

**Az Európa Tanács Kisebbségvédelmi Keretegyezménye  
Tanácsadó Bizottsága**

**Második vélemény Magyarországról  
A vélemény elfogadásának időpontja: 2004. december 9.**

**Vezetői összefoglaló:**

A Tanácsadó Bizottság Első Véleményének (2000. szeptember) és a Miniszteri Bizottság Határozatának (2001. november) elfogadása óta Magyarország számos lépést tett a Kisebbségvédelmi Keretegyezmény jobb végrehajtása érdekében. E folyamat során fontos változások történtek a jogrendben és a gyakorlatban, amit megkönnyített a hatóságok és a nemzeti és etnikai kisebbségek közötti folyamatos konstruktív párbeszéd. A leglényegesebb lépés a nagyon jelentős újításokat tartalmazó, Egyenlő Bánásmódról és az Esélyegyenlőség Előmozdításáról szóló törvény elfogadása volt 2003 decemberében.

A Nemzeti és Etnikai Kisebbségek Jogairól szóló 1993. évi törvény jelenlegi formájában bizonyos gyenge pontok, hiányosságok vannak, és mára széles körben elismerik módosításának szükségességét. A kisebbségi önkormányzatok megválasztása például rendszeresen visszaélésekhez vezetett, és a nemzeti kisebbségi önkormányzatok finanszírozása továbbra sem problémamentes.

Lényeges intézkedések történtek a romák társadalmi integrációjának előmozdítására. A romáknak ugyanakkor továbbra is szembe kell nézniük bizonyos sajátos nehézségekkel és a hátrányos megkülönböztetés különféle formáival többek között az oktatás, a foglalkoztatás, a lakhatás és az egészségügyi ellátás területén.

**TARTALOMJEGYZÉK**

**I. FŐBB MEGÁLLAPÍTÁSOK**

A monitorozás folyamata  
Általános jogi keretek  
Adatgyűjtés  
Hátrányos megkülönböztetés  
A roma kisebbség helyzete  
Média  
Oktatás  
Részvétel

**II. AZ EGYES CIKKEK SZERINTI MEGÁLLAPÍTÁSOK**

A Kisebbségvédelmi Keretegyezmény 3. cikke  
A Kisebbségvédelmi Keretegyezmény 4. cikke

A Kisebbségvédelmi Keretegyezmény 5. cikke  
A Kisebbségvédelmi Keretegyezmény 6. cikke  
A Kisebbségvédelmi Keretegyezmény 9. cikke  
A Kisebbségvédelmi Keretegyezmény 10. cikke  
A Kisebbségvédelmi Keretegyezmény 11. cikke  
A Kisebbségvédelmi Keretegyezmény 12. cikke  
A Kisebbségvédelmi Keretegyezmény 14. cikke  
A Kisebbségvédelmi Keretegyezmény 15. cikke  
A Kisebbségvédelmi Keretegyezmény 18. cikke

### **III. ZÁRÓ MEGJEGYZÉSEK**

Előremutató fejlemények  
Aggodalomra okot adó kérdések  
Ajánlások

## **Az Európa Tanács Kisebbségvédelmi Keretegyezménye Szakértői Bizottsága**

### **Második vélemény Magyarországról**

1. A Tanácsadó Bizottság a jelen Véleményt 2004. december 9-én fogadta el a Kisebbségvédelmi Keretegyezmény (a továbbiakban: Keretegyezmény) 26(1) cikkével és a Miniszteri Bizottság (97)10 sz. Határozatának 23. szabályával összhangban. A megállapítások a 2004. május 7-én kézhez vett Országjelentésben található információkon, egyéb írásos forrásokon, illetve a Tanácsadó Bizottság 2004. szeptember 20-24. közötti budapesti és pécsi látogatása során kormányzati és nem-kormányzati forrásokból szerzett információkon alapulnak.
2. Az alább következő I. fejezet tartalmazza a Tanácsadó Bizottság legfontosabb megállapításait a Keretegyezmény magyarországi végrehajtásával kapcsolatos főbb kérdésekről. Ezek a megállapítások a II. fejezetben található, részletesebb, cikkenkénti megállapításokat tükrözik. A II. fejezet taglalja a Keretegyezmény azon rendelkezéseit, amelyek esetében a Tanácsadó Bizottság érdemi megjegyzéseket kíván tenni.
3. Mindkét fejezet bőségesen hivatkozik a Keretegyezmény első monitorozási ciklusa során a Tanácsadó Bizottság 2000. szeptember 22-én elfogadott első, Magyarországról szóló jelentésében, illetve a Miniszteri Bizottság 2001. november 21-én elfogadott vonatkozó Határozatában foglalt megállapítások utókövetésére.
4. A III. fejezetben olvasható záró megjegyzések alapul szolgálhatnak a Miniszteri Bizottság következtetéseihez és a Magyarországról elfogadandó ajánlásaihoz.
5. A Tanácsadó Bizottság kész folytatni a párbeszédet a magyarországi hatóságokkal, illetve a nemzeti kisebbségek képviselőivel és a Keretegyezmény végrehajtásába bevont más szereplőkkel. A mindenki előtt nyitott és átlátható folyamat érdekében a Tanácsadó Bizottság arra bátorítja a hatóságokat, hogy a jelen Véleményt kézhezvételét követően hozzák nyilvánosságra.

### **I. FEJEZET**

## A monitorozás folyamata

6. Magyarország konstruktív módon áll hozzá a Keretegyezmény monitorozásának folyamatához. Hozzájárult ahhoz, hogy a Tanácsadó Bizottság első Véleményét már igen korán nyilvánosságra hozzák, és az egyik legelső olyan ország volt, amelyben olyan utókövető szemináriumra kerülhetett sor, amelyen a Tanácsadó Bizottság és a nemzeti és etnikai kisebbségek képviselőivel meg lehetett vitatni, hogyan lehet ezeket az eredményeket a gyakorlatba átültetni. Több más, a nemzeti és etnikai kisebbségek témakörében Magyarországon rendezett szeminárium is hozzájárult ahhoz, hogy Magyarországon ismertebbé váljon a Keretegyezmény.
7. Az Országjelentés elkészítésekor a hatóságok az országos önkormányzatok révén konzultáltak a nemzeti és etnikai kisebbségek képviselőivel, és az általuk felvetett kérdések egy részét beépítették az Országjelentésbe. Ez a munkamódszer üdvözlendő, ugyanakkor továbbfejlesztésre érdemes, tekintettel arra, hogy néhány fontos nem-kormányzati szervezet állítása szerint a konzultációknak szélesebb körűeknek kellett volna lenniük, különösen regionális és helyi szinten, és az Országjelentésnek teljesebb formában kellett volna tükröznie aggályaikat. Végezetül meg kell említeni a magyar hatóságok önkritikus hozzáállását: a hatóságok őszintén és tétovázás nélkül elismerik, hogy a Keretegyezmény végrehajtásában vannak hiányosságok és (néha egészen komolynak tekinthető) problémák.

## Általános jogi keretek

8. A nemzeti és etnikai kisebbségek védelmének magyarországi jogi és intézményi keretei több mint tíz évesek. Az ezen idő alatt felgyülemlett tapasztalatok számos komoly problémára mutattak rá, mint például a kisebbségi önkormányzati választások során észlelt ismételt visszaélésekre. Mi több, a meglévő jogi keretek nem mindig tették elkerülhetővé, hogy a települési önkormányzatok és a kisebbségi önkormányzatok közötti viszony feszültté ne váljék – elsősorban a kisebbségi oktatás megszervezése és finanszírozása miatt.
9. Ezekre a problémákra a Tanácsadó Bizottság már az első Véleményben rámutatott. A problémákat általában elismerik a különböző érintett csoportok és a hatóságok, és a legutóbbi években történtek is erőfeszítések a rendszer megreformálására, ami feltétlenül szükséges lépés. Úgy tűnik, hogy a Kormány törvényjavaslata, amely a Magyarországon élő nemzeti és etnikai kisebbségek státusára vonatkozó jogszabályok módosítását célozza, több problémák is valószínűleg meg tud oldani a felvetettek közül. Reméljük, hogy az ajánlott megoldások elfogadására mielőbb sor kerül.

## Adatgyűjtés

10. A nemzeti és etnikai kisebbségekhez tartozó személyek jogainak megfelelő érvényesítése számos területen megköveteli, hogy az érintett személyekről adatokkal rendelkezünk. A 2001. évi népszámlálás e tekintetben kulcsfontosságú, különösen annak fényében, hogy a Tanácsadó Bizottság már az első monitorozási ciklus alatt jelezte a megbízható adatok hiányát. A 2001. évi népszámlálás során feltett kérdések, a népszámlálás megszervezése során alkalmazott eljárás, illetve a

nyilvánosságra hozott eredmények arra engednek következtetni, hogy az így szerzett megbízhatóbb adatok számos hiányosság orvoslását segíthetik elő.

11. Mindez azonban nem változtat azon a tényen, hogy egyes kulcsfontosságú területeken (pl. a foglalkoztatáshoz vagy az egészségügyi ellátáshoz való hozzáférés, a diszkrimináció, a lakhatási körülmények) a hatóságoknak továbbra sem állnak rendelkezésükre azok az adatok, amelyek egyes különösen sebezhető csoportok (így a romák, és elsősorban a roma nők) problémáinak felméréséhez szükségesek. A jövőben e területeken is szükséges lesz adatokat gyűjteni, amely során tiszteletben szükséges tartani az adatvédelem alapelveit, biztosítani kell, hogy az adatok szolgáltatása önkéntes legyen, és az érintett embereknek elmondják, miért és hogyan történik az adatgyűjtés.

### **Hátrányos megkülönböztetés**

12. Magyarország különösen dicséretes intézkedéseket tett nem csupán diszkrimináció-ellenes jogi kereteinek teljessé tétele érdekében, hanem azért is, hogy a területen különböző jogosítványokkal rendelkező új struktúrákat vagy intézményeket hozzon létre. E tekintetben teljesítette a Tanácsadó Bizottság első monitorozási ciklusa során megfogalmazott elvárásokat, azonban különös figyelmet kell szentelnie az Egyenlő Bánásmódról és az Esélyegyenlőség Előmozdításáról szóló CXXV. Sz. törvény hatékony érvényesítésére és erősítenie kell a diszkrimináció elleni küzdelemben illetékes különféle szervek közötti együttműködést. Ezek a kérdések alapvető kihívást jelentenek, mivel különféle források továbbra is arról számolnak be, hogy Magyarországon széles körű a hátrányos megkülönböztetés. Ez derül ki abból a kiterjedt munkából, amelyek az Igazságügyi Minisztérium, a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal és az Országos Cigány Önkormányzat támogatásával a diszkrimináció roma áldozatainak megsegítésére alakított ügyvédi hálózat végez.

### **A roma kisebbség helyzete**

13. A Tanácsadó Bizottság első Véleményének elfogadása óta, amely több helyen is rámutatott a romák különösen sérülékeny helyzetére, Magyarország fokozta a romáknak a magyar társadalomba történő integrációjára és az őket sújtó diszkrimináció különböző formáinak leküzdésére irányuló erőfeszítéseket. Noha előrehaladás történt például a hátrányos helyzetű – elsősorban roma – iskolás gyermekek vonatkozásában, akik most ingyenes étkezést és tankönyveket kapnak hároméves koruktól kezdődően, még mindig vannak olyan esetek, amelyeknél a magyarországi romák legalapvetőbb jogait sem tartják tiszteletben.
14. A kultúra előmozdítására és fejlesztésére, és mindenekelőtt a diszkrimináció elleni védelemre és az esélyegyenlőség előmozdítására szolgáló jogi keretek Magyarországon alkalmasnak tűnnek a roma szükségletek kielégítésére, de gyakorlatban történő megvalósításuk még távolról sem elégséges. A probléma még égetőbb helyi szinten, ahol számos települési önkormányzat eltűri vagy támogatja a romák rovására különféle területeken történő szegregációt, sőt, akár maga is ilyen gyakorlatot folytat. A helyhatóságok hierarchikus rend szerinti rendszeres miniszteriális felügyelete ezen a területen igen elégtelen, és megerősítésre szorul, hogy a jövőben ezektől a gyakorlatoktól elriasszon.
15. A helyzet aggodalomra ad okot az oktatás területén, ahol számos roma gyermeket ok nélkül speciális iskolákba helyeznek, külön épületekben oktatnak vagy

„magántanulóként”<sup>1</sup> különítenek el – mindezek a gyakorlatok megsértik a tanulók oktatáshoz fűződő jogait és rontják integrációs esélyeiket. Új intézkedésekre van szükség ahhoz, hogy helyreálljon a roma szülők bizalma az iskolarendszer iránt. Hasonló intézkedésekre más olyan területeken (pl. lakhatás, foglalkoztatás és hozzáférés az egészségügyi ellátáshoz) is szükség van, amelyeken a romák hátrányos helyzetben vannak.

## **Média**

16. Több új rádiós és televíziós kisebbségi műsor javított a helyzeten ezen a téren az első monitoring ciklus óta, amikor a Tanácsadó Bizottság arra sürgette a hatóságokat, hogy az egyes kisebbségek vonatkozásában kiegyensúlyozottabb legyen a műsorpolitika. Ugyanakkor az előrelépést hosszabb távon konszolidálni kell – amihez több kormányzati támogatásra lehet szükség az új műsorokhoz és operátorokhoz. Másfelől nem történt előrelépés a továbbra is kedvezőtlen műsoridőzítések tekintetében. Ezt az egész kérdéskört át kellene újból tekinteni a kisebbségekkel való konzultálás keretében.

## **Oktatás**

17. Úgy tűnik, hogy a helyzet alig változott az első monitorozási ciklus óta, amikor a Tanácsadó Bizottság meglegedettséggel nyugtázta, hogy a magyarországi iskolarendszer többféle modellt kínál a kisebbségi nyelvek oktatására, de ugyanakkor sajnálkozását fejezte ki, hogy a kisebbségi nyelvű iskolákban és a kétnyelvű iskolákban a gyakorlatban nagyon kevés a tanuló. A legelterjedtebb modellt ebből adódóan továbbra is az, amelyikben a kisebbségi nyelvet második vagy idegen nyelvként oktatják heti négy vagy öt órában – ami nemigen tűnik elégségesnek a kisebbségekhez tartozó gyermekek nyelvi és kulturális identitásának megőrzéséhez és továbbfejlesztéséhez. A hatóságoknak meg kellene próbálniuk, hogy rendszerszerűbben – ahogyan ezt a törvény lehetővé is teszi – nyújtsanak kétnyelvű oktatási lehetőségeket a számszerűleg nagyobb kisebbségeknek minden esetben, amikor erre elégséges igény mutatkozik. Ez komoly előrelépést jelentene azt követően, hogy a hatóságok a közelmúltban erőfeszítéseket tettek arra, hogy több, számszerűleg kisebb kisebbség esetében a nyelvek oktatását beépítsék az iskolai tantervbe. A kisebbségi oktatás finanszírozása változatlanul rendkívül összetett és sokak számára az érintettek közül nem is elégséges. Ezen javítani kell, különösen a helyi hatóságok és a kisebbségi önkormányzatok közötti együttműködés fokozása révén.

## **Részvétel**

18. A kisebbségek parlamenti képviseletét lehetővé tévő speciális jogszabályok továbbra is hiányoznak. E tényrt a Tanácsadó Bizottság már az első monitorozási kör alkalmával sajnálatosnak tartotta. Fontos, hogy a vonatkozó alkotmányos kötelezettségekre tekintettel az Országgyűlés folytassa és gyorsítsa fel ezt a munkát.

---

<sup>1</sup> Olyan státusz, amelynél a tanulók otthon folytatják tanulmányaikat.

19. A kisebbségi önkormányzatok szükségszerű reformja révén el kellene érni, hogy e testületek valódi működési és pénzügyi autonómiában részesülhessenek. Ez már csak azért is elkerülhetetlen, mert a jelenlegi szabályozás szerinti közös működtetési jogok gyakorlása megfelelő források hiányában nem megoldott. Egy ilyen irányú reform elősegíthetné a Tanácsadó Bizottság által a részvétellel kapcsolatban az első monitorozási kör során jelzett hiányosságok orvoslását, valamint ösztönözhetné egyúttal a kisebbségi önkormányzatokat a kisebbségek szempontjából fontos közintézmények, például iskolák, múzeumok és kulturális centrumok átvételének kezdeményezésére.

## **II. FEJEZET: AZ EGYES CIKKEK SZERINTI MEGÁLLAPÍTÁSOK**

### **A Kisebbségvédelmi Keretegyezmény 3. cikke**

#### **Az állampolgársági kritériuma „nemzeti és etnikai kisebbségek” meghatározásában**

##### *Az első monitorozási kör megállapításai*

20. A Magyarországról szóló első Véleményben a Tanácsadó Bizottság szorgalmazta, hogy a hatóságok a Keretegyezmény egyes cikkeinek alkalmazását terjesszék ki más csoportokhoz tartozó személyekre is.

##### *Jelenlegi helyzet*

##### **Pozitív fejlemények**

21. 2004. március 3-án a Kormány jóváhagyta a T/9126 sz., magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségek jogállását szabályozó egyes törvények módosításáról szóló törvényjavaslatot (a továbbiakban: törvényjavaslat). A törvényjavaslat a 1993. évi LXXVII. sz. törvényhez képest eltérő definíciót tartalmaz a nemzeti és etnikai kisebbségekre. Nem tartja meg a magyar állampolgárság követelményét a kisebbségekhez tartozó egyének esetében, de továbbra is megköveteli a kisebbségi csoportként való elismeréshez a Magyarország területén való legalább egy évszázados jelenlétet.

22. A Tanácsadó Bizottság üdvözli a kormánynak a 1993. évi LXXVII. sz. törvény személyi hatályának kiterjesztésére vonatkozó szándékát. Mivel a Kormány a Keretegyezményt a 1993. évi LXXVII. sz. törvényben meghatározott kisebbségekre nézve alkalmazza, a személyi hatály fenti értelmű kiterjesztése azt jelentené, hogy a Keretegyezményt Magyarországon a magyar állampolgársággal nem rendelkezőkre is alkalmaznák. A Tanácsadó Bizottság felhívja a figyelmet, hogy az állampolgárság kritériumának általános alkalmazása problémákat vethet fel a Keretegyezmény által tárgyalt egyes fontos területeket (pl. a diszkriminációmentesség, az oktatás) érintő garanciákkal kapcsolatban. A személyi hatály tervbe vett kiterjesztése ugyanakkor lehetővé tenné, hogy a kisebbségi önkormányzatok megválasztásában nem magyar állampolgárok is részt vehessenek, ami igen nagyra értékelendő lépés lenne az

érintettek számára a politikai és participációs jogait illetően (lásd lejjebb a 15. cikkhez fűzött magyarázatot).

### *Ajánlások*

23. Magyarország folytassa a Keretegyezmény alkalmazásának kiterjesztésére irányuló erőfeszítéseket, ideértve a kormány ilyen értelmű javaslatának törvényerőre emelését.

## **Választói névjegyzék a kisebbségi önkormányzati választásokra**

### *Az első monitorozási kör megállapításai*

24. A Magyarországról szóló első Véleményben a Tanácsadó Bizottság megjegyezte, hogy azon törvényi rendelkezés, amely szerint valamely kisebbséghez tartozó személynek joga van szabadon megválasztani, hogy kisebbségiként kezeljék-e vagy sem, lehetővé teszi a kettős vagy többes nemzeti vagy etnikai kötődés vállalását. A Tanácsadó Bizottság első Véleménye, valamint az annak nyomán a Miniszteri Bizottság által hozott Határozat felhívta a figyelmet azon probléma megoldásának szükségességére, miszerint a választási rendszer nyitottsága folytán az adott közösséghez semmilyen módon nem kötődő egyének hozzanak létre a kisebbséget képviselő önkormányzatokat.

### *Jelenlegi helyzet*

#### a) pozitív fejleménynek

25. A magyar hatóságok nyíltan beismerik, hogy a kisebbségekhez nem kötődő egyének által elkövetett visszaélések aláássák a kisebbségi önkormányzati rendszer hitelét és működését. Mindezekre tekintettel a Tanácsadó Bizottság üdvözli az Alkotmány 70. §-ának 2002. évi, 2004. május 1-én hatályba lépett módosítását. A módosított szakasz szerint kizárólag a kisebbséghez tartozók joga szavazni és a jelöltet állítani a kisebbségi önkormányzati választásokon.

26. A fentebb említett visszaélések lehető legnagyobb mértékű kiküszöbölése, valamint az Alkotmány módosításának figyelembe vétele érdekében törvényjavaslat bevezeti a választói névjegyzéket a kisebbségi önkormányzati választásokon. Ennek lényege, hogy szemben az eddigi gyakorlattal, amikor minden állampolgár szavazhatott, ezután kizárólag a névjegyzékbe felvételüket kérő, és oda bejegyzett egyének vehetnek részt a kisebbségi önkormányzati választásokon. Ugyanazon kérelmező kizárólag egy kisebbség névjegyzékében szerepelhet.

27. Annak ellenére, hogy a névjegyzék bevezetését nem támogatta valamennyi magyarországi kisebbségi közösség, a kormány az országos kisebbségi önkormányzatokkal, a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogok Országgyűlési Biztosával, valamint a Parlament Emberi Jogi, Kisebbségi és Vallásügyi Bizottsága tagjaival folytatott széleskörű konzultáció után tett javaslatot a rendszerre. A Tanácsadó Bizottság örömmel fogadja a névjegyzék összeállítását és használatát övező garanciális elemek beépítését és azt a tényt, hogy azokat maguk a kisebbségek ellenőrzik és semmisítik meg a választások után.

## b) Kiemelkedő ügyek

28. A Tanácsadó Bizottság megjegyzi, hogy 2002. októberében a helyi önkormányzati választásokkal egy időben tartott legutóbbi kisebbségi önkormányzati választások során az előző választásokhoz hasonlóan előfordultak visszaélések. Kormányzati, valamint a kisebbségek képviselők által hangoztatott vélemény szerint a visszaélések legutóbb súlyosbodtak. Előfordult, hogy az adott kisebbséghez egyáltalán nem kötődő személyek éltek a jelöltként való indulás jogával a helyi kisebbségi választásokon. A visszaélések eredménye az lett, hogy ezen személyek egy része be is került a kisebbségi önkormányzatokba.

29. A visszaélések valamennyi kisebbséget érintettek, különösen azonban a német, a roma, a román, a szlovén és a szerb közösséget. Az esetek többségében a háttérben anyagi okok állnak, mivel a helyi kisebbségi önkormányzatok közpénzeket kezelő, közjogi szervezetek. Az ilyen módon megválasztottak némelyike választott tisztségét arra használta fel, hogy roma kisebbségi önkormányzat tagjaként a roma kisebbséghez tartozók szegregációját előmozdítsa, különösen az oktatás terén. (lásd a 12. cikkelyhez fűzött magyarázatot).

### *Ajánlások*

30. Magyarországnak továbbra is törekednie kell a kisebbségi választási rendszerrel való visszaélések visszaszorítására. Ennek módja a választói névjegyzék bevezetését is tartalmazó törvénymódosítás elfogadása a kisebbségi kötődést rögzítő adatok kezelésének és védelmének érdekében kialakított jogi garanciákkal együtt.

## **Adatgyűjtés**

### *Az első monitorozási kör megállapításai*

31. A Magyarországról szóló első Véleményben a Tanácsadó Bizottság felhívta a figyelmet arra, hogy adott esetben meglehetősen jelentős eltéréseket mutatnak a kisebbségekhez tartozó személyek számával kapcsolatos hivatalos statisztikák és a kisebbségi közösségek becsült adatai. A Tanácsadó Bizottság szintén figyelmeztetett ennek a helyzetnek a negatív következményeire és egyúttal azt javasolta a magyar hatóságoknak, hogy találják meg a megbízhatóbb statisztikai adatgyűjtés módszereit és bátorítsák az érintetteket a következő népszámlálás alkalmával a kisebbségi kötődés megvallásával kapcsolatos lehetőségek kihasználására.

### *Jelenlegi helyzet*

#### a) Pozitív fejlemények

32. 2001-ben tartottak legutóbb általános népszámlálást, ennek adatait mára közzétették.<sup>2</sup> A Tanácsadó Bizottság jelentős előrelépésnek tartja, hogy két külön kérdés foglalkozott a

---

<sup>2</sup> A 2001. évi népszámlálás eredményei szerint 1358 ember nyilatkozott úgy, hogy a bolgár közösséghez tartozik, míg 196046 fő a roma kisebbséghez, 2509 a görög kisebbséghez, 15620 a horvát kisebbséghez, 2962 a lengyel kisebbséghez, 62233 a német kisebbséghez, 620 az örmény kisebbséghez, 7995 a román kisebbséghez, 3816 a szerb kisebbséghez, 17693 a szlovák kisebbséghez, 3040 a szlovén kisebbséghez, 1098 a ruszin kisebbséghez és 5070 fő az ukrán kisebbséghez tartozik.



nemzeti vagy etnikai kisebbségi kötődéssel és két további a nyelvi kötődéssel. Egyértelművé tették, hogy a négy kérdésre vonatkozó válaszadás önkéntes volt. Szintén pozitívum, hogy a kérdőívekkel kapcsolatban előre egyeztettek arról az országos kisebbségi önkormányzatok képviselőivel, hogy a kérdőívek tartalmazták a 13 nemzeti és etnikai kisebbség előre kinyomtatott listáját és azokat lefordították a kisebbségek nyelvére. Szintén üdvözlő a Tanácsadó Bizottság, hogy a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal a népszavazás előtt megpróbálta jobban tudatosítani a kisebbségekhez tartozók körében a népszámlálás fontosságát.

33. A magyarországi kisebbségekről pontosabb képet adó 2001. évi népszámlálási adatokat független szakértők, így a Magyar Tudományos Akadémia Kisebbségkutató Intézetének munkatársai elemezték. Általánosságban elmondható, hogy az előző népszámlálási adatokhoz képest 1.4 %-kal csökkent azoknak a száma, akik anyanyelvüknek valamely kisebbségi nyelvet tekintik, ugyanakkor jelentősen nőtt azok száma, akik valamely kisebbségi közösséghez tartozónak vallották magukat. Az adatok alaposabb szemügyre vétele nyomán azonban kiderül, hogy a egyes kisebbségekhez tartozók száma nagyon eltérően alakult. Bizonyos esetben kiemelkedően nőtt az adott kisebbségekhez tartozók száma, ami pontosabban tükrözi az adott közösség valós nagyságát. Ez vonatkozik a magukat romának vallókra (190 046 személy, ez 33%-os emelkedés az 1990-es népszámlálási adatokhoz képest), németekre (62 233, 101%-os emelkedés 1990-hez képest) és a szlovákokra (17 693, ez 69%-os létszámnövekedés).

#### b) Kiemelkedő ügyek

34. Annak ellenére, hogy bizonyos területeken, mint az oktatás, megfelelőnek mondható az adatgyűjtésnek köszönhetően a kisebbségek helyzetének nyomon követése, más területeken viszont, mint például a foglalkoztatás, egészségügy, lakhatás és a hátrányos megkülönböztetés, elmaradás tapasztalható ebben a vonatkozásban (lásd a 4. és a 6. cikkelyhez fűzött magyarázatokat). Annak érdekében, hogy a kisebbségeket érintő politikák és intézkedések megvalósulása hatékony lehessen, a hatóságoknak megbízhatóbb adatokra volna szükségük nemcsak a kisebbségek szerinti, hanem a nemek és a földrajzi elhelyezkedés szerinti bontásban tekintetében egyaránt. Minderre figyelemmel a Tanácsadó Bizottság arra hívja fel a figyelmet, hogy a választói névjegyzék tervbe vett bevezetése azt bizonyítja, hogy a bizonyos érzékeny adatok gyűjtése összhangba hozható a magyar jogrend vonatkozó adatvédelmi követelményeivel.

#### *Ajánlások*

35. Magyarországnak javítania kell a Kisebbségvédelmi Keretegyezmény végrehajtása érdekében bevezetett intézkedések hatékonyabb értékelését, azáltal, hogy statisztikai adatokat gyűjt, különösen az egészségügy, a foglalkoztatás, a lakhatás területén, vagy ilyen adatok hiányában egyéb módon, mint például *ad-hoc* tanulmányok és felméréseken alapuló becslések révén. Ugyanakkor ügyelni kell arra, hogy a szóban forgó adatok különös védelem alá essenek és ezért a megkérdezettek válaszadása minden esetben kizárólag az önkéntes legyen azzal, hogy egyidejűleg tájékoztassák őket az adatfelhasználás céljáról.

## **A Kisebbségvédelmi Keretegyezmény 4. cikke**

### **A diszkriminációval kapcsolatos jogi és intézményi változások**

#### *Az első monitorozási kör megállapításai*

36. A Magyarországról szóló első Véleményben a Tanácsadó Bizottság megjegyezte, hogy az egyenlőség és a diszkrimináció tilalma tárgyában a magyar jogi szabályozás hiányos, továbbá szükségesnek ítélte a hatékony jogorvoslati rendszer kifejlesztését különösen az oktatás, az álláshirdetések és a lakhatás területén. A fentiekre tekintettel a Tanácsadó Bizottság felhívta a magyar hatóságokat új jogszabályok megalkotására és a jogorvoslati rendszer megerősítésére.

#### *Jelenlegi helyzet*

##### a) Pozitív fejlemények

37. A Tanácsadó Bizottság üdvözli azon számos intézkedéseket, amelyeket a magyarországi hatóságok hoztak az első monitorozási kör óta eltelt időszakban az esélyegyenlőséget és a hátrányos megkülönböztetés tilalmát érintő jogi és intézményi keret kidolgozása, valamint a jogérvényesítő eljárások kiterjesztése tárgyában. Az Egyenlő Bánásmódról és az Esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003/CXXV. sz. törvény általános antidiszkriminációs cikkelyt tartalmaz, tiltja többek között a nemzeti kisebbségi hovatartozás, vagy a nyelv szerinti közvetett és a közvetlen megkülönböztetést. A törvény tárgyi hatálya széleskörű, rendelkezései alkalmazandók a foglalkoztatás, a társadalombiztosítás és az egészségügyi szolgáltatások, a lakhatás, az oktatás, szakképzés és a szolgáltatásokhoz való hozzáférés területén egyaránt.

38. Az esélyegyenlőségi törvény három újszerű elemet tartalmaz: először is, bevezeti az actio popularis intézményét, vagyis lehetővé teszi, hogy egyesületek lépjenek fel a bíróság előtt a diszkriminatív cselekmények elkövetőivel szemben azokban az esetekben, amikor a károsultak köre nem határozható meg; másodsorban megfordítja a bizonyítás terhét a diszkriminációs ügyekben kivéve a büntető-és szabálysértési ügyeket) harmadsorban pedig rendelkezik egy új országos szintű testület létrehozásáról, amelynek mandátuma a törvény alkalmazásának nyomon követésére terjed ki.

39. Tekintettel arra, hogy a törvény alapján még egyetlen eljárás teljes lefolytatása sem történt meg, a jelen Vélemény elfogadásakor a Tanácsadó Bizottság nem tudja még megítélni, hogyan érvényesülnek a gyakorlatban a 2004. január 1-én hatályba lépett 2003. évi CXXV. sz. törvény rendelkezései. Mindazonáltal az új hatóságot széleskörű jogosítványokkal kell felruházni, mert az a törvény szerint bármely, a törvényben szereplő területen előforduló diszkriminációs ügyben eljárhat. Az eljárás során szankciót alkalmazhat azzal a személlyel vagy szervezettel szemben, aki/amely megsérti a diszkrimináció tilalmát.

40. Az 1992. XXII. sz. törvény (a Munka Törvénykönyve) 2001-ben módosított 5. §-a bevezette a foglalkoztatottakkal szembeni diszkrimináció bármely formájának tilalmát, és az

ezzel kapcsolatos munkaügyi vitákban a munkáltatóra rója annak bizonyítását, hogy nem sérült a diszkrimináció tilalmának elve.

41. 2001-ben a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatallal és az Országos Cigány Önkormányzattal együttműködve az Igazságügyi Minisztérium létrehozott egy, valamennyi megyében jelen lévő ügyvédi hálózatot azzal a céllal, hogy segítséget nyújtson a hátrányos megkülönböztetést elszenvedett romáknak. A szolgáltatás igénybevétele ingyenes, az ügyvédi és bírósági költségeket az állam viseli. Fennállása óta 1700, számos területet érintő ügyben jártak el a hálózat ügyvédei; és az érintettek által szükségesnek és hasznosnak tartott tevékenysége azt támasztja alá, hogy sok roma még legalapvetőbb jogaival sincs tisztában.

42. Végül meg kell említeni, hogy 2002 óta Magyarország számos, a roma társadalom integrációját célzó intézményi változást hajtott végre. Létrejött például a romaügyi államtitkári poszt, az Oktatási Minisztérium pedig a hátrányos helyzetű, különösen a roma gyermekek integrációját elősegítő rendszert fejlesztett ki, Miniszteri Biztos vezetésével. 2004 februárjában létrejött a miniszteri biztosi poszt a Nemzeti Kulturális Örökség Minisztériumában is. 2002-ben koordinációs jogkörrel, döntéshozatalra való felhatalmazás nélkül megalakult a Romaügyi Tanács és 2004. januárjában Esélyegyenlőségi Kormányhivatal jött létre, amelyet 2004 októberében a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatallal együtt az Ifjúsági, Családügyi, Szociális és Esélyegyenlőségi Minisztériumhoz csatoltak.

#### b) Kiemelkedő ügyek

43. A Tanácsadó Bizottság megjegyzi, hogy nagyobb fokú koordinációra van szükség a diszkrimináció elleni küzdelemmel és a hátrányos helyzetűek, különösen a romák integrációjával, valamint az e célra elkülönített pénz felhasználásával foglalkozó szép számú állami szerv között a párhuzamosság elkerülése végett. Szintén javítani kell a monitoring rendszeren az eredmények értékelése és hatékonyabb mérése érdekében. Az esélyegyenlőségi törvény által a diszkrimináció áldozatai számára megnyitott jogi lehetőségek mellett széleskörű figyelemfelhívásra és tájékoztatásra van szükség. Az új hatóság felállítását 2005 januárjára ígérték, egyesek azonban azon aggodalmuknak adtak hangot, miszerint az késedelemmel kezdi majd meg működését. Többen kritizálták azt a tényt, hogy a hatóság nem lesz kellően független, mivel a kormány felügyelete alatt működik majd, noha rögzítve van, hogy nem kaphat utasítást arra nézve, hogyan gyakorolja jogosítványait.

#### *Ajánlások*

44. Magyarországnak javítani kell az együttműködést és a koordinációt a diszkrimináció elleni küzdelem területén dolgozó szervek között, különös tekintettel a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogok Országgyűlési Biztosára, akinek a bevonása változatlanul kulcsfontosságú. Magyarországnak mindent meg kell azért tennie, hogy amint lehet, a függetlenségét garantáló módon álljon fel az esélyegyenlőségi törvény szerinti Egyenlő Bánásmód Hatóság.<sup>3</sup>

### **A romák helyzete**

---

<sup>3</sup> Lásd a Rasszizmus és Intolerancia ellenes Bizottság (ECRI) Magyarországról 2003. december 5-én elfogadott harmadik jelentésének ajánlásait (35-38. cikk).

### *Az első monitorozási kör megállapításai*

45. A Magyarországról szóló első Véleményben a Tanácsadó Bizottság üdvözölte a roma kisebbség helyzetének javítását célzó közép-és hosszú távú, nagy elvárásokat ébresztő intézkedéscsomag kidolgozására vonatkozó kormányzati döntést. Határozatában a Miniszteri Bizottság rámutatott: az erőfeszítések ellenére vannak valódi, a romákat érintő problémák, különösen a diszkrimináció terén.

### *Jelenlegi helyzet*

#### a) Pozitív fejlemények

46. 1999-ben elfogadott középtávú intézkedéscsomag átfogó stratégiát tartalmaz a romák szociális helyzetének és életkörülményeinek javítására. A dokumentum különösen az oktatásra, a kultúrára, az egészségügyre, a lakhatásra és a diszkrimináció elleni küzdelemre összpontosít. A Tanácsadó Bizottság meglelégedéssel állapítja meg, hogy az intézkedéscsomag megvalósulását rendszeresen ellenőrzik és kiegészítik ott, ahol ez szükséges, mint ahogyan arra 2001-ben sor is került. 2002 januárjában a magyar illetékesek a középtávú intézkedéscsomag értékelése tárgyában nemzetközi konferenciát rendeztek. Tervbe van véve egy roma esélyegyenlőségi kormányprogram beindítása, amely 2006-ig futna az intézkedéscsomag kiegészítéseként és főként az oktatásra, az életminőségre, a törvény előtti egyenlőségre, a foglalkoztatásra és a kommunikációra helyezné a hangsúlyt.

47. Magyarország és az Európai Unió által közösen megfogalmazandó társadalmi kirekesztődés elleni akcióprogram részeként az Egészségügyi, Családügyi és Szociális Minisztérium kidolgozott egy ún. Joint Inclusion Memorandum-ot (JIM), amelyet a magyar kormány és az Európai Bizottság képviselői 2003. decemberében írtak alá. A dokumentum elemzi a kirekesztéssel szembesülő személyek – elsősorban a romák - problémáit a lakhatás, a foglalkoztatás és az egészségügy területén. 2004 végére véglegesíteni kellene a társadalmi kirekesztődés elleni országos akcióprogramot, amelynek célja a már azonosított szükségletek kielégítése.

#### b) Kiemelkedő ügyek

48. Noha történtek előrelépések az elmúlt évek számos intézkedésének köszönhetően, a romák alapvető jogai továbbra több szempontból is sérülnek Magyarországon.

49. Továbbra sem biztosított sok roma számára a megfelelő lakhatáshoz való jog. Utalva a számos tanulmányon alapuló JIM-re, az utóbbi években, úgy tűnik, növekedett a szegregáció a lakhatás terén. Egyre több roma él nem megfelelő felszereltségű, átlag alatti minőségű házban és/vagy egyéb ingatlanban. A szegregáció különböző formáival leginkább helyi szinten találkozunk, ahol a helyi önkormányzat, vagy a lakosok ellenállása miatt a romák nem költözhetnek bizonyos körzetekbe. Ugyanakkor egyre nagyobb számban érkeznek hihető jelentések az alapvető emberi jogokat semmibe vevő erőszakos kilakoltatásokról, amelyek főként a romákat sújtják. Az efféle eljárás alapja az 1993. évi lakástörvénynek a 2000. évi módosítása a bérlők jogait jelentősen megnyirbáló módosítása.

50. Statisztikai adatok és az e tárgyban készített kormányzati felmérések hiányában nehéz pontos képet adni a romák által igénybevett egészségügyi szolgáltatásokról és a romák egészségügyi állapotáról, bár bizonyos tanulmányok arra utalnak, hogy a romák születéskor

várható élettartama jóval alacsonyabb a társadalom többi tagjaiéhoz képest és a romák gyakran nem mennek kórházba az egészségügyi alkalmazottak állítólagos előítéleteitől tartva. Néhány társadalmi szervezet pedig beszámolt olyan esetekről, amikor roma nőket előzetes tájékoztatáson alapuló bejegyzésük nélkül sterilizáltak. Jelenleg az ENSZ Nők Elleni Megkülönböztetést Kiküszöbölő Bizottsága előtt van egy hasonló ügy.

51. A JIM szerint a romák soraiban háromszor-ötször több a munkanélküli, mint a lakosság többi részénél. Az illetékes szervek dicséretes kezdeményezéseket tettek a probléma enyhítésére, így elősegítették a romák képzését és alkalmazását. A legnagyobb problémát azonban mégis a romaellenes érzések és a továbbra is széles körben elterjedt negatív sztereotípiák jelentik, aminek egyik következménye, hogy a munkáltatók gyakran diszkriminálják a romákat a felvételi eljárásban. (lásd a 6. cikkelyhez fűzött magyarázatotokat).

### *Ajánlások*

52. Magyarországnak fokoznia kell a romák életkörülményeinek javítását célzó intézkedéseket, különös tekintettel helyi szinten a közelmúltban előfordult szegregációs gyakorlat visszaszorítására és a kényszerkilakoltatások számának korlátozására.

53. Magyarország törekedjen arra, hogy több adatot gyűjtsön a romák egészségügyi állapotáról és az általuk igénybe vett egészségügyi szolgáltatásokról, főként kutatások, közvéleménykutatások-megkérdezések és egyéb tudományos módszerek segítségével. Alapos vizsgálatot kell lefogytatni az előzetesen bejegyzésüket nem adó roma nők esetében feltételezett sterilizációs ügyekben.

54. Magyarországnak folytatnia kell a romák súlyos alulfoglalkoztatottságának orvoslására tett erőfeszítéseket. Ennek érdekében az illetékeseknek be kell tartatniuk a munkavállalás kapcsán bevezetett antidiszkriminációs rendelkezéseket és kövessék figyelemmel a romaellenes előítéletek felszámolását.

## **A Kisebbségvédelmi Keretegyezmény 5. cikke**

### **A kisebbségi kultúra megőrzése és fejlesztése**

Az első monitorozási kör megállapításai

55. A Magyarországról szóló első Véleményben a Tanácsadó Bizottság azt állapította meg, hogy ezen cikkely végrehajtása valamennyi kisebbség esetében többnyire kielégítőnek mondható, kivéve a romákat, akik a társadalmi megbélyegzéstől való félelmükben gyakran nem fedik fel identitásukat.

Jelenlegi helyzet

56. A Tanácsadó Bizottság véleménye szerint a jogi és az intézményi keretek, különösen a kollektív jogokat rögzítő 1993. évi LXXVII. sz. törvény a kisebbségek jogairól lehetővé teszi,

hogy a kisebbségek fenntartsák és fejlesszék identitásukat, kultúrájukat. Ez a jogi és intézményi keret azonban hiányos. Ennek a jogi és intézményi keretnek vannak bizonyos hiányosságai, amelyekkel jelen véleményben is foglalkozunk (lásd a jelentés 3. és alább a 15. cikkelye).

57. Ellentétben a többi nemzeti és etnikai kisebbséggel, a romák gyakran kénytelenek elszenvedni alapvető jogaik súlyos sérelmét. Éppen ezért fontos, hogy egyéb jogszabályok, így különösen az Egyenlő Bánásmódról és az Esélyegyenlőség Előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. sz. törvény az egyéni jogokra és az emberi jogok tiszteletére helyezi a hangsúlyt így biztosítva azt, hogy a romák nagyobb védelmet élvezhetnek az őket ért súlyos problémák kezelésében (lásd fentebb a 4. cikkelyhez írott megjegyzéseket).

## **A Kisebbségvédelmi Keretegyezmény 6. cikke**

### **A tolerancia és a kultúrák közötti párbeszéd**

#### *Az első monitorozási kör megállapításai*

58. A Magyarországról szóló első Véleményben a Tanácsadó Bizottság azt állapította meg, hogy a roma és a nem roma gyerekek iskolai elkülönítése ellentétes a tolerancia és a kultúrák közötti párbeszéd szükségességének. A Tanácsadó Bizottság felhívta a figyelmet továbbá a kisebbségi hagyományok, a kultúra és a történelem népszerűsítése érdekében tett erőfeszítések fokozására.

#### Jelenlegi helyzet

59. A roma gyerekek iskolai helyzetével a Vélemény egy másik cikkelyhez fűzött kommentárja foglalkozik (lásd a 12. cikkhez írt megjegyzést).

#### a) Pozitív fejlemények

60. A Tanácsadó Bizottság általánosságban megállapítja, hogy a kisebbségek, eltekintve a számos negatív sztereotípiával szembesülő romáktól, harmóniában élnek a többségi társadalom tagjaival.

#### Kiemelkedő ügyek

61. Úgy tűnik, hogy bizonyos csoportok az utóbbi időben intoleránsan léptek fel a szerb kisebbséggel szemben, ami vélhetően reakció a Balkánon bekövetkezett bizonyos nemzetközi fejleményekre.

#### Ajánlások

62. Magyarországnak főként az oktatás és a média adta lehetőségeken keresztül folytatnia kell a közvélemény megismertetését a kisebbségi kultúrával és történelemmel, hangsúlyozva mindazt a többletet, amit az a magyar társadalom számára nyújt.

## **A romákkal szembeni atrocitások és erőszakos cselekmények**

### *Az első monitorozási kör megállapításai*

63. A Magyarországról szóló első Véleményben a Tanácsadó Bizottság a romákkal szembeni állítólagos agresszív cselekményekről és fenyegetésekről számolt be. Említést tett az állítólagos rendőri erőszakról és azokról a hiányosságokról, amelyek az ilyen ügyekben való eljárásokat jellemezték.

### *Jelenlegi helyzet*

#### a) Pozitív fejlemények

64. A Tanácsadó Bizottság meglelégedéssel állapítja meg, hogy ma már könnyebben nyomon követhetők a romákkal szembeni rendőri túlkapások a rendőrségi dolgozók romákkal szembeni bánásmódjának folyamatos figyelemmel kísérésének köszönhetően, ami kiterjed a rendőrkapitányságok részletes éves jelentéstételi kötelezettségére is.

#### b) Kiemelkedő ügyek

65. Az ezen a területen tapasztalható elvitathatatlan eredmények ellenére egyes források a romákkal szembeni rendőri túlkapások egyes elszigetelt eseteiről számolnak be.

### *Ajánlások*

66. Magyarországnak továbbra is folytatnia kell a romákkal szembeni rendőri bánásmód ellenőrzését, és szükség esetén meg kell tenni a jogi lépéseket a rendőrségi alkalmazottakkal szemben és egyúttal ajánlott emberi jogi figyelemfelhívó kampányt folytatni és hangsúlyt fektetni a rendőrök képzésére.

## **A Kisebbségvédelmi Keretegyezmény 9. cikke**

### **A programok időtartama**

### *Az első monitorozási kör megállapításai*

67. A Magyarországról szóló első Véleményben a Tanácsadó Bizottság aggodalmát fejezte ki az egyes kisebbségeknek juttatott támogatások egyenlőtlen elosztása miatt, különös tekintettel a rádióban kapott sugárzási időre. Például, a roma kisebbségnek lényegesen kevesebb idő jutott, mint a többi kisebbségnek. A Tanácsadó Bizottság arra is felhívta a figyelmet, hogy az ukrán közösségnek egyedülként nem volt televíziós programja.

### *Jelenlegi helyzet*

#### a) Pozitív fejlemények

68. A Tanácsadó Bizottság meglelégedéssel veszi tudomásul, hogy az első monitorozási időszakhoz képest nőtt a kisebbségi programok műsorideje, köszönhetően nagyrészt az ORTT és az állami költségvetés nyújtotta technikai és anyagi segítségnek.

69. Különösen üdvözlendő az a tény, hogy 2003. július 1. óta a roma rádiós programok műsorideje heti 150-ról 570 percre emelkedett. A növekedés nagyrészt a napi egy órát sugárzó, a „Rádió C” elnevezésű magánrádió elindításának köszönhető, amelynek programjait a magyar közszolgálati rádiónál veszik fel, és azon keresztül sugározzák szerte az országban. 2000 óta sugároz szlovén műsorokat a „Rádió Monoster” Szentgotthárdon és körzetében. A többi kisebbség műsoraival kéthetente jelentkező „Rondo” televíziós program mára magában foglalja az ukrán kisebbség programjait is.

70. A 2001-ben született média törvény értelmében a „Rádió C” és a „Rádió Monoster” kedvezményes feltételekkel kapott frekvenciát. A „Rádió Monoster”-t a szlovén országos önkormányzat működteti, a „Rádió C” főként fiatal roma újságírókat foglalkoztat, ami mutatja a kisebbséghez tartozók egyre nagyobb részvételét a kisebbségeket érintő rádió-és televízió programok összeállításában.

#### b) Kiemelkedő ügyek

71. Az államtól és az ORTT-től származó támogatás ellenére úgy tűnik, hogy a kisebbségi rádió-és televízió programok finanszírozása nem megoldott a jövőre nézve. Különösen fennáll ez a kisebbségi műsorokat sugárzó magánrádiók, a „Rádió C” és a „Rádió Monoster” esetében.

#### *Ajánlások*

72. Magyarországnak fent kell tartania, vagy ha lehetséges, növelnie kell a kisebbségi rádió-és televízió programok támogatására szánt anyagi és műszaki támogatást.

### **A műsorok időpontja**

#### *Az első monitorozási kör megállapításai*

73. A Magyarországról szóló első Véleményben a Tanácsadó Bizottság megjegyezte, hogy a kisebbségi programok sugárzásának időpontja nem teszi lehetővé, hogy a műsorok a célközönséget a lehető legnagyobb számban elérjék. A Tanácsadó Bizottság ezért arra kérte Magyarországot, hogy ezt a helyzetet vizsgálja felül.

#### *Jelenlegi helyzet*

#### Kiemelkedő ügyek

74. A Tanácsadó Bizottság megállapítja, hogy az előző monitorozás óta a kérdésben nem történt semmi előrelépés. A kisebbségi televíziós műsorokat továbbra is hétköznap, kora délután sugározzák a legfőbb földi csatornán, és szombat reggelente ismétlik a műholdas 2-es csatornán.



75. A kisebbségek képviselői, különösen a német országos önkormányzat, évek óta panaszkodnak a kedvezőtlen műsoridő miatt, aminek következtében a munkában levők nagy része nem látja a műsorokat.

76. A Tanácsadó Bizottság figyelmét a közelmúltban felhívták a Magyar Televízió elnökének egy döntésére, miszerint 2004 őszétől a kisebbségi műsorokat nem szombat reggelenként, hanem hétköznap kora délutánonként ismétlik. A 13 közösségből 12 erősen ellenzi a váltást mondván, hogy az valószínűleg a nézőszám csökkenéséhez vezet. Az ellenzők hiányolják az érdemi tárgyalásokat vagy egyeztetéseket a kérdésről, és a történeteket az országos önkormányzatok elnökei és az MTV elnöke által 2000 áprilisában aláírt együttműködési nyilatkozatban foglaltak megszegésének tartják.

#### *Ajánlások*

77. Az érdekeltek által emelt kifogások fényében Magyarországon át kellene gondolni a kisebbségnek szánt műsorok időpontját. Nagyobb figyelmet kell szentelni az országos kisebbségi önkormányzatokkal való konzultációnak, ugyanis a Keretegyezmény 15. cikkének megfelelően biztosítani kell a kisebbségek hatékony részvételét az őket érintő döntések meghozatalában.

### **A Kisebbségvédelmi Keretegyezmény 10. cikke**

#### **A kisebbségi nyelvek használata a közigazgatásban**

##### *Az első monitorozási kör megállapításai*

78. A Magyarországról szóló első Véleményben a Tanácsadó Bizottság megállapította, hogy a magyarországi törvényi háttér általában összhangban áll a Keretegyezmény előírásaival, ugyanis biztosítja a kisebbségi nyelvek helyi szintű használatát a közigazgatásban és a hivatalos testületekben. Mindazonáltal a Bizottság azt is megjegyezte, hogy mindez nem eredményezte a kisebbségi nyelvek gyakoribb használatát a gyakorlatban.

##### *Jelenlegi helyzet*

#### a) Pozitív fejlemények

79. A Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartájának végrehajtását monitorozó Szakértői Bizottság véleménye<sup>4</sup> szerint számottevő előrelépés történt e területen, ugyanis egyre több a kisebbségi nyelvet beszélő – különösen a német és szlovák - ügyintézők száma, ezáltal csökkent a tolmácsok és fordítók iránti igény is.

#### b) Kiemelkedő ügyek

80. Általánosságban szólva, noha a törvényi háttér elvileg lehetővé teszi a kisebbségi nyelvek használatát a közigazgatási szervek és hatóságok előtt, úgy tűnik, a gyakorlatban erre csak ritkán kerül sor. A hatóságok szerint ennek a kisebbségek részéről jelentkező igény hiánya az egyik oka.

---

<sup>4</sup> Lásd: A Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartája Szakértői Bizottságának Magyarországról 2004. július 1-én elfogadott második jelentését, 112-114§.

81. A Tanácsadó Bizottság ezzel kapcsolatban megjegyzi, hogy a kisebbségi nyelvek 10. cikkely szerinti használatához biztosított állami keretek ténylegesen befolyásolják a kisebbséghez tartozók ilyen irányú kéréseinek számát. A német országos önkormányzat képviselői például helyesen úgy vélik, amennyiben az arra illetékes szervek nem határozzák meg azokat a földrajzi körzeteket, ahol nem pusztán eltúrik a kisebbségi nyelv használatát, hanem azt kimondottan elő is segítik, addig a 10. cikkely végrehajtásáról csak elméletileg beszélhetünk.

82. Lényeges, hogy sor kerüljön azon földrajzi körzetek meghatározására, ahol elegendő az adott kisebbségi nyelvet beszélők száma ahhoz, hogy az indokolja a kisebbségi nyelvek használatát a helyi közigazgatási szervekkel való érintkezésben.<sup>5</sup> Ebben a vonatkozásban érdemes szem előtt tartani, hogy noha a magyarországi kisebbségek elszórtan élnek az ország területén, vannak olyan megyék, mint Baranya, ahol például a romák, a németek és a horvátok nagy számban élnek. Ugyanez a helyzet több más település esetében is.

### *Ajánlások*

83. Magyarországnak folytatnia kell erőfeszítéseit a kisebbségi nyelveket beszélő köztisztviselők foglalkoztatására, valamint azon földrajzi körzetek meghatározására, ahol aktívabban bátorítható a kisebbségi nyelvek használata a helyi hatóságokkal való érintkezés során.

## **A Kisebbségvédelmi Keretegyezmény 11. cikke**

### **A vezeték-és keresztnév anyanyelvű használata**

#### *Jelenlegi helyzet*

84. 2004 januárja óta 13-ból 12 országos kisebbségi önkormányzat állította össze az utónévjegyzékét. Az örmény névjegyzéket még nem fogadták el, de a Bizottság úgy tudja, hogy a névjegyzék összeállítása megtörtént. Abban az esetben, ha az adott utónév nem szerepel az adott kisebbség utónévjegyzékében, az országos önkormányzat dönt egyedileg a név használatáról.

#### *Ajánlások*

85. Folytatni kell a Belügyminisztérium vezeték-és keresztnévek anyakönyvezéséért felelős tisztviselőinek képzését, hogy jobban tudatosuljon bennük az országos kisebbségi önkormányzatok által összeállított listák létezése és fontossága.

---

<sup>5</sup> Lásd: A Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartája Szakértői Bizottságának Magyarországról 2004. július 1-én elfogadott második jelentését, 98-102§.

## **A Kisebbségvédelmi Keretegyezmény 12. cikke**

### **A roma gyerekek iskolai szegregációja**

#### *Az első monitorozási kör megállapításai*

86. A Magyarországról szóló első Véleményében a Tanácsadó Bizottság mély aggodalmát fejezte ki az oktatás területén a roma gyerekekkel kapcsolatos nem megfelelő bánásmód miatt. A Tanácsadó Bizottság azt állapította meg, hogy a roma gyerekek kisegítő iskolákban való elhelyezése ellentétes a Keretegyezménnyel.

87. A kisegítő iskolákban való elhelyezés mellett a Tanácsadó Bizottság arra is felhívta a figyelmet, hogy a roma gyerekeket más aggodalomra okot adó módon is elkülönítik nem roma társaiktól.

#### *Jelenlegi helyzet*

##### a) Pozitív fejlemények

88. Egy oktatási miniszteri rendelet részletesen szól a képességfelmérő vizsgákról, amelyek alapján eldöntik, melyik diák kerüljön a fent említett kisegítő iskolákba. A miniszteri rendelet megerősíti a szülő szerepét a gyermek kisegítő osztályban való elhelyezése kérdésében.

89. Az Oktatási Minisztérium jelentős erőfeszítéseket tett annak érdekében, hogy visszaszorítsa a roma gyerekek iskolai szegregációját. A 2003-ban indított integrációs program biztató eredményeket mutat. A romák életkörülményeinek és szociális helyzetének javításáról szóló, a kormány által 2004 márciusában elfogadott új középtávú intézkedéscsomag a különleges célok között szintén kitér a szegregáció felszámolására.

##### b) Kiemelkedő ügyek

90. Ahogyan azt a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogok Országgyűlési Biztosa és számos civil szervezet hangoztatja, és amit több bírói ítélet is megerősíteni látszik, a magyar oktatási rendszer továbbra is erőteljesen kirekeszti a roma diákokat. A roma diákok egy részét a szellemileg enyhén fogyatékos diákok számára fenntartott osztályokban helyezik el pusztán a meglévő kulturális különbségek miatt. Ez és az ehhez hasonló gyakorlat egyrészt a jogalkotásból fakad, másrészt főleg a jogszabályok elégtelen végrehajtásából, különösen helyi szinten.<sup>6</sup>

91. A magyar jog szerint a szabad iskolaválasztás joga érvényesül. Az Oktatási Minisztérium álláspontja szerint is növekedett az utóbbi időben a szegregáció, mert több lett azon iskolák száma, ahol a roma gyerekek arány meghaladja a 85%-ot. A jelenség javarészt annak tudható be, hogy a nem roma családok folyamatosan kiírták gyermekeiket ezekből az iskolákból, ami növeli a szegregációt.

---

<sup>6</sup> Lásd: Fővárosi Bíróság 2004. október 7-ei ítéletét, amely elrendelte, hogy a tiszatarjáni általános iskola, és a tiszatarjánai és hejőkürti önkormányzat kárpótlást fizessen kilenc családnak, akik gyermekeiket 1994-1999 között alacsonyabb osztályokban helyezték el és tartották jogszerűtlenül, olyan igazolás nélkül, amely szerint a gyermekek szellemileg fogyatékosak és képtelenek normális osztályba járni.

92. A nehézségekkel küzdő roma gyerekek iskolai szegregációjának egy másik módja is megjelent Magyarországon az utóbbi időben. Ez a következőket jelenti: a szülők a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. sz. törvény 69§ (3) bekezdése alapján a szülőket rábeszélik, hogy kérjenek magántanulói státuszt gyermekeik számára, így őket az iskolalátogatási kötelezettség alól felmentik. A Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogok Országgyűlési Biztosához több panasz érkezett roma szülőktől azzal kapcsolatban, hogy rájuk nyomást gyakoroltak ennek érdekében. Néhány szülő kifogásolta, hogy gyermekét az iskolából való elbocsátással fenyegették meg arra az esetre, ha nem kérte a magántanulói státuszt. Vitathatatlan, hogy az Oktatási Minisztérium 2001-ben erősebb garanciákat vezetett be e tekintetben. Ezek nyomán az iskola igazgatója köteles kikérni a helyi gyermekvédelmi hatóság véleményét, mielőtt döntést hoz a magántanulói státusz megadásáról. Ennek ellenére a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogok Országgyűlési Biztosához továbbra is számos panasz érkezik, és úgy tűnik, hogy a helyi gyermekvédelmi hatóság egyes képviselői „szövetkeznek” a helyi önkormányzattal és az iskolaigazgatókkal és addig folytatják a nyomásgyakorlást, amíg a roma diákok szülei beadják a derekukat.

93. Noha az oktatási joganyagba bekerültek a diszkrimináció tilalmával kapcsolatos garanciák, ez eddig nem bizonyult elegendőnek a roma gyerekek szegregációját célzó, a helyi oktatásra meglehetősen nagy ráhatással bíró helyi önkormányzatok gyakorlatával szemben. A helyi önkormányzatok döntik el például, hogy az iskolán belül külön épületbe kerüljenek-e a csaknem roma diákokból álló felzárkóztató osztályok, vagy implicit módon jelöljenek ki egy ún. „roma iskolát”, ahol több iskolai körzet diákjai tanulnak. Szintén gyakori a helyi önkormányzatok részéről a roma diákok szüleivel szembeni nyomásgyakorlás a magántanulói státusz igénylése kapcsán.

94. A kormány - különösen az Oktatási Minisztérium – nem rendelkezik kellő felügyeleti joggal a helyi önkormányzatok felett ezen a területen, ezért nem is áll módjában a fenti gyakorlat visszaszorítása. Az Oktatási Minisztérium, úgy tűnik, képtelen arra, hogy törvénysértőnek minősítse a fenti eljárásokat és szankciót alkalmazzon – például pénzbírságot - azon helyi önkormányzatokkal szemben, amelyek diszkriminálnak és kirekesztenek a helyi oktatásban. További példa a kormány indokolt beavatkozásának hiányára, hogy a jelenlegi jogszabályok szerint nem áll módjában felszólítani egy adott iskolát arra, hogy az vegyen részt az iskolai szegregáció visszaszorítását célzó programokban, még akkor sem, ha az iskola érintett az adott kérdésben.

### *Ajánlások*

95. Magyarországnak meg kell sokszoroznia a roma gyerekeket sújtó iskolai szegregáció különböző formáinak visszaszorítását célzó kampányokat. Több határozott intézkedésre van szükség annak érdekében, hogy a roma gyerekeket ne az értelmileg enyhén fogyatékosok részére alaptalanul fenntartott osztályokban helyezték el, mert ez, valamint a képességfelmérő tesztek lefolytatásának módja ellentétes a Keretegyezménnyel. Nagyobb figyelmet kell szentelni a roma szülők és a tanárok közötti, bizalmon alapuló kapcsolat kiépítésére, például több roma közvetítő vagy asszisztens alkalmazásán, vagy a roma szülők aktívabb célzott tájékoztatásán keresztül.

96. Magyarországon erősíteni kell a helyi önkormányzatok feletti, főként az oktatásszervezést érintő állami felügyeletet, például biztosítva a diszkriminatív módon eljáró vagy kirekesztő helyi önkormányzatok bírságolását vagy egyéb szankciók alkalmazását. Ennek módja a

jelenlegi jogszabályok módosítása és/vagy találják meg a megfelelő gyakorlati végrehajtásuk módját. Szintén át kell tekinteni a magántanulói státusz megadásával kapcsolatos döntési mechanizmus, például olyan szervezeteknek a döntésbe való bevonásával, amelyek nem állnak szoros kapcsolatban a helyi önkormányzatokkal és helyi érdekekkel.

## **A Kisebbségvédelmi Keretegyezmény 14. cikke**

### **A Kisebbségi nyelvek oktatása**

#### *Az első monitorozási kör megállapításai*

97. A Magyarországról szóló első Véleményben a Tanácsadó Bizottság megállapította, hogy a kisebbséghez tartozó gyerekeknek csak kis hányada tanul kétnyelvű vagy anyanyelvű iskolákban. A gyerekek többségét főleg magyarul oktatták és a kisebbségi nyelvet csupán néhány órában tanulták. A kisszámú kisebbségekhez tartozó gyerekeknek gyakran nincs lehetőségük az anyanyelvű oktatásra, vagy anyanyelvük tanulására a közoktatási rendszerben.

#### *Jelenlegi helyzet*

##### a) Pozitív fejlemények

98. Főként az Oktatási Minisztérium munkájának köszönhetően az első monitorozási kör óta több kisebbség esetében a közoktatási rendszer része lett az anyanyelv oktatása. Ez a kisebb létszámú közösségek esetében fordult elő, nekik ugyanis korábban a magánszervezésű „vasárnapi iskolákkal” kellett megelégedniük. A ruszin közösség például nemrégiben érte el e célt, a bolgár, a görög és a lengyel kisebbségek országos önkormányzatai is hasonló lehetőséget kért.

##### b) Kiemelkedő ügyek

99. A Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartájának végrehajtását monitorozó Szakértői Bizottság<sup>7</sup> véleményével összhangban a Tanácsadó Bizottság megállapítja, hogy a kétnyelvű oktatási forma nem fejlődött számottevően a közelmúltban és a kisebbségi nyelvek még mindig legelterjedtebb oktatási formája a heti 4-5 órában idegen nyelvként való oktatás. Több kisebbség képviselői hívták fel a figyelmet a kisebbségi nyelvi/nyelvű oktatásnak az iskolai rendszeren belüli terjesztésére, ami elvezethetne a kétnyelvű oktatási forma térnyeréséhez.

#### *Ajánlások*

100. Magyarországnak folytatnia kell a kisebb lélekszámú közösségek anyanyelve oktatásának fejlesztését mind az általános-, mind a középiskolákban, és amennyiben erre a nagyobb közösségek esetében igény van, szisztematikusabbá kell tenni a kétnyelvű oktatást.

---

<sup>7</sup> Lásd: A Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartája Szakértői Bizottságának Magyarországról 2004. július 1-én elfogadott második jelentését, 60-65§.

## A kisebbségi oktatás finanszírozása

### *Az első monitorozási kör megállapításai*

101. A Tanácsadó Bizottság Magyarországról szóló első Véleménye és a vonatkozó Ajánlások a Miniszteri Bizottság részéről egyöntetűen üdvözölték a magyar hatóságok figyelemre méltó erőfeszítéseit a kisebbségi oktatás terén. Ugyanakkor a Tanácsadó Bizottság felhívta a figyelmet a finanszírozás körüli problémákra, amik abból származtak, hogy a kormányzati szinten elkülönített kiegészítő normatívákkal párhuzamosan a helyi hatóságok gyakran csökkentették a kisebbségi iskolákra szánt kiadásait.

### *Jelenlegi helyzet*

#### a) Pozitív fejlemények

102. A Tanácsadó Bizottság meglelégedéssel veszi tudomásul, hogy bizonyos kisebbségek országos önkormányzatai - közöttük a német, a szlovák és a horvát kisebbségek országos önkormányzatai – képesek voltak fenntartani, működtetni, sőt akár átvenni a kisebbségi tannyelvű, vagy az adott nyelvet oktató óvodák, iskolák esetében.

103. A kisebbségi önkormányzatok számára valós működtetési és anyagi autonómiát előírányzó T/9126. sz. törvényjavaslat elfogadása esetében minden bizonnyal egyszerűbb lesz az országos önkormányzatoknak intézményeket fenntartani, működtetni és átvenni (lásd a 15. cikkelyhez fűzött megjegyzéseket). Erre van igény az érintettek részéről, ugyanis a Tanácsadó Bizottság tagjaival való konzultáció során több kisebbségi képviselő jelezte, hogy az identitás megőrzése és fejlesztése megkívánja az iskolák mindinkább független működtetését.

104. Érdemes kitérni a 2003-ban elindított integrációs program nyújtotta új finanszírozási lehetőségekre is. A hátrányos helyzetű gyerekek integrációját segíteni kívánó program 2004-ben 16, 000, 2003-ban 8, 000 gyereket érintett. A három éves vagy annál idősebb, hátrányos helyzetű, főleg roma gyerekek számára bevezetett ingyenes étkeztetés és tankönyvellátás jelentős lépés (lásd még a 12. cikkelyhez fűzött megjegyzéseket).

#### b) Kiemelkedő ügyek

105. A kisebbségi önkormányzatoknak az iskolák átvételére irányuló törekvései még gyakran megfeneklenek, és egyébként sem megoldottak teljes mértékben a folyamat gyakorlati pénzügyi vonatkozásai. A szlovák és a német kisebbség részéről érkezett például az a panasz, hogy az iskolaátvétel kapcsán gyakran a kisebbségi önkormányzatok kisebbségi oktatási intézmények átvételére - fenntartására vonatkozó jogukat megkérdőjelező helyi önkormányzatok ellenállásába ütköznek. A finanszírozás átadása szintén nem tűnik problémamentesnek, és egyes esetekben előfordul, hogy az állami pénz kifizetése késedelemmel történik, ami tovább nehezíti a kisebbségi önkormányzatok dolgát.

106. A Tanácsadó Bizottság általánosságban megállapítja, hogy a kisebbségi oktatás finanszírozása továbbra is rendkívül bonyolult, és azt az érintettek jelentős része nem is tartja kielégítő rendszernek. Az iskolákat a helyi önkormányzat tartja fent, amely állami pénzt kap a feladat ellátásához. Abban az esetben, ha az adott iskolában kisebbségi tanulók is vannak, az

iskola kiegészítő kisebbségi normatívát kap az intézményben kisebbségi nyelvet/nyelven tanuló diákok után (fejkvóta rendszer).

107. 2003-ban 51, 000-Ft volt az egy tanuló után járó éves kiegészítő normatíva, 2004-ben ez az összeg 60,000 Ft-ra emelkedett. A kisebbségi nyelv/nyelven történő oktatás megszervezésével járó többletkiadásokat fedezni hivatott kiegészítő normatíva azonban nem elegendő valamennyi költség fedezésére. Ez különösen fennáll a kevesebb tanulóból álló csoportok esetében, bár a helyi önkormányzatot törvény kötelezi kisebbségi osztály vagy tanulócsoporthoz felállítására, ha azt nyolc vagy több gyermek szülője kéri. Ha kisebbségi osztályok finanszírozása elégtelen – ami gyakran előfordul - a helyi önkormányzatoknak máshonnan kell előteremteniük a hiányzó pénzt. Egyrészt nem minden helyi önkormányzat tűnik egyformán hatékonyak és eredményesnek ebben a kérdésben, másrészt a kevésbé tehetős önkormányzatokat hátrányosan érinti ez a rendszer.

#### *Ajánlások*

108. Magyarországnak orvosolnia kellene a kisebbségi nyelvű osztályokkal vagy tanulócsoporthoz működő iskolák finanszírozási rendszerében mutatkozó huzamosabban mutatkozó hiányosságokat és ehhez fokoznia kellene a már elkezdett erőfeszítéseket. Lépéseket kell tenni a helyi hatóságok és a kisebbségi önkormányzatok közötti együttműködés ösztönzése érdekében.

### **A Kisebbségvédelmi Keretegyezmény 15. cikke**

#### **A kisebbségek parlamenti képviselői**

##### *Az első monitorozási kör megállapításai*

109. A Magyarországról szóló első Véleményben a Tanácsadó Bizottság megállapította, hogy mind az Alkotmány, mind a Nemzeti és Etnikai Kisebbség Jogairól szóló 1993. évi LXXVII. sz. törvény általánosságban szól a kisebbségek parlamenti képviselőinek lehetőségéről. A Tanácsadó Bizottság Véleményében aggodalmát fejezte ki amiatt, hogy ezen rendelkezések megvalósítását szolgáló törvényhozói munkát nem hajtották végre; a Miniszteri Bizottság Határozata határozott lépésekre szólított fel e téren.

##### *Jelenlegi helyzet*

#### **Kiemelkedő ügyek**

110. Sajnálatos módon a kisebbségek parlamenti képviselői a mai napig nem oldódott meg kielégítő módon (a hiányosságra az Alkotmánybíróság is felhívta az Országgyűlés figyelmét), és a kérdéssel nem foglalkozik a kisebbségek státuszát meghatározó jogszabályokat módosító 2004. évi T/9126. sz. törvényjavaslat sem. Érdemes itt újfent a figyelembe ajánlani az Alkotmány és a Nemzeti és Etnikai Kisebbség Jogairól szóló 1993. évi LXXVII. sz. törvény azon rendelkezéseit, amelyek az általánosság szintjén megfogalmazzák a kisebbségek, mint államalkotó tényezők jogát a parlamenti képviselőkre.

111. A Tanácsadó Bizottság elismeri, hogy a kérdés rendezéséhez a politikai nehézségek mellett egy sor technikai kérdés (például a magyarországi kisebbségek viszonylag alacsony lélekszáma és elszórtsága, a Magyar Országgyűlés egykamarás rendszere) megoldása szükséges egy kiegyensúlyozott rendszer létrehozásához. Mindazonáltal az a tény, hogy a kérdés kétharmados többséget igényel, még nehezebbé teszi az ilyen mechanizmus elfogadását. A más országok által a kisebbségek parlamenti képviselőinek biztosítására életre hívott rendszerek sokfélesége azonban bizonyítja a kérdés kezelhetőségét.

#### *Ajánlások*

112. A magyarországi illetékeseknek folytatniuk kell a kisebbségek parlamenti képviselőinek megteremtésére irányuló erőfeszítéseket annak érdekében, hogy az alkotmányos mulasztás e tárgyban megszűnjön és a kisebbségek igényének megfelelően megvalósuljon képviselőik az Országgyűlésben. E munka során érdemes támaszkodni más országok tapasztalataira és az Európa Tanács által e témában közzétett jelentésekre, tanulmányokra.

### **A kisebbségi önkormányzatok működése és reformja**

#### *Az első monitorozási kör megállapításai*

113. A Magyarországról szóló első Véleményben a Tanácsadó Bizottság arra a következtetésre jutott, hogy a kisebbség önkormányzati rendszer lehetővé teszi és erőteljesen hozzájárul a kisebbségek közéletben való részvételéhez. Megállapította ugyanakkor, hogy a kisebbségi önkormányzatok feladat-és hatáskörét, az államtól és a helyi önkormányzatoktól kapott pénzügyi támogatások szabályozását, valamint a helyi önkormányzatokkal való együttműködés kérdését pontosítani kell. A Tanácsadó Bizottság úgy véli, hogy át kell gondolni a helyi kisebbségi önkormányzatok finanszírozását is.

#### *Jelenlegi helyzet*

##### a) Pozitív fejlemények

114. 2004. március 3-án a kormány elfogadta a T/9126. sz. törvényjavaslatot, amelynek egyik fontos célja valódi működési és anyagi függetlenséget biztosítani a kisebbségi önkormányzatok számára. A kisebbségi önkormányzatok állami támogatással átvehetnek, működethetnek és fenntarthatnak közintézményeket. A törvényjavaslat szintén biztosítja a regionális szintű önkormányzatok létrehozásának lehetőségét, míg a jelenlegi rendszerben ilyenek nincsenek.

115. A Tanácsadó Bizottság üdvözli a kisebbségi önkormányzati autonómia szélesítése és a regionális szintű képviselő bevezetése iránti kormányzati elkötelezettséget. A törvényjavaslat orvosolná a jelenlegi rendszer sokak által felrótt hibáját és megerősítené a kisebbségek részvételét az őket érintő ügyekben.

##### b) Kiemelkedő ügyek

116. Elvileg a kisebbségi önkormányzatok számára ma is adott a lehetőség iskolák, múzeumok és kulturális központok társfenntartására és üzemeltetésére. A gyakorlatban azonban erre ritkán kerül sor, mert nincs állami finanszírozása a részbeni átvételnek és



fenntartásnak. A vonatkozó jogosítványok ezért pusztán elméleti lehetőségek maradtak és így nem is kerülhetett sor nagyszámban intézményátvételre. A mai adatok szerint mindössze 20 intézmény működik az országos önkormányzatok társfenntartásában. Néhány kisebbségnek az az erős törekvése, hogy lehetőség legyen más intézmények étvételére is (lásd fentebb a 14. cikkelyhez fűzött megjegyzéseket).

117. Általánosságban elmondható, hogy az országos kisebbségi önkormányzatok finanszírozása továbbra sem problémamentes. Az országos testületek, különösen a bolgár, a szlovén, a szlovák, a lengyel, a német, a szerb, a horvát és a cigány az állami támogatás jelentős visszaeséséről számoltak be. Minden valószínűség szerint ez a projektalapú finanszírozás irányába történt szemléletváltásnak tudható be, ami bizonyos problémákat okoz a hosszú távú, biztos támogatásra számító közösségek helyzetét.

118. A jelenlegi állapotok szerint a helyi kisebbségi önkormányzatok anyagi helyzete továbbra is komoly mértékben függ a helyi önkormányzatok jóakaratótól a közpénzekből való finanszírozás tekintetében. Voltak olyan helyi kisebbségi önkormányzatok, amelyek a 2002. évi helyi választások után a helyi önkormányzati támogatás váratlan csökkenéséről, vagy adott esetben teljes megvonásáról számoltak be. Az egyik indok erre az volt, hogy az adott térségben „túl sok” kisebbségi önkormányzat alakult ahhoz, hogy mindegyik megkapja a támogatást. Ez a probléma jól illusztrálja a helyi önkormányzatok és a helyi kisebbségi önkormányzatok közötti gyakran nehéz, sőt feszült kapcsolatot.

#### *Ajánlások*

119. Magyarországnak folytatnia kell a kisebbségi önkormányzatok működési és anyagi függetlenségének megerősítésére irányuló erőfeszítéseket annak érdekében, hogy a kisebbségi önkormányzatok átvehessenek, működtethessenek és fenntarthatassanak közintézményeket. Ajánlott a kisebbségi önkormányzatokat megillető együttdöntési jogok helyett a teljes döntési autonómia megteremtését szorgalmazni. A kisebbségi önkormányzatokat megillető állami és települési önkormányzati támogatás szabályozásának egyértelműbbé tétele minden bizonnyal hozzájárulna a helyi kisebbségi önkormányzatok és a települési önkormányzatok közötti viszony rendezéséhez.

### **A Kisebbségvédelmi Keretegyezmény 18. cikke**

#### **A határokon átnyúló együttműködés**

##### *Az első monitorozási kör megállapításai*

120. A Magyarországról szóló első Véleményben a Tanácsadó Bizottság üdvözölte Magyarországot számos, a kisebbségvédelmet is érintő kétoldalú és kulturális egyezményekben való részvételét.

##### *Jelenlegi helyzet*

Pozitív fejlemények

121. Ausztria kivételével, Magyarország valamennyi szomszédos állammal kötött kétoldalú megállapodást. A Tanácsadó Bizottság különösen üdvözli a Szerbia és Montenegróval kötött kétoldalú szerződés Magyar Országgyűlés általi 2004. szeptember 27-én történt ratifikációját, amely a Magyarországon élő szerbek és a Szerbia és Montenegróban élő magyarok jogairól szól.

122. A Szomszédos államokban élő magyarokról szóló, 2001-ben elfogadott LXII. sz. törvény elfogadása hatással volt a határokon átnyúló együttműködésre, és érintette Keretegyezmény 2. és 18. cikkelyében megfogalmazott nemzetközi jogelveket, mint a az államok közötti, jószomszédi, baráti kapcsolatok baráti együttműködés elvét. A törvény elfogadása ugyanis heves vitát és reakciót váltott ki, ami megelőzhető lett volna az érintett államokkal való előzetes konzultáció révén. A Tanácsadó Bizottság azonban megjegyzi, hogy a magyar illetékesek a heves tiltakozás láttán tárgyalóasztalhoz ültek a nemzetközi közösség tagjaival, többek között az Európa Tanáccsal is, és intenzívebbé tették a szomszéd államokkal folytatott párbeszédet. A Tanácsadó Bizottság meglepéssel állapítja meg, hogy a nemzetközi és kétoldalú konzultációkat követően a Szomszédos államokban élő magyarokról szóló 2001. évi LXII. törvényt 2003 júniusában módosították, és a végrehajtási jogszabályok megalkotását valamennyi, fenntartásokat hangoztató szomszédos állammal - különösen Romániával és Szlovákiával - folytatott kimerítő tárgyalás előzte meg.

#### *Ajánlások*

123. A kisebbségi vegyesbizottságok felállításával Magyarországnak késelem nélkül elő kell segítenie a Szerbia és Montenegróval a közelmúltban kötött kétoldalú megállapodás végrehajtását. A határokon túl élő magyarok legitim jogvédelmének érvényre juttatásakor Magyarországnak a jövőben törekednie kell a területet érintő nemzetközi jogelvekkel összhangban lévő cselekvésre, különös tekintettel a határon átnyúló kapcsolatok, a jószomszédi kapcsolatok és a baráti együttműködés elvére.

### **III. Záró megjegyzések**

124. A Tanácsadó Bizottság úgy ítéli meg, hogy jelen záró megjegyzések az alapjai lehetnek a Miniszteri Bizottság által Magyarország vonatkozásában majdan elfogadásra kerülő következtetéseknek és ajánlásoknak.

#### **Pozitív fejlemények**

125. A Tanácsadó Bizottság által 2000. szeptemberében elfogadott Első Vélemény és az azt követően 2001 novemberében megszületett Miniszteri Bizottsági Határozat óta eltelt időszakban Magyarország számos lépést tett a Keretegyezmény végrehajtásának javítására. E folyamat része volt számos fontos – a közelmúltban hatályba lépett, vagy még az Országgyűlés előtt fekvő - jogszabályi változás valamint a gyakorlati változások, amelyeket az illetékes szervek és a kisebbségek közötti konstruktív párbeszéd könnyített meg.

126. A Tanácsadó Bizottság Első Véleménye óta Magyarországon számottevően javult az antidiszkriminációs törvényi és az intézményi háttér. A legjelentősebb lépés volt az Egyenlő Bánásmódról és az Esélyegyenlőség Előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. sz. törvény elfogadása, aminek a hatálya számos társadalmi helyzetre vonatkozik. A törvény számos

újítást tartalmaz, többek között az *actio popularis* bevezetését, a bizonyítási teher megfordítását, valamint rendelkezik egy, a törvény végrehajtását felügyelni hivatott, 2005-ben felállítandó országos antidiszkriminációs testület létrehozásáról.

127. Ami a média területét illeti, Magyarország törekedett a kisebbségi rádió-és televíziós programok bővítésére.

128. Több kisebbségi közösségnek sikerült, - és többek a siker kapujában állnak-, bevezetni anyanyelvük oktatását a közoktatási rendszerbe. Bizonyos nehézségek ellenére több országos kisebbségi önkormányzat sikeresen tart fenn és működtet, vagy akár vett át kisebbségi nyelvet/nyelven oktató óvodákat és iskolákat.

### **Aggodalomra okot adó kérdések**

129. A Nemzeti és Etnikai Kisebbségek Jogairól szóló 1993. LXXVII. sz. törvény jelenlegi formájában bizonyos hiányosságokat tartalmaz, és mára széles körben elismerik módosításának szükségességét. A kisebbségi önkormányzatok megválasztása rendszeresen visszaélésekhez vezetett, és rontva ezzel az egész rendszer hitelét lehetővé tette több jelölt számára az olyan közösség nevében való indulást és mandátumszerzést, amelyhez a jelöltnek nincs köze. Az iskolák kisebbségi önkormányzatok általi átvétele továbbra is számos nehézséget okoz és a folyamat anyagi vonatkozásai a mai napig nem kellően kimunkáltak.

130. Általánosságban elmondható, hogy a kisebbségi önkormányzatok finanszírozása továbbra sem problémamentes, és a helyi kisebbségi önkormányzatok továbbra is nagymértékben ki vannak szolgáltatva a települési önkormányzatoknak. A helyi kisebbségi önkormányzatok és a települési önkormányzatok közötti viszony nem felhőtlen, adott esetekben feszült, különösen a finanszírozási kérdések miatt.

131. A roma társadalom integrációját érintő fontos előrelépések ellenére a romáknak ma is különös nehézségekkel és a diszkriminációval kell szembe nézniük, különösen a munkavállalás, a lakhatás és az egészségügyi szolgáltatásokhoz való hozzáférés terén. Megkerülhetetlennek tűnik a további statisztikai adatgyűjtés annak érdekében, hogy hatékonyan mérhető legyen a megtett intézkedések eredményessége.

132. A kisebbségi televíziós programok sugárzásának időpontja évek óta kifogás tárgya, és a közelmúltbeli változtatások még kedvezőtlenebb helyzetet teremthetnek.

133. Ami az oktatást illeti, mélyen aggodalmat keltő a települési önkormányzatoknak a roma tanulók szegregálására irányuló gyakorlata. A kormányzati ellenőrzés lehetősége e téren nem elegendő ahhoz, hogy a fenti gyakorlattól a települési önkormányzatokat visszatartsa. A kétnyelvű oktatás terén csekély előrelépés történt annak dacára, hogy a kisebbségek szorgalmazzák ezen oktatási forma bővítését.

134. A kisebbségek parlamenti képviselőjét lehetővé tévő szabályozás a nyilvánvaló alkotmányos kötelezettség ellenére is várat még magára.

## Ajánlások

135. A jelen Vélemény I-II. fejezetében kifejtett részletes ajánlások mellett a Tanácsadó Bizottság a Keretegyezmény végrehajtásának javítása érdekében az alábbi intézkedések megfontolását javasolja a magyar illetékes szerveknek:

- Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi 125. sz. törvény hatékony, késedelem nélküli végrehajtása, különös tekintettel a törvény érvényesülését figyelemmel követni hivatott hatóság felállítására. és a diszkriminációval foglalkozó szervek közötti koordináció megerősítésére.
- A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi 77. sz. törvény hiányosságainak orvoslása, különösen a kisebbségi önkormányzatok választására vonatkozó szabályok módosítása, az oktatási, kulturális intézmények átvételét és fenntartását elősegítendő a működési és a pénzügyi autonómia megerősítése, valamint a kisebbségi önkormányzatok állami és helyi önkormányzati támogatására vonatkozó szabályok egyértelműbbé tétele.
- A roma gyerekek gyakran elkülönített osztályokban történő tanításának felszámolására tett erőfeszítések megkettőzése, elsősorban a települési önkormányzatok feletti ellenőrzés megerősítése révén.
- A romák számára biztosított megfelelő lakhatási körülmények megerősítése érdekében foganatosított intézkedések megerősítése, továbbvitele, bővítése.
- Azon földrajzi körzetek kijelölése, ahol a kisebbségi nyelv használatát a helyi közigazgatásban hatékonyabban lehet ösztönözni, és ezen körzetekben a kisebbségi nyelve(ke)t beszélő köztisztviselők alkalmazása.
- A kétnyelvű kisebbségi oktatási formák szisztematikusabb felállítása.
- A kisebbségek parlamenti képviseletét biztosító mechanizmus létrehozására irányuló erőfeszítések folytatása és felgyorsítása.

