

Beszámoló

A NEMZETI ÉS ETNIKAI KISEBBSÉGI JOGOK
ORSZÁGGYŰLÉSI BIZTOSÁNAK
TEVÉKENYSÉGÉRŐL

2010

~~J/ 2417~~

Beszámoló

A NEMZETI ÉS ETNIKAI KISEBBSÉGI JOGOK
ORSZÁGGYŰLÉSI BIZTOSÁNAK
TEVÉKENYSÉGÉRŐL

2010

DR. KÁLLAI ERNŐ

a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok
országgyűlési biztosa

Budapest, 2011

A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa irodájának munkatársai 2010-ben:

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

TARTALOMJEGYZÉK

Bevezető	9
I. fejezet	
A kisebbségi önkormányzati választások	11
A kisebbségi választójog keletkezése és nyilvántartása során jelentkező problémák	12
A kisebbségi választói jegyzék összeállítása	14
A kisebbségi választói jegyzék adatsorai	16
A kisebbségi választások kitűzése	17
A jelöltállítás	18
A kisebbségi jelölő szervezetek	18
A kisebbségi önkormányzati jelöltek nyilvántartásba vétele	19
A választási kampány	21
A szavazás	22
A választási eredmények elemzése	25
A területi és az országos kisebbségi önkormányzati választások	27
II. fejezet	
A kisebbségi óvodai nevelésről szóló vizsgálat	29
A vizsgálat céljai	29
A vizsgálat módszerei	29
A kisebbségi óvodai nevelés jelentősége	30

A kisebbségi önkormányzatok véleményezési és egyetértési jogairól	32
A kisebbségi nevelés, oktatás iránti igények felmérése	33
A tájékoztatási kötelezettségről	34
Az igényjogosultság kérdése	34
A szülői nyilatkozatokkal kapcsolatos problémák	35
Az igények közötti sorrendről	36
Az adatkezelés törvényességéről	37
Kereslet-kínálat a kisebbségi nevelésben	37
A kisebbségi óvodai nevelésben részesülő gyermekek száma	38
Anyanyelvű (kisebbségi nyelvű) óvoda	40
Kisebbségi nevelést folytató kétnyelvű óvoda	40
A cigány kisebbségi nevelés	41
A cigány kétnyelvű óvodákról	43
A magyar nyelven folyó cigány kulturális nevelés	43
Összegző megállapítások	45

III. fejezet

A kisebbségeket érintő jogszabályi környezet változása 2010-ben	50
Előrelépés és visszalépés a kisebbségek politikai jogaiban	50
Előrelépés a kulturális és nyelvi jogok területén	54
A népszámlálás előkészítése	55
A törvényességi ellenőrzés visszaállítása	58
Kisebbségi jogok és a kisebbségi ombudsman intézménye egy új Alkotmányban	58

IV. fejezet

Szociális válsághelyzetek Magyarországon	63
Szegénységről, társadalmi kirekesztettségről a panaszosok szemszögéből	63
A közfoglalkoztatás gyakorlati problémái	65
Súlyosbodó lakásproblémák, mindennapi megélhetési nehézségek	69

V. fejezet

Rendészeti ügyeink jellemzői 2010-ben	75
Az etnikai diszkrimináció veszélyei a rendőri gyakorlatban	75
A statisztikai adatokból levonható következtetések	76
Hatásköri vitánk az országos rendőrfőkapitánnyal	77
Növekvő számú komplex panaszok	79
A „többségi” panaszok	82
A gyűlöletbeszéd újabb, részben internetes alakváltozata	82
A büntetés-végrehajtást érintő ügyeink	85

VI. fejezet

Az országjárás, mint ombudsmani eszköz	88
Az „eszközök”	88
Az országjárás célja, célcsoportjai	90
Az alkalmazott módszerek	94
A megjelölés előkészítésének módszertana	94
A terepmunka – empirikus feltárás	95

Tapasztalataink	98
Örömteli fogadtatás és a buktatók	98
Összegzés	100
VII. fejezet	
Jövevényektől az államalkotó tényezőkhig	
A nemzetiségi közösségek múltja és jelene	102
Bevezetés	102
Nemzetiségi politika és nemzetiségi közösségek	
Magyarországon	103
Kisebbségi jogok, kisebbségi képviselet	105
Alkotmányosság és esélyegyenlőség	110
Oktatás és kultúra	112
VIII. fejezet	
A kisebbségi biztos kapcsolatrendszere	114
Nemzetközi kapcsolatok 2010-ben	115
A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok	
országgyűlési biztosának és munkatársainak kül- és belföldi programjai 2010-ben	118
IX. fejezet	
Statisztika, 2010	126
Jogszabálymutató	140

Bevezető

Ebben a kötetben a 2010-es év kisebbségi ombudsmani munkájának, illetve a kisebbségi közösségek helyzetében bekövetkező legfontosabb események rövid összefoglalását olvashatják.

Célunk minden évben – amellet, hogy a kisebbségi ombudsman eleget tegyen évente esedékes beszámolási kötelezettségének – áttekintést adni azokról a változásokról, történésekről, amelyek közvetlenül érintik a 13 hivatalosan is elismert nemzeti és etnikai kisebbségi közösséget hazánkban. Természetesen nem lehet teljes ez a kép, alapvetően befolyásolják a látásmódot a hivatalhoz érkezett ügyek, a nálunk megfordult ügyfelek és országjárásunk tapasztalatai is. Mégis, különösen ha összevetjük az elmúlt években készült jelentésekkel, ez a jelentés nem csak egy év, de egy egész korszak „lenyomataként” is szolgál, tájékozódásul a kisebbségi közösségek életében, mind a politikai döntéshozók, mind pedig az érdeklődők számára.

Az éves beszámolóban megtalálható „szokásos” részek (a kisebbségi jogi környezet változása, rendészeti és szociális ügyeink) mellett olyan új fejezetekkel is igyekszünk segíteni az érdeklődők tájékozódását a kisebbségi ügyekben, mint például az országjárás megismertetése. A tavalyi év fontos eseménye volt a helyi kisebbségi önkormányzati választás, amelynek tapasztalatait külön jelentésben foglaltuk össze, és ennek a rövid ismertetésével is találkozhatnak az olvasók. A kötetben röviden bemutatjuk a nemzetiségi óvodákról készült munkánkat is. Mindezek a vizsgálati anyagok teljes terjedelmükben olvashatók a CD-mellékleten, miként a legfontosabb 100 ügyünk leírása is, hasonlóan a tavalyi évhez. Ezen a lemezen található meg az elmúlt év egyik legnagyobb vállalkozása is, „A jövővénytől az államalkotó tényezőkhig” című kötetünk teljes anyaga, amelyet az országgyűlési képviselők ösztönzésére készítettünk el, részletesen bemutatva benne nem csak a 13 kisebbségi közösség múltját és jelenét, de Magyarország elmúlt évezredének kisebbségpolitikáját, illetve a kisebbségi intézményrendszer legjellemzőbb elemeit is.

Reményeim szerint a 2010-es évről készült beszámolónk nemcsak az ombudsmani munka jobb megismeréséhez, hanem a kisebbségi közösségek és a kisebbségi jogok rendszerének jobb megértéséhez is hozzájárulhat.



A kisebbségi önkormányzati választások¹

Kisebbségi jogi szempontból a 2010-es év egyik legfontosabb eseménye a kisebbségi önkormányzati választás lebonyolítása volt.

Kizárólag a választási adatokat áttekintve akár örvendetes tény is lehetne, hogy minden várakozást felülmúlóan, mintegy 13%-kal nőtt a települési kisebbségi önkormányzatok száma. Más megvilágításba helyezi azonban ezt a számadatot az a körülmény, hogy a kisebbségi közösségek maguk is indokolatlannak tartják a választói aktivitás ilyen mértékű növekedését, és megítélésük szerint a megalakult önkormányzatok egy része nem tekinthető a kisebbségi öngazgatás valós szervének.

E visszaélések kedvezőtlen hatásai nem csak azokon a településeken érezhetők, ahol ezek a testületek a választási jogszabályok hiányosságait kijátszva létrejöttek. A helyi szinten jelentkező problémák mellett további súlyos következmény az is, hogy ezek az önkormányzatok azoktól a képviseleti szervektől vehetik el az állami támogatás egy részét, amelyek ténylegesen a kisebbségi közügyek ellátására jöttek létre. Tartani lehet attól is, hogy miután híradásokban az eredményesen működő kisebbségi önkormányzatokról kevesebb híradás jelenik meg, mint a visszás esetekről, a közvéleményben általánosító jelleggel ez utóbbiak rögzülhetnek. Az „álkisebbségi” önkormányzatok tehát közvetve hitelteleníthetik azoknak a kisebbségi képviselőknek a munkáját is, akik megbízatásukat ténylegesen saját közösségük érdekében látják el.

Bár erkölcsileg kifogásolható, hogy egyes képviselők a visszaélés szándékával, esetenként az anyagi haszonszerzés reményében vallották magukat egy kisebbségi közösség tagjának, a jelenlegi helyzetért való felelősséget mégsem lehet kizárólagosan rájuk hárítani.

Az Alkotmánybíróság még 2005-ben, az új választójogi rendelkezések hatályba lépése előtt kimondta, hogy a kisebbséghez tartozásról szóló valótlan nyilatkozat tömegméretekben történő megtétele zavarhatja a kisebbségi önkormányzatok létrehozását, ezért az ilyen gyakorlat kialakulásával szemben szükség lehet megfelelő jogszabályok kidolgozására.

Az már a 2006. évi választásokon is bebizonyosodott, hogy a jogi szabályozás nem képes megakadályozni az álkisebbségi önkormányzatok megal-

¹ A vizsgálati jelentés teljes szövege a beszámoló CD-mellékletében olvasható.

kításának lehetőségét. Ennek ellenére semmi nem történt a „jogi kiskapuk” bezárása érdekében.

Az elmúlt években minden lehetséges fórumon felhívtuk a politikai döntéshozók figyelmét, hogy léteznek olyan jogi megoldások, amelyek segítségével kiküszöbölhetőek lennének a választások során tapasztalt visszasságok. Javaslataink azonban érdemi visszajelzés nélkül maradtak, ezért e beszámoló kérései között ismételten azt kérjük, hogy az Országgyűlés alkossa meg a kisebbségek önkormányzathoz fűződő alkotmányos jogának érvényesüléséhez szükséges törvényeket.

A kisebbségi választójogi törvények módosítását azzal tudjuk segíteni, hogy ismertetjük a kisebbségi választásokat áttekintő vizsgálatunk főbb megállapításait.

A kisebbségi önkormányzati választás két szakaszból áll. A települési kisebbségi önkormányzati képviselőket a kisebbségi választói jegyzékben szereplő választópolgárok választják meg közvetlenül leadott szavazataikkal. A területi és az országos kisebbségi önkormányzatokat elektori választás útján hozzák létre a települési kisebbségi önkormányzati képviselők.

A települési, valamint a területi (megyei) és az országos képviselői szervek megválasztása között mintegy három hónap telik el. Ez indokoltá tette, hogy vizsgálatunkat két részre bontsuk. A települési kisebbségi önkormányzati választásokról szóló jelentést 2010 októberében hoztuk nyilvánosságra, további megállapításainkat és javaslatainkat pedig a területi és országos kisebbségi önkormányzatok alakuló üléseit követően foglaltuk meg.

A választási visszaéléseket azokon a településeken vélelmeztük, ahol a 2001. évi népszámlálás alkalmával 3 fő vagy annál kevesebben vallották magukat az adott kisebbségi közösség tagjának. Ez a gyakorlatban azt jelentheti, hogy ezeken a településeken még olyan létszámban sincsenek jelen az adott kisebbségi közösségek, mint ahány képviselő a kisebbségi önkormányzatok 4 fős testületébe választható. Így még ha abból a feltevésből indulunk is ki, hogy az itt élő kisebbségi közösségek valós létszáma többszöröse a népszámlálási adatoknak, akkor is megkérdőjelezhető, hogy a választópolgárok száma indokolja-e a választás megtartását.

Vizsgálatunk azt igazolta, hogy a választás teljes folyamatát olyan hiányosságok jellemzik, amelyek csak törvénymódosítással orvosolhatók.

A kisebbségi választójog keletkezése és nyilvántartása során jelentkező problémák

A választások megtartásának alapvető feltétele, hogy a jogalkotó meghatározza a választójogosultak körét, valamint nyilvántartásuk szabályait.

A helyi önkormányzati választások esetében az Alkotmány rendelkezik a választás és a választhatóság jogáról. A kisebbségi választójogról azonban nem szól az alaptörvény, ezért a kisebbségi önkormányzatokra vonatkozó szabályok megalkotásánál a törvényhozó széles döntési jogosultsággal rendelkezik. Nem hagyható azonban figyelmen kívül az az alkotmányos korlát, hogy a kisebbségi önkormányzatok létrehozásának joga kizárólagosan a kisebbségi közösségek tagjait illeti meg.

A törvényi szabályozás látszólag eleget tesz e követelménynek annak kimondásával, hogy a kisebbségi önkormányzati választásokon az a személy választó és választható, aki valamely nemzeti vagy etnikai kisebbséghez tartozik, valamint a kisebbséghez tartozását vállalja és kinyilvánítja. Valójában azonban a visszaélések lehetőségét hordozza magában, hogy a helyi önkormányzati választásokon választójoggal rendelkező magyar állampolgárok közül bárki egy írásbeli nyilatkozat megtételével jogot szerezhet a kisebbségi választói jegyzékbe való felvételre.

A helyi önkormányzati és a kisebbségi önkormányzati választásokon nem ugyanazok a választópolgárok vehetnek részt, ezért a választási szerveknek településenként két – jogi jellegében eltérő – nyilvántartást kell vezetniük.

A helyi önkormányzati képviselők választása során vezetett névjegyzék pusztán technikai jellegű nyilvántartás, amelynek alkalmazása lehetővé teszi, hogy csak az erre feljogosított választópolgárok adhassák le szavazatukat, illetve indulhassanak jelöltként. A kisebbségi választói jegyzék ezzel szemben nemcsak a választók nyilvántartására szolgál, hanem az önkéntes kérelemre történő regisztráció keletkezteti a kisebbségi választójogot. A jegyzékbe vételnek azért is kiemelt jelentősége van, mert a választást akkor lehet kitzúzni egy településen, ha a kisebbségi választópolgárok száma eléri a 30 főt.

A 2010. évi választások eredményes lebonyolítását döntően befolyásolta, hogy a kisebbségi közösségek tagjai megfelelő tájékoztatást kaptak-e a jegyzékbe való felvételtől, különösen annak jogvesztő határidejéről. Ezt kívánta elősegíteni, hogy a helyi választási irodáknak meg kellett küldeniük a kisebbségi önkormányzati választásokról szóló tájékoztatót és a jegyzékbe vétel kérelemnyomtatványát a helyi önkormányzati választásokon választójoggal rendelkező magyar állampolgároknak, beleértve azokat is, akik október 1. napjáig váltak nagykorúvá.

A felmerülő költségekre biztosított állami normatíva nem bizonyult elégségesnek ahhoz, hogy minden településen postai szolgáltatásként kézbesítsék e küldeményeket, így azokat sok esetben önkormányzati munkatársak vagy éppen közfoglalkoztatottak vitték el a címzettekhez. Fennmaradt a már négy éve is kifogásolt gyakorlat, hogy feladó nélküli, csak a címzett nevét tartalmazó,

és így kéretlen reklámanyag benyomását keltő borítékokat használtak. Vizsgálatunk során nem lehetett egyértelműen megállapítani, hogy a választási irodák határidőn belül minden érintetthez eljutatták-e a küldeményeket. Azt azonban a panaszok alapján ki lehet jelenteni, hogy a választópolgárok egy része – utóbb nem tisztázható okból – nem kapta kézhez ezeket a választási anyagokat.

A közszolgálati műsorszolgáltatók – különösen a Magyar Televízió – a négy évvel ezelőtti időszakhoz képest hosszabb időkeretben foglalkoztak a kisebbségi önkormányzati választásokkal, ám ezek a híradások elsődlegesen a nemzetiségi magazinokban kaptak helyet. Az írott és az elektronikus sajtó többségének pedig csak a visszaélések keltették fel az érdeklődését, a választási ismeretek közlésben nem működtek közre.

A kellő számú és informatív híradások mellett legalább ennyire szükség lett volna arra is, hogy az állami és politikai vezetők is támogatóan szólaljanak meg a kisebbségi önkormányzati választások ügyében. Ezt azért hiányoljuk, mert köztudott tény, hogy a kisebbségi közösségek tagjainak egy része – a kedvezőtlen történelmi tapasztalatok miatt, illetve a megkülönböztetéstől tartva – bizalmatlan a választói jegyzékbe vétellel szemben. Ezeknek az alaptalan féltelmeknek az elosztatását segíthették volna elő a „bátorító” üzenetek.

A kisebbségi választói jegyzék összeállítása

A kisebbségi választói jegyzékbe való felvételt 2010. június 1-je és július 15-e között kérhették a lakóhely szerint illetékes helyi választási iroda vezetőjétől a választópolgárok. Ennek érdekében a kitöltött formanyomtatványt vagy az e célra szolgáló gyűjtőládában helyezhették el, vagy levélben juttathatták el a jegyzőhöz.

Gondot jelentett, hogy sokan lekésték a jegyzékbe vétel határidejét, vagy akár nem is értesültek erről, és így nem vehettek részt a kisebbségi önkormányzati választásokon. Az utólagos felvételre akkor sem volt lehetőség, ha nem felróható okból (például betegség vagy külföldi út miatt) nem tudták határidőn belül kérelmezni a jegyzékbe vételt.

A törvényi szabályozás ellentmondásaira utal, hogy egy fontos jogkérdésben ellentétes tartalmú állásfoglalások születettek. Az Országos Választási Bizottság álláspontja szerint törvényi felhatalmazás hiányában kisebbségi szervezetek, illetve kisebbségi önkormányzatok nem jogosultak a nemzeti vagy etnikai kisebbséghez tartozásra vonatkozó különleges adat kezelésére, ezért „kisebbségi választói jegyzékbe vétel iránti kérelemnyomtatványt nem gyűjthetnek, valamint a nyomtatvány hozzájuk történő megküldésére felhívást nem intézhetnek”. Az adatvédelmi biztos jogértelmezése szerint a különleges adatot,

köztük a nemzeti és etnikai tartozásra vonatkozó információ is fokozott védelemben részesül, de ez nem zárja ki annak lehetőségét, hogy az érintett hozzájárulása jogalapot teremtsen az adatkezeléshez. A kisebbségi szervezetek, illetve a kisebbségi önkormányzatok tehát akkor jogosultak a kisebbségi választói jegyzékbe való felvételhez szükséges kérelemnyomtatványok gyűjtésére, illetve a kihelyezett gyűjtőládákban való elhelyezésére, ha ehhez az érintett kisebbségi választópolgár írásbeli hozzájárulását adja.

Tapasztalataink szerint azok a kisebbségi szervezetek, amelyek értesültek az adatvédelmi biztos állásfoglalásáról, jellemzően annak megfelelő eljárási rendet alakítottak ki. Így jogszerűen tudták elősegíteni a fokozottabb választói aktivitást azzal, hogy azokat a személyeket is felkeresték, akik nem tudtak a felvétel jogvesztő határidejéről, bizalmatlanok voltak a regisztrációval szemben, vagy pedig a kisebbségi szervezetek közreműködés nélkül nem szakítottak volna időt a kérelem benyújtására.

Nemcsak a kisebbségi választói jegyzékbe való felvétel, hanem az abból való törlés is gyakorlati problémákat vetett fel. A jogi szabályozás a törlés következő eseteit ismeri: a választópolgár meghalt, elvesztette a választójogát, illetőleg a lakcímének megváltozása miatt más szavazókör névjegyzékébe vették fel. Nincs tehát előírás arra vonatkozóan, hogy a kisebbségi választópolgár saját elhatározásából kérheti-e a jegyzékből való törlését. A választási irodák és a bíróságok így lényegében „szokásjogi” alapon teszik ezt lehetővé a választópolgárok számára. Kérdéses az is, hogy a választópolgár az írásbeli nyilatkozatára történt törlést követően – a törvényi határidőn belül – kérheti-e ismételt felvételét a kisebbségi választói jegyzékbe.

A jogi szabályzás hiányosságai is közrejátszottak abban, hogy több településen – akár pusztán szóbeszéd alapján – elterjedt, hogy a választópolgárokat megpróbálták rávenni a törlés iránti kérelem benyújtására. Ezeket az állításokat utóbb nagyon nehéz volt vizsgálni, mert ha történtek is ilyen „rábeszélések”, azok nem tanúk jelenlétében zajlottak. A törlés iránti kérelmek sem segítettek elő a tisztánlátást, mert azokat nem kellett indokolni. Ezekben az ügyekben nyomozati jogkör hiányában nem tudtunk állást foglalni, ezért azt javasoltuk a panaszosoknak, hogy ha tudomásuk van olyan esetről, amikor valakit kényszerrel, fenyegetéssel vagy éppen anyagi juttatás kilátásba helyezésével próbálták rávenni a jegyzékből való törlés kérelmezésére, bűncselekmény gyanúja miatt tegyenek feljelentést.

Ezek a panaszok abból is adódhattak, hogy a választópolgárok csak saját adataikat illetően tekinthettek be a kisebbségi választói jegyzékbe. Abban az esetben tehát, ha azt tapasztalták, hogy egy településen hirtelen csökkenni kezdett a jegyzékbe vettek száma, nem tudtak hitelesen tájékozódni ennek okáról.

A kisebbségi jegyzékkel kapcsolatos alapvető hiányosság azonban az volt, hogy a kisebbségi közösségek semmilyen „rálátással” nem bírtak a nyilvántartásban szereplő választópolgárokra. E kontroll hiányában a helyi önkormányzati választójoggal rendelkező nagykorú magyar állampolgárok közül bárki dönthetett úgy, hogy kisebbségi választópolgárként veteti magát nyilvántartásba.

Azt becsülni sem lehet, hogy a kisebbségi választói jegyzékbe vett 228 038 főből hányan tartoztak ténylegesen a 13 nemzeti vagy etnikai kisebbséghez. A jegyzék nem volt nyilvános, ezért a kisebbségi választópolgárok „láthatatlanok” maradtak, és azt sem lehetett tudni, hogy ténylegesen kik választották meg a kisebbségi önkormányzatokat. Ennek következtében csak nyilvántartási szempontból beszélhetünk választói közösségről, valójában a választópolgárok egymástól „elszigetelve” vehettek részt a választásokon. A törvényi szabályozás hiányosságai a választás további szakaszaiban is legitimációs problémákat okoztak.

A kisebbségi választói jegyzék adatsorai

2010-ben a kisebbségi választópolgárok száma összességében mintegy 12 százalékkal nőtt a négy évvel korábbi kisebbségi választói jegyzék adatsoraihoz képest.

Ennek oka elsősorban az, hogy lényegesen több ruszin, román, cigány, ukrán és szerb választó regisztráltatta magát. Kiugróan, mintegy 35 százalékkal növekedett a ruszin jegyzékbe vettek száma. A cigány választópolgárok 20 százalékkal, az ukránok 19 százalékkal, a románok 16,5 százalékkal, a szerb választók 12,5 százalékkal többen vetették jegyzékbe magukat a négy évvel korábbi adatokhoz képest.

A horvát, szlovén és német választópolgárok száma kismértékben (1,3 és 4 százalék között) növekedett.

A lengyel és az örmény jegyzékbe felvételüket kérők száma lényegében nem változott.

A görög választópolgárok létszáma 7,5 százalékkal, a bolgár jegyzékbe vettek száma 1 százalékkal csökkent.

Számottevően, mintegy 18 százalékkal kevesebben regisztráltatták magukat azonban a szlovák választói jegyzékbe, mint négy évvel korábban. A választópolgárok számának csökkenése Budapesten és a szlovákok Békés megyei központjaiban volt a leginkább megfigyelhető.

A 2010. évi választásokon összeállított legalább 30 fős kisebbségi választói jegyzékek közül a legutóbbi népszámlálás adatait figyelembe véve 215 esetben kérdéses, hogy azt valóban az érintett közösség tagjai hozták-e létre. E választói jegyzékek közül 116-ot olyan településen állítottak össze, ahol négy évvel korábban nem tudott megalakulni a kisebbségi önkormányzat.

Nem pusztán feltételezés tehát, hanem adatokkal is alátámasztható tényállítást, hogy a kisebbségi választói jegyzékbe vétel jelen formájában nem tudja betölteni garanciális szerepét. Nem biztosítja azt, hogy ténylegesen és kizárólagosan a kisebbségi közösségek tagjai vehessenek részt a kisebbségi önkormányzati választásokon.

A tömeges visszaélések megakadályozása szükségessé teszi a kisebbségi választói jegyzékbe való felvétel törvényi szabályozásának módosítását.

A kisebbségi választások kitűzése

A kisebbségi önkormányzatok egy adott település kisebbségi közösségét képviselik. A választásokat ezért csak azokon a településeken indokolt megtartani, ahol a képviselni kívánt közösség tagjai ezt maguk is igénylik, és ezt kinyilvánítják a választói jegyzékbe való felvétel kérelmezésével.

Ennek ellenére a települések jelentős részében megelégedtek azzal, hogy elérjék vagy csak kevéssel meghaladják a választás kitűzéséhez szükséges legalacsonyabb választói létszámot. Emiatt akár néhány választópolgár jegyzékből való törlése is meghiúsíthatta a választást.

Elgondolkodtató ugyanakkor, hogy miért mondtak le a kisebbségi választójogukról egyes településeken sorozatosan azok, akik nem sokkal korábban maguk kérték a jegyzékbe vételüket. Nem zárható ki természetesen az sem, hogy egyszerűen meg gondolták magukat, de ennek háttérében akár külső személyek általi nyomásgyakorlás is állhat. Ezt a feltételezést támaszthatja alá, hogy a hozzánk érkezett jelzések szerint a kisebbségi önkormányzatok megalakítását nem minden településen kísérte a többségi lakosság rokonszenve. Voltak olyan vélekedések is, hogy a kisebbségi önkormányzat működését a helyi önkormányzatnak kell biztosítania, így „további terhet vesz magára” a település. A sorozatos visszaélésekről szóló híradások pedig azon kisebbségi önkormányzatokkal szemben is bizalmatlanságot keltettek, amelyeket ténylegesen a képviselt közösséghez tartozók hoztak létre.

A sajtó a választások kitűzését követően számos olyan esetről számolt be, amikor létező, valós kisebbségi közösség nélkül állították össze a 30 fős választói jegyzéket. A választási visszaéléseket valószínűsítette az is, hogy egyes településeken a népszámlálási adatokkal nem indokolható arányban nőtt a kitűzött önkormányzati választások száma.

Megfigyelhető azonban az is, hogy számos olyan településen, ahol négy éve kitűzték a választást, erre most nem kerülhetett sor, mert nem kérték elegendő számban a jegyzékbe vételüket. Ezen okból a 2006-ban kitűzött választások

közül 2010-ben 151 maradt el. Arra is több példát lehetett találni, hogy olyan településeken, ahol négy éve még jelentős létszámmal állították össze a választói jegyzéket, mára lényegében „eltűntek” a választópolgárok, senkit sem vettek jegyzékbe. A választópolgárok számának ilyen nagyarányú fogyatkozása nem egyszerűen arra utalt, hogy tömegesen csalódtak a kisebbségi önkormányzati rendszerben, hanem feltehetőleg már négy éve sem volt valós közösségi igény a választás megtartása iránt.

A korábbiakban már ismertetett vizsgálati módszer alapján az valószínűsíthető, hogy a kitűzött 2342 kisebbségi önkormányzati választás 9,1 százalékát olyan településen tűzték ki, ahol nem élnek az adott kisebbségi közösséghez tartozók.

A választási bizottságoknak nem voltak eszközeik még a nyilvánvaló visszaélések megakadályozására sem. A választás kitűzésekor kizárólag a jegyzékbe felvettek számát vehették figyelembe, így akkor sem hozhattak elutasító döntést, ha tisztában voltak azzal, hogy a településen nincs olyan kisebbségi közösség, amelyet képviselni lehetne.

A tömeges mértékű választási visszaélések gyanúja miatt a törvényi szabályozás módosítása indokolt.

A jelöltállítás

A hatályos szabályozás úgy kívánja kizárni a visszaélések lehetőségét, hogy egyrészt közbeiktatja a jelölő szervezeteket, másrészt pedig egy írásbeli nyilatkozat megtételét követeli meg a jelöltektől a nyilvántartásba vétel feltételeként.

A kisebbségi jelölő szervezetek

A kisebbségi önkormányzati rendszer első évtizedében a kisebbségi jelöltséghez mindössze 5 ajánlás beszerezésére volt szükség a helyi választópolgároktól, és írásbeli nyilatkozatban kellett vállalni az adott kisebbség képviseletét. Ezek a feltételek egy szervezet támogatása nélkül is könnyen teljesíthetők voltak, ezért a visszaéléseket elkövető jelöltek túlnyomó többsége függetlenül próbált mandátumot szerezni.

A 2010. évi kisebbségi önkormányzati választásokon már csak azok a társadalmi szervezetek voltak jogosultak jelöltet állítani, amelyek – legalább a választást megelőző 3 éve – alapszabályukban célként rögzítették az adott kisebbség képviseletét.

A független jelöltség megszüntetése nem zárta ki a visszaélések lehetőségét, azonban több olyan településen, ahol a kisebbségi közösségek jelenléte eleve

nem indokolta a választás kitűzését, végül a kellő számú – legalább négy – jelölt hiányában nem tudták megtartani a választást. A jelölt szervezetek tehát bizonyos esetekben meg tudták akadályozni egyes „álkisebbségi” önkormányzatok megalakítását. Tapasztalataim szerint azonban, ha egy kisebbségi közösség akár egyetlen olyan nyilvántartásba vett szervezettel rendelkezett, amely nem értelmezte kellő szigorral az identitás kritériumait, akkor a kitűzött választások nem maradtak el jelöltek hiányában. Ez magyarázhatja, hogy azokon a településeken, ahol a népszámlálás adatai nem igazolták vissza az adott kisebbségi közösségek jelenlétét, jellemezően ugyanazoknak a kisebbségi szervezeteknek a jelöltjeivel lehetett találkozni.

Az önkormányzati választások adatait elemezve megállapítható, hogy a szlovén kisebbség kivételével minden közösség legalább két jelölt szervezettel vett részt a választásokon. A választási bizottságok 84 országos, 33 területi és 94 helyi szervezetet vettek nyilvántartásba. A 2010. évi választásokon jelöltet állító 211 szervezet közül 113 már 2006-ban is indított kisebbségi jelölteket. A 98 új jelölt szervezet többsége – amint arra elnevezésük is utalt – eddig helyi, esetleg megyei szinten végezte tevékenységét.

Az új jelölt szervezetek nagy aránya (mintegy 46 százalék) felveti azt a kérdést, hogy észlelhető-e a pártpolitika közvetlen megjelenése a kisebbségi önkormányzati választásokon. Az természetesen nem kifogásolható folyamat, hogy egyes kisebbségi szervezetek egyre aktívabban kívánnak részt venni a helyi közéletben, és a helyi önkormányzati képviselők vagy polgármester választásán is állítanak jelölteket. Ettől a képviseleti tevékenységtől azonban élesen el kell különíteni az esetet, ha egy politikai irányzat mentén megalakult szervezet próbálna magát „kisebbségi színben” feltüntetni. Ez alapjaiban sértené a kisebbségi öngazgatás elvét, ezért az esetleges ilyen törekvések megelőzése végett indokolt fenntartani azt a szabályozást, hogy a pártok nem állíthatnak jelöltet a kisebbségi önkormányzati választásokon.

A kisebbségi önkormányzati jelöltek nyilvántartásba vétele

A törvényi szabályozás a kisebbségi választói jegyzékben szereplő választópolgárok számára teszi lehetővé a választhatóság jogának gyakorlását. A jelöltnek írásbeli nyilatkozattal kérnie kellett a nyilvántartásba vételét a választási bizottságtól, illetve egy kisebbségi jelölt szervezet támogatását is bírnia kellett.

A jelölteknek egy formanyomtatvány kitöltésével elegendő volt arról nyilatkozni, hogy

- a kisebbség képviseletét vállalja,
- a kisebbségi közösség nyelvét ismeri-e,

- a kisebbségi közösség kultúráját és hagyományait ismeri-e,
- korábban volt-e más kisebbség kisebbségi önkormányzatának tagja vagy tisztségviselője.

A nemzeti és etnikai kisebbség törvényi fogalmának alapvető eleme, hogy a lakosság többi részétől a saját nyelv és kultúra, valamint a hagyományok különböztetik meg. A jelölt nyilatkozatának tehát azt kellett volna biztosítania, hogy kizárólag azok lehessenek kisebbségi képviselők, akik kulturálisan kötődnek az adott közösséghez. Alapvető követelmény az is, hogy aki egy kisebbségi önkormányzat tagjaként mandátumot szerzett, többes identitására hivatkozva ne vállalhasson szerepet a következő ciklusban egy másik kisebbségi közösség képviseleti szervének munkájában.

A választási szervek nem ellenőrizték a jelölti nyilatkozat valóságtartalmát, ám a nyilvántartásba vételét akkor sem tagadhatták volna meg, ha egyértelműen és bizonyíthatóan valótlan adatok bejelentését tapasztalják.

A választási eljárásról szóló törvény csak a nyilatkozat megtételéről rendelkezett, így a jelölt akkor is részt vehetett a választásokon, ha esetleg elismerte volna, hogy sem nyelvét, sem kultúráját nem ismeri annak a kisebbségnek, amelynek képviseletére vállalkozni kívánt. A gyakorlatban ez azzal a következménnyel járt, hogy mindazok, akiket önkéntes kérelmük alapján felvettek a kisebbségi választói jegyzékbe, egy kisebbségi jelölő szervezet támogatásával megszerezhették a választhatóság jogát is.

Számos olyan település ismert, ahol a jelöltek valótlan tartalmú nyilatkozattal kérték a nyilvántartásba vételüket, vagyis azt állították, hogy korábban nem voltak más kisebbség önkormányzatában képviselők, illetve minden alap nélkül jelentették ki, hogy ismerik az adott kisebbség nyelvét és kultúráját.

A nyilvánosságra került visszaélések miatt szükségesnek tartottuk, hogy olyan új, eddig nem vizsgált szempontokra hívjuk fel a legfőbb ügyész figyelmét, amelyek más megítélés alá helyezhették volna a valótlan tartalmú jelölti nyilatkozatok büntetethezességét.

A választási eljárásról szóló törvény azért rendelkezik arról, hogy a jelölti nyilatkozat „tartalmát bárki megismerheti”, mert ezzel akarta elősegíteni a választópolgárok tudatos döntését, illetve a közösséghez nem tartozó jelöltek „kiszűrését”. A választópolgárok e nyilatkozat alapján tudták megítélni azt, hogy az adott jelöltet a szavazatuk leadásakor elfogadják-e a kisebbségi közösség tagjának. Abban az esetben, ha tájékozódni kívántak arról, hogy a jelölt korábban más kisebbségi önkormányzat tagja volt-e, nyilvánvalóan ezt a nyilatkozatot tekintették hitelesnek, nem „kutatták fel” a korábbi választások eredményeit. Ez a nyilatkozat tehát befolyásolhatta a választópolgárok szavazatát, sőt a törvényhozó éppen ezzel a céllal írta elő a kötelező megtételét.

A jelölt tehát választójogi értelemben szabadon nyilatkozhatott, ám ez nem jelentette azt, hogy a választópolgárok megtévesztésére alkalmas valótlan állításokat tehetett volna. Ennek azért tulajdonítunk jelentőséget, mert a választás rendje elleni bűncselekmény megvalósítható azzal is, ha valaki arra jogosultat a választásban megtévesztéssel befolyásolni törekszik.

A legfőbb ügyészség nem osztotta jogértelmezésünket. Egy adott magatartás büntetőjogi értékelése a nyomozó hatóságok, illetve a bíróságok hatáskörébe tartozik, ezért az álláspontot el kell fogadnunk. A hamis jelölti nyilatkozat szankcionálását azonban szükség szerint a Büntető Törvénykönyv módosításával is megvalósítandónak tartjuk.

Egyes településeken egy másik problémával szembesültek a helyi választási bizottságok. Miután több jelöltnek is azonos volt a családi neve és az utónéve, a megkülönböztethetőség érdekében lehetővé tették, hogy a „ragadványnevek” is szerepelhessenek a szavazólapokon. Internetes fórumok és televíziós szórakoztató műsorok kedvelt témájává vált, hogy a jelöltek esetenként egészen meghökkentő vagy kevésbé „szalonképes” nevei is hivatalosan használhatóak voltak a választásokon.

Ennek a terjedőben lévő gyakorlatnak nincs jogszabályi alapja. A jelölt bejelentéséhez a születési, illetőleg a házassági anyakönyv szerinti családi és utónév feltüntetése szükséges. Az Országos Választási Bizottság egyik állásfoglalásában ugyanazt az értelmezést követte, hogy a jelöltek esetében alkalmazhatóak a Ptk. névhasználati szabályai, ám ezek kifejezetten a tudományos, irodalmi, művészi vagy egyébként közszerepléshez kapcsolódnak. Álláspontunk szerint a választási eljárás során kizárólag azzal a megkötéssel volna indokolt lehetővé tenni a megkülönböztető név használatát, hogy azok nem lehetnek megalázóak, illetve megbotránkoztatóak.

A választási kampány

A választási kampány a választói akarat törvényes befolyásolása a meggyőzés különböző eszközeivel. Célja, hogy a jelölt személyét és programját minél szélesebb körben megismertesse és népszerűsítse. Fontos szerepe van tehát abban, hogy a választópolgárok felelősen és tudatosan szavazhassanak.

A helyi önkormányzati képviselők választásával összefüggő kampány során ezért törvényi előírás, hogy a helyi közszolgálati műsorszolgáltatók a szavazást megelőző 15. naptól a választást megelőző 3. napig a jelölés, illetve a listaállítás arányában legalább egyszer ingyenesen kötelesek közölni a jelölő szervezetek, továbbá a polgármesterjelöltek politikai hirdetését. A választási kampány

utolsó napján az országos közszolgálati műsorszolgáltatóknak közre kell adniuk annak a nyolc jelölő szervezetnek a választási összefoglalóját, amelyek országos összesítésben a legtöbb képviselő- és polgármesterjelöltet állították.

A kisebbségi önkormányzati választásokon azonban ezeket a rendelkezéseket nem volt kötelező alkalmazni. A műsorszolgáltatók belátásán múlt, hogy a kisebbségi jelöltek politikai (választási) hirdetéseit egy alkalommal ingyenesen közre adták-e. Szükségesnek tartjuk ezért, hogy a jogalkotó a kisebbségi jelöltek számára a helyi önkormányzati jelöltekkel azonos módon biztosítsa a médiakampány lehetőségét.

A kisebbségi jelölő szervezetek más hagyományos kampányeszközöket sem tudtak hatékonyan alkalmazni, mert nem ismerhették meg a kisebbségi választói jegyzékbe felvettek adatait, és így nem volt lehetőségük kapcsolatba lépni a potenciális szavazóikkal. A nagyobb városokban még azt sem tudhatták, hogy melyek azok az utcák, ahová érdemes kihelyezniük a választási plakátokat, szóróanyagokat. A kampány „lételeme” a nyilvánosság, a jelöltek azonban a választói gyűlések helyszínéről és időpontjáról sem tudták tájékoztatni saját választópolgárait.

A kisebbségi önkormányzati választásokon ezért sérült az a jog, hogy a jelöltek népszerűsíthetik, bemutatathatják programjukat, a választópolgárok pedig megismerhetik a felelős döntés meghozatalához szükséges információkat. A kisebbségi választói jegyzék nem nyilvános volta ellehetlenítette az érdemi kampányt.

A szavazás

A települési kisebbségi önkormányzati választásokat a helyi önkormányzati választásokkal azonos napon, 2010. október 3-án tartották.

Mind az előző, mind a 2010. évi kisebbségi választásokon nehézséget okozott, hogy a szavazásra településenként önálló, a helyi önkormányzati választásoktól eltérő szavazókört – illetve, ha a választópolgárok száma indokolta, akkor szavazóköröket – kellett kialakítani. A nagyobb településeken, ahol a két szavazóhelyiség között jelentős volt a távolság, ez a szavazáson való részvételi arányt is befolyásolhatta.

Az az elképzelés, hogy a kisebbségi és a helyi önkormányzati választásokon külön-külön szavazókörök működjenek, még akkor merült fel, amikor ebben látták a kisebbségi közösséghez nem tartozók „szimpátiaszavazatai” kizárásának eszközét. A kisebbségi választói jegyzék bevezetése óta azonban nem feltétlenül van szükség erre az elkülönülésre, hiszen a csak helyi önkormányzati

választójoggal rendelkezők nem vehetnek részt a kisebbségi önkormányzatok megalakításában. A jelenlegi szabályozás megváltoztatása ugyanakkor azt eredményezné, hogy nem csak az erre a célra létrehozott, hanem bármelyik szavazatszámoló bizottság megismerhetné a lakcíme alapján hozzá tartozó kisebbségi választópolgárok adatait.

A kisebbségi önkormányzati választásokon a kisebbségi jelölő szervezet nem delegálhatott tagot a szavazatszámoló bizottságba. A törvényi szabályozás e tilalommal azt kívánja biztosítani, hogy a kisebbségi választói jegyzékbe felvett adatai minél szűkebb körben legyenek megismerhetők. A kisebbségi választópolgárok személyes adatainak védelmét fontos követelménynek tartjuk a választások során. E jog érvényesülése azonban nem adhat hivatkozási alapot arra, hogy a jogalkotó korlátozza a kisebbségi önkormányzati választások lebonyolításának ellenőrzését.

Vizsgálatunk során megállapítható volt az is, hogy a választási szervek nem minden településen látták el megfelelően a feladataikat. Előfordult, hogy azért kellett megismételni a szavazást, mert olyan személy is szerepelt a szavazólapon, aki nem rendelkezett kisebbségi önkormányzati választójoggal. Miután a kisebbségi választói jegyzék adatai nem nyilvánosak, nem lehet egyértelműen kizárni annak lehetőségét, hogy a választási bizottságok más településeken is regisztrálhattak választójoggal nem rendelkező jelölteket. A kisebbségi választói jegyzékeket a választások jogerős lezárását követően meg kellett semmisíteni, így ha történtek is további mulasztások, azokat már nem lehet utólag feltárni.

Első alkalommal a 2010. évi választások során kellett alkalmazni azokat a rendelkezéseket, amelyek a települési kisebbségi önkormányzatok létszámát egységesen 4 főben állapítják meg. Ez a törvénymódosítás követi azt a tendenciát, hogy a helyi önkormányzatok képviselőinek létszáma is csökkent, illetve az Alkotmány új rendelkezése szerint a jövőben az Országgyűlés lényegesen kevesebb képviselővel fog működni.

A jogalkotó azonban csak az anyagi jogi szabályokat módosította, azt nem vezette át a választási eljárásról szóló törvény mellékleteként közzétett szavazólapjának mintájába. Így az továbbra is azt a tájékoztatást tartalmazta, hogy „Érvényesen szavazni legfeljebb 5 jelöltre lehet”.

A szavazólapon lévő tájékoztatás nagyon fontos a választás eredményessége szempontjából. A kisebbségi önkormányzatokat a kislistas választás szabályai alapján hozzák létre. Ez azt jelenti, hogy a választópolgárok legfeljebb a megválasztható képviselők számának megfelelő jelöltre szavazhatnak. Abban az esetben, ha valaki több jelöltre szavaz, valamennyi szavazata érvénytelené válik.

Az Országos Választási Bizottság ezért egy – kötelező erővel nem bíró – állásfoglalást adott ki annak érdekében, hogy a választásokon olyan szavazólapot lehessen használni, amely már pontosan tájékoztat a megválasztható képviselők létszámáról. A probléma áthidalása érdekében tett intézkedéssel egyetértek, azonban a jogi szabályozásban kialakult kollíziót a szavazólap mintájának módosításával fel kell oldani.

Most már tendenciának tekinthető, hogy a kisebbségi önkormányzati választásokat lényegesen nagyobb szavazói aktivitás jellemzi a helyi önkormányzati választásokhoz képest. A helyi önkormányzati választásokon 2006-ban 53,12 százalék, 2010-ben pedig 46,64 százalék volt a részvételi arány. A 2010. évi települési kisebbségi önkormányzati választásokon a szavazásra jogosultak 63,47 százaléka vett részt, és ez alig tért el a négy évvel ezelőtti választások 63,81 százalékos részvételi arányától.

A választói részvétel megismétlését túlzott egyszerűsítés lenne stagnálásnak tekinteni, miután 2006-hoz képest mintegy 12 százalékkal nőtt a kisebbségi választópolgárok száma. A megjelentek aránya ugyanakkor nem kiugróan magas annak ismeretében, hogy azok, akik a kisebbségi választói jegyzékbe való felvételüket kérelmezték, jogi értelemben a kisebbségi önkormányzatok megalakításában való közreműködési szándékukat nyilvánították ki. Ennek ellenére a kisebbségi közösségeknek voltak olyan tagjai is, akik számára csak annak volt jelentősége, hogy kifejezzék identitásukat, és szerepeljenek a jegyzékben, azonban a választójogukkal nem kívántak élni.

A kisebbségi önkormányzati választások esetében lényegesen nagyobb különbségek vannak az egyes településeken elért részvételi arányok között, mint ami a helyi önkormányzati választásokon megszokott. A választást sok településen nagyon alacsony választói létszámmal tartották meg, így arra is lehetett példát találni, hogy a négy képviselőből álló kisebbségi önkormányzatot öt vagy akár négy szavazó hozta létre. A megválasztott képviselők között olyanok is vannak, akik kettő vagy akár egyetlen szavazattal szereztek meg a mandátumukat. Annak a lehetőségét sem lehet kizárni, hogy ezt a jelöltek adták le saját magukra és egymásra.

A nagyon alacsony választói legitimitációt nem teszi elfogadhatóvá, de legalább részben magyarázhatja, hogy a választásnak nem volt tétje azokon a településeken, ahol eleve annyi jelöltre lehetett szavazni, mint a kiosztható mandátumok száma. A szavazók ekkor lényegében nem a képviselők személyéről döntöttek, hanem arról, hogy megalakuljon-e a kisebbségi önkormányzat a jelöltenként leadott legalább egy szavazattal.

Valószínűsíthető azonban az is, hogy a szavazástól nagy arányban maradtak távol azok, akik az érintett közösséghez nem tartozóként kérték fel-

vételüket a választói jegyzékbe. Ennek nyilvánvaló oka lehetett, hogy írásban készek voltak nyilatkozni a nem létező kisebbségi identitásukról, azonban azt nem vállalták, hogy a szavazatszámláló bizottság előtt személyesen is megjelenjenek.

A kisebbségi önkormányzati képviselők a választáson megszerzett szavazatokkal kapnak felhatalmazást arra, hogy egy egész kisebbségi közösség nevében járhassanak el. A hatályos szabályozás azonban nem tudja biztosítani, hogy csak olyan kisebbségi önkormányzatok alakulhassanak meg, amelyek rendelkeznek a működésükhöz szükséges közösségi legitimációval. A hatályos választási rendszer tehát nem nyújt védelmet a visszaélésekkel szemben.

A kisebbségi önkormányzatok választásának szabályait azért is módosítani kell, mert olyan testületek is megalakulhattak, amelyek esetében megkérdőjelezhető a feladatellátás értelme. Abban az esetben ugyanis, ha egy településen nincs jelen a képviselni kívánt kisebbségi közösség, fel sem merülhetnek olyan kisebbségi közügyek, amelyek indokolják a kisebbségi önkormányzat működését.

A választási eredmények elemzése

2010-ben 2315 eredményes kisebbségi önkormányzati választást tartottak, ami 13,3 százalékos növekedést jelent a négy évvel korábbi adatokhoz képest.

	1994/95	1998	2002	2006	2010
Bolgár	4	14	30	38	41
Cigány	477	771	1004	1113	1248
Görög	6	18	30	34	37
Horvát	57	73	107	115	127
Lengyel	7	32	50	47	49
Német	162	268	335	378	424
Örmény	16	25	30	31	39
Román	11	32	44	46	71
Ruszin	1	9	31	52	75
Szerb	19	34	43	40	48
Szlovák	51	73	112	116	122
Szlovén	6	10	13	11	11
Ukrán	–	4	12	19	23
Összesen	817	1363	1841	2040	2315
Település		1046	1308	1435	1 592

A szlovén közösség kivételével minden kisebbség több önkormányzatot hozott létre, mint négy évvel korábban. A román kisebbségi önkormányzatok száma ugrásszerűen, 54,3 százalékkal nőtt, az eddigi 46 testülettel szemben 71 alakulhat meg. Nagyon jelentősen, 44,2 százalékkal nőtt a ruszin önkormányzatok száma is, 52 helyett immár 75 településen jöhet létre a képviselőtüket el-látó testület. Nominálisan a cigány önkormányzatok számának növekedése a legnagyobb, az eddigi 1113 testület helyett 1248 működhet ebben a ciklusban, ami 11,8 százalékos emelkedésnek felel meg. A német önkormányzatok száma mintegy 12 százalékkal nőtt, ezúttal 424 testületet választottak meg az eddigi 378 helyett. A horvát kisebbségi önkormányzatok száma 115 testületről 127-re emelkedett, ami 10,4 százalékos növekedésnek felel meg. A többi kisebbség esetében 10 önkormányzatnál kevesebb az új testületek száma.

Egyes kisebbségek olyan megyékben is meg tudták választani önkormányzataikat, ahol eddig nem rendelkeztek egyetlen testülettel sem. Így most elő-ször hoztak létre bolgár önkormányzatot Bács-Kiskunban, görög önkormány-zatot Jász-Nagykun-Szolnok megyében, horvát önkormányzatot Tolnában, ör-mény önkormányzatot Baranya, Bács-Kiskun, Somogy és Tolna megyében, ro-mán önkormányzatot Baranya, Győr-Moson-Sopron és Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében, ruszin önkormányzatot Bács-Kiskun és Hajdú-Bihar megyé-ben, szerb önkormányzatot Borsod-Abaúj-Zemplén megyében.

Az eddigi 29 helyett 2010-ben már 33 olyan település (fővárosi kerület) van, ahol legalább 6 kisebbségi önkormányzatot választottak meg egyidejűleg. Megkérdőjelezhető ugyanakkor az indokoltsága annak, hogy 6 településen 11 kisebbségi önkormányzat egyidejű megalakítására nyílt lehetőség. Budapest IV. kerületében 12 kisebbség – vagyis a szlovén kivételével minden közösség – megalakíthatta önkormányzatát.

A nominális növekedés mellett említésre érdemes az is, hogy a kisebbségi önkormányzatok mintegy 18 százaléka új testület, vagyis nem működött az előző ciklusban.

A megválasztott 2040 kisebbségi önkormányzat közül 2006-ban 119 olyan településen alakulhatott meg, ahol a 2001. évi népszámlás adatai szerint senki vagy legfeljebb 3 fő vallotta magát az adott nemzetiséghez tartozónak, illetve számolt be nyelvi vagy kulturális kötődéséről.

2010-ben már 201 olyan kisebbségi önkormányzat alakulhatott meg úgy, hogy az adott településeken a népszámlás adatai nem igazolták vissza a kép-viselni kívánt közösség jelenlétét. Ezek közül 116 kisebbségi önkormányzat újonnan alakult meg.

A népszámlálás adatait alapul véve kijelenthető, hogy az előző ciklushoz ké-pest nőtt a valószínűsíthető választási visszaélések aránya. Mára a megalakult

kisebbségi önkormányzatok 8,6 százaléka esetében kérdéses, hogy ezeken a településeken ténylegesen élnek-e az érintett közösséghez tartozók.

A területi és az országos kisebbségi önkormányzati választások

A területi és az országos kisebbségi önkormányzati választásokat 2011. január 9-én tartották, és a közgyűléseknek pedig 30 nap állt rendelkezésükre ahhoz, hogy megtartsák alakuló üléseiket.

Ezek a választások tehát már a beszámolási időszakot követően zajlottak, azonban fontosnak tartjuk, hogy mégis említést tegyünk megállapításainkról.

A területi és az országos kisebbségi önkormányzatokat a települési kisebbségi önkormányzatok tagjai, az elektorok választották meg. Az országos és területi kisebbségi önkormányzatok azokat a kisebbségi választópolgárokat is képviselik, akik olyan településeken élnek, ahol nem jött létre vagy megszűnt a kisebbségi önkormányzat. A hatályos választási szabályok alapján ezek a választópolgárok nem vehettek részt sem közvetlenül, sem elektorai útján az őket is képviselő önkormányzat megalakításában.

A települési kisebbségi önkormányzati választásokon 228 084 fő rendelkezett választójoggal, az országos kisebbségi önkormányzati választásokon azonban már csak 9180 elektor adhatta le szavazatát. Egy választást nem lehet pusztán azon az alapon kevésbé demokratikusnak nyilvánítani, hogy a választópolgárok nem közvetlenül adták le szavazataikat a képviselőjükre. Az elektori rendszer azonban torzíthatja az eredményeket, hiszen nem feltétlenül az a jelölt szervezet szerzi meg a legtöbb mandátumot, amely a települési kisebbségi önkormányzati választásokon a legtöbb közvetlenül leadott szavazatot kapta.

Ez a feltevés az országos kisebbségi önkormányzati választásokon gyakorlati igazolást is nyert. Példaként említhető, hogy volt olyan jelölt szervezet, amely a települési önkormányzati választáson leadott összes szavazatok 9 százalékát érte el, ám ez elegendő volt elektori helyek 17,6 százalékának begyűjtéséhez. Így valós támogatottságához képest lényegesen nagyobb arányban tudott mandátumhoz jutni az országos kisebbségi önkormányzat közgyűlésében, a képviselői helyek 16 százalékát szerezte meg. Ezt az aránytalanságot jól érzékelteti az is, hogy egy másik szervezet kétszer annyi mandátumot nyert el az országos önkormányzat közgyűlésében, mint amilyen arányban települési kisebbségi önkormányzati szavazatokat tudott szerezni.

Az országos kisebbségi önkormányzati választás kitűzéséhez elegendő volt, hogy a közösség legalább négy települési kisebbségi önkormányzattal

rendelkezzen. Ezt a feltételt a 13 kisebbség mindegyike teljesíteni tudta és így megalakíthatta országos önkormányzatát.

A területi kisebbségi önkormányzati választás akkor volt kitűzhető, ha az adott kisebbségnek legalább 10 települési vagy kerületi önkormányzata működött.

A kisebbségek közül a szlovén és az ukrán kivételével a többi közösség területi önkormányzatot választott. Az eddigi 57 testület helyett 58 alakulhatott meg. Újonnan alakult ruszin területi önkormányzat Pest megyében és német testület Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében, ugyanakkor nem lehetett kitűzni Vas megyében a német önkormányzati választást. Minden megyében létrejött legalább egy területi kisebbségi önkormányzat, e testületek mintegy 19 százalékat azonban Budapesten választották meg.

Az országos és területi választások lebonyolítása tehát látszólag eredményes volt. Tény azonban az is, hogy több önkormányzatban legitimációs válságot okozott, hogy olyan képviselők is mandátumot szereztek, akik a rivális jelölő szervezetek megítélése szerint nem is tagjai e közösségeknek.

Ezek a viták különösen élesen jelentkeztek az Országos Ukrán Önkormányzat közgyűlésében, amelynek vezető csoportja a mandátumukról való lemondást és a testület feloszlását is kilátásba helyezte az általuk „álukránoknak” tartott képviselők térdnyerése miatt.

Ezek a konfliktusok már az októberi választási eredmények ismeretében előreláthatóak voltak. Az elektori rendszer szükségszerű következménye ugyanis, hogy a települési kisebbségi önkormányzati választásokkal összefüggésben kimutatott visszásságok kihatással bírnak a területi és az országos kisebbségi önkormányzatok létrehozására is. Miután a települési kisebbségi önkormányzati választásokon nem kizárólagosan a képviselni kívánt közösséghez tartozó jelöltek szerezhettek mandátumot, a demokratikus legitimáció követelménye a területi és az országos kisebbségi önkormányzatok létrehozása során sem érvényesülhetett maradéktalanul.

A vizsgálatunk során feltárt hiányosságok az elektori rendszer átgondolását és a közvetlen választásokra való áttérés átgondolását teszik szükségessé.

A kisebbségi óvodai nevelésről szóló vizsgálat

A kisebbségi közoktatást érintő 2010-es ügyeink közül, fontossága miatt, a nemzeti és etnikai kisebbségi óvodai nevelés helyzetéről készült jelentést emeljük ki.²

A vizsgálat céljai

A vizsgálat alapvető célja, hogy betekintést nyújtson a hazai nemzeti és etnikai kisebbségi óvodai nevelés tényleges helyzetébe, abba, hogy az adott körülmények mennyire felelnek meg a jogszabályi követelményeknek, illetve a jogi elvárások mennyiben alkalmazhatóak a gyakorlatban.

A vizsgálat további célja, hogy a leíró jellegű, de tendenciáknak is tűnő eredmények nyilvánosságra hozásával, jobbító javaslatok megfogalmazásával a jogalkotók és a kisebbségi óvodai nevelésben érintett jogalkalmazók – elsődlegesen az intézményfenntartók és az intézményvezetők – munkáját elősegítse.

A vizsgálat módszerei

A hatályos jogszabályokat teljes körben elemeztük, emellett a témára vonatkozó pedagógiai, szociológiai, statisztikai és jogi szakirodalom, valamint a rendelkezésre álló hivatalos adatbázisok széles körű megismerésére törekedtünk. Munkatársaim a helyszíni vizsgálatok során strukturált interjúkat készítettek és dokumentumelemzéseket végeztek. Felhasználtuk az utóbbi három évben hozzánk érkezett, óvodai nevelést érintő panaszbeadványok alapján lefolytatott vizsgálataink eredményeit is.

A munkatársak megtekintették az óvodaépületeket és a csoportszobákat, közben lehetőség szerint kapcsolatba kerültek a szülőkkel is, és részt vettek több csoportfoglalkozáson: megfigyelték a gyerekeket, az óvónőket, a foglalkozás

² A vizsgálati jelentés teljes szövege a beszámoló CD-mellékletében olvasható.

II.

folyamatát, a pedagógusok és a gyermekek nyelvtudásszintjét, a használt, illetve a rendelkezésre álló eszközöket. Beszélgettek az óvónőkkal, az óvodavezetővel, az érintett kisebbségi önkormányzat elnökével, a polgármesterrel vagy a képviselő-testület kisebbségi tanácsnokával és/vagy a polgármesteri hivatal oktatási ügyekkel foglalkozó szakemberével.

A vizsgálat nem minősül reprezentatívnak, de törekedtünk rá, hogy minél szélesebb metszetét mutassuk be a kisebbségi óvodai nevelésnek. A vizsgálatot érintett bolgár, ruszin, szerb, szlovén kisebbségi neveléssel érintett intézményegységek száma: 1-1. Horvát kisebbségi neveléssel érintett intézményegységek száma: 4, szlovák: 4, cigány: 12, német: 8, román: 3.

A kisebbségi óvodai nevelés jelentősége

A kisebbségi óvodai nevelés jelentőségét két tényező adja. Egyrészt, a kisebbségi óvoda – az intenzív személyiségfejlesztésen belül, elvileg – a hatékony korai nyelvtanulás rendkívüli lehetőségét kínálja. Másrészt, az óvoda a kisebbségi hagyományápolás élményszerű megélésének terepeként a kisebbségi közösséghez tartozás, identitástudat formálásában is kivételes szerepet kaphat.

A korai nyelvtanulás adta előnyöket a magyar közoktatási rendszer alanyi jogon biztosítja a kisebbségi hovatartozású szülő gyermekének. Erre szükség is van. A szórványlét és a család anyanyelv-átörökítő funkciójának szociológiai kutatásokkal is igazolt elvesztése miatt³ – a kisebbségi nyelvek használata

³ Pl.: Bindorffer Györgyi – Horváth Sándor – Janek István – Krékity Tamás – Szabó Orsolya – Tolnai Mírjam: Munkabeszámoló, OTKA, 2006, http://real.mtak.hu/194/1/37400_ZJ1.pdf: „...a nyelvi asszimiláció oly mértékben van jelen mindenütt, hogy az etnikai identitásban lassan mindenütt jelentőségét veszti. Ezt pótolja a kultúra területén a népi hagyományok őrzésében és ápolásában manifesztálódó etnikai identitás. Bebizonyosodott, hogy az identitásőrzésnek ez a formája minden generációban, de leginkább a legfiatalabbaknál vehető számításba; esetükben a hagyományok már csak a színpadon előadva élhetők meg; a nyelvtanulás, és a múltra való emlékezés pedig a nemzeti iskolákban – már ahol van, iskolai tananyagává vált.”

Más példa: Erb Mária – Knipf Erzsébet: A magyarországi német kisebbség nyelve és nyelvhasználata az ezredfordulón, http://www.sulinet.hu/oroksegtar/data/magyarorszag_i_kisebbssegek/Nemzeti_es_etnikai_kisebbssegek_mo_on%20a%20sz/pages/026_moi_nemet.htm „...[a német nemzetiség] nyelvjárás anyanyelvből ... »nagyanyanyelvvé« vált. Az adott körülmények között legteljesebb, bár korántsem teljes használata a legidősebb generációkra szorítkozik, igen gyakori a nyelvhasználat tekintetében aszimmetrikus kommunikáció, ahol nyelvjárási kérdésre magyar válasz érkezik... A magyar nyelv a kommunikáció minden szintjén az elsődleges nyelv szerepét tölti be. Nemcsak a nyilvánosság nyelve, hanem a privát szférából is egyre inkább kiszorítja a nyelvjárást. A magyar nyelv frekvenciáját növelik a már több generáción keresztül adatolható vegyes házasságok, valamint az a tény is, hogy ma már nem lakik több generáció egy fedél alatt, így a nyelvjárás nagyszülők általi esetleges továbbadása nehézkessé válik, vagy egyáltalán nem következik be.”

jellemzően a privát szférából is kiszorult – csak a kisebbségi nevelési, oktatási rendszer adhat esélyt arra, hogy megállítható és (esetleg) visszafordítható legyen ez a folyamat.

A szülők ugyanakkor – a vizsgálat tapasztalatai szerint – nem elvi alapon, hanem gyakorlati hasznosság alapján választanak iskolát és nyelvet. Ebben a rendszerben a kisebbségi óvoda csak alárendelt szerepet kap.

A nemzetiségi csoporthoz tartozás és az egyéni karrier lehetősége között (a németet leszámítva) kétséges a kapcsolat. Fordulat akkor következhetne be a kisebbségi nyelvek helyzetében, ha a nemzetiségi nyelvek tanulása a jelen társadalmi-gazdasági környezetben is az érvényesülés perspektíváját adhatná, ennek megfelelően a kisebbségi óvodai nevelést követő általános iskolai képzésnek tömegesen lenne középiskolai és felsőoktatási folytatása is. Vagy, bár ez jelenleg irracionális elvárásnak látszik, már az óvoda és az általános iskola (összességében: 9–11 év alatt) olyan szintű nyelvtudáshoz juttatná a nemzetiségi tanulót, hogy tanult tudását a mindennapokban hasznosítani, élővé, a következő generáció számára pedig hagyományozhatóvá is tudná tenni.

A kisebbségi programmal működő óvoda speciális jelentőségét – az anyanyelv az előzőekben említett (elvileg) hatékony tanulási lehetőség mellett – a hagyományápolás adja. Az óvoda, ha a hagyományápolással a kisebbségi közösséghez tartozás élményét adja, a kisebbségi identitástudat formálásában és a nyelvtanulás motivációs bázisában is kivételes szerepet kaphat.

A nemzeti, etnikai kisebbség óvodai nevelésének irányelve és a nemzeti, etnikai kisebbség iskolai oktatásának irányelve kiadásáról szóló 32/1997. (XI. 5.) MKM rendelet (a továbbiakban: óvodai irányelv) szerint a kisebbségi nevelés egyik célja, hogy ápolja és fejlessze a kisebbségi életmódhoz, kultúrához kötődő hagyományokat és szokásokat. Az irányelv szerint fontos, hogy az óvoda környezete tükrözze a kisebbség kultúráját, a kisebbség életmódját, szokásait, hagyományait és tárgyi emlékeit, a cigány kisebbségi óvodai nevelés keretében pedig az óvoda nevelési programja tartalmazza a cigány kultúra, művészetek és hagyományok értékeit.

A kisebb településeken megrendezett falunapokon az óvodások szinte mindig készülnek valamilyen nemzetiségi programmal, tánccal, verssel, dallal vagy népi játékkal, egy-egy népszokás felelevenítésével.

Az általunk meglátogatott majdnem minden nemzetiségi óvoda csoportszobáiban és egyéb helyiségeiben találtunk olyan hagyományos tárgyi emléket, népviseletet, textilt, népi játékszert, esetleg ezekről készült fotográfiákat, melyek a településen élő kisebbségi közösség valamely tagjától, tagjaitól származtak, vagy ritkábban, múzeumtól kölcsönzött anyagként voltak elhelyezve.

Minden óvoda Helyi Nevelési Programja céljai közt szerepeltette a kisebbségi kultúrához kötődő hagyományok, szokások ápolását, fejlesztését. A csoportnaplókban is találtunk olyan bejegyzéseket, melyek egy-egy népszokáshoz fűződő mondóka, vers, dal, esetleg tánc tanítását jelezték.

A cigány kisebbségi nevelést folytató óvodákban tett látogatások során azonban szinte egyáltalán nem találkoztunk a kisebbségre jellemző tárgyi emlékekkel, viselettel, sajátos ünneppel, de csoportnaplóba beírt verssel, mondókával sem.

A „magyar ünnepek” is színesíthetők speciális, nemzetiségi sajátosságokkal, s ezzel a kisebbségi nevelést folytató óvodák élnek is, általánosságban mégis az mondható el, hogy ünnepekhez kapcsolódó szokások tekintetében látszólag nem vagy alig tapasztalható markáns eltérés a magyar és a kisebbségi, sőt, a különböző kisebbségi óvodák, óvodai csoportok között. A nemzetiségi óvodák többségében ugyanis (nagy eltéréseket mutatva) az adott nemzetiségre jellemző ünnepek megjelennek, de a magyar hagyományőrzésre általánosan bevett ünnepségek megtartása: farsang, március 15., húsvét, anyák napja, gyermeknap, mikulás, karácsony stb. jelentősége, a nemzetiséggel összehasonlítva, sokkal nagyobb.

A kisebbségi önkormányzatok véleményezési és egyetértési jogairól

A kisebbségi nevelést, oktatást is folytató intézmények fenntartói jellemzően a helyi önkormányzatok, ezért elsősorban az ő felelősségük – a rendszer a működtetése útján, a kisebbségi kulturális jogok keretén belül – a kisebbségi közoktatás megszervezése is.

Jelenleg mindössze 9 óvoda fenntartója kisebbségi önkormányzat, vagyis a kisebbségi programmal működő óvodák – ezek száma több mint 900 – fenntartói jellemzően a helyi önkormányzatok. Így különös jelentőséget kapnak a kisebbségi önkormányzatok véleményezési és egyetértési jogai, amelyekkel elvileg jelentősen befolyásolni tudják a nem általuk fenntartott intézményben is az ott folyó kisebbségi nevelés legfontosabb kérdéseit.

A legszélesebb véleményezési, egyetértési jogosultsági kör a közoktatás területén illeti meg a kisebbségi önkormányzatokat. A Nektv. a kisebbségekhez tartozók képzésére is kiterjedő döntéssel kapcsolatban általánosan,⁴ a Kotv.⁵

⁴ Nektv. 28. § (2) bekezdés.

⁵ Kotv. 85. § (4) bekezdés, 88. § (6), (7), (9), (12) bekezdés, 90. § (4) bekezdés, 102. § (12) bekezdés, 103. § (5) bekezdés.

pedig tételes megfogalmazásban biztosít széleskörű jogosítványokat az érintett kisebbségi önkormányzatnak.

Vizsgálatunk alapján elmondható, hogy az intézményfenntartók legtöbbször a pedagógiai programok, illetve a közoktatási feladatokkal kapcsolatos fejlesztési tervek elkészítésébe vonták be a kisebbségi önkormányzatokat, de a kisebbségi intézmények vezetőinek kinevezése során is figyelemmel voltak a kisebbségi önkormányzatok egyetértési jogára.

Mind a fenntartók, mind a kisebbségi önkormányzatok válaszaiból ugyanakkor az tűnt ki, hogy utóbbiak egy jelentős része nincs tisztában pontosan a jogosultságai tartalmával. Annak ellenére, hogy az együttműködést legtöbbször mindkét fél pozitívan jellemezte, az egyetértési, véleményezési jogok gyakorlásának eseteire sok esetben egyikük sem tudott példát hozni. Tapasztalataink szerint elsősorban a német kisebbségi önkormányzatok képviselői soroltak fel olyan ügyeket, amikor ténylegesen gyakorolták egyetértési, véleményezési jogaikat. A tájékozatlanság fokozottan jellemző a cigány kisebbségi önkormányzatokra.

A kisebbségi nevelés, 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,⁶ 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,⁷ az igényfelmérésben együttműködhessenek a helyi önkormányzattal.⁸

Ha a kisebbségi nevelés, oktatás felmenő rendszerben már folyik, az évenkénti igényfelmérést a gyakorlatban maguk a közoktatási intézmények végzik. A függőségi viszonyra tekintettel, az intézmények a fenntartó általi kérétek között adnak helyt a kisebbségi nevelés, oktatás iránti igényeknek. Nincs tudomásunk olyan esetről, amikor a helyhiány miatt elutasított igénylőt arról

⁶ Nektv. 13. § b).

⁷ Nektv. 18. § (3) bekezdés a).

⁸ Nektv. 46. § (1) bekezdés.

tájékoztatták volna, hogy az elutasítás miatt jogorvoslatért a kisebbségi közoktatási feladatellátás kötelezettjéhez, a helyi önkormányzathoz lehet fordulni.

Tapasztalatunk szerint, míg a cigány kisebbségi önkormányzatok a kisebbségi nevelés iránti igények felmérésében a közreműködés jogáról jellemzően (épp-úgy, mint egyéb jogaikról) nem is tudnak, addig más kisebbségi önkormányzatok nemcsak kezdeményezői és közreműködői, hanem szervezői és végrehajtói is ennek. Ez nem egyszerűen „szereptévesztés”, hanem hatáskörtúllépés is.

Több olyan esettel is találkoztunk, amikor a nemzetiségi nevelésben érdekelt kisebbségi önkormányzatok, közoktatási intézmények, intézményfenntartók a kisebbségi nevelést, oktatást idegennyelv-tanulási lehetőségként beállítva, úgy tüntetik fel, mintha bárki jogosult lenne a kisebbségi nevelés igénylésére.

A tájékoztatási kötelezettségről

A kisebbségi nevelés, oktatás iránti igények felmérése során a gyermek törvényes képviselőjét az intézményfenntartó önkormányzatnak, az érintett intézménynek, illetve (másodlagosan) a kisebbségi önkormányzatnak minden olyan információval el kell látni, ami a választás átgondoltságát-megalapozottságát lehetővé teszi. Önmagukban a jogszabályi hivatkozások – közérthető és részletes tartalmi kibontás nélkül – sem szolgálják megfelelően a tájékoztatás céljait. Vizsgálatunk során számos olyan formanyomtatvánnyal, nyilatkozatsablonnal találkoztunk, ami egyetlen mondatból állt, s abban is mindössze egy jogszabályszámmal – a 32/1997. (XI. 5.) MKM rendelet – utalnak a kisebbségi nevelés tartalmára.

Feltétlenül közölni kell a szülőkkel, hogy a kisebbségi nevelés, nevelés-oktatás megválasztásának joga kit illet meg, és mi a kisebbségi nevelés-oktatás célja, továbbá, ismertetni kell az adatkezelés legfontosabb szabályait is. Megfelelő, részletes írásbeli tájékoztatással egyetlen esetben sem találkoztunk a vizsgálat során.

Az igényjogosultság kérdése

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

A hatályos szabályok szerint jogsértő, ha e jogot a jogosultak számára a kötelezett (alapvetően: a helyi önkormányzat) nem vagy maximális létszámot meghatározva biztosítja. Jogsértő, ha az alanyi körön kívüli személy él a Nektv.

és más törvények által e személyi kör számára biztosított, a sajátos kisebbségi kultúra, hagyomány, nyelv megőrzését szolgáló jogosultságokkal. Vizsgálatunk során mindegyik itt felsorolt esetre találtunk példát.

Jogsértő, ha a kisebbségi nevelést-oktatást csak formálisan és/vagy egy adott személyi kör jogellenesen elkülönítő és/vagy alacsonyabb színvonalú oktatására használják fel. Találkoztunk vizsgálatunk során olyan esettel is, amelyben ennek a gyanúja felmerült. Jogsértő továbbá az is, ha a kisebbségi nevelést-oktatást azok számára szervezik meg, akik azt nem is kérték. Volt olyan vizsgált intézmény, ahol a körülmények erre utaltak.

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

A szülői nyilatkozatokkal kapcsolatos problémák

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

Álláspontunk szerint, ha a kisebbségi nevelés, oktatás igénylési jogáról és tartalmáról szóló korrekt leírás után ugyanazon az íven nyilatkozik a szülő az intézmény által biztosított (vagy biztosítani kért) konkrét kisebbségi nevelési-oktatási forma igényléséről, akkor e nyilatkozat a származásra, identitásra tett kifejezett jelzés nélkül is igazolja az igény törvényességét. Kifejezett származásnyilatkozatra van szükség akkor, ha az előzőekben részletezett megfelelő tájékoztatás elmarad vagy nem teljes körű, illetve a törvényben szabályozott előnyben részesítési helyzetekben. Származásnyilatkozat nélkül ugyanis a származás alapján való előnyben részesítés értelmezhetetlen volna.

Általánosan jellemző, hogy az intézmények a kisebbségi nevelési programjukat a honlapjaikon, szóróanyagaikon úgy mutatják be, hogy abból az érdeklődő számára nem válik teljesen egyértelművé, hogy a kisebbségi nevelés

jogosultja – részben a kisebbségi hovatartozású szülő jogcímén, részben önálló jogalanyként – kizárólag a kisebbségi hovatartozású gyermek. A szülői igényjogosultság bejelentésére szolgáló nyilatkozatok is keverik a kisebbségi nevelés kérését és igénylését.

II. Az igények közötti sorrendről

A kisebbségi származású tanulót a kisebbséginek minősülő intézménybe⁹ való felvételi eljárás során az adott kisebbséghez nem tartozókkal, illetve, ennél tágabb körben, a halmozottan hátrányos helyzetű gyermekeket megillető előnyben részesítéssel szemben is előnyben részesítés illeti meg.

Nyilvános, mindenki számára elérhető formában rögzített előnyben részesítési szabályokkal vizsgálatunk során alig-alig találkoztunk. Az intézmények által a gyakorlatban alkalmazott előnyben részesítési feltételek között sem szerepelt több esetben a kisebbségi hovatartozás, mint a felvétel során figyelembe veendő előny, vagy ha mégis, az érvényesülése esetenként kétséges volt.

Ha egy intézmény kizárólag kisebbségi feladatot lát el, akkor az előnyben részesítés kérdése látszólag fel sem merül. Két esetkörben mégis meg kell határozni a felvétel/átvétel során alkalmazandó prioritásokat.

- Ha egy intézmény kizárólag kisebbségi feladatot lát el, nyilvános szabályokkal akkor is rendezni szükséges a túljelentkezés esetén követendő eljárást, azaz a jogszerű igények közötti „sorrendiség” problémáját. Ilyenkor vizsgálatunk során elvétele találkoztunk.
- Ha egy intézmény kizárólag kisebbségi feladatot lát el, nyilvános szabályokkal akkor is rendeznie szükséges a kisebbségi jog jogosultjainak és a nem magyar állampolgároknak az intézménybe való felvétel kérdésében egymáshoz való viszonyát. A nem magyar állampolgárok kisebbségi nevelésben részvétele vizsgálatunk több helyszínén felmerült, de egyetlen esetben sem találkoztunk ennek a kérdésnek az intézményi szabályozásával.

A Nektv. 1. § (1) bekezdés szerint a kisebbségi jog jogosultjai magyar állampolgárok. A magyar közoktatás intézményhálózata ugyanakkor nem magyar állampolgárok óvodai, iskolai ellátását is a magyar állampolgárokkal azonos feltételek mellett biztosítja. Ebből következőleg: a horvát kisebbségi hovatartozású, magyar állampolgárt például előnyben kell részesíteni a horvát intézménybe felvétel során még a kizárólag horvátul beszélő, horvát állampolgárral

⁹ Kotv. 121. § (6) bekezdés.

szemben is, mert az egyiknek a kisebbségi nevelésre-oktatásra van alanyi joga, a másiknak „csak” a nevelésre-oktatásra.

Az adatkezelés törvényességéről

A szülői nyilatkozatok tartalmát, a származásnyilatkozat kérdését kis részben megalapozatlan félelmek, nagyobb részben e félelmekre és az esetenként félreértelmezett adatkezelési szabályokra való hivatkozások hatják át.

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

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

Kereslet-kínálat a kisebbségi nevelésben

Tapasztalatunk szerint több esetben feltételezhető, hogy a kisebbségi nevelést is folytató intézmények fenntartói nem a szülői igényekhez igazítják a feladatellátás kereteit, hanem fordítva, pénzügyi szempontok alapján meghatározzák, hogy kisebbségi nevelést hány csoportban, milyen gyermeklétszámmal lehet ellátni. Így a nemzetiségi programmal működő óvoda (és általános iskola) választása jellemzően a helyi adottságok elfogadását jelenti, vagyis (ez a kisebbségi nevelés, oktatás legnagyobb problémája) alapvetően kínálat és nem kereslet kérdése.

Ha az intézményfenntartó a kisebbségi nevelést folytató óvodai csoportok számát fenntartja, növeli vagy csökkenti, marad, nő vagy csökken az azt igénylők száma is.

A kisebbségi lakosság helyi számaránya és a helyi közoktatásban betöltött súlya gyakran nincs arányban egymással. Előfordul, hogy az intézményfenntartó

önkormányzat (és az ebben szintén érdekelt közoktatási intézmény) a kisebbségi lakosság létre és a kyszámú kisebbségi nevelés iránti jogszerű igényre alapozva, egyszerűen idegennyelv tanításaként vagy „felzárkóztatásként”, differenciált személyiségfejlesztésként tüntetik fel.

A kisebbségi óvodai nevelésben részesülő gyermekek száma

A NEFMI statisztikai kiadványa¹⁰ szerint a 2009/2010-es tanévben az óvodás gyermekek (2–8 évesek) száma összesen 328 545 fő volt, ebből 40 866 (12,5 százalék) vett részt nemzeti, etnikai kisebbségi nevelésben, 6,5 százalékuk cigány kisebbségi nevelésben, 4,5 százalékuk német nemzetiségi nevelésben. A kisebbségi nevelésben részt vevő gyermekek közül a legtöbben, 52% magyar nyelvű cigány kisebbségi nevelésben, 36% pedig német nyelvű kisebbségi nevelésben részesült.

Tanév	Óvodai nevelésben részesülő gyermekek száma									
	Német	Román	Szerb	Horvát	Szlovák	Szlovén	Egyéb	Összes nemzetiségi	Cigány kisebbségi	Összes
1989/1990	8 855	482	0	1 789	2 530	107	0	13 763	0	nincs adat
1990/1991	9 187	453	0	1 684	2 584	101	0	14 009	0	391 950
1995/1996	14 589	647	184	1 603	3 258	79	110	20 470	0	400 527
2001/2002	13 423	495	370	1 380	1 960	312	75	18 015	7 000	342 285
2005/2006	14 757	536	159	1 056	2 636	86	11	19 241	16 780	326 605
2009/2010	14 910	561	174	1 291	2 578	64	27	19 605	21 279	328 545

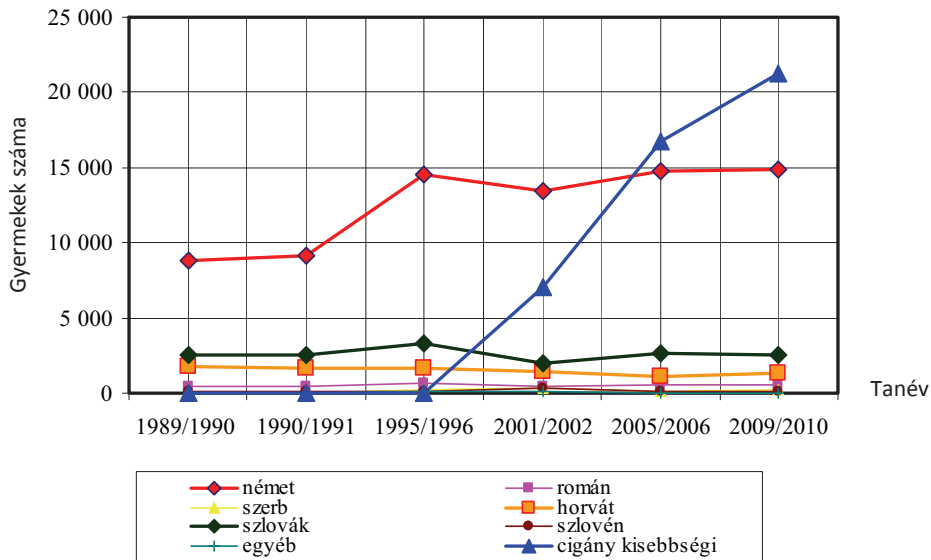
Megjegyzés: 1989–1991 között szerbhorvát nyelvet tanultak.

Forrás: Oktatás-statisztikai évkönyv, 2009/2010.

A magyar viszonyokat jellemző általános demográfiai, termékenységi mutatók alapján (a cigány kisebbséget leszámítva) valamennyi kisebbség esetén a kisebbségi nevelésben részt vevők számában is jelentős visszaesésnek kellett

¹⁰ A Nemzeti Erőforrás Minisztérium kiadványa http://www.nefmi.gov.hu/letolt/statisztika/okt_evkonyv_2009_2010_100907.pdf.

Nemzeti, etnikai kisebbségi nevelés – óvodás gyermekek számára



volna bekövetkeznie, hiszen az óvodai nevelésben részt vevő gyermekek száma 1995/1996-tól másfél évtized alatt 18%-kal csökkent. (Igaz, ezen belül a 2005/2006-ban a csökkenés megállt, a részt vevők száma a 2007/2008-as tanévi kismértékű csökkenés után ismét növekedett.)

A létszámadatok változása különösen a német, de a meredek növekedés még a cigány kisebbségi nevelés esetén sem magyarázható az általánostól radikálisan eltérő (minthogy nem ilyen) kisebbségi termékenységi mutatókkal. „A referenciaértéknek tekinthető 100 magyarra jutó 142 élve született gyermek egyfajta átlagérték, mert hét nemzetiségnek ugyanennyi vagy magasabb, hat nemzetiségnek pedig alacsonyabb az átlagos gyermeklétszáma.”¹¹ A német termékenységi mutatók mindössze +3,5%-kal térnek el az átlagtól, amiből logikusan mindössze annyi következne, hogy 18%-nál valamivel kisebb létszámcsökkenésnek kellett volna bekövetkeznie az ő esetükben. A kiugróan nagy ütemű létszámgyarapodás még a cigány óvodai nevelésben sem indokolható, mert a cigány újszülöttek száma a 90-es évek második felében nem nőtt az évtized első feléhez képest.¹²

¹¹ Illés Sándor: A magyarországi nemzetiségek demográfiai viszonyai. In: A jövővénytől az államalkotó tényezőkhöz. Szerk.: Gyulavári Tamás – Kállai Ernő, Országgyűlési Biztos Hivatala, Budapest, 2010., 151. oldal.

¹² I. m. 162. oldal.

Anyanyelvű (kisebbségi nyelvű) óvoda

Az anyanyelvű óvoda az óvodai élet egészét a kisebbség nyelvén szervezi meg. Az óvodai anyanyelvi környezetnek tehát teljesnek kell lennie. Nyelvtanulási szempontból ez a nevelési forma is akkor lehetne igazán hatékony, ha a gyermek kisebbségi anyanyelvére, a családból hozott viszonylag magas szintű nyelvismeretére nem építhetne az óvónő. (Ne feledjük, az óvodai fejlesztő tevékenységek csak a szóbeliségre és az utánpótlásra hagyatkozhatnak.)

Nemzetiségi anyanyelvű óvodák gyermeklétszáma, 2009/2010

Horvát	Német	Román	Szerb	Szlovák	Szlovén	Összesen
487	1541	195	62	279	8	2572

Forrás: NEFMI, Statisztikai Osztály

Mint látható, a teljes nemzetiségi óvodai létszám (ez 19 043 fő, más, de szintén a NEFMI-től származó adat¹³ szerint 19 605 fő) töredéke vesz részt ebben a nevelési formában, és miközben ennek kb. 60%-át a német, 19%-át a horvát és 11%-át a szlovák óvodások adják, hat nemzetiség (lengyel, ukrán, ruszin, örmény, bolgár, görög) egyáltalán nem jut hozzá az anyanyelvű óvodai neveléshez.

Mivel az anyanyelvű kisebbségi nevelésben nagyon kevesen vesznek részt, csak a kisebbségi óvodások elenyésző töredékének van többé-kevésbé valódi esélye az iskoláskor kezdetéig stabil nyelvtudást szerezni. A viszonylagosságot azért hangsúlyozom a nyelvtanítás-tanulás várható hatékonyságával összefüggésben még ezen forma esetén is, mert a vizsgálatommal érintett három anyanyelvű óvodába járó gyermekek jelentős része nem hozott otthonról számottevő nyelvtudást.

Kisebbségi nevelést folytató kétnyelvű óvoda

A kisebbségi nevelést folytató kétnyelvű óvoda a kisebbség nyelvének és a magyar nyelvnek a fejlesztését is szolgálja. Az óvodai élet tevékenységi formáiban mindkét nyelv használata érvényesül. A két nyelv használatának arányát

¹³ Oktatás-statisztikai évkönyv, 2009/2010, 29. oldal, http://www.nefmi.gov.hu/letolt/statisztika/okt_evkonyv_2009_2010_100907.pdf.

a nevelési programban az óvodai élet kezdetén a gyermekcsoport nyelvismerete határozza meg, az óvodai irányelv (kifejtés, részletezés nélkül) mindössze annyit vár el, hogy a hangsúly a kisebbségi nyelv fejlesztésére helyeződjék.

Nemzetiségi kétnyelvű óvodák gyermeklétszáma nemzetiségenként, 2009/2010

Bolgár ¹⁴	Horvát	Német	Román	Ruszin	Szerb	Szlovák	Szlovén	Összesen
–	757	13 119	366	9	112	2052	56	16 471

Forrás: NEFMI, Statisztikai Osztály

A számokból látható, hogy a nemzetiségi kétnyelvű (ezen belül kb. a 80%-os arányt képviselő német) óvodák gyermeklétszáma határozza meg a nemzeti-
ségi óvodáztatás karakterét.

A hazai lengyeleknek, ukránoknak, örményeknek, görögöknek ezen a szinten sincs óvodája, holott ez a forma, ha az óvodai életnek valóban súlyponti eleme a kisebbségi nyelv fejlesztése, abban a helyzetben is több-kevesebb sikerrel alkalmazható, ha a gyermek otthonról hozott kisebbségi nyelvtudás-szintje alacsony, vagy teljesen hiányzik.

Tapasztalataink szerint, amit az általános iskolák visszajelzése is megerősít, a gyermekek döntő többsége az iskolakezdéskor nem rendelkezik a kétnyelvű óvodából hozott olyan szintű anyanyelvi ismerettel, amire az iskolában érdemlegesen építeni lehetne. Ezzel maguk az óvodavezetők is egyetértenek.

A cigány kisebbségi nevelés

Cigány kulturális nevelést folytató óvodában a kisebbségi nevelés folyhat¹⁵

- a kisebbség nyelvén (romani és beás),
- két nyelven (magyar és romani vagy beás),
- cigány kulturális nevelés keretében, magyar nyelven.

A cigány kisebbségi óvodai nevelés keretében az óvoda nevelési programja tartalmazza a cigány kultúra, művészetek és hagyományok értékeit.

¹⁴ A bolgár nemzetiségi kétnyelvű óvoda létszámadatáról nem kaptunk információt a NEFMI-től, de az intézmény működési engedélye alapján ez maximum 28, a csoportnapló szerint pedig 18 fő lehet.

¹⁵ Az óvodai irányelv (1. számú melléklet) IV.C.1. pontja szerint.

A nemzetiségi és a cigány kisebbségi óvodai nevelés között három szembe-ötlő, részben megmagyarázhatatlan különbség olvasható ki az óvodai irányelvből:¹⁶

1. Cigány kisebbségi nevelés megvalósítható kisebbségi nyelv átadása nélkül is.
2. A nemzetiségi kisebbségi kultúra egyes elemeinek a megfogalmazását, részletezését a jogalkotó nem tartotta szükségesnek, a cigány kulturális nevelés esetén viszont a nevesítés mellett döntött. Így megemlíti, hogy cigány játékokat, meséket, verseket, dalokat kell átadni a cigány gyerekeknek, illetve helyet kell kapnia e nevelésben a sajátos cigány szín- és formavilágnak, táncknak.
3. Míg a kisebbségi óvodai nevelés egyik általánosságban megfogalmazott célja és feladata a felkészítés a kisebbségi nyelv iskolai tanulására, addig a cigány kisebbségi nevelés vonatkozásában az irányelv azt is fontosnak tartja kiemelni, hogy az óvoda készítse fel a cigány gyermekeket a sikeres iskolai előmenetelre (általában) is. Ez, mint evidencia, a nemzeti kisebbségek esetén fel sem merül. Mindenesetre jelentős részben ennek köszönhető, hogy az óvodai nevelési programokban kulturális elemekről jellemzően legfeljebb formálisan, „szlogen” szintjén van szó: cigány kisebbségi nevelésként a cigány gyerekek szociokulturális hátrányainak¹⁷ a kompenzálása áll.

Meglepő, hogy a kisebbségi nevelésnek három alapformája van, a harmadiknak, a cigány kisebbségi kulturális nevelésnek pedig három altípusát jelöli meg az irányelv, miközben az a)-b) pontban megjelölt altípusok megfeleltethetőek volnának a kisebbségi anyanyelvű, illetve kétnyelvű nevelésnek. Magyarán, külön típusként szabályozni elegendő lett volna a magyar nyelven folyó cigány kulturális nevelést is. Ebben a megfogalmazásban az sem teljesen egyértelmű, hogy a romani/beás, illetve magyar és romani/beás nyelveken folyó cigány kulturális nevelésre, mint az önálló cigány óvodai nevelés altípusaira vonatkoznak-e az anyanyelvű és a kétnyelvű kisebbségi nevelés, mint szintén önálló típusok (pl. a nyelvhasználati arányokra elírt) szabályai.

A cigány óvodai programokban nyilvántartott óvodások száma 20 év alatt háromszorosra nőtt, s ezzel ők adják a nemzeti és etnikai kisebbségi óvodai nevelésben érintett összgyermeklétszám 52%-át.

A 2009/2010-es tanévben a cigány kulturális nevelésben részt vevő több mint 21 ezer gyermek közül 2,4%-nyi, azaz alig több mint 500 kapott anyanyelvi

¹⁶ 1. számú melléklet I. 2., III. 3.

¹⁷ Cigány kisebbségi nevelésként ezért jelenhet meg pl. a vízöblítéses WC használatának, az étkezés előtti kézmosásnak, az evőeszközök használatának a megtanítása.

nevelést is,¹⁸ miközben cigány anyanyelvű óvoda nincs, a kétnyelvűek aránya pedig csekély.

A cigány kétnyelvű óvodákról

Mivel nincs egységes cigány nyelv és egységes cigány kultúra, helyi nyelvjárást és helyi kultúrát elsősorban az tud(na) tanítani, aki a helybeli cigány közösséghez tartozik.

Itt kell megjegyeznünk, hogy alapos okkal feltehető, hogy egy iskolaigazgatókkal készített interjúsorozat megállapításai az óvodákra is igazak: *„Sok falusi, hátrányos helyzetű, szűkös anyagi körülmények között fenntartott iskola küzd fennmaradásért, sok esetben egyetlen pluszbevételük a nyelvoktatásért – és/vagy cigány népszerűségért – igényelt kiegészítő normatíván. Az iskola – és ezáltal munkahelyek – fenntartásának érdekében sok olyan pedagógus is vállalja, hogy elsajátít egy számára teljesen ismeretlen nyelvet, aki eredeti szakképzettsége szerint nem nyelvtanár, vagy soha nem gondolt arra, hogy valaha a romanit fogja tanítani.”*¹⁹ A cigány kétnyelvű óvodai nevelés személyi feltételei tehát nem, vagy alig-alig, súlyos kompromisszumokkal, megalkuvásokkal biztosíthatóak.

Gyakran az anyanyelvüket még beszélő cigányok sem tartják szükségesnek, hogy gyermekeik az óvodában cigány nyelvet tanuljanak, ezekben az esetekben feltételezhető, hogy a cigány kisebbségi nyelvoktatás iránti igényeket tartalmazó nyilatkozatok egy része valós szándék nélkül születik meg.

Ennél is furcsább, hogy olyan vidékeken is tanítanak cigány nyelvet, ahol a kutatók szerint inkább romungró cigányok élnek, akiknek magyar az anyanyelve generációk sora óta. A romungró cigány szülők cigány nyelv iránti „motivációja” mögött feltételezhetően intézményi és fenntartói érdek áll.

A nyelvátadást segítő segédanyagok is hiányoznak. A cigány nyelvvizsgálóval rendelkező óvodapedagógusok, tanárok *„magyar nyelvű mondókákat, verseket fordítanak le önszorgalomból, hogy legalább azt meg tudják tanítani...”*²⁰

A magyar nyelven folyó cigány kulturális nevelés

A cigány kisebbségi nevelés alapvető formája a magyar nyelven folyó kulturális nevelés. Ennek egyik oka az lehet, hogy cigány óvodapedagógus-képzés

¹⁸ Oktatás-statisztikai évkönyv, 2009/2010, 19. oldal.

¹⁹ Részlet Lakatos Szilvia: *A romani nyelv helyzete a magyarországi közoktatásban* című PhD-dolgozatából, a szerző engedélyével.

²⁰ Lakatos Szilvia i. m.

II.

ugyan több intézményben²¹ is folyik, de a képzéssel érintett létszám nagyon alacsony. Baján például a 2009/2010-es tanévben indult ez a szakirány, akkor három nappali tagozatos hallgatót vettek fel, idén egyet a levelező tagozatra. Vácott most nyolc hallgató tanul a cigány szakirányon. A cigány nyelvű kisebbségi nevelésben részt vevő, speciális szaktudással rendelkező óvodapedagógusok száma még kevesebb, ha tudjuk, hogy a cigány szakirányon végzetek kb. fele „többségi” óvodában vagy máshol helyezkedik el.²²

Az adatokból értelemszerűen kitűnik, hogy a magyar nyelven folyó cigány kulturális nevelést olyan óvodapedagógusok látják el, akik elsősorban többségi nem cigány szakirányon végzett, s alapos okkal feltehető, hogy romológiai képzésben másként sem vett részt. Az egyik Baranya megyei óvoda hat cigány kisebbségi nevelést folytató óvónőjéből például egy vett részt egy harmincórás továbbképzésben, s a testület egy alkalommal hospitált egy másik cigány nevelést folytató óvodában.

Ennek „köszönhető”, hogy az óvónők cigány játékokat, meséket, verseket, dalokat – több vizsgálat során szerzett tapasztalatunk alapján – nem ismernek, s ha készítenek is a cigány kisebbségi neveléshez formálisan munkaanyagot, akkor azt nem hiteles forrásokat felhasználva teszik. Jellemző példa lehet, hogy a cigány táncművészet elemei, ha meg is jelennek az óvodában, a gyerekek szabad táncaként jelennek meg, népszerű cigány popénekesek slágereire. Vagyis, cigány tánc az, amit a cigány gyerekek táncolnak, cigány zene pedig a cigány előadó popslágere.

A hasonló példák tárháza, sajnos, igen nagy. A mostani, de számos korábbi vizsgálat során is azt tapasztaltuk, hogy

- az óvónő nem tudta megmondani, hogy mi volt a legutolsó általa átadott kisebbségi tartalom, hogy miért nincs egyetlen cigány mesére, versre utaló jel sem a csoportnaplóban, és hogy az óvoda által összeállított cigány szöveggyűjteményt miért a vezető óvónő irodájából kell kihozni,²³
- a cigány óvoda környezete egyáltalán nem tükrözte „a kisebbség kultúráját, a kisebbség életmódját, szokásait, hagyományait és tárgyi emlékeit”,
- az derült ki, hogy a cigány szülők többnyire aláírtak valami nyilatkozatot, de nincs tudomásuk arról, hogy gyermekeik cigány kisebbségi nevelésben vennének részt.

²¹ Szent István Egyetem Pedagógia Kara (Szarvas), Apor Vilmos Katolikus Főiskola (Vác), Eötvös József Főiskola Pedagógiai Fakultás (Baja).

²² Dr. Pethő Jánosné intézetvezető, Nemzetiségi és Nemzetközi Kapcsolatok Intézet, Apor Vilmos Katolikus Főiskola, Vác.

²³ Lásd például: Jelentés az 5022/2009. számú ügyben.

Összegző megállapítások

A vizsgálat tapasztalatai azt mutatják, hogy a kisebbségi nevelést folytató óvodák működése csak részben felel meg az óvodai irányelv elvárásainak.

Az okok egyik csoportja azon a tényen alapul, hogy a kisebbségi nevelést folytató intézmények a kisebbségi anyanyelv átadása és a kisebbségi közösséghez tartozás, identitástudat formálása terén nem, vagy csak alig támaszkodhatnak a családból hozott nyelvtudásra, a kisebbségi közösség által a mindennapokban használt nyelvre, helyi nemzetiségi hagyományokra, szokásokra. A civil szervezetek, kisebbségi önkormányzatok, helyi önkormányzatok helyi hagyományápolása is jellemzően a közoktatási rendszer által biztosított nemzetiségi műsorokra épül.

Olyan költségvetési támogatási politikára volna szükség, amely elsősorban azon önkormányzatok intézménymegtartó képességét javítja, amelyek a helyi kisebbségi hagyományápolás, kisebbségi közösségi élet sokszínűségét is fel tudják mutatni.

Az okok másik köre a személyi-szakmai feltételek hiányosságaiban keresendő. A kisebbségi nevelésben részt vevő óvodapedagógusok egy jelentős része nem, vagy nem elég jól beszéli a kisebbség nyelvét, s nem, vagy csak alig ismeri a kisebbség szellemi és tárgyi kultúráját.

Az is kérdéses persze, hogy mi tartozik az általános, a kisebbségi közösségen belül mindenki által elismert, „kanonizált” hagyományhoz? Van-e egyáltalán ilyen? A tudományra vár ennek a kérdésnek a megválaszolása. Elvi síkon azonban elmondható, hogy ha van a heterogén, színes kisebbségi helyi hagyományoknak közös gyökere, átfedési felülete, akkor ennek megismerése akkor is fontos lehet, ha az adott településen az asszimiláció olyan mértékű, hogy a helyi hagyományápolásnak már nincsenek valós társadalmi gyökerei.

Ide kapcsolódó probléma, hogy az óvónő mihez, milyen hagyományhoz nyúljon, ha nincs élő helyi kisebbségi hagyomány, mert például a település eredetileg nem nemzetiségi település, csak a beköltözések miatt lett különböző gyökerekkel rendelkező, speciális ünnepeit, szokásait, hagyományos életmódját és anyanyelvét rég elvesztő, közösséget valójában nem alkotó több-nemzetiségű lakossága. A probléma kezeléséhez az óvodások életkori sajátosságainak megfelelő szöveggyűjteményekre, kottagyűjteményekre és világos módszertani útmutatásra volna szükség több nemzetiség esetén.

A hazai nemzetiségi óvodákra általánosságban igaz jelenleg is, hogy pozitív érzelmi viszonyt képesek kialakítani a kisebbségi nevelésben részt vevő gyermekekben, az óvodáskor végére a gyermekek ismernek is néhány helyi szokást, hagyományt, kisebbségi dalt, mondókát, mesét, verset, rendelkeznek is néhány tucat szóból, kifejezésből álló szókinccsel.

Különösen élesen vethető fel az általános és a helyi hagyomány kérdése a cigányság esetén, hiszen ezen kisebbség helyi csoportjai nemcsak a hasonlóságot nem mutató anyanyelvükben (magyar, romani, beás) és az asszimiláció fokában különböznek egymástól, hanem a kultúra más szegmenseiben is eltérnek. Így az ő esetükben – más kisebbségekhez viszonyítva – bátrabban mondható ki, hogy kétséges a megalapozottsága az intézményi hagyományápolásnak akkor, ha annak nincsenek társadalmi gyökerei a helyi valóságban.

Vizsgálatom során több esetben is feltételezhető volt, hogy a cigány kisebbségi nevelés igénylése mögött nem volt valós szülői akarat, így a cigány hagyományok, szokások, kultúra bemutatásának még jószándékkal sem volna helye ezekben az esetekben.

A kétnyelvű óvodák esetén az óvodai irányelv a magyar és a kisebbségi nyelv használati arányaira, egymáshoz viszonyított mértékére tulajdonképpen semmilyen számon kérhető elvárást nem állapít meg, miközben a nemzetiségi óvodáztatás karakterét ez a kisebbségi nevelési forma adja. Az óvodai irányelv nem határoz meg világos kereteket a követelményszintre, időkeretre vonatkozóan. Mindezek alapján nem véletlen, hogy az óvodai irányelv a kisebbségi óvodai nevelés „kimeneti követelményeként” is csak olyan elvárásokat fogalmaz meg, amelyek nem mérhetőek. Ilyen követelmény például, hogy a gyermek az óvodáskor végére „tudjon tájékozódni kommunikációs helyzetekben”.

Ezzel szemben elmondható, hogy az óvodai nevelés országos alapprogramja²⁴ az iskolakezdéshez szükséges feltételek között a magyarnyelv-tudás egészen magas szintű és konkrétan értelmezhető elvárását írja elő. Ha az otthoni nyelvkörnyezet hiányában ugyanez a színvonal nem is várható el a kisebbségi nyelv, mint anyanyelv átadása körében, minimum azt be kellene határolni, hogy mi az az alapszókincs, amit minden gyermeknek át kell adni, s melyek azok az alapvető fontosságú kommunikációs helyzetek, amelyekben minden kisebbségi nevelésben részt vevő gyermeknek tudni kell tájékozódni az óvodáskor végére.

Mind az intézményfenntartó önkormányzatok, mind a nemzetiségi kisebbségi önkormányzatok a nemzetiségi óvodák szolgáltatásainak színvonalát és együttműködésüket is legtöbbször pozitívan jellemezték. Ugyanakkor az anyanyelvű kisebbségi nevelésben nagyon kevesen vesznek részt, így csak a kisebbségi óvodások elenyésző töredékének van többé-kevésbé valódi esélye az iskoláskor

²⁴ 137/1996. (VIII. 28.) Korm. rendelet VI. 2. b) pontja szerint az óvodáskor végére a gyermek „érthetően, folyamatosan kommunikál, beszél; gondolatait, érzelmeit mások számára érthető formában, életkorának megfelelő tempóban és hangsúllyal tudja kifejezni; minden szófajt használ; különböző mondatszerkezeteket, mondatfajtaikat alkot; tisztán ejti a magán- és mássalhangzókat (a fogváltással is összefüggő nagy egyéni eltérések lehetségesek); végig tudja hallgatni és megérti mások beszédét”.

kezdetéig stabil nyelvtudást szerezni. A nemzetiségi kétnyelvű (ezen belül a kb. 80%-os arányt képviselő német) óvodák gyermeklétszáma határozza meg a nemzetiségi óvodáztatás karakterét, s mint láttuk, a gyermekek döntő többsége az iskolakezdéskor nem rendelkezik a kétnyelvű óvodából hozott olyan mértékű anyanyelvi ismerettel, amire az iskolában érdemlegesen építeni lehetne. A nemzetiségi óvodák nyelvátadási hatékonyságát tehát javítani kell.

A jogi elvárások pontatlanságának, illetve az elemzett fenntartói, intézményi, szülői érdekezésségnek köszönhető, hogy a kisebbségi nevelést folytató intézmények, legalábbis általunk vizsgált esetekben egyetlen alkalommal sem adtak részletes írásbeli tájékoztatást a kisebbségi nevelés céljairól, feladatairól, az igényjogosultság, a jogszerű igények közötti „sorrendiség” kérdéseiről, holott a szóbeli tájékoztatás mélysége, alaposága mindig megkérdőjelezhető. A nem magyar állampolgárok kisebbségi nevelésben részvétele vizsgálatom több helyszínén felmerült, de ennek a problémának sem talákoztunk az intézményi szabályozásával.

Ezek a kérdések a Nektv., a Kotv. és az adatvédelmi törvény szabályainak együttes, komplex értelmezésével egyértelműen megválaszolhatóak, mégis az szolgálna megfelelően a jobbiztonság céljait, ha a kisebbségi törvény, a közoktatási törvény vagy az óvodai irányelv egy kötelezően alkalmazandó adatlap szabályait is megfogalmazná. Erre két okból is szükség van:

1. a szülői nyilatkozatok tartalmát, a származásnyilatkozat kérdését kis részben megalapozatlan félelmek, nagyobb részben e félelmekre és a félreértelmezett adatkezelési szabályokra való hivatkozások hatják át,
2. több esetben feltételezhető, hogy a jelenlegi joggyakorlatban a kisebbségi nevelés iránti szülői nyilatkozatok csak a normatívaigénylés formális lefedésére szolgálnak.²⁵

Ilyen feltételrendszer mellett tág tere nyílik a joggal való visszaélésnek, amiben a szülő, az óvoda, az intézményfenntartó és a kisebbségi önkormányzat is érdekelt. Az óvodai kisebbségi nevelés jelentős részben valójában csak a korai idegennyelv-tanulás, másfelől pluszpénzek, plusznormatívák lehívásának és álláshelyek megtartásának a lehetőségét adja.

A visszaélésekkel leginkább érintett két kisebbség a német és a cigány. A létszámadatok változása különösen a német, de a meredek növekedés még a cigány kisebbségi nevelés esetén sem magyarázható az általánostól radikálisan eltérő (minthogy nem ilyen) kisebbségi termékenységi mutatókkal.

²⁵ A kisebbségi nevelést folytató önkormányzati intézményfenntartók fenntartói kiegészítő normatívára jogosultak: 2009. évi CXXX. törvény 3. számú melléklet 10. J pontja azonban igénylési feltételeként írja elő a szülők írásbeli nyilatkozatát (is).

II.

A nemzetiségi nevelés szülői igénylése és annak helyi önkormányzat általi kötelező megszervezése ellentmondásban áll egymással. Tapasztalatunk szerint a kisebbségi nevelést is folytató intézmények fenntartói nem a szülői igényekhez igazítják a feladatellátás kereteit, hanem fordítva, pénzügyi szempontok alapján meghatározzák, hogy kisebbségi nevelést hány csoportban, milyen gyermeklétszámmal lehet ellátni. Így a nemzetiségi programmal működő óvoda választása jellemzően a helyi adottságok elfogadását jelenti, vagyis alapvetően kínálat és nem kereslet kérdése.

A cigány kulturális nevelést folytató óvodák működésének jogi szabályozása, álláspontunk szerint, teljesen hibás.

A cigány nyelvű, valamint a cigány és magyar nyelvű forma önálló nevesítése felesleges, mert azonosíthatóak volnának a nemzetiségi nyelvű és a nemzetiségi kétnyelvű nevelési formával. A különbségtétel nem magyarázható azal, hogy a hazai cigányság nagyobb arányban veszítette el az anyanyelvét, mint azok a nemzetiségek, akiknek anyanyelvű, illetve nagyszámú kétnyelvű nevelést folytató óvodájuk van. Ezt tudomásunk szerint még senki sem igazolta. Vagyis, lépéseket kell tenni annak érdekében, hogy a nemzetiségek közötti jogszabályi különbségtétel megszűnjön, és a cigány anyanyelvű és kétnyelvű nevelés személyi-szakmai, tárgyi, módszertani feltételrendszere is teljesebb legyen. (Cigány anyanyelvű óvoda jelenleg nincs, de a cigány kétnyelvű nevelést folytató óvodák számaránya is csekély.)

Társadalmi párbeszéd útján el kell érni, hogy az anyanyelvüket még beszélő cigányok nyelvüket értékként élhessék meg. Mindaddig azonban, amíg a cigány anyanyelvűek is ódzkodnak attól, hogy gyermekeik cigány nyelvet tanuljanak, jószándékkal sem szabad megtévesztést, rábeszélést alkalmazni.

Hibás az óvodai irányelv abban is, hogy a cigány kisebbségi nevelés esetén olyan feladatot határoz meg, amely az óvodai nevelés általános feladata. A „*síkeres iskolai előmenetelre felkészítés*” elvárása alkalmat ad arra, hogy az óvodák cigány kulturális nevelésként fogalmazzhassák meg a szociokulturális hátrányok mérséklésére tett intézkedéseiket.

A magyar nyelven folyó cigány kulturális nevelés a gyakorlatban nagy társadalmi károkat okozhat akkor, amikor ténylegesen nincs, vagy alig-alig van köze a cigány kultúra és hagyomány átadásához, illetve nem szolgálja a társadalmi kohéziót, integrációt sem. A magyar nyelven folyó cigány kulturális nevelési forma módosításához tehát nyomós közérdek fűződik.

Nyelvtudás, romológiai ismeretek, a kisebbségi hagyományok óvodás életkornak megfelelő átadásához szükséges segédanyagok hiányában a jószándékú pedagógus is „csak” differenciált nevelést folytat, szociokulturális lemaradást próbál kompenzálni.

Vizsgálatunk alapján kijelenthető, hogy a magyar nyelven folyó cigány kisebbségi kulturális nevelést a cigány szülők (ha igénylik egyáltalán) nem tájékozottan „igénylik”, az ezen a címen folytatott kisebbségi nevelésnek valós kisebbségi kulturális tartalma többnyire nincs, vagy csekély: csak pénzforrás az intézményfenntartó számára, legszélsőségesebb esetben a jogellenes elkülönítés eszköze.

A magyar nyelven folyó cigány kisebbségi nevelésnek, mint kisebbségi nevelési formának csak akkor lehet létjogosultsága, ha a jelenlegi rendszer valamennyi elemét megváltoztatja a jogalkotó. Biztosítani szükséges annak feltételrendszerét, hogy

- cigány kultúrát csak akkreditált képzéseken részt vevő, azt jól ismerő pedagógusok,
- szakértők által összeállított, autentikus kultúra közvetítésére alkalmas, országosan azonos szöveggyűjtemények felhasználásával, egységes módszertannal,
- a cigány identitás megerősítésére alkalmas kulturális elemeket adhassanak át,
- azoknak a gyermeknek, akik nem a szülei származása, hanem valós és vállalt identitása, a szülei tényleges akarata alapján vesznek részt a magyar nyelven folyó cigány kisebbségi nevelésben.

Ha ezek a feltételek nem biztosíthatóak, vagy a tényleges gyakorlat ellenőrzésére nincs mód, akkor a cigány nyelv tanítása nélküli kultúraátadásnak csak a multikulturális nevelés keretében lehet helye.

A jogalkalmazók egészségesebb gyakorlata, a jogbiztonság jobb érvényesülése és a kisebbségi nevelés anyanyelv-átadási hatékonyságának a javítása érdekében hét jogalkotási javaslatlaltal és hat ajánlással fordultunk a Nemzeti Erőforrás Minisztériumot vezető miniszterhez.

A kisebbségeket érintő jogszabályi környezet változása 2010-ben

Előrelépés és visszalépés a kisebbségek politikai jogaiban

A Magyar Köztársaság Országgyűlése 2010 februárjában fogadott el egy határozatot a nemzeti és etnikai kisebbségek országgyűlési képviselőire vonatkozó jogalkotási folyamatról az Alkotmány 68. §-ára hivatkozva. A 20/2010. (II. 26.) OGY. határozat felkéri a Kormányt, hogy dolgozza ki a nemzeti és etnikai kisebbségek országgyűlési képviselőiről szóló törvényjavaslatot és azt 2012. december 31-ig terjessze az Országgyűlés elé. A törvénynek úgy kell hatályba lépnie, hogy garantálja a kisebbségek képviselőinek megvalósulását a 2014. évi országgyűlési választásokat követően megalakuló Országgyűlésben. A törvényjavaslat megalkotása során figyelembe kell venni, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségek parlamenti képviselője teljes jogú képviselő. Szükséges továbbá olyan kedvezmény biztosítása, amely valamennyi kisebbség számára reális esélyt nyújt képviselőjének megválasztására.

A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 2010. május 25-i módosítása egy hatékonyabb és egyben kisebb létszámú Országgyűlés létrehozása mellett – melynek érdekében 200 főben maximalizálja az országgyűlési képviselők számát – biztosítja a nemzeti és etnikai kisebbségek országgyűlési képviselőit is az alábbiak szerint:

„Az országgyűlési képviselők száma legfeljebb kettőszáz. A nemzeti és etnikai kisebbségek képviselőire további, legfeljebb tizenhárom országgyűlési képviselő választható.”

A módosító törvény indoklása szerint „egy 1992 óta húzódó alkotmányos mulasztást kíván pótolni”²⁶ a jogszabály azzal, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségek országgyűlési képviselőinek szabályozására is irányt szab, számukra a kétszáz fős korláton felül, további országgyűlési képviselők választására biztosít lehetőséget. A választási törvény módosításának kell rendelkeznie a kisebbségi képviselők választására vonatkozó speciális szabályokról.

²⁶ A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 2010. május 25-i módosításáról szóló törvény indoklása.

Az Alkotmány tehát nem foglal állást a kisebbségi képviselet mikéntjéről, vitathatatlan jelentősége azonban a módosításnak, hogy a kisebbségek parlamenti képviseletének kérdését a legmagasabb szabályozási szintre emelte. Látható emellett a rendelkezés megfogalmazásából, hogy speciális kisebbségi képviseletről van szó, hiszen a nemzetiségi képviselők a rendes képviselői létszámon felül választhatóak.

Szükséges szólni a kisebbségi önkormányzatok állami finanszírozását érintő jövőbeni változásokról is. A Kormány 2010 végén egy olyan rendeletet fogadott el, amely azt kívánja biztosítani, hogy csak az adott kisebbséghez köthető tevékenységet végző kisebbségi önkormányzatok juthassanak érdemi, jelentősebb összegű állami támogatáshoz. A kormányrendelet 2013. évtől a települési és területi kisebbségi önkormányzatok általános működési támogatásának mértékét a legutolsó – vagyis az akkor már ismert 2011. évi – népszámlálási adatok figyelembevételével fogja meghatározni. Azokon a településeken, ahol a népszámlálási adatok nem igazolják vissza a kisebbségi közösség jelenlétét, a tényleges feladatellátástól független, pusztán a kisebbségi önkormányzat megalakításához és működtetéséhez kötődő állami támogatás összege minimális – várhatóan csak néhány ezer forint – lesz. Feladatalapú támogatásban ugyanakkor ezek az önkormányzatok is részesülhetnek, ha az igénylésükből kitűnik, hogy eleget tesznek a kormányrendeletben meghatározott szempontrendszernek.

A kisebbségi önkormányzatok differenciált támogatásával elvi szinten egyetértünk, mert – megfelelő szabályozás mellett – ez lehet a biztosítéka annak, hogy „ne érje meg” valós képviseleti munkát nem végző testületeket létrehozni pusztán a pénzügyi normatíva reményében. A kisebbségi közösségek tagjai a soron következő népszámláláson annak tudatában nyilatkozhatnak származásukról, kisebbségi kötődésükről, hogy ennek komoly tétje lesz, hiszen akár ciklusokon átívelően ezen múlhat a kisebbségi önkormányzatok költségvetési finanszírozása. Tekintettel azonban a népszámlálás kapcsán a későbbiekben leírtakra, ez a megoldás is aggályokat vethet fel.

2010-ben került sor az új jogalkotásról szóló törvény elfogadására is. E törvény alapjaiban fogja meghatározni – egyebek mellett – a kisebbségi jogok érvényesülésének eljárási garanciáit a jogalkotás folyamatában. Az erről szóló törvényjavaslatból egyértelművé vált: az új jogszabály megszünteti az országos kisebbségi önkormányzatok egyetértési jogát a jogalkotási eljárásban. Ezzel összefüggésben a kisebbségi közösségek még a törvény elfogadása előtt egyöntetűen kifejezésre juttatták, hogy az őket megillető személyi elvű autonómia csorbításának tekintenek, ha megszűnne kisebbségi önkormányzataik egyetértési joga a jogalkotási eljárásban.

Az elmúlt években a jogalkotási törvény előkészítése során következetesen azt az álláspontot képviseltük, hogy a kisebbségi önkormányzatiság rendszerében

kitüntetett szerepe van az egyetértési és véleményezési jogoknak. E jogok ugyanis az előfeltételei annak, hogy a kisebbségi közösségek érdekei megjelenhessenek a demokratikus döntéshozatali folyamatban.

A jogalkotásról szóló törvény tervezete az Alkotmánybíróság 124/2008 (X. 14.) AB határozatában foglaltakat tekintette kiindulópontnak, amelyek szerint a jogalkotásban való egyetértési jog útján történő részvétel jogalkotási hatáskör, amivel kizárólag az Alkotmány ruházhat fel egy szervet. Ennek megfelelően a nem miniszter számára biztosított egyetértési jogot véleményezési joggá kívánta átalakítani.

Ezért az Országgyűlés Alkotmányügyi Bizottságához fordultunk, soron kívüli intézkedését kérve. Annál is inkább fontos volt ez, mert a hosszú ideje esedékes új jogalkotási törvény lehetőséget adott volna arra is, hogy a korábbi szabályozásnál konkrétabb és egyértelműbb keretek közé helyeződjenek a fenti kisebbségi jogosultságok. Levelünkben a következőkre hívtuk fel a Bizottság figyelmét:

Általánosságban egyetértve az Alkotmánybíróság határozatában foglaltakkal sem lehet eltekinteni attól, hogy a kisebbségi közösségek számára biztosított egyetértési jog speciális közjogi megítélés alá esik, amint arra az Alkotmánybíróság több határozatában is utal.

A kisebbségi önkormányzatok részére biztosított egyetértési jog eszerint nem pusztán részvételi jog, hanem a kisebbségek alkotmányos jogainak érvényesüléséhez szükséges alapvető garancia. A kisebbségi törvény megalkotásakor ugyanis éppen azért döntött az Országgyűlés a kisebbségi önkormányzatok rendszere mellett – az egyesületi jogon alapuló kisebbségi öngazgatás modellje helyett –, hogy ezek a választás útján létrehozott képviseleti szervek egyes közjogi jogosultságok alanyai lehessenek. Az egyetértési jog kereteit a hatályos törvények a kisebbségi kulturális autonómia legfontosabb kérdései kapcsán biztosítják. Ezáltal válik lehetővé, hogy a kisebbségi oktatást és kultúrát is érintő jogalkotás folyamatába becsatornázzódjanak speciális kisebbségi szempontok is. A magyarországi autonómiamodell – amelyet a nemzetközi közvélemény megszületése óta mintaértékűnek tart – alapvető sajátossága a kollektív jogok elismerésén alapuló egyetértési jog.

Miközben tehát a jelenlegi, széles körben alkalmazott egyetértési jog alkotmányellenessége fennáll, addig az Alkotmánybíróság határozatai arra világítanak rá, hogy a kisebbségi önkormányzatok egyetértési joga az általuk képviselt közösségek alábbi alkotmányos helyzetéből következik:

- „A kisebbségek közügyekben való részvételének biztosítása szoros kapcsolatban áll a demokratikus rendszer, az emberi jogok és a jogállamiság alapkérdéseivel” [34/2005. (IX. 29.) AB határozat],

- „Az Alkotmány 68. §-ának (1) bekezdése kifejezi, hogy milyen nagy szerepe van a kisebbségeknek: a kisebbségek államalkotó tényezők. Erre a fontos szerepre tekintettel a 68. § (2) bekezdése – egyebek között – kimondja, hogy a Magyar Köztársaság biztosítja a nemzeti és etnikai kisebbségek kollektív részvételét a közéletben.” [45/2005. (XII. 14.) AB határozat].

Ezek az elveken alapul az Alkotmánybíróság 2009-ben elfogadott – vagyis a jogalkotási törvényjavaslat indokolásában hivatkozott alkotmánybírósági határozatot követően, annak ismertetében meghozott – 657/B/2004. AB határozata. E határozat alkotmányosnak tekintette a kisebbségi önkormányzatok közoktatási törvényben biztosított egyetértési jogát. Az indokolás szerint: „a kisebbségi önkormányzat egyetértési jogának alapjogi gyökere van”. Ismételten rámutatott továbbá arra, hogy a jogállamiság elvéből is következik az Alkotmányban szabályozott szerveknek az a kötelessége, hogy alkotmányos jelentőségű hatásköreiket jóhiszeműen, feladataik teljesítését kölcsönösen segítve, együttműködve gyakorolják.

A fentiek alapján tehát nem helytálló az az indokolás, hogy a jogalkotási törvényjavaslat 46. § (2) bekezdése alkotmányellenesség miatt kívánja véleményezési joggá alakítani az országos kisebbségi önkormányzatok – a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény (Nektv.) 38. § (2) bekezdésében biztosított – egyetértési jogát.

A jogalkotásról szóló törvény újrakodifikálása egy másik problémakör rendezésére is lehetőséget nyújtott volna, nevezetesen, hogy a kisebbségi biztos számára nem biztosítanak véleményezési jogot az eljárását szabályozó törvények. Az intézmény másfél évtizedes története során ugyan gyakorlattá vált, hogy az egyes tárcák által részére megküldött jogszabályok előkészítését érdemi észrevételekkel segítette, ez azonban teljesen eshetőlegesen együttműködésnek tekinthető. (Mi sem példázza ezt jobban, mint hogy a jogalkotásról szóló törvényjavaslatot is csak az Országgyűlés weboldaláról ismerhettük meg.)

Előnyös lett volna tehát, ha az új jogalkotási törvény a kisebbségi biztos számára véleményezési jogot biztosított volna a kisebbségeket érintő jogszabályokkal kapcsolatban. Ezt indokolná az is, hogy egy másik országgyűlési külön biztos, az adatvédelmi biztos is rendelkezik hasonló jogkörrel, így véleményezi az adatkezelést, a közérdekű adatok és a közérdekből nyilvános adatok nyilvánosságát érintő jogszabályok tervezetét. (A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény 25. § (1) bekezdés.)

A fentiekre hivatkozva tehát az Alkotmányügyi Bizottság intézkedését kérjük az Alkotmánnyal, illetve a kisebbségi önkormányzatok egyetértési jogát biztosító más törvényekkel maradéktalanul összhangban lévő szabályozás megteremtése, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési

biztos véleményezési joga kodifikálása érdekében. A jogalkotásról szóló törvényt végül változatlan formában fogadta el az Országgyűlés, azonban a fenti érvek alapján továbbra is fontosnak tartjuk és a jogalkotó figyelmébe ajánljuk a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény javaslatainknak és a kisebbségi közösségek igényeinek megfelelő módosítását.

Az alkotmányos helyzet tisztázása érdekében az Alkotmánybírósághoz fordultunk. Az alkotmány értelmezésére irányuló indítványunkat a beszámoló CD-mellékletében közöljük.

Előrelépés a kulturális és nyelvi jogok területén

Az előadó-művészeti szervezetek támogatásáról és sajátos foglalkoztatási szabályairól szóló 2008. évi XCIX. törvény elfogadásával új fejezet kezdődött a magyarországi színháztörténetében. A törvény értelmében a központi költségvetési támogatás igénybevételének alapfeltétele, hogy az adott előadó-művészeti szervezet kérje a nyilvántartásba vételét, és ennek alapján besorolják valamely kategóriába. (A regisztrálás azonban nem kötelező, nem feltétele a színházi vagy zenekari tevékenység folytatásának.) Az előadó-művészeti államigazgatási szerv a szolgáltatott adatok (pl. saját előadások száma, nézőszám) alapján kategóriákba sorolja a kérelmezőket. A törvény az előadó-művészeti szervezetek támogatását részben besorolásuktól teszi függővé. Már a kisebbségek kulturális jogainak érvényesüléséről szóló vizsgálatunkban is felhívtuk a figyelmet arra, hogy törvényi szabályozás elviekben ugyan lehetővé tette, hogy a kisebbségi színházak az előadásszámuk alapján felsőbb, kiszámíthatóbb támogatási kategóriába kerülhessenek, a gyakorlatban azonban – a Deutsche Bühne kivételével – csak az V. kategóriába való besorolás feltételeinek tudtak megfelelni, illetve egyes kisebbségi társulatok a VI. kategóriába tartozó független színházként kérték nyilvántartásba vételüket.

Erre vonatkozó észrevételeink figyelembe vételével került sor a törvény módosítására²⁷ 2010 júliusában, amely kifejezetten pozitív elbírálás alá vonja a nemzetiségi színházakat. A módosítás értelmében, ha a nemzeti és etnikai kisebbségi színház teljesíti a IV. kategóriára előírt feltételeket, a II. kategóriába sorolandó, míg az V. kategória feltételeit teljesítő nemzetiségi színház IV. kategóriásnak minősül. Amennyiben a kisebbségi színház évente nem tart legalább

²⁷ 2010. évi LXX. törvény az előadó-művészeti szervezetek támogatásáról és sajátos foglalkoztatási szabályairól szóló 2008. évi XCIX. törvény módosításáról.

húsz előadást, vagy nincs ötvenezer fizető nézője, a korábbi VI. helyett az V. kategóriába sorolják. Mivel a törvény 2010. szeptember 1-jén lépett hatályba, az indokolása szerint az átsorolt színházak, bábszínházak már a következő évad kezdetétől az átsorolásuk szerinti támogatásban részesülhetnek.

Az Országgyűlés 2010-ben fogadta el a 2011. január 1-jével hatályba lépő anyakönyvi eljárásról szóló törvényt (a továbbiakban: anyakönyvi törvény), amely az anyakönyvekről, a házasságkötési eljárásról és a névviselésről szóló törvényerejű rendelet (a továbbiakban: anyakönyvi tvr.) helyébe lép. A törvény a nemzeti és etnikai kisebbségi nyelvi jogok tekintetében lényegében változatlan szabályokat tartalmaz. A házasságkötés, illetve a bejegyzett élettársi kapcsolat kisebbségi nyelven történő létesítése tekintetében a korábbi szabályozáson túllépve az új jogszabály lehetővé teszi a tolmács alkalmazását abban az esetben, ha az anyakönyvvezető az adott kisebbség nyelvét nem érti és nem beszél. A tolmácsról a házassulók gondoskodnak. (A korábbi szabályozás csak abban az esetben adott lehetőséget anyanyelven történő házasságkötésre, illetve bejegyzett élettársi kapcsolat létesítésére, ha az anyakönyvvezető az adott nyelvet értette illetve beszélte.)

Az új törvényben nem szerepel az az anyakönyvi tvr.-ben jelen lévő rendelkezés, hogy „az érintett kérésére a név anyakönyvezése két nyelven történik”. Kérheti azonban az érintett az anyakönyvi törvény alapján családi és utónevének kisebbségi nyelven való feltüntetését (e rendelkezés vélhetően a korábbi kétnyelvű anyakönyvezés szinonimája), valamint az anyakönyvi kivonat kisebbségi nyelven történő kiállítását.

A népszámlálás előkészítése

Amint azt már a 2009. évről szóló beszámolóban is jeleztük, egy működőképes és valóban hatékony kisebbség- és társadalompolitika elengedhetetlen feltétele, hogy minél pontosabb és teljesebb körű, összehasonlítható adatokkal rendelkezünk az ország területén élő kisebbségi közösségek létszámáról, társadalmi-gazdasági-demográfiai jellemzőiről, földrajzi elhelyezkedésükről. Ezt alapozza meg a tízévente a népszámlálás keretében történő adatfelvétel, amelynek módszertana, az egyes kérdések megfogalmazása ezért kiemelkedő fontosságú. A népszámlálás módszertanával kapcsolatos elvi javaslatainkat már 2009-ben, az etnikai adatkezelésről szóló, az adatvédelmi biztossal közös ajánlásainkban megfogalmaztuk. Emellett több alkalommal, írásban és szóban is részletesen véleményyt nyilvánítottunk, sőt az adatfelvétel során feltenni indokolt kérdésekre nézve is konkrét javaslatokat fogalmaztunk meg az elmúlt évek során.

Hangsúlyoztuk: a kisebbségi identitásnak kulcsfontosságú eleme a nyelv, emellett a kulturális hagyományokhoz való kötődés és a kisebbségi közösség kulturális életében való részvétel, amely a nyelv-vesztett személyek esetén a kisebbségi hovatartozás aktív vállalásának indikátora. A kisebbségi közösségek asszimilációját erősítené, ha a következő évtizedben nem állnának rendelkezésünkre e tényezőkre vonatkozó, megbízható népszámlálási adatok.

A KSH elnökének felkérésére véleményeztük a 2011. évi népszámlálásról szóló 2009. évi CXXXIX. törvény módosítására vonatkozó kormány-előterjesztés tervezetét, valamint a 2011. évi népszámlálás végrehajtásával kapcsolatos egyes feladatokról és a 2011. évi népszámlálással összefüggő létszámról szóló előterjesztést, valamint személyes egyeztetéseken is véleményt nyilvánítottunk, javaslatot tettünk.

Hangsúlyoztuk az anonimitás fokozott védelmének fontosságát, illetve azt, hogy egy népszámlálás-típusú adatfelvétel céljával nem egyeztethető össze olyan adatok lekérdezése, amelyek alapján az érintett személy a későbbiekben azonosítható lehet.

A 2009. évi CXXXIX. törvény (a továbbiakban: népszámlálásról szóló törvény) 2. § (1) a nemzetiség és az anyanyelv valamint a nyelvismeret tekintetében történő adatszolgáltatásról rendelkezik. Az anyanyelvre és a nemzetiségre vonatkozó adatszolgáltatás a népszámlálásról szóló törvény 3. § (2) bekezdésében foglaltak szerint önkéntes.

A törvény 2. § (2) és (3) bekezdése előírja, hogy a népszámlálás során a személy családi és utónevét a népszámlálási kérdőívre felvenni nem szabad. A lakások címét (amelyre vonatkozó kérdés azonban szerepel a kérdőíveken) belső azonosítóval kell ellátni, és a teljes körűség ellenőrzését követően a népszámlálás során felvett más adatoktól elkülönítetten kell kezelni. Garanciális jelentőségű a törvény azon rendelkezése is, amely szerint a népszámlálás során gyűjtött adatok kizárólag statisztikai célra használhatóak fel.

A lakcím azonban – más adatokkal egybevetve – alkalmas lehet egyes személyek későbbi azonosítására. Felhívtuk tehát a figyelmet arra, hogy amennyiben az anonimitást nem biztosítanak kellőképpen a jogszabályok, úgy a különleges személyes adatokkal – e körben a nemzetiséggel és anyanyelvvel összefüggő adatokkal – összefüggő válaszadási hajlandóság várhatóan csökkenne. A kisebbségi közösségek tagjai rossz történelmi tapasztalataik okán ugyanis vélhetően vonakodnának attól, hogy név szerint szolgáltatassanak hovatartozásukra vonatkozó adatokat. A cigány kisebbséggel szembeni előítéletek, az elmúlt évek erőszakos eseményei pedig kifejezetten valószínűtlenné teszik, hogy a roma származású személyek ilyen esetben választ adnának a nemzetiséggel kapcsolatos kérdésre, így tovább nőne a szakadék a népszámlálási és a szociológiai

adatok között. E veszély nem csak a roma kisebbségek esetén valós. Ezt jól jelzi az is, hogy a 2010. évi kisebbségi önkormányzati választások során egyes kisebbségek, különösen a szlovákok esetében még a hagyományosan nemzetiségi településeken is csökkent a magukat önkéntesen regisztráltak száma.

A fenti érvek mellett a teljes anonimitás fenntartása és garantálása mellett szól, hogy a statisztikáról szóló 1993. évi XLVI. törvény 8. § (4) bekezdése kifejezetten előírja, hogy nemzetiségi, etnikai hovatartozásra, vallásos vagy más meggyőződésre vonatkozó adat csak személyazonosításra alkalmatlan módon gyűjthető.

Fontos szempont ugyanakkor, hogy az egyes speciális programok tervezéséhez szükséges lehet annak ismerete, hogy egy adott térségben, kistérségben milyen arányban és körülmények között élnek egyes kisebbségekhez tartozó személyek. E szemponttal egyetértve javasoljuk: találjanak olyan technikai megoldást, amely a pontos lakcímnek a szenzitív adatokhoz való utólagos kapcsolása nélkül szolgálja az egyes programok tervezésére és monitorozására irányuló társadalompolitikai célokat. Ilyen megoldás lehet, ha nem a lakcím, hanem csupán a településnév (adott esetben a településrész neve) válik utólag összekapcsolhatóvá az egyes adatokkal, a pontos lakóhellyel való kapcsolat pedig nem válik helyreállíthatóvá semmilyen módon.

Elképzelhető, hogy más országokban – eltérő társadalmi-történelmi hagyományaik és tapasztalataik okán – talán kevésbé döntő jelentőségű, hogy a „kisebbségi listák” készítésének még a gyanúja sem vetődjön fel, hiszen eredendően magasabb a bizalom szintje az állam irányában. Ma, Magyarországon azonban szembe kell néznünk a ténnyel: garanciák hiányában erősen kétséges, hogy valóságos adatokhoz juthatunk-e a kisebbségi hovatartozás kérdésében. Kiemelten fontos tehát a különleges adatok védelmének magas szintű garantálása és a lakosság kiemelt tájékoztatása az adatfelvétel anonim, statisztikai jellegéről az adatfelvétel során és azt megelőzően.

Hangsúlyozzuk továbbá: tekintettel arra, hogy „a nemzeti és etnikai hovatartozást” felváltotta a nemzetiségre vonatkozó kérdés, a további jogalkotás során kiemelten fontos a kérdések árnyalt megfogalmazása. A „nemzetiség” ugyan e kontextusban is megfelelően tág gyűjtőfogalom, azonban adott esetben, a szövegkörnyezettől függően akár megtévesztő is lehet. A népszámlálás tekintetében ugyanis e szóhasználat éppen a magyarság és nemzetiségi kötődés kettősségének érzékeltetésére nem alkalmas, és a kérdés nem megfelelő megfogalmazása esetén akaratlanul is magyarsága és kisebbségi identitása közötti választás elé állíthatja a válaszadót. A kérdés megfogalmazása során tekintetbe kell venni, hogy a hazánkban élő nemzeti és etnikai kisebbségek tagjai közül sokan többes kötődéssel rendelkeznek: magukat például magyar

nemzetiségű, kisebbségi származású személynek tartják. Nem lenne szerencsés, ha a nemzetiségre vonatkozó kérdést úgy értelmeznék, választaniuk kell kötődéseik között.

Kiemelt cél, hogy a népszámlálások segítségével olyan adatokat szerezzünk, amelyek megfelelő bontásban pontos információkkal szolgálnak az egyes kisebbségi közösségek kulturális-nyelvi, valamint társadalmi-térségi mutatóiról, integrált vagy szegregált létéről, az identitás sokszínűségéről és generációkon átívelő alakulásáról, a kisebbségi léthez köthető esetleges hátrányokról. A kérdéseknek egyaránt kell mérniük a nemzetiségi származást és az élő, esetleg elveszített kulturális identitást (nyelv, kulturális életben való részvétel).

A fentiek miatt felajánlottuk a KSH elnökének a szakmai együttműködést a nemzetiséggel, anyanyelvvvel kapcsolatos konkrét kérdésblokkok kialakításában, és e felajánlást változatlanul fenntartjuk.

A törvényességi ellenőrzés visszaállítása

Az elmúlt években többször jeleztük, hogy a helyi önkormányzatok és a helyi kisebbségi önkormányzatok törvényességi ellenőrzésének megszüntetése súlyos problémát jelent. Törvényességi ellenőrzés hiányában mind a vizsgálatunkat követően tett, a törvényesség helyreállítására irányuló ajánlásaink érvényesítése, mind pedig a kisebbségi önkormányzatok jogainak védelme nehézségekbe ütközött.

A közigazgatási hivatalok visszaállítása, majd ezek kormányhivatalokká történő átalakítása megnyugtatóan orvosolja ezt a problémát, így előrelépést jelent a kisebbségi jogok érvényesítése terén.

Kisebbségi jogok és a kisebbségi ombudsman intézménye egy új Alkotmányban

Az új Alkotmány megalkotása a betetőzése lehet az 1989-ben megkezdődött, a demokratikus jogállam megteremtésére irányuló folyamatnak. Az a késlekedés, amely eddig a kétharmados politikai támogatottság hiányából adódott, azzal a pozitív hozadékkal is járhat, hogy az új alaptörvény megalkotása lehetőséget nyújt egyrészt az állami intézményrendszer megalapozott, az eddigi működés tapasztalatain nyugvó áttekintésére, másrészt pedig olyan szabályok kialakítására, amelyek összhangban vannak Magyarország Európai Unióban betöltött szerepével és nemzetközi kötelezettségvállalásaival.

Az állampárti berendezkedés lebontásakor Magyarországra mintaadóként tekintettek a térség országai. Ezt az úttörő szerepet vitte tovább az Európában mindmáig egyedülálló kisebbségvédelmi rendszerünk kialakítása. Most ismét lehetővé vált, hogy az új Alkotmányban a valós társadalmi szükségletek és az európai uniós, valamint nemzetközi normák kívánalmai szerint fejlesszük tovább a tág értelemben vett kisebbségvédelmi mechanizmust. Ezért különösen fontosnak tartottuk, hogy az Alkotmány-előkészítő Eseti Bizottság felkérésének eleget téve javaslatokat fogalmazzunk meg a nemzetiségi jogok és kisebbségi biztosi intézmény alkotmányos szabályozása tárgyában. Ezeket – a minél teljesebb körű hasznosíthatóság érdekében – szövegszerű formában is megküldtük a Bizottságnak.

Javaslatunk a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának intézményét a kisebbségek számára biztosított alkotmányos védelem szintjének megőrzése, illetve kiteljesítése mellett kívánja a jelenlegi társadalmi kihívásokhoz igazítani. Közép-Kelet-Európa többnemzetiségű országaiban különösen érzékeny kérdés, hogy az államok milyen módon biztosítják a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok érvényesülését. Gyakorlati példákkal is igazolható, hogy az alapjogok egységes védelme esetén a gyengébb érdekérvényesítési képességgel rendelkező kisebbségi csoportok jogvédelme háttérbe szorulhat.

Kiindulási alapnak tekintjük tehát a kisebbségekért felelős országgyűlési biztosi intézmény függetlenségének fenntartását, illetve erősítését.

Formai és koncepcionális változtatásokat egyaránt ajánlottunk a jogalkotó figyelmébe a hatékonyabb feladatellátás és a nemzetközi kötelezettségek maradéktalan teljesítése érdekében. Javasoltuk az eddigi nemzeti és etnikai kisebbség szóhasználat helyett a *nemzetiség terminológia bevezetését, a kisebbségi alkotmányos jogok katalógusának kiegészítését, pontosítását és a kisebbségi önkormányzatok közjogi státusának rögzítését*. Továbbá szükségesnek tartjuk a *nemzetiségi ombudsman alkotmányos feladatkörének kiterjesztését a faji egyenlőség területére*.

A nemzetiségi jogokat érintő javaslatok

Az eddigi szabályozás értelmében a kisebbségi ombudsman a – lakosság mintegy 10%-át kitevő – 13 nemzeti és etnikai kisebbség jogainak érvényesülését segíti elő. Ez a terminológia nem felel meg a magyar jogtörténeti hagyományoknak, illetve annak, hogy a kisebbségi közösségek jogállása azonos. A kisebbségi közösségek is gyakran fogalmazznak meg aggályokat e szóhasználat miatt. Javasoljuk tehát, hogy az új Alkotmány nemzetiségként határozza meg e közösségeket. E változtatásnak értelemszerűen tükröződnie kell az ombudsmani intézmény elnevezésében is.

Az Alkotmány már eddig is a kisebbségi jogok széles katalógusát ölelte fel. A javasolt módosítások ezért elsődlegesen pontosító jellegűek, másrészt pedig

azt hivatottak biztosítani, hogy a nemzetiségi jogokkal kizárólagosan az érintett közösségek tagjai élhessenek. Garanciális jelentőséggel bír az is, hogy az Alkotmány határozza meg a kisebbségi önkormányzatok jogállására, működésére és feladataira vonatkozó alapvető rendelkezéseiket is. Ez a kiegészítés azért is indokolt lenne, mert az Alkotmánybíróság több határozatában kifejtette, hogy az Alaptörvény tételes rendelkezései hiányában nem tudja értelmezni a kisebbségi önkormányzatok státusát.

A faji egyenlőség és a nemzetiségi jogok országgyűlési biztosának intézményére vonatkozó javaslatok

Az intézményt mindig is sajátos kettősség jellemezte. A hagyományos nemzetiségi jogok védelme mellett másik alapvető feladatunk a roma közösséggel szembeni faji (etnikai) diszkrimináció elleni fellépés. A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény (Nektv.) 3. § (5) bekezdéséből következően ugyanis a kisebbségi biztos feladata eljárni, amennyiben a nemzeti és etnikai kisebbségekhez tartozó személyek egyenlő bánásmódhoz fűződő joga sérül.

Az e két ügycsoporthoz tartozó panaszok száma jelentősen nőtt az elmúlt években. A jelenlegi országgyűlési biztos hivatalba lépése óta az éves teljes ügyszám elérte az ezret. Az intézmény eredményesen működik a jelenlegi jogi keretek között is, ám az alábbiak szerint – éppen az eddigi működési tapasztalatokra alapozva – javasoljuk a kisebbségi ombudsman feladatkörének kiterjesztését a faji egyenlőség érvényesülésének vizsgálatára is.

Magyarország köteles a mindenkori Alkotmány és a nemzetközi dokumentumok alapján olyan intézményrendszert kiépíteni, amely hatékonyan elősegíti a faji egyenlőség megteremtését. Ehhez nem elégségesek a konkrét jogseretésekkel szembeni bírósági, illetve hatósági intézkedések, hanem egy tág értelemben vett antidiszkriminációs politikára is szükség van. Ennek fontos eleme, hogy a kisebbségi biztos az eddigieknél szélesebb szerephez jusson hatásköreinek és eszköztárának bővítésével.

A jogegyenlőség, az emberi jogok mindenki számára való hozzáférhetősége a mindenkori Alkotmányban megjelenítendő követelmény, míg a súlyos esélykülönbségek tompítása társadalompolitikai alapelv. Mindkettőnek központi eleme a hátrányos megkülönböztetés, azon belül a faji, etnikai alapú diszkrimináció tilalma, aminek a sokféle nemzetközi vállalás ellenére sincs koherens védelmi rendszere hazánkban.

Az ENSZ 1965-ben elfogadott, e tárgyban univerzális egyezményének értelmező szabálya kimondja, hogy faji megkülönböztetés mindaz a magatartás, intézkedés, amelynek alapja a faj, a szín, a leszármazás, a nemzetiségi vagy etnikai

származás, és amelynek célja vagy eredménye politikai, gazdasági, társadalmi, kulturális téren vagy a közélet bármely más terén az emberi jogok és alapvető szabadságjogok elismerésének, egyenrangú élvezetének vagy gyakorlásának megsemmisítése vagy csorbítása.

Az Európai Unió Tanácsa 2000/43/EK irányelvének (Faji irányelv) preambuluma értelmében a „közvetlen és közvetett, faji vagy etnikai származáson alapuló, ezzel az irányelvvel érintett területekkel kapcsolatos megkülönböztést meg kell tiltani az egész Közösségen belül”.

Az ENSZ-egyezmény és az irányelv egyaránt egységes szabályokat alkalmaz a különféle csoportokat érintő faji diszkrimináció elleni fellépésre. A Nektv. ezzel szemben a kisebbségek jogai szempontjából különbséget tesz a nem magyar nemzetiségű, illetve állampolgárságú személyek különböző csoportjai között: a klasszikus értelemben vett kisebbségi jogok alanya kizárólag a tizenhárom, „történelmi” kisebbségi közösség lehet. A rasszista, diszkriminatív magatartások azonban nem a sérelmet elszenvedő személyek jogállására, nemzeti-etnikai identitására „épülnek”, hanem külső jegyeikre, esetleg nyelvükre, nyelvhasználatukra stb. Ennek megfelelően az egyenlő bánásmódról szóló törvény hatálya a tág értelemben vett faji megkülönböztetés valamennyi potenciális alanyára kiterjed.

A jogi szabályozás hiányossága, hogy a fenti kötelezettségvállalások egységes megközelítésével szemben a jelenlegi Alkotmány a faji diszkrimináció elleni eljárási hatásköröket a sérelmet szenvedett személy állampolgárságától, illetve nemzetiséghez tartozásától függően osztja meg az országgyűlési biztosok között. Szükséges tehát a különféle jellemzőik alapján, de faji származásuk szerint megkülönböztetett személyek valamennyi csoportjára kiterjeszteni a kisebbségi biztos hatáskörét az egyenlő bánásmóddhoz fűződő jog hatékonyabb érvényesülése érdekében.

Javasoljuk ezért, hogy az új Alkotmány a nemzetiségi jogok védelme mellett a faji egyenlőség elősegítésére vonatkozó feladatkörrel is ruházza fel intézményünket.

Ez a megoldás összhangban állna azzal, hogy a független antidiszkriminációs testület szervezeti és működési jellemzőinek Alkotmányban való rögzítését az Európai Rasszizmus és Intolerancia Elleni Bizottság is javasolta 2. számú ajánlásában.

A fenti változtatást indokolja az a tény is, hogy a faji alapú diszkrimináció bizonyítása nehéz, és hatósági, rendőri intézkedések esetében szinte rekonstruálhatatlan. Intézményünk – a roma jogvédelem terén szerzett másfél évtizedes tapasztalatok, ismeretek birtokában – alkalmas arra, hogy iránymutató és egységesítő eljárási gyakorlatot kövessen, valamint más szervek számára is követhető jogértelmezést alakítson ki.

A hátrányos megkülönböztetés elleni valóban hatékony fellépést olyan eszközök segíthetik, amelyek tekintettel vannak a diszkrimináció, mint társadalmi-szociológiai jelenség komplexitására.

A Faji irányelv 15. cikke értelmében a diszkrimináció esetén alkalmazott szankcióknak hatékonynak, arányosnak és visszatartó erejűnek kell lenniük. Az Európai Bíróság gyakorlata szerint a hatékony szankció fő jellemzője, hogy a sérelmet szenvedett személy számára természetbeni, anyagi, illetve erkölcsi jóvátételt nyújt, és egyben a diszkrimináló szemléletének jövőbeli magatartásának kedvező irányú befolyásolására is alkalmas. Az ilyen jellegű jogkövetkezmények leginkább egy rugalmas ombudsmani eljárás keretében – adott esetben a felek közötti megállapodás elősegítésével – volnának megállapíthatók. Az ombudsman formátlan eljárása az ügy megfelelő kivizsgálását, a békítést, a közvetítést, a jóvátételt, az ügyfél kioktatását az esetleges további jogorvoslati fórumokról egyszerre biztosítaná.

A faji egyenlőség előmozdítása azonban az egyedi panaszokon túlmutató stratégiai jelentőségű állami kötelezettség. Intézményünk – az Országgyűlés szerveként – célzott, átfogó vizsgálatait, széles körű nemzetközi kapcsolatait, jogalkotási javaslatlételi joga révén hatékonyan elősegítheti ennek teljesítését.

Továbbra is a jogalkotó figyelmébe ajánljuk tehát javaslatainkat, és bízunk abban, hogy azok mind teljesebb körben megjelennek a majdani Alkotmány szövegében.

Szociális válsághelyzetek Magyarországon

Szegénységről, társadalmi kirekesztettségről a panaszosok szemszögéből

2010-ben az előző évekhez hasonlóan továbbra is magas volt a szociális ügyek száma. A legtöbb esetben szociális segély, közfoglalkoztatás, lakhatási nehézségek, lakbérhátralék, közüzemi díjtartozás miatt fordultak hozzánk az állampolgárok. Emellett növekedett az ár- és belvízkárokkal, természeti katasztrófákkal kapcsolatos panaszok aránya is. A beadványt tevők többnyire az emberi méltóságukat sértő körülmények megváltoztatásához kértek segítséget, de voltak olyan esetek, amikor a kisebbségi származásukkal összefüggő előítéletes eljárást, hátrányos megkülönböztetést és társadalmi kirekesztettséget sérelmeztek.

Több esetben a hozzánk fordulók származására nem derült fény a beadványokból, a szociális válsághelyzetbe került, mélyszegénységben élők problémái azonban kisebbségi hovatartozástól függetlenül szinte azonosak. A szociális krízishelyzetek megoldása érdekében tett vagy tervezett központi vagy helyi intézkedések során általában nem tehető különbség az állampolgárok származása alapján, kizárólag az egyén vagy a család szociális helyzetét mérlegelve nyújtható segítség számukra megélhetési problémáik enyhítéséhez.

Tekintettel azonban arra, hogy a hozzánk forduló nehéz körülmények között élők többségében roma származású állampolgárok, a Beszámolóban az ő helyzetükkel, gondjaikkal tudunk foglalkozni. Nincs azonban lehetőségünk arra, hogy részletesen elemezzük a magyarországi cigány lakosság helyzetét. A panaszosaink leveleiből viszont kirajzolódik egy benyomásszerű, de hitelesnek tűnő helyzetkép, amely elősegítheti a romák problémáinak jobb megértését. A következőkben bemutatásra kerülő tipikus panaszrészletek alapján a cigány kisebbséghez tartozó állampolgárok szemszögéből ismerhetjük meg a szegénységükről, reménytelen helyzetükről tett „önvallomásukat”.

Egy észak-magyarországi településről érkezett hozzánk a következő panasz, amelyben a 22 éves beadványt tevő a foglalkoztatási problémái hátterére mutatott rá: *„Családi állapotom nős, most várjuk a második gyermekünket. Mivel nagy munkanélküliség van a megyénkben, így nehezen is, de elvégeztem egy személy- és vagonőr tanfolyamot, majd esti tagozaton az érettségit. (...) Azt reméltem, hogy jobban, könnyebben fogok érvényesülni. De sajnos mindeniütt falba ütközöm. (...) Mindenhonnan*

(rendőrség, bv-intézet stb.) elutasítottak a magas vérnyomásom miatt. Akkor kérdezem én Önöket, hogy végeztem már nehéz fizikai munkát, ott nem számított a magas vérnyomás? (...) semmi nem sikerül cigány származásom miatt, pedig én csak becsületes, tisztességes munkával szeretném a családomat eltartani."

Egy másik panaszos hiteltartozása miatt kérte a segítségünket, a levélrészletből itt is pontosan kirajzolódik a család helyzete, szűkös cselekvési tere: „Jelzáloghitelt vettünk fel a ... Banktól. Eleinte rendszeresen fizettük, de lebetegedtünk. Én és a feleségem is fogyatékos. Ő rokkantnyugdíjat kap 29 000 Ft-ot, én pedig 28 500 Ft-os járadékot. Ez jelenleg az összes jövedelmünk, a számláinkat nem tudjuk fizetni, de ha megfelelne Önöknek, a nyugdíjamat át tudnám utalni a banknak. Ez az életünk munkája, öngyilkosságra is gondoltunk, ha az utcára kerülnénk."

Egy középkorú asszony áramdíjtartozása miatt fordult hozzánk, levele pontosan tükrözi reménytelen helyzetét: „Nagy összegű tartozás miatt kikapcsolták az áramot a lakásban. Az anyósom meghalt, és a temetésbe is be kellett szállnunk, nem maradhatott temetetlen. (...) Már hónapok óta gyertyával világítunk, és nagyon keserves a helyzetünk. Az unokáim rendszeresen nálam vannak, de ők sem tudnak tanulni a gyertyafény mellett. A rokkantnyugdíjam intézése folyamatban van, de az sem biztos, hogy megkapom. A férjem alkalmi munkát vállalt, de mára már az is megszűnt. Kérem, ha tudnak, segítsenek, mert rettenetes helyzetbe kerültünk."

Végül következze részlet egy többgyermekes családanya segítségkérő leveléből: „... egy roma származású, ...megyében élő négy gyermekes édesanya vagyok. Élettársammal együtt azon fáradozunk, hogy gyermekeinket jó, tisztességes emberre neveljük. Négy gyerekemből három már iskoláskorú, mindhárman nagyon jó tanulók. Sajnos anyagi helyzetünk nagyon szűkös, nagyon szegényesen élünk, a jövedelmünk mindössze: 123.195 Ft. Ebből a pénzből kifizetek havonta 42.400 Ft hiteltartozást, melyet lakáskorszerúsítésre vettem fel. Fizetünk továbbá 15.000 Ft villanyszámlát és 10.000 Ft vizet, a gáz nincs bevezetve, mert arra már nincs tehetségünk. (...) Nagyon kérem Önöket, ha módjukban áll, segítsenek nekem. Higgyék el, mindent megteszek gyermekeim boldogulásáért, de még többet szeretnék, azon munkálkodom, hogy azért mert ők roma származásúak, ne kerüljenek hátrányba."

A bemutatott levélrészletekben a beadványozók nem egyedi és elszigetelt problémákat vetettek fel, hanem tipikus és jellegzetes gondokat fogalmaztak meg, elsődlegesen a szociális helyzetükkel, társadalmi kirekesztettségükkel kapcsolatban. A panaszosok a szegénység, a nyomor súlyosbodását és élethelyzetük kilátástalanságát közvetítették felénk, többségük tartósan elhúzódó szociális válsághelyzettel küzd. A cigány lakosságot sújtó szociális problémák a mindennapokban is jelenlévő diszkriminációtól válhatnak kisebbségi, etnikai tartalmúvá.

A megélhetési nehézségek és diszkriminációból adódó hátrányok tehát szorosan egymásra épülnek és összefonódnak. Ennek ellenére, a panaszügyek

vizsgálata során próbáljuk következetesen szétválasztani e két kérdéskört. Előszörban a kisebbségi jogok sérelmével, a hátrányos megkülönböztetés kérdéskörével foglalkozunk. Megfelelő bizonyítékok és összehasonlítható adatok hiányában többnyire nem állapítható meg, hogy történt-e diszkriminatív intézkedés a vizsgált eljárás során. A szociális ügyekben könnyebben tetten érhető a jogbiztonsághoz és a szociális biztonsághoz fűződő jogok, valamint a gyermeki jogok sérelme. Ha az alapjogi visszásságok nem állapíthatók meg, vagy nincs hatáskörünk az eljárásra, a helyi önkormányzatot kérjük fel a segítségnyújtásra, a jelzett problémák megoldása, enyhítése ugyanis csak helyi szinten remélhető hosszabb távon.

A közfoglalkoztatás gyakorlati problémái

Sokszor leírtuk már a Beszámolómban, hogy milyen jelentős probléma a roma kisebbséghez tartozók munkaerő-piacról való tartós kirekesztődése. 2010-ben is sokan fordultak hozzánk azzal a panasszal, hogy nem alkalmazták őket közfoglalkoztatottként. A köztudatban élő negatív képpel szemben a roma kisebbséghez tartozó állampolgárok többsége is dolgozni szeretne.

A közfoglalkoztatással kapcsolatos panaszok esetében a roma kisebbségi lakosok többnyire azt kifogásolták, hogy a nem roma lakosoknál kevesebb ideig, nem megfelelő munkakörülmények között és gyakran csak kevéssé hasznos, sőt értelmetlen munkára alkalmazták őket.

A 2009 novemberében bevezetésre került „egy család egy segélyezett” elvvel összefüggésben is több panasz érkezett hozzánk. A jogszabály-módosítás következtében az egy családban élő, aktív korúak ellátására jogosult hozzátartozók esetén csak az egyikőjük részesülhetett rendelkezésre állási támogatásban, a másik csak rendszeres szociális segélyt kaphatott, ha arra egyébként jogosult volt.

Ellentmondásos helyzetet teremtett, hogy sok település legnagyobb foglalkoztatója maga a polgárok által választott önkormányzat volt, azon belül is a polgármester. A települési önkormányzatok munkáltatói szerepkörben való fellépése munkaügyi és munkavédelmi szempontú kérdéseket is felvetett.

A jelzett közfoglalkoztatási problémákkal összefüggésben több esetben is felmerült a hátrányos megkülönböztetés gyanúja. Ha a beérkezett adatok alapján nem volt tisztázható, hogy a közfoglalkoztatás során az egyenlő bánásmód követelményét az önkormányzatok megtartották-e, az eljárást kiterjesztettük ennek vizsgálatára is, az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény alkalmazásával. Az önkormányzatok

válaszlevelei alapján – gyakran az összehasonlítható adatok hiányában – többnyire nem tudtuk megállapítani a diszkrimináció megvalósulását, de általában egyértelműen kizárni sem lehetett azt.

Néhány ügyben – a panaszosok megnevezése nélkül – az illetékes munkaügyi, illetve munkavédelmi felügyelőséghez fordultunk. E szervek azonban kifejezett szabálytalanságot nem tártak fel a kezdeményezésünkre indított vizsgálataik során. Az egyenlő bánásmód követelményével kapcsolatban a munkaügyi ellenőrzésről szóló 1996. évi LXXV. 3. § (2) bekezdése előírja, hogy az csak kérelemre vizsgálható. A törvény megfogalmazása szerint: „A munkaügyi ellenőrzést a felügyelő ... annak a félnek a kérelmére folytatja le, akinek a jogát, jogos érdekét az ügy érinti.” A kérelmezőnek tehát konkrét személynek kell lennie, aki ügyféli státusban szerepel az eljárásban. Így névtelen bejelentés vagy panasz alapján a törvény szerint nem indíthatott vizsgálatot a hatóság.

A panaszosok többnyire tartottak a megtorlástól, a közfoglalkoztatási lehetőség elvesztésétől, és általában fontosabb volt számukra a hosszú távú jó együttműködés az önkormányzattal, mint a vélt vagy valós diszkriminációs intézkedések elleni fellépés kezdeményezése.

A múlt évi közfoglalkoztatási panaszok kapcsán célszerű azt is áttekintelnünk, hogy a 2011. január 1-jétől életbe lépő Nemzeti Közfoglalkoztatási Program előre láthatóan mely problémák orvoslását fogja elősegíteni, s mely rendelkezésekkel összefüggésben jelentkezhetnek újabb gondok.

A közfoglalkoztatáshoz nyújtható támogatásokról szóló 375/2010. (XII. 31.) Korm. rendelet szerint az aktív korú nem foglalkoztatott személyek részére megállapított rendelkezésre állási támogatást a bérpótló juttatás váltotta fel, melynek összege a mindenkori öregségi nyugdíj legkisebb összegével egyenlő, és jogosultságát évente felül kell vizsgálni. A bérpótló juttatásban részesülő köteles álláskeresőként együttműködni a munkaügyi kirendeltséggel.

A program új eleme, hogy a bérpótló juttatásban részesülő a végzettségétől és szakképzettségétől függetlenül köteles elvállalni a részére felajánlott munkát. Ez azt is jelentheti, hogy egy felsőfokú végzettséggel rendelkező személynek csatornatisztítási, köztisztasági feladatokat is felajánlhatnak, ezek visszatartása esetén pedig elveszíti a bérpótló juttatásra való jogosultságát. A panaszosok szerint helyi szinten eddig is különbséget tettek a roma és nem roma állampolgárok közfoglalkoztatása során, 2011-től azonban megszűnik az a garanciális szabály, amely szerint a magasabb iskolai végzettséggel rendelkezők a végzettségüknek megfelelő munkát vagy annál eggyel alacsonyabb szintű kötelesek csak elvállalni. Az elmúlt évben volt olyan panasz, amelyben egy középfokú végzettséggel rendelkező roma asszony épp azt kifogásolta, hogy a közfoglalkoztatás keretében a végzettségénél sokkal alacsonyabb színvonalú

munka végzésére alkalmazták, míg a hasonló végzettségű nem romák kvalifikáltabb munkát láthattak el. Félő, hogy ez a módosítás a szubjektív munkaerőosztást erősítheti fel, amely elsődlegesen a rosszabb érdekérvényesítési lehetőséggel rendelkező, vidéken élő, munkanélküli, egyébként is kis létszámú roma értelmiséget, szakképzett munkaerőt sújthatja.

Ezt részben ellensúlyozhatja az a pozitív változás, mely szerint, bár továbbra is a jegyző állapítja meg a bérpótló juttatásra való jogosultságot, az új program keretében az idei évtől a munkaügyi központok felelősek a foglalkoztatásba bevonható emberek névsorának összeállításáért, így a korábbi esetleges befolyásolás mértéke jelentősen csökkenthető.

Új elem a saját lakókörnyezet rendben tartása, amely önkormányzati rendeletben kerülhet szabályozásra. A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (a továbbiakban: Szocvtv.) 35. § (2) bekezdése a következőképpen határozza meg ennek a szigorításnak a kereteit. A települési önkormányzat rendeletében a bérpótló juttatásra való jogosultság egyéb feltételeként előírhatja, hogy a kérelem benyújtója, illetve az ellátás jogosultja a lakókörnyezete rendezettségének biztosítására vonatkozó, a rendeletében megállapított feltételeket teljesítse. A lakókörnyezet rendezettségének biztosítása körében a kérelmező vagy jogosult által életvitelszerűen lakott lakás vagy ház és annak udvara, kertje, a kerítéssel kívül határos terület, járda tisztán tartása, az ingatlan állagának és rendeltetészerű használhatóságának, valamint higiénikus állapotának biztosítására irányuló kötelezettség írható elő. A rendeletben megállapított feltételek teljesítésére a kérelmezőt, illetve a jogosultat megfelelő, de legalább ötnapos határidő tűzésével a jegyzőnek – az elvégzendő tevékenységek konkrét megjelölésével – fel kell szólítania.

A fenti szakasz a lakókörnyezet rendezettségére vonatkozó feladatokat csak látszólag határozza meg pontosan, a felsorolt kifejezések sokféleképpen értelmezhetők, ezért szubjektív véleménynyilvánításra és számos vitára adhatnak lehetőséget.

A szakirodalom²⁸ a Szocvtv. 35. §-ában szabályozott bérpótló juttatás biztosítását feltételekhez kötött (kondicionális) ellátásnak nevezi, amely jellemzően igen költséges és ellentmondásos, „veszélyes” eszköze a szegénység enyhítésének. Csak akkor működhet hatékonyan, ha magasan képzett szakemberekhez rendelik a döntési jogosultságot, akik képesek a többféleképpen is értelmezhető jogi keretek között előítélet nélkül, a szubjektív véleményeket háttérbe szorítva, az egyéni szükségleteket és a megcélzott eredményeket, valamint

²⁸ Krémer Balázs: *Bevezetés a szociálpolitikába*. Napvilág Kiadó, Budapest, 2009.

a közpénzek hatékony felhasználását figyelembe véve dönteni. Vélhetően helyi szinten e döntések meghozatalának felelőssége a jegyzőt terheli majd.

Az ilyen jellegű eszközök a szakirodalom szerint sokszor csak a leghátrányosabb helyzetű, együttműködésre képtelen, lecsúszott családok „fenyegetésére” és szankcionálására szolgálnak. E megközelítés eleget tesz az egyre nehezebb körülmények között élő helyi lakosok bűnbakképzési igényének is. Egyes marginalizálódott családoknak – a leszakadt roma családok mellett az egyszülős sokgyermekes családok vagy idős emberek is kerülhetnek ilyen helyzetbe – a lakókönyvet rendezettségének biztosításához külső segítségre (például szociális munkásra, a feladatok elvégzéséhez szükséges eszközökre) is szükségük lehet, melynek biztosítását nem tartalmazza a törvény erre vonatkozó rendelkezése.

A közfoglalkoztatási rendszer átalakításával kapcsolatban fontosnak tartjuk a Nemzeti Közfoglalkoztatási Program azon célkitűzését, hogy minél több munkára képes és kész aktív korú szociálisan rászoruló ember számára biztosítson munkalehetőséget. Ennek érdekében az eddigi közfoglalkoztatási formákat is átalakították. Az új rendszer keretében rövid időtartamú önkormányzati közfoglalkoztatásra (napi 4 órás munkaidő), huzamosabb idejű önkormányzati közfoglalkoztatásra (napi 6–8 órás munkaidő), valamint vállalkozások, egyházak közmunkaprogramjainak támogatására és országos közfoglalkoztatási programok beindítására lesz mód.

Így lehetőség nyílik azoknak a személyeknek a továbbfoglalkoztatására is, akikre az önkormányzat hosszú távon számít, illetve a vállalkozások közmunkaprogramján keresztül növekedhet a közfoglalkoztatottak esélye a legális munkaerőpiacra való tartósabb visszatérésre. Ezzel összefüggésben azonban problémát jelent a valós munkaerőpiac keresleti adottságai és a munkaerő-kínálat közötti egyensúlytalanság.

Félő továbbá, hogy a hátrányos helyzetű roma lakosok többségét csak rövid idejű közfoglalkoztatásban alkalmazzák majd, amelynek keretében kizárólag a bérpótló juttatásra jogosultak foglalkoztathatók napi négy vagy heti húsz órában két vagy maximum négy hónapon keresztül. (2010-ben is több panaszos sérelmezte, hogy szemben a nem roma származású személyekkel, őket rövidebb időszakban és csak napi 6 órában alkalmazták.)

A rövid időtartamú foglalkoztatás nagyobb létszámú résztvevő számára történő megszervezésére a hatályos szabályozás okán kényszerülnek az önkormányzatok, tekintettel arra, hogy az új rendelkezések szerint a folyósítás egy éve alatt a juttatásra jogosult személynek legalább 30 munkanap munkaviszonyt kell igazolnia. Az önkormányzatok tehát rotációban minél több bérpótló juttatásban részesülő személy alkalmazására fognak törekedni. A rövid idejű, négyórás munkavégzés következtében azonban jelentősen csökkenhet

az érintettek közfoglalkoztatásból származó jövedelme, ami a mindennapi megélhetésüket is veszélyezteti.

Az elmúlt évben a Nemzeti Közfoglalkoztatási Program tervezetét sajnálatos módon nem kaptuk meg előzetes véleményezésre, ezért is tartottuk szükségesnek, hogy annak néhány alapvető eleméről véleményt nyilvánítsunk. Természetesen a program gyakorlati megvalósulását figyelemmel kísérjük, és szükség szerint a következő évi beszámolóban részletesebben is foglalkozunk végrehajtásának tapasztalataival.

Súlyosbodó lakásproblémák, mindennapi megélhetési nehézségek

A panaszügyek 20%-a, a szociális panaszok majdnem fele lakhatási problémákkal függött össze. Lakhatási nehézségeik miatt az idei évben is sokan végső elkeseredésükben, utolsó lehetőségként fordultak hozzánk, több hónapos, gyakran több éves kilátástalan procedúra lezárásaként.

A kilakoltatási moratórium miatt kevesebb család került ugyan közvetlenül utcára, a hiteltartozás felhalmozódásával, illetve a közüzemi díjtartozással kapcsolatos ügyek azonban egyre súlyosabb megélhetési gondokra utaltak, a panaszosok egyre nagyobb összegekről, felhalmozódott tartozásokról mellékeltek levelükhöz értesítéseket, számlákat, és anyagi támogatást, illetve jogi tanácsot kértek kétségbeejtő helyzetük rendezéséhez.

Egy 2010-ben publikált tanulmány szerint²⁹ 2003 óta a lakosság eladósodottsága is jelentősen nőtt. 66%-kal több az áramdíj-hátralékosok száma, mint 2003-ban volt, a gáztartozással rendelkezők száma pedig majdnem hétszeresére növekedett.

Sajtóhírek szerint a gáz- és áramszolgáltatás lejárt tartozás miatti kikapcsolásának türelmi idejét a jelenleg hatályos kilencven napról hatvan napra kívánják csökkenteni. A határidő rövidülése mellett, a tervek szerint nem három, hanem két felszólító levelet kap majd az adós, és egyszerűsödik a kikapcsolás folyamata is.

A jogszabály változásával kapcsolatban nyilatkozó szakemberek véleménye szerint a szociális válsághelyzetbe jutott fogyasztók esetében szükség van a kilencven napos türelmi időre a törlesztési eljárás lebonyolításhoz, illetve az adósságkezelési programba való bekapcsolódáshoz. Ugyanakkor a szolgáltatók

²⁹ Herpai Balázs: A lakossági díjhátralékok alakulása egy felmérés tükrében. In.: Esély Társadalom- és szociálpolitikai folyóirat, 2010/6., Hilscher Rezső Alapítvány.

arra hivatkoznak, hogy a hosszabb, kilencven napos türelmi idő nem jelent megoldást az elmaradások visszafizetésére.

A sajtó szerint a védendő fogyasztókra vonatkozó rendelkezések módosítása is várható: a jövőben kizárólag azon fogyasztókkal élő fogyasztók élveznek majd a kikapcsolással szemben teljes védelmet, akiknek élete vagy egészsége közvetlenül és igazoltan függ a villamosenergia-ellátás biztosításától, a gázellátással kapcsolatban azonban még ez a lehetőség sem marad fenn.

Szakértői³⁰ álláspont, hogy nem szabad engedni a tartozások jelentős felhalmozását. Ennek megakadályozására azonban nem a kikapcsolás a megfelelő eszköz, hiszen a szolgáltatás megszüntetése alapjaiban negatív irányban változtatja meg egy háztartás életkörülményeit, életvitelét. Félő tehát, hogy a tervezett változtatások nem az érintettek, hanem kizárólag a szolgáltatók számára járnak majd előnyökkel.

Mit tudunk javasolni a jelentősebb közüzemi díjtartozással küzdő panaszosoknak?

A Szocvtv. rendelkezik az adósságkezelési szolgáltatásról, amely azonban csak akkor nyújt segítséget a rászoruló polgárnak, ha már összegyűlt egy nagyobb összegű díjhátraléka, adóssága, és az érintett személy vállalja az adósság és a települési önkormányzat által megállapított adósságcsökkentési támogatás különbözetének megfizetését, továbbá az adósságkezelési tanácsadáson való részvételt. Az adósságcsökkentési támogatás mértéke nem haladhatja meg az adósságkezelés körébe bevont adósság 75%-át, a teljes tartozás 25%-át tehát az adósnak kell megfizetnie.

Kulcsfontosságú lenne, hogy az adósságkezelési szolgáltatás minél több településen működjön. A Szocvtv. hatályos szövege ugyanis csak a 40 ezer lakos feletti városok számára teszi kötelezővé e szolgáltatás biztosítását, a többi helyen a képviselő-testület önként vállalt feladatként rendelkezhet az adósságkezelési rendszer bevezetéséről. Tapasztalataink szerint azonban az egyre nehezebb körülmények között működő önkormányzatok nem szívesen vállalnak újabb feladatokat, pedig a felgyülemlett tartozások és a szociális válsághelyzet a kistépüléseken élőköt is egyre jobban sújtja. Hiába kapnak jelentős segítséget az adósságcsökkentési támogatás finanszírozásához, az adósságkezelési tanácsadással foglalkozó szakember bérét saját költségvetésből kellene biztosítaniuk ráadásképp, és sok esetben a hátrányos helyzetű állampolgárok minden ígéretük és szándékuk ellenére sem tudják fizetni az önrészt.

³⁰ Uo. 32. o.

A szakértők szerint a hangsúlyt a prevencióra, a hátralekok felhalmozódásának megelőzésére kellene helyezni. Ebben fontos szerepe van például a lakásfenntartási támogatásnak, amely azonban alacsony összege miatt jelentősebb díjtartozás esetén már nem tudja a megelőző jellegű funkcióját megőrizni.

A védendő fogyasztók intézményét a villamos energia, illetve a gázszolgáltatás tekintetében vezették be a szociálisan rászoruló és a fogyatékossgal élő fogyasztók számára. Az igénylés feltétele, hogy a szolgáltató az érintett fogyasztót – saját kérelmére – nyilvántartásba vegye, amennyiben megfelel a jogszabályban meghatározott követelményeknek. A nyilvántartásban szereplő fogyasztókat megilleti különösen a részletfizetéshez, fizetési haladékhöz és az előre fizető mérőórához való jog.

Előre fizetést lehetővé tevő mérőórák felszerelése nagy segítséget jelenthet az érintett hátrányos helyzetű személyeknek: nem kell félniük a tartozások felhalmozódásától, mert a család csak annyit tud fogyasztani, amennyit előzetesen megvásárolt; nem kell tartaniuk a magas összegű visszakapcsolási díjak kifizetésétől sem; az önkormányzatok pedig célzottabban tudnak segítséget nyújtani számukra. A kérdés csak az, hogy az ilyen jellegű mérőórák terjesztésében a szolgáltatók érdekeltek-e, s ha nem, hogyan változtatható meg ez a szemlélet?

Az a tapasztalatunk, hogy az ügyfelek nem kapnak időben megfelelő tájékoztatást az adósságok felhalmozódása esetén. Ezért fontosnak tarjuk, hogy a panaszosokat részletesen informáljuk az igénybe vehető szolgáltatásokról: a fentiekben ismertetett védendő fogyasztó intézményéről, a lakásfenntartási és az adósságkezelési szolgáltatásról, valamint olyan alapítványokról, civil szervezetekről (például: a Héra Alapítvány, a Családjainkért Alapítvány, a Vöröskereszt), amelyek konkrét segítséget is nyújthatnak a tartozások törlesztéséhez.

A hitel- és közüzemi díjtartozások mellett nagy számban érkeztek önkormányzati bérlakásokkal kapcsolatos panaszügyek is. A beadványokban leggyakrabban a szociális bérlakások rossz állapotára, a lakbérhátralekokra, vagy a pályázható lakások kis számára, hiányára panaszkodtak. Volt olyan település, ahol a polgármester központi költségvetési alap létrehozását javasolta, amelyből szociális lakásépítésre pályázhatnának. Egyre több ugyanis a rászoruló család, az önkormányzatok viszont saját költségvetésükből nem tudják a lakásproblémát megoldani, ráadásul csökken a bérlakások száma, mivel a forráshiányos önkormányzatok gyakran a lakásaik értékesítésével próbálják a pénzügyi helyzetüket javítani. Volt olyan település is, ahol a rendkívül rossz állapotú önkormányzati bérlakások értékesítéséről és lebontásáról döntött a képviselő-testület, nem volt azonban világos, hogy milyen intézkedéseket kíván tenni az ott élő családok elhelyezése érdekében.

IV.

Az önkormányzati bérlakásokra vonatkozó lakhatási ügyekkel kapcsolatos eljárásaink során nehézséget okoz az eljárási lehetőségünk korlátozottsága. A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 1. § (6) bekezdés b) pontjában foglaltak szerint a helyi önkormányzatok a törvény keretei között önkormányzati tulajdonukkal önállóan rendelkeznek, ezért az ombudsmannak nincs hatásköre a települési önkormányzat lakásgazdálkodásába beleszólni, illetve az ezzel kapcsolatos döntéseket felülvizsgálni, befolyásolni. A tulajdonosi és a közszolgáltató funkció azonban nem válik egyértelműen szét a szociális bérlakások tekintetében. Az Alkotmánybíróság 64/1993. (XII. 22.) AB határozatában kifejtettekből következően ugyanis a lakásgazdálkodás a helyi önkormányzatok egyik közszolgáltatási feladata. Ebből következően a lakások és helyiségek bérletére, valamint elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény rendelkezései az önkormányzatokra nem egyszerűen csak mint tulajdonosokra, hanem egyúttal mint alkotmányos közhatalmi szervekre is vonatkoznak. Jelzi ezt az is, hogy az önkormányzatok által kötelezően elkészítendő Esélyegyenlőségi Programokban is meg kell jeleníteni a lakhatásra vonatkozó koncepcionális elképzeléseket a területen lakó személyek esélyegyenlőségének megteremtése érdekében.

A lakhatásra vonatkozó panaszok esetében, mint ahogy azt a közüzemi díjtartozásoknál is jeleztük, jelentős problémát jelent a hivatalos szervek és az ügyfelek közötti kommunikáció, együttműködés és tájékoztatás hiánya. Ez a helyzet az önkormányzati bérlakásokkal kapcsolatos ügyekben fokozottan jellemző. A bérleti szerződés megkötésével egy tartós jogi kapcsolat jön létre a felek között, amelynek egyes részletszabályai gyakran csak a jogszabályokból ismerhetők meg, ez viszont több panaszos számára értelmezhetetlen. Az elmúlt évben volt olyan ügy, ahol az önkormányzat elismerte, hogy a lakásigényléshez kapcsolódó ügyfél-tájékoztatása nem volt egységes, és ez gyakran félreértésekre adhatott okot. Az önkormányzat a mulasztását elismerve készített egy tájékoztató anyagot, amelyet 2010 júliusától átadnak minden kérelmet benyújtónak és érdeklődőnek.

Megítélésünk szerint a lakhatási nehézségek hatékonyabban megoldhatóak lennének, ha az illetékes szervek időben észlelnék a folyamatosan súlyosbodó problémákat, és tényleges segítséget nyújtanának az érintett családoknak azok rendezéséhez. A magántulajdonban lévő lakások esetében jellemző, hogy az önkormányzat évekig nem nyújt – sem anyagi, sem szakértői – segítséget az épületek állagromlásának lassításához, így a lakóház előbb-utóbb életveszélyes állapotba kerül. Több esetben előfordult, hogy az építésügyi hatóság a panaszos többszöri jelzése ellenére sem rendelt el vizsgálatot az érintett házzal kapcsolatban arra hivatkozva, hogy feltehetőleg olyan kötelezést kellene kiadnia,

amely kiköltözést jelentene a családnak, az önkormányzat pedig az elhelyezéssel kapcsolatos terheket nem tudja vállalni.

Más esetekben pedig épp az ellenkezője következett be: a megkeresésünk alapján eljáró építésügyi hatóság a helyzetet olyan súlyosnak ítélte meg, hogy a panaszos házának azonnali kiürítését és lebontását kezdeményezte. A Szocvtv. 7. § (1) bekezdése kimondja, hogy a települési önkormányzat tekintet nélkül hatáskörére és illetékességére, köteles a rászorulóknak átmeneti segílyt, étkezést, illetve szállást biztosítani, ha ennek hiánya a rászorulóknak életét, testi épségét veszélyezteti. A képviselő-testület azonban gyakran nem tesz semmit, vagy csak késve intézkedik a család elhelyezésének és lakásproblémájának átmeneti, illetve hosszabb távú megoldása érdekében.

Az elmúlt évben megnövekedett azoknak a lakhatási problémákkal kapcsolatos beadványoknak a száma, amelyeket valamilyen természeti csapás következtében kárt szenvedett állampolgárok nyújtottak be. A beadványok általában az észak-alföldi és észak-magyarországi régióból érkeztek, a panaszosok ár- és belvív, valamint a szélsőséges időjárás miatt bekövetkezett ingatlankárok, illetve tulajdonuk részleges vagy teljes megsemmisülése miatt kértek tőlünk segítséget. A beadványozók mélyszegénységben élő roma emberek voltak, akik már a káresemény előtt is rosszabb minőségű házban, gyakran telepszerű lakóhelyen éltek. Ezek a részben szociális, részben történelmi hátrányból fakadó jellemzők több szempontból is meghatározták az érintettek katasztrófahelyzet utáni lehetőségeit.

A panaszosok többsége nem rendelkezett olyan lakásbiztosítással, amelynek révén a káresemény után megfelelő kártérítésre tarthattak volna igényt. Ez elsősorban anyagi okokra vezethető vissza, hiszen az érintett családoknak jövedelmi viszonyaikhoz képest a biztosítás néhány ezer forintos díja is nagy megterhelést jelentett volna. Az öngondoskodás hiánya azonban egyúttal azt is eredményezte, hogy a károsultak csak állami vagy önkormányzati források segítségével tudták volna helyzetüket részben rendezni. Ez azonban gyakran nehézségekbe ütközött. A 2010. május-június hónapokban kihirdetett veszélyhelyzetek időszakában felmerült védekezési költségekről és károk enyhítéséről szóló 1148/2010. (VII. 8.) Korm. határozat csak meghatározott körben, megsemmisült vagy helyreállíthatatlanná vált lakóházak esetén tette lehetővé a tulajdonosok állami kárenyhítését, a többi esetben az egyébként is forráshiánnyal küzdő önkormányzatok adhattak segítséget a helyzet rendezéséhez.

Jellemzően a mélyszegénységben élőket érintő probléma, hogy házaik közvetlenül a katasztrófaveszélyes övezetben, az ártérben vagy nagyvízi mederben, illetve az adott település mélyebben fekvő, belvízjárta részén épültek. Ennek oka általában az, hogy a terület alacsony ára vonzó volt a rászoruló emberek

számára. Jellemző az is, hogy az érintett ingatlanok többségének műszaki állapota már a természeti csapások előtt sem felelt meg az alapvető építésügyi előírásoknak. A fentiek alapján indokolt a települések területrendezési tervei- nek és helyi építési szabályzatainak ilyen szempontú felülvizsgálata, valamint a használatban lévő lakásállomány komplex felmérése, különösen az érintett területeken. Érdemes elgondolkodni olyan programok beindításáról is, amelyek segítségével a veszélyeztetett területeken élőknek állami segítséggel új, biztonságos otthont lehetne biztosítani. Meggyőződésünk szerint az újjáépítést, helyreállítást célzó intézkedések akkor lehetnek igazán hatékonyak, ha érvényesítik azt az elvet, hogy a tervezés, az előkészítés során vizsgálni kell a marginalizálódott helyzetű csoportokra – jelen esetben a mélyszegénységben élő romákra – gyakorolt hatásukat is. Az ilyen típusú intézkedéseknek nemcsak az a pozitív hozadéka, hogy így világosabban megfogalmazhatóak a célok és ellenőrizhetőbb a végrehajtás, hanem erősíthetik a kisebbségi csoportok tagjait segítő intézkedések társadalmi elfogadottságát is.

Összefoglalva az e fejezetben leírtakat megállapítható, hogy a tavalyi évben jelentősen megnőtt azon panaszosok aránya, akik komplex szociális válság- helyzettel küzdenek. Ezek a helyzetek nem orvosolhatóak az állami támogatá- sok rendszerével, hiszen a havonta folyósított alacsony összegű segélyek a mindennapi életszükségletek kielégítésére is alig elegendőek. Nincs azonban olyan működőképes, a problémákat összetett módon kezelni tudó szociális el- látórendszer, amely tényleges alternatívát nyújtana. Sajnos olyan civil társa- dalmi, egyházi bázis sem létezik, amely az egyedi szegénypolitikai jellegű tá- mogatásokon kívül tartós változást, „felemelkedést” tudna biztosítani a rászor- uló állampolgárok számára. E családok végleges leszakadását csak a tartós mun- kaerő-piaci (re)integráció akadályozhatná meg, ezért kulcsfontosságú a beve- zetésre kerülő Nemzeti Közfoglalkoztatási Program megvalósításának folya- matos figyelemmel kísérése, és szükség esetén annak megfelelő módosítása.

Rendészeti ügyeink jellemzői 2010-ben

Az etnikai diszkrimináció veszélyei a rendőri gyakorlatban

Szociológiai és szervezéstudományi közhely, hogy a közigazgatási szervek és a magánszemély ügyfelek egyenlőtlen kapcsolatban állnak egymással, és a hatóság hatalmi és információs fölényét semmilyen ügyfélcentrikus szabályozás sem képes kiegyenlíteni. Különösen így van ez akkor, amikor a hatóság oldalon törvény biztosítja a közvetlen erőszak alkalmazásának lehetőségét, míg a másik oldalon ott áll a nehéz anyagi helyzetben lévő, alacsony iskolai végzettségű, az ügyére vonatkozó jogi ismeretekkel nem, vagy csak töredékesen rendelkező, a faji diszkrimináció sokféle negatív élményétől frusztrált állampolgár. Egy ilyen szituációban elég bármely oldalról a legkisebb agresszió, hogy „robbanásveszélyes” és a későbbiekben rendkívül nehezen rekonstruálható, még kevésbé reparálható helyzet álljon elő.

Érdekes mindehhez a rendőr-szociológia néhány megállapítását is felidézni:

„A rendőr sajátos viszonyban van a szabályok világával, éppen mivel feladata a kiszámíthatatlan megregulázása, ehhez pedig folyamatosan kapcsolatban kell állnia a szabálytalannal, s módja van tapasztalni, hogy a két világ, a szabályozott és a szabálytalan összeolvad. ... A rendőröknek az a hite, hogy ők a törvény felett állnak, ezért többnyire nem önhittség, hanem abból a tapasztalatból fakad, hogy a törvény nélkülük mozdulatlan és tehetetlen.”³¹

Más rendőr-szociológusok ezt úgy fogalmazzák meg, hogy a rendőr elsődleges figyelme munkája tárgyára, tehát a normasértőkre irányul, ezért a velük kapcsolatos ellenszenvét (dühét, gyűlöletét) hajlamos az egész társadalomra, de különösen a legkiszolgáltatottabb kisebbségi közösségekre kivetíteni.

Több beszámolómban írtuk le már, hogy a rendőri önkénynek, különösen, ha az faji motivációból fakad, nincs valamiféle csodaszer jellegű képzési, szabályozási, vezetési, ellenőrzési vagy szervezeti gyógymódja, hanem éppenséggel számos elem egymáshoz igazított, egyszerre történő változtatása adná a hatékony terápia lényegét.

³¹ Krémer Ferenc: A rendőri hatalom természete. Napvilág Kiadó, Bp., 2003. 115. o.

Az egyedi panaszok tükrében változatlanul az látszik megállapíthatónak, hogy alapvetően nem a szabályokkal, a szervezeti felépítéssel vagy éppen az együttműködési készséggel van baj, hanem

- a) az intézkedés természetével, amit az erős diszkrecionális jelleg, a „tanúmentesség” és a nehéz rekonstruálhatóság jellemez, mely tulajdonságok bizony csábítanak az önkényre,
- b) a rendőri viselkedés és mondanivaló világos, egyértelmű, elfogulatlan jellegével, a fellépés meggyőző erejével, az intézkedési kultúrának a hiányával, az udvariatlan, lekezelő, megalázó bánásmóddal,
- c) a hiányos kommunikációval (ideértve elsősorban az intézkedés alá vont jogai ismertetésének elmaradását), melynek következtében feltámadó ügyféli agresszió már beleilleszthető valamely jogellenességi kategóriába, és a „támadóból” – papíron legalábbis és jogilag kezelhető módon – „megtámadott” válik,
- d) a helyszíni és térítésmentes „közvédői” szolgáltatás hiányával, mert a ki-rendelt védői rendszer nem biztosítja a terhelteknek a hatékony védelemhez való jogot, és a civil jogvédő szervek is egyre kevésbé tudnak ügyvédi segítséget nyújtani.

Azt is tudnunk kell, hogy súlyos, erkölcsileg is elítélő vád az etnikai diszkrimináció, amit kielégítően bizonyítani kell. Emellett mindig figyelemmel kell lenni az esetleges bumerángthatásra, tehát arra, hogy a diszkrimináló és a diszkriminált számos esetben – különösen kistelepülésen – továbbra is kapcsolatban állnak egymással, így adott esetben nem elég jogot vagy „igazságot” szolgáltatni, mert ezzel a későbbiek során nem feltétlenül könnyítjük meg panaszosaink helyzetét. Ezért aztán a rendészeti ügyekre is igaz, hogy a konfliktus tárgyalásos, mediációs jellegű rendezése volna az igazán kívánatos, ám ezzel az eszközzel a jelenlegi működési feltételek mellett nem tudunk élni.

V.

A statisztikai adatokból levonható következtetések

Már a tavalyi beszámolóban leírtuk, hogy a rendőrség naponta kb. tizenhétezer intézkedést fogatosít, többet tehát egyetlen napon, mint ahány panasz érkezik egy év alatt a rendőrséghez, az ombudsmanokhoz, a Független Rendészeti Panasztestülethez, valamint az Egyenlő Bánásmód Hatósághoz együttvéve. A kép még így is töredékes, hiszen mindehhez hozzájön az évi kb. egymillió bűntető- és szabálysértési eljárások száma, amikor a rendőrség nem intézkedik, hanem „normális” közigazgatási vagy igazságügyi hatóságként jár el.

Ezek az aktusok – statisztikai adatok formájában – közérdekű adatoknak minősülnek, amelyről az adott közigazgatási szervnek –, illetve a felügyeletet ellátó társcának – a saját honlapján, ingyenesen és regisztrációs kötelezettség nélkül számot kellene adnia, ám ennek nyomát sem leljük. Pedig mennyi mindent elárulhatna a mintegy kétszáz rendőrkapitányság intézkedési gyakorlatáról mondjuk egy naprakész panasztérkép, ami nem csak jogvédelmi, kutatási, oktatási célból, de rendőrszakmai, minőségbiztosítási szempontból is hasznos volna, továbbá egy majdani rendészeti reformkoncepció empirikus megalapozásához sem lenne felesleges.

Szükséges lenne továbbá az is, hogy felmérjék és a nyilvánosság számára hozzáférhetővé tegyék valamennyi rendőri szerv ismertségének és teljesítményének helyi lakossági megítélését tükröző adatait. Ez alkalmas lenne az ún. szubjektív közbiztonság egy fontos szegmensének kifejezésére, és nem biztos, hogy egybeesne a statisztikai „eredményesség” hivatalos mutatóival.

Megállapítható, hogy a rendőrséget érintő panaszügyek száma az utóbbi három évben nem változott jelentősen, jelenleg sem éri el a százas nagyságrendet. Ez önmagában nem tűnik kiugróan sok panasznak, ám figyelembe kell venni azt is, hogy hat évvel ezelőtt ennek az ügyszámnak alig a harmada érkezett hozzánk.³²

Ismert az a tény is, hogy a rendészeti jellegű beadványaink – néhány kivételtől eltekintve – roma származású panaszosoktól érkeznek. Ez nyilvánvalóan arra utal, hogy ha cigány származású emberekkel szemben kerül sor rendőri intézkedésre, ez az eljárás nagyobb valószínűséggel hordozza magában a konfliktus veszélyét. Ez összefüggésben áll azzal, hogy a rendőrök egy része „potenciális elkövetőt lát” a cigány állampolgárok egy részében, miközben a romák körében is nő a bizalmatlanság a közhatalom képviselőivel szemben.

Hatásköri vitánk az országos rendőrfőkapitánnyal

A sajtóban és a közvéleményben is nagy visszhangot váltottak ki a 2009 novemberében Sajóbabonyban történt események. A vizsgálati jelentést a beszámoló CD-mellékletében teljes terjedelmében közöljük, ezért ennek az ügynek csak az egyik elemét emeljük ki.

E vizsgálat kapcsán vált nyilvánvalóvá, hogy a rendőrség országos vezetése egészen mást gondol az Obtv. egyes rendelkezéseinek értelmezéséről, mint hivatalunk.

³² Beszámoló a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának tevékenységéről, 2004. 137. o.

Az országos rendőrfőkapitány szerint – hivatkozva az Obtv. 16. §-ának (1) bekezdésére – a biztosnak kizárólag olyan hatósági ügyekben van hatásköre, ahol a panaszos a rendelkezésére álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket kimerítette, vagy ezek nem álltak rendelkezésére. Ennek megfelelően, ha a sérelmezett rendőri aktust nem panaszolták meg, vagy az eljárás még folyamatban van, a főkapitány álláspontja szerint az Obtv. alapján nincs hatáskörünk, és így a rendőrség a különböző iratkérési megkereséseinknek nem tehet eleget.

Ezzel a jogértelmezéssel nem értettünk egyet, sőt úgy tekintjük, hogy az adott esetben gátja lehet alkotmányos jogkörünk ellátásának.

Az a tény, hogy a hivatalból való eljárást szabályozó rendelkezés visszautal az Obtv. 16. § (1) bekezdésére, nem értelmező úgy, mintha ez esetben is egy meghatározott személy panasza alapján vizsgálódna az ombudsman. Értelemszerűen arról van szó, hogy hivatalból is csak olyan szervezetet lehet vizsgálni, amellyel szemben panasz terjeszthető elő. A hivatalból történő eljárásnak azonban nem előfeltétele, hogy az országgyűlési biztos kapcsolatba lépjen a visszásság által érintett személlyel vagy személyekkel, hiszen eljárásnak alapja lehet egy civil szervezet bejelentése vagy akár egy sajtóhíradás is.

A büntetőügy nyomozása esetében, ha a panasz a büntetőjogi felelősséget érinti, a „jogerős” vagy a nyomozást megszüntető ügyészségi határozatban, vagy – vádemelés esetén – a bíróság ítéletében (végzésében) nyilvánul meg. Az előbbi esetben messze nem életszerű a gyanúsított panasz (hiszen a nyomozás megszüntetése a sértettnek sérelmes), az utóbbiban pedig a bíróság jogerős határozata zárja ki a biztos vizsgálati jogkörének gyakorlását. Erre a paradox helyzetre utaltunk egy korábbi levélben, amikor rámutattunk arra, hogy a rendőrség hatáskör-értelmezése alapján se „menet közben”, se az eljárás jogerős lezárását követően nem vizsgálhatnánk büntetőügyet, miközben ennek lehetőségét az Obtv. egyáltalán nem zárja ki.

Igaz ugyan, hogy nem avatkozunk az eljárások „érdemébe”, de az intézkedések és a kényszerítőeszközök alkalmazása visszas jellegének megítéléséhez – ha az ügyben az intézkedéssel összefüggésben büntetőeljárás indult – számos esetben nélkülözhetetlen (ahogy a sajtóabonyi vizsgálat esetében is) a bűnügyi iratok megismerése.

Az esetek döntő többségében ugyanis nem áll módunkban személybizonyítást lefolytatni, tehát csupán a panaszban foglaltakra és az érintett rendőri jelentésekre, véleményekre vagyunk utalva. A másik nehézséget az intézkedés speciális karaktere okozza, hiszen ebben az esetben – szemben a közigazgatási és büntetőeljárás egyéb aktsaival – egybeesik a hatósági akaratnyilvánítás és annak végrehajtási kötelezettsége, ehhez képest tehát az eljárás különböző

szakaszai „összesűrűsödnek”, hiányzik az alakszerű bizonyítás, az alakszerű döntés és ennek okszerű indokolása.

A fenti „mostoha” bizonyítási körülmények ellensúlyozása érdekében, a tisztességes eljárás legtöbb garanciájával rendelkező büntetőeljárás iratanyaga hasznos segítőeszközzül szolgálhat a tények valamennyire is adekvát megismeréséhez. Ez elengedhetetlen feltétele annak, hogy az országgyűlési biztos objektíven értékelhesse a rendőrségi eljárás történéseit, és kellő megalapozottsággal állást foglalhasson a visszásság megvalósulása mellett, vagy kizárhassa azt.

Nem vitatható, hogy a jogalkotó szándéka az országgyűlési biztosokról szóló törvény megalkotásakor az volt, hogy a panaszos elsődlegesen a számára rendelkezésre álló „rendes” jogorvoslati eszközökkel éljen, így folyamatban lévő ügyben az ügy végső érdemi eldöntéséig lehetőleg ne avatkozzon be „külső ellenőrző” szerv. Ám amikor fennáll a tömeges visszásság okozásának veszélye, vagy az ügy nyilvánosságra kerülése a köznyugalmat veszélyezteti, tehát amikor nyomós alapjogvédelmi érvek szólnak a hivatalból történő vizsgálat megindítása mellett, akkor ehhez – már csak fogalmi szempontból is, hiszen a kérelem és a „hivatalbóliség” kizárják egymást – nincs szükség arra, hogy egyedi panasz benyújtása révén bárki is kimerítse a rendelkezésre álló jogorvoslati lehetőségeket.

Egyetértés mindössze abban állt fenn az országos főkapitánnyal, hogy az Obtv. érintett rendelkezései felülvizsgálatra szorulnak, mind az egyes hatósági aktusok között jogorvoslati szempontból történő különbségtételt, mind pedig a biztosok hivatalból történő vizsgálati jogkörének egyértelműsítését illetően.

Növekvő számú komplex panaszok

A 2009-es beszámolóban hétféle panaszkategóriát jelöltünk meg: fizikai bánattalmazás, megalázó bánásmód, a kényszerintézkedések alaptalansága, információhiány, az intézkedés alá vont személyek önkényesen kiválasztása, a jogi képviselő iránti igény és az ún. többségi panaszok. Elmondható, hogy a 2010-es év „panaszösszetétele” sem alakult alapvetően másképp, az ügyek döntő többsége ezeket a tipikusnak mondható sérelmi helyzeteket tükrözi.

Változatlanul jelentős arányt képviselnek a hatáskörhiányos ügyek, amelyek a bírói eljárás, illetve döntés etnikai alapon történő diszkriminatív voltát sérelmezik. Ezek többsége ún. komplex panasz, hiszen egyszerre sérelmezik a büntetőeljárás tényét, és ezzel együtt minden olyan kényszerintézkedést – leggyakrabban az előzetes letartóztatást –, amelyet az eljárás során elrendeltek velük

szemben és mindezt a származásuk miatti előítéletekkel hozzák összefüggésbe. A panaszosok gyakran annak a gyanújuknak is kifejezést adnak, hogy a bírósági tárgyalás valamennyi „hivatalos” szereplője, az ő roma származásuk miatt elfogultan, diszkriminatív módon kezeli az ügyüket. Leírják, hogy a nyomozó hatóságok és a bíróságok nem tisztázták kellően a vallomásokban, szakvéleményekben érzékelhető ellentmondásokat, miközben az ő védekezésüket rendkívül megnehezíti, hogy a tanúknak, szakértőknek közvetlenül nem tehetnek fel kérdéseket.

Ilyen helyzetben sokan úgy vélik, hogy egyedüli segítségük a kisebbségi ombudsman lehet, miközben a ránk vonatkozó törvények alapján éppen ilyen ügyekben nincs lehetőségünk az érdemi intézkedésre. E panaszok ugyanakkor komplex kezelést, az eljárás teljes vertikumának végigvizsgálását igényelnék, amire nyilvánvalóan sem hivatalunk, de még a nyomozás törvényességét felügyelő ügyészség sem lenne képes. Ez arra készíti, hogy megpróbáljuk kiemelni a sérelmek közül azt, ami leginkább megragadható. Így ha a panaszos azt állítja, hogy a nyomozás során a beismerő vallomása megszerzése érdekében kényszerít vagy fenyegetést alkalmaztak vele szemben, tájékoztatást adunk arról, hogy bántalmazás hivatalos eljárásban büntettének gyanúja miatt tehet feljelentést az illetékes megyei főügyészségen. Az eset körülményeitől függően ezt a feljelentést magunk is megtesszük. A korábbi években rendszeres volt, hogy az ilyen panaszok ügyében is tájékoztatást kértünk az illetékes kapitányság vezetőjétől, de ezzel a lehetőséggel ma már kevésbé élünk, ehelyett inkább a nyomozati jogkörrel rendelkező ügyészséget kérjük fel vizsgálatra. Azt tapasztaltuk ugyanis, hogy a rendőrség válasza és a megküldött iratok alapján többnyire nem lehet érdemben állást foglalni a visszasság megtörténtéről vagy annak kizárásáról.

A panaszosok jogérvényesítését azzal próbáljuk segíteni, hogy felhívjuk a figyelmet: jogában áll a tárgyalás során minden törvényes védekezési eszközt és módot felhasználni, a felelősséget kizáró vagy enyhítő tények felderítését szorgalmazni, az erről való ismereteit, kérdéseit, érveit a bíróság tudomására hozni, bizonyítási indítványokat tenni, majd az elsőfokú bíróság ítélete ellen jogi, illetve ténybeli okból fellebbezést benyújtani. A tájékoztatás részét képezi annak ismertetése is, hogy a panaszos a büntetőeljárás bármely szakaszában kérheti – indokai megjelölésével – új védő kirendelését, az erről való döntés azonban az eljárás mindenkori „urának” (nyomozó hatóság, ügyészség, bíróság) a hatáskörébe tartozik.

Felvilágosítást kell adnunk ezekben az ügyekben arról is, hogy a hatályos jogszabályok értelmében nincs lehetőségünk ügyvédi jellegű jogi segítség nyújtására. A korábbi években a panaszosok figyelmébe ajánlottuk az Antidiszkriminációs

Roma Ügyfélszolgálati Hálózat ügyvédjeinek elérhetőségét is, ám ez az ingyenes jogvédelem 2010 decemberében megszűnt.³³

Válaszleveleinkben arra törekszünk, hogy ellássuk a legszükségesebb jogi ismeretekkel a panaszosokat. Tudatosítjuk bennük, hogy sem az alapos gyanú, sem pedig a fogva tartás ténye nem jelent elítélést. A vádemelést, de még inkább a bűnösséget megállapító bírói ítéletet kétséget kizáróan alá kell támasztani a vád tárgyául szolgáló bűncselekmény megtörténtét igazoló adatokkal, bizonyítékokkal. Mindezzel azt szeretnénk érzékeltetni a panaszosok számára, hogy sem a büntetőügy érdemi eldöntése, sem a fogva tartás kérdése nem rendőri, hanem ügyészségi, illetve bírói hatáskör. Az eljárás alá vontnak és védőjének számos lehetősége van arra, hogy érdemi védekezését előterjessze, észrevételeket és indítványokat tegyen, továbbá éljen a hátrányosnak tartott döntések felülvizsgálata érdekében biztosított jogorvoslati lehetőségekkel.

A komplex panaszokon belül nem csökken az előzetes letartóztatás jogalapját, időtartamát kétségbevonó panaszok száma. Rendszeresen érkeznek beadványok amiatt, hogy a nyomozó hatóság a soronkívüliség követelményének nem tesz eleget, esetenként hónapokig nem történnek érdemi nyomozati cselekmények és így súlyosan sérülnek a terhelt alkotmányos alapjogai. A mi tapasztalataink is erősítik azokat a szakmai kritikákat, amelyek szerint az előzetes letartóztatás az esetek egy részében előrehozott büntetesként, esetenként a beismerő vallomás kikényszerítésének eszközeként funkcionál.

Ehhez kapcsolódóan kell említést tennünk arról, hogy az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottságának ellenőrző albizottsága kihelyezett ülést tartott az előzetes letartóztatás alkalmazásáról és szabályairól, ezek változtatásának esetleges szükségességéről.³⁴ Ennek keretében az ügyészség, a bíróság, a büntetés-végrehajtás, illetve jogvédők, az ombudsmanok és az ügyvédi kamara képviselői ismertették a szabályozással kapcsolatos problémákat. Megfogalmazódott az egyik legnagyobb gond, miszerint az előzetest elrendelő bíró nincs abban a helyzetben, hogy az alapos gyanú alátámasztására szolgáló bizonyítékokat megismerje, de a törvény értelmében nincs is lehetősége azoknak az ügyészségtől eltérő értékelésére, kiegészítésére, és ebben a kifejezetten információhiányos állapotban kell döntenie egy ember szabadságáról. Az előzetes letartóztatás végrehajtását illetően súlyos gondok fogalmazódtak meg

³³ A panaszok alapján tájékoztatást kértünk a közigazgatási és igazságügyi minisztertől az Antidiszkriminációs Roma Ügyfélszolgálati Hálózat megszűnésének körülményeiről, következményeiről, a eddigi feladatainak jövőbeli ellátásáról, azonban a válasz a beszámoló lezárásáig nem érkezett meg.

³⁴ A 2010. november 18-án a Kozma utcai Budapesti Fegyház- és Börtönben tartott kihelyezett ülésen hivatalunk is képviseltette magát.

a jogvédelem kérdésében is. A kirendelt védők gyakran nem fordítanak kellő energiát sem a fogvatartottakkal való kapcsolattartásra, sem feladataik ellátására, amihez az is hozzájárul, hogy méltatlanul alacsony munkadíjért dolgoznak.³⁵

Évente jelentős számú panaszos kéri segítségünket a rendőrség „romaellenes magatartásával” összefüggésben, anélkül, hogy konkrét sérelemről, visszasszágról számot adna. A levelekből mindössze annyi tűnik ki, hogy általánosságban sérelmezik a lakókörnyezetükben szolgálatot teljesítő rendőr vagy egy adott rendőri szerv intézkedési gyakorlatát.

Ilyen esetekben arról kell tájékoztatnunk a beadványozót, hogy egyéni, konkrétumot nem tartalmazó panaszok alapján nem tudjuk átfogóan vizsgálni egy rendőri szerv eljárási, illetve döntéshozatali gyakorlatát. Eljárásunk megindításának az a feltétele, hogy a panaszos megnevezze – helyszínt és időpontot is megadva – a sérelmezett intézkedést vagy magatartást.

Tapasztalataink szerint e felvilágosítást követően a panaszosoknak csak egy része egészíti ki a korábbi beadványát. Ez egyrészt arra utalhat, hogy a megkeresést csak jelzésnek szánták, valójában nem is a saját ügyükben szeretnék volna elérni a vizsgálatot. Nem zárható ki azonban az sem, hogy sérelmeiket azért nem merik felvállalni, mert tartanak az esetleges retorziótól.

A „többségi” panaszok

Változatlan tendencia, hogy évente számos ún. többségi panasz érkezik hozzánk, amelyekben nem a kisebbségi jogok érvényesítése a cél, hanem éppen ellenkezőleg, jellemzően a cigány közösséggel szembeni ellenérzéseiket kívánják megosztani velünk. Ezen belül külön csoportba sorolhatóak azok a levelek, amelyek azért kérdőjelezik meg a tevékenységünket, mert úgy ítélik meg, hogy arra méltatlan személyeket „védünk”. Arra törekszünk, hogy – a kifejezetten gyalázkodó levelek kivételével – az ilyen beadványokra is választ adjunk. Az értelmes párbeszédétől akkor sem zárkozunk el, ha nyilvánvaló, hogy bizonyos kérdésekben alapjaiban ellentétes álláspontot képviselünk.

E panaszok illusztrálásaként említhető az a levélváltás, amelyben a rendőri állomány helyzetéről foglaltunk állást. Rámutattunk arra, hogy az átfogó rendészeti reform szükségességét ma már nemcsak a szakmai közvélemény osztja, hanem a politikai elit számos tagja is, nem beszélve a szabadságjogaink védelmére szerveződött civil szervezetekről. Egy ennyire centralizált, katonai típusú,

³⁵ A kirendelt védők 3000 forintos óradíja évek óta nem változik.

rendkívül sokféle minőségű feladattal megterhelt, a statisztikai értelemben vett eredményességre beállítódott, ugyanakkor évtizedek óta alulfinanszírozott szervezet nem tud, vagy csak egyes kiemelt ügyfajtákban tud eleget tenni a vele szemben támasztott követelményeknek.

Mindezt súlyosbítja, hogy Magyarországon még ma is erős hajlam van a közbiztonság „állampárti” megközelítésének: annak tehát, hogy a biztonság a gondoskodó állam terméke, amelyet – más ingyenes vagy alanyi jogon járó közszolgáltatásokkal együtt – mintegy ajándékba ad a lakosságnak. Ezért hárul aztán kiemelt figyelem és minőségigény a rendőrségre, mert ez a szervezet ennek az „állami monopóliumnak” a legfőbb szolgáltatója.

A hiányzó civil szolidaritás, az alacsony önvédelmi kultúra és a megfizethetetlen magánbiztonsági szolgáltatások mellett nincs mit csodálkozni azon, hogy az emberek ma elsősorban a rendőrség teljesítményétől várják biztonságérzetük javítását, javaik védelmét, amit – a legkedvezőbb bűnözési statisztikák ellenére – nem kapnak meg. Ezt a negatív – szervezeti, képzési, kommunikációs, jogalkotási stb. reformokat sürgető – „közérzületet” nem lehet figyelmen kívül hagyni, miközben el kell ismerni a rendőrség erőfeszítéseit a bűnüldözés területén, és azt is természetesen, hogy egyes bűncselekmény-kategóriákban a felderítési arány meghaladja az európai átlagot.

A többségi panaszokra való reagálást azért is fontosnak tartjuk, mert egyik alapvető feladatunk az aktív részvétel a közvélemény formálásában. Tisztában vagyunk ugyanis azzal, hogy egy megrendült közbiztonsági helyzetben könnyű a közhangulatot kisebbségellenessé formálni.

Az utóbbi évek krónikája – ha csak a több mint egy tucat romaellenes erőszakos bűncselekményre gondolunk – világosan megmutatta, hogy a veszélyes szavak „megágyaznak” a veszélyes tetteknek, különösen akkor, ha a többség a romló életkörülmények mellett hajlamos legalábbis közönnyel túrni egy kisebbségellenes közhangulat kialakítását. A kisebbségellenes indulat mérgező hatása különösen akkor válik veszélyessé, ha a közönség demokratikusan választott vezetői, vagy a közhatalom gyakorlásában vezető tisztséget ellátók vállalják fel a nyilvánosság előtt a kisebbségellenességet, miközben persze tiltakoznak a fajgyűlölet legenyhébb vádjá ellen is.

A gyűlöletbeszéd újabb, részben internetes alakváltozata

Munkánk során egyre gyakrabban szembesülünk azzal a jelenséggel, hogy az internetes fórumokon kifejezetten gyűlöletkeltő, romaellenes, sőt a közösség

elleni izgatás büntettének megvalósítására is alkalmas tartalmak jelennek meg. Ezek szerzői többnyire nem azonosíthatóak, sőt gyakran a weboldal üzemeltetője sem magyarországi székhelyű cég.

Mindettől függetlenül a különböző hazai és nemzetközi kisebbségvédő szervezetek évek óta felhívják a figyelmet arra, hogy a gyűlölet-bűncselekmények miatt indult eljárások száma „gyanúsán” alacsony, amiből arra is lehet következtetni, hogy a bűnüldöző hatóságok felkészültsége, illetve „elszántága” e bűncselekmények nyomozása kapcsán nem kielégítő.

Ennek okait az általunk vizsgált ügyek alapján nem tudjuk feltárni. Tény azonban, hogy hivatalunk tapasztalatai szerint sem mindig kielégítő a nyomozás az ilyen jellegű ügyekben.

Immár több mint három éve annak, hogy feljelentést tettünk egy rendkívül szélsőséges nézeteket valló – dalszövegeiben emberek kiirtására buzdító – zenekar internetes megjelenése ügyében. Az eljáró kerületi ügyészség több alkalommal, különböző indokok miatt megszüntette az eljárást, és csak a legfőbb ügyésznek küldött megkereséseink hatására folytatta a nyomozást.

Az eljáró ügyészség egyetértett azzal, hogy megvalósulhatott a közösség elleni izgatás tényállása, azonban a nyomozás során több mulasztás is történt. Amint arra rámutatattunk, nem végeztek el olyan nyomozati cselekményeket, amelyek szükségesek lettek volna a tényállás teljes körű felderítéséhez.

A nyomozás kizárólag azzal az ismeretlen személlyel szemben indult, aki feltöltötte ezeket az internetes tartalmakat. Súlyosan aggályosnak tartottuk ezért, hogy az eljárás során fel sem merült a nyomozó hatóság részéről annak vizsgálata, hogy a zenekar konkrétan milyen – bűncselekményt megvalósító – tevékenységet folytat a nyilvánosság előtt, tehát milyen közönség előtt, milyen gyakorisággal és milyen szövegekkel lép fel. A nyomozás arra sem terjedt ki, hogy mely személyek alkotják ezt a nyilvánvalóan nemzetiszocialista elveket valló együttest.

A fellépésünk eredményeként folytatódott nyomozás eredményeként azonosították a zenekar tagjait, akik elismerték, hogy ők a szerzői és az előadói a kérdéses „daloknak”. Tagadták azonban, hogy ők maguk hozták volna nyilvánosságra ezeket a felvételeket. Az ügyészség álláspontja szerint önmagában az a tény, hogy a gyanúsítottak rokonszenvet éreznek a dalokban megjelenő mondanivalóval, nem valósítja meg a közösség elleni izgatás büntettét, hiszen annak a nagy nyilvánosság előtti elkövetés a tényállási eleme.

Az ügyészség fenti érvelése önmagában nem volt kifogásolható, annál inkább keltett érthetlenséget az a körülmény, hogy vajon miért fogadta el a nyomozó hatóság kritika nélkül a gyanúsítottak védekezését. A zenekar tevékenységét érintő honlapok tanúsága szerint ugyanis nem volt helytálló az a

megállapítás, hogy az együttes az elmúlt években nem lépett fel a nyilvánosság előtt, sőt a kifejezetten neonáci rendezvényeken való koncertjeikről beszámolók is olvashatók az interneten.

A legfőbb ügyész álláspontját és intézkedését kértük, rámutatva arra, hogy a szélsőséges ideológiákat valló zenekarok koncertjeiket nem feltétlenül hirdetik meg a szélesebb nyilvánosság előtt, hanem arról saját táborukat, rajongóikat tájékoztatják. A koncertek helyének és időpontjának kiderítése ezért a hagyományos nyomozás eszközeivel általában nem lehetséges. Az ugyan nem várható el, hogy az ilyen ügyekben az illetékes nyomozó hatóság végezzen felderítést, arra azonban egyértelműen lenne törvényes lehetőség, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvényben meghatározott felhatalmazása alapján az Alkotmányvédelmi Hivataltól szerezzen információkat a közösség elleni izgatás bűncselekményére vonatkozóan.

A jelenlegi társadalmi légkörben még nagyobb joggal elvárható, hogy minden olyan esetben, amikor alappal felmerül valamely társadalmi csoporttal, kisebbséggel szembeni előítélet alapú motiváció, a nyomozó hatóság ezt az eshetőséget számba vegye és a nyomozás erre az indítékra – a bizonyítás teljes intenzitásával – kiterjedjen.

A legfőbb ügyész a figyelemfelhívást megköszönve osztotta álláspontunkat, és rámutatott arra, hogy a nyilvános koncertekkel kapcsolatos adatok igénylése érdekében lehetséges és szükséges az Alkotmányvédelmi Hivatal megkeresése, ami a nyomozás során nem történt meg.

Annak ellenére, hogy a legfőbb ügyész intézkedett az elmaradt nyomozati cselekmény pótlása érdekében, hónapok óta nem kapunk érdemi tájékoztatást a büntetőeljárás eredményéről.

A büntetés-végrehajtást érintő ügyeink

Az előzetesben lévő és az elítélt fogvatartottak jelentős részben azért kérik az intézkedésünket, mert ártatlannak érzik magukat. Amint arról az előzőekben már szóltunk, ebben a kérdésben nem folytathatunk vizsgálatot, a büntetőjogi felelősség megállapítása ugyanis bírói hatáskör. E panaszok kapcsán azt vizsgálhatjuk, hogy a büntetés-végrehajtási intézetben érvényesülnek-e a tágabb értelemben vett kisebbségi jogok, beleértve az egyenlő bánásmód követelményét és a megalázó bánásmód tilalmát.

A panaszok egy részében azért nem vizsgálódunk, mert az előadottak hivatali bűncselekmény gyanúját vetik fel, és – a már ismertetett okok miatt – az ügyészséghez fordulunk. Tapasztalataink szerint a fogvatartottak által előadottak

rendszerint megalapozzák a nyomozás elrendelését, ám az ilyen jellegű bűncselekmény elkövetését rendkívül nehéz bizonyítani. Ilyenkor a személyzet „összezár”, de bizony sokszor a zárkatársak is tartanak attól, hogy terhelő vallomást tessenek a bv. személyzetre.

Változatlanul érkeznek hozzánk panaszok, amelyekben a fogvatartottak a családjuk lakóhelyéhez közelebbi bv. intézetben való elhelyezés érdekében kérik intézkedésünket. Ennek engedélyezése azonban parancsnoki hatáskörbe tartozik, így arra van lehetőségünk, hogy a panaszt megküldjük az elbírálás érdekében. Egyre gyakrabban előfordul azonban, hogy bár a kérelem jogos voltát elismeri a bv. vezetése, a túlzásfoltóság okán nem járul hozzá a fogvatartott áthelyezéséhez.

A jelenlegi börtönviszonyok között súlyos problémaként jelentkezik, hogy milyen módon biztosítható a fogvatartottak emberi méltósága. Előfordul azonban is, hogy ez az alkotmányos jog nem a rossz elhelyezési körülmények okán sérül, hanem azt az alapjogok iránti nem kellő érzékenység váltja ki.

Példaként hivatkozhatunk annak a volt fogvatartottnak a panaszára, akinek szabadságvesztése alatt – kérésére és költségére – úgy készítettek személyi igazolványt, hogy abba egy „rabruhás” igazolványképet helyeztek el. Szabadulását követően a fénykép „árulkodó jellege” miatt számos sérelmet kellett elszenvednie, miután jól kivehető volt, hogy a fotón a bv. intézetben rendszeresített felsőruházatot viseli.

Az intézet eljárását azért értékeltük visszásnak, mert a formaruhás igazolványkép (pontosabban annak társadalmi reakciója) sértette a panaszos emberi méltóságához fűző alapjogát, az azzal összefüggő információs önrendelkezési jogát, továbbá a megalázó bánásmód tilalmába is ütközött.

Megkeresésünkre a megyei bv. intézet vezetése nem értékelte jogsértőnek a panaszossal szembeni eljárást. Emiatt három pontból álló ajánlással fordultunk a bv. országos parancsnokához, amelyben kértük, hogy

- levélben kövesse meg panaszost a formaruhás fényképpel kiállított személyazonosító igazolvány használatából eredő sérelmeiért,
- működjön közre – különösen a felmerülő költségek viselésével – abban, hogy panaszos egy új személyazonosító igazolványt tudjon kiváltani,
- önálló intézkedéssel – esetleg egy már hatályos intézkedés kiegészítésével – állapítsa meg a fogvatartottak személyi okmányainak készítése során követendő eljárásról szóló belső szabályzatot, amely írja elő, hogy a szükséges igazolványképek ne formaruhában, hanem minden esetben „civil” öltözékben készüljenek el.

Az országos parancsnok először visszautasította az ajánlásainkat, arra hivatkozva, hogy nem történt jogszabálysértés, mert semmi nem szabályozza a fogvatartottat ábrázoló igazolványkép készítésének a módját.

A parancsnoki álláspontot több szempontból is vitattuk. Kifejtettük, hogy az eljárásunkat szabályozó törvény nem véletlenül használja a visszásság kifejezést, amelybe azok a sérelmek is beletartoznak, melyek nem jogszabálysértéssel állnak elő (pl. mert maguk a jogszabályok visszások, vagy az adott élethelyzet nincs ugyan tételes jogilag szabályozva, de mégis sért alkotmányos alapjogot vagy értéket). Abban az esetben pedig, amikor egy korlátozhatatlan alapjog, nevezetesen az emberi méltósághoz fűződő jog sérül, még kevésbé lehet arra hivatkozni, hogy nincs a sérelemnek tételes jogi alapja. Arra is rámutattunk, hogy a korábbi elítélés ténye különleges személyes (bűnügyi) adatnak számít, amelynek tulajdonképpen a jogellenes nyilvánosságra hozatala történik meg minden olyan alkalomkor, amikor az igazolványt az érintettnek használnia kell. Itt tehát konkrét, törvényben megállapított adatvédelmi szabályok sérültek, túl az Alkotmányban foglalt rendelkezéseken.

A fentiek szem előtt tartásával tehát változatlanul fenntartottuk azt a megállapítást, miszerint – miután alkotmányos jog érvényesítéséről van szó – nem fogadható el az a gyakorlat, hogy a személyi okmányok kiállítása során a civil ruhában történő fényképezést csak a fogvatartott kérelmére teszik lehetővé.

Fellépésünk végül nem maradt hatástalan. Az országos parancsnok körlevélben hívta fel a bv. szervek vezetőit, hogy ha nem a fogva tartáshoz szükség-szerűen kapcsolódik a fénykép elkészítése, akkor az minden esetben polgári felsőruházatban történjen meg. Ajánlásunknak eleget téve, a panaszosnak írt levélben elnézést kért az elítélt-formaruhában készített fénykép miatt elszenvedett nehézségek és atrocitások miatt.

Az országjárás, mint ombudsmani eszköz

Az „eszközök”

Az országgyűlési biztos széles körű szabadsággal bír arra nézve, hogy az intézmény működését – a jogszabályok által biztosított keretek között – saját szerepfelfogásának megfelelően alakítsa. Ez lehetővé teszi az ombudsman számára, hogy megválaszthassa azon eszközöket, amelyekkel a szerinte leghatékonyabb jogvédelem elérhető.

Az ombudsmani intézmény alapvető karaktere nem a hatósági jellegben, hanem éppen ellenkezőleg az állampolgárokkal való közvetlen kapcsolatban áll. Ezt a közvetlen kapcsolatot alapozza meg, hogy panaszával bárki, kötetlen formában fordulhat közvetlenül az ombudsmanhoz, akinek eljárása rugalmasabb, rövidebb és költségkímélőbb a bírói eljárásnál.

Az ombudsman szerepfelfogásának megfelelően különböző technikákkal erősítheti ezt a közvetlenséget: nyílt napot, panasznapot tarthat, panaszládákat helyezhet ki bizonyos hivatalokba, ellátogathat a potenciális ügyfelekhez, ex officio eljárásából is következően úgymond elé mehet a panaszügyeknek. Az ombudsman fő feladata a jogvédelem, az egyén védelme az államhatalommal szemben, ami kiemelt fontosságú főképp a saját érdekeiket képviselni nem tudó vagy érdekérvényesítésben (különféle forrásaik szűkössége miatt) gátolt személyek esetében. A közélet, a társadalom problémáinak egyre komplexebbé válása magával hozta a bürokrácia elburjánzását. Mára nyilvánvalóvá lettek ennek hibái, és az a tény, hogy a bürokratikus intézményesség miatt az állam ügyeinek intézése, elsősorban a lakossággal való kapcsolatokban, mind meszszebb került a helyi ismeretekkel rendelkező szervek döntéseitől és befolyásától. Így nem csak a fent említett csekély önérdék-érvényesítési képességgel rendelkező állampolgárok részéről mutatkozik igen nagy igény az ombudsmani ügyfélközpontúságra, ügyfélközelségre.

„Ami a hatályos jog mikrovilágából az ezredfordulón látszik – veretes, régi kifejezést alapul véve – a „jogkereső közönség” számára, az a szinte riasztó, egyben egyre inkább történeti eredetét elvesztő, gigantikusra növekedett, mesterségesen létrehozott szabálytömeg. Ez a szféra nehezen átlátható, fokozatosan a számítógépekbe terelt, egyben inflálódott, bürokratizálódott rendelkezések elidegenedett világa, ahol a globalizáció,

az európaizálódás karöltve jár a rossz jogi stílussal, a nehezen érthetőséggel. Ebben a világban a jog szereplői egyre inkább kiszolgáltatott és alárendelt kategóriáknak gondolják magukat.”³⁶

A közvetlenség a bürokratikus elemektől való mentességet is jelenti, aminek egyre szélesebb körben való igénye megfigyelhető a bürokratikus terhektől túlsorduló Európai Unió jogelvéiben és remélhetően gyakorlatában is. A „jó közigazgatáshoz” való jog az Európai Unió Alapjogi Kartájának 41. cikkében³⁷ is testet ölt, sőt az Európai Ombudsman kidolgozta a „Jó Európai Közigazgatási Magatartás Kódexét”, melyet az Európai Parlament 2001 őszén fogadott el.³⁸ Az Európai Ombudsman intézményének létrehívásában is alapvető szerepet játszott az a cél, hogy a polgárok közelebb érezzék magukat az Unióhoz.

Mindezekhez illeszkedik az ombudsman intézménye, amely a jó közigazgatás elveinek érvényesítésében, annak elősegítésében intézményi sajátosságainál fogva is élen járhat. Az ombudsman, különösen a kelet-európai térségekben „ezzel egyben nagymértékben elősegítheti a társadalom humanizálását, amelyre a mi körülményeink között, ebben a térségben és ilyen múlttal, rendkívül nagy szükség van”³⁹

Már az első országgyűlési biztosok is a kezdetektől alkalmazták a megyelátogatás –, illetve a ma elterjedtebb elnevezés szerint – az országjárás formát, hiszen az új intézmény működésének kezdetén a problémafeltárás, az ügyféltoborzás, az intézmény közvéleménnyel való megismertetése, köztudatba való bevezetése igényelte a leendő ügyfelekkel való közvetlen párbeszédet. Az hazai közjogban még az új ombudsmanok első országjárása 1996-ban a Hajdú-Bihar és Csongrád megyei munkalátogatással vette kezdetét és az ombudsmani szerepfelfogástól, a pozíciót betöltő személy habitusától függően kisebb-nagyobb intenzitással több ombudsmannál a mai napig alkalmazott eszköz.

A nemzeti és etnikai jogok jelenlegi országgyűlési biztosa 2007-ben beiktatását követően azonnal megfogalmazta a saját ombudsmani hitvallását, melyben élő, aktív és közvetlen kapcsolat kialakítását tűzte ki célul minden Magyarországon élő kisebbségi közösséggel. Ennek egyik legfontosabb eszközeként határozta meg az országgyűlési biztos és a munkatársak rendszeres megjelátogatását. A rendelkezésünkre álló költségvetési forrásaink alaposabb tanulmányozását követően vált láthatóvá, hogy sajnos reális célként az ország

³⁶ Kajtár István: A jog kulturális holdudvara. In: Iskolakultúra, 2000/1. 4. oldal.

³⁷ Kihirdetve 2000. XII. 7-én, Nizza, 2000/C 364/01.

³⁸ www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_fr.pdf.

³⁹ Földesi Tamás: Miért nincs, ha van – gondolatok az ombudsmanrendszerről. In: Társadalmi Szemle, 1992./11.

19 megyéjének országjárás keretében való legalább egy alkalommal történő meglátogatása is csak az ombudsman 6 éves hivatali ideje alatt valósítható meg évi 3-4 látogatással számolva.

Az országjárás célja, célcsoportjai

A célok megfogalmazásakor első helyen a kisebbségi közösségekkel való aktív kapcsolatfelvétel állt. Ennek keretében meg kellett határozni a kisebbségi közösségek adott megyei helyzetének feltérképezéséhez mely intézményi, személyek kör tud leghatékonyabban a segítségünkre lenni. Elsősorban és természetesen a kisebbségi közügyek intézésének, a kisebbségi közösséget megillető jogosultságok érvényesítésének, a kisebbségek érdekvédelmének és képviseletének letéteményesei: a kisebbségi önkormányzatok. A települési és területi kisebbségi önkormányzatok elnökei mellett, a megyében élő kisebbségi közösség országos önkormányzati elnökével is kapcsolatba lépünk, annál is inkább, mivel több esetben az országos elnökség székhelye nem Budapesten, hanem vidéken található. Így Vas megyei látogatásunk során Felsőszölnökön a szlovének országos elnökénél, a Békés megyei Gyulán pedig a Román Országos Önkormányzat elnökénél tettünk látogatást.

A Nektv.-ben a kisebbségi közügyként meghatározottak között kiemelten szerepel *„az anyanyelv ápolása, őrzése és gyarapítása, továbbá a kisebbségek kulturális autonómiájának a kisebbségi önkormányzatok által történő megvalósítása és megőrzése”*.⁴⁰ Így országjárásunk során a kisebbségi kulturális, valamint oktatási jogok érvényesülését biztosítani hivatott intézményekkel való kapcsolatfelvétel is elengedhetetlenül fontos. Tekintettel az asszimilációs folyamatokra, különösen a nyelvi asszimilációra, lényegesen több a kulturális hagyományokhoz való kötődés okán létező intézmény, civil szervezet, egyesület (pl. előadó-művészeti szervezet), mint például a kisebbségi anyanyelvi oktatást folytató iskola vagy óvoda. *„Kutatási tapasztalatok bizonyítják, hogy a kisebbségek tagjai, függetlenül anyanyelvi ismereteik szintjétől és a nyelvhasználattól, a kulturális téren élik meg kisebbségi identitásukat... A nyelvükben megszűnni látszó közösségek megtartó erejét manapság egyre inkább a kulturális gyökerek jelentik... A kulturális értékekhez való ragaszkodás pótolhatja azt a kohéziós hiányt, amit a nyelvvesztés okozott.”*⁴¹

⁴⁰ Nektv. 6./A §.

⁴¹ Bindorffer Györgyi: Etnikai, nemzeti és kétnemzeti identitás. In: Bindorffer Györgyi (szerk.): Változatok a kettős identításra, Budapest, Gondolat 2007. 13. oldal.

Számos esetben kisebbségi vagy valamely kisebbségi közösséghez kapcsolódó civil szervezetek is aktív szerepet játszanak ezen intézmények, illetve különböző egyesületek, alapítványok, szervezetek fenntartásában, működtetésében, akikkel szintén kapcsolatfelvételre törekszünk.

Egy-egy megye, de az egész régió szempontjából, sőt – tekintettel a gyorsuló asszimilációs tendenciákra – országos szempontból is kiemelt figyelmet érdemel a nemzetiségi és romológiai képzést folytató felsőoktatási intézmények helyzete, működése. Megyelátogatásaink alkalmával felvesszük a kapcsolatot a megyében működő felsőoktatási intézmények közül mindazokkal, ahol nemzetiségi és romológia szakokon elsősorban pedagógusképzés folyik. A tanszékek, intézetek vezetői és a hallgatók is rendre szívesen fogadnak bennünket. Látogatásink során megvitatjuk a hazai kisebbségi oktatás, nevelés aktuális kérdéseit, a nyelvvesztés megakadályozására tett erőfeszítéseket, a rendelkezésre álló, illetve szükséges anyanyelvi tankönyvek, illetve egyéb módszertani segédanyagok helyzetét, a pályán való elhelyezkedés lehetőségeit.

A kisebbségi közösségek helyzetének egy megyén belüli átfogó vizsgálata nem csupán a közösségeken, illetve annak intézményein keresztül történik. A helyi folyamatok elemzéséhez a többségi társadalom kisebbségekhez való, illetve a kisebbségi közösségek egymáshoz való viszonyrendszerének megértése is szükséges. A megyelátogatások alkalmával felkeressük mindazon megyei intézményeket, amelyek a megyében élő kisebbségek helyzetének feltáráshoz értékelhető információkkal bírnak (munkaügyi központok, szociális intézmények) vagy azt befolyásolni tudják (helyi és megyei önkormányzatok, államigazgatási/közigazgatási hivatalok).

A megyelátogatásaink során a kisebbségi közösségekkel történő kapcsolatfelvétel a fent említett intézményeket, szervezeteket célozza, azonban említést kell tennünk arról a markáns különbségről, ami az általában szociális problémáktól nem vagy a többségi társadalomhoz képest nem súlyosabban terhelt 12 nemzeti kisebbségi közösség, illetve a számos hátránnyal küzdő cigány kisebbségi közösség jelen hazai helyzete között áll fenn. Annak ellenére, hogy a rendszerváltást követő egzisztenciális nehézségek és egyéb negatív következmények a cigány kisebbséghez nagyban hasonló státusú csoportokat is sújtották, alapvetően tény, hogy a cigányok jelentős része szociálisan olyan hátrányokkal küzd, amely a többi kisebbségi közösség esetében nem merül fel. A számos kistérségben egyre növekvő szegénység, munkanélküliség, a működő vállalkozások és a minőségi közszolgáltatások hiánya vitathatatlanul nagyobb mértékben érinti a cigány lakosságot. *„Az oktatás színvonaltalansága, a munkaerő képzetlensége az előre nem látott rendszervoáltás után időzített bombaként robbant, és a romok maguk alá temették a cigányság jelentős részét az elmúlt évtizedek eredményeivel és*

illúzióival együtt."⁴² A látogatásaink megszervezésekor szociológus és szociális szakterületen jártas kollégáink segítségével megkíséreljük feltérképezni a megyében élő romák helyzetét, ami elsősorban az etnikai adatkezelés megoldatlan, illetve látszólag megoldott problémái⁴³ miatt, nem egyszerű feladat. (Nota bene az sem tudható hivatalosan, hogy ki a cigány, a KSH népszámlálási adatok, valamint a becslült adatok közti óriási differenciáról nem is beszélve.)

A megyelátogatások alkalmával minden alkalommal felkeressük a szociálisan legrosszabb helyzetben levő, a kisebbségi közösségek közül elsősorban a cigányokat célcsoportként jegyző, azok problémáinak megoldását segítő vagy segíteni hivatott, jórészt a megyeszékhelyen működő esélyegyenlőségi koordinációs irodát, azaz az Esélyek Házát. Az ombudsmannak nincsenek helyi, területi szervei, kihelyezett munkatársai, bár ennek igénye – hasonlóan az Egyenlő Bánásmód Hatóság helyi referensi hálózatának kiépítéséhez – többször felvetődött. Ezért 2008. január 24-én a kisebbségi biztos, valamint az SZMM Országos Esélyegyenlőségi Hálózat között Együtműködési Megállapodás jött létre. A célja annak elősegítése, hogy az Országos Esélyegyenlőségi Hálózaton keresztül, a vidéken, kistelepüléseken élő, bármelyik kisebbségi közösséghez tartozó állampolgár sérelmeivel bátran és közvetlenül fordulhasson a kisebbségi biztoshoz. Ennek biztosítása érdekében a megyei Esélyek Háza hetente legalább két alkalommal ügyfélfogadást biztosítanak a kisebbségi biztos hatáskörébe tartozó ügykörben, majd a panaszt továbbítják az ombudsman felé. A hivatalunkhoz érkezett panaszok kezdetben általában csak városokból, főként Budapestről érkeztek. Nagy valószínűséggel sok (potenciális) panaszos számára a hivatalunk – részben az utazás nehézségei és költségei, részben a hivatal ismertségének hiányossagai miatt – nem volt elérhető.

Néhány megyében felvesszük a kapcsolatot a megyei rendőr-főkapitánysággal is. Ahogy jelenlegi kisebbségi biztos már egy évtizeddel ezelőtt találoán írta *„A cigány családok jelentős része azonban évtizedekkel ezelőtti szintre súlylyedt vissza rövid időn belül, képzetlenségük miatt esélyük sincs a munkalehetőségre. A reménytelen helyzetbe került cigány emberek körében ismét kialakult a megélhetési bűnözés, ami sokak számára az életben maradás egyetlen esélyét jelentette. A többségi társadalom pedig – mivel a rendszerváltozás megingatta mindenki anyagi helyzetét – megújult gyűlölettel fordult a cigányság felé.*"⁴⁴

⁴² Kállai Ernő: 1945-től napjainkig. In: Kemény István (szerk.): A magyarországi romák, Budapest, Press Publica, 2000. 15. oldal.

⁴³ A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa, valamint az adatvédelmi biztos az etnikai adatkezelésről készített közös jelentése 2009. www.kisebbségiombudsman.hu.

⁴⁴ Kállai Ernő: 1945-től napjainkig. In: Kemény István (szerk.): A magyarországi romák Budapest, Press Publica, 2000. 21–22. oldal.

Az elmúlt években a gazdasági válság és az ebből adódó társadalmi nehézségek okán a „cigánybűnözés” (egyébként értelmezhetetlen és elfogadhatatlan) fogalma egyre szabadabb utat kapott a közbeszédben. A nyíltan faji megkülönböztetést zászlajukra tűző csoportok felvonulásai, bizonyos csoportok által elkövetett támadások, bántalmazások – különösen az elmúlt években – növekvő számban és egyre erőteljesebben jelentek meg. A rendőrség fellépése számos esetben nem megnyugtató sem a többségi társadalom, sem a cigány lakosság számára. A helyi viszonyok, feszültségek jobb megértése érdekében kezdeményezünk tehát kapcsolatfelvételt a megyei rendőrfőkapitánnyal. *„Mivel a rendőrség kulcsszereplő a többség és a kisebbség viszonyában, az alapjogi visszásságok felszámolása és különösen jövőbeni kialakulásának, újratermelődésének visszaszorítása érdekében a rendőrségi működésre vonatkozóan átfogó, intézményi javaslatokat kell tenni, amely egyben elősegíti a kisebbség társadalmi emancipációját, a kooperatív rend és konfliktuskezelés fejlesztését, valamint a társadalmi békét.”*⁴⁵

Az utóbbi évtizedekben az egyházak részéről látható az a törekvés, hogy a legkülönfélébb formákban tevőlegesen részt vállalnak a cigányság hátrányos helyzetű csoportjainak társadalmi felzárkóztatásában, egzisztenciális helyzetük javításában. A hagyományosnak mondható karitatív adományosztás, az idősek és betegek szociális gondozása mellett szerepet vállalnak különböző elsősorban a hátrányos helyzetű csoportok számára szervezett oktatási programokban, át-képzésekben. Országjárásaink során felkeressük azokat az egyházi személyeket, akik cigánypasztorációs tevékenységet folytatnak, ezzel segítve a cigányok helyzetének javulását, és nem utolsósorban a cigányokkal szemben táplált előítéletek, sztereotípiák lebontását. *„A cigánypasztoráció nem csak egyirányú munkát jelent, a cigányokkal való foglalkozást, hanem a többségi társadalom formálását is.”*⁴⁶

Az egyház ez irányú társadalmi szerepvállalása véleményünk szerint még nem a súlyának megfelelő mértékű. A helyi kapcsolatfelvételen, tapasztalatszerzésen túl, az ombudsman számos alkalommal részt vett olyan konferenciákon, kerekasztal beszélgetéseken, amelyeket elsősorban a katolikus egyház szervezésében több alkalommal tartottak. Itt módjában állt kifejtetni szakmai véleményét, személyes tapasztalataival, a romológia szakterületén szerzett szaktudásával hozzájárulni az egyház cigányok felemelkedését, integrációját segítő munkájához.

⁴⁵ Jelentés a rendőrség kisebbségekkel kapcsolatos egyenlő bánásmódjának biztosítékrendszeréről és annak hiányosságairól. www.kisebbssegombudsman.hu.

⁴⁶ A cigánypasztoráció és a helyi egyház című konferencia záró ajánlásai (VIII. Cigánypasztorációs konferencia – Eger, 2010. október 28–30).

Az alkalmazott módszerek

A meglátogatás előkészítésének módszertana

Egy-egy országjárás előkészítése több hónapos munkát és számos, a fentiekben már említett szakterületeken is jártas kollégánk közreműködését igényli. 2010-ben a hivatalban levő nemzeti és etnikai kisebbségi jogok biztosa hatéves megbízási idejének felénél jár. Hivatalba lépése óta Magyarország 19 megyéjének közel felében járt, s a kezdeti nehézségeket követően egyre több tapasztalatot szerezve kristályosodtak ki a meglátogatások, illetve azok előkészítése során alkalmazott módszereink.

A meglátogatandó megye kiválasztásának szempontjai között számos tényezőt figyelembe kell vennünk. A többnyire szórványban élő kisebbségi közösségek földrajzi elhelyezkedése az elmúlt években nem változott jelentősen. Jellemző a falvakból a fejlettebb városokba történő migráció, de ez meg egyezik a többségi társadalom tagjainak hasonló irányú mozgásával, s valószínűleg az okok is hasonlóak: a jobb és több munka-, illetve tanulási lehetőség. Az egy tömbben élő kisebbségi közösségek esetében is igaz, hogy nem egyetlen megye területén élnek (a határmenti román kisebbség például Hajdú-Bihar, Békés és Csongrád megye területén), ilyenkor az előkészítés során összegyűjtött adatainkat, illetve a már meglátogatott megyében szerzett tapasztalatainkat több alkalommal is használjuk. A kisebbséghez tartozók létszámáról a KSH népszámlálási adatai és becslést adatok alapján, a kisebbségi önkormányzatok számáról az OVI adatai alapján tájékozódunk. A megye kiválasztását követően a tervezési munkánk során a kisebbségi közösségek és intézményeik megyén belüli földrajzi elhelyezkedése határozza meg a meglátogatandó települések körét. Az így kiválasztott települések demográfiai adataira, nemzetiségi összetételére, gazdasági lehetőségeire is figyelemmel vagyunk.

A jellemzően többenemzetiségű, jelentősebb nemzetiségi hagyományokkal bíró megyék (például Csongrád megye) meglátogatására a hatéves ciklus alatt természetesen előbb kerül sor, mint a kisebbségi közösségek által kevésbé lakott megyékre. A kiválasztásánál fontos szempont, hogy ugyanazon éven belül az ország különböző régióiba látogassunk el. Sajnos a földrajzi távolságokat, a meglátogatásra rendelkezésre álló időbeni (2 vagy 3 nap) és nem utolsósorban anyagi lehetőségeinket is mérlegelnünk kell. A kiválasztásban közrejátszanak egyéb aktuális szempontok is: az adott megye kisebbségi közösségének kiemelkedő kulturális eseményei (2008-ban Tolna megyében a német közösség által 18. alkalommal megrendezett Pünkösdi Fesztivál), vagy egyéb,

a sajtóból vagy panaszügyekből megismert, orvosolandó probléma súlyossága (2009-ben a legtöbb szociális panaszügy Szabolcs-Szatmár-Bereg megyéből érkezett hivatalunkba), esetleg a kisebbségi közösség jelentős csoportját érintő program (2009-ben a Somogyi Esély Kht. a megyében működő összes települési kisebbségi önkormányzat elnökei számára szervezett továbbképzést, ahol előadás tartására kérte fel az ombudsmant *A kisebbségek jogi védelmének aktuális kérdései* témában).

Az előkészítés során beszerzett és elemzett demográfiai, népszámlálási, foglalkoztatási, munkanélküliségi, népsűrűségi, közigazgatási, LHH kistérségi adatok, pályázati programok, gazdasági statisztikák mellett a már említettek szerint alapvetően a megyében élő kisebbségi közösség létszáma, földrajzi elhelyezkedése, intézményi hálózata, hivatalunkhoz a megelőző években eljuttatott panaszai szolgálnak útmutatóul. Minden alkalommal alaposan elemezzük az elmúlt években (a kisebbségi ombudsman intézményének létrejöttétől kezdve napjainkig) az adott megyéből érkezett összes panaszügyeket, illetve az annak alapján kirajzolódó képet. A látogatáshoz kapcsolódóan áttekintjük a vonatkozó, a térség aktuális problémáival, az itt élő kisebbségi közösségek helyzetével foglalkozó tanulmányokat és munkánkhoz köthető témákban megjelent sajtóanyagokat.

A terepmunka — empirikus feltárás

Az ombudsman mellett a munkában a helyszínen általában 10-15 kolléga vesz részt, a földrajzilag nagy kiterjedésű, illetve nagy népsűrűséggel bíró megyékben 2-3, a kisebb, kisebbségek által kevésbé lakott megyékben 1-2 napon keresztül. Az országjárás alkalmával a különböző célok és célcsoportok differenciálják a munkát, így azt 3-4 munkacsoportban egymással párhuzamosan végezzük az adott megyén belül. Módszerünk alapja a minél szélesebb körű információszerezés és a minél hatékonyabb segítségnyújtás. Ennek megfelelően a látogatásunk alkalmával a megyei kisebbségi lét minél több szegmensét szeretnénk megismerni, a feltárt problémákra a leghatékonyabb, leggyorsabb megoldást találni az erre megfelelő fórumokon. Számos problémát helyben azonnal meg tudunk oldani, akár a megye legkisebb településének önkormányzatánál, más ügyeket csak közvetetten vagy magasabb döntéshozói szinten például a megyei közgyűlés elnökével vagy az országos kisebbségi önkormányzat elnökével való konzultációt követően.

Az ombudsmani munkacsoportban az ombudsman és 1-2 munkatársa vesz részt. A program állandó elemei a megyei közgyűlés elnökével, a helyi önkormányzatok és a helyi kisebbségi önkormányzatok törvényességi elle-

nőrzését⁴⁷ ellátó közigazgatási hivatalok⁴⁸ vezetőivel való megbeszélés. Az adott megyei sajátosságoknak megfelelően ezzel együtt a megyei önkormányzat kisebbségi ügyekben illetékes bizottsága elnökével, a kisebbségi tanácsokkal vagy kisebbségi referensekkel való tanácskozársra is sor kerül. A megyei önkormányzat, illetve a közigazgatási hivatalok segítő közreműködésével előzetesen megszervezett fórum lehetőséget nyújt arra, hogy találkozzunk a megye települési és területi kisebbségi önkormányzati elnökeivel, valamint a kisebbségi kötődésű civil szervezetek képviselőivel. Ezeken a fórumokon ismertetjük a kisebbségi joganyag aktuális kérdéseit, változásait, a kisebbségi elnökök, civil szervezetek képviselői pedig megfogalmazzák problémáikat, kérdéseiket, beszámolnak a közösségüket leginkább foglalkoztató ügyekről. Hivatalunk számos esetben tart az országjárásokon kívül is hasonló tájékoztató, jogsegélynyújtó, felvilágosító előadásokat, fórumokat, amelyek hatékony, számos esetben azonnali segítségnyújtást tesznek lehetővé.

Az ombudsmani program része a megyei sajátosságoknak megfelelően az adott kisebbségi közösség számára országosan is kiemelt jelentőséggel bíró (pl. a Tolna megyei Magyarországi Német Színház, a Békés megyei Nicolae Balcescu Gimnázium) oktatási vagy kulturális intézmény meglátogatása, az intézményvezetőkkel folytatott párbeszéd. Ezeknek a látogatásoknak célja az intézmény közvetlen megismerésén túl, sok esetben valamilyen akkut probléma eredményes megoldásában, magasabb döntéshozói szinten történő megfogalmazásában való közreműködés, esetleg mediálás. Részben az ombudsmani közbenjárásnak köszönhetően a Tolna Megyei Önkormányzat és a Magyarországi Németek Országos Önkormányzata közötti vita megoldódott, az érintettek intézményfenntartó társulás formájában közösen működtetik a Magyarországi Német Színházat.⁴⁹ Az ombudsman személyes részvételével működő munkacsoport számos esetben már a párhuzamosan a településeket járó kollégáink (telefonon történt) jelzéseit figyelembe véve tud azonnal közvetíteni egy-egy problémát a megye vezetőivel való találkozás folyamán.

Egy külön munkacsoportban azok a kollégáink látogatják célzottan a megye bizonyos intézményeit, akik az adott évben hivatalból indított átfogó (az adott témában az egész országra kiterjedő) ombudsmani vizsgálatban működnek közre. Ezt részben az alacsony munkatársi létszám, részben a költségtakarékossági

⁴⁷ 1995. január 1. és 2008. december 31. között, majd 2010-től ismét.

⁴⁸ Regionális, majd megyei közigazgatási hivatalok, 2010. január 1-jétől Kormányhivatal részeként működve.

⁴⁹ Bővebben A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának 2008. évi beszámolója, Bp., 2009. 82–83. oldal.

szempontok indokolják. Az országjárás többnyire állandó eleme tehát minden alkalommal az adott év átfogó ombudsmani vizsgálatához való kapcsolódás: 2008-ban átfogó vizsgálatot folytattunk a rendőrségi szerveknél,⁵⁰ ezzel összefüggően egy munkacsoport az adott megyében rendőrkapitányságokra, fogdákbba látogatott. 2009-ben a kisebbségi kulturális jogok érvényesülésének vizsgálatakor⁵¹ szintén külön munkacsoport feladata volt a kisebbségi kultúrához kapcsolódó muzeális intézményekbe, előadó-művészeti szervezetekhez, könyvtárakba látogatni, míg 2010-ben a kisebbségi óvodai nevelés átfogó vizsgálata kapcsán kisebbségi, nemzetiségi óvodákat vizsgáltunk meg. A munkacsoport a vonatkozó jogszabályi háttér áttekintését követően a meglátogatott intézmény helyzetének empirikus jellegű feltárására törekszik. A helyszíni látogatás alkalmával interjúkat készítünk, kérdőíves adatfelvételt végzünk elsősorban az intézmények vezetőivel, illetve az általuk kijelölt kollégákkal, gyakran megbeszélést folytatunk a fenntartó, illetve a kisebbségi önkormányzat részéről delegált munkatársakkal, szemrevételezzük az intézményt, áttekintjük a szükséges dokumentumokat (alapító okirat, szervezeti és működési szabályzat, pedagógiai program). A vizsgálat során jó kapcsolat kialakítására, lehetőség szerint az esetleges jövőbeni együttműködésre törekszünk.

A harmadik, illetve negyedik munkacsoport munkája talán a legösszetettebb, legnehezebb, hiszen gyakran nemcsak jogászként, hanem szociális munkásként, békítőként, pszichológusként egyaránt fel kell lépniük. Azokat a potenciális ügyfeleinket keresik fel a megyében lakóhelyükön, akik érdekeik érvényesítésére nem vagy alig képesek, akik szociális helyzetük, egészségi állapotuk vagy információhiány miatt gátolva vannak abban, hogy a sérelmeiket jogi segítséggel rendezzék. Sok nehéz helyzetben élő állampolgár számára még a megyeszékhelyre (esetleg az Esélyek Házába) való eljutás is megoldhatatlan az utazási nehézségek, költségek miatt, így jelentős igény mutatkozik arra, hogy a kisebbségi származású állampolgárok számára a lakóhelyükön nyújtsunk segítséget. Az ebben érintett ügyfélkörünk zöme az esélyegyenlőtlenséggel leginkább sújtott társadalmi csoportokból kerül ki, szinte kizárólag cigány származású. A munkacsoportban részt vevő kollégák feladata sokrétű: információszolgáltatás, jogi tanácsadás, a helyi igényeknek megfelelő egyéb segítségnyújtás, mediálás.

Ennek a munkának legnehezebb terepe a szegregált vagy telepszerű lakókörnyezet, mindenki által ismert köznyelvi fordulattal a cigánytelep. A cigánytelepek

⁵⁰ A rendőrségi jelentés teljes terjedelmében olvasható a weboldalunkon (www.kisebbsegiombudsman.hu).

⁵¹ A kulturális vizsgálati jelentés teljes terjedelmében olvasható a weboldalunkon (www.kisebbsegiombudsman.hu).

jelentős részén az emberek gáz, csatorna- és úthálózat, de gyakran víz és villany nélkül tengődnek. Az itt élők minden idegent gyanakvással fogadnak, ezért rendre a helyi cigány kisebbségi önkormányzat segítségét kérjük abban, hogy érkezősünkéről előzetesen tájékoztassa a lakosságot, illetve látogatásunkkor kísérenek, kalauzoljanak bennünket.

A sok esetben már évtizedek óta mélyszegénységben élők helyzetüket kilátástalannak látják, gyakran ingerülten, dühösen fejtik ki véleményüket. A telep-látogatásban részt vevő részben mediációs tréningeken edződött, a különböző tárgyalási stratégiákat ismerő és használó, terepmunkában jártas kollégáink az indulatok lecsillapítására, a lehető leghatékonyabb segítségnyújtásra törekednek. A panaszok főleg szociális és lakhatási ügyekkel kapcsolatosak, a panaszolt fél pedig általában a települési önkormányzat vagy a jegyző. A konfliktuskezelés során a kollégáink a kooperációra, a bizalomra, a közös érdek felismeretetésére törekednek, ami nem egyszerű feladat abban a helyzetben, ahol egyik oldalon a legmélyebb nyomor, a kilátástalanság, a másik oldalon pedig a forráshiánnyal bíró, túlélésért küzdő települési önkormányzat feszül egymásnak.

Tapasztalataink

Örömteli fogadtatás és a buktatók

A megyelátogatást megelőző szervezési feladatok egyike a látogatásunkról való előzetes tájékoztatás, amit a megkeresett intézmények, önkormányzatok, közösségek és személyek eltérő lelkesedéssel fogadnak. A kisebbségi közösségek, a kisebbségi önkormányzatok, a nemzetiségi oktatási és kulturális intézmények általában örömmel és szívesen találkoznak velünk. Különösen egy-egy kisebb nemzetiségi településen érzékelhető, hogy a közösség büszkén és szeretettel mutatja meg kisebbségi kulturális hagyományait, intézményeit. Szinte zavarba ejtő volt az a fogadtatás, amivel a felsőszölnöki szlovén, a vanyarci szlovák, vagy a battonyai román közösség várt bennünket. A közigazgatási hivatalok minden alkalommal nélkülözhetetlen segítséget nyújtottak a látogatás – különösen a kisebbségi elnökök részvételével tartandó szakmai fórum – megszervezéséhez. A panaszügyek kapcsán megkeresett települési önkormányzatok, megyei szervek azonban kezdetben ugyanolyan ellenérzéssel viseltetnek irányunkban, mint általában a közigazgatási hierarchiában magasabb döntéshozói szintről jövő ellenőrzéssel szemben. Több esetben előfordult, hogy a jegyző vagy a polgármester már látogatásunk előzetes jelzésekor hevesen tiltakozott, hogy a településen nem történt semmilyen kisebbségi jogsértés, holott nem amiatt, hanem egy nemzetiségi intézmény meglátogatása céljából terveztük az odautazást. Ilyen

esetekben megpróbáljuk mind telefonon, mind levélben eloszlatni aggályait és biztosítani őket segítő szándékunkról.

A kisebbségi önkormányzatok elnökeivel gyakran nem könnyű felvenni a kapcsolatot. Például: nincs hivatalosan a település honlapján rögzített telefonos, illetve elektronikus elérhetőségük, csupán postacím áll a rendelkezésünkre, ami legtöbbször a települési önkormányzat címe, ahol a kisebbségi önkormányzat irodája található.

Különösen a kisebb, kollégáink által meglátogatott településeken kifogásolják, hogy az ombudsman személyesen nem mindenütt jelenik meg. Az intézmény sajátosságából adódóan (egyszemélyes intézmény, helyettese nincs) valóban minden médiában csak az ombudsman nyilatkozik, hivatalunkban készült minden levelet, dokumentumot ő jegyez, ennek ellenére természetesen nem egyedül, hanem egy kis létszámú, de jól képzett, elsősorban jogászokból álló munkatársi háttérrel dolgozik. Még a megyelátogatások alkalmával sincs mód arra, hogy minden településre személyesen látogasson el, ezért ennek kommunikációjára kiemelt figyelmet fordítunk mind a szervezési munka, mind a megyejárás folyamán.

Előfordul, hogy főként a panasszal érintett település jegyzője vagy az önkormányzat képviselője ragaszkodik ahhoz, hogy panaszfelvevő kollégáinkat a kisebbségi származású – főleg a cigány közösség tagjaiból kikerülő – panaszosokhoz elkísérje. Ezt, kizárólag a panaszosok védelmében, általában nem tesszük lehetővé.⁵² A megyelátogatás során a panaszfelvétel több formáját kipróbáltuk, amelyek közül sem az előzetesen a megyei, helyi sajtóban, hirdetések útján meghirdetett panaszláda-kihelyezés (a beadványok előzetes gyűjtése céljából), sem a kollégáink által a polgármesteri hivatal erre kijelölt irodájában végzett panaszfelvétel nem vált be. Az ügyfeleink jelentős része éppen a hivatal (jegyző) rá vonatkozó döntését vagy a kisebbségi önkormányzat versus települési önkormányzat vitában a kisebbségi önkormányzat esélytelenségét kifogásolja, ezért bizalmatlan. Így a települési önkormányzat kijelölt helyiségében – természetesen a kizárólag kollégáink által – végzett panaszfelvevő munkánk pártatlanságát, elfogulatlanságát kérdőjelezték meg. A kisebbségi közösséghez tartozó polgárok bizalma a legkönnyebben a közvetlen lakókörnyezetükben szerezhető meg, ezért látogatásaink során ma már kizárólag az általuk lakott településrésze, esetleg otthonaikba látogatunk, így próbálva segítséget nyújtani sokszor reménytelenül kilátástalan helyzetükön. A bizalmatlanságot, a pártatlan eljárásunk megkérdőjelezése miatti aggodalmat, ellenérzést

⁵² Obtv. 16. § (4) bekezdés.

a másik fél, jobbra a települési önkormányzat részéről is le kell győznünk. Mindkét felet a kooperációra, a problémák közös megoldására ösztönözzük, a közös érdek felismertetése a megoldás kulcsfontosságú eleme.

Összegzés

Az országjárás tapasztalatai alapján kijelenthető, hogy nagymértékben hasonlóak azok a panaszok, amelyek az ország különböző pontjain jelentkeznek. A vidék, különösen a hátrányos helyzetű kistérségek településeinek helyzete aggasztó, olyan nagymértékű a szegénység, a munkanélküliség, a reményvesztettség. A települési önkormányzatok forráshiánnyal küzdenek, a kisebbségi települési önkormányzatok finanszírozása is csökken, a két önkormányzat közötti feszültségek sok településen állandósultak. A külső szemlélő számára sok esetben egy sajátos párhuzam figyelhető meg: amennyire az önkormányzatok magukra hagyatottnak érzik magukat az állam részéről, hasonlóképpen járnak el ők is a településeik telepeken, teleszerű lakókörnyezetben élő lakosaival szemben. Számos esetben az önkormányzat szociális intézményeinek munkatársai sem járnak ki a telepekre, ám megerősödve működik a polgárvédelem, a településőrség.

Elhivatott kollégáinkkal az esetek döntő részében jóval többet vállalunk és teszünk a helyszínen, mint amit jogászként tehetnénk (azaz megállapítani a szociális biztonsághoz fűződő alkotmányos jogok sérelmét). A teleplátogatókat követően az adott helyi probléma sikeres vagy sikertelen megoldásától függetlenül, minden lehetséges fórumon megfogalmazzuk, hogy a telepeken, teleszerű lakókörnyezetben élők társadalmi integrációját elősegítő komplex programok azonnali elindítására és a helyzet hosszabb távú, átfogóbb orvoslására volna szükség.⁵³

Az országjárás során folyamatosan törekszünk a szemléletformálásra, az előítéletesség, a sztereotípiák lebontására. Tapasztalataink szerint az előítéletesség, a diszkrimináció közvetlen, de leggyakrabban csak a jog eszközeivel nehezen bizonyítható és/vagy közvetett megvalósulása mind a rendőrségi szerveknél, mind az oktatás, mind a foglalkoztatás területén, mind egyéb hatósági eljárásokban kitapintható. Nem hagyható figyelmen kívül a média felelősségének említése sem: *„Közismert szociálpszichológiai tény, hogy a kisebbségi reprezentáció spontán módon a deviancia és a kisebbségi státus közötti hamis korreláció kialakulásának kedvez, melyet csak tudatos közszolgálati műsorszolgáltató politikával lehet*

⁵³ Ennek érdekében javasoltuk, hogy a 2011-es népszámlálás folyamatát, módszertanát alkalmazásá kellene tenni a romák életkörülményeinek hiteles mérésére.

*ellensúlyozni.*⁵⁴ Az ombudsman minden lehetséges fórumon közvetíti a kisebbségi közösségek sztereotípiáktól mentes médiában történő megjelenítésének fontosságát, hiszen ma az egyik legjelentősebb közvélemény-formáló eszköz a média. A kisebbségi kulturális, oktatási intézmények látogatásakor megállapítható, hogy ezen intézmények hatékonyságának számos olyan feltétele van, amelyet nem a nemzetiségi közösségeknek, hanem a gazdaság, a jog, a politikai képviselőinek kell megteremteniük. A vizsgálataink során feltárt hiányosságokat, megoldási javaslatainkat a legmagasabb döntéshozói szintre is eljuttatjuk. A parlamenti pártok és a politikai erők feladata, hogy ezeket a feltételeket megteremtsék, a vizsgálatainkban jelzett problémákat a megoldáshoz minél közelebb vigyék.

Összegezve az eddigi tíz megyelátogatás eredményeit, meggyőződésünk, hogy ebben a formában tudjuk a leghatékonyabb segítséget nyújtani ügyfeleink számára. Ezért is sajnáljuk, hogy csupán évi 3-4 alkalommal van lehetőségünk vidékre látogatni. Az ombudsman intézményének igazi lényege ezeken a látogatásokon, a terepmunka során, az ügyfelekkel való személyes találkozásban ragadható meg. Itt érzékelhető igazán egy-egy kisebbségi közösség összetartó ereje, a hagyományok megőrzésére fordított erőfeszítése, így mi is megerősítést kapunk arra nézve, hogy a kisebbségi kulturális és oktatási jogokért, a kisebbségi önkormányzatok hatékony működéséért, a hátrányos megkülönböztetés visszaszorításáért folytatott munkánkra szükség van. Ezen alkalmakkal jutnak tudomásunkra a leggyorsabban a régóta megoldásra váró problémák, ilyenkor szembesülünk a hozzánk beérkezett panaszok valódi hátterével, a szegénységgel, a reményvesztettséggel. Nem hallgathatjuk el azonban azt sem, hogy gyakoriak azok a panaszok, amelyekkel kapcsolatban nem tudunk megnyugtató megoldással szolgálni. Ezek közül a súlyos eladósodottság, a jelenős közműtarozások és a lakhatási problémák a leggyakoribbak, amelyekről bővebben a szociális fejezetben szólunk. Ezekben az ügyekben is törekszünk azonban a problémák kezelésére, a nehézségek enyhítésére, a helyi döntéshozói szint felé közvetítve azokat. A fejezet elején említett jó közigazgatás szép, de nehezen érvényesíthető jogelvét munkánk során igyekszünk a gyakorlatban megvalósítani.

⁵⁴ Csepeli György – Neményi Mária: A toleranciára nevelés esélyei. In: *Educatio* 1999. II. szám 261. oldal.

Jövevényektől az államalkotó tényezőkhöz A nemzetiségi közösségek múltja és jelene

Bevezetés

A kisebbségi ombudsman hivatalának munkatársai és meghívott szerzők, Gyulavári Tamás docens az ELTE Állam és Jogtudományi Karáról, Gellérné Lukács Éva osztályvezető a Nemzeti Erőforrás Minisztériumától és Illés Sándor tudományos főmunkatárs a KSH Népeségtudományi Kutatóintézetétől, Gyulavári Tamás és Kállai Ernő kisebbségi ombudsman szerkesztésében hiánypótló művet adott ki az Országgyűlési Biztos Hivatala a magyarországi nemzetiségekről. A munka rendhagyó próbálkozás, hogy a többségi társadalom tagjaival megismertessük a kisebbségi közösségek múltját és jellemét. A következőkben a kötetben található tanulmányokat ismertetjük röviden, az egész mű elolvasható a beszámoló CD-mellékletén.

A kötet a maga nemében teljesen egyedi: átfogó képet ad a Magyarországon élő nemzetiségek múltjáról és jelenéről, a magyar nemzet évszázados viszonyulásáról nemzetiségeihez, a magyarországi nemzetiségpolitikáról 1790-től napjainkig, a nemzetiségi közösségek saját történelméről és demográfiai viszonyairól. Tárgyalja és elemzi a kisebbségi törvényt, a kisebbségi intézményrendszert és a választójogot, az autonómiák finanszírozását, a parlamenti képviseletet, az alkotmányos jogokat, az esélyegyenlőség kérdéseit, valamint a kisebbségi oktatás és kultúra kérdéseit – minden olyan területet tehát, ami a hazánkban élő kisebbségek életét, mindennapjait, önkormányzataik megalakulását és működését érinti.

Újdonság, hogy a kötet címében a szerkesztők a megszokott nemzeti és etnikai kisebbségek helyett a nemzetiség szót használják, elvetve ezzel azt a felfogást, hogy az anyaország megléte vagy nemléte szerint osztályozzanak nemzetiségi csoportokat. Ezzel egyúttal a hazánkban élő nemzetiségek felé is gesztust gyakorolnak, akik jobban szeretnék, ha nem kisebbségeknek, hanem nemzetiségeknek hívnák őket.

A nemzetiség fogalom használatának azonban nem csupán szimbolikus jelentősége van; a szerkesztők és szerzők szeretnék, ha gyakori és általános használatával visszahelyezhetnék történelmi jogaiba, ezzel is elősegítve a minden közösséget megillető esélyegyenlőséget, az előítélet-mentes megismerés lehetőségét.

A kötet létrehozásának célja az volt, hogy a szakértő szerzők a társadalom tagjainak igen sommás és ismerethiányról tanúskodó, elnagyolt képét a kisebbségekről, ill. a többség-kisebbség viszonyrendszeréről történelmi vetületben és szinkrón dimenzióban is árnyalják, valamint mélyebb tudást és ismereteket közvetítsenek.

Ezek az ismeretek többé-kevésbé eddig is rendelkezésre álltak, de hol szét-szórva, hol részleteiben, hol nehezen hozzáférhetően vagy érthetően, de semmiképpen sem rendszerbe foglalva, rendszerezetten és mindenki számára közzérhetően. A kötet hiánypótló mű, amelyet kézikönyvként egyaránt használnak forgathatnak politikusok, egyetemi oktatók és hallgatók, kisebbségi közösségekhez tartozók és a téma iránt érdeklődő minden olvasó.

A tanulmányokat részletes bibliográfia követi, amely felöleli a nemzetiségekről szóló vagy helyzetüket elemző történelmi, népismereti és jogi szakirodalom legjobb munkáit, amiből az olvasók további tájékozódás érdekében kedvükre válogathatnak.

Nemzetiségi politika és nemzetiségi közösségek Magyarországon

A kötet I. része 1000 év nemzetiségi politikájával, a nemzetiségi közösségek történelmével és jelenlegi intézményrendszerével, valamint demográfiai viszonyaival foglalkozik.

BINDORFFER GYÖRGYI

Nemzetiségi politika Magyarországon Szent István korától a rendszerváltozásig

A tanulmány azokat a történelmi eseményeket mutatja be, amelyek a nemzetiségpolitika szempontjából döntőnek bizonyultak a magyarországi nemzetiségek életében. Ezek között van a középkori telepítések története, a nyelvtörvények sora 1790-től 1848-ig, amely a magyar nemzet és nemzetiségeinek kenyértöréséhez vezetett 1848/49-ben; az 1861. évi Eötvös József elvein alapuló kisebbségi törvény tervezete a kisebbségek egyenjogúsítása érdekében, majd az 1868-ban elfogadott, Deák Ferenc nézetei által meghatározott „XLIV. törvénycikk a nemzetiségi egyenjogúság tárgyában”, valamint a dualizmus kori, majd a trianoni békeszerződés utáni kisebbségpolitikai intézkedések. A területi revízió két világháború közötti politikájának összefoglalása után a szerző bemutatja a koalíciós évek és a szocializmus korában hozott nemzetiségpolitikai

párthatározatokat és állásfoglalásokat, ill. elemzi ezek nemzetiségekre gyakorolt hatását.

Számos korabeli idézettel színesítve az eseménytörténetet, a szerző bemutatja azt a történelmi helyzetet, amikor mind a többség, mind a kisebbségek saját nemzetük, identitásuk megteremtéséért, saját nyelvük használatáért küzdöttek. Ezek a harcok egymás ellenében határozták meg a magyarságot és az ország területén élő más nemzetiségű és abszolút többségben élő népcsoportokat, amin az 1861. évi törvény sem tudott segíteni.

A trianoni határok meghúzásával a kisebbségek létszáma a németeket leszámítva jelentősen lepadt; az 1945 utáni kitelepítések folytán pedig ez a létszám is kevesebb, mint felére olvadt. A szocializmus korában a kisebbségpolitikát az asszimilálás és a határokon túli magyarokért való felelősség kettőssége határozta meg, amely sok ellentmondásos intézkedést, látszatmegoldást szült.

BINDORFFER GYÖRGY – DÓCZÉ NIKOLETT – KÁLLAI ERNŐ

A magyarországi nemzetiségi közösségek történelme és jelene

Ebben a tanulmányban a Nektv.-ben elismert 13 nemzetiség egyedi történelmi sorsát követhetjük végig: Magyarország területére kerülésüket, több száz éves gyümölcsöző kapcsolataikat az itt élőkkel, beilleszkedésüket a magyar társadalomba, fiaik részvételét az ország forradalmaiban és szabadságharcaiban és az egyes történelmi korszakok aktuális nagypolitikájától függő elnyomatásukat egészen 1990-ig.

Nemzetiségeink egy része (szlovének, szlovákok, románok, horvátok) őslakosnak mondható a királyi Magyarország területén, többségük pedig (bolgárok, görögök, lengyelek, németek, örmények, romák, ruszinok, ukránok, szerbek) az évszázadok alatt különböző történelmi időben vándorlással került az országba és telepedett le itt. A középkori betelepülőkkel szemben az újkoriak nem vegyültek el a többség között, hanem kompakt területi egységet képeztek; 19. századi autonómiatörekvéseiknek is ez volt az alapja.

A szocializmus idején a pártállam csak a németeket, a szlovákokat, a románokat és a délszlávokat (horvátok, szerbek, szlovének) ismerte el nemzetiségként. A cigányoktól a nyolcvanas évek közepéig megtagadták a nemzetiségi létet és csak mint szociális csoport jelenítették meg.

A rendszerváltás után nyílt először lehetősége minden, az országban élő kisebbségnek egyenlő félként fellépni érdekeik érvényesítéséért, önkormányzataik megteremtéséért és intézményrendszerük létrehozásáért. Az 1990 óta létrehozott kisebbségi intézményrendszer, átvett iskolák, kulturális intézmények, múzeumok, média megteremtette a kulturális és oktatási autonómia

érvényesülésének az alapjait, bár még korántsem mondható, hogy mindegyik nemzetiség esetében teljes.

ILLÉS SÁNDOR

A magyarországi nemzetiségek demográfiai viszonyai

A tanulmány célkitűzése a 2001. évi népszámlálás adatainak felhasználásával feltárni a Magyarországon bejegyzett kisebbségek egyes demográfiai jellemzőit, ideértve e népesség szerkezetét, népességi és népesedési folyamatait. A többes identitás számbavételének problémái miatt a szerző kizárólag származtatott mutatókkal dolgozott. A nemek szerinti megoszlás, a korszerkezet, valamint a termékenységi mutatók vizsgálata után a korfa kínálta sajátos elemzési technikával ismerhetjük meg a 13 taxált kisebbség kor- és nemspecifikus iskolai végzettség szerinti összetételét. A romák külön kerülnek tárgyalásra, mivel mutatóik jelentős mértékben eltérnek a többi nemzetiségétől. Ezek az eltérések az átlagéletkor csökkenésében, az alacsonyabb iskolázottságban a legkirívóbbak.

A tanulmány egy előregedőben lévő nemzetiségi társadalom képét rajzolja fel. A szerző számításai kimutatják, hogy a romákat leszámítva a 12 nemzetiség homogén csoportot alkot abban, hogy a termékenység mértéke egyik népcsoportban sem biztosítja a nemzetiség belső erőforrásokból táplálkozó létszámának hosszú távú utánpótlását. A reprodukciós szint eléréséhez száz fő esetében kb. 210–220 élve született gyermekre lenne szükség, négy egymást követő generációban, a népszámlálás feldolgozott adatai szerint ez a szám nemzetiségenként 108 és 171 között változik.

A korfát tekintve idős korösszetételűek a horvátok, a németek, a szlovákok és a szlovének, hiányoznak a gyerekek a görögöknél, a románoknál, a szerbeknél és az ukránoknál. Nagy eltérések tapasztalhatók a korfában a bolgároknál, a lengyeleknél, az örményeknél és a ruszinoknál. A roma korfa ezzel szemben a népességrobbanással jellemezhető szegény országok korfáira hasonlít, amely magas termékenységet és a roma népesség körében az idősek alacsony arányát mutatja.

Kisebbségi jogok, kisebbségi képviselő

A kötet II. fejezetében a kisebbségi jogokról, a kisebbségi törvényről, a kisebbségi önkormányzati és parlamenti képviselőtről, valamint a kisebbségi önkormányzati rendszer finanszírozásáról olvashatunk tanulmányokat.

A kisebbségi törvény

Az immár 17 éve hatályban lévő kisebbségi törvényről Kállai Ernő és Varjú Gabriella készített „láttelelet”, amely tartalmazza a magyarországi kisebbségi jog érvényesülésének szabályozási lehetőségeit, hiányosságait, gyakorlati megvalósításának sikereit és nehézségeit. A kisebbségi törvény megalkotásának kezdeményezése nemcsak a politikusok által sokat emlegetett nemzeti-ségi kérdés iránti elkötelezettség miatt, „követve a magyar történelem legne-mesebb hagyományait és értékeit”, hanem attól a szándéktól is vezérelve született meg, hogy pozitív színben tüntessék fel a demokratizálódó magyar államot annak érdekében, hogy gyorsítani lehessen az európai intézmény-rendszerhez történő csatlakozást, és példát mutassanak a határon túli ma-gyarság megoldatlan gondjainak orvoslására. A magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségek érdekében a törvény fő célja, hogy a kulturális autonó-miával, megfelelő jogi eszközök biztosításával elősegítse identitástudatuk megőrzését, illetve megakadályozza az addigra felerősödött asszimilációs folyamatokat. A törvény a személyi elvű autonómiát egyesíti a területi elv-vel, oly módon, hogy a kulturális autonómia letéteményeseiként a kisebbsé-gi önkormányzatokat nevezi meg, és az identitás szabad megválasztásának elvét alkalmazva nem teszi kötelezővé a személyi elvű autonómia lényeges feltételét, a nemzetiséghez tartozó személyes regisztrálását. A szerzők az egyé-ni és a kollektív jogok felsorolása után ismertetik az 1993-ban elfogadott és 2005-ig érvényben lévő kisebbségi önkormányzati rendszert, az együtdön-tési jogot, a kisebbségi országgyűlési biztos munkáját, majd kitérnek a 2005. évi törvénymódosításokra.

A pártok a törvénymódosítással a hangsúlyt a választójogi kérdésekre he-lyezték és kevesebb figyelmet fordítottak a kisebbségi törvény szabályozási rendszerének átalakítására, mivel a legégetőbb kérdés a kisebbségi választá-si névjegyzék hiányából eredő anomáliák kiküszöbölése volt. A működési rendszer átalakítása során létrehozták a megyei kisebbségi önkormányzati szintet, meghatározták az önkormányzatokhoz kapcsolódó feladatokat és hatásköröket. A módosítás az országos önkormányzatok működését, gazdál-kodását és ellenőrzését is átláthatóbb rendszerbe foglalta, egyúttal kibővítet-te hatáskörüket.

Végezetül a szerzők megemlítik a kisebbségi törvény 2010. évi módosítását, amikor a Parlament a települési kisebbségi önkormányzatok képviselőinek számát négyre, a területiekét pedig hétre csökkentette; és javaslatokat fogal-maznak meg a jövőt illetően.

A kisebbségi önkormányzatok és a kisebbségi választójog

A tanulmány előljáróban megállapítja, hogy a nemzetiségek egyes kulturális, oktatási és nyelvi jogait a rendszerváltozás előtt is deklarálta az Alkotmány, de a jogszabályok nem alkottak egységes rendszert, valamint hiányoztak a megvalósítás gyakorlati feltételei is. A szerző szerint a kisebbségi törvény 1993. évi megszületése is csak annyiban jelentett fordulatot, hogy a törvényhozó katalógusszerűen összefoglalta a nemzeti és etnikai kisebbségek számára biztosítani kívánt egyéni és kollektív jogokat. A koherens, a jogérvényesítéshez szükséges intézményi és eljárási garanciákat megfogalmazó szabályozás azonban elmaradt, vagy csak részlegesen valósult meg. Ennek következményeként a választójogi rendelkezések mindmáig nem tudják biztosítani, hogy a kisebbségek alkotmányos keretek között gyakorolhassák a képviselőihez, illetve a kisebbségi önkormányzatok létrehozásához fűződő jogukat.

A kisebbségi önkormányzatok megválasztását 1994 és 2002 között az általános választójog alapján bonyolították le, mivel a törvényhozó elfogadta a nemzetiségek tiltakozását a személyi elvű autonómiához kapcsolódó kisebbségi névjegyzék összeállítását ellen. Az Alkotmány 70. § (1) deklaráta, hogy minden az ország területén élő nagykorú magyar állampolgárnak joga van, hogy a kisebbségi önkormányzati választásokon választható választó legyen. Ez a szakasz ellentmondott az Alkotmányban rögzített kisebbségi jogokkal, amelyek szerint a kisebbségi önkormányzatok megalakítására kizárólagosan a kisebbségi közösségek, illetve azok tagjai jogosultak. Az ellentmondást Európai Unióhoz történő csatlakozás miatt szükségessé vált alkotmánymódosítás oldotta fel azzal, hogy az általános választójogról rendelkező szakaszból 2004. május 1-jei hatállyal kivette a kisebbségi önkormányzati választásokra való utalást. Ez nyitott rendszer egyértelműen vezetett az alkisebbségi önkormányzatok létrehozásához, amelyen a 2005. évi választójogi törvényt módosítás kívánt segíteni. Ennek értelmében 2006-ban kisebbségi választói névjegyzék készült, amely aktus keletkeztette a regisztrált kisebbségi személyek választójogát. A jegyzék nem volt nyilvános, és kizárólag csak a választások során lehetett felhasználni; a választási eredmények jogerőssé válását követően meg kellett semmisíteni.

A magukat regisztráltak aránya 2006-ról 2010-re 12%-kal nőtt. Mivel azonban a kisebbségi választói jegyzék összeállítása során a kisebbségi közösségeknek semmilyen rálátásuk nincs a magukat regisztráltakra, és minden választójoggal rendelkező nagykorú magyar állampolgár dönthet úgy, hogy regisztráltatja magát, emiatt becsülni sem lehet, hogy az eddigi választásokon

jegyzékbe vett választópolgárok közül hányan tartoztak ténylegesen a 13 nemzeti vagy etnikai kisebbséghez. Az a körülmény, hogy 2010-ben a megalakult települési kisebbségi önkormányzatok 8,6 százalékának kérdéses a közösségi legitimitása, már önmagában is indokoltá teszi a kisebbségi választójogi szabályozás rendszerének teljes átgondolását – vonja le a következtetés a szerző.

NÉMEDI ERIKA – TÖRÖK TAMÁS

A nemzetiségi autonómiák finanszírozása

Magyarországon a kisebbségi közösségek szórványban élnek, és kulturális szempontból a szorosabb kapcsolatot ápoló kisebb közösségek sem minden esetben homogének; a területi autonómia megvalósítása ezért lehetetlen. A csoport tagjai nem használhatják a közintézményeket speciális kisebbségi célokra, hiszen ezzel a többségi lakosság érdekeit sérthetnék, így saját intézményi háttérrel kell megteremteniük, amelynek az az előnye, hogy a speciális előnyök és juttatások körét a közösség tagjai maguk határozhatják meg, és felügyelhetik annak felhasználását. Hátrányt jelent azonban, hogy az intézményhálózat kiépítése és fenntartása általában a közösség teljesítőképességét meghaladó befektetést igényel, így azt a közösségen kívülről, állami juttatásokból kell fedezni. 1993 és 2005 között a kisebbségi önkormányzatok finanszírozása számos anomáliát hordozott (pl. források szétszórtsága az államháztartás alrendszerei között, felhasználásának rendje, a gazdálkodás eltérő rendje az országos és a települési kisebbségi önkormányzatok esetében). A problémák orvoslására 2007-ben új finanszírozási rendet vezettek be, amelynek elérésében fontos szerepet játszott a dr. Kállai Ernő kisebbségi biztos által alapított és vezetett II. Kisebbségi Kerekasztal. A kisebbségi önkormányzatok gazdálkodásáról szóló 376/2007. (XII. 23.) Korm. rendelet hatályon kívül helyezte a kisebbségi önkormányzatok gazdálkodására és vagyonyjuttatására vonatkozó kettős szabályozást és egységes költségvetési szabályozás került bevezetésre. Megszületett továbbá a feladatarányos finanszírozási rendszer, amely a költségvetési juttatásokat általános, normatív működési és differenciált feladatalapú és kiegészítő támogatásokra bontotta. Az elmúlt tizenöt év során kialakult többszintű támogatási rendszer az állami forrásokon túl az Európai Unióból és a magánszektorból származó (pl.: anyaországi, egyéni) forrásokra támaszkodhat. Ezen kívül a források az Országgyűlés, a Miniszterelnöki Hivatal és az egyes szaktárcák fejezeti kezelésében lévő előirányzataiban közalapítványi, feladat- és projektfinanszírozási keretösszegként jelennek meg (kisebbségi oktatás és kulturális intézmények kiegészítő támogatási kerete és a kisebbségi fenntartású intézményekkel kapcsolatos rendkívüli

támogatások, a közalapítványok – Magyarországi Nemzeti és Etnikai Kisebbségekért Közalapítvány, Magyarországi Cigányokért Közalapítvány –, minisztériumok és az elkülönített állami pénzalap által folyósított támogatások). Az országos kisebbségi önkormányzatok, valamint az általuk fenntartott intézmények támogatása a központi költségvetés I., Országgyűlés fejezetében kerül megtervezésre.

A szerzők külön problémaként tárgyalják a roma önkormányzatok és roma programok finanszírozását, amelynek sikerét a jövőben a támogatásokat igénybe vevő személyek körének pontos megismerésében látják, mivel a számok és tények ismeretében lehetővé válhat a beavatkozás optimális iránya. Az ilyen típusú adatgyűjtés elkerülhetetlen eszköze a hátrányos megkülönböztetés elleni fellépésnek, illetve a valóban hatékony intézkedések, programok kidolgozásának.

KUTASSY-NAGY NOÉMI ÉS SZAJBÉLY KATALIN

A kisebbségi közösségek parlamenti képviseléről

A kisebbségi közösségeket érintő egyik legfontosabb kérdés a parlamenti képviselet, amelyről összefoglaló tanulmányt készítettek. A szerzők bemutatják az elméleti kereteket, a kisebbségi jogok fejlődését a nemzetközi jogban, majd ezt követően felvázolják a jogi környezet változását, és javaslatokat tesznek az adott jogi-politikai környezetben a lehetséges megoldásokra.

Az ENSZ Közgyűlés 1992. december 8-án a nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbséghez tartozó személyek jogairól elfogadott 476135. sz. nyilatkozata bevezette a kisebbségi jogok új szempontú megközelítését, amely globális és biztonságpolitikai szempontból szemlélte a kisebbségek helyzetét. A nyilatkozat az egyenlőség elvét összeférhetőnek tartja a pozitív diszkriminációval, azaz pozitív tartalmú, a kisebbségek identitásának védelmét szolgáló intézkedéseket tesz lehetővé a kisebbségek teljes egyenlőségének előmozdítása, identitásuk védelme érdekében. Ennek egyik eszköze lehet a parlamenti képviselet, amelynek elérése Magyarországon speciális, pozitív diszkriminációs intézkedések révén válhat valóra. A parlamenti képviselet és az autonómia összekapcsolása pedig akkor következhet be, ha a kisebbségi képviselők az egyes kisebbségek kultúráját, identitását megőrző kérdések kapcsán rendelkeznek vétőjoggal, akkor az ilyen tartalmú parlamenti képviselet, pontosabban a kulturális autonómia egy intézményeként működhet. A kisebbségek parlamenti képviseletét és a központi kormányzatban való kisebbségi részvételt kifejezetten rögzítő dokumentum az 1999-ben az EBESZ Kisebbségi Főbiztosának kezdeményezésére szervezett konferencia záródokumentuma, az ún. Lund-deklaráció, amely alternatívákat is megfogalmaz ezek megvalósítására.

Magyarországon a kisebbségi biztos és a II. Kisebbségi Kerekasztal koncepciója és a egyéni képviselői indítványként benyújtott T/18. számú előterjesztés szól a megvalósíthatóságról, amelynek közös pontjai a teljes jogú, egyben speciális jogosítványokkal nem felruházott kisebbségi mandátumot preferálja, azaz a pozitív diszkrimináció mentén mozog, de nem lép át az autonómia talajára.

Alkotmányosság és esélyegyenlőség

A kötet III. részében a szerkesztők az alkotmányosság kérdését és az esélyegyenlőséget állítják a középpontba.

TÓTH JUDIT

Kisebbségi jogok az Alkotmánybíróság előtt

Ez a tanulmány az Alkotmánybíróság ténykedésének két évtizedét tekinti át a kisebbségekkel kapcsolatos határozatok tükrében. A szerző a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok érvényesülésével kapcsolatosan 30 határozatot tart relevánsnak. Az AB működése során foglalkozott többek között a kisebbségi törvény megalkotásának késlekedésével, a parlamenti képviselettel, az államalkotó tényező és a kisebbségi jogok viszonyával, az egyetértési és véleményezési joggal, a kisebbségi önkormányzatisággal, a kedvezményes mandátummal és a választási névjegyzék alkotmányosságával.

Határozataiban az AB azt a gyakorlatot követte, hogy nem az alaptörvényből vezette le a tartalmi követelményeket, hanem a kisebbségi törvényt tette meg alkotmányos mércévé. A kisebbségekre mint államalkotó tényezőkre rendszeresen hivatkozott ugyan, annak tartalmát azonban gyakran a Nektv. vel igazolta. A parlamenti képviseletről szóló törvény hiányát kifogásoló beadvány elutasításában szerepel, hogy a kisebbségi jogokról törvényben kell rendelkezni. Ennek része a kisebbségek képviselete, amely „szükséges előfeltétele annak, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségek államalkotó tényezői szerepüket betölthessék”.

Az AB 2005-ben elutasította a helyi önkormányzati választásnál a kisebbségek preferenciális képviseletét, mert nem tartotta beilleszthetőnek a közjogi legitimitációba. 2006-ban a választási névjegyzék alkotmányosságával kapcsolatban foglalt állást, alkotmányosnak ítélve azt, de egy évvel korábban a kisebbségi választójoggal kapcsolatban kifejtette, hogy nem alkotmányos mulasztás az, hogy a kisebbséghez tartozás kinyilvánításakor nincs sem bizonyítás, sem ellenőrzés a nyilatkozatok valóságát illetően. Arra a kérdésre, hogy a jogalkotásban

való részvételnek minősül-e a nemzeti és etnikai kisebbségi önkormányzatoknak a kisebbségi közoktatási intézmények költségvetése tekintetében gyakorolt egyetértési joga, az AB kifejtette, hogy a kisebbségi önkormányzás keretében gyakorolt egyetértési jog nem jogalkotási hatáskör, hanem sokkal inkább a közéleti részvétel alapjogának a gyakorlása, amelynek „alapjogi gyökere van.” A szerző levonja a következtetést: kisebbségi önkormányzat közjogi autonómiáját csak a kulturális önrendelkezésre fókuszáló kisebbségi közügy Nektv.-ben szereplő fogalmi keretein belül kell megteremteni. A kisebbségi jogok egyéb területeit illetően az Alkotmánybíróság több határozatban adott útmutatást, ám azok inkább a hazai kisebbségek, köztük a cigányság láthatatlanná tételéhez járultak hozzá, mert távolságot tartottak az alapjogokkal való visszaélések gyakorlati kérdéseitől.

GYULAVÁRI TAMÁS – GELLÉRNÉ LUKÁCS ÉVA
Egyenlő bánásmód és esélyegyenlőség

Egyenlő bánásmód és esélyegyenlőség gyakran szinonimaként használt fogalmak, ezért a szerzők a fogalmak meghatározásával kezdik írásukat. Az egyenlő bánásmód elve a diszkrimináció tilalmát, vagyis a hátrányos megkülönböztetéstől mentes élethez való jog garantálását jelenti. Az egyenlő bánásmód elve tilalmat megfogalmazó jogszabályokra épül; többek között azt a kötelezettséget rója a jogalkotóra, hogy tiltsa meg a hátrányos megkülönböztetés valamennyi formáját. Az egyenlő bánásmóddal szemben az esélyegyenlőségi politika azt kívánja meg az államtól, hogy konkrét lépéseket tegyen a hátrányos helyzetű személyek tényleges egyenjogúsítása érdekében.

Az egyenlő bánásmód részletes szabályozását az indokolja, hogy ma Magyarországon a diszkrimináció és az esélyegyenlőség nagy tömegeket érintő társadalmi és gazdasági probléma. Vannak olyan társadalmi csoportok (pl. romák, fogyatékkal élők, nők), amelyek az átlagnál nagyobb valószínűséggel szembesülnek diszkriminációval a munkaerőpiacon, az oktatásban, az egészségügyi ellátásban, valamint a szolgáltatásokhoz való hozzáférésben. A legsúlyosabb diszkriminációs problémák a hátrányos helyzetű csoportok foglalkoztatása, az akadálymentesítés hiánya és a roma gyermekek oktatási szegregációja.

A magyar alkotmányos követelmények mellett a szerzők bemutatják és elemzik a nemzetközi jog és az európai közösségi jog idevonatkozó normáit.

Az antidiszkriminációs szabályozás alapvető jogintézményei között részletesen elemzik az Ebktv.-t, bemutatják alapelveit és működési gyakorlatát a magyar jogban, a jogorvoslati lehetőségeket, az előnyben részesítés konkrét eseteit.

Oktatás és kultúra

A kötet IV. és egyben utolsó része a kisebbségi oktatás és kultúra kérdéskörét járja körül.

FÓRIKA LÁSZLÓ

A kisebbségi nevelés-oktatás néhány alapkérdése

A tanulmány összefoglalja a kisebbségek nyelvi helyzetét, az óvoda- és iskola-választás és a nyelv kapcsolatát, a kisebbségi iskolarendszer töredezettségét, a közösségi lét és az iskolában tanult kultúra elszakadását. A helyzetfelmérést összegzendő Fórika megállapítja, hogy a hazai nemzetiségi nyelvek közösség-megőrző, összetartozás-tudatot erősítő, identitástudatot megalapozó funkcióját és ehhez kapcsolódóan az anyanyelvtanulás hatékonyságát támogató kisebbségi népismeret, kultúra, tehát korábban az elsődleges szocializáció során megtanult tudás átadását egyre inkább a közoktatási intézmények, pontosabban fogalmazva, a kisebbségi feladatot is ellátó közoktatási (és kisebb részben: a közművelődési) intézmények látják el.

Az identitással kapcsolatos feladatok mind a kisebbségi-nemzetiségi óvodai nevelésben, mind az iskolai oktatásban hangsúlyosak: az oktatásformának segítenie kell a nemzeti, etnikai kisebbséghez tartozó gyermeket abban, hogy megtalálja, megőrizze és fejlessze identitását, vállalja másságát, elfogadja és másoknak is megmutassa a kisebbség értékeit, erősítse a közösséghez való kötődést. Ez az anyanyelv (kisebbség nyelve) és irodalom, valamint a kisebbségi népismeret oktatásával valósul meg.

A kisebbségi oktatás a romák esetében külön kategóriaként jelenik meg. Óvodai szinten a cigány gyermekeket a sikeres iskolai előmenetelre is fel kell készíteni, ami a nemzeti kisebbségek esetén fel sem merül. A cigány kulturális kisebbségi nevelés a roma gyerekek szociokulturális hátrányainak a kompenzálását jelenti. Az óvónők többsége a cigány kultúra megismertetését az internetről összeszedett anyaggal pótolja.

Az óvodától a középiskoláig minden kisebbségi nevelési és oktatási forma szintjén a német nyelv dominanciája tapasztalható. Anyanyelvi óvodai nevelésben arányuk 60%, kétnyelvű óvodák esetében 80%. A mintegy 21 ezer roma kulturális nevelésű óvodába járó gyermek közül 175 tanul beás nyelvet, 340 pedig romanit. Anyanyelvű általános iskolai oktatásban a német nyelvet választók aránya 65%, a nemzetiségi kétnyelvű általános iskolákban 70%, nyelvoktató iskolákban 88%. A cigány kisebbségi általános iskolai oktatásban részt vevő tanulók létszáma mintegy 50 ezer; mindössze 3,9 százaléka részesül cigány nyelvoktatásban is.

Kiegészítő általános iskolai oktatásban a bolgár, a görög, a horvát, a lengyel, a német, a román, a szerb, a szlovák kisebbséghez tartozó 590 tanuló részesülhet.

Az anyanyelvi középiskolai oktatásban 245 gyerek vesz részt: ennek fele szerb, negyede német. A nemzetiségi nyelvoktató gimnáziumok 96%-a német oktatást kínál. Kiegészítő középiskolai kisebbségi oktatásban a bolgár, a görög, a lengyel, a szerb kisebbséghez tartozó 255 fő részesül.

SZABÓ ORSOLYA – VASS VERONIKA – WEINBRENNER ÁGNES

A nemzetiségi kulturális jogok vázlata

A nemzetiségekhez tartozó egyének egyéni kulturális jogai az azt éltető csoport nélkül nem képzelhetők el. A kisebbségek közösségi joga az önazonosság, az identitás megőrzése, történelmi hagyományaik, nyelvük ápolása és fejlesztése, tárgyi és szellemi kultúrájuk megőrzése és gyarapítása. Az oktatás mellett ebben nagy szerepet játszik a kulturális autonómia megvalósulása, a kisebbségek intézményalapítási joga, de, hasonlóan a kisebbségi oktatáshoz, a kisebbségi közösségek számára jellemzően nem a kisebbségi közügyek vitelére létrejött kisebbségi önkormányzatok biztosítják a kulturális közszolgáltatásokhoz való hozzáférést, hanem e feladat ellátásáról a helyi önkormányzatok gondoskodnak saját intézményeik révén.

A szerzők a múzeumokat, a közművelődési intézményeket, a könyvtárakat, a színházakat, a kisebbségi közösségek ének-, zene- és tánc hagyományait ápoló előadó-művészeti csoportokat, a nemzetiségi filmet, a médiát és a sajtót, valamint az épített nemzetiségi kulturális értékeket és temetőket tekintik át.

A nemzetiségi tartalom a múzeumi intézményrendszeren belül tipikusan a tájházakban jelenik meg. A közművelődési intézmények 30%-a lát el nemzeti és etnikai kisebbségi közművelődési feladat, de amely kifejezetten kisebbségi kultúrához kötődik, az a romák esetében 0,5%, a németeknél pedig 0,3%. A könyvtárakat illetően a szerzők megállapítják, hogy a nemzetiségi vagy nemzetiségi feladatot is ellátó könyvtárak kisebbségi vonatkozású könyvállománya nem túl gazdag és nehezen frissül, a meglévő könyvek hasznosulása is igen alacsony szintű. Színtársulata 11 kisebbségnek van; ezek egy része hivatásos, nagyobb része amatőr színtársulat. Legszélesebb körben a hagyományápoló amatőr előadó-művészeti csoportok működnek. Az épített nemzetiségi örökség tekintetében a Nektv. deklarálja ezen emlékek megőrzésének, ápolásának jogát – bár a jogszabályok nem határozzák meg a nemzetiségi épített emlékek fogalmát.

Végezetül a szerzők megállapítják, hogy a kisebbségek kulturális autonómiájához szükséges intézményrendszer kiépült és működőképes, de finanszírozási és jogszabályi hiányosságokkal küszködik.

A kisebbségi biztos kapcsolatrendszere

A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa 2010-ben ezer ügyben intézkedett, de ezen felül jelentős számmal érkeztek hazai és külföldi rendezvénymeghívók, konferenciákra, kerekasztal-beszélgetésekre, tanácskozássokra, konzultációkra történő felkérések.

2010-ben is több száz ilyen felkérés érkezett elsősorban helyi vagy területi kisebbségi önkormányzatoktól, települési önkormányzatoktól, közigazgatási szervektől, esélyegyenlőségi koordinációs irodáktól, oktatási és kulturális intézményektől, civil és nemzetközi szervezetektől, külföldi, illetve belföldi nem kormányzati szervektől. A beérkezett nagyszámú felkérések mindegyikének természetesen nem tudtunk eleget tenni. Az ombudsmant számtalan esetben kollégái képviselték egy-egy eseményen, rendezvényen. Előadásokat tartottunk számos konferencián, szakmai fórumon itthon és külföldön egyaránt.

Hivatalunkban is fogadtunk számos hazai és külföldi vendéget: kutatókat, államtitkárokat, kisebbségi és civil szervezetek képviselőit, nagyköveteket, külföldi ombudsmant, nemzetközi delegációt, több nemzetközi szervezet vezetőjét.

Munkánk során különös figyelmet fordítunk arra, hogy az ombudsmanni intézményt minél több állampolgár számára tegyük még elérhetőbbé, ezért 2010-ben is folytattuk az országjárást, amelynek keretében az idei évben is munkatársaink részvételével szerveztünk több megyelátogatást. Számos alkalommal látogattunk egyéb vidéki helyszínekre is, amely látogatások növelték a beérkező panaszok számát, valamint a biztosi intézmény ismertségét is.

A Szociális és Munkaügyi Minisztériummal 2008-ban kötött megállapodás alapján 2010-ben tovább folytattuk a kapcsolatok mélyítését az Esélyek Háza országos hálózatával is. A megállapodás keretében az Esélyek Háza irodáiban panaszfelvételi lehetőséget biztosítanak a kisebbségi biztos hatáskörébe tartozó ügykörben is, ezáltal lehetőséget teremtve arra, hogy segítségükkel a kisebbségi közösségek tagjainak lakóhelyükhöz közeli, hatékonyabb, gyorsabb segítséget nyújthassunk. Az elmúlt évben örömmel tapasztaltuk, hogy egyre több esélyegyenlőségi koordinációs irodában fogalagoztatnak roma munkatársakat is.

Az országgyűlési biztos és számos kollégánk folytat tudományos, illetve oktatói tevékenységet, tartanak előadásokat egyetemeken, főiskolákon, illetve vesznek részt hazai és külföldi tudományos konferenciákon. Kollégáink szakmai továbbképzését, tudományos és oktatói tevékenységét támogatva a kisebbségi joganyag legszínvonalasabb szakértői műhelyét hoztuk létre irodánkban.

Tevékenységünkben adódóan a hazai kisebbségi joggal és a hátrányos megkülönböztetés tilalmával kapcsolatosan jelentős tudásanyagot halmoztunk fel. Fontosnak tartjuk, hogy vizsgálataink mellett előadások tartásával, a felsőoktatásban való részvételünkkel segítsük elő ezen jogi ismeretek terjesztését. A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa és a Budapesti Corvinus Egyetem Közigazgatástudományi Kar Államigazgatási Továbbképző Intézete közti együttműködési megállapodás értelmében az intézet „Esélyegyenlőség és kisebbségvédelmi igazgatás” című szakirányú továbbképzésének szakmai munkájában az ombudsman és munkatársaink is részt vesznek.

Fontosnak tartjuk továbbá, hogy minél több felsőoktatásban tanuló, kisebbségi jogok iránt érdeklődő hallgató megismerkedhessen a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa munkájával. Ezért 2010-ben 2 alkalommal hazai, 1 alkalommal pedig külföldi hallgatókat fogadtunk szakmai gyakorlaton, tájékoztató előadáson, 2 alkalommal pedig hátrányos helyzetű gyermekekkel ismertettük meg hivatalunk működését.

Egy még 2008-ban az MTA Jogtudományi Intézetével kötött együttműködési megállapodásnak megfelelően 2010-ben is közös programot szerveztünk, ezúttal a Társalgó Galéria bevonásával. A „Több nyelven egy hazában” című könyvbemutatóval egybekötött konferencián több munkatársunk is előadást tartott a kulturális identitás változásairól, a kisebbségi kulturális jogok érvényesülését áttekintő vizsgálatunkról.

Hivatalunkban kiemelten fontos feladatnak tekintjük a kisebbségi kulturális értékek megőrzéséhez, a kisebbségi kulturális és oktatási jogok minél teljesebb érvényesüléséhez kapcsolható kezdeményezések, programok támogatását, illetve az azokon való részvételt. Ebben az évben egy három évre tervezett átfogó oktatási vizsgálatot indítottunk el. 2010-ben a kisebbségi óvodai nevelést folytató intézményeket, a szabályozási háttérrel vontuk vizsgálat alá.

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

Nemzetközi kapcsolatok 2010-ben

Az európai egyenlő bánásmód megteremtéséért dolgozó intézmények hálózatának munkájában 2010-ben is aktívan részt vállaltunk.

Az Equinet szervezésében két tréningen, egy munkacsoport-találkozóon és egy szakmai konferencián négy munkatársunk vett aktívan részt. A Hálózat munkacsoportjai közül az egyenlőség előmozdításáért felelős munkacsoportban vállaltunk szerepet.

2010 áprilisában munkatársunk részt vett az Equinet „Promotion of Equality”, azaz az egyenlőség előmozdításáért felelős munkacsoportjának találkozóján. A munkacsoport egy korábbi felmérésére hivatkozva célul tűzte ki egy olyan adatgyűjtési rendszer kialakítását, melynek célja egy közös adatbázis létrehozását az egyes tagszervezetekhez érkező panaszok tárgyában. A panaszokra vonatkozó adatok nyilvántartása rendkívül fontos szerepet játszana többek közt a diszkrimináció megelőzésére és leküzdésére vonatkozó programok, politikák kidolgozása szempontjából. A találkozó közvetlen célja az adatgyűjtési rendszer kialakításának megkezdése volt, illetve azon információk körének meghatározása, melyek a tagszervezetek többségénél rendelkezésre állnak és így az adatbázis alapját képezhetik.

Szintén 2010 áprilisában került sor az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége (FRA) és az Equinet által közösen szervezett második szakmai találkozóra a két szervezet közötti együttműködés keretein belül. Az Equinet a 2009. évben kezdte együttműködését az Európai Unió Alapjogi Ügynökségével, amely az Alapjogi Karta érvényesítésért felelős testület. A két szervezet rendszeresen együttműködik egymással kutatásaikban, megvitatják egymással azok eredményeit, valamint javaslatot tesznek a másik intézmény következő időszakra vonatkozó munkatervének, prioritásainak meghatározására. Ennek érdekében – esetleges tematikus tanácskozások mellett – évente legalább egy általános találkozóra kerül sor. A találkozón Morten Kjaerum, az Alapjogi Ügynökség igazgatója, valamint Mandana Zarrehparvar, az Equinet igazgatója ismertették a két szervezet legfontosabb, jelenleg futó és a jövőre tervezett projektjeit, valamint a jövőbeni munka prioritásait. A jövőbeni prioritások kapcsán az Equinet tagszervezetei részéről megfogalmazódott az az igény, hogy a vélemény szabadság (és más alapjogok) és az egyenlőség közötti konfliktusokról készítsen átfogó kutatást a FRA, hiszen több tagállamban is gondot jelent a szélsőséges nézetek terjedése és negatív hatásuk a hátrányos megkülönböztetés elleni fellépésre. A résztvevők megvitatják e terveket, és különös hangsúlyt foglalkoztak a diszkrimináció áldozatának a jogvédelemhez való hozzáférést elősegítő stratégiákkal, jó gyakorlatokkal.

Ugyanezen hónapban került sor az Equinet első szakmai tréningjére, Belfastban, ahol két munkatársunk képviselte az intézményt. A találkozó témája az egyenlőségi hatásvizsgálat, illetve ennek európai szintű eljárási feltételeinek kidolgozása volt. A fogalom maga olyan összetett mechanizmust jelöl,

amelynek segítségével egy szervezet működésébe a tervezési fázistól a tényleges működés megvalósulásáig beemelhetők és érvényesíthetők az egyenlőségi alapelvek. Ennek eszközei elsősorban a tervezett, tudományos igényű adatgyűjtések, mérések és visszamérések, a tervezetek kidolgozása és a célcsoportot is bevonó kommunikáció. A workshopok keretében lehetőség volt arra, hogy konkrét esetek kapcsán is megosszuk egymással tapasztalatainkat, ötleteinket. Tevékenységünk szempontjából az esélyegyenlőségi tervek átalakításával kapcsolatos megállapítások, a közigazgatási szervezetekbe építhető egyenlőségi modulokról folytatott beszélgetés és a mérési módszerekkel kapcsolatos új ismeretek bizonyultak a leghasznosabbnak, de átfogó képet kaptunk a magán-szektor hatásvizsgálati eljárásairól és az esélyegyenlőségi tréning adta sokoldalú lehetőségekről is.

2010 októberében két munkatársunk részt vett az Equinet Pozsonyban tartott, második jogi tréningjén, mely a diszkriminációs ügyekben alkalmazott bizonyítási eszközökkel foglalkozott. A találkozó fontos célja volt a résztvevők tudásának mélyítése a konkrét ügyek hatékony kezelésében az anti-diszkriminációs joganyag értelmezése vonatkozásában. A tréning segítséget kívánt nyújtani abban is, hogy melyek azok a közvetlen, illetve közvetett diszkriminációt valószínűsítő tények, melyek – fennállásuk esetén – a bizonyítási teher megfordulását eredményezhetik. Feltérképezésre és megvitatásra kerültek a bizonyítékok összegyűjtésének és értékelésének nehézségei a diszkriminációs ügyekben, illetve ezek leküzdésének alternatív lehetőségeit is bemutatták a találkozón. A tréning lehetőséget adott a résztvevők közötti tapasztalatcserére és a meglévő joganyag értelmezési lehetőségeinek megvitatására is.

A fentiek mellett írásos formában is többször sor került tapasztalatcserére a Hálózattal és tagjaival.

A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának és munkatársainak kül- és belföldi programjai 2010-ben

Január

9. Dr. Kállai Ernő kisebbségi biztos részt vett a „Németségért”-díj átadásán a Magyarországi Németek Országos Önkormányzata meghívására.
18. Kállai Ernő beszédet mondott a Raoul Wallenberg-díj átadó ünnepségén.
19. A Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogok Országgyűlési Biztosa hivatalában fogadta a Human Rights First civil szervezet képviselőit, Paul LeGendre programigazgatót és Joëlle Fiss szakértőt. A nemzetközi civil szervezet képviselői azért látogattak Magyarországra, hogy feltérképezzék a szélsőségek fokozódásának okait, és képet kapjanak a roma személyekkel szembeni támadások háttéréről.
20. Dr. Kállai Ernő országgyűlési biztos együttműködési megállapodást írt alá az Oktatási Hivatal elnökével, Bakonyi Lászlóval.
- 23–29. Kállai Ernő a Roma Holokauszt Delegáció tagjaként látogatást tett New Yorkban, ahol részt vett az ENSZ Roma Holokauszt megemlékezésén és a Magyar Roma Holokauszt Kiállítás megnyitóján.
28. Dr. Kutassy-Nagy Noémi és dr. Móricz-Nagy Diána részt vett a Büntetés-végrehajtási Szervezet állománygyűlésén az Országos BV parancsnok meghívására.

Február

1. Dr. Kállai Ernő, a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa sajtótájékoztató keretében ismertette a kisebbségi kulturális jogok érvényesülésének vizsgálatáról készült jelentését.
5. Dr. Kállai Ernő a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogok Országgyűlési Biztosa hivatalában megbeszélést folytatott Dr. Lomnici Zoltánnal, a Legfelsőbb Bíróság volt elnökével az emberi méltóság védelme érdekében kiadott felhívásáról, amelyhez valamennyi parlamenti párt, a történelmi egyházak, társadalmi szervezetek, köztük kisebbségi önkormányzatok is csatlakoztak.
10. A Szlovák Köztársaság budapesti nagykövete, Peter Weiss meghívására Dr. Kállai Ernő szakmai tanácskozáson vett részt, melyen a Magyarországon élő 13 kisebbségi közösség 9 anyaországbeli nagykövete is jelen

volt. A megbeszélés során áttekintették a magyarországi kisebbségek helyzetét, valamint az ombudsman beszámolt az elmúlt évben zajlott átfogó vizsgálatainak eredményeiről; úgymint az etnikai adatkezeléssel és a kisebbségek kulturális jogainak érvényesülésével kapcsolatos vizsgálatokról.

18. Az Országos Rendőr-főkapitányság parancsnoki értekezletén részt vett Dr. Kántás Péter.
22. Dr. Kállai Ernő meghívott előadóként részt vett „*A polgár állama*” címmel rendezett szakmai konferencián az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán.
23. A kisebbségi ombudsman hivatalában fogadta Pamela G. Quanrud asszonyt, a washingtoni külügyminisztérium európai és eurázsiai ügyekben illetékes helyettes államtitkárát.
24. Dr. Szabó Orsolya részt vett a „*Kevésbé használt nyelvek helyzete a Visegrádi Négyek országában*” címmel megrendezett konferencián az Országos Idegennyelvű Könyvtárban.
26. Dr. Kállai Ernő részt vett a Budapesti Corvinus Egyetem Esélyegyenlőség és Kisebbségvédelmi igazgatás szakirányon végzett hallgatók oklevélátadó ünnepi tanácsülésén.
26. Az „Örökség-Kultúra” Oktatási E-Könyvtár meghívására Dr. Bindorffer Györgyi részt vett „A magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségek kultúrája a magyar közoktatásban, a Sulinet portálon” című értékelő-bemutató rendezvényen.
26. A Hajdú-Bihar megyei Rendőr-főkapitányság 6 állomásból álló programsorozatát indított a hátrányos helyzetű fiatalok továbbtanulásra ösztönzésének elősegítésére, melynek fővédnöke Dr. Kállai Ernő volt. A programsorozat első állomását Berettyóújfalun tartották, ahol dr. Fórika László is részt vett.

Március

1. Dr. Kállai Ernő kisebbségi biztos részt vett a Kemény István szociológus tiszteletére rendezett emlékestén.
2. Dr. Szajbély Katalin és dr. Kutassy-Nagy Noémi részt vett a KSH szakértői egyeztetésén a 2011-es népszámlálásról.
3. A XIX. kerületi Önkormányzat és a Kispesti Családsegítő Szolgálat konferenciát szervezett, melyen Dr. Kállai Ernő a „*Szüllői felelősség és társadalmi felelősség a cigány gyermekek iskolához való viszonyában*” címmel tartott előadást a rendezvény fővédnökeként.

4. A VI. Magyarországi Nemzetiségi Filmszemlén Dr. Kállai Ernő kisebbségi biztos a rendezvény fővédnökeként különdíjat adományozott a „*Janjevo a szívekben*” című film készítőinek az Uránia Nemzeti Filmszínházban.
16. Dr. Vass Veronika részt vett az Országos Kisebbségi Bizottság ülésén.
17. A kisebbségi ombudsman részt vett az ő Királyi Fensége Károly Wales Hercege és ő Királyi Fensége Kamilla Cornwall Hercegnője tiszteletére az Angol Királyság Nagykövetsége által rendezett, filmbemutatóval egybekötött fogadáson az Uránia Nemzeti Filmszínházban
22. Dr. Kállai Ernő részt vett a „*HATÁRTALANUL! Magyar oktatási tér a Kárpát-medencében 2010—2020*” címmel rendezett nemzetközi konferencián.
23. Dr. Kállai Ernő irodájában fogadta Barbora Cernusáková asszonyt, az Amnesty International európai és közép-ázsiai ügyekkel foglalkozó kutatóját.
31. Alapító tagként Dr. Kállai Ernő ombudsman részt vett az Emberi Méltóság Tanácsának alakuló ülésén.

Április

2. Dr. Magicz András és dr. Szabó Orsolya megbeszélésen vett részt a Magyar Művelődési Intézetben.
7. Dr. Kutassy-Nagy Noémi részt vett az Equinet egyenlőség előmozdításáért felelős munkacsoportjának találkozóján Párizsban.
- 13–14. Az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége és az Equinet közös szakmai találkozóján részt vett dr. Szajbély Katalin.
27. Dr. Kállai Ernő részt vett a „*Kisebbség és humor*” című tudományos tanácskozáson a Magyar Tudományos Akadémián.
28. „*Egyéni és társadalmi felelősség az oktatásban*” címmel tartott előadást Dr. Kállai Ernő kisebbségi biztos a Szent István Egyetem Alkalmazott Bölcsészeti Karán.
- 28–30. Dr. Szabó Orsolya és dr. Török Tamás részt vett az Equinet egyenlőségi hatásvizsgálattal foglalkozó szakmai tréningjén Belfastban.

Május

1. Dr. Kállai Ernő előadást tartott a karlsruhei Európai Kulturális Napok 2010 rendezvénysorozat keretében szervezett „*Magyarország korszakok és világok között*” című nemzetközi tudományos szimpóziumon.
4. Dr. Kállai Ernő beszédet mondott a „*Köztünk élő cigány művészek*” kiállításon Komlón, a Belső Tűz Egyesület felkérésére.

5. Dr. Kállai Ernő átadta az általa alapított Kemény István-díjat Dr. Prónai Csaba antropológusnak, színvonalas és példaértékű kutatói és oktatói tevékenységéért.
8. A Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogok Országgyűlési Biztosának hivatalát dr. Szabó Orsolya, dr. Kutassy-Nagy Noémi, Dr Vass Veronika és dr. Weinbrenner Ágnes képviselte a Millenárison megrendezett Esélyegyenlőségi Napon.
19. Dr. Kállai Ernő szakmai egyeztetésre hívta össze az országos kisebbségi önkormányzatok elnökeit.
26. A kisebbségi biztos találkozott Goran Bašić úrral, a szerb ombudsman helyettesével és delegációjával. A delegáció tagjai és az ombudsman szakmai eszmecsereét folytatott a két országban élő kisebbségek helyzetéről és a hátrányos megkülönböztetés kiküszöbölése érdekében tett intézkedésekről.
26. Dr. Kállai Ernő részt vett az Adatvédelmi Biztos Irodája és az Alkotmánybíróság által szervezett szakmai napon.
27. Dr. Vass Veronika, dr. Szabó Orsolya, dr. Bindorffer Györgyi és dr. Fórika László részt vett az „Együttélés a jelenben és a jövőben” című konferencián a Budapesti Gazdasági Főiskolán.
28. Dr. Kállai Ernő, a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa a Nemzetközi Építőrend (Internationaler Bauorden) képviselőit fogadta hivatalában. A delegációhoz csatlakozott Klaus Hagemann, a német Bundestag képviselője is.
31. Dr. Magicz András előadást tartott az aktuális kisebbségi jogi kérdésekről a Tolna megyei Esélyek Házában.

Június

- 3–4. Dr. Kállai Ernő Nógrád megyébe látogatott, ahol több településen tájékozódott a megyében élő kisebbségek helyzetéről és találkozott a kisebbségi közösségek vezetőivel, képviselőivel.
4. Kállai Ernő a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa részt vett az Országgyűlés Trianoni Emlékülésén.
9. Az Ombudsman részt vett az Ügyészség Napján rendezett ünnepségen az Igazságügyi Palotában.
14. Kállai Ernő kisebbségi biztosnál bemutatkozó látogatást tett Lukács Tamás az Emberi jogi, kisebbségi, civil- és vallásügyi bizottság elnöke, valamint a két alelnök: Gulyás Gergely és Szabó Tímea.
16. Az országgyűlési biztos megbeszélést folytatott dr. Bordás Vilmossal, az OVB elnökével.

16. Dr. Kállai Ernő, a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa megbeszélést folytatott Balog Zoltán társadalmi felzárkóztatásért felelős államtitkárral, valamint Szászfalvi László egyházügyi, nemzeti-ségi és civilügyi államtitkárral.
- 19–26. Dr. Szajbély Katalin és dr. László Boglárka a magyar–kínai emberi jogi párbeszéd keretein belül megbeszéléseket folytattak az Országgyűlési Biztosok Hivatala delegációjának tagjaként Pekingben és Yinchuanban.
30. Dr. Horváth István ügyvédet tüntette ki a Justitia Regnorum Fundamentum-díjjal a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa.

Július

9. Dr. Kállai Ernő részt vett a Budapesti Corvinus Egyetem Közigazgatástudományi Kar Államigazgatási továbbképző Intézetének oklevélatadó ünnepségén.
13. A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok biztosa hivatalában találkozott Darja Bavdaz Kuret asszonnyal, a Szlovén Köztársaság nagykövetével, akivel eszmét cseréltek a kisebbségek parlamenti képviselétének lehetséges modelljeiről, megoldási lehetőségeiről.
15. „A kisebbségi kultúra érvényesülési lehetőségei Magyarországon” címmel tartott előadást Baján Dr. Kállai Ernő a Magyar Könyvtárosok Egyesületének 42. Vándorgyűlésén.
21. Manuel Sarrazin úr, a Bundestag képviselője látogatást tett Dr. Kállai Ernőnél.
28. A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa sajtótájékoztató keretében ismertette jelentését a 2009. november 15–16-i sajtóabonyi eseményekről és az azzal összefüggő jogértelmezési problémáról.
28. Dr. Vass Veronika és dr. Weinbrenner Ágnes meghallgatták a SOLVIT európai jogsegélyszolgálat munkatársainak előadását.

Augusztus

2. Dr. Kállai Ernő kisebbségi biztos beszédet mondott a Roma Holokauszt 66. évfordulóján tartott ünnepi megemlékezésen.
24. Dr. Kállai Ernő hivatalában találkozott Andrzej Mirga úrral, az EBESZ Roma Ügyekkel foglalkozó főtanácsadójával.
30. Kövér László, az Országgyűlés elnöke hivatalában fogadta Kállai Ernő kisebbségi biztost.

Szeptember

10. A Vietnámi Parlament Jogi Bizottságának delegációja látogatást tett az Országgyűlési Biztosok Hivatalában. Dr. Dóczé Nikolett és dr. Kutassy-Nagy Noémi részletesen tájékoztatták őket a kisebbségi jogok rendszeréről Magyarországon, valamint intézményünk működéséről, a magyar szabályozás sajátosságairól.
14. Dr. Kállai Ernő, a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa megbeszélést folytatott dr. Tóth Tamás budapesti főkapitánnyal.
14. Kállai Ernő kisebbségi biztos hivatalában fogadta dr. Aáry Tamás La-jost, az oktatási jogok biztosát.
23. Az osztrák ombudsmani hivatal delegációja látogatást tett az Országgyűlési Biztosok Hivatalában, és részletes tájékoztatást adtak az osztrák ombudsmanok munkájáról, valamint a Nemzetközi Ombudsman Intézet tevékenységéről. Az eseményen több munkatársunk is részt vett.

Október

6. Bayer Mihály, a Magyar Köztársaság kijevei nagykövete bemutatkozó látogatást tett a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogok Országgyűlési Biztosánál.
- 11–12. Dr. Kutassy-Nagy Noémi és dr. Török Tamás részt vett az Equinet jogi tréningjén Pozsonyban.
12. Dr. Kállai Ernő látogatást tett Semjén Zsolt miniszterelnök-helyettesnél.
21. A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa sajtótájékoztató keretében ismertette jelentését a 2010. évi települési kisebbségi önkormányzati választásokról.
21. Dr. Szabó Orsolya részt vett a KSH által megrendezett Magyar–Szlovák Demográfiai Szemináriumon.
22. Dr. Kállai Ernő előadást tartott a magyarországi cigány kisebbség helyzetéről a Nyugat-magyarországi Egyetem és a burgenlandi Pädagogische Hochschule közös szervezésében megrendezésre kerülő „*Geschichte und Kultur der Roma im pannonischen Raum*” című konferencián.
26. A kazah ombudsman munkatársait Dr. Szajbély Katalin tájékoztatta a kisebbségi jogok rendszeréről és intézményünk munkájáról.
26. Kállai Ernő kisebbségi biztos, az MTA Jogtudományi Intézete, valamint a Társalgó Galéria „Több nyelven egy hazában” címmel könyvbemutatóval egybekötött konferenciát szervezett. A rendezvényen Dr. Bindorffer Györgyi előadást tartott a kulturális identitás változásairól a

magyarországi kisebbségek körében, valamint dr. Magicz András ismertette a kisebbségi kulturális jogok érvényesülését áttekintő vizsgálat megállapításait.

26. Dr. Kállai Ernő részt vett a Független Médiaközpont roma újságíró-gyakornoki program évzáró ünnepségén.

November

9. Dr. Dóczé Nikolett előadást tartott a Német Szövetségi Köztársaság Bundestagjának ösztöndíjas hallgatói számára munkánkról és a kisebbségi jogok sajátosságairól Magyarországon.
10. „A magyarországi cigányság helyzete” címmel tartott előadást Dr. Kállai Ernő, a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa Egerben, a Független Médiaközpont által szervezett műhelyfoglalkozáson.
11. Dr. Magicz András részt vett a IX. Kegyeleti Konferencián, a Nemzeti Emlékhely és Kegyeleti Bizottság meghívására.
11. Dr. Kállai Ernő rész vett a Szociális Expo „Roma felzárkóztatás” címmel megrendezésre kerülő kerekasztal-beszélgetésén.
11. A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa megbeszélést folytatott Morten Kjaerummal, az Európai Unió Alapjogi Ügynökségének igazgatójával.
11. Dr. Szabó Orsolya részt vett a Szlovák Intézet és a békéscsabai Szlovák Kutatóintézet közös konferenciáján. (Az alföldi szlovákok története, lokális identitása, szlovák–magyar interetnikus és interkulturális kapcsolatok falusi és városi környezetben Magyarországon a 19. és 20. században.)
13. Dr. Kállai Ernő nyitotta meg a XI. Regionális Német Nemzetiségi Kulturális Gálaműsort, Budaörsön.
18. Dr. Vass Veronika és dr. Weinbrenner Ágnes meghallgatták Prof. Dr. Christoph Pan, a Dél-tiroli Népcsoport Intézet vezetőjének előadását a kisebbségi nyelvek helyzetéről Európában.
19. Dr. Kállai Ernő megnyitotta a II. Egri Roma-zenei fesztivált.
23. Dr. Kállai Ernő kisebbségi biztos előadást tartott a Budapesti Corvinus Egyetem Közigazgatástudományi Karának Államigazgatási Továbbképző Intézetében.
23. Pordány László, a Magyar Köztársaság Kanadába akkreditált nagykövete bemutatkozó látogatást tett a kisebbségi ombudsmannál.
23. Az EBESZ és a magyar kormány közös szervezésében kerekasztal-konferenciára került sor a romák társadalmi beilleszkedésének témájában.

A tanácskozáson részt vett Dr. Kállai Ernő, a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa, aki „Az erőszakos cselekményekre adott országos és helyi válaszok” címmel tartott előadást.

25. „A romák felzárkózása európai dimenzióban” címmel rendezett kétnapos nemzetközi konferenciát a Polgári Magyarországért Alapítvány az esztergomi Szent Adalbert Központban, melyen előadást tartott Dr. Kállai Ernő.
25. Dr. Dóczé Nikolett és dr. Weinbrenner Ágnes képviselték intézményünket a Külügyminisztérium által szervezett romaügyi kerekasztal-beszélgetésen.

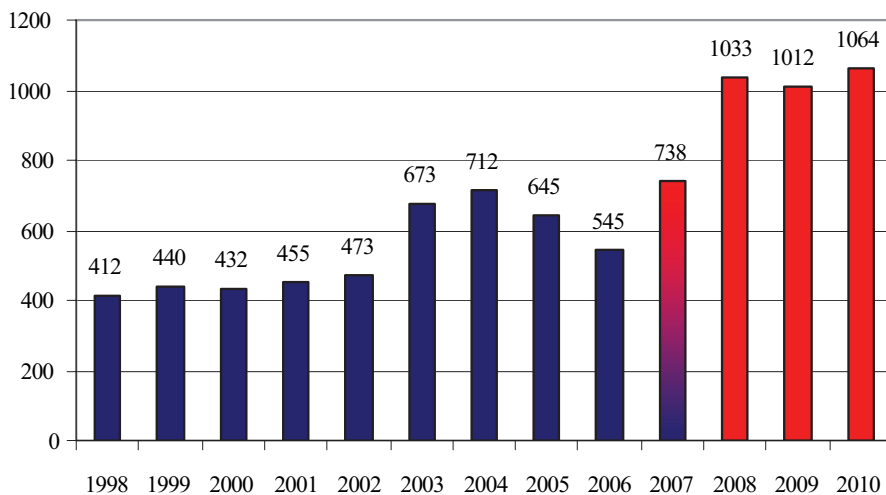
December

2. Dr. Kállai Ernő a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa irodájában fogadta a Cseh Szenátus Oktatási, tudományos, kulturális, emberi jogi és petíciós bizottságának delegációját és Helena Bambasová nagykövet asszonyt.
7. A kisebbségi ombudsman hivatalában fogadta Peter Weiss urat, a Szlovák Köztársaság budapesti nagykövetét.
8. Daniel Nadel, az Amerikai Egyesült Államok külügyi államtitkárának romaügyi szakértője látogatást tett dr. Kállai Ernőnél.
- 9–10. Dr. Kállai Ernő a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa Komárom-Esztergom megyébe látogatott, ahol több településen tájékozódott a megyében élő kisebbségek helyzetéről.
10. Dr. Török Tamás részt vett a „Történelmi tradíciók és az új Alkotmány” című konferencián.
15. A Magyar Tudományos Akadémia szimpóziumot tartott a romák társadalmi felzárkózásáról, melyen előadóként Dr. Kállai Ernő kisebbségi biztos is részt vett. A rendezvény az Amerikai Egyesült Államok, valamint a Norvég Királyság nagykövetségei támogatásával került megrendezésre.
20. A Kisebbségek Napján átadták a Kisebbségekért Díjat a Sándor-palotában. Az ünnepségen Dr. Kállai Ernő kisebbségi biztos is részt vett.

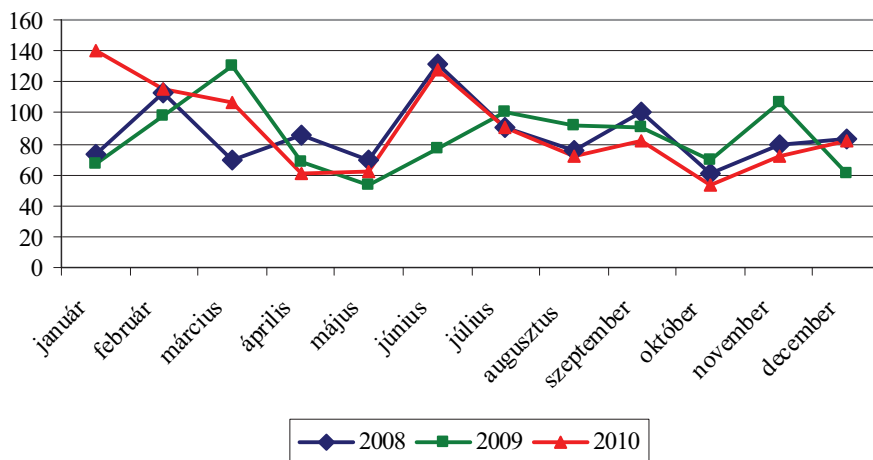
A 2010. év folyamán a kisebbségi biztos és több munkatársa (Kállai Ernő, Szajbély Katalin, Magicz András) oktatóként részt vett a Budapesti Corvinus Egyetem Közigazgatástudományi Kar Államigazgatási Továbbképző Intézet Esélyegyenlőség és kisebbségvédelmi igazgatás szakirány hallgatóinak képzésében.

Statisztika, 2010

Az ügyek száma éves bontásban 1998–2010

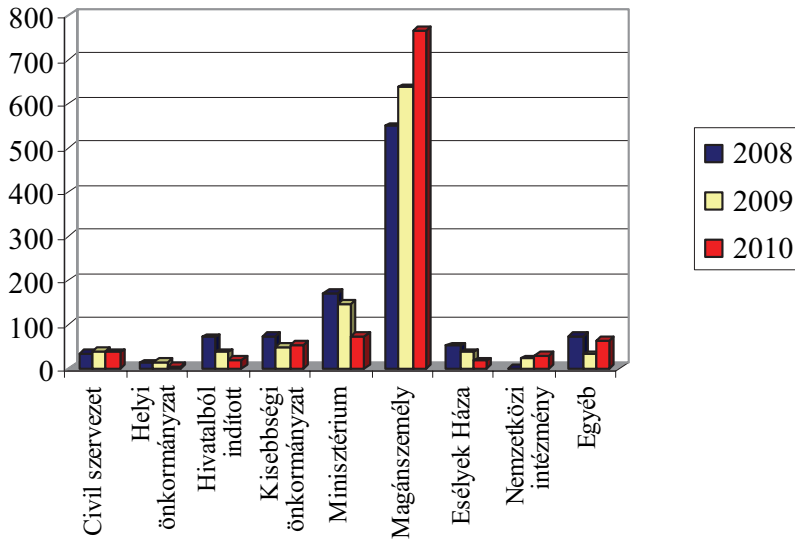


A 2008–2010. évi ügyszám havonkénti bontásban

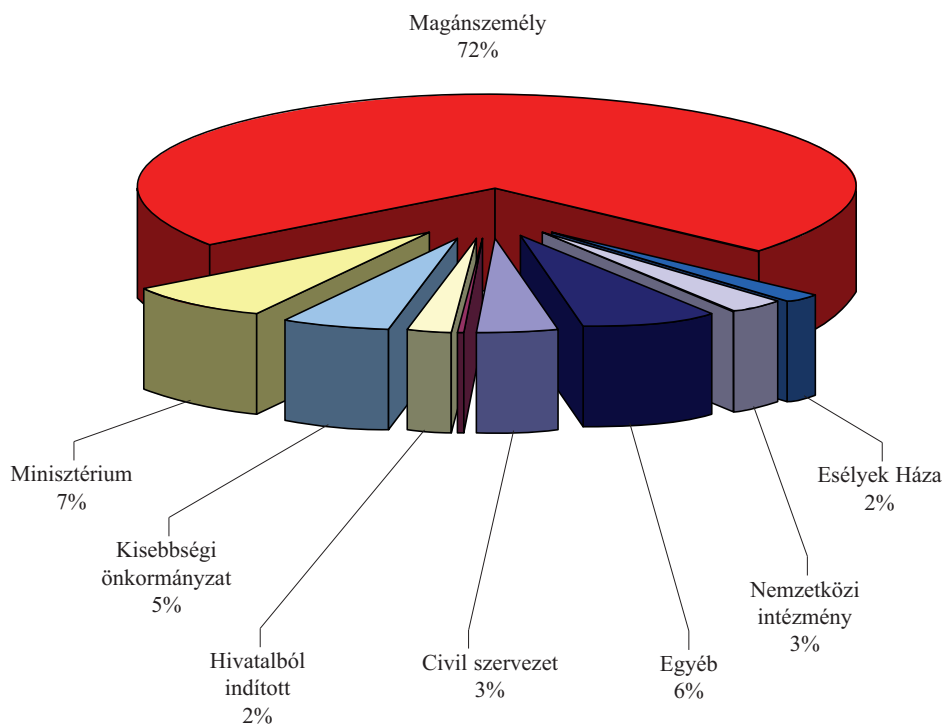


Az ügyiratok megoszlása a beadványozók szerint, 2008–2010

Beadványozó	2008	2009	2010
Civil szervezet	35	40	37
Helyi önkormányzat	12	14	5
Hivatalból indított	70	37	19
Kisebbségi önkormányzat	72	49	53
Minisztérium	170	145	73
Magánszemély	549	637	767
Esélyek Háza	51	37	17
Nemzetközi intézmény	0	22	29
Egyéb	74	31	64
Összesen	1033	1012	1064

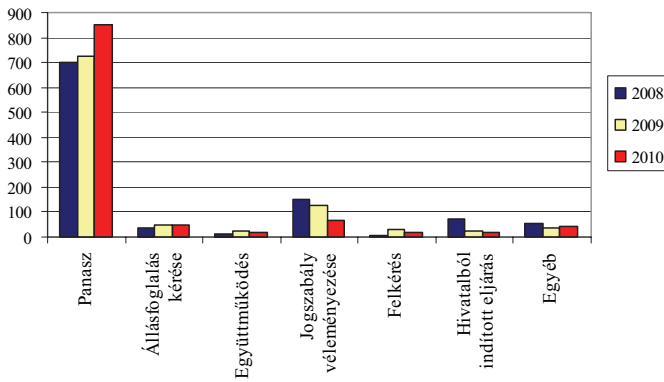


Az ügyiratok megoszlása a beadványozók szerint, 2010

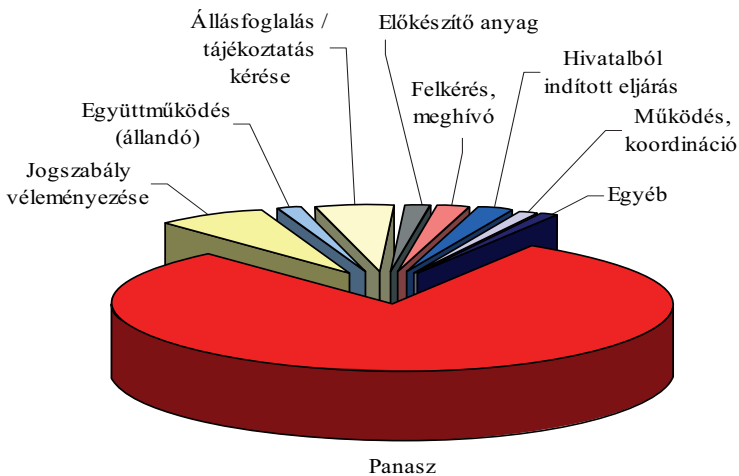


Az ügyiratok megoszlása a beadvány típusa szerint, 2008–2010

Beadvány típusa	2008	2009	2010
Panasz	699	725	853
Állásfoglalás kérése	37	48	46
Együttműködés	14	23	17
Jogszabály véleményezése	154	124	68
Felkérés	6	28	21
Hivatalból indított eljárás	70	27	19
Egyéb	53	37	40
Összesen	1033	1012	1064



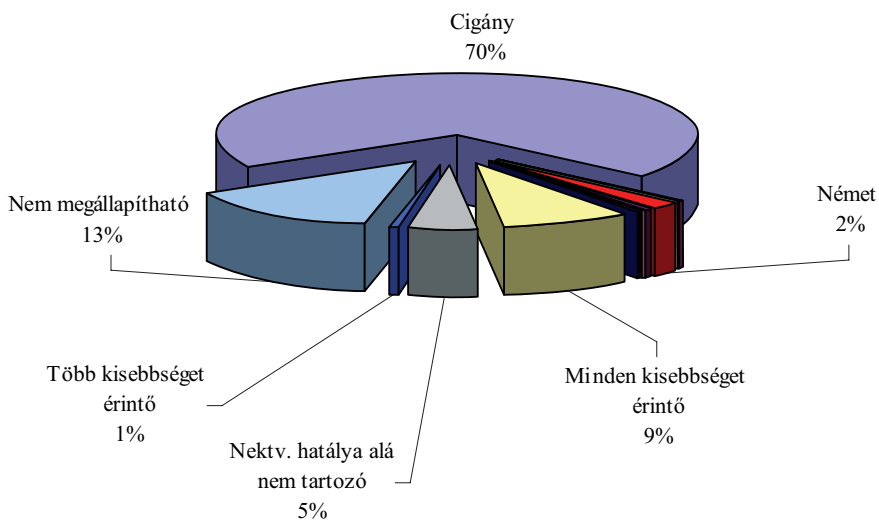
Az ügyiratok megoszlása a beadvány típusa szerint, 2010



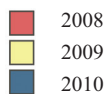
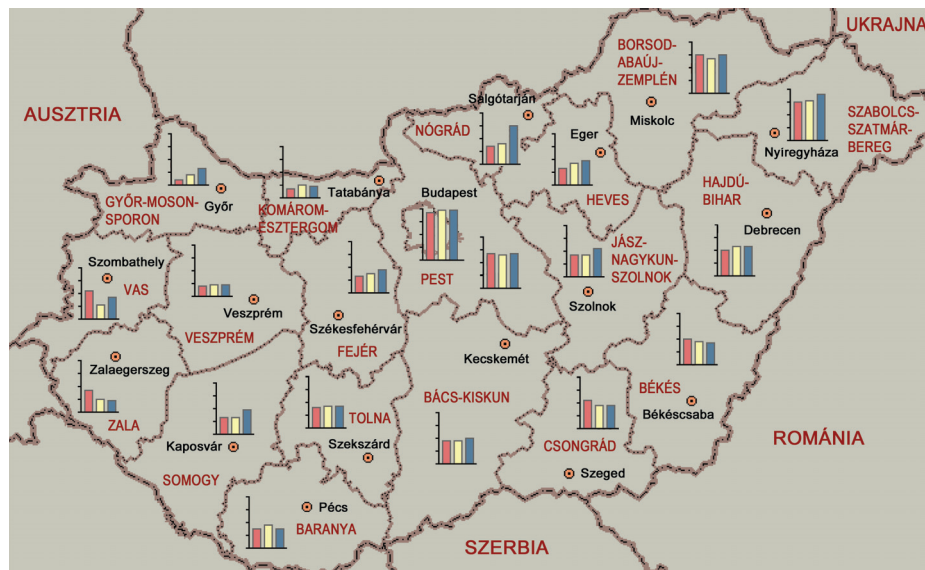
Az ügyek száma
az érintett kisebbségi közösség szerinti bontásban, 2007–2010

Érintett kisebbség	2007	2008	2009	2010
Bolgár	3	1	0	0
Cigány	376	501	603	739
Görög	2	2	1	0
Horvát	2	2	5	2
Lengyel	1	3	2	1
Német	17	25	17	22
Örmény	3	2	1	3
Román	8	6	3	3
Ruszin	2	1	3	1
Szlovák	5	8	2	1
Szlovén	0	1	3	2
Szerb	0	6	0	0
Ukrán	0	1	1	0
Minden kisebbséget érintő	42	114	107	93
Nektv. hatálya alá nem tartozó	277	162	72	49
Több kisebbséget érintő				7
Nem megállapítható	0	198	192	141
Összesen	738	1033	1012	1064

Az ügyek megoszlása
az érintett kisebbségi közösség szerinti bontásban, 2010

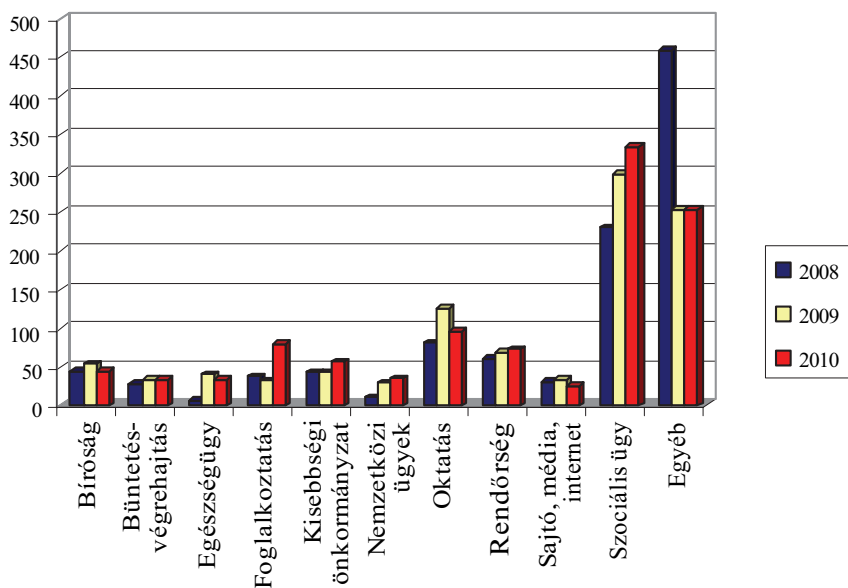


Ügyek megyék szerinti megoszlása 2009–2010

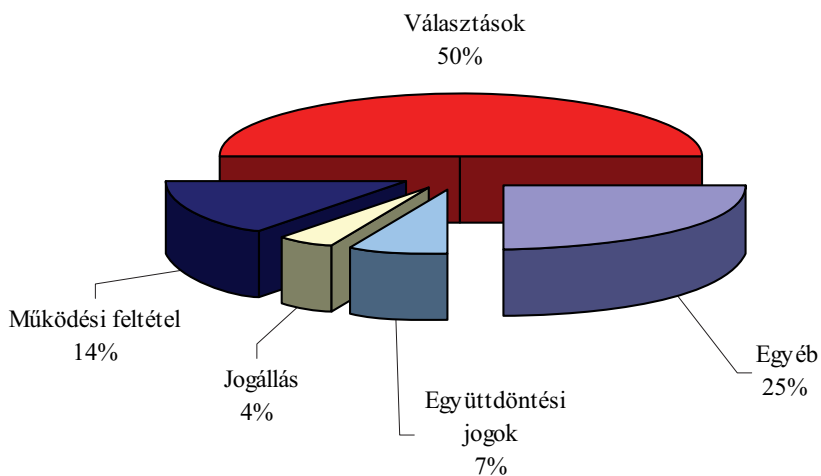


Az ügyek megoszlása a beadvány témája szerint, 2008–2010

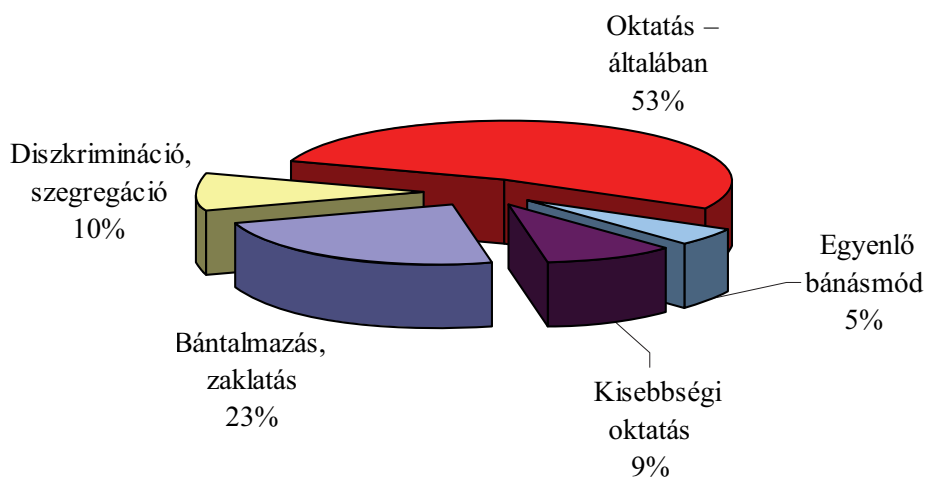
	2008	2009	2010
Bíróság	45	54	45
Büntetés-végrehajtás	29	34	34
Egészségügy	7	40	33
Foglalkoztatás	38	32	79
Kisebbségi önkormányzat	43	43	57
Nemzetközi ügyek	11	30	35
Oktatás	81	125	96
Rendőrség	60	69	73
Sajtó, média, internet	31	34	26
Szociális ügy	230	298	334
Egyéb	458	253	252
Összesen	1033	1012	1064



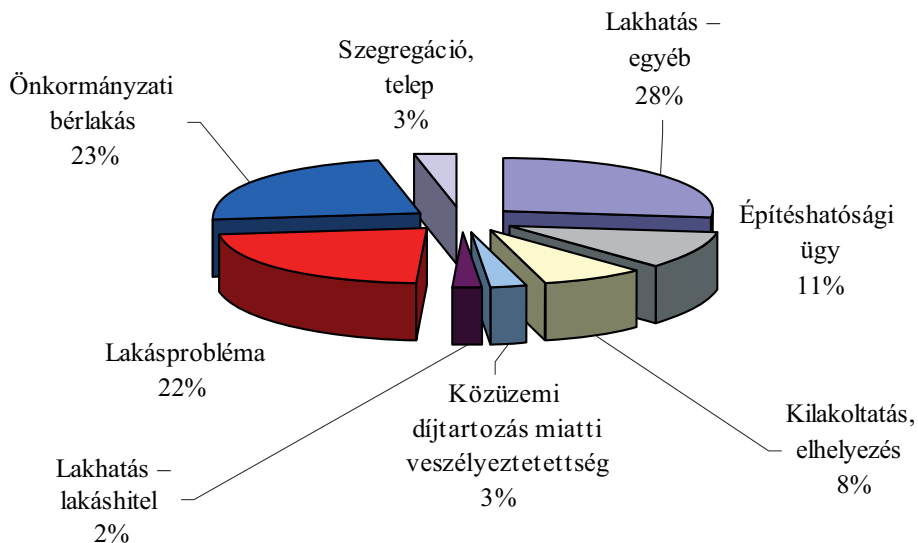
A kisebbségi önkormányzatokat érintő
ügyek megoszlása a beadvány témája szerint, 2010



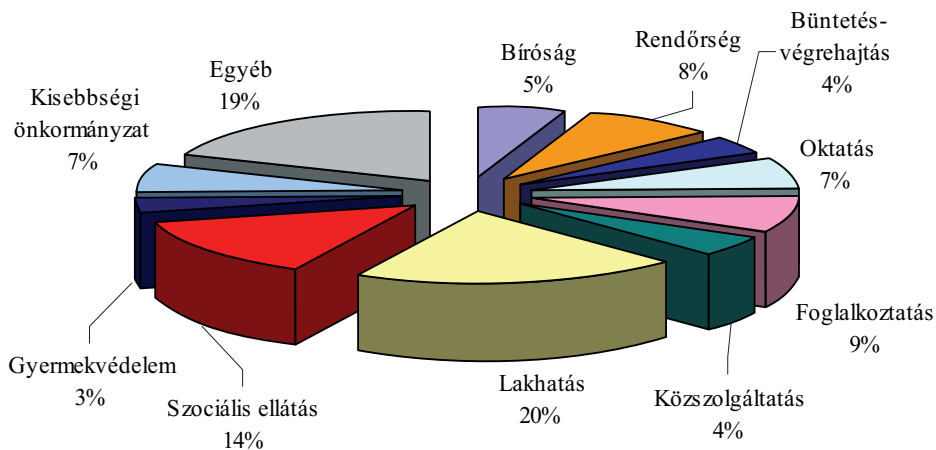
Az oktatási ügyek megoszlása a beadvány témája szerint, 2010



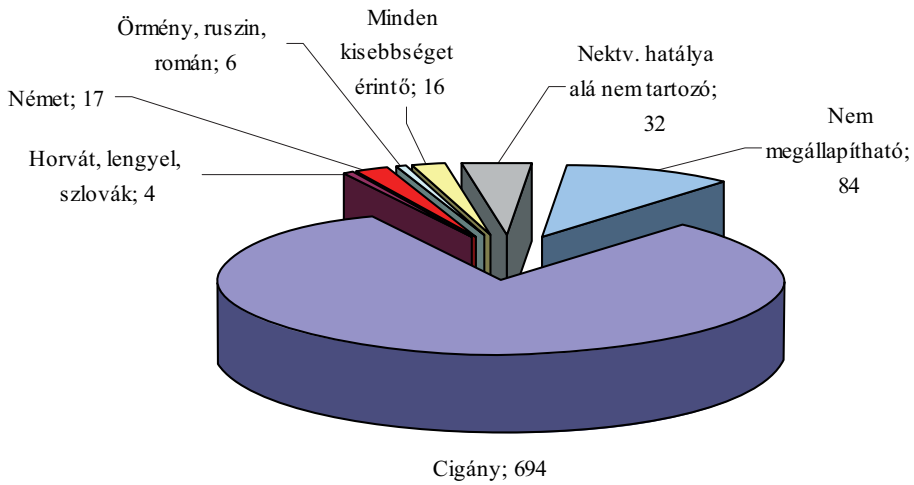
A lakhatási ügyek megoszlása a beadvány témája szerint, 2010



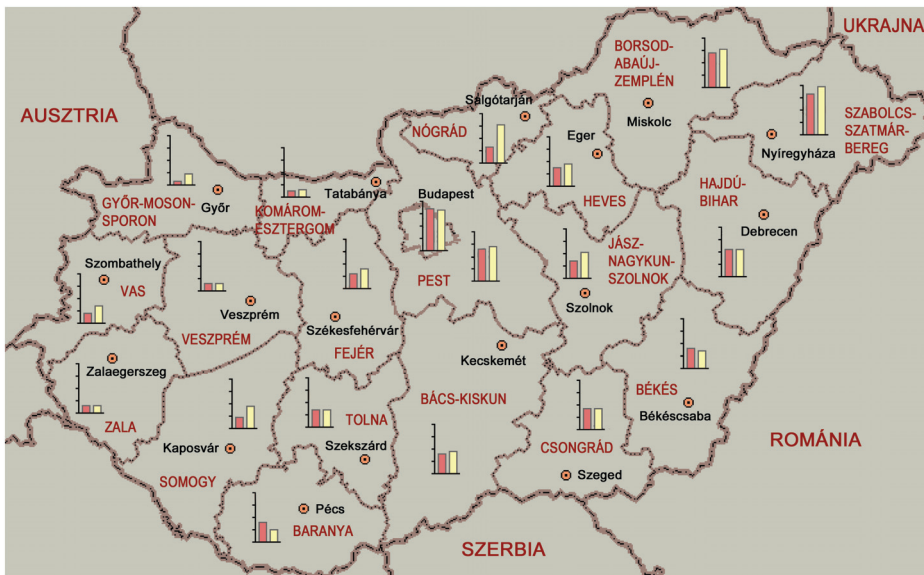
A panaszok megoszlása a beadvány témája szerint, 2010



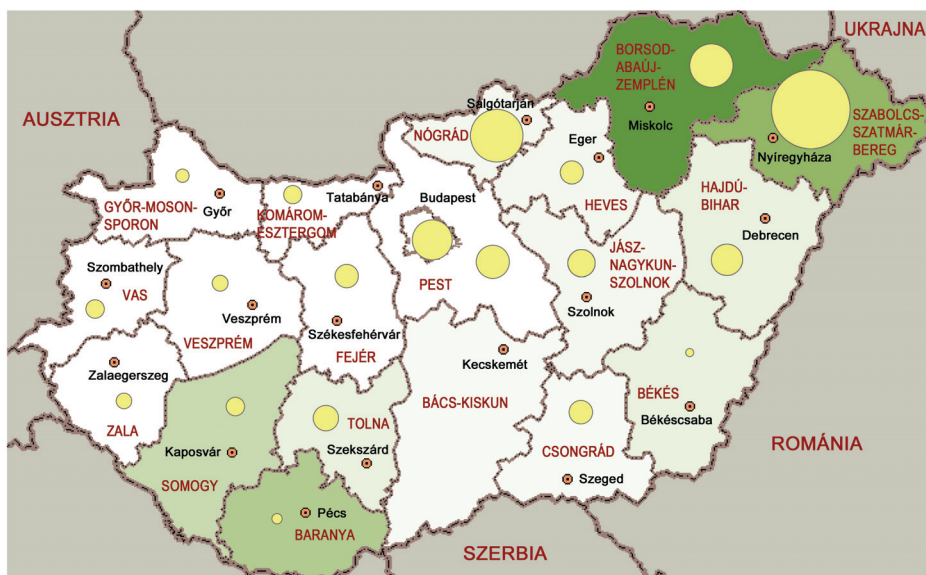
A panaszok számának megoszlása az érintett kisebbségi közösség szerinti bontásban, 2010



A panaszok megyék szerinti megoszlása, 2009–2010



A szociális tárgyú panaszok megoszlása megyék szerint, a leghátrányosabb helyzetű kistérségek jelölésével, 2010



Az ügyek által érintett szervek, 2008–2010

	2008	2009	2010
Nincs panaszolt hatóság	391	329	230
Bíróság	45	54	47
Rendőrség	67	69	77
Ügyészség	9	8	5
Büntetés-végrehajtási intézet	31	39	36
Központi és területi államigazgatási szerv	45	47	49
Helyi önkormányzat képviselő-testülete, jegyző	232	280	356
Kisebbségi önkormányzat	17	18	26
Oktatási intézmény	38	37	53
Gyámhivatal, gyámhatóság	16	14	13
Közszolgáltató	23	14	26
Pénzintézet	10	22	13
Média, internet	29	21	16
Egyéb	109	64	117
Összesen	1062	1016	1064

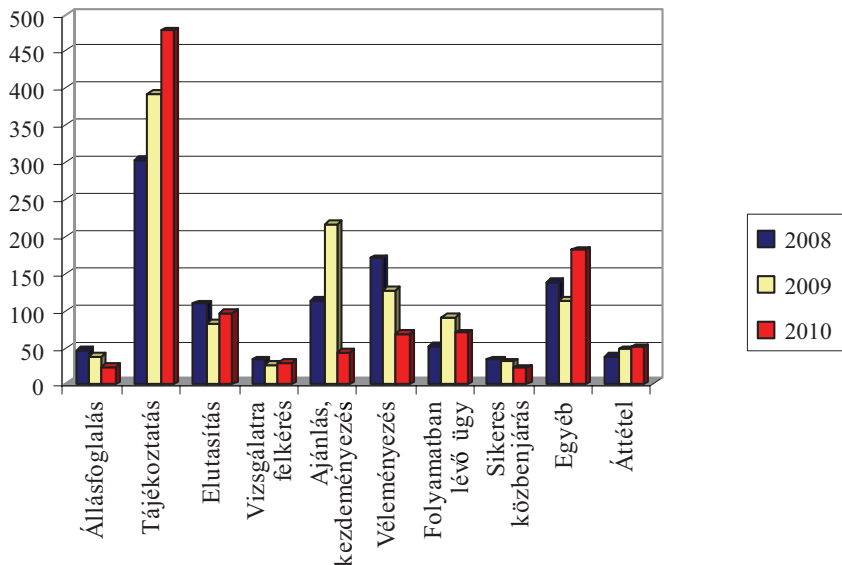
A panaszok által érintett szervek, 2010

Államigazgatási hivatal	4
Bíróság	47
Büntetés-végrehajtási intézet	35
Egészségügyi intézmény	13
Építésügyi hatóság	3
Gyámhivatal, gyámhatóság	13
Gyermekjóléti és gyermekvédelmi intézmény	7
Helyi önkormányzat képviselő-testülete	201
Jegyző, körjegyző, főjegyző	114
Kisebbségi önkormányzat (települési, területi, országos)	21
Közalapítvány	4
Központi és területi államigazgatási szerv	18
Közszolgáltató – egyéb	5
Közszolgáltató (áram, gáz, víz)	21
Média	12
Minisztérium	11
Munkaügyi központok, Foglalkoztatási és Szociális Hivatal	2
Oktatási intézmény	10
Oktatási intézmény – felsőoktatási intézmény	2
Oktatási intézmény – iskola	31
Oktatási intézmény – óvoda	5
Oktatási intézmény – óvoda/iskola	1
Pénzügyintézet	13
Polgármester, megyei elnök	18
Rendőrség	73
Szociális intézmény	4
Ügyészség	5
Egyéb	80
Nincs panaszolt hatóság	80
Összesen	853

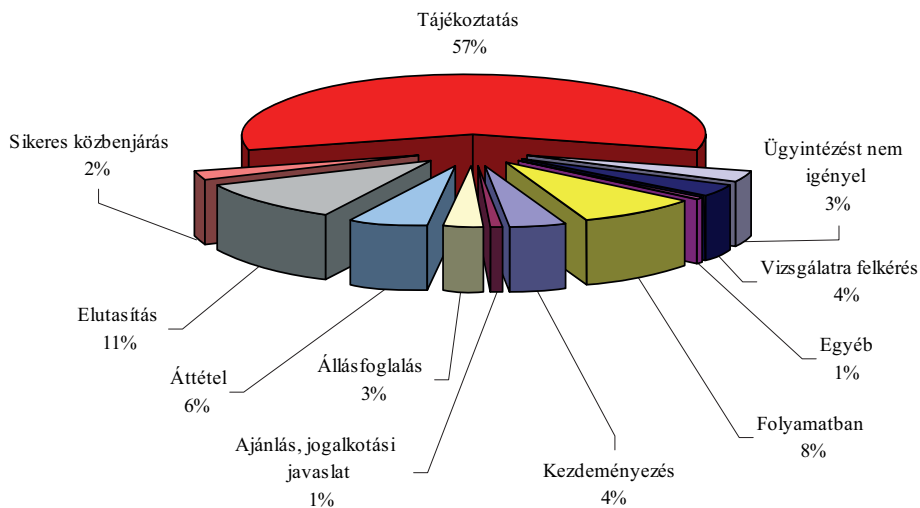
Vizsgálat alapján hozott intézkedések, 2008–2010*

	2008	2009	2010
Állásfoglalás	46	38	23
Tájékoztatás	303	392	478
Elutasítás hatáskör hiányában	78	57	67
Elutasítás vizsgálatot követően	31	25	30
Vizsgálatra felkérés	33	26	30
Ajánlás, kezdeményezés, jogalkotási javaslat	113	216	44
Véleményezés	170	127	68
Folyamatban lévő ügy	51	90	70
Sikeres közbenjárás	33	31	22
Munkacsoportban való részvétel	42	0	25
Egyéb	96	19	103
Ügyintézkést nem igényel	0	42	32
Áttétel	37	47	50
Háttéranyag készítése, programszervezés	0	52	22
Összesen	1033	1162	1064

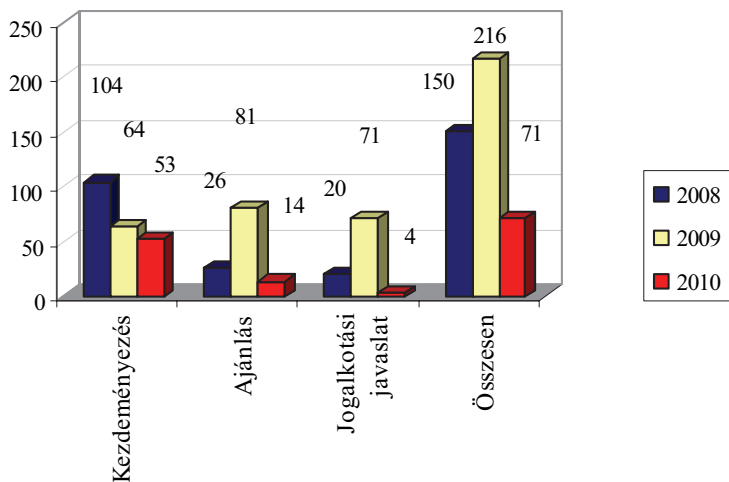
* Egy ügyben több intézkedés is történhet.



Vizsgálat alapján hozott intézkedések a panaszügyekkel kapcsolatban, 2010



Kezdeményezés, ajánlás, jogalkotási javaslat, 2008–2010



Jogszabálymutató

A Beszámoló elkészítéséhez felhasznált főbb jogszabályok és azok rövidítései

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

A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló
1997. évi XXXI. törvény (Gyvt.)

A lakások és helyiségek bérletére, valamint elidegenítésükre
vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény (Lt.)

A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (Ve.)

A Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény (Mt.)

A villamos energiáról szóló 2007. évi LXXXVI. törvény (Vet.)

A nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló
1995. évi CXXV. törvény

A polgárok személyi adatainak és lakcímének
nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény

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

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

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

Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló
1997. évi LXXVIII. törvény (Étv.)

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

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

2009. évi CXXXIX. törvény a 2011. évi népszámlálásról

Az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán,
1966. december 16-án elfogadott Gazdasági,

Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya
kihirdetéséről szóló 1976. évi 9. törvényerejű rendelet

A büntetések és az intézkedések végrehajtásáról szóló
1979. évi 11. törvényerejű rendelet

(Bv. tvr.)

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

A gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi
és gyámügyi eljárásról szóló 149/1997.

(IX. 10.) Korm. rendelet

(Gyer.)

A személyazonosító igazolvány kiadásáról
és nyilvántartásáról szóló 168/1999. (XI. 24.) Korm. rendelet

A vizek kártételei elleni védekezés szabályairól szóló
232/1996. (XII. 26.) Korm. Rendelet

A kisebbségi önkormányzatoknak a központi költségvetésből,
valamint fejezeti kezelésű előirányzatból nyújtott támogatások
feltételrendszeréről és elszámolásának rendjéről szóló
342/2010. (XII. 28.) Korm. rendelet

A nemzeti, etnikai kisebbség óvodai nevelésének irányelve
és a nemzeti, etnikai kisebbség iskolai oktatásának irányelve
kiadásáról szóló 32/1997. (XI. 5.) MKM rendelet

A nevelési-oktatási intézmények működéséről szóló 11/1994.
(VI. 8.) MKM rendelet

ISSN 1416-9711

Kiadó: Országgyűlési Biztosok Hivatala
1051 Budapest, Nádor utca 22.

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

E-mail: info@kisebbsegiombudsman.hu

Felelős kiadó: Dr. Kállai Ernő

Lektorálta: Macskássy Zsuzsanna

Borítóterv: Kempfner Zsófia

Tördelés és nyomdai munkák

mondAt Kft., Budapest • www.mondat.hu

Felelős vezető: Nagy László