai kedvezménnyel épült lakást „uzsorapénz” fejében eladták, így a lakást el kellett hagyniuk.

A magyar gyermekvédelmi rendszer – figyelemmel a gyermekek mindenek felett álló érdekeire – a családközei megoldásokat részesíti előnyben. A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (Gyvt.) rögzíti, hogy a gyermek alapjoga saját családjában való nevelkedése. A Gyvt. 6. § (1) bekezdése szerint a gyermeknek joga van a testi, értelmi, érzelmi és erkölcsi fejlődését, egészséges felnevelkedését és jólétét biztosító saját családi környezetében történő nevelkedéshez.

Vizsgálatunkban megállapítottuk, hogy a gyermekek azonnali hatályú, ideiglenes elhelyezése egyértelműen sértette a gyermeki jogokat. A Gyvt. egyik fő alapelve, hogy gyermeket kizárólag anyagi okból fennálló veszélyeztetettség miatt nem lehet családjától elválasztani.¹¹⁵

Az ügyben világosan kell látni a következőket: Vélhetően a szülők is felelősek súlyos anyagi helyzetük és lakhatási problémájuk kialakulásában. (Ezt egyébként ők maguk is elismerték.) Az uzsorakamatos kölcsönt azonban éppen azért vették fel, mert rossz anyagi körülmények között éltek, és kiszolgáltatott helyzetükben nem tudtak mást igénybe venni.

A megküldött dokumentumokból az derül ki, hogy a négy gyermeket nagyon megviselte családjukból történő kiemelésük. A legidősebb fiú olyan agresszíven

¹¹⁵ A Gyvt. 7. § (1) bekezdése szerint:

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.

viselkedett az első nevelőszülőnél, hogy a négy gyermek visszakerült a Befogadó- és Gyermekotthonba. Felmerült annak a lehetősége is, hogy ezt a gyermeket is a nagyszülőnél helyezik el, de végül elvetették az elképzelést arra hivatkozva, hogy *„a három gyermeket érzelmileg nagyon megviselné, hogy ők nem kerülhetnek haza a nagyszülőhöz”*.

A Megyei Önkormányzat Területi Gyermekvédelmi Központja Szakértői Bizottsága szakértői véleménye szerint a gyermekeknek sem értelmi fejlettségük, sem személyiség-, illetve emocionális állapotuk nem indokolja családból történő kiemelésüket.

Az érintett szervezeteknek a gyermekek anyagi veszélyeztetettségét az alapellátás keretében kellett volna kezelniük. A gyerekek családból történő kiemelése és átmeneti nevelésbe vétele sértette a gyermekek jogait.

Az ügy lezárásaként kezdeményezéssel fordultunk a település képviselő-testületéhez és azt kértük, vizsgálják meg és – az érintett szervek és intézmények közreműködésével és együttműködésével – tegyenek intézkedéseket annak érdekében, hogy a család lakhatási feltételei rendeződjenek és a vér szerinti szülők hat gyermeküket ismételten saját családjukban nevelhessék.

A gyermeki jogok sérelmének megszüntetése érdekében ajánlással fordultunk továbbá a Regionális Közigazgatási Hivatal Szociális és Gyámhivatala vezetőjéhez, hogy szakmai irányítási és felügyeleti jogkörében eljárva tekintse át a gyermekek ügyében született gyermekvédelmi döntéseket és vizsgálja meg, hogyan lehetne a gyermekeket – mindenek felett álló érdekeikre figyelemmel – átmeneti nevelésbe vételüket megszüntetve saját, vér szerinti családjukba visszahelyezni. Arra is kértük, kísérje figyelemmel, hogy a család a gyermekek családba történő visszahelyezése érdekében, az anyagi veszélyeztetettség megszüntetéséhez, a lakhatási körülmények rendezéséhez, majd esetlegesen a gyermekek családba történő visszailleszkedéséhez a települési önkormányzattól és intézményeitől megfelelő támogatást kapjon. Végül felkértük, vizsgálja meg és mérje fel, hogy fordultak-e elő olyan esetek a régióban, amikor kizárólag anyagi veszélyeztetettség miatt kerültek gyermekek szakellátásba. Kértük, hogy amennyiben ilyen eset a tudomására jut, tegyen intézkedéseket annak érdekében, hogy a gyermekvédelmi szervek jogsértő döntései megszüntethetők legyenek.

A Regionális Közigazgatási Hivatal Szociális és Gyámhivatala vezetője nem értett egyet a jelentésünkkel, véleménye szerint a jegyző és a városi gyámhivatal eljárása jogszabályszerű, az átmeneti nevelésbe vétel pedig indokolt volt. Megítélése szerint olyan anyagi vagy eljárásjogi hiba nem történt, amely az ügyet érdemben befolyásolta volna, ezért felügyeleti intézkedés megtételét nem tartotta indokoltnak. A hivatalvezető ajánlásunk alapján megkereste a régióban működő városi gyámhivatalokat és a területi gyermekvédelmi szakszolgálatokat is. Az

adatszolgáltatások alapján megállapította, hogy kizárólag anyagi ok miatt nem kerültek gyermekek a szakellátásba.

A település képviselő-testülete megállapításainkat és kezdeményezéseinket teljes mértékben elutasította.

A válaszok alapján megállapítható, hogy az eltérő szakmai álláspontok a Gyvt. anyagi veszélyeztetettségre és az ideiglenes hatályú elhelyezést megalapozó súlyos veszélyeztetettségre vonatkozó fogalmainak eltérő értelmezéséből adódnak. A polgármester és a Regionális Közigazgatási Hivatal Szociális és Gyámhivatala vezetője szerint a család lakhatási feltételeinek ellehetetlenülését a szülők önhibás, felelőtlen magatartása okozta. *„Az anyagi veszélyeztetettség tehát nem ok, hanem a szülők magatartásának következménye, a lakhatási feltételek hiánya pedig a gyermekek akár tragédiával is végződhető veszélyeztetettségének kialakulásához vezethetett volna”* – írta a Szociális és Gyámhivatal vezetője. Megítélésünk szerint, ha megállapítható, hogy a szülők alkalmasak a gyermekek nevelésére (ezt ebben az esetben senki, egyetlen szerv vagy személy sem kérdőjelezte meg), akkor a lakhatási problémát, bármilyen ok miatt alakult is ki, nem lehet másként, csakis anyagi veszélyeztetettségként értékelni.

A gyermekek anyagi veszélyeztetettségével összefüggő javaslatok

A Roma Integráció Évtizede Program Stratégiai Tervhez kapcsolódó, a 2008–2009. évekre szóló kormányzati intézkedési tervről szóló 1105/2007. (XII. 27.) Korm. határozat III/2. pontja is foglalkozik a gyermekek anyagi okból bekövetkező családtól való elválasztásával, kiemelt figyelemmel az önkényes lakásfoglalókkal szemben alkalmazott végrehajtási eljárások gyakorlatára.

A feladat tartalma a következő:

„Át kell tekinteni az önkényes lakásfoglalókkal szemben alkalmazott végrehajtási eljárások szabályozását és gyakorlatát, továbbá a szociális ellátórendszer és a gyermekvédelmi intézményrendszer által nyújtott szolgáltatásokat annak érdekében, hogy a gyermekvédelmi törvényben megfogalmazott elv – miszerint gyermekeket pusztán anyagi okból családjuktól elválasztani nem lehet – érvényesülhessen.

Felelős: szociális és munkaügyi miniszter

*önkormányzati és területfejlesztési miniszter
igazságügyi és rendészeti miniszter”*

A jelzett pont az 1105/2007. Korm. határozat közigazgatási egyeztetése során – egy konkrét panaszügy tapasztalatait figyelembe véve megfogalmazott – kezdeményezésünkre került a kormány határozatába. A feladat megvalósításával, teljesítésével kapcsolatban a Szociális és Munkaügyi Minisztérium Roma Integrációs Főosztálya 2008 utolsó hónapjaiban két alkalommal tartott tárcaközi egyeztetést, amelyre minket is meghívtak.

Tapasztalataink szerint – melyet többnyire a gyermekvédelmi szakemberek is alátámasztanak – anyagi okból, illetve azzal összefüggésben több roma gyermeket helyeznek át a szakellátásba, mint nem roma kiskorút.¹¹⁶ Fontosnak tartjuk tehát a roma kisebbség egyenlő bánásmódhoz fűződő joga érvényesítése érdekében is az anyagi veszélyeztetettség értelmezési, szabályozási és a gyakorlatban történő alkalmazási problémáinak mielőbbi tisztázását.

Ennek érdekében a következő javaslatokat fogalmaztuk meg a probléma rendezése érdekében.

A fent ismertetett konkrét gyermekelhelyezési ügy alapján megkerestük a szociális és munkaügyi minisztert és felkértük, hogy:

- vizsgálja meg az anyagi veszélyeztetettség értelmezési problémáival összefüggésben felmerülő jogi szabályozás hiányosságait és széles körű szakmai konzultációt követően, szükség esetén intézkedjen a Gyvt. megfelelő módosításának előkészítése iránt;
- a jogszabály-módosítás szükségességének mérlegelése érdekében pedig készítsen átfogó vizsgálatot a gyermekvédelmi hatóságok, különösen a Közigazgatási Hivatalok Szociális és Gyámhivatalainak ezzel kapcsolatos gyakorlatáról, jogértelmezéséről.

A Kormányhatározat feladatának végrehajtása érdekében – az első szóbeli egyeztetést követően – írásban is megkerestük a Szociális és Munkaügyi Minisztérium Roma Integrációs Főosztályának vezetőjét. Bár az országgyűlési biztosnak nem a kormányzati feladatok előkészítése, hanem azok végrehajtásának monitorozása az elsődleges feladata, a téma kiemelt jelentőségére tekintettel megfogalmaztuk javaslatainkat a feladat végrehajtása tárgyában.

E körben jeleztük:

Szükségesnek tartjuk, hogy az „anyagi veszélyeztetettség” fogalmára készüljön definíció a Gyvt.-ben, mert a hatóságok gyakran egymástól igen eltérően, szűkítően értelmezik e fogalmat, amelynek tisztázása a további szabályozás alapköve.

Szükséges annak felmérése, milyen gyakori a kisgyermekes családok által lakott lakások kiürítése, milyen okból kerül erre sor, mit tudunk a családok jövőbeni sorsáról, mi az ingatlan további sorsa stb.

Fontosnak tartanánk a helyi önkormányzatok lakásrendeletei szociális bér-lakásokról szóló rendelkezéseinek átfogó vizsgálatát a tekintetben, hogy azok megfelelnek-e az Ltv. 3. § (1) bekezdésében foglaltaknak, amely szerint a bérbe-adásnál kizárólag az igénylő jövedelmi, vagyoni viszonyai vizsgálhatóak, egyéb körülmények (pl. volt-e önkényes beköltöző) pedig nem.

¹¹⁶ Fenntartott érdektelenség. Roma gyermekek a magyar gyermekvédelmi rendszerben. Európai Roma Jogok Központja, 2007. december, <http://www.errc.org/db/02/90/m00000290.pdf>.

A Gyvt. egy további ponton is módosításra szorul a feladat teljesítése érdekében: rendelkezni kell arról, hogy a családok átmeneti otthonainak ellátási körébe kerüljenek be az adott település/kerület területén található ingatlan kiürítése révén hajléktalanná vált családok is. A Gyvt. 94. § (3) bekezdése alapján a harmincezernél több állandó lakosú települési önkormányzat családok átmeneti otthonának működtetésére köteles. Azonban a települési önkormányzat által fenntartott intézmények ellátási területe kizárólag a település lakosságára terjed ki, kivéve, ha az intézményt társulás keretében közösen tartják fenn, vagy ha az ellátást szerződésben vállalta más önkormányzat lakosságára is kiterjedően [94. § (5) bekezdés]. Az önkormányzatok tehát a hatályos szabályozás szerint nem kötelesek elhelyezni a családok kerületi átmeneti otthonában a nem kerületi lakos kilakoltatott családokat, még abban az esetben sem, ha ott lenne szabad hely. Ilyen kötelezettségük elvileg kizárólag a fiktív lakcím szerint illetékes önkormányzatoknak van, feltéve, ha az adott otthonban van férőhely, a jogszabály ugyanis nem elhelyezési kötelezettséget ír elő, csupán az adott intézmény fenntartására irányuló kötelezettséget. A fiktív lakóhely azonban gyakran az életvitelszerű tartózkodási helytől távol eső, gyakorta más megyében található vidéki település. A fentiek következtében a nem kerületi lakos önkényesek sokszor magukra maradnak, kiesnek a szociális hálóból.

A Gyvt. 94. §-ának módosítása szükséges, vagy olyan módon, hogy a kerületben található ingatlan kiürítése folytán hajléktalanná váló családokra is terjedjen ki a családok átmeneti otthonainak illetékességi területe, vagy pedig a Gyvt. 125. § (13) bekezdés mintájára, általános jelleggel. (E rendelkezés rögzíti a rendkívüli élethelyzetben, illetékességre való tekintet nélküli elhelyezési kötelezettség egy esetét: azt a krízishelyzetben lévő várandós anyát, aki állapotát környezete és hozzátartozói előtt titokban szándékozik tartani, kérelmére bármely családok átmeneti otthonának be kell fogadnia.) Ezt a megoldást elvben a Szociális és Munkaügyi Minisztérium is támogatta, a konkrét kilakoltatási ügyben készített 2007. évi jelentésünkre adott válaszában.

A bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény hatályos szabályai a kilakoltatás foganatosítása tekintetében fennálló moratórium szempontjából megkülönböztetik az önkényes lakásfoglalókat, illetve a rendbírsággal sújtott személyeket, azaz velük szemben a törvényben biztosított időszakos mentesség nem érvényesül. A 182/A. § (1) bekezdése értelmében *„a végrehajtó a lakóingatlan kiürítésének foganatosítását [174. § d) pont] a december 1-jétől március 1-jéig terjedő időszakot követő időszakra halasztja el, ha a kötelezett magánszemély. Nincs helye halasztásnak az önkényesen elfoglalt lakás kiürítése során, vagy ha a kötelezettel szemben korábban rendbírságot szabtak ki.”* A feladat végrehajtása irányában tett első lépések egyikeként szükségesnek tartjuk e megkülönböztetés megszüntetését.

Fontos továbbá az építésügyi szabályozás módosítása a bontási engedély feltételei tekintetében. A gyermeki jogok biztosítása érdekében a bontási engedély kiadásának önkormányzati tulajdonú ingatlan esetén – életveszély esetét kivéve – legyen feltétele, hogy az adott épület üres legyen. [Jelenleg a 4/1997. (XII. 29.) Korm. rend. 26–27. §-ai erről nem így rendelkeznek.]

A jelenlegi gazdasági helyzetben talán az sem elhanyagolható szempont, hogy az előzőekben felsorolt megoldásoknak – a gyermeki és kisebbségi jogok védelméhez kapcsolódó alkotmányos jelentőségükön túl – az a gyakorlati következménye is lenne, hogy szakértők szerint gazdaságosabb megoldás a családokat együttesen elhelyezni, mint a gyermekvédelmi szakellátás keretében gondoskodni a családból kiemelt kiskorúakról. Így a források megfelelő átcsoportosítása révén találkozhatnak az alkotmányos, emberi és gazdasági érvek, érdekek.

Másrészt azért is sürgető a kérdés rendezése, mert a gazdasági világválság miatt nehezedő életkörülmények következtében – vélhetően elsődlegesen a lakhatási problémák okán – növekedni fog a gyermekek anyagi veszélyeztetettsége a családokban. Ezért több olyan intézkedésre lenne szükség, amelyek elősegítik a lakhatási problémák átmeneti vagy végleges rendezését, annak érdekében, hogy ilyen okból a jövőben ne kerülhessen sor családok szétszakítására, a szülők és a gyermekek elválasztására.

Javaslatainkra – a beszámoló készítésének ideje alatt – még nem kaptunk kormányzati választ. Továbbra is várjuk tehát, hogy milyen megoldást javasol, intézkedést kezdeményez, illetve tesz a szociális tárca a konkrét ügy kapcsán felvetett problémákra, illetve a Roma Integráció Évtizede Program Stratégiai Tervhez kapcsolódó, a 2008–2009. évekre szóló kormányzati intézkedési tervről szóló 1105/2007. (XII. 27.) Korm. határozat III/2. pontja végrehajtására.

3. A gyűlöletbeszéd elleni fellépés

3.1. Egy téma, amely 2008-ban sem veszítette aktualitását: a gyűlöletbeszéd

A véleménynyilvánítás szabadsága minden demokratikus társadalomban kiemelt fontosságú alapjog. E jog kiteljesedésének elkerülhetetlen „mellékhatásaként” jelent meg a magyar társadalomban – számos egyéb tényező együttthadásaként – a különféle csoportokat sértő, kirekesztő, gyűlöletkeltő beszédmód, közkeletű kifejezéssel élve a „gyűlöletbeszéd”. Anélkül, hogy e jelenség társadalmi-

szociológiai-szociálpszichológiai vetületeire kitérnénk, megállapítható, hogy a rendszerváltás óta eltelt közel tizennyolc év alatt a magyar közéletnek nem sikerült megtalálnia a gyűlöletkeltő megnyilvánulások ellenszerét. 2008-ban ismét meg kellett állapítanunk, hogy nem alakult ki egy olyan társadalmi diskurzus és normarendszer, amelyben a szélsőséges, előítéletes, gyűlöletkeltő megnyilvánulásokat „szalonképtelenként”, elfogadhatatlanként minősítené a többségi közbeszéd. Országos hírműsorokban láthatunk, mértékadónak tartott napilapokban olvashatunk rendszeresen olyan közléseket, véleményeket, „híreket”, amelyek méltóságukban sértik, felháborítják az érintett kisebbségi csoportokat, de a többségi társadalom emberi jogok iránt elkötelezett rétegeit is. Már a 2007. évi beszámolóink bizottsági vitái során felmerült, hogy miért nem lépünk fel kellő hatékonysággal az ilyen műsorok ellen. Sajnos ezzel összefüggésben továbbra sem számolhatunk be pozitív fejleményekről, ehhez ugyanis hatáskörünk kiterjesztésére lenne szükség.

2008-ban is számos olyan beadvány érkezett hozzánk, amelyekben televíziós műsorokat, internetes oldalakat, újsághíreket kifogásoltak. Olyan panasz is volt, amely egy képregény előítéletes, méltóságsértő jellegét kifogásolta. Az esetek többségében a roma kisebbséget sértő, gyalázó megnyilvánulásokra hivatkozó beadványok érkeztek, megjelent azonban egy, a „svábbbűnözésről” hírt adó internetes oldal is, illetve antiszemita megnyilvánulásokkal szemben is érkezett panasz.

Ezekkel az esetekkel összefüggésben – bár rendszerint jeleztük az adott tartalomért felelős személyek/szervek felé, hogy e közlések sértik az alkotmányos értékrendet, és felhívtuk figyelmüket a hatályos jogszabályok tiszteletben tartására –, jogi eszközök hiányában nem tudtunk érdemi intézkedést tenni.

Tekintettel arra, hogy az egyes televíziós csatornák műsorai kapcsán is érkeztek hozzánk panaszok, illetve magunk is számos előítéletes, kirekesztő megnyilvánulást észleltünk, örömmel fogadtuk az ORTT elnökének felkérését, amellyel konzultációs partnerként bevont bennünket a hatóság kisebbségek médiaképével foglalkozó vizsgálatába. A vizsgálatról szóló tanulmány a beszámoló készítésének időpontjában még nem állt rendelkezésünkre, az várhatóan 2009 tavaszán lesz megismerhető.

Sok olyan levél is érkezett hozzánk, amelyek indulatos, gyakran sértő hangnemben szólnak a cigány kisebbségről, illetve munkánkról, állásfoglalásainkról. Külön kategóriát alkotnak továbbá azok az ügyek, amelyekben egy adott hivatás képviselői a részükre fenntartott zártkörű oldalakon hangoztatnak kirekesztő véleményeket. Ezek a megnyilvánulások különösen veszélyesek, hiszen ez esetben nem csupán a hangoztatott vélemény méltóságsértő, illetve gyűlöletkeltő, hanem

gyakran azt is jelzi, hogy az érintettek milyen elvek szerint járnak el hivatásuk gyakorlása során. Alább egy ilyen eset mutatunk be:

Egy beadványozó felhívta a figyelmünket arra, hogy egy mentőállomást vezető orvos részéről több alkalommal is tapasztalt durva, kirekesztő, romaellenes véleményeket, megnyilvánulásokat. A panaszos azt állította, hogy az állomásvezető szerint *„a cigányok többsége parazita, munkája közben gyakran kerül életveszélyes helyzetbe, ezért mentőkivonulásaikor »vipera« (teleszkópos ólmosbot) és rugós kés van nála, hogy biztonságban érezhesse magát, szükség esetén használja.”* A beadványozó jelezte továbbá, hogy az orvos véleményének rendszeresen hangot adott egy zártkörű orvosi információs portál fórumrovatában.

A mellékelt fórumbeszélgetés hozzászólásai között mind a panaszolt állomásvezető, mind más, a gyógyításra felelős orvosok részéről durva, kirekesztő, orvosoktól különösen megengedhetetlen kijelentéseket, romaellenes véleményeket, megnyilvánulásokat találtunk. Csak egy példát kiemelve a sok közül: *„(...) gyermekgyógyászként a történelem előtti időktől tartó roma bébi boom aggaszt (...) Öntudatlanul is a parazitizmusnak az a válfaját űzik, amelyik felismerte, hogy addig szipolyozhatja a gazdaállat testét, hogy az még éppen meg ne dögöljön.”* Volt olyan orvos is, aki kifejezetten deklarálta, hogy bizonyos betegkört nem hajlandó ellátni. *(„Részeg állapotú beteget sem nappal, sem éjjel nem vállalom”).*

Az Alkotmány hátrányos megkülönböztetés tilalmát deklaráló 70/A. §-ával összhangban az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény 7. §-a rögzíti a betegek egyenlő bánásmód követelményének megfelelő ellátáshoz való jogát. A Magyar Orvosi Kamara Etikai Kódexe is tartalmazza az orvosok ellátási kötelezettségét, illetve az orvosi eskü szövege is kötelez az emberi élet megkülönböztetésmentes tiszteletére. Az adott oldalon olvasható hozzászólások közvetve az egyenlő ellátáshoz való jogot veszélyeztetik. Alapvetően megkérdőjelezhető ugyanis a kirekesztő módon megnyilvánuló orvosok hozzáállása, magatartása az esetlegesen cigány kisebbséghez tartozó betegekkel szemben. E körülményre tekintettel indítottuk meg vizsgálatunkat, amelynek keretében megkerestük az Országos Mentőszolgálat főigazgatóját, az egészségügyi minisztert, valamint a Magyar Orvosi kamara elnökét. Mindhárom szervtől azt kértük, vizsgálják ki az ügyet, és tegyék meg a szükséges intézkedéseket az esetleges jogsértések orvoslására.

A Magyar Orvosi Kamara elnöke válaszában jelezte, hogy tekintettel arra, hogy az érintett állomásvezető nem kamarai tag, nincs lehetőségük eljárni az ügyben. Az Országos Mentőszolgálat főigazgatója arról tájékoztatott, hogy az állomásvezető ellen fegyelmi eljárást kezdeményezett. Későbbi leveléből kiderült,

hogy mivel az állomásvezető közalkalmazotti jogviszonya a mentőszolgálatnál megszűnt, a fegyelmi eljárást megszüntették.

Az egészségügyi miniszter kezdeményezte az Egészségbiztosítási Felügyeletnél, hogy vizsgálja ki a mentőállomás vezetőjének magatartását, valamint a webdoki.hu oldal tartalmát. A Felügyelet eljárásának eredményéről még nincs tudomásunk. A miniszter jelezte továbbá, hogy intézkedett az érintett honlap szerkesztőinél annak érdekében, hogy *„az egyenlő bánásmód és az emberi méltóság tiszteletben tartásának fokozottabb érvényesülése érdekében rendszeresebben és szigorúbban moderálják a fórumot”*.

Fontos látni az ügy önmagán túlmutató jelentőségét. Jól demonstrálja ez az eset, hogy a szóbeli megnyilvánulások akár arra is alkalmasak lehetnek, hogy a lappangó előítéleteket megerősítsék, legitimálják, sőt – bár erre az adott ügyben nem merült fel bizonyíték –, akár konkrét diszkriminatív magatartássá alakítsák. Emellett jelzésértékű volt ez az eset azért is, mert láthatóvá vált, hogy állami, társadalmi ellátó- és szolgáltató rendszerekben mennyi előítélet lappanghat.

A jövőben foglalkoznunk kell az egészségügyben dolgozók látásmódjával, illetve annak vizsgálatával, hogy szemléletük miként befolyásolja munkájukat, tevékenységüket.

3.2.

A gyűlöletbeszéd elleni jogalkotás

Egyet lehet érteni azzal a véleménnyel, hogy a gyűlöletbeszéd hazai szabályozásában jól tükröződik két kiemelten védett alkotmányos alapjog kibékíthetetlennek tűnő küzdelme. A véleményszabadság és az emberi méltóság rivalizálása jól érzékelhető a közméltóság megsértésének szankcionálására irányuló kormányzati erőfeszítések, illetve az ezekre reflektáló alkotmánybírói határozatok „párbajában”, és persze a témához mindenkor kapcsolódó közéleti diskurzusban. Az Országgyűlés 2007-ig büntetőjogi kodifikációs eszközökkel próbált fellépni a gyűlöletbeszéd szemben, ám az Alkotmánybíró rendre megsemmisítette az erre vonatkozó törvényeket. 2007-ben – az Alkotmánybíró-

ság korábbi iránymutatást követve – polgári jogi megoldás kívánt alkalmazni, azonban ez sem bizonyult alkotmányosnak.¹¹⁷

A gyűlöletkeltés elleni fellépés jegyében elfogadott legújabb törvény az ember méltóságát súlyosan sértő egyes magatartásokkal szembeni védelem érdekében szükséges jogérvényesítési eszközök biztosításáról címet viseli. A törvényhozó ismételten polgári jogi megoldást választott, a gyűlölködő beszéddel megsértett csoportok tagjainak lehetőséget ad arra, hogy a bíróságtól kérjenek elégtételt. A keresetet a sérelmezett kijelentést követő 30 napon belül be kell nyújtani, a Fővárosi Bírósághoz, amelynek minden, ugyanarra a megnyilatkozásra vonatkozó keresetet egyesítenie kell.

A törvényjavaslatot az Országgyűlés 2008. november 10-én elfogadta, novem-

¹¹⁷ Emlékeztetőül felidéznénk a Ptk.-módosítás alkotmányellenességét kimondó 96/2008. (VII. 3.) AB határozat néhány megállapítását:

Az indokolás elején az AB leszögezte, hogy a kérdéses jogtárgy az embertől elválaszthatatlan méltóság jogilag megragadható olyan tulajdonságainak összessége, „...amelyeket az Alkotmánybíróság az emberi méltósághoz fűződő jogból, mint anyajogból alapjogként bontott ki (önrendelkezési jog, személyiség kiteljesítése, személyiség integritásához való jog, általános cselekvési szabadság), szintén csak az emberhez kapcsolhatóak.”

Mindebből pedig azt a következtetés vonta le, hogy az általános személyiségi jog egyik megfogalmazásaként megjelenő emberi méltóság joga szükségképpen kötődik a természetes személyekhez, mert szerinte fogalmilag kizárt, hogy e jogot személyek, avagy személyösszességek jogaként értelmezhessek.

Igaz ugyan, hogy a módosításnak az a lényege, „...hogy a jogalkotó szándéka szerint nem a személyösszességet ismeri el sértettként, azaz nem »kollektív jogot« alkot, hanem a magát a közösséghez tartozónak valló egyén számára kívánja megteremteni a védelem lehetőségét arra az esetre, ha a közösséget sérelem éri. A Ptk. mód.-hoz fűzött törvényi indokolás értelmében, mivel az egyén közösséghez tartozása egyéni döntésen alapul, és a jogsértéssel okozott, közösséget ért sérelem ilyen esetben »átsugárzik« az egyénre, így mindez együtt kellően megalapozza az egyéni fellépés lehetőségét.”

Csakhogy ez a fajta jogérvényesítés az AB szerint kizárólag az identitás megvallásán, a közösséghez tartozás kinyilvánításán, azaz az egyén korlátlan önrendelkezési jogán nyugszik, amellyel szemben egy kritériumot támaszt a módosítás, éspedig a jóhiszeműséget. Minden egyéb igazolási kötelezettség, külső kontroll, a megvallott identitással, az egyén és az adott közösség közötti kapcsolattal és annak intenzitásával szembeni kétség vagy ellenőrzés ki van zárva. Tekintettel a személyiséget meghatározó, védett tulajdonságok sokaságára, valamint a közösséghez tartozó egyén önrendelkezésén alapuló fellépésének lehetőségére, a szabályozásnak ez a módja „a szabad véleménynyilvánítás korlátozásának lehetőségét nem a minimumra szorítja, hanem éppen ellenkezőleg, gyakorlatilag parttalanná teszi”.

Az alkotmánybírói döntés indokolása szerint a személyhez fűződő jogok védelme az alanyi jogaiban sértett személyt részesíti védelemben személyes jogérvényesítés esetén. Az Alkotmánybíróság nem látott alapot arra, hogy bármilyen közérdekvédő ágens bekapcsolódjon az eljárásba. Megállapítása szerint a közérdekű igényérvényesítés lehetősége – éppen a személyesen elszenvedett sérelem okán – a személyhez fűződő jogok védelme körében alkotmányellenes.

Végezetül a csak a kisebbségi közösségeket illető védelem az AB szerint – egyezően az elnöki indítvánnyal – nem tud felmutatni olyan tárgyilagos mérlegelés szerint ésszerű indokot, hogy a csoportképző tulajdonságok miatt csak kisebbségként létező személyösszességet jellemezhetnek. Az AB szerint, ha a védelem tárgya olyan közösséget jellemző tulajdonság, amely a társadalom egészéhez viszonyított többséget jellemzi, a magukat a közösséghez tartozónak tekintő személyek, lényegében számbeli többségükre tekintettel védelem nélkül maradnak. „Ez pedig azt jelenti, hogy a szabályozás nem kezeli az érintetteket azonos méltóságú személyként, ugyanakkor az eltérő kezelésnek nincs a tárgyilagos mérlegelés szerinti ésszerű indoka.”

ber 26-án pedig a köztársasági elnök megküldte véleményezésre az Alkotmánybíróságnak. A köztársasági elnök utalt arra a problémára, hogy a törvény nem ad lehetőséget annak a kérdésnek a valódi mérlegelésére, hogy a jogaiban magát sértve érző személy valóban a tagja-e annak a sértett közösségnek, illetve hogy kellően szoros-e a viszonya az érintett közösséggel, illetve arra is, hogy nem tisztázza az ehhez szükséges bizonyítási kötelezettségeket sem. Ezért a törvény sérti a szólásszabadságot. Az államfő azt is kifogásolta, hogy a bíróság nem tudja a valóban sértett személyek esetében külön-külön mérlegelni a jogsérelem megtörténtét, mert az ügyet a csoport valamennyi tagja tekintetében, általánosságban kell megítélnie. Ez pedig sérti az egyéni önrendelkezési jogot.

A gyűlöletbeszéddel szemben a polgári jogi jogvédelem keretei között mozgó törvényjavaslatot mi is véleményeztük, az IRM képviselőivel több alkalommal is sor került egyeztetésre. Álláspontunk lényege a következőkben összegezhető:

Az önálló törvény megalkotására nincs ésszerű indok, hiszen a tervezet tartalmilag, jogági hovatartozása alapján illeszkedik a Ptk.-nak a személyhez fűződő jogok védelmében megfogalmazott rendelkezéseivel, hiszen nem büntető- illetve közigazgatási jogi, hanem polgári jogi jogkövetkezményeket helyez kilátásba. Jogtárgyi szempontból sem indokolható az önálló törvény, mert ilyen logika alapján – például a Btk. vagy az Sztv. valamennyi, ún. különös jogtárgyat védő – fejezete külön törvényt igényelhetne, ami nyilvánvalóan tarthatatlan követelmény.

A védett tulajdonságok meghatározásánál nem biztos, hogy követni kellene az AB gyakorlatát, tehát „lezárni” a tényállást annál a pontnál, ahol az AB a személyiség lényegi vonásának az adott tulajdonságot elismerte. Álláspontom szerint az adott kisebbségi közösséget érintő méltóságsértés éppúgy tartozhat a „lényegi vonások” közé – és természetesen kihathat a konkrét természetes személyekre – akkor is, ha az érintett szellemi vagy testi fogyatékoságáról, vagy életkoráról van szó.

Ezzel összefüggően az is kérdés, hogy nem kellene-e ebben a tekintetben nyitva hagyni a tényállást és a bírói (alkotmánybírói) gyakorlatra bízni annak eldöntését, vajon az adott tulajdonság valóban hozzátartozik-e a személyiség lényegéhez.

Hivatkoztunk a 96/2008. (VII. 3.) AB határozatban a párhuzamos indokolást kifejtő Trócsányi László érveire, aki leszögezte: a joggyakorlat meghatározhat olyan szempontokat, mint a konkrét jogsértésnek az egyén élethelyzetét alapvetően meghatározó közösséget kell érnie, amely közösséghez tartozásnak a megszűntetése a közösség tagja számára nem lehetséges, vagy az emberi méltóságának feladásával (önfeladással), illetőleg jelentős sérelmével járna.

A tervezetben megfogalmazott elkövetési magatartást túlságosan parttalan-

nak, nyitottnak tartottuk: Önmagában érthető, hogy nemcsak verbális megnyilvánulások lehetnek méltóságsértőek (bár tudjuk, hogy a szavakkal és a betűkkel, tehát a nyelv eszközeivel lehet a legnagyobb ilyen jellegű fájdalmakat okozni és az előfordulási gyakoriság is itt a legnagyobb), ugyanakkor a perek sokaságát megelőzendő – szükségét látnánk valamilyen, a magatartás negatív társadalmi hatására utaló „objektív” kritérium felvételét a tényállásba.

Problematikusnak éreztük az „elkövetőt” megillető kimentési okot, ami a sértő magatartás túlságosan nyitott voltával is összefügg. Miközben a cselekmény súlya (mondjuk úgy, hogy a közösségsértés tényleges társadalomra veszélyessége) nem jelenik meg a tényállásban, kimentési okként már szerepel, hiszen a „csekély súly” mentesíti az elkövetőt a felelősség alól. Ha azonban a sértett úgy érzi, hogy rá valóban sértő volt a magatartás, emellett a cselekmény beleilleszkedik a törvényi tényállásba, ugyanakkor a jogalkotó nem adott kritériumot (pl. a félelemkeltő légkör kialakulását) a tárgyi súly megítélésére, akkor nem világos, hogy milyen mérlegelési szempontokat igényel majd a peres feleknek a súly körüli vitája, vajon szabad ezt teljességgel a joggyakorlatra bízni?

Végezetül kifogásoltuk, hogy a Tervezet szerint a lehetséges jogkövetkezmények köréből kimaradna a kártérítés, az indokolás szerint a visszaélések elkerülése céljából. Meg kell jegyezni, hogy jogérvényesítési eszközökkel visszaélni nemcsak haszonszerzési célból lehet, hanem számos más, erkölcsileg elítélhető motívum alapján is, tehát ez a fajta indokolás aligha látszik meggyőzőnek, nem beszélve arról, hogy mégiscsak a kártérítés, a pénzbeli helytállási kötelezettség áll a polgári jogi igényérvényesítés középpontjában.

3.3.

Javaslatunk a gyűlöletbeszéd elleni fellépésre: egy „harmadik típusú” megoldás

Az előzőek alapján is látható volt tehát, hogy a gyűlöletbeszéd elleni fellépésre irányuló – sorra kudarcot valló – jogi kezdeményezések mintha további tápot adnának a gyűlöletkeltésre. Némi cinizmussal azt is mondhatjuk, hogy mára szinte minden potenciális jogsértő számára nyilvánvalóvá vált a határ a jogilag megengedett és meg nem engedhető megnyilvánulások között. A jelenség egyre jobban elharapózik, és egyre egyértelműbbé teszi a jogi fellépés szükségességét. Ahogy azt jeleztük, jelenleg is az Alkotmánybíróság előtt van egy e célt szolgáló tervezet, amely a polgári jog eszközeivel élve kívánja megoldani a problémát. A köztársasági elnök indítványában megfogalmazott aggályok elbírálása a beszámoló zárásakor még nem történt meg. Az elmúlt évek tapasztalatai alapján kérdéses, vajon a törvény kiállja-e az alkotmányosság próbáját.

A jogalkotó és az alkotmányosság felett őrködő szervek közötti folyamatos „kötélhúzás” arra készítetett bennünket, hogy új, „harmadik típusú” megoldást keressünk. Először 2008 márciusában fogalmaztuk meg erre vonatkozó javaslatunkat, amely szerint a gyűlöletbeszéd elleni fellépést nem egy új, kifejezetten e célra kialakított szabályozás keretei között lenne a legcélszerűbb megoldani, hanem egy már működő, alkotmányossági aggályokat fel nem vető jogintézmény hatókörének kiterjesztése lenne a legmegfelelőbb megoldás.

A „gyűlöletbeszéd” fogalmi körébe sorolható megnyilvánulások tág értelemben az adott csoport, illetve tagjainak emberi méltóságát sértik. Az Alkotmány, a vállalt nemzetközi kötelezettségek, valamint a Nektv. mellett az emberi méltósághoz fűződő jog megkülönböztetés nélküli érvényesülésére vonatkozó legfontosabb jogszabály, az Ebktv. Álláspontunk szerint e törvény rendelkezései – korlátozott körben ugyan, – de lehetőséget adnak a gyűlöletbeszédvel szembeni fellépésre is. E lehetőségek kiszélesítése – azaz az Ebktv. rendelkezéseinek megfelelő módosítása – alkalmas és alkotmányos megoldás lehet a méltóságot sértő megnyilvánulások elleni fellépésre.

Az Ebktv. 7. §-a értelmében az egyenlő bánásmód követelményének megsértését jelenti *„a közvetlen hátrányos megkülönböztetés, a közvetett hátrányos megkülönböztetés, a zaklatás, a jogellenes elkülönítés, a megtorlás, valamint az ezekre adott utasítás”*.

A gyűlöletbeszéd elleni fellépés szempontjából kulcsfontosságú fogalmak a zaklatás és – másodsorban – az egyenlő bánásmódot sértő magatartásformákra adott utasítás.

Az Ebktv. 10. § (1) bekezdése értelmében *„zaklatásnak minősül az az emberi méltóságot sértő, szexuális vagy egyéb természetű magatartás, amely az érintett személynek a 8. §-ban meghatározott tulajdonságával függ össze, és célja vagy hatása valamely személlyel szemben megfélemlítő, ellenséges, megalázó, megszegyenítő vagy támadó környezet kialakítása.”*

A zaklatás tehát minden olyan – verbális vagy nonverbális – magatartást magában foglal, amely sérti az emberi méltóságot, és alkalmas arra, hogy a társadalmi környezetet az adott tulajdonságokkal rendelkező személyek csoportja ellen hangolja. A jogi reakciót igénylő „gyűlöletbeszéd”-szerű megnyilvánulásokat pedig éppen a fenti vonások jellemzik: az Ebktv. idézett rendelkezésében rögzített szintet el nem érő nyilatkozatok jogi úton történő szankcionálása nem szükséges, sőt nem is feltétlenül alkotmányos. Az egyenlő bánásmódot sértő magatartásformákra adott utasítás pedig – szűk körben, és másodlagosan – szintén szerepet kaphat a gyűlöletbeszéd elleni fellépésben.

A „gyűlöletbeszéd” jellemzője, hogy rendszerint bizonyos tulajdonságokkal rendelkező csoportok ellen irányul, azaz személyek pontosan meg nem határoz-

ható körét érinti. Az egyenlő bánásmód sérelmének ilyen eseteire ad eljárásjogi megoldást az Ebktv. 20. §-ában szabályozott közérdekű igényérvényesítés.

E törvényi rendelkezés értelmében „*ha az egyenlő bánásmód követelményének megsértése vagy annak közvetlen veszélye olyan tulajdonságon alapult, amely az egyes ember személyiségének lényegi vonása, és a jogsértés vagy annak közvetlen veszélye személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érinti,*” az egyenlő bánásmód követelményének megsértése miatt bíróság előtt személyiségi jogi pert, valamint munkaügyi pert indíthat az ügyész, az Egyenlő Bánásmód Hatóság, valamint a társadalmi és érdek-képviselői szervezet. A (2) bekezdés értelmében a társadalmi és érdek-képviselői szervezet az (1) bekezdésben meghatározott feltételek teljesülése esetén az Egyenlő Bánásmód Hatóság előtt is eljárást indíthat.

Azaz a hatályos törvényszöveg a gyűlöletbeszéd mindazon – a zaklatás és a megkülönböztetésre adott utasítás fogalmi körébe vonható – válfajaival szembeni közérdekű fellépésre alkalmas, amelyeket törvény hatálya alá tartozó jogalanyok követnek el. Gyakorlati problémát jelent azonban ezzel kapcsolatosan az, hogy a törvény személyi hatálya csupán a tág értelemben vett közszférára, és a magánszféra szűk körére terjed ki.¹¹⁸ A hatályos szabályozás még elviekben is kizárólag a pártok által megvalósított gyűlöletbeszéd esetén nyújt megoldást,

¹¹⁸ Ebktv. 4. § Az egyenlő bánásmód követelményét

- a) a magyar állam,
 - b) a helyi és kisebbségi önkormányzatok, ezek szervei,
 - c) a hatósági jogkört gyakorló szervezetek,
 - d) a Magyar Honvédség és a rendvédelmi szervek,
 - e) a közalapítványok, a köztestületek,
 - f) a közszolgáltatást végző szervezetek,
 - g) a közoktatási és a felsőoktatási intézmények (a továbbiakban együtt: oktatási intézmény),
 - h) a szociális, gyermekvédelmi gondoskodást, valamint gyermekjóléti szolgáltatást nyújtó személyek és intézmények,
 - i) a muzeális intézmények, a könyvtárak, a közművelődési intézmények,
 - j) az önkéntes kölcsönös biztosítópénztárak, a magánnyugdíj pénztárak,
 - k) az egészségügyi ellátást nyújtó szolgáltatók,
 - l) a pártok, valamint
 - m) az a)–l) pontok alá nem tartozó költségvetési szervek
- jogviszonyaik létesítése során, jogviszonyaikban, eljárásaik és intézkedéseik során (a továbbiakban együtt: jogviszony) kötelesek megtartani.

5. § Az egyenlő bánásmód követelményét a 4. §-ban foglaltakon túl az adott jogviszony tekintetében köteles megtartani,

- a) aki előre meg nem határozott személyek számára szerződés kötésére ajánlatot tesz vagy ajánlattételre felhív,
- b) aki az ügyfélforgalom számára nyitva álló helyiségeiben szolgáltatást nyújt vagy árut forgalmaz,
- c) az állami támogatás felhasználása során létrejövő jogviszonyai tekintetében az állami támogatásban részesülő egyéni vállalkozó, jogi személy, illetve jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet az állami támogatás igénybevételelől kezdődően mindaddig, amíg az állami támogatás felhasználását az arra jogosult szerv a rá vonatkozó szabályok szerint ellenőrizheti, valamint
- d) a munkáltató a foglalkoztatási jogviszony, az utasításadásra jogosult személy a munkavégzésre irányuló egyéb jogviszony, illetve az ezekkel közvetlenül összefüggő jogviszonyok tekintetében.

a gyakorlatban azonban ez sem érvényesül. A gyűlöletbeszéd pedig – tipikusan sajtótermékek útján, illetve különféle rendezvényeken, gyűléseken – valósul meg. Azaz szükséges lenne az Ebktv. módosítására a tekintetben, hogy amennyiben a zaklatás vagy hátrányos megkülönböztetésre adott utasítás a személyiség lényeges vonásával összefüggésben személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb körét érinti, a törvény személyi hatálya a magánszféra további szereplőire, nevezetesen a különböző sajtótermékekre, írott és elektronikus médiára, az internetre, valamint a bejelentett és „spontán” rendezvények, utcai megmozdulások résztvevőire is terjedjen ki. E megoldás új jogintézmények bevezetése, illetve a magyar jogban régen meghonosodott jogintézmények logikájának áttörése nélkül egységes, koherens jogalkalmazást tenne lehetővé, és – megítélésünk szerint – nem sértené az Alkotmánybíróság által felállított követelményeket sem.

Az Alkotmánybíróság e kérdéskörrel kapcsolatos gyakorlatát már számos alkalommal elemeztük. E helyütt elegendő csupán az önkényuralmi jelképek tilalmával kapcsolatos 14/2000. (V. 12.) AB határozatra utalni, amely szerint *„az alkotmányos értékekkel összeegyeztethetetlen véleménynyilvánítást az Alkotmány 61. § nem védi.”*

A fenti alkotmánybírósági megállapítással szinkronban a médiatörvény is tiltja a gyűlöletkeltést, illetve a közösségeket sértő, kirekesztő magatartásokat. E törvény a – véleménynyilvánítás jogára, illetve sajtószabadsághoz fűződő jogra visszavezethető – szerkesztői szabadság korlátjaként jelöli meg azt a magatartást, amely alkalmas a nevesített társadalmi csoportokkal szembeni gyűlöletkeltésre, illetve amely közösségek megsértésére, kirekesztésére irányul. A jogszerű magatartás kikényszerítésére közigazgatási jogviszony keretei között, közhatalmat gyakorló közigazgatási szerv hivatalból, illetve a jogaiban sérelmet szenvedett személy panaszára induló eljárása során kerül sor.¹¹⁹

Az Alkotmánybíróság több alkalommal is vizsgálta és alkotmányosnak ítélte a fenti korlátozást.¹²⁰ A 46/2007. (VI. 27.) AB határozatában megállapította, hogy *„a műsorszolgáltatónak, mint minden jogalanynak tiszteletben kell tartania az alkotmányos rendet (...) A (...) joghátrányoknak ilyen különleges esetben fontos szerepe lehet az alkotmányos alapstruktúrát tiszteletben nem tartó műsorszolgáltatók elleni fellépés során”*. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta továbbá, hogy a közhatalomként fellépő hatóság nem egyedi jogvédelmet lát el kontrollhatáskörének gyakorlása-kor, azaz eljárása nem érinti a személyhez fűződő jogaikban a műsorszolgáltatás révén megsértett személyek jogérvényesítését. A hatóság *„az emberi jogokban megjelenő alapvető értékek”* tiszteletben tartását kényszeríti ki, illetve *„az alkotmányos rend alapját alkotó egyenlő méltóságot semmibe vevő ideológiát hirdető”* műsorszolgál-

¹¹⁹ Médiatv. 3. § (2)–(3) bekezdés.

¹²⁰ 46/2007. (VI. 27.) AB határozat, valamint 1006/B/2001. AB határozat.

tatóval szemben lép fel eljárása során. A 1006/B/2001. szám alatti határozatában az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a médiatörvényben található fenti korlátozás megfelel az alapjogok védelmére kidolgozott szükségesség-arányosság tesztnek.

A gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény is tartalmaz korlátozásokat: a gyülekezési jog gyakorlása nem valósíthat meg bűncselekményt vagy bűncselekmény elkövetésére való felhívást, valamint nem járhat mások jogainak és szabadságának sérelmével.¹²¹

Érdekes megjegyezni, hogy a zaklatás 2000/43/EK irányelvben megjelenő fogalmára Kovács Péter alkotmánybíró is utal a gyűlöletbeszéddel összefüggésben a 95/2008. (VII. 3.) AB határozathoz fűzött párhuzamos indokolásában.

Összegezve: nem új, tartalmi alapú korlátozások bevezetésére teszünk javaslatot, hanem a már meglévő alkotmányos korlátokhoz kívánunk új, a gyűlöletbeszéd problémakörére megfelelően reagáló jogkövetkezményeket rendelni. A közérdekű igényérvényesítés pedig nem von el egyéni jogot, hiszen nem az egyén, hanem a köz érdekeit védi, azaz a diszkriminációmentes közhangulat, társadalom megteremtését szolgálja. (Párhuzam vonható a fogyasztóvédelmi közérdekű igényérvényesítéssel, ott sem az egyes fogyasztó érdekét védi a törvény a közérdekű perlés lehetőségével.)

Ahogy már jeleztük, számos beadvány, panasz érkezik hivatalunkhoz a gyűlöletkeltő, kirekesztő tartalmú sajtótermékekkel szemben. Kiterjedt sajtófigyelésünk során gyakran hivatalból is észlelünk ilyen eseteket. Számos olyan ügygel találkozunk, amelyekben a fenti értelemben vett közérdekű igényérvényesítés lenne indokolt. Szükséges lenne tehát az Ebktv. módosítása útján az ügyész, a hatóság és a társadalmi és érdek-képviselői szervek mellett az országgyűlési biztosokat is – a feladatkörüket érintő ügyekben – felruházni a közérdekű igényérvényesítés jogával.

Az általunk javasolt két módosítás tehát a klasszikus jogági kódexek érintetlenül hagyásával egyszerre jelentene hatékony és alkotmányos megoldást a gyűlöletbeszéd problémakörére. Javaslatunkat számos alkalommal ismertettük civil és szakmai rendezvényeken, az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium, a Szociális és Munkaügyi Minisztérium, valamint az Egyenlő Bánásmód Hatóság képviselőivel tartott egyeztetéseken, azt eljuttattuk a parlamenti pártokhoz. Tekintettel a probléma megoldatlanságára, reményeink szerint 2009-ben a jogalkotó szervek érdemben is tárgyalják majd felvetésünket.

¹²¹ Gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény 2. § (3) bekezdés.

4.

Aggasztó jelenségek a magyar társadalomban

4.1.

A „gárda”

Az elmúlt évben azt tapasztaltuk, hogy a köznyugalom mai zaklatott állapotában számos nehéz helyzetű, a politikai elitben mélyen csalódott társadalmi csoportnál és egyénnél sikerre számíthat az a hozzáállás, amely a társadalomnak a vagyoni elleni bűnözéssel szembeni kiszolgáltatottság érzésére hivatkozva teremt meg (teremt újra) a „cigánybűnözés” mítoszát, mondván, hogyha az állam tehetetlen ezzel a jelenséggel szemben, akkor a társadalomnak kell kézbe vennie a maga biztonságának intézését – nos lényegében erről szól az ún. „gárda” jelenség.

A tavalyi beszámolóban már hosszan értekeztünk a „gárda” megalakulásának, működésének politikai, társadalmi visszhangjáról, veszélyeinek kisebbségi jogi szempontjairól.

Az ügyészség 2007. december 17-én nyújtotta be keresetét, amelyben kérte a Magyar Gárda Egyesület megszüntetését. Az eljárást lassította, hogy 2008 augusztusában az eljáró bíró visszaadta az ügyet, miután telefonon megfeyegették. Az ítélet 2008 decemberében született meg. A felozlatásról szóló döntés egyik konkrét kiváltó eseménye a 2007 decemberében, a Pest megyei Tatárszentgyörgyön rendezett felvonulás volt. Az ott elhangzott beszédek a „cigánybűnözést” állították a középpontba és ezzel sértették a cigány kisebbség méltóságát. A bíróság szerint a cigány kisebbséggel kapcsolatos indulatok kelteése jogállami keretek között elfogadhatatlan.

Az ítélet szóbeli indokolásakor elhangzott, hogy a szervezet működése a közvéleményben olyan képzetet kelthetett, hogy „Jön a gárda és majd rendet csinál!”, ez a cél pedig alkotmányosan nem elfogadható. A félelemkeltés is alkalmas lehet mások jogainak megsértésére – fejtette ki a bíró, aki szerint a hazafiságot nem mások ellenében kell képviselni. Arra az évrre, hogy még „egyetlen pofon sem csattant el”, a bíró azzal válaszolt: önmagában a félelemkeltés mechanizmusa alkalmas lehet mások jogainak megsértésére, éppúgy, mint a külső megnyilvánulások.

A szóbeli indokolás szerint a Magyar Gárda Mozgalom és a Magyar Gárda Egyesület szorosán együtt tevékenykedett, azonban az ítélet hatálya a Magyar Gárda Mozgalomra közvetlenül nem terjed ki. Az alperes jogi képviselője korábban a perben azzal érvelt, hogy az egyesület nem azonos az egyenruhában masírozó Magyar Gárda Mozgalommal, hiszen az függetlenül működik. Az

ügyészség vitatta ezt az érvelést arra hivatkozással, hogy az egyesület és a mozgalom elválaszthatatlan egymástól, az egyesületet felelősség terheli a mozgalom tetteiért is.

Az egyesület feloszlására irányuló bírósági eljárást a „gárda-jelenségre” adott jogállami válasznak tekintjük. A gyűlölet- és félelemkelő „vonulások” várható illegalitásba szorítása világos jelzés mind a többségi társadalom, mind pedig más, hasonló módon megszerveződni vágyó csoportok számára. Egy független hatalmi ág, a bíróság képviselője kisebbségellenesnek, illetve köznyugalmat veszélyeztetőnek tartotta egy félkatonainak tűnő szervezet rendszeresen megtartott, a cigányok ellen irányuló erődemonstrációit. Aggodalomra adhat alapot azonban az, hogy az illegalitás egyrészt sohasem jelent valóságos megszűnést, másrészt a kisebbségellenes indulatokra fogékony rétegek szemében fel is értékelődhetnek ezek a mozgalmak, hiszen a mi kultúránkban a „partizán” jellegnek létezik egy ilyen társadalom-lélektani hatása. A betiltott egyesülethez kapcsolódó mozgalom tagjai akár „mártír szerepben” is tetszeleghetnek a társadalom bizonyos rétegei előtt.

Kérdés tehát, hogy jogszabályi oldalról valóban tehetetlenek vagyunk-e a konkrét sértettre nem irányuló, „csak” közméltóságsértő, közterületen zajló magatartásokkal szemben?¹²² A gyűlekezési törvényben nincs tilalom arra vonatkozóan – hiszen ki gondolhatott erre a nyolcvanas évek végén –, hogy a demonstrálók milyen öltözékben és milyen alakzatban vonuljanak fel. Az egyesület feloszlásáról hozott bírósági ítélet szerint azonban ez az egyik olyan jelenség, (egyenruha, katonai alakzat) amellyel a gárda kifejezetten félelmet kelt.¹²³

Az egyenruhára vonatkozóan jelenleg az egyes szabálysértésekről szóló 218/1999. (XII. 28.) Korm. rendelet tartalmaz tilalmat: a „Jogosulatlan címhasználat” tényállása szerint ugyanis húszezer forint pénzbírsággal sújtható, aki

¹²² Megjegyzésre méltónak találjuk, hogy a már a 2001-es beszámoló is rámutatott, hogy Magyarországon nem minősül jogellenesnek, így becsületsértésnek sem, ha valaki oly módon vall rasszista nézeteket a nyilvánosság előtt, hogy cselekménye egyrészt nem irányul meghatározott személyek ellen, másrészt nélkülözi az uszító jelleget. Más szavakkal: az érintett kisebbségek jelenleg védtelemek a nyilvánosság előtt történő, „csak úgy általában” cigányozó, zsidózó stb. megnyilvánulásokkal szemben.

Mivel a közösségek méltósága az emberi méltósághoz hasonlóan védendő érték, a jogalkotónak döntenie kellene abban, hogy

- a) a közméltóságot érintő jogvédelem körébe milyen típusú közösségek tartozzanak,
- b) kizárólag verbális cselekményekre terjedjen-e ki a nagyobb nyilvánosság előtti „közméltóságsértés”, vagy megvalósulhat (mint például az tettleges becsületsértés vagy a kegyetsértés eseteiben) más módon is (például az adott közösség létesítményeinek, jelképeinek megrogálása, szétrombolása, szétdúlása, beszenyezése, bemocskolása és ehhez hasonló egyéb magatartások tanúsításával),
- c) milyen jogági körben és milyen típusú szankciók révén történjen meg a felelősségre vonás.

¹²³ A kormány által 2008 őszén betervezett közrendvédelmi csomag megkísérelte törvényhozási úton tiltani, hogy bizonyos ruhadarabok (maszkok, arcot eltakaró sálak) hordhatók legyenek a rendezvényeken, de ezek a törekvések a törvényjavaslat tárgyalásának parlamenti szakaszában elvéreztek.

mások előtt egyenruhát jogosulatlanul visel. Amikor pedig az elkövető a „fegyveresek” egyenruháját viseli, ezt az idézett jogszabály egyébként ötvenezer forint bírsággal fenyegeti. E tilalom azonban nem érvényesíthető, mert a „gárdás vonulások” esetében nem megtévesztő magatartásról van szó, hanem valamilyen, ma már nem létező erőszakszervezethez hasonló „uniformis” használatáról.

Az elsőfokú ítéletet követően a rendőrség vezetői arról nyilatkoztak, hogy a Magyar Gárda valamennyi rendezvényén fokozott ellenőrzést fognak tartani a köznyugalom és a közbiztonság megőrzése érdekében.

A roma közösség és a velük szolidáris, a jogállamiság értékét valló emberek azonban azt várták, hogy a bírósági ítéletet követően véget fognak érni a szervezett tagtoborzások, nyilvános rendezvények. A valós helyzet azonban az, hogy a volt tagok – a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény rendelkezései alapján – továbbra is tarthatnak demonstrációkat. Ezeket a rendőrség a hatályos jogszabályi rendelkezések alapján csak akkor tilthatja be előzetesen, ha a rendezvény a bejelentésben megjelölt helyszínen, vagy időben való megtartása a népképviselői szervek vagy a bíróságok zavartalan működését súlyosan veszélyeztetné, vagy ha a közlekedés más útvonalon nem volna biztosítható. A rendezvényt pedig csak akkor oszlathatja fel a rendőrség, ha

- a gyülekezési jog gyakorlása bűncselekményt vagy bűncselekmény elkövetésére való felhívást valósít meg, valamint mások jogainak és szabadságának sérelmével jár;
 - a résztvevők fegyveresen, illetőleg felfegyverkezve jelennek meg;
 - továbbá ha bejelentéshez kötött rendezvényt tiltó határozat ellenére tartanak.
- A Magyar Gárda Mozgalom esetleges jövőbeli rendezvényeit tehát fel lehetne oszlatni, ha azok félelemkeltőek vagy romaellenesek. A bírósági ítélet megállapításai elviekben támpontot adhatnak arra, hogy a rendőrség a demonstráció helyszínén el tudja dönteni: az elhangzott beszédek, illetve a résztvevők reakciói miatt fennállnak-e a felosztatás feltételei. Kérdéses azonban, hogy a rendőrség vállalni fogja-e a gyors döntés felelősségét. Az eddigi jogalkalmazási gyakorlat alapján ugyanis tartani lehet attól, hogy ehelyett inkább kivár, és csak akkor kezdi meg a felosztatást, ha ténylegesen sor kerül erőszakos cselekményekre.

Elvben lehetséges, hogy egy „gárdás” szónok kimeríti a közösség elleni izgatás tényállását, a romák elleni erőszakra való felhívással. Valójában – figyelembe véve az Alkotmánybíróság e tárgyú gyakorlatát – szinte sohasem fordul elő, hogy ezért a bűncselekményért elítéltek volna valakit, hiszen a bíróságnak – amint azt már számos korábbi beszámolóinkban jeleztük – szinte ok-okozati összefüggést kellene ehhez találnia a szónoklat és a bekövetkező erőszakos cselekmények között.

Mégsem lehet állítani, hogy a „szankciós jogok” teljeséggel fegyvertele-

nek azokkal a nyilvánosság előtti megnyilvánulásokkal szemben, melyek köznyugalomsértő volta nem éri el a közösség elleni izgatáshoz az Alkotmánybíróság és a Legfelsőbb Bíróság gyakorlatában megjelenő „clear and present danger” (nyilvánvaló és közvetlen veszély) szintjét, ám alkalmasak az érintett közösség megfélemlítésére, méltóságának lejáratására, kisebbségellenes indulatok gerjesztésére, illetve felerősítésére. Megítélésünk szerint azért alkalmasak erre, mert:

- úgy állítják be az érintett kisebbséget, mint ellenséget, gyűlölni való „idegen csoportot”;
- megkérdőjelezzik a kisebbség jogát a létezéshez, illetve a társadalom életében való egyenrangú létezéshez;
- szorosán összekapcsolják az érintett kisebbséget a társadalomban elfogadott értékek tagadásával, illetve a többség által elutasított normák igenlésével.

Tudjuk természetesen, hogy a közbeszéd a közösségi viselkedés aggasztó jelenségeivel szemben a jogi eszközök elégtelenek, ezen belül a szankcionálás magatartás- és szemléletformáló ereje – ha a társadalom más típusú normarendszerei nem sorakoznak fel mögé – kétséges. A mai helyzetben mégsem szabadna lemondani a köznyugalom védelmére szolgáló és hatályos közjogi eszköztár alkalmazásáról. Ehelyett inkább azt érzékeljük, hogy a jogalkotó – engedve a közvélemény és adott érdekcsoportok nyomásának – újabb és újabb elkövetési alakzatokat kreál anélkül, hogy valóban új jogtárgy védelmét biztosítaná.

Joggal vethető fel a kérdés, hogy miért nem lehet megpróbálkozni azzal a tényállással, amely több mint ötven éve része a hazai büntető- és szabálysértési anyagi jognak. Ez nem más, mint a garázdaság, ahol a bűncselekményi alakzathoz három tényállási elemnek kell egyszerre megvalósulnia (erőszak, kihívó közösségellenesség, valamint riadalomkeltésre, felháborodásra való alkalmaság), a szabálysértési alakzat pedig az „erőszakmentes” változatokat foglalja magában. A kormány által 2008 őszén beterjesztett közrendvédelmi csomag kifejezetten tartalmazott ilyen, „gárdaellenes” törekvést, hiszen kibővítette volna a garázdaság szabálysértési tényállását: *„Aki nyilvános rendezvényen olyan csoportban vesz részt, amelynek megjelenése, így különösen alakzata, a csoport vezetője által használt vezényszavak és jelek alkalmasak arra, hogy másban, vagy másokban félelmet keltsen”*.

A demonstratív vonulások félelemkeltő jellegének jogellenessé nyilvánítását ebben a formában elutasította az Országgyűlés. A jelenség pönalizálása tekintetében annyi azonban mégis megvalósult, hogy a közrend, valamint az igazságszolgáltatás működésének védelme érdekében szükséges egyes törvénymódosításokról szóló 2008. évi LXXIX. törvény kibővítette a garázdaság minősített eseteit, hiszen a jövőben öt évig terjedő szabadságvesztéssel sújtja, aki a garáz-

daságot csoportosan és a köznyugalmat súlyosan megzavarva, vagy nyilvános rendezvényen követi el. Itt az a probléma, hogy a „vonulások” rendszerint erőszakmentesen zajlanak (beláthatatlan és nyomon követhetetlen persze, hogy a későbbiekben kikben és milyen negatív lelki folyamatot indítanak el – bármelyik oldalon is álljanak – ezek az erődemonstrációk), akkor pedig még a garázdaság alapesete sem jöhet szóba, a szabálysértési változat sikeres alkalmazhatósága pedig erősen kétséges többek között a kihívó közösségellenesség értelmezésének eddigi büntetőbírói gyakorlata okán is.

4.2. Romák elleni támadások

2008-ban a tízet – egyes sajtóhírek szerint ennek akár a kétszeresét is – meghaladta az olyan, ismertté vált eset, amikor roma származású embereket vagy az általuk lakott házat érte erőszakos, a köznyugalmat súlyosan felkavaró támadás. A sértettek származása és az elkövetés módja azt a gondolatot is felvetheti, hogy mindez nem lehet a véletlen eredménye, és egyfajta támadássorozat zajlik a magyar társadalom periferiáján élő, legkiszolgáltatottabb helyzetű, előítéletektől sújtott rétege, a cigányság ellen. Amíg ennek indítékai nem tisztázottak, az etnikai, rasszista motivációt semmiképpen sem lehet kizárni.

2008. november 18-án éjjel egy kézigránátot dobtak be egy családi ház ablakán Pécsen. A robbanás következtében a szülők életüket veszítették, két gyermekük könnyebben megsérült. Az MTI-nek még aznap nyilatkozott a Baranya Megyei Rendőr-főkapitányság szóvivője, aki elmondta, hogy az áldozatok romák, de a nyomozás eddigi adatai szerint nem etnikai jellegű támadásról van szó.

A támadás másnapján az országos rendőrfőkapitányhoz küldött, az ügyben tájékoztatást kérő levelünkben kifejtettük: elfogadhatatlan és a nyomozás szempontjaival is ellentétes, hogy egy ilyen kirívóan erőszakos, a köznyugalmat súlyosan megzavaró bűncselekmény kapcsán szinte azonnal kizárta a rasszista motívumot. Az eset kapcsán maga az országos rendőrfőkapitány ismerte el a rendőrségi szóvivő nyilatkozatának elhamarkodottságát.

Elfogadhatatlan, hogy egy több százezer fős népcsoport félelemben töltsse a napjait. Ez indított mindenkit arra, hogy több roma közéleti személyiséggel való konzultációt követően egy állásfoglalást adjunk ki a roma családokkal szembeni támadások ügyében.¹²⁴ Ebben javasoltuk, hogy a romák sérelmére elkövetett élet

¹²⁴ Az állásfoglalás a beszámolóhoz csatolt CD lemezen, valamint a weboldalunkon (www.kisebbségiombudsman.hu) olvasható.

elleni, a rasszista motiváció gyanúját felvető támadások mielőbbi felderítése és az elkövetők felkutatása érdekében külön nyomozócsoport jöjjön létre országos hatáskörrel, amely a megyei szervekkel együttműködve intézkedhet. Az országos főkapitány egyetértett javaslatunkkal.

Mindez semmiképp sem jelentheti, hogy a nyomozó hatóságok válogathatnának abban, hogy a bűnelkövetők vagy a bűncselekmények milyen kategóriáját üldözik, és melyek felderítésére fordítanak kevesebb, vagy éppen semmilyen figyelmet. Ez valóban megengedhetetlen, jogellenes diszkrimináció volna, amely ellenkezik a hatóságokat a büntetőügyekben kötelező ún. legalitás parancsával. Nincs azonban a világon olyan felelős büntetőpolitika, amely ne fogalmazna meg – helytől, időtől függően, az egyes bűncselekmény-kategóriák elszaporodottságára, súlyosságuk fokára, a társadalmi elvárásokra stb. figyelemmel – prioritásokat, amely tehát ne követelné meg a nyomozó hatóságoktól, hogy ezekben az ügyekben magasabb hatékonysági követelményeknek tegyenek eleget. A kisebbségi biztos a fentebb leírt törekvésével nem tett és tesz egyebet, mint egy ilyenfajta prioritás alkalmazásának szükségességére hívja fel a rendőri vezetés figyelmét.

A következőkben egy különösen összetett ügyet ismertetünk.

2007. június 3-án éjjel a Fejér megyei Pátkán Molotov-koktél dobta három, romák által lakott házra. Senki nem sérült meg, de egy szobában – ahol gyerekek aludtak – tűz keletkezett. A gyújtogatás miatt három helybeli polgárőrt több emberen elkövetett emberölés kísérletének megalapozott gyanújával előzetes letartóztatásba helyeztek, egyikük részletes, a másik két gyanúsított szerepét is feltáró, beismerő vallomást tett. A Fejér Megyei Főügyészség 2009 januárjában, különös kegyetlenséggel, több emberen elkövetett emberölés kísérlete miatt emelt vádat az előzetes letartóztatásban lévő gyanúsítottakkal szemben.

Nemcsak a helyi, de az országos közvéleményt is megrázták az események, amelyek sokakban azt a gyanút erősítették, hogy nem néhány polgárőrnek egyes családok elleni brutális módon elkövetett bosszújáról van szó, hanem ennél jóval szélesebb kört érintő etnikai konfliktusról. Az eseményeket közvetlenül követően tájékoztatást kértünk a pátkai polgármestertől, a megyei főügyésztől, továbbá a megyei rendőrfőkapitánytól.

A pátkai polgármester válaszában az ártatlanság vélelmére hivatkozva nem értett egyet az etnikai konfliktus gyanújával, melyet elsősorban az írott és az elektronikus média hisztériakeltésének tulajdonított. Elmondta továbbá, hogy a képviselő-testület a cselekményt követő második napon, zárt ülésen egy kiáltványnak nevezett állásfoglalást fogadott el. A kiáltványt, valamint az azt meg-

erősítő, 506 pátkai polgár aláírását tartalmazó íveket a polgármester 2008. június 5-én személyesen adta át a megyei rendőrfőkapitánynak.

A kifejezetten „polgárőrvédő” kiáltvány megállapította, hogy „nem romakérdésen alapult a cselekmény”. Leszögezte azt is, hogy „A legfontosabb, hogy ti, pátkai polgárőrök mentesítsétek magatokat a vádak alól, és újra emelt fővel járhattatok. A becsületeseken nem esik, nem eshet csorba”. A kialakult helyzetnek – hangsúlyozta polgármesteri levél – maga a település a legfőbb kárvallottja, ahol évtizedek óta békében él együtt a roma és nem roma közösség. A bűncselekményt a polgármester elítélte és elhatárolódott tőle, abban a reményben, hogy a lehető leggyorsabban kiderül az igazság, elfogadva természetesen – bármilyen eredménnyel végződjön az ügy – a bíróság jogerős ítéletét.

A megyei főügyész tájékoztatása szerint a támadás követően a rendőrség perceken belül a helyszínre érkezett, nagy erővel biztosította a közrendet, megkezdte az adatgyűjtést és az egyéb halaszthatatlan nyomozási cselekményeket. Az ügyészség az elkövetés napjától fokozottan felügyeli a nyomozást, egyúttal indítványozta a gyanúsítottak előzetes letartóztatását. Ami pedig az esetleges etnikai motívum felderítését jelenti, a főügyész biztosított bennünket, hogy valamennyi nyomozó szerv kiemelt feladatának tekinti az elkövetés motívumának feltárását.

A megyei rendőrfőkapitány levelében arról tájékoztatta hivatalunkat, hogy a június 6-án megtartott falugyűlést követően mintegy 50 fő indult el a romák által lakott Árpád utca irányába, a csoport békésen vonult, romaellenes kijelentések nem hangzottak el, rendőri beavatkozásra nem volt szükség. A békés felvonulás – rendőri jelenlét mellett – másnap is megisméltódott.

2008. június 10-én a képviselő-testület újabb rendkívüli ülést tartott, melyen egyetlen napirendi pont szerepelt: a kialakult helyzet értékelése. Az ülést megelőzően a képviselők megkapták a polgármester és két képviselőtársa által megfogalmazott „együttélési szabályzatot”¹²⁵ (a továbbiakban: szabályzat), azzal a céllal, hogy legyen egy olyan kézzelfogható, a mindennapi együttélést meghatározó erkölcsi normarendszer, melyhez minden pátkainak tartania kellene magát. A testület vita nélkül – külön határozat hozatalának mellőzésével – egyhangúlag megerősítette a szabályzatot.

A szabályzat meghozatalának körülményeire és tartalmára vonatkozóan a Közép-dunántúli Regionális Közigazgatási Hivatal (a továbbiakban: Hivatal)

¹²⁵ A szabályzat – többek között – előírja, hogy a község lakói tartsák tiszteletben egymást, köszöntsék egymást a napszaknak megfelelően, tartsák tiszteletben a közigazgatási intézményeket, közterületeket, ne szemeljenek, óvják a tulajdont, tartsák be a közlekedés szabályait stb. A szabályzat utolsó mondata arra figyelmeztet, hogy aki megszegi ezeket a szabályokat, az nemkívánatos személlyé nyilvánítható.

vezetője törvényességi ellenőrzési jogkörében tartott vizsgálatot, melynek során a következő törvénytisértéseket állapította meg:

- a testület ebben a tárgyban nem az Ötv.-ben meghatározott helyi közügyben járt el, mert egyrészt ezeket a kérdéseket (tulajdonvédelem, közlekedés rendje, közoktatás rendje) egyrészt az Alkotmány, illetve a központi és helyi jogszabályok részletesen tartalmazzák, másrészt a testület erkölcsi szabályok megalkotására sem rendelkezik felhatalmazással;
- a „nemkívánatos személy” meghatározással a testület olyan szankciót kíván alkalmazni, amely sérti az Alkotmány 8. §-ának (1) és (2) bekezdésében foglalt rendelkezéseit, de ellentétes a szabad mozgás és a tartózkodási hely szabad megválasztásának alapjogával is.

A képviselő-testület 2008. augusztus 13-án megtartott nyilvános ülésén indoklás nélkül visszautasította a törvényességi észrevételt, melynek következtében a Hivatal keresetet nyújtott be a Fejér Megyei Bírósághoz, kérve, hogy a szabályzat elfogadásáról szóló testületi döntést helyezze hatályon kívül.

A Hivatal vezetőjének 2008 októberében írt levelünkben egyetértettünk a törvényességi észrevétellel. Álláspontunk szerint a 2008. június 13-án a Magyar Gárda Pátkán tartott 700-800 fős demonstrációja is azt bizonyította, hogy a településen – a párbeszéd helyett – inkább a megfélemlítés, az előítéletesség és a jogsértő szabályok vannak jelen. Ez a körülmény is háttérül szolgál a közügyek demokratikus intézésére hivatott önkormányzati működésnek, amelytől a bíróság sem tekinthet el.

Hatáskörünkől adódóan nincsenek eszközeink arra, hogy közreműködjünk a bűncselekmények felderítésében. Nem vállalhatjuk és nem is kívánjuk átvállalni a nyomozó hatóságok feladatait. A jogállamiság alapvető követelményének tartjuk azonban, hogy a személyes biztonsághoz való jogot és a köznyugalmat súlyosan sértő cselekmények ne maradjanak felderítetlenül bárki is követi el azokat. A rendőrségtől ezért hatékonyabb és eredményesebb munkát várunk el.



5.

A rendőrség működésével kapcsolatos ügyek

5.1.

Az átfogó rendőrségi vizsgálat és eredménye

2008. április 15. és szeptember 15. között átfogó vizsgálatot végeztünk a rendőrségi szerveknél. A vizsgálatról készített jelentést, valamint az abban szereplő ajánlásokat széles körben nyilvánosságra hoztuk.¹²⁶

A vizsgálat elsősorban arra összpontosított, hogy e hatalmas, tagolt és az alapjogok betartása terén kiemelkedően fontos szervezet miként válhat toleránssá és képessé a kisebbségek és a másság elfogadására, a kisebbségi jogok hatékony megóvására, valamint hogyan lehetséges az ügyintézési kultúra, az ügyfelekkel és a szervezeten belüli kommunikáció következetes javítása. A hivataltól indított vizsgálat mellett szóló érv volt a jogsértő vagy visszaállítást okozó rendőrségi eljárás és bánásmód magas látenciája, továbbá az az ismert körülmény, hogy az integrált rendőrségi állomány szinte homogén, jelentősen eltérve a társadalom szociodemográfiai összetételétől. A vizsgálat irányának meghatározásakor nagy hangsúlyt fektettünk arra, hogy strukturális, intézményi működési kérdésekkel foglalkozzunk, mivel a rendőrszakmai ügyekben a nagyszámú azonnali intézkedést utólag egyenként alig lehet rekonstruálni, majd értékelni az arányosság, szükségesség, szakszerűség és a kisebbségi jogok tiszteletben tartása szempontjából. Ezt csak kiegészítette néhány panaszügy megvizsgálása. Célunk nem lehetett az egyes rendőri szervek előállítással, szabálysértéssel, fogva tartással kapcsolatos működésének teljes feltárása, hanem csupán az adott helyszíneken tapasztaltak összefoglalása. A rendőrség közhatalmi feladatai és a rendőri hivatás egyaránt azt igényli, hogy a különböző időpontokban és módszerekkel mért előítéletességet számításba kell venni a közpolitika formálóinak, a rendőri vezetésnek, a kormányzati és civil ellenőrzésnek, valamint a panaszt elbírálóknak egyaránt. A kisebbségi biztos vizsgálata tehát a kritikus mértékű előítéletekkel való szembenézésre, valamint azok csökkentése, majd megelőzése érdekében nélkülözhetetlen intézményi biztosítékok meglétére irányult.

A vizsgálatban különösen az emberi méltóság tiszteletben tartására, az egyenlő bánásmódra, továbbá a nemzeti és etnikai kisebbségek nyelvhasználati jogaira voltunk kíváncsiak, elsősorban a rendőrség szabálysértési, igazoltatási, előállítási, ügyfélfogadási, panaszkezelési és fogva tartási gyakorlata alapján. Ugyanakkor megnéztük, vajon a rendőrökkel szembeni eljárásokban, teljesítményértéke-

¹²⁶ A jelentés teljes terjedelmében olvasható a beszámolóhoz csatolt CD lemezen, valamint a weboldalunkon (www.kisebbségiombudsman.hu).

lésekben a Magyar Köztársaság Rendőrségének Etikai Kódexét kihirdető közös nyilatkozatnak van-e bármilyen szerepe.

Noha a vizsgálat a kisebbségekkel kapcsolatos általános biztosítékokra irányult, nem maradhatott válasz nélkül, miért döntően a romákat érintő alapjogi visszásságokat vettük nagyobb arányban szemügyre. Ennek oka az, hogy a panaszok és a sajtóból tudomásunkra jutott ügyek, a vizsgálat során feltárt konfliktushelyzetek a romákat sújtó előítéletekkel függnék össze. Ezért megállapításaink is nagyrészt – de nem kizárólagosan – a nem egyenlő bánásmód potenciális és tényleges áldozataira irányulnak.

A vizsgálat keretében helyszíni vizsgálatot folytattuk a Budapesti Rendőr-főkapitányság központi fogdájában, a Nemzeti Nyomozó Iroda fogdájában, a főváros VII., VIII. kerületi kapitányságain, továbbá városi kapitányságokon (Mohácson, Mátészalkán, Dunaújvárosban, Békéscsabán, Hevesen) és megyei főkapitányságokon (Békéscsabán és Székesfehérváron). Találkoztunk Budapesten és Nyíregyházán a megyei rendőrség vezetőivel és a rendészeti szakszervezetek megyei, országos képviselőivel, továbbá cigány kisebbségi önkormányzatok, civil szervezetek vezetőivel. Megbeszélést folytattunk Salgótarjánban, Egerben és Győrben a megyei, városi rendőrségi szóvivőkkel, társadalmi kapcsolatokkal foglalkozó vezetőkkel és munkatársakkal. A vizsgálatban bekértük a rendőri szervek humánpolitikai, kommunikációs terveit, roma ösztöndíj-pályázati felhívásokat, cigány kisebbségi önkormányzatokkal létesített együttműködési megállapodásokat, esélyegyenlőségi terveket is. Felhasználtuk a releváns statisztikai adatokat (pl. a vizsgált rendőri szervek szabálysértési, előállítási, igazoltatási ügyforgalmáról), a Kínzás és az Embertelen vagy Megalázó Bánásmód vagy Büntetés Megelőzésének Európai Bizottsága (CPT) által Magyarországon végzett vizsgálatok javaslatait, a Magyar Helsinki Bizottság rendőrségi kutatási adatait, továbbá a hozzánk érkezett panaszokat. A Jelentés tartalmazza az egyes helyszíneken tapasztaltakat, anonimizálás nélkül, mert meggyőződésünk szerint a rendőri vezetés a feltárt hibákat nem eltussolni vagy megtorolni akarja, hanem az alapjogi visszásságok megelőzését és felszámolását a jogállami működés részének tekinti.

A vizsgálat főbb megállapításai a következők voltak:

A rendőrség és a cigány szervezetek közötti kapcsolatok az elmúlt tíz évben bekerültek a rendőrség szervezeti és működési szabályzatába, a rendőrségi belső munkamegosztásba. Ugyanakkor az együttműködés fő terepe a bűnmegelőzés lett, a nemzeti bűnmegelőzési stratégia végrehajtásaként. Ez súlyos egyoldalúsághoz vezetett, a cigány kisebbségi önkormányzatokkal való megállapodások pedig jórészt formális és nem sokrétű párbeszédet alakítottak ki a bűnmegelőzési osztályokkal. A jövőben szükség van a cigány kisebbségi önkormányzatok

és civil szervezetek nem hierarchikus szervezeti rendjéhez illeszkedő, komplex együttműködési formák kialakítására, a rendőrség valamennyi szolgálati ága bevonásával, továbbá a megkötött megállapodásokban szereplő feladatok, tennivalók adott szereplőkre vonatkozó konkretizálására, éves működésének közös értékelésére, ideértve a rasszista, diszkriminatív gyakorlatok és a konfliktusok kritikus, alapos és közös kivizsgálását. Mindezt indokolt az ORFK utasításaiba (pl. SZMSZ-be) és intézkedéseibe is beépíteni.

Nincs a rendőrségi ügyfélfogadásnak egységesen szabályozott rendje, ezért szükséges, hogy mindenütt legyen panaszfelvevő munkatárs, az ügyeletes tiszt döntéshozatali és irányítási munkáját javítani kell, mert ezzel az ügyfelek várakozási idejét jelentősen csökkenteni lehet; a kapusok pedig kapjanak erre vonatkozó egységes leírást, rövid felkészítést, amelyet az ügyeletes tiszt köteles ellenőrizni és betartatni; továbbá határozzanak meg egységes minimális követelményeket az ügyfél-tájékoztatásra, beleértve annak tartalmát, közérthetőségét, elhelyezését.

Az előállítás körülményeire nincs részletes jogszabályi előírás, ezért a kapitányságokon rendszerint a rendőrségi fogdákról szóló BM rendeletet alkalmazzák. Az előállítottak gyakran olyan tájékoztatást kapnak, amely csak két jogvédő szervezetről tesz említést (Magyar Helsinki Bizottság, állampolgári jogok országgyűlési biztosa), és a feltüntetett cím sem aktualizált, az orvosi ellátás, étkeztetés rendje jelentős változatosságot mutat. A jelentős uniós támogatással felújított rendőrségi fogdák a büntetőeljárás szabályok módosításával funkciójukat veszítették, miközben a rendőrségi épületekben a munka- és ügyfélfogadási, előállítási körülmények javításához nem járultak hozzá, ezért az ilyen jellegű hasznosításukat szorgalmazzuk, továbbá javasoljuk az előállításra, az előállítás-kor alkalmazandó közös elhelyezési szabályok kiadását.

A fogva tartás fizikai körülményei és a személyzeti ellátottság a rendőrség keretein belül – Budapest kivételével – igen jelentős mértékben javult. Komoly aggodalomra ad okot alapjogi szempontból azonban a fővárosban a vizsgált fogdák állapota, a vidékről bejáró és rossz körülmények között dolgozó személyzet helyzete. Ugyanakkor általános jellemző, hogy a CPT és a Helsinki Bizottság javaslatai ellenére továbbra sincs mindenütt lehetőség külső orvos igénybevétele, nincs külső, általános hatáskörű egészségügyi felügyelet ezen intézmények felett, az egészségügyi ellátáshoz való hozzáférés és bizonyos jogviták tisztességes kivizsgálásának lehetősége sérülhet. A fogdai személyzet felkészültségével kapcsolatban problémák vannak, nincs rendszeres tréning a konfliktusok kezelésére, a kommunikációs készségek fejlesztésére. A fogdán dolgozók társadalmi presztízsét emelné és a fluktuációt, valamint a konfliktusok számát is csökkentené, ha legalább évente gyakorlati segítséget, készségfejlesztést és mentálhigiénés,

önismereti képzést, tréninget szerveznének számukra. A fogva tartással kapcsolatos visszasságok körében nem megnyugtató a panaszkezelés, ezért sürgetjük, hogy a rendőrségi és jogvédő szervezetek közösen dolgozzanak ki olyan képzési anyagokat vagy szakmai ajánlásokat, amelyek biztosítják a panaszügyek megfelelő kezelését és alapos vizsgálatát. Ezen visszasságok megelőzése érdekében, a 19/1995. (XII. 13.) BM rendelet 4/A–C. §-ában szereplő jogvédelemmel foglalkozó szervekre is fel kell hívni a fogvatartottak figyelmét, és az élő, aktuális címetek kell megadni a panaszok továbbításához. Továbbá fontos követelmény, hogy az ügyfeleket jogaikról részletesen, egyéniesítve oktassák ki (36. §). Ennek főbb elemeit megfelelően dokumentálni kell. A CPT azt is javasolta, hogy valamennyi ügyfél kapjon írásbeli tájékoztatást, szükség szerint idegen nyelven is. Indokolt a panaszok kezelését szabályozó 36/2008. (OT 19.) ORFK utasítás pontosítása is a fentiekkel összhangban.

Esetenként az előállítás alkalmat adhat az etnikai alapú kiválasztásra, intézkedésre, mivel a jogalap meghatározása tág, az intézkedésről szóló jelentést pedig vezetői hatáskörben nem szükségképpen vizsgálják rendszeresen. Ezért különösen fontos az igazoltatás, az előállítás jogalapjának és dokumentálásának rendszeres parancsnoki ellenőrzése.

A szabálysértési ügyek száma elsősorban a közrendvédelmi állomány létszámán és intézkedési aktivitásán múlik, ráadásul minden ügyben el kell végezni a tényállás megalapozásához és a büntetés individualizációjához szükséges eljárási cselekményeket, tehát nem szabad a szabálysértési ügyintézkést bírságotól degradálni. Mielőbb indokolt lenne a szabálysértési ügyintézők túlterheltségét enyhíteni, rendszeres szakmai továbbképzését biztosítani, ideértve azt a lehetőséget, hogy az állománytábla átalakításával ne hivatásos szolgálati viszonyban végezzék munkájukat. A szabálysértési statisztika korszerűsítése nem halasztható tovább.

A járőrök körében az etnikai profilalkotás továbbra is működik. A romákat – különösen a férfi, gyalogosan közlekedő, 14–39 év közötti személyeket – lényegesen nagyobb arányban igazoltatják, mint ami a lakosságon belüli arányszámuk alapján várható lenne. Ez az igazoltatási, kiválasztási gyakorlat felveti a hátrányos megkülönböztetés veszélyét, másrészt az intézkedések hatékonysága szempontjából is kifogásolható, mert nincs egyértelmű bizonyíték arra, hogy a hagyományos gyanúokokon túl, az egyéb, akár etnikai alapú kiválasztás nagyobb eredményességgel és költséghatékonysággal társulna. Az Rtv. 13. § (1) bekezdésében foglalt intézkedési kötelezettségét összhangba kell hozni a 29. § (1) bekezdésében és a Szolgálati Szabályzatban az igazoltatás indokainak pontosabb meghatározásával, továbbá be kell vezetni az igazoltatás határfokának kötelező éves elemzését, tekintetbe véve a civil és a jogvédő szervezetek tapasztalatait is.

Meglehetősen alacsony a kisebbségi nyelvet használni kívánó rendőrségi ügyfelek, a fogvatartottak köre, amelyet a Nektv. biztosít; ezeket a szabályokat azonban meglehetősen hézagosan ismerik a rendőrségi munkatársak. Nem kaptunk arra vonatkozó információt, hogy a rendőrség által alkalmazott tolmácslistán a hazai kisebbségi nyelveken tolmácsolók is szerepelnek-e, valamint ilyen igény esetén, tudnának-e azonos eséllyel tolmácsot biztosítani a hazai kisebbségi nyelvet használni kívánóknak. Mindez azonban mégsem indok arra, hogy az általában központilag összeállított tolmácslistán ne szerepeltessék a hazai kisebbségi nyelveken tolmácsolók adatait. Kisebbségi jogi visszásságot valósít meg, ha a hatósági eljárásban a hatóság – éppen az igény hiányára hivatkozva – nem szerzi be a szükséges tolmácsok, fordítók adatait, mert ilyen – akár kivételesnek számító – igény felmerülése esetén sem lehetséges a nyelvhasználati jogtól (lebeszéléssel, késlekedéssel) eltántorítani a kisebbségeket.

A rendőrségnek, mint intézménynek is részt kell vennie a diszkrimináció elleni küzdelemben, mégpedig a rendőrségi munkatársak felvétele és előbbre jutása terén a nemi, faji sztereotípiák elleni érdemi humánpolitikai, karrier- és képzési terv kidolgozása és végrehajtása révén. Több nőt és roma munkatársat kellene felvenni, különösen közalkalmazottként a rendőrséghez, és arányukat a humánpolitikai és előmeneteli, karriertervek 5–10 évre szóló kidolgozásával kellene fokozatosan emelni. Másfelől a nyilvánosságna is hozzá kell férnie a toleranciát erősítő belső szabályzatokhoz, ezek alkalmazási tapasztalatait tartalmazó beszámolókhöz, a különböző pályázatokhoz és ezek értékelésének eredményeihez. Szükség lenne a rendőrséghez felvételkor az alkalmassági vizsgálatot kiterjeszteni és pontosítani különösen az ügyfelekkel közvetlenül érintkező rendőri munkakörökben és a vezetők körében a kommunikáció, a konfliktuskezelés, a tolerancia és az empátia, a szociális intelligencia, az intoleráns beállítódás mérését és rendszeres követését is be kell vezetni. A pártatlan intézkedésre és parancsnoki magatartásra képtelen személyeket a felvételkor és az előmenetelkor ki kell szűrni.

A rendőrségen a belső nyilvánosság súlyos korlátozásával nem válthatók ki az előítéletességgel kapcsolatos belső kritikák, a rendőrségi önreflexió. A Holdudvarral kapcsolatos botrány hatására bevezetett (ön)cenzúra ne zárja ki a rendőrségi munkatársak előítéletességével kapcsolatos vitát, és a megfelelő irányú kommunikációs, emberi jogi, szakmai képzések, tréningek hasznának a megtárgyalását. Szükséges tehát az említett ORFK utasítás felülvizsgálata a belső nyilvánosság tárgításához, és az előítéletek nélküli rendőri szakmai, intézkedési kultúra példáinak, mintáinak és nehézségeinek a tudatosításához, bemutatásához és megvitatásához. A médiával kapcsolatot tartók kevésbé érzékelik a nyilvánosság ellenőrző szerepét, mert döntően egyoldalú a kommunikáció,

maguk is a szervezet belülről toborzott munkatársai, ez pedig eleve meghatározza szerepfelfogásukat. A rendőrségi vezetők kompetenciájának részeként meg kell követelni a kinevezésnél a kommunikációs készség magas szintjét, valamint biztosítani kellene bizonyos vezetői szinten a sajtóval való rendszeres kapcsolatot. Az átlagos rendőri kommunikációnál is kiemeltebb a rendőrségi külső kommunikációt ellátók (szóvivők) részben kívülről való toborzásának, kiválasztásának és képzésének a tervszerű fejlesztése. Annak érdekében, hogy a rendőrség és a cigányság közti kommunikáció javuljon, célszerű lenne, hogy a rendőrség roma szóvivőket, sajtóreferenseket, valamint nem rendőrségi munkatársakat is alkalmazna, lehetőleg nyílt pályázattal. Ennek személyi feltételei adottak, hiszen ma már vannak képzett roma újságírók, médiaszakemberek. A kisebbségi kapcsolatok kérdéseire is kitérő kommunikációs stratégia részévé kell válnia: a szóvivők kiválasztási szisztémájának, a rendszeres kommunikációs és idegen nyelvű képzésének, a kommunikációs etikának, és a roma sajtóval való kapcsolattartásnak.

A rendőri szakszervezetek részéről nincs külön program sem az esélyegyenlőség javítása, az ún. pozitív diszkrimináció terén, sem az esetleges etnikai, faji megkülönböztetés miatti munkavállalói panaszügyekkel, érdekvédelemmel kapcsolatosan. A meglévő munkáltatói-munkavállalói együttműködés a Rendőrségi Érdekegyeztető Tanács (RÉT) keretei között zajlik, és üléseinek tematikájában nem szerepel semmilyen összefüggésben a rendőrség cigánysággal való kapcsolatának konszolidációja, az előítéletek csökkentése.

A jelentéshez kapcsolódó Ajánlásokat – intézkedések és jogszabály-módosítások megtételére – az Obtv. alapján – eljuttattuk az Országos Rendőr-főkapitányság vezetőjének, az igazságügyi és rendészeti miniszternek, valamint a miniszterelnöknek. A beszámoló megírásáig csupán az országos rendőrfőkapitány adott választ, a kormány érintett tagjai – a törvényben meghatározott határidő lejárta ellenére – nem tájékoztattak álláspontjukról.

Kiemelkedő mértékű volt az egyetértés az Országos Rendőr-főkapitányság vezetőjével az ajánlásokat illetően, hiszen szinte mindegyik ajánlást elfogadta, és válaszában jelezte, hogy azok legtöbbjének végrehajtása már megindult, illetőleg azt a tervek szerint a közeli jövőben teljesíteni fogják. Őszintén bevallotta azonban azt is, hogy a javaslatok egy része komolyabb anyagi ráfordítást igényelne, miközben nincs tudomása az anyagi források jelentős bővüléséről. Ezért vár minden anyagi, erkölcsi és szellemi támogatást – ideértve az ombudsmanét is. A vizsgálat sikerességét visszaigazoló válaszban – noha egyes megállapításokkal, azok adatolásával és megalapozottságával vitatkozott a főkapitány – az ajánlásokat illetően a következőkre összpontosított:

Jelezte, hogy a rendőrség humánerőforrás-stratégiáját a Kormány rendésze-

ti stratégiájának ismeretében célszerű kialakítani. Az esélyegyenlőségi terv is ehhez fog illeszkedni, az 1/2005. (I. 4.) ORFK intézkedés megújításával. Szintén a humán stratégiához kapcsolódik majd a konfliktusban érintett felek közti mediációra vonatkozó ajánlás teljesítése.

A rendőrségen belüli és a rendészeti képzést, a továbbképzést és a vezetőképzést illetően az irányító tárca 2005-ben készített oktatási koncepciója átgondolást igényel. Annak nemcsak az elveit, de a strukturális kérdéseket és a rendészeti főhatóságok közti koordinációt is a mai igényekhez kell alakítani, ezért a főkapitány úr szakértői bizottság felállítását és abban – egyebek mellett – a jelentésben szereplő megállapítások és ajánlás érvényesítésének módját kívánja meghatározni. Ehhez készek vagyunk minden segítséget megadni, a továbbiakban együttműködni főkapitány úr kérésének megfelelően.

Egyetértés volt abban is, hogy a rendőrségi állomány összetétele közeledjen a lakossági átlaghoz, azzal, hogy ez nem jelentheti a minőségi, végzettségbeli, szakmai követelmények leszállítását. Ezért a munkára kész, tapasztalt hivatásosok reaktiválása, a pályázati és ösztöndíjrendszer működtetése a leginkább járható út.

A rendőrségen belüli belső kommunikáció terén a jövőben kiemelt szerepet szánunk az ORFK Tájékoztatónak, amely keretet ad a jogi és a belső normák megismerésére, valamint a szervezeten belüli vélemények kifejtésére. A belső fórum moderált rendszerét fenntartva, a meglévő intranetes kommunikációt és a fokozatosan bővülő internetes hozzáférést kellő biztosítéknak értékelte a főkapitány. Ide kapcsolódik, hogy a külső kommunikációról már kidolgozták a stratégiát, noha abban valóban nincsenek a kisebbségeket érintő külön elvek, elgondolások. Ugyanakkor mindezt összhangba kell hozni a rendőrség adatvédelmi szabályzatával is [54/2007. (OT 31.) ORFK utasítás], a kisebbségi sajtó és média felé való nyitottságot megőrizve. Már folyik a rendőrségi munkatársak internethasználatát szabályozó 3/2006. (II. 23.) ORFK utasítás teljes átdolgozása a hozzáférés szélesítése céljából.

Megindult a rendőrség és a roma szervezetek együttműködésének reformja, amelyhez az Országos Cigány Önkormányzattal a közös gondolkodás eredményét 2009-ben főkapitányi értekezleten fogják megvitatni és szükség esetén a szabályozást is ehhez igazítani. Egyetértés volt a helyi önkormányzatok és a rendőrség együttműködését érintő kooperáció formáját, szélesítését illetően is.

A rendőrség kiegészíti a kisebbségi tolmácsok, fordítók nevével a meglévő listáit.

Az Ajánlásokban szereplő szabályozási feladatok teljesítését nem kell a szükségképpen a már így is terjedelmes 4/2008. (OT 4.) ORFK utasításba (Szervezeti és Működési Szabályzat) beépíteni. Ezzel egyenrangú, ha az időközben elfoga-

dott vagy készülő belső szabályzatokban, normákban kapnak helyet. Ez a jogtechnikai megoldás és az esetleg kevésbé részletező szabályozás azonban nem érinti javaslataink érdemét.

Ugyanakkor három kérdésben eltérnek az álláspontok.

A rendőrség nem ért egyet a romák, a nők pozitív diszkriminációjával a szervezetbe belépés, felvétel és a munka területén az előrehaladás, minősítés, kiválasztás tekintetében. Feltehetőleg nem magyaráztuk meg egyértelműen, hogy a képesítési, kompetenciakövetelményekből nem engedve is lehetséges olyan munkahelyi, vezetési, továbbképzési, munkaértékelési mechanizmusok kialakítása, amely azt eredményezi, hogy a kisebbséghez tartozók egyrészt szabadon vállalhassák hovatartozásukat, érvényesíthessék konfliktuskezelésben, kommunikációban, mediációban, nyelvismeretben és más téren való jártasságukat, amely az egész szervezet működésének is előnyére válik. Másfelől, a tudatos, stratégiai jellegű rásegítő, támogató és fenntartó mechanizmusok hiányoznak, hogy a hátrányból indulók is eljussanak a megkövetelt képzettségű, előéletű, állóképességű személyek közé. Végül az azonos képzettségű, előéletű, állóképességű személyek közül a támogatott célcsoportokhoz tartozók kiválasztása – éppen az egész csoport hátrányos helyzetének a társadalmi átlaghoz közelítése mértékéig – alkotmányos megoldás világszerte. Minderre tekintettel javasoltuk a különböző szolgálati ágakhoz és munkakörökhöz illő hivatásos, közalkalmazotti vagy köztisztviselői állománytábla, felvétel, előmenetel, teljesítményértékelés ilyen irányú reformját.

Alapvetően a fenti okokból utasította el az országos főkapitány a kommunikációban kiemelkedően fontos munkatársak, szóvivők kiválasztását, képzését illető javaslatot is. Véleménye szerint e munkatársak között vannak romák és nők is, de ez elsősorban személyes képzettségük, rendőrségi előéletük és nem származásuk vagy nemük miatt alakult így. Úgy véljük, nem vitatható, hogy a rendőrségről alkotott sztereotípiák csupán egyik forrása a saját ügyféli, sértetti, megbírságotként vagy áldozatként való tapasztalat, amely jóval kevesebb embert ér el, mint a rendőrség nevében megszólaló vezetők, szóvivők üzenete. Ha tehát ez utóbbi kör nincs felkészítve a lelkiismeretes, morális, jogtisztelő, a jogegyenlőséget és a kisebbségeket is reprezentáló rendőrség megjelenítésére, akkor nagy az esély arra, hogy a többségi előítéletesség, a csak az érdemeseknek kijáró emberi jogok és méltóság tisztelete lesz a kommunikációs üzenet.

Az ajánlásnak a rendőrségi felvétel és a vezetővé választás, teljesítményértékelés terén a szélsőséges nézettekkel rendelkező, rasszista (potenciális) munkatársak kiszűrését célzó attitűdvizsgálat módszertani kidolgozását és bevezetését nem utasította el a rendőrfőkapitány, annak céljait valójában nem vitatja. Ugyanakkor ennek bevezetésére, folyamatos alkalmazására, kimunkálására

érdemben nem reagált, holott csupán a szabályozás egy része esik kívül a rendőrség hatáskörén. Így nem lehet közömbös e követelmény beépítésével szemben a munkatársak és vezetők lelkiismeretes, toleráns és az elfogulatlan rendőri intézkedésre, megnyilvánulásra nem képes személyek kiszűrésénél, a fegyelmi eljárás elé állításánál a mindennapi rendőrségi működésben.

Mindezekre tekintettel, az ajánlásokat továbbra is fenntartjuk, egyben jelezve, hogy a megvalósításukhoz minden lehető erőnkkal, befolyásunkkal támogatást nyújtunk. A vizsgálat során feltárt problémákat megismerve, a jövőben vizsgálni kívánjuk az etnikai motivációjú bűncselekmények statisztikájának, ügyintézésének diszfunkcióit, az ilyen bűncselekmények sértettjeinek jogvédelmét, valamint a rendőri szak- és felsőfokú rendészeti képzés működési rendjét a képzési tartalom, a szocializációs minták szempontjából.

5.2.

A rendőrségi szabálysértési ügyintézés általános tapasztalatai

Ezzel az ügyfajttal a rendőri jogalkalmazási gyakorlat kétféle módon találkozik: egyszer a hatalmas tömegű (évi egymillió feletti) helyszínbírságot formájában, másodsor pedig fel kell dolgoznia az évi közel négyszázezer feljelentést,¹²⁷ ahol a rendőrség – éppen olyan eljárás keretében, mint a „civil” közigazgatási hatóságok – büntetést vagy intézkedést állapít meg, illetve megszünteti az eljárást. A két terület szorosan összefügg egymással, hiszen a tetten ért személy döntésétől függ, hogy elfogadja-e a hatóság helyszínbírságotra irányuló ajánlatát, vagy tudomásul veszi, hogy a rendőri feljelentést követően „rendes” eljárásban fogják tisztázni a felelősségét.

Mindez azt jelenti, hogy a rendőrségi hatáskörbe tartozó szabálysértési eljárások első számú kezdeményezője maga a rendőrség, miközben ő maga bírálja el ezeket a cselekményeket, vagy a helyszínen, vagy pedig „rendes eljárásban”. Ebből következik, hogy a szabálysértési ügyek száma elsősorban a helyszínen intézkedni képes állomány létszámán és intézkedési aktivitásán múlik.¹²⁸ Az pedig, hogy ebből mennyi lesz a feljelentés és mennyi a helyszíni bírság, az elsősorban a helyszínen történő rendőri intézkedések megalapozottságától, a felajánlott bírságösszeg nagyságától, továbbá a rendőri fellépés egészének kulturáltságától, meggyőző erejétől függ.

¹²⁷ 2008-ban ehhez a számhoz csaknem négyszázezer feljelentett személy is tartozik, ez 2007. évhez képest 7%-os növekedést jelentett.

¹²⁸ A közlekedési és a közrend elleni szabálysértések miatti feljelentések egy részét a közterület-felügyeletek, a polgárőrség szervei, civil szervezetek, és persze az állampolgárok produkálják.

2008-ban is számos olyan panasz érkezett, amelyben a rendőrség helyszíni bírságolási gyakorlatát kifogásolták.

A beadványozó panasszal fordult hozzánk, amelyben a helyi rendőrőrs munkatársa által, gondnokoltjával szemben kiszabott helyszíni bírságot kifogásolta, tekintettel arra, hogy értelmi sérült és így – véleménye szerint – büntethetősége kizárt.

A szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény (a továbbiakban. Sztv.) 8. §-a alapján *„szabálysértés miatt nem vonható felelősségre, aki a cselekmény elkövetésekor a cselekményt az elmeműködésének a beszámíthatóságot kizáró kóros állapotában követte el. Nem vonható felelősségre az sem, aki a cselekményt a beszámíthatóságot korlátozó elmeállapotban követte el, ha nyilvánvaló, hogy ez a körülmény a cselekmény elkövetését befolyásolta.”*

Mindezek alapján megkereséssel fordultunk a rendőrőrs felügyeletét ellátó rendőrkapitányság vezetőjéhez és az ügyről felvilágosítást kértünk. Levelünk alapján vizsgálatot indított, amely során megállapítást nyert, hogy a panaszos gondnokoltjával szemben a KRESZ rendelkezése alapján „gyalogos által elkövetett szabálysértés” miatt 6000 forint bírságot szabott ki az intézkedő rendőr. A gondnokság alatt álló személy a felajánlott helyszíni bírságot elfogadta, azt az erre a célra rendszeresített formanyomtatványon aláírásával hitelesítette. A járőr állítása szerint a gondnokolt személy az intézkedés során semmi olyan jelet nem mutatott, ami szellemi fogyatékoságra utalt volna, magatartásából sem lehetett erre következtetni. A vizsgálat során a rendőrkapitányság vezetője a körülmények tisztázása érdekében felvilágosítást kért a település háziorvosától, valamint a gyámügyi hatóságtól, akik megerősítették, hogy a szóban forgó személy súlyos fokú gyengeelméjűségben szenved, gondnokság alatt áll. Ezt követően a rendőrkapitányság vezetőjének jelzése alapján az ügyészség óvást nyújtott be az intézkedés ellen, mely alapján a rendőrkapitányság vezetője a kifogásolt intézkedést hatályon kívül helyezte.

Egy másik panaszban – amely szintén a fent említett rendőrőrs munkatársának eljárásával volt összefüggésben – azt kifogásolta a beadványt tevő, hogy lakcím-bejelentési köteletség elmulasztása szabálysértés miatt 20 000 forint helyszíni bírságot szabtak ki vele szemben.

A panasz alapján ismételten az illetékes rendőrkapitányság vezetőjéhez fordultunk és az ügy körülményeiről részletes tájékoztatást kértünk. A kapott felvilágosítás szerint a szóban forgó ügyben az intézkedő rendőr azt állapította meg, hogy a panaszos a jelzett lakcímen közel egy hónapja életvitelszerűen tartózkodik, viszont lakcím-bejelentési kötelezettségének még nem tett eleget.

A tájékoztatás szerint a szabálysértés elkövetését elismerte, aláírásával a bírság harmadpéldányát és a postai befizető csekket átvette.

A rendőrkapitányság vezetője válaszelevelében az alábbiakra hívta fel figyelmünket. Tapasztalataik alapján, illetve az önkormányzattól kapott jelzések szerint az adott településen megnőtt azon lakosok száma, akik bejelentés nélkül tartózkodnak huzamosabb időn keresztül lakcímeiken és ezen cselekmények visszaszorítása érdekében mindenképpen indokoltnak tartják akár a legmagasabb összegű helyszíni bírság kiszabását – amennyiben a jogsértő ezt elismeri –, illetve a szabálysértési feljelentés alkalmazását.

Természetesen a rendőrkapitányság vizsgálatának eredményét szakmai szempontból nem kívántuk felülbírálni, erre hatáskörünk sincs. Aggályosnak tartjuk azonban a községben – és feltehetően a környező településeken – kialakított gyakorlatot a szabálysértési eljárásokra és bírságokra vonatkozóan. A konkrét esetet figyelembe véve, úgy véltük, hogy a lakcím bejelentési-köteleesség elmulasztása szabálysértés társadalomra veszélyességi foka olyan csekély, hogy a helyszíni bírságként kiszabható legmagasabb összeg – az arányosság követelményére figyelemmel – vitatható. Véleményünk szerint az állampolgárok kötelezettségeinek betartására más eszközök (pl. figyelmeztetés) is rendelkezésre állnak, és azzal, hogy egyes személyeket súlyos pénzbírsággal sújtanak, nem feltétlenül fogja a büntetés a célját elérni.

Nyilvánvalóan, önmagában a kötelezettség elmulasztása miatt kiszabott szabálysértési bírságot nem kifogásoltuk. Nem tartottuk azonban helyénvalónak, hogy egy településen arra hivatkozva, hogy megnőtt azon lakosok száma, akik nem tesznek eleget bejelentési kötelezettségüknek, úgymond „példastatuálás” céljából súlyosan „büntetnek”. Az sem volt egyértelmű, hogy az eljárásban mi minősült huzamosabb időn keresztül be nem jelentett lakcímen tartózkodásnak, hiszen a szóban forgó esetben az intézkedő járőr megállapítása szerint a panaszos „közel egy hónapja” tartózkodott a megadott lakcímen. Ezen megállapításaink alapján és a korábban említett eset miatt is, a megyei ügyészség vezetőjéhez fordultunk és arra kértük fejtse ki álláspontját észrevételeinkkel kapcsolatban.

A főügyész észrevételeinkkel teljes mértékben egyetértett. A lefolytatott vizsgálat alapján megállapította, hogy mindkét esetben jogsabálysértő módon került sor a helyszíni bírság kiszabására. Az első ügyben a rendőrkapitányság saját hatáskörében orvosolta azt, míg a második ügyben a főügyészség jelzése alapján volt csak hajlandó a kifogásolt intézkedést hatályon kívül helyezni. A második ügyben a főügyészség megállapította, hogy a helyszíni bírságolás során kiállított formanyomtatványon az eljáró rendőr csupán azt rögzítette, hogy „lakcímbejelentés elmulasztása több mint egy hónapja”. Ez alapján az iratból nem volt megállapítható, hogy a panaszos a lakásban lakó- vagy tartózkodási

helyet kívánt-e létesíteni, oda mikor költözött be és ehhez képest mikor járt le a bejelentésre nyitva álló három munkanapos határidő¹²⁹ és ebből következően az sem, hogy amennyiben cselekményével elkövette a szabálysértést, úgy az mikor valósult meg, továbbá az sem tisztázott, hogy a helyszíni bírság kiszabásakor a cselekmény büntetethetősége az Sztv. alapján esetlegesen nem évült-e el.

Az Sztv. 23. §-ában foglaltak szerint a szabálysértési eljárásban a büntetést, vagy intézkedést a jogszabályban meghatározott keretek között úgy kell megállapítani, hogy igazodjék a cselekmény súlyához. A jogszabály a rendelkezésre álló adatok függvényében, az eljárás alá vont személyi körülményeinek figyelembevételét is előírja. Mindezekre tekintettel a jövőbeni helyes joggyakorlat kialakítása céljából a főügyész átiratban hívta fel az illetékes rendőrkapitányság figyelmét az arányos és az elkövető személyi körülményeit is figyelembe vevő szankció alkalmazására. Ennek ellenére pár hónappal később ismételten kaptunk olyan beadványt, amelyben ismételten a szóban forgó rendőrség helyszíni bírságolási gyakorlatát kifogásolták.

A beszámolóban indokolt elemezni a vizsgált rendőrkapitányságok által folytatott szabálysértési eljárások fontosabb statisztikai adatait. Ami a cselekményi összetételt jelenti, elmondható, hogy e kapitányságokon tükröződtek az országos arányok: a közlekedési szabálysértések képviselik az ügyek több mint 95%-át, miközben a több mint húszféle egyéb közrend elleni szabálysértés (például rendezavarás, szexuális szolgáltatásra való felhívás tilalma, jogosulatlan címhasználat, vallásgyakorlás jogának megsértése) vagy egyáltalán nem fordul elő, vagy csak minimális mértékben.

Az ún. kiemelt közlekedési szabálysértéseken belül itt is vezető szerep jut az engedély nélküli vezetésnek, és a sebességkorlátozás jelentős túllépésének. Ehhez képest nem mondható jelentős számúnak az ittas vezetés, illetve a közúti közlekedés rendjének megzavarása, de ezeknél – a helyi jövedelmi viszonyokat is figyelembe véve – igen szigorú a büntetéskiszabási gyakorlat, kb. ötvenezer forint a kiszabott átlagbírság.

Az eljárások időserűsége nem jelenik meg a statisztikában, holott fontos volna tudni mind az átlagos ügyintézési határidőt, mind pedig az egyes ügykategóriákban tapasztalható szélsőségeket. A vizsgált kapitányságokon erős a törekvést tapasztaltunk a harmincnapos határidő tartására (az időserűséget az ügyészek is rendszeresen vizsgálják, de a belső ellenőrzéseken is szerepel), ugyanakkor az aktákból is kitűnt, hogy számos tényező nehezíti ezt: a tanúk, illetve az elkövetők nem jelennek meg a szabályszerű idézésre, a szakértői vélemény elkészítése

¹²⁹ A Nytv. 26. § (1) bekezdése alapján a Magyar Köztársaság területén élő a törvény hatálya alá tartozó polgár köteles beköltözés, vagy kiköltözés után három munkanapon belül lakóhelyének, illetve tartózkodási helyének címét a települési önkormányzat jegyzőjének nyilvántartásba vétel céljából bejelenteni.

esetenként több hónapot vesz igénybe, ha pedig megkeresésre kerül sor, szinte soha nem lehet tartani ezt a határidőt a többi kapitányság leterheltsége miatt. A legjellemzőbb a hosszabbított, kéthónapos ügytartam, ide nem értve a kifogásolt ügyeket, ahol a bírósági eljárás szakaszai további hónapokkal tolják ki a jogerős befejezést.

Az ügyfeldolgozás eredményességének pontosabb mérése szempontjából, de a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő alapjog érvényesülése okán is visszásságot jelent, hogy a rendőrségi statisztikai adatlap nem nevezi meg a megszüntetések okait, csak az abszolút számot közli, holott egy komplex eredményességi mutató fontos részét képezhetné, hogy ebből mekkora hányadot jelent például a hatáskörhiányos, a bizonyítékhiányos, a cselekményhiányos, továbbá „az elkövető ismeretlen maradt” címen történő megszüntetés.

Az sem szerencsés, hogy a statisztika mellé nincs magyarázat, különös tekintettel a hatékonysági kérdésekre. Teljesen tisztázatlan ugyanis a nyilvánosság számára, hogy a rendőri vezetés milyen hatékonysági paraméterekkel dolgozik, és ezeknek az eljáró hatóságok milyen mértékben felelnek meg. Ha a büntetőeljárásban megszokott eredményességi mutatókat vesszük segítségül (pl. nyomozáseredményesség) akkor a megadott adatokból ki tudjuk számolni az eljárások egyik lehetséges hatékonysági mutatóját, az ún. feljelentés-megalapozottságot. Ez az arányszám azt mutatja meg, hogy az összes feljelentés hány százaléka végződött jogerős marasztalással. Az országos adatot az ORFK honlapjáról sem tudhatjuk meg, de a közölt adatokból egyébként kiszámítható az egyébként igen kedvező, kb. 75%-os feljelentés-megalapozottság.

Fontos hatékonysági (de még inkább törvényességi) mutató az az arányszám, ami a marasztaló határozatok bírói „megmérettetéséről” (hatályban tartás, megváltoztatás aránya) árulkodna, de erről sem találunk adatot az országos statisztikában. Szükséges lenne tartalom szerint is „adatolni” a kifogásokat, mennyi a jogalapot támadó kifogás, és mennyi az (az előadók szerint ez a döntő többség), ahol csak a büntetés mértéke sérelmes. Nem tudható meg a statisztikából az sem, hogy mekkora a kifogási arány a meghallgatásos ügyekben; van olyan feltevésünk ugyanis, hogy jóval kisebb, mint a teljes ügyszámhoz viszonyított összes kifogás. Ugyanilyen jellegű rovatbővítést érdemes volna végrehajtani a panaszok területén is. Komoly hiányosság az is, hogy az országos adatok nem közlik a végrehajtási mutatókat sem, pedig egy adott eljárás hatékonysága az önkéntesen teljesített és a végrehajtást igénylő ügyek egymáshoz viszonyított arányával jól mérhető.

Más szolgálati ágakhoz hasonlóan, itt is általánosan jellemző, hogy az állomány erősen leterhelt, részben nem elég gyakorlott. Gyakori a váltás vezetői és előadói szinten egyaránt, a betegség, gyermekszülés, a továbbtanulás, a kötelező

képzéseken való részvétel mindenütt azzal jár, hogy az engedélyezett létszám csak „papíron” létezik, jellemző, hogy időnként más szolgálatok munkatársai besegítenek. Általánosan jellemző, hogy a szabálysértési területen évek óta – ahogyan az egyik értékelő jelentés is fogalmaz – túzoltómunka folyik, az ügyfeldolgozás feszített tempóban, sokszor munkaidőn túl is folytatódik, ebből eredően sokszor hiányzik a határozatok egyéniesítése, formálisak az indokolások, kevés a személyes meghallgatás, ezt teljes értékűen az „adatlapozás” gyakorlata sem pótolja.

Az igazgatásrendészeti feladatok sokféleségét jellemzi, hogy az előadóknak foglalkozniuk kell az elzárások ügyekben tett feljelentésekkel, az ún. gyorsított bírósági eljárások rendőri teendőivel, a korábbi időszakból visszamaradt ún. határidős ügyekkel, a személy- és vagyonőri engedélyek és igazolványok nyilvántartásával, az új okmányok kiadásával, e tevékenység ellenőrzésével, illetve fegyverengedélyezési ügyekkel.

Valamennyi felkeresett kapitányságon érzékeltük, hogy a szankcionálás módja, tehát a büntetések (intézkedések) nemének és mértékének meghatározása tekintetében az ügyintézők nagyfokú önállósággal rendelkeznek, emellett határozott vezetői törekvést érzékeltünk arra, minden ügyben el kell végezni a tényállás megalapozásához és a büntetés egyéniesítéséhez szükséges eljárási cselekményeket, tehát nem szabad a szabálysértési ügyintézt bírságoló automatizmussá degradálni.

Elterjedt gyakorlat, hogy első körben a vezetők a feljelentés jogi értékelését végzik el, majd a jogkövetkezmények megállapítása tekintetében (ahogy ezt Mátészalkán fogalmazták, az ügyek „beárazása” az előadók dolga) adnak mérlegelési szabadságot az ügyintézőknek. A szankcionálási „szabadsággal” persze nem mindenki él, vannak ugyanis „láthatatlan” belső elvárások a büntetések nemét, mértékét illetően.

Az is érzékelhető volt a vizsgálat során, hogy minél kisebb a település, annál alacsonyabb a bírságátlag, az előadók jóval inkább „testközelben” élnek az elkövetőkkel, mint a fővárosban, meglehetősen pontosan ismerik a valós jövedelmi viszonyaikat, ezért igyekeznek csak akkora összeget kiszabni, ami esélyes arra, hogy a befizetés megtörténjen. Ezzel együtt jelentős százalékot képez a be nem hajtott bírságösszeg, de az arányok – így tehát az ún. befizetési fegyelem – vidéken így is lényegesen jobbak, mint a vizsgált fővárosi kerületekben.

Vidéken nem tapasztaltunk olyan radikális önrevíziós gyakorlatot, amit a fővárosban, itt tehát legtöbbször már első körben sor kerül a büntetés helyes individualizálására (ennek megfelelően a személyi, vagyoni körülmények vizsgálatára), vagyis nem alkalmazzák azt a régi, rossz gyakorlatot, hogy a hatóságnak gyökeresen másféle felfogása van a büntetésről a kifogás benyújtása után, mint

annak előtte, gyakorlatilag azonos adatok birtokában. Mindez azzal is összefügg, hogy vidéken már eleve jóval alacsonyabb átlagbírságokkal dolgoznak, mint a fővárosi kerületekben.

Érzékeltük, hogy az országos trenddel egyezően – de a létszámadatok tükrében teljesen érthetően – nagyon alacsony a személyes meghallgatások száma, bár az arány jobb vidéken, mint a fővárosban. Az összes feljelentés kb. négy-öt százalékát teszi ki, amikor a hatóság személyesen találkozik az elkövetővel. Nem kell bizonyítani, hogy a szóbeliségből, közvetlenségből eredő információs többlet milyen előnyös hatással van a nemcsak a tényállás-megalapozásra, a büntetés helyes mértékének meghatározására, de az egyéni megelőző hatásra is. Az időszerűség bármilyen fontos jogelvi követelmény, „csak” az eljárás logisztikai, statisztikai hatékonyságát méri, de nem fejezi ki a társadalomvédelmi értelemben vett hatékonyságot, amelyhez viszont az eljárásoknak a mainál jóval személyesebb jellege visz közelebb.

Ehhez persze olyan ügyintézői kultúrával kell rendelkezni, amelynek számos eleme (kapcsolatteremtő és kommunikációs képesség, empátikus készség, a személyesen gyakorolt egyenlő bánásmód „technikái” stb.) tanítható és tanítandó, ugyanis a rendőrség radikálisan megváltozott (megfiatalodott) korösszetétele miatt egyre kevesebb lehetőség van arra, hogy ezek a készségek az egymás mellett dolgozó generációk közötti természetes tapasztalatcsere úján legyenek elsajátíthatóak.

Valamennyi felkeresett kapitányságon beszámoltak a bírói büntetékiszabási gyakorlat „enyheségéről”. Mind a budapesti, mind a vidéki adatok azt a tendenciát erősítették meg, hogy megváltozott az „elzárásos” ügyek bírói megítélése, mert részben visszaszorultak a ténylegesen elzárással sújtott ügyek, részben – ha elzárás kiszabására kerül is sor – ezek tartama minimális.

Bár a felettes szerv nyolc év óta megszűnt mint fellebbezési fórum és felügyeleti intézkedést sem tehet, ennek ellenére számos esetben intenzív a szakmai kapcsolat a megyei igazgatásrendészet szabálysértési területen nagy tapasztalattal rendelkező munkatársaival. A legtöbb helyen érzékelhető az élő kapcsolat a „másodfokot” képviselő helyi bíróságok bíráival, ez azonban nem olyan naprakész és intenzív, mint az ügyészekkel.

Az önkormányzati szabálysértési hatósággal (jegyző) vagy nincs élő kapcsolat, információcsere, vagy csak úgymond ismerősi alapon, véletlenszerűen. Ezen a hiányosságon érdemes elgondolkodni, hiszen mindkét helyen ugyanazt a munkát végzik, az eljárási, anyagi jogi, technikai kérdések számtalan pontja közös, a bizonyítási, minősítési, büntetékiszabási, végrehajtási, továbbképzési kérdésekben lehetne rendszeresen tapasztalatot cserélni, nem beszélve az egész ügyintézési infrastruktúra fejlesztésének számtalan kérdéséről.

Az is tapasztalható, hogy a szabálysértési terület „képzési vonalon” gazdátlan, elhanyagolt, sem a kötelező, sem a választható belső kurzusok között nem szerepel a joganyagot és a joggyakorlatot érintő változások tananyagszerű feldolgozása. Egy hatásköri szempontból ennyire szétszabdalt – országosan kb. félmillió feljelentést produkáló – jogterületen, ahol az „új” törvény már nyolcéves, legalább ötévenként mindenképpen sürgető szükség volna tehát olyan egységes szabálysértési képzési program kidolgozására, amely a teljes ügyintézői vertikumot célozza meg (rendőrség, jegyző, „felügyelet”, ügyészek, bírák) figyelembe véve természetesen az egyes ügýtípusok, illetve ügyszakaszok jellegzetességeit. Egy ilyen program részét képezhetné minden olyan tapasztalat és tanulság beépítése, amely a kisebbségi hovatartozással függ össze.

Ami a jogterület etnikai vonatkozásait illeti, a vezetők és az ügyintézők vagy nem tudnak arról, hogy a kapitányságon dolgoznak-e roma származású munkatársak, vagy tudnak ugyan egyről, kettőről, de ilyen egyik igazgatásrendészeti területen sem fordult elő.

Az ügyintézőkkel folytatott beszélgetések során az egyes szabálysértési kategóriák „etnikai érintettségét” illetően három tényállás esetében kaptunk pozitív választ: a tiltott kéjelgés, az engedély nélküli vezetés, valamint a jegyzői hatáskörbe tartozó engedély nélküli közterület-használat. Első helyen az engedély nélküli vezetés áll, kiegészülve a bírói hatáskörbe tartozó eltiltás hatálya alatti vezetéssel, hiszen „visszaesés” esetén már ez utóbbi, elzárással fenyegetett szabálysértés valósul meg.

A kisebbségi nyelvhasználati igény a vezetői, ügyintézői nyilatkozatok alapján nem fordult elő, és nem találtunk kisebbségi nyelvet beszélő ügyintézőt sem. A meghallgatásokon sem merült fel ilyen igény (a helyszínen, a feljelentés megtételekor módja van az elkövetőnek részletesen, írásban nyilatkozni, emellett rendelkezésére áll – akár már a helyszínen, akár az eljárás későbbi fázisában – egy önkéntesen kitöltendő adatlap, ahol leírhatja a tényállás általa helyes verzióját, ideértve, hogy elismeri-e a felelősségét a konkrét szabálysértést illetően, nyilatkozhat a személyi körülményeiről, tehát vagyoni, jövedelmi viszonyairól). Általános tapasztalat, hogy az elkövetők többsége kitölti, illetve ha postai úton kapja, akkor visszaküldi az adatlapot, így a hatóság valóban csak azokban az esetekben idéz személyes meghallgatásra, amikor a nyilatkozatok ellentmondások és azokat a rendelkezésre álló bizonyítékokkal nem lehet feloldani.

Külföldi elkövető esetében tolmácsot rendelnek ki, rendelkeznek tolmácslistával, de panaszolták, hogy a megyei főkapitánysági szinten megállapított, alacsonynak tekintett óradíjak (2-3 ezer forint) miatt egyre nehezebb gyorsan hozzájutni professzionális tolmáchoz.

6.

A maladministration elleni fellépés

A lélektelen, gyakran bürokratikusnak nevezett ügyintézésnek, a maladministration-nek százféle alakzata, elkövetési módja van. Többről van szó, mint pusztán a jogsértésről, bár a két jelenségkör részben egybeeshet. Szociológiai tény, hogy a leginkább ügyfélbarát eljárásjogi szabályozás sem teszi egyenrangúvá az ügyfelet a hatósággal, illetve a közszolgáltató szervvel. Ahhoz tehát, hogy az ügyfél valóban egyenrangúnak érezhesse magát, hogy a közigazgatás valóban szolgáltasson, amikor hatósági ügyet intéz, kell valamilyen magatartásbeli, etikai többlet az eljáró szervek képviselői részéről. *„A számítógép memóriájában tárolt határozat-minta nemcsak újabb és újabb leírói feladatok tömegétől mentesít, hanem lassan, fokozatosan a gondolkodásról, az igényes munkáról is leszoktat. Az ilyesmi könnyen az ügyfelek és ügyeik »munkadarabbá válásának« rémképét vetítheti elénk.”*¹³⁰ Talán soha nem volt aktuálisabb az ügyintézői bánásmódra vonatkozó, egyre magasabb követelményeket támasztó társadalmi igény, amely megköveteli tőle, hogy a naprakészen tartott jogi ismeretanyag mellett – többek között – legyen tájékozott közügyekben, legyen jó emberismerő, empatikus beállítottságú, türelmes. (Azt is látnunk kell azonban, hogy az ügyintéző erős teljesítménykényszer alatt dolgozik, egyfajta folyamatos, egyenletes, elsősorban a mennyiségi mutatók alapján értékelt „üzemszerű” működést várnak el tőle a főnökei, illetve a politika szereplői.)

Anélkül, hogy közelítőleg is kimerítenénk a „maladministration” jelenségkörébe tartozó ügyintézői visszasságokat, csak néhány példa a sok közül: ide tartozik az ügyfelek érdemesekre és érdemtelenekre osztása; az indokolatlan lebeszélés a panasz megtételéről; a jogi lehetőségekről való tájékoztatás hiánya vagy megtévesztő volta; a kérelem szóbeli elutasítása jegyzőkönyvezés nélkül; a felületes, lélektelen panaszfelvétel; a kért intézkedés, határozat elmulasztása; indokolatlan eljárásmegtagadás illetve megszüntetés; indokolatlan elzárkózás az ügyfél személyes meghallgatása elől; a késedelmes ügyintézés; az érdemi döntés érthetetlen, rutinszerű, semmitmondó vagy csak formai okokra hivatkozó indokolása.

A „lélektelen” hatósági (közszolgáltatói) gyakorlat hátterében persze mindig több tényező található: a túl merev, kivételt, méltányosságot nem tűrő szabályozás, a hatósági döntések útján elosztható források szűkössége a személyi állomány képzettségének, létszámának, szakmai felkészültségének, erkölcsi állapotának, hivatástudatának, a munkafeltételek biztosításának elégtelensége,

¹³⁰ Józsa Fábán: KET Kérdezz – Felelek. OPTEN Informatikai Kft. Budapest, 2008. 25. o.

az állomány javadalmazásának, társadalmi megítélésének alacsony volta; az ún. hivatalnokszellem eluralkodása, az elégtelen koordináció a társszervekkel és társadalmi szervezetekkel stb.

Végezetül külön szükséges szólni a lélektelen ügyintézés egyik tipikus fajtájáról, mégpedig a méltányosság gyakorlásának megtagadásáról. A méltányosság – szemben a Ket. megoldásával – egyáltalán nem jogorvoslat, ugyanakkor jóval több, mint egyszerű mérlegelés, a jogalkalmazás egyik mintaesetének fogható fel.

Egy cigány származású panaszos az Igazságügyi Hivatal eljárását és kárpótlás¹³¹ iránti kérelmének az elutasítását sérelmezve beadvánnyal fordult hozzánk. A panaszos azt kifogásolta, hogy a fia útján 2006. július 27-én benyújtott, átvételi elismervénnyel minden kétséget kizáróan igazolható kérelmét egy tájékoztató levélben azzal az indoklással utasították el 2007. augusztus 15-én, hogy sem ő, sem az ő nevében eljáró gyermeke nem nyújtott be a jogvesztő határidőig kárpótlási kérelmet.

A tájékoztató levél valójában a panaszos „fellebbezésére” adott válasz volt. Az ügyben ugyanis már korábban érdemi határozat született, amiben viszont a kérelem elutasítását nem a kérelem hiányára, hanem arra alapozták, hogy nem a kérelem benyújtója, hanem az édesanya lett volna jogosult az elhalt másik fia jogcímén kárpótlásra. E határozat a kérelem benyújtása után több mint 10 hónappal később – ekkor is csak a panaszos fia soron kívüli elbírálást kérő 2007. június 7-ei levele miatt – 2007. június 8-án született. (Az elutasító határozat meghozatalára egyetlen nap is elegendő volt.)

Mivel a hivatal ügyintézése nem volt kapcsolatba hozható a beadványozó származásával, erre nem is hivatkozott, hatáskörünk hiányában a panaszt áttettük az Igazságügyi Hivatalhoz, majd – a panasz elvi jelentősége és a rendszerszintű megoldás szükségessége miatt – az igazságügyi és rendészeti miniszterhez.

A Központi Igazságügyi Hivatal általános főigazgató-helyettese arról tájékoztatott bennünket, hogy a beadványozó fia a saját nevében és nem az édesanyját képviselve nyújtotta be a kárpótlási kérelmet, majd saját betegségére hivatkozva kérte annak soron kívüli eldöntését.

Az iratokból kitéűnt azonban, hogy a Kárpótlási Hivatal szombathelyi kirendeltségén a beadványozó fia személyesen bevitt kárpótlási adatlapját és egyéb iratait a kérelmezőtől „átvették”, vagyis nemcsak az ügyfél erre vonatkozó hi-

¹³¹ A 2006. évi LXVII. törvény alapján kárpótlásra jogosult az, akinek hozzátartozója a magyar hatóság vagy hatósági személy politikai indíttatású önkénye miatt életét veszítette, továbbá, akinek a hozzátartozója deportálás, szovjet kényszermunka ideje alatt halt meg, végezetül, aki a II. világháború alatt faji, vallási, vagy politikai okból munkaszolgálatot teljesített.

vatkozása miatt, hanem ebből a körülményből is alapos okkal feltehető, hogy az ügyben eljáró hatóság a tájékoztatási kötelezettségének nem tett eleget. Tény az is, hogy az elhunyt gyermek jogcímén a kárpótlás iránti kérelem a törvényi jogvesztő határidő lejárta előtt több mint öt hónappal korábban lett benyújtva. Vagyis, a beadvány esetleges hibáját hiánypótlással vagy a tényleges jogosult általi ismételt benyújtással orvosolni lehetett volna, ha a Hivatal a kárpótlási ügyintézésre, határozathozatalra vonatkozó eljárási határidőket betartja.

A főigazgató-helyettes a döntéshozatali határidő elmulasztását az ügymenet körülményeivel magyarázta. Levelében a Központi Kárrendezési Iroda megszüntetésére, a kifutó ügyek intézésére az Igazságügyi Hivatalba áthelyezett ügyintézők létszámának kétharmaddal való csökkentésére, az elbírálandó ügyek nagy (közel százezres) számára, valamint arra hivatkozik, hogy az igények feldolgozása csak az egy családhoz tartozó valamennyi kérelem beérkezése, vagyis csak a kérelmek benyújtására nyitva álló jogvesztő határidő után kezdődhet meg. (A kérelmek érdemi feldolgozása során pedig a kérelmezők életkora a rendezőelv.)

Az Igazságügyi Hivatal most az 1943-ban születettek kárpótlási kérelmének a feldolgozásánál tart, hátraléka – az elismerésre méltó feszített munkatempó ellenére is – több tízezres, 48-49 ezerre tehető. Ha a 35 ügyintéző fejenként havi 120 érdemi intézkedést hoz, akkor is csak 2010 végére lesz ledolgozható a hátralék. Az ügyintézési határidő tehát a hat hónap sokszorosa, 3-4 év is lehet.

Egészen bizonyos, hogy a törvényi hat hónapos ügyintézési határidő túllépése számos kárpótlásigénylőt hátrányosan érint. A kárpótlást sok-sok kérelmező nem éri meg, mert az ügyfelek igen jelentős része 70-80 éves, mások pedig amiatt esnek el a kárpótlás lehetőségétől, mert nem ők, hanem arra nem jogosult családtagjuk, rokonuk kért kárpótlást, az igény benyújtására nyitva álló jogvesztő határidő pedig határozathozatal – emiatt az ismételt benyújtással orvoslás lehetősége – nélkül évekkel ezelőtt letelt.

Az ügyintézés elhúzódása és a szabályozás hibája nem róható fel az ügyfeleknek: súlyos jog-, és érdeksérelmet okozó visszasságról van szó. Mindezekre hivatkozva kértük, hogy az igazságügyi és rendészeti miniszter saját hatáskörében vizsgálja ki a konkrét ügyet és a kárpótlási eljárással kapcsolatos ügyintézés általános helyzetét.

Az elutasító döntést a miniszter is – a főigazgató-helyettes érveit megismételve – jogszerűnek tartotta, megállapította, hogy az mind anyagi jogi, mind eljárási szempontból megfelel a hatályos szabályozásnak. A kárpótlási döntéshozatal elhúzódásával kapcsolatban pénzügyi és technikai okokra, a családazonosító

rendszer és a többes igénykeresés szükségességére, a bizonyítási eljárás nehézségeire hivatkozott.

A miniszter tájékoztatása szerint a kárpótlási folyamat gyorsítása érdekében új eljárási rendet dolgoztak ki, a különböző külföldi államokból érkező kérelmek feldolgozására külön munkacsoportok jöttek létre, illetve forrásátcsoportosítással tervezik az ügyintézői létszám jelentősebb növelését is.

A lélektelen, bürokratikus ügyintézés körébe sorolható az az eset is, amikor a hatóság arra hivatkozva nem orvosolta saját hatáskörben eljárva a nyilvánvalóan törvénysértő lakcímbegyegyzést, hogy emiatt a tulajdonosnak semmilyen hátránya nem keletkezett.

A roma származású panaszosok oly módon adták el a tulajdonukban lévő lakást, hogy a vevők a vételár teljes kifizetéséig bérlőként lakhattak a lakásban. Ennek megfelelően a felek egy bérleti és egy adásvételi szerződést kötöttek, ahol a bérebevevők bérleti díj és a rezsiköltség fizetését vállalták, amit azonban a bérleti jogviszony kezdetétől nem fizettek. A panaszosok – a fizetésre való eredménytelen írásbeli felhívást követően – immár több hónap elteltével felmondták a bérleti szerződést, majd az adásvételi szerződéstől is elálltak. Közben a bérlők zárat cseréltek, és gyakorlatilag kizárták a tulajdonosokat a saját lakásukból, miközben továbbra sem fizettek bérleti díjat, illetve rezsiköltséget. A panaszosoknak azzal a ténnyel is szembesülniük kellett, hogy a lakásukba 2007 májusában a bérlők tulajdonosi jogcímen bejelentkeztek. Hiába kezdeményezték a bérlők kényszerkijelentését, kérelmüket városi jegyző elutasította azzal az indokolással, a bérlők a lakcímbjelentés időpontjában adásvételi szerződéssel rendelkeztek, valamint ténylegesen az ingatlanban laktak a kérelem benyújtásakor.

A vizsgálat során megállapítottuk, hogy a lakcímb-jelentkezésnek semmiféle jogalapja nem volt, mert a bérlők nem szerezték meg a lakás tulajdonjogát. Az adásvételi szerződést az eladók tulajdonjogának fenntartásával kötötték, és a vételár megfizetésének hiányában nem történt meg az ingatlan elidegenítése. A lakcímkártyák kiadása tehát ilyen körülmények között nyilvánvalóan törvénysértően történt, hiszen nem valósultak meg azok a feltételek, melyeket a polgárok személyi adatainak és lakcímeinek nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény (Nytv.) szabályai megkövetelnek.

A vizsgált ügyben tehát a városi okmányiroda, illetve a település jegyzője a lakcímbjelentéssel kapcsolatos eljárás során megsértette a panaszosok a jogbiztonság részét képező tisztességes eljáráshoz való alkotmányos alapjogát, tekintettel arra, hogy az okmányiroda munkatársa a közszolgálati jogviszonyból

eredő kötelezettségét megszegve járt el, és ez alapot adhat fegyelmi felelősségének megállapítására.¹³²

A panaszost anyagi kár érte annak következtében, hogy lakásában a bérleti díj és rezsiköltség teljes összegének megfizetése nélkül éltek a bérlők. Követelésüket elsődlegesen e magánszemélyekkel szemben érvényesíthetik.

A lakcímbejelentés ténye önmagában a lakás használatához fűződő, valamint egyéb vagyoni jogot nem keletkeztet, és nem szüntet meg.¹³³ Ennek ellenére, az okmányiroda törvénysértő eljárása, illetve a lakcím fiktívvé nyilvánítása iránti kérelem jogsértő elutasítása hozzájárult ahhoz, hogy a panaszosok egy hosszú és költséges bírói eljárásban tudják érvényesíteni a lakás kiürítése iránti igényüket, illetve ezzel összefüggésben káruk keletkezett, ami megalapozhatja az eljáró hatóság kártérítési felelősségét. A bírói gyakorlat szerint ugyanis a jegyző jogellenes és felróható magatartásáért az önkormányzat tartozik helytállni (BH 2003. 280.). A panaszos esetleges kárigényét polgári bíróság előtt érvényesítheti, illetve – a székesfehérvári önkormányzat döntésének függvényében – felmerülhet a peren kívüli megegyezés lehetősége is.

Megkeresésünk nyomán, továbbá a panaszosok kérelmére az illetékes regionális közigazgatási hivatal felügyeleti jogkörében eljárva felhívta a városi jegyzőt, hogy rövid határidőn belül intézkedjen a bérlők lakóhelyének „érvénytelenítésére”. Kötelezte továbbá a bérlőket, hogy a lakcímet igazoló hatósági igazolványokat az okmányirodánál a határozat jogerőre emelkedését követő 8 napon belül adják le. A lakcímkártyákat 2008 novemberében bevonták.

Ettől függetlenül a tisztességes eljárás követelményeivel szorosan összefüggő jogbiztonság elve sérelmének jövőbeli megelőzése érdekében arra hívtuk fel a jegyzőt, hogy

- a lakcím-bejelentési eljárásban részt vevő érdemi ügyintézők számára az érintett joganyag – a Nytv. és a végrehajtására kiadott 146/1993. (X. 26.) Korm. rendelet – az eddigieknél hangsúlyosabban kerüljön oktatásra, történjen meg a tanultak rendszeres számonkérése, a bejelentkezéssel kapcsolatos panaszügyek folyamatos elemzése, értékelése;

¹³² A köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény (Ktv.) 51. §-a kimondja, hogy fegyelmi vétség elkövetésének alapos gyanúja esetén a munkáltatói jogkör gyakorlója köteles az eljárást megindítani, kivéve, ha a megrovás – egyszerű megítélésű ügyben, a kötelezettségszegés elismerése esetén – fegyelmi eljárás lefolytatása nélkül is kiszabható. A Ktv. 51. § (1) bekezdése értelmében fegyelmi eljárást akkor lehet indítani, ha a kötelezettségszegés felfedezése óta három hónap, illetőleg a fegyelmi vétség elkövetése óta három év még nem telt el. Álláspontunk szerint a fegyelmi felelősség ebben az ügyben nem évült el, miután a három hónapos elévülési határidő kezdete álláspontunk szerint az a nap, amikor a felügyeleti szerv hivatkozott döntéséről a munkáltatói jogkört gyakorló jegyző értesült. Megítélésünk szerint, ha a jegyző ennek ellenére nem intézkedne a fegyelmi felelősségre vonás érdekében, ezzel maga is megsértené a közszolgálati jogviszonyából eredő kötelezettségét.

¹³³ Nytv. 26. § (4) bekezdése.

- álljon rendelkezése a lakcím-bejelentkezés eljárásának törvényes rendjéről az ügyfelek számára közérthető módon megfogalmazott tájékoztatás az önkormányzat honlapján, illetve az okmányiroda helyiségeiben,
- indítsa meg a Ktv. szabályai szerint a fegyelmi eljárást az okmányiroda vizsgált ügyben eljáró ügyintézőjével szemben.

Az ügy megnyugtató zárásának tekinthető, hogy a jegyző valamennyi kezdeményezésünket elfogadta. Arról adott tájékoztatást, hogy az okmányirodán a jövőben a munkatársak részére rendszeresen konzultációt fognak tartani a lakcímnyilvántartás jogi szabályozásáról. Ebben az ügykörben keletkezett panaszok kivizsgálását hivatala jogi irodájának munkatársai fogják segíteni. A lakcím-bejelentési eljárás rendjéről közérthető tájékoztatás kerül az önkormányzat honlapjára, illetve az okmányiroda helyiségeiben is elhelyeznek ilyen tartalmú tájékoztatást. Az ügyben eljáró és mulasztást elkövető köztisztviselő közszolgálati jogviszonya időközben megszűnt, ezért vele szemben nincs lehetőség a fegyelmi eljárás megindítására.

Eljárásaink során olyan esetekkel is találkozunk, amikor több hatóság párhuzamosan is felléphetne a jogsértő cselekményekkel szemben, ám mégsem történik kellő visszatartó erővel bíró intézkedés. A hatályos szabályozás alapján a jegyzők több joghátrányt is alkalmazhatnak a szolgáltatások diszkriminatív megtagadása esetén. Nem tudunk azonban olyan esetről, amikor a rendelkezésükre álló legerősebb szankcionálási eszközzel, az üzlet bezárásának lehetőségével éltek volna. A hátrányos megkülönböztetés szigorú büntetése érdekében nemcsak a jegyzők erőteljesebb intézkedéseit tartjuk szükségesnek, hanem a fogyasztóvédelmi hatóság jogköreinek bővítését is.

E beszámolási időszakban is több beadvány érkezett hozzánk, amelyekben a panaszosok azt sérelmezték, hogy roma kisebbséghez tartozásuk miatt nem vehettek igénybe valamilyen – jellemzően a vendéglátással összefüggő – szolgáltatást.

Az Obtv. rendelkezései alapján kizárólag a hatóságok (közszolgáltatók) tevékenységét vizsgálhatjuk, vagyis hatáskörünk nem teszi lehetővé, hogy ezekben az ügyekben közvetlenül fellépjünk a diszkriminációmentességhez fűződő jog sérelmének orvoslása érdekében. Ezek az ügyek is azt támasztják alá, hogy szükséges lenne a hatáskörünket – legalább a hátrányos megkülönböztetés előfordulása szempontjából tipikusnak tekinthető jogviszonyok vonatkozásában – kiterjeszteni a magánszférára is.¹³⁴ Jelenleg kénytelenek vagyunk azt a gyakorlatot követni, hogy ezeket a beadványokat az Egyenlő Bánásmód Hatósághoz

¹³⁴ Erre vonatkozó javaslatunkat a 2007. évi tevékenységünkről szóló beszámoló I. fejezetének 3. alfejezetében részletesen ismertettük.

vagy a Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság területi felügyelőiségeihez tesszük át. Mindkét hatósággal sikerült eredményes munkakapcsolatot kialakítanunk, amelynek része az is, hogy az átirányított panaszok alapján tett megállapításokról részletes tájékoztatást kapunk.

A fogyasztóvédelmi hatósággal való még szorosabb együttműködésünket segítheti elő a fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény (Fgytv.) 2008. szeptember 1-jén hatályba lépett módosítása. Ezt megelőzően ugyanis a fogyasztóvédelmi felügyelőiségek csak közvetett módon – így például a szolgáltatás jogellenes megtagadása címén – tudtak fellépni a hátrányos megkülönböztetés ellen. Ez a szabályozás nem felelt meg maradéktalanul annak, hogy az Ebktv. rendelkezése szerint az egyenlő bánásmód követelményének megsértése miatti igények a fogyasztóvédelmi hatóság eljárása révén is érvényesíthetők. Az Országgyűlés ezért úgy pontosította a fogyasztóvédelmi hatóság hatáskörét, hogy jogosult ellenőrizni *„a termék forgalmazása vagy szolgáltatás nyújtása során az egyenlő bánásmód követelményére vonatkozó rendelkezések betartását, és eljár azok megsértése esetén”*.

E törvénymódosítás tehát egyértelművé tette, hogy a fogyasztóvédelmi felügyelőiségeknek a hatáskörükbe utalt valamennyi eljárás során kötelessége fellépni a diszkrimináció ellen. Ezekben az eljárásokban az Ebktv.-ben szereplő fogalmakat, valamint bizonyítási szabályokat kell alkalmazniuk, ami lehetővé teszi, hogy kellő hatékonysággal fel tudják tární a fogyasztók hátrányos megkülönböztetését. Ennek a hatósági eljárásnak azonban csak akkor lehet érdemi hatása, ha olyan szankciók alkalmazására nyílik lehetőség, amelyek arányosak és visszatartó erejűek.¹³⁵

E követelménynek az elfogadott törvénymódosítás csak részben tesz eleget. Az új szabályozás szélesítette a fogyasztóvédelmi hatóság által alkalmazható jogkövetkezményeket, így a korábbi szankciók mellett például határidő tűzésével a feltárt hibák, hiányosságok megszüntetésére is kötelezheti a vállalkozást, illetve a jogszerű állapot helyreállításáig feltételhez kötheti vagy megtilthatja az áru forgalmazását, értékesítését. A törvénymódosítás ugyanakkor szűkítette az üzlet ideiglenes bezárásának lehetőségét.

Ezzel azért nem értünk egyet, mert a kiszabott fogyasztóvédelmi bírságnál sokkal erőteljesebb visszatartó hatása van az üzlet bezárásának. Ekkor ugyanis nem egy konkrét, előre kalkulálható vagyoni hátránnyal kell számolnia az adott vállalkozásnak, hanem az elmaradt haszonnal, illetve a rendszeres fogyasztói kör esetleges „elpártolásából” adódó jövőbeli kárral is.

¹³⁵ Ezt a követelményt az Európai Parlament és Tanács a belső piacon az üzleti vállalkozások fogyasztókkal szemben folytatott tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatairól 2005/29/EK Irányelvének 13. cikke is megfogalmazza.

A fogyasztóvédelmi hatóság a hatályos szabályozás szerint a jogsértéssel érintett üzlet ideiglenes bezárását a jogszerű állapot helyreállításáig terjedő időtartamra akkor rendelheti el, ha az „a fogyasztók életének, testi épségének, egészségének védelme vagy a fogyasztók széles körét érintő kárral fenyegető veszély elhárítása érdekében szükséges.”¹³⁶

Abban az esetben, ha egy vendéglátóegységben nem szolgálják ki a romákat vagy más kisebbségi csoport tagjait, ez a gyakorlat nyilvánvalóan a fogyasztók széles körét érintheti. Ennek ellenére az üzlet ideiglenes bezárására jelenleg nem ad alapot önmagában az egyenlő bánásmód követelményének megsértése, hiszen ekkor a fogyasztóvédelmi hatóság nem a „kárral fenyegető veszély” elhárítása, hanem egy alkotmányos alapjog érvényre jutásának elősegítése érdekében jár el.

Az üzletek bezárására más jogszabály alapján a jegyzőnek is van hatásköre.¹³⁷ Abban az esetben, ha a kereskedő a tevékenységére, a forgalmazott termékre, illetve annak árusítására vonatkozó jogszabályi előírásoknak nem tesz eleget, vagy üzlete a hatályos jogszabályi feltételeknek nem felel meg, a jegyző az észlelt hiányosságok megszüntetéséig, de legfeljebb kilencven napra az üzletet ideiglenesen bezárathatja. A megtiltott tevékenység folytatása esetén a jegyző a működési engedélyt visszavonja és az üzletet bezáratja. A jegyzők ugyanakkor esetenként olyan szempontokat is mérlegelnek a szankció alkalmazásakor, amelyeket a fogyasztóvédelmi felügyelőségek nem vehetnek figyelembe. Így például azt, hogy az adott vállalkozás bezárása esetén a település adóbevételről eshet el, illetve az ott foglalkoztatott munkavállalók állás nélkül maradhatnak. Tapasztalataink szerint ezért egyes jegyzők nem szabnak ki olyan szigorú büntetéseket a hátrányos megkülönböztetés tilalmának megsértése esetén, mint más hatóságok.

Az egyik dunántúli településen a vendégek véletlenül csekély összegű kárt okoztak egy vendéglátóhelyen. Emiatt az üzlet tulajdonosa egy teljes asztaltársaságot kizárt a szolgáltatásokból. A panaszos a jegyző intézkedését kérte, aki megállapította ugyan a jogsértést, ám mindössze 7000 forint összegű szabálysértési bírságot szabott ki. A „kitiltás” a bírság befizetése után is hatályban maradt. A közigazgatási hivatal végül egy másik település jegyzőjét jelölte ki a további eljárásra.¹³⁸

¹³⁶ Fgytv. 47. § g) pontja.

¹³⁷ Az üzletek működésének rendjéről, valamint az egyes üzlet nélkül folytatható kereskedelmi tevékenységek végzésének feltételeiről szóló 133/2007. (VI. 13.) Korm. rendelet.

¹³⁸ E büntetés alacsony mértékét jól érzékelteti, hogy miután 5 roma fiatal nem mehetett be egy budapesti szórakozóhelyre, az Egyenlő Bánásmód Hatóság 2008 márciusában 500 000-500 000 forint bírság megfizetésére kötelezte az üzemeltető gazdasági társaságot és a vele szerződésben álló személy- és vagyónvédelmi kft.-t.

Megítélésünk szerint a diszkrimináció elleni hatékony fellépéshez szükséges, hogy ne csak a jegyző, hanem a fogyasztóvédelmi hatóság is elrendelhesse a működése során az egyenlő bánásmód követelményét sértő üzlet ideiglenes bezárását. A törvénymódosítás érdekében jogalkotási javaslattal fordultunk a szociális és munkaügyi miniszterhez. A válasz a beszámoló zárásáig nem érkezett meg.

A kisebbségi biztos kapcsolatrendszere

A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának első teljes évi munkájáról készült számvetés során fontosnak tartjuk hangsúlyozni, hogy az előző évi beszámolóban rögzített ars poeticának megfelelően 2008-ban folytatódott egy nyitottabb, lendületesebb, újszerű kezdeményezéseket vállaló ombudsmani intézmény kialakítása.

Ennek keretében a kisebbségi jogvédelemmel kapcsolatos feladataink hatékonyabb megvalósítása érdekében szorosabb együttműködést alakítottunk ki a kisebbségi önkormányzatokkal, civil szervezetekkel, tudományos intézetekkel, kormányzati szervekkel egyaránt.

Az I. fejezet 3. pontjában részletesen ismertetett II. Kisebbségi Kerekasztal lehetőséget biztosított arra, hogy folyamatosan egyeztessünk az aktuális kisebbségpolitikai kérdésekről az országos kisebbségi önkormányzatok elnökeivel, képviselőivel.

Álláspontunk szerint a demokratikus jogállamban fontos szerepet betöltő civil szervezetek tevékenységükkel elősegítik a kisebbségi ombudsman feladatainak hatékonyabb ellátását. Ezért 2008-ban számos civil szervezettel kötöttünk együttműködési megállapodást, folytattunk szakmai egyeztetést, szerveztünk közös konferenciát.

A civil szervezetek mellett a tudomány világa felé is nyitottunk, a hazai tudományos élet központi intézményével, a Magyar Tudományos Akadémiával kölcsönös együttműködésben, kisebbségi tárgyú, kisebbségi nyelvvel, kultúrával kapcsolatos kutatások megvalósításában állapodtunk meg.

A 2008 áprilisában elhunyt, iskolateremtő szociológus, Kemény István emlékének ápolására díjat alapítottunk. A jövőben a magyarországi kisebbségkutatásban kiemelkedő eredményeket elérő fiatal kutatókat kívánjuk ebben az elismerésben részesíteni. Ezzel is támogatni kívánjuk a kisebbségi kultúra megőrzését, a kisebbségi közösségek fiatal kutatóinak tudományos tevékenységét.

A Szociális és Munkaügyi Minisztériummal kötött megállapodás alapján bekapcsolódtunk az Esélyek Háza országos hálózatának munkájába is, keresve a lehetőséget arra, hogy a kisebbségi közösségek tagjainak lakóhelyükhöz közeli, hatékonyabb segítséget nyújthassunk.

Az intézmény nyitottságát, ismertségének növelését hangsúlyozandó 2008-ban is számos rendezvényen, konferencián, fórumon vettünk részt, újfajta együttműködésre törekedtünk a médiával is. Fontosnak tartjuk a gyorsabb, ke-

vésbé bürokratikus és formális ügyintézés megvalósítását, Hivatalunk minél könnyebb elérhetőségének biztosítását. Ezért megújított honlapunkon lehetővé tettük, hogy a panaszosok elektronikus úton is eljuttathassák beadványaikat az országgyűlési biztoshoz. Mindezen túl a személyes találkozás lehetőségét is próbáltuk megteremteni a túlnyomórészt vidéken élő kisebbségi közösségek tagjaival. Országjárást szerveztünk, amelynek során 2008-ban négy megyébe és számtalan településre látogattunk el.

Az Országgyűlési Biztos Hivatal az idei évben is részt vett a Sziget Fesztiválon, ahol a többi parlamenti biztossal és munkatársaival együtt olyan programokat szerveztünk, amelyek révén az ombudsmani intézmény működéséről szerezhettek információkat az érdeklődők. Kisebbségi származású művészekkel megrendezett fórumon, munkatársainkkal való kötetlen beszélgetések alkalmával, játékos feladatok megoldása közben ismertettük meg a szigetlakókat az emberi és a kisebbségi jogokkal, a tolerancia, az előítélet-mentes gondolkodásmód fontosságával, mindennapi munkánkkal.

Fontosnak tartjuk, hogy minél több felsőoktatásban tanuló, kisebbségi jogok iránt érdeklődő hallgató megismerkedhessen tevékenységünkkel. Ezért 2008-ban két alkalommal is fogadtunk egyetemi hallgatókat szakmai gyakorlaton.

1. A biztos új kezdeményezései

1.1. Esélyek Háza Hálózat

Hivatalunk működésének kezdete óta megfigyelhető az ügyek területi megoszlásának igen erős egyenlőtlensége. Ez egyrészt – a beadványozók lakcíme alapján – erős városcentrikusságot mutatott, másrészt főváros-központúságot, hiszen az ügyszám több mint a felét a budapesti panaszok tették ki.

2008-ban azonban a hozzánk panasszal forduló beadványozók döntő többsége már vidéki volt. Ez a változás vélhetően összefügg azzal, hogy minél közvetlenebb kapcsolat kialakítására törekedtünk vidéken élő panaszosainkkal.

Hivatalunk kizárólag Budapesten működtet Panaszirodát, ezért sok ügyfelünk számára akadályokba ütközik a velünk való személyes kapcsolatfelvétel, részben az utazás nehézségei és költségei, részben ismertségünk (hatáskörünk, elérhetőségi adataink) hiánya miatt.

Jogosan vetődött fel tehát az igény, hogy biztosítsuk a kisebbségi származású állampolgároknak azt a lehetőséget, hogy lakóhelyük, munkahelyük közelében

is minél többen élhessenek panasztételi jogukkal hivatalunk felé. Olyan ügyfélkőről van szó, akik nem rendelkeznek elektronikus elérhetőséggel, illetve információ hiánya miatt nem megfelelő a jogérvényesítési lehetőségük, ráadásul gyakran szociális helyzetük, egészségi állapotuk miatt gátolva vannak abban, hogy sérelmeiket jogi úton, illetve jogi segítséggel rendezzék.

Ennek érdekében 2008. január 24-én a szociális és munkaügyi miniszterrel együttműködési megállapodást kötöttünk, amelynek célja, hogy az Országos Esélyegyenlőségi Hálózata útján panaszfelvételi lehetőséget nyújtsunk a segítségünket igénylő vidéki ügyfelek számára is.

Az Országos Esélyegyenlőségi Hálózat kiépítése 2004-ben kezdődött el és 2008-ban fejeződött be. A hálózat mind a 19 megyében rendelkezik Esélyek Házával. Ezek működtetésére a minisztérium 16 helyi önkormányzattal és 4 regionális munkaügyi központtal kötött támogatási szerződést vagy megállapodást. A közvetlen feladatellátást a legtöbb helyen civil szervezetek valósítják meg, ezáltal is erősítve az együttműködést az önkormányzatok és a civil szféra között.

A Hálózat éppen azért szerveződött, hogy azoknak a hátrányos helyzetű célcsoportoknak kínáljon esélynövelési lehetőséget, amelyek valamilyen okból, önerőből erre nem képesek. Nem vitás, hogy ügyfélkörünk zöme is az esélyegyenlőtlenség által leginkább érintett társadalmi csoportokból kerül ki. Alappal feltehető tehát, hogy a fizikai közelség és a Hálózat – egyébként rendkívül sokoldalú – profiljának nagyobb ismertsége okán a jelenleginél jóval többen kapnak lehetőséget panaszaik, sérelmeik helyben történő előadására.

Az Esélyek Házainak egyik fő feladata a társadalmi érzékenység növelése a hátrányos helyzetű csoportok tekintetében. Munkájuk szerves része – többek között – az információszolgáltatás, az ingyenes jogi tanácsadás, a helyi igényeknek megfelelő egyéb tanácsadás, segítségnyújtás az esélyegyenlőség szempontjából célcsoportnak számító személyek részére.

A megállapodás keretében az Esélyek Háza irodáiban panaszfelvételi lehetőséget biztosítanak a kisebbségi biztos hatáskörébe tartozó ügykörben is.

Az együttműködési megállapodás aláírását követően első lépésként panaszfelvételi képzést tartottunk az Esélyek Háza munkatársai részére. A képzés magában foglalta az ombudsman feladatát, hatáskörét és eljárását érintő tájékoztatást, továbbá olyan panaszügyek ismertetését és értékelését, melyek megkönnyítik a Hálózat munkatársai számára a hatásköri kérdésekben való eligazodást. Természetesen folyamatosan segítjük információkkal, tájékoztató füzetekkel, szórólapokkal az Esélyek Háza irodáinak tevékenységét.

Az együttműködés lényegében meghozta a várt eredményt, az elmúlt évben ezeken a csatornákon át csaknem ötven panasz érkezett hozzánk. Örömmel tapasztaltuk, hogy az Esélyek Háza Hálózat egyre több irodájában roma mun-

katársakat is foglalkoztatnak. Ez azért is fontos, mert ők jól ismerik a megyében élők – különösen a roma származású emberek – problémáját, nehézségeit, és hozzájuk a helyi cigány ügyfelek is nagyobb bizalommal fordulnak.

A Hálózattal való együttműködés során a 2008-as Sziget Fesztiválon az országgyűlési biztosok hivatalának sátrában – a kisebbségi ombudsman által szervezett napon – helyet kapott a Budapesti és a Pest Megyei Esélyek Háza is, amely során érdekes játékokkal, beszélgetéssel várták a sátorhoz látogatókat.

A Szociális és Munkaügyi Minisztériummal kötött megállapodás keretében a kisebbségi biztos vállalta, hogy ellátogat az Esélyek Háza irodáiba, amely során a működésüket tekintve, panasznapot tartva várja a megyében élő kisebbségi ügyben beadvánnyal élni kívánó lakosokat. 2008-ban a következő irodákat volt lehetőségünk meglátogatni: Miskolc, Battonya, Szekszárd, Szolnok, Szombathely, Szeged.

A 2009-es évben – országjárások, vidéklátogatások keretében – az Esélyek Háza Hálózat újabb irodáit is meglátogatjuk, kapcsolataink további fejlesztésére törekszünk.

1.2.

Együttműködés a civil szervezetekkel

A civil szervezetek kulcsszerepet játszanak a demokrácia elmélyítésében, kialakításában, egy olyan, párbeszédre épülő rendszer megteremtésében, ahol a legkülönbözőbb, sajátos problémákkal küszködő társadalmi csoportok érdekei, jogai is képviselve vannak.

Számos olyan társadalmi szervezet, egyesület, alapítvány, jogvédő iroda működik ma Magyarországon, amely tevékenységével kiegészítheti, erősítheti az ombudsman munkáját, hozzájárulva egy erős civil társadalom létrejöttéhez.

Ennek megfelelően nagy hangsúlyt fektetünk a civil szervezetekkel való együttműködésre.

2008-ban a civilekkel való egyeztetések során megvitattuk az együttműködés lehetséges formáit, a kapcsolattartás módjait.

Első közös rendezvényünkre májusban került sor a *„A civilek és a kisebbségi biztos lehetőségei – a jogalkotástól a jogérvényesítésig”* címmel.

Szintén májusban szerveztünk meg egy másik, a civil szervezetek egy szűkebb körét érintő, a roma kisebbség sajátos problémái által indokolt külön szakmai egyeztetést a kisebbségi jogok biztosa valamint a roma civil szervezetek között *„A roma kisebbség helyzete – a jogvédelem, jogérvényesítés lehetőségei és útjai”* címmel.

Megvizsgáltuk, azokat a területeket, amelyek a szakmai együttműködésünk

alapjául szolgálhatnak: az alapjogvédelmi intézményrendszer, így különösen az ombudsman-intézmény feladat- és hatáskörei; a jogvédelemben való szerepvállalása, továbbá az emberi jogi jogvédelem, így különösen az emberi méltósághoz való jog, az identitáshoz való jog, a magánélet és a magánszféra, az információs jogok védelme továbbá az egyenlő bánásmód követelményének érvényesítése.

Az egyeztetések eredményeként 2008 augusztusában együttműködési megállapodást kötöttünk a Magyar Helsinki Bizottsággal, a Menedék – Migránsokat Segítő Egyesülettel, a Másság Alapítvánnyal, valamint a Kurt Lewin Alapítvánnyal.

Együttműködési megállapodást írtunk alá 2008 augusztusában a Roma Polgárjogi Alapítvány Válságkezelő és Jogvédő Irodával, a Magyarországi Roma Parlamenttel, az Esélyt a Hátrányos Helyzetű Gyerekeknek Alapítvánnyal, a Kisebbségi és Emberi Jogi Alapítvánnyal, a Közéleti Roma Nők Egyesületével, a Kisebbségi Jogvédő Egyesülettel, valamint az Európai Roma Jogok Központjával (European Roma Rights Center).

A megállapodásokban rögzítettük, hogy kölcsönösen együttműködünk szakmai konferenciák szervezésében, közös kutatásokban és a kutatási eredmények publikálásában, hazai és nemzetközi pályázatokon való közös részvételben, egymás szakmai eseményeire történő meghívás, illetve igény szerinti szakmai konzultáció formájában. Vállaltuk, hogy a nemzetközi egyezmények kormánybeszámoló elkészítésével összefüggésben kölcsönösen megvitatjuk álláspontunkat, és egyetértés esetén közösen lépünk fel. Megállapodtunk, hogy együttműködünk antidiszkriminációs, emberi jogi képzések szervezésében, egymás hatáskörébe tartozó esetek kölcsönös átadásában; valamint abban is, hogy a kisebbségi biztos munkatársai kisebbségi peres ügyekben jogértelmezést (*amicus curiae* levél készítése), illetve egyéb szakmai segítséget adnak. Fontos eredménynek tekintjük, hogy egyeztettük a gyűlöletbeszéd elleni fellépésről szóló javaslatunkat, amelyet a jogvédő szervezetek többsége támogatott.

A roma jogvédő szervezetekkel való megállapodásunk kiterjed arra, hogy a magyarországi cigány kisebbséget érintő antidiszkriminációs ügyekben együttműködünk. A megbeszélés témája volt a civilek felől az ombudsmani hivatal felé történő panasztovábbítási lehetőségek kiszélesítése is. Tárgyaltunk a roma civil szervezetek helyzetéről, illetve a közös pályázati lehetőségekről, valamint a roma kisebbséget érintő jogi szabályozásra vonatkozó módosítási javaslatok irányairól.

Az együttműködési megállapodások alapján az érintett civil szervezetekkel több jelentős ügyben is közös álláspontot alakítottunk ki, amely hatékonyabbá tette a hátrányos megkülönböztetés elleni fellépésünket.



1.3.

Kapcsolat a tudomány világával

Tevékenységünkől adódóan a hazai kisebbségi joggal és a hátrányos megkülönböztetés tilalmával kapcsolatosan jelentős „tudásbázis” birtokában vagyunk. Fontosnak tartjuk, hogy vizsgálataink mellett előadások tartásával, esetenként kiadványok megjelentetésével, a felsőoktatásban való részvételünkkel segítsük ezen jogi ismeretek terjesztését.

Tudatos kommunikációs stratégia kialakítására törekszünk. Célunk, hogy az ombudsman és a kisebbségi ügy ismert, és reményeink szerint elismert közbeszéd tárgya legyen a társadalomban. Ennek részeként szükségesnek tartjuk, hogy ez az intézmény is elfoglalja a mostaninál komolyabb, fontosabb helyét a tudományos életben, az oktatás és a képzés területén, sőt a médiában is.

Rendkívül fontos, hogy a magyar tudományos élet központi intézménye, a Magyar Tudományos Akadémia illetve annak intézetei szakmai, intézményi tekintélyükkel támogassanak minden olyan törekvést, amely a Magyarországon élő kisebbségek jogainak védelmét, anyanyelvük, kultúrájuk megőrzését, terjesztését szolgálja.

Mindent elkövetünk annak érdekében, hogy a magyarországi kisebbségi közösségeket érintő kutatásokba mind az akadémiai társtudományi intézetek, mind pedig a kisebbségek által fenntartott kutatóintézetek és műhelyek is bekapcsolódhassanak.

Támogatandónak tartjuk az MTA Etnikai-nemzeti Kisebbségkutató Intézetének és az MTA Regionális Kutatások Központjának azon kezdeményezését, amely a magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségeket az ország nagy régiói szerint különböző kiadványokban kívánja bemutatni. Támogatjuk továbbá azokat a törekvéseket, amelyek a Magyar Tudományos Akadémia – a budapesti, miskolci és pécsi egyetemek romológus kutatóinak kezdeményezésére – egy országos romakutatási network kialakítását célozzák.

A Magyar Tudományos Akadémia elnöke és a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa a magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségek helyzetének javítása érdekében a „15 éves a kisebbségi törvény” címmel megrendezésre került konferencián ünnepélyes keretek között is kinyilvánították azon szándékukat, hogy a kisebbségi ügyekre vonatkozó tudományos kutatásokban, eredményeik terjesztésében és hasznosításában együtt kívánnak működni. A megállapodás szerint a Magyar Tudományos Akadémia rendszeresen tájékoztatást ad a kutatóintézeteiben végzett, a kisebbségeket érintő tudományos kutatási eredményekről, a nemzeti és etnikai kisebbségek helyzetével kapcsolatos témakörökről és a lehetőségekhez mérten támogatja a nemzeti és etnikai

kisebbségekkel kapcsolatos, közös tudományos kutatásokat, valamint a kutatóhelyek közötti hálózatok kialakítását.

Az együttműködés konkrét megvalósításának első elemeként került sor a már említett közös konferencia megrendezésére.

Szándékaink szerint ezzel kezdetét vette egy olyan hazai rendezvénysorozat elindítása, amely szakmai fórumot biztosít egy-egy nemzeti és etnikai kisebbségi vonatkozású témakör megvitatásához.

Minden évben, ünnepélyes keretek között kerül majd átadásra a Kemény István-díj. A kisebbségi biztos a magyarországi cigányság iskolateremtő kutatója iránt érzett tiszteletből alapította a díjat, melyet a magyarországi kisebbségkutatásban kimagasló eredményeket elérő fiatal kutatóknak adnak át minden évben. A jelen társadalmában, a fejlődő magyar demokráciában erősíteni, támogatni kell mindazokat a kutatókat, akik munkájukkal nagyban hozzájárulnak a hazai kisebbségek társadalmi szerepvállalásának elismertségéhez, a rasszizmus elleni küzdelemhez és a romák társadalmi integrációjához. A kisebbségi közösségek fiatal kutatóinak a tudományos életbe való bevonását külön pontként nevesítettük az MTA, valamint a kisebbségi biztos által aláírt együttműködési megállapodásban is.

2008 során szoros együttműködésre törekedtünk más tudományos intézetekkel, szervezetekkel is: a Magyar Tudományos Akadémia Jogtudományi Intézetével, az MTA Etnikai-nemzeti Kisebbségkutató Intézetével, az Eötvös Károly Intézettel, valamint az Emberi Jogi Információs és Dokumentációs Központ Alapítvánnyal (INDOK) is.

Az együttműködés keretében sor kerül a közös pályázási lehetőségek megbeszélésére, illetve a közösen rendezendő konferenciák szervezésére, kiadványok megjelentetésére.

Októberben az Emberi Jogi Információs és Dokumentációs Központtal (INDOK) közösen konferenciát tartottunk a gyűlöletbeszédéről. A konferencia első szekciója főként a *Fundamentum* 2008/2. számában megjelent gyűlöletbeszéddel kapcsolatos írásokra épült. A kerekasztal-beszélgetésen részt vett az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium szakállamtikára, a Magyar Helsinki Bizottság társelnöke, az Országos Rádió és Televízió Testület elnöke, valamint az Eötvös Károly Intézet igazgatója. A rendezvény második részében a kisebbségi biztos vezetésével a parlamenti pártok képviselői, szakértői beszélgettek a lehetséges jogi szabályozás szükségességéről és eszközeiről. A konferencia résztvevői keresték azokat a jogi megoldásokat, amelyek segítségével hatékonyabban lehetne küzdeni a közbeszédben egyre inkább teret kapó gyűlöletkeltő megnyilvánulások ellen.



Decemberben az MTA Etnikai-nemzeti Kisebbségkutató Intézetével szoros együttműködésben szerveztük az említett konferenciát, melynek előadói között szerepelt az intézet több munkatársa is.

1.4.

Országjárás

A sokat hangoztatott ombudsmani ars poetica lényege, hogy ki kell lépni abból az elszigeteltségből, amit a Nádor utca 22. szám alatt található Országgyűlési Biztos Hivatala jelent. A kisebbségi ombudsman intézményét közelebb kell vinni az emberekhez.

Ennek megfelelően programjaink során kiemelt fontosságúak az évi 3-4 alkalommal sorra kerülő megyelátogatások is.

Az országgyűlési biztos élő, aktív és közvetlen kapcsolat kialakítását tűzte ki célul minden Magyarországon élő kisebbségi közösséggel.

Ennek egyik legfőbb eszköze az országgyűlési biztos és munkatársai rendszeres megyelátogatása, vidékjárása. 2008-ban Tolna, Békés, Vas és Csongrád megyékben került sor többnapos látogatásra, de mindezek mellett több kisebbségi szervezet meghívásának is eleget tettünk, amikor is helyi kulturális, társadalmi rendezvényeken, képzéseken, vitafórumokon vettünk részt.

A megyelátogatások alkalmával az adott helyszínen tájékozódunk az ott élő etnikai és nemzeti kisebbségek helyzetéről, a többség-kisebbség viszonyáról, a települési és a kisebbségi önkormányzatok kapcsolatáról, a nemzetiségi kulturális, oktatási intézmények működéséről.

Tekintettel arra, hogy több országos kisebbségi önkormányzat központja vidéken található (Magyarországi Románok Országos Önkormányzata Battonyán, Országos Szlovén Önkormányzat Felsőszölnökön) látogatásaink során a II. Kisebbségi Kerekasztal tagjaiként velünk rendszeresen együtt dolgozó országos önkormányzati elnököket is meglátogattuk, akik bemutatták saját központjukat, valamint a hozzájuk kapcsolódó intézményeket.

Békés megye

Az országjáró körutunk első állomásaként a kisebbségi biztos először Békés megyébe, Battonyára látogatott, ahol megtekintette az Esélyek Házát, majd az intézmény vezetőjével folytatott rövid megbeszélést.

A Békés megyei látogatás során munkatársaink több településen is tartottak személyes panaszfelvételt a kisebbségi közösséghez tartozóknak: Békéscsaba, Battonya, Békés, Gyula, Szarvas, Gyomaendrőd, Sarkad városokban.

Battonyán megtekintettük a város két kisebbségi oktatási intézményét is, a ro-

mán, valamint a szerb általános iskolát és óvodát. Az intézmények sorsáról, mint a kisebbségi közösségek nyelvének, kultúrájának, és fennmaradásának zálogáról beszélgettünk az intézmények vezetőivel és a helyi kisebbségi önkormányzatok elnökeivel. A kisebbségi nevelés-oktatás iránti helyi igény nő, aminek megfelelően egy modern, nyolcosztályos iskola építése is folyamatban van.

Battonya városa jó példája annak, hogy több nemzetiség egymást segítve, békésen él egymás mellett, a települési önkormányzat pedig segítséget nyújt, és készséggel együttműködik a kisebbségi önkormányzatokkal, valamint azok intézményeivel.

Gyulán meglátogattuk a Magyarországi Románok Országos Önkormányzatának székházát, valamint a Román Dokumentációs Központot is, majd az ombudsman egy kerekasztal-beszélgetésen vett részt a Nicolae Bălcescu Általános Iskola, Gimnázium és Kollégiumban. Az intézmény fenntartói jogainak a helyi önkormányzattól a Magyarországi Románok Országos Önkormányzatának történő átadásával kapcsolatban egyeztettünk az érintettekkel (a gyulai, a területi és az országos román önkormányzatok elnökeivel, a város polgármesterével, az iskola igazgatójával, valamint az SZMK vezetőjével). Megállapodásra, közös álláspont kialakítására sajnos nem került sor, bár az ombudsmani mediálás során a kérdés kiemelt jelentősége miatt többször hangsúlyoztuk a konszenzus fontosságát.

Békéscsabán megbeszélést folytatottunk a Dél-alföldi Regionális Közigazgatási Hivatal, valamint a megyei kirendeltség vezetőjével, a megyei főjegyzővel, valamint a Békés Megyei Közgyűlés Kisebbségi Bizottságának elnökével. A tárgyalásokon elsősorban a kisebbség-többség viszonyának megyei helyzetéről valamint a települési és kisebbségi önkormányzatok közötti kapcsolatokról egyeztettünk.

A megbeszélés után találkozára hívtuk a megyében működő valamennyi kisebbségi önkormányzat vezetőjét is, ahol a kisebbségi biztos előadást tartott a kisebbségi joganyag megoldásra váró kérdéseiről, majd ezt követően a kisebbségi vezetők mondták el tapasztalataikat, problémáikat.

Látogatásunk következő állomása a békéscsabai Szlovák Általános Iskola, Gimnázium és Kollégium volt, ahol az országgyűlési biztos szakmai beszélgetést folytatott a fenntartói jogok átvételével kapcsolatos tapasztalatokról az intézmény vezetőivel és a fenntartó képviselőjével, valamint a Szlovák Országos Önkormányzat elnökével. Szóba került az is, hogy a használati jogok milyen hátrányt jelentenek a pályázatírások, illetve az anyaországi támogatások megszerzése során. Közösben elemezték a tulajdonosi jogok és a használati jogok egymáshoz való viszonyát a közoktatásról szóló törvény és a polgári törvénykönyv

alapján. A vendéglátók jelezték a pedagógiai szakmai szolgáltatások igénybevételenek a problematikáját is.

A kisebbségi biztos a megbeszélést követően meglátogatta a helyi Szlovák Házat, ahol az intézmény múltjáról és jelenéről, a várossal fenntartott kapcsolatáról beszélgetett a Ház vezetőjével.

Békés megyei látogatásunk zárásaként egy kerekasztal-beszélgetésre került sor Szarvason, a Tessedik Sámuel Főiskola Pedagógiai Karának dékánjával, a Nemzetiségi és Kisebbségi Intézet vezetőjével, valamint az intézmény tanáráival, hallgatóival. Az ombudsman hangsúlyozta a nemzetiségi pedagógusképzés fontosságát és szerepét, valamint ismertette a kisebbségi és a multikulturális tananyagoknak a felsőoktatási intézmények képzésébe való beillesztésére vonatkozó elképzeléseit. A Kar vezetősége – tekintettel a tervbe vett integrációra – tájékoztatást adott az intézmény jövőjéről, a hallgatókkal főképp a motivációjukról és elhelyezkedési lehetőségeikről beszélgettünk.

Vas megye

Megyelátogatásaink második állomása Vas megye volt, ahol több nemzetiségi kulturális és oktatási intézményt tekintettük meg, valamint fórumbeszélgetés keretében találkoztunk a kisebbségi közösségek vezetőivel, képviselőivel.

Elsőként az ország legnyugatibb településére, Felsőszölnökre látogattunk, a magyarországi szlovén közösség legnagyobb településére, ahol az Országos Szlovén Önkormányzat székhelye is található. Megbeszélést folytattunk az Országos Szlovén Önkormányzat elnökével, melynek során áttekintettük a magyarországi szlovén közösség helyzetét. Az országos önkormányzat elnöke tájékoztatást adott a legutóbbi önkormányzati választások tapasztalatairól, a szlovén oktatás eredményeiről, problémáiról, valamint az anyaországgal való együttműködésről.

A településen megtekintettük a Kossics József Kétnyelvű Általános Iskolát és Óvodát is, ahol bővített nyelvoktató típusú szlovén nyelvi képzés folyik. Az intézmény pedagógusai nagy szerepet vállalnak a falu kulturális életének szervezésében is; énekkart, színjátszó csoportot, néptáncscsoportot és fúvószenekart is vezetnek.

Szentgotthárdon látogatást tettünk a Vörösmarty Mihály Gimnáziumban, ahol a szlovén nyelvet emelt óraszámban tanítják. Az intézmény 2005-től integrált formában általános iskolai, alapfokú művészeti és gimnáziumi oktatást lát el. Az intézmény igazgatója elmondta, hogy a szlovén nyelv átadását nagyban nehezíti az, hogy a mai szülők generációja már nem vagy alig használja az anyanyelvét otthon. A munkalehetőség hiánya, a német nyelvterület közelsége, „elszívó hatása” még jobban felgyorsítja az asszimilációt. A szlovén nyelv megőrzése – az

ún. zsákfalvakban, mint pl. Felsőszölnök – a zárt közösségekben sikeresebb. A szlovén nyelv azonban nem jelent előnyt a hazai munkaerőpiacon. Az anyaországban, a ljubljanoi felsőfokú képzésekben részt vevő, ott végzett diplomások nagy része letelepedik Szlovéniában, nem tér haza Magyarországra, így nem építi tovább a helyi közösséget.

Szentgotthárdon meglátogattuk a Gotthárd Tv, a Rádío Monoster és a *Porabje* című lap szerkesztőségeit is. A *Porabje* hetente megjelenő kulturális és közéleti jellegű újság, a magyarországi szlovének nemzetiségi hetilapja, melynek elsődleges célja az anyanyelven történő tájékoztatás, valamint a szlovén nyelv és identitás megőrzése, fejlesztése, kulturális és vallási értékek közvetítése. Az újság szerkesztősége a Szlovén Kulturális és Információs Központban kapott helyet, és ugyanitt található a Radio Monoster stúdiója is. A 2000 közepétől működő szlovén nyelvű rádió főszerkesztője beszámolt a rádió működéséről, anyagi nehézségeiről is. Magyar Televízió Szlovén Nyelvű Adásának Szerkesztőségét, az ott folyó munkát a főszerkesztő asszony mutatta be.

A Vas megyei körút másnapján Szentpéterfára látogattunk a Két Tanítási Nyelvű Általános Iskolába, amely a horvát kisebbség egyik fontos oktatási intézménye a térségben. Az iskola igazgatója tájékoztatást adott az intézmény és a nemzetiségi oktatás helyzetéről. A beszélgetésen jelent volt Szentpéterfa polgármestere, valamint az Országos Horvát Önkormányzat elnöke is. Az igazgató asszony az általános finanszírozási problémákat kifogásolta: a kiegészítő normatíva 5 éve nem nőtt, a kisebbségi jellegből fakadó alacsonyabb osztálylétszámok miatt pedig hátrányba kerültek a létszámalapú finanszírozási rendszerben.

További nehézséget jelent, hogy nincs tornatermük, és két épületben folyik az oktatás (az alsó tagozatos gyerekek a főépülettől 10 percre lévő épületben tanulnak). Nincsenek szaktantermeik, a nyelvi labor hiánya is nehezíti munkájukat. Bizonyos tantárgyakból nincsenek horvát tankönyvek, szükségük lenne digitális eszközökre is: pl. nincs CD hanganyag. A horvát szemléltető eszközöket továbbra is a pedagógusok készítik el, 20 éve kézzel készített ragozási táblázat van a falon. Már 1990 óta kétnyelvű bizonyítványokat állítanak ki, a szöveges értékeléshez azonban nincs horvát nyelvű segédanyag.

20 éve tartanak kapcsolatot egy horvát testvériskolával, a gyerekek egyik évben Horvátországba utaznak, a másik évben pedig vendégül látják az ideutazó horvát diákokat. Két napot töltenek együtt, barátságok szövődnek, a horvát nyelvet igazi élethelyzetekben is gyakorolhatják.

A szentpéterfai családokban kezd újra divatba jönni a horvát nyelv használata, ami nagyban segíti az iskolai nyelvvoktatás hatékonyságát.

A polgármester úgy látja, a szülők sokszor a német nyelv ellenére választják a horvátot, mert tudják, hogy – az identitás megőrzésén túl is – hasznos lesz

számukra. Az Ausztriában állást kereső fiatalok ott is a horvát nyelv ismeretének köszönhetően találnak munkát, ma már a német és az angol nyelv használata természetes, önmagában nem elég.

A gradistyei horvátok nagyobb része Ausztriában él (kb. 20 000 fő), akik szívesen alkalmazzák a magyarországi gradistyei horvátokat. A Horvát Országos Önkormányzat elnökének véleménye szerint a szentpéterfai intézmény kistérségi iskolaközponttá válhatna, ha az intézmény megkapná a 460 milliós támogatást a bővítéshez, felújításhoz.

Szombathelyen, a megyeközpontban a Nyugat-dunántúli Regionális Közigazgatási Hivatal vezetője ismertette velünk a Vas megyében működő kisebbségi önkormányzatok törvényességi ellenőrzésének tapasztalatait.

A megbeszélés után a kisebbségi biztos fórumot tartott a Vas megyei kisebbségi önkormányzatok elnökei részvételével, előadást tartott a kisebbségi joganyag időszerű problémáiról, valamint ismertette az azok megoldására kidolgozott javaslatait. A kisebbségi önkormányzati vezetők pedig beszámoltak az önkormányzati munkával kapcsolatos tapasztalataikról, valamint az általuk képviselt közösséget foglalkoztató kérdésekről. A résztvevők közül többen is szóltak a kisebbségi oktatás nehézségeiről, valamint a kisebbségi önkormányzatok nem megfelelő finanszírozásáról.

Az ombudsmani látogatás egyik utolsó állomásaként a szombathelyi Esélyek Házát kerestük fel, ahol az intézmény vezetőjével folytattunk megbeszélést.

A Vas megyei látogatás során a kisebbségi biztos munkatársai több településen is tartottak személyes panaszfelvételt az azt igénylőknek: Szentgotthárd, Körmend, Szombathely, Kőszeg városokban.

Csongrád megye

A megyelátogatást egy az integrált oktatás megvalósításában mintapéldának tekinthető városban, Hódmezővásárhelyen kezdtük. Az országgyűlési biztos a Hódmezővásárhelyi Integrált Szakképző Központ Szakiskola és Szakközépiskola székhelyintézményben rövid megbeszélést folytatott az intézmény igazgatójával, majd találkozott a tagintézmények vezetőivel. A Klauzál Gábor Általános Iskola igazgatója, a Szent István Általános Iskola igazgatója, valamint az Általános Iskola igazgató-helyettese érdekes, tanulságos beszámolót tartott a 2006-ban elkezdett példaértékű integrációs folyamat nehézségeiről, tapasztalatairól. A többi tagintézmény – szakiskolák és a szakközépiskolák – vezetői bemutatták saját intézményeiket, és az általános iskolákban elkezdett mentori rendszer folytatásának szükségességéről, valamint a sajátos nevelési igényű, beilleszkedési és magatartási problémákkal küszködő gyermekek nevelésével, oktatásával kapcsolatos pedagógus-továbbképzés hiányáról tettek említést.

A Csongrád megyei körút másnapján a Dél-alföldi Regionális Közigazgatási Hivatal vezetőjével folytattunk megbeszélést, aki ismertette a Csongrád megyében működő kisebbségi önkormányzatok törvényességi ellenőrzésének tapasztalatait, melynek során pozitív példaként emelte ki a Szegeden működő kisebbségi önkormányzatok összefogását, a Nemzetiségek Háza létrehozását, valamint a helyi és a kisebbségi önkormányzatok közti hatékony együttműködés okán Apátfalvát, Magyarcsanádöt. Kiemelte, hogy számos kisebbségi önkormányzat működésével kapcsolatban tett törvényességi észrevételt.

A megyeszékhelyen meglátogattuk a szegedi Esélyek Házát, majd a biztos a Nemzetiségek Házában folytatott megbeszélést a Szegedi Nemzetiségi Önkormányzatok Társulása elnökével és a Nemzetiségi Szövetség elnökével. A 10 éve alakult Nemzetiségek Háza jelenleg 7 önkormányzat összefogásával működik, jó példáját mutatva annak, hogy a kisebbségi önkormányzatok együttműködésével hatékonyabban valósulhat meg a kisebbségi kultúra megőrzése, a hagyományok, a nyelv ápolása, fejlesztése.

A megbeszélés után az ombudsman találkozott a megye kisebbségi önkormányzati elnökeivel, ismertette a kisebbségi joganyag időszerű problémáit, valamint az azok megoldására kidolgozott javaslatait. Az önkormányzati vezetők beszámoltak az önkormányzati munkával kapcsolatos tapasztalataikról, valamint az általuk képviselt közösséget foglalkoztató kérdésekről. A résztvevők közül többen is szóltak a kisebbségi önkormányzatok finanszírozási problémáiról.

Az ombudsmani programmal párhuzamosan kollégáink a megye több településén – Szentesen, Csongrádon, Kisteleken, Hódmezővásárhelyen és Szegeden – tartottak panaszfelvételt.

Tolna megye

A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa május 9-én Szekszárdra látogatott, ahol találkozott a Dél-dunántúli Regionális Közigazgatási Hivatal Tolna Megyei Kirendeltségének vezetőjével, a Tolna Megyei Közgyűlés elnökével, valamint a Német Színház intézményvezetőjével. A megbeszélések során áttekintették a Tolna megyében élő kisebbségi közösségek és intézményeik helyzetét, valamint egyeztettek az együttműködés formáiról.

A Szekszárdon található Német Színházban működik az ország egyetlen német nyelven játszó professzionális társulata, melynek fenntartói jogait a Tolna Megyei Önkormányzat gyakorolja, azonban egy társulási szerződés alapján 2004. január 1-jétől a Magyarországi Németek Országos Önkormányzata egyetértési jogot gyakorolt a Német Színház működését érintő alapvető kérdésekben. A Magyarországi Németek Országos Önkormányzata 2007. november 16-án

úgy döntött, hogy a 2008. január 1. napjától 2017. december 31. napjáig szóló időszakra átveszi a Német Színház működtetését.

A hatályos szabályozás értelmében [1993. évi LXXVII. törvény 49/A. § (1) bekezdése] az országos kisebbségi önkormányzat megkeresésére az intézményt fenntartó helyi önkormányzat köteles átadni a kizárólag kisebbségi kulturális feladatot ellátó intézmény fenntartói jogát a kérelmezőnek.

A Tolna Megyei Önkormányzat közgyűlése alkotmányellenesnek tartotta ezt a rendelkezést, és az Alkotmánybíróságnál indítványozta a megsemmisítését. A Közgyűlés úgy döntött, hogy a Német Színház átvételére vonatkozó döntést az Alkotmánybíróság eljárásáig felfüggeszti.

A kisebbségi biztos vizsgálatának eredménye szerint a Német Színház fenntartói joga átadásának felfüggesztésétől szóló határozat sérti a kisebbségi jogokat, ezért a Kisebbségi Biztos és a Dél-Dunántúli Regionális Közigazgatási Hivatal Tolna Megyei Kirendeltsége a jogellenes állapot megszüntetésére, vagyis a határozat visszavonására hívta fel a Tolna Megyei Önkormányzat Közgyűlését. Ennek eredményeképpen, a Megyei Közgyűlés, a határozat kifogásolt pontját visszavonta.

Munkatársaink nyilvános panaszfelvételt tartottak az Esélyek Házában, majd a biztos díszvendégként részt vett a Szekszárdi Pünkösdi Fesztivál ünnepélyes megnyitóján.

A fenti kezdeményezések, kapcsolatok várhatóan a jövőben is folytatódnak, fejlődnek, bővülnek.

A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok biztosához naponta számtalan meghívó, felkérés érkezik, igyekszünk minél többnek eleget tenni. A meghívókat belföldről kisebbségi szervezetektől, más civil szervezetektől, kisebbségi vagy települési önkormányzatoktól, közigazgatási szervektől, kormányhivataloktól, oktatási és kulturális intézményektől kapjuk.

A külföldi megkeresések jórészt nemzetközi szervezetektől, diplomáciai testületektől érkeznek.

A jelen fejezetben a fent vázoltnál illetve a bel-és külföldi programokat tartalmazó fejezetünkben említetteknel sokkal több programon vettünk részt, amelyek részletes taglalására a beszámoló keretei között nincs mód.

Mindent megteszünk annak érdekében, hogy minél több bel- és külföldi meghívásnak eleget tudjunk tenni, ezzel is növelve a kisebbségi ombudsman intézményének ismertségét, szélesítve kapcsolatrendszerét.

2.

Nemzetközi együttműködés

Kiemelten fontos feladatunknak tartjuk, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségek jogainak védelmét nemzetközi együttműködés révén, különösen a nemzetközi független és kormányzati szervezetek tapasztalatai, valamint a nyilvánosság felhasználásával is erősítsük. Ezért 2008-ban tovább szélesítettük a szakmai kapcsolatokat a nemzetközi szintéren. Ennek főbb eszközei a következők voltak.

A kisebbségi biztos előadásokat tartott olyan szakmai fórumokon, amelyek hozzájárultak a hazai kisebbségvédelem határokon kívüli megismertetéséhez és a működés eredményeinek megítéléséhez.

Az együttműködés új fórumai is kialakultak a délszláv ombudsmanokkal. A délszláv régióban a kisebbségi és emberjogi kérdéseknek központi szerepük van. A kisebbségi biztos ezért örömmel tett eleget a szerb ombudsman meghívásának, és vett részt a „*Protection of individual and collective rights of national minorities and monitoring of their implementation*” című konferencián. Az ombudsman előadást tartott „*Role of the Ombudsman in the system for promoting and protecting national minority rights*” címmel, valamint egyeztetett a régió ombudsmanjaival az emberjogi kérdésekben történő együttműködés kialakítása érdekében. A kisebbségi biztos az osztrák Karitásztól szervezett „*Learning for life*” című nemzetközi konferencián is előadást tartott. A találkozón több olyan kelet-európai országban zajló képzési program tapasztalatait is bemutatták, amelyek célcsoportját a legjobban rászorulóknak, zömmel a romák alkotják.

A beszámoló évében számos külföldi delegációt és szakmai érdeklődőt fogadott a biztos, így különösen

- Az Egyesült Államok budapesti nagykövetével tartott megbeszélésen érintették a Magyarországon élő kisebbségek helyzetét, valamint egyeztettek a romák integrációjának lehetséges lépéseiről.
- Látogatást tett a biztosnál a kanadai nagykövet is, a két országban élő kisebbségekről és kisebbségvédelmi modellekről tanácskozva.
- Az Európa Tanács Rasszizmus és Intolerancia-elleni Bizottsága (ECRI) 2008-ban írta meg negyedik országjelentését Magyarországról. Ennek elkészítése céljából a delegáció hazánkban járva felkereste a kisebbségi biztos hivatalát, hogy szakmai megbeszélést folytasson. Ez elsősorban a korábbi országjelentésben foglalt ajánlások teljesítését és a magyarországi kisebbségi jogi helyzetet érintette.
- A montenegrói emberi jogi és kisebbségvédelmi minisztert, valamint helyettesét fogadtuk, aki tapasztalatokat kívánt szerezni a magyarországi kisebbségekkel foglalkozó jog- és érdekvédelmi rendszerrel kapcsolatban. Elsősorban arra



vonatkozóan tettek fel kérdéseket, hogy milyen a kapcsolat hivatalunk és a parlament között, miként azonosíthatók a kisebbségi jogok alanyai, különösen, ha nincs statisztika; milyen arányban és ügyekben fordulnak panasszal a kisebbségi biztoshoz a romák. Kitértek arra is, milyen hatásköre van a kisebbségi biztosnak, milyen eljárást folytat le, továbbá milyen a kapcsolat a kisebbségi biztos és a bíróságok között.

- Jack Greenberg amerikai emberi jogi ügyvéd és jogtudós, a híres *Brown v. Board of Education* (1954) eset egyik képviselője meglátogatta hivatalunkat. Greenberg professzor és a kisebbségi biztos az oktatási deszegregáció kérdéseit tárgyalta meg. Jack Greenberg az amerikai tapasztalatokat ismertette, az ombudsman pedig tájékoztatást adott a magyarországi kisebbségi oktatás aktuális problémáiról, valamint az iskolai diszkrimináció és szegregáció jelenségéről.
- A biztos munkatársai a Magyar Helsinki Bizottság kérésére találkoztak a Nyílt Társadalom Intézet (OSI) európai etnikai ügyekkel foglalkozó felelős vezetőjével. Ez alkalmat adott az ombudsman hatásköréről való tájékozódásra, továbbá az átfogó rendőrségi vizsgálat céljairól, módszeréről, valamint a hazai gyakorlatról folytatott eszmecsere. Egyetértettünk abban, hogy például a rendőri igazoltatás nemzetközi vizsgálatainak fényében indokolt a magyarországi helyzetet megítélni.
- Az ombudsman munkatársai számos alkalommal tájékoztatták a Magyarországra érkező külföldi PhD hallgatókat, kutatókat – többek között pl. a Bundestag gyakornokait, az Emberi Jogok Európai Bírósága előtti képviseletet ellátó azeri, grúz és örmény hivatalok szakembereit – a kisebbségi biztos hivatalában folyó munkáról és a magyarországi kisebbségvédelmi rendszerről.

Véleményeztük a nemzetközi kötelezettségeket érintő vállalásokat is. Ezek közül kettőt emelünk ki.

A Kormánynak az Európa Tanács Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartája 2. cikk 2. pontja szerinti kötelezettségeink kiterjesztését tartalmazó előterjesztését, amely a cigány (romani és beás) nyelvre vonatkozó törvényjavaslatát tartalmazza, örömmel fogadtuk. A Kartában foglalt vállalások kiterjesztésekor azonban a biztos néhány aggályának adott hangot. Ugyanis a vállalás megvalósíthatóságát az garantálná, ha készülne egy ütemterv, a többi kisebbségi nyelvtől nagyban eltérő romani és beás nyelv alkalmazásának biztosítására az egyes cikkekkel érintett szervezetek, felelősök, határidők és költségvetési előirányzatok megjelölésével. A horvát, a német, a román, a szerb, a szlovák és a szlovén, irodalmi, egységesített, anyaországi nyelvhasználatot alapul vevő nyelvhez képest kevésbé egységesített két nyelv használatát önmagában a kötelezettség vállalása még nem teszi alkalmazhatóvá az oktatásban, a közigazgatás-

ban, a bírósági eljárásban, a közmédiában. Ehhez szükség lenne a reálisan megvalósítható feladatok kitűzésére a tanárképzéstől, a tolmács- és fordítóképzés, a közigazgatásban dolgozók, az újságírók, szerkesztők, könyvtárosok, nővérek, szociális gondozók stb. nyelvi képzéséig. Elvárás az is, hogy a tananyagok fejlesztésére fordítható forrásokat és igényeket számba kell venni. Ennek hiányában nem tudunk állást foglalni arról, hogy a kötelezettségvállalásban foglaltak miként, mikor és egyáltalán megvalósíthatóak-e, annak érvényesítésekor ki és mire köteles. Önmagában visszásságot idéz elő, ha a kisebbségi törvényben biztosított nyelvhasználati jogokat nem lehet a vállalásban érintett nyelveknél érvényesíteni, illetőleg a nemzetközi többletkötelezettséghez nincsenek meg a szükséges feltételek. Ma valamennyi kisebbséghez tartozót megilletnek az alábbi jogok: az anyanyelvének ápolása, továbbadása, az anyanyelvű oktatásban és művelődésben való részvétel, a más országokban élő (nyelvi) kisebbségekkel a kapcsolattartás. A közösségek pedig az alábbi jogokkal rendelkeznek: az identitás erősítése, átörökítése, nyelvének ápolása és fejlesztése, tárgyi és szellemi kultúrájának gyarapítása, kisebbségi műsorok a közszolgálati rádióban és televízióban, a kisebbségi óvodai, iskolai nevelés, felsőfokú képzés. Mivel – amint azt a beérkezett panaszok is alátámasztják – ezeken a területeken még igen sok a pótolnivaló, a Kartában szereplő vállalások kiterjesztése nyilvánvalóan nem történhet meg sem a többi kisebbség rovására, sem az eddig elért kisebbségi jogvédelmi szint lerontásával.

Azt is jeleztük, hogy a Kartában vállalt kötelezettségnek az egész országra való kiterjesztése első lépésként nehezen alkalmazható, a megvalósíthatóság érdekében az ütemezett bevezetés indokolt lenne. Erre a Karta 3. cikk 2. bekezdése is lehetőséget ad, és a beás nyelvénél ez különösen megfontolandó.

Összességében tehát, az elvi támogatás mellett, éppen a kisebbségi jogok alapjogi jellegére tekintettel, továbbá az Alkotmány 7. §-ában szereplő, a belső jog és a vállalt kötelezettségek összhangja érdekében szükséges a megvalósíthatóságra vonatkozó reális ütemterv és az anyagi, személyi feltételek felmérése. Az Országgyűlés a költségvetés tervezésénél, a számadáskor és ellenőrző funkciója gyakorlásakor is csak ezekből tud kiindulni. Úgy gondolom, a többség és a kisebbség közös célja, hogy a jogokat komolyan vehessük.

Erre tekintettel az érintett tárca felkérte a biztost, hogy segítsen a bevezetést érintő ütemterv kialakításában, amelynek szívesen eleget teszünk.

A Kormányt terheli a kötelezettség, hogy a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (kihirdette az 1976. évi 8. tvr.) 40. cikke értelmében időszakos jelentést tegyen annak magyarországi alkalmazásáról. A Külügyminisztérium által koordinált előkészítő munka keretében az országgyűlési biztoso-
sokat is felkérték az Egyezségokmány alkalmazását figyelemmel követő testület

(CHR) elé kerülő álláspont kifejtésére, noha annak garantálása nélkül, hogy a végleges ország-jelentésben elkülönítik a nem kormányzati szervek észrevételeit, valamint azt, hogy a végleges összeállítást megküldik az együttműködő szervezeteknek. Ennek ellenére fontosnak tartottuk a felkérést. A többi ombudsmani irodával való együttműködésünk eredményeként elkészült az ENSZ Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 5. időszaki jelentéséhez kapcsolódó, mintegy 100 oldalas angol nyelvű részanyag, a CHR kommentárjai alapján. Különösen nagy figyelmet szentelt a kisebbségi biztos a 2. cikknek (diszkrimináció tilalma, tekintetbe véve a romákkal szembeni megkülönböztetést a lakhatás, a szociális ellátás, telepfelszámolás, az iskoláztatás területén), a 26. cikknek (egyenlő jogvédelemhez való jog) és a 27. cikknek (kisebbségi külön jogok, ideértve a kisebbségi önkormányzati rendszert, a választójogot, a kulturális autonómiát és a multikulturális képzés főbb elemeit). A panaszok és a beszámolók alapján elsősorban a hazai gyakorlat bemutatására törekedtünk. A jelentés a 2002–2007 közötti időszakot öleli fel, így indokolt volt a nagy terjedelem. A jelentésbe beillesztettük a 7. és 17. cikkre vonatkozó néhány panaszügyet. Mindennek köszönhetően, a kormányzat talán első ízben adhat át a pusztán jogszabályi leíráson és költségvetési, egyéb statisztikai adatokon túlmutató, a jogalkalmazást annak eredményeivel és visszaszágaival együtt bemutató jelentést. Úgy véljük, a jövőben az együttműködés rendjét tovább kell fejleszteni a különböző kormányzati és független állami szervezetek között a nemzetközi emberi jogi kötelezettségekről számot adó anyagok kidolgozásakor. A civil szféra árnyék/alternatív jelentéseiből a hiányosságok zöme ügyis felszínre kerül, ezért bölcsebb megoldás bemutatni a hiányok felszámolására, megszüntetésére irányuló állami javaslatokat és azok sorsát. A biztos által jegyzett anyag ezekből az ajánlásokból is többet megjelölt.

Folytatódott a kooperáció az európai egyenlő bánásmód szervezetekkel az Equinet keretében, valamint az EU ombudsmanjával.

Az Equinetben, az európai egyenlő bánásmód testületek hálózatában 2008-ban is folytatódott az információcsere annak érdekében, hogy minél hatékonyabban érvényesülhessenek az EU antidiszkriminációs szabályai. Az Equinet intranetes fórumán folyamatos párbeszéd alakult ki az egyenlő bánásmód testületek között konkrét diszkriminációs esetek megoldását segítve. A közgyűlés a jövőre nézve olyan tartalmú munkatervet fogadott el, amelynek célja a kommunikáció erősítése. A tagok közötti, valamint a tagok és az Unió intézményei közötti párbeszédet kommunikációs szakember fogja segíteni.

Az egyenlő bánásmód testületek hatékony működésének egyik alapfeltétele a függetlenség. A hálózat tagjairól ezért felmérést készítettek, és a záró tanulmány

összegezte az elméleti elemzésen túl azokat a gyakorlati eszközöket, amelyek a független működést garantálják.

Az Equinet véleményezte és támogatta az Európai Bizottság új irányelvtervezetét, amely a koron, fogyatékoságon, szexuális irányultságon, valláson vagy egyéb meggyőződésen alapuló munkahelyi diszkriminációra vonatkozó 2000/78/EC Irányelv kiterjesztését célozza a szociális biztonságra, az egészségügyi ellátásra, az oktatásra, a lakhatásra, valamint a szolgáltatásokra.

A hálózat támogatja a különböző diszkriminációs indokok azonos szintű védelmét, ugyanakkor a különböző alapú diszkriminációs ügyek sajátosságait is fontosnak tartja. A szervezeten belül ezért több témában is külön kezdeményezést indítottak, így például a roma kérdéssel foglalkozó egyenlő bánásmód testületek közötti kommunikáció megerősítésére, illetve az Európai Bizottsággal való fokozottabb együttműködés érdekében.

Az Equinet 2008-ban két szakmai továbbképzést szervezett az egyenlő bánásmódért fellépő szervezetek munkatársai részére. Az első tréning Szófiában volt, a házigazda bolgár Antidiszkriminációs Bizottság vezetésével. Az előadásokon a foglalkoztatás területén az életkor miatti diszkriminációval, a munkavállalók és munkáltatók képviselőit ellátó szervezetek közötti kollektív egyeztetéssel, annak tartalmi elemeivel, különösen az egyenlő bánásmód követelményének megtartásával, a szociális partnerek szerepével és felelősségével, valamint az Európai Unió Bírósága és az Európai Emberi Jogi Bíróság előtti peres eljárás menetével foglalkoztunk. A találkozón áttekintettük a romákkal kapcsolatos oktatási diszkriminációval, a lakhatással, a szociális biztonsággal és az egészségügyi ellátással kapcsolatos Európai Emberi Jogi Bírósági ítéleteket. Az előadásokat követően megvitattuk a jogeseteket abból a szempontból is, vajon a hazai jogalkalmazási gyakorlatban miként hasznosíthatóak, ideértve a faji, valamint a foglalkoztatási irányelv érvényesítését.

A második tréning a többszörös diszkrimináció témájával foglalkozott. A jelenlegi uniós irányelvek említik ugyan, de nem határozzák meg a többszörös diszkrimináció jelenségét és nem is alkalmasak az ellene való hatékony fellépésre. Szükséges ezért, hogy az uniós intézmények mind a szükséges pénzügyi források, mind pedig a megfelelő humán erőforrás rendelkezésre bocsátásával segítsék az érdekelt civil szervezetek és tagállami esélyegyenlőségi szervek munkáját. Ugyanis így lehet azonosítani és megelőzni a többszörös diszkriminációt, segítséget adva az érintetteknek. A tréning célja a diszkrimináció és az egyenlő bánásmód követelményének megsértése elleni fellépés lehetőségeinek áttekintése volt, ideértve a lehetséges módszerek, stratégiák megismerését, a többszörös/többdimenziós diszkrimináció fogalmának értelmezését. Az EU Bizottság tanulmánya leszögezte, hogy az egyenlő bánásmód hatóságok többségénél bár

ez a fogalom ismert, nincsenek speciális stratégiák, akciótervek, kutatások a többszörös diszkrimináció elleni fellépésre. Ez egyrészt a tagállamok különböző jogszabályi megoldásaiból következik, és részben annak is köszönhető, hogy a hatóságok egy része a diszkriminációt csak egyetlen alapon vizsgálja. A tréning arra is kísérletet tett, hogy bemutassa a többszörös diszkrimináció különféle megközelítéseit, meghatározza magát a fogalmat, különbséget tegyen az összetett és a különböző megkülönböztetési okok közötti összefüggést érintő (interszekcionális) diszkrimináció között. A program segítséget nyújtott a többszörös diszkrimináció áldozatainak azonosításához, a tagállami hatóságok és civil szervezetek jogi lehetőségeinek tudatosításához, az EU és a tagállamok jogi szabályozásának összehasonlításához. A kerekasztal-beszélgetésnek az is a célja volt, hogy a különböző országokból érkezett résztvevők összehasonlíthassák tapasztalataikat, a náluk meghonosodott gyakorlatot a többi ország gyakorlatával, és együtt fogalmazzanak meg lehetséges megoldásokat.

A tréning során is megmutatkozott az a lényegi különbség, amelyet a diszkrimináció elleni harc terén eredményeket felmutató nyugat-európai országok, és a közép-európai országok, így Magyarország között tapasztalható. Míg Európa nyugati részén a menekülteket, bevándorlókat ért hátrányos megkülönböztetés elleni küzdelemre fordítanak jelentős erőt, addig Magyarországon nagyobb problémát jelent a roma közösséggel szembeni előítéletes, megkülönböztető magatartás, és az ez ellen folytatott harc. A kisebbségi törvény szellemében emellett azonos súllyal kell támogatást nyújtani a 12 magyarországi nemzeti kisebbség számára önazonosságuk, nyelvi, kulturális identitásuk megőrzése érdekében. Megállapítottuk, hogy Magyarországon a többes diszkrimináció felismerésének és kezelésének nincs kialakult gyakorlata, nem állnak rendelkezésre ilyen jellegű adatok sem. A két vagy több alapon elszenvedett diszkrimináció során a megkülönböztetés eltérő területei hatással vannak egymásra, és azok sok esetben nem különíthetők el egymástól sem, ezért ez különösen nehezíti a többes diszkrimináció felismerését. A faji és etnikai diszkrimináció mellett más alapon is elszenvedett hátrányos megkülönböztetés esetében az etnikai kisebbséghez való tartozás mellett ugyanakkor valamivel könnyebben azonosítható egy másik alapon – pl. nem, kor, politikai nézet, szociális helyzet stb. – elszenvedett diszkrimináció. A tréningen szerzett tapasztalatok arra hívták fel a figyelmet, hogy a többszörös diszkriminációt elszenvedő, vagy annak kitett csoportok/személyek sérülékenyebbek, ezért szükség van a tréningen tanultak hazai alkalmazására.

A kisebbségi ombudsman megbeszélést folytatott Nikiforos Diamandouros európai ombudsmannal. A találkozáson az ombudsmani hatásköréről, illetve a magyarországi emberi és kisebbségi jogi helyzetről cseréltek eszmét, valamint a szoros szakmai együttműködés fontosságát hangsúlyozták. Nikiforos Dia-

mandouros biztosította támogatásáról a kisebbségi ombudsmant; felajánlotta, hogy bármely, a kisebbségekről szóló konferencián szívesen felszólal a jövőben. Hivatalunk rendszeresen küld tájékoztatást fontosabb ügyeinkről az európai ombudsman folyóiratába (*European Ombudsmen Newsletter*).

Állást foglalt a biztos az európai és egyéb nemzetközi együttműködést érintő ügyekben is.

Az Európa Tanács és az EBESZ Kisebbségi Biztosa együttműködésében szakmai háttéranyag készítése indult meg az európai romák migrációjáról, amelynek budapesti szakértői előkészítésébe bevonták a biztos munkatársait. Ez alkalmat adott a magyarországi romák uniós tagállamokon belüli vándorlásának, bánásmódjának, beilleszkedésének és hazatérésének a komplex áttekintésére is, aggályaink megfogalmazására, azzal, hogy a koszovói hontalan romák és az olaszországi tömeges romadeportációtól eltérőek a magyarországi cigánység elvándorlásának a körülményei.

Az Európai Bizottság Magyarországi Képviselőtételének tájékoztatást adtunk az EU Szabadság, a Biztonság és a Jog térségének megvalósítását tartalmazó poszt-hágai Program (2009–2014) előkészítését szolgáló nyilvános konzultáción. Ennek keretében különösen a romák társadalmi beilleszkedését, az egyenlő bánásmód minél több irányú megvalósítását szorgalmaztuk. Mivel a Bizottság 2008. májusi értékelése alapján (scoreboard) a Hágai Programban (és akciótervben szereplő) intézkedéseknek csupán 53%-a teljesült, tehát megfelelő realitásérzék szükséges a hangsúlyok és részfeladatok kitűzéséhez.

Mindezek alapján sürgettük az egységes, európai szintű együttműködést a következő kérdésekben: Az alapvető jogok tiszteletben tartásának nélkülözhetetlen eleme a faji alapú diszkrimináció elleni jogvédelem hatékonyságának minden eszközzel való erősítése. Ide tartozik az iskolai szegregáció felszámolása (romák, migráns gyerekek integrált oktatása) éppúgy, mint a faji motivációjú erőszakos cselekmények elleni hatékony büntetőeljárás. A Faji Irányelv (2000/43/EC Directive) átültetésének hatékonysági, nem pusztán jogalkotási értékelése indokolt lenne valamennyi tagállamban, valamint az Unió Alapjogi Ügynöksége (FRA) ilyen irányú rendszeres jelentéseinek folyamatos és tárgyevi közzététele.

A bevándorlási politikával foglalkozók komoly erőfeszítéseket tesznek, hogy a migránsok beilleszkedését megfelelő indikátorok kidolgozásával összehasonlíthatóvá, értékelhetővé tegyék. Azonos mércével kellene mérni a hazai lakosság nem integrálódott csoportjaival kapcsolatban, így különösen a romákkal összefüggésben. Nem csupán a társadalmi kohéziós szint szempontjából lehet a beilleszkedést segítő programokat (kohéziós, regionális alapok) kitűzni és megvalósításukat értékelni, de az integrációs indikátorok segítségével is. Nem tartjuk társadalmilag hatékonynak, ha a munka, lakhatás, képzettség nélküli

csoportokat pusztán jogállásuk vagy a forrás elnevezése alapján, izolált programok szerint támogatják, noha azonos gazdasági, szociális, kulturális helyzetben vannak a céltott csoportok. Ezzel ráadásul a kívánatos szinergikus hatás sem jöhet létre.

Végül kiemeljük, hogy a statisztikai rendszer minden tagállamban (és az EUROSTAT keretében) képes legyen választ adni arra, kik a különböző integrációs, kohéziós, foglalkoztatási, regionális programok kedvezményezettjei. Ma az etnikai adatok kezelésének tilalma miatt valójában nem ellenőrizhető több tagállamban, hogy miként választották ki a program célcsoportját, következésképpen sem a kitűzött cél, sem annak megvalósítása objektív módon nem mérhető, ellenőrizhető. A roma programok zöme ma ezzel a nehézséggel néz szembe, legyen szó civil, közoktatási, önkormányzati, kormányzati vagy uniós (közös finanszírozású) programokból. Ennek pedig nemcsak az a következménye, hogy az uniós támogatások hasznosulásáról sincs reális visszajelzés, de tovább él a romák túltámogatásának a mítosza, tehát önkéntelenül is az előítéletek erősítését szolgálja az Unió. Ennek megelőzése közös célunk, a kellő adatvédelmi biztosítékok betartásával.

Az Európai Unió Alapjogi Ügynökségének felállítását követően, a korábbi, rasszizmust és diszkriminációt megfigyelő hálózat (EUMC) beolvasztásával annak 2000–2007 közötti működési tapasztalatait egy független elemző cég bevonásával kívánták áttekinteni. A Bizottság e vizsgálata keretében a biztos munkatársait is meghallgatták. Elsősorban azt vizsgálták, hogy a hálózattal milyen kapcsolatot alakítottunk ki, miként látjuk az EUMC hatékonyságát, hiszen az a nemzeti kapcsolattartókon keresztül Magyarországról is folyamatosan gyűjtött adatokat a faji megkülönböztetés eseteiről és az antidiszkriminációs szabályozásról, bírósági és hatósági gyakorlatról. Javasoltuk, hogy

- az Ügynökség által a nemzeti kapcsolattartók révén készített országjelentéseket és speciális jelentéseket folyamatosan, illetőleg a tárgyév végén tegyék nyilvánossá;
- alakítsák ki az antidiszkriminációs és az alapjogi tagállami gyakorlat monitorozásának átfogó módszertanát;
- intézményesen és folyamatosan működjenek együtt az Európa Tanács és az ENSZ megfelelő szerveivel az egyes tagállami jogalkotási és jogalkalmazási adatok és a leadott jelentések koherenciája érdekében;
- alakítsanak ki a megkülönböztetés áldozatait és az etnikai adatkezelést érintő közös elveket, hogy ellenőrizni lehessen a rásegítő, felzárkóztató programok megalapozottságát és hatásait.

A jogszabály-egyeztetések egy része a nemzetközi együttműködés területét érintette. Példaként említjük, hogy a Madridban és Abu-Dhabiban létesítendő

szakdiplomata álláshelyekről szóló előterjesztést áttanulmányozva, indítványoztuk az OKM-nek, hogy az ibér és arab kapcsolatok fejlesztése a többkultúrájú Magyarország számára azt indokolná, hogy a szakdiplomata feladatai között szerepeljen a diaszpóra kulturális kapcsolatainak erősítése, továbbá az, hogy a többség és a kisebbség kulturális párbeszédét érintő tapasztalatokat továbbítsák számunkra is. Feltehetőleg annak nincs akadálya, ha az ilyen jellegű tevékenység minden egyes kulturális szakdiplomata feladatai közt megjelenjen.

A biztos közleményben hívta fel a figyelmet a faji diszkrimináció felszámolása emléknapján (március 21.) arra, hogy Magyarország tekintetében is különösen megszívelendőnek tekinti az EBESZ emberi jogokkal és demokráciával foglalkozó intézménye (ODIHR), az Európa Tanács szakmai bizottsága (ECRI) és az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége (FRA) közös nyilatkozatában foglaltakat. Eszerint a politikai pártok a rasszizmus elleni fellépést illetően különös felelősséggel bírnak. Mindegyik szervezet elítélte a közbeszédben egyre jobban elburjánzó faji alapú, bőrszínre, nyelvre, vallásra, nemzetiségre, etnikai hovatartozásra alapuló előítéletességet. A faji megkülönböztetés az emberek jogegyelőségét alapjaiban támadja, és ellenséges politikai légkört teremt a kisebbségek társadalmi elfogadása számára. Azzal, ha a faji erőszakot, az ilyen eseményeket a politikusok elítélik, nagyban befolyásolják a társadalomban a kölcsönös tiszteletet és a csoportok közti feszültségek csökkenését. A politika hozzáállása sokat tehet a kialakult sztereotípiák, a kisebbségekkel szembeni gyűlölködés ellen, elítélve a szélsőséges pártokat. A politikai szóhasználat komoly aggodalomra ad okot, hiszen a verbálisan megjelenő előítéletesség, erőszak ezt a rasszista nyelvet széles körben teszi megszokottá, elfogadottá. Ezért a biztos is felhívott arra, hogy minden politikai vezetőnek

- közösen fel kell lépnie az emberi jogok és a demokratikus értékek védelmében, visszautasítva a faji erőszak, a gyűlöletbeszéd, a zaklatás és a faji diszkrimináció minden formáját;
- felelősséget kell vállalnia, hogy kellő érzékenységgel, differenciáltan fogalmaz a faji, etnikai, kisebbségi, vallási ügyekben;
- szorgalmaznia kell, hogy a pártok programjukban konkrét célokat és erőfeszítéseket határozzanak meg a rasszizmussal szembeni harcban;
- sürgetnie kellene a pártokat, hogy soraikban képviseltesék és tisztességesen képviseljék a faji, etnikai, vallási kisebbségeket;
- feladata, hogy együttműködjön a civil szervezetekkel az idegengyűlölet, a rasszizmus és annak minden megnyilvánulása ellen.

A romák nemzetközi ünnepén (április 8.), amely egyben a Nemzetközi Roma Unió (IRU) megalakulásának is a dátuma, a biztos közleményében arra emlékeztetett: az ENSZ albizottsága 1977-ben a romákat sajátos etnikai csoportként



elismerte, hogy minél inkább megelőzhető legyen a kisebbségekkel szembeni diszkrimináció, és csak jóval később került arra sor, hogy az IRU világkonferenciáján (1990) elhatározták a nemzetközi megemlékezést saját identitásukról, kultúrájuk megbecsüléséről. Közben szaporodtak az egyéb nemzetközi együttműködést segítő szerveződések – például a Roma Nemzetközi Kongresszus (RNC), majd 2005 szeptemberében az Európai Romák és Vándorok Fóruma –, amelyek segítettek ezt az emléknapot szélesebb körben elterjeszteni. Azóta, hogy 1990-ben, április 8-át a cigány kultúra és egyben a faji megkülönböztetés veszélyeire figyelmeztető nappá nyilvánították, minden évben, a Nemzetközi Roma Napon lelkiismeret-vizsgálatot tarthatunk, vajon jó irányba haladunk-e, a romák életfeltételei javultak-e, van-e okunk az ünneplésre. Emlékeztette a közhatalom szereplőit és a pártokat, vajon megtették-e a szükséges lépéseket a romák életfeltételeinek a javítására. A romákra súlyos nyomás nehezedik, a társadalmi előítéletesség, a növekvő szociális, gazdasági különbségek, a leszakadás olyan tehertétel, amely a hagyományok őrzését, önfeledt ünneplését háttérbe szoríthatja. Feszítő ellenmondás, hogy miközben a romák kulturális örökségét és kulturális teljesítményét a többségi társadalom értékeli, a kisebbségi hovatartozás napi megélése és egy jelentős társadalmi csoport kollektív kirekesztettsége, integrálatlansága, az iskolai szegregáció, a lakhatás és a munkához jutás, a szakképzés hiányai miatt – már jóval kevesebb embernek okoz morális és politikai aggodalmat.

Összegzésképpen elmondható, hogy tevékenységünknek korántsem protokolláris, mintegy járulékos eleme a nemzetközi kapcsolatok szélesítése. Az évek során bebizonyosodott, hogy a formális fogadásokon és hagyományos külföldi találkozókra való részvétel jelentősége csökkent. Eközben egyre nagyobb figyelem fordul a vállalt kisebbségi jogi követelmények és a megkülönböztetés tilalma érvényesülése nemzetközi megmértetésének, kritikájának bemutatására a működésünk során. A jogszabályok véleményezése, a szakmai találkozók és tréningek, a nemzetközi szervezetekkel való együttműködés visszafordíthatatlanul napi rutinná vált, így a kisebbségi jogi visszásságok egyre gyakrabban nemzetközi visszhangot váltanak ki. Az Európai Unió tagjaként a biztos mozgásteret és a vele szembeni intézményi külkapcsolati elvárások is megnövekedtek, esősorban az antidiszkriminációnak érvényt szerző, többkultúrájú társadalom és a társadalmi befogadás segítőjeként.

2.1.

A roma migrációt érintő nemzetközi együttműködés

A hazai foglalkoztatás, iskoláztatás, lakhatás és a napi megkülönböztetés már az 1990-es években több romát sikeres és még többet sikertelen vándorlásra készítetett, amelyből keserű csalódásokon keresztül jutott újra haza Magyarországra, pénz, munka és lakás nélkül. Gyakran mindent pénzzé téve, kölcsönt felvéve váltak földönfutóvá, és csak keveseknek sikerül külföldön új életlehetőséget találni. Ám a sikertörténetek gyors szárnyon járnak, és a hiszékenységnek, tájékozatlanságnak egyből lettek vámszedői: utaztatást szervezők, szállást, munkát és jogi képviseletet, menedékjogot ígérők.

Hivatalunk sem maradhatott tétlen, amikor újabb kivándorlási hullámról értesült Baranyából és az ország más térségeiből. A kanadai hatóság a romák nagyarányú beutazása miatt vonta vissza a vízummentességet (Magyarországtól és Csehországtól), amelyet 2008 elején felülvizsgált, és az amerikai vízumkövetelmény felszámolása is nagy erővel megindult. Indokolt volt tehát olyan tájékoztató kiadása, amely a körütekintő migrációs döntésre hívta fel a romák és mások figyelmét, megelőzve nemcsak a további elszegényedésüket egy sikertelen utazással, hanem azt is, hogy a roma migránsokat esetlegesen bűnbakká kiáltssa ki a többség a vízum nélküli beutazás veszélyeztetése miatt.

A nagy példányszámban kiadott szórólapon arra intettünk, hogy a minden állampolgárnak biztosított kiutazáshoz és hazatéréshez való jog egyben azt is jelenti: a másik országban való boldogulást keresve ne kerüljenek még nagyobb bajba. Ugyanis nincs senkinek sem joga egy idegen országba belépni, hiszen annak feltételeit jogszabályok rögzítik, a hatóságok ellenőrzik, így különösen az Unión kívül kell számolni a belépés megtagadásával, a kiutasítással, ha ezeket a feltételeket nem teljesíti az utazó. A vízum nélküli utazás az előzetes engedély nélküli belépést jelenti, ha az rövid idejű látogatásra, kirándulásra irányul. Az Európai Unióban ismert kivételektől eltekintve, a munkavállalást, vállalkozást és a hosszabb tartózkodást hatósági engedélyhez kötik, amely az iskolai, orvosi szolgáltatásoknál igazolásként is megkövetelhető. Részletesen felsoroltuk, hogy a kanadai beutazásnak melyek a közrendi, közegészségügyi előfeltételei, amelyek hiányában nem is szabad pénzt kiadni az utazásra, különösen szóbeli ígérek ellenében pénzt kialakuló ismeretleneknek, közvetítőknak. A gazdasági menekülteknek sem biztosítják a védelmet, a menedékjogot pedig alapos eljárásban bírálják el. A hazatérésben a magyar külképviselet tanácsot nyújt, de kölcsönt csak kivételesen ad. Ne hagyjuk magunkat becsapni!– összegezte a szórólap.

A szórólapot a sajtó nyilvánossága előtt mutattuk be márciusban, hogy ezzel

is felhívjuk a közvélemény figyelmét a romák elkeseredettségére, jogvédelmüket sürgetve. A kiadvány az Országos Cigány Önkormányzat és az Esélyek Háza Hálózat együttműködésével jutott el a kisebbségi közösségekhez. Az együttműködés arra a közös érdekre épült, hogy a cigány emberek ne váljanak uzsorakölcsönzők, utazásszervezőnek, munkaszervezőnek vagy ügyintézőnek álcázott csalók áldozatává. Nem a kiutazás és a munkavállalás megakadályozása tehát a cél, hanem az, hogy csak a bevándorlási szabályok ismeretében vágjanak bele a sokszor egy egész család életét, anyagi helyzetét meghatározó lépéssorozatba.

A romák migrációját illető másik jelentős esemény volt, hogy az Európa Tanács és az EBESZ Kisebbségi Biztosa együttműködésében, szakmai háttéranyag készítése indult meg az európai romák migrációjáról. Ennek szeptemberi budapesti szakértői előkészítésébe bevonták hivatalunk képviselőjét is, alkalmat teremtve a magyarországi romák uniós tagállamokon belüli és kívüli vándorlásának, bánásmódjának, beilleszkedésének és hazatérésének komplex áttekintésére, aggályaink megfogalmazására. Noha a Nemzetközi Migrációs Szervezet (IOM) magyarországi jelentése szerint a koszovói hontalan romáktól és az olaszországi tömeges romadeportációtól eltérnek a magyarországi cigányság elvándorlásának a körülményei, a pán-európai szervezet figyelme hazánkra is kiterjedt az anyaggyűjtésben.

Az EBESZ Kisebbségi Főbiztosa egy nemzetközi biztonságpolitikai szervezet konfliktusmegelőző intézményeként tevékenykedik, ennek megfelelően a főbiztos átfogó és általános megközelítésben éppúgy foglalkozik a kisebbségek helyzetével, mint egyes konkrét, konfliktussal fenyegető helyzetekben. A főbiztos viszonylag nagy szabadsággal rendelkezik olyan kérdések meghatározásában, hogy kiket tekint kisebbségnek, miként ítéli meg az egyes kisebbségek helyzetéből eredő nemzetközi szintű következményeket. Ezért figyelemre méltó, hogy az európai országok közti roma vándorlást, be(nem)illeszkedést potenciális nemzetközi és emberi jogi konfliktusként közelítette meg. A főbiztos mandátuma ugyan területi korlátozásokat nem tartalmaz, de mivel hatáskörébe csak az alacsony intenzitású konfliktusok tartoznak, az elmúlt években döntően Közép-és Kelet-Európa területén gyakorolta a ráruházott hatásköröket. A főbiztos tevékenységének legfontosabb elemét az egyes tagállamok részére vagy egyes témákban megfogalmazott ajánlások alkotják. A főbiztos azokban az esetekben, amikor a nemzeti kisebbségeket érintő konfliktusveszély további növekedésétől lehet tartani, levélben tesz ajánlásokat az érintett tagállam kormányának az általa kívánatosnak tartott intézkedésekre a helyzet enyhítésének érdekében.

A Vezető Tisztviselők Bizottsága úgy ítélte meg, hogy a „romák helyzetének súlyossága az EBEÉ térségben” megköveteli, hogy felkérjék a kisebbségi főbiztost az egyes részes államokban élő roma lakosság szociális, gazdasági és humani-

tárius problémáinak tanulmányozására. 1993 óta a főbiztos három átfogó jelentésben foglalkozott a romák helyzetével. Mivel az akkori jelentésben foglalt ajánlások nagyobb része nem teljesült, 1999-ben egy újabb jelentésében fogalmazta meg a cigányság helyzetével kapcsolatos értékelését. Az egyetlen komoly előrelépést az ODIHR keretében létrehozott romaügyi felelős pozíciója jelentette. A főbiztos 2000-ben, több nemzetközileg elismert szakértő bevonásával, egy újabb, minden korábbinál részletesebb jelentést készített a romák helyzetéről, amely szerkezetében és ajánlásaiban lényegileg az 1999-es jelentés felépítését követi. Jelentéseiben hangsúlyosan szerepel az emberi jogi intézmény (ODIHR) roma ügyekért felelősének kapcsolattartási tevékenysége, annak további erősítése. Ennek keretében javaslatot tett arra, hogy szüksége van a romák körülményeinek helyszíni tanulmányozására és megismerésére, a romákat érintő képzések és adatgyűjtés kiterjesztésére.

2002-ben fogadta el az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése az ET Jogi és Emberi Jogi Bizottságának jelentése alapján a romák jogi helyzetével foglalkozó 1557 (2002) ajánlását. E példaként említett dokumentum – a fenti EBESZ-tevékenységgel összhangban – önállóan kezelte a romák és a migránsok kérdését. 2008-ban tehát első alkalommal került arra sor, hogy az Unió területére is kiterjedő vizsgálódás indult meg, összekapcsolva a romák és migráció ügyét. Korábban a vándorlók (travellers), az embercsempészet, a vendégmunkások (migrant workers) vagy a romák beilleszkedésének cselekvési tervei álltak a középpontban egy-egy ajánlás kimunkálásakor. Ezt a fokozatos szemléletváltást segítette, hogy például 2004-ben az Európai Romák és Vándorok Fóruma, amelyik a jelentősebb cigány szervezeteket képviseli, csatlakozott az Európa Tanácshoz, hogy bekapcsolódjon a közösségeiket érintő döntéshozatalba. Rudko Kawczynki, a Fórum ideiglenes elnöke úgy nyilatkozott: *„az európai történelemben először fordul elő, hogy a romákat elismerték. Eddig valamilyen speciális képződménynek, társadalmi jelenségnek, szociális problémának minősítették őket. A történelemben elsőként áll elő, hogy az európai kormányok a romákat nemzeti határokon átnyúló olyan kisebbségnek ismerik el, amely minden európai országban él, és így közös európai feladatot jelent, hogy e közösségnek miként lehet az életkilátásain javítani.”* Egyetérthetünk az EBESZ emberi jogokkal és demokráciával foglalkozó intézményének (ODIHR) aktivistájával, Nicolae Gheorghéval, aki szerint a kormányok hozzáállását kell megváltoztatni, mivel ők is felelősek a körülmények jobbításáért, a megfelelő intézményi kapacitások kialakításáért.

A szakértői megbeszélés áttekintette a két nemzetközi szervezet hozzájárulását a roma migránsok iskoláztatással, egészségügyi ellátáshoz jutással, lakhatással, a hatósági bánásmóddal kapcsolatosan. Felvetődött, hogy a migránsok nemzetiségi, etnikai, nyelvi hovatartozásának nyilvántartása országonként, sőt

tartományonként eltérő, így nehezen számon kérhető a kisebbségi jogok tiszteletben tartása. Az Unióban a hontalan romák kiutasítása és hazatérése (pl. Németországból Koszovóba) emberi jogokat sértő gyakorlatot alakított ki, az olaszországi roma összeírás, ujjnyomat vétele, a táborok felszámolása, a mintegy hatvanezer roma kitoloncolása a közösségi jog sérelmét jelenti. Az európai roma vándorlás nem közrendi eszközökkel kezelendő – vonta le a fő következtetést a tanácskozás.

3.

A kisebbségi jogok országgyűlési biztosának és munkatársainak fontosabb bel- és külföldi programjai

Január

9. Kállai Ernő a *Gyermekeink jövőjéért a Nemzet jövőjéért – A romák oktatási és képzési helyzete ma Magyarországon* című konferencián tartott előadást a Parlamentben.
12. A Német Kisebbségi Önkormányzatok Napján tartott ünnepi gálaműsoron a rendezvény védnökeként a kisebbségi biztos ünnepi beszédet mondott.
- 14–16. Az új Polgári törvénykönyv tervezetének egyeztetésén Fórika László, Tóth Judit, Kántás Péter vett részt.
24. Együttműködési megállapodást írt alá Kállai Ernő, a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa, valamint Lamperth Mónika, szociális és munkaügyi miniszter. Ennek értelmében a vidéken, kistelepüléseken élő, kisebbségi közösséghez tartozó emberek a Szociális és Munkaügyi Minisztérium által működtetett Országos Esélyegyenlőségi Hálózaton keresztül, közvetlenül is fordulhatnak a kisebbségi biztoshoz.
30. Kállai Ernő hivatalában fogadta Pierre Guimond kanadai nagykövetet.

Február

1. Faddon, a FES roma képzésén tartott előadást Szilágyi Judit.
- 8–9. A Magyar Helsinki Bizottság STEPSS projektjének részeredményeit áttekintő konferencián Nagy Diána vett részt.

16. Kállai Ernő a gödöllői Szent István Egyetem Szakkollégiumban tartott előadást *Az ombudsman munkája* címmel.
21. Szajbély Katalin részt vett a Roma Integrációs Tanács rendkívüli ülésén Budapesten.
22. Kállai Ernő a Magyar Művelődési Intézet és Képzőművészeti Lektorátus meghívására előadást tartott a *Cigányság – identitás, kultúra, történelem* címmel szervezett konferencián.
22. A Dél-Zalai Cigányokért Egyesület Foglalkoztatási-esélyegyenlőségi road show-ján tartott előadást Nagy Diána *Foglalkoztatás és esélyegyenlőség* címmel.
22. Fórika László *A cigányság hátrányos megkülönböztetése az élet különböző területein* címmel tartott előadást a Lévai Katalin Európa Parlamenti képviselő által kezdeményezett, VIII. Magyarországi Nyilvános Parlamenti Meghallgatáson.
23. Az ombudsman részt vett a Szerb Országos Önkormányzat közgyűlésén.
27. Szajbély Katalin és Majtényi Balázs részt vett az Egyenlő Bánásmód Hatóság Tanácsadó Testületének ülésén.

Március

4. Nagy Diána és Kántás Péter előadást tartottak az Esélyek Háza hálózat vezetői számára.
10. Kállai Ernő és Szabó Máté bemutatta *Az ombudsman intézménye és az emberi jogok védelme Magyarországon* című konferencia anyagait összegző kiadványt.
25. Az ombudsman a Budai Polgárok Társasága által szervezett Budai Kisebbségi Fórumon mondott megnyitó beszédet.
26. A Kaposvári Esélyek Házában tartott Jogszolgáltatási napon Fórika László és Nagy Diána a Hivatal munkájáról tartott előadást.
28. Az V. Magyarországi Nemzetiségi Filmszemlén Kállai Ernő különdíjat adott át a rendezvény fővédnökeként.
31. Kállai Ernő hivatalában fogadta Juraj Migast, a Szlovák Köztársaság nagykövetét.



Április

2. A kisebbségi biztos, Szajbély Katalin és Majtényi Balázs szakmai egyeztetést folytatott hivatalunkban szakértőkkel és civil szervezetek képviselőivel a gyűlöletkeltő internetes megnyilvánulásokkal szembeni fellépés lehetőségeiről.
7. A Project on Ethnic Relations (PER) közvetítésével hivatalunkat felkereső montenegrói emberi jogi és kisebbségvédelmi minisztert, Fuad Nimanit, valamint helyettesét Tóth Judit tájékoztatta a magyarországi kisebbségekkel foglalkozó jog- és érdekvédelmi rendszerről.
11. A kisebbségi biztos beszédet mondott a II. Országos Cigány Értelmiségiek Tanácskozásán az MTA Dísztermében.
14. Kállai Ernő volt a védnöke a Civitas Egyesület által szervezett *Polgár az Európai Demokráciában* című országos tanulmányi versenynek.
14. Kántás Péter részt vett a Roma Rendvédelmi Bajtársi Közhasznú Egyesület képzésén.
15. *Romák és nem romák közös hazája: Magyarország* címmel tartott előadást az ombudsman a *Mi fenyegeti a Harmadik Köztársaságot?* című vitasorozaton.
- 17–18. Regényi Eszter részt vett az EQUINET éves közgyűlésén Brüsszelben.
- 17–25. Kállai Ernő és az Örmény Köztársaság nagykövete voltak a fővédnökei az Örmény Kultúra Hetének.
21. A kisebbségi biztos megbeszélést folytatott az MTA Jogtudományi Intézetének igazgatójával, akivel együttműködési megállapodást írtak alá.
22. A kisebbségi biztos részt vett a Fővárosi Cigány Önkormányzat székházának felavatásán.
23. Kállai Ernő beszédet mondott a miskolci Esélyek Háza avató ünnepségén.
24. Tóth Judit és Regényi Eszter fogadta az ECRI (Európa Tanács Rasszizmus és Intolerancia-ellenes Bizottsága) delegációját és tájékoztatást adott a Magyarországról készülő 4. országjelentéshez.
25. A Szent Ignác Jezsuita Szakkollégium XVI. Szimpóziumának védnökeként *Kisebbségvédelem, Cigány önkormányzatiság* címmel tartott előadást a kisebbségi biztos.
30. Kállai Ernő a hivatalában fogadta Jack Greenberg amerikai emberi jogi ügyvédet, jogtudóst.

Május

9. Kállai Ernő Szekszárdra látogatott azzal a céllal, hogy tájékoztassa az érdeklődőket az ombudsmani hivatal és az Esélyek Háza közti együttműködésről, egyeztessen a Német Színház intézményátadásának ügyében, valamint díszvendégként részt vett a Pünkösdi Fesztivál megnyitóján.
16. A kisebbségi ombudsman találkozót kezdeményezett civil, emberi jogi szervezetekkel, melyen megvitatták a jövőbeli együttműködés lehetséges módjait.
19. Az ORTT elnökével, Majtényi Lászlóval folytatott megbeszélést Kállai Ernő kisebbségi ombudsman, amely során a két intézmény közötti szoros együttműködésről határoztak.
23. A jövőbeli együttműködés lehetséges módjairól, valamint az oktatás területén előforduló diszkriminációs esetekről tárgyalt Kállai Ernő a roma jogvédelemmel foglalkozó civil szervezetekkel.
- 26–27. Országjáró körútjának első állomásaként a kisebbségi biztos Békés megyébe látogatott, ahol tájékozódott a nemzeti és etnikai kisebbségek helyzetéről, a többség-kisebbség viszonyát, valamint a települési és a kisebbségi önkormányzatok kapcsolatáról. Fogadta őt a Magyarországi Románok Országos Önkormányzatának elnöke, Kreszta Traján, valamint Fuzik János az Országos Szlovák Önkormányzat elnöke.
29. A kisebbségi biztos részt vett Szentendrén a Roma Integráció Évtizede fotópályázat díjnyertes képeinek bemutatásán, valamint az azt követő Roma konferencián, amelyet Szentendre Város Önkormányzata a Települési Önkormányzatok Országos Szövetségével együtt rendezett meg.
30. April H. Foley, az Egyesült Államok budapesti nagykövete látogatást tett Kállai Ernő kisebbségi biztosnál.

Június

2. Az ombudsman ellátogatott a szolnoki Dr. Hegedűs T. András Alapítványi Szakiskolába, majd látogatást tett az Esélyek Házában.
4. Kállai Ernő kisebbségi ombudsman és Sólyom László köztársasági elnök Pécsre látogatott, ahol közösen megtekintették a Gandhi Közalapítványi Gimnáziumot.
10. A kisebbségi biztos részt vett az MTA Jakobinus termében megrendezésre kerülő *A vidék és az ott élő emberek helyzete* című tudományos ülésen.

10. A Dél-alföldi Regionális Közigazgatási Hivatal meghívására Magicz András tartott előadást a kisebbségi elnökök számára rendezett fórumon Baján.
- 12–13. Nagy Diána és Szilágyi Judit részt vett az EQUINET tréningjén Szófiában.
19. Némedi Erika vett részt a Szociális és Munkaügyi Minisztériumban a *Kormányzati intézkedések a lakhatási szegregáció visszaszorítására* című konferencián.
27. A nyugat-balkáni ombudsmanok látogatást tettek az Országgyűlési Biztos Hivatalában, hogy tájékozódjanak az ombudsmani intézmény működéséről.

Július

5. Az Országos Szlovák Önkormányzat meghívására az ombudsman részt vett a Magyarországi Szlovákok Napján rendezett ünnepségen.

Augusztus

1. A Roma Holokauszt 64. évfordulója alkalmából rendezett ünnepségen Kállai Ernő megemlékező beszédet mondott.
1. Az OKM és az Európa Tanács szervezésében megrendezett Roma Holokauszt nemzetközi tanártovábbképzésen tartott előadást Kállai Ernő, *Milyen törvényi rendelkezések segítik Magyarországon a cigányság jogainak érvényesülését?* címmel.
13. A nemzetiségi hagyományok megőrzésének fontosságáról, valamint a kisebbségi identitás, az asszimiláció és integráció egyes kérdéseiről beszélgetett nemzetiségi művészekkel Kállai Ernő a Sziget Fesztiválon.
19. Leveszy Zsuzsa kollégánk színvonalas munkájának elismeréseként a Magyar Köztársasági Ezüst Érdemkereszt kitüntetésben részesült.
26. A jogvédelem és a közös fellépés hatékonyabbá tétele érdekében együttműködési megállapodást írt alá a kisebbségi biztos a civil jogvédő szervezetekkel.

Szeptember

4. Kállai Ernő részt vett az ELTE évnyitó ünnepségén.
8. A Budapesten rendezett *A cigányság sorskérdései* című konferencián a ki-

sebbségi biztos *Mit tehet a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok biztosa cigány-ügyben?* címmel tartott előadást.

- 9–10. Kállai Ernő kisebbségi biztos országjáró körútjának következő állomásaként Vas megyébe látogatott, ahol tájékozódott a nemzeti és etnikai kisebbségek helyzetéről, valamint fogadta őt a Szlovén Országos Önkormányzat elnöke, Ropos Márton.
12. Szekeres Imre honvédelmi miniszter meghívására az ombudsman részt vett a Zrínyi Miklós nemzetvédelmi egyetem nyílt kiképzési napján, ahol a Honvédelmi Minisztérium bemutatta az emberi jogok érvényesülése, valamint az esélyegyenlőség biztosítása érdekében kifejtett munkáját.
15. A kisebbségi biztos találkozott Nikiforos Diamandouros európai ombudsmannal.
16. Némedi Erika és Szabó Orsolya részt vett a *Micro-finanszírozás Magyarországra: – a legmodernebb eszköz és az eddigi tanulságok* címmel a CEU-n megrendezett konferencián.
19. A Szerb Fővárosi Önkormányzat, a belgrádi Ethnic Research Centre, valamint a MTA Etnikai-nemzeti Kisebbségkutató Intézet által *A kisebbségi nyelvek helyzete Magyarországon és délkeleti szomszédainál* címmel rendezett konferenciát, ahol Fórika László képviselte hivatalunkat. Előadásának címe: *A kisebbségi nyelvek helyzete a közoktatásban, a felsőoktatásban és a felnőttoktatásban.*
19. Az Örmény Köztársaság kikiáltásának 17. évfordulója alkalmából ünnepi megemlékezést rendezett az Országos Örmény Önkormányzat, melyen beszédet mondott Kállai Ernő kisebbségi biztos.
19. Az egri Eszterházy Károly Főiskola által szervezett TICKLE programon *The Ombudsman for Minorities and his inquires in the field of education* címmel előadást tartott Regényi Eszter.
24. *Képzéssel a szegénység ellen* címmel a Katolikus Karitas szervezésében nemzetközi Karitás konferenciát tartottak Esztergomban, ahol Kállai Ernő *The rights of national and ethnic minorities* címmel tartott előadást.
- 26–27. *Protection of individual and collective rights of national minorities and monitoring of their implementation* címmel konferenciát tartottak a szerbiai Kosmajban, melyen előadást tartott Kállai Ernő kisebbségi biztos.



Október

1. Szajbély Katalin és Szilágyi Judit adtak tájékoztatást a kisebbségi ombudsman intézményéről az Emberi Jogok Európai Bírósága előtt képviselést ellátó azeri, grúz és örmény szakemberekből álló, hivatalunkba látogató delegáció számára.
3. Nagykanizsán a *Hétvége a másság jegyében* című rendezvényen Nagy Diána tartott előadást.
6. A kisebbségi biztos és az Emberi Jogi Információs és Dokumentációs Központ (INDOK) közös szervezésében konferenciát tartottak a gyűlöletbeszédéről az OBH Dísztermében.
- 9–10. Némedi Erika és Szabó Orsolya részt vett az EQUINET tréningjén Rómában.
10. *Csak azt a gyereket tudom tanítani, akit megismertem* címmel konferenciát tartottak a váci Apor Vilmos Főiskolán. A rendezvény szakmai támogatója Kállai Ernő a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa volt.
15. Az ombudsman kíséretében látogatást tettek a Parlamentben a Civitas Egyesület *Polgár az Európai Demokráciában* nevű országos tanulmányi verseny győztesei.
17. *Etnopolitikai helyzetkép az Európai Unió keleti bővítési folyamata tükrében* címmel rendeztek konferenciát az MTA Társadalomkutató Központjában, melyen előadást tartott Kállai Ernő *A kisebbségek parlamenti képviseletének esélyei Magyarországon* címmel.
- 28–29. A kisebbségi biztos és Regényi Eszter részt vett az EQUINET éves közgyűlésén Brüsszelben.

November

3. Kállai Ernő részt vett a Magyar Örökség Díjjal kitüntetett 100 Tagú Cigányzenekar Országos Kulturális és Közművelődési Egyesület fennállásának 23. évfordulója alkalmából rendezett ünnepi koncerten.
10. Kállai Ernő kisebbségi biztos és Szajbély Katalin szakmai látogatást tett a RTL Klub székházában. A találkozót a kereskedelmi televízió hírműsorainak felelős szerkesztői kezdeményezték azzal a céllal, hogy az ombudsman tanácsait kérjék a kisebbségekkel szembeni előítéletek kezelésére szolgáló stratégia kialakításához.
11. Kállai Ernő kisebbségi biztos sajtótájékoztatót tartott, ahol bemutatta a

rendőrség kisebbségekkel kapcsolatos egyenlő bánásmódjának biztosítékrendszeréről és annak hiányosságairól készített jelentését.

11. Regényi Eszter tájékoztatást adott az ombudsman munkájáról a Bundestag ösztöndíjasainak.
18. A Kínai Népköztársaság Ellenőrzési Minisztériumának delegációja látogatást tett az Országgyűlési Biztosok Hivatalában, ahol fogadta őket Kállai Ernő kisebbségi biztos.
18. *Hátrányos helyzetű tanulók nevelése* című kurzus keretében tartott előadást a kisebbségi biztos a Liszt Ferenc Zeneművészeti Egyetemen.
24. A Roma Rendvédelmi Bajtársi Közhasznú Egyesület által szervezett *A Roma Rendvédelmi Perspektívák 2009* című rendezvényen Kántás Péter vett részt.
- 25–26. Kállai Ernő kisebbségi biztos országjáró körútjának következő állomásként Csongrád megyébe látogatott, ahol tájékozódott az ott élő nemzeti és etnikai kisebbségek helyzetéről.

December

3. A Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogok Országgyűlési Biztosa és a Magyar Tudományos Akadémia 2008. december 3-án konferenciát tartott a magyarországi kisebbségi törvény 15. évfordulója alkalmából. A konferencián felszólalt a Magyar Köztársaság Elnöke is.
10. Szajbély Katalin részt vett a NEKI, a TASZ és az Amnesty International által az Emberi Jogok napja alkalmából tartott fórumbeszélgetésen a gyűlöletbeszéd elleni fellépés témakörében.
16. *A Cigánynak lenni Magyarországon – Jelentés 2007 – A gyűlölet célkeresztjében* című kiadványt Kállai Ernő mutatta be az érdeklődőknek, az EÖKK székházában.
16. Szili Katalin, az Országgyűlés Elnöke az Országgyűlési Biztos Hivatalában találkozott a négy országgyűlési biztossal.
18. Az ombudsman részt vett a Kisebbségi díjak átadásán a Parlamentben.

Egész éven át folyamatosan részt vettünk

- a Meh Közjogi Munkacsoport (delegált: Magicz András),
- a Meh Finanzirozási Munkacsoport (delegált: Némedi Erika),
- a Meh Média Munkacsoport (delegált: Fórika László),
- az Országos Kisebbségi Bizottság (delegált: Regényi Eszter, Fórika László) és
- a Roma Integrációs Tanács (delegált: Szajbély Katalin) munkájában.

4. Statistika

Az elmúlt évek adatait megvizsgálva megállapítható, hogy 2005-ben és 2006-ban csökkent az ügyek száma, mely feltehetően azzal is összefüggésben állt, hogy az Egyenlő Bánásmód Hatóság megkezdte működését. 2007-ben azonban ez a folyamat megállt, és különösen az év második felétől jelentős, 35%-os növekedés figyelhető meg. 2008-ban ez a tendencia folytatódott: a teljes ügyszámunk 40%-kal nőtt az előző évhez képest és közel kétszerese a 2006. évinek. Külön is említésre érdemes, hogy ezen belül a panaszok száma nőtt a legnagyobb mértékben, a 2007. évi számadatokhoz képest 86%-kal.

A beszámolási időszakban megduplázódott a hivatalból folytatott eljárásaink száma is. Ezek között a sajtóhíradások alapján indított eljárások éppúgy jelentős figyelmet kaptak, mint az átfogó rendőrségi vizsgálat, vagy az óvoda- és iskolalátogatáshoz kötött segélyezési gyakorlatot érintő vizsgálat is.

Ebben az évben is tevékenyen részt vettünk a jogszabály-előkészítés folyamatában, azonban e téren még szorosabb együttműködés kialakítását tervezzük, különösen az Igazságügyi és Rendészeti Minisztériummal, hiszen a beszámolási időszakban a jogszabály-veleményezések csupán cca. 10 százaléka érkezett ettől a tárcától. A legtöbb jogszabály-veleményezés az oktatást érintette, de nagyszámú tervezet érkezett az Egészségügyi Minisztériumtól is.

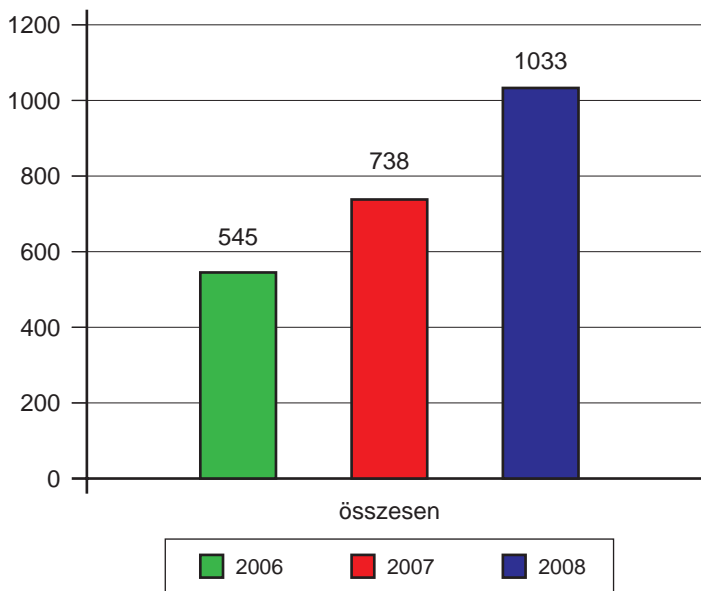
A legtöbb beadvány ebben az évben is egyéni panasz formájában érkezett, ez az összes ügyszám (1033) több mint a felét jelentette. A 2007. évi panaszok számához képest megduplázódott a szociális ügyek száma, ezek tették ki az egyéni panaszok legnagyobb részét. Az egyéni panaszok csaknem fele (cca. 42%) Budapestről, Borsod-Abaúj-Zemplén valamint Szabolcs-Szatmár-Bereg megyéből érkezett, és elsősorban szociális ellátással, lakhatással vagy oktatással volt kapcsolatos.

A legtöbb rendőrségi eljárást kifogásoló panasz Szabolcs-Szatmár-Bereg megyéből, a szociális ellátórendszerrel, különösen a segélyezési gyakorlattal, lakhatási problémákkal kapcsolatos panaszok nagy része szintén az ország legszegényebb részéből, Borsod-Abaúj-Zemplén, Szabolcs-Szatmár-Bereg megyéből, illetve Pest megye településeiről, valamint Budapestről érkezett. Nőtt a közüzemi szolgáltatással, valamint a különböző pénzügyekkel szembeni panaszok száma is.

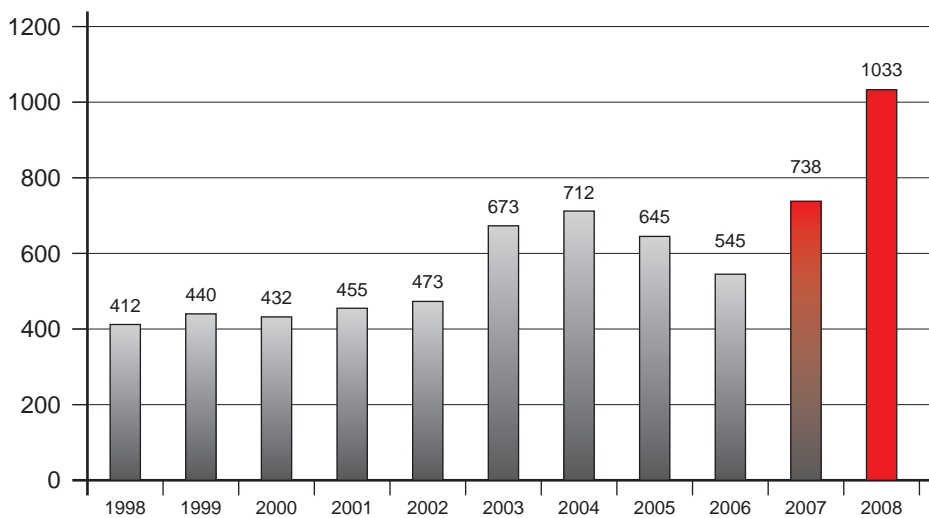
Az egyéni panaszok mellett nagy számban érkezett beadvány a kisebbségi önkormányzatoktól is, amelyek elsősorban a kisebbségi joganyag értelmezéséhez kértek segítséget, állásfoglalást.

Ami az ügyek típus szerinti megoszlást illeti, a tavalyi évhez képest jelentősen, csaknem a duplájára nőtt az oktatással, képzéssel kapcsolatos panaszok száma, több lett a sajtóban, médiában, illetve különböző internetes oldalakon megjelentetett, diszkriminatív tartalommal kapcsolatos beadvány, és emelkedett a foglalkoztatáshoz, közfoglalkoztatáshoz kötődő, valamint a rendőrségi eljárást érintő panaszok száma is.

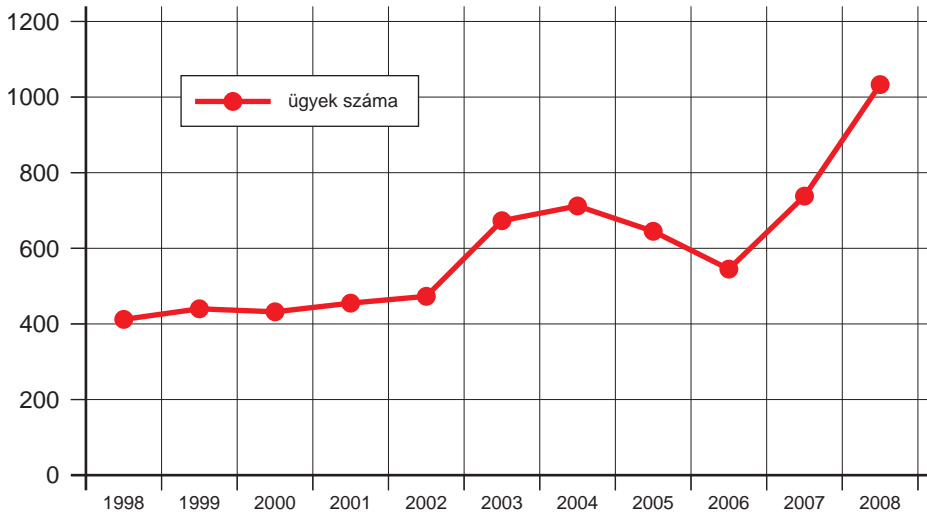
Az ügyiratok száma éves kimutatásban 2006–2008



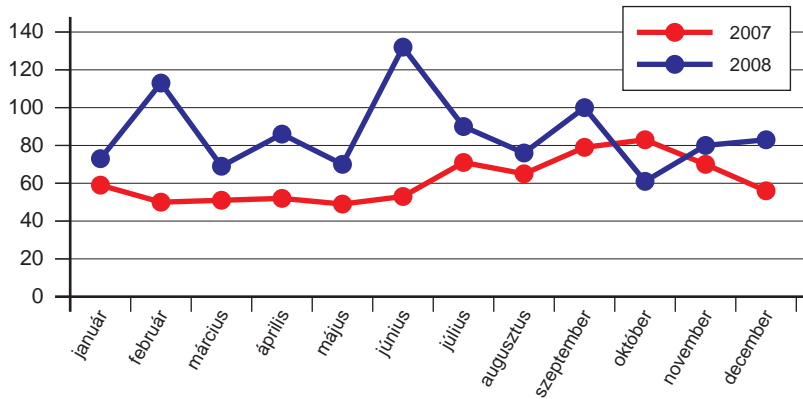
Az ügyiratok száma éves kimutatásban 1998–2008*



* Megjegyzés: Dr. Kállai Ernő 2007. július 1-jén lépett hivatalba

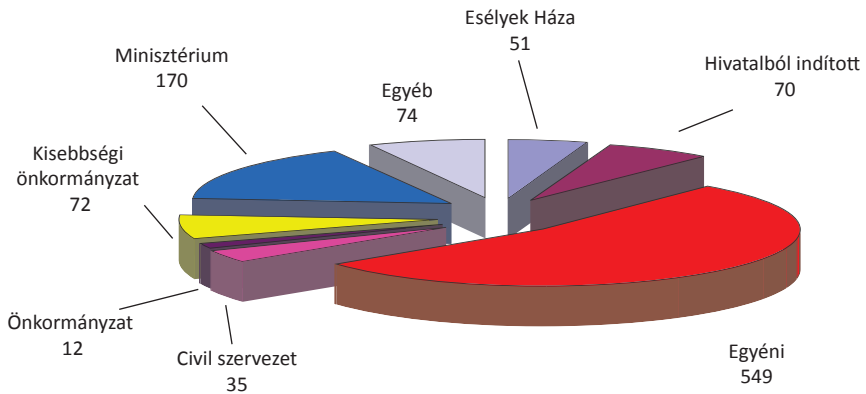


Az ügyek száma havonkénti bontásban 2007–2008

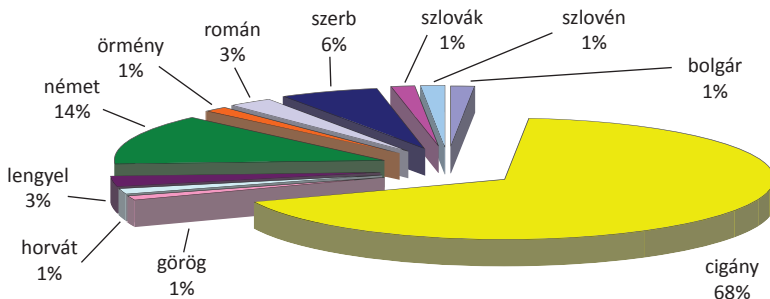


A 2008-ban keletkezett ügyiratok megoszlása a beadványozók szerint

Beadványozó	Ügyiratszám	%
Civil szervezet	35	3%
Egyéni	549	53%
Esélyek Háza	51	5%
Hivatalból indított	70	7%
Kisebbségi önkormányzat	72	7%
Minisztérium	170	16%
Önkormányzat	12	1%
Egyéb	74	7%
Összesen	1033	100%

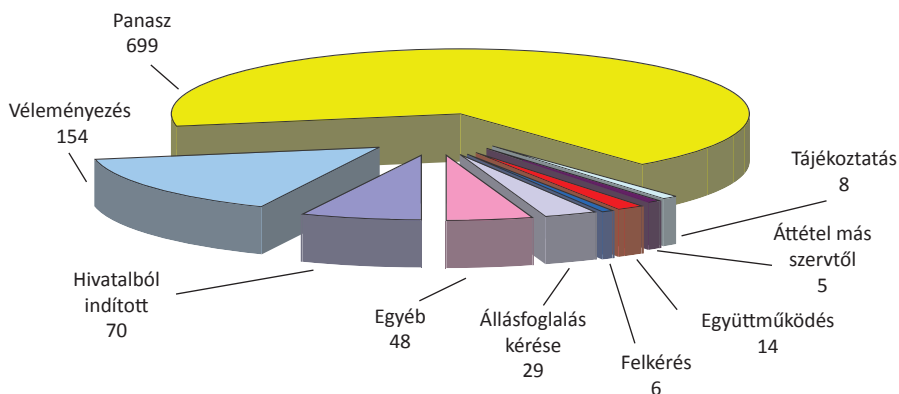


A 2008-ban keletkezett ügyiratok megoszlása a beadványozó kisebbségi önkormányzat szerint

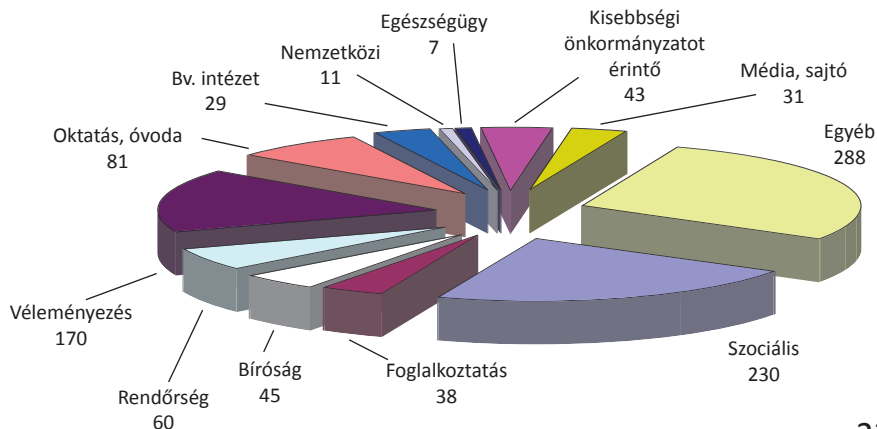


Az ügyiratok megoszlása a beadvány típusa szerint

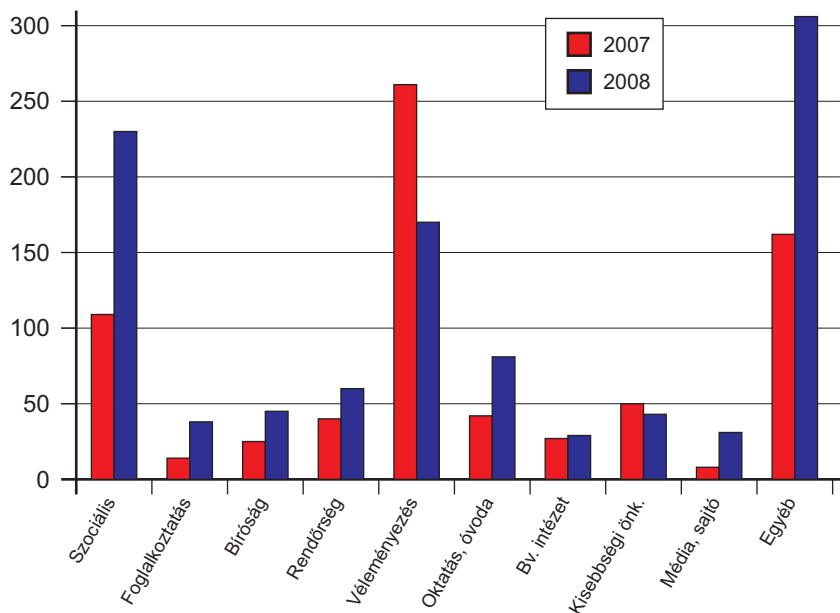
A beadvány típusa	Ügyiratszám	%
Állásfoglalás kérése	29	2,8%
Áttétel más szervtől	5	0,5%
Együttműködés	14	1,4%
Felkérés	6	0,6%
Hivatalból indított	70	6,8%
Panasz	699	67,7%
Tájékoztatás	8	0,8%
Véleményezés	154	14,9%
Egyéb	48	4,6%
Összesen	1033	100,0%



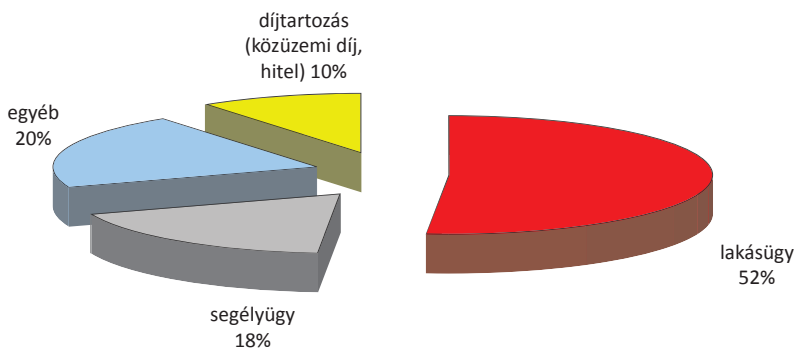
Az ügyek megoszlása típusuk, az érintett szervek szerint



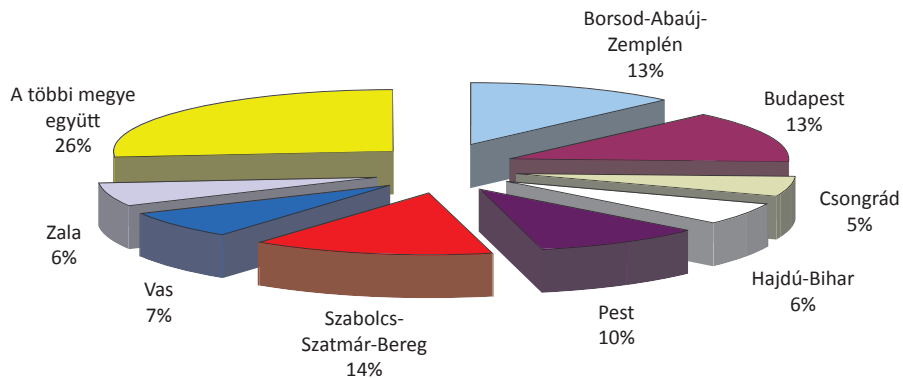
Az ügyek megoszlása ügytípus szerint



A szociális ügyek megoszlása

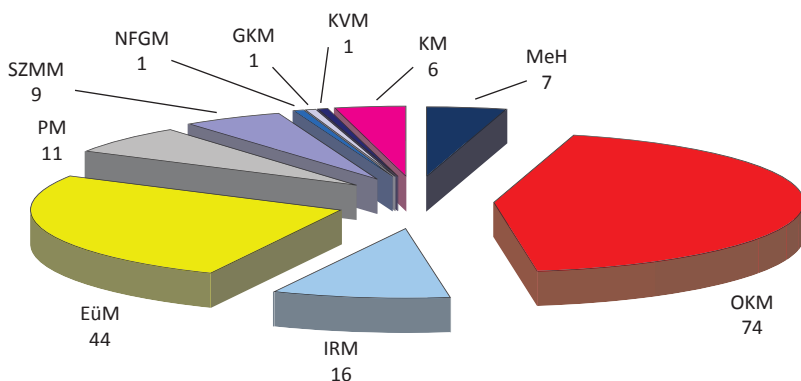


A szociális ügyek megyénkénti megoszlása



Jogszabályok véleményezése a beküldő minisztériumok szerint

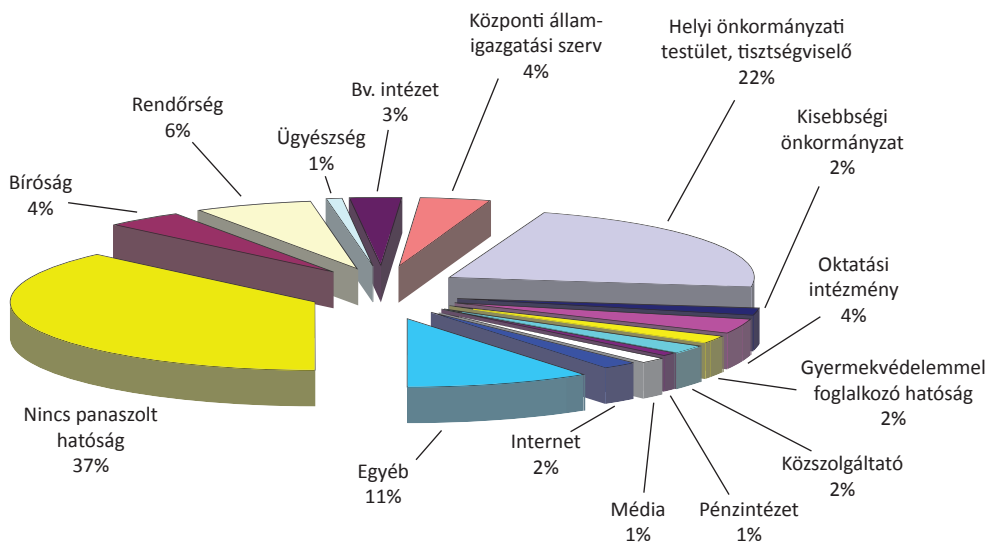
Minisztérium	Ügyiratszám
Egészségügyi Minisztérium (EüM)	44
Gazdasági és Közlekedési Minisztérium (GKM)	1
Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium (IRM)	16
Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium (KVM)	1
Külügyminisztérium (KM)	6
Miniszterelnöki Hivatal (MeH)	7
Nemzeti Fejlesztési és Gazdasági Minisztérium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



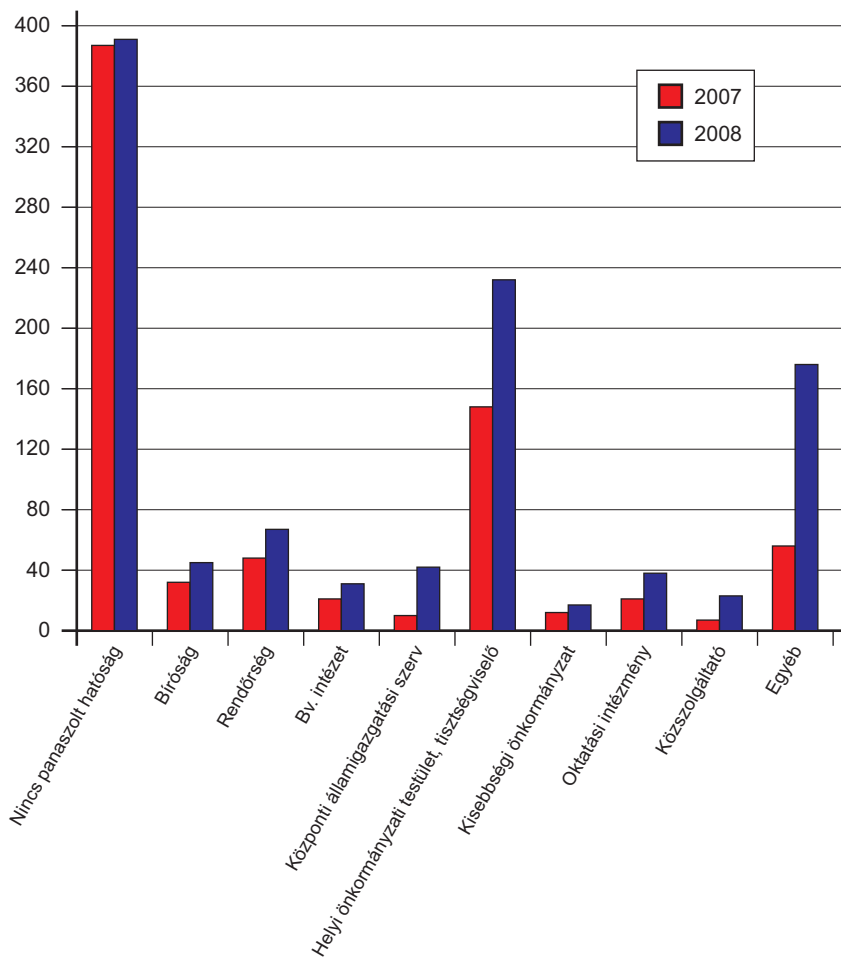
Az ügyek által érintett szervek*

Érintett szervek	2007	2008
Bíróság	32	45
Bv. intézet	21	31
Gyermekvédelemmel foglalkozó hatóság	6	16
Helyi önkormányzati testület, tisztségviselő	148	232
Internet	1	19
Kisebbségi önkormányzat	12	17
Közalapítvány	4	5
Közigazgatási hivatal	2	3
Központi államigazgatási szerv	10	42
Közszolgáltató	7	23
Média	2	10
Nincs panaszolt hatóság	387	391
Oktatási intézmény	21	38
Pénzüintézet	5	10
Rendőrség	48	67
Ügyészség	5	9
Egyéb	31	104
Összesen	742	1062

* Megjegyzés: egy ügy több szervet is érinthet

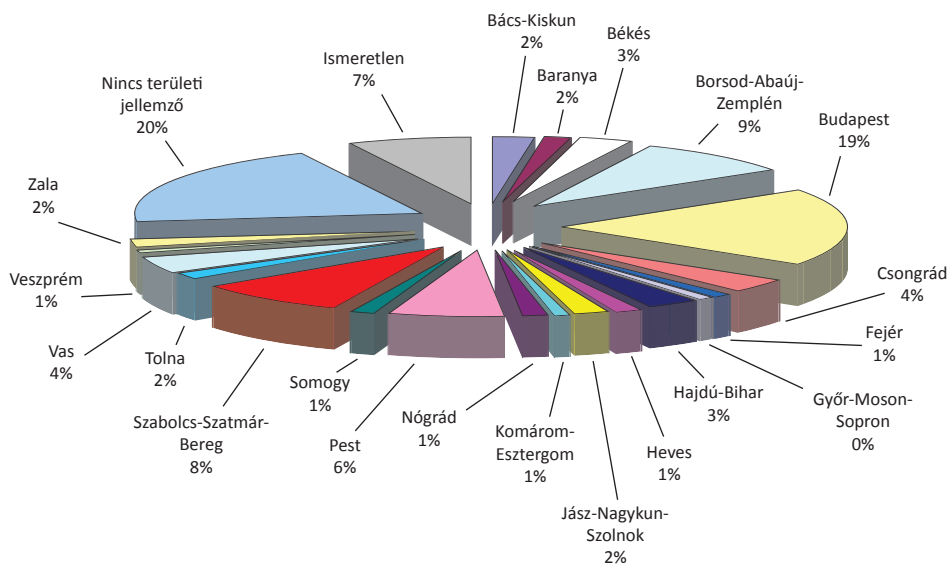


Az ügyek által érintett szervek



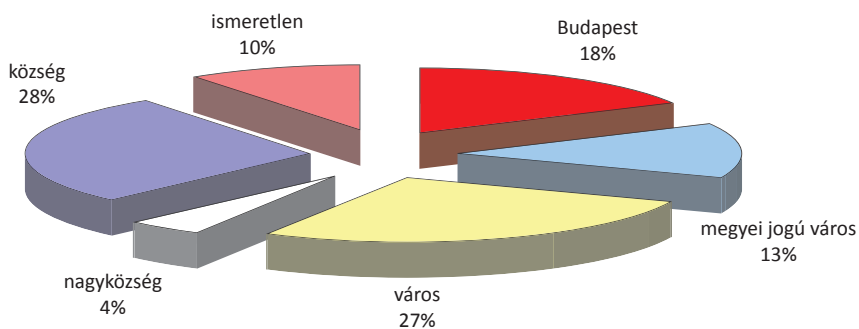
Az ügyek területi megoszlása a beadványozó
lakcíme/székhelye alapján 2007–2008

Megye	2007	2008
Bács-Kiskun megye	18	24
Baranya megye	17	16
Békés megye	13	30
Borsod-Abaúj-Zemplén megye	32	90
Budapest	375	198
Csongrád megye	25	37
Fejér megye	18	13
Győr-Moson-Sopron megye	11	5
Hajdú-Bihar megye	50	31
Heves megye	15	14
Jász-Nagykun-Szolnok megye	12	22
Komárom-Esztergom megye	8	7
Nógrád megye	15	15
Pest megye	27	66
Somogy megye	11	13
Szabolcs-Szatmár-Bereg megye	38	87
Tolna megye	11	19
Vas megye	8	37
Veszprém megye	2	8
Zala megye	11	21
Nincs területi jellemző	21	207
Ismeretlen	0	73
Összesen	738	1033



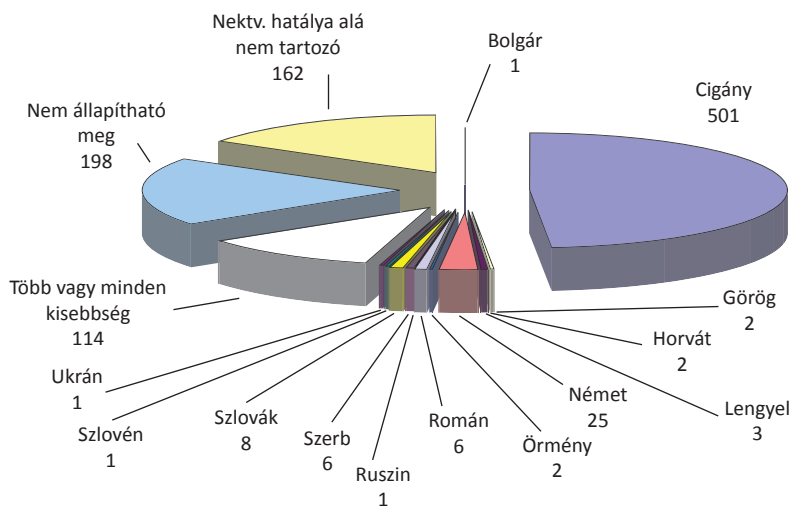
A panaszok településtípusonkénti megoszlása

Település	Ügyiratszám
Budapest	124
Megyei jogú város	93
Város	189
Nagyközség	29
Község	196
Ismeretlen	68
Összesen	699

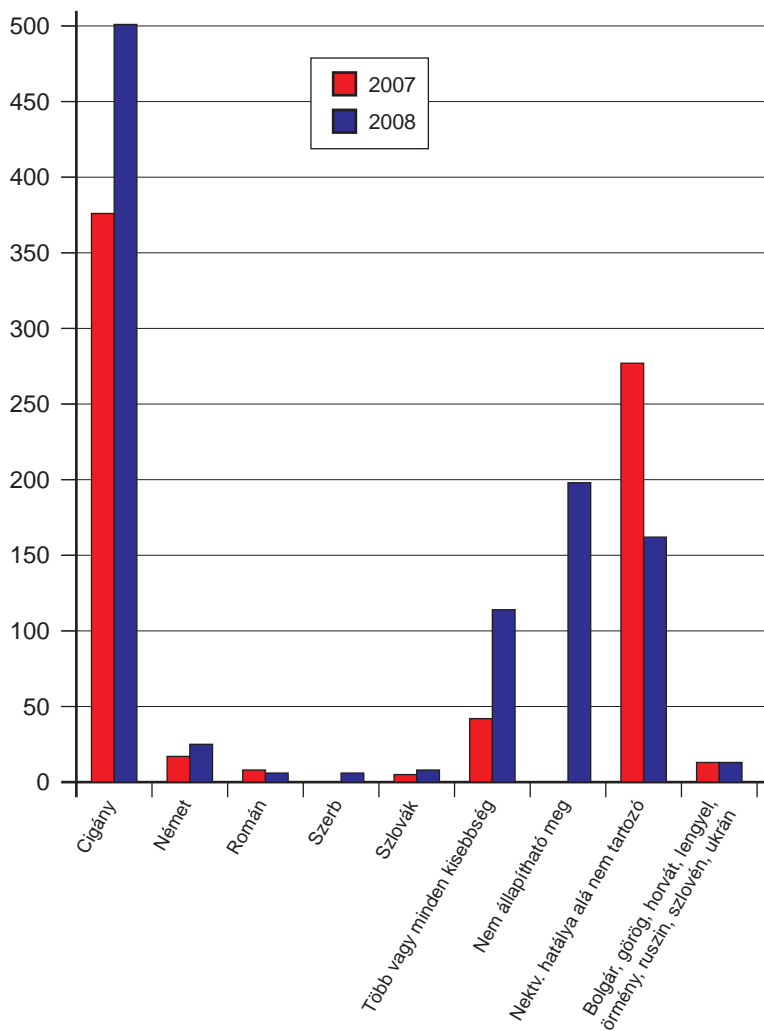


Az ügyek megoszlása az érintett kisebbség szerint 2007–2008

Érintett kisebbség	2007	2008
Bolgár	3	1
Cigány	376	501
Görög	2	2
Horvát	2	2
Lengyel	1	3
Német	17	25
Örmény	3	2
Román	8	6
Ruszin	2	1
Szerb	0	6
Szlovák	5	8
Szlovén	0	1
Ukrán	0	1
Több vagy minden kisebbség	42	114
Nem állapítható meg	0	198
Nektv. hatálya alá nem tartozó	277	162
Összesen	738	1033



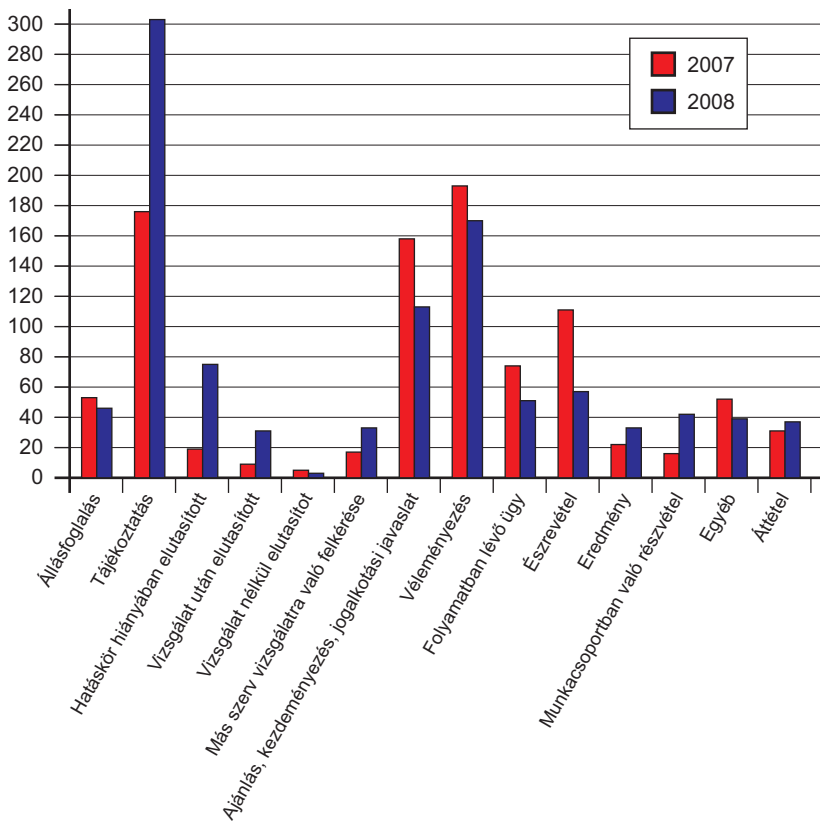
Az ügyek megoszlása az érintett kisebbség szerint 2007–2008



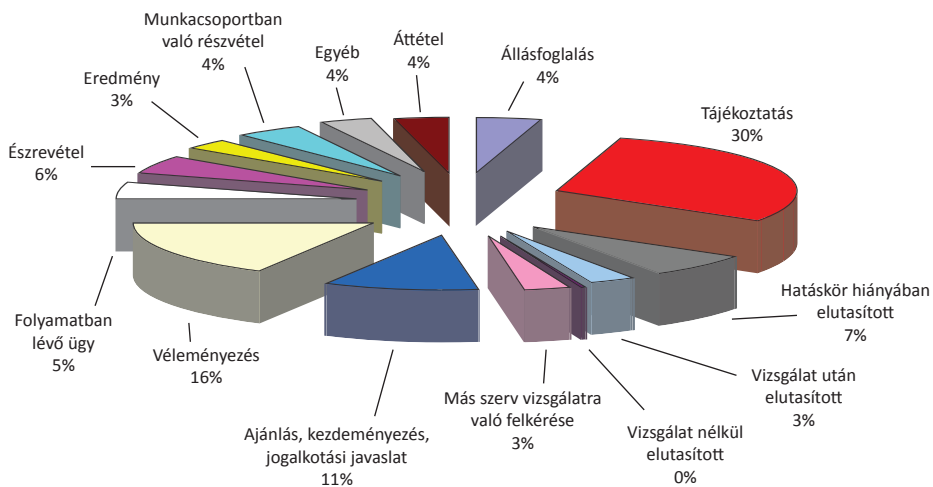
A vizsgálat alapján hozott intézkedések*

Intézkedések	2007	2008
Ajánlás, kezdeményezés, jogalkotási javaslat	158	113
Állásfoglalás	53	46
Áttétel	31	37
Eredmény	22	33
Észrevétel	111	57
Folyamatban lévő ügy	74	51
Hatáskör hiányában elutasított	19	75
Más szerv vizsgálatra való felkérése	17	33
Munkacsoportban való részvétel	16	42
Tájékoztatás	176	303
Véleményezés	193	170
Vizsgálat nélkül elutasított	5	3
Vizsgálat után elutasított	9	31
Egyéb	52	39
Összesen	936	1033

* Megjegyzés: egy ügyben több intézkedés is történhet



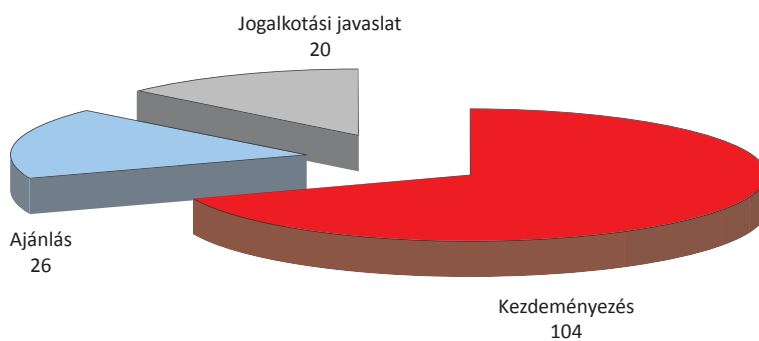
A vizsgálat alapján hozott intézkedések 2008



Az összes kezdeményezés, ajánlás, jogalkotási javaslat száma*

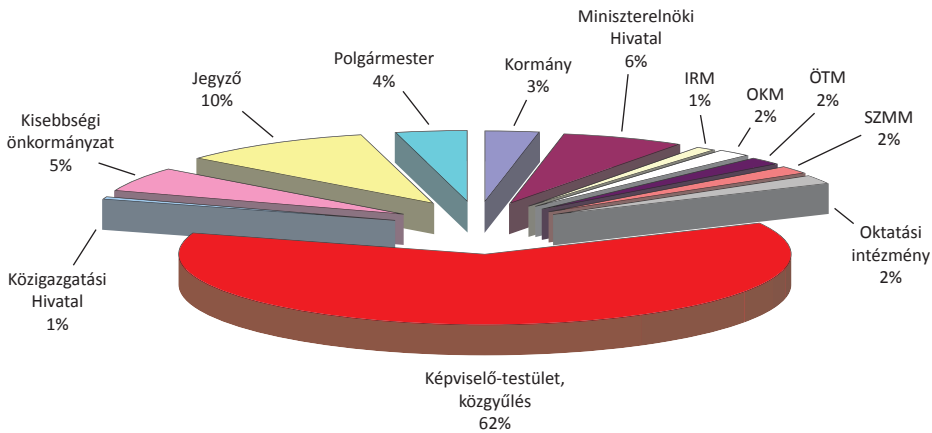
Ajánlás	26
Jogalkotási javaslat	20
Kezdeményezés	104
Összesen	150
Elfogadott ajánlás	3
Elfogadott jogalkotási javaslat	7
Elfogadott kezdeményezés	37
Összesen	47

* Megjegyzés: A kezdeményezéssel, ajánlással, jogalkotási javaslattal érintett szervek az ügyek nagy részében nem küldték meg válaszukat.



A kezdeményezésekkel, ajánlásokkal, jogalkotási javaslatokkal érintett szervek

Érintett szerv	2007	2008
Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium	5	1
Jegyző	8	11
Képviselő-testület, közgyűlés	81	69
Kisebbségi önkormányzat	6	6
Kormány	1	3
Közigazgatási Hivatal	16	1
Miniszterelnöki Hivatal	4	7
Oktatási és Kulturális Minisztérium	6	2
Oktatási Hivatal	1	0
Oktatási intézmény	4	2
Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztérium	7	2
Polgármester	4	4
Szociális és Munkaügyi Minisztérium	0	2
Ügyészség	2	0
Polgármester	4	4
Összesen	145	110



Jogszabálymutató

a Beszámolóban hivatkozott főbb jogszabályok és azok rövidítései

A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény	Alkotmány
A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény	(Pp.)
A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény	(Ptk.)
A Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény	(Btk.)
Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény	(Abtv.)
A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény	(Ötv.)
Az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény	(Áht.)
A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény	(Avtv.)
A szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény	(Szoctv.)
Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény	(Obtv.)
A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény	(Nektv.)
A lakások és helyiségek bérletére, valamint elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény	(Lt.)
A közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény	(Kotv.)
A bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény	(Vht.)
A polgármesteri tisztség ellátásának egyes kérdéseiről és az önkormányzati képviselők tiszteletdíjáról szóló 1994. évi LXIV. törvény	(Pmtv.)

A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény	(Gyvtv.)
Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény	(Étv.)
A társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint az e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény	(Tbj.)
A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény	(Ve.)
A közhasznú szervezetekről szóló 1997. évi CLVI. törvény	
A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény	(Be.)
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.)
A kisebbségi önkormányzati képviselők választásáról, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségekre vonatkozó egyes törvények módosításáról szóló 2005. évi CXIV. törvény	
A felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvény	
A kormányzati szervezetalkítással összefüggő törvénymódosításokról szóló 2006. évi CIX. törvény	
Egyes vagyonyilatkozat-tételi kötelezettségekről szóló 2007. évi CLII. törvény	
Az előadó-művészeti szervezetek támogatásáról és sajátos foglalkoztatási szabályairól szóló 2008. évi XCIX. törvény	
A büntetések és az intézkedések végrehajtásáról szóló 1979. évi 11. törvényerejű rendelet	(BV. Kódex)
Az államháztartás működési rendjéről szóló 217/1998. (XII. 31.) Korm. rendelet	(Ámr.)

1.

Nyílt levél a Magyar Köztársaság Kormányához a nemzeti és etnikai kisebbségek országgyűlési képviselőinek megoldása érdekében

Az országos kisebbségi önkormányzati elnökök, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa által létrehozott egyeztető fórum, a II. Kisebbségi Kerekasztal arra kéri a Magyar Köztársaság Kormányát, hogy alakítsa ki álláspontját a nemzeti és etnikai kisebbségek részére az országgyűlési képviselő-választáson biztosítandó kedvezményekről.

Ahhoz, hogy a kisebbségi jelöltek indulhassanak az országgyűlési képviselők következő, 2010-ben esedékes általános választásán, a törvényjavaslatot legkésőbb a 2009. évi parlamenti tavaszi ülészakon napirendre kell tűzni.

A kisebbségek parlamenti képviseletéről szóló törvény megalkotása nem a részükre juttatott kiváltság, hanem az Alkotmány rendelkezéseiből eredő kötelezettség.

Ennek ellenére az Országgyűlés 2000 novembere, a Választási Rendszer Reformját Előkészítő eseti bizottság jelentésének benyújtása óta érdemben semmit nem tett a fennálló mulasztásos alkotmánysértés orvoslása érdekében, és kormányzati szinten sem készült olyan koncepció, amely alapján meg lehetne kezdeni a törvény kidolgozásához, megalkotásához szükséges politikai egyeztetéseket.

A II. Kisebbségi Kerekasztal ezért arra kényszerült, hogy hónapokig tartó egyeztetések eredményeként kidolgozza saját javaslatait. Az országos kisebbségi önkormányzatok egyetértenek abban, hogy csak olyan törvényt tartanak elfogadhatónak, amely mind a 13 kisebbségi közösség számára reális esélyt kínál az országgyűlési képviselet megvalósításához.

Az elkészült koncepciót a II. Kisebbségi Kerekasztal – egyhangú döntés alapján – 2008. február 5-én átadta Gémesi Ferenc úrnak, a Miniszterelnöki Hivatal kisebbségi ügyekért felelős szakállamtitkárnak. A javaslatokat a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának 2007. évi tevékenységéről szóló beszámoló is tartalmazza.

A beszámoló országgyűlési vitája során valamennyi képviselőcsoport kinyilvánította azon szándékát, hogy kész a kérdés megoldására. Az érdemi politikai egyeztetéseknek azonban az az előfeltétele, hogy a Kormány előterjessze javaslatait.

A Kormány ugyanakkor nyilvánvalóvá tette, hogy csak olyan koncepcióról tud tárgyalni, amelyben a kisebbségi közösségek konszenzusra jutottak. Jelen pillanatban egyetlen egységes megoldási javaslat létezik, és ezt az országos önkormányzati elnökök is megfelelő vitaalapnak tekintik.

A II. Kisebbségi Kerekasztal ezért arra kéri a Kormányt, hogy ennek a koncepciónak a figyelembevételével kezdje meg a kisebbségek országgyűlési képviseletéről szóló törvényjavaslat kidolgozását és egyeztetését a politikai döntéshozókkal.

Budapest, 2008. szeptember 5.

2.

Jelentés a szociális ellátásokat szigorító egyes helyi önkormányzati rendeletek kisebbségi jogi szempontú vizsgálatáról (a „monoki modell”)

I.

A vizsgálat célja

A vizsgálatban azokat a gyermekjóléti- és a szociális ellátási rendszer átalakítására irányuló helyi rendeleteket és javaslatokat tekintem át, amelyekkel helyi és országos szinten munkára akarják „ösztönözni” a hátrányos helyzetű – jelentős arányban a roma kisebbséghez tartozó – lakosokat.

Mindenekelőtt szeretném leszögezni, hogy támogatok minden olyan jogszerű, szakmailag és tudományosan megalapozott, hatásvizsgálattal megfelelően alátámasztott, társadalompolitikai szempontból is átgondolt kezdeményezést, amely a segélyből élő állampolgárokat a munkaerő-piachoz közelíti, az értelmes és produktív munka világába vezeti vissza. Nagyon fontosnak tartom ugyanis, hogy megszakadjon az a segélyezéssel is összefüggő „ördögi kör”, amelyben a családok generációról generációra kiszorulnak a foglalkoztatásból. A tartósan segélyekből élő állampolgárok pusztán a saját erejükből többnyire nem tudnak visszakerülni az elsődleges munkaerő-piacra, ehhez az államnak és a helyi önkormányzatoknak segítséget kell nyújtaniuk.

A jelenlegi helyi, kistérségi erőfeszítések azonban nem szolgálják a fenti célok megvalósulását, a „szankcionáló” jellegű rendeletek csak növelik a gyermekjóléti- és szociális ellátórendszer átalakításával kapcsolatos félelmeket, ellenérzéseket.

A jelentés elsődlegesen a konkrét, már elfogadott helyi önkormányzati rendeletek elemzésére terjed ki, ezek alapján azonban általánosabb érvényű megállapításokat is megfogalmazok.

A vizsgálat távlati célja a kirekesztő jellegű, a leghátrányosabb körülmények között élő (nagyszámban roma) lakosok szociális helyzetének további romlását előidéző jogszabályalkotás megakadályozása, megelőzése.

II.

A vizsgálat háttere

1.

A vizsgálat megindítása

2008 áprilisában érkezett hozzám az „Út a munkához” programhoz kapcsolódó előterjesztés véleményezésre. A tervezet a rendszeres szociális segély megállapításának, illetve folyósításának jövőbeni feltételeként azt határozta meg, hogy az érintettnek háromhavonta legalább 15 napos közhasznú munkavégzésben kellene részt vennie. „Munkateszthez” kötnék tehát a segély biztosítását. A tervezet szerint azoktól, akik nem végzik el az előírt közhasznú munkát, illetve akik feketén dolgoznak, megvonják a segélyt. A koncepcióval – annak ellenére, hogy a segélyezettek munkaerő-piacra történő visszavezetését fontosnak tekintem – ilyen formában nem értettem egyet, mivel ez az elképzelés a munkanélkülieknek és az önkormányzatoknak is előnytelen megoldás bevezetésére tett javaslatot. Véleményem szerint az előterjesztés nem alkalmas a megjelölt cél elérésére, ugyanis csak a szankcionálás eszközével kívánja a segélyezettek foglalkoztatási helyzetét megváltoztatni, nem kapcsolódik össze munkahelyteremtő programokkal. Azt azonban nem segítené elő, hogy a segélyezettek tartósan visszakerüljenek a legális munkaerő-piacra.

Április végén az Országgyűlés Ifjúsági, Szociális és Családügyi Bizottsága Foglalkoztatási Albizottságának felkérésére beszámoltam az „Út a munkához” programmal kapcsolatos álláspontomról.

Az írott és elektronikus sajtó híreiből ezidőtájt értesültem arról, hogy Monok Község Önkormányzata megvonta a támogatást azoktól a családoktól, amelyek gyermekei nem járnak rendszeresen óvodába, iskolába. Néhány nappal később arról is döntöttek, hogy a rendszeres szociális segély kifizetését az önkormányzat által felajánlott munkavégzéshez kívánják kötni.

Időközben több település, Ivád, Sárospatak és Kerepes képviselő-testülete is követte a monoki példát, rendeletmódosítással szigorították a rendszeres gyermekvédelmi kedvezmény és/vagy a rendszeres szociális segély folyósítását. Sajtóhíradások szerint azóta újabb településeken is elfogadtak ilyen jellegű rendeleteket, illetve terveznek hasonló tartalmú jogalkotást. Ezek vizsgálatát azonban a koncepcionális hasonlóságok miatt, illetve a jelentés mielőbb lezárása érdekében nem tartottam szükségesnek.

A Szerencsi Többcélú Kistérségi Társulás tizennyolc településének polgármestere 2008. május 23-án megtartott rendkívüli ülésén „Önkormányzati kezdeményezés társadalmunk jobbá tétele érdekében” címmel előterjesztést készített,

amely többek között a családtámogatási rendszer és a szociális ellátórendszer szigorítására, szankcionálására tett javaslatokat.

A kezdeményezéshez azóta több település polgármestere is csatlakozott, valamint azt a – több mint 70 önkormányzatot összefogó – Zempléni Településszövetség elnöksége is támogatja.

A Megyei Jogú Városok Szövetsége június elején tárgyalta a kérdést. A Szövetség elnöke többször is nyilatkozott arról, hogy kezdeményezni fogják a szociális törvény módosítását, annak érdekében, hogy *„az önkormányzatok törvényesen dönthessenek úgy, hogy feltételekhez kötik a segélyek kifizetését.”* A Szövetség társelnöke eltérő tartalmú nyilatkozatot tett: a *„segélyért munka elv helyett, a segély helyett munka elvet”* érvényesítené.¹³⁹

A helyi rendeletek módosítása és a segélyezési gyakorlat ilyen formában történő átalakítására tett javaslatok több alkotmányos alapjog sérelmét felvetik. Várható az is, hogy ezek az intézkedések helyi és országos szinten társadalmi feszültséget és előítéleteket gerjesztenek. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (Obtv.) 16. § (2) bekezdése alapján ezért hivatalból vizsgálatot indítottam.

Ennek keretében elsőként megkerestem írásban Monok község polgármesterét, részletes tájékoztatást kértem a rendeletmódosításokról. Ezzel egy időben fordultam az Észak-magyarországi Regionális Közigazgatási Hivatal Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kirendeltségének vezetőjéhez is, hogy törvényességi ellenőrzési jogkörében eljárva vizsgálódjon és intézkedjen az ügyben. Ezt követően Ivád, Sárospatak és Kerepes jegyzőjétől kértem be rendeleteket vagy tervezeteket, és megkerestem a Megyei Jogú Városok Szövetségének Budapesti Irodáját. Áttekintettem a Szerencsi Kistérség *„Önkormányzati kezdeményezés társadalmunk jobbá tétele érdekében”* című anyagát és számos médiában megjelent elemzést és hozzászólást is.

2.

A kisebbségi biztos előzetes vizsgálati tapasztalatai e témakörben

Karcag – munkavégzéshez kötött átmeneti segélyezés

1991 és 1996 között Karcag város vezetése „nevelési célzattal és a köz érdekében” csak annak adott átmeneti segélyt, aki „megtalált” érte, a rászorultság igazolása mellett meghatározott idejű „önkéntes” munkát is végzett. Ez az eljárás

¹³⁹ A Megyei Jogú Városok Szövetségének irodája azt a tájékoztatást adta, hogy jelenleg még dolgoznak a tervezeten.

elsődlegesen a város roma lakosságát érintette hátrányosan. Az önkormányzat az elvégzett munkáért nem fizetett munkabért, kizárólag a rászorultsági alapon járó átmeneti segélyt folyósította.

Hivatali elődöm ezt a gyakorlatot az Alkotmány 70/E § (1) bekezdésével, a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (Szociális törvény) 10. § (1) bekezdésével, de magával az önkormányzat helyi rendeletével is ellentétesnek találta. Azt kezdeményezte, hogy az önkormányzat a ledolgozott társadalmi munkáért – az adott évben irányadó minimálbér alapján – fizessen órabért.

Karcag Város Önkormányzata a kezdeményezést nem fogadta el, így az ombudsman a városi ügyészséghez fordult. Az önkormányzati határozatok törvénysértő jellege és a jövőbeli törvénysértés veszélye miatt az ügyészség óvást nyújtott be és felszólalással élt. A városi ügyész azonban nem látta érvényesíthetőnek az elvégzett munka ellenértékének megfizetésére vonatkozó igényt, ezért a kisebbségi biztos a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogvédő Irodát (NEKI) kérte fel a jogi képviselő ellátására.

135 panaszos meghatalmazása alapján a NEKI által megbízott ügyvéd 1998. december 2-án polgári keresetet nyújtott be a megyei bírósághoz. A megyei bíróság 1999. május 5-én kelt ítéletében megállapította, hogy az önkormányzat jogsértő magatartást tanúsított, amikor a segély fejében társadalmi munkavégzésre szólította fel a kérelmezőket, ezért valamennyi felperesnek a munkában eltöltött idő arányában kártérítést ítélt meg. A megyei bíróság ítéletét a Legfelsőbb Bíróság mind másodfokon, mind a felülvizsgálati eljárás során helybenhagyta.¹⁴⁰

Nyírmihálydi – köztisztasági feladatok elvégzéséhez kötött segélyezés terve

2007-ben hasonló ügyben vizsgálatot folytattam Nyírmihálydiban. A hátrányos helyzetű régióban fekvő településen fertőző májgyulladás járvány tört ki. A polgármester olyan tartalmú nyilatkozatokat tett, amelyekben a hátrányos helyzetű roma lakosságot azzal „fenyegette”, hogy csak azoknak folyósítja tovább a rendszeres szociális segélyt és a lakásfenntartási támogatást, akik rendelkeznek udvari WC-vel. Ez az elképzelés azonban nem öltött rendeleti formát, vélhetőleg a képviselő-testület tisztában volt azzal, hogy ez jogsértő lenne.

Az Észak-alföldi Regionális Közigazgatási Hivatal Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Kirendeltségének munkatársai 2007. szeptember 14-én Nyírmihálydiban szűrőpróba-szerűen ellenőrizték a segélyezéssel kapcsolatos jogalkalmazói gyakorlatot és a szociális segélyekre vonatkozó egyedi határozatokat. Az ellenőrzések során különös figyelmet fordítottak a pénzbeli és természetbeni szociális ellátások igénylésének és megállapításának, valamint folyósításának részletes

¹⁴⁰ <http://www.neki.hu/kiadvanyok/szocellatasok.htm>

szabályairól szóló 63/2006. (III. 27.) Korm. rendelet 6. §-ában foglaltakra, amelyek azt rögzítik, hogy ki és meddig köteles gondoskodni a pénzbeli és természetbeni szociális ellátások folyósításáról.

A polgármester „fenyegetése” ellenére a segélyek kifizetése a törvényi határidőn belül megtörtént.

Közfoglalkoztatással kapcsolatos panaszügyek

Minden évben több olyan beadvány érkezett Hivatalunkhoz, amelyekben a panaszosok a közhasznú és közmunka programok szervezésének hiányosságait és problémáit jelezték.

Kifogásolták például, hogy az adott településen:

- a panaszt benyújtó roma származású személyt nem alkalmazták a közmunka és közhasznú programokban;
- az önkormányzat és a munkaügyi központ diszkriminatív módon bánt a roma lakosokkal, kevesebb lehetőséget kaptak a közmunka és a közhasznú programokban való részvételre, mint a nem roma lakosok;
- a cigány kisebbségi önkormányzatot nem vonták be a közfoglalkoztatásban résztvevők kiválasztásába, így nem a legrászorultabbak kerültek be a közfoglalkoztatási programba;
- a jelenlegi jogi szabályozás lehetővé teszi, hogy 90 %-os támogatást kapjon az a közfoglalkoztatási program, amelyet a cigány kisebbségi önkormányzat vagy cigány érdek-képviselői szervezet szervez, vagy szervezésében közreműködik. Sok esetben nincs lehetőség a többlettámogatás igénybevételére a helyi és a cigány kisebbségi önkormányzat közötti együttműködés hiányában.

A panaszokból azt a következtetést vonhatjuk le, hogy a leghátrányosabb helyzetű roma lakosok is igénylik az önkormányzatok által szervezett közfoglalkoztatási programokban való részvételt. A problémák általában éppen abból adódtak, hogy nagyobb a kereslet az ilyen jellegű munkák iránt, mint amennyit meg tudtak szervezni az önkormányzatok a jelenleg rendelkezésre álló helyi és állami forrásokból.

Kötelező közfoglalkoztatás jelenlegi szabályozása

A rendszeres szociális segélyre jogosultakat a hatályos jogszabályok alapján kötelezni lehet a munkavégzésre. Az aktív korú rendszeres szociális segélyben részesülők együttműködésre kötelesek, ennek keretében beilleszkedést segítő programokban kell részt venniük, és el kell fogadniuk a felajánlott, számukra megfelelő munkalehetőséget is

Az aktív korú nem foglalkoztatott akkor köteles a felajánlott munkát elfogadni, ha

- a munka szakképzettségének, iskolai végzettségének vagy annál eggyel alacsonyabb szintű végzettségnek vagy az általa utoljára legalább 6 hónapig betöltött munkakör képzettségi szintjének megfelelő,
- egészségi állapota szerint a munka elvégzésére alkalmas,
- a munkahely és a lakóhely közötti naponta – tömegközlekedési eszközzel – történő oda és visszautazás ideje a három órát, illetve tíz éven aluli gyermeket nevelő nő és tíz éven aluli gyermeket egyedül nevelő férfi munkanélküli esetében a két órát nem haladja meg,
- a várható havi kereset eléri a mindenkori kötelező legkisebb munkabér összegét, amely 2008. január 1-jétől 69 000 forint.

A települési önkormányzat rendeletben szabályozza az együttműködés eljárási szabályait, továbbá a beilleszkedési programok típusait és az együttműködés megszégésének és súlyos megszégésének eseteit.

A települési önkormányzat az aktív korú nem foglalkoztatott személyek munkaerő-piaci helyzetének javítása érdekében közmunka, közhasznú munka, vagy közcélú munka keretében foglalkoztatást szervez. Ennek időtartama legalább 30 munkanap, kivéve, ha az aktív korú nem foglalkoztatott személyt alkalmi munkavállalói könyvvel foglalkoztatják. Erre abban az esetben kerülhet sor, ha a foglalkoztatás első napjától számított 6 hónapon belül a foglalkoztatás együttes időtartama eléri a 30 munkanapot.

A települési önkormányzatok közcélú munkát is szervezhetnek. A közcélú munka alatt az olyan közmunkának vagy közhasznú munkának nem minősülő állami vagy helyi önkormányzati feladat ellátását kell érteni, amelynek teljesítéséről – jogszabály alapján – a települési önkormányzat gondoskodik. A nem foglalkoztatott személy által egybefüggően végzett közcélú munka időtartama a 12 hónapot nem haladhatja meg. Ismételten akkor foglalkoztatható 12 hónapon belül, ha nem jogosult álláskereső támogatásra. A közcélú munkáért azonban a többi közfoglalkoztatási formához hasonlóan munkabér jár. A segélyezés ellentételezéseként – a jelenlegi szabályozás alapján – közfoglalkoztatást nem lehet végeztetni.

A rendszeres szociális segélyben részesülőket terhelő együttműködési kötelezettség megszégésének szankciója

Az elmúlt években átalakult a munkanélküliek ellátó rendszere, ezt az álláskeresőkre részére nyújtott különböző támogatások, szolgáltatások váltották fel.

A foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény (Flt.) 54. § (10) bekezdés b) pontja előírja, hogy álláskereső megállapodást kell kötni azzal az ügyféllel, aki rendszeres szociális segélyben részesül,

és a beilleszkedési programban foglaltak alapján elhelyezkedése érdekében az állami foglalkoztatási szervvel köteles együttműködni.

Az Flt. egyik végrehajtási rendelete, a 18/2005. (X. 18.) FMM rendelet 5. § (1) bekezdése értelmében az álláskeresési megállapodásnak – egyebek mellett – tartalmaznia kell:

- az álláskereső nyilatkozatát arra vonatkozóan, hogy
 - maga is aktívan keres munkahelyet, és
 - elfogadja a számára felajánlott megfelelő munkahelyet, valamint térítési kötelezettséggel nem járó képzési lehetőséget;
- az álláskereső önálló munkahelykeresésének formáit (munkáltató felkeresése, álláshirdetésre jelentkezés stb.);
- az álláskereső által keresett munkahely főbb jellemzőit;
- a kirendeltség által az álláskereső részére nyújtandó szolgáltatásokat;
- az álláskeresőnek a kirendeltségnél történő jelentkezései gyakoriságát.

Az álláskeresési megállapodásban foglaltak teljesítését a kirendeltség az álláskeresővel közösen értékeli.

Az Flt. 54. § (12) bekezdése kimondja, hogy törölni kell az álláskeresők nyilvántartásából azt az ügyfelet, aki

- jelentkezési kötelezettségének ismételten, felszólítás ellenére nem tesz eleget, vagy
- a megfelelő munkahelyet nem fogadja el, illetőleg a munkaviszony létrejötte neki felróható okból meghíúsul és mulasztását nem menti ki.

Több panasz érkezett hivatalunkhoz amiatt, hogy a munkaügyi központok indokolatlan szigorúsággal követelik meg az álláskeresési megállapodás betartását. Kizárólag azt nem tekintik felróható kötelezettségzegésnek, ha a mulasztásnak objektív oka van, mint például betegség. Az a körülmény, hogy az álláskereső félreértelmezte a megállapodást, nem ad alapot a kimentésére.

2006-ban egy panaszos azt vállalta, hogy varrónő munkakört keres, és telefonon fog jelentkezni a meghirdetett állásokra. Miután ilyen állásajánlatot nem talált, más jellegű munkáltatót keresett fel személyesen elhelyezkedése érdekében. Értelmezése szerint ezzel eleget tett álláskeresési kötelezettségének. Ezt azonban a munkaügyi központ az álláskeresési megállapodás megszegésének minősítette és törölte őt a nyilvántartásból.

Ugyanebben az évben egy másik panaszos azt vállalta, hogy segédmunkásként próbál elhelyezkedni, és személyesen felkeres olyan munkáltatókat is, amelyek nem hirdettek betöltetlen állást. Ezzel szemben ő úgy próbált elhelyezkedni, hogy maga adott fel álláshirdetést. A munkaügyi központ ezt is felróható kötelezettségzegésnek tekintette, és a nyilvántartásból való törléssel szankcionálta.

A munkaügyi kirendeltség az álláskeresők nyilvántartásából való kizárásról

értésítette a lakóhely szerinti települési önkormányzatot. A korábbi szabályozás szerint a képviselő-testület e jelzés alapján kizárólag azzal a szankcióval élhetett, hogy megszüntetette az álláskereső rendszeres szociális segélyezését.

A Szociális törvény azóta módosított rendelkezései szerint [37/B § (2) bekezdés], ha a rendszeres szociális segélyben részesülő személy a segély folyósításának időtartama alatt együttműködési kötelezettségét megszegi:

- a segély összegét az önkormányzat rendeletében meghatározott időtartamig, de legfeljebb 6 hónapig 75%-os mértékben kell folyósítani (vagyis 25 %-a elvonható);
- az együttműködési kötelezettség súlyos vagy két éven belül történő ismételt megszegése esetén a rendszeres szociális segélyt meg kell szüntetni.

Megállapítható tehát, hogy nem helytálló a szociális rendeletüket módosító helyi önkormányzatok érvelése. Nem felel meg a valóságnak, hogy ez a rendeletalkotás azért szükséges, mert a helyi önkormányzatok másként nem tudják „rákényszeríteni” a segélyezetteket a munkába állásra. Törvényes keretek között azonban akkor van lehetőség a segély megvonására, ha a rendszeres szociális segélyben részesülő nem fogadja el a számára felajánlott megfelelő munkahelyet.

3.

A vizsgálat kisebbségi jogi szempontjai

Magyarországon a munkaerő-piaci kínálat és kereslet minőségi szempontból nincs egyensúlyban egymással. Mint ahogyan arra az „Út a munkában” program tervezete is utal, a rendszerváltást követően az alacsony képzettséget igénylő munka iránti igény jelentősen lecsökkent, ugyanakkor a lakosságon belül alig csökkent a kizárólag ilyen munkára képesek aránya. Emiatt növekedett azoknak a munkaképes korúaknak a száma, akik szinte kizárólag csak segélyekből kénytelenek élni.

A segélyezéssel kapcsolatos gondok több hátrányos helyzetű réteget is érintenek, a rendelet-módosítások és az ellátási rendszer tervezett változtatása pedig több alkotmányos alapjog sérelmét is eredményezheti.

Szembe kell néznünk azonban azokkal a tényekkel is, amelyek nyilvánvalóvá teszik, hogy e problémakörnek kisebbségi vonatkozása is van.

Egyes szociológia kutatások szerint a munkaképes korú romák körében a foglalkoztatottak aránya kb. 20 %, vagyis öt emberből négynek nincs munkája. Magyarországon az elmúlt évben a munkanélküliségi ráta 7,4 % volt a Központi Statisztikai Hivatal kimutatásai szerint. Bár ez az arányszám nem tükrözi pontosan a lakosság tényleges munkaerő-piaci helyzetét, mégis kijelenthető, hogy a roma munkanélküliség sokszorososan meghaladja az országos átlagot.

A roma lakosság munkaerő-piacról való kirekesztődését tovább erősítik azok az elmúlt évtizedben felerősödött társadalmi folyamatok, melyek következtében egyre nagyobb számban fordul elő hátrányos megkülönböztetés munkavállalásuk és foglalkoztatásuk során.

Bár a rendelet-módosításokkal összefüggésben minden érintett település hangsúlyozza, hogy nem kisebbségi kérdéstről van szó, amikor a segélyek megszigorítását követelik. Valójában azonban a legtöbb nyilatkozat és tudósítás elsődlegesen romákkal kapcsolatos sztereotípiákat sorol fel. Az elektronikus média híreinek illusztrálásaként szinte kizárólag cigány személyeket látunk.

Sokszor hallható az is, hogy társadalmi igény van a segélyből élők „rendszerbályaolására”, ez véleményem szerint a romló gazdasági helyzetekben szokásos „bűnbakképzési” folyamat része. Egy olyan „társadalmi összekacsintás” történik a rendet követelő polgármesterek, helyi lakosok és politikusok között, amelynek következtében az „önhibásnak” és munkakerülőnek bélyegzett roma lakosság még inkább a perifériára szorulhat.

Kisebbségi ombudsmanként kötelességem felhívni a figyelmet arra, hogy a jelenleg zajló események felerősíthetik a romák ellen irányuló kirekesztést, hátrányos megkülönböztetést, és kiélezhetik a társadalmi feszültségeket, ellentéteteket.

III.

Megállapítások, következtetések

1.

Az egyes helyi önkormányzati rendeletek ismertetése

Monok

Monok Községi Önkormányzat képviselő-testülete első ízben 2008. április 15-én tartott ülésén foglalkozott a gyermekvédelem helyi szabályozásáról szóló 16/2007. (XI. 29.) Önk. rendelet és a felnőtt korúakra vonatkozó szociális gondoskodás helyi szabályairól szóló 9/2005. (X. 28.) Önk. rendelet módosításának kérdéseivel.

A polgármester szóbeli előterjesztése alapján tárgyalt kérdés – a jegyzőkönyv tanúsága szerint – nagy vitát váltott ki a képviselők között, különös tekintettel arra, hogy a jegyző többször is jelezte, hogy a tervezett módosítások jogszabályba ütköznek. A gyermekvédelmi rendelet módosítását végül 5 igen, 1 nem szavazat és 3 tartózkodás mellett a testület elfogadta. Döntést hoztak a szociális rendelet módosításának előkészítéséről is.

Az áprilisi ülést követően – a polgármester terveinek megfelelően – a „monoki modell” már komoly sajtónyilvánosságot kapott.

Monok Községi Önkormányzat képviselő-testülete végül 2008. május 20-án tartott ülésén tárgyalta meg részletesen a tervezett változtatásokat. (Az ülésre az előterjesztést a polgármester kérésére a jegyző készítette el.)

A gyermekvédelmi rendelet módosításáról ugyan korábban már döntött a testület, azonban azt formai hiba miatt újból előterjesztették. (Az áprilisi ülésen született döntés nem volt minősített többségű, ezért a rendeletalkotás ez irányú kritériumának nem felelt meg, valamint a képviselő-testület Szervezeti és Működési Szabályzata is írásos előterjesztésről rendelkezik.)

A gyermekvédelmi rendelet módosítása arra irányult, hogy az iskolából, óvodából történő igazolatlan hiányzások megakadályozása érdekében a képviselő-testület hozzon olyan döntést, mely kellő visszatartó erővel bír.

A jegyző az írásos előterjesztésben ismételten rögzítette a korábbi testületi ülésen tett törvényességi észrevételét, vagyis, hogy *„a jelenleg hatályos jogszabályok alapján a helyi önkormányzat képviselő-testületének nincs törvényi felhatalmazása arra, hogy a pénzbeli és természetbeli gyermekvédelmi ellátások terén a helyi rendeletében a törvényben meghatározottakon túl további feltételeket szabjon az ellátások megállapításának.”*

A szociális rendelet módosításának tervezetét a polgármester utasítása alapján szintén a jegyző készítette el. A polgármester deklarált célja az volt, hogy a rendszeres szociális segély folyósítását az önkormányzat kösse munkavégzéshez.

A monoki előterjesztés arra irányult, hogy a rendszeres szociális segélyben részesülők – az önkormányzat szükségleteihez igazodva – az Ötv. 8. § (1) bekezdésében rögzített önkormányzati feladatok ellátásához tevőlegesen járuljanak hozzá. *„Legyen lehetőségük arra, hogy a munkavégzés légkörétől, az arra irányadó szabályoktól ne távolodjanak el teljesen. Érezhessék, hogy hasznos tagjai a településen élők közösségének, hiszen az eredmény mindenki számára az ő kezük munkájának lesz köszönhető.”*

Az ülésen minden képviselő tisztában volt azzal, hogy a tervezett módosítások jogszabályba ütköznek, de többek véleménye szerint ez így „egyfajta üzenet a jogalkotónak”, tehát megengedhető.

A jegyzőkönyv szerint ellenvélemények is megfogalmazódtak. Az alpolgármester például megfogalmazta azon aggodalmát, amely szerint: ha a képviselő-testület jogszabályi háttér nélkül dönt, akkor az állampolgár sem köteles betartani a jogszabályokat.

Ennek ellenére a képviselő-testület 6 igen és 2 nem szavazattal, tartózkodás nélkül elfogadta Monok Községi Önkormányzat Képviselő-testületének a gyer-

mekvédelem helyi szabályozásáról szóló 16/2007. (XI. 29.) Önk. rendelet módosításáról rendelkező 14/2008. (V. 27.) sz. rendeletét.

A gyermekvédelmi rendelet 7. §-a az alábbi (4) bekezdéssel egészült ki:

„Meg kell vonni az önkormányzat által megállapított illetőleg folyósított rendszeres gyermekvédelmi kedvezményt, a kiegészítő gyermekvédelmi támogatást, valamint a rendkívüli gyermekvédelmi támogatást attól a szülőktől, akiknek a gyereke a közoktatási intézmény figyelmeztetése ellenére igazolatlanul hiányzik az iskolából illetőleg az iskolai életmódra felkészítő kötelező óvodai foglalkozásról, és ezzel a szülő a gyermek nevelését, értelmi, erkölcsi fejlődését veszélyezteti.”

A testület döntése alapján tehát a gyermek igazolatlan hiányzása esetén a gyermek részére megállapított rendszeres gyermekvédelmi kedvezményt, a kiegészítő gyermekvédelmi támogatást, valamint a rendkívüli gyermekvédelmi támogatást is megvonhatja az önkormányzat.

Ugyanezen az ülésen a képviselő-testület 6 igen szavazattal, 2 nem ellenében a felnőtt korúakra vonatkozó szociális gondoskodás helyi szabályairól szóló 9/2005. (X. 28.) Önkormányzati rendeletet a 15/2008. (V. 21.) rendelettel az alábbiak szerint módosította:

”12.§ (1) Az önkormányzat a Harangod Vidéki Családsegítő és Gyermekjóléti Szolgálat (továbbiakban: Családsegítő Szolgálat) útján, beilleszkedést segítő program kidolgozásával gondoskodik az együttműködés intézményi feltételeiről.

(2) Az együttműködési kötelezettség tartalma:

a) A nem foglalkoztatott személy köteles a Családsegítő Szolgálatot a rendszeres szociális segélyt megállapító határozat jogerőre emelkedését követő 15 napon belül személyesen felkeresni.

b) A nem foglalkoztatott személy az első megjelenést követő 60 napon belül köteles a Családsegítő Szolgálattal az Szt-ben meghatározott beilleszkedési programról írásbeli megállapodást kötni.

(3) Az önkormányzattal való együttműködés keretében az aktív korú nem foglalkoztatott személy köteles

a) adatait és adatainak megváltozását a Polgármesteri Hivatalnál bejelenteni;

b) a segélyre való jogosultság fennállásának felülvizsgálatát elősegíteni;

c) a felajánlott, számára megfelelő munkalehetőséget elfogadni;

d) amennyiben munkába áll, s a munkahelyet nem az önkormányzat vagy a Munkaügyi Központ ajánlja fel számára, a munkába állás tényét köteles bejelenteni,

e) a részére meghatározott önkormányzati közérdekű munkavégzést teljesíteni,

f) a Monok Községi Önkormányzat által fenntartott közoktatási intézménybe járó tanköteles korú illetőleg iskolai életmódra felkészítő oktatásra köteles gyermekeit az intézményekbe járatni.

- (4) *Önkormányzati közérdekű munkavégzés: az önkormányzat közigazgatási területén belül, a jogszabály alapján helyi önkormányzati feladatellátás körébe tartozó helyi közszolgáltatások közül az önkormányzat által meghatározott munkavégzés, melynek mértéke a jogosult részére megállapított rendszeres szociális segély minden megkezdett 5.000 Ft-ja után számított napi 8 óra. Az önkormányzati közérdekű munkavégzést, a Képviselő-testület által meghatározott keretek között, a Polgármester rendeli el.*
- (5) *Az önkormányzati közérdekű munkavégzésre történő behívás rendjét az önkormányzat – Képviselő-testület által külön határozatban meghatározott – szükségleteihez igazodva kell kialakítani. A munkavégzés megkezdése előtt a behívott személynek üzemorvosi alkalmassági vizsgálaton, valamint munka- és balesetvédelmi oktatáson kell részt vennie.*
- (6) *A Polgármester az önkormányzati közérdekű munkavégzés elrendeléséről, a munkavégzés megkezdése előtt legalább 8 nappal korábban értesíti a rendszeres szociális segélyben részesülő személyt, aki a munkavégzés teljesítése alól – indokolt esetben – 1 alkalommal halasztást kérhet.*
- (7) *Az önkormányzati közérdekű munkavégzésre kötelezett személy köteles a kijelölt munkaterületen az előírt időtartamban munkavégzésre alkalmas állapotban megjelenni, és a részére meghatározott munkavégzést teljesíteni. Aki ezen kötelezettségét nem teljesíti, vagy a munkavégzés ideje alatt szeszes italt fogyaszt, a Polgármester jogosult a rendszeres szociális segélynek az elrendelt és nem teljesített munkavégzéssel arányos részét saját hatáskörében meghozott határozattal megvonni. A határozatról értesíteni kell a rendszeres szociális segélyben részesülő személyt, a Polgármesteri Hivatal pénzügyi csoportját és a Családsegítő Szolgálatot.*
- (8) *A (7) bekezdésben szabályozott kötelezettség szegés ismételt előfordulása esetén a rendszeres szociális segélyt meg kell szüntetni.*
- (9) *Az Önkormányzati közérdekű munka elvárásnak megfelelő teljesítése esetén, az önkormányzat segítséget nyújt a rendszeres szociális segélyben részesülő személy munkahelyen történő elhelyezkedéséhez, melyet írásbeli ajánlás formájában is megerősít. Az elhelyezkedéshez szükséges ajánlást a Polgármester írja alá.”*

Jelentős változást jelent tehát az önkormányzati közérdekű munkavégzés fogalmának bevezetése, melynek részletes szabályait is meghatározza a testület.

A hatályos jogi szabályozás ismeri a közérdekű önkéntes tevékenység fogalmát.

A közérdekű önkéntes tevékenység az önkéntesség nemzetközileg elfogadott meghatározását követi: ellenszolgáltatás nélkül, mások javára, szabad elhatározásból végzett munka¹⁴¹. (A közérdekű önkéntes tevékenységről szóló 2005. LXXXVIII. törvény 2. §) Semmiképp nem tekinthető tehát a segély ellenében végzett munka közérdekű önkéntes tevékenységnek.

¹⁴¹ A közérdekű önkéntes tevékenységről szóló 2005. LXXXVIII. törvény 2. §

A szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény pedig a közérdekű munka fogalmát használja. A pénzbírság átváltoztatása esetére megállapított közérdekű munka végrehajtásának a helyét egyébként – az elkövető egészségi állapotának és munkára való alkalmasságának figyelembevételével, a munkáltató beleegyezésével – a jegyző jelöli ki.

A „monoki modell” követői

A Monoki Önkormányzat törekvései rendkívül nagy sajtóvisszhangot kaptak. A község vezetője több más település polgármesterével is felvette a kapcsolatot, annak érdekében, hogy minél többen kövessék példáját, így ösztönözve, „kényszerítve” a jogalkotót a vonatkozó törvények kívánt módosítására.

Vizsgálatunkban három település rendeletét illetve tervezetét tekintettük át: Ivád, Sárospatak és Kerepes.

Ivád

A Heves megyei Ivádon – a sajtóhírekkel ellentétben – a képviselő-testület kizárólag a szociális rendeletét módosította.

A 2008. június 10-én tárgyalt előterjesztés szerint a szociális igazgatás és a szociális ellátások helyi szabályozásáról szóló 5/1993. (IX. 8.) rendeletet a „monoki modell” alapján változtatták meg.

A részünkre megküldött tervezet rögzíti, hogy a nem foglalkoztatott személy rendszeres szociális segélye folyósításának feltételeként együttműködési kötelezettsége körében köteles teljesíteni a beilleszkedését segítő programban foglaltakat.

A beilleszkedést segítő programok új elemeként – a monoki szociális rendelethez hasonlóan, csak más megfogalmazásban – felsorolásra kerül: *„a község érdekében történő munkavégzés”.*

Ezzel párhuzamosan az együttműködési kötelezettség súlyos megszegésének minősítik, ha a segélyben részesülő személy a felajánlott és megfelelő község érdekében történő munkavégzést nem fogadja el.

Az előterjesztésben a rendszeres szociális segély folyósításának feltételeként határozzák meg a szülő azon köteletségét is, hogy gyermekét *„az iskolai életmódra felkészítő oktatásra óvodába, a tanköteles korú gyermekét iskolába járassa.”*

Sárospatak

Sárospatak Város képviselő-testülete részére a település alpolgármestere készített előterjesztést az érintett témában. A képviselő-testület 2008. május 30-i ülésén foglalkozott a módosítással.

A város jegyzője a munkatársammal folytatott telefonbeszélgetés során kifejtette, hogy az önkormányzat a „monoki modell puhított formáját” fogadta el.

A képviselők – 12 igen szavazattal, 5 nem szavazattal, 1 tartózkodás mellett – a gyermekvédelmi támogatásokról szóló 4/2000. (II.28.) rendeletet módosították.

A rendelet a 6/A. §-al egészült ki:

„Meg kell vonni a gyermekvédelmi támogatásokat azoktól a szülőktől, akik a gyermekeiket nem járatják iskolába, illetve az iskolai életmódra felkészítő kötelező óvodai foglalkozásra, és ezzel a gyerek nevelését, értelmi, erkölcsi fejlődését veszélyeztetik.”

A település jegyzője itt is több ízben felhívta a döntéshozók figyelmét a jogsértésre, ezzel azonban a jegyzőkönyv tanúsága szerint a képviselők is tisztában voltak.

A rendszeres szociális segélyekkel összefüggésben a sárospataki testület ugyanezen az ülésen határozatot fogadott el.

A rendszeres szociális segélyezéssel összefüggő feladatokról szóló 7950-2/150/2008. (V.30.) KT. számú határozatban a testület *„a rendszeres szociális segélyezéssel kapcsolatban felhatalmazza az alpolgármestert, hogy a segélyben részesülők közcélú, illetve közhasznú foglalkoztatásának megteremtése érdekében a meglévő lehetőségek teljes körű kihasználtsága mellett keresse a további foglalkoztatási lehetőségeket.”* Továbbá *„utasítja a jegyzőt az együttműködési kötelezettséget megszegőkkel szemben a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. tv. 37/D. §-ában, valamint a Képviselő-testület 1/2005. (II.1.) rendelete 5. § (7)-(11) bekezdésében foglalt rendelkezések maradéktalan betartására.”*

A megalkotott határozat nem jogszabályellenes, és az is megállapítható, hogy az alpolgármester számára megjelölt feladat a probléma megoldását szolgálja, és nem pusztán szankcionál.

Kerepes

A Pest megyében található Kerepes a monoki modell szinte „teljes” követése mellett döntött, figyelemmel arra, hogy mind szociális, mind gyermekvédelmi rendeletét módosította. A rendeletek 2008 július 1-én lépnek hatályba.

A gyermekvédelem helyi rendszeréről szóló 16/2006. (IV.28.) rendelet módosítását a 14/2008. (VI.10.) rendelet rögzíti. A rendelet 6. § (6) bekezdésének helyébe az alábbi rendelkezés lép:

„Nem állapítható meg rendkívüli gyermekvédelmi támogatás, ha

a) a kérelmező a helyszíni szemle lefolytatását szándékosan gátolja,

b) a szülő a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvényben meghatározott tankötelezettségét megszegi.”

Megállapítható tehát, hogy a kerepesi önkormányzat „csak” a rendkívüli gyermekvédelmi támogatást nem állapítja meg, amennyiben a gyermek a közoktatási törvényben meghatározott kötelezettségét megszegi.

A pénzbeli, természetbeni és személyes gondoskodást nyújtó szociális el-

látások helyi szabályozásáról szóló 15/2006. (IV. 28.) rendelet módosításakor (13/2008.(VI.10) rendelet) azonban már egyértelműen a monoki példát vette alapul. A képviselő-testület előírta, hogy a rendszeres szociális segélyben részesülő az önkormányzattal való együttműködése keretében az eddigiekben szabályozottakon túl köteles a részére meghatározott önkormányzati közérdekű munkavégzést¹⁴² teljesíteni, valamint tanköteles, illetve iskolai életmódra felkészítő oktatásra köteles gyermekeit a nevelési, oktatási intézményekbe járatni.

Szerencsi kistérség

Az önkormányzati rendeleteknél is veszélyesebb tendenciára utal a Szerencsi Többcélú Kistérségi Társulás tizennyolc településének polgármesterei által jegyzett „Önkormányzati kezdeményezés társadalmunk jobbá tétele érdekében” című nyilatkozat.

Az előterjesztés készítői öt pontban – némileg eklektikus rendszerben – foglalták össze, milyen területeken tartják szükségesnek a törvénymódosítást. Az anyag részletesen foglalkozik a jelenlegi családtámogatási rendszer visszassággaival, a szociális ellátórendszerrel kapcsolatos visszaélési lehetőségekkel, „a visszas társadalmi jelenségekkel”, úgymint az uzsorával, a közoktatás problémáival, az önkormányzatok helyzetével, a közbiztonsággal, és a rendőrhiánnyal.

Az előterjesztők véleménye szerint ezek a jelenségek a vidék elnéptelenedéséhez vezetnek, és csak azok maradnak a kistélepeleéseken, akiknek nincs más lehetőségük.

A javaslatok között egyebek mellett az szerepel, szigorítsák a már meglevő, de nem kellően hatékony büntetőjogi szabályokat, valamint az önkormányzat által nyújtott „ingyenes pénzhez jutás” feltételeit. Foglalkozzanak a törvényalkotók a családi pótlék rendszerével (a javaslat készítői három gyerekeg javasolják a családi pótlékot, az azon felüli gyerekek után járó támogatást más formában – adókedvezményként, adójóváírásként – javasolják), vizsgálják felül a szociálpolitikai kedvezményeket, és az Országgyűlés törvényi szinten szigorítsa a szociális támogatások rendszerét. Ez utóbbi javaslatnál felvetik, hogy a szociális segély valóban csak a rászorulóknak járjon, a munkaképesek munka ellenében juthassanak hozzá. Elvetik az Alkotmányban és más jogszabályokban is rögzített „pozitív diszkrimináció”, előnyben részesítés szükségességét.

Az anyag három bekezdésben rögzíti,¹⁴³ hogy a felvetett problémák függet-

¹⁴² Az önkormányzati közérdekű munkavégzést a monoki szociális rendelettel szinte teljesen azonos módon szabályozza a rendelet.

¹⁴³ „Érvényt kell szereznii az Alkotmányban rögzített törvény előtti egyenlőségnek. Nincs pozitív diszkrimináció, mert az a másik irányba negatív. Nincs megélhetési bűnözés, mert a megfogalmazás álságos és hazug.

Tisztesség van, emberség van, és ez nem függ børszintől és rassztól. Magyar állampolgár van, és ha ezt tudomásul vesszük, nem fogunk tovább lemaradni Európától. Alkotmányban rögzített

lenek a nemzeti és etnikai kisebbségi hovatartozástól. Számos, a kezdeményezésben olvasható megállapítás jelzi azonban az anyag roma-ellenes, előítéletes szemléletét¹⁴⁴. Az előterjesztés direkt módon ugyan nem utal arra, hogy a felvetett jelenség a cigánysággal lenne összefüggésben, azonban a romákkal kapcsolatos társadalmi sztereotípiák ismeretében ez egyértelműnek tekinthető. A hosszú távú társadalmi folyamatok szempontjából veszélyesnek tartom a sorok között megbúvó kirekesztő gondolkodásmódot, az ún. „szalonrassizmust”.

A nyilatkozatot aláíró 18 polgármester számos elvárást fogalmaz meg az Országgyűlés és a Kormány számára a felvetett problémák megoldása érdekében. A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.) 101. §-a alapjogként biztosítja a felterjesztési jogot. A kezdeményezés szemléletmódja elfogadhatatlan egy demokratikus jogállamban, ezért – megítélésem szerint – alkalmatlan arra, hogy e javaslatokról kormányzati szinten érdemi vita folyjék.

2.

Az önkormányzati rendeletek alkotmányosságának kérdése

Az Alkotmánybíróság számos határozatában elvi jelleggel értelmezte az önkormányzati rendeletalkotás kereteit. A helyi önkormányzatok jogalkotási hatáskörének terjedelmét az Alkotmány, illetőleg az Ötv. határozza meg.

Az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés a) pontja kimondja, hogy a helyi képviselő-testület önkormányzati ügyekben önállóan szabályoz, a 44/A. § (2) bekezdése pedig rögzíti, hogy a helyi képviselő-testület a feladatkörében rendeleteket alkothat, amely nem lehet ellentétes a magasabb szintű jogszabállyal.

Az Alkotmány tehát egyrészt önkormányzati alapjogként védelemben részesíti a rendeletalkotás szabadságát, de egyben meghatározza annak korlátait is. Az Alkotmány rendelkezéseivel összhangban, azokat részleteiben kifejtve az Ötv. 16. § (1) bekezdése kimondja, hogy a képviselő-testület a törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, továbbá törvény felhatalmazása alapján, annak végrehajtására alkothat önkormányzati rendeletet.

A rendszeres szociális segély megvonása

A települési önkormányzatok szociális ellátásokkal kapcsolatos jogalkotási kötelezettségének általános alapja az Ötv. 8. § (4) bekezdése, amely kötelező ön-

emberi és polgári jogok vannak, írott és íratlan erkölcsi szabályok, dolgozni és tanulni akarás általi fejlődés - nemtől, fajtól, vallási, politikai, nemzeti vagy etnikai kisebbséghez való tartozástól függetlenül.”

¹⁴⁴ Így például kijelentik: „a családtámogatási rendszer, amely felgyorsította és egyre gerjeszti az alacsony szocializálódott tömegek népességnövekedését, amely megélhető formává fejlesztette a gyermekszülést, maffiaszerű bűnözéssé a szociálpolitikai csalást”.

kormányzati feladatként írja elő a szociális alapellátásról való gondoskodást. A jogalkotás konkrét kereteit ugyanakkor a Szociális törvény jelöli ki azzal, hogy több tárgykörben is rendeletalkotásra hatalmazza fel a helyi önkormányzat képviselő-testületét.

A Szociális törvény 32. § (3) bekezdése előírja, hogy ha e törvény másként nem rendelkezik, a települési önkormányzat képviselő-testülete rendeletben szabályozza a hatáskörébe tartozó pénzbeli ellátások megállapításának, kifizetésének, folyósításának, valamint ellenőrzésének szabályait.

Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a Szociális törvény *„nem ad felhatalmazást arra, hogy az önkormányzat a szociális ellátások igénylésének törvényi feltételeit bővítse”*.

Az elmúlt években több Heves megyei települési önkormányzat is előírta rendeletében, hogy *„Nem jogosult az aktív korú nem foglalkoztatott személyeket egyébként megillető rendszeres szociális segélyre (megállapításra, folyósításra) az, aki meglévő munkaviszonyát felelőtlenül megszünteti (megszüntette), vagy olyan magatartást folytat, amelyből nyilvánvaló, hogy felelős munkaadó még egyszerű munkakörben sem alkalmazná, így különösen az, aki alkoholizál (...) magát személyi tisztaságában, vagy környezetét elhanyagolja (pl. kertjét nem műveli) (...) családjáról nem gondoskodik, például gyermeke rendszeres óvodába vagy iskolába járását és lehetséges előmenetelét nem biztosítja.”*

Kimondták azt is, hogy az a kérelmező, aki e feltételek bármelyikét nem teljesíti vagy a rendeletben meghatározott magatartást tanúsítja, úgy minősül: nem teljesíti a Szociális törvényben előírt együttműködési kötelezettségét, és számára rendszeres szociális segélyt nem lehet megállapítani, a megállapított segélyt meg kell szüntetni.

Az Alkotmánybíróság szerint ez a szabályozás a Szociális törvény rendelkezéseivel ellentétesen *„korlátozza a szociális igénylők körét”*. A helyi önkormányzati rendeletek ezen előírásait ezért alkotmányelleneseknek minősítette és megsemmisítette.¹⁴⁵

Az Alkotmánybíróság megállapításait irányadónak tekintem a vizsgált helyi önkormányzati rendeletek alkotmányosságának megítélése során is.

A Szociális törvény 37/D. §-a előírja, hogy a nem foglalkoztatott személy a rendszeres szociális segély folyósításának feltételeként meghatározott együttműködés keretében köteles:

- az együttműködésre kijelölt szervnél nyilvántartásba vetetni magát, és
- a beilleszkedését segítő programról írásban megállapodni az együttműködésre kijelölt szervvel, továbbá

¹⁴⁵ Lásd: 29/2002. (VII. 2.) AB határozat, 30/2002. (VII. 2.) AB határozat és a 31/2002. (VII. 2.) AB határozat

- teljesíteni a beilleszkedését segítő programban foglaltakat.

Az együttműködési kötelezettség célja a tartós munkanélküliségből eredő életvezetési nehézségek, illetve mentális problémák kezelése. A programok azt kívánják elősegíteni, hogy a rendszeres szociális segélyben részesülő személy esetében csökkenjen a tartós munkanélküliségből eredő kedvezőtlen hatás, illetve ezzel összefüggésben mentális okokból ne rosszabbodjon az egyén munkaerő-piaci helyzete.

A beilleszkedést segítő program egyik lehetséges eleme, hogy ha a kérelmező, illetve a segélyezett számára – a Szociális törvény 37/H. § (6) bekezdése szerint – megfelelőnek minősülő munkalehetőséget ajánlanak fel, köteles azt elfogadni. A munkalehetőség csak akkor megfelelő, ha a várható havi keresete legalább a mindenkori kötelező legkisebb munkabér összegének időarányos részét eléri.

A vizsgált önkormányzati rendeletek azonban olyan munkavégzést írnak elő a segély megállapításának, folyósításának feltételeként, amelynek ellentételezése kizárólag a segély összege.

A helyi önkormányzatok tehát túllépi rendeletalkotási jogkörüket azzal, hogy olyan munkavégzést határoznak meg a szociális rendeletükben, amely nem felel meg a Szociális törvény hatályos előírásainak.

Az önkormányzatok az együttműködési kötelezettség körében nem írhatnak elő olyan feltételeket, amelyekről a Szociális törvény nem rendelkezik. Ebből következően nincs törvényes lehetőség arra sem, hogy a gyermek iskolába vagy óvodába járásától tegyék függővé a segély folyósítását.

A vizsgált helyi önkormányzati rendeletek ezért sértik az Alkotmány 44/A. §-ban foglalt jogalkotás rendjét.

Azzal, hogy a helyi rendeletek a Szociális törvény rendelkezései szerinti rászorulókat zárnak ki a segélyezett köreiből, sértik az Alkotmány szociális biztonságához fűződő 70/E. §-át is.

Az állam, a helyi hatalom az előre meghatározott szabályokat köteles maga is megtartani. Ezáltal valósulhat csak meg az állampolgárt védő jogbiztonság intézménye, a jogállamiság. A közigazgatási döntésekkel kapcsolatosan a jogbiztonsághoz hasonlóan alkotmányos követelményként fogalmazódik meg a törvény alá rendeltség, a törvényesség követelménye. Az Alkotmánybíróság már több határozatában rámutatott arra, hogy a közigazgatási szervek tevékenységével kapcsolatosan az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében szabályozott jogállamiság elvéből fakadó követelmény a közigazgatás törvény alá rendeltségének követelménye. Az a követelmény, hogy a társadalmi viszonyokba közhatalom birtokában beavatkozó közigazgatási szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által szabályozott eljárási rendben, az anyagi jog által megállapított keretek között hozzák meg döntéseiket.

Megállapítható tehát, hogy a helyi önkormányzatok tudatosan megsértették a jogállamiság elvét, amikor olyan rendeletet alkottak meg, amely nyilvánvalóan alkotmányellenesen szabályozza a rendszeres szociális segély megállapítását, folyósítását.

A vizsgált önkormányzati rendeletek megalkotása tehát az önkormányzati jogalkotás rendjével, a szociális biztonsághoz fűződő alkotmányos joggal valamint a jogállamiság elvével összefüggésben visszásságot idézett elő.

A rendszeres gyermekvédelmi kedvezményt, a kiegészítő és rendkívüli gyermekvédelmi támogatást megvonó rendelkezések

Az Alkotmány 67. §-a kimondja, hogy a Magyar Köztársaságban minden gyermeknek joga van a családjá, az állam és a társadalom részéről arra a védelemre és gondoskodásra, amely a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges.

A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (Gyvt.) 6.§ (1) bekezdése értelmében „a gyermeknek joga van a testi, értelmi, érzelmi és erkölcsi fejlődését, egészséges felnevelkedését és jólétét biztosító saját családi környezetében történő nevelkedéshez.” A Gyvt. 12.§ (1) bekezdése szerint pedig a gyermek szülője jogosult és köteles arra, hogy gyermekét családban gondozza, nevelje és a gyermeke testi, értelmi, érzelmi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges feltételeket – különösen a lakhatást, étkezést, ruházattal való ellátást –, valamint az oktatáshoz és az egészségügyi ellátáshoz való hozzájutást biztosítsa.

A rendszeres gyermekvédelmi kedvezmény célja, hogy elősegítse a hátrányos szociális körülmények között élő gyermekek családi környezetben történő nevelését és ezáltal megelőzze a gyermekek anyagi veszélyeztetettségét. A kedvezmény tehát kizárólag a gyermek érdekeit szolgálja, nem vonható el helyi rendelet útján a szülők felróható magatartása miatt sem. Amennyiben a szülők nem gondoskodnak megfelelően gyermekükről, illetve veszélyeztetik testi, lelki, szellemi fejlődésüket, akkor kizárólag az erre hivatott intézményrendszer jogosult és köteles reagálni.

A vizsgált önkormányzati rendeletek nem a gyermekek óvodába, iskolába járását segítik elő, hanem a családok szociális helyzetének további romlását vonják maguk után. Következményüket tekintve tehát lényegében a gyermekeket büntetik, akár felróható, akár fel nem róható körülmények miatt. A gyermekvédelmi ellátások megállapítását, folyósítását a törvényben meghatározott feltételeken kívül további kritériumokhoz kötni nem lehet, mert az ellentétes a Gyvt.-vel.

A helyi önkormányzatok fentiekben ismertetett – rendszeres gyermekvédelmi kedvezményt, kiegészítő és rendkívüli gyermekvédelmi támogatást megvonó – rendelkezései tehát sértik az önkormányzati jogalkotás rendjével, valamint

a gyermeki jogokkal kapcsolatos alkotmányos alapjogokat és visszásságot valószínűsítanak meg ezekkel összefüggésben.

3.

A roma származású segélyezettek hátrányos megkülönböztetése

Az Alkotmány általános jelleggel rögzíti a megkülönböztetés-mentesség elvét. A 70/A. § (1) bekezdése értelmében „a Magyar Köztársaság biztosítja a területén tartózkodó minden személy számára az emberi, illetve az állampolgári jogokat, bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül.” A (2) bekezdés értelmében a hátrányos megkülönböztetést a törvény szigorúan bünteti.

A nemzeti, etnikai kisebbségi származáson alapuló hátrányos megkülönböztetés tilalmát alapozza meg továbbá a Miniszterek Tanácsa által az Amszterdami Szerződés 13. cikkének felhatalmazása alapján, 2000. július 29.-én elfogadott a személyek közötti, faji vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról szóló 2000/43/EK irányelv.

Magyarországon az Alkotmányból, illetve a fenti irányelvből származó jogalkotási kötelezettséget elsősorban az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Ebktv.) útján valósította meg a jogalkotó.

Az Ebktv. értelmében az egyenlő bánásmód elvét tiszteletben kell tartani. E követelményt számos konkrét magatartás sérti, így a közvetlen diszkrimináció, a közvetett diszkrimináció, a zaklatás, a megtorlás és a megkülönböztetés különféle formáira adott utasítás.

Az Ebktv. 8. §-a értelmében közvetlen hátrányos megkülönböztetésnek minősül az olyan rendelkezés, amelynek eredményeként egy személy vagy csoport valamely valós vagy vélt jellemzője miatt részesül kedvezőtlenebb bánásmódban, mint amelyben más, összehasonlítható helyzetben levő személy vagy csoport részesül, részesült vagy részesülne.

Nemzeti, etnikai kisebbségi származáshoz kötődő közvetett diszkrimináció akkor valósul meg, ha egy látszólag az egyenlő bánásmód követelményének megfelelő rendelkezés, meghatározott nemzeti, etnikai kisebbségi származású személyeket vagy csoportokat lényegesen nagyobb arányban hátrányosabb helyzetbe hoz, mint amelyben más, összehasonlítható helyzetben lévő személy vagy csoport volt, van vagy lenne.

Tekintve, hogy nem kifejezetten és kizárólag roma származású személyeket érintenek az általunk vizsgált rendeletek, a közvetlen diszkrimináció kérdése fel sem merült vizsgálatunk során. Az általunk áttekintett rendeletek és az azokat övező egyéb dokumentumok, nyilatkozatok azonban már első olvasatra felvetik a közvetett diszkrimináció alapos gyanúját, a következő okokból:

- Az érintett térségben illetve településeken szociológiai kutatások szerint igen magas a lakosságon belül a romák aránya, és körükben a halmozott hátrányok között élő munkanélküli személyek száma.
- A mélyszegénységben élők körében a romák száma jóval meghaladja a népesség egésze körében becsült arányukat. Szociológiai kutatások szerint a mélyszegénység egyre inkább etnikai arcot ölt Magyarországon.
- A monoki polgármester sajtószereléseiben kifejezetten a roma lakosság körülményeire hivatkozva érvelt. Az ügy egyéb média-megjelenéseiben is sorra roma családokról szóló képsorokat mutattak be a probléma illusztrálására. A Szerencsi Kistérség fentiekben ismertetett nyilatkozata – legalábbis közvetett formában – sok helyen tényként, létező jelenségként kezeli a romákkal kapcsolatos sztereotípiákat, előítéleteket.

Lényeges, hogy a közvetett diszkrimináció megállapításának nem előfeltétele a diszkriminációra irányuló szándék, sőt még annak tudata sem, hogy az adott látszólag semleges rendelkezés potenciálisan hátrányosabb helyzetbe hozhat egy adott csoportot. Az erre irányuló szándékot valószínűsítő körülmények azonban erősítik a közvetett diszkrimináció megállapítását.

A fentiek alapján tehát előre vetíthető, hogy amennyiben a rendeleteket ténylegesen alkalmazzák, a segélyek azok alapján történő megvonása lényegesen nagyobb arányban érintené a roma lakosokat a nem roma lakosoknál. Mindaddig azonban, amíg e módosítások alkalmazása során ez a jól modellezhető megállapítás nem igazolódik be, az Ebktv. értelmében a közvetett diszkrimináció megállapítására nincs lehetőség.

Ez a helyzet azonban felhívja a figyelmet a magyar szabályozás egy fontos hiányosságára a 2000/43/EK irányelvben használatos fogalomhoz képest. A fenti Irányelv 2. cikkének pontos magyar fordítása ugyanis úgy szólna, hogy *„közvetett megkülönböztetés áll fenn, ha egy látszólag semleges rendelkezés, feltétel vagy gyakorlat az egy faji vagy etnikai származású személyeket más személyekhez képest különösen hátrányosan érintene.”* Az irányelv hatályos magyar szövege¹⁴⁶ azonban az „érint” kifejezést használja, tehát a potenciális hátrányokozást nem vonja a közvetett diszkrimináció tilalmi körébe. Az eredeti angol illetve francia szövegből, illetve a közvetett diszkrimináció fogalmának történeti értelmezéséből egyértelműen következik azonban, hogy a közvetett diszkrimináció megállapításához az is ele-

¹⁴⁶ www.europa.eu.int/eur-lex

gendő, ha az adott feltétel, rendelkezés vagy gyakorlat alkalmas arra, hogy hátrányosan érintsen meghatározott tulajdonságokkal rendelkező személyeket.¹⁴⁷

Azaz a hatályos magyar jog ezen a ponton nem áll összhangban az uniós követelményekkel. Az Ebktv. közvetett diszkrimináció fogalma alacsonyabb szintű védelmet nyújt a 2000/43/EK. Irányelv angol és francia szövegénél, ezért indítványozom a magyar törvényi szabályozás megfelelő módosítását.

Ez azt a problémát is maga után vonja, hogy a kérdéses rendeletekkel szemben nem lehet az Ebktv-n alapuló eljárást lefolytatni egészen addig, amíg azok alkalmazásáról gyakorlati tapasztalatok nem gyűlnek össze. Ez azonban nem zárja ki azt, hogy – amennyiben a rendeletek indokai nem felelnek meg a törvényben rögzített kimentési lehetőségeknek – a hátrányos megkülönböztetés alkotmányos tilalmának veszélyét, így ezzel összefüggő visszásságot állapítson meg az országgyűlési biztos.

Az Ebktv. 8.§ (2) bekezdése szerint alapjoggal összefüggő diszkrimináció esetén, ha e törvény eltérően nem rendelkezik, az olyan magatartás, intézkedés, feltétel, mulasztás, utasítás vagy gyakorlat (a továbbiakban együtt: rendelkezés) nem sérti az egyenlő bánásmód követelményét, amely a hátrányt szenvedő fél alapvető jogát másik alapvető jog érvényesülése érdekében, elkerülhetetlen esetben korlátozza, feltéve, hogy a korlátozás a cél elérésére alkalmas és azzal arányos. (Ez a mérce gyakorlatilag az Alkotmánybíróság által kimunkált szükségesség-arányosság tesztjének felel meg.¹⁴⁸)

A vizsgált esetekben a szociális biztonsághoz fűződő jog illetve a gyermekek alkotmányos jogainak korlátozására kerül sor. E jogkorlátozásokkal szemben nem állnak olyan érvek, amelyek akár csak megközelítenék a fenti kívánalmakat.

Így megállapítható, hogy a kérdéses rendeletek megalapozzák a roma lakossággal szembeni közvetett diszkrimináció közvetlen veszélyét. Az Obtv. 29. § (4) bekezdése szerint a visszásság az alapvető jog sérelme vagy annak közvetlen veszélye esetén is megvalósul, azaz az Alkotmány 70/A. §-ban rögzített hátrányos megkülönböztetés tilalmával összefüggésben alapjogi visszásság valósult meg.

¹⁴⁷ Az angol szöveg szerint: „Indirect discrimination shall be taken to occur where an apparently neutral provision, criterion or practice *would* put persons (...) at a particular disadvantage compared with other persons (...)” A francia szöveg szintén azt támasztja alá, hogy elegendő, ha az adott rendelkezés alkalmas hátrány okozására: „(...)est *susceptible* d’entraîner un désavantage particulier” – A hivatalos szövegeket lásd www.europa.eu.int/eur-lex

¹⁴⁸ Például 30/1997. (IV.29.) AB hat.

4.

Összegzés helyett

Megítélésem szerint rendkívül veszélyes és alkotmányossági szempontból aggályos lenne, ha a „monoki modell” mintáját alapul véve kerülne sor a gyermekjóléti- és szociális ellátások rendszerének átfogó módosítására.

Természetesen nem kerülhető meg, hogy a kormányzat a valódi problémákkal foglalkozva, azokra megoldási tervet dolgozzon ki.

Az „Út a munkához” programban is megjelenő szigorító, szankcionáló szemlélet helyett a jelenlegi rendszer jobbítására, például a Szociális törvényben meghatározott együttműködési kötelezettség fentiekben kifejtett egyértelmű szabályozására és reális, tényleges munkalehetőség biztosítására kellene helyezni a hangsúlyt. Ahogy arra már utaltam, a rendszerváltás során bekövetkezett szerkezetváltás következtében az aktív korú, nem megfelelő képzettséggel rendelkező felnőttek nagy tömege maradt munka és reális munkalehetőség nélkül. Ezek a problémák nagy arányban az ország meghatározott területeire koncentrálnak. Az „Út a munkához” koncepció adatai szerint a rendszeres szociális segélyben részesülők több mint 60%-a legfeljebb 8 osztály végzettséggel rendelkezik, valamint 60%-uk él a 47 hátrányos helyzetű kistérség egyikében. Nincs megoldás továbbra sem a kereslet és kínálat megfelelő arányának kialakítására, befolyásolására. Ráadásul a társadalom egészét sújtó gazdasági problémák tovább súlyosbítják ezt a helyzetet.

Elfogadhatatlan azonban az a szemlélet, hogy ezért az állapotért a munkanélküli, kiszolgáltatott helyzetű, rendszeres szociális segélyen élőket kiáltják ki „bűnbaknak”, és folyamatos utalások hangzanak el a roma lakosságra vonatkozóan.

Még egyszer hangsúlyoznom kell: a jelenlegi rendszer a Szociális törvény alapján lehetővé teszi, hogy az önkormányzatok munkára kötelezzék a rendszeres szociális segélyben részesülőket. Az elmúlt években eddig is csak az kaphott segélyt, aki – munkabér fejében – vállalta az együttműködési megállapodás keretében esetlegesen felajánlott megfelelő munka elvégzését. A közfoglalkoztatás rendszerében is alkalmazhatják a rászorulókat. (Egyes szakértők szerint az utóbbi években a segélyezettnek közel 60 %-ának jutott valamilyen közfoglalkoztatási lehetőség.)

A „segély helyett munkát” elve tehát már régóta jelen van a szociális ellátási rendszerben, ennek érvényesülését nem a rászoruló „önhibás” viszonyulása, nem a hiányzó jogalkotói szándék korlátozza, hanem a tényleges foglalkoztatási lehetőségek szűkössége. Hiányolom ezzel összefüggésben, hogy nem történt meg az ilyen jellegű intézkedések hatásának, tapasztalatainak összegzése. Nem

készült elemzés arról, hogy a segélyezettek szempontjából van-e bármilyen kedvező mentális hatása a közfoglalkoztatási lehetőségeknek, a helyi önkormányzatok milyen mértékben tudnak közfoglalkoztatást biztosítani, az ennek keretében történt munkavégzés mennyiben tekinthető gazdaságilag hasznosnak.

Jeleznem kell, hogy a közfoglalkoztatás különböző formái sem jelentik a segélyezés valós alternatíváját, hiszen csupán ideiglenes és alacsony jövedelemmel járó foglalkoztatási lehetőséget nyújtanak, hosszú távú megoldást azonban nem. Ezért olyan stratégiát tartanék megfelelőnek, amely – az egyes térségek közötti mobilizációt támogatva – biztosítja a munkaerő-hiányos szakmákra való átképzés lehetőségét. A munkaerőpiacra való visszavezetés azonban – szakmai tapasztalatok alapján – csak akkor lehet eredményes, ha megfelelő pszichológiai-életvezetési segítséget és tanácsadást biztosítanak az érintett személyeknek.

Megengedhetetlennek tartom azt a megoldást, amely a segély kifizetését kötné például közcélú vagy közhasznú munka végzéséhez, munkabér kifizetése nélkül. Ennek ugyanis nem lenne más indoka, illetve pozitívuma, mint hogy költségvetési forrást vonjanak ki a rendszerből. (Ebben az esetben ugyanis meg lehetne takarítani a közcélú vagy közhasznú munkáért fizetendő bért és járulékait. Az ilyen jellegű munkát ugyanis a rendszeres szociális segély ellenében végeztetnék el a segélyezettekkel.) A mélyszegénységet, és a rászoruló kirekesztettségét azonban tovább növelné egy ilyen jellegű változtatás. Bár valójában munkát végeznének, továbbra sem válhatnának a „társadalom hasznos tagjává”, adó- és járulékfizető állampolgárokká.

Felvetődik a kérdés, hogy a „monoki modell” megvalósulása esetén mi lesz a sorsa a segélyezésből kiszoruló embereknek, illetve családjuknak? Nyilvánvaló, hogy nem tudnának önmaguk és gyermekeik alapvető szükségleteiről gondoskodni, így adósságcspadába kerülve előbb-utóbb elvesztenék otthonukat vagy illegális utakra kényszerülnének. Azaz ismét az állam szociális gondoskodására szorulnak, azonban a korábbinál immár sokkal fokozottabb mértékben és vélhetően véglegesen.

Kötelességemnek érzem felhívni a figyelmet arra, hogy ez az „út” nem csak egyéni, hanem társadalmi szintű, Magyarországon eddig ismeretlen reakciókhoz, problémákhoz is vezethet.

Intő példa a 2004 februárjában a kelet-szlovákiai romák körében kitört „éhséglázadás”. A szociális segélyezési rendszer megnyirbálását követően tömeges tiltakozások és demonstrációk után több élelmiszerüzletet is kifosztottak a kétségbeesett emberek.¹⁴⁹ A kormány először rendőri és katonai intézkedésekkel reagált, ezt követően azonban kénytelen volt finomítani a reformtörekvéseken.

Komoly felelőssége van tehát minden az ügyben intézkedő és véleményyt

¹⁴⁹ http://spravy.pravda.sk/sk_ckronika.asp?r=sk_ckronika&c=A040222_214847_sk_ckronika_p01

nyilvánító közszereplőnek és szakembernek valamint döntési pozícióban lévő politikusnak.

Nem fogadható el a polgármestereknek és a helyi képviselőknek az a hozzáállása, hogy a gyermekjóléti- és szociális ellátási rendszert szabályozó törvény várható módosítására hivatkozva, a jogállamiság elvét sértve, önhatalmúlag, törvénytértő helyi rendeleteket hoznak.

Egy demokratikus jogállamban nincs helye annak az érvelésnek sem, mely szerint tisztában vannak azzal, hogy jogszabálysértést követnek el, de amíg az Alkotmánybíróság nem semmisíti meg a rendeletet, addig alkalmazzák azt, ezzel is példát mutatva a többi magyarországi önkormányzatnak. Ez a jelenség nagy mértékben „alááshatja” az állampolgárok jogkövető magatartását és a demokratikus jogállam intézményeibe vetett hitüket is, hiszen azzal szembesülnek, hogy a közigazgatási szervek önkényesen semmibe veszik az Alkotmány és törvények rendelkezéseit, és ezzel akarják kikényszeríteni a törvényi szabályozás módosítását.

Elvárható az is, hogy a kormányzat megfelelő kommunikációs stratégiát dolgozzon ki a társadalmi egyenlőtlenségekből eredő feszültségek enyhítésére. A jogi szabályozás szigorítását követelő „társadalmi nyomásra” való reagálás megfelelő módja az lenne, ha „a társadalmat felnőttként kezelve” felhívna a közvélemény figyelmét a megoldandó problémák összetettségére. Hiányzik a közjogi méltóságok, a mérvadó politikai erők higgadt, tényeken alapuló világos elhatárolódása a „monoki modell” szellemiségétől.

Összegezve a fentieket, természetesen egyetértek azzal az alapgondolattal, hogy a rendszeres munkalehetőség biztosítása elvi jelleggel optimálisabb megoldás a segélyezésnél, pusztán akkor azonban, ha tényleges, érdemi munkabér fejében végzett munkáról van szó. Szembe kell nézni azzal a ténnyel, hogy nem lehet megfelelő makroszintű, nagymértékű anyagi ráfordítás nélkül igazi változást elérni, azaz a munka-erőpiacra visszavezetni ezeket a rétegeket. Amíg azonban ennek megvalósítására nincs reális lehetőség, addig a segélyezés bármilyen formális munkakötelezettséghez kötése csupán látszat-megoldást jelent.

IV. Javaslatok, intézkedések

1. A jelentésben jelzett alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszasságok megszüntetése érdekében az Obtv. 25. § alapján

jogalkotási javaslattal fordulok

1.1 Monok Községi Önkormányzat Képviselő-testületéhez, hogy helyezze hatályon kívül:

- a gyermekvédelem helyi szabályozásának a 14/2008. (V.27.) rendelettel módosított rendelkezéseit;
- a felnőtt korúakra vonatkozó szociális gondoskodás helyi szabályainak a 15/2008. (V. 27.) rendelettel módosított rendelkezéseit.

1.2 Ivád Község Önkormányzatnak Képviselő-testületéhez, hogy helyezze hatályon kívül:

- a szociális igazgatás és a szociális ellátások helyi szabályozásának a 2008. június 10-én elfogadott módosításait.

1.3 Sárospatak Város Önkormányzat Képviselő-testületéhez, hogy helyezze hatályon kívül:

- a gyermekvédelmi támogatások helyi szabályozásának a 16/2008. (V.30.) rendelettel módosított rendelkezéseit.

1.4. Kerepes Nagyközség Képviselő-testületéhez, hogy helyezze hatályon kívül:

- a gyermekvédelem helyi rendszerének a 14/2008. (VI.10.) rendelettel módosított rendelkezéseit;
- a pénzbeli, természetbeni és személyes gondoskodást nyújtó szociális ellátások helyi szabályozásának a 13/2008. (VI. 10.) rendelettel módosított rendelkezéseit.

2. A jelentésben jelzett alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszasságok megelőzése érdekében az Obtv. 21. §-a alapján

kezdeményezéssel

fordulok Monok, Ivád, Sárospatak, Kerepes települések jegyzőihez, hogy hatósági jogalkalmazói munkájuk során maradéktalanul érvényesítsék a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény, valamint a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény rendelkezéseit.

3. A jelentésben jelzett alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszasságok megszüntetése és a további visszasságok megelőzése érdekében az Obtv. 20. §-a alapján

felkérem

az önkormányzati minisztert, hogy irányító jogkörében eljárva hívja fel a Közigazgatási Hivatalok vezetőinek figyelmét arra:

- soron kívül lépjenek fel a hasonló jogsértések megszüntetése érdekében;
- tartsanak tájékoztató megbeszéléseket az illetékességi területükön működő önkormányzatok polgármesterei és jegyzői számára.

4. A jelentésben jelzett alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszasságok megszüntetése és a további visszasságok megelőzése érdekében az Obtv. 20. §-a alapján *felkérem*

a szociális és munkaügyi minisztert, hogy:

- gyermekjóléti- és szociális ellátások esetleges módosítását megelőzően monitorozza és értékeli átfogó módon a segélyezéssel és a közfoglalkoztatással kapcsolatos eddigi intézkedéseket, tapasztalatokat,
- az esetleges reformtörekvések koncepciójának kialakítása során konzultáljon és egyeztessen széles körben a szakmai és jogvédő szervezetekkel, az országgyűlési biztosokkal, valamint további szakértőkkel.

5. A jelentésben jelzett alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszasságok megszüntetése és a további visszasságok és a társadalmi konfliktusok kieleződésének megelőzése érdekében az Obtv. 20. §-a alapján

felkérem

a Miniszterelnöki Hivatalt vezető minisztert, hogy a többi érintett minisztériummal együttműködve, a szakmai és jogvédő szervezetek valamint szakértők bevonásával alakítson ki átfogó kommunikációs stratégiát a segélyezettekkel szembeni előítéletek kezelésére a jelentésben jelzett problémákkal összefüggésben.

6. A jelentésben jelzett alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszasságok megelőzése érdekében az Obtv. 20. §-a alapján

felkérem

az igazságügyi és rendészeti minisztert, hogy a jelentésben kifejtett, az Alkotmány 70/A. §-ával összefüggő közvetett diszkrimináció veszélye miatt a Roma Antidiszkriminációs Hálózat ügyvédei biztosítsanak jogi képviseletet a segélyezésből törvényellenesen kiszoruló roma ügyfelek számára.

5. Az Alkotmány 70/A. §-ban rögzített hátrányos megkülönböztetés tilalmának maradéktalan érvényesítése érdekében az Obtv. 25. § alapján

jogalkotási javaslattal fordulok

fordulok az igazságügyi és rendészeti miniszterhez, készítse elő az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003.évi CXXV. törvény közvetett diszkrimináció fogalmának olyan módosítását, hogy az megfeleljen a 2000/43/EK. Irányelv angol és francia szövegének.

Budapest, 2008. június 17.

Dr. Kállai Ernő

3.

Jelentés a rendőrség kisebbségekkel kapcsolatos egyenlő bánásmódjának biztosítékrendszeréről és annak hiányosságairól

Tartalomjegyzék

I.	A kisebbségi biztos ajánlásai és kezdeményezései	280
II.	A vizsgálat iránya és módszerei	285
III.	A vizsgálatban érintett alkotmányos jogok és jogszabályok	289
IV.	A rendőri munka előítélet-mentességének fontossága	293
V.	A rendőrség és a cigányság kapcsolata	296
1.	A rendőrség és a cigányság kapcsolatának keretei	296
2.	A roma szervezetekkel való együttműködés	302
VI.	A rendőrségi ügyintézés, az ügyélfogadás körülményei	311
VII.	Az előállítás körülményei	315
VIII.	A fogvatartás körülményei	318
IX.	A panaszok kezelésének rendje	325
X.	Az előállítási gyakorlat	328
XI.	A rendőrségi szabálysértési ügyintézés általános tapasztalatai	331
1.	A statisztikai adatokból kiolvasható jellegzetességek és hiányosságok	331
2.	A büntetés kiszabás jellegzetességei	333
3.	Kapcsolat a társszervekkel, a továbbképzés hiányosságai	334
XII.	Az igazoltatások jogszerűségének gyakorlata	335
XIII.	A kisebbségi nyelvhasználat esélye az ügyintézésben	337
XIV.	Funkcionális kérdések vizsgálata	342
1.	Az állomány összetétele	342
2.	Felvételi rendszer, ösztöndíj, előmenetel	346
3.	Képzés, továbbképzés	349
4.	Vezetői és munkatársi értékelés	358
5.	Rendőrségi kommunikáció	362
6.	Együttműködés a szakszervezetekkel	367
XV.	Összegzés	369
	Hivatkozások	375

A jelentést dr. Tóth Judit Csc állította össze. A vizsgálatban részt vettek: dr. Fórika László, dr. Kántás Péter PhD, dr. Magicz András, dr. Majtényi Balázs PhD, dr. Nagy Diána, dr. Pap András László PhD, dr. Szajbély Katalin és dr. Varjú Gabriella.

I.

A kisebbségi biztos ajánlásai és kezdeményezései

A rendőrség szerveinél 2008. április 15. és szeptember 15. között hivatalból indított, átfogó vizsgálatot folytattam. A rendőrség működése és eljárásai körében feltárt visszasságok orvoslása és intézményes megelőzése érdekében – különös tekintettel az Alkotmány 70/A.§-ában biztosított hátrányos megkülönböztetés tilalmára, az 54.§-a szerinti emberi méltóság tiszteletben tartására, valamint a 68.§-ban és a nemzeti és etnikai kisebbségi jogokról szóló 1993. évi LXXVII. törvényben (Nektv.) foglaltak érvényesítése céljából – az alábbi intézkedéseket tartom szükségesnek.

I. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (Obtv.) 21.§-a értelmében, a következő intézkedéseket kezdeményezem az országos rendőrfőkapitánynál:

I.1. Készüljön *humánerőforrás stratégia* a következő években a rendőrség hivatásos és egyéb jogviszonyban álló munkatársainak felvételére, előmenetelére, élet- és munkakörülményeik javítására vonatkozóan, amely kitér különösen

- i. a szervezeten belül dolgozó kisebbségi származású munkatársak beilleszkedését, előmenetelét, vezetővé válását nehezítő tényezők feltárására, azok tervszerű csökkentésére, hogy ennek eredményeként vállalások származásukat;
- ii. a rendőrségi munkatársak felkészítésére a nők, a kisebbségi és más hátrányos helyzetű társadalmi csoportokból származó dolgozók befogadását elősegítő munkaszervezési, ismeretterjesztő, előítéleteket lebontó tréningekre, a vezetési kultúrát fejlesztő intézkedésekre;
- iii. a rendőrségi munkatársaknak a személyi és tárgyi feltételekkel való elégedettségének vizsgálatára, annak rendszerességére és módszertanára.

I.2. Készüljön új, *középtávú esélyegyenlőségi terv*, összhangban a humánerőforrás stratégiával, amely biztosítja, hogy létrejöjjön a rendőrségen belül egy esélyegyenlőségi szakember-hálózat, a szervezeten kívülről toborzott munkatársak bevonásával.

I.3. Készüljön a *mediáció* igénybevételének feltételeit és módszereit tartalmazó intézkedés, amelyet használjanak fel a kisebbségek és a rendőrség közti helyi konfliktusok és alapjogi visszasságok megelőzésére, illetőleg feloldására.

I.4. Készüljön átfogó koncepció és középtávú terv a *rendőrségi munkatársak képzéséről* – ideértve annak finanszírozását is –, a diszkriminációmentes, lelkiismeretes rendőri intézkedési, magatartási kultúra elősegítésére, amely biztosítja, hogy

- i. az iskolai rendszerű és azon kívüli rendészeti képzésbe, továbbképzésbe beépüljenek – jelentőségüknek megfelelően és ahhoz illeszkedő módszerrel – a kommunikációs, konfliktus-kezelésre és önismeretre vonatkozó képzési elemek, valamint a képzési szintek a kompetencia alapú képzés megvalósítása érdekében kapcsolódjanak egymáshoz;
 - ii. a rendészeti és szakmai továbbképzésben a rendőri etika oktatásának kiemelt szerepe legyen, így a szakmai Etikai Kódex épüljön be a rendészeti képzés és továbbképzés teljes rendszerébe, a modern oktatási módszerek segítségével;
 - iii. határozzák meg azokat a munkaköröket, amelyben rendszeres időközönként mentálhigiénés, a kiegészítést és motiválatlanságot megelőző tréninget biztosítanak a munkatársaknak;
 - iv. kommunikációs, konfliktus-kezelési, etikai, önismereti, mentálhigiénés képzésekhez, továbbképzésekhez, tréningezéshez a megfelelő (lehetőleg nem vezénnyelssel biztosított és speciálisan felkészített, jelentős mértékben külsős és civil) oktatói gárda és infrastruktúra, tematika álljon rendelkezésre, amely magában foglalja az esélyegyenlőségi és antidiszkriminációs ismereteket is;
 - v. a kommunikációs, konfliktus-kezelési, etikai, önismereti, mentálhigiénés képzésekről, tréningekről a hallgatói, résztvevői visszajelzések alapján, rendszeres értékelési rendszert vezessenek be;
 - vi. a kommunikációs, konfliktus-kezelési, etikai, önismereti és mentálhigiénés képzés, tréningezés tervezése rendszeresen és szabályozottan történjen, és azt a munkatársakkal kellő időben közöljék;
 - vii. a vezetői munka értékelésének legyen része az, hogy a vezető és beosztottai mennyiben és milyen eredménnyel vesznek részt a kommunikációs, konfliktus-kezelési, etikai, önismereti és mentálhigiénés képzésen, tréningen, melyhez szükséges kialakítani egy nyilvántartási rendszert is;
 - viii. a vezetőképzésben kiemelt szerephez jussanak a kommunikációs kompetenciák, valamint a médiakapcsolati ismeretek, készségek fejlesztése;
 - ix. a rendőrségi munkatársak idegen nyelvi és kisebbségi nyelvi képzését szabályozott módon (például a munkakörhöz, a szolgálati hely ügyfélköréhez igazodva) és a mainál áttekinthetőbb rendszerben támogassák.
- I.5. Tegyen határozott erőfeszítéseket a rendőri vezetés, hogy az állomány összetétele jobban tükrözze a lakosság társadalmi összetételét, így különösen a roma kisebbséghez tartozók, a nők, az idősebb korosztályhoz tartozók minél nagyobb arányú alkalmazásával, elsősorban a közalkalmazotti munkakörökbe felvételével. Biztosítsák továbbá a Nektv. 54.§-ában megfogalmazottakat, azaz

a köztisztviselők, hivatásosok és a közalkalmazottak felvétele során jelentsen előnyt – egyéb jogi feltételek megléte esetén – a kisebbségi nyelv ismerete.

I.6. A rendőrségen belül szükséges a munkatársak és a vezetés, valamint a szervezeti egységek közötti *belső kommunikáció* fórumainak és eszközeinek javítása. A munkatársak számára legyenek folyamatosan hozzáférhetők a belső szabályozások, a vezetők szakmai intézkedései, etikai útmutatásai (intranet, belső levelezés, körlevelek útján, illetve egyéb módon) és ez foglalja magába a munkavállalói vélemények, javaslatok zavartalan kommunikációját is.

I.7. A *rendőrségi szervek és a roma szervezetek* – különösen a kisebbségi önkormányzatok és azok társulásai – *közi együttműködést* új jogi és elvi alapokra kell helyezni. Az együttműködésnek különösen ki kell terjednie az egyenlő bánásmód monitorozására, a közrend javítására, a konfliktuskezelésre, valamint a roma munkatársak toborzására is, annak érdekében, hogy a felek közötti megállapodások túllépjenek a bűnmegelőzési, gyakran formális kapcsolatokon. Ennek megfelelően átgondolandó, hogy a cigányság és a rendőrség közti kapcsolatok súlypontja a jövőben ne a bűnmegelőzési osztályokon legyen, hanem újfajta koordinációs, kapcsolattartó és sokrétű kommunikációs rendszert dolgozzanak ki, figyelemmel a Nektv. szerinti, nem-hierarchikus cigány önkormányzati és civil szervezeti struktúrákra.

I.8. A rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (Rtv.) 10.§-a értelmében, a rendőrség, a területi önkormányzatok, az állami és társadalmi szervek együttműködését a bűnmegelőzési és közbiztonsági bizottságok létrehozásával lehet elősegíteni, így ezek megalakításakor támogassák, hogy mindenütt vonják be a megyében és a településeken működő cigány kisebbségi önkormányzatokat, azok képviselőit.

I.9. A rendőrség szerveinél a *tolmácslistákat* minden esetben ki kell egészíteni a Nektv. szerinti kisebbségi nyelven tolmácsolók, fordítók adataival.

I.10. A rendőrségi *szóvivőket* lehetőség szerint kívülről, pályázati úton kellene toborozni, továbbá részletesen meg kell határozni belső intézkedésben a rendszeres szakmai, kommunikációs, idegen nyelvi képzésüket. Támogatni kell a roma szóvivők, társadalmi kapcsolatokkal foglalkozók, sajtóreferensek alkalmazását, továbbá törekedni kell a kisebbségi médiával (sajtó, hírügynökség) való rendőrségi kapcsolatok szélesítésére, rendszeressé tételére. Ezt a *kommunikációs stratégiában* is konkretizálni kell.

I.11. A rendőrségi munkatársak és a vezetők körében, különösen a minősítés keretében és a vezetővé kinevezést megelőzően, kötelezővé és rendszeressé kell tenni az *attitűd vizsgálatot*, hogy kiszűrhetők legyenek a diszkriminációmentes intézkedésre alkalmatlan személyek. Az ehhez szükséges módszertant és szervezeti feltételeket haladéktalanul ki kell dolgozni.

I.12. Annak érdekében, hogy a rendőrségi munkatársak jogalkalmazói kultúrája és színvonala javulhasson, gondoskodni kell az *internethez való általános hozzáférésről*. Ennek mielőbbi megvalósítását – a 3/2006. (II.23.) ORFK utasítás esetleges módosításával – ütemezési tervben kell meghatározni.

II. Az országos rendőrfőkapitánynak, az Obtv. 25.§-a értelmében, a következő javaslatokat teszem:

Egészítse ki, illetve módosítsa az *ORFK Szervezeti és Működési Szabályzatát* az I. pontban szereplő kezdeményezések megvalósítása érdekében, különös figyelemmel a következő kérdésekre:

II.1. a rendőri magatartás, intézkedés miatti diszkrimináció elleni panaszok éves értékelésére, vezetői fórumok elé bocsátásra vonatkozó szabályok bevezetésére;

II.2. a cigány kisebbségi önkormányzatokkal országos, megyei és helyi szinten az együttműködés tapasztalatainak éves értékelésére és annak nyilvánosságára vonatkozó szabályok beiktatására, így a honlapon közzétételre, kisebbségi biztoshoz, együttműködő partnerekhez való eljuttatására;

II.3. a humánpolitikai, kommunikációs stratégia éves felülvizsgálatára, az esélyegyenlőségi terv elkészítéséért felelős megnevezésére, a végrehajtás rendszeres értékelésére vonatkozó hatásköri, eljárási szabályok bevezetésére;

II.4. a roma sajtó- és média szervekkel való együttműködés kialakítására és rendszeres értékelésére;

II.5. az ORFK kisebbségekkel kapcsolatos intézkedései, utasításai nyilvánosságáról szóló szabályok megalkotására;

II.6. a kisebbségi biztos meghívására a kisebbségi referensi és más, romákkal kapcsolatos együttműködést, párbeszédet erősítő megbeszélésekre, értekezletekre.

III. Az igazságügyi és rendészeti miniszternek az Obtv. 20.§-a értelmében a következő ajánlásokat teszem:

III.1. A rendőrségi állományba való felvételi és vezetővé kinevezési eljárást érintő szabályok [különösen a 21/2000. (VIII. 23.) BM-IM-TNM együttes rendelet, 21/2000. (BK 13.) BM utasítás, 14/2006. (BK 7.) BM utasítás] kiegészítése indokolt.

- i. *A felvételi követelmények* egészüljenek ki olyan elemekkel, amelyek lehetővé teszik a kirekesztő, szélsőséges beállítottságú, az egyenlő bánásmód követelményeinek eleget tenni képtelen jelentkezők kizárását.
- ii. A felvételi – ide értve a rendészeti intézménybe bekerülés – követelményeinek felülvizsgálata szükséges, hogy lehetőség szerint legyen egységes az azonos szolgálati ágra, munkakörre vonatkozó előírás a hivatásos

és a nem hivatásos jogviszonyban álló, illetőleg az azonos szolgálati ágba kerülő személyek között (pl. a szolgálati feladatokhoz illő fizikai erőnlét, testmagasság). Továbbá az egyéniesítés keretében az általános követelményektől az eltérés maximális mértékét határozzák meg, eleget téve a jogbiztonság kritériumának;

- iii. Váljon a vezetői kiválasztás és teljesítménymérés kötelező elemévé az egyenlő bánásmód tiszteletben tartása, a kiváló kommunikációs képesség, valamint a kirekesztő nézetek elleni fellépés képessége az ügyintézésben, a munkatársak és a vezetőtársak körében.

III.2. Készítsen előterjesztést a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény (Hszt.) és a belügyminiszter irányítása alatt álló fegyveres szervek hivatásos állományú tagjai Fegyelmi Szabályzatáról szóló 11/2006. (III.14.) BM rendelet kiegészítése érdekében, amely szabályozza a *méltatlanságot* megvalósító, szolgálaton belüli és kívüli magatartás főbb eseteit, valamint az *etikai vétségek* vizsgálatát, különös tekintettel a diszkriminatív magatartás tanúsítására, annak eltűrésére, ilyen magatartásra utasítás vagy bátorítás esetén, ide értve a rendőr elleni, etnikai diszkrimináció miatti panaszok nem körültekintő kivizsgálását is;

III.3. Készítése elő a rendőri igazoltatás jogalapjának pontosabb meghatározását célzó szabályozási javaslatot (az Rtv, a Rendőrség Szolgálati Szabályzatáról szóló 62/2007. (XII.23.) IRM rendelet módosítását), amely kizárja, de legalábbis szűkíti az etnikai alapú kiválasztást az igazoltatás során;

III.4. Dolgozza ki és egy jogszabályban foglalja össze az előállításra vonatkozó részletes szabályokat, az előállítás és az előállító helyiségek minimális követelményeit, figyelemmel a jó állapotú fogdák kihasználtságára.

III.5. Szabályozza a rendőrségi ügyfélfogadásra vonatkozó minimális követelményeket, különösen

- i. a panaszfelvételt végzők beosztására, munkakörülményeire, továbbá felkészítésére,
- ii. az ügyfelek fogadásának körülményeire,
- iii. az ügyfelek tájékoztatására vonatkozó kérdésekben.

III.6. Átfogóan vizsgálja meg a rendőrségi statisztika teljes rendszerét, és a korszerűsítés érdekében dolgozza ki az etnikai motivációjú, a kisebbségi sértettek rovására megvalósult cselekmények, a rendőrség elleni panaszok, azon belül a diszkrimináció, hivatali bántalmazás miatti panaszok, eljárások alakulását tükröző statisztikai rendszert célzó szabályozási javaslatot, az alkotmányos jogi keretek között.

III.7. Dolgozza ki a rendőri kriminalitás, különösen a hivatali bűncselekmények (bántalmazás, kényszervallatás, jogellenes fogvatartás) rendszeres és átfogó

elemzésének rendjét. Ez elősegítheti a Legfőbb Ügyészség ténszámain kívül a rendőri bűnelkövetés mélyebb megismerését, az etnikai előítéletességgel összefüggő bűnelkövetés megelőzését, leleplezését.

IV. A Kormánynak az Obtv. 20.§-a értelmében, a következő ajánlást teszem:

IV.1. Készítsen átfogó tervet, amelynek révén a rendőrség és a romák közti kapcsolat nem szűkül le közrendi és közbiztonsági ügyekké, és mód nyílik arra, hogy a romák sértettként, ügyfélként és védelemre szorulóként érvényesíteni tudják egyenlő bánásmódhoz való jogukat az ezt elősegítő jogi, szervezeti és költségvetési feltételek megteremtésével;

IV.2. Vizsgálja felül a társadalmi bűnmegelőzésről szóló 115/2003.(X.28.) OGY határozatot, továbbá tegyen javaslatot esetleges kiegészítésére, módosítására, hogy

- i. az országos és megyei, városi cigány kisebbségi önkormányzatokat vonják be a bűnmegelőzési pályázatokba, programokba, továbbá a helyi bűnmegelőzési stratégia megalkotására és a közbiztonság javítására vonatkozó intézkedések kidolgozásába, végrehajtásába, valamint nyomon követésére,
- ii. legyen folyamatos az együttműködés az Országos Bűnmegelőzési Bizottság, az Országos Cigány Önkormányzat, valamint a Roma Integrációs Tanács között,
- iii. a bűnmegelőzési program éves prioritásait, terveit és a végrehajtásáról készített beszámolót véleményezze az Országos Cigány Önkormányzat, valamint a Roma Integrációs Tanács.

II.

A vizsgálat iránya és módszerei

A rendőrség ma mintegy 40 ezer fős közhatalmi szervezet, amely szinte roskadozik a rábízott feladatok és hatáskörök súlya alatt. Az elmaradt reformok és a kormányzati irányítás több mint egy évtizedes múltra visszatekintő súlyos hibái, hiányosságai ellenére naponta több ezer ügyféllel találkozik, intézkedik velük kapcsolatban. Eközben nem teheti meg, hogy bevárja az ideális irányítási és szervezeti reformokat. A vizsgálat ezért elsősorban arra összpontosított, hogy e hatalmas, tagolt és az alapjogok betartása terén kiemelkedően fontos szervezet **mikor és miként válhat toleránssá és képessé a kisebbségek és a más-ság elfogadására, a kisebbségi jogok hatékony megóvására, valamint miként lehetséges az ügyintézési kultúra, a kommunikáció következetes javítása.** A szervezet diszfunkcióit az egyéni panaszok csak részben közvetíthetik felénk,

mivel az érintettek a büntetőügyekkel kapcsolatosan gyakran kockázatosnak érzik a rendőri intézkedéssel szembeni panaszt, illetőleg a nyomozás feletti törvényességi kontrollt végző ügyészséghez fordulást. Így inkább civil jogvédőkhöz fordulnak, de legtöbbször sehová sem. A hivatalból indított vizsgálat mellett szóló érv volt a jogsértő vagy visszásságot okozó rendőrségi eljárás és bánásmód magas látenciája, továbbá az az ismert körülmény, hogy az integrált rendőrségi állomány szinte homogén, jelentősen eltérve a társadalom szocio-demográfiai összetételétől. Mivel a rendőrség kulcsszereplő a többség és a kisebbség viszonyában, **az alapjogi visszásságok felszámolása és különösen jövőbeli kialakulása, újratermelődése érdekében a rendőrségi működésre vonatkozóan átfogó, intézményi javaslatokat kell tenni, amely egyben elősegíti a kisebbség társadalmi emancipációját, a kooperatív rend és a konfliktuskezelés fejlesztését, valamint a társadalmi békét.** Az átfogó rendőrségi vizsgálatot már a 2007. évi országgyűlési beszámolóban is szükségesnek ítéltém, arra keresve a választ, vajon vannak-e tervek, stratégiák, intézményi garanciák a szervezetben a hátrányos helyzetű csoportokkal kapcsolatos előítéletesség mérséklésére, valamint az egyenlő bánásmódra az ügyfelek és a munkavállalók körében. Mindez a rendőrség készülő reformjának nélkülözhetetlen részét alkotja.

Noha a vizsgálat a kisebbségekkel kapcsolatos általános biztosítékokra irányul, nem maradhat válasz nélkül, miért döntően a romákat érintő alapjogi visszásságokat vettük nagyobb arányban szemügyre. Ennek oka abban rejlik, hogy **a panaszok és a sajtóból tudomásunkra jutott ügyek, a vizsgálat során feltárt konfliktushelyzetek a romákat sújtó előítéletekkel függenek össze.** Ezért megállapításaink is nagyrészt – de nem kizárólagosan – a nem egyenlő bánásmód potenciális és tényleges áldozataira irányulnak.

A vizsgálat irányának meghatározásakor nagy hangsúlyt fektettünk arra, hogy strukturális, intézményi működési kérdésekkel foglalkozzunk, mivel a rendőrszakmai ügyekben a nagyszámú azonnali intézkedéseket utólag egyenként alig lehet rekonstruálni, majd értékelni az arányosság, szükségesség, szakszerűség és a kisebbségi jogok tiszteletben tartása szempontjából. Ugyanis az eljáró hatóság, az ügyintéző a közbiztonságra, a bűnmegelőzésre vagy éppen a nyomozás érdekeire, a közlekedés rendjére hivatkozva minősíti indokoltnak és bevált gyakorlatnak az intézkedését, részletes indoklás nélkül. Nem vonhatjuk eleve kétségbe, hogy a rendőrség tömegesen jogszerűen hajt végre egyedi intézkedéseket és eljárásokat. Ezért **a jogi, a funkcionális, rendszertani biztosítékok meglétét vizsgáltuk elsődlegesen.** A valós garanciát nem a panaszok hiánya jelenti, valójában az egészen más tényezők függvénye. Például ilyen biztosítékként említhető az áttekinthető felelősségi rendszer, a munkatársak kiválasztása, megfelelő felkészítése, vezetői ellenőrzése, a vezetők minőségi kívánalmakon alapuló

kinevezése, értékelése, a rendszeres továbbképzés, a félelem nélküli munkahelyi légkör, az ügyfélfogadási feltételek folyamatos javítása, a munkatársakkal és az ügyfelekkel való megfelelő hangnem alkalmazása, valamint a kisebbségi csoportokhoz tartozó munkatársak (például nők, romák) megjelenése a rendőrségen belül. Ezt csak kiegészítette néhány panaszügy megvizsgálása. Célunk nem lehetett az egyes rendőri szervek előállításával, szabálysértéssel, fogvatartással kapcsolatos teljes működésének feltárása, hanem csupán az adott helyszíneken tapasztaltak összefoglalása.

A fentiek alapján a vizsgálat egyrészt a rendőrség belső viszonyaira és társadalmi kapcsolataira, másrészt egyes közigazgatási feladatainak ellátására összpontosított:

- a. Vannak-e humánpolitikai koncepciók (a rendőrségi felvételi rendszer milyen társadalmi csoportokra összpontosít, milyen az előmeneteli rendszer, az értékelési és alkalmassági vizsgálat);
- b. a toleranciára nevelést miként tartalmazza a rendészeti képzési, továbbképzési rendszer (iskolai és gyakorlati képzőhelyi rendszer, tananyag);
- c. milyenek az érdekképviselői és civil szervezetekkel való kapcsolatok;
- d. a rendőrségi kommunikáció és a kisebbségekkel kapcsolatos érzékenység miként van jelen;
- e. az ügyintézési kultúra fejlesztése és az emberi jogi szervezetektől érkezett észrevételek hasznosítása miként valósul meg (különösen az ügyfélfogadás, az előállítás és a fogvatartás körülményeit illetően),
- f. milyen a kisebbségi nyelvhasználat esélye az ügyintézésben;
- g. a szabálysértési és igazoltatási gyakorlat mutat-e diszkriminatív jelenségeket.

A vizsgálat a 2007-2008-ban fennálló helyzetet és a korszerűsítési terveket vette számba. Az átfogó vizsgálat megindítását 2008. április 15-én jelentettem be a sajtó nyilvánossága előtt, miután megbeszélést folytattam az országos rendőr-főkapitánnyal.

A jelentést Dr. Tóth Judit állította össze. A vizsgálatban részt vettek: dr. Fórika László, Dr. Kántás Péter, dr. Magicz András, Dr. Majtényi Balázs, dr. Nagy Diána, Dr. Pap András László, dr. Szajbély Katalin és dr. Varjú Gabriella.

A vizsgálat keretében a következő **forrásokra és adatgyűjtési módszerekre** támaszkodtunk:

- a. helyszíni vizsgálatot folytattunk a Budapesti Rendőr-főkapitányság központi fogdájában, a Nemzeti Nyomozó Iroda fogdájában, a fővárosi VII., VIII. kerületi kapitányságon, továbbá városi kapitányságokon (Mohácson, Mátészalkán, Dunaújvárosban, Békéscsabán, Hevesen) és megyei főkapitányságokon (Békéscsabán és Székesfehérváron);

- b. találkozót szerveztünk és tárgyaltunk Budapesten és Nyíregyházán a megyei rendőrség vezetőivel és a rendészeti szakszervezetek megyei, országos képviselőivel, továbbá cigány kisebbségi önkormányzatok, civil szervezetek vezetőivel;
- c. megbeszélést folytattunk Salgótarjánban, Egerben és Győrben a megyei, városi rendőrségi szóvivőkkel, társadalmi kapcsolatokkal foglalkozó vezetőkkel és munkatársakkal,
- d. bekértük az Országos Rendőr-főkapitányságtól és a helyszíni vizsgálatban érintett rendőri szervektől a humánpolitikai, kommunikációs terveket, roma ösztöndíj pályázati felhívásokat, cigány kisebbségi önkormányzatokkal létesített együttműködési megállapodásokat, esélyegyenlőségi terveket;
- e. áttekintettük a vonatkozó jogszabályokat és ORFK utasításokat, intézkedéseket;
- f. statisztikai adatokat, kutatási adatokat gyűjtöttünk a vizsgált rendőri szervek szabálysértési, előállítási, igazoltatási ügyforgalmáról;
- g. figyelembe vettük a kapcsolódó panaszokat és a fogvatartáshoz kötődő, a jogvédő szervezetektől származó javaslatokat;
- h. feldolgoztunk irodalmi forrásokat, szakmai publikációkat és különböző szakmai konferencián elhangzottakat, így az Országgyűlési Biztosok Hivatalában, 2008. április 21-én megrendezett a kínzás megelőzésével foglalkozó szakmai konferencia előadásait, hozzászólásait is;
- i. tanulmányoztuk a Kínzás és az Embertelen vagy Megalázó Bánásmód vagy Büntetés Megelőzésének Európai Bizottsága (CPT) által Magyarországon végzett vizsgálatok megállapításait. Az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény 3. cikke szerint senkit sem lehet kínzásnak, embertelen vagy megalázó büntetésnek vagy bánásmódnak alávetni. Az ilyen helyzetek, jogsértések megelőzése érdekében jött létre a CPT, mely bizottság minden olyan helyet felkereshet, ahol szabadságuktól a közhatalom által megfosztott személyek vannak (például rendőrségi fogda). A CPT-vel a rendőrségnek is együtt kell működnie, a helyszíni vizsgálatokról készített jelentést pedig – az érintett hatóság megjegyzéseivel – közzé kell tenni. (2-3, 11. cikk). Ugyanakkor a CPT éves tevékenységéről jelentést készít, amelyet nyilvánosságra hoz. (12. cikk).

III.

A vizsgálatban érintett alkotmányos jogok és jogszabályok

A Rendőrség elsőrendű kötelessége – állami szervként – az alapjogok védelme (Alkotmány 8. § (1) bek.), és alapvető feladata a közbiztonság, a közrend és az államhatár rendjének védelme (Alkotmány 40/A.§ (2) bek.). Erre tekintettel, a Rendőrség védelmet nyújt az életet, a testi épséget, a vagyónbiztonságot közvetlenül fenyegető vagy sértő cselekménnyel szemben, felvilágosítást és segítséget ad a rászorulóknak, tiszteletben tartja és védelmezi az emberi méltóságot (Alkotmány 54.§), óvja az ember jogait, a közbiztonságot és a közrendet, ha kell, élete kockáztatásával is megvédi. (Rtv.2.§ (1) bek., 11.§ (1) bek.) Mindezek keretében úgy kell eljárnia, intézkednie, hogy

- mindenkinek joga van a szabadságra és a személyi biztonságra, senkit sem lehet szabadságától másként, mint a törvényben meghatározott okokból és a törvényben meghatározott eljárás alapján megfosztani (Alkotmány 55.§ (1) bek.);
- az intézkedés nem okozhat olyan hátrányt, amely nyilvánvalóan nem áll arányban az intézkedés törvényes céljával, több lehetséges és alkalmas rendőri intézkedés, illetőleg kényszerítő eszköz közül azt kell választani, amely az eredményesség biztosítása mellett az intézkedéssel érintettre a legkisebb korlátozással, sérüléssel vagy károkozással jár. Nincs helye a kényszerítő eszköz további alkalmazásának, ha az ellenszegülés megtört, és a rendőri intézkedés eredményessége e nélkül is biztosítható. A rendőr köteles megtagadni a kínzást, kényszervallatást, kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmódra vonatkozó utasítást, az ilyen magatartás tanúsítójával szemben, annak megakadályozása érdekében, a szolgálati beosztására, a rendfokozatára, személyére tekintet nélkül köteles intézkedni. (Rtv. 15.§-16.§);
- az intézkedés folytán megsérült személy részére – amint ez lehetséges – segítséget kell nyújtani, szükség esetén a rendőr gondoskodik arról, hogy a sérültet orvos elláthassa, kórházi elhelyezése esetén a hozzátartozó vagy más, a sérülttel kapcsolatban álló személy erről értesüljön. (Rtv. 17.§ (2) bek.);
- a törvényben meghatározottak szerint mindenki jogorvoslattal élhet az olyan közigazgatási és más hatósági döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti, hacsak a jogorvoslati jogot – a jogviták ésszerű időn belüli elbírálásának érdekében, azzal arányosan – a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott törvény nem korlátozza (Alkotmány 57.§ (5) bek.). Ugyanakkor az alapvető jogok megsértése miatt

- keletkezett igények, továbbá a kötelességek teljesítésével kapcsolatban hozott állami döntések elleni kifogások bíróság előtt érvényesíthetők (Alkotmány 70/K.§);
- tiszteletben tartja a sajtó szabadságát és a közérdekű adatok megismeréséhez való jogot (Alkotmány 61.§);
- védelemben részesíti a nemzeti és etnikai kisebbségeket, biztosítva anyanyelvük használatát (Alkotmány 68.§ (2) bek.);
- a rendőrség hivatásos állományú tagjai nem lehetnek tagjai pártoknak, és politikai tevékenységet nem folytathatnak (Alkotmány 40/B. § (4) bek.); a rendőr eljárása során köteles pártbefolyástól mentesen, törvényesen és részrehajlás nélkül intézkedni (Rtv. 2.§ (3) bek., 13.§ (2) bek.);
- a Magyar Köztársaság területén tartózkodó minden személy számára biztosítja 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 (Alkotmány 70/A.§ (1) bek.);
- be kell tartani a Strasbourgban, 1987. november 26-án kelt, a kínzás és az embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmód megelőzéséről szóló európai egyezmény kihirdetéséről szóló 1995. évi III. törvényt.

A rendőrség tagjainak toborzására, a szervezet belső működésére vonatkozó fontos követelmény, hogy

- a jogegyenlőség megvalósulását az esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölését célzó intézkedésekkel is segíti az állam (Alkotmány 70/A.§ (3) bek.), továbbá biztosítja a férfiak és a nők egyenjogúságát minden gazdasági, szociális és kulturális jog tekintetében (Alkotmány 66.§ (1) bek.);
- mindenkinek joga van a szabad véleménynyilvánításra, továbbá arra, hogy a közérdekű adatokat megismerje, illetőleg terjessze (Alkotmány 61.§ (1) bek.);
- a Rendőrség belső szervezetét és működésének részletes szabályait, az utasítás kiadás rendjét úgy kell kialakítani, hogy az utasítás kiadásának és végrehajtójának egyéni felelőssége mindenkor megállapítható legyen. (Rtv. 11.§ (2) bek.).

Mindezt az Alkotmánybíróság oly módon fejezte ki általánosságban a 36/1992. (VI.10.) AB határozatban, hogy *„az államnak kötelessége az alanyi jogok védelme mellett az egyes szervek működését úgy kiépíteni és fenntartani, hogy azok az alapjogokat – az alanyi igénytől függetlenül is – biztosítsák. Az alapjog sérelme tehát nem választható el a szerv működésétől. A szerv alapvető feladatának lehetetlenülése nyilvánul meg az alapjog érvényesítésére vagy védelmére való képtelenségben.”*

A vizsgálat során tekintetbe vettük továbbá

- az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvényt, különös tekintettel arra, hogy az ötven főnél több személyt foglalkoztató költségvetési szervek és többségi állami tulajdonban álló jogi személyek kötelesek esélyegyenlőségi tervet elfogadni (63.§ (4) bek.),
- a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvényt,
- a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvényt, (Hszt.) amely megköveteli a szolgálati jogviszonyban állóktól az egyenlő bánásmódot, valamint biztosítja számukra előmenetelük során a megkülönböztetés tilalmát, ide nem értve a szakmai képesség, a szolgálati idő, gyakorlat és beosztás szerinti megkülönböztetést (6.§). A Hszt. rendelkezik a művelődéshez, tanuláshoz való jogról, az előmenetelhez szükséges képzés megszerzésének szolgálati keretek közötti lehetőségéről (26.§), a vétkes kötelezettség szegés miatti felelősségre vonásról (119.§), továbbá a munka teljesítményének értékeléséről (245/F.§). Ez utóbbi az állományilletékes parancsnok évente, mérlegelési jogkörében eljárva írásban értékelését és szóbeli indoklását jelenti, figyelemmel az illető munkakörére és ahhoz illeszkedő kiemelt célokra.
- a belügyminiszter irányítása alatt álló fegyveres szervek hivatásos állományú tagjai Fegyelmi Szabályzatáról szóló 11/2006.(III.14.) BM rendeletet, amely meghatározza – egyebek mellett – a méltatlansági eljárást (42-43.§).
- a Rendőrség Szolgálati Szabályzatáról szóló 62/2007. (XII. 23.) IRM rendeletet,
- a rendőrségi fogdák rendjéről szóló 19/1995. (XII. 13.) BM rendeletet, amely fogvatartott alatt a bűnügyi, a szabálysértési, a közbiztonsági őrizetes, az előzetesen letartóztatott, valamint az elítélt és a szabálysértési elzárást töltő személyt érti, amennyiben számára a fogvatartás helyéül rendőrségi fogdát jelöltek ki. Míg az Rtv. azokat sorolja e körbe, akiket külön jogszabályban meghatározott közlekedésrendészeti feladatának ellátása során, valamint törvény, illetőleg törvény alapján kiadott hatósági határozat alapján a szabad mozgáshoz és tartózkodási hely szabad megválasztásához való jogában korlátoznak. Így az őrizetbe vett, előzetesen letartóztatott, közbiztonsági őrizetben lévő személyen kívül még az elfogott és előállított, elővezetett személyt is.
- a büntetőeljárás nyomozási szakaszában a sajtónak adandó tájékoztatásról szóló 26/2003. (VI. 26.) BM-IM együttes rendeletet;
- 21/2000. (VIII. 23.) BM-IM-TNM együttes rendeletet a fegyveres szervek hivatásos, közalkalmazotti és köztisztviselői állományának munkaköri egészségi, pszichikai és fizikai alkalmasságáról, a szolgálat-, illetve kere-

sőképtelenség megállapításáról, valamint a belügyi egészségügyi szolgálat igénybevételéről;

- a vizsgálat tárgyához kapcsolódó tárca-utasításokat [31/2001. (BK 12.) BM utasítás a közalkalmazottak foglalkoztatásával összefüggő egyes eljárási szabályokról, 21/2000. (BK 13.) BM utasítás a kifogástalan életvitel egyik eleme ellenőrzésének szabályozására, 14/2006. (BK 7.) BM utasítás a rendészeti szakvizsgáról, a rendészeti vezetővé képzésről és a rendészeti mestervezetővé képzésről]] és ORFK intézkedéseket [13/2005. (IV.13.) ORFK intézkedés a Belügyi és Rendvédelmi Dolgozók Szakszervezete, a Független Rendőr Szakszervezet, valamint az ORFK között, a szakszervezeti jogok gyakorlásával kapcsolatban létrejött együttműködési megállapodás kihirdetéséről, 7/2000.(II.29.) ORFK intézkedés az ORFK és az Országos Cigány Önkormányzat között létrejött együttműködési megállapodás végrehajtásáról, 4/2000. (II.2.) ORFK intézkedés és annak 9/2004.(IV.13.) ORFK intézkedéssel módosítása, amely a cigány származású középiskolás fiatalok rendőrré válásának elősegítése érdekében az ORFK által biztosított támogatási rendszer létrehozásáról, valamint a rendőri szervek ezzel kapcsolatos feladatairól szól].

Másfelől tekintetbe vettük a rendőr különleges közszolgálati hivatására vonatkozó etikai követelmények (Magyar Köztársaság Rendőrségének Etikai Kódexét kihirdető közös nyilatkozat, ORFK, 2007. július 5.) közül a többség-kisebbség szempontjából kiemelkedőket. Így

- a közérdek szolgálatát (1. pont),
- a rendőri mivoltnak olyan tiltott felhasználását, amely hátrány okozására alkalmas (2. pont);
- az erőszaknak csak végső esetben alkalmazását (3.pont);
- a hátrányos megkülönböztetés tilalmát, az elfogulatlan eljárás kötelezettségét (4. pont);
- az előítéletekről és indulatoktól mentes eljárást, a szükségtelen konfliktusok kerülését, a mások (például munkatársak, társszervek) részéről megnyilvánuló embertelen, megalázó bánásmód eltűrésének tilalmát, az empátiát (5.pont);
- az erkölcsi normákat sértők elítélésének követelményét (6. pont);
- az erkölcsi felelősségvállalást, a tévedés orvoslását (7. pont);
- a tiszteletet és közbizalmat erősítő rendőri fellépést, magatartást (10., 13.pont).

IV.

A rendőri munka előítélet-mentességének fontossága

A rendőri hivatás alapvető követelménye a pártatlanság és a jogvédő attitűd, miközben az egész **társadalomban aggasztó mértékben jelen van az előítéletesség**. A hátrányos megkülönböztetés alapvetően társadalmi probléma, és gyökerei mélyen a társadalomban rejlnek. Magyarországon a fasiszta, neonáci, kirekesztő ideológia újból megjelent, mely leginkább a romákat sújtja. A közvélemény-kutatások két évtizede jelzik, hogy növekszik az intolerancia, a társadalmi különbségek növekedésével a bűnbakképzés és a radikalizmus. **Mindez a rendőri működést és magatartást is befolyásolja**. A vizsgálat ezért alapozott azokra a kutatásokra, amelyek a rendőrségnél dolgozók és a rendészeti képzésben részt vevők előítéletességét általában és konkrétan a romákkal kapcsolatosan vizsgálták.

A rendőri munka gyakran nagy feszültséggel, stresszel jár, hiszen mások életéről, alapvető érdekeikről, biztonságáról kell gyors és jelentős döntéseket hozni. Ez maga után vonja, hogy a döntéshozatal hajlamosít a kérdéseket leegyszerűsítő sztereotípiák és az eljáró önmagát felmentő megoldások alkalmazására. Mindez összekapcsolódik azzal, hogy a rendőr – egyes intézkedéseket illetően – szinte korlátok nélküli széles felhatalmazással rendelkezik, mint például az igazoltatás. Az igen nagyvonalú szabályozás az igazoltató rendőrnek jelentős szabadságot ad, amely kitölthető etnikai profilalkotással éppúgy, mint az ismert gyanú-okokkal. A gyors és szituatív döntés gyakran a kollégáktól tanult, látott rutinon alapszik. Mindez gyakran társulhat azzal, hogy a rendőr magát az igazság kizárólagos birtokosának érzi, akinek nem csupán a tényeket kell megállapítania, de igazságszótóként a megtorlás is rá hárul az egyetlen helyes megoldás érdekében, és ehhez bármilyen eszközt jogosnak vél. (Korinek, 2006)

A rendőrök közül sokan úgy vélik, hogy lényegesen gyakrabban találkoznak roma származású ügyfelekkel, elkövetőkkel, mint ahogy az egyébként a cigányság öt-hat százalékosra becsült lakossági arányából következne. A szakirodalom szerint a rendőrség a többségi, középosztálybeli társadalmi értékeket képviseli, a kevéssé integrált, illetve szegregált emberek normasértőként reprezentálódnak a rendőrök számára. Ez **a nagyító effektus szelektív észlelési mechanizmust eredményez**, tehát azzal jár, hogy a kisebbségeket egységes csoportként a normaszegőkkel azonosítják. Ez pedig önmagában is erősíti az előítéletességet a rendőrök körében, és növeli a távolságot a cigány közösség irányában. Ráadásul, a nagyító effektust nem lehet statisztikai adatokkal mérsékelni, mert a roma bűnelkövetőkről 1971-1988 között vezetett rendőrségi és ügyészégi etnikai adatkezelést, mint a demokratikus jogállammal össze nem egyeztethetőt, megszünt

tették. Noha a „cigánybűnözés” kifejezést egyesek ma is objektív tartalmúként használják, még a cigányok és a bűnözés kapcsolatáról végzett kutatások sem tudták megválaszolni, hogy miként lehet objektív vizsgálatot végezni a kutatók vagy a nyilatkozó rendőrök elkövetőkre, terheltekre, eljárás alá vontakra vonatkozó percepciója alapján. Ugyanis az jelentősen eltér a cigány ügyfelek nyilatkozatától, önbesorolásától. A közbeszédben eközben folytonosan megerősítést nyer a „cigánybűnözés” sztereotípiája.

További jellemzője a rendőri működésnek, hogy a rendőr egy meglehetősen homogén, hierarchikus és zárt szervezet tagja. Ez pedig megerősíti a helytelen, durva magatartások és attitűdök folyamatos, kritika nélküli továbbadását, ide értve az előítéletességet is. A nemzetközi példák sokasága hozható fel erre más országok rendőrségeinél. (Equal, 2006)

A Belügyminisztérium által támogatott kutatás (1996–1997) kimutatta, hogy **a rendőrök egyáltalán nem elhanyagolható mértékben előítéletesek.** A kérdőíves vizsgálat alapján a kisebbségekről alkotott véleményük 54%-ban az volt, hogy a roma identitás egyik kulcseleme a bűnöző életmód, míg csupán 11%-uk szerint nincs jelentősége a roma származásnak a bűnelkövetés szempontjából. Különösen a cigányok által lakott vidéki településeken szolgáló rendőrök közt volt magas az előítéletes gondolkodás. (Csepeli, 1997) Hasonlóan más országok rendőrségeihez, Magyarországon is jelen van az előítéletes gondolkodás, a szóbeli és a tettlegességben is megnyilvánuló durvaság. (Bólyai, 1997) Egy másik kutatás szerint a rendőrök csaknem 80%-a úgy véli, hogy a cigányokban nincs jogtisztelet, 60 %-uk szerint a bűnözésre csak ürügy a megélhetési kényszer. (Végh, 2008) A rendőrség működését monitorozó programok (Magyar Helsinki Bizottság fogda megfigyelő programja; Nyitott Társadalom Intézet vezetésével a rendőri igazoltatásokat elemző program) is kedvezőtlen képet fest e téren. Az előbbi szerint a cigányok nagyobb arányban panaszkodnak bántalmazásra, hivatali visszaélésre. (Kőszeg, 1997) Az utóbbi pedig 2005-2006-ban azt jelezte, hogy az igazoltatások során az etnikai alapú kiválasztás (különösen a gyalogosok és a férfiak körében) létező jelenség, az eljáró rendőr az etnikai hovatartozás és a kriminalitás közt egyenes összefüggést lát. (Végh, 2008) A kérdőíves és fókusz-csoportos beszélgetés, interjúzás arra a megállapításra jutott, hogy a rendőrök a romákat nagyobb arányban igazoltatják, mint a nem romákat; a romákat inkább utcán, szórakozóhelyen vagy valamilyen rendezvényen igazoltatják, míg a nem romákat inkább az autóban; az igazoltatás körülményeit (szabályszerűség, udvariasság) a nem romák jelentősen pozitívabbnak ítélték meg, mint a romák. A rendőrök bevallottan azért állítanak meg több romát, mert szerintük ők nagyobb valószínűséggel követnek el szabálysértést, bűncselekményt. A megkérdezett rendőrök 79 százaléka gondolta azt, hogy a romák több bűncselekményt

követnek el, mint a nem romák, és 73 százaléka, hogy a roma bűnelkövetők aránya lényegesen magasabb, mint a hasonló társadalmi helyzetű népességen belüli bűnelkövetők aránya. (Pap, 2006)

A rendőrtisztai főiskolások körében 2004-ben végzett vizsgálatok (Krémer, 2005.) azt bizonyították, hogy *a cigányokat a többségtől és más kisebbségektől egészen különbözőképpen fogják fel: veszélyt jelentenek (69%), mintegy velük szemben kell megvédeni a többséget, engedelmességre kell őket kényszeríteni (71,4%). A cigányokhoz való viszony a rendőr hatalmi-hivatali attitűdjének fenntartásához nagyban hozzájárul, míg a szolgáltató (27,5%) és védelmező rendőri hozzáállás (27,2%) a cigányokkal kapcsolatosan szembenézően alacsony.* Másrészt a leendő tisztek nem sorolják a mindenkinek, így a kisebbségeknek is azonos hozzáférést biztosító közjavak sorába a munka-, a lakó- és az oktatási hely szabad megválasztását, a közsférában való érvényesülés azonos esélyét. Ezzel mintegy a társadalmon kívülre helyezik a romákat, és úgy tekintik őket, mint akikkel nem szabadna együtt dolgozniuk, lakniuk, tanulniuk a többieknek. A felmérés kitért a főiskolai oktatók cigánysággal kapcsolatos attitűdjére, és bár a civil oktatók segítő, közvetítő hozzáállása erősebb volt, mint a hivatásosoké, a civil és hivatásos tanárok válaszai igen közel álltak egymáshoz, valamint tolerancia szintjük a hallgatókénál sokkal magasabb volt. (Arra a kérdésre, hogy a rendőrségnek mely társadalmi csoport tagjait kell leginkább védelmeznie, e körbe sorolta a cigányokat a civilek 86, a hivatásosok 78 százaléka.)

A rendőrségen belüli előítéletességnek egyik fokmérője, hogy **hány munkatárs vallja magát romának. Az etnikai adatkezelés tilalmára hivatkozva ilyen adatot a vizsgálatban sem tudtunk beszerezni, csak elszórtan kaptunk információt.** Például Szabolcs-Szatmár-Bereg megyéből, hogy ott 14 roma rendőr dolgozik, míg a cigány kisebbségi önkormányzatok és a rendőrség együttműködésének 2000-ben készített jelentése szerint *„a személyzeti nyilvántartás szerint a Somogy megyei RFK közrendvédelmi állományában öt fő roma származású hivatásos rendőr dolgozik. Többen nem vállalják származásukat”.* A helyszíni vizsgálatok során az egyik rendőri vezető úgy nyilatkozott: *„a személyi állományban van néhány roma származású munkatárs, de ők az identitásukat nyíltan nem vállalják.”* Más kapitányságokon is hasonló tájékoztatást kaptunk, azaz általános tendencia, hogy nagyon kevés a roma származású rendőr, és közülük sem mindeni vállalja nyíltan identitását. Az egyik rendőrkapitányság vezetője elmondta, hogy szeretne két roma szakközépiskolást felvenni, mert szerinte a cigány származású rendőrök jobban szót tudnak érteni a romákkal, ismerik a kultúrájukat. Találkoztunk azonban olyan véleménnyel is: *„szokatlan a romáknak, hogy roma származású egy rendőr, és nem fogadják el őt”.* Felmerült az is, hogy a cigány származású rendőrök nehezen találják annak a módját, hogy ugyanúgy viselkedjenek a roma és a nem

roma ügyfelekkel. Ha a kollégáitól a cigányok állandó szidalmazását hallja, akkor szégyellni fogja roma származását, nem is vallja magát annak, míg a roma eljárás alá vontakkal keményebben bánik, hogy bizonyítsa elfogulatlanságát. Így önmagában a roma rendőrök toborzása – ráadásul a mai alacsony létszámot érintő ösztöndíjas konstrukcióban – inkább az ellenkező hatást, nevezetesen az előítéleteket konzerválja, a romák túltámogatási mítoszát élteti tovább, vagy egyszerűen továbbra is a fő szabály alóli kivételnek tekinti az alkalmas roma munkatárs megjelenését. (Ilyen attitűd például, hogy „ismerek én rendes cigányokat is”).

Összességében a **rendőrség közhatalmi feladatai és a rendőri hivatás egyaránt azt igényli, hogy a különböző időpontokban és módszerekkel mért előítéletességet számításba kell venni a közpolitika formálóinak**, a rendőri vezetésnek, a kormányzati és civil ellenőrzésnek, valamint a panaszt elbírálóknak egyaránt. A kisebbségi biztos vizsgálata tehát a fentiek ismeretében a **kritikus mértékű előítéletekkel való szembenézésre, valamint azok csökkentése, majd megelőzése érdekében nélkülözhetetlen intézményi biztosítékok meglétére irányult.**

V.

A rendőrség és a cigányság kapcsolata

1.

A rendőrség és a cigányság kapcsolatának keretei

A rendőrség vezetése 1997 óta több lépésben tett erőfeszítéseket annak érdekében, hogy javítsa a kapcsolatokat a cigányság szervezeteivel és csökkentse az eljáró rendőrök előítéletességét.

Az Országgyűlés által elfogadott és sikeresen kiépített, működtetett társadalmi bűnmegelőzési nemzeti stratégia (115/2003. (X.28.) OGY határozat) hosszú időre **meghatározta a rendőrség és a roma szervezetek, önkormányzatok együttműködésének irányát. Ugyanis a stratégia a cigánysággal kapcsolatos közösségi és ágazati politikákat, együttműködést a kriminalitással kapcsolta össze.** Így nem csak a közbeszédben erősíti a „cigány bűnözés” sztereotípiáját, de a kooperáció fő irányát is a bűn megelőzésére, az élet-és vagyon védelemre, a bűnelkövetés utáni visszailleszkedésre szorította. Noha a határozat a bűnözés és a szegregáció, a társadalmi kirekesztettség elleni harc, az áldozattá válás, a diszkrimináció csökkentése érdekében is fellép, a hangsúly – a dokumentum céljával összhangban – a **bűn(ismétlés) megelőzésére kerül a cigányság és a rendőrség**

kapcsolatában a leginkább kidolgozott és valóban működtetett társadalmi programban. Biztosítani kellene ezért, hogy a cigányság társadalmi integrációját és érdekvédelmét elősegítő cigány kisebbségi önkormányzatok, valamint a Roma Integrációs Tanács (1129/2006. (XII.25.) Kormányhatározat szellemében) rendszeresen együttműködjön a bűnmegelőzésért felelős minisztériummal és az Országos Bűnmegelőzési Bizottsággal. Különösen az éves cselekvési tervek, valamint a két évenként kötelező kormánybeszámoló előkészítése, véleményezése, az ágazati fejlesztési programok összehangolása érdekében lenne erre az intézményes együttműködésre szükség. Ez pedig megalapozhatja, hogy a konkrét programokba a kisebbségi önkormányzatok is bekapcsolódhassanak.

A bűnmegelőzési nemzeti stratégiára építve érthető, ha a rendőrségen, a bűnügyi igazgatóságokon belüli bűnmegelőzési osztály fogja össze a roma szervezetekkel való együttműködést. Ez azonban a rendőrség igen széles feladat- és hatáskörét figyelembe véve súlyos egyoldalúsághoz, az együttműködés eredményét és működését tekintve pedig diszfunkciókhoz vezetett. A rendőrség persze nem felelős azért, hogy a roma programok, ágazati és társadalompolitikák más vonatkozásban nem olyan jól kiépítettek, koordináltak, mint a bűnmegelőzési nemzeti stratégia. Ám abban igenis szükséges **korrekciót végrehajtani**, hogy az együttműködési megállapodások és annak belső rendőrségi működtetése hasonlóan nagy teret szenteljen a demokratikus intézményi rendszer kiépítésének, a civil kontrollnak, a jogok és kötelezettségek terén az ismeretek terjesztésének, a közlekedési kultúra erősítésének, a gyermekvédelmi jelzőrendszer javításának, az egyenlő bánásmódnak, a környezet védelmének, a társadalmi mobilitás elősegítésének és a cigány nyelv tanulása ügyének. Ezt támasztják alá például a Borsod-Abaúj-Zemplén Megye RFK-n 2008. március 21-én tartott kerekasztal megbeszélésen elhangzottak is. (Finszter, 2008.)

A rendőrség a bűn(ismétlés) megelőzése jegyében tett intézkedéseit a következők szerint csoportosíthatjuk.

1.1. Az ORFK korábbi Szervezeti-és Működési Szabályzata több szervezeti vezetőnek és szervezeti egységnek közvetlen feladatot adott a kapcsolat konszolidálásában. A 2008-tól életbe lépett új SzMSz-ben (4/2008. (OT 4.) ORFK utasítás) azonban már említést sem tesznek az Országos Cigány Önkormányzattal, illetve a cigány kisebbségi szervezetekkel való kapcsolattartásról. Az SzMSz csupán általánosságban deklarálja, hogy Az ORFK *„feladatainak ellátása során együttműködik az állami és önkormányzati szervekkel, a társadalmi és gazdálkodó szervezetekkel, az állampolgárokkal, a civil és kisebbségi szervezetekkel, valamint a külföldi és nemzetközi rendvédelmi szervekkel.”* (6.pont)

A Bűnügyi Főigazgatóság irányítja szakmailag és koordinálja a rendőrség bűnmegelőzési és áldozatvédelmi tevékenységét, és ennek keretében gondos-

kodik arról, hogy „a rendőri bűnmegelőzésnek a társadalmi bűnmegelőzés rendszerébe integrálása, továbbá a jogszabályban meghatározott áldozatvédelmi feladatok hatékonyabb ellátása érdekében szakmai együttműködést alakít ki és tart fenn az érintett állami, önkormányzati és civil szervezetekkel, kamarákkal.” (55.pont)

A Humánigazgatási Szolgálat felelőssége, hogy elkészítse és aktualizálja a rendőrség humánstratégiáját (216. pont), továbbá köteles értékelni „a kisebbségekhez tartozó személyek által a diszkriminatív rendőri intézkedések ellen tett panaszok, bejelentések, feljelentések aktuális állását, illetve a kegyetlen, embertelen, vagy megalázó bánásmódot megvalósító rendőri intézkedések elleni panaszok kivizsgálásának a tapasztalatait” (220. pont). A Humánigazgatási Szolgálat szakmailag irányítja, felügyeli és ellenőrzi az ORFK szervezeti egységeinek, a megyei (fővárosi) rendőr-főkapitányságoknak, valamint a speciális feladatok ellátására létrehozott rendőri szerveknek fegyelemkezelő munkáját. Lefolytatja a vizsgálatot az országos rendőrfőkapitány és helyettesei, valamint az ORFK főosztályvezetői által a hatáskörébe utalt fegyelmi- és panaszügyekben, javaslatot tesz az ügyek érdemi lezárására. (219. pont). Általános szabály, hogy a szervezeti egységek vezetői kötelesek folyamatosan figyelemmel kísérni a szakterületüket érintő együttműködési megállapodásokban vállalt rendőrségi kötelezettségek teljesülését, és arról is gondoskodni, hogy a megállapodásokat évente felülvizsgálják, a szükséges módosításokat megtegyék. (254.pont) Ennek módja, az elmaradás szankcionálása azonban nem szabályozott. Esetleg a 262.pont szerint elkészítendő, legalább nyolc szervezeti egységnél az ügyrendekben kapnak helyet?

A fentiekből kitűnik, hogy a **cigányság legfeljebb ügyfélként és kisebbségként elsősorban panaszt benyújtó, másfelől bűnmegelőzési partnerként jelenik meg, és az intézményes kapcsolatok alapja az együttműködési megállapodás.** A rendőr napi tevékenységét és attitűdjét nagyban befolyásoló közvetett eszközök, stratégiák egyikénél sincs nevesítve a cigánysággal, a szervezetben dolgozók toleranciájának, diverzitásának, erkölcsi szintjének erősítésével kapcsolatos sajátos tennivaló. Másik jellemző, hogy a különböző elemzések, áttekintések, a stratégia-készítés, a monitorozás gyakorisága és nyilvánossága *nem szabályozott.* **Ha tehát a meglévő bűnmegelőzési együttműködést és a cigánysággal kapcsolatos, egyenlő ügyféli bánásmódot szolgáló célokat komolyan veszik a rendőrség vezetői, az erre vonatkozó belső szabályozást ki kell egészíteniük a végrehajtás feletti rendszeres monitorozásra, valamint annak eredménye alapján szükséges vezetői intézkedésekre vonatkozó szabályozással.**

1.2. Egyéb belső szabályozás is készült, amely a nagyközönség számára – noha közérdekű – **nem hozzáférhető.** Így megkeresésünk ellenére sem kaptunk egyértelmű választ arra, hogy változatlanul hatályban van-e a 37/2001. ORFK intézkedés a cigány kisebbséghez tartozó személyek rendőri intézkedést

kifogásoló panaszok kivizsgálásának és jelentésének rendjéről, a 7/2000. ORFK intézkedés az Országos Cigány Önkormányzattal kötött megállapodásból adódó feladatok meghatározásáról, a 4/2000. ORFK intézkedés a cigány származású fiatalok rendőrré válásának elősegítéséről. Semmi sem indokolja, hogy a jövőben ne legyenek legalább fő elemeiben hozzáférhetőek ezek és a hasonló rendőrségi szabályzatok, a cigánysággal való együttműködést, kapcsolatot rendező belső normák.

1.3. Az ORFK intézkedés (SZMSZ) alapján, minden év december 10-ig az ORFK Ellenőrzési Főosztálya elemzést készít a cigány kisebbséghez tartozó személyek rendőrségi bánásmódra vonatkozó panaszairól. **Tudomásunk szerint eddig három átfogó jelentés készült** (A cigány kisebbségi önkormányzatok és a rendőrség együttműködése 2000-ben, ORFK honlap; A rendőrség és a cigányság, 2003. március 9.; „*Te rólam semmit, én rólad mindent tudok*” – együttműködés a cigánysággal, 2003. november) amely több, ma is időszerű tennivalót tartalmaz. A jelentésekből kiemeljük, hogy

- a többség és a kisebbség párbeszédét szeretnék elősegíteni. Nem tagadják, hogy a rendőri fellépések gyakran a bűnelkövetőt, köztük a romákat is el-lenségnek tekintik, akit meg kell regulálni, ám az udvariatlan, agresszív fellépés nem fogadható el velük szemben. A 2002-ben országosan beérkezett 14 panasz, amely a rendőrök faji alapú megkülönböztetésére hivatkozik, a jelentést tevő szerint örvendetesen alacsony, összehasonlítva a 2114 rendőri fegyvelemsértéssel és az 500 fővel szembeni (hivatali) bűncselekmény alapos gyanúja miatt megindult eljárással. Ebből csak 4 esetben indított az ORFK Ellenőrzési Főosztálya büntetőeljárást, a többi 10 esetben sem etikai, fegyelmi vagy egyéb következmény nem volt. A jelentésben olvasható továbbá, hogy a hivatali bűncselekmények panaszainak a száma stagnál, akárcsak az ombudsmanhoz érkező panaszok száma. Ezt tehát jó irányba tett lépésként értelmezik;
- másfelől kiemelik, hogy a cigány közösség bizonyos fokig zárt, és egyik jellemzője a rendőrökkel szembeni előítélet;
- a rendőrség azt tekinti cigánynak, aki magát annak vallja, és elutasítja az etnikai adatkezelést;
- a tennivalók közt meghatározzák a párbeszéd erősítését, a belső szabályozás és a rendőri képzés módszertani erősítését. A párbeszédet a jelentések szerint a kisebbségi önkormányzatokkal kötött megállapodások, a rendőrség részéről összekötő tisztek és OCÖ-koordinátor megbízásával, közös rendezvények szervezésével, valamint a középiskolában tanuló roma gyerekek ösztöndíjas támogatásával kívánja elősegíteni. Az ösztöndíj a rászorult, de jól tanuló roma gyerekeknek szól, és szállást, étkezést, a tanfelszerelések

megvásárlását foglalja magában, évente mintegy 10-15 fő részére. 2002-ben például 6 diákkal kötöttek tanulmányi szerződést, 2000-2003 között pedig összesen 17 középiskolás roma fiatallal. Az említett hatból egy sikeresen bekerült a miskolci rendészeti szakközépiskolába, míg egy roma fiatal a Rendőrtiszti Főiskolára. Láthatóan nagy a lemorzsolódás még ebben a szűk körben is. Felmerült a munka mellett tanuló roma segédrendőri program, a bűn-és kábítószer megelőzést segítő D.A.D.A programban részvétel kiterjesztése, továbbá a rendészeti képzés nagyobb gyakorlati, emberi jogi ismereteket magába olvasztó reformja a jelentésekben;

- végül kiemeli a jelentés, hogy a kínzás elleni megelőzés kiemelkedő tényezője, hogy az Európa Tanács ilyen célú ellenőrző szerve (CPT) 1999-ben tett látogatása nyomán a 12/2001.(IV.4.) ORFK intézkedés megszületett, azaz a tennivalókat meghatározták.

A feladatok közt megjelölik, hogy

- átfogó kommunikációs stratégiát kell készíteni, valamennyi speciálisan cigány-kérdéssel foglalkozó elektronikus és írott médiában helyet kell keresni a roma-rendőr kapcsolat aktuális bemutatásának, és a konfliktusmentes viszony érdekében tett intézkedéseket közzé kell tenni;
- a bűnügyi és a közbiztonsági állomány továbbképzési anyagaiban hangsúlyosan kell szerepeltetni a kisebbségekkel kapcsolatos rendőri fellépés gyakorlati módszereit, az emberi jogok maradéktalan biztosításának kiemelését;
- ki kell munkálni a közbiztonsági szakterület járőrszolgálati, fogdaszolgálati állományát érintő, a kisebbségek rendőri kezelésének módszereit átfogó
 - speciális elméleti és gyakorlati felkészítést tartalmazó tematikát, ide értve a konfliktuskezelést is;
- javítani kell a rendőrségi összekötő tisztek képzését, megyei és területi szinten is.

1.4. A roma kisebbséggel való párbeszéd egyik alapja az Országos Cigány Önkormányzattal első alkalommal 1999-ben megkötött együttműködési megállapodás. Az egyéb alkalmi megbeszélések (például a romaügyi államtitkárral), nemzetközi partnerekkel folytatott tréningek (például Kanadai Királyi Lovas Csendőrség tolerancia tréningje) vagy hazai civil szervezeti együttműködés (például Kurt Lewin Alapítvánnyal tréningezésről, a romákat érintő rendőri intézkedések kommunikációjáról, konzultációról, esetmegbeszéléséről 2005 októberében) abban közösek, hogy **hatásuk értékelése elmaradt.** Általosan jellemző, hogy az összekötő tisztek kapcsolt munkakörben tevékenykednek. A megyei és városi kapitányságok is hasonló megállapodások megkötésére törekednek. A feladatokat (néhány nyilvános eseményt, például sportnap, díjátadás, ifjúsági

pályázat), ide értve az 1996 óta a roma középiskolásoknak szóló ösztöndíj-rendszer működtetését is éves munkatervben határozzák meg.

1.5. **Egyéb lépések:** a rendőrségi portálon olvasható egy Jegyzet az előítéletekről, azok okairól megnyilvánulásairól, míg a romológia alapjairól, a cigány népismeret főbb elemeiről egy Összegzésben olvashatunk. Ezek illusztrálják, hogy az önképzésnek is helyet szánunk a közvetlen cigányügyi intézkedések körében a rendőrségen belül. Sajnos a két anyagon név és évszám nem szerepel. A Zala Megyei Főkapitányság kidolgozta a cigányság eredetét, a roma népcsoport történetét feldolgozó interaktív CD-ROM-ot. Mindez azt jelzi, hogy **a toleranciát jelentős részben a romológia, a roma népismeret terjesztése révén kívánják javítani, amely álláspontunk szerint háttérként fontos, ám önmagában nem elégséges, mivel a napi rendőri munkát érintő gyakorlati tanácsokat keresőket kevésbé tudja segíteni.**

A kisebbségi biztos ezekről az együttműködést formáló lépésekről, az említett jelentésekről, értékelésekről tájékoztatást nem kapott. Megkeresésünkre az országos főkapitány úr tájékoztatott, hogy legutóbb 2008. augusztus 15-én, az igazságügyi és rendészeti miniszter által is meglátogatott rendezvény, amelyen részt vettek a roma kisebbségi referensek, a közrendet súlyosan veszélyeztető egyes jelenségek értékelését szolgálta. A megküldött emlékeztetőből kitűnik, hogy a rendőrség értékelése szerint növekszik a cigány lakosság aránya a bűnügyileg és gazdaságilag egyre rosszabb mutatókkal rendelkező kistérségekben. Ezért kéthetes rendőrségi akciót tartottak, hogy a nagyobb rendőri erők jelenlétével fokozzák a lakosság biztonságérzetét. Továbbá felmerült, hogy növelni kell a mezőőrök, halőrök, a roma polgárőrök, valamint a roma rendőrök, a körzeti megbízottak számát a közrend megerősítéséhez. Eközben a sajtó csak azt a hírt kapta fel, hogy oly módon kívánják a roma rendőrök számát növelni, hogy megváltoztatják a felvételi követelményeket, és a középfokú végzettség nélkül felvettek majd menet közben szerzik meg a szükséges képzettséget. Ez hasonlít a korábban elhalt segédrendőri kezdeményezéshez, és féltő, hogy a rendőrségen belüli újabb szegregációt hozna létre, a cigányokkal szembeni előítéleteket tovább erősítve, nem pedig mérsékelve.

A cigányokkal szembeni hangnem, az intézkedő rendőr bánásmódja több panasz tárgya, ám a fórumrendszer sokasága (illetékes parancsnok és felettes rendőri szerv, ombudsman, Egyenlő Bánásmód Hatósága, Független Rendészeti Panasztestület) nem javította a panaszok kivizsgálásának és orvoslásának az esélyét. Az egymásnak ellentmondó állítások, illetve a rendőrök egymás iránti rossz értelemben vett „szolidaritása” miatt az ilyen jellegű panaszügyekben az események utólagos rekonstruálása szinte lehetetlen, ezért további ellenőrzési mechanizmusokra és megelőzési biztosítékokra is szükség lenne. **A rendőrsé-**

gen belül is ki kellene alakítani egy sajátos, a faji motivációjú, etikai és jogi sérelmek miatti panaszok kivizsgálására, ellenőrzésére és utóellenőrzésére irányuló hatékony eljárást.

2.

A roma szervezetekkel való együttműködés

A 7/2000. (II.29.) ORFK intézkedés az Országos Cigány Önkormányzat és az ORFK között létrejött együttműködési megállapodás végrehajtásához szükséges lépéseket tartalmazza. Azt 2003-ban és 2004-ben is módosították, kiegészítették. A megállapodás általános célja a *„rendőrség és a cigányság között konfliktus- és előítélet-mentes viszony teremtődjön meg és maradjon fenn”* Ezért kiemelt figyelmet fordítanak *„a bűnmegelőzésre, az áldozattá válás elkerülésére, az ismeretterjesztő kommunikációra és a felek képviselőinek aktív együttműködésére”*. A megállapodás a következőket tartalmazza:

- az ORFK csak az OCÖ-vel, mint *„a cigányság hivatalos képviseletére”*, illetve nevében *„írásos meghatalmazás birtokában eljáró személyek”* együttműködésére épül, amely azzal egészül ki, hogy *„az OCÖ ezen kizárólagos jogosultságáról tájékoztatja a cigányság egyéb érdekvédelmi szervezeteit, csoportjait”*. Az *„OCÖ szervezetei”* pedig a fővárosi és a megyei rendőr-főkapitányságokkal, a helyi viszonyoknak megfelelő és aktualizált megállapodásokat kötnek, amelyek csak *„pozitív irányban térhetnek el”* az országos megállapodástól;
- az ORFK (ORFK Közbiztonsági Főigazgatósága, Személyügyi Főigazgatósága, Kommunikációs Igazgatósága, Bűnmegelőzési Főigazgatósága) munkacsoportot működtet, amelyet a Bűnügyi Főigazgatóság Bűnmegelőzési Osztálya koordinál.
- az OCÖ megyénként és a fővárosban kijelölt koordinátoraival a megyei főkapitányságok bűnügyi vagy közbiztonsági állományból kinevezett összekötő tisztek napi kapcsolatot tartanak;
- a felek együttműködésének alapja az általánosság, ugyanis az *„nem ad alapot az egyedi ügyekben történő beavatkozásra”*. Így az ORFK ismeretterjesztő anyagokat készít, amelyet az OCÖ célba juttat, továbbá közös sport- és egyéb rendezvényeket szerveznek, amelyen *„fokozott figyelmet kell fordítani az adatvédelmi és személyiségi jogi jogszabályokra, a folyamatos, bizalomra épülő tájékoztatásra, valamint arra, hogy a tájékoztatás kizárólag ellenőrzött tényeken alapuljon”*. Az OCÖ vállalja, hogy együttműködik az esetlegesen kialakult konfliktusok feloldásában, továbbá törekszik *„a cigányság körében kialakuló előítéletek csökkentésére, hogy az esetleg kifogásolhatóan fellépő rendőrökkel szemben felmerülő ellenőrzés ne vetítődjön a jogszerűen eljárókra”*.

- az összekötő tisztek és a koordinátorok évente közös szakmai értekezletet tartanak, az összekötő tisztek pedig – akiket rendszeresen továbbképeznek – félévenként értékelő jelentést készítenek az eredményekről;
- konkrét feladatként szerepel a rendőri állomány körében a romológiai ismeretek terjesztése, valamint *„az ORFK folytatja a toleranciavizsgálatot, valamint előkészíti a rendőri vezetők számára konfliktusmegoldó tréningek szervezését”*.

A Nektv. értelmében az országos önkormányzat az általa képviselt kisebbség érdekeit országosan látja el. A választott helyi (települési és területi) kisebbségi önkormányzatok és az országos önkormányzat között azonban nincs alá- fölérendeltségi viszony. Az országos önkormányzatnak nincsenek szervei, legfeljebb testülete, tisztségviselői, intézményei és hivatala. A rendőrség hierarchikusan felépített szervezet, ezzel szemben **a kisebbségi önkormányzati rendszer decentralizált, ám erre a különbségre nem fordítottak kellő figyelmet az együttműködés formáinak kialakításakor**. Ennek következménye a jelenlegi gyakorlat számos hiányossága. Ezek kiküszöbölése érdekében az együttműködő felek körét a működési rendjét illetően más megoldásokat kell találni, valamint biztosítani kell az éves munkatervet, továbbképzéseket, rendszeres egyeztető értekezletek anyagának nyilvánosságát.

Az előítéletességet a rendőrségnek a saját állományán belül hivatalból, a jogszabályok alapján az egyenlő bánásmód követelményei szerint kell visszaszorítani, míg a cigányságon belül a rendőrséggel szembeni előítélet csökkentése társadalom-politikai teendő. A konfliktusok nem általában léteznek, hanem konkrét ügyek, esetek nyomán jönnek létre. Így a párbeszédnek azokra is ki kellene terjednie, például mediátorok bevonásával, esetmegbeszélésekkel, képzési tananyagba épített tanulságokkal. A romológiai ismeretek mellett, **a cigány nyelv oktatását** is szorgalmazni kellene a rendőrségen, mert ez hatékonyan segítheti az együttműködést a meglehetősen bizalmatlan felek között, továbbá hozzájárulhat a kölcsönös megbecsülés légkörének kialakításához, javításához. Ma olyan nagy a távolság a rendőr és a roma ember között, hogy minden közlelési lehetőséget támogatni kell.

A megyékben és a városokban a cigány kisebbségi önkormányzatokkal együttműködést rendező megállapodások sokkal konkrétabban közelítik meg a párbeszédet, csak fő vonalaiban követik a központi együttműködés irányait. Például a 2008. január 25-én aláírt Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei RFK, továbbá a Kisvárdai RFK és a Csengeri Rendőrőrs megállapodása a következő kérdésekre tér ki:

- a kialakult konfliktusok közös rendezése, megoldása,
- a sérelmezett intézkedések soron kívüli kivizsgálása és abba a kisebbségi önkormányzat képviselőjének bevonása,

- a súlyosabb cselekményekről miként tájékoztatják a kisebbségi önkormányzat vezetőit,
- a rendőrségi intézkedés miatti panaszról milyen módon tájékoztatják a kisebbségi önkormányzat vezetőit, illetőleg magát a panaszost, hogy a vizsgálat hol tart,
- a rendőrség segít megszervezni azoknak a cigány embereknek az oktatását és vizsgáztatását, akik vezetői engedélyt kívánnak szerezni.

Felmutatható azonban néhány példa arra is, hogy az együttműködésnek gyakorlatiasabb formái is lehetnek, így „A Tiszavasvári Rendőrkapitányság vezetése az illetékességi területükön lévő települések cigány kisebbségi szervezeteinek képviselőit, vezetőit 2000. IX. 20-án egy kerekasztal megbeszélésre hívták meg. Itt úgy az általános, mind a speciális helyi problémák megbeszélésre kerültek. A megbeszélésen konkrét problémaként vetődött fel, hogy kevés cigány ember rendelkezik lovasfogat-hajtási engedéllyel, és mivel létszükségletük miatt hajtának lovasfogatot, így emiatt a rendőrök bírságolják, feljelentik őket. Ennek kapcsán a kapitányság vezetője és az illetékes polgármesteri hivatalok közreműködésével lovasfogat-hajtás megszerzésére irányuló tanfolyamot indítottak. Tiszavasváriban és Tiszaeszláron indult tanfolyamon többségben cigány származású személyek vettek részt. Az 57 fő jelentkezőből közel 40 fő jutott el a vizsgáig, amelyből kb. 90 százalékának sikerült is az engedélyt megszerezni. Az eseményről a helyi, megyei és országos napilapok részéről is volt érdeklődés. Az említett megbeszélésen problémaként merült fel továbbá a mezei lopások, illetve erdőben történő lopások bűnügyi problémája is. A törvényességi elvárások ismertetve lettek a jelenlévő kisebbségi vezetőkkel, akik a tájékoztatást tudomásul vették. Kezdeményezésképpen a Nyírerdő tiszadobi térségében lehetőség nyílt az ott élő kisebbségeknek a szárazfák összeszedésére. A települési Cigány Közösségi Házban 2000. október 5-én a Tiszamenti Emberek Lelki-segítő Egyesület, valamint a Phare Országos szervezet meghívásának eleget téve „konfliktus-kezelési” program keretein belül megbeszélésen vett részt a kapitányság vezetője, ahol a cigány lakosság által felvetett problémákra adott választ. A Roma Polgárjogi Alapítóány Horváth Aladár és munkatársai közreműködésével 2000. november 10-én Penészlek községben helyszíni tényfeltáró tevékenységet végzett roma személyek sérelmére elkövetett bűncselekmények kapcsán. A szervezet és a tényfeltárással összefüggésben megjelent elektronikus és írott sajtó részére – a szolgálati és szakmai érdekek sérelme nélkül– a Nyírlugosi Őrs parancsnoka felvilágosítást adott.”

A Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Rendőrfőkapitányság vezetőjének 2008. július 17-i tájékoztatása szerint kezdeti lépésnek tekintik, hogy a főkapitányságon 14 roma rendőr dolgozik, a rendőri egységeknél (kapitányságokon, őrsökön) kijelölték az összekötő tiszteket és néhány roma ösztöndíjas foglalkoztatását is tervezik. Az IRM Rendészeti és Bűnmegelőzési Intézete kommunikációs, konfliktus-és stressz-kezelő, anti-diszkriminációs tréningjeire, valamint roma összekötő

szaktanfolyamra beiskolázhattak néhány munkatársat, ez azonban igen szűk létszám. Kedvező jelként értékelték ugyanakkor azt a tényt, hogy a megyében 2 év alatt csupán 7 panasz érkezett rendőri bántalmazás, túlkapások, durvaság miatt, amelyből ötöt megalapozatlannak találtak, egyben még nincs jogerős döntés (az ügyészség bizonyítottság hiányában megszüntette a nyomozást), egy ügyben pedig folyik a Független Rendészeti Panasztestület eljárása. Ezek az adatok azonban megítélésünk szerint nem feltétlenül a konfliktusok hiányára utalnak, hanem inkább arra, hogy az ilyen esetek jellemzően nem kerülnek felszínre. Annak ellenére, hogy a megyei rendőrkapitányság ellenőrzési szolgálata vizsgálja ki a panaszokat, az **nem eredményezett szemléletbeli, módszerbeli változást, mivel továbbra is** az ügyek kizárólag jogsértő, dokumentálható jellegét tekintik valódi jelzésnek.

A Dunaújvárosi Rendőrkapitányság együttműködési megállapodást kötött az Ercsiben működő cigány kisebbségi önkormányzattal. A vizsgálat során átadott iratok szerint, a kisebbségi önkormányzat elnöke még a jelenlegi megállapodás megkötése előtt 2005. március 30-án kifogásolta, hogy a korábbi megállapodás ellenére a megyei sajtóreferens nem tájékoztatja őket a romák sérelmére, vagy általuk elkövetett súlyos bűncselekményekről. Ez is arra hívja fel a figyelmet, hogy a szerződő felek közötti kommunikációt javítva, a megállapodásokban egyértelműen kell a vállalt kötelezettségeket és a jogokat megfogalmazni.

Somogy megyében – a területi kisebbségi önkormányzat létrehozása előtt – az együttműködési megállapodást a Cigány Kisebbségi Önkormányzatok Somogy Megyei Társulásával kötötték meg, majd éves feladattervet készítettek. Szorgalmazták, hogy a kisebbségi és esélyegyenlőségi referenseket a roma rendőrök közül jelöljék ki a hat együttműködési megállapodást kötő kapitányságon. Ez a terv azonban csak hosszú távon valósítható meg, ma még csak egy roma tiszt működik e funkcióban. Ez segítheti elő, hogy jelenleg hat roma ösztöndíjas középiskolás van a megyében (Szegedi, 2008.). Másfelől a munka hatékonyságát nagyban rontja, hogy **az összekötők nem függetlenítettek, más feladatokat is el kell látniuk, nem rendszeres a munkatervek végrehajtásának ellenőrzése, a beszámoltatás a megyei RFK-n, akadozik szakmai továbbképzésük, a koordinátorokkal való rendszeres tapasztalatcsere, találkozó nem megoldott,** és hiányoznak az érdemi együttműködéshez szükséges források. Ezért a jó elgondolások ellenére is, meglehetősen formális a rendőrség és a kisebbségi önkormányzatok közti együttműködés. A rendőrséggel szembeni roma panaszok száma négy év alatt olyan alacsony volt (négy ügy, egyikben sem volt elmarasztalás), hogy a bizalmatlanság, a hárítás érezhető e téren.

Amint azt a kisebbségi biztoshoz érkező egyes panaszok is jelzik, **a kisebbségi önkormányzatoknak sem egyértelmű, hogy a rendőrséggel való konkrét**

együttműködés valójában mit is jelent. A kisebbségi önkormányzati képviselők a megállapodások szikár fogalmazása mögött meghúzódó jogszabályokat nem ismerik, így gondot jelent számukra a jogszerű rendőri intézkedés és a jogsértő és/vagy etikátlan magatartás közti különbségtétel. Az sem egyértelmű számukra, hogy a kisebbségi önkormányzat bevonása a panaszeljárádba valójában eljárási vagy egyéb jogosultságokat tartalmaz-e (például iratbetekintést, jogi képviselet nélküli fellépést a panaszos érdekében, a tények tisztázásában való közreműködést, tanúk felkutatásában segítségnyújtást, mediációt, utólagos eszmecsérét, tájékoztatást az ügy állásáról, vagy valami egészen mást).

Az 1999. évre vonatkozó rendőri jelentés szintén jelzi, hogy helyi, napi ügyekben mit jelent az együttműködés, és mennyire nem tudják a konfliktust kezelni, ha az a sajtónyilvánosság révén túllépi a települési határt: *„Az illetékes rendőri vezetők Fejér megyében rendszeres kapcsolatot tartottak a helyi kisebbségi önkormányzatok vezetőivel. Mindazon kiemelt súlyú bűncselekmények esetében, ahol az elkövető, vagy a sértett cigány személy volt, soron kívüli tájékoztatást adtak a kisebbségi önkormányzatnak a történekről és kérték közreműködésüket a körülmények korrekt tisztázása érdekében. Ez a gyakorlat mindaddig célravezetőnek bizonyult, amíg a rendőri intézkedésen, illetve reagáláson túlmutató társadalmi feszültségeket kellett úgymond kezelni. Az olyan volumenű kérdések, mint például Székesfehérváron a Rádió út. 11. vagy a zámolyi romák kálváriája már nem tekinthető helyi problémának, mégis nyilvánvalóan vannak a helyi rendőrséget is érintő vonatkozásai. A példában említett esetekben a rendőrség többször is a figyelem középpontjába került, de ez nem jelenti, nem jelentheti azt, hogy bármiféle diszkrimináció valósult volna meg a rendőrség részéről.”* Ezért **a részletesebb, jogokat és kötelezéseket kifejtő megállapodások** több félreértést tudnának megelőzni.

Hasonlóan homályos a Heves Megyei Cigány Kisebbségi Önkormányzattal 2008. márciusában aláírt megállapodás, miszerint a megyei RFK *„elősegíti, hogy az eljárás alá vont vagy ügyfél romáknak a megfelelő jogi tájékoztatását, érdekvédelmét a CKÖ előmozdíthassa, [...] igény szerint a roma kisebbséget érintő ügyekben tájékoztatást ad, [...] a kialakult súlyosabb konfliktusok megoldásához pedig minden segítséget megad”*. (1-3.pont). A kisebbségi önkormányzatok nem jogi szakemberekből állnak, így szerepük a kisebbségre vonatkozó nyilvánosság, a tájékoztatás, konfliktusok megelőzése, amelynek konkrét módozatait kellene az adott felekre vonatkozóan meghatározni. Erre a megállapodás máshol jó példával szolgál: legalább fél-évenként, de igény szerint gyakrabban is találkoznak a felek (kapcsolattartók) a felmerült gondok tisztázására, a súlyosabb bűnügyekben tartózkodnak az elhamarkodott, megalapozatlan nyilatkozatoktól a sajtóban. (4., 7. pont). A 2008. márciusában tartott RFK és CKÖ tanácskozás jegyzőkönyvéből kiténik, hogy

van néhány bűnügyben békéltető közbenjárás, sikeres közvetítés a kapcsolattartók segítségével, ám a partnerség még nehézkes.

A Nógrádi MRFK és az OCÖ Megyei Képviselő, a Nógrád Megyei Cigány Kisebbségi Képviselők és Szószólók Szövetsége, valamint a Megyei Bűnmegelőzési és Közbiztonsági Bizottság Kisebbségvédelmi és Etnikai munkacsoportja közti megállapodás (2001. október 16.) arra példa, hogy a rendőrt terhelő kötelezettségeket („*ne kerüljön sor a romákkal szembeni az egyenlő elbírálás elvével ellentétes, diszkriminatív intézkedésre, érvényre jusson az emberi és kisebbségi jogok tiszteletben tartása*”) valamennyi félre vonatkozó célként tüntetik fel. Ez **üres formasággá teszi az együttműködést és a partnerséget**. Mivel a megállapodási szöveget alapvetően a rendőrség készíti elő, amely jogi ismerettel bíró emberekből áll, a gondos megfogalmazást elsősorban tőlük kell számon kérni. Miközben üdvözlendő, hogy a rendőrségi vezetők értekezletére meghívják a kapcsolattartókat, ennek módjáról (például milyen szintű értekezlet, miként küldik ki a meghívókat és a napirendi pontot, van-e a másik félnek tanácskozási joga) teljesen hallgatnak. Nem csoda, hiszen ez a kitétel az egymás rendezvényeinek látogatásáról szóló pontban olvasható, mintha a közjogi és civil szereplők a rendőrséggel egyenjogúak lennének. Annál is feltűnőbb a konkrétumok nélküli megállapodás, mert ebben a megyében az önkormányzat nem csak a szokásos kapitányi kinevezés és beszámoltatás, valamint a rendőrséggel való konkrét támogatási szerződés kereteit tölti ki, hanem bizottságot alakított a közbiztonság figyelemmel kísérésére. Összhangban az Rtv. 2.§ (2) bekezdés c. pontjával, a rendőrség a feladatának ellátása során támogatja a helyi önkormányzatoknak és az állampolgárok közösségeinek a közbiztonság javítására irányuló önkéntes tevékenységét. Továbbá, az Rtv. 10. §-a értelmében a rendőr/főkapitány és az illetékességi területen működő önkormányzatok, a közbiztonsággal összefüggő feladatok ellátásának társadalmi segítésére és ellenőrzésére - a közbiztonság fenntartásában érintett állami és társadalmi szervezetek bevonásával - bűnmegelőzési és közbiztonsági bizottságot hozhatnak létre. A bizottság elnökét, tagjait együttesen bízzák meg az önkormányzat képviselő-testülete megbízatásának időtartamára. Feltehetőleg azért, mert a fenntartási költségeket közösen kell állni, megfontolják ilyen formáció létrehozását. Ha a települési önkormányzat képviselő-testülete a saját szervezetén belül közbiztonsági ügyekkel foglalkozó bizottságot hoz létre, a rendőrkapitány, a fővárosi önkormányzat esetében a rendőrfőkapitány, a bizottság munkáját – a titok- és az adatvédelemre vonatkozó rendelkezések figyelembevételével – a feladatai ellátásához szükséges tájékoztatás megadásával köteles elősegíteni. Mindebből következik, hogy **az együttműködés valódi tartalmat akkor nyerhet a közbiztonságra és bűnmegelőzésre vonatkozó helyi közjogi és civil szereplők között, ha a felek nem csak az Rtv-ben és Ötv-ben**

rögzített minimálisan kötelező szabályokat alkalmazzák, hanem a közjog és az érdekeik diktálta keretek között, a helyi viszonyok ismeretében azokat kiegészítik és részletezik.

Az, hogy a partnerség mit jelent, amelynek megvalósítását oly sok megállapodás bevezetője megismétli, a rendőrség és a polgárőrség közti szerződések meglehetősen jól meghatározzák. Például a Győr-Moson-Sopron MRFK és a megyei Polgárőr Szövetség 2000. október 5-én keltezett megállapodásában egyetlen szó sincs arról, hogy alkotmányos, emberi jogi vagy egyéb nemes célok miatt fogják tisztelni egymást a felek, hogy kölcsönösen leépítik az előítéleteket, mert mindezt magától értetődőnek tartják. Másrészt, az együttműködés alapja a közös érdek. Ennek megfelelően konkrét vállalások szerepelnek a Polgárőr Egyesületek és az MRFK oldalán, pontokba szedve. (Például: a rendőrség ügyeletein elhelyezett híradástechnikai eszközeik útján, bűncselekményekre utaló vagy más rendőri beavatkozást igénylő magatartás észlelésekor jelzéssel élnek a rendőri intézkedés kezdeményezéséhez; közbiztonsági figyelő-jelző szolgálatot látnak el a településen; a rendőri szervek pedig biztosítják a polgárőr szervek híradástechnikai eszközeinek elhelyezését a rendőrségi ügyeleteken és az azokon keresztül történő folyamatos kapcsolattartást; az MRFK lehetőségei függvényében segítséget ad a megyei polgárőr egyesületi tagoknak az országos közgyűlésre való felszállításhoz.) Talán nem véletlen, hogy a Heves Megyei CKÖ is szorgalmazta a fent már idézett megbeszélésen – ahogy 2000-ben a Szabolcs-Szatmár Megyei CKÖ is – a romák bevonását a polgárőrség tevékenységébe, mint ahogy erről Békés megyében az MRFK jelentése szerint jó tapasztalatok voltak már 2000-ben *„a cigány lakosok több településen részt vesznek a polgárőrség munkájában”*. Túros András, az Országos Polgárőr Szövetség elnöke sajtónyilatkozata szerint (2008. szeptember 28.) mintegy ezer roma polgárőr dolgozik a szervezetben.

Javasoljuk, hogy a cigány kisebbségi önkormányzatokkal kötött megállapodások során legalább olyan biztosítékokat fogalmazzanak meg és olyan partneri együttműködést alakítsanak ki a felek, mint amelyeket a rendőrség a polgárőrséggel már kidolgozott. Ha valóban létezik közös érdek a helyi közbiztonság, a jogkövetés, társadalmi öntevékenység, bűnmegelőzés és áldozatvédelem, jogpropaganda megerősítése terén, úgy a paternalizmus helyett a kölcsönösség legyen irányadó abban, ki mit vállal, mire köteles, mit nyújt a másik félnek. A 7/2000. (II.29.) ORFK intézkedését a javasoltak alapján, a szerződő felek vállalásait meghatározva kellene korszerűsíteni.

Érezhetően komoly dilemma a rendőrség számára, hogy a sokféle roma civil és közéleti szervezettel miként tud úgy együttműködni, hogy az a politikai semlegesség követelményének megfeleljen. Ezt a problémát azzal oldotta fel, hogy csakis az OCÖ-vel és a megyei, városi kisebbségi önkormányzatokkal kö-

tött megállapodást. Ugyanakkor ez rendkívül leszűkíti az együttműködés, a társadalmi nyilvánosság terét, hiszen igen változatos a kisebbségi önkormányzatok roma közösségeket mozgósító, érdekartikuláló súlya, ereje. A 2000. évi értékelő jelentés szerint, Borsod-Abaúj-Zemplén megyében „2000. április 12-én harmadik alkalommal megrendezett megyei szintű értekezlet a Megyei Rendőr-főkapitányságon, amelyre a megye valamennyi cigány önkormányzatának, a megyében működő cigány szervezeteknek a vezetői és az OCÖ megyei képviselői egyaránt meghívást kaptak. A megjelentek tájékoztatást kaptak a megye bűnügyi-közbiztonsági helyzetéről” – írja kissé mentegetőzve a jelentés, holott ennek tapasztalatai alapján kellene az összes roma szervezettel együttműködni. Álláspontunk szerint a megállapodások tárgykörét kell úgy kialakítani, hogy az a rendőrség feladat- és hatáskörét, működési rendjét és elveit tartsa tiszteletben, függetlenül attól, hogy a partner szervezetnek egyesületi, alapítványi vagy önkormányzati-e a jogállása. Racionális érv lehet, ha településenként, megyénként egy hatékony koordinációt ellátó ernyő-szervezettel kíván megállapodni, amennyiben ilyen valóban működik. Ám ennek hiányában nem lehet eleve kizárni a többféle partnerrel való, testre szabott megállapodásokat.

Egy másik példa a helyi együttműködésre a vizsgálati anyagból. 2007-ben Hevesen volt egy 80-100 fős tömegverekedés. Ezt követően határozta el a rendőrkapitány Heves Város Cigány Kisebbségi Önkormányzatának elnökével, hogy létrehozzák a Roma Tanácsot. A kisebb konfliktusok kezelésével próbálják a nagyobb veszekedéseket megakadályozni, úgy tűnik eredményesen. A Roma Tanács keretében átbeszélik a problémákat. A kéthavonta szervezett üléseken részt vesz a polgármester, a jegyző, iskolai tanárok, a Rendőrkapitányság vezetője és a CKÖ elnöke.

Itt jegyezzük meg, hogy az Európai Roma Rendvédelmi Bajtársi Közhasznú Egyesület 2006 óta működik egy nemzetközi hálózat magyarországi egységként. Nagyban segítette az egyesület megalakulását, hogy a magyar belügyi vezetés a kezdetektől elkötelezettje volt a cigánysággal való együttműködés ügyének. Ugyanakkor az ORFK kevésbé aktív az együttműködésben, miként gondot jelent az országos és regionális cigány szervezetekkel a kapcsolat felvétele. Tevékenysége kettős: konferenciák, rendezvények szervezése az esélyegyenlőség érdekében és kapcsolatépítő jelleggel, másrészt néhány napos táboroztatást szerveznek, hogy a rendőri pályát bemutassák az érettségi előtt álló fiataloknak, pályaválasztási orientációként, roma fiatalokat is megcélozva. 2008. februárban tartott konferenciára a kisebbségi biztost is meghívták, továbbá áprilisban egy diszkrimináció-ellenes tréning programon a biztos két munkatársa vett részt. A szervezet határozottan támogatja, hogy több roma kerüljön be a rendőrség

soraiba, valamint segíti e munkatársak elfogadtatását, karrierjét. Ennek az eredményei azonban csak hosszabb távon érzékelhetőek.

A felek jó szándékát nem vitatva, a rendőrség és a cigány kisebbségi önkormányzati együttműködést – hatékonysági szempontból is –, új jogi és elvi alapokra kellene helyezni. Új országos megállapodást kellene kidolgozni, amely részletezi az együttműködés monitorozását és nyilvánosságát. A területi, helyi szintre vonatkozóan pedig minta-megállapodást kellene kidolgozni, amely az együttműködés elveit, szervezeti rendjét, a megállapodás időtartamát, értékelési és nyilvántartási, valamint nyilvánossági követelményeit igyekszik minimum szabályokkal egységesíteni. Annak alapján önállóan eldönthetnék a megyei, fővárosi és helyi kisebbségi önkormányzatok, civil szervezetek, hogy a kapitányságokkal, őrökkel milyen konkrét tartalmú megállapodást kötnek, továbbá miként működnek együtt egymással a roma szervezetek, kisebbségi önkormányzatok. Mivel a kisebbségi önkormányzati rendszer nem hierarchikus, mindegyik kisebbségi önkormányzatnak saját (szerény) költségvetése van, az önkormányzatok egy részének pedig nincs fizetett alkalmazottja, az önkormányzati tagok száma alacsony - ezért e sajátosságokhoz idomuló, a tényleges együttműködési szándékokat és lehetőségeket tükröző megállapodást kellene kidolgoznia minden félnek. **Minderről a kisebbségi biztos egy éven belül tájékoztatást vár.**

Összességében megállapítható, hogy

- a rendőrség és a cigány szervezetek közötti kapcsolatok az elmúlt tíz évben bekerültek a rendőrségi szervezeti és működési szabályzatába, a rendőrségi belső munkamegosztásba;
- ugyanakkor az együttműködés fő terepe a bűnmegelőzés lett, a nemzeti bűnmegelőzési stratégia végrehajtásaként. Ez súlyos egyoldalúsághoz vezetett, a cigány kisebbségi önkormányzatokkal való megállapodások pedig jórészt formális és nem sokoldalú párbeszédet alakítottak ki a bűnmegelőzési osztályokkal,
- a jövőben szükség van a cigány kisebbségi önkormányzatok és civil szervezetek nem hierarchikus szervezeti rendjéhez illeszkedő, komplex együttműködési formák kialakítására, a rendőrség valamennyi szolgálati ága bevonásával, továbbá a megkötött megállapodásokban szereplő feladatok, tennivalók adott szereplőkre vonatkozó konkretizálására, évente azok végrehajtásának közös értékelésére, valamint a rasszista, diszkriminatív gyakorlatok és a konfliktusok kritikus, alapos és közös kivizsgálását.

VI.

A rendőrségi ügyintézés, az ügyfélfogadás körülményei

Követve azt a gondolatmenetet, miszerint az egyenlő bánásmódhoz vezető egyik legfontosabb biztosíték a kulturált ügyintézés, ennek több színterét kerestük fel a vizsgálat keretében, beszélünk az ott dolgozó ügyintézőkkel, őrszeméllyel és vezetőikkel.

A rendőrséggel kapcsolatos gyakori köznapi érintkezést *az ügyfélfogadás személyi és tárgyi feltételei* nagyban befolyásolják. Itt történik a lakossággal a legtöbb közigazgatási és büntetőjogi ügyben a felvilágosítás, a bejelentések kezelése ügyfélfogadási idő alatt és azon kívül, elsősorban az ügyeletessel, kapussal érintkezve, amelyből sokféle következtetést vonnak le az emberek.

A VII. kerületi kapitányságon jelezték, hogy az ügyfélfogadás rendjét nem szabályozza általános előírás. Az ügyeletes tiszt a jogszabályok és a saját munkakörében meghatározottak alapján (a munkaköri leírás szerint), valamint az utasításoknak megfelelően látja el az ügyfelek fogadásával kapcsolatos munkáját. Az ügyfélfogadás során szükséges intézkedések (ORFK, BRFK utasítások) lefűzve megtalálhatók az ügyeletes tiszt irodájában. A kapitányság épületébe érkező ügyfelekkel csak a kapus találkozik minden esetben, így szerepe kiemelkedő: ő irányítja az ügyintézőhöz vagy az ügyeletes tiszthez a beérkezőt. A kapus munkáját a munkaköri leírása szabályozza, a bejáratnál előforduló helyzetek kezelésére konkrét szóbeli utasítást az ügyeletes tiszttől kaphat, arra vonatkozóan is, hogy milyen módon kell fogadnia az ügyfeleket.

A beléptetést követően az ügyfelek az ügyeletes tiszttel kerülnek kapcsolatba, kivéve a munkaidőben időzésre érkező ügyfeleket, akik az érintett előadóval találkoznak. Fontos jellemző, hogy az ügyfelek az épületben egyedül nem közlekedhetnek, az ügyintézőhöz kísérik őket.

Az ügyeletes tiszt 24 órán keresztül felel a rendőrkapitányságon történő eseményekért, mindenről kell tudnia, neki kell összefognia és megszerveznie az ellátandó feladatokat. A helyettes-ügyeletes tisztek a 24 órás szolgálatban a telefonon érkező állampolgári bejelentések felvételével foglalkoznak, kiküldik a járőröket, rádiós kapcsolatot tartanak fenn, és folyamatosan figyelik kamerán keresztül az előállító helyiséget is. Az ügyfélfogadást az ügyeletes tiszt és jelentési kötelezettsége alapján a vezető ügyeletes ellenőrzi. A kaptányságon nem alkalmaznak külön panaszfelvevőt, így az ügyeletes tisztnak kell felvennie a személyesen tett panaszokat is. Emiatt növekszik a várakozási idő az ügyfelek számára. Az átlagos várakozási idő 1-2 óra, de egy sűrűbb napon esetleg 2-3

óra is lehet. Az ügyintézés átlagos ideje 30-35 perc, hozzáátéve, hogy a telefonon érkező utasításokat, jelzéseket is fogadni kell közben, ami az ügyintézési és a várakozási idő tartamát is növeli.

Az ügyfelek jogaira vonatkozó tájékoztatás rendjét nem szabályozza belső utasítás, kivéve az előállítottak jogait, arra ugyanis a fogdában használt anyagokat alkalmazzák. Ezeket több nyelvre is lefordították, és kifüggesztették az előállítottak elhelyezésére szolgáló helyiségek előtt. Kitöltetnek velük egy olyan lapot, amelyben arról is nyilatkoznak az előállítottak, hogy a fogdába történt befogadáskor megfelelő tájékoztatást kaptak-e. Ebben a nyomtatványában csak két jogvédő szervezetnek: az állampolgári jogok országgyűlési biztosának és a Helsinki Bizottságnak a neve és címe szerepel (mára már elavult). A szabálysértési iroda ügyfélfogadásának idejéről szóló tájékoztatót látható helyen kihelyezték. Az ügyfélfogadásra kijelölt részen áldozatvédelemmel kapcsolatos tájékoztató anyagok vannak csak kitéve.

Az előtérben, ahol az ügyfelek várakozhatnak van elegendő számú szék, asztal, ám akinek vízre lenne szüksége, csak a mellékhelyiségben tud inni, pohár azonban nincs. Üzemeltetnek kávé és üdítő automatát is, pénzért tehát vásárolható ital. A nő és férfi ügyfelek számára külön WC áll rendelkezésre.

Az ügyeletes tiszt földszinti szobája zajos és nyáron meleg, nem lehet kinyitni az ablakot, mert akkor nem hallja az ügyfeleket. Technikailag megfelelően felszerelt az iroda, de nincs internet elérési lehetőség, és azt 16 óra után, a többi iroda bezárását követően máshonnan sem tudja elérni. Az alsó szinten, ügyeleti idő alatt a dolgozók – mintegy 20 fő – csak egyetlen WC-t használhatnak, a mellékhelyiségek száma tehát kevés. A III. emeleten az ügyeletes tisztnek van egy pihenő szobája, két ágygal, öltözőszekrénnel, zuhanyzási lehetőséggel, ám nem mindig van melegvíz.

A kapitányság 2006-2008. évi beiskolázási tervei szerint – amelyek az IRM Rendészeti és Bűnmegelőzési Intézet továbbképzéseire vonatkoznak – nincs antidiszkriminációs, valamint ügyfélfogadással kapcsolatos feladatokra való felkészítés, van azonban konfliktus és stressz-kezelő tréning, amelyen 2006-ban négy fő, 2007-ben szintén négy fő vett részt.

A VIII. kerületi főkapitányságon jelezték, hogy nincs tudomásuk semmiféle egyéges ügyfélfogadási feltételrendszeréről a rendőrségen belül. Az ügyfeleket a kapus mérlegelés nélkül belépteti, a panaszfelvevő pedig minden iratot átvesz, majd azt láttamoztatja az ügyeletes tiszttel. Az átlagos napi ügyfélforgalom hullámzó, általában egy ügyintéző napi 20-25 ügyféllel foglalkozik. A várakozási idő 10-30 perc között van, és ha nagyon megnő az ügyfelek száma, akkor a készenléti rendőrök is besegítenek. Az ügyfelek várakozásához 2 pad és 4-5 szék áll rendelkezésre, amely legfeljebb 20 főnek elég. A kapott válasz szerint a

beidézettekkel együtt sem nagyobb soha ennél az egyidejűleg jelen lévő ügyfél létszám. A helyiségben a fűtés, víz, világítás, WC még mozgássérültek részére is biztosított. Az ügyeletes tisztnél vagy a készenléti osztályon fax, fénymásoló, telefon és számítógép is van az ügyintézők számára. Az ügyfélfogadás helyén és az aulában találtunk több tájékoztatót (például áldozatvédelemről, kábítószerekkel és az erőszakos cselekményekkel kapcsolatosan). Az ügyfelekkel foglalkozó munkatársak csak az általános rendőri képzésben részesültek, külön ismereteket a kisebbségi ügyfelekkel való bánásmód, a konfliktus-kezelés, az ügyfél-tájékoztatás terén nem szereztek.

A *Mohácsi Rendőrkapitányságon* az épületekbe való be- és kiléptetés szabályairól, a belső rend és biztonság fenntartásáról utasítást adott ki a kapitányságvezető, amely 2003. december 1-jén lépett hatályba, amely bizonyos szempontból meghatározza az ügyfélfogadás rendjét, miként a kapitányság ügyrendje is. Jelezték, hogy az utasítást aktualizálni fogják. A beérkező összes ügyfelet az ügyeletes tiszt fogadja, míg a panaszost (sértett, feljelentő) a panaszfelvevő (két bűnügyes munkatárs) hallgatja meg és veszi fel a panaszt hivatali munkaidőben. Hivatali munkaidőn túl az ügyeletes dönt arról, hogy szükséges-e azonnal intézkedni az ügyben, vagy elegendő másnapi időpontot adni az adatfelvételre. Ez bizonytalanná teheti az ügyfélfogadást, amint az 2008. május 18-án is történt, amikor három roma származású ügyfél feljelentést kívánt tenni az őket állítólagosan bántalmazó rendőrökkel szemben. Az ügyeletes tiszt azonban nem engedte be őket az épületbe, és emiatt fegyelmi eljárást indítottak vele szemben.

Az ügyfelek jogaira vonatkozó tájékoztatás rendjét nem szabályozza belső utasítás. Az ügyfelekkel közvetlenül érintkező munkatársak külön felkészítésben nem részesültek. A tájékoztató anyagokban – kivéve az előállítás során kiadott igazoláson – nem szerepelnek a különböző jogvédő szervek és azok elérhetőségei. Az ügyfélfogadáskor az ügyfelek a folyosón tudnak várakozni, ahol néhány szék van elhelyezve. Külön helyiség nincs, csak nagy nehézséggel tudják megoldani, hogy az ügyfelet egyedül hallgassa meg a panaszfelvevő. Az ügyfélfogadás helyén egy WC van, nincs külön férfi és női illemhely. A folyosón található két italautomata, ha az ügyfél vizet szeretne kérni, akkor a dolgozók-nak fenntartott konyhából tudnak számára adni.

A *Hevesi Rendőrkapitányságon* az ügyfélfogadás rendjét nem szabályozza általános előírás, a feladatokat a jogszabályok és a munkaköri leírás határozzák meg. Az ügyfélfogadás során szükséges intézkedésekről szóló utasítások az ügyeletes tiszt irodájában megtalálhatók.

A beléptetéshez nincs külön kapus, az épületébe érkező ügyfeleket az ügyeletes tiszt fogadja. Ő dönt arról, hogy kit enged be az épületbe. A munkaidőben időzésre érkező ügyfeleket az érintett előadók kísérik fel az adott helyiségbe. Az

ügyeletes tisztek által használt helyiségnek nagyon kicsi ablaka van, ezért sötét és meleg. Nincs külön pihenőszoba, az irodai forgószék elhasznált állapotban van, az ügyleti „porta” padlója elkopott. A dolgozók az ügyfelekkel közös WC-t használnak a földszinten. Az alsó szinten, ahol az igazgatásrendészetre jöhetnek ügyfelek, egy-két szék van elhelyezve, az első emeleten a bűnügyi osztálynál hasonlóképpen található néhány szék a folyosón.

Az ügyfeleknek jellemzően nem kell huzamosabb időn át várakozniuk, ritkán fordul elő, hogy egyszerre többen érkezzenek. Az ügyfelek jogaira vonatkozó tájékoztatás rendjét nem szabályozza belső utasítás. Az ügyfélfogadásra kijelölt részen tájékoztató anyagok olvashatók (droggal, áldozatvédelemmel, tanúvédelmi programmal, a módosított közlekedési szabályokkal kapcsolatosan). A fal hirdetőtábla a bejárat és az ügyeleti szoba mellett található, így az ügyfelek számára is olvasható.

Az ügyeletes szolgálatot 4-5 fő látja el. Az előírások szerint 12 óra nappali ügyelet után 24 óra pihenőidő jár, 12 óra éjszakai ügyelet után 48 óra a pihenőidő. Nem tudják ugyanis alkalmazni azt a beosztást, amely szerint 24 óra ügyelet után 72 óra pihenőidőt kell biztosítani, mert alacsony a kapitányság létszáma, és nincs pihenőszoba sem. Munkaidőben van ügyeletes panaszfelvevő (nyomozó), míg munkaidő után mindent az ügyeletes tiszt lát el.

Az ügyeletesek nem szükségképpen végeztek ügyeletes tiszti szaktanfolyamot. Az ügyfelekkel foglalkozó munkatársak azokon a képzéseken vesznek részt, amelyeket a megyei RFK kötelezően előír. Éves szinten 7-8 fő vesz részt valamilyen képzésen. A közrendvédelmi és közlekedésrendészeti valamint az igazgatásrendészeti parancsnoki állomány részére előírt 2008. I. félévi továbbképzési tervben nincs konfliktuskezelő vagy antidiszkriminációs tréning. 2008. december 15-ére azonban terveznek egy képzést „A rendőrségi romaügyi összekötő tisztek továbbképzése” címen. A képzést az ORFK Bűnügyi Főigazgatóság és a Bűnügyi Főosztály vezetője rendelte el.

A *Dunaújvárosi Rendőrkapitányságon* parancsnoki utasítás szabályozza az épület nyitva tartását és az ügyeleti rendszert, egyebekben az ügyfélfogadás menetét az általános jogszabályok szerint működtetik. Az ügyeletes tiszt a saját munkakörében meghatározottak alapján, valamint a jogszabályoknak és utasításoknak megfelelően látja el az ügyfelek fogadásával kapcsolatos munkáját. Napi átlagban 25-40 ügyféllel találkozhatnak, a várakozási idő változó. Ha zsúfoltság van, akkor külön panaszfelvevő is bekapcsolódik az ügyfélfogadásba (legfeljebb hat munkatárs). A panaszfelvevőtől ahhoz kerül az ügyfél, akinek a munkakörébe tartozik az adott ügy. Az ügyfélfogadás tárgyi feltételei jók: az épület újszerű, fűtés, világítás, az ügyfeleknek WC is biztosított. Az ügyintézők számára számítógép, telefon, fax, fénymásoló rendelkezésre áll. Az ügyfelek váróhelyiségében

és a hirdetőtáblán találtunk szóróanyagokat, ismertetőket. Az osztályvezető parancsnoki és ellenőrzési feladatainak része, hogy hetente beszámoltatja az alosztályvezetőket, őrpapancsnokokat, az ügyeleti szolgálat ellenőrzése hetente történik. Az ügyfelekkel napi kapcsolatban lévők számára nincs külön felkészítés, képzés, csak a féléves szakmai továbbképzést említették.

A *Mátészalkai Rendőrkapitányságon* hasonló ügyfélfogadási körülményeket és feltételeket tapasztaltunk, azzal az eltéréssel, hogy nem említettek külön intézkedést az épület nyitva tartására. Az ügyfélforgalom napi átlagban 5-20 között van. A rendőrségi szóróanyagokon kívül a Magyar Helsinki Bizottság ismertetőit is a hirdetmények között olvashattuk.

Tekintettel arra, hogy nincs az ügyfélfogadásnak egységesen szabályozott rendje, szükségesnek tartom:

- legyen mindenütt panaszfelvevő munkatárs, az ügyeletes tiszt döntéshozatali és irányítási munkáját javítani kell, mert ezzel az ügyfelek várakozási idejét jelentősen csökkenteni lehet;
- a kapusok erre vonatkozó egységes leírást, rövid felkészítést kapjanak, amelyet az ügyeletes tiszt köteles ellenőrizni és betartatni,
- határozzanak meg minimális követelményeket egységesen az ügyfél-tájékoztatásra, beleértve annak tartalmát, közérthetőségét, elhelyezését.

VII.

Az előállítás körülményei

A vizsgálatban az egyéni beadványok és a civil jogvédők megnyilvánulásai alapján annak jártunk utána, milyen a rendőrségi előállítás jogi és intézményi alapja, hogy a jövőben érdemben kiszűrhető legyen a körülményekre általánosságban vagy sajátosan, a nem egyenlő, diszkriminatív bánásmód miatti panasz ügy. Általános probléma, hogy az előállítás körülményeire nincs részletes jogszabályi előírás, ezért a kapitányságokon rendszerint a rendőrségi fogdákról szóló BM rendeletet alkalmazzák. Azt is tapasztaltuk, hogy az előállítottak olyan tájékoztatást kapnak, amely csak két jogvédő szervezetről tesz említést (Magyar Helsinki Bizottság, állampolgári jogok országgyűlési biztosa), és a feltüntetett cím sem megfelelő.

A *VII. kerületi kapitányságon* a 2005. évi CPT jelentésben foglaltaknak megfelelően felújították a fogdát, valamint az uniós felkészülés részeként a zárkák befogadó képességét 50 főről 38 főre csökkentették. Ezt követően 2006-ban (a jogszabály módosítás következtében) a fogdát bezárták, a működése jelenleg szünetel. Az előállító helyiségekben van külön helyiség a nőknek és a férfiak-

nak. Egy helyiségben négy fő helyezhető el. Ha csoportos előállításra kerül sor (például utcai demonstrációk idején), akkor ORFK utasítás alapján megnyitják a fogda részt is.

Aki az előállító helyiségben öt óránál többet tölt el, annak biztosítanak meleg ételt (felmelegített konzervet). Lehetőség van telefonálásra, a készülék kártyával működik.

Az ügyész – a legfőbb ügyész utasítása alapján – havonta kétszer tesz látogatást az előállító helyiségben, ahol megvizsgálja a nyilvántartást és minden esetben meghallgatja az éppen bent tartózkodó előállítottakat is. Vizsgálatunk során az ügyész éppen látogatást tett az előállító helyiségben.

Az előállítással foglalkozó rendőrök fogdaóri szaktanfolyamon vesznek részt. A képzés 3 hetes, ezt követően kerül sor egy 2-3 hetes szakmai gyakorlatra, majd utána vizsgabizottság előtt kell vizsgáznuk. A fogdaőrök ezen kívül részt vesznek kommunikációs tréningben is. A fogdaóri szolgálat 24 órás, ez alatt 1-2 fő teljesít szolgálatot, attól függően, hogy hányan vannak az előállító helyiségben.

A VIII. kerületi főkapitányságon 3 előállító és 3 tartalék fogdarész áll rendelkezésre, amely 9 ember elhelyezésére alkalmas. A helyiséget három éve újították fel, a helyiségekben falikút van, de WC csak a folyosón. Nincs nyilvános telefon, csak az ügyeletes tisztén keresztül lehet kérni a jogi képviselő, rokon értesítését. Ez a gyakorlat megítélésünk szerint bizonytanná teszi az ügyféli jogok érvényesülését. Ételt a négy óránál hosszabb tartózkodás után biztosítanak. A befogadáskor egy formanyomtatványon történik az adatfelvétel, a ruha-és csomag vizsgálata, holmik lajstromozása, kiértesítési kérelem tisztázása, kell-e tolmács, van-e sérülése, panasza. Orvosi vizsgálatot csak panasz esetén végeznek. Az előállítást követően az ügyfél egy nyomtatványon igazolást kap, amelyen nem szerepel indoklás, csak az előállítás jogcíme. Az előállítás rendjét az ügyeletes naponta ellenőrzi, az ügyész, a kapitányság vezetője pedig havonta, ide értve az ellenőrzési napló megtekintését. Az előállítással és ügyfelekkel kapcsolatba kerülők, az őrszemélyzet az általános rendőri képzésen kívül speciális képzést (például konfliktuskezelés, kisebbséghez tartozókkal kapcsolatos tudnivalók) nem kapott.

A Békéscsabai főkapitányságon az előállító-helyiségben ivókút, külön WC, továbbá konzerv melegítésére lehetőség biztosított.

A Mohácsi Rendőrkapitányságon az előállító helyiség a bejárat szintjén, de az ügyeleti helyhez képest az alagsorban helyezkedik el. A helyiség része egy 3x3 m-es és egy kisebb 3x2 m-es zárka, az előállító helyiség állapota megfelelő, tiszta, a zárkában van mosdó, a WC pedig külön helyiségben, a két zárka között van. Az előállított jogaira vonatkozó tájékoztató nem tartalmazza, hogy lehetőség van a jogi védelemhez való jog érvényesítésére. Az előállított kérhet ivóvizet, 5 órát

meghaladó fogvatartás esetén pedig élelmet is. Ha orvosi ellátásra van szükség, az előállítást végző rendőrök viszik el orvoshoz vagy kórházba.

Az előállítást végzők megfelelő felkészítése érdekében, a kapitánysághoz érkező frissen végzett rendőröknek házi vizsgát tartanak. Ezen kívül a negyedévente megtartott állománygyűlésen is megbeszélik az olyan eseteket, problémákat, amelyek az előállítás során merültek fel.

A *Hevesi Rendőrkapitányságon* az előállító helyiséget 2003-ban átalakították, és a korábbinál valamivel nagyobb helyiséget alakítottak ki. Ennek ellenére meglátásunk szerint továbbra is csak szűkös elhelyezést tesz lehetővé. Az új helyiségben a radiátor és az ablak elé egy mennyezetig érő rácsot tettek, annak érdekében, hogy az előállított ne tudjon állítani a radiátoron, valamint ne tudjon kimászni az ablakon, amelyen egyébként is rács volt.

Az egészségügyi ellátást úgy tudják biztosítani, hogy a kapitányságtól 500 m-re található rendelőből hívnak orvost szükség esetén. Ha az előállítás időtartama meghaladja az öt órát, akkor kaphat élelmet az előállított a kapitánysággal szerződésben álló élelmiszer boltból. Az előállítás során problémát jelent, ha nő az előállított: hivatali munkaidőn túl ugyanis be kell rendelni egy rendőrnőt. Ha valaki WC-re szeretne menni, úgy a járőr kíséri ki, a férfi WC az előállító helyiség mellett van, a női azonban a folyosó másik végén. Több személy előállításakor csak a folyosón lehet őket elhelyezni: a járőrök folyamatosan figyelik őket. Ilyen esetben annyi járőrre van szükség, amennyi az előállítottak száma. Az ügyeletes tiszt kamerán keresztül tudja figyelni az előállító helyiséget. A napi munkavégzés során szükségessé váló kísérői feladatokat, a közterületi szolgálatot ellátó állomány a Bűnügyi Osztály segítségével látja el, ehhez a szükséges eszközök rendelkezésre állnak. A járőrök külön oktatásban nem részesülnek.

A *Dunaújvárosi Rendőrkapitányságon* 2003-ban épült fogda jelenleg nem működik, a helyiséget előállításra használják. Az előállító helyiségben 13 főt tudnak elhelyezni, ám a vizsgálat idején üres volt.

A *Mátészalkai Rendőrkapitányságon* is hasonló a helyzet: jelenleg nem működik fogda, ugyanakkor az előállító helyiséget két éve uniós forrásból felújították. Az előállító 9 helyiségből áll, és a vizsgálatkor ezek üresek voltak. Itt az is biztosított, hogy az előállítottat kikísérjék a belső zárt udvara. Telefonálásra akkor van lehetőség, ha egyedi elbírálással ezt biztosítják, a hozzátartozók értesítése kérésre történik. Az előállítást és őrzést végzők csak általános rendőri képzésben és továbbképzésben részesülnek, nincs külön felkészítés, rendszeres tréningezés.

Összességében megállapítható, hogy

– az előállítás körülményeire nincs részletes jogszabályi előírás, ezért a kapitányságokon rendszerint a rendőrségi fogdákról szóló BM rendeletet alkalmazzák. Az előállítottak gyakran olyan tájékoztatást kapnak, amely

- csak két jogvédő szervezetről tesz említést (Magyar Helsinki Bizottság, állampolgári jogok országgyűlési biztosa), és a feltüntetett cím sem aktuális, az orvosi ellátás, étkeztetés rendje jelentős változatosságot mutat.
- a jelentős uniós támogatással felújított rendőrségi fogdák a büntető eljárási szabályok módosításával funkció nélkülivé váltak, miközben a rendőrségi épületekben a munka- és ügyfélfogadási, előállítási körülmények javításához nem járultak hozzá, ezért az ilyen jellegű hasznosítást szorgalmazzuk.

VIII.

A fogvatartás körülményei

A fogvatartás körülményeivel összefüggésben azt vizsgáltuk, hogy az emberi jogi szervezetek javaslatait miként sikerül intézményesen hasznosítani és a gyakorlatba átültetni.

Ennek alapjául szolgált, hogy a Magyar Helsinki Bizottság évek óta működtet rendőrségi fogda-megfigyelő programot, amelynek keretében 1997-től, az ORFK-val megkötött megállapodás alapján, bármikor – bármely napszakban, előzetes bejelentés nélkül – beléphet a rendőrségi fogdába, és ott 2-3 fős csoportban vizsgálódhat. Hallótávolságon kívül, tehát ellenőrzés nélkül beszélhet a fogvatartottakkal, az iratokba betekinthet, a panaszleveleket felbontás nélkül megkapja. Az ORFK-n külön referenst jelöltek ki kapcsolattartóként, akivel rendszeresen értékelik a javaslatokat. Három kötetben megjelent a program összegzése, ám ezek kereskedelmi forgalomba nem kerültek, mert pályázati pénzből támogatott kiadványok (ld. különösen Kádár, 2004.). Másrészt a CPT 1994-ben, 1999-ben, 2003-ban, legutóbb pedig 2005-ben járt a rendőrség több fogdájában és ajánlásokat tett (például a VII. kerületi főkapitányságot, a BRFK-t illetően). Az ajánlások és a Kormány válasza az Európa Tanács honlapján olvasható angolul. Ebből kitűnik, hogy különösen a fogdák szellőzésére, a cella méretére, általában pedig a külső kapcsolatokra, a levelezés biztosítására, a szabályozásra és a személyzet képzésére vonatkozóan fogalmaztak meg ajánlásokat.

2005-ben 67 rendőrségi fogdát tartottak nyilván, amelyből mára csak 33 üzemel, tehát jelentősen csökkent a működő fogdák száma. Ennek oka, hogy a rendőrség nem tudta előteremteni a rossz műszaki állapotú fogdák felújításának költségeit, ezért az emberi jogi szervezetek felhívására is bezártak több olyan intézményt, ahol nem voltak biztosíthatók a fogvatartás jogszabályban meghatározott követelményei. Másrészt közrehatott az is, hogy a büntetőeljárásról szóló törvény 2005. január 1-jén hatályba lépett rendelkezései alapján (Be.

135.§) az előzetes letartóztatást elsődlegesen büntetés-végrehajtási intézetben kell végrehajtani, a fogdán történő elhelyezésre kivételesen – ügyészi határozat alapján – 30 napig van lehetőség, és ezt a bíróság legfeljebb további 30 nappal hosszabbíthatja meg. A szabálysértés miatt kiszabott elzárást akkor hajtják végre rendőrségi fogdában, ha annak időtartama nem haladja meg a 10 napot. Mindent egybevetve, a fogdák egy része kihasználatlanná vált, miközben jelentős uniós támogatással többet felújítottak. Így ezeket ma csak előállításra használják, azonban rendkívüli esetekben (például 2006 őszén, az utcai demonstrációk idején) fogdaként üzemeltetik.

A *BRFK központi fogdája* közismert nevén a Gyorskocsi utcai fogda 1912 és 1922 között épült a Pestvidéki Törvényszék és Fogház elhelyezésére. A fogda kihasználtsága mintegy 50 százalékos. Naponta átlagosan 45 főt fogadnak be. A fogvatartottak túlnyomó többsége őrizetes. Az elmúlt években folyamatosan csökkent az előzetes letartóztatottak rendőrségi fogdában való elhelyezése. A fogvatartottak alig tizede tölt 72 óránál többet a fogdában. Az intézmény az elmúlt évtizedben végzett átalakítások ellenére is korszerűtlen, nem felel meg a mai követelményeknek. A földszinten 14, az első emeleten 22, a harmadik szinten 16, a negyedik szinten 16 zárka található. A különleges biztonsági zárka a vizsgálat idején használhatatlan volt, mert a felújításához minimálisan szükséges 200 ezer forintot sem tudták előteremteni. A zárkák leromlott állagúak, az elmúlt években legfeljebb tisztasági festésükre került sor, a felszerelési, berendezési tárgyak korszerűsítése elmaradt. A természetes fény nem jut be, és nem megfelelő a szellőzés sem. Nyaranta, kánikula idején rendkívül nehéz elviselni a zárkákban való tartózkodást. A téli időszakban megfelelő hőmérsékletet tudnak biztosítani, ennek érdekében néhány éve felújították a teljes kazánrendszert. A zárkákban nincs elkülönített, külön szellőzésű WC. A fogvatartottak a betekintő sávon keresztül kiszólva vagy a zárkaajtó fölötti lámpa felkapcsolásával jelezhetik, ha az illemhelyre kívánnak menni. A megtekintett ágyak kényelmetlenek, keskenyek, emiatt alvás közben könnyű leesni róluk. A zárkákban biztonsági okból nincs elektromos áram, a fogvatartott azonban saját elemmel működő rádióját vagy televízióját használhatja. A napi szabad levegőn való tartózkodást több, kisméretű zárt udvaron oldják meg. A megtekintett belső udvar a sétán kívül más sportolási tevékenységre nem alkalmas, a természetes fény nem jut be. Az egészségügyi ellátást a nap 24 órájában rendőrorvosok biztosítják. Munkájukat szakápolók segítik, ők gondoskodnak az előírt gyógyszerek beadásáról. A jogszabályi előírásnak megfelelően biztosítják a nők és férfiak, az előzetesen letartóztatottakat és a többi fogvatartott, az egészségesek és a betegek, a fertőző és a nem fertőző betegek, a fiatalok és a felnőtt korúak elkülönítését. Tö-

rekednek arra, hogy a nem dohányzó fogvatartottat kérésére ne dohányzóval közös zárkában helyezték el.

A kapott felvilágosítás szerint befogadásakor mindenki megkapja az ORFK Közbiztonsági Főigazgatóság Közrendvédelmi Főosztálya által a rendőrségen fogvatartottak jogairól és kötelezettségeiről, valamint a velük szemben alkalmazható kényszerítő eszközökről összeállított tájékoztatót, továbbá a Magyar Helsinki Bizottság e tárgyú kiadványát.

Itt is – ahogyan az egész országban – jelentkező probléma, hogy a fogdaóri állományt nem tudják teljes létszámban felölteni. Ennek fő oka, hogy e munkának alacsony a társadalmi presztízse. Vannak, akik csak azért jelentkeznek, hogy hivatásos állományba vegyék őket, aztán amint erre lehetőség nyílik, másikkal szolgálatra kérik át magukat. Ez év elején a Gyorskocsi utcai fogdában 112 fő volt az engedélyezett létszám, ám ebből 15 státuszt nem tudtak betölteni. A 92 fős hivatásos állományból 15 fő volt tartósan beteg vagy gyesen lévő, illetve felmondási idejét töltő.

Annak érdekében, hogy az állandó létszámhiányt mérsékelni lehessen, a Belügyi és Rendvédelmi Dolgozók Szakszervezete 2000-ben felvetette, hogy a fogdában szolgálatot ellátók képzése az általános két éves tanfolyam helyett 4-6 hónap legyen. Erről a javaslatról nem született döntés.

Az elmúlt években gondot jelentett, hogy a fogvatartottakkal közvetlen kapcsolatba kerülő rendőrségi fogdaőr nem volt jogosult ugyanarra a pótlékra, mint az, aki a büntetés-végrehajtás hivatásos állományú tagjaként dolgozott. Ezt a sérelmet mára orvosolták, a rendőrségi fogdaőr jogosult veszélyességi pótléokra és közterületi pótléokra is. Továbbra is feszültséget kelt ugyanakkor az állományon belül, hogy a BRFK fogdaóreinek fizetése alacsonyabb azoknál, akik a Nemzeti Nyomozó Iroda fogdájában dolgoznak. Ezt a különbséget a két szerv eltérő jogállásával magyarázzák. Ez azonban azért megkérdőjelezhető, mert a Nemzeti Nyomozó Iroda fogdájában elhelyezettek befogadását is a központi fogdában végzik, így tehát ugyanazt a személyi kört érintő feladatokat látják el - alacsonyabb fizetésért.

A fogdaőrök munkakörülményi rosszak, szükséges lenne azokon is javítani. A hivatásos állomány 52 százaléka nem budapesti lakos, a bejárók kb. 30 százaléka több mint 100 km-re lakik munkahelyétől. A vidéken élőknek nem tudnak albérelti hozzájárulást fizetni, legfeljebb a rendőrségi szállásokon tudnának helyet biztosítani. Ez azonban a családosok számára nem jelent elfogadható megoldást, ők inkább bejárnak vidékről. A 100 km-nél messzebb lakók tizede Borsod-Abaúj-Zemplén megyéből, 3 százaléka Szabolcs-Szatmár-Bereg megyéből jár be dolgozni. Közülük többen tömegközlekedéssel utaznak be, és csak úgy tudják pontosan megkezdni a reggeli szolgálatot, ha már előző este a fogda pihenőszobájában

alszanak. Az alvásra leselejtezett kórházi ágyakon van lehetőség. A férfi, de különösen a női pihenőszoba rendkívül zsúfolt, az ágyak egymás mellé tolva férnek el. Felújításra szorul az öltöző is, a szekrények elhasználtak, legalább 10 évesek, egy részüket a nyolcvanas években vagy még régebben helyezték el.

A fogdák működését rendszeresen, előzetes bejelentés nélkül ellenőrzi a BRFK Börtön és Fogda-felügyeleti Főosztálya. Emellett a felügyeletet ellátó ügyész általában hetente, de legalább kéthetente ellenőrzi a fogda rendjét. Az ellenőrzést megkönnyíti, hogy a fogdaszolgálat eseményeiről részletes naplót vezetnek.

Az elmúlt években a CPT több alkalommal is látogatást tett a fogdában. Számos javaslatot fogalmazott meg, ám a legfontosabbak – a zárkák szellőzésének biztosítása, az egy fogvatartottra jutó mozgástér növelése – eddig nem valósultak meg. A meghallgatott vezetők ismerik a CPT feladatkörét és jelentéseit.

A központi fogdát rendszeresen felkeresik a Magyar Helsinki Bizottság munkatársai, és esetenként konkrét javaslatokat tesznek. Ez év májusáig két ilyen fogdalátogatás történt.

A *Nemzeti Nyomozó Iroda* az ORFK főigazgatójának irányítása alatt országos illetékességgel önálló szervként, a külön jogszabályban hatáskörébe utalt bűncselekményekkel összefüggő nyomozó hatósági feladatokat lát el. Ebben a fogdában elsősorban a társadalomra különösen veszélyes bűncselekmények gyanúsítottjait tartják fogva. Szabálysértési őrizeteket csak kivételesen helyeznek el itt, a szabálysértési elzárás végrehajtására pedig egyáltalán nem kerül sor.

A Nemzeti Nyomozó Iroda központi épülete – beleértve fogdát is – az Aradi utcában található, míg az egyik szervezeti egységét helyhiány miatt az István utcába költöztették át. Az erzsébetvárosi épületet övező szűk, egyirányú utcák megközelítését a gyakori forgalmi dugók is nehezítik. 2003-ban felmerült, hogy egy modern irodaházat építenek, ahol a Nemzeti Nyomozó Irodát és a Rendészeti Biztonsági Szolgálatot helyezik el. 2006-ban elkészült a kivitelezéshez szükséges tervdokumentáció, és beszerezték a szükséges szakhatósági engedélyeket. Az elképzelések szerint a mélygarázzsal együtt hétszintes épületet a Kerepesi út és Pongrácz utca sarkán építtetnék föl 2010-ig. A szükséges költségvetési forrásokat több rendőrségi ingatlan eladásával szeretnék biztosítani.

A nyári hőségben a légkondicionálás nélküli épületben kénytelenek a kihallgatásokat nyitott ablak mellett folytatni, így a vallomásokat akár a közeli házakból is megfigyelhetik.

A fogda 15 zárkája kettő, három és négy személyes összesen 36 férőhellyel. A zárkák kihasználtsága folyamatosan változik, átlagosan 50-70 százalékra tehető. A zárkák sötétek, nem tudják megoldani a szellőzést, ezért a nyári időszakban nagyon fülledt és meleg a levegő. A korszerűsítéshez szükséges anyagi források nem állnak rendelkezésre, és a várható költözés miatt egyébként sem terveznek

jelentősebb korszerűsítést. Az egészségügyi ellátást napközben (reggel 7 és este 7 között) a rendőrorvos biztosítja. Esténként szakápolók teljesítenek szolgálatot, ők gondoskodnak az előírt gyógyszerek beadásáról is. Abban az esetben, ha az esti órákban orvosra van szükség, nem a rendőrorvost rendelik be, hanem mentőt hívnak. Tapasztalataik szerint a rendőrorvos egész napos folyamatos jelenlétére nincs szükség. A fogvatartottak elkülönítésére vonatkozó jogszabályi előírásokat be tudják tartani, arra különösen figyelnek, hogy ne kerüljenek egy zárkába az ugyanazon büntetőeljárásban szereplő gyanúsítottak.

A rendőrségi állomány számára rendszeresen szerveznek képzéseket. Erre komoly hangsúlyt fektetnek a rendőrségi vezetők. Az előadók térítésmentesen – lényegében ismeretségi alapon – vállalják a közreműködést, így ez többletköltséggel nem jár. 2006 decemberében a felügyeletet ellátó ügyész a fogvatartottakkal való bánásmód törvényességéről, a rendőrorvos pedig a rendkívüli események kapcsán teendő intézkedésekről adott elő. A múlt évben az állomány előadást hallgatott a szolgálatban elkövetett kötelességszegésről. A hivatásos állományba tartozók közül viszonylag nagy számban vesznek részt nyelvi képzésben. A tanfolyamot a rendőrség szervezi heti kétszer két órában. A részvétel ingyenes, de vállalni kell a nyelvvizsga letételét.

A fogda működését rendszeresen ellenőrzi az ORFK egyik főosztálya. A felügyeletet ellátó ügyész legalább kéthetente, de van, hogy gyakrabban is felkeresi a fogdát. A CPT az elmúlt három évben nem járt a fogdában, azonban korábbi megállapításait a meghallgatott rendőrségi vezetők ismerték.

Békéscsabán a fogdát a városi kapitányság üzemelteti, 8 zárka, összesen húsz férőhellyel. Ezek fele nem dohányzó. Néhány éve uniós forrásból felújították. Jelenleg kicsi a kihasználtság, 2007-ben 326 fogvatartott volt. A vizsgálat idején 4-6 főt tartottak fogva, és más napokon is ez jellemző. A fogdát a Magyar Helsinki Bizottság a felújítás előtt legalább kéthavonta látogatta, de 2006 decembere óta még nem jártak ott. Korábban a CPT itt is vizsgálódott, megállapításait, ajánlásait, a fogda átépítéskor figyelembe vették. Így megszüntették a zsúfoltságot, tehát 8 m²-nél kisebb területű zárkában fogvatartott nincs elhelyezve, a zárkák természetes fényvel vannak megvilágítva, a szellőzést is biztosítják, a zárkákban van ivókút és önálló WC. Az egészségügyi állomány részletes tájékoztatást kapott a CPT hatásköréről, az orvosi dokumentációba való betekintési jogáról. Az egészségügyi ellátás színvonalának javítása érdekében két rendőrorvos, általános és fogorvos; munkaidőben igény szerint ellátja a fogvatartottakat, míg munkaidőn kívül a mentőt hívják ki; az ügyeletes orvos a helyi kórházban látja el a betegeket. Szakápoló nincs, a gyógyszert a fogdaőr adja be, és ellenőrzi, hogy beveszi-e a fogvatartott. Ha már előállításakor kiderül, hogy a fogvatartottnak sérülése van, a rendőrség gondoskodik a rendőrorvoshoz vagy kórházba vitelről.

A meghallgatott rendőri vezetők a Magyar Helsinki Bizottsággal a fogdák megfigyeléséről kötött megállapodást ismerik és alkalmazzák. A fogdaparancsnok és a megyei közrendvédelmi osztályvezető a kapcsolattartó a Magyar Helsinki Bizottsággal. A jogvédő szervezet ajánlásait a fogda felújításakor hasznosították.

A fogdában szolgálatot teljesítő személyi állomány 14 fős, 12/24 órás váltásban dolgoznak, ide értve 3 fő kísérőt és a parancsnokot. A munkatársak öt évente kapnak képzést például a konfliktus-kezelésre, ha egyáltalán eljutnak a képzésre. Egyebekben alkalomszerűen, évente vesznek részt valamilyen (tovább)képzésen a közrendvédelmi állománnyal, speciális fogdaőr-képzés azonban nincs. Az őrszemélyzet a szükséges kényszerítő eszközökkel van felszerelve (gumibot, könnygázszóró-palack, bilincs), amelyet látható helyen viselnek (övön).

A fogvatartottak kézhez kapják a jogokról való tájékoztatót, valamint a Helsinki Bizottság 2003-ban kiadott füzetét is, és ennek átvételét dokumentálják. Nincs nyilvános telefon, így kérni kell, hogy ügyintéző közreműködésével telefonálhasson a fogvatartott. A védő kirendelése, védővel kapcsolattartás rendezett, már az előállításkor nyilatkozzák az illetőt, hogy kit értesítsenek. Nincs szabály, hogy hány rokont vagy ügyvédet kell értesíteni.

A fogdaszabályok betartását és a személyzetet az osztályvezető hetente, a kapitány havonta, az alosztályvezető naponta, a szolgálati parancsnok szolgálatonként, tehát naponta kétszer ellenőrzi, míg az ügyész átlagosan hetente. A Helsinki Bizottság korábban évente megfordult itt, de az új fogdában még nem jártak.

Székesfehérváron a fogdát a városi főkapitányság működteti, amelyben 12 zárka 38 férőhellyel működik. A fogdák kihasználtsága alacsony, naponta átlagosan 4-5 fő. Az elmúlt években a Helsinki Bizottság több alkalommal is ellenőrzést végzett. Arra nem kaptunk választ, hogy a Helsinki Bizottság javaslatai közül mi valósult meg. Ismerik azonban az együttműködési megállapodás tartalmát, és előzetes bejelentés nélkül is biztosítják a jogvédő szervezet munkatársainak bejutását, a fogvatartottakkal a kapcsolat felvételét. Az ellenőrzésre jogosultak listáját az ORFK-tól megkapják, de külön kapcsolattartó nincs kijelölve. Másfelől ismerik a CPT egyes hazai fogdákra vonatkozóan tett megállapításait, ajánlásait. Ezek közül a zsúfoltság megszüntetésére vonatkozó ajánlást maradéktalanul érvényesítik, mivel alacsony lett a fogda kihasználtsága. A rendőr orvos pedig ismeri az egészségügyi állomány tagjaként a CPT hatáskörére, valamint az orvosi dokumentációkba való betekintési jogára vonatkozó előírásokat. A zárkák szellőzésére, megvilágítására, a természetes fényre, önálló illemhelyre vonatkozó követelmények is érvényesülnek. Megvalósul a fogvatartottak megfelelő elkülönítése (nem, kor, cselekmény jellege szerint).

Az egészségügyi ellátást négy rendőrorvos biztosítja, akik a rendelőben 8-16 óra között minden fogvatartottat megvizsgálnak, a panaszról, sérülésről a parancsnoknak vagy az ügyésznek tesznek jelentést (zárt borítékban írt orvosi szakvélemény csatolásával). Munkaidő után és hétvégén készenléti ügyelet működik, sürgős esetben a mentőt veszik igénybe.

A meglévő őrszemélyzet (kísérő, parancsnok, fogdaőr) mintegy 20 fő, ez elegendő, megfelelő váltásban dolgoznak. Az őrszemélyzet gumibottal, könnygázzal van felszerelve, amelyet látható helyen visel. Az állomány tagjai egészségügyi vizsgával rendelkeznek, kísérő-őri szaktanfolyamot végeztek, és átlagosan évente kétszer vesznek részt különböző továbbképzéseken, amelynek keretében korábban már szerepelt konfliktus-kezelés, sőt kisebbségekkel kapcsolatos ismeretek is.

A fogvatartottak a jogaikról szóló tájékoztató anyagot a fogda helyiségben kézhez kapják. A telefonálásra kérelmi lap kitöltését követően van lehetőség, a beszélgetést az előadó ellenőrzi, a védővel külön találkozásra is mód van. A fogdán a szabályok megtartását és a rendet a parancsnok naponta, az osztályvezető havonta, az ügyészség kéthetente, a rendőrkapitány általában hetente, a főkapitány havonta, a megyei közrendvédelmi vezető és a bűnügyi igazgató havonta ellenőrzi. A letétek kezelését külön is ellenőrzik. Orvosi és munkavédelmi ellenőrzés is rendszeresen van.

Összességében, a vizsgálat alapján megállapítható, hogy a fogvatartás fizikai körülményei és a személyzeti ellátottság a rendőrség keretein belül – Budapest kivételével – igen jelentős mértékben javult. **Komoly aggodalomra ad okot alapjogi szempontból azonban a fővárosban a vizsgált fogdák állapota, a vidékről bejáró és rossz körülmények között dolgozó személyzet helyzete.** Ugyanakkor általános jellemző, hogy

- a CPT és a Helsinki Bizottság javaslatai ellenére továbbra sincs mindenütt lehetőség külső orvos igénybe vételére, még kérésre vagy a költségek átvállalásával sem, mivel a fő szabály a börtönorvos, rendőrorvos és a benti szakápoló alkalmazása, kivéve a munkaidőn kívüli sürgős eseteket. Mivel nincs külső, általános hatáskörű egészségügyi felügyelet sem ezen intézmények felett, az egészségügyi ellátáshoz való hozzáférés és bizonyos jogviták tisztességes kivizsgálásának lehetősége sérülhet;
- a fogdai személyzet felkészültségével problémák vannak, nincs rendszeres tréning a konfliktusok kezelésére, a kommunikációs készségek fejlesztésére. A fogdán dolgozók társadalmi presztízst emelné és a fluktuációt, valamint a konfliktusok számát is csökkentené, ha a legalább évente gyakorlati segítséget, készségfejlesztést és mentálhigiénés, önismereti képzést, tréningezést szerveznének számukra.

IX.

A panaszok kezelésének rendje

Eljárásunk keretében a fogvatartással kapcsolatos *panaszok kezelésének rendjét* is vizsgáltuk.

Különös súlyt adott ennek, hogy a roma ügyfelek, fogvatartottak jogérvényesítése a (kölcsönös) előítéletesség és hiányos ügyintézési tradíciók miatt még nehezebben követhető. Itt jegyezzük meg, hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága a Kmetty kontra Magyarország ügyben elmarasztalta a magyar államot az embertelen és megalázó bánásmód tilalmának megsértése miatt 2003. december 16-án hozott ítéletében. Megállapítása szerint az Európai Emberi Jogi Egyezmény 3. cikkét figyelmen kívül hagyták a hatóságok, mert a kérelmező bántalmazással kapcsolatos panaszait nem kellő alapossgal vizsgálta ki. Az ítélet szerint a rendőri bántalmazás nyomozása nem volt hatékony és kielégítő, ide értve az orvos meghallgatását és a rendőrök meghallgatását, így a hatékony jogorvoslat és jogvédelem hiánya miatt kellett 1,5 millió Ft-os kártérítést fizetnie az államnak. 2007. augusztus 3-án az ORFK és Magyar Helsinki Bizottság vezetői találkozáján nyilván erre tekintettel is született megegyezés egy közös kutatási program megindításáról, amely tudományos igénnyel dolgozna fel a rendőri intézkedésekkel kapcsolatos panaszok elbírálásának gyakorlatát.

A bántalmazás hivatalos eljárásban bűncselekmény miatt jogerősen elítélt rendőrök esetleges további állományban tartása „rossz fényt vet” a rendőrségre, és kedvezőtlen a belső üzenete is, hiszen azt sugallhatja a munkatársak számára, hogy ezek a jogsértések jelentős következmények nélkül maradhatnak. Az országos rendőr-főkapitány álláspontja szerint a szándékos bűncselekmény miatt jogerősen elítélt és előzetesen mentesített rendőrök esetében indokolt az ismételt, illetve szigorított alkalmassági vizsgálatok lefolytatása, ezért az ehhez szükséges jogi feltételek megteremtése érdekében sor kerül jogszabály-módosítás kezdeményezésére is. **A kisebbségi biztos alapvető követelménynek tartja, hogy a rendőrség és jogvédő szervezetek közösen dolgozzanak ki olyan képzési anyagokat vagy szakmai ajánlásokat, amelyek biztosítják a panaszügyek megfelelő kezelését és alapos vizsgálatát.**

A vizsgálat során azt a tájékoztatást kaptuk:

- a BRFK központi fogdáijában az elmúlt években cigány származással összefüggő hátrányos megkülönböztetés miatt nem tettek panaszt a parancsnoknál. Panasz alapján indult azonban nyomozás egy fogdaőrrel szemben hivatalos személy által elkövetett bántalmazás miatt, ez az eljárás folyamatban van. A panaszok kezelésének módjára vonatkozóan azt a tájékoztatást kaptuk, hogy a rendőrségi fogdák rendjéről szóló 19/1995. (XII. 13.) BM

rendelet előírásait követik. Kérdésre válaszolva ezeket a rendelkezéseket részletesen ismertették;

- a Nemzeti Nyomozó Iroda fogdájában a fogvatartottak cigány származás miatti hátrányos megkülönböztetés, illetve hivatali bántalmazás miatt az elmúlt években nem tettek panaszt. Arra volt példa, hogy a zárkatársak egymás ellen nyújtottak be panaszt. Ezeket kivizsgálták, és biztosították a külön zárkában való elhelyezést;
- Békéscsabán, a fogdai bánásmódot illetően az elmúlt 3 évben diszkrimináció miatti panasz az állomány tagjaival szemben nem volt, továbbá hivatali bűncselekmény (különösen bántalmazás, kényszervallatás) miatt büntetőeljárás, ügyészi vizsgálat három volt, abból egyben emeltek vádat, ítélet azonban nem született. A fogvatartott a fogdaórnek szól, ha panaszt kíván tenni egy kérelmi lapon jelezve, hogy az előadóval szeretne beszélni. Az osztályvezető dönt, és meghallgatja, ha még a fogdában van az illető (az őrizeteseknél elég rövid időt töltenek bent). Ha a fogda személyzete ellen irányul a panasz, úgy a parancsnok jegyzőkönyvet vesz fel a meghallgatásról, majd bűncselekmény gyanúja esetén azt továbbítják a Gyulai Nyomozó Ügyészséghez. Egyébként a kérelmi lapon kérhet beszélgetést a fogdaparancsnokkal, amelyet egy többfunkciós, ablaktalan helyiségben folytatnak le;
- Székesfehérváron a fogdában az elmúlt három évben az állománnyal szemben, diszkrimináció vagy bántalmazás miatt nem volt sem panasz, sem eljárás, vádelemlés, ítélet. A panaszkezelés rendjét illetően, a fogvatartott a panaszt a fogda parancsnokának juttatja el, nála teszi meg, aki az osztályvezető, rendőrkapitány szolgálati utat követi, illetőleg eljuttatja a panaszt a megyei nyomozó ügyészhez.
- a VIII. kerületi kapitányságon az ügyfélfogadás keretében a panaszfelvétel, írásba foglalás, tájékoztatás rendjét külön nem szabályozzák és nincs kialakítva ennek ellenőrzési rendje. Ennek megfelelően, csak a munkaköri leírásokban van nyoma annak, hogy az ügyfelek panasza esetén azt fel kell venni, a többit a rendőrségi, közigazgatási eljárási szabályokból lehet átvenni. Az előállító helyiségben, ha panaszt kíván valaki tenni, az ügyeletes tiszt foglalkozik a kérelemmel, illetőleg a váltásparancsnok az általános, a rendőrségi törvény szerinti eljárás szerint. Az elmúlt két évben a panaszok száma tíz alatt maradt.
- a VII. kerületi kapitányságon nem volt olyan panasz az elmúlt években, amelyben az állampolgár a kisebbségi származásával összefüggő bánásmódot, hátrányos megkülönböztetést kifogásolta volna.
- a Hevesi Rendőrkapitányságon az előállító helyiségben történő elhelyezéssel, illetve a fogvatartással kapcsolatosan panaszt nem tettek.

- a Dunaújvárosi Rendőrkapitányságon a panaszkezelésről érdeklődve egyedül itt említették, hogy a panaszokat a Független Panasztestületnek is be lehet nyújtani. Ugyanakkor az előállítással, ügyfelekkel való bánásmóddal, előállítással kapcsolatosan panasz nem volt. A megyei főügyészség kéthetente ellenőrzi az előállító helyiséget, de mindeddig rendellenességet nem tapasztalt. Az elmúlt egy évben diszkrimináció miatt panaszügy nem volt.
- a Mátészalkai Rendőrkapitányságon az éves jelentés szerint sem az előállítással, sem az ügyfélfogadással vagy más rendőri munkával kapcsolatban nem volt panasz, nem merült fel a kisebbségi származásával összefüggő bánásmódot, hátrányos megkülönböztetést érintő kifogás.

Önmagában a panaszügyek alacsony száma, nem értékelhető úgy, hogy a rendőrségen belül a fogvatartottakkal szemben nem történik visszaág. Sokkal inkább annak a jele, hogy nincsenek megfelelő keretek, biztosítékok a panaszok előterjesztésére és továbbítására.

A 2008. augusztus 1-jén életbe lépett 36/2008.(OT 19.) ORFK utasítás, amely a korábbi ORFK intézkedést hatályon kívül helyezte, együtt szabályozza a közérdekű bejelentéseket, az általánosítható panaszokat, valamint a konkrét jogsértésekkel, mulasztásokkal kapcsolatos ügyintézését. Igen vitatható a meglehetősen eltérő célú és különböző eljárást követelő beadványok egy utasításban szabályozása, de különösen kifogásolható, hogy

- az értelmező rendelkezések között szerepel olyan meghatározás az alapvető emberi jogsértés és az alapvető emberi jogok fogalmáról, amelynek megfelelő és alapos kifejtése egy oktatási anyagban helyes lehet, de egy utasításban nem, ugyanis a jogrendszer számos pontja ismeretében kell a jogalkalmazói munkát végezni, míg az utasítás mai formájában jogszűkítést tartalmaz (19. pont), például a nemzeti és etnikai kisebbségi jogokat sem tünteti fel alapjogként;
- nem teszi lehetővé a panaszkezelés miatti panasz érdemi vizsgálatát, mivel nem tekinti a jogorvoslathoz kapcsolódó (Rtv. IX. fejezet) ügykezelési, panaszfelvételi, tájékoztatási jogot sértő cselekmény megvizsgálását kötelezőnek (38-39. pont);
- az utasítás kiadásának indoka a Független Rendészeti Panasztestülettel való együttműködés volt, amely helyeselhető, de ez nem eredményezheti az egyéb jogorvoslati fórumok és formák mellőzését, háttérbe szorítását. (Az utasítás 48. pontja szerint az Obtv.-re *„figyelemmel, valamennyi rendőri szervnek biztosítani kell a Panasztestület tagjának a Rendőrség helyiségeibe történő belépését, továbbá azt, hogy a Panasztestület tagja a vizsgált intézkedéssel összefüggő iratokba betekintsen, ilyen iratokról másolatot kérhessen, adatot, körülményt, ténytet, eljárást megismerjen.”* Holott az Obtv.nem a Panasztestületről szól. Vagy az 58. pont

szerint „A jelen fejezetben nem szabályozott kérdésekben az Rtv. IX. fejezetben foglaltakat, valamint a Ket. rendelkezéseit kell megfelelően alkalmazni.” Ennek éppen a fordítottjáról van szó, hiszen a törvényi szabályok alkalmazását segíti az utasítás, nem pedig azokat előzi meg és teszi másodlagossá.)

Összességében megállapítható, hogy

- a fogva tartással kapcsolatos visszásságok körében nem megnyugtató a panaszkezelés, ezért sürgetjük, hogy **a rendőrségi és jogvédő szervezetek közösen dolgozzanak ki olyan képzési anyagokat vagy szakmai ajánlásokat, amelyek biztosítják a panaszügyek tartalmilag megfelelő kezelését és alapos vizsgálatát.** Ezen visszásságok megelőzése érdekében, a 19/1995. (XII. 13.) BM rendelet 4/A-C.§-ában szereplő jogvédelemmel foglalkozó szervekre is fel kell hívni a fogvatartottak figyelmet, és az élő, aktuális címet kell megadni a panaszok továbbításához. Továbbá fontos követelmény, hogy az ügyfeleket részletesen, egyéniesítve kioktassák jogaikról (36.§). Ennek főbb elemeit megfelelően dokumentálni kell. A CPT azt is javasolta, hogy valamennyi ügyfél kapjon írásbeli tájékoztatást, szükség szerint idegen nyelven is;
- **pontosítani kell a panaszkezelési ORFK utasítást,** amennyiben továbbra is egy utasításban akarják a többféle okból beadott beadványokkal kapcsolatos eljárást kezelni, kiemelve a fogvatartással, szabadság korlátozással összefüggő panaszok alapos kivizsgálásának menetét;
- a panaszkezelés továbbfejlesztése más vonatkozásban csak jogszabály módosítással lehetséges, a jogorvoslat hatékonyságának javításával (például Rtv. módosítása).

X.

Az előállítási gyakorlat

A vizsgálat arra összpontosított, hogy az egyes rendőrségi ügytípusokban (az előállítás mellett a szabálysértési eljárásokban és az igazoltatásoknál) rendelkezésre állnak-e azok a garanciák, amelyek az egyenlő bánásmód követelményének érvényesüléséhez szükségesek.

A VII. kerületi rendőrkapitányságra 2005-ben 1003 főt, 2006-ban 885 főt, 2007-ben pedig 903 főt állítottak elő. Az előállítás leggyakoribb okai az igazoltatás, a bűncselekmény elkövetésének gyanúja, valamint szabálysértés elkövetése, ha azt az intézkedő rendőr abbaahagyásra irányuló felszólítása után is folytatják. A kerületben számottevően csökkentek a közterületen elkövetett bűncselekmények, mégis nőtt a bűncselekmény gyanúja miatti előállítások száma. Szabálysértés

elkövetése miatt általában közterületi italfogyasztókat, az engedély nélküli árusokat állítják elő.

A jogszabályi követelményeknek megfelelően az előállítást foganatosító a helyszínen tájékoztatja az előállított személyt, hogy milyen okból, hova és várhatóan mennyi időre kerül előállításra. Az előállítás kezdő időpontját onnan számítják, amikor megállítják a személyt. Az előállítás időtartalma átlagosan 4 óra, amennyiben ennél több, úgy rendszerint az előállított őrizetbe kerül. Abban az esetben hosszabbítják meg 8 órára, amennyiben az bűncselekmény elkövetésének tisztázásához szükséges. A kapott tájékoztatás szerint a vizsgált időszakban az előállításokkal kapcsolatban nem tettek panaszt.

Az előállítással összefüggésben átvizsgált 25 aktából kitűnt, hogy leginkább akkor kerül sor előállításra, ha az igazoltatott személy nem tudja magát igazolni irattal és adatai alapján nem beazonosítható. Az aktákban nem találtunk utalást kisebbségi származásra vagy kisebbségi nyelvhasználatra, egy ügy kivételével, ahol a jelentésben a következő szerepel: *„a térfelügyelő rendszeren észlelik, hogy egy ismeretlen roma származású nő a megkoszorúzott szoborról virágot tulajdonít el”*. Az idézet jól jelzi, hogy az előítéletesség átkerült a napi szóhasználatba, hiszen semmiféle korrekciónak, rosszallásnak nyoma sem volt az iratok között. A szolgálati előjáró tehát hallgatólagosan tudomásul vette ezt a nem megengedhető megfogalmazást.

A *Mohácsi Rendőrkapitányságon* a leggyakoribb előállítási okok a bűncselekmény elkövetésének gyanúja és a körözés alatt álló személy előállítása. Ezen kívül előfordul még felszólítás ellenére folytatott közlekedési szabálysértés esetében is. Igazoltatás megtagadása miatti előállításra ritkán kerül sor. A meghallgatott rendőrök elmondása szerint az előállítás ideje átlagosan 4-8 óra, ha ennél több, úgy rendszerint őrizetbe vételre kerül sor. Az előállításkor a legtöbb esetben használnak bilincset és jellemzően sor kerül személyi motozásra is. Az iratokból és az elmondottakból az is megállapítható volt, hogy előállítás során az előállító helyiséget alig használják. A kihallgatásra, adategyeztetésre, egyéb intézkedésre a szolgálatban lévők irodájában, a járőrpihenőben kerül sor. Problémát jelent, hogy az előállító helyiséget jellemzően nem használják. Az előállítás nyugodt körülményei gyakran azért nem biztosítottak, mert más, szolgálatban lévő rendőrök jelenlétében folyik az intézkedés.

Az áttekintett aktákban nem találtunk utalást az előállított roma származására. Az előállítás ideje 30-120 percig tartott, egy esetet kivéve, amikor 5 órán át. Ebben az esetben egy körözés alatt álló személy elfogásáról volt szó, akit az előállítást követően a Bűnügyi Osztálynak adtak át. Az előállítás dokumentálása során problémát okoz, hogy több esetben az előállított nem hajlandó azt aláírni. A vizsgált aktákban két ilyen esetet találtunk.

A Hevesi Rendőrkapitányságon 2007-ben 223 főt állítottak elő. A leggyakrabban okok a következők: bűncselekmény elkövetésének alapos gyanúja és/vagy körözés, közlekedési szabálysértéssel összefüggő mintavétel (vérvétel), valamint igazoltatás során személyazonosság megtagadása. Az előállítás átlagos ideje 1-3 óra, csak két esetben haladta meg a 8 órát a nyomozati cselekmények elhúzódása miatt. Az előállítás kezdetén az érintett részére adott tájékoztatás rendszerint nem foglalja magába az előállítás várható idejét. Az előállítás dokumentációját a 2008 januárjától a megyei főkapitányság iratmintái alapján készítik el. (A személyes szabadságot korlátozó intézkedésekhez kapcsolódó rendőri feladatok egységes gyakorlatának kialakításáról, végrehajtásáról és a rendszeresített iratok alkalmazásáról szól a Heves Megyei Rendőr-főkapitány 4/2008. (1. 15.) HMRFL intézkedése.) A kapitány elmondása szerint, akkor használnak kényszerítőeszközt, ha ellenszegülés várható. Az előállítottakat tíz percenként ellenőrzi a járőr.

Az előállított jogaira vonatkozó tájékoztatást magyar nyelven a rács mögötti részen, a fal két oldalára helyezték el, hogy ne tudják letépní, mint korábban. A helyszíni vizsgálat során tapasztaltuk, hogy az egyik nehezen, a másik egyáltalán nem volt olvasható. Kértük ezért, hogy a tájékoztatót nagyobb betűmérettel és a szemben lévő falra helyezték el, hogy könnyebben lehessen elolvasni. Az ügyvéd értesítéséhez az előállított visszakapja saját mobilját.

Húsz aktát átvizsgálva arra a következtetésre jutottunk, hogy az előállítás többségében romákat érintett. Az egyik ügyben az előállítás 18 percig tartott, az előállított az iratok szerint „*bűncselekmény elkövetésével alaposan gyanúsítható*” volt. Amikor rákérdeztünk, hogy pontosan milyen bűncselekmény elkövetésével gyanúsították, nem tudtak választ adni. Elfogadták azon észrevételünket, hogy az előállításról szóló jelentés nem volt eléggé alapos. Más ügyekben is előfordult a rendkívül rövid előállítási idő, ezek oka azonban nem derült ki az aktákból. Ez arra a feltevésre is alapot adhat, mintha arra szeretnék használni az előállítás intézményét, hogy az érintett személyre „*rájesszenek*”.

A Mátészalkai Rendőrkapitányságon az előállítással kapcsolatosan átnézett iratok többsége a Mátészalkai Gyermekvédelmi Központból megszökött gyerekekkel kapcsolatos. Ők valójában nem is kerülnek be az előállító helyiségbe, elfogásuk után visszazárlítják őket az intézetbe. Az iratok között található még körözött-, illetve az igazoltatást megtagadó személyek ügyei is. Kisebbségi jogok sérelmére, megkülönböztetésre vonatkozó körülmény az aktákban nem merült fel.

Megállapítható, hogy **esetenként az előállítás módot nyújthat az etnikai alapú kiválasztásra, intézkedésre, mivel a jogalap meghatározása tág, az intézkedésről szóló jelentést pedig vezetői hatáskörben nem szükségképpen vizsgálják rendszeresen. Ezért különösen fontos az igazoltatás, az előállítás jogalapjának és dokumentálásának rendszeres parancsnoki ellenőrzése.**

XI.

A rendőrségi szabálysértési ügyintézés általános tapasztalatai

Előljáróban fontos kiemelni, hogy ennek az ügyfajtának a rendőri gyakorlatban alapvetően kettős arculata van: adott egy hatalmas tömegű (évi egymillió feletti) helyszínbírságot, és egy csaknem négyszázezres feljelentésszám, ahol a rendőrség – éppen olyan eljárás keretében, mint a „civil” közigazgatási hatóságok – büntetést, vagy intézkedést állapít meg, illetve megszünteti az eljárást. A két terület több szempontból is szorosan összefügg egymással, mert a tetten ért elkövető döntésétől függ, hogy elfogadja-e a hatóság helyszíni bírságolását, ha nem, úgy a rendőrnek feljelentési kötelezettsége van. Az „elfogadási hajlandóság” tehát alapvetően képes befolyásolni a feljelentések számát, emellett ez év januárjáig voltak a helyszíni bírságolásnak az igazgatásrendészeti állományt terhelő végrehajtási teendők is, amennyiben a bírságösszeg nem került harminc napon belül befizetésre. Hatalmas könnyebbséget jelent, hogy idén januártól az igazgatásrendészeti területen dolgozók nem foglalkoznak a helyszíni bírság végrehajtásával járó feladatokkal, mert ez a bírságfajta már csak adók módjára hajtható végre.

Mindez azt jelenti, hogy a rendőrségi hatáskörbe tartozó szabálysértések első számú kezdeményezője maga a rendőrség, miközben ő maga bírálja el ezeket a cselekményeket, vagy a helyszínen, vagy pedig „rendes eljárásban”. Ebből pedig az következik, hogy **a szabálysértési ügyek száma elsősorban a közrendvédelmi állomány létszámán és intézkedési aktivitásán múlik, az pedig, hogy ebből mennyi lesz a feljelentés és a helyszíni bírság, az elsősorban a helyszínen történő rendőri intézkedések megalapozottságától, végrehajtásuk jog- és szakszerűségétől, tágabb értelemben a rendőri fellépés kulturáltságától függ.**

1.

A statisztikai adatokból kiolvasható jellegzetességek és hiányosságok

Ami a cselekményi összetételt jelenti, elmondható, hogy a megvizsgált kapitányságokon tükröződtek az országos arányok: a közlekedési szabálysértések képviselik az ügyek több mint 95 %-át, miközben a több mint húszféle egyéb közrend elleni szabálysértés vagy egyáltalán nem fordul elő, vagy csak minimális mértékben.

Az eljárások időtartama nem jelenik meg a statisztikában, holott fontos volna

tudni mind az átlagos ügyintézési határidőt, mind pedig az egyes ügykategóriákban tapasztalható szélsőségeket. A kapitányságokon erős törekvést tapasztaltunk a harminc napos határidő tartására (az időszerűséget az ügyészek is rendszeresen vizsgálják, de a belső ellenőrzéseken is szerepel) ugyanakkor az aktákból is kitűnt, hogy számos tényező nehezíti ezt: a tanúk, illetve az elkövetők nem jelennek meg a szabályszerű idézésre, a szakértői vélemény elkészítése esetenként több hónapot vesz igénybe, ha pedig megkeresésre kerül sor, szinte soha nem lehet tartani ezt a határidőt a többi kapitányság leterheltsége miatt. A legjellemzőbb a hosszabbított, kéthónapos ügytartam, ide nem értve a kifogásolt ügyeket, ahol a bírósági eljárás szakaszai további hónapokkal tolják ki a jogerős befejezést.

Az ügyfeldolgozás eredményességének pontosabb mérését nehezíti, hogy a rendőrségi statisztikai adatlap nem nevezi meg a megszüntetések okait, csak az abszolút számot közli, holott egy komplex eredményességi mutató fontos részét képezhetné, hogy ebből mekkora hányadot jelent például a hatáskörhiányos, a bizonyítékhiányos, a cselekményhiányos, továbbá „az elkövető ismeretlen maradt” címen történő megszüntetés.

További hiányosság, hogy csak külön számítás eredményeként lehet megismerni a szabálysértési eljárások egyik hatékonysági mutatóját, az ún. feljelentés-megalapozottságot. Ez az arányszám azt mutatja meg, hogy az összes feljelentés hány százaléka végződött jogerős marasztalással. Az országos adatot az ORFK honlapjáról sem tudhatjuk meg, de a közölt adatokból kiszámítható az egyébként igen kedvező, kb. 75 százalékos feljelentés-megalapozottság.

Ugyancsak nem tartalmaz adatot a statisztikai lap a marasztaló határozatok bírói „megmérettetéséről” (hatályban tartás, megváltoztatás aránya), csupán annyit közöl, hogy a kifogás hány esetben került megszüntetésre. Szükséges lenne tartalom szerint is feldolgozni a kifogásokat. Az előadók szerint döntő többségük ún. mértékes kifogás, tehát a bírságot sokallja, közlekedési szabálysértések esetében pedig a vezetői engedély visszaszerzésére irányul.

Az ügyintézői állomány összetételéről általánosságban elmondható, hogy erősen leterhelt, részben pedig nem elég gyakorlott. A szabálysértési területen évek óta „tűzoltómunka folyik”, az ügyfeldolgozás feszített tempóban, sokszor munkaidőn túl is folytatódik, ebből eredően sokszor hiányzik a határozatok egyéniesítése, formálisak az indokolások, kevés a személyes meghallgatás.

A megkérdezett vezetők és ügyintézők nem tudnak arról, hogy a kapitányságon dolgoznak-e roma származású munkatársak az igazgatásrendészeti területen.

2.

A büntetéskiszabás jellegzetességei

Valamennyi kapitányságon azt érzékeltük, hogy a szankcionálás módja, tehát a büntetések (intézkedések) nemének és mértékének meghatározása tekintetében az ügyintézők nagyfokú önállósággal rendelkeznek, emellett határozott vezetői törekvést érzékeltünk arra, hogy **minden ügyben el kell végezni a tényállás megalapozásához és a büntetés individualizációjához szükséges eljárási cselekményeket, tehát nem szabad a szabálysértési ügyintézését bírságolássá degradálni.**

Elterjedt gyakorlat, hogy első körben a vezetők a feljelentés jogi értékelését végzik el, majd a jogkövetkezmények megállapítása tekintetében (ahogy ezt Mátészalkán megfogalmazták, az ügyek „beárazása” az előadók feladata) adnak mérlegelési szabadságot az ügyintézőknek. A szankcionálási „szabadsággal” persze nem mindenki él, vannak ugyanis „láthatatlan” belső elvárások a büntetések nemét, mértékét illetően.

Az is érzékelhető volt a vizsgálat során, hogy minél kisebb a település, annál alacsonyabb a bírságtalag, az előadók jobban ismerik a valós jövedelmi viszonyait, ezért igyekeznek csak akkora összeget kiszabni, aminél esély van arra, hogy ténylegesen befizetik. Ezzel együtt jelentős a be nem hajtott bírságösszeg, de az arányok – így tehát az ún. befizetési fegyelem – vidéken így is lényegesen jobbak, mint a vizsgált fővárosi kerületekben.

Vidéken nem tapasztaltunk olyan radikális önrevíziós gyakorlatot, amit a fővárosban, itt tehát legtöbbször nem alkalmaznak azt a régi, rossz gyakorlatot, hogy a hatóságnak gyökeresen másféle felfogása van a büntetésről a kifogás benyújtása után, mint annak előtte, gyakorlatilag azonos adatok birtokában. Mindez azzal is összefügg, hogy vidéken már eleve jóval alacsonyabb átlagbírságokkal dolgoznak, mint a fővárosi kerületekben.

A vizsgálat során azt tapasztaltuk, hogy nagyon alacsony a személyes meghallgatások száma, bár az arány jobb vidéken, mint a fővárosban. Az összes feljelentés kb. négy-öt százalékát teszi ki, amikor a hatóság személyesen találkozik az elkövetővel. Nem kell bizonyítani, hogy a szóbeliségből, közvetlenségből eredő információs többlet milyen előnyös hatással van nemcsak a tényállás-megalapozásra, a büntetés helyes mértékének meghatározására, hanem az egyéni megelőző hatásra is. Az eljárás időtartamának betartása bármilyen fontos jogelvi követelmény, ugyanakkor az csak az eljárás „logisztikai”, statisztikai hatékonyságát méri, de ez nem mehet az ügyek érdemi kivizsgálásának rovására.

Ehhez persze olyan ügyintézői kultúrával kell rendelkezni, amelynek számos eleme (kapcsolatteremtő- és kommunikációs képesség, empátikus készség, a sze-

mélyesen gyakorolt egyenlő bánásmód „technikái”, stb.) tanítható és tanítandó, ugyanis a rendőrség radikálisan megváltozott (megfiatalodott) korösszetétele miatt egyre kevesebb lehetőség van arra, hogy ezek a készségek az egymás mellett dolgozó generációk közötti természetes tapasztalatcsere úján kerüljenek elsajátításra.

Mind a budapesti, mind a vidéki adatok azt a tendenciát erősítették, hogy megváltozott az „elzárásos” ügyek bírói megítélése, mert részben visszaszorultak a ténylegesen elzárással sújtott ügyek, részben - ha elzárás kiszabására kerül is sor - ezek tartama minimális.

3.

Kapcsolat a társszervekkel, a továbbképzés hiányosságai

A felettes szerv, mint fellebbezési fórum nyolc éve megszűnt és felügyeleti intézkedést sem tehet, ennek ellenére számos esetben intenzív a szakmai kapcsolat a megyei igazgatásrendészeti szabálysértési területen nagy tapasztalattal rendelkező munkatársaival. A legtöbb helyen érzékelhető az élő kapcsolat a „másodfokot” képviselő helyi bíróságok bíráival, ez azonban nem olyan naprakész és intenzív, mint az ügyészekkel.

A vizsgálat során azt a tájékoztatást kaptuk az ORFK Rendészeti Főigazgatóság Igazgatásrendészeti Főosztályától, hogy évente továbbképzést tartanak a területi szervek osztályvezetői, illetve szabálysértési ügyintézői részére. A területi szervek vezetői pedig a helyi szervek szabálysértési előadóinak – az illetékes ügyész részvételével – szintén éves gyakorisággal tartanak továbbképzést.

Ennek ellenére a helyszíni vizsgálat során azt tapasztaltuk, hogy a szabálysértési területen dolgozók képzésére nem fordítanak kellő figyelmet. Sem a kötelező, sem a választható belső kurzusok között nem szerepel a joganyagot és a joggyakorlatot érintő változások tananyagszerű feldolgozása. Egy hatásköri szempontból ennyire szétszabdalt – országosan kb. félmillió feljelentést produkáló – jogterületen, legalább öt évenként szükség volna olyan egységes szabálysértési képzési program kidolgozására, amely a teljes ügyintézői vertikumot célozza meg (rendőrség, jegyző, „felügyelet”, ügyészek, bírák) figyelembe véve természetesen az egyes ügýtípusok, illetve ügyszakaszok jellegzetességeit. Egy ilyen program részét képezhetné minden olyan tapasztalat és tanulság beépítése, amely a kisebbségi hovatartozással függ össze. Másfelől, ha a hatósági jogalkalmazás klasszikus művelését végző szabálysértési ügyintézők köztisztviselőként és nem hivatásos állományban működnének, a társszervekkel való együttműködés, jogi továbbképzés közös megszervezése, munkaidő szervezés rugalmassága adta előnyök kedvezően hatnának az ügyintézési színvonalra.

A fentiekre tekintettel

- a szabálysértési ügyek száma elsősorban a közrendvédelmi állomány létszámán és intézkedési aktivitását múlik, ráadásul minden ügyben el kell végezni a tényállás megalapozásához és a büntetés individualizációjához szükséges eljárási cselekményeket, tehát nem szabad a szabálysértési ügyintézés bírságolássá degradálni;
- mielőbb indokolt lenne a szabálysértési ügyintézők túlterheltségét enyhíteni, rendszeres szakmai továbbképzését biztosítani, ide értve azt a lehetőséget, hogy az állománytábla átalakításával ne hivatásos szolgálati viszonyban végezzék munkájukat;
- a szabálysértési statisztika korszerűsítése nem halasztható tovább.

XII.

Az igazoltatások jogszerűségének gyakorlata

Az igazoltatások gyakorlatát a vizsgálat csak közvetetten érintette: a felkeresett kapitányságokon az előállítások és a szabálysértések jogalapját és körülményeit tekintettük át.

Az Rtv. legutóbbi módosítása (a 2007. évi CLXXI. törvény) további alkotmányos garanciákat kívánt megadni azzal, hogy meghatározta az igazoltatás főbb indokait (közrend, közbiztonság védelme, bűnmegelőzési vagy bűnüldözési cél, közlekedésrendészeti ellenőrzés, a magyarországi tartózkodás jogszerűségének megállapítása, mások jogainak védelme), a személyazonosítás során felveendő adatokat, valamint a személyazonosítás elmaradását követő intézkedéseket (feltartóztatás, előállítás, ujjnyomat vétele, fényképfelvétel készítése, külső testi jegyek rögzítése). A fő kérdés azonban mégis megmaradt: jogsértő-e, szakmailag indokolt-e az igazoltatás, ha annak nincs ésszerű alapja, nincs szabályszegő magatartás, hagyományos gyanú-ok, valamint kell-e indokolni az intézkedést. A rendőrség szinte áttekinthetetlenül sokféle feladatának ellátása során igazolatható az, akinek a személyazonosságát meg kell állapítani (Rtv. 29.§ (1) bek.). E rendelkezés jogállami szempontból pontosabb, részletesebb szabályozást kívánna, ide értve a Szolgálati Szabályzatot is. (E jogszabály 4. § (1) bekezdése szerint például az intézkedés megkezdésekor annak célját csak akkor közli a rendőr, ha az nem veszélyezteti az intézkedés eredményességét. A 38. §-ban pedig nincsenek további, a rendőri mérlegelést segítő támpontok.)

A vizsgált kapitányságokon a megkérdezett ügyintézők közül többen úgy nyilatkoztak, hogy az előállítottak és a szabálysértési eljárás alá vontak között

bizonyos időszakban és cselekményekben a romák felülreprezentáltak. Ez megítélésünk szerint összefügg azzal, hogy a romákat gyakrabban igazoltatják.

A vizsgálat keretében azért sem volt indokolt önállóan a rendőrség igazoltatási tevékenységét elemezni, mert 2007-2008-ban a Magyar Helsinki Bizottság, az ORFK és a Rendőrtisztviselői Főiskola közös kutatás keretében három helyszínen (Kaposvár, Szeged, a Főváros VI. Kerülete) vizsgálódott, ennek módszertanát közvették (Kádár, 2008). 2008 nyarán az igazoltató lap mellett kitöltött kérdőívek, a reprezentatív mintavétel alapján összegzett adatok elsődleges elemzéséből az tűnt ki, hogy a járőrök körében az etnikai profilalkotás továbbra is működik. Az igazoltatottaknak ugyanis 22 százaléka roma – miközben a lakosságon belüli arányszámuk minden becslés szerint ennél jóval alacsonyabb –, a többségük férfi, gyalogos, 14-39 év közötti személy. Ez azt jelenti, hogy a nem gépkocsival közlekedő, aktív korú roma férfiakat sokkal nagyobb eséllyel igazoltatják, mint akár a roma nőket. A kutatás tehát igazolta a statisztikai alapú diszkrimináció meglétét. A jelenlegi igazoltatási, kiválasztási gyakorlat az intézkedések hatékonysága szempontjából is kifogásolható, mert nincs egyértelmű bizonyíték arra, hogy a hagyományos gyanú-okokon túl, az egyéb, akár etnikai alapú kiválasztás nagyobb eredményességgel és költséghatékonysággal társulna. (Például, ha csak gépjárművel közlekedőket igazoltatnának egy adott napon, vajon mennyivel nőne meg a közlekedési szabálysértési eljárások száma és csökkenne a körözés, elfogás, vagy magát igazolni nem tudók előállítási aránya a többi naphoz képest, vagy az igazoltatások helyeként egy adott napon csakis a repülőtereket választanák, mennyivel eltérőbb lenne az eredmény a máskor vegyes helyszíneken tapasztaltakhoz képest.)

A Magyar Helsinki Bizottság az adatok elemzése alapján arra a megállapításra jutott, hogy a megkülönböztetés nem igazolható a roma elkövetők magasabb kriminalitásával. Az elemzés során arra is rámutattak, hogy az igazoltatások számának csökkenése nem vezetett a rendőri munka hatékonyságának növeléséhez. (M. Tóth – Pap 2008. megjelenés alatt)

A fentiek alapján kijelenthető:

– a járőrök körében az etnikai profilalkotás továbbra is működik. A romákat – különösen a férfi, gyalogosan közlekedő, 14-39 év közötti személyeket – lényegesen nagyobb arányban igazoltatják, mint ami a lakosságon belüli arányszámuk alapján várható lenne. Ez az igazoltatási, kiválasztási gyakorlat felveti a hátrányos megkülönböztetés veszélyét, másrészt az intézkedések hatékonysága szempontjából is kifogásolható, mert nincs egyértelmű bizonyíték arra, hogy a hagyományos gyanú-okokon túl, az egyéb, akár etnikai alapú kiválasztás nagyobb eredményességgel és költséghatékonysággal társulna;

- az Rtv. 13.§ (1) bekezdésében foglalt intézkedési kötelezettségét összhangba kell hozni a 29.§ (1) bekezdésében és a Szolgálati Szabályzatban az igazoltatás indokainak pontosabb meghatározásával, továbbá be kell vezetni az igazoltatás hatásfokának kötelező éves elemzését, tekintetbe véve a civil és a jogvédő szervezetek tapasztalatait is.

XIII.

A kisebbségi nyelvhasználat esélye az ügyintézésben

A vizsgálat során felkeresett rendőrkapitányságokon az ügyfélfogadás személyi és tárgyi feltételeit feltérképezve arról is tájékozódunk, hogy az ügyfelek között milyen arányban merül fel igény a kisebbségi nyelv használatára, és miként biztosítják ezen alapjog érvényesítését.

A kirendelt igazságügyi szakértői, tolmács, fordítói és grafikus díjak kötelezettségvállalásának és megállapításának a szabályairól a BRFK külön utasítást adott ki, a 9/2008. (II.25.) intézkedést. Ebben rögzítették a jelenleg alkalmazható óradíjakat: napközben (06-22 óráig) 1.200 Ft/óra, éjszaka (22 órától 06 óráig), hétvégén illetve munkaszüneti napokon 1.600 Ft/óra.

A VII. kerületi kapitányságon ritka, hogy valaki kisebbségi nyelv használatához kér tolmácsot. A kerületben található szállodák miatt elsődlegesen külföldiek esetében van szükség tolmácsra. (Előfordul azonban az is, hogy a szálloda maga küld tolmácsot a külföldi vendéggel.) Szolgálati időben átlagosan 2-3 esetben – nyáron akár 6-7 alkalommal is – igényelnek tolmácsot a kapitányságon. Az ügyeletes tiszt a BRFK által összeállított lista alapján választ tolmácsot. A BRFK intézkedése szerinti díjtételektől csak a Gazdasági Igazgató engedélye alapján lehet eltérni. Problémát jelent, hogy a listáról választott tolmács nem biztos, hogy a kötelezően fizetendő óradíj fejében bemegy a kapitányságra. Általában olyan tolmácsot hívnak, aki közel lakik, így 15-20 perc alatt odaér a kapitányságra. Előfordul olyan eset is, amikor a tolmácsolás telefonon keresztül zajlik.

Leggyakrabban angol illetve német tolmácsra van igény. Egyszerűbb az eljárás, ha a rendőrök beszélnek idegen nyelven, ez azonban nagyon ritka, mert a szolgálatot teljesítők közül kevesen beszélnek megfelelő szinten idegen nyelvet. A nyelvtanulást fontosnak tartják a kapitányságon, azonban jelezték, hogy jelentős munkaidő kiesést jelenthet, ha valaki támogatott formában, munkaidőben nyelvet tanul. Így erre csak egy-két embernek van lehetősége.

Fontos megemlíteni, hogy az emberi jogi szervezetekről szóló, a falra kifüggesztett tájékoztatások csak magyar nyelven olvashatóak, azonban az elő-

állító helyiség falán több nyelven is (angol, német, olasz, arab, román, szerb) feltüntették a fogvatartottak jogait.

A szabálysértési eljárásokban a jelenlegi osztályvezető még nem találkozott kisebbségi nyelvhasználati igénnyel. Az osztályon nincs kisebbségi nyelvet beszélő ügyintéző. A meghallgatásokon sem merült fel ilyen igény. A legnagyobb ügytömeget jelentő helyszíni bírságotlasi eljárásokban a hatóság angol és német nyelvű tájékoztatót ad át a külföldi elkövetőnek, amely tartalmazza a bírságotlasi tényét, befizetési határidejét, a be nem fizetés jogkövetkezményeit. Ha idegen nyelv használatának igénye merül fel, minden esetben rendelnek ki tolmácsot, hiszen az Sztv. minden nem magyar anyanyelvű személynek megadja az anyanyelvhasználat jogát, függetlenül attól, hogy beszél-e a magyar nyelvet, vagy az ügyintéző által használt egyéb nyelvet. Több esetben találkoztunk az iratokban olyan külföldi elkövetővel, akit a közlekedési baleset helyszínén nyilatkoztattak a baleset körülményeiről (ezt a rovatot a feljelentési nyomtatvány tartalmazza), ám nem láttuk nyomát a tolmács igénybevételének az eljárás későbbi fázisaiban, és a jelentések, illetve jegyzőkönyvek nem tettek említést arról, vajon az illető ismeri-e a magyar nyelvet. Ha kisebbségi nyelvhasználatot igényelne néhány ügyfél, nem lenne gördülékeny az eljárás, mert a nyelvhasználatnak nincs begyakorolt rendje.

A VIII. kerületi főkapitányságon az ügyfélfogadással foglalkozók nem emlékeznek olyan kérésre, hogy az ügyfelek közül valaki kisebbségi nyelvet kívánt volna használni. Csak külföldi állampolgárok esetében merül fel a tolmácsolással kapcsolatos igény. Ez naponta egy-két ügyfelet érint, és a kapustól már közvetlenül az ügyintézőhöz kerül az ilyen kérés, aki az intranetről leszedett tolmácslista alapján haladéktalanul telefonon egyeztet a tolmáccsal. Minderre tekintettel előre veszik az ügyfelet.

Ha az előállított nem beszél magyarul, a tolmácslista alapján járnak el. Az előállítás során általában kínai, arab, angol vagy román nyelvű tolmácsolásra van szükség. Nem kaptunk egyértelmű választ arra, hogy a magyar nyelvet nem ismerő előállítottak jogairól milyen módon és tartalommal kell illetve szoktak tájékoztatást adni.

A szabálysértési eljárásokban sem merült fel igény a kisebbségi nyelvhasználatra. Ugyanakkor az átvizsgált iratokból kitűnt, hogy nem zökkenőmentes a tolmács biztosítása és működése. Találkoztunk olyan esettel is, amely arra utal, hogy az anyanyelv használatához való jog érvényesítése nem csak a vizsgált kerületben, hanem az ország más településein is nehézségekbe ütközik: a VIII. kerületi Rendőrkapitányság egy szerb állampolgár meghallgatása ügyében megkereste a Kiskunhalasi Rendőrkapitányságot. A meghallgatásról készült jegyzőkönyv szerint az eljárás alá vont személyt tájékoztatták jogairól, de arra nem

hívták fel a figyelmét, hogy tolmácsot kérhet. Ebben az ügyben azt is észleltük, hogy a személyes adatok felvételekor az eljárás alá vont személyt az útlevelében feltüntetett szerb hangzású nevén említik, ám a jegyzőkönyv aláírójaként egy teljesen más, magyar név szerepel. Ennek ellenére a meghallgatott személy aláírta a pontatlanul vezetett jegyzőkönyvet. Nem zárható ki, hogy a névcserét azért nem vette észre, mert gondot okozott számára a latin (nem cirill) betűk olvasása.

A *Mohácsi Rendőrkapitányságon* a tolmácslistát a kapitányság maga állította össze. Ezen elsősorban nem hivatásos tolmácsok, hanem a megyében élő lakosok (például tanárok) szerepelnek. A listán lévők köre évről-évre csökken, mert a kapitányság olyan alacsony óradíjat tud adni, hogy a tolmácsoknak nem éri meg a kapitányságnak dolgozni. Volt olyan eset, amikor holland nyelvet beszélő tolmácsra volt szükség, aki azonban az alacsony óradíj miatt nem akarta elvállalni a munkát. Ekkor a kapitányságnak a megyei gazdasági hivatalt kellett felhívnia, hogy engedélyezze a magasabb összeg kifizetését. Havonta átlagosan kétszer kerül sor tolmács alkalmazására. Kisebbségi nyelv használata miatt még nem volt szükség tolmácsra.

A rendőrség állományából 29 főnek van valamilyen szintű nyelvvizsgálója. Ebből lovári nyelvből 3 középfokú, német nyelvből 10 alapfokú, 4 középfokú, és 1 felsőfokú, horvát nyelvből 2 alapfokú, 1 középfokú nyelvvizsgálóval rendelkeznek. Az alacsony rendőri létszám és a munkaterhek emelkedése miatt nyelvi képzésre, a nyelvtudás „karbantartására” nincs mód.

A kapitányság ügyfélszolgálatán fellelhető a Baranya Megyei RFK tájékoztatója, amely elsősorban külföldi, Magyarországon nyaraló állampolgároknak szól, magyar, német, horvát és angol nyelven. Ezen kívül hat nyelven készítettek olyan formanyomtatványt, amelyen a külföldi állampolgár – a tolmács megérkezéséig – leírhatja a panaszát, feljelentését, rögzítheti adatait. Így a tolmácsnak már csak ezt kell lefordítania.

A *Hevesi Rendőrkapitányságon* nagyon ritkán – évente néhány alkalommal – fordul elő, hogy valaki tolmácsot kér. A tolmácsjegyzéket, amely az ügyeletes tiszt szobájában található, a kapitányságon állították össze. A kisebbségi törvényben felsorolt nemzeti és etnikai kisebbségek közül csupán a német, a szlovák, a román és a lengyel esetében van tolmács feltüntetve. Megkérdezésünkre elmondták: ha olyan nyelvű tolmácsra lenne szükség, amely nem szerepel a listán, akkor a Megyei Rendőrfőkapitányságot hívnák fel segítségért. A kapitányság személyi állományából egyébként 18 fő rendelkezik nyelvvizsgálóval, abból 6 fő német nyelvből.

A kapitányságon található tájékoztató anyagok többsége magyar nyelven készült.

A *Dunaújvárosi Rendőrkapitányság* vezetője és helyettese elmondása szerint a

kisebbségi nyelvhasználatra az illetékességi körzethez tartozó nemzeti és etnikai kisebbségek részéről egyáltalán nincs igény, noha a kapitányság illetékességi területéhez tartozik például Beloiannisz görög falu. A nyelvhasználati igény nem merül fel a roma kisebbség részéről sem, a kapitányságon egyébként dolgoznak olyanok, akik lovári nyelvből rendelkeznek nyelvvizsgával. Tipikusan külföldiek (például helyben megtelepült nagyvállalatok koreai, ukrán alkalmazottai) körében merül fel nyelvhasználati igény, a 13 hazai kisebbségi közösséghez tartozók körében nem.

A *Mátészalkai Rendőrkapitányságon* nemzeti és etnikai kisebbségek részéről szintén nincs igény az anyanyelvük használatára, csak a külföldi ügyfelek, előállítottak részéről (leggyakrabban román, ukrán állampolgárok). Ehhez megfelelő tolmácslista áll rendelkezésükre. Ugyanakkor a vizsgálatkor megemlítették, hogy a romák például előállításakor akkor használják a saját nyelvüket, „*ha azt akarják, hogy ne értsék őket a rendőrök.*”

A *Dunaújvárosi, a Mátészalkai és a Mohácsi Rendőrkapitányság* szabálysértési eljárásaiban sem merült fel a kisebbségi nyelvhasználat, és a kapitányság által használt tolmácslistán sem szerepelnek külön kisebbségi nyelven tolmácsolók. Nagyobb gondnak érzik az ügyintézők, hogy az alacsony rendőrségi óradíjak sok tolmácsot elriasztanak. E három kapitányságon nincs kisebbségi nyelvet beszélő szabálysértési ügyintéző.

A *felkeresett rendőrségi fogdáknak* a fogvatartottak átlagosan 1-3 százaléka nem beszéli a magyar nyelvet, de olyan esetre nem emlékeztek az ott dolgozók, hogy nemzetiségi nyelv használatát kérte volna valaki. Így csak azt vizsgálhattuk, vannak-e egységes intézkedések arra az esetre, ha nem magyar nyelven kell kommunikálni. Ennek során megállapítható, hogy

- a BRFK központi fogdájában befogadáskor mindenki megkapja az ORFK Közbiztonsági Főigazgatóság Közrendvédelmi Főosztálya által a rendőrségen fogvatartottak jogairól és kötelezettségeiről, valamint a velük szemben alkalmazható kényszerítő eszközökről összeállított tájékoztatót, továbbá a Magyar Helsinki Bizottság e tárgyú kiadványát. Éves átlagban a fogvatartottak legfeljebb 3 százaléka nem beszél magyarul. A meghallgatott rendőrségi vezetők szerint a nem magyar állampolgárok is jellemzően meg tudják értetni magukat tolmács nélkül. A magyarul nem tudók számára kilenc nyelven (angol, német, orosz, francia, szerb, román, horvát, arab, kínai) tudnak a befogadáskor írásos tájékoztatót adni. Abban az esetben, ha a magyarul nem tudó fogvatartott közölni szeretne valamit, papírt és tollat adnak neki, és értesítik az ügyével foglalkozó vizsgálót. Ő az, aki egy lista alapján szükség szerint behívja a tolmácsot. A fogda hivatásos állományából egy fő beszél jól angolul, esetenként vele tudnak kommunikálni a fogvatartottak.

A fogdaőrök közül nagyon kevesen járnak nyelvtanfolyamra, aminek az a fő oka, hogy a költségeket maguknak kell viselniük, a munkáltatójuk nem ad ehhez anyagi támogatást.

- a Nemzeti Nyomozó Iroda fogdájában a befogadás a BRFK központi fogdájában történik, így a tájékoztató kiadványokat ott kapják meg. Abban az esetben, ha az Aradi utcába átszállított nem beszél magyarul, tolmács kíséri. A tolmács a zárkába történő elhelyezésig marad a fogdában. Ha a későbbiekben is tolmácsra van szükség, az adott ügy előadója értesíti.
- a békéscsabai fogdában ritka a nem magyar nyelvű ügyfél. Ők elsősorban román állampolgárok, de többnyire értenek magyarul. Idegen nyelven beszélő ügyintéző nincs, a tájékoztató kiadványok azonban tíz nyelven elérhetőek. Ezek közül azonban kizárólag a német nyelv minősülhet kisebbségi nyelvűnek. Az azonos nyelvet beszélőket közös zárkában ritkán helyezik el. Az őrizetbe vételkor hívott tolmács a befogadáskor is kíséri az ügyfelet.
- a székesfehérvári fogdában a magyarul nem beszélők aránya minimális, és ők is mind külföldiek. Az ügyeletes tiszt értesíti a tolmácsot, már együtt érkeznek a fogdába és elkíséri az orvoshoz is a fogvatartottat. A magyarul nem tudóknak 15 nyelven áll rendelkezésre tájékoztató.

Összességében megállapítható, hogy

- **meglehetősen alacsony a kisebbségi nyelvet használni kívánó rendőrségi ügyfelek, a fogvatartottak száma, amelyet a Nektv. biztosít; ezeket a szabályokat azonban meglehetősen hézagosan ismerik a rendőrségi munkatársak;**
- **nem kaptunk arra vonatkozó információt, hogy a rendőrség által alkalmazott tolmácslistán a hazai kisebbségi nyelveken tolmácsolók is szerepelnek-e, valamint ilyen igény esetén, tudnának-e azonos eséllyel tolmácsot biztosítani a hazai kisebbségi nyelvet használni kívánóknak. Úgy tűnt, hogy elsősorban a környező országok nyelvén és az angol nyelvű kommunikáción van a hangsúly. E nyelvek köre részben lefedi a hazai kisebbségi nyelveket is – a beás, a lovári, az örmény vagy a görög kivételével – ám egyben a kisebbségi nyelvek hatósági eljárásban való használatának periférikus jellegét is jelzi;**
- **mindez azonban mégsem indok arra, hogy az általában központilag összeállított tolmácslistán ne szerepeltessék a hazai kisebbségi nyelveken tolmácsolók adatait. Kisebbségi jogi visszásságot valósít meg, ha a hatósági eljárásban a hatóság – éppen az igény hiányára hivatkozva – nem szerzi be a szükséges tolmácsok, fordítók adatait rendszeresen, mert ilyen – akár kivételesnek számító – igény felmerülése esetén sem lehetséges a nyelvhasználati jogtól (lebeszéléssel, késlekedéssel) eltántorítani a kisebbségeket.**

XIV.

Funkcionális kérdések vizsgálata

1.

Az állomány összetétele

A külső szemlélő számára a rendőrség meglehetősen homogén szervezet: nem-roma férfiakból tevődik össze, ahol a meglehetősen fiatal életkor és a legalább középfokú végzettség a jellemző, és elvétve akad nő a munkatársak között, valamely más kisebbséghez tartozó pedig még ennél is ritkábban, ki sem mutatható arányban. **A rendőrség munkahelyként tehát nem tükrözi a társadalom sokkal változatosabb összetételét.** Feltűnő, hogy a rendőrségi munkatársak átlagos életkora igen alacsony, hiányzik a középgeneráció, a nagyobb emberi és szakmai tapasztalattal rendelkező korosztály a nagyarányú nyugdíjba vonulás, a gazdasági szervezetek elszívó ereje, a fluktuáció miatt is.

A rendőrség, illetve a rendőri munka hagyományosan férfias szakma, amely maszkulin szervezetet hozott létre. Éppen ezért figyelemre méltó, hogy milyen a rendőrségen belül a *nemek szerinti összetétel*. A rendőrnők jelenléte a nemzetközi tapasztalatok szerint ugyanis azt eredményezi, hogy a szervezeti szellem nyitottabb lesz, a pályán nyíló perspektívák is rugalmasabbá válnak (Silverberg, 1994). A nők megjelenése a rendvédelemben pozitív hatást gyakorolt a hazai rendőrség munkájára. A gyakorlat igazolja, hogy a férfiak és nők együttes munkája jótékonyan hat egy szervezet teljesítményére. Azonban a megfelelő jogi környezet biztosítása, és érvényre juttatása, valamint a felelős vezetők aktív támogatása alapvető követelmény az esélyek egyenlőségének biztosításához és azok kedvező hatásainak érvényesüléséhez. (Sárközi, 1995.)

A napi rendőri feladatok (járőrözés, a szolgálati fegyver használata, a járőrpárral való együttműködés, stb.) értékelése azt mutatja, hogy a férfiak és a nők készségei között mutatkozó különbség mindkét félre vonatkozóan mutatott előnyöket. Ebből azt a következtetést vonták le a kutatók, hogy a nők ugyanolyan teljesítményre képesek, mint a férfiak. A közvélemény kevésbé tartja őket agresszívnek, a nők jobban kommunikálnak és kevésbé provokatívak, mint a férfiak. Egy kanadai felmérés szerint kiválóan dolgoztak a nemi erőszakkal, a gyermekbántalmazással vagy a családon belüli erőszakkal kapcsolatos ügyekben. (Barlett, 1977.)

A 2004-es hazai vizsgálatban résztvevő azon rendőrnők, (számuk 762 volt), akiknek van munkakapcsolata állampolgárokkal, úgy érzik, hogy elfogadják őket, sőt sokan látják előnyét női mivoltuknak intézkedés közben (32,2%). Úgy érzik, nagyobb bizalom árad feléjük a lakosság részéről. Gyakrabban kérnek

tőlük felvilágosítást, mint férfi kollégáiktól. Az interjúk során elhangzott, hogy érzéseik szerint az állampolgárok részéről nagyobb megbecsülés övezi tevékenységüket, mint vezetőik és férfi kollégáik részéről. A lakosság körében végzett vizsgálat a fenti megállapításokat megerősítette. A megkérdezett 1200 fő közül 58,8 % szükségesnek érzi a női rendőrök jelenlétét a rendőri szolgálatoknál. Szolgálati áganként eltérően ítélik meg azonban ennek szükségességét. Főleg a közlekedési, ifjúságvédelmi és az igazgatásrendészeti területeken látnák kívánatosnak a rendőrnők jelenlétét. A válaszokból az derült ki, hogy csak 17,1%-át idegesítette, illetve 7,9%-át hozta zavarba, ha női rendőr intézkedett vele szemben. Sajnos hasonló vizsgálat roma rendőrökkel kapcsolatosan nem folyt, illetve nem ismert, hogy a nők között hányan vallják magukat romának. (Sárközi, 2008.)

A nők ugyan bekerültek a rendőrség szervezetébe a fejlett országokban, de teljes mértékben nem integrálódtak a szakma különleges kultúrájához. A nők folyamatosan szembesülnek több problémával, említhetjük például a szexuális zaklatást, vagy a nemek szerinti diszkriminációt, amelyek egy amerikai felmérés szerint erőteljesen jelen vannak. (Timmins, 1989). Ott azt is észlelték, hogy a 70-es évek óta a rendőrnők ötöde valamely kisebbség tagja. Korábban jellemzően ápolónőként, tanárként, szociális munkásként dolgoztak. Többségük azért lett rendőr, mert biztonságra vágyott. Ennél fogva tehát **át kell értékelni a rendőrnőkkel kapcsolatos sztereotípiákat, hiszen a rendőri foglalkozás több szociális munkát tartalmaz, mint ahogy azt a közvélemény hiszi.** A rendőrnőknek választaniuk kell az intézményi és kulturális lojalitás, valamint a biztos megélhetés között. (Martin, 1979) 1978-ban – közel 15 évvel azt követően, hogy az Egyesült Államokban elfogadták a diszkrimináció elleni törvényt – az országban körülbelül 9000 rendőrnő dolgozott. Több mint tíz évvel később, 1989-ben egy újabb vizsgálat megállapította, hogy elenyésző kisebbségük jutott túl a közrendőr beosztásán, és érte el a felügyelői címet és beosztást. Nincs tehát szó gyors változásról sehol sem. Tíz év alatt azonban Magyarországon majdnem megduplázódott a rendőrnők aránya, bár a vezetővé válásuk nem volt ilyen dinamikus. (Sárközi, 2008.)

	Férfi	Nő	Összesen	Nők aránya
1994	28539	2645	31184	8,4%
1998	26520	3012	29532	10,2%
2001	23436	5437	28873	18,8%
2003	24516	4790	29306	16,3%
2004	24738	4708	29446	16%

A rendőrnök aránya szolgálati áganként és rendőri szervenként meglehetősen különböző. Például három év alatt a BRFK-n majdnem felére csökkent a nők aránya, míg a Köztársasági Őrezrednél több mint duplájára, a Készenléti Rendőrségen pedig majdnem duplájára nőtt a rendőrnök aránya 2001-2004 között. Másrészt a budapesti arányok a nők szempontjából kiemelkedően magasak a többi szervhez képest.

	Bűnügy	Közbiztonság	Más	Összes rendőrnök
1994	734	1412	499	2645
1998	826	1025	1161	3012
2001	1931	2123	1383	5437
2004	1848	2045	815	4708

	Hivatásos állomány 2004-ben			
	Férfi	Nő	Összesen	Nők aránya
Összlétszám	24 738	4708	29 446	16 %
Összlétszám BRFK nélkül	19 823	3134	22 957	13,6 %
BRFK	4915	1574	6489	24 %
MRFK-k 19	15 889	2616	18 505	14 %
Köztársasági Őrezred	1181	55	1236	4,4 %
Készenléti Rendőrség	1466	193	1659	11 %
ORFK	1287	270	1557	17,3 %

A 2004-ben végzett vizsgálat (amely 762 nőre és 185 férfira terjed ki) azt jelezte, hogy a rendőrnök átlag életkora alacsonyabb, mint a férfiaké, képzetebbek (60%-uk diplomás, míg a férfiak 60 %-a csak középiskolai végzettségű), a rendőrségi munkában eltöltött idejük rövidebb (a nők fele 10 évnél rövidebb ideje dolgozik a rendőrségen, a férfiak 60%-a pedig már tíz évnél régebben), valamint idegen nyelvismerete magasabb fokú (nyelvenként 2-10%-al többen beszélnek a nők közül idegen nyelven, mint a férfi kollégáik). (Sárközi, 2008.)

A közszolgalatban a nők aránya Magyarországon igen magas. 2005-ben a köztisztviselői létszám 73%-a nő, a korösszetételt tekintve pedig kiugróan magas a teljes közszolgalatban a 40-59 év közötti dolgozók 61%-os aránya. Feltehetőleg ezzel magyarázható, hogy az összlakossághoz képest a köztisztviselőknek csak a 27%-a rendelkezik valamilyen nyelv-vizsgálattal, holott ez az arány az azonos végzettségűek körében általában a duplája. (Gajdusчек, 2008.) **Nincs tehát szó arról, hogy a közszféra mindenben követné a teljes lakossági arányokat, de számos adat van arra, hogy egy-egy szervezetnél a dolgozói összetétel a**

közszolgálati szabályozással, különösen a felvételi és járandósági feltételek módosításával jól alakítható.

Egy amerikai kutatás szerint (Atkinson, 1980), ha csökken a költségvetés, elsőként legtöbbször a nőket bocsátják el. Ez az eset különösen jól illusztrálja, hogy a kisebbségekre és a nőkre vonatkozó jogegyenlőségi programok mennyire alávetettjei a politikai, a költségvetési és/vagy törvényhozási korlátoknak. Holott ezeket a programokat éppen azért dolgozzák ki, hogy elősegítsék az említett kisebbségek és nők bekapcsolódását a rendőri munkába és a rendőri karrier felépítésébe. Ezeket a tényeket úgy is tekinthetjük, mint hosszú távú negatív reakciót a meglévő jogegyenlőségi programokra, pedig ezek nyitották meg az utat a nők és a kisebbségek tagjai számára. Kudarcról nemzetközileg nem beszélhetünk, még akkor sem, ha a jogi szabályozás átalakításával a nők is bejuthatnak a rendőri szervezetbe, noha ez nem alkalmas arra, hogy felszámolja a nemi alapú diszkriminációt. Ezért tehát **a hazai rendőrségnek, mint intézménynek is részt kell vennie a diszkrimináció elleni küzdelemben, mégpedig a rendőrségi munkatársak felvétele és előbbre jutása terén a nemi, faji sztereotípiák elleni érdemi humánpolitikai, karrier és képzési terv kidolgozása és végrehajtása révén. Több nőt és roma munkatársat kellene felvenni, különösen közalkalmazottként a rendőrséghez, és arányukat a humánpolitikai és előmeneteli, karrier tervek 5-10 évre szóló kidolgozásával kellene fokozatosan emelni. A rendőrség nyitottá, elfogadóvá, toleránssá tétele első lépésként a nők nagyobb arányú alkalmazásával, nem pedig azonnal vagy kizárólagosan a ma súlyos előítéletekkel sújtott kisebbségek kizárólagos toborzásával fokozható.**

A nők és férfiak egyaránt tisztában vannak a szolgálatból fakadó stressz forrásaival, de a következmény a két csoport számára nagyon eltérő. Egy amerikai kutatás értelmében a stressz forrásai a férfiak és nők esetében közel állnak egymáshoz. A nők esetében azonban három kivételt tapasztaltak: ha tragédiának voltak szemtanúi; ha olyan feladatot kaptak, amely a közbiztonságra és kollégáik biztonságára vonatkozott; valamint az a tény, hogy egy férfiak által uralt világban kell dolgozniuk (Bartol, 1992.). A rendőrnők elégedettsége mindenekelőtt a vezetőktől függ, és csak kisebb részben a teljesítmény-jövedelem viszonytól. A vezetők szerepére vonatkozó mindhárom változó arra utal, hogy annál elégedettebbek a rendőrnők, vezetőik minél inkább figyelembe veszik és megbecsülik szakmai igényeiket és teljesítményeiket. Ez pedig olyan vezetői felfogást és magatartást feltételez, amelyben a vezető fontosnak tartja a beosztottak sikerességét (képeségeiknek megfelelő feladatokkal bízza meg őket), perspektívát nyit előttük (támogatja előrejutásukat) és elismeri teljesítményüket. A kutatás szerint **a legrosszabb az elégedettség mutató a fővárosban, ahol a legnagyobb a fluktuáció is.** (Sárközi, 2008.)

2.

Felvételi rendszer, ösztöndíj, előmenetel

A 21/2000. (VIII. 23.) BM-IM-TNM együttes rendelet határozza meg, hogy a rendőrségi állományba felvételt kérők és a dolgozók milyen egészségi, pszichikai és fizikai alkalmassági követelményeknek feleljenek meg, kapcsolódva az ellátandó munkakör követelményeihez. A meglehetősen részletes szabályozás különböző kategóriákat tartalmaz a munkaköri alkalmasság szempontjából, míg a személyiséggel kapcsolatos elvárásokat, a kompetenciákat csak nagyon általánosan, és alapvetően a mentális betegségek és a súlyos személyiségzavar kiszűrése szempontjából határozzák meg. A döntő hangsúly a fizikai erőnléten, a munkaképességen, a fegyverhasználatra alkalmasság megállapításán van. „Az alkalmassági vizsgálat keretén belül elbírálendő pszichológiai alkalmasság az adott munkakör, illetve munkaterület követelmény- és feltételrendszerének való megfelelést jelenti a vizsgált személyeknél, a személyiség tulajdonságokat és képességeket tekintve. Kiterjed mindazon személyiség- és képesség faktorokra, amelyeknek megléte és megkívánt szintje nagymértékben meghatározza az egyén pszichikai alkalmasságát és ezen túlmenően a beválás valószínűségét az adott munkakörben, munkaterületen.” (1. sz. melléklet) Ennek keretében a pszichológiai alkalmasság általános, tehát nem az adott munkakörhöz illeszkedő, valamennyi rendészeti szerv hivatásos munkatársára vonatkozó szempontok a következők:

Követelményszintek	Vizsgálandó képesség-faktorok	Vizsgálandó személyiségfaktor
Az alkalmasságot alapvetően meghatározó követelmények	<ul style="list-style-type: none">- logikai-kombinatív készség- helyzetfelismerő készség- döntési készség	<ul style="list-style-type: none">- személyiség dominanciája (határozottság, asszertivitás)- érzelmi-indulati élet kiegyensúlyozottsága- devianciára, kriminálisra való hajlam- pályamotiváció- korruptív magatartásmód
Az alkalmasságot másodlagosan meghatározó követelmények	<ul style="list-style-type: none">- kommunikációs készség- koncentrációs képesség	<ul style="list-style-type: none">- szociabilitás- konfliktuskezelés
Az alapvető alkalmasságot kiegészítő követelmények	<ul style="list-style-type: none">- kreativitás- szervezőkészség	<ul style="list-style-type: none">- aktivációs szint- kockázatvállalás

Mint látható, a kommunikációs, a konfliktus-kezelési képességet csak másodlagosan vizsgálják, míg az egyéniség beállítódását, toleranciáját, az adott feladathoz kapcsolódó szociális intelligenciát egyáltalán nem. A rasszista, ki-rekesztő gondolkodás, intoleráns beállítódás ki sem derül a vizsgálatoknál.

A pszichikai állapot időszakos vizsgálata fontos a munkára való alkalmasság folyamatos figyelemmel kíséréséhez. A már hivatkozott együttes rendelet 14. § (1) bekezdése kimondja: „A szolgálati viszony fennállása alatt a Hszt. 75. §-ában meghatározottak szerint az alkalmassági követelményeknek történő megfelelés rendszeres ellenőrzése érdekében a hivatásos állomány valamennyi tagjánál – figyelembe véve a személyek életkori, élettani állapotát – általános és célzott rendszeres időszakos egészségi, pszichikai és fizikai alkalmassági vizsgálatokat kell végezni”. Az időszakos pszichikai alkalmassági vizsgálatokat 40 éves korig háromévenként, 41-50 év között két-évenként, 51. életévtől évente kell elvégezni. Arról egyáltalán nincs szó, hogy a nagy idegi, lelki megterhelés miatt, az ilyen munkakörökben dolgozóknak nem csak állapot ellenőrzésre, hanem megelőző, karban tartó mentálhigiénés tréningre, szolgáltatások bevezetésére lenne szükség. **Szükséges lenne tehát az alkalmassági vizsgálatot kiterjeszteni és pontosítani: az ügyfelekkel közvetlenül érintkező rendőri munkakörökben és a vezetők körében a kommunikáció, a konfliktuskezelés, a tolerancia és az empátia, a szociális intelligencia, az intoleráns beállítódás mérését és rendszeres követését is be kell vezetni.**

A biztoshoz érkezett írásos és szóbeli panaszokban kifogásolták, hogy a hivatásos állományba továbbtanulással vagy egyéb módon **felvételüket kérők testmagassága** – egyéb körülményeknek mindenben megfelelő jelentkezők esetében – kizáró körülmény. A 21/2000. (VIII. 23.) BM-IM-TNM együttes rendelet szabályozza a fegyveres szervek hivatásos, közalkalmazotti és köztisztviselői állományának munkaköri egészségi, pszichikai és fizikai alkalmasságára vonatkozó követelményeket. Eszerint az egészségi alkalmassági vizsgálatoknál férfiak esetében 168 cm és e feletti; nők esetében 162 cm és e feletti testmagasság a megkövetelt. Ezen értékek alatt az I. kategóriában csak „AN” minősítés hozható.” A rendelet értelmében az „AN” alkalmatlant jelent, amely a minősített személy esetében, a mellékletben felsorolt betegségekben szenvedőket érinti, vagy egyéni elbírálás esetében, az adott beosztásra, munkakör ellátására a foglalkozás-egészségügyi orvos megítélése vagy vizsgálata alapján való alkalmatlanságot. Az alkalmassági követelményeket a rendelet függelékeiben sorolják fel, szolgálati ágak, munkakörök, beosztások részletes megjelölésével. Ebből következik, hogy a követelmények a munkakör jellegéhez igazodnak. Ugyanakkor a rendelet szerint „a Rendőrtiszti Főiskolára való felvételt megelőző egészségi alkalmassági véleményezésnél mindig a főiskola elvégzése utáni munkakörnek megfelelő kategóriákat kell figyelembe venni. Az I-es vagy II-es kategóriára vonatkozó egészségi követelmények az

irányadók. A rendészeti szakközépiskolákba, egyéb tanintézetekbe jelentkező személyeknél az I. kategóriára vonatkozó egészségi minősítéseket kell figyelembe venni.” Eszerint különbség van a követelményekben, mivel a rendészeti intézménybe felvételét kérőnél egyes esetekben a végzést követően az alkalmazása szerinti szolgálati ág követelményei lesznek az irányadóak, és mód nyílik az egyéni elbírálásra. A rendelet ismeri azt a megoldást, hogy „EN”, azaz egyéni elbírálás, amelynek „alkalmazása esetén a legnagyobb körültekintéssel és mérlegeléssel kell eljárni, különösen figyelembe kell venni az alábbiakat: [...] az egyén aktuális munkakörének jellegét és sajátosságait, a megszerzett tapasztalatokat, képzettségeket” (ha már állományban volt, az eltöltött szolgálati időtartamot). Ebből következik, hogy az általános követelményeken túl léteznek különös, az adott munkakörre, szolgálati ágra vonatkozóak is, ide értve a már rendészetnél dolgozók egészségügyi okból való átsorolását, mivel „lehetségesek olyan szakmai területek, ahol speciális feladatokat kell ellátni, és a testmagasság meghatározó lehet. Ennek érdekében az említett értékektől pozitív és negatív irányban eltérés lehetséges.” Ugyanakkor az érettségizettek jelentkezésekor az illető még nem hivatásos, és rá az I. kategóriára vonatkozó követelményeket kell alkalmazni.

Fentiekre tekintettel jelenleg a nem hivatásosként felvételét kérőnél nincs mód az egyéni elbírálásra, függetlenül attól, hogy eleve milyen szolgálati ágba kapna elhelyezést, kiképzést. Ez hátrányos megkülönböztetés, azért javaslom a miniszteri rendeletben a felvételi szabályok felülvizsgálatát. Megoldást jelenthet a felvételinél a „meghatározott szolgálati ágra” alkalmasság feltételével való felvétel. Szükséges lenne továbbá a jogbiztonság érdekében az eltérési mérték maximumának meghatározása.

A 4/2000.(II.2.) ORFK intézkedés – a 9/2004.(IV.13.) ORFK intézkedéssel módosítva – szabályozza, hogy **cigány származású**, nappali tagozaton tanuló középiskolásoknak miként nyújtható ösztöndíj, hogy annak segítségével a rendőri hivatást választhassák. A „*cigánysággal előítélet-és konfliktusmentes viszony*” kialakítása jegyében írnak ki pályázatot, ha a fiatal vállalja származását, tanulmányi eredménye legalább átlagosan 3,5-es, büntetlen előéletű, életvitele a közös háztartásban lakókkal együtt kockázatmentes, valamint egészségi állapota a későbbi szolgálat ellátásához megfelelő. A támogatást a megyei főkapitányságnak saját költségvetéséből kell biztosítani, legfeljebb két évig, amely ruházkodási támogatást, kollégiumi térítést, tanszersegélyt, valamint tanulmányi eredménytől függő havi néhány ezer forintos juttatást foglal magában, évente legfeljebb 60 fő részére. A pályázókkal a bíráló bizottság személyesen találkozik, és beszerezhető a cigány kisebbségi önkormányzat véleménye is. Az Országos Cigány Kisebbségi Önkormányzat a pályázatokat megkapja véleményezésre, míg a helyi, területi kisebbségi önkormányzatokat a pályázati kiírásba, valamint a támogatást

elnyertekkel való együttműködésbe bevonják, erről szóló megállapodás alapján. A nyertesekkel tanulmányi szerződést kötnek. **Az ösztöndíjakkal kapcsolatos éves tapasztalatokat az ORFK értékeli, ám erről a közvélemény eddig nem kapott megfelelő tájékoztatást.** A jelentkezés és a lemorzsolódás, valamint a valóban továbbtanuló, rendőrré vált fiatalok sorsának ismerete a további kezdeményezésekhez fontos lenne.

3.

Képzés, továbbképzés

Az országos rendőr-főkapitány által jegyzett kiadványból (Bencze, 2007.) kitűnik, hogy a rendőrségi vezetés szerint **a rendészeti munka színvonalának elengedhetetlen része az oktatás/képzés fejlesztése.** A felkészítés, továbbképzés, a folyamatos önképzés, a tudásmenedzsment – befektetés a jövőbe. A rendőrség legnagyobb tartaléka a humán erő, a kreativitás, a korszerű ismeretek befogadása és alkalmazása, a szakmai és a civil tudás rendőrszempontrú integrált felhasználása. A tradicionális rendőrszakmai ismeretanyag hatékony jövőbeni alkalmazása csak akkor lehetséges, ha ötvöződik más, újszerű tudásanyaggal. A szöveg külön fejezetet szentel a kommunikáció megújításának, bár nincs külön utalás a kommunikációs képzésre.

A vizsgálat során bekértük az országos főkapitánytól az arra vonatkozó dokumentumokat, amelyek alapján 2007-2008-ban az állomány és a vezetők (nem iskolai rendszerű) képzése, továbbképzése történik, ide értve különösen a nyelvi képzést, a kisebbségi ügyfelekkel való találkozásra felkészítést, a közbiztonsági, fogdaőri és csapaterős munkatársak agresszió-kontrolljának fejlesztését, konfliktuskezelésre, az ügyfelekkel való kommunikációra, a pszichológus segítségének igénybe vételére vonatkozó felkészítést. Mindösszesen azt a választ kaptuk, hogy a szolgálati viszonyról szóló 1996. évi XLIII. törvényben, a 9/1997. (II.12.) BM rendeletben, valamint a 14/2006.(BK.7.) BM utasításban szereplő képzési szabályokat alkalmazzák, így különösen a rendészeti szakvizsgára, valamint a vezetőképzésre vonatkozóakat. Egyéb részletes tervet nem tudtak bemutatni a vizsgálat során.

A BM utasítás alapján négy egymásra épülő szintet különböztet meg a kizárólag hivatásos tisztekre vonatkozó továbbképzési rendszer:

- rendészeti szakvizsga, amely csak felsőfokú szakmai végzettséggel rendelkezőknek áll nyitva, alapvetően kötelező beiskolázás alapján (már kinevezték, vagy kinevezni tervezik vezető beosztásba az illetőt, aki még nem töltötte be 50. életévét, 2002 előtt hasonló képzésen nem vett részt, nincs jogi vagy közgazgatási szakvizsgálója), kivételesen önkéntes jelentkezéssel. A vizsga előtt

három napos előzetes felkészítésen kell részt venni, és alapvetően igazgatási ismereteket kér számon, szóban és írásban;

- a rendészeti vezető képzés a szakvizsgával rendelkező, magasabb vezetői beosztásba kinevezetteknek kötelező (ha még nem töltötte be 50. életévét, 2002 előtt hasonló képzésen nem vett részt), kivételesen önként jelentkezőket is fogadnak. A jelentkezőket vezetői kompetenciák felmérésén értékelik, és mindenki az egyéni, csoportos tréningeket követően egy záró értékelést is kap, amelyből kitűnik, mely területeken szorul még fejlesztésre (egyéni fejlesztési terv). Azt, hogy egy személyt rendészeti vezető képzésre beiskoláznak-e, a kompetencia alapú, fejlesztésközpontú egyéni teljesítmény értékelés során elért kiváló minősítés, valamint célzott pszichológiai vezetői alkalmassági vizsgálat alapozhatja meg.
- a rendészeti mestervezető képzés az előző képzésre épül, a legmagasabb vezetői beosztásba kinevezetteknek kötelező (ha még nem töltötte be 50. életévét, 2002 előtt hasonló képzésen nem vett részt), kivételesen önként jelentkezőket is fogadnak. Mindenki az egyéni, csoportos tréningeket követően egy záró értékelést is kap, amelyből kitűnik, mely területeken szorul még fejlesztésre (egyéni fejlesztési terv).
- után-követő tréning, azaz a fenti vizsgát és záró értékelést követő öt éven belüli továbbképzés vagy rekreációs program, amely szintén kötelező jellegű.

Noha örvendetes, hogy a kompetencia mérés és a képzés során a fejlődést mérő, a továbbfejlődés irányát kijelölő elem is bekerült a rendszerbe, ennek hatásfokát nagyban rontja, hogy **csak a legképzettebb rendőri vezetőkre szorítkozik, nem szükségképpen előzi meg a vezetői kinevezést, hanem már a kinevezettek egyfajta szakmai megerősítését célozza.** További gond, hogy a képzési rendszer igen sokféle felmentési lehetőséget tartalmaz, valamint kötelező beiskolázáson alapul. Az után-követés rendszeréről és a képzési tematikáról érdemben semmi sincs az utasításban. Így a kompetenciák, a kommunikáció fejlesztése ugyanúgy része lehet, mint ahogy teljesen ki is maradhat belőle.

Mivel a 11/1997. (II. 18.) BM rendelet 6. §-a értelmében az ágazati miniszter hatásköre, hogy meghatározza a hivatásos állományú tagjai oktatásának, képzésének és továbbképzésének, továbbá a rendvédelmi tudományos kutatásnak az irányait, és összehangolja az erre irányuló tevékenységet – nincs semmi akadálya annak, hogy **a kommunikációra, konfliktus-kezelésre vonatkozó rendszeres továbbképzést, annak főbb tartalmi elemeit a lakossággal naponta érintkező állományban, így különösen a járőrök és az ügyeletesek, valamint a rendőri vezetők számára pontosan meghatározzák, valamint rendelkezzenek ennek megszervezéséről és nyomon követéséről.** Ehhez tekintetbe kell venni azokat

a követelményeket, amelyeket e munkakörök betöltésével kapcsolatos belső szabályok (például 17/1998. ORFK Ügyeleti Főosztály vezetőjének intézkedése a bejelentéssel, feljelentéssel és a panaszfelvétellel kapcsolatos feladatok egységes végrehajtására) megkövetelnek: szakszerűség, udvariasság, pontosság, segítség nyújtása a lehetőségek figyelembe vételével. Ehhez nem elegendő a kötelező éves pszichológiai szűrővizsgálat az ügyeltesek számára, hiszen kutatási anyag is bizonyítja, hogy folyamatosan jelentős idegi megterhelésnek vannak kitéve az ügyeltesek és a járőrök, és korszerű kommunikációs eszközök hiányában is el kell látniuk a szolgálatot. Nagy szükség lenne a rendőrségi szolgálatói attitűd, az empátia, a konfliktuskezelés erősítésére, a közös képzésre a két munkakört betöltők egymásra utaltsága miatt, különösen a kommunikációs készségek fejlesztésére (tréning módszerrel) és a mentális-lelki karbantartásra (esetmegbeszélés, munkaértékelés, kiégés elleni rekreáció). Mindezek hiányában sem menthető, ha a rendőr például a megállított autóst letegezi, lekezelően beszél vele, aki történetesen cigány. (Részlet egy járőr és egy autós közti, egy kutató által lejegyzett párbeszédéből: „Nem a gyerekeket kell gyártani, egy kicsit gondolkodni kellene, nem? Szerintem... a biztonsági övet se szeretted használni, ugye? Elismered, hogy engedély nélkül közlekedtél? Mindjárt kiderülnek itt a dolgok, aztán mehettek. Persze gyalog... vagy valaki olyan vezet, akinek van jogosítványa. – Három gyerekkel induljak el gyalog haza? Beteg gyerekkel induljak el? Most voltunk orvosnál. – Úgy látom, hogy előállítás lesz... Végighallgatod, hogy mit mondok? Fölhívom a figyelmedet, hogy amennyiben tovább folytatod az engedély nélküli vezetést itt az orrunk előtt, elő fogunk állítani... A kényszerintézkedés során, mert azt annak hívják, alkalmazható testi kényszer, bilincs, gumibot, legvégső esetben fegyver. Érted, amit mondok?”) (Molnár, 2007)

A rendelkezésre álló képzési anyagok alapján, a kommunikációs képzések, tréningek készségfejlesztést segíthetik a következők szerint: 1. *Intellektuális készségek* (percepciókészség, helyzetfelismerő és helyzetértékelő képesség, interpretációs készség, elemző készség, asszociációs készség, memória, figyelem, koncentráció, szelekció), 2. *Emocionális készségek* (szociális intelligencia, érzelmi intelligencia, empátia, segítőkészség, konfliktuskezelési képesség), 3. *Verbális és nem verbális kommunikációs készségek* (az információ kezelése, írásbeli fogalmazási készség, szóbeli kifejezőkészség, manipulációs készség, kérdezőtechnika, kommunikációs kompetencia elsősorban a hivatalos és a társalgási stílusban, viselkedési önkontroll, tudatosság a nem verbális kommunikációs jelzések vételében és adásában is). **Ezekre a készségekre a rendőrnek valóban szüksége van, ezért az e téren tapasztalható hiányosságok az intoleráns rendőri magatartáshoz nagyban hozzájárulnak.** A modern pedagógia (Csapó, 1992, 2004) célja, hogy az oktatás a tanulóban mindenekelőtt a tanulás iránti igényt, a motivációt legyen képes kialakítani, és a kompetencia alapú képzésben, egy előzetesen meglévő

tudásbázis segítségével, azt kell elérni, hogy ő maga konstruálja meg az újat. Ebben az oktató valóban nem a (lexikális) tudás közvetítőjeként jelenik meg, hanem sokkal inkább segédeszközként.

Magyarországon az iskolarendszerű rendészeti szakképzést két intézménytípus végzi. A középfokú, az Országos Képzési Jegyzékben (OKJ) szereplő szakmai végzettséget adó rendészeti szakközépiskola, amelyből jelenleg négy működik az országban: Adyligeten, Miskolcon, Körmenten és Szegeden. Felsőfokú rendészeti tanulmányokat pedig a Rendőrtiszti Főiskolán lehet folytatni, alapképzés, mesterképzés, valamint doktori képzés keretében, fokozatosan bevezetve ezt a többciklusú képzést. (Kiss 2005.) Ezekben az emberi jogok, az alapjogok ismerete a lexikális anyagrészen szerepel, és a társadalmi, alapozó ismeretek körében helyet kap(hat) a kisebbségekre vonatkozó alapvető kérdések tárgyalása. A rendészeti szakközépiskolában az emberi és kisebbségi jogok alapismeretek c. tárgyat (8 óra) kiegészítik még a közrendvédelmi ismeretek, a csapatszolgálati ismeretek, a nyomozási ismeretek tárgyak keretében az alapjogi, kisebbségi jogok alkalmazása. A szakközépiskolák által szervezett szaktanfolyamokon oktatják az emberi jogi és a konfliktus megoldást tartalmazó ismereteket (6-12 órában). A Rendőrtiszti Főiskolán 40 órában, levelező tagozaton pedig 10 órában tanítják az alapjogi ismereteket. Annak elmélyítésére kerül sor a szervezett rendészeti vezető-és mestervezető képzéseken. Mégis **több erőfeszítést kell tenni, hogy az alapjogok – és benne a diszkrimináció tilalma – ne csak frontális órák keretében szereplő lexikális anyag, hanem gyakorlati, esetszerű, a jogalkalmazás megvitatását, begyakorlását is biztosító oktatási elem legyen.** Továbbá fontos, hogy az alapjogok tisztelete és korlátozhatóságának alkotmányos kerete a rendészeti vezető-és továbbképzési rendszerben kiemelt tárgykör legyen.

A rendészeti szakközépiskolák képzése egységes központi követelmények és program alapján zajlik. Az adyligeti iskola 2007 pedagógiai programja és oktatási segédlete (Rácz, 1999) alkalmazásával folyó képzés célja: *„A tanuló ismerje meg és sajátítsa el a rendőr számára szükséges általános és speciális szakmai (...) kommunikációs ismereteket. (...) Legyen képes (...) a társadalmi elvárásnak megfelelően viselkedni (...) a társadalom közösségeivel, az ügyfelekkel helyesen és jól kommunikálni, differenciáltan és kulturáltan intézkedni, konfliktusmentesen együttműködni, ezáltal pozitív társadalmi elismertséget és megítélést elérni.*

A tanuló ismerje:

- a reális énkép, az önismeret fogalmát, jelentőségét a szakmai munkavégzésben, az állampolgárok alapvető személyiségjegyeit és ezek megnyilvánulásának tipikus formáit a különböző helyzetekben;
- a közvetlen emberi kommunikáció kialakulását, követelményeit, jelentőségét a rendvédelmi munkában és az állampolgárokkal fenntartott kapcsolata-

tokban, az eredményes intézkedés lélektani alapfeltételeit a saját személyiségjegyek kialakítása érdekében, az állampolgárok hatósági intézkedéssel szembeni magatartását befolyásoló külső és belső lélektani tényezőket, amelyek eredményesebbé tehetik az intézkedés lefolyását.

A tanuló jártasság szinten tudja:

- alkalmazni a személyiség kulturáltságát jelentő külső és belső jegyeiről szerzett ismereteit mások megítélésében, elfogadásában, tudatosan alakítani és állandóan formálni önmaga pozitív személyiségképét, felismerni a kisebbségi és etnikai problémákat, az idegengyűlölet és a faji erőszak megnyilvánulásait, kezelni az előítéletek intézkedésekre gyakorolt hatását, az ezekkel kapcsolatos közösségi, lakókörnyezeti és munkahelyi konfliktusokat, kialakítani és fenntartani a közösségi kapcsolatait,
- biztonságosan felismerni és felhasználni az intézkedések során az egyes állampolgári megnyilvánulások (verbális és nem verbális kommunikáció) tipikus lelki okait, ennek megfelelően az intézkedéseket differenciáltan lefolytatni, valamint az intézkedéseket váratlan helyzetekben is kellő önfegyelmel és az önuralom megőrzésével foganatosítani.

A tanuló készség szinten tudja:

- a verbális és nem verbális kommunikáció szabályait,
- felhasználni a differenciált és kulturált intézkedéssel kapcsolatban szerzett ismereteket.

E sokrétű követelményekhez milyen oktatást nyújtanak? A tanulók 2 féléven át, 70 órában tanulják *A társadalmi és kommunikációs ismeretek* c. tantárgyat. A félévek végén a komplex tárgyból ún. záró osztályzatot kapnak. A tantárgy kommunikációs paneljének a címe: *Kommunikáció a rendvédelmi munkában*, amelyre a 70 órából **csupán 20 óra jut**. Ezek a foglalkozások csoportosan zajlanak, a kommunikáció alapfogalmainak elméleti megismerése után inkább a kommunikációs helyzetgyakorlatok, az intézkedés-lélektani szituációk dominálnak. A kommunikációt oktatók igen jó szakmai együttműködésben vannak a közrendvédelmi ismereteket oktató kollégákkal, így a kommunikációs gyakorlati ismeretek a szakmai órákon is kiemelten jelen vannak. A tantárgy nem annyira az elméletre épül, hanem sokkal nagyobb hangsúlyt fektetnek a gyakorlatiasságra, s a hallgatók szituációkban való szereplésükről folyamatos visszajelzést kapnak. Az adyligeti iskolában például 2008-ra újították fel az ún. szituációs házat, ahol a gyakorlati foglalkozásokat tartják. A tantárgyat hivatásos vagy közalkalmazott kollégák oktatják, akiknek szakirányú és tanári végzettségük is van. A tantárgyhoz írott tananyag is rendelkezésre áll, amelyet az oktatók egyéni tansegédletekkel, órai vázlatokkal, saját maguk által összeállított feladatokkal egészítenek ki.

A Rendőrtiszti Főiskolán ma már valamennyi szak kurzuskínálatában köte-

lezően megtalálható a kommunikáció (retorika) tantárgy, változó óraszámban (4-30 óra). A kurzus mindenekelőtt ahhoz kívánt alapot teremteni, hogy a leendő rendőrtisztek kommunikációs készségeinek fejlesztése elkezdődhessen: a kommunikációnak a rendvédelemben játszott kiemelkedő szerepét elfogadtassa a hallgatókkal, és a készségek fejlesztése iránti motivációjukat felkeltse. A tárgyhoz jegyzet is rendelkezésre áll (Molnár 2001., Molnár 2004., Molnár 2007.), ám **éppen a készségfejlesztéshez, szóbeli kommunikációhoz szükséges oktatási módszerek hiányosak, gyengék.** Noha a tananyag törekszik különös figyelmet fordítani a közvetítendő értékekre (figyelem, empátia, nyitottság, igényesség, hitelesség, elhivatottság, segítő attitűd, tolerancia, partnerség) és ezek kommunikálásának lehetséges módjaira, az óraszámok, a számonkérés módja és a beiskolázott hallgatók igen heterogén (elő)képzettsége ezt nehezíti.

A most induló MA képzés kommunikációs alaptréningje a következő célt tűzi ki: a rendvédelmi vezetők számára nélkülözhetetlen kompetenciák kialakítása, a meglévők fejlesztése, megerősítése. E kompetenciák meglétéről, az általuk irányított viselkedésről tanúbizonyságot is kell adni, még hozzá magas színvonalon. Ez pedig a kommunikáció útján lehetséges. Ugyanis az integrált oktatás szellemében formálódó rendvédelmi vezető önállóan, kreatívan gondolkodik, cselekszik, jól tud viszonyulni a legkülönbözőbb helyzetekhez és a bennük szereplő emberekhez.

A vezetőképzést a Rendészeti és Bűnmegelőzési Intézet keretei között, akkreditált képzési program alapján lehet végezni (AKP, 2007). A rendészeti vezetőképzés a hatékony egyéni és csoportkommunikációt, az eredményes vezetői visszajelzést, a nyilvános kommunikációs alkalmakon való sikeres szereplés gyakorlását nevezi meg az egyik célként. A rendészeti mestervezetővé képzésben pedig a hallgatók önismereti, időgazdálkodási, kommunikációs technikáinak, valamint szervezeten kívüli kapcsolatainak fejlesztése hangsúlyos. Erre a hathatós tréningen lehetőség is adódik.

A rendészeti vezetővé és rendészeti mestervezetővé képző tanfolyamok mellett vannak háromnapos tréningek, amelyek kimondottan csak kommunikációval foglalkoznak. Ezek is vezetőknek szólnak, de nem részei az integrált vezetővé képzésnek, vagyis bármikor lehet ezekre jelentkezni, és az igénynek megfelelően tartják meg őket.

A hatékonyság ellen hat a nem önkéntes részvétel, vagyis a beiskolázás (például a 11/1997. (II. 18.) BM rendelet alapján meghatározott beosztásoknál), amely a rövid idejű képzéseknél különösen gátló tényező lehet.

A rendészeti szakközépiskolák egy, illetve kétéves, iskolarendszeren kívüli rendőri szakképzést is indítanak, amelyben 10, illetve 16 tanintézeti órával szerepel a *Társadalmi és kommunikációs ismeretek* című modul.

Az ORFK Rendészeti Szervek Kiképző Központja/IRM Oktatási Igazgatósága szervezésében 1998 novembere óta folyamatosan zajlik az *ügyeletesek és ügyeletvezetők, fogdaőrök szaktanfolyami képzése*, amelyen belül 10 órában tanulják *A kommunikáció elmélete és gyakorlata* című tantárgyat, önismeretet, empátiás készséget, a hierarchikus szervezetben a kommunikáció buktatóinak kezelését fejlesztve. Ennek határfoka (Molnár, 2006) nagyban függ attól, mekkora a csoportlétszám és milyen infrastrukturális lehetőségek állnak rendelkezésre. Sajnos a visszajelzések – és az óraszám – alapján **korántsem ismerték fel a konfliktuskezelés, az önismeret-fejlesztés és a kommunikációs készségek jelentőségét a rendőrségi képzésben, felkészítésben, továbbképzésben.**

A Csupaki Módszertani és Továbbképző Központban 2005 óta megújult formában folyik a rendőr járőrök és a körzeti megbízottak szakmai továbbképzése. Összes óraszámuk 72 óra, mely 10 napra oszlik el. Ennek részeként elkülönítve 2 órás stressz-kezelési és kommunikációs foglalkozás is szerepel, de a kurzuson mindvégig jelen van a kommunikációs készségek fejlesztésének szándéka, a szolgáltatói attitűd megjelenése, amely a rendőrök személyközi kommunikációjában mérhető le. A képzés kevésbé elméleti, sokkal inkább gyakorlati jellegű, ami elsősorban a különböző intézkedési helyzetek modellálásán keresztül valósul meg. A középpontban az a pedagógiai alapelv áll, miszerint: a résztvevők a helyzetgyakorlatok során megtapasztalt személyes élményeiken, majd azok feldolgozásán, elemzésén keresztül juttathatók el a begyakorlottságnak egy olyan fokára, amely aztán az éles helyzetekben ezeket a tanult viselkedési formákat szinte automatikusan hívja elő. Ennek kitűnő módszere a tréning és ehhez modern technikai eszközpark is rendelkezésre áll. A taktikai házban a több nézőpontot egyszerre megmutató beépített automata kamerák rögzítik a helyzetgyakorlatokat, tréninget, a felvételeken látható intézkedéseket a résztvevők együtt nézik meg, szakmailag értékelik, tudatosítva ezáltal mindazt, amit tettek vagy nem tettek a végrehajtás során, ide értve a kommunikációt is. **Ezt kellene az egyéb képzéseknél is követni, ide értve az iskolai és az azon kívüli képzéseket, általánosan hasznosítva a rendészeti szakközépiskolákban időközben bevezetett módszertani korszerűsítések tapasztalatait.**

Az egyéb, alkalmi jellegű képzéseknél (például Schengeni felkészítés, új sebességmérők alkalmazása) is rendre megjelenik a kommunikációs, konfliktuskezeléssel kapcsolatos elem, de a rövid időtartam miatt ez inkább konzultáció, mintsem valódi, fejlesztő jellegű képzés.

Ugyanakkor **a rendészeti oktatásban dolgozóknak** minden szempontból megnövekedett elvárásoknak kell megfelelniük egy tagolt, hierarchikus szervezet tagjainak felkészítése során. Ezért **komoly aggályokat vet fel, hogy a képzést végzőket vezénylik, továbbá nem adnak lehetőséget saját módszertanuk**

kialakítására. Továbbá gond, ha a tematika, az óraszám vagy a képzési körülmények nem teszik lehetővé annak az üzenetnek az átadását, amely a diszkriminációmentes rendőri intézkedési kultúra előmozdítására, terjesztésére irányul az önismeret, a kommunikáció és a konfliktus-kezelés segítségével. **Mindehhez nagyobb, kommunikációs szakterületen jártas és motivált oktatói létszám kellene.** Továbbá rendszeresen olyan módszertani tréningekre, továbbképzésre lenne szükség, hogy a rendészeti képzés és továbbképzés valamennyi szintjén oktatók elsajátítsák és elmélyítsék a diszkriminációmentes rendőri intézkedéshez szükséges kompetenciák fejlesztését. Erre jó példa volt a Siófokon, a BM Oktatási Főigazgatóságán 2005-ben tartott konferencia és tanári továbbképzés. (Farkas, 2005.) A rendőri pálya kezdetén nem mérik, szűrik a kommunikációs kompetenciákat, ezért ezt csak a képzés és továbbképzés során lehet megszerezni, döntően a rendészetben oktatók, továbbképző szakemberek segítségével. Ráadásul a toleráns rendőri intézkedési kultúrához alapvetően készségek, értékek átadása, elsajátítása kell, a lexikális ismeretek mellett, amelyhez módszertanilag is jól felkészült, azonos értékrendet valló oktatók kellenek. Ugyanis fel kell oldani azt az ellentmondást, amely az oktatásba bekerülők attitűdje, értékrendje és az oktatás során, majd a munkahelyen tapasztaltak között feszül. A munkahelyre bekerülve és az említett eltérés miatt egyre előítéletesebbé, fásulttá, motiválatlaná válnak a rendőrök. **A képzés során ezért a kommunikáló partnerek mindenben megnyilvánuló (felfogásbeli, nyelvi, stílusbeli, kulturális, nemi, életkori, foglalkozási, érdeklődésbeli, érdekbeli stb.) különbözőségét kell elfogadtatni a hallgatókkal, és ezek szakadatlan figyelembe vételére kell sarkallni őket.**

Másfelől, a beiskolázáson alapuló képzéseknél igen fontos, hogy a rendőrségi munkatársak élményszerű, gyakorlatias, saját munkáját segítő, megfelelő óraszámú tréningen vegyenek részt. Olyan értékeket, elveket sajátítsanak el, amelyeket mind a munkatársaikkal, mind a társhatóságokkal, mind az ügyfelekkel való kapcsolataik során hasznosítani tudnak. Különösen fontos, hogy létrehozzák azt a rendszeres, intézményesített tréningezési formát és rendszert, amely segít megelőzni ezt az elfásult, motiválatlan állapotot.

Az említett **oktatói háttér** azért is nélkülözhetetlen, mert a hagyományos számonkérési formák, mint például a vizsga, a beszámoló vagy a dolgozat, teszt a tréningnél szóba sem jönnek. A tréning mint kompetencia-fejlesztő módszer megnehezíti az oktató dolgát, hiszen nem elég egyszer, a kurzus során vagy a végén, a jól megszokott, ötfokozatú skálán értékelni a hallgatók teljesítményét, hanem folyamatosan, visszajelzésekkel kell nyomon követnie a résztvevők előrehaladását. Ehhez az interaktív, és a tréningező módszerhez illő kis csoportlétszám, valamint megfelelő órakeret kell.

A képzési tervek és a stratégia kialakításakor rendelkezni kell arról, hogy **mi-**

ként értékelik a különböző képzéseken résztvevők a módszereket, a képzési hatékonyságot. A BM Oktatási Főigazgatósága kezdeményezésére kompetencia alapú integrált emberi erőforrás-gazdálkodási rendszer kidolgozást segítő projektbe fogtak 2004-ben, hogy ennek részeként átfogó oktatási koncepciót készítsenek (Sóti, 2005). Átfogó kérdőíves vizsgálat tárta fel, hogy miként folyik a rendőrségnél is a különböző tovább- és vezető-képzések tervezése, finanszírozása, milyen a képzéseken a részvétel, a beiskolázás, továbbá tesztelték a képzések hatékonyságát. A vizsgálat sürgette a képzések tervezésének, szervezésének, pénzügyi hátterének új alapokra helyezését, különös tekintettel a kompetencia alapú, fejlesztésközpontú, gyakorlatorientált, aktív, szemléltető módszerek alkalmazására. **Az ötéves továbbképzési ciklus korszerűtlen, a forrásokat ki-munkált normatívákra kell építeni, meg kell szervezni a képzések korszerű nyilvántartását, hatékonyság mérését és ellenőrzését.** Úgy véljük, az ilyen irányú reform megvalósítása nagyobb lépés lenne az előítélet-mentes intézkedési kultúra felé, mint a célzott rendőr-roma kapcsolatokat direkt módon javítani akaró, gyakran formális együttműködések, programok. **Sajnos nem kaptunk információt a biztosi vizsgálat során arról, hogy ez a képzési reform hol áll, mennyi valósult meg belőle.**

A rendőri képzés másik kiemelkedő kérdése, hogy miként lehetséges *a hivatás etikai követelményeit, még tágabban a szakmai erkölcsi követelményeket* megismertetni, oktatni, belsővé tenni. Egyetlen szakmai cikk sem vitatja, hogy a rendőri munka – hivatás. Ez megköveteli, hogy bizonyos értékek személyiségi tulajdonságokká transzformálása megtörténjen, amelynek segítségével képes a rendőr azonosulni azokkal az emberi értékekkel, amelyek e hivatásbeli csoportba tartozók közös működési módjának az alapján képezik. Miközben az Etikai Kódex a hátrányos megkülönböztetés nélküli rendőri intézkedési kultúra több elemét csak címszavakban sorolja fel, azokat különböző eseteken és szituációkon keresztül lehet a résztvevőknél internalizálni. Ez jelentős oktatói felkészültséget igényel. Különösen azért, mert a Rendőrtisztviselői Főiskolán a hallgatók – és vélhetően a rendőrség egészében – lényegében **értelmetlennek találják az etika létjogosultságát, és így annak oktatását.** Egyesek a jog mindenhatóságában, hézagmentességében hisznek, és csak a jogszerű-jogszerűtlen megkülönböztetést tekintik értelmezhetőnek. Mások a szakmai szabályokat és az adott esetben a célszerűséget tekintik irányadónak az erkölcshöz képest (Koronczai, 2005.). **Szükség van tehát olyan módszertani megújulásra, amely alkalmas az etika helyes felfogásának és szükségességének, a belülről vezérelt, lelkiismeretes rendőr szerepének a képzésen keresztüli megalapozására.** Az etikai nihilizmus mellett a másik veszély, hogy a rendészeti oktatás maradéktalan parancsvégrehajtásra, engedelmességre, fegyelemre szoktatja a hallgatókat, miközben már járőrként is jelentős

közhatalom birtokában, önállóan döntve, kezdeményezve, mérlegelve, felelőséget vállalva kell intézkedniük. A jelen gyakorlat azt mutatja, hogy a rendőrök többsége inkább szakmai közege elvárásaival azonosul, mert ehhez szoktatták hozzá, másrészt a társadalmi közeg elvárásainak a megsértése kisebb kockázatot jelent számára. Ezt a kettős követelményt a megfelelő konfliktus-kezeléssel, jó kommunikációval, valamint rendészeti oktató minta-adással, a személyi szuverenitás erősítésével lehet feloldani, hozzájárulva az eljáró rendőr érzelmi stabilitásához és kulturált viselkedéséhez. (Rácz, 2002.) Rövid távon már az is komoly eredmény lenne, ha sikerülne megszüntetni a képzésben résztvevők etika iránti közömbösségét, hiszen a jogi szabályok mögötti értékeket és társadalmi rendet megérteni, a jog adta mérlegelési lehetőségeket rendeltetésének megfelelően kitölteni etikai alapozás nélkül nem lehet. Ha ez az alapozás tartósan hiányzik, úgy a jogalkotás túlterhelt lesz (ahogy azt ma tapasztaljuk). A túlszabályozás csökkentése az egyéni rendőri felelősségvállalást, önállóságot mérlegelési helyzetekben az etikus magatartást és az alapos önismeretet egyaránt igényli. *„Ehhez a feladathoz gondolkodó, szuverén személyiségeket kell nevelni, ami a jelenlegi oktatási módszerekkel nem valósítható meg.”* (Ipacs, 2005.)

4.

Vezetői és munkatársi értékelés

Egy 2004-es vizsgálatból (Sárközi, 2008.) kitűnik, hogy a megkérdezettek véleménye szerint a vezetésnek visszatérően kellene vizsgálnia a személyi állomány helyzetét, ki kellene kérnie a véleményüket a rendőrséget érintő kérdésekben, amelyek sorába a humán erőforrás helyzete is bele tartozik. A kompetencia alapú humán erőforrás-gazdálkodási rendszer biztosíthatja az esélyegyenlőség teljes körű érvényesülését a jövőben. A gyakorlati munkában a rendőri vezetők felelőssége nemcsak a szakmai feladatok végrehajtásában jelentkezik, hanem az állománnyal való törődésben és figyelemben is. A rendőrség szervezetében értelemszerűen meglévő hierarchikus viszonyok, illetve a nagy munkaterhek, a forráshiányok nem vezethetnek az állománnyal való törődés hiányához. A vizsgálatban a megkérdezettek 23,8%-a nem elégedett jelenlegi beosztásával. Legmagasabb arányban (40,4%) a közrendvédelmi, és (30,4 %) az igazgatásrendészeti területen dolgozók fejezték ki elégedetlenségüket. Válaszukat legtöbbször túlképzettségükkel, illetve a nem a végzettségüknek megfelelő beosztással indokolták. Sokan úgy érzik, hogy többre lennének képesek. A közrendvédelmi állomány tagjai közül néhányan sérelmezték, hogy az objektumőri beosztás nem rendőri munka, unalmas, és nincs fejlődési lehetőség. Az igazgatásrendészetben

dolgozók közül többen úgy érzik, hogy túl nagy a munkaterhelésük, s nincsenek úgy elismerve, mint a többi szakmai terület.

Az FBI felsővezetői tréningjén (2008. március 31-április 4., IRM NOK) hangzott az el, hogy a vezetőknek tudomásul kell venni: a mai fiataloknak nem elég az eligazításnál azt mondani, ez parancs. Az új generáció tagjai visszakérdeznak: miért. Egy parancsnoknak ezt megfelelően kell tudni kezelni. Amennyiben sikerül kialakítani a bizalom légkörét, a szolgálati feladatok teljesítése is könnyebb lesz. A kutatás feltárta, hogy a munkatársak igénylik a tevékenységükkel kapcsolatos vezetői értékelést, visszacsatolást. Igénylik és elvárják, hogy megkérdézzék a véleményüket. A nem megfelelő parancsnoki munka is okozhatja az átlagot meghaladó mértékű fluktuációt, létszámhiányt. Erre tekintettel is **nélkülözhetetlen a humán erőforrás stratégia kidolgozása a rendőrségen, amelynek keretében intézményesíteni kell, hogy a személyi állomány helyzetét, általában és egy-egy szegmensét (például a nők, a kisebbségek helyzetét) a rendőri vezetés rendszeresen vizsgálja meg.**

A rendőrségi vezetők kiválasztása az egyik fő pillére a teljesítmények számon kérésének, hiszen ha a vezető nincs egy kompetencia vagy ismeret, erkölcsi érték birtokában, azt nem is követelheti meg munkatársaitól. A 14/2006.(BK.7.) BM utasítás értelmében a vezetői utánpótlást az egyéni teljesítmény-értékelésben elért kiválóság, a munkáltatói jogkört gyakorló vezető javaslata, valamint a vezetői alkalmasságra vonatkozó pszichológiai vizsgálat alapozza meg. Sajnos annak tartalmáról csak a fentebb idézett, az egészségügyi, pszichikai követelményekre vonatkozó 21/2000. (VIII.23.) BM-IM-TNM rendelet szól, amely érdemben nem tartalmaz semmit a vezető beállítódásáról, szociális intelligenciájáról, kirekesztő nézeteiről, előítéletességéről. **Ezért a vezetői kiválasztás és teljesítmény mérés kötelező elemévé kellene tenni – a két említett szabályozás kiegészítésével – az egyenlő bánásmódot, a kiváló kommunikációs képességet, valamint a kirekesztő nézetek elleni fellépés képességét az ügyfelek, a munkatársak és a vezetőtársak körében.**

A Legfőbb Ügyészség 2008-ban kiadott statisztikai jelentése (Bűnelkövető rendőrök és rendőr sértettek a 2003-2007. években) csekély hullámzást mutat a rendőrség tagjai által elkövetett hivatali bűncselekmények (hivatali visszaélés, bántalmazás hivatalos eljárásban, kényszervallatás, jogellenes fogvatartás) számának alakulásában. 2003-ban 140, 2004-ben 153, 2005-ben 121, 2006-ban 87 és 2007-ben 111 ilyen cselekmény volt, amely igen csekély. Még sincs ok az elégedettségre, hiszen nincs semmiféle ismeretünk az elkövetett cselekmények esetleges etnikai motivációjáról, a sértettekről, az elkövetés körülményeiről, az előjárói ellenőrzés hiányosságairól, az esetek fegyelmi következményeiről, etikai elítéléséről és a látenciáról. A Legfőbb Ügyészség maga vetette fel, hogy a

rendőri kriminalitás hátterét rendszeresen vizsgálni kellene. Erre elsődlegesen a miniszternek van lehetősége, a közvetlen irányítása alatt álló REBISZ és más felügyeleti eszközök útján.

A rendőrségen dolgozók magatartását orientálja a szervezetre vonatkozó jogszabályokon kívül a fegyelmi és az etikai normák köre. A fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény (Hszt.), valamint 11/2006. (III.14.) BM rendelet a Fegyelmi Szabályzatról. Egyik sem segít egyértelműen szétválasztani a jogsértést és a nem jogsértő, de a szakmai szabályokat vagy az etikai normákat sértő magatartást. Ezt a helyzetet súlyosbítja, hogy az Etikai Kódexnek nincs semmiféle eljárási szabálya, a Fegyelmi Szabályzatban pedig nincs visszautalás, kapcsolat az Etikai Kódexben megkívánt erkölcsi értékek, elvek megsértése esetén követendő felelősségre vonásra. Érthető, ha az etika iránti közömbösség a rendészeti oktatásban is megjelenik, hiszen az említett három dokumentumban sincs semmiféle eligazítás: egy cselekmény mitől jogsértő, etikátlan vagy/és a szakmai normákat sértő.

A Hszt. méltatlanságról rendelkezik, valamint a jogsértésről. Az utóbbi egyszerűbb, hiszen a rendőri munka jelentős részét jogszabályok és szankciós normák (büntetőjog, szabálysértési jog) rögzítik. A jogsértés – ha jogerősen elítélik az elkövetőt – a hivatásos szolgálatra való méltatlanságot eredményezhet, így az illetőt fel kell menteni. Ugyanakkor a méltatlanság egy önálló esete, ha valaki *„szolgálaton kívüli magatartásával a fegyveres szerv működéséhez szükséges közbizalom fenntartását súlyosan veszélyezteti”*. Miközben a büntetőjogi ítélet esetén a méltatlanság megállapításától a miniszter eltekinthet (56.§ (7) bek.), a közbizalom súlyos veszélyeztetése miatti méltatlanság alól nem. Ebből levonható az a következtetés, hogy **az etikai és szakmai vétség súlyosabb is lehet, mint a tételes jogszabályba ütköző**. Ugyanakkor ezt kizárja, hogy csak a szolgálaton kívüli magatartás jár ilyen következménnyel, tehát a szolgálatban „nyugodtan lehet” etikátlanul eljárni vagy hivatásbeli normákat figyelmen kívül hagyni, mintha csak a külsőség, a látszat lenne fontos a rendőri magatartásban. Aligha, mert fegyelmi vétség (Hszt. 119.§(1) bek.) miatt vonható a rendőr felelősségre. Ilyet akkor követ el, ha *„szolgálati tevékenysége során a szolgálati viszonyával kapcsolatos kötelezettségét vétkesen megszegi”*. Ám nem egyértelmű, hogy milyen kötelezettségek tartoznak ide a jogszabályban meghatározottakon kívül. A gondatlanság, az etikai és a hivatás szabályai nem, mert a fegyelmi szankció (fenyítés) célja *„a szolgálati rend és fegyelem védelme”* (120.§ (1) bek.). Noha a Fegyelmi Szabályzat szóhasználata a fegyelmi eljárásban tényfeltáró vizsgálatról, a helyszín biztosításáról, megalapozott gyanúról beszél, amely tehát a büntetőjog, szabálysértési jog jellemzője, önálló fejezetben rendelkezik a méltatlansági eljárásról. (42-43.§). Ebből kitűnik hogy külön bizottságot kell e célra felállítani, amelynek eljárásában

az összes fegyelmi szabályt „*értelemszerűen alkalmazni kell*”. Nincs tehát speciális anyagi vagy eljárási szabály a szolgálati rendet és fegyelmet nem szükségképpen sértő etikai vagy szakmai vétségre. Csupán annyi biztos, hogy a méltatlansági eljárást el kell rendelni, ha bizonyos súlyú gondatlan bűncselekményt is megvalósítottak és az ügyben büntető vagy szabálysértési eljárás indult. (43.§ (1) bek.). Az állományilletékes parancsnok van tehát felruházva annak mérlegelésével, hogy a kisebb súlyú bűncselekmény vagy szabálysértéstől az etikai és szakmai normák egyébként fegyelmet súlyosan nem sértő magatartását egyáltalán méltatlannak minősíti-e, ráadásul csakis akkor, ha az szolgálaton kívüli (magánéleti). Ily módon tehát **a nem súlyos, nem szándékos és tételes jogi szabályt a szolgálati munkája keretében nem sértő, a szolgálati fegyelmet nem sértő bármely rendőri magatartás, például a lekezelő ügyféli bánásmód, hangnem, a részletes tájékoztatás mellőzése, az empátia teljes hiánya ma semmiféle kockázattal nem jár**, hiszen nincs sem jogi, fegyelmi, sem etikai következménye.

Indokolt lenne, hogy **a szolgálatra méltatlanság akkor is fennálljon, sőt különösen akkor álljon fenn, ha a rendőr a szolgálata során követ el súlyos etikai vagy a hivatás normáit sértő vétséget, ide értve különösen az indokolatlan fizikai, verbális agressziót, faji motivációjú mulasztást, az együttműködés hiányát.** Ehhez egyértelműen meg kellene határozni az anyagi és az eljárási szabályokban a háromféle felelősségi alakzat közti eltérést (jogi, fegyelmi és etikai vétség), eljárást és következményt. Nem cél, hogy a szakma vagy az etika szabályait megsértő rendőrök elveszítsék munkájukat, de az igen, hogy a szervezet kifejezze rosszállását, tréninget szervezzen számukra, önismeretet fejlesztő képzésre bocsássa őket, az ügyet nyilvánosságra hozza. A Hszt. kisebb pontosítása, az Etikai Kódex megsértésének a Fegyelmi Szabályzatba való kiegészítő szabályozása, valamint a méltatlansági eljárás rendelkezéseinek kiegészítése tehát egyidejűleg szükséges. A mai egyoldalú és hiányos szabályozás nem tartalmaz önálló mércét arra, ha a rendőr által elkövethető alapjogi visszásság, az egyenlő bánásmód verbális vagy egyéb módon való megsértése, az emberi méltóság csorbítása, kirekesztő és rasszista megnyilvánulás nem szükségképpen formális jogsértésben ölt testet. Veszélyes tendencia, ha az etikai vétségeket azért tűrjük el, mert nem lehet (vagy akarunk) jogi eljárást indítani.

Példaként említhető a 2007. január 19-én lezárult fegyelmi vizsgálat, amelynek alapja a RádióC főszerkesztőjének megkeresése volt az ORFK Szóvivői Iroda vezetőjénél. Ebben jelezte, hogy olyan CD összeállítás készült és jutott el hozzá, amely az ORFK intranetes hálózatán működő Holdudvar fórumáról kigyűjtött, kifejezetten a cigányságot sértő, esetenként gúnyos, megalázó kijelentéseket tartalmaz. A reakció lényege az volt, hogy megváltoztatták a belső kommunikációs rendszer szabályait egy ORFK intézkedés kiadásával, jelentős tiltásokat

bevezetve. Másfelől az ORFK Humánigazgatási Főosztály Fegyelmi Osztálya vizsgálatot indított. Ennek során 30 rendőr személyét azonosították (1 tiszteltyettest, 9 zászlóst, 12 tisztet és 1 főtisztet), és szolgálati tevékenységüket utólag ellenőrizték. (Végh, 2008.). Megállapították, hogy nem volt velük szemben ügyféli panasz, továbbá *„az emberi méltósággal kapcsolatos általános jogelvek sérülhettek, azonban konkrét jogi eljárást megalapozó törvénysértés elkövetésére utaló gyanú nem áll fenn”* (ORFK nyilatkozata). Így oktatási tréningre kötelezték őket az egyenlő bánásmód, a hátrányos megkülönböztetés témakörében. Az ügyészség pedig a CD-n szereplő kijelentések miatt bűncselekmény hiányában nem indított eljárást. A jogi és fegyelmi eljárás mércéje tehát szinte egybevág, és csak kivételes, hogy efféle, nyilvánosságot kapott ügyben legalább oktatási következménye lett az ügynek. Etikai rosszallásról pedig nem tudunk. Ezt azzal is alátámasztották a nyilatkozatban, hogy közölték: a cigányokkal szembeni diszkriminatív rendőri intézkedések miatt 2002-ben 14 panasz, míg 2006-ban 7 panasz érkezett, ebből összesen 6-ban indult büntetőeljárás, de felelősséget egyikben sem állapítottak meg. Az üzenet világos: az évi milliós intézkedési ügyszámhoz képest egy tucat panasz nem számottevő, a cigánysággal való kapcsolat javítását pedig számtalan erőfeszítés, együttműködés bizonyítja. Sajnos olyan következtetést nem vontak le, hogy **a mindennapi beszéd és viselkedés mentálhigiénéjét (rasszista kiszólások, verbális agresszió, a cigányozás elutasítását) miként lehetne a rendőrségi dolgozók körében kialakítani, és ehhez az etikai eljárás és továbbképzési rendszer miként járulhatna hozzá.**

5.

Rendőrségi kommunikáció

A rendőrségi kommunikáció egyik oldalát, nevezetesen a kommunikációs képességet, annak fejlesztését fentebb már érintettük. Így e helyen a belső és külső kommunikáció intézményi ügyeire térünk ki.

A rendőrséget igen jól ismerő elemzők szerint **sem a belső, sem a külső információ-áramlás, társadalmi kapcsolatok építése nem működik elég hatékonyan.** Az eredményeket alacsony határfokkal kommunikálják, a kudarcok esetén pedig visszahúzódnak, és nem tudják elejét venni a támadásoknak sem. A rendőrségi felső vezetők döntései pedig a végrehajtói állományhoz pontatlanul vagy sehogyan sem jutnak el, míg ellenkező irányból az információk nem érik el a felső vezetést. A visszacsatolás gyakorlata és az együttgondolkodás intézményi megerősítésére lenne szükség. (Bokodi, 2003.) Komoly gondot okoz, hogy a belső és külső kommunikáció alapvető közege az írásbeliség, a maga személytelen, szakmai-jogi nyelvezetével, hivatali stílusával. Ez a hivatali stílus

a szóbeli érintkezési helyzetekben is uralkodóvá válik, a köznapi, társadalmi közeg és a konfliktusvonzó rendőri munka közti valódi közvetítés nélkül. (Cserép, 2005.) Ehhez a közvetítő szerephez nagyon jól kell ismerni a kommunikáció működésének szabályszerűségeit, kiváló kommunikációs eszköztár, technika, képzés és kiválasztás kellene.

A rendőrség belső kommunikációja egyedül az intranet és belső levelezés révén lehet teljes körű, azaz juthat el minden egyes rendőrségi munkatárshoz, a szakmai folyóiratok, szakmai és vezetői értekezletek ugyanis csak bizonyos célzott kört érnek el. A 2/2007. (OT.1.) ORFK utasítással módosított 3/2006. (II.23.) ORFK utasítás rendelkezik az intranetes hálózatról, amelyen belül működik egy fórum (Holdudvar). Ennek „*célja a Rendőrség munkájával, szervezetével, működésével kapcsolatos információk szakmai nyilvánosságának biztosítása, a munkahellyel, munkakörülményekkel összefüggő, közérdeklődésre számot tartó információk belső közzétételének lehetővé tétele, az információcsere lehetőségének az állomány részére történő biztosítása*” (64. pont). Ám ez a belső kommunikációs fórum – a 2007 elején a rasszista tartalmak nyilvánosságra kerülése miatt – folyamatos ellenőrzés alatt működik, hiszen a 71. pont értelmében a fórum üzemeltetője tartalomfigyelést és tartalomszűrést végez. Nem lehet szó más alternatív, speciális fórum létesítéséről, csak kivételesen (66. pont), de azonos feltételekkel. Továbbá tilos a fórumon szereplő anyagokból másolat készítése, tematikus kigyűjtés, annak nyilvánosságra hozatala (71/K. pont). Tiltja a következő tartalmakat: a 71/B. pont szerint „*bármilyen etnikai, faji, vallási kisebbséget sért, vagy becsmérel*”; „*gyűlöletkeltésre alkalmas*”, „*jogsértésre szólít fel*”, illetve a 71/J. pont szerint pedig törölhető minden, a fórum működését és használatát akadályozó, romboló hozzászólás (például bemásolt képek, más honlapokról való letöltések). Hosszú távon, remélhetőleg a használók önkorlátozása révén feleslegessé válik a tartalom szűrése, addig azonban szükségesnek tartjuk a moderálást. Ennek azonban csak akkor lehet érdemi visszatartó hatása, ha nem csak törlik a tiltott tartalmakat, hanem azokról időszakonként általános jellegű tájékoztatást adnak a szolgálati előljáróknak. **A belső nyilvánosság súlyos korlátozásával nem válthatók ki az előítéletességgel kapcsolatos belső kritikák, a rendőrségi önreflexió. A Holdudvarral kapcsolatos botrány hatására bevezetett (ön)cenzúra ne zárja ki a rendőrségi munkatársak előítéletességével kapcsolatos vitáit, és a megfelelő irányú kommunikációs, emberi jogi, szakmai képzések, tréningek hasznának a megtárgyalását.** Szükséges tehát az említett ORFK utasítás felülvizsgálata a belső nyilvánosság tágításához, és az előítéletek nélküli rendőri szakmai, intézkedési kultúra példáinak, mintáinak és nehézségeinek a tudatosításához, bemutatásához és megvitatásához.

A rendőrség külső kommunikációját vizsgálva, a 18/2005. (XI.16.) ORFK utasítás 4. pontja leszögezi, hogy a rendőrség olyan közfeladatot ellátó szervezet, amely-

nek szervei, a feladatkörükbe tartozó ügyekben kötelesek elősegíteni a közvélemény pontos és gyors tájékoztatását. Ezt a közérdekű adatok nyilvánossága révén kívánják elsősorban elérni, azzal, hogy a törvényben meghatározott közérdekű adatokat az internetes honlapon, mindenki által, személyazonosítás nélkül díjmentesen teszik közzé. E kötelezettség kiterjed a rendőri szervek szakmai tevékenységének értékelésére (3-4. pont), ám az a rendőrségi honlapon nem található. Feltehetőleg azért, mert a honlapon nem szereplő közérdekű adatokat alapvetően egyedi kérelem alapján lehet megszerezni (15. pont). A 3/2006. (II.23.) ORFK utasítás – és annak 2/2007.(OT.1.) ORFK utasításával módosított – szabályai a rendőrség internetes honlapjának működtetéséről rendelkeznek, amelynek tartalmáért összességében az ORFK Szóvivői Iroda vezetője felelős, míg a rendőrségi szervek önálló honlapot csak a Rendőrség honlapjának alportáljaként működtethetnek (5-6. pont). Noha a 12. pont szerint a honlap egyik célja, hogy elősegítse a jogkövető magatartás előmozdítását, a jogsértések megelőzését, az eljárás alá vontak jogairól és jogorvoslati lehetőségéről szóló információk elterjesztését, **a rendőrséggel szembeni panaszokkal kapcsolatosan** ezt a lehetőséget nem használják ki.

A külső kommunikáció másik eleme *a rendőrségi munkatársak internet hozzáférése*, amely ma már alapvető munkaeszköz minden jogalkalmazó számára. Ezen keresztül érhetők el a jogszabályok, a hatósági statisztikák és a társhatóságok működésének adatai és egyéb tények. Ennek ellenére, a rendőri szervnek *„anyagi lehetőségeinek függvényében – elő kell segíteni az internet munkahelyi felhasználását.”* (30. pont). Oly módon, hogy annak eszközeit, az adatátviteli út biztosítását, a szolgáltatási és a távközlési díjat az igénylő rendőri szerv költségvetéséből kell fedezni. Az internet szolgáltatás létesítését, majd az igénybe vételt is ezért engedélyhez kötik, még akkor is, ha az utasítás eleve rögzíti (32. pont), hogy azt csak a munkaköri feladatok ellátásához lehet igénybe venni. A használat célját és indokoltságát ellenőrzik (30 napos, de legfeljebb három éves tárolási időn belül), a nem indokolható és az indokoltságot nem bizonyító (40. pont) internet használat esetén a dolgozónak számolnia kell a jogosultság felfüggesztésével, megszüntetésével, fegyelmi következményekkel. Azonos a helyzet – az engedélyezés, ellenőrzés, szakmai indokoltsághoz kötés, felfüggesztés és megvonás terén – a nem az ORFK hálózatán keresztül létesített internet kijáratok és végpontok, használat esetén is (50. pont). A vizsgálatban is tapasztaltuk, hogy a színvonalas jogalkalmazói munka akadálya az internet hozzáférés hiánya a szabálysértési ügyintézésben. Más forrásból is tudható, hogy nincs az állománynak munkaeszközként rendszeresítve internet hozzáférése, gyakran számítógépe sem. Van olyan vidéki kapitányság, ahol csak a rendszergazdának van internet-hozzáférése, és mire rajta keresztül eljut egy levél a címzetthez, egy-két nap is eltelik. (Molnár,

2007.) Az internet-használati korlátozás komoly akadályt jelent nem csak a korszerű jogalkalmazói munkában, de az egyenlő bánásmód és a kulturált, diszkriminációmentes rendőrségi ügyintézés előmozdítása terén is, hiszen a külső társadalmi visszajelzések, a jogvédő szervek és civil szervezetek, roma szervezetek állásfoglalásai sem jutnak el gyorsan, akadálytalanul és közvetlenül az egyes rendőri egységekhez és munkatársakhoz. Szükség lenne tehát az említett utasítás korszerűsítésére a rendőri munka színvonalának javítása és az ügyfél alapjogai gyakorolhatóságának érdekében egyaránt.

A rendőri önkény jó ellenszere a *sajtó szabadsága* (Kertész, 1990.). A polgároknak ugyanis joguk van arról tájékozódni, hogy az adójukból finanszírozott rendőrség milyen körülmények között teljesíti a kötelezettségét. A transzparenciát nem szükségképpen üdvözli minden rendőr. Másfelől, sajnálatos módon a média szerepzavarban van Magyarországon, mert a tények, hírek, a tájékoztatás helyett a társadalom, a gazdaság és a politikai rend megváltoztatását, jogviták eldöntését veszi magára. Ehhez társul az újságírók nem kellő felkészültsége (például lopás, betörés helyett kirablásról írnak) valamint a normálistól eltérő jelenségekről tudósítások elsöprő aránya.

A rendőrség és a média viszonyát ezek az ellenmondások megterhelik, kiemelkedő szerepe van ezért annak, hogy *milyen a rendőrség szervezeti kommunikációja*. (Garamvölgyi, 2005.) A rendőri vezetés is felismerte: a sajtó eszköz lehet a rendőrség társadalmi elismertségének javítására. Ehhez nem elegendő a sajtószóvivők-referensek kinevezése, de **a rendőrségi vezetők kompetenciájának részeként meg kell követelni a kinevezésnél a kommunikációs készség magas szintjét, valamint biztosítani kellene bizonyos vezetői szinten a sajtóval való rendszeres kapcsolatot**. A szakszerű, ellenőrzött tényeken alapuló, folyamatos, közvetlen tájékoztatás hiányában ugyanis az újságírók gyártanak feltevéseket, álhíreket, feltételezik a rendőr felkészületlenségét, nyilvánosságtól való félelmét, az egyéb szereplők aránytalanul túlréprezentáltak lesznek a médiában (például ügyvédek). (Prancz, 2008.)

A rendőrségnek a társadalom előtt való megjelenését és a róla alkotott képet a rendőrség nevében beszélő verbális és non-verbális kommunikációja, az azon keresztül kifejezett értékek, attitűdök együttesen alakítják. **Ezért az átlagos rendőri kommunikációnál is kiemeltebb a rendőrségi külső kommunikációt ellátók (vezetők, szóvivők) kiválasztásának és képzésének a kérdése.**

A Győrben, Salgótarjánban és Egerben a megyei, a városi kapitányság sajtókapcsolatokkal foglalkozó, valamint a bűnmegelőzési osztály munkatársaival találkozáskor azt vizsgáltuk, hogy a rendőrség miként tesz eleget tájékoztatási kötelezettségének, miként fogalmaz a roma elkövetőkkel, sértettekkel kapcsolatban, milyen a szóvivők kiválasztása, felkészítése, továbbképzése.

Ennek keretében megállapítottuk, hogy

- nincs a rendőrségnek a gyakorlatba átültetett kommunikációs, részletekre és etikai kérdésekre is kiterjedő stratégiája, így külön a kisebbségekkel kapcsolatos szóhasználatra, kommunikációra sincsenek központi iránymutatások;
- a kommunikációval foglalkozó munkatársak kiválóan ismerik a tájékoztatásra, a nyilatkozatok megtételére és a személyiség védelmére, személyes adatok védelmére vonatkozó jogszabályokat és belső utasításokat. A hírversenynak köszönhetően és mert a helyi sajtóval igen jó a kapcsolatuk, gyakran a nyilvánosságra szánt nyilatkozatok előzetes bemutatását sem követelik meg [26/2003. (VI. 26.) BM-IM együttes rendelet 7.§]. A helyi sajtó, média (rádió, televízió, megyei napilap) munkatársai ezt megerősítették, a rendőrségi szóvivők, sajtós munkatársak mindenkor rendelkezésre állnak;
- a tájékoztatási kötelezettséget az ORFK honlapján és a meglévő sajtó-lista alapján, tudósítónak eljuttatott közlemények, esetleg e-mail segítségével biztosítják. Ugyanakkor **egyik kapitányságon sem szerepel a roma sajtó vagy média a listákon**, bár megerősítették, hogy nincs semmi akadálya a listák bővítésének, és a nyilvánosság szempontjából inkább a napi szintű ismeretség a döntő;
- a szóvivők kiválasztásának fő szempontja a szakmai megbízhatóság, a felsőfokú végzettség, a nem (legyen inkább nő), a főkapitányi bizalom, míg másodsorban a kommunikációs készségek, valamint a helyismeret (például helyben lakó, régóta ott szolgáló). Következésképpen **a kiválasztás és a képzés sem egységesen történik**, bár az ORFK média szaktanfolyamán, valamiféle kommunikációs képzésen részvételről a legtöbbjük beszámolt;
- alapvetően a média és a sajtó kapcsolatát konfliktus-mentesnek minősítik, nem volt sem a média, sem az olvasók, a közönség, a jogi képviselők részéről panasz, például a szóhasználat miatt. Elvétve fordul elő konfliktus, amelybe mediátort vontak be (Salgótarján), esetenként a kisebbségi önkormányzatot. A rendőrség működését illető panaszok más területekre vonatkoznak (például bántalmazás). Az adott rendőri egységeknél általában nem dolgoznak romák, így **nincs roma szóvivő, sajtóreferens sem**;
- a konfliktus-kerülés a jellemző: vagy megnevezik a közleményekben érintett személyeket (elkövető, körözött), vagy minden olyan elemet kihagynak, amelyből dekódolni lehetne, hogy az elkövető, a sértett roma. A rendőri túlkapások elleni egyéni panaszokat megvizsgálják, és ha az megalapozott, akkor az ügyet nyomban átteszik az ügyészségre, vagy az érintett rendőrt elmozdítják (Eger).

Mindebből arra következtethetünk, hogy a médiával kapcsolatot tartók azért

nem érzékelik a nyilvánosság ellenőrző szerepét, mert **döntően egyoldalú a kommunikáció**. A médiával kapcsolatot tartók maguk is a szervezet belülről toborzott munkatársai, ez pedig eleve meghatározza szerepfelfogásukat. A beszélgetésekben önreflexió, a működést és a képzést érintő fejlesztési javaslatok, önkritika, a rendőrség társadalmi megítélésének, elfogadottságának a javítási kényszere meg sem fogalmazódott. **Annak érdekében, hogy a rendőrség és a cigányság közti kommunikáció javuljon, célszerű lenne, hogy a rendőrség roma szóvivőket, sajtóreferenseket, valamint nem-rendőrségi munkatársakat is alkalmazzon, lehetőleg nyílt pályáztatással. Ennek személyi feltételei adottak, hiszen ma már vannak képzett roma újságírók, média szakemberek. A kisebbségi kapcsolatok kérdéseire is kiterő kommunikációs stratégia részévé kell válnia a szóvivők kiválasztási szisztémájának, a rendszeres kommunikációs és idegen nyelvű képzésének, a kommunikációs etikának, és a roma sajtóval való kapcsolattartásnak.**

6.

Együttműködés a szakszervezetekkel

A 13/2005. (IV.13.) ORFK intézkedés a Belügyi Rendvédelmi Dolgozók Szakszervezete (BRDSZ), a Független Rendőr Szakszervezet (FRSZ) és az ORFK közti megállapodást teszi közzé. A határozatlan időre létrejött megállapodás nem érinti az 1991-ben létrehozott Rendőrségi Érdekegyeztető Tanács folyamatos működését, kéthavonta tartandó ülésezését. Az érdekegyeztetés célja a munkáltatói érdekek és álláspontok feltárása, az információcsere. Ebben **semmilyen formában nincs szó a faji diszkriminációval, a romák rendőrré válásával, a roma rendőrök érdekvédelmével kapcsolatos kérdésekről.**

Az ORFK és az országosan reprezentatív szakszervezetek együttműködési megállapodást írtak alá, hogy az integrált rendőrségnél az érdekegyeztetési rendszer miként működjön 2008 januárjától. Ebben – a korábbi megállapodáshoz hasonlóan – részletezték, hogy a munkáltató mit biztosít a szakszervezeti működéshez, továbbá az érdekegyeztetési, tájékoztatási formákat határozták meg.

A vizsgálat keretében Nyíregyházán és Budapesten lefolytatott megbeszélések során a BRDSZ, a FRSZ és a Rendészeti Védegylet megyei és országos vezetői a következőket hangsúlyozták:

- kétségtelenül jelen van az előítéletesség a rendőrségi munkatársak között a cigánysággal szemben, a szakszervezeteknek nincs sem saját, sem közös programja arra, miként lehetne az előítéletességet jelentősen csökkenteni a mai tréningezési, együttműködési, ösztöndíjas támogatási formákon kívül, továbbá a rendőrségi munkavállalói összetételt közelíteni a társadal-

mi arányokhoz. Tevékenységükben a már felvett munkavállalókra és azok munkakörülményeinek, jogainak megóvására összpontosítanak, a fel nem vett emberekkel nem foglalkoznak, különösen olyan időszakban, amikor a tagoknak a rendőri pályán megtartása is hatalmas feladat;

- nem támogatják a hivatásos szolgálatra vonatkozó szabályok fellazítását, e téren a pozitív diszkriminációt, mert az még jobban megnehezítené a szervezetbe bekerülők elfogadását és elfogadtatását saját munkatársaik részéről, és a szigorú felvételi szabályok a szervezet szakszerű működésének a záloga. Ugyanakkor a közalkalmazottak körében a több roma munkavállaló felvételét reálisabb javaslatnak tartják, mert a felvételi követelmények e téren enyhébbek;
- nem tartják számon sem formálisan, sem informálisan a roma munkavállalókat, számukra minden szakszervezeti tag és alkalmazott jogilag azonos;
- a szakszervezetek működése során nem merült fel kifejezetten roma munkavállalóktól eredő vagy faji, etnikai diszkrimináció miatti panasz, ebből eredő jogvita, érdekvédelmi igény;
- véleményük szerint a rendőrségen belül a roma rendőrök számát ugyan célszerű lenne növelni, de erre vonatkozóan nincs elgondolásuk a meglévő ösztöndíj-rendszeren kívül. Nincs részletes információjuk az ORFK Esélyegyenlőségi Bizottsága által megfogalmazott elvről, miszerint az azonos feltételekkel rendelkező rendőrnek jelentkezők közül, ha a jogszabályi követelményeknek megfelel, a roma jelentkezőt kell preferálni;
- az Európai Roma Rendvédelmi Bajtársi Közhasznú Egyesület 2006-os megalakulásáról általában értesültek, működését ismerik, a maguk eszközeivel támogatják formális együttműködési megállapodás nélkül is. Ugyanakkor néhányan kockázatosnak tartják, ha az érdekképviseleti fórumok még tovább differenciálódnak, főleg külföldi minták mechanikus követése révén, mert az az egységes munkavállalói érdekek megvédését esetleg gyengítheti, sőt a romák erőteljesebb elkülönítéséhez is hozzájárulhat.

Ide kapcsolódik, hogy a vizsgálat időszakában, a középfokú végzettség nélküli roma-segédrendőri program ötlete ellen tiltakozott az FRSZ (2008. augusztus 18.), ugyanis a tiszthelyettesek felvétele során csak az egyenlő mérce alkalmazását tartja elfogadhatónak. Másfelől a rendőri pálya megtartó erejét, a tisztes megélhetést nyújtó, valódi életpálya modellt kellene kialakítani, és akkor megszűnne a rendőrhíány. A többletforrások biztosítása nélkül semmiféle létszámnövelés, rendőrségi fejlesztés nem képzelhető el. Ettől persze még nem lesz több roma rendőr a pályán, de úgy tűnik, a rendészeti szakszervezeteknek egyöntetű álláspontja, hogy azonos bánásmódot kell minden felvételizőnek és a pályán dolgozónak is biztosítani.

Megállapítható, hogy a rendőri szakszervezetek részéről **nincs külön program sem az esélyegyenlőség javítása, az ún. pozitív diszkrimináció terén, sem az esetleges etnikai, faji megkülönböztetés miatti munkavállalói panaszügyekkel, érdekvédelemmel kapcsolatosan. A meglévő munkáltatói-munkavállalói együttműködés a RÉT keretei között zajlik, és üléseinek tematikájában nem szerepel semmilyen összefüggésben a rendőrség cigánysággal való kapcsolatának konszolidációja, az előítéletek csökkentése.**

XV.

Összegzés

A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa 2008. április 15. és szeptember 15. között átfogó vizsgálatot végzett a rendőrségi szerveknél. A vizsgálatról készített jelentést, valamint az abban szereplő ajánlásokat széles körben nyilvánosságra hozza.

1. A vizsgálat elsősorban arra összpontosított, hogy e hatalmas, tagolt és az alapjogok betartása terén kiemelkedően fontos szervezet mikor és miként válhat toleránssá és képessé a kisebbségek és a másság elfogadására, a kisebbségi jogok hatékony megóvására, valamint miként lehetséges az ügyintézési kultúra, az ügyfelekkel és a szervezeten belüli kommunikáció következetes javítása. A hivatalból indított vizsgálat mellett szóló érv volt a jogsértő vagy visszásságot okozó rendőrségi eljárás és bánásmód magas látenciája, továbbá az az ismert körülmény, hogy az integrált rendőrségi állomány szinte homogén, jelentősen eltérve a társadalom szocio-demográfiai összetételétől. A vizsgálat irányának meghatározásakor nagy hangsúlyt fektettünk arra, hogy strukturális, intézményi működési kérdésekkel foglalkozzunk, mivel a rendőr-szakmai ügyekben a nagyszámú azonnali intézkedéseket utólag egyenként alig lehet rekonstruálni, majd értékelni az arányosság, szükségesség, szakszerűség és a kisebbségi jogok tiszteletben tartása szempontjából. Ezt csak kiegészítette néhány panaszügy megvizsgálása. Célunk nem lehetett az egyes rendőri szervek előállítással, szabálysértéssel, fogvatartással kapcsolatos működésének teljes feltárása, hanem csupán az adott helyszíneken tapasztaltak összefoglalása. A rendőrség közhatalmi feladatai és a rendőri hivatás egyaránt azt igényli, hogy a különböző időpontokban és módszerekkel mért előítéletességet számításba kell venni a közpolitika formálóinak, a rendőri vezetésnek, a kormányzati és civil ellenőrzésnek, valamint a panaszt elbírálóknak egyaránt. A kisebbségi biztos vizsgálata tehát a kritikus mértékű előítéletekkel való szembenézésre, valamint azok csök-

kentése, majd megelőzése érdekében nélkülözhetetlen intézményi biztosítékok meglétére irányult.

2. A vizsgálatban különösen az emberi méltóság tiszteletben tartására, az egyenlő bánásmódra, továbbá a nemzeti és etnikai kisebbségek nyelvhasználati jogaira voltunk kíváncsiak, különösen a rendőrség szabálysértési, igazoltatási, előállítási, ügyfélfogadási, panaszkezelési és fogvatartási gyakorlata alapján. Ugyanakkor megnéztük, vajon a rendőrökkel szembeni eljárásokban, teljesítmény-értékelésekben a Magyar Köztársaság Rendőrségének Etikai Kódexét kihirdető közös nyilatkozatnak van-e bármilyen szerepe.

3. Noha a vizsgálat a kisebbségekkel kapcsolatos általános biztosítékokra irányul, nem maradhat válasz nélkül, miért döntően a romákat érintő alapjogi visszasságokat vettük nagyobb arányban szemügyre. Ennek oka abban rejlik, hogy a panaszok és a sajtóból tudomásunkra jutott ügyek, a vizsgálat során feltárt konfliktushelyzetek a romákat sújtó előítéletekkel függnek össze. Ezért megállapításaink is nagyrészt – de nem kizárólagosan – a nem egyenlő bánásmód potenciális és tényleges áldozataira irányulnak.

4. A vizsgálat keretében helyszíni vizsgálatot folytattuk a Budapesti Rendőr-főkapitányság központi fogdájában, a Nemzeti Nyomozó Iroda fogdájában, a főváros VII., VIII. kerületi kapitányságain, továbbá városi kapitányságokon (Mohácson, Mátészalkán, Dunaújvárosban, Békéscsabán, Hevesen) és megyei főkapitányságokon (Békéscsabán és Székesfehérváron). Találkoztunk Budapesten és Nyíregyházán a megyei rendőrség vezetőivel és a rendészeti szakszervezetek megyei, országos képviselőivel, továbbá cigány kisebbségi önkormányzatok, civil szervezetek vezetőivel. Megbeszélést folytattunk Salgótarjánban, Egerben és Győrben a megyei, városi rendőrségi szóvivőkkel, társadalmi kapcsolatokkal foglalkozó vezetőkkel és munkatársakkal. A vizsgálatban bekértük a rendőri szervek humánpolitikai, kommunikációs terveit, roma ösztöndíj pályázati felhívásokat, cigány kisebbségi önkormányzatokkal létesített együttműködési megállapodásokat, esélyegyenlőségi terveket is. Felhasználtuk a releváns statisztikai adatokat (pl. a vizsgált rendőri szervek szabálysértési, előállítási, igazoltatási ügyforgalmáról), a Kínzás és az Embertelen vagy Megalázó Bánásmód vagy Büntetés Megelőzésének Európai Bizottsága (CPT) által Magyarországon végzett vizsgálatok javaslatait, a Magyar Helsinki Bizottság rendőrségi kutatási adatait, továbbá a hozzánk érkezett panaszokat. A Jelentés tartalmazza az egyes helyszíneken tapasztaltakat, anonimizálás nélkül, mert meggyőződésünk szerint a rendőri vezetés a feltárt hibákat nem eltussolni vagy megtorolni akarja, hanem az alapjogi visszasságok megelőzését és felszámolását a jogállami működés részének tekinti.

5. A vizsgálat főbb megállapításai:

- a rendőrség és a cigány szervezetek közötti kapcsolatok az elmúlt tíz évben bekerültek a rendőrségi szervezeti és működési szabályzatába, a rendőrségi belső munkamegosztásba;
- ugyanakkor az együttműködés fő terepe a bűnmegelőzés lett, a nemzeti bűnmegelőzési stratégia végrehajtásaként. Ez súlyos egyoldalúsághoz vezetett, a cigány kisebbségi önkormányzatokkal való megállapodások pedig jórészt formális és nem sokrétű párbeszédet alakítottak ki a bűnmegelőzési osztályokkal,
- a jövőben szükség van a cigány kisebbségi önkormányzatok és civil szervezetek nem hierarchikus szervezeti rendjéhez illeszkedő, komplex együttműködési formák kialakítására, a rendőrség valamennyi szolgálati ága bevonásával, továbbá a megkötött megállapodásokban szereplő feladatok, tennivalók adott szereplőkre vonatkozó konkretizálására, éves működésének közös értékelésére, ide értve a rasszista, diszkriminatív gyakorlatok és a konfliktusok kritikus, alapos és közös kivizsgálását. Mindezt indokolt az ORFK utasításaiba (pl. SZMSZ-be) és intézkedéseibe is beépíteni;
- nincs a rendőrségi ügyfélfogadásnak egységesen szabályozott rendje, ezért szükséges, hogy mindenütt legyen panaszfelvevő munkatárs, az ügyeletes tiszt döntéshozatali és irányítási munkáját javítani kell, mert ezzel az ügyfelek várakozási idejét jelentősen csökkenteni lehet; a kapusok pedig kapjanak erre vonatkozó egységes leírást, rövid felkészítést, amelyet az ügyeletes tiszt köteles ellenőrizni és betartatni; továbbá határozzanak meg minimális követelményeket egységesen az ügyfél-tájékoztatásra, beleértve annak tartalmát, közérthetőségét, elhelyezését.
- az előállítás körülményeire nincs részletes jogszabályi előírás, ezért a kapitányságokon rendszerint a rendőrségi fogdákról szóló BM rendeletet alkalmazzák. Az előállítottak gyakran olyan tájékoztatást kapnak, amely csak két jogvédő szervezetről tesz említést (Magyar Helsinki Bizottság, állampolgári jogok országgyűlési biztosa), és a feltüntetett cím sem aktualizált, az orvosi ellátás, étkeztetés rendje jelentős változatosságot mutat.
- a jelentős uniós támogatással felújított rendőrségi fogdák a büntető eljárási szabályok módosításával funkciójukat veszítették, miközben a rendőrségi épületekben a munka- és ügyfélfogadási, előállítási körülmények javításához nem járultak hozzá, ezért az ilyen jellegű hasznosításukat szorgalmazzuk, továbbá javasoljuk az előállításra, az előállításkor alkalmazandó közös elhelyezési szabályok kiadását,
- a fogvatartás fizikai körülményei és a személyzeti ellátottság a rendőrség keretein belül – Budapest kivételével – igen jelentős mértékben javult. Komoly

aggodalomra ad okot alapjogi szempontból azonban a fővárosban a vizsgált fogdák állapota, a vidékről bejáró és rossz körülmények között dolgozó személyzet helyzete. Ugyanakkor általános jellemző, hogy a CPT és a Helsinki Bizottság javaslatai ellenére továbbra sincs mindenütt lehetőség külső orvos igénybe vételére, nincs külső, általános hatáskörű egészségügyi felügyelet ezen intézmények felett, az egészségügyi ellátáshoz való hozzáférés és bizonyos jogviták tisztességes kivizsgálásának lehetősége sérülhet;

- a fogdai személyzet felkészültségével kapcsolatban problémák vannak, nincs rendszeres tréning a konfliktusok kezelésére, a kommunikációs készségek fejlesztésére. A fogdán dolgozók társadalmi presztízst emelné és a fluktuációt, valamint a konfliktusok számát is csökkentené, ha legalább évente gyakorlati segítséget, készségfejlesztést és mentálhigiénés, önismereti képzést, tréninget szerveznének számukra.
- a fogva tartással kapcsolatos visszasságok körében nem megnyugtató a panaszkezelés, ezért sürgetjük, hogy a rendőrségi és jogvédő szervezetek közösen dolgozzanak ki olyan képzési anyagokat vagy szakmai ajánlásokat, amelyek biztosítják a panaszügyek megfelelő kezelését és alapos vizsgálatát. Ezen visszasságok megelőzése érdekében, a 19/1995. (XII. 13.) BM rendelet 4/A-C.§-ában szereplő jogvédelemmel foglalkozó szervekre is fel kell hívni a fogvatartottak figyelmét, és az élő, aktuális címeket kell megadni a panaszok továbbításához. Továbbá fontos követelmény, hogy az ügyfeleket jogaikról részletesen, egyéniesítve oktassák ki (36.§). Ennek főbb elemeit megfelelően dokumentálni kell. A CPT azt is javasolta, hogy valamennyi ügyfél kapjon írásbeli tájékoztatást, szükség szerint idegen nyelven is. Indokolt a panaszok kezelését szabályozó 36/2008. (OT 19.) ORFK utasítás pontosítása is a fentiekkel összhangban;
- esetenként az előállítás alkalmat adhat az etnikai alapú kiválasztásra, intézkedésre, mivel a jogalap meghatározása tág, az intézkedésről szóló jelentést pedig vezetői hatáskörben nem szükségképpen vizsgálják rendszeresen. Ezért különösen fontos az igazoltatás, az előállítás jogalapjának és dokumentálásának rendszeres parancsnoki ellenőrzése.
- a szabálysértési ügyek száma elsősorban a közrendvédelmi állomány létszámán és intézkedési aktivitásán múlik, ráadásul minden ügyben el kell végezni a tényállás megalapozásához és a büntetés individualizációjához szükséges eljárási cselekményeket, tehát nem szabad a szabálysértési ügyintézkedést bírságolássá degradálni;
- mielőbb indokolt lenne a szabálysértési ügyintézők túlterheltségét enyhíteni, rendszeres szakmai továbbképzését biztosítani, ide értve azt a lehetőséget, hogy az állománytábla átalakításával ne hivatásos szolgálati viszony-

- ban végezzék munkájukat, a szabálysértési statisztika korszerűsítése nem halasztható tovább,
- a járőrök körében az etnikai profilalkotás továbbra is működik. A romákat – különösen a férfi, gyalogosan közlekedő, 14-39 év közötti személyeket – lényegesen nagyobb arányban igazoltatják, mint ami a lakosságon belüli arányszámuk alapján várható lenne. Ez az igazoltatási, kiválasztási gyakorlat felveti a hátrányos megkülönböztetés veszélyét, másrészt az intézkedések hatékonysága szempontjából is kifogásolható, mert nincs egyértelmű bizonyíték arra, hogy a hagyományos gyanú-okokon túl, az egyéb, akár etnikai alapú kiválasztás nagyobb eredményességgel és költséghatékonysággal társulna,
 - az Rtv. 13.§ (1) bekezdésében foglalt intézkedési kötelezettségét összhangba kell hozni a 29.§ (1) bekezdésében és a Szolgálati Szabályzatban az igazoltatás indokainak pontosabb meghatározásával, továbbá be kell vezetni az igazoltatás határfokának kötelező éves elemzését, tekintetbe véve a civil és a jogvédő szervezetek tapasztalatait is.
 - meglehetősen alacsony a kisebbségi nyelvet használni kívánó rendőrségi ügyfelek, a fogvatartottak köre, amelyet a Nektv. biztosít; ezeket a szabályokat azonban meglehetősen hézagosan ismerik a rendőrségi munkatársak,
 - nem kaptunk arra vonatkozó információt, hogy a rendőrség által alkalmazott tolmácslistán a hazai kisebbségi nyelveken tolmácsolók is szerepelnek-e, valamint ilyen igény esetén, tudnának-e azonos eséllyel tolmácsot biztosítani a hazai kisebbségi nyelvet használni kívánóknak. Mindez azonban mégsem indok arra, hogy az általában központilag összeállított tolmácslistán ne szerepeltessék a hazai kisebbségi nyelveken tolmácsolók adatait. Kisebbségi jogi visszásságot valósít meg, ha a hatósági eljárásban a hatóság – éppen az igény hiányára hivatkozva – nem szerzi be a szükséges tolmácsok, fordítók adatait, mert ilyen – akár kivételesnek számító – igény felmerülése esetén sem lehetséges a nyelvhasználati jogtól (lebeszéléssel, késlekedéssel) eltántorítani a kisebbségeket,
 - a hazai rendőrségnek, mint intézménynek is részt kell vennie a diszkrimináció elleni küzdelemben, mégpedig a rendőrségi munkatársak felvétele és előbbre jutása terén a nemi, faji sztereotípiák elleni érdemi humánpolitikai, karrier és képzési terv kidolgozása és végrehajtása révén. Több nőt és roma munkatársat kellene felvenni, különösen közalkalmazottként a rendőrséghez, és arányukat a humánpolitikai és előmeneteli, karrier tervek 5-10 évre szóló kidolgozásával kellene fokozatosan emelni. Másfelől a nyilvánosság-
nak is hozzá kell férnie a toleranciát erősítő belső szabályzatokhoz, ezek

alkalmazási tapasztalatait tartalmazó beszámolókhöz, a különböző pályázatokhoz és ezek értékelésének eredményeihez.

- szükség lenne a rendőrséghez felvételnél az alkalmassági vizsgálatot kiterjeszteni és pontosítani különösen az ügyfelekkel közvetlenül érintkező rendőri munkakörökben és a vezetők körében a kommunikáció, a konfliktuskezelés, a tolerancia és az empátia, a szociális intelligencia, az intoleráns beállítódás mérését és rendszeres követését is be kell vezetni. A pártatlan intézkedésre és parancsnoki magatartásra képtelen személyeket a felvételnél és az előmenetelnél ki kell szűrni;
- a rendőrségen a belső nyilvánosság súlyos korlátozásával nem válhatnak ki az előítéletességgel kapcsolatos belső kritikák, a rendőrségi önreflexió. A Holdudvarral kapcsolatos botrány hatására bevezetett (ön)cenzúra ne zárja ki a rendőrségi munkatársak előítéletességével kapcsolatos vitáit, és a megfelelő irányú kommunikációs, emberi jogi, szakmai képzések, tréningek használnak a megtárgyalását. Szükséges tehát az említett ORFK utasítás felülvizsgálata a belső nyilvánosság tágításához, és az előítéletek nélküli rendőri szakmai, intézkedési kultúra példáinak, mintáinak és nehézségeinek a tudatosításához, bemutatásához és megvitatásához;
- a médiával kapcsolatot tartók kevésbé érzékelik a nyilvánosság ellenőrző szerepét, mert döntően egyoldalú a kommunikáció, maguk is a szervezet belülről toborzott munkatársai, ez pedig eleve meghatározza szerepfelfogásukat. A rendőrségi vezetők kompetenciájának részeként meg kell követelni a kinevezésnél a kommunikációs készség magas szintjét, valamint biztosítani kellene bizonyos vezetői szinten a sajtóval való rendszeres kapcsolatot. Az átlagos rendőri kommunikációnál is kiemeltebb a rendőrségi külső kommunikációt ellátók (szóvivők) részben kívülről való toborzásának, kiválasztásának és képzésének a tervszerű fejlesztése;
- annak érdekében, hogy a rendőrség és a cigányság közti kommunikáció javuljon, célszerű lenne, hogy a rendőrség roma szóvivőket, sajtóreferenseket, valamint nem-rendőrségi munkatársakat is alkalmazna, lehetőleg nyílt pályáztatással. Ennek személyi feltételei adottak, hiszen ma már vannak képzett roma újságírók, médiaszakemberek. A kisebbségi kapcsolatok kérdéseire is kitérő kommunikációs stratégia részévé kell válnia: a szóvivők kiválasztási szisztémájának, a rendszeres kommunikációs és idegen nyelvű képzésének, a kommunikációs etikának, és a roma sajtóval való kapcsolattartásnak.
- a rendőri szakszervezetek részéről nincs külön program sem az esélyegyenlőség javítása, az ún. pozitív diszkrimináció terén, sem az esetleges etnikai, faji megkülönböztetés miatti munkavállalói panaszügyekkel, érdekvédelem-

mel kapcsolatosan. A meglévő munkáltatói-munkavállalói együttműködés a Rendőrségi Érdekegyeztető Tanács (RÉT) keretei között zajlik, és üléseinek tematikájában nem szerepel semmilyen összefüggésben a rendőrség cigánysággal való kapcsolatának konszolidációja, az előítéletek csökkentése.

6. A vizsgálat során feltárt problémákat megismerve, a jövőben vizsgálni kívánjuk az etnikai motivációjú bűncselekmények statisztikájának, ügyintézésének diszfunkcióit, az ilyen bűncselekmények sértettjeinek jogvédelmét, valamint a rendőri szak- és felsőfokú rendészeti képzés működési rendjét a képzési tartalom, a szocializációs minták szempontjából.

7. A Jelentésben szereplő ajánlások érvényesítését, a feltárt hiányosságok megszüntetését az ombudsman folyamatosan figyelemmel kíséri.

Budapest, 2008. november 12.

Dr. Kállai Ernő

Hivatkozások

- Akkreditált Képzési Program, Rendészeti vezetővé képző és Rendészeti mestervezetővé képző. 2007. március, IRM Oktatási Főigazgatóság
- Atkinson, J.: Affirmative Action in Police Departments. *Police Product News* 1980/1:52–56.
- Barlett, H.W. – Rosenblum, A.: *Policewoman Effectiveness*. Denver: Denver Police Department, Denver Civil Service Commission. 1977.
- Bartol, C. R. et al: Women in Small-Town Policing: Job Performance and Stress. *Criminal Justice and Behavior* 1992/ 3:240–259.
- Bencze József dr.: A biztonság, a bizalom és a becsület rendőrségi programja, 2007. július
- Bokodi Márta – Szakács Gábor: Humánvezetők véleménye a rendvédelmi szervek emberi erőforrás-gazdálkodásának múltjáról, jelenéről és jövőjéről. *Magyar Rendészet*, 2003/4: 125–132.
- Bólyai János: A rendőrség és a cigányság viszonya Magyarországon. *Belügyi Szemle*, 1997/6:12–35.
- Csapó Benő: Kognitív pedagógia. Akadémiai Kiadó, Bp., 1992;
- Csapó Benő: Tudás és iskola, Műszaki Könyvkiadó, 2004.
- Csepeli György – Örkény Antal – Székelyi Márta: Rendőrök és romák. Szertelen módszerek. In: Csányi Klára (szerk.) Szöveggyűjtemény a kisebbségi ügyek rendőrségi kezelésének tanulmányozásához. OSI-COLPI, Budapest, 1997. 125–135.
- Cserép Attila – Molnár Katalin: Egy helyi közösségi rendőrségi projekt kezdeti lépései. *Magyar Rendészet*, 2005/2: 99–119.
- Equal projekt (2005–2006) Szikinger István: A rendőri diszkrimináció megelőzése és kezelése Magyarországon. Tananyag az „Esélyegyenlőségi szakemberek képzése, munkába állása” c. projekt számára
- Farkas Csaba – Molnár Katalin: A diszkriminációmentes rendészeti intézkedés oktatás-módszertani kérdései. Nemzetközi konferencia és tanári továbbképzés, Siófok, 2005. április 4–8. *Magyar Rendészet* 2005/3: 113–131.

- Finszter Géza: Kerekasztal a roma kérdésről. *Rendészeti Szemle*, 2008/5: 100–105.
- Gajdoschek György: Közszolgálat – a Magyar közigazgatás személyi állománya és személyzeti rendszere az empirikus adatok tükrében. Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest, 2008.
- Garamvölgyi László: A rendőrség szervezeti kommunikációja. *Belügyi Szemle*, 2005/12: 83–93.
- Hanvay Csaba: A bűnügyi statisztika jelentősége és használhatósága. *Magyar Közigazgatás*, 2005/8: 477–486.
- Ipacs László: Szemléletváltás a rendőrök oktatásában. *Belügyi Szemle* 2000/2: 91–98.
- Kádár András Kristóf – Moldova Zsófia – M.Tóth Balázs – Pap András László: Igazolt igazoltatás. Megjegyzések a rendőri intézkedésről egy vizsgálat kapcsán. *Rendészeti Szemle* 2008/5: 106–132.
- Kádár András Kristóf: A vétkesség védelme. Sérelmes bánásmód és védői tevékenység az előzetes letartóztatásban lévő terheltek ellen folyó eljárásokban. Magyar Helsinki Bizottság, Budapest, 2004.
- Kertész Imre: A bűnügyi tudósítás és a személyiségi jogok védelme. *Belügyi Szemle*, 1990/11: 10–19.
- Kiss Rita: A belügyi rendészeti képzés Magyarországon. *Magyar Rendészet*, 2005/2: 150–170.
- Korinek László: A háborút nem látott bátrak biztonsága. *Belügyi Szemle* 2006/5: 60–68.
- Koronczai András: Az etika oktatása a Rendőrtiszti Főiskolán. *Magyar Rendészet* 2005/3: 105–113.
- Kőszeg Ferenc – Zádori Zsolt (szerk.): Előre hozott büntetés. Rendőrségi fogdák – fogvatartottak a rendőrségen. 1996, COLPI–MHB, 1997.
- Krémer Ferenc – Valcsicsák Imre: Cigánysággal kapcsolatos attitűdök *Magyar Rendészet* 2005/2: 3–27.o., 2005/3: 39–58.
- Martin, S.E.: Policewomen – Occupational Role Dilemmas and Choices of Female Officers. *Journal of Police Science Administration*, 1979/3:314–323.
- Molnár Katalin: Hogyan kommunikálnak a rendőrök? Ügyeletesek és járőrök. Kézirat, 2007.
- Molnár Katalin: Kommunikáció a rendőrségi ügyeleten. Kézirat, 2006.
- Molnár Katalin: Kommunikáció a rendvédelmi munkában. Rejtjel Kiadó, Bp., 2001.
- Molnár Katalin: Kommunikáció a rendvédelmi szervek munkájában – különös tekintettel a bűnmegelőzésre. Rendőrtiszti Főiskola, Bp., 2004.
- Molnár Katalin: Kommunikációs ismeretek. Jegyzet a bűnügyi és közbiztonsági vezető továbbképzési szak részére. Rendőrtiszti Főiskola, Bp., 2004.
- Molnár Katalin: Rendészeti kommunikáció vezetőknek. Rendőrtiszti Főiskola, Bp., 2007.
- M. Tóth Balázs–Pap András László: Etnikai profilalkotás a magyar rendőrség igazoltatási gyakorlatában. In: Majtényi Balázs (szerk.): Lejtős pálya. L'Harmattan Kiadó, Budapest 2008. (megjelenés alatt)
- Pap András – Simonovits Bori: Igazolt diszkrimináció. *Élet és Irodalom*, 2007. május 18.8–9.
- Pap András László – Simonovits Bori: Ahogy a lakosság és a rendőr látja. Az igazoltatási gyakorlat tapasztalatai. *Fundamentum*, 2006/2: 125–135.
- Prancz Balázs: A büntető igazságszolgáltatás és a média konfliktusa. *Iustum, Aequum, Salutare* 2008/2: 171–190.
- Rác Ferenc: A rendőri intézkedés kommunikációja. Prevent Contact Kft, Bp., 1999.
- Rác Ferenc: A tanári szerepvisselkedés néhány jellemző kommunikációs sajátossága a rendőrképzés területén. 2002. augusztus 12.

- Sárközi Irén: A rendőrök magyarországi helyzete. (Egy empirikus vizsgálat lefolytatásának menete és eredményei.) *Új rendészeti tanulmányok. Különkiadás.* RTF Rendészeti Vezetőképző és Kutatóintézet. Budapest. 1995. 1–34.
- Sárközi Irén: Nők a rendészetben. PhD értekezés, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, 2008.
- Silverberg, C.: The Challenges of Women in Policing. *Police Association of Ontario.* 1994
- Sóti Kálmán: A Belügyminisztérium képzési rendszerének korszerűsítését előkészítő kérdőíves vizsgálat tapasztalatai. *Magyar Rendészet* 2005/3: 75–104.
- Szegedi Tibor: A roma kisebbség és a rendőrség kapcsolata Somogy megyében. *Rendészeti Szemle*, 2008/5: 61–67.
- Timmins, W.M.; Hainsworth, B.E.: Attracting and Retaining females in Law Enforcement: Sex-Based Problems of Women Cops in 1988. *International Journal of Offender Therapy and Comparative Criminology* 1989/3:197–205.
- Végh Zsuzsa: Előítéletes gondolkodás a rendőrségnél. *Rendészeti Szemle* 2008/5: 24–38.

4.

Megállapodás a Magyar Tudományos Akadémia és a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogok Országgyűlési Biztosa között



Megállapodás

a Magyar Tudományos Akadémia és

a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogok Országgyűlési Biztosa

között

A Magyar Tudományos Akadémia és a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogok Országgyűlési Biztosa (a továbbiakban: Felek) a magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségek helyzetének javítás érdekében kinyilvánítják azon szándékukat, hogy a kisebbségi ügyekre vonatkozó tudományos kutatásokban, eredményeik terjesztésében és hasznosításában együtt kívánják működni.

Elsősorban tudományos programok támogatásával, szervezésével segítik a Magyarországon élő kisebbségek jogainak védelmét, anyanyelvük és kultúrájuk ápolását, terjesztését.

Ezzek érdekében a Felek az alábbi megállapodást kölik.

I.

AZ EGYÜTTMŰKÖDÉS CÉLJA

1. A Magyar Tudományos Akadémia kötetlenül szervezettel a nemzeti és etnikai kisebbségekkel kapcsolatos rendelkezésre álló tudományos ismeretek, valamint az Akadémia kutatóintézetében végzett, a kisebbségeket érintő tudományos kutatások eredményeinek átadása a magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségekkel kapcsolatos döntések előkészítése és megvalósítása érdekében.
2. A kisebbségi közösségek hazai kutatásának a tudományos életbe való bevonása.
3. Egy hazai rendezvénysorozat előkészítése, amely szakmai fórumot biztosít egy-egy nemzeti és etnikai kisebbségi vonatkozású témakör megvitatásához.

II.

A FELEK KÖTELEZETTSÉGEI

I. A Magyar Tudományos Akadémia:

- a) Tájékoztatást ad a tudományos kutatási eredményekről, a nemzeti és etnikai kisebbségek helyzetével kapcsolatos témakörökről.

- b) A lehetőségekhez mérten támogatja a nemzeti és etnikai kisebbségekkel kapcsolatos, költés safoományon keresztúkat, valamint a katalánhelyek közötti hálózatos kialakítását.

2. A Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jégok Országgyűlési Biztosa:

- a) Támogatja a nemzeti és etnikai kisebbségek helyzetének javítását szolgáló kutatások eredményeinek kiemelését, publikálását.
- b) A lehetőségekhez mérten támogatja az MTA Etnikai-nemzeti Kisebbségkutató Intézetének és az MTA Regionális Kutatások Központjának kezdeményezéseit, amelyek a magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségeket az ország nagy részén szertt különböző kiadványokban kívánja bemutatni.

III.

ZÁRÓ RENDELKEZÉSEK

1. A Fetek a közös munka koordinálásával megítterék:
a) Magyar Tudományos Akadémia részéről az MTA Etnikai-nemzeti Kisebbségkutató Intézetet,
b) Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jégok Országgyűlési Biztosa részéről a Stratégiai és Tervezési Főosztályt.
2. A jelen Megállapodás 3 év időtartamra szól, és a Fetek aláírásával egyidejűleg hatályba lép.
3. A Fetek által aláírt Megállapodás meg kell jeleníteni az Akadémiai Értesítőben, valamint a Fetek honlapján.
4. Jelen megállapodás 4 eredeti példányban készült, és a Feteket 2-2 példány illet meg.

Budapest, 2008. december 3.


Dr. Pálfi János
a Magyar Tudományos Akadémia
Elnöke




Dr. Kállai Ernő
a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jégok
Országgyűlési Biztosa Elnöke



5.

A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának az 1/2008. (12. 03.) számú utasítása a „KEMÉNY ISTVÁN-DÍJ” adományozásának szabályairól

A Magyar Köztársaság kitüntetéseiről szóló 1991. évi XXXI. törvény 7. §-ának (1) bekezdésében foglalt felhatalmazás, illetve az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény 2. § (5) bekezdése alapján, Kemény István szociológusnak, a hazai cigányság elismert kutatójának emléke előtti tisztelgésül, és a fiatal társadalomkutatók bátorítása, sikerességének a támogatása érdekében a következőket rendelem el:

1. § A hazai nemzeti és etnikai kisebbségi közösségek életének, társadalmi, politikai, gazdasági és egyéb viszonyainak, társadalmi jelenségeinek az objektív feltárása terén végzett kiemelkedő tudományos tevékenység elismeréseként „KEMÉNY ISTVÁN-DÍJ” adományozható.

2. § (1) A díjat az a kivételesen magas színvonalú, példaértékű eredményt elérő fiatal társadalomkutató kaphatja, aki kisebbségkutatási tudományterületen kutatási feladatot is ellátó állami szervtől vagy alapítványi támogatótól kapott igazolás szerint tudományos kutatást folytat.

(2) A díjat legfeljebb 35 éves természetes személynek, kivételesen természetes személyek csoportjának (kutatócsoportnak) lehet adományozni.

(3) Ugyanazon személynek vagy kutatócsoportnak újabb díj csak olyan kiemelkedő tudományos tevékenység alapján adható, amelyet a díjazott a korábban adományozott díj elnyerése óta végzett.

(4) Évente egy díj adományozható. A díjban részesített emlékplakettet, és az adományozást igazoló okiratot kap. A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa, mint díjalapító lehetővé teszi a díjhoz csatlakozást, amelynek révén a díjazott anyagi és egyéb elismerésben is részesülhet.

(5) A plakett bronzból készült, 100 mm átmérőjű. Főoldalán Kemény István arcképe látható, rajta a körirat: KEMÉNY ISTVÁN-DÍJ. A hátoldalon a kisebbségi ombudsman logója, azaz a Parlament épülete és annak stilizált tükörképe látható osztott körben, a körirat: NEMZETI ÉS ETNIKAI KISEBBSÉGI JOGOK

ORSZÁGGYŰLÉSI BIZTOSA WWW. KISEBBSEGIOMBUDSMAN.HU. A plakett Fritz Mihály alkotása.

3. § A díjat a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa ünnepélyes keretek között áprilisban adja át.

4. § (1) A díj adományozásáról a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa dönt.

(2) A díjazott személyére indokolást tartalmazó javaslatot bárki tehet. A javaslattevő természetes és jogi személy — így különösen: kisebbségi önkormányzat, kutatóintézet, civilszervezet — a javaslatát minden év január-február hónapjában juttathatja el a döntéshozó országgyűlési biztoshoz.

(3) A díjban részesült hozzájárulása esetén nevét a Magyar Közlönyben, méltatását és önéletrajzát a www.kisebbsegiombudsman.hu honlapon is közzé kell tenni.

5. § Ez az utasítás az aláírás napján lép hatályba.

Budapest, 2008. december 03.

Dr. Kállai Ernő

a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa

ISSN 1416-9711

Kiadó: Országgyűlési Biztosok Hivatala
1051 Budapest, Nádor utca 22.

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

e-mail: info@kisebbsegiombudsman.hu

Felelős kiadó: Dr. Kállai Ernő

Lektorálta: Macskássy Zsuzsanna

Borítóterv: Kempfner Zsófia

Nyomdai előkészítés: Kebok

Nyomdai kivitelezés: Séd Nyomda

Felelős vezető: Katona Szilvia

