



**A MAGYARORSZÁGON ÉLŐ NEMZETISÉGEK JOGAINAK VÉDELME TELLÁTÓ
BIZTOSHELYETTES**

A Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyettes

4/2018.

ELVI ÁLLÁSFOGLALÁSA

**A nemzetiségi kulturális autonómia érvényesülése
a hazai filmművészet és filmgyártás területén**

Tartalomjegyzék

I. Bevezetés	3
II. Az eljárás megindítása és szakmai keretei	4
1. A nemzetiségi kulturális autonómia és a nemzetiségi filmgyártás szerepe	4
2. A nemzetiségi ombudsmanhelyettes kapcsolódó feladatai és a vizsgálat módszertana	5
III. A hazai jogszabályi környezet kialakulása, változásai és jelenlegi helyzete	7
1. Az állam jogai és kötelezettségei a művészet szabadságával és a nemzetiségi kulturális autonómia biztosításával	7
1.1. A művészet szabadsága	8
1.2. Intézményvédelem	9
2. A kisebbségi ombudsman 2010. évi vizsgálatának megállapításai	11
2.1. Kisebbségi filmgyártás	12
2.2. Kisebbségi filmterjesztés	14
2.3. A kisebbségi filmalkotások archiválása és hozzáférhetősége	14
2.4. A kisebbségi ombudsman által megfogalmazott javaslatok	16
3. A magyar filmművészetet és filmipart érintő jogszabályi és intézményi változások 2010-től napjainkig	16
IV. Nemzetközi környezet	20
1. Az Európa Tanács Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezményének Tanácsadó Bizottsága által tett megállapítások a nemzetiségi filmgyártásról	20
2. Az Európai Unió filmművészetet, filmgyártást érintő kiemelt szakmai dokumentumai	21
V. A szakmai partnerek álláspontja	23
1. A nemzetiségi filmalkotás meghatározása	23

2. A hazai mozgóképzési támogatási rendszer és annak nemzetiségi vonatkozásai.....	24
3. A nemzetiségi filmműhelyek helyzete.....	32
4. A nemzetiségi filmalkotások terjesztése, forgalmazása, bemutatása	32
5. Nemzetiségi filmfesztiválok	34
6. A nemzetiségi filmalkotásokat érintő mozgóképzési hatósági feladatok	35
7. A nemzetiségi filmalkotások archiválása, más célú felhasználása.....	36
VI. Megállapítások.....	38
1. Nemzetiségi filmalkotás fogalmi meghatározásának hiánya	38
2. Nemzetiségi filmalkotások finanszírozási problémái, garanciái	40
3. Nemzetiségi filmalkotások előállítási problémái, a filmműhelyek hiánya, működési nehézsége	41
4. Nemzetiségi filmalkotások forgalmazási lehetőségeinek fejlesztése.....	41
5. Nemzetiségi filmalkotások megőrzési, felhasználási lehetőségei	42
6. A nemzetiségi filmművészetet érintő képzések, továbbképzések hiánya	42
VII. Szakmai javaslatok.....	43

I. Bevezetés

Magyarország Alaptörvénye és az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) szerint a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyettes kiemelt feladata,¹ hogy figyelemmel kíséresse a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak érvényesülését, és ezzel összefüggésben szerzett tapasztalatairól rendszeresen tájékoztatást nyújtson, illetve felhívja a nyilvánosság és az érintett intézmények figyelmét a nemzetiségeket érintő jogsértések veszélyére. Az alapvető jogok biztosának helyettese fent megjelölt feladatai ellátása érdekében elvi állásfoglalást adhat ki.² Az állásfoglalás célja, hogy felhívja a jogalkotó és a nyilvánosság figyelmét a hazai nemzetiségi közösségek tagjai egyéni és kollektív jogainak megőrzésével kapcsolatos teendők fontosságára, a nemzetiségi alapjogok, illetve az egyenlő bánásmód elvének sérelmével fenyegető helyzetre és aggályos gyakorlatra, továbbá felmutasson olyan jó gyakorlatokat, amelyek a nemzetiségi jogok egyre sikeresebb érvényesítését szolgálhatják.

Jelen elvi állásfoglalás kiadásával elsődleges célom, hogy a hazai filmművészet és filmipar területén feltárjam a nemzetiségi kulturális autonómia érvényesülésének komplex helyzetét. A film a művészi önkifejezés egyik legsokoldalúbb eszköze, amelynek ugyanakkor a széles körű, szervezett és tartós nyilvánosság révén közvetlen társadalmi szemléletformáló hatása is lehet, így jelentős a szerepe a társadalmi kapcsolatrendszer alakításában. A nemzetiségi közösségek jogszabályokban biztosított aktív önreprezentációs eszközeinek és lehetőségeinek feltárása mellett érdeklődésem kiterjedt a nemzetiségi filmalkotások előállítását, terjesztését és megőrzését elősegítő, valamint a nemzetiségi filmművészet értékeinek bemutatását célzó intézkedések összegzésére is. Ennek keretében bemutatom azokat a kihívásokat, amelyekkel a nemzetiségi filmműhelyek alkotói, a filmalkotások forgalmazói és azok megőrzői szembesülnek az említett jogok biztosítása, érvényre juttatása és gyakorlása során, jelzem ugyanakkor a feltárt hazai és nemzetközi jó gyakorlatokat is.

A művészet szabadsága és a művészek függetlensége demokratikus alapelvek – tiszteletben tartásuk valamennyi állami intézmény kötelessége.

A fentieket szem előtt tartva, többirányú, részletes tájékozódást követően állásfoglalásomban szakmai javaslatokat teszek, és elvi irányvonalakat kívánok felvázolni a nemzetiségi filmgyártás, filmterjesztés és a nemzetiségi filmalkotások megőrzésének fejlesztése, valamint a nemzetiségi filmalkotásokkal összefüggő kollektív nemzetiségi jogok hatékonyabb érvényre juttatása érdekében.

Jelen állásfoglalás szerves egységet alkot a 3/2018. számú, „*A nemzetiségi kulturális autonómia érvényesülése a közszolgálati médiaszolgáltatás területén*” című elvi állásfoglalással. A nemzetiségi önreprezentáció közösség- és társadalomformáló hatás szempontjából legfontosabb két területének jelenlegi helyzetét és adottságait, valamint társadalmi hatásmechanizmusát e dokumentumok együttesen mutatják be.

¹ Magyarország Alaptörvénye 30. cikk (3) bekezdés, valamint Ajbt. 3. § (2) bekezdés. A közjogi státus teljes megnevezése helyett a továbbiakban felváltva alkalmazzuk a nemzetiségi ombudsmanhelyettes illetve a nemzetiségi biztoshelyettes megjelölést.

² Az alapvető jogok biztosának 1/2012. (I. 2.) számú utasítása az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala Szervezeti és Működési Szabályzatáról 8. § (2) bekezdés a) pont.

II. Az eljárás megindítása és szakmai keretei

1. A nemzetiségi kulturális autonómia és a nemzetiségi filmgyártás szerepe

A magyarországi nemzetiségek jogainak védelméért felelős biztoshelyettesként megbízatásom kezdete óta kiemelt feladatommak tartom a nemzetiségi kulturális autonómiával összefüggő nemzetiségi jogok folyamatos figyelemmel kísérését. Ebben a körben a nemzetiségi filmalkotásoknak jelentős szerepe van a hazánkban élő nemzetiségi közösségek kulturális autonómiájának megteremtésében, kulturális értékeik megőrzésében és közvetítésében, anyanyelvük ápolásában, fejlesztésében és a közösségen belüli csoportkohézió megteremtésében.

A film a művészi önkifejezés egyik legsokoldalúbb eszköze, a széles körű és a szervezett nyilvánosság révén közvetlen és erős társadalmi szemléletformáló hatása lehet, így jelentős a szerepe a többségi és a kisebbségi közösségek közötti kapcsolatrendszer alakításában: segíthet közelebb hozni egymáshoz a többségi és kisebbségi társadalom tagjait, a nemzetiségi közösségek helyzetének, adottságainak és jövőképeinek a többségi társadalom erre fogékony tagjaival való megismertetése révén. A filmalkotások mindemellett jelentős szerepet játszhatnak, erősíthetik a tévhitek és előítéletek lebontásának komplex társadalmi folyamatát is. További fontos szempont, hogy a nemzetiségi filmalkotások nem csak készítésük pillanatában, hanem később, a jövő generációk számára is maradandó értéket hordoznak.

Kiemelt társadalmi szerepéből és a művészeti-technikai komplexitásából adódóan a filmalkotások elkészítése és megőrzése rendkívül költséges tevékenység, amely köré dinamikusan fejlődő ipar is kiépült, működtetése így megfelelő jogszabályi és intézményi háttérrel, továbbá jelentős beruházást és folyamatos finanszírozást igényel.

A filmművészet, mint művészeti ág legfőbb jellegzetessége, hogy vetített, mozgó képekkel és ezekkel szerves egységet alkotó hanghatásokkal, egyszerre vizuálisan és auditíve ábrázolja a valóságot, szintetikus művészet, amely a maga sajátos egynemű közegét más művészeti ágak szintetizálásával hozza létre.

A művészeti szabadság – a különböző művészeti ágak szintetizálása révén – egyrésztől kiemelt alkotmányos szerepet kapott, így a filmművészeti alkotások előállításának is alkotmányjogi védelemben részesül. Az állam ezért tartózkodni köteles a beavatkozástól, biztosítva a művészeti szabadság érvényesülését. Másrésztől a filmiparban a szükségszerű művészeti tevékenység mellett domináns körülmény a műszaki és gazdasági jelleg: ebben az összefüggésben alkotmányos elvek érvényesüléséről csak szűkebb értelemben beszélhetünk.

A filmművészet és a filmipar kényes egyensúlyának fenntartása az állam feladata, párhuzamosan szem előtt kell tartania ugyanis e speciális, kettős jellegzetességet: a művészeti szabadságot és a gazdasági versenyszabadságot, illetve ezek egyensúlyát.

A nemzetiségi filmalkotások további jellegzetessége, hogy jellemzően nem közönségfilmek, nem a nagyközönségnek szánt alkotások. A nemzetiségi filmalkotások túlnyomó többsége mélyebb egyéni, illetve társadalmi problémát tár fel, ezért inkább sorolhatók a réteg- vagy művészfilmek kategóriájába, előállításuk, finanszírozásuk és terjesztésük is számos kihívással néz szembe. Attól eltekintve, hogy ezek a filmalkotások nem feltétlenül vonzanak tömegeket, művészeti értékük és az általuk bemutatott társadalmi, kulturális és történelmi értékek alkotmányos védelemre méltók, előállításuk ösztönzése és támogatása elsődlegesen állami feladat.

2. A nemzetiségi ombudsmanhelyettes kapcsolódó feladatai és a vizsgálat módszertana

A 2012. január 1. utáni új, egységes ombudsmani rendszerben a hazai nemzetiségi jogok érvényesülésének figyelemmel kísérése és az ezzel összefüggésben szerzett tapasztalatokról való rendszeres tájékoztatás továbbra is a nemzetiségi ombudsmanhelyettes kiemelt feladata: kötelessége a nyilvánosság és az érintett intézmények figyelmének felhívása a nemzetiségeket érintő jogsértések veszélyére.

Az elmúlt években a nemzetiségek választott képviselőivel, az országos nemzetiségi önkormányzatok vezetőivel, a nemzetiségi parlamenti képviselővel és a nemzetiségi szószólókkal folytatott szakmai megbeszélések alkalmával, valamint szakmai fórumok és az Országgyűlés Magyarországi nemzetiségek bizottsága tevékenységének figyelemmel kísérése során rendszeresen felmerültek a hazai nemzetiségi filmgyártást, filmterjesztést és az előállított filmalkotások megőrzését érintő kihívások, amelyek a nemzetiségi kulturális autonómia érvényesülésével kapcsolatos koncepcionális és strukturális hiányosságokra, illetve megoldandó feladatokra hívták fel a figyelmet.

A fentiekre tekintettel – a nemzetiségi filmkultúrát érintő visszasságok összetettsége miatt és a folyamatosan változó jogszabályi környezetre figyelemmel – a jelzett területen szükségessé vált egy komplex eljárás lefolytatása a nemzetiségi kulturális autonómia érvényesülése szempontjából, így az Ajb. 18. § (4) bekezdése alapján hivatalból átfogó vizsgálatot indítottam. Kezdeményezésem nem példa és előzmény nélküli: 2010-ben a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa³ vizsgálata során a kisebbségi kulturális autonómia hat szektorát vizsgálta meg, ennek keretében a filmalkotások helyzetét is tanulmányozta.⁴ A jelentés közzétételét követő években új politikai, gazdasági és szakmai szempontok mentén ugyan a terület szabályozása és intézményrendszere jelentősen átalakult, alapvonalai azonban állandónak bizonyultak. Erre tekintettel a nemzetiségi filmművészet komplex elemzése során a Kulturális jelentés megállapításait is összevettem a jelenlegi helyzettel.

Vizsgálatom keretében részleteiben is elemeztem a nemzetiségi filmalkotások előállítását, támogatását, terjesztését és archiválását érintő jogszabályi környezetet, valamint a gyakorlati tapasztalatokat, továbbá feltártam a hazai nemzetiségi filmművészet és filmipar értékeit.

Eljárásom során az információgyűjtés módszere alapvetően a szakmai egyeztetések tapasztalatainak összegzése mellett az érintettek írásbeli megkeresése útján történő tájékozódás volt, ezért az Ajb. 3. § (2) bekezdés d) pontja és 41. § (5) bekezdése, továbbá az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 1/2012. (I. 02.) számú utasítás 1. számú melléklet 29. § (4) bekezdése alapján 2018 szeptemberében tájékoztatást kértem az alábbi, nemzetiségi filmgyártás, filmterjesztés és a filmalkotások archiválási feladatait és támogatását ellátó kormányzati szereplőktől, közigazgatási szervektől és közszolgáltatóktól:

- nemzetpolitikáért, egyházügyekért és nemzetiségekért felelős miniszterelnök-helyettes;
- emberi erőforrások minisztere;
- nemzeti filmipar fejlesztéséért felelős kormánybiztos;

³ A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának (a továbbiakban: kisebbségi ombudsman) intézménye a jogelődje a 2012 utáni új törvényi szabályozás szerinti közjogi státusnak, melynek megnevezése: a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyettes (a továbbiakban: nemzetiségi ombudsmanhelyettes vagy nemzetiségi biztoshelyettes).

⁴ A kisebbségi kulturális jogok érvényesülésének vizsgálatáról szóló jelentés, 2010. (a továbbiakban: Kulturális jelentés). <http://www.kisebbségiombudsman.hu/data/files/165788766.pdf>

- Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság elnöke;
- Magyar Nemzeti Filmalap Zrt. vezérigazgatója;
- Magyar Nemzeti Filmarchívum vezérigazgatója;
- Médiaszolgáltatás-támogató és Vagyonkezelő Alap vezérigazgatója;
- Duna Médiaszolgáltató Nonprofit Zrt. vezérigazgatója.

A fentiek mellett tanulmányoztam az érintett jogterületen keletkezett és rendelkezésemre álló dokumentumokat, így a releváns hazai és európai uniós jogszabályokat, nemzetközi szerződéseket, nemzetközi ajánlásokat, illetve a témában készült tudományos értekezéseket. Ezek segítségével nemcsak a hazai jogszabályok egymás közti koherenciáját és gyakorlati érvényesülését vizsgáltam, hanem az európai és nemzetközi példákat is.

Vizsgálatom során az alábbi témaköröket tekintettem át tematikusan:

- **A nemzetiségi filmalkotás nemzetiségi tartalmának, fogalmi körének meghatározása.** A filmalkotások támogatása, besorolása és archiválása körében alkalmazott szempontrendszerben megjelenő nemzetiségi ismérvek meghatározása kulcsfontosságú lépés. Így a magyarországi nemzetiségek hagyománya, kultúrája, múltja, jelene és jövőképe kettős befolyással lehet a hazai nemzetiségi filmkultúra fejlődésére: segíti a már elkészült és a folyamatban lévő alkotások besorolását, megismerhetőségét, így a hozzáférhetőség növelését (passzív hatás), továbbá ösztönözheti az alkotókat új, specifikusan a nemzetiségi közösségekről szóló filmek vagy akár a nagyközösségnek szóló filmek létrehozására (aktív hatás).
- **A nemzetiségi filmalkotás definiálása.** A fenti lépések eredményeként létrejöhet egy pontos jogi definíció, amely meghatározó eleme lehet a nemzetiségi filmalkotásokat érintő szabályozásnak és az ebből fakadó adminisztratív eljárásoknak: elősegítheti a filmgyártási célú állami támogatások elosztását, megkönnyítheti a nyilvántartások vezetését, a filmalkotások megőrzését, archiválását és kutathatóságát.
- **A nemzetiségi filmalkotások bemutatása.** A filmművészet kulcseleme a széles társadalmi elérés és az intenzív határfok. Speciális témákat feldolgozó alkotások esetén ugyanakkor ennek a hatásnak az elérése nehézségekbe ütközhet, így a közszolgálati médiaszolgáltatóknak meghatározó szerepe van a nemzetiségi filmalkotások előállításában és bemutatásában, csakúgy, mint a speciális hátránykiegyenlítő támogatások és fórumok megteremtésében.
- **A nemzetiségi filmfesztiválok szerepe.** A fenti lehetőségek közül kiemelkedik az érintett és érdeklődő közönség elérésének speciális területe: a nemzetiségi filmfesztiválok kiváló lehetőséget teremtenek a többségi és a kisebbségi közösségek közötti kapcsolatrendszer alakításában, a tévhitek és előítéletek lebontásában, továbbá hozzájárulnak a magyarországi nemzetiségi filmkultúra értékeinek bemutatásához.
- **A nemzetiségi filmalkotások nyilvántartása, archiválása, kutathatósága.** A hozzáférhetőség, vagyis közvetetten a hosszú távú hatások biztosítása érdekében az államnak közérdekből elkülönített rendszert kell fenntartania: jelenleg a Magyar Nemzeti Filmarchívum tevékenysége meghatározó a hazai nemzetiségi filmkultúra értékeinek megismerésében és kutathatóságában.

- **Intézményi háttér, infrastrukturális adottságok.** Az állam a fentiekben is jelzett intézményvédelmi kötelezettségeinek határain belül semlegesen, de értékelvően számos formában köteles elősegíteni a művészek szabadságának kiteljesítését. Ennek formái és szabályozási sajátosságai kritikusak a rendszer működése szempontjából, így kiemelten fontos vizsgálati szempontnak tekintem a nemzetiségi filmelőállítás, terjesztés és archiválást biztosító intézmények sajátosságainak megismerését, valamint elemzését.
- **A finanszírozási környezet garanciái és átláthatósága.** A központi költségvetési keretek pontos mértékének megismerhetősége és átláthatósága a fentiekhez kapcsolódó, de önállóan is kiemelten fontos szempont, hiszen az egyes nemzetiségi közösségek szempontjából kulcsfontosságú érdek, hogy pontos információkkal rendelkezzenek a filmkultúra továbbfejlesztését szolgáló állami források összegéről, kiszámíthatóságáról, megoszlásáról.

III. A hazai jogszabályi környezet kialakulása, változásai és jelenlegi helyzete

1. Az állam jogai és kötelezettségei a művészet szabadságával és a nemzetiségi kulturális autonómia biztosításával kapcsolatban

Az alapvető jogok biztosa és a biztoshelyettesek egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggés-rendszer feltárása során alapjogi érveket felsorakoztatva autonóm, objektív és neutrális módon járnak el. Ugyanakkor következetesen, zsinórmértékként támaszkodnak az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos korábbi elvi megállapításaira is, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazzák az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi tesztek.

Magyarország hatályos Alaptörvénye alapjogokkal kapcsolatos megfogalmazása nagyrészt megegyezik a korábbi Alkotmányban foglaltakkal, amennyiben az alapjogi követelmények és alapjogok tekintetében nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely ellentétes lenne a korábbi Alkotmány szövegével. A normaszövegben előfordul részben eltérő fogalmazásmód, kiegészítés, kihagyás, de mindaddig, amíg az alkotmányértelmezési monopóliummal felruházott Alkotmánybíróság ellenkezően nem nyilatkozik – álláspontom szerint – vélelmezendő, hogy az Alkotmány szövegéhez kapcsolódó korábbi alkotmánybírói megállapításokra valamennyi alaptörvény-értelmezőnek, így a nemzetiségi biztoshelyettesnek is figyelemmel kell lennie.

Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában mutatott rá arra, hogy *„az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírói döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”*.

Az ombudsmani gyakorlatban továbbra is hivatkozási pontot jelent tehát az egyes alkotmányos jogokat és követelményeket értelmező alkotmánybírói esetjog.

1.1. A művészet szabadsága⁵

Az állam szerepe a művészetekkel kapcsolatban kettős: az alapjogok kötelezettjeként egyfelől tartózkodik a művészet szabadságába való beavatkozástól, másfelől tevőleges kötelezettségei is fennállnak a művészi alkotások megszületését elősegítő intézményrendszer fenntartása, valamint közvetlen támogatása (mecénási) ügyében. A művészet szabadsága mint alapjog is kétarcú: az egyik egy klasszikus szabadságjog, ahol a művész a jogosult, az állam a (tartózkodásra) kötelezett, a másik pedig az állam aktív szerepvállalását írja elő a művészi élet területén.

A 2012-ig hatályban volt Alkotmánynak a rendszerváltozást követően meghatározott 70/G. §-a a „tudományos élet” szabadságával együtt rendelkezett a „művészi élet” szabadságáról. A korábbi szabályozás szerint a Magyar Köztársaság tiszteletben tartja és támogatja a tudományos és művészeti élet szabadságát, a tanszabadságot és a tanítás szabadságát. Tudományos igazságok kérdésében dönteni, kutatások tudományos értékét megállapítani kizárólag a tudomány művelői jogosultak. Az Alaptörvény X. cikke 2012 óta ennél bővebben fogalmaz: eltérő terminológiát alkalmazva, de hasonló tartalommal rendelkezik a „művészeti alkotás”, valamint a „tudományos kutatás” szabadságáról, érdemi változás a Magyar Tudományos Akadémia, valamint a Magyar Művészeti Akadémia alkotmányos rangra emelése. A X. cikk (1)-(3) bekezdései szerint Magyarország biztosítja a tudományos kutatás és művészeti alkotás szabadságát, továbbá – a lehető legmagasabb szintű tudás megszerzése érdekében – a tanulás, valamint törvényben meghatározott keretek között a tanítás szabadságát. Tudományos igazság kérdésében az állam nem jogosult dönteni, tudományos kutatások értékelésére kizárólag a tudomány művelői jogosultak. Magyarország védi a Magyar Tudományos Akadémia és a Magyar Művészeti Akadémia tudományos és művészeti szabadságát. A felsőoktatási intézmények a kutatás és a tanítás tartalmát, módszereit illetően önállóak, szervezeti rendjüket törvény szabályozza. Az állami felsőoktatási intézmények gazdálkodási rendjét törvény keretei között a Kormány határozza meg, gazdálkodásukat a Kormány felügyeli.

Az Alkotmánybíróság a művészet szabadságával első alkalommal – igaz, implicit módon – a 30/1992. (V. 26.) AB határozatában foglalkozott, ekkor a művészet szabadságát az ún. kommunikációs alapjogok körébe helyezte el, a véleménynyilvánítási szabadságból, mint anyajogból fakadó önálló alapjogot. A 24/1996. (VI. 25.) AB határozat már explicit módon a művészet szabadságával foglalkozott. A testület döntése indokolásában rögzítette, hogy *„a művészeti élet szabadsága mint alapvető jog a művészeti alkotómunka szabadságát, a művész bármely meg nem engedett korlátozástól mentes önkifejezését, valamint a művészeti alkotások nyilvánosság elé tárásának, illetve bemutatásának, terjesztésének szabadságát is jelenti. (...) A művészet sajátosságaiból fakad, hogy a művészeti alkotást szerzője rendszerint a nyilvánosságnak (a közönségnek) szánja. Minden olyan előírás tehát, amely a művészeti alkotások megismerhetőségét korlátozza, veszélyezteteti a művészeti élet szabadságát.*

A fentiek alapján a művészeti élet szabadságához való jog lényeges tartalmát a művészeti alkotómunka minden hatalmi jellegű befolyástól mentes gyakorlása és a művészi alkotásban megjelenő vélemény szabad kinyilvánítása, tehát a műalkotások nyilvánosságra hozásához való jog jelenti”⁶ „Az az előírás, amely szerint

⁵ Az alfejezet megírásához hasznos forrásként szolgált: KOLTAY András: A művészet szabadsága: a nem létező alapjog. *Pázmány Law Working Papers*, 2016/4. Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Budapest, 2016. http://plwp.eu/docs/wp/2016/2016-4_Koltay.pdf

⁶ 24/1996.(VI. 25.) AB határozat, II. 1. pont.

*művészeti alkotást kizárólag művészeti szempontból előírt elbírálás után lehet beszerezni (forgalomba hozni, felhasználni), az általános cselekvési szabadság sérelmét jelenti.”*⁷

1.2. Intézményvédelem

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint Magyarország független, demokratikus jogállam. Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A testület 30/2012. (VI. 27.) AB határozatában kimondta, hogy az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és az Alkotmány 2. § (1) bekezdése azonosan deklarálja a jogállami klauzulát, tehát az eddig kialakított alkotmánybírósági gyakorlat továbbra is relevánsnak tekintendő.

Az Alkotmánybíróság szerint a jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Az irányadó alkotmánybírósági tézis szerint a jogállamiság elvéből folyó követelmény a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon, szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket. Nem hagyható figyelmen kívül, hogy a kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadsági jogok védelmével, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást. A szabályozás vagy a jogalkalmazás hibáiból, zavarából adódó kiszámíthatatlanság, az eljárásra vonatkozó garanciális szabályok félre tétele, figyelmen kívül hagyása pedig képes az alapjogok valódi érvényesülését kiüresíteni.

Az Alkotmánybíróság a 12/2004. (IV. 7.) AB határozatában korábbi döntéseire hivatkozva hangsúlyozta: *„Az állam kötelessége az alapvető jogok ’tisztéletben tartására és védelmére’ a szubjektív alapjogokkal kapcsolatban nem merül ki abban, hogy tartózkodnia kell megsértésüktől, hanem magában foglalja azt is, hogy gondoskodnia kell az érvényesülésükhöz szükséges feltételekről. Ennek érdekében a jogalkotó köteles olyan szabályozást alkotni, amely a lehető legnagyobb mértékben biztosítja az alapjogok érvényesülését”*. Amint arra a testület már a 48/1998. (XI. 23.) AB határozatában is rámutatott: *„Az Alkotmány egyes esetekben nevesíti az intézményvédelmi kötelességeket, másutt nem, előfordul az is, hogy éppen az alanyi jogi oldal marad háttérben. A megfogalmazás és a hangsúlybeli különbségek nem változtatnak azon, hogy az alapjogok egyaránt tartalmazzák a szubjektív jogokat és az objektív, ennél szélesebb állami kötelességeket is”*.

Az Alkotmánybíróság fentiekben ismertetett gyakorlatával összhangban megállapítható, hogy az Alaptörvényben szabályozott jogosultságok biztosítása megfelelő intézményrendszer létrehozása mellett az igénybevitelükhöz szükséges alanyi jogok révén történik, amelyeket a törvényhozásnak kell meghatározni.

A nemzetiségek kultúrájának, önazonosságának megőrzésére irányuló szabályok megalkotásánál a törvényhozó széles döntési jogosultsággal rendelkezik, ennek a döntési szabadságnak a korlátait azonban az Alaptörvény rendelkezései, így különösen az alapjogokra vonatkozó szabályok határozzák meg.⁸

⁷ 24/1996. (VI. 25.) AB határozat, II. 2. pont. Az „általános cselekvési szabadság” mint egyfajta általános, generálklauzula-jellegű, nevesítetlen alapjog tartalmát szintén az Alkotmánybíróság bontotta ki, elvi jelleggel elsőként a 8/1990. (IV. 23.) AB határozatban.

⁸ 45/2005. (XII. 14.) AB határozat.

A Magyar Köztársaság Országgyűlése önálló törvényben először 1993-ban foglalta össze a nemzeti és etnikai kisebbségek közösségeinek, valamint e közösségek tagjainak főbb jogait. A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény (a továbbiakban: Nektv.) két célt tűzött maga elé: egyrészt biztosítani kívánta a kulturális öngazgatás, autonómia kereteit, másrészt ennek intézményesített védelme, illetve a kisebbségi közösségek képviselője érdekében rendelkezett a kisebbségi önkormányzatok megalakulásának és működésének alapvető szabályairól.

A kollektív jogok gyakorlati alkalmazása több lépcsőben valósult meg. A kezdeti szakaszban a kisebbségi közösségek legfontosabb feladatuknak saját önkormányzataik megalakítását tartották. Ez az új intézményrendszer jelentős részben a már meglévő társadalmi szervezetek támogatásával jött létre, sőt gyakran teljesen átvette vagy megkísérelte átvenni azok szerepkörét. Ezzel párhuzamosan megkezdődött a kisebbségi oktatás új rendszerének kiépítése is, amely folyamat eredményeként egy jól értelmezhető és alkalmazható jogi szabályozás jött létre.

A szűkebb értelemben vett kisebbségi kulturális jogok (a közgyűjteményi és közművelődési feladatellátás) szabályozása ezzel szemben közel egy évtizeden keresztül pusztán törvényi deklarációkat jelentett.

A kisebbségi közösségek kulturális jogait a maguk teljességében csak társas formában, egy közösség tagjaként lehet gyakorolni. E jogok érvényesülésének legfőbb feltétele ezért a közösségi igények kielégítését szolgáló, ezt a feladatot megfelelő színvonalon ellátó intézményrendszer kiépítése és működtetése. Nem elégséges tehát, ha a jogi szabályozás csak a lehetőségét deklarálja a kulturális öngazgatásnak, ezen túlmenően a megvalósításához szükséges eljárási és finanszírozási garanciákat is meg kell teremteni.

A jogalkotó a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvényt (a továbbiakban: Njt.) és az egyes ágazati jogszabályokban megjelenő garanciális intézkedéseket kifejezetten az Alaptörvénynek a magyarországi nemzetiségek ügye iránt kinyilvánított felelősségvállalására figyelemmel alkotta meg. A Njt. célja, hogy a nemzetiségek sajátos, az Alaptörvényben alapvető szabadságjogokként általánosságban megfogalmazott egyéni és közösségi jogait részletezze, és széles körben biztosítsa. A Njt. preambuluma e célkitűzések részeként fogalmazza meg, hogy Magyarország biztosítja a nemzetiségeknek – többek között – saját kultúrájuk ápolását, anyanyelvük használatát, és elősegíti a kulturális autonómiájuk megvalósulását.

A nemzetiségi kulturális jogok érvényesítéséhez számos ágazati jogszabályt is alkalmazni kell. Ezek a rendelkezések többnyire nem speciálisan a nemzetiségi intézményekre vonatkoznak, hanem általános jelleggel szabályozzák az adott területet. A nemzetiségi filmgyártással összefüggésben ehhez kapcsolódik a mozgóképről szóló 2004. évi II. törvény (a továbbiakban: Mktv.), különösen annak 5/C. § (2), továbbá a 9/A. § (4) bekezdései, amelyek szerint nemzeti filmvagyonba tartozó filmalkotások terjesztése során figyelembe kell venni a terjesztésre kerülő alkotások sokszínűségéhez fűződő érdeket, valamint a különböző társadalmi igények kiszolgálását, a magyar filmipar sokszínűségének biztosítását.

Ezzel párhuzamosan – az Alkotmánybíróság álláspontja alapján – az állam intézményvédelmi kötelezettsége a véleménynyilvánítási és a sajtószabadság, valamint a művészet szabadsága tekintetében is fennáll: ebben az esetben az államnak nem csupán az a feladata, hogy polgárai számára biztosítsa a szabad véleménynyilvánítást, hanem gondoskodnia kell a demokratikus közvélemény megfelelő működéséről is.⁹

⁹ 30/1992. (V. 26.) AB határozat, III. 2.2. pont és 37/1992. (VI. 10.) AB határozat, II. 2. a) pont.

Meghatározó szakmai álláspont szerint az intézményrendszer megalkotása, annak átfogó, folyamatos működtetése pedig napi szintű értékválasztást tesz szükségessé, ahol az állam érvényesíti azon szempontokat, amelyek mentén a véges mennyiségben rendelkezésre álló, e célra elkülönített forrását fel kívánja használni. Ezen önálló intézményi keret létrehozása az állam alkotmányos kötelezettsége, ahogyan arra az 51/2007. (IX. 15.) AB határozat is utalt. „Az állami szervek a művészettel kapcsolatos döntéseikben nem lehetnek értékszemlegések, mert ennek megkövetelése magát az intézményvédelmet célzó rendszer működtetését lehetetlenítené el. Ugyanakkor ez igen kényes kérdés, és mindenképpen el kell kerülni, hogy az állam (bármely szerve) az általa szükségszerűen megtett értékválasztását polgáraitra kényszerítse. Az állami semlegesség elve tehát nem az állam mozgásterét szűkíti a kompetenciájába tartozó kérdések eldöntésében (mert azokat valahogyan el kell dönteni), hanem az állam és polgárai viszonyával kapcsolatban ír elő tartózkodási kötelezettséget előbbi számára.”¹⁰ Az állami semlegesség elvével kapcsolatban a 18/2014. (V. 30.) AB határozat rögzítette ugyanakkor, hogy a jogalkotónak a művészet pluralizmusának elvére is tekintettel kell lennie. „A művészeti élet szabadsága tekintetében az államot objektív intézményvédelmi kötelesség terheli, amely kötelességből következően úgy alakítja ki az egyes alapjogok megvalósításához szükséges jogszabályi és szervezeti feltételeket, hogy mind a többi alapjoggal kapcsolatos, mind pedig egyéb alkotmányos feladataira is tekintettel legyen; az egyes jogoknak az egész rend szempontjából legkedvezőbb érvényesülését teszi lehetővé, s mindezzel az alapjogok összhangját is előmozdítja.” A fentiek szerint tehát „az alapjogok összhangját csakis az állam művészeti kérdésekben tanúsított semlegessége biztosíthatja, vagyis az, hogy az államnak lehetővé kell tennie és biztosítania kell a művészeti alkotás sokféleségét, egyetlen irányzatot, vagy szemléletet sem tekinthet kizárólagosnak.”¹¹

A művészet szabadsága, mint alapjog tekintetében egy másik, a fentiekhez csatlakozó tevőleges állami kötelezettség is fennáll: az államnak a művészi értékek megőrzésére, valamint az újabb műalkotások megszületésének elősegítésére irányuló felelőssége és kötelezettsége is van. Az állam támogathatja a művészetet és vásárlóként léphet fel egyes alkotásokkal kapcsolatban. Ebbéli tevékenysége során is óhatatlanul értékválasztásra kényszerül, bizonyos művészeket – az erre létrehozott intézményrendszeren keresztül – támogat, másokat pedig nem, illetve dönt arról, milyen alkotásokat vásárol meg a közgyűjtemények, műhelyek és intézmények számára. A pénzköltéssel is egyfajta véleményt fejez ki tehát, vagyis – ugyancsak értékalapon – beavatkozik a művészetbe.

2. A kisebbségi ombudsman 2010. évi vizsgálatának megállapításai

A jelen elvi állásfoglalás II.2. pontjában említett, 2010-ben kiadott Kulturális jelentés a maga nemében egyedülálló módon és átfogóan elemezte – korábbi törvényi szabályozáson alapuló szóhasználat szerint – a kisebbségi kulturális autonómia érvényesülését. A dokumentum ugyan rögzítette, hogy a kisebbségi filmalkotások gyártásának feltételrendszerére, terjesztésére, valamint azok megőrzésére vonatkozóan nem érkeztek konkrét panaszok a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának hivatalához, az ombudsman mégis fontosnak tartotta, hogy a kisebbségi közösségek kulturális autonómiájának elemzésében helyet kapjanak a kisebbségi filmalkotások is. Az érintett jelentés VI. Fejezete három témakörre bontva mutatja be a vizsgálat eredményeit.

¹⁰ KOLTAY: i.m. 7-8. o.

¹¹ 64/1991. (XII. 17.) AB határozat, [14] bekezdés. A határozat általános értékelését ld. CSEPORÁN Zsolt – KOCSIS Miklós: Az Alkotmánybíróság határozata a Magyar Művészeti Akadémiáról. A művészet szabadsága és pluralitása. *Jogesetek Magyarázata*, 2014/4.

2.1. Kisebbségi filmgyártás¹²

A Kulturális jelentés megállapítja, hogy a kisebbségi filmgyártás anyagi fedezetének megteremtése a hazai viszonyok között nehezen képzelhető el aktív állami szerepvállalás nélkül, ezért a pontos támogatási szabályok meghatározása és a kisebbségi filmgyártás utánkötése érdekében elengedhetetlen a kisebbségi filmalkotás fogalmának megismerése. A kisebbségi filmalkotás fogalmát sem a Nektv., sem a mozgóképről szóló 2004. évi II. törvény (a Kulturális jelentésben: Filmtörvény) nem definiálta, az utóbbiban az egyéb rendelkezések között sem jelentek meg kifejezetten a kisebbségi filmgyártás és -terjesztés szempontjai. A Filmtörvény 2. §-ban ugyanakkor létezett egy utaló szabály, amelynek értelmében eredetileg magyar nyelven gyártott filmalkotásnak az olyan filmalkotás minősült, amely az alábbi kategóriák valamelyikébe tartozott:

- a) eredeti változata magyar nyelven került bemutatásra,
- b) eredetileg két vagy több nyelven került bemutatásra, de időtartamát tekintve eredeti magyar nyelvű része hosszabb, mint bármelyik másik nyelvű része,
- c) eredetileg valamely magyarországi kisebbség nyelvén készült, ha tárgya az adott magyarországi kisebbség életével, kultúrájával van összefüggésben.

Ahogy az Oktatási és Kulturális Minisztérium kisebbségi biztos megkeresésére adott válaszából kiderült, a fenti kategorizálásnak a filmalkotások támogatása szempontjából volt jelentősége, mivel ennek hiányában a valamely magyarországi kisebbség nyelvén készült és egy adott magyarországi kisebbség életével, kultúrájával összefüggésben lévő filmalkotások a magyar nyelven készült filmalkotásokkal szemben jelentős hátrányban lettek volna a támogatások szempontjából. A Filmtörvény 3. §-a alapján ugyanis a támogatás aránya jelentős mértékben függött a magyar részvételi aránytól és az eredetileg magyar nyelven gyártott filmalkotás a besorolási eljárásban kiemelt pontot kapott.

A kisebbségi biztos a szabályozás mögötti célt tiszteletben tartva mind elvi, mind gyakorlati szempontból fontosnak tartotta, hogy a Filmtörvény terminológiája is összhangban legyen a kisebbségi jog elveivel: pusztán ugyanis az a tény, hogy támogatási szempontból egy kategóriába szükséges vonni a magyar nyelvű és a kisebbségi filmalkotásokat, nem jelenti azt, hogy ez utóbbiak önálló meghatározására ne lenne jogi lehetőség. A kisebbségi filmalkotás törvényi szintű definiálását kiemelten fontosnak jelölte meg: álláspontja szerint a fogalom hiánya jelentősen megnehezíti a kisebbségi filmalkotások számának, támogatásának, archiválásának felmérését, utánkötését, másrészt szimbolikus jelentősége is van annak, ha a Filmtörvény az értelmező rendelkezések körében definiálja a kisebbségi filmalkotás fogalmát.

A 2010-es vizsgálat idején a filmszakmára vonatkozó állami támogatások rendszerének számos intézményi szereplője volt, a kisebbségi biztos kiemelt jelentőségük miatt a Magyar Mozgókép Közalapítványt (a továbbiakban: MMKA), a Magyar Történeti Film Alapítványt (a továbbiakban: MTFA), valamint a Nemzeti Kulturális Alapot (a továbbiakban: NKA) vizsgálta.

A kisebbségi filmalkotások állami támogatására fordítható keretösszeget a mindenkori költségvetési törvény rögzítette. Ennek azonban csupán egy része jelent meg nevesítve, más részét a kulturális célú támogatások körében rögzítették. 2010-ben a mozgóképszakma közvetlen dotálásának típusai a szelektív, a normatív és a strukturális támogatás voltak.

¹² Kulturális jelentés 434-442. o.

Ezek közül a kisebbségi filmalkotások esetében a pályázati alapon elosztott szelektív támogatásnak volt leginkább jelentősége.

a) Az **MMKA** feladatai közé tartozott az állami költségvetési forrásból, valamint az egyéb forrásokból származó bevételek elosztási rendszerének működtetése, a pályázati elvek kidolgozása, a filmművészet és filmipar folyamatos jelenlétének biztosítása a hazai és a külföldi filmpiacon, valamint a magyar és egyetemes filmkultúra magyarországi terjesztésének elősegítése. Az MMKA a Filmtörvény 5. §-ában meghatározott alapelvek figyelembevételével járt el, vagyis a támogatások elosztása során köteles volt elősegíteni a különböző kisebbségekhez tartozó személyek társadalmon belüli esélyegyenlőségének megteremtését, továbbá figyelemmel kellett lennie a különböző társadalmi igények kiszolgálására, a magyar filmművészet és filmipar sokszínűségének biztosítására. A pályázati elvek kidolgozása során a Filmtörvény rendelkezései szerint különös tekintettel kellett lennie a pályázók esélyegyenlőségére, a pályázatok egyértelműségére, átláthatóságára és összehasonlíthatóságára, illetve:

- a magyar filmművészet és filmipar folyamatos jelenlétének biztosítására a hazai, az európai, valamint az Európán kívüli filmpiacon;
- a magyar és egyetemes filmkultúra magyarországi terjesztésének elősegítésére;
- a mozgóképzakotások megőrzésének és védelmének támogatására;
- a mozgóképzakmán belüli képzések és tudományos tevékenységek támogatására.

Vizsgálata során a kisebbségi biztos nem talált az érvényesítendő szempontok között a nemzeti és etnikai kisebbségekre vonatkozó, érdekeiket figyelembe vevő utalást. Az MMKA válaszlevelében arról adott tájékoztatást, hogy – miután a Filmtörvény, illetve az MMKA annak alapján elkészített Támogatási Szabályzata nem rendelkezett külön a kisebbségi filmgyártás kérdéseiről – ily módon „*sem a pályázatok kiírásánál, sem a filmtervek elbírálásánál és a támogatások megítélésénél nem jelent külön szempontot, hogy a készülő filmek a magyarországi kisebbségek nyelvén készülnek vagy azok kultúrájával foglalkoznak*”.¹³

b) Az **MTFA** története 1992-ig nyúlik vissza, ekkor az Országgyűlés 100 millió Ft-ot szavazott meg történelmi témájú, különös tekintettel az 1956 utáni magyar, vagy arra jelentős hatást gyakorló más történelmi eseményeket, életutakat megörökítő dokumentumfilmek készítésére. Az MTFA rendszeres állami támogatásban részesült, amelyet pályázati formában osztott szét a történelmi filmgyártás elősegítése érdekében, azonban a kisebbségi biztos vizsgálata során a 2008. évi támogatási listán nem talált olyan filmet, amelynek témája közvetlenül a nemzeti és etnikai kisebbségek történelmi múltjához kapcsolódott volna. A Kulturális jelentés megállapítása szerint az Országgyűlés által 1992-ben megfogalmazott cél, amely szerint a XX. század történelmének filmalkotásokon keresztül történő bemutatása kiemelten fontos, a vizsgálat idején is aktuális volt, a kisebbségeket ugyanis a rendszerváltás előtt olyan történelmi traumák érték, amelyek feldolgozása, bemutatása hiányos. Az ombudsman éppen ezért is hangsúlyozta, hogy az ilyen jellegű filmalkotások támogatása erkölcsi kötelessége is a magyar államnak.

c) A vizsgálat idején az **NKA** külön szakmai kollégiumot működtetett a mozgókép pályázatok elbírálására. A kisebbségi biztos vizsgálatát nehezítette azonban, hogy az NKA igazgatójának tájékoztatása szerint nyilvántartásukban nem jelölték külön a kisebbségi kulturális célra nyújtott támogatásokat, ezért erre vonatkozóan pontos, tételes adatokat nem tudtak közölni. Válaszlevelében az igazgató hangsúlyozta ugyanakkor, hogy az NKA sem a pályázatok kiírásaiban, sem azok elbírálása során nem tett különbséget a kisebbségi és más pályázók között.

¹³ Uo. 438. o.

Ennek alapján megállapíthatatlan volt, hogy az NKA támogatási keretösszegének milyen hányadát fordította ténylegesen kisebbségi célokra.

A vizsgálat során feltártak alapján valamennyi pályázati támogatás elosztása során érvényesítendő közös szabály volt, hogy a Filmtörvény 12/A. §-a értelmében filmgyártás céljára támogatásban csak olyan filmalkotás részesülhetett, amely megfelelt bizonyos kulturális követelményeknek. A kulturális követelményeket egy táblázatba foglalt pontrendszer határozta meg, amelyben egy helyen sem jelent meg a nemzeti és etnikai kisebbségek kultúrájára, szokásaira való utalás. Tény ugyanakkor, hogy a kulturális tartalom körében figyelembe vehető szempontként volt feltüntetve, hogy „*a filmalkotás valamely fontos magyar vagy európai értéket – különösen a kulturális sokszínűséget, a kulturális hagyományok vagy a család tiszteltét, a szolidaritást, az egyenjogúságot, a kisebbségvédelmet, az emberi jogokat, a toleranciát, a környezetvédelmet – tükröz vagy jelenít meg*”.¹⁴ A kisebbségi biztos markáns véleménye szerint a hazai kisebbségek kultúrája elválaszthatatlan része mind a magyarországi, mind az európai kultúrának, ettől függetlenül ezt a szabályozást nem tartotta kielégítőnek.

2.2. Kisebbségi filmterjesztés¹⁵

a) A vizsgálat idején a **Magyar Televízió**nak (a továbbiakban: **MTV**) nem csak a kisebbségi műsorok készítésében, hanem azok terjesztésében is kitüntetett szerepe volt, így a kisebbségi biztos vizsgálata során megkísérelte tisztázni, hogy az MTV a korábbi években milyen kisebbségi filmalkotásokat mutatott be.

A Kulturális jelentés szerint az intézmény ugyan törekedett arra, hogy közszolgálati feladatkörén belül a kisebbségi filmalkotásokat is megjelenítse, ám ezek számaránya és időtartama az össz műsoraihoz képest csekély volt. Ez különösen azért volt kifogásolható, mert a kisebbségi filmalkotások más csatornákon szinte egyáltalán nem tudtak eljutni célközönségükhöz.

b) Az MTV tevékenységén kívül a kisebbségi filmalkotások közönséghez való eljutását segítették elő a különböző fesztiválok is. Ezek közül legnagyobb hagyománya az évente megrendezett Magyar Filmszemlének volt, azonban a kisebbségi filmalkotások bemutatásának fő színtere a 2008-ban ötödik alkalommal megrendezett **Nemzetiségi Filmszemle** volt. Az itt látható alkotások szinte kizárólagosan az MTV gyártásában készültek. Ez, továbbá az a tény, hogy a filmfesztiválokon bemutatott kisebbségi filmalkotások döntő többsége 2000 előtt készült, megerősítette azt a megállapítást, hogy a kisebbségi filmművészet és filmipar a vizsgálat idején nehéz helyzetben volt Magyarországon.

2.3. A kisebbségi filmalkotások archiválása és hozzáférhetősége¹⁶

Az 2010. évi vizsgálat idején a kisebbségi filmalkotások megőrzése és archiválása két állami intézmény feladatkörébe is tartozott.

a) A **Magyar Nemzeti Filmarchívum** (a továbbiakban: **Filmarchívum**) alapfeladata volt, hogy ellássa a magyar és egyetemes filmkultúra tárgyi, írásos és egyéb dokumentumainak gyűjtésével, feldolgozásával, megőrzésével kapcsolatos feladatokat, valamint szakmai szolgáltatásokkal, kutatási tevékenységgel hozzájáruljon a magyar kultúra fejlődéséhez és segítse a

¹⁴ Uo. 440. o.

¹⁵ Uo. 442-444. o.

¹⁶ Uo. 444-448. o.

mozgókép-kultúrával összefüggő oktatást. A törvényi szabályozás a Filmarchívum részére adta át a nemzeti filmvagyonra vonatkozó vagyonkezelői jogot. Az intézmény emellett kötelespéldány-joggal rendelkezett, ennek értelmében megőrzésre, nyilvántartásra és információ-szolgáltatásra meg kellett kapnia a filmes produktumokat. Feladatai közé tartozott, hogy a részére átadott filmalkotásokat és video-dokumentumokat gondozza. Kötelessége volt ezen kívül a magyar játék-, dokumentum-, híradó-, animációs és népszerű tudományos filmek felújítása, restaurálása is. A Filmarchívum különböző gyűjteményi egységei helyben és részben már az interneten is hozzáférhetőek voltak a vizsgálat idején, amelyekben a keresést tárgyszó-katalógus, illetve szabadszavas keresés segítette.

b) A Kulturális jelentés korábbi megállapításaiból továbbá az is kitűnik, hogy a kisebbségi filmalkotások jelentős része az **MTV**-ben készült, ezért különösen nagy jelentősége volt annak, hogy ez az intézmény hogyan gondoskodott azok megőrzéséről. Az MTV archiválási szabályzata szerint „*gyűjti, nyilvántartja, kezeli, megőrzi, rendelkezésre bocsátja azokat a dokumentumokat, amelyek saját előállítás, megrendelés (...) folytán az MTV Zrt. tulajdonába, illetve használatába kerültek*”. *Az archívum a dokumentumokat „őrzi, tájékoztatásra és kutatásra alkalmassá teszi”*.¹⁷ Az archiválási kötelezettség a szabályzat értelmében az adásba nem került, de megőrzendőnek ítélt vágatlan felvételekre is vonatkozott. A kisebbségi közösségek szempontjából kulturális értékkel bíró anyagok – így az adásba nem került musterek – biztonságos megőrzése érdekében az MTV jelezte a kisebbségi biztosnak, hogy céltámogatást tartana indokoltnak a digitális átíráshoz szükséges eszközök és adathordozók beszerzése érdekében, valamint az átírást végző munkatársak létszámát is növelni kellene. A felvételek megőrzése mellett fontosnak minősült azok kutathatósága is.

Az MTV-től akkor kapott tájékoztatás szerint, annak archívuma előzetes egyeztetés alapján lehetőséget tudott biztosítani oktatók, kutatók számára ahhoz, hogy az archívumban őrzött felvételeket megtekinthessék, illetve a dokumentumokba betekinthesse. Az ilyen jellegű kérések teljesítésnek egyetlen korlátja az MTV szerint a munkatársak kapacitása volt. A kisebbségi biztos megítélése szerint ez egy lehetőség ahhoz, hogy az érdeklődők kutatási célból hozzáférjenek az MTV adásba nem került felvételeihez, azonban a biztos jobb megoldásnak tartotta volna, ha ezek az anyagok a jövőben a tudományos intézetek saját archívumába kerülhetnének. Az MTV alelnöke válaszában kifejtette: valamennyi leforgatott felvétel hiánytalan megőrzése – azon túl, hogy arra a szűkös anyagi körülmények miatt nincs sem mód, sem lehetőség – nem indokolt. Egyetértett azonban azzal a felvetéssel, miszerint egy-egy nagyobb kulturális értékkel bíró eseményről készített anyag teljes megőrzése közös érdek. Leszögezte továbbá azt is: „*az MTV kész együttműködni akár együttműködési megállapodás, akár felhasználási szerződés keretében olyan intézményekkel, amelyek jelentős kisebbségi kulturális filmgyűjteménnyel rendelkeznek, illetve archiválást is végeznek. (...) Az MTV nyitott minden jövőbeni együttműködésre, amely segítséget nyújt a kisebbségi kulturális filmgyűjtemények gyarapításához, megőrzéséhez*”.¹⁸

¹⁷ Uo. 446. o.

¹⁸ Uo. 448. o.

2.4. A kisebbségi ombudsman által megfogalmazott javaslatok¹⁹

Jelenlegi vizsgálatomban a 2010-es Kulturális jelentés részleges, hosszú távú utánkövetésére törekszem, ezért a csaknem egy évtizede napvilágot látott dokumentum intézkedéseit részletesen bemutatom, és ezekre figyelemmel is vizsgálom az azóta eltelt időszak fejleményeit, változásait.

A dokumentum VI. Fejezetének 5. pontjában szereplő megállapítások alapján a kisebbségi biztos az alábbi jogalkotási javaslatokat, ajánlásokat, kezdeményezéseket tette:

1. A Filmtörvényben meg kell határozni a kisebbségi filmalkotás fogalmát. Az e kategóriába tartozó filmalkotásokra ugyanazoknak a kedvezményeknek kell vonatkozniuk, mint az eredetileg magyar nyelven készített filmalkotásokra.
2. A Filmtörvényben meghatározott „kulturális tartalom” körében alkalmazott szempontrendszerben nevesíteni szükséges a magyarországi kisebbségek hagyományait, kultúráját, mint támogatandó értékeket.
3. Az egységes jogalkalmazási gyakorlat kialakítása érdekében a pályázati elvek között kifejezetten helyet kell kapnia a kisebbségi filmkultúra terjesztése elősegítésének.
4. A Kormány érintett tagjai vizsgálják meg, hogy a jövőben milyen intézkedésekkel segíthető elő a kisebbségi filmműhelyek támogatása, azok szakmai, alkotói függetlenségének megőrzése mellett.
5. A Magyar Televízió a közszolgálati elvének fokozottabb érvényesítése érdekében helyezzen az eddigieknél nagyobb hangsúlyt a kisebbségi filmalkotások megjelenítésére.
6. A kulturális értékkel bíró, de adásba nem került felvételeket – azok megőrzése és kutathatóvá tétele érdekében – a Magyar Televízió a szerzői jogi rendelkezések betartása mellett adja át a saját archívummal rendelkező, az adott témával foglalkozó tudományos intézeteknek, mint például az Országos Színháztörténeti Múzeum és Intézet, valamint a Hagyományok Háza.
7. A közszolgálati műsorszolgáltatók és a földi sugárzású csatornák kisebbségi vonatkozású adásaihoz való hozzáférés érdekében a Kormány vizsgálja meg a Nemzeti Audiovizuális Archívum pontok létesítésére jogosult intézményi kör kiszélesítésének lehetőségét.

3. A magyar filmművészetet és filmipart érintő jogszabályi és intézményi változások 2010-től napjainkig

A bevezetőben már jeleztem, de hangsúlyozni érdemes: a filmgyártás az előállító, a terjesztő és a fogyasztó szempontjából is összetett terület, hiszen a film a művészi önkifejezés egyik legsokoldalúbb eszköze, amelynek ugyanakkor a széles körű és a szervezett nyilvánosság révén közvetlen és erős társadalomszemlélet formáló hatása is lehet. Ez egyben közvetett hatalmat és befolyásolási lehetőséget is hordoz magában, így szinte valamennyi technikai vonatkozását szakmai, jogi és gazdasági sztereotípek határozzák meg, illetve foglalják keretbe.

¹⁹ Uo. 449-450. o.

A filmszakmai területre vonatkozó törvényi szintű szabályozás megalkotásának igénye az alkotók és a szakpolitikusok részéről már a rendszerváltozáskor megfogalmazódott, ugyanakkor komoly kihívást jelentett a „kettős jelleggel” (művészet/ipar) bíró ágazat alkotói függetlenségének, megfelelő, kiszámítható, hosszú távon is működőképes állami támogatásának garantálása.²⁰ A fentiekben is utaltam arra, hogy az állami szabályozás lassan, a megfelelő komplex formában egy évtized alatt alakult ki.

A mozgóképről szóló 2004. évi II. törvény, az Mktv. rögzítette a hazai filmszakmai támogatási rendszer alapelveit, meghatározta a támogatások forrásait (közvetlen, közvetett állami támogatás, a támogatások koordinációja), és a támogatások elosztásának formáit (normatív, szelektív, strukturális). Az elosztás szervezeti rendszerén belül rögzítette az MMKA, mint a támogatási rendszer demokratizmusát garantálni hivatott intézmény kiemelt szerepét. Az Mktv. az államigazgatás mozgóképszakmai feladatai és hatáskörei tárgykörében létrehozta a Nemzeti Filmirodát és rögzítette a Filmarchívum alapvető feladatait, ezen belül pedig különösen a magyar államot illető filmvagyron megőrzésével kapcsolatos felelősségét.

A kisebbségi biztos 2010-es vizsgálata idején a filmszakma állami irányításával kapcsolatos ágazati feladatokat a kulturális ügyekért felelős miniszter látta el. A miniszter felügyelte a filmszakmai támogatásokat nyújtó MMKA-t, az MTFÁ-t, az NKA-t, és irányította a filmszakmai hatósági feladatokat ellátó Nemzeti Filmirodát, valamint a közgyűjteményként működő Filmarchívumot, azaz a filmszakma állami irányítása egy tárca hatáskörébe összpontosult.

2010 után földcsuszamlásszerű változások következtek be: a Kormány továbbra is nagy figyelmet fordított a mozgóképszakma kérdéseire, ezek a feladatok azonban a korábbiaktól eltérően már nem a kulturális tárca feladat- és hatáskörei között jelentek meg. A terület felelőse a 1008/2011. (I. 17.) Korm. határozattal első ízben kinevezett, 2011. január 18-tól munkába álló majd e tisztségében több alkalommal megerősített²¹ **nemzeti filmipar megújításáért felelős kormánybiztos** (a továbbiakban: Kormánybiztos) lett. A Kormánybiztos a hazai filmipar és filmkultúra fejlesztésének és gazdagításának elősegítése, valamint a terület hatékony működtetése érdekében szükséges kormányzati koordináció ellátása érdekében fejté ki tevékenységét, amelyet a Miniszterelnök kabinetfőnöke útján irányít, munkáját azonban titkárság nem segíti. Mindemelllett a Kormány felhívta az irányítása alatt álló szerveket, intézményeket, hogy a Kormánybiztos feladatának ellátásához szükséges adatokat, információkat, elemzéseket bocsájtsák a rendelkezésére.²²

Az állami feladatellátók személyének és intézményi struktúrájának változása következtében – valamint a filmszakmai támogatási rendszer újjászervezése érdekében – a Kormány elfogadta a nemzeti filmipar megújítása érdekében szükséges egyes intézkedésekről szóló 1167/2011. (V. 26.) Korm. határozatot is, melynek hatására sor került az Mktv. jelentős módosítására is.²³

²⁰ FOKTÓI János: Az állam szerepvállalása a magyar filmművészet és filmipar 2004-2014. közötti helyzetének alakulásában, különös tekintettel a mozgóképörökség megőrzésére és hasznosítására. Doktori értekezés, 2016. 10. o. <https://doktori.hu/index.php?menuid=193&lang=HU&vid=16918>

²¹ 1008/2011. (I. 17.) Korm. határozat, 1508/2011. (XII. 29.) Korm. határozat, 1006/2013. (I. 10.) Korm. határozat, 1360/2014. (VI. 30.) Korm. határozat, 1330/2016. (VII. 1.) Korm. határozat, 1249/2018. (V. 25.) Korm. határozat

²² A nemzeti filmipar fejlesztéséért felelős kormánybiztos kinevezéséről és feladatairól szóló 1249/2018. (V. 25.) Korm. határozat 1., 5., 6., és 8. pontok.

²³ A nemzeti filmipar megújítása érdekében szükséges egyes intézkedésekről szóló 1167/2011. (V. 26.) Korm. határozat.

A filmszakmai támogatások jelentős részét nyújtó MMKA és MTFÁ szakmai munkáját és gazdasági működését már 2010-től számos kormányzati kritika érte, így a Kormány a magyar filmgyártás és filmforgalmazás állami feladatainak ellátása érdekében kizárólagos állami tulajdonban lévő új gazdasági társaság megalapítását és működtetését látta szükségesnek. A cél a magyar filmipar intézményi feltételrendszerének megújítása, versenyképességének fejlesztése, átlátható filmtámogatási rendszer kialakítása és értékhozó új magyar filmek készítése volt.

A tervek megszületésével párhuzamosan felszámolták a korábbi intézményrendszert: a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal 2011-ben lefolytatott – a 2006-2010 közötti gazdálkodást ellenőrző – vizsgálata szabályellenes működést, költségvetési fedezet nélkül aláírt támogatási szerződéseket, állami támogatások terhére felvett banki hiteleket és a fentiekből adódóan mintegy 6,2 milliárd Ft adósságot állapított meg az MMKA-nál, így a Kormány 2011. június 21-én az intézményt megszüntette.²⁴ A filmes terület másik fontos közalapítványa, az MTFÁ szintén működésképtelenné vált, megszüntetéséről a Kormány 2012. január 16-én döntött.²⁵

Az új intézményrendszer elemei a következők lettek.

a) Az Mktv. módosítása hívta életre a támogatási rendszer csúcán álló új intézményt, a **Magyar Nemzeti Filmalap Közhasznú Nonprofit Zrt.-t** (a továbbiakban: **MNF**) és rögzítette a működésére vonatkozó alapvető rendelkezéseket.²⁶ A 2011. május 23-án megalakult MNF alapítói/tulajdonosi jogait az állami vagyon felügyeletéért felelős miniszter a Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt. útján gyakorolja.²⁷ Az MNF „*állami támogatási források és saját forrásai felhasználásával befektetőként, illetve a mindenkori költségvetési törvényben a magyar filmgyártás támogatására szánt, meghatározott állami források elosztójaként támogatások nyújtásával és saját produciók előállításával vagy meghatározott feltételek fennállása esetén a legyártandó filmalkotás felhasználási jogainak előzetes megvásárlása révén eszközölt befektetésekkel segíti elő meghatározott kulturális követelményeknek megfelelő, értékhozó magyar, illetve magyar részvétellű nemzetközi koprodukciós filmalkotások megszületését*”.²⁸ Az MNF támogatási feladatait a szervezetében működő, ötagú Filmszakmai Döntőbizottság az MNF Támogatási Szabályzatában meghatározott módon látja el.²⁹

b) A mozgóképszakmai támogatási rendszerben továbbra is fontos szerepet tölt be az **NKA**, amely a nemzeti és az egyetemes értékek létrehozásának, megőrzésének, valamint hazai és határon túli terjesztésének támogatása érdekében létrehozott elkülönített állami pénzalap. Az NKA feletti rendelkezési jogot a kultúráért felelős miniszter, jelenleg az emberi erőforrások minisztere gyakorolja, és felel annak felhasználásáért, továbbá az NKA elnöki tisztségét is ellátja.³⁰

²⁴ A Magyar Mozgóképek Közalapítvány megszüntetéséről szóló 1202/2011. (VI. 21.) Korm. határozat.

²⁵ A Magyar Történelmi Film Közalapítvány megszüntetéséről szóló 1014/2012. (I. 26.) Korm. határozat.

²⁶ A mozgóképről szóló 2004. évi II. törvény módosításáról szóló 2011. évi CLXIX. törvény.

²⁷ Az MNF megalapítására és annak feladatára, működésének jogi keretére és ahhoz kapcsolódóan a társaság legalább hároméves üzleti terve alapvető feltételeire, jövőbeli finanszírozására vonatkozó koncepció megalkotására a Kormány a nemzeti filmipar megújítása érdekében szükséges egyes intézkedésekről szóló 1167/2011. (V. 26.) Korm. határozatban hívta fel a nemzeti fejlesztési minisztert és az akkor még nemzeti filmipar megújításáért felelős kormánybiztost, együttműködve a nemzeti erőforrás miniszterrel, a közigazgatási és igazságügyi miniszterrel és a nemzeti fejlesztési miniszterrel.

²⁸ FOKTÓI: i.m. 54. o.

²⁹ Mktv. 9. § (2) bekezdés.

³⁰ A Nemzeti Kulturális Alapról szóló 1993. évi XXIII. törvény 1. § (1)-(2) bekezdés.

Az NKA állandó kollégiumaként működteti a Filmművészet Kollégiumát,³¹ amely az NKA Bizottsága³² által meghatározott támogatási célok alapján, az NKA alelnökének egyetértésével dönt a filmművészeti pályázatok kiírásáról és a beérkező pályázatok elbírálásáról.³³

Érzékelhető tehát, hogy ugyan 2010-et követően a kultúráért felelős tárca mozgóképszakmát érintő feladat- és hatáskörei jelentősen csökkentek, a mozgóképszakmai támogatási rendszer működtetésében az NKA útján közvetett módon továbbra is részt vesz.

c) 2018 decemberében a tévéfilmek és sorozatok támogatására új pénzalapot hozott létre a filmalkotások készítésével és terjesztésével kapcsolatos törvénymódosítás,³⁴ így az MNF mellett létrejön a **Televíziós Film Mecenatúra és Filmkollégium** (a továbbiakban: **TFM**), amelynek feladata elsősorban a magyar történelmi múltat és kultúrát bemutató filmalkotások gyártásának támogatása. A jogszabály indokolása szerint a változtatásra azért volt szükség, mert jelentős mértékű kielégítetlen igény keletkezett a történelmi témájú mozi- és tévéfilm megszületése érdekében.

d) A mozgóképszakmai hatóság a **Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság** (a továbbiakban: **NMHH**) **Hivatala**. Az egyes mozgóképszakmai hatósági feladatok ellátása érdekében a Hivatal működteti a **Nemzeti Filmirodát**.³⁵

e) 2010-et követően jelentős változások következtek be az audiovizuális és filmarchívumok területén is. Az Mktv. 2011. június 11-én hatályba lépett módosítását³⁶ követően létrejött a **Magyar Nemzeti Digitális Archívum és Filmintézet** (a továbbiakban: **MaNDA**), amely egészen 2016. december 31-ig látta el a magyar és egyetemes filmkultúra tárgyi, írásos, digitális és egyéb dokumentumainak gyűjtését, feldolgozását, megőrzését és digitalizálását.³⁷ A Kormány 2016. december 2-án³⁸ a MaNDA megszüntetéséről döntött azzal, hogy feladatait a jövőben az MNF látja el.³⁹ A **Filmarchívumot** a magyar és egyetemes filmkultúra tárgyi, írásos, digitális és egyéb dokumentumainak gyűjtésével, feldolgozásával, megőrzésével, digitalizálásával kapcsolatos feladatokat ellátó szervezeti egységként, és a muzeális intézményekről, a nyilvános könyvtári ellátásról és a közművelődésről szóló 1997. évi CXL törvény szerinti közgyűjteményként 2017. január 1-től az MNF működteti. Így lényegében az MNF a Filmarchívum működtetése keretében gondozza a részére jogszabály alapján átadott filmalkotásokat és az Mktv. szerint filmalkotásnak nem minősülő, más audiovizuális műveket, valamint az ezekhez kapcsolódó egyéb dokumentumokat. Továbbá az MNF szakmai

³¹ A Nemzeti Kulturális Alapról szóló 1993. évi XXIII. törvény végrehajtásáról szóló 9/2006. (V. 9.) NKÖM rendelet 1. melléklet.

³² „Az Alap céljainak megvalósulása érdekében a miniszter elvi, irányító és koordináló döntések meghozatalára Nemzeti Kulturális Alap Bizottságot (...) létesít.” A Nemzeti Kulturális Alapról szóló 1993. évi XXIII. törvény 2. § (1) bekezdés.

³³ A Nemzeti Kulturális Alapról szóló 1993. évi XXIII. törvény 2. § (5)-(6) bekezdés.

³⁴ A filmalkotások készítésével és terjesztésével kapcsolatos egyes törvények módosításáról szóló 2018. évi CXII. törvény.

³⁵ Mktv. 18. § (2)-(3) bekezdés.

³⁶ A mozgóképről szóló 2004. évi II. törvény, valamint a muzeális intézményekről, a nyilvános könyvtári ellátásról és a közművelődésről szóló 1997. évi CXL. törvény módosításáról szóló 2011. évi LX. törvény.

³⁷ Mktv. 5/B. § (1) bekezdés 2016. XII. 16. és 2016. XII. 31. közötti időállapot.

³⁸ A központi hivatalok felülvizsgálatával és a járási (fővárosi kerületi) hivatalok megerősítésével összefüggő egyes kormányhatározatok módosításáról szóló 1700/2016. (XII. 2.) Korm. határozat.

³⁹ A központi hivatalok és a költségvetési szervek formában működő minisztériumi háttérintézmények felülvizsgálatával kapcsolatos intézkedésekről szóló 1312/2016. (VI. 13.) Korm. határozat 1. melléklet 1. pont e) alpont eb) alpont 2016. XII. 3. és 2016. XII. 31. közötti időállapot.

szolgáltatásokkal, kutatási tevékenységgel hozzájárul a magyar filmkultúra fejlődéséhez, és segíti a mozgóképkultúrával összefüggő oktatást.⁴⁰

f) A médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény (a továbbiakban: Mttv.) szerint a közszolgálati médiavagyon, valamint a közszolgálati médiaszolgáltató és az MTVA tulajdonába került, a közszolgálati médiavagyon körébe nem tartozó, a szerzői jogról szóló 1999. évi LXXVI. törvény hatálya alá tartozó műveket és más teljesítményeket tartalmazó fizikai hordozók (a továbbiakban együtt: **Archívum**) tárolásáról, megőrzéséről és felhasználásáról a **Médiaszolgáltatás-támogató és Vagyonkezelő Alap** (a továbbiakban: **MTVA**) gondoskodik. Az Archívum országos gyűjtőkörű közgyűjteménynek minősül, az archiválás és az Archívum megőrzésének, kezelésének, felhasználásának részletes szabályait az MTVA vezérigazgatója a NMHH Médiatanácsának egyetértésével, szabályzatban állapítja meg.⁴¹

g) 2006 óta a Nemzeti Audiovizuális Archívumról szóló 2004. évi CXXXVII. törvény (a továbbiakban: NAVAtv.) alapján a **Nemzeti Audiovizuális Archívum** (a továbbiakban: **NAVA**) országos gyűjtőkörű közgyűjteménynek minősülő audiovizuális archívumként biztosítja a közszolgálati médiaszolgáltatók és az országos földfelszíni terjesztésű televíziós médiaszolgáltatók által nyilvánossághoz közvetített műorszámainak gyűjtését, nyilvántartását, archiválását és a nyilvánosság számára történő hozzáférhetővé tételét.⁴²

IV. Nemzetközi környezet

1. Az Európa Tanács Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezményének Tanácsadó Bizottsága által tett megállapítások a nemzetiségi filmgyártásról

Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága 1994. november 10-én fogadta el a **Keretegyezmény a Nemzeti Kisebbségek Védelméről** címet viselő dokumentum (a továbbiakban: **Keretegyezmény**) szövegét. A nemzetközi szerződés 1995. február 1. napján nyílt meg aláírásra, és 1998. február 1-jén lépett hatályba. Az angol és francia nyelven egyformán hiteles szerződés 27. cikke értelmében nem csak az Európa Tanács tagállamai, hanem – a Miniszteri Bizottság meghívása nyomán – a Keretegyezményhez csatolt magyarázó megjegyzések szerint a korabeli európai biztonsági és együttműködési folyamatban részes államok számára állt nyitva. Az azóta eltelt húsz év alatt az Európa Tanács jelenlegi 47 tagállama közül 43 aláírta, 39 állam ratifikáció útján a nemzeti jogrendszerének részévé is tette. Ezzel a Keretegyezmény az Európa Tanács égisze alatt kidolgozott és aláírásra megnyitott 222 szerződés között – az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló egyezmény mögött – a második helyen áll a ratifikáló államok számát tekintve. Magyarország az elsők között írta alá és ratifikálta a dokumentumot.

Az 1998 és 2018 között folytatott, eddig összesen négy monitoring ciklus során a Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága 148 jelentést vizsgált meg, 127 országlátogatást hajtott végre és 139 országjelentést fogadott el.

A nemzeti kisebbségek védelme számára Európában rendelkezésre álló, változó hatékonyságú nemzetközi mechanizmusok között – a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája mellett – a Keretegyezmény központi szerepet játszik. Az említett adatok

⁴⁰ Mktv. 5/B. § (1)-(3) bekezdés.

⁴¹ A médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény 100. § (3)-(4) bekezdés.

⁴² NAVAtv. 3. §.

önmagukban is beszédesek, sokkal meghatározóbb azonban az a tény, hogy húsz év után az európai jogi térben a Keretegyezmény kiemelt viszonyítási pont lett, az egyetlen, jogi kötőerővel bíró átfogó nemzetközi kisebbségvédelmi szerződés. A védeni rendelt kisebbségi jogok végrehajtásának ellenőrzése során a monitoring feladattal megbízott Tanácsadó Bizottság értelmezési kereteket, standardokat alakított ki, amelyekre döntéseik során más nemzetközi szervezetek és intézmények – az EBESZ-től az Európai Unión át az Emberi Jogok Európai Bíróságáig – folyamatosan és egyre gyakrabban hivatkoznak. A szerződő államok nemzeti jogrendszerei szempontjából pedig feltételezhetjük, de legalábbis remélhetjük, hogy a Keretegyezményben foglalt kisebbségi jogok ezen államok alkotmányos hagyományainak részévé váltak.

A Keretegyezmény 9. cikke a nemzetiségi jogok érvényesítésére és a hátrányos megkülönböztetés tilalmára egyaránt tartalmaz előírásokat. Előbbi keretében a felek kötelezettséget vállalnak annak elismerésére, hogy minden, valamely nemzeti kisebbséghez tartozó személy véleménynyilvánítási szabadsága magába foglalja a véleményalkotás szabadságát és az információk, az eszmék megismerésének és közlésének szabadságát a kisebbség nyelvén, országhatárokon túl és hatósági szerv beavatkozása nélkül. Ennek konkrét megvalósítása érdekében vállalják, hogy nem akadályozzák a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeket a nyomtatott tömegkommunikációs eszközök létrehozásában és használatában, valamint a rádió- és televízióadásokat szabályozó törvényi keretek között – amennyire lehetséges – alkalmat teremtenek saját tömegkommunikációs eszközeik létrehozására és használatára.

Az önreprezentáció és a pozitív társadalmi hatások elérése érdekében a részes államok vállalják, hogy megfelelő intézkedéseket hoznak jogrendszerük keretében annak érdekében, hogy a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek számára megkönnyítsék a tömegkommunikációs eszközökhöz való hozzájutást, ezzel is előmozdítva a toleranciát, lehetőséget teremtve a kulturális sokszínűség fenntartásának, biztosítják továbbá, hogy a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeket ne érje hátrányos megkülönböztetés a tömegkommunikációs eszközökhöz való hozzájutásban.

A Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezmény alkalmazási területéről szóló, 2012. május 24-én elfogadott harmadik tematikus kommentárban⁴³ a Tanácsadó Bizottság a fentiekkel összhangban leszögezi, hogy a belföldön készített filmek és zene fontos szerepet játszhatnak a nemzetiségi nyelvek megítélésének és megbecsülésének előmozdításában és védelemben részesülnek a Keretegyezmény 9. cikkében foglalt rendelkezések által. A Tanácsadó Bizottság álláspontja szerint a nemzeti hatóságok által a szinkronizálással, az utószinkronizálással vagy az állam hivatalos nyelvén történő feliratozással kapcsolatban támasztott feltételek a nemzetiségi nyelven készült filmalkotások gyártását és forgalmazását aránytalanul korlátozhatják.⁴⁴

2. Az Európai Unió filmművészetet, filmgyártást érintő kiemelt szakmai dokumentumai

Az **Európai Unió működéséről szóló szerződés** (a továbbiakban: **EUMSZ**) lehetővé tette az Európai Unió (a továbbiakban: EU) számára, hogy a kultúra területén is kifejtse tevékenységét a közös európai kultúra megőrzése, terjesztése és fejlesztése érdekében.⁴⁵

⁴³

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016800c108d>

⁴⁴ Harmadik tematikus kommentár: i.m. 50. pont.

⁴⁵ EUMSZ 6. cikk c) pont és 167. cikk.

Ugyanakkor az EU szerepe elsődlegesen a különböző tagállamok kulturális szereplői közti együttműködés elősegítésére, tevékenységeik támogatására korlátozódik, miközben tiszteletben tartja azok nemzeti és regionális sokszínűségét és hangsúlyt helyez a közös kulturális örökségre. A kultúra filmművészetet és filmipart is magába foglaló audiovizuális és médiaágazata azonban – elsősorban a versenyszabályok, illetve más fontos uniós elvek érvényre juttatása miatt – speciális uniós szabályozás alá esik. Ennek keretében az EU számos, a magyar filmszakma működését is meghatározó, kötelező érvényű dokumentumot fogadott el. Emellett olyan megállapításokat, következtetéseket és ajánlásokat fogalmazott meg, amelyek beépülnek a filmművészetrel és a filmiparral kapcsolatos tagállami szakpolitikába.⁴⁶

a) Az **Európai Bizottság Filmművészeti Közleménye**. A tagállamok által az ezredforduló környékén létrehozott filmtámogatási rendszerek nagy része nem volt figyelemmel az uniós versenyjogi szabályokra, és ezek bevezetése előtt az EU-val történő előzetes egyeztetések is többségében elmaradtak. E helyzet feloldására adta ki az Európai Bizottság (a továbbiakban: Bizottság) 2001-ben a Filmművészeti Közleményt, amelyben megállapította a filmek és egyéb audiovizuális alkotások gyártásához nyújtott állami támogatás értékelésének szempontrendszerét. A dokumentum alkalmazását a Bizottság több ízben (2004-ben, 2007-ben és 2009-ben) is meghosszabbította, majd a testület 2013-ban új Filmművészeti Közleményt⁴⁷ adott ki, amely ugyan követi a korábbiak főbb vonalait, de reflektál a 2001 óta tapasztalt új szakmai és technikai tendenciákra is.⁴⁸ A Közlemény a Bevezetésben szól arról, hogy „[a]z audiovizuális alkotások, különösen a filmek, fontos szerepet játszanak az európai identitásban. Tükrözik az uniós tagállamok és régiók történelmét és különböző hagyományainak kulturális sokféleségét”.⁴⁹

b) Az **európai film a digitális korszakban. Egyensúly a kulturális sokféleség és a versenyképesség között**.⁵⁰ „A dokumentum alap gondolata az, hogy bár az európai filmgyártást a sokszínűség és kreativitás jellemzi és az elkészült filmek száma igen magas, azok zöme mégsem jut el a potenciális nézőkhöz sem Európában, még kevésbé a szélesebb értelemben vett nemzetközi filmpiacon. A Közlemény ennek okait, és a megoldás lehetőségeit, különösen a digitális technológia elterjedésével megjelenő új forgalmazási lehetőségek kiaknázását vizsgálja. Az európai filmipart tekintve megállapítható, hogy a filmgyártás- és forgalmazás, illetve fogyasztás nincs egyensúlyban egymással.”⁵¹ A Közlemény vizsgálja az európai filmágazat strukturális hiányosságait is. Megállapítja, hogy „Európában a filmkészítés és a finanszírozás jelentős széttöredezettséget mutat (...), a filmfinanszírozás nagymértékben állami támogatásra szorul. (...)

A tagállamok filmszakmai politikájának fókuszában elsődlegesen a gyártás áll, míg a forgalmazás és a reklám kevesebb figyelmet kap, más fontos filmszakmai tevékenységről, mint például a mozgóképörökség védelme már nem is beszélve”.⁵² A Közlemény külön kitér a filmforgalmazásra, eszerint a mozi- és televíziós fogalmazás mellett a digitális hozzáférhetőségre kellene nagyobb hangsúlyt fektetni, amelynek azonban előfeltétele az európai filmörökség digitalizálása, amely újabb költségeket indukál. „A dokumentum javaslata szerint az állami finanszírozási rendszerek olyan irányú újragondolása, illetve reformja

⁴⁶ FOKTÓI: i.m. 21. o.

⁴⁷ A Bizottság közleménye a filmekhez és egyéb audiovizuális alkotásokhoz nyújtott állami támogatásról (2013/C 332/01).

[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TEXT/PDF/?uri=CELEX:52013XC1115\(01\)&from=HU](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TEXT/PDF/?uri=CELEX:52013XC1115(01)&from=HU)

⁴⁸ FOKTÓI i.m. 21.-22. o.

⁴⁹ Közlemény 1. pont.

⁵⁰ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának COM (2014) 272 final 2014. 5.15. (a továbbiakban: Közlemény II.). http://ec.europa.eu/assets/eac/culture/library/reports/com272_en.pdf

⁵¹ FOKTÓI: i.m. 25. o.

⁵² Uo. 26. o.

*szükséges, amely lehetővé teszi a digitális környezet, illetve a nézői szokások változása okozta kihívásoknak való megfelelést.*⁵³

c) **Ajánlás a mozgóképörökségről és a kapcsolódó ágazati tevékenységek versenyképességéről.**⁵⁴ Az ajánlás célja, hogy elősegítse az európai mozgóképörökségben rejlő ágazati és kulturális lehetőségek jobb kihasználását, a filmalkotások konzerválása és helyreállítása terén az innovációt, kutatást és technológiai fejlesztést előmozdító szakpolitikák támogatása útján.

Az ajánlás megállapítja, hogy valamennyi tagállamban léteznek már az audiovizuális örökségük részét képező filmalkotások gyűjtését és megőrzését szolgáló rendszerek. A tagállamok audiovizuális öröksége együttesen alkotja az európai audiovizuális örökséget, amelyhez még jobb hozzáférést kell lehetővé tenni oktatási, kutatási vagy egyéb hasonló jellegű, nem kereskedelmi célú felhasználásra, minden esetben a szerzői és szomszédos jogokkal összhangban. Ennek érdekében azt javasolja a tagállamoknak, hogy hozzájáruljanak a megfelelő jogalkotási és közigazgatási intézkedések az audiovizuális örökségük védelme érdekében, biztosítsák a szükséges finanszírozási forrásokat és technikai lehetőségeket.

V. A szakmai partnerek álláspontja

Az általam megkeresett, a bevezetőben már nevesített szervek válaszait az egyszerűbb áttekinthetőség érdekében nem szervenként, hanem tartalmi szempontból tematizált csoportokban mutatom be az alábbiak szerint:

1. A nemzetiségi filmalkotás meghatározása
2. A hazai mozgóképszakmai támogatási rendszer és annak nemzetiségi vonatkozásai
3. A nemzetiségi filmműhelyek helyzete
4. A nemzetiségi filmalkotások terjesztése, forgalmazása, bemutatása
5. Nemzetiségi filmfesztiválok
6. A nemzetiségi filmalkotásokat érintő mozgóképszakmai hatósági feladatok
7. A nemzetiségi filmalkotások archiválása, más célú felhasználása

1. A nemzetiségi filmalkotás meghatározása

A Kormány képviselői és az MNF hozzám eljuttatott válaszelevelükben kiemelték, hogy a hazai mozgóképszakmai támogatási rendszer semmilyen módon nem tesz különbséget a különböző témájú filmalkotások között. A nemzetiségi filmalkotás önálló kategóriaként nem szerepel az Mktv.-ben, ugyanakkor annak 2. § 8. pontja alapján eredetileg magyar nyelven gyártott filmalkotásnak minősül a többségében valamely magyarországi nemzetiség nyelvén forgatott filmalkotás, amennyiben annak tárgya az adott magyarországi nemzetiség életével, kultúrájával van összefüggésben. Az Mktv. szerint a mozgóképszakmai célú támogatások szétosztása során a nemzetiségi nyelven forgatott filmalkotások azonos mértékű előnyben részesülnek az eredetileg magyar nyelven gyártott filmalkotásokkal. Mindez önmagában véve – mivel az Mktv. az esélyek kiegyenlítésére szolgáló rendelkezést tartalmaz – a Kormány képviselői szerint nem teszi szükségessé a nemzetiségi filmalkotások definíciójának külön törvényi szabályozását.

⁵³ Uo. 27. o.

⁵⁴ Az Európai Parlament és Tanács 2005/865/EK ajánlása (2005. november 16.) a mozgóképörökségről és a kapcsolódó ágazati tevékenységek versenyképességéről.
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32005H0865&from=HU>

Ugyanakkor a Miniszterelnök-helyettes álláspontja szerint a nemzetiségi közösségek sajátosságainak figyelembevételéhez, különösen a mozgóképszakmai támogatások felosztása, a nemzetiségi filmalkotások terjesztése és bemutatása, azok archiválása és egyéb célú felhasználása során szükséges a filmalkotás nemzetiségi jellegének meghatározása, amelyhez kiszámítható és biztos alapot adhat a nemzetiségi filmalkotás fogalmának törvényi meghatározása. Az önálló definíció megalkotása nyilvánvalóan nem jelentené azt, hogy a nemzetiségi filmalkotások esetén az eredetileg magyar nyelven gyártott filmalkotásokat megillető előnyben részesítések és más kedvezmények ne érvényesülnének. A definíció megalkotása során szükségét érzi a Miniszterelnök-helyettes egy széleskörű szakmai egyeztetés lefolytatásának, annak érdekében, hogy mind a mozgóképszakmai, mind a nemzetiségi szempontok megfelelően érvényesüljenek.

Az MTVA és a Duna Médiaszolgáltató Nonprofit Zrt. (a továbbiakban: DMSZ), ugyan nem tartja kifejezetten indokoltnak a nemzetiségi filmalkotás törvényi definíciójának megalkotását, ugyanakkor közölte velem annak a mozgóképszakmában kialakult és szakmai körökben használt definícióját. Ez alapján nemzetiségi filmalkotás: „*a nemzetiségi nyelven és/vagy magyar nyelven készült filmalkotás, amely fő témaként egy (vagy több) nemzetiség tagjainak mindennapi életét, problémáját mutatja be hitelesen, dokumentum értékűen*”.

2. A hazai mozgóképszakmai támogatási rendszer és annak nemzetiségi vonatkozásai

A Miniszterelnök-helyettes, mint a Kormány nemzetiségi politikáért felelős tagja, valamint az emberi erőforrások minisztere válaszeveleikben kifejtették, hogy a magyar mozgóképszakmai támogatási rendszer alapjait az Mktv. fekteti le. A törvény 6. § a)-f) pontjai alapján a mozgóképszakmai támogatási rendszer működtetése során különösen az alábbi céloknak és alapelveknek kell érvényesülniük:

- a magyar és a magyar részvétellel készülő filmalkotások számának növelése,
- a filmelőállításnak, a filmalkotások finanszírozásának tervezhetőbbé tétele,
- a filmalkotások elkészülésének, valamint azok közönséghez való eljutásának biztosítása,
- az iparágban fellelhető saját források mozgósítása, illetve a mozgóképipari befektetések ösztönzése,
- a határon túli magyar filmkultúra eddigi értékeinek megőrzése és az új értékek létrehozásának támogatása.

A mozgóképszakmai célokra előirányzott források elosztására a Kormány 2011. június 1-vel hozta létre az MNF-et, amely a fent bemutatott célok és alapelvek szerint végzi az Mktv.-ben meghatározott mozgóképszakmai célokra előirányzott források elosztását. Az MNF a mozgóképszakmai támogatási rendszer működtetése mellett különösen az alábbi feladatokat látja el:

- pályázati elvek kidolgozása, különös tekintettel a következőkre:
 - a pályázók esélyegyenlősége, a pályázatok egyértelműsége, átláthatósága és összehasonlíthatósága,
 - a magyar filmművészet és filmipar folyamatos jelenlétének biztosítása a hazai, az európai, valamint az Európán kívüli filmpiacon,
 - a magyar és egyetemes filmkultúra magyarországi terjesztésének elősegítése,
 - a pályáztatás folyamatosságának biztosítása,
- a támogatás odaítélésétől kezdődően a filmalkotások elkészültének, valamint az egyéb támogatott célok megvalósulásának folyamatos felügyelete és a támogatások

felhasználásának ellenőrzése, a filmalkotások nemzetközi terjesztésének és filmfesztiválokra való jelenlétének elősegítése,

- a mozgóképszakma nemzetközi képviselete, a nemzetközi kapcsolatok ápolása, a nemzetközi mozgóképszakmai pályázati rendszerbe való bekapcsolódás elősegítése,
- a határon túli magyar filmművészet támogatása, folyamatos jelenlétének elősegítése a hazai, az európai, valamint az Európán kívüli filmpiacon,
- a törvény szerinti támogatással megvalósuló filmalkotásokon fennálló, szerződés alapján megszerzett vagyoni jogok kezelése, hasznosítása,
- a tulajdonában vagy kezelésében lévő vagyontárgyak kezelése, hasznosítása,
- a mozgóképszakmai támogatási rendszer továbbfejlesztésére vonatkozó koncepciók elkészítése,
- a magyar kultúra terjesztése, illetve Magyarország nemzetközi megítélése szempontjából kiemelkedő jelentőségű, filmforgatásra alkalmas állami és önkormányzati tulajdonban álló helyszínek nyilvántartása, valamint közreműködés filmgyártási célra történő hasznosításukban az azok felett rendelkezésre jogosultakkal kötött megállapodás alapján,
- a mozgóképszakmai képzés támogatása,
- a közterület- és ingatlanhasználatra vonatkozó hatósági ügyekkel kapcsolatos eljárás lefolytatása.⁵⁵

Az érintett kormányzati szereplők kifejtették, hogy a nemzetiségi filmművészeti alkotások és -műhelyek nem jelennek meg önállóan a mozgóképszakmai támogatási rendszer céljai és alapelvei, valamint az MNF által ellátott feladatok között, amely hiányosság azt eredményezheti, hogy egyes esetekben nem részesül kellő anyagi és szakmai támogatásban a hazai nemzetiségi filmművészet.

A Miniszterelnök-helyettes arról tájékoztatót, hogy vizsgálatom nyomán a közeljövőben Magyarország Kormánya – több intézkedés kezdeményezésével – arra törekszik, hogy széleskörű szakmai együttműködést és párbeszédet követően a hazai mozgóképszakmai támogatási rendszert a nemzetiségi filmművészet igényeinek figyelembevételével átalakítsa.

A Miniszterelnök-helyettes úgy véli, hogy a magyarországi nemzetiségek XX. századi történelmének, az egyes nemzetiségi közösségeket ért traumák akár dokumentum-, akár játékfilmes feldolgozása kiemelten támogatandó cél, különösen a közösségek emlékezetkultúrájának megőrzése és annak a jövő generációk számára való átadása érdekében. Kiemelten fontosnak tartja továbbá a filmművészet szerepét a nemzetiségi közösségek legfiatalabb generációjának nevelése-oktatása során, amelynek legkézenfekvőbb eszköze olyan animációs gyermekmesék elkészítése, amelyek audiovizuális eszközökkel ismertetik meg velük nemzetiségi közösségük kultúráját, hagyományait, történetét. Erre jó példaként említi a Cigánymesék című animációs filmsorozat emberi erőforrások minisztere általi támogatását.⁵⁶

Válaszleveikben az EMMI és az NMHH kifejtették álláspontjukat miszerint a nemzetiségi témák szélesebb körben történő feldolgozására a közvetlen támogatási rendszer speciális, egyedi nemzetiségi témájú filmgyártási pályázatok kiírásával, egyedi tervek támogatásával tud hozzájárulni és nagyobb esélyt biztosítani a nemzetiségi filmműhelyek és filmalkotások számára.

⁵⁵ Mktv. 9/B. § (1) bekezdés.

⁵⁶ <https://www.kecskemetfilm.hu/en/filmek/tv-series/ciganymesek>

A hazai mozgóképszakmai támogatási rendszert illetően az MNF válaszleveléből kiderült, hogy az Mktv.-ben kialakított filmtámogatási rendszer alapján közvetlen támogatás, valamint közvetett támogatás adókedvezmény formájában is nyújtható különböző, az Mktv.-ben meghatározott filmművészeti célok megvalósítására.

a) A **közvetlen filmszakmai támogatások** alapja az MNF által kezelt és a mindenkori központi költségvetésből, valamint a helyi önkormányzatok és nemzetiségi önkormányzatok saját költségvetéséből származó forrás, amely **szelektív jellegű**. Az NMHH válaszlevelében kifejtette, hogy az MNF által végzett közvetlen filmszakmai támogatás – a filmalkotás jellemzőitől, így különösen a filmalkotás forgatókönyvétől, költségvetésétől, művészi értékétől, a filmalkotások szerzőinek, alkotóinak és szereplőinek személyétől, vagy az egyéb támogatandó cél jellegétől függően – pályázat vagy egyedi kérelem elbírálása alapján történik, amelynek során a nemzetiségi tartalmat hordozó filmalkotásokra ugyanolyan kritériumok vonatkoznak, mint bármely más filmalkotásra. Az Mktv. indokolása szerint a szelektív támogatások biztosításával lehetőséget kínál arra, hogy az állam a nagyközönség által kevésbé látogatott, ám jelentősebb művészi értékkel bíró filmalkotásokat támogasson.

Az EMMI válaszlevelében azt is kifejtette, *„hogy a nemzetiségi filmgyártás támogatásának alapvető forrásai a nemzetiségi önkormányzatok, és a nemzetiségi önkormányzati (köz)alapítványok költségvetése kellene legyen”*.

b) A **normatív filmszakmai adókedvezmény** rendszer lényege, hogy a Magyarországon végzett filmgyártási tevékenységre nyújtott támogatás után a társasági adófizető támogató adókedvezményt vehet igénybe. A támogatás felső határát az Mktv. határozza meg: eszerint támogatásként az elismert magyarországi filmgyártási költségek 30%-a nyújtható a hazai vagy külföldi filmgyártó vállalkozás számára, támogatás pedig csak a ténylegesen felmerült, elszámolt és az NMHH által mozgóképszakmai hatóságként működtetett Nemzeti Filmroda által igazolt költségek után vehető igénybe, az adott, támogatott gyártási szakasz befejezését követően. A társasági adókedvezményt eredményező támogatás valamennyi, az Mktv. által filmalkotásként definiált műfaj gyártására nyújtható, kivéve bizonyos televíziós műfajokat (pl. szappanopera, valóságshow), valamint a reklámtermékeket és a legfelső korhatár-kategóriába tartozó filmeket.

Ahogy az EMMI válaszlevelében az NMHH kifejtette, az Mktv. szerinti **közvetett támogatás normatív jellegű**, hiszen amennyiben a társasági adófizetésére kötelezett támogató által támogatott filmalkotás megfelel az Mktv.-ben meghatározott kritériumoknak és nem áll fenn kizáró ok, akkor a közvetett támogatás jogszabály alapján válik elérhetővé a filmelőállítónak, illetve filmgyártónak, ezáltal valamennyi filmalkotás számára – így a nemzetiségi témájú filmalkotások számára is – biztosított az esélyegyenlőség.

A mozgóképszakmai támogatási rendszer céljai között stratégiai jelentőségűek az Mktv.-nek a támogatási rendszer átláthatóságára, ellenőrizhetőségére és tervezhetőségére vonatkozó követelményei. Az EMMI álláspontja szerint a magyar mozgóképkultúra értékeinek gyarapítása és nemzetközi viszonylatban való versenyképessé tétele megköveteli a normatív és szelektív támogatások megfelelő arányainak ötvözését.

A hazai mozgóképszakma legfőbb támogatószerveként az MNF öttagú Filmszakmai Döntőbizottsága választja ki pályázati úton a támogatandó filmterveket, a gyártásba kerülő produciókat. Azonban az MNF csak olyan produciók gyártását támogatja, amelyek finanszírozási háttere ténylegesen biztosított, reális költségvetésen alapul. A támogatásról az MNF a kedvezményezettel támogatási szerződést köt.

Válaszlevelében az MNF külön is kiemelte, hogy tevékenysége során nem tesz különbséget nemzetiségi és nem nemzetiségi filmalkotások között. Hangsúlyozta: az Mktv. 2. § 8. pontja alapján eredetileg magyar nyelven gyártott filmalkotásnak minősül a többségében valamely magyarországi nemzetiség nyelvén forgatott filmalkotás, amennyiben a filmalkotás tárgya az adott magyarországi nemzetiség életével, kultúrájával van összefüggésben. Ennek alapján az Mktv.-ben meghatározott támogatások felosztása során előnyben részesülhetnek a nemzetiségi nyelven forgatott filmalkotások. Így a nemzetiségi filmalkotások vonatkozásában a támogatási intenzitás a gyártási költségvetés (koprodukció esetén a magyar hozzájárulás) 100%-ig terjedhet, ha valószínűsíthető, hogy a filmalkotás gyártási költségvetése a terjesztés valamennyi formájából származó összes bevétel révén sem térül meg.⁵⁷

c) Az MNF mint a hazai mozgóképszakma legfőbb támogató szerve mellett mozgóképszakmai tevékenységeket támogat rendszeresen saját, miniszteri felhasználású forrásából az emberi erőforrások minisztere és az NKA, továbbá a mozgóképszakmai támogatási rendszer egyik fontos elemét képezi az NMHH Médiatanácsa által életre hívott Magyar Média Mecenatúra Program (a továbbiakban: MMM).

A Kormány képviselői kifejtették, hogy saját forrásukból pályázat, illetve kérelem esetén minden alkalommal igyekeznek figyelembe venni és kielégíteni a hazai nemzetiségi filmgyártás igényeit, így rendszeresen, nem csak szakmai, de anyagi eszközökkel is támogatják a nemzetiségi filmművészetet. Az emberi erőforrások minisztere válaszlevelében jelezte azonban, hogy a már folyósított támogatások megítélése során nehézséget okoz a támogatás, valamint támogatott szervezet, filmművészeti cél nemzetiségi jellegének megállapítása, ugyanis ez nem minden esetben egyértelmű.

Az elmúlt időszakban a központi költségvetésben előirányzott filmszakmai támogatások a következők voltak (millió forintban):

Költségvetési év	Magyar Nemzeti Digitális Archívum és Filmintézet támogatása	MNF támogatási kerete	EMMI miniszteri felhasználású támogatási kerete	Filmszakmai támogatás összesen
2014.	443	5.100	79,3	5.622,3
2015.	-	5.100	69,8	5.169,8
2016.	-	5.100	69,8	5.169,8
2017.	-	10.000	144,8	10.144,8
2018.	-	10.806	144,8	10.950,8

⁵⁷ Mktv. 13. § (3) bekezdés.

Tájékoztatása alapján az MNF az elmúlt években az alábbi, valamely magyarországi nemzetiséget megjelenítő, illetve az adott nemzetiség nyelvén forgatott filmalkotást támogatt:

Filmalkotás címe	Bemutatós éve	Érintett nemzetiség
A nemzetiség nyelvén forgatott filmalkotás		
Utazás apánkkal	2017	német, román
Kihűlés	2017	szlovák
A nemzetiséget megjelenítő filmalkotás		
Drifter	2015	roma
Brazilok	2017	roma
Genezis	2018	roma
Lajkó, cigány az űrben	2018	roma

Mivel az MNF válaszelevelében nem határozta meg az elmúlt években általa nemzetiségi filmalkotások gyártására folyósított támogatások összegét, így nem vonható le egyértelmű következtetés arra vonatkozóan, hogy a kezelésében lévő forrásokból 2017-ben támogatott három nemzetiségi filmalkotás milyen arányú támogatásban részesült az MNF által 2017-ben megkötött 141 támogatási szerződés alapján folyósított több mint 5,2 milliárd forint összegű támogatásból.

A Minisztereelnök-helyettes válaszelevelében arról tájékoztatott, hogy az irányítása alá tartozó Egyházi és Nemzetiségi Kapcsolatokért Felelős Államtitkársághoz közvetlenül, egyedi kérés formájában az elmúlt két kormányzati ciklusban nem érkezett kérés nemzetiségi filmalkotás támogatására.

Pályázati formában az alábbi helyi kezdeményezéseket támogatták:

2014. NEMZ-KUL-14-0101

Támogatott filmművészeti cél	Támogatott szervezet	Támogatás összege (forintban)	Támogatott nemzetiség
Werkfilm és próbanapló	Magyarországi Német Színház	700.000	német

2017. NEMZ-KUL-EPER-17-1687

Támogatott filmművészeti cél	Támogatott szervezet	Támogatás összege (forintban)	Támogatott nemzetiség
Film az elűzetésről Veszprém megyében	Tótvázsonyi Ifjúsági Egyesület	300.000	német

2018. NEMZ-KUL-EPER-18-1234

Támogatott filmművészeti cél	Támogatott szervezet	Támogatás összege (forintban)	Támogatott nemzetiség
Intézménybemutatós és történet	Magdu Lucian Román Általános Iskola és Óvoda	280.000	román

Az EMMI válaszlevelében arról tájékoztatott, hogy a magyar filmszakmai támogatási rendszerrel kapcsolatos egyes feladatok megosztásáról szóló 1203/2011. (VI. 21.) Korm. határozat értelmében az EMMI egészestés filmalkotások gyártásának támogatását nem végezheti.⁵⁸ Az EMMI költségvetési fejezetében 2017-ben és 2018-ban is 144,8 millió forint állt rendelkezésre filmszakmai támogatások céljára. Az előirányzat „*rövid dokumentumfilmek, portréfilmek, animációs filmek és rövidfilmek gyártásának, filmgyártás-előkészítésének és filmterv fejlesztésének támogatására szolgál. (...) biztosítja többek között (...) a hazai és nemzetközi filmfesztiválok megvalósításának támogatását*”.⁵⁹ A támogatásban egyedi kérelem alapján vagy pályázat útján részesülhetnek különböző filmművészeti célokat megvalósító pályázók. Az EMMI kifejtette, hogy az egyedi kérelmek és a pályázatok elbírálásánál nem képzí a bírálókat az, hogy a filmalkotás tematikája és/vagy alkotója nemzetiséghez tartozik-e. Erre tekintettel az EMMI nem tart nyilván nemzetiséghez tartozásra vonatkozó adatot, így arra vonatkozó kérdésemre sem tudott választ adni, hogy az elmúlt években milyen nemzeti filmművészeti célok kaptak támogatást.

Megvizsgálva az NKA honlapján 2010. és 2018. között rendelkezésre álló miniszteri támogatásokat az alábbi – a támogatott filmművészeti cél vagy szervezet megjelölése alapján egyértelműen – nemzeti vonatkozású filmművészeti célok részesültek támogatásban.⁶⁰

2010. évi EMMI egyedi támogatások

Támogatott filmművészeti cél	Támogatott szervezet	A támogatás összege (forintban)	Támogatott nemzetiség
Demerung c. antirasszista film befejezési munkálatai	Salamon Film Filmgyártó és Forgalmazó Bt.	2.000.000	-

2011. és 2012. évi EMMI egyedi támogatások

Támogatott filmművészeti cél	Támogatott szervezet	A támogatás összege (forintban)	Támogatott nemzetiség
Görög örökség c. film utómunkálataival kapcsolatos kiadások támogatása	Görög Kultúráért Alapítvány	500.000	görög
Nemzetközi Cigány Filmfesztivál megrendezése	Második Alapítvány	300.000	roma

⁵⁸ A magyar filmszakmai támogatási rendszerrel kapcsolatos egyes feladatok megosztásáról szóló 1203/2011. (VI. 21.) Korm. határozat 2. pont „A Kormány a filmszakma támogatására rendelkezésre álló források hatékony felhasználása érdekében úgy dönt, hogy a Kormány irányítása alá tartozó költségvetési fejezetek forrásaiból

a) az egész estés játék-, dokumentum- és animációs filmek, továbbá a kísérleti filmek és a vizsgafilmek gyártása kizárólag a Magyar Nemzeti Filmalap Közhasznú Nonprofit Zártkörűen Működő Részvénytársaságon keresztül támogatható,

b) a nem filmgyártást célzó egyéb mozgóképszakmai tevékenységek (így különösen az art-filmek terjesztése és az art-mozik működése, a mozgóképszakmai fesztiválok és rendezvények szervezése, folyóiratok és egyéb kiadványok kiadása) elsődlegesen a Nemzeti Erőforrás inisziérium vagy a Nemzeti Kulturális Alap fejezetéből támogatandók.”

⁵⁹ A fejezeti kezelésű előirányzatok és központi kezelésű előirányzatok kezeléséről és felhasználásáról szóló 58/2015. (XII. 30.) EMMI rendelet 1. melléklet 52. sor.

⁶⁰

Szerződéssel rendelkező miniszteri támogatottak 2005-2017.

http://www.nka.hu/archivum/tamogatasok/miniszteri_tamogatasok

Szerződéssel rendelkező miniszteri támogatottak 2018. január-november.

http://www.nka.hu/dontesek/miniszteri_dontesek

2013. évi EMMI egyedi támogatások

Támogatott filmművészeti cél	Támogatott szervezet	A támogatás összege (forintban)	Támogatott nemzetiség
Cineromani – Roma filmes produkció bemutatása	Balassi Intézet	1.000.000	roma
VI. Roma Élet Közép-Európai Docfilm Fesztivál megvalósítása	Mikes Kelemen Közhaszú Alapítvány	1.000.000	roma

2014. évi EMMI egyedi támogatások

Támogatott filmművészeti cél	Támogatott szervezet	A támogatás összege (forintban)	Támogatott nemzetiség
VII. Roma Élet Közép-Európai Docfilm Fesztivál díjkiosztójának megvalósítása	Mikes Kelemen Alapítvány	1.500.000	roma

2015. évi EMMI egyedi támogatások

Támogatott filmművészeti cél	Támogatott szervezet	A támogatás összege (forintban)	Támogatott nemzetiség
Roma Filmhét 2014. megvalósítása	Nemzeti Színház Nonprofit Kft.	500.000	roma
VIII. Roma Élet Közép-Európai Docfilm Fesztivál megrendezése	Mikes Kelemen Közhasznú Alapítvány	1.500.000	roma

2016. évi EMMI egyedi támogatások

Támogatott filmművészeti cél	Támogatott szervezet	A támogatás összege (forintban)	Támogatott nemzetiség
IX. Roma Élet – Docfilm Fesztivál megrendezése	Mikes Kelemen Közhasznú Alapítvány	1.500.000	roma

2017. évi EMMI egyedi támogatások

Támogatott filmművészeti cél	Támogatott szervezet	A támogatás összege (forintban)	Támogatott nemzetiség
A Cigánymesék című filmsorozat további 2 film gyártásának megvalósítása (Riza éjszakája 7., Kovács és az István 8.)	Kecskeméti Animációs Filmgyártó és Forgalmazó Kft.	28.000.000	roma

Az emberi erőforrások minisztere válaszlevelében kiemelte, hogy a hazai mozgóképszakmai támogatási rendszerben szintén fontos szerepet tölt be az NKA, amely a nemzeti és az egyetemes értékek létrehozásának, megőrzésének, valamint hazai és határon túli terjesztésének támogatása érdekében létrehozott elkülönített állami pénzalap. Az NKA feletti rendelkezési jogot a kultúráért felelős miniszter, jelenleg az emberi erőforrások minisztere gyakorolja, és felel annak felhasználásáért, továbbá az NKA elnöki tisztségét is betölti. Az NKA állandó kollégiumaként működte a Filmművészet Kollégiumát, amely az NKA Bizottsága által meghatározott támogatási célok alapján, az NKA alelnökének egyetértésével dönt a filmművészeti pályázatok kiírásáról és a beérkező pályázatok elbírálásáról. Az EMMI tájékoztatása alapján az NKA Filmművészet Kollégiumának 2016-ban kiadott középtávú stratégiája alapján az NKA filmgyártáshoz nem nyújt támogatást, a Filmművészet Kollégiumának alapvető feladata a nem gyártási célú filmszakmai tevékenységek elősegítése, támogatása.

Az NKA Filmművészet Kollégiuma folyamatosan ír ki filmszakmai célok megvalósítására pályázatokat. Ezekben megkülönböztetés nélkül vehetnek részt nemzetiségi filmműhelyek és filmalkotások. A Filmművészet Kollégiuma döntéseinek meghozatala során azonban nem határozza meg a pályázó nemzetiségi hovatartozását – annak ellenére, hogy elvileg a bírálatok során igyekszik pozitív értelemben véve megkülönböztetetten kezelni a nemzetiségi kultúrához köthető pályázókat –, így nehezen megállapítható, hogy az odaítélt támogatások közül melyek valósítanak meg kifejezetten nemzetiségi filmgyártási, -művészeti célokat.

Az EMMI a fent kifejtettekre tekintettel arról tájékoztatott, hogy nem rendelkezik információval az NKA által nyújtott támogatásokról, ugyanakkor az NKA honlapján hozzáférhető, a Filmművészet Kollégiuma által az elmúlt években, az alábbi kifejezetten nemzetiségi filmművészeti célt megvalósító támogatott pályázatot azonosítottam:⁶¹

Támogatott filmművészeti cél	Támogatott szervezet	A támogatás összege (forintban)	Támogatott nemzetiség
Történelmi Filmklub a Gulág-Gupvi Emlékévkben készül filmek bemutatására	Magyarországi Németek Pécs-Baranyai Köre	760.000	német

Az MTVA válaszában kiemelte, hogy a közszolgálati célú műsorszámok és a közösségi médiaszolgáltatók támogatását az NMHH Médiatanácsa az MTVA Mecenatúra Igazgatóságának közreműködésével meghirdetett – az Mttv. 137. § (1) bekezdése szerinti közszolgálati célú műsorszámok, közösségi médiaszolgáltatók, valamint az elsőként filmszínházban bemutatásra szánt filmalkotások támogatását – nyilvános pályázatait útján biztosítja. Ennek keretében jött létre az MMM, amelynek célja a médiaszolgáltatók, illetve a sokszínű, kiemelkedő színvonalú alkotások támogatása, valamint az elkészült műsorszámoknak a közönség széles köréhez való eljuttatása. Az MMM-hoz jelenleg 11 különböző kategóriában bármely magyarországi alkotóműhely, televíziós és filmgyártó pályázhat.

Ugyan az MTVA beszámolt arról, hogy az elmúlt években az MMM keretében számos nemzetiségi filmalkotás részesült támogatásban, arra vonatkozóan azonban nem közölt konkrét adatokat, hogy az MMM mely nemzetiségi filmalkotások vonatkozásában, melyik évben és milyen mértékű támogatást folyósított.

⁶¹ Kollégiumi döntések. http://www.nka.hu/dontesek/kollegiumi_dontesek

3. A nemzetiségi filmműhelyek helyzete

Az MTVA és a DMSZ válaszelevelében kifejtette, hogy a hagyományos értelemben vett filmműhelyek a közmédia rendszerében nincsenek, hiszen a nemzetiségi műsorok elsődlegesen magazinműsorok, amelyek esetenként tematikus adásként a szerkesztőségek munkatársai által gyártott dokumentumfilmeket is műsorra tűznek. Ugyanakkor kiemelték, hogy fontosnak tartják a nemzetiségi szerkesztőségek munkatársai úgynevezett „nem műsoros utazásainak” támogatását, így különösen az anyanyelvi továbbképzéseken, valamint fesztiválokön való részvétel lehetőségének biztosítását. Ez az MTVA nem műsoros kiutazásainak 8%-át, fesztiváloztatásainak pedig közel 10%-át teszi ki.

Széleskörű vizsgálódásom ellenére eljárásom során nem jutottam több információhoz a nemzetiségi filmműhelyek helyzetét illetően, így arra a következtetésre jutottam, hogy jelenleg az MTVA nemzetiségi szerkesztőségeiben működő kvázi filmműhelyeken kívül, hagyományos értelemben vett, intézményes formában működő nemzetiségi filmműhelyek nem léteznek Magyarországon vagy létezésük/munkájuk az általam igénybe vehető vizsgálati módszerek alkalmazásával nem tárható fel és nem ismerhető meg.

4. A nemzetiségi filmalkotások terjesztése, forgalmazása, bemutatása

Az Mktv. 5/C. §-a értelmében a nemzeti filmvagyonra vonatkozó vagyonekezelői jogokat az MNF gyakorolja. A nemzeti filmvagyonba tartozó hazai filmművészeti alkotások terjesztésének legfőbb szerveként az MNF a terjesztés során figyelembe veszi többek között a terjesztésre kerülő alkotások sokszínűségéhez fűződő érdeket. Tájékoztatása alapján az MNF a nemzeti filmvagyonba tartozó filmalkotások terjesztését egyedi szerződések alapján végzi. Terjesztésnek minősül ebben a körben a filmalkotások nyilvános előadásának, nyilvánosságához történő közvetítésének, többszörözésének engedélyezése. Tekintettel arra, hogy a terjesztést a felhasználók egyedi igényei alapján végzi az MNF, a terjesztésre kerülő filmalkotások sokszínűségéhez fűződő érdeket a kínálati oldalon tudja befolyásolni, a rendelkezésére álló filmalkotások függvényében.

Az MNF tevékenysége során a jelenleg hatályos Támogatási Szabályzata⁶² szerint az általa filmgyártási támogatásban részesített filmalkotások vonatkozásában elsősorban azok magyarországi forgalmazását támogatja. A filmgyártási támogatásban részesült filmalkotások nemzetközi terjesztésére (world sales tevékenységre) az MNF jogosult, amelyről a támogató és támogatott fél külön megállapodást kötnek. Ezzel tehát az MNF tevékenyen részt vesz az általa támogatott filmalkotások nemzetközi forgalmazásában is. Az MNF kérdéseimre azonban nem jelölt meg egyetlen olyan nemzetiségi filmalkotást, amelynek anyaországi vagy harmadik országbeli terjesztésében jelenleg részt venne.

A nemzetiségi filmalkotások fogyasztókhöz való közvetítésében jelentős szerepet tölt be a közmédia. Magyarországon jelenleg közszolgálati médiaszolgáltató tevékenységet az MTVA és a DMSZ szoros együttműködésben végez, így megkeresésemben megfogalmazott kérdéseimre a két társaság közös levélben adott választ. A közmédia vezetői válaszelevelükben kifejtették, hogy a magyar közszolgálati médiaszolgáltató magyarországi nemzetiségeket érintő műsoros tevékenysége rendkívül sokrétű és gazdag, de specifikusan az alábbi három területen aktív nemzetiségi szempontból.

⁶² http://mnf.hu/files/document/document/210/TAMOGATASI_SZABALYZAT_2016_08_10.pdf

a) Az MTVA elsősorban közszolgálati médiaszolgáltató tevékenysége keretében jogosult a nemzeti filmvagyonba tartozó filmalkotások és egyéb mozgóképes művek felhasználására. A felhasználás feltételeiről az MNF és az MTVA köt megállapodást, amelyhez az NMHH Médiatanácsának előzetes jóváhagyása szükséges. Mivel a vonatkozó filmalkotások tekintetében az MTVA az Mktv. 5/E. § (1) bekezdése szerint jogosult azok átengedésére más közszolgálati médiaszolgáltatók részére felhasználás céljából, a DMSZ is jogosult a nemzeti filmvagyon felhasználására. Az MNF szervezeti egységeként működő Magyar Nemzeti Filmarchívum az MTVA-val kötött szolgáltatási keretmegállapodásnak megfelelően szolgáltatja a közszolgálati médiaszolgáltató részére a nemzeti filmvagyonba tartozó filmalkotásokat, köztük nemzetiségi filmalkotásokat is. Válaszleveleikben azonban sem az MNF, sem az MTVA, illetve a DMSZ nem jelölt meg olyan nemzetiségi filmalkotást, amely az elmúlt években a fent nevezett szolgáltatási keretmegállapodás alapján került felhasználásra.

b) Az MMM pályázati rendszerében támogatott és elkészült filmalkotások bemutatására legnagyobb részben a közmédia csatornáin került sor, ezek között számos olyan filmalkotás is található, amely valamely magyarországi nemzetiséggel foglalkozik.

c) A közmédiában bemutatott nemzetiségi filmalkotások harmadik csoportját az MTVA nemzetiségi szerkesztőségeiben készült nemzetiségi filmalkotások képezik. A közmédia nemzetiségi műsorai elindulásuk óta magazinjelleggel készülnek, és az adott nemzetiség mindennapjaiba nyújtanak betekintést. Természeteszerű, hogy a nemzetiségi magazinműsorokban számos esetben kerül bemutatásra olyan kisfilm, amely többek között egy-egy kiemelkedő nemzetiségi személyt, történelmi eseményt mutat be különböző műfajokban a portrétól, a riportfilmen át, az ismeretterjesztő és a dokumentumfilmig. A nemzetiségi magazinműsorokban megjelenő filmek, mivel tévéműsorok keretén belül valósul meg bemutatásuk, nem önálló filmalkotásként kerülnek megnevezésre, besorolásra, valamint archiválásra, és egy-egy kivételes megjelenési lehetőségtől eltekintve kizárólag a közmédia nemzetiségi magazinjaiban jelennek meg. Kivételt képez ez alól, hogy 2018. április 7-től folyamatosan a Duna World csatorna „Dokuzóna – Válogatás az elmúlt évek nemzetiségi műsoraiból” című műsorában nemzetiségi filmalkotásokból készült válogatást sugároz minden héten szombaton 20:00 órától egy óras műsoridőben.

Az MTVA válaszlevelének mellékleteként – többféle bontásban is – megküldte számomra az elmúlt időszakban a közmédiában bemutatott nemzetiségi filmalkotásokat.

Az MTVA nemzetiségi szerkesztőségeiben gyártott és az MTVA-DMSZ csatornáin bemutatott nemzetiségi filmalkotások 2007 és 2018 között:

Év	Bemutatott filmalkotások száma, az abban megjelenített nemzetiség szerint														Össz.
	bolgár	görög	horvát	lengyel	német	őrmény	roma	román	ruszin	szerb	szlovák	szlovén	ukrán	multietnikus	
2007	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	1
2008	-	-	-	-	-	-	-	-	1	2	1	-	-	-	4
2009	-	1	-	-	-	-	-	-	1	1	-	-	-	-	3
2010	1	2	-	1	-	1	2	-	1	1	1	-	2	1	13
2011	1	1	-	1	-	-	-	-	-	2	-	-	1	-	6
2012	2	2	-	-	-	-	2	-	-	1	2	-	-	1	10
2013	2	-	-	1	-	-	-	-	1	2	1	-	-	1	8
2014	-	2	-	1	-	-	-	-	-	4	2	-	-	-	9
2015	1	-	-	1	-	-	1	-	-	2	3	-	-	-	8
2016	-	-	1	-	-	-	1	-	1	3	4	-	-	-	10
2017	-	-	1	1	-	-	-	2	-	6	5	-	-	1	16
2018	-	-	-	-	-	-	1	-	-	4	5	-	-	-	10

A Duna World csatorna „Dokuzóna – Válogatás az elmúlt évek nemzetiségi műsoraiból” című műsorában 2018. április 7. és 2018. október 27. között bemutatott nemzetiségi filmalkotások:

Bemutatott filmalkotások száma, az abban megjelenített nemzetiség szerint														Össz.
bolgár	görög	horvát	lengyel	német	örmény	roma	román	ruszin	szerb	szlovák	szlovén	ukrán	multietnikus	
5	7	1	4	1	2	-	2	4	6	9	-	-	1	42

A közmédiában 2013 és 2018 között bemutatott, többségében az MMM támogatásával megvalósuló nemzetiségi filmalkotások száma évenkénti bontásban:

Bemutató év	Bemutatott nemzetiségi filmalkotások száma
2013	1
2014	-
2015	6
2016	2
2017	3
2018	16

A közmédiában 2013 és 2018 között bemutatott, többségében az MMM támogatásával megvalósuló nemzetiségi filmalkotások száma az érintett nemzetiség szerinti bontásban:

Bemutatott filmalkotások száma, az abban megjelenített nemzetiség szerint														Össz.
bolgár	görög	horvát	lengyel	német	örmény	roma	román	ruszin	szerb	szlovák	szlovén	ukrán	multietnikus	
-	-	-	-	4	-	21	-	-	-	1	-	-	2	28

5. Nemzetiségi filmfesztiválok

A Magyarországi Nemzetiségi Filmszemlét a nemzetiségi közösségek együttműködésével 2001-ben a tizenhárom hazai nemzetiségnek a többségi nemzet, valamint a hazai nemzetiségek anyaországi körében történő hatékonyabb, szélesebb körű bemutatására hozták létre, azzal a céllal, hogy – kilépve a közszolgálati műsorok köréből – megteremtődjön egyfajta nemzetiségi tematikájú filmes fórum. A szemle céljai között szerepelt többek között a hazai nemzetiségi filmműhelyek és alkotások bemutatása, a nemzetiségi témát feldolgozó filmalkotások népszerűsítése a nemzetiségek, a többségi nemzet, illetve az anyaországi alkotók körében.

A szemle második évfolyamától kezdve szakmai zsűri bevonásával egyben rangos versennyé is vált. A rendezvényt 2005-től kezdődően két évente, novemberben, Budapesten rendezték meg, minden alkalommal egy-egy hazai nemzetiség vállalta a „házigazda” szerepet. A mindenkori házigazdák nemzetiségi kultúrájának és filmiparának megismertetése a többi nemzetiséghez viszonyítva hangsúlyosabban volt jelen az adott filmszemlén. A Magyarországi Nemzetiségi Filmszemlét kezdetektől fogva támogatásban részesítette mind a Kormány, mind egyéb szervezetek. Az évek során támogatók voltak többek között a Miniszterelnöki Hivatal, a Nemzeti Kulturális Örökség Minisztériuma, a Nemzeti Kulturális Alapprogram, a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal és a Magyar Televízió Rt.. A VI. Magyarországi Nemzetiségi Filmszemle megvalósításához 2010. márciusában a Miniszterelnöki Hivatal 3.500.000 forint támogatást nyújtott.

Az EMMI tájékoztatása alapján a nemzetiségi filmszemle megszervezésére legutóbb 2012-ben került sor az Uránia Nemzeti Filmszínházban.

A rendezvény megszervezésének elmaradásában az EMMI véleménye szerint az is közrejátszott, hogy a 2012-es rendezvényre nagyon kevés nevezés érkezett, a zsűri végül nem is osztott ki díjat. Az EMMI álláspontja szerint „*a nemzetiségi filmalkotók részéről volt tapasztalható egyfajta érdektelenség, ami egy kifejezetten nemzetiségi rendeltetésű rendezvény esetében alapvetően kérdőjelezi meg annak szükségességét, indokoltságát, ha még maguk az érintettek sem tartják fontosnak és nem is jelzik ezt a részvételiükkel*”.

A Miniszterelnök-helyettes a megkeresésemre adott válaszában kifejtette, hogy a kiemelten nagy kulturális értékkel bíró hazai nemzetiségi filmfesztivál újraindításában a Kormány kész tevékenyen együttműködni a nemzetiségi közösségekkel és mind szakmai, mind anyagi támogatással segíteni annak létrejöttét. Az emberi erőforrások minisztere ezzel párhuzamosan jelezte, hogy az Uránia Nemzeti Filmszínház – mint az EMMI tulajdonosi joggyakorlása alá tartozó háttérintézmény – igény esetén a jövőben készséggel rendelkezésre áll a nemzetiségi filmfesztivál vagy filmszemle programjának megvalósítására.

A Miniszterelnök-helyettes szerint kiemelten fontos, hogy hazánkban számos nemzetközileg is elismert filmfesztivál biztosíthatna lehetőséget a nemzetiségi filmalkotások bemutatására, a nemzetiségi filmalkotók bemutatkozására. Ilyenek többek között: Budapesti Nemzetközi Dokumentumfilm Fesztivál, Verzió Fesztivál, CineFest Mediawave Fesztivál, Titanic Nemzetközi Filmfesztivál, Budapest Short International Film Festival, Budapesti Dokumentum Filmfesztivál és számos más rendezvény.

Kiemelendő a Miniszterelnök-helyettes válaszából a filmfesztiválok sorából a 2017-ben tízedik alkalommal megrendezett Roma Élet Közép-Európai Docfilm Fesztivál.

Az MTVA válaszelevelében hangsúlyozta, hogy évről évre nagy sikerrel szerepel a Szülőföldem szép határa elnevezésű fesztiválon, amelyen az MTVA nemzetiségi szerkesztőségeinek munkatársai több díjat is nyertek az elmúlt időszakban.

6. A nemzetiségi filmalkotásokat érintő mozgóképszakmai hatósági feladatok

Az NMHH 2012. január 1. óta lát el a mozgóképszakma működésével összefüggő közigazgatási feladatokat az Mktv. alapján. Az NMHH működteti az egyes mozgóképszakmai feladatok ellátása érdekében a Nemzeti Filmirodát. A Filmiroda rendkívül összetett, jogszabályok által pontosan meghatározott tevékenységében a nemzetiségi filmgyártás is megjelenik.

Válaszelevelében az NMHH kiemelte, hogy a Filmiroda mozgóképszakmai hatósági feladatai ellátása során ügyfélbarát és nyitott a hozzá forduló ügyfelekkel szemben, tekintet nélkül azok nemzetiségi hovatartozására, továbbá kiemelten igyekszik érvényesíteni az egyenlő bánásmód elvét feladatellátása során.

Az NMHH részletesen bemutatta a mozgóképszakmai hatósági és nem hatósági feladatait, illetve felsorolta az általa vezetett nyilvántartásokat. Ugyanakkor kifejtette: mivel az Mktv. nem határozza meg a nemzetiségi filmalkotás fogalmát, továbbá jogszabály nem írja elő a nemzetiségi adatok gyűjtését és kezelését, így a Filmiroda nem végez külön mozgóképszakmai hatósági feladatokat és nem vezet külön nyilvántartást a nemzetiségi filmalkotások, nemzetiségi mozgóképszakmai szervezetek és természetes személyek vonatkozásában, továbbá a nemzetiségi vonatkozású adatokat az általa vezetett nyilvántartásokban sem tünteti fel.

A Filmiroda tehát a nemzetiségi adatokra vonatkozóan nem végez adatgyűjtést, így a nemzetiségi filmalkotásokat, mozgóképzakmai szervezeteket és természetes személyeket érintő mozgóképzakmai hatósági ügyek tartalmáról, számáról és az azokban érintett nemzetiségekre vonatkozóan nem tudott tájékoztatást nyújtani.

Mozgóképzakmai hatósági tevékenysége során az NMHH végzi az Mktv.-ben meghatározott szempontok alapján a filmalkotások magyar részvételi arányok szerinti besorolását a magyar filmalkotás, magyar részvételű filmalkotás, az egyéb magyar részvételű filmalkotás és az egyéb filmalkotás kategóriák valamelyikébe. A magyar részvételi arányok szerinti besoroláskor az egyik értékelendő elemként jelenik meg az eredetileg magyar nyelven történő gyártás vizsgálatakor a nemzetiségi hovatartozás. Ennek alapján ugyanis eredetileg magyar nyelven gyártott az olyan filmalkotás, amelynek forgatása során a szereplők által használt nyelv többségében valamely magyarországi nemzetiség nyelve, amennyiben a filmalkotás tárgya az adott magyarországi nemzetiség életével, kultúrájával van összefüggésben. Megállapítható tehát, hogy a besorolási szempontok között csupán közvetett módon jelenik meg nemzetiségi elem.

7. A nemzetiségi filmalkotások archiválása, más célú felhasználása

A nemzeti filmvagyon, illetve közmédia-vagyon megőrzése kiemelt feladat. Széleskörű tájékozódásom során több kérdést is megfogalmaztam a közgyűjteményi feladatokat ellátó szervek felé arra vonatkozóan, milyen módon végzik az említett értékek megőrzését, azonban konkrét válaszokat nem kaptam.

A magyar és egyetemes filmkultúra tárgyi, írásos, digitális és egyéb dokumentumainak gyűjtésével, feldolgozásával, megőrzésével, digitalizálásával kapcsolatos feladatokat az MNF látja el úgy, hogy szervezeti egységként közgyűjteményként működteti a Filmarchívumot.

Az MNF válaszlevelében arról tájékoztatott, hogy a Filmarchívum gyűjteményében nem létezik külön nemzetiségi film kategória. Ugyanakkor a nyilvántartási rendszere keresési lehetőséget biztosít a nemzeti filmvagyonba tartozó filmekben szereplő népcsoportokra, nemzetiségekre vonatkozóan, amennyiben ezek jelenléte olyan markáns karakterisztika, amely indokolja annak adatbázisban való feltüntetését.

A Filmarchívum tájékoztatása alapján megkeresésem időpontjában 33 nemzetiségi filmalkotás tartozott az intézmény által kezelt nemzeti filmvagyonba. Ezek közül 12 kizárólag roma tartalmú filmalkotás készült 1945 előtt, 19 filmalkotást (12 roma, 5 német, 1 görög és 1 több nemzetiséget érintőt) gyártottak az 1945 és 1989 közötti időszakban, és mindösszesen 2 filmalkotást (1 német és 1 görög tartalmút) forgattak 1989. évet követően. Fontosnak tartom kiemelni, hogy a Filmarchívum által rendelkezésemre bocsátott listán nem szerepelt 2010. évet követően készült olyan nemzetiségi filmalkotás, amely a nemzeti filmvagyonban ilyen formában nyilván lenne tartva.

A nemzeti filmvagyonba tartozó 33 nemzetiségi filmalkotás közül csupán 11 roma tematikájú került sugárzásra a MTVA-ban, sugárzásuk időpontjára vonatkozóan azonban nem bocsátott információt a rendelkezésemre a Filmarchívum. Kiemelendő, hogy az MTVA által bemutatott 11 filmalkotás közül 6 készült 1945-öt, 5 pedig 1989-et megelőzően.

Az információk összegzésekor nyilvánvalóvá vált, hogy ellentmondás van az MNF és az MTVA hozzám beérkezett tájékoztatása között. Az MTVA válasza alapján az MMM keretében támogatott és elkészült filmalkotások tekintetében a beszámolási eljárás során kötelező a kötelezpéldány Filmarchívum részére történő átadásának igazolása, tehát ezek a filmalkotások

minden esetben bekerülnek a Filmarchívumba, ezzel szemben a többségében az MMM által támogatott és az MTVA műsoraiban bemutatott 28 nemzetiségi filmalkotás közül egy sem szerepel az MNF által hozzám eljuttatott válaszlevelében, mint a Filmarchívumban őrzött, nemzetiségi filmalkotás.

A nemzetiségi filmalkotások vonatkozásában nem csak a Filmarchívum lát el kizárólagosan megőrzési és archiválási feladatokat. Az MTVA tájékoztatásából kiderül, hogy az Mttv. értelmében valamennyi közmédia-vagyonba tartozó mű archiválására sor kerül, amelynek technológiai részleteire az MTVA Archivumi Szabályzatában foglaltak az irányadók. A közmédiában adásba kerülő és saját gyártású műsorok és filmalkotások 60 naptári napig nyilvánosan visszakereshetők és megtekinthetők az MTVA MédiaKlikk elnevezésű honlapján.

A 60 napos időkeretet követően a nyilvánossághoz közvetített audiovizuális kötelempéldányt a NAVAtv. alapján a NAVA rendelkezésére kell bocsátani. Az intézmény alapszolgáltatása körében az általa archivált műsorszámok nyilvánosság számára történő hozzáférhetővé tételét fő szabály szerint saját honlapján biztosítja. A NAVA 2006 óta digitálisan rögzíti, feldolgozza és online hozzáférhetővé teszi a magyarországi közszolgálati csatornák műsorait, amelyek a NAVA-pontokon a gyűjteményi kutatás és oktatás céljából szabadon megtekinthetők. NAVA-pont lehet bármely könyvtári, oktatási, archivumi, levéltári, muzeális intézmény, illetve regisztrált felhasználóként hasonló jogosultságokkal rendelkezhetnek olyan magánszemélyek is, akik megfelelően igazolják oktatói, kutatói státuszukat. Jelenleg országosan 170 NAVA-pont létezik.⁶³ Az MTVA tájékoztatása alapján a NAVA elkötelezett őrzője az audiovizuális kulturális örökségnek, ezért felhasználói kérésre tematikus válogatásokat is készít.

A NAVA archiválási és a nyilvánosság számára történő hozzáférhetővé tételt biztosító feladatai mellett fontos kiemelni, hogy az Mttv. alapján az MTVA gondoskodik a közszolgálati médiavagyon, valamint a közszolgálati médiaszolgáltató és az MTVA tulajdonába került művek és más teljesítményeket tartalmazó fizikai hordozók tárolásáról, megőrzéséről és felhasználásáról.⁶⁴ Kiemelendő, hogy az MTVA által kezelt országos gyűjtőkörű közgyűjteménynek minősülő archívum, illetve a Magyar Nemzeti Filmarchívum két önálló, eltérő gyűjtőkörrel rendelkező közgyűjtemény, így automatikusan egyik intézmény számára sem kerülhetnek átadásra a másik intézmény gyűjteményében kezelt tartalmak. Tehát a MTVA által gyártott nemzetiségi filmalkotások nem képezik tartalmát a Filmarchívumnak, ugyanakkor a Filmarchívumban őrzött filmalkotások a művek felhasználására irányuló megállapodás alapján felhasználásra, ezáltal bemutatásra kerülhetnek az MTVA és a DMSZ közszolgálati médiaszolgáltató tevékenysége során. Az MTVA az általa működtetett archívumban kérelemre biztosít kutatási lehetőséget valamennyi közmédia-vagyonba tartozó mű vonatkozásában.

Fontosnak tartom megjegyezni, hogy mind a Filmarchívumnak, mind az MTVA-nak törvényben meghatározott feladata, hogy a kezelésében lévő nemzeti filmvagyonba, illetve közmédia-vagyonba tartozó filmalkotásokkal hozzájáruljon a mozgóképkultúrával összefüggő oktatáshoz,⁶⁵ valamint oktatási és ismeretterjesztő feladatok ellátásához.⁶⁶ Kérdésemre azonban egyik szerv sem határozta meg ennek pontos kereteit és konkrét megvalósulását a nemzetiségi nevelés-oktatás, közművelődés vonatkozásában, továbbá nem mutatta be annak gyakorlati megvalósulását.

⁶³ <https://nava.hu/nava-pontok/>

⁶⁴ Mttv. 100. §.

⁶⁵ Mktv. 5/B. § (3) bekezdés.

⁶⁶ Mttv. 83. § (1) bekezdés i) pont.

VI. Megállapítások

Nemzetiségi ombudsmanhelyettesként elsődleges szakmai feladatom, hogy figyelemmel kísérem a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak érvényesülését, és ezzel összefüggésben szerzett tapasztalataimról rendszeresen tájékoztatást nyújtsak, illetve felhívjam a nyilvánosság és az érintett intézmények figyelmét a nemzetiségeket érintő jogsértések veszélyére. Ennek keretében lehetőségem van arra, hogy a hatályos jogi szabályozás aggályosnak tartott elemeit és a joggyakorlat anomáliáit megvizsgáljam és azokkal kapcsolatban általános vagy konkrét javaslatokat fogalmazzak meg.

Az adott ügyben folytatott eljárásom során az állam nemzetiségi filmművészetéhez és filmgyártáshoz kapcsolódó feladatellátási kötelezettségével összefüggésben strukturális problémát nem tártam fel, számos olyan nehézséggel szembesültem azonban, amelyek érintik az állásfoglalásomban vizsgált területet, legyen szó akár a filmalkotások előállításáról, forgalmazásáról, megőrzéséről vagy egyéb módon történő felhasználásáról.

Az állam a művészethez való viszonyában többes személyiségű: egyfelől a támogatás, a vásárlás területén értékválasztásra kötelezett, másfelől gazdasági ereje függvényében erőfeszítéseket kell tennie a plurális művészeti élet fennmaradása, a sokszínűség növelése érdekében. Ez valójában nem feloldhatatlan ellentmondás: a jól működő állam e kettős szerepét szét tudja választani a megfelelően megalkotott, különböző helyekre delegált döntési jogosultságokkal felruházott intézményrendszer működtetésével, továbbá folyamatos szakértői segítség igénybevételével.⁶⁷

A magyar állam – objektív intézményvédelmi kötelezettségét teljesítve – összetett, több elemből álló intézményrendszert tart fenn a művészetek támogatása céljából. Alaptörvényi rangra emelve létrehozta a Magyar Művészeti Akadémiát, szabályozza, működteti és finanszírozza a közszolgálati műsorszolgáltatás komplex rendszerét, a művészi és irodalmi alkotások támogatása érdekében az NKA-t, a filmalkotások támogatása céljából működteti az MNF-t és az MMM programot. Közvetett támogatásként az állam fenntart vagy elismer művészeti képzéssel foglalkozó felsőoktatási intézményeket és támogatással, illetve ösztöndíjakkal elősegíti a művészé válást, óvja a múltban megszületett műalkotásokat és kulturális értékeket, valamint külön rendelkezik az előadóművészek jogi státuszáról. A fenti intézmények statútumainak része az autonómia és az állami semlegesség elvének deklarálása, amelyek működéshez a szükséges infrastrukturális és pénzügyi környezet is biztosított.

1. Nemzetiségi filmalkotás fogalmi meghatározásának hiánya

Fontos, érdemi kérdés azonban, hogy a jogalkotó a fenti „alapstruktúrák” megfelelő biztosításával eleget tud-e tenni speciális többletkötelezettségeinek, amelyek a nemzetiségek Alaptörvényben rögzített közösségi jogaiból fakadnak.

A nemzetiségi jog bizonyos fogalmai, amelyek a nemzetiségi jogok teljesebb és kiszámíthatóbb érvényesülését hivatottak biztosítani a hazai nemzetiségi jog több évtizedes fejlődése során – elsősorban a gyakorlati tapasztalatok alapján – folyamatosan tisztultak le, és jogszabályokban is rögzültek.

⁶⁷ KOLTAY: i.m. 11. o.

A jelen elvi állásfoglalásban feltárt probléma kulcsa, hogy a hatályos jogi szabályozás explicit módon nem tartalmazza a nemzetiségi filmalkotás meghatározását, fogalmát – ez a körülmény alapvető hiányosságként értékelendő. Megítélésem szerint a nemzetiségi filmalkotás meghatározásának hiánya közvetve és közvetett módon is a tervezés, finanszírozás és ellenőrizhetőség transzparenciáját, valamint az új filmalkotások létrejöttének ösztönzését egyaránt akadályozza.

Önálló fogalom hiányában sem az alkotók, sem a fogyasztók számára nem kellően hangsúlyos a nemzetiségi filmalkotások léte, illetve azok jelentősége a magyar filmművészetben és filmiparban, ez pedig nem pusztán elvi kérdés. Az Mktv.-re épülő, de már az egyes speciális feladatokat és protokollokat rögzítő szabályzatok, statútumok, illetve technikai dokumentumok sem tartalmazzák ezt a szempontot, amely ilyen esetekben már a konkrét lehetőségek szűkítéséhez is vezet. A nemzetiségi filmalkotás meghatározásának hiánya már vizsgálatom során is jelentősen megnehezítette az érintett alkotások számának, támogatásának, terjesztésének, bemutatásának, azokat előállító nemzetiségi filmműhelyek, a filmalkotások archiválásának megismerését, felmérését, összegzését és utánkövetését.

A kérdés értékelésekor fontos megvizsgálni, hogy indokolt és lehetséges-e jogi eszközökkel is kiemelni egy egységes szakjogági szabályozásban egyetlen kisebbségi csoport, jelen esetben a nemzetiségi közösségek érdekeit, és kifejezett módon ilyen irányú változtatásokat kezdeményezni.

Az Alkotmánybíróság értelmezésében az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdése tartalmazza az általános jogegyenlőségi szabályt, amely a jogrend valamennyi szabálya tekintetében azért biztosítja az egyenlő kezelés követelményét, mert az egyenlőség végső alapja az egyenlő méltóság. Valamely szabályozás abban az esetben nem felel meg az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésében foglalt mércének, ha végső soron az emberi méltósághoz fűződő jogot sérti. A jogegyenlőség elve ugyanakkor nem a bármifajta különbségtételt, hanem az emberi méltóságot sértő megkülönböztetéseket tilalmazza. Alaptörvény-ellenes, vagyis emberi méltóságot sértő megkülönböztetés abban az esetben állapítható meg, ha a különbségtétel önkényes. A hátránnyal járó különbségtétel az általános mérce szerint akkor minősül önkényesnek, ha nincs ésszerű, kellő súlyú alkotmányos indoka. A személyek közötti különbségtétel olyan módon is megvalósulhat, hogy a jogalkotó adott személyi kört a többiekhez képest előnyben részesít. Az Alaptörvény XV. cikk (4) bekezdése értelmében Magyarország az esélyegyenlőség és a társadalmi felzárkózás megvalósulását külön intézkedésekkel segíti. Az ilyen, pozitív diszkriminációt jelentő intézkedés alkotmányosan akkor igazolható, ha célja az esélyegyenlőség elősegítése, megvalósítása és fenntartása.

Adott csoport előnyben részesítése nem feltétlenül jelent pozitív diszkriminációt. Ha a vizsgált szabály szempontjából nézve az előnyben részesített és a nem részesített személyek nem alkotnak homogén csoportot, nem egyenlő kezelésük nem ellentétes az Alaptörvénnyel. Hiszen az egyenlő bánásmód követelményéből az fakad, hogy a hasonló eseteket hasonlóan, míg a különböző eseteket különbözőképpen kell kezelni. Ha viszont az előnyben részesített és az előnyben nem részesített személyek csoportja homogén, vonatkozásukban követelmény az egyenlő kezelés, a különbségtétel a pozitív diszkrimináción alapulhat. A vizsgálat során azon csoportok tekinthetők homogénnek, amelyek számára a szabályozási koncepció célja szerinti előny tényleges: effektív és valódi előnyt jelent.

Ez a fajta intézkedés az előnyben részesített személyek jogait nem gazdagítja, hanem pusztán elősegíti azt, hogy meglévő jogaikkal élni tudjanak. Így végső soron, az esélyek egyenlőségének biztosításával a jogegyenlőség megvalósulásához járul hozzá. A pozitív megkülönböztetés határa az esélyegyenlőség biztosítása és az alapjogok tiszteletben tartása. Ezen felül csak az követelhető meg, hogy a különbségtétel ne legyen önkényes. A pozitív diszkrimináció tehát akkor nem ellentétes az Alaptörvény rendelkezéseivel, ha legitím célja annak garantálása, hogy egyes személyek azonos feltételek mellett, egyenlő esélyekkel élhessenek valamely alkotmányos jogukkal, és ezen személyek kijelölésének kellő súlyú alkotmányos indoka van.

Az Alaptörvény XXIX. cikk (1) kifejezetten nevesíti a hazai nemzetiségek alapvető jogait. Eszerint a Magyarországon élő nemzetiségek államalkotó tényezők. Minden, valamely nemzetiséghez tartozó magyar állampolgárnak joga van önazonossága szabad vállalásához és megőrzéséhez. A Magyarországon élő nemzetiségeknek joguk van az anyanyelvhasználathoz, a saját nyelven való egyéni és közösségi névhasználathoz, saját kultúrájuk ápolásához és az anyanyelvű oktatáshoz.

2. Nemzetiségi filmalkotások finanszírozási problémái, garanciái

A nemzetiségek kulturális jogait a maguk teljességében csak társas formában, egy közösség tagjaként lehet gyakorolni. E jogok érvényesülésének legfőbb feltétele ezért a közösségi igények kielégítését szolgáló, ezt a feladatot megfelelő színvonalon ellátó intézményrendszer kiépítése és működtetése. **Nem elégséges tehát, ha a jogi szabályozás csak a lehetőségét deklarálja a nemzetiségi kulturális öngazgatásnak, ezen túlmenően a megvalósításához szükséges, a nemzetiségeket kifejezetten nevesítő és számukra előnyt biztosító eljárási és finanszírozási garanciákat is meg kell teremteni.**

Az állam által működtetett mozgóképzakmai támogatási rendszer kiemelt fontosságú a filmgyártás, különösen a nemzetiségi filmalkotások elkészítése szempontjából. A mozgókép támogatási rendszer áttekintése és a hozzám beérkezett válaszok alapján azonban arra a következtetésre jutottam, hogy nemzetiségi adatok a különböző nyilvántartásokban, valamint támogatási listákon való feltüntetése hiányában nem határozható meg pontosan a nemzetiségi filmalkotásokra fordított költségvetési források összege. A megkeresett szervek töredékes adatközlése alapján ugyanakkor megállapítható, hogy a rendelkezése álló források nagyon kis hányadát fordítják nemzetiségi filmalkotások gyártására. Jól jellemzi ezt a helyzetet, hogy az Mktv.-ben meghatározott mozgóképzakmai támogatási rendszer alapelvei és a filmalkotásokkal szemben megkövetelt kulturális feltételek között nem szerepel nemzetiségi szempont.

Az Alkotmánybíróság számos döntésében vizsgálta a különböző állami juttatások (támogatások, adókedvezmények) alkotmányosságát. A testület a 11/2003. (IV. 9.) AB határozatában is kimondta, hogy senkinek nincs joga arra, hogy úgynevezett ex gratia juttatás meghatározott formájában részesüljön. Az ex gratia juttatásoknál a jogalkotót széleskörű mérlegelési jog illeti meg mind a jogosulti kör, mind a juttatás mértéke és egyéb jellemzője meghatározása tekintetében. Ha a jogalkotó nem jogi igényeket elégít ki, tehát nem eleve jogosultakat különböztet meg, a megkülönböztetés korlátja a pozitív diszkrimináció elvi határa: az egyenlő méltóságú személyként való kezelés feltétlen betartása, illetve az Alkotmányban megfogalmazott alapjogok meg nem sértése. Ezen belül csak az követelhető meg, hogy a nem

egyenlő kezelésnek ésszerű oka legyen, azaz ne minősüljön önkényesnek.⁶⁸ Sem a jogegyenlőség alkotmányos követelményéből, sem a diszkrimináció tilalmából nem következik, hogy az állam célszerűségi, gazdaságossági, jogtechnikai, méltányossági, az eltérő társadalmi helyzetekre figyelemmel levő egyéb szempontok szerint ne tehetne különbséget a személyek között a jogok és kötelezettségek jogalkotási úton való megállapítása során, ha ezzel egyébként alkotmányos követelményeket nem sért.

Tekintettel arra, hogy a nemzetiségi filmművészet a társadalom egésze számára fontos értékeket hordoz, elvárható, hogy az Mktv.-ben és a támogatási szabályzatokban meghatározott szempontrendszerben is nevesítsék a magyarországi nemzetiségek hagyományait, kultúráját, mint támogatandó értékeket. Az ilyen irányú módosítás természetesen elősegítené, hogy az állami támogatások elosztásakor ne maradjanak ki a nemzetiségi filmalkotások. **A nemzetiségi filmművészeti tevékenységek állami támogatásának legmegfelelőbb módjának a közvetlen, céltámogatások biztosítását tartom.**

Tekintettel arra, hogy a Miniszterelnök-helyettes válaszlevelében indokoltnak tartja a nemzetiségi filmalkotás törvényi szintű meghatározását, szükségesnek tartom kiemelni, hogy **a definíció megalkotása során a lehető legszélesebb körű szakmai és politikai egyeztetés lefolytatását tartom kívánatosnak, bevonva mind a nemzetiségi közösségek, mind a filmművészet szakembereit. A nemzetiségi filmalkotás fogalmának meghatározása esetén pedig, az e kategóriába tartozó filmalkotásokra továbbra is legalább ugyanazoknak a kedvezményeknek kell vonatkozniuk, mint az eredetileg magyar nyelven készített filmalkotásokra.**

3. Nemzetiségi filmalkotások előállítási problémái, a filmműhelyek hiánya, működési nehézsége

A nemzetiségi filmalkotás fogalmának hiánya szoros összefüggésben áll azzal a ténnyel, amely a Filmiroda tájékoztatásából is kitűnik, hogy **Magyarországon jelenleg nincsenek vagy legalábbis nem ismertek aktívan működő, nemzetiségi filmalkotásokat rendszeresen előállító nemzetiségi filmműhelyek.** Ennek megítélésem szerint elsősorban finanszírozási okai vannak, amit az is alátámaszt, hogy az alkotók jelenleg többségükben az MTVA nemzetiségi szerkesztőségében tudják elkészíteni műveiket, ott, ahol rendelkezésre áll a szükséges infrastruktúra.

4. Nemzetiségi filmalkotások forgalmazási lehetőségeinek fejlesztése

A nemzetiségi közösségek kulturális autonómiájának hatékony megvalósulásában betöltött kiemelt szerepüket a nemzetiségi filmalkotások akkor képesek betölteni, ha ténylegesen eljutnak a célközönséghez. Ebben a körben nehézséget jelent, hogy az elkészült nemzetiségi filmalkotások csak nagyon kevés csatornán keresztül juthatnak el a nemzetiségi közösségek tagjaihoz. A filmszínházak és a kereskedelmi televíziók szinte egyáltalán nem vetítenek, illetve mutatnak be nemzetiségi filmalkotásokat. **Ennek természetesen oka lehet az elkészülő nemzetiségi filmalkotások alacsony száma is, valamint az a körülmény, mely**

⁶⁸ 16/1991. (IV. 20.) AB határozat.

szerint a jelenlegi mozgóképzési támogatási rendszer a filmgyártást és nem a filmforgalmazást tekinti elsődleges célnak.

Az MTVA, valamint a DMSZ közszolgálati médiaszolgáltató tevékenységének körében ugyan törekszik arra, hogy ne csak a nemzetiségi magazinműsoraiban mutasson be nemzetiségi filmalkotásokat, ám ezek számaránya és időtartama továbbra is csekély, annak ellenére, hogy az utóbbi időben pozitív előrelépések is történtek e területen. Ezért hasonlóképpen **fontosnak tartom, hogy az MTVA és a DMSZ a közszolgálati elvnek fokozottabb érvényesítése érdekében helyezzen az eddigiéknél is nagyobb hangsúlyt a nemzetiségi filmalkotások megjelenítésére.**

Kívánatos volna továbbá a nemzetiségi filmalkotások anyaországi forgalmazásának a célzott támogatása, amely szakmai szempontból is gyümölcsöző párbeszédet alakíthat ki a magyarországi nemzetiségi és az anyaországi filmműhelyek, filmművészet között, valamint hatékonyan hozzájárulhatna az anyaország határain kívül élő nemzetiségi közösségek történelmi, szellemi és kulturális örökségének transzferéhez.

A nemzetiségi filmfesztiválok revitalizációja hasonlóan jelentős szerepet tölthet be, nem csupán a nemzetiségi filmalkotások közönséghez, hanem a filmművészeti szakmához való eljuttatásában is. Pozitívan értékelem a Kormány képviselőinek elköteleződését a Magyarországi Nemzetiségi Filmszemle újraélesztésében.

5. Nemzetiségi filmalkotások megőrzési, felhasználási lehetőségei

A filmalkotások hosszabb távú, a következő generációk számára való megismerhetőségét szolgálja több közgyűjtemény is. Mindenekelőtt fontosnak tartom megjegyezni, hogy a különböző közgyűjteményi feladatok ellátásában szintén kiemelten hasznos szerepet töltenek be az állami támogatások, továbbá a megfelelő szakmai háttér biztosítása. A nemzetiségi filmalkotás fogalmának meghatározása megítélésem szerint szerepet játszik a közgyűjtemények feladatellátása során is, amely a hozzám beérkezett, részleges és jellemzően a nemzetiségi adatok feltűntetésének hiányára visszavezethető ellentmondásokból is kitűnik. **A hazai nemzetiségi filmművészet értékeinek megőrzését ellátó közgyűjtemények feladatellátását közvetlen céltámogatások rendelkezésre bocsátásával látom biztosítottak.** Kiemelten fontos, hogy a közgyűjteményekben őrzött, a nemzeti filmvagyon, illetve közmédia-vagyon részét képező nemzetiségi filmalkotások széleskörűen hozzáférhetővé váljanak, azaz mind nevelési-oktatási és közművelődési, mind kutatási célokra rendelkezésre álljanak a magyarországi nemzetiségi közösségek tagjai számára. Ennek érdekében **indokoltnak tartom az érintett közgyűjtemények és nemzetiségi nevelési-oktatási, illetve közművelődési intézmények közötti kapcsolatok további fejlesztését, szorosabbra fűzését.**

6. A nemzetiségi filmművészetet érintő képzések, továbbképzések hiánya

Eljárásom során ugyan érzékeltem a nemzetiségi filmművészeti képzések, továbbképzések hiányából fakadó nehézségeket, vizsgálatom célzottan nem terjedt ki erre a területre. Ugyanakkor megállapítható, hogy a széleskörű vizsgálódásom ellenére eljárásom során nem jutottam több információhoz a nemzetiségi filmművészeti képzéseket, továbbképzéseket illetően, így arra a következtetésre jutottam, hogy hazánkban jelenleg nem léteznek ilyen képzések, továbbképzések vagy létezésük az általam igénybe vehető vizsgálati módszerek alkalmazásával nem tárható fel és nem ismerhető meg.

VII. Szakmai javaslatok

A fentiek alapján, az elvi állásfoglalással érintett téma kiemelt fontosságára és a szabályozás módosítási igényeire, illetve lehetőségeire tekintettel fontosnak tartom és javaslom a következőket.

1. Az **Országgyűlés Magyarországi nemzetiségek bizottsága** – az országos nemzetiségi önkormányzatok vezetői, valamint az érintett szakértők és filmművészeti műhelyek bevonásával – tekintse át a nemzetiségi filmművészettel és filmiparral kapcsolatos jelenlegi helyzetet és
 - fontolja meg a nemzetiségi film definíciójának megalkotását és az Mktv. ilyen irányú módosításának kezdeményezését.
 - fontolja meg az Mktv. módosításának kezdeményezését annak érdekében, hogy a mozgóképszakmai támogatási rendszer működtetése során a nemzetiségi szempontok (így a nemzetiségi filmművészet, -alkotások és -műhelyek támogatása) a célok és alapelvek közé kerüljenek.
 - a pályázati és finanszírozási környezet célzott fejlesztési lehetőségeinek felmérése és az egyes feladatok konkrét meghatározása érdekében folytasson párbeszédet az érintett kormányzati szereplőkkel és a filmszakmai szervezetek vezetőivel.
 - fontolja meg önálló nemzetiségi filmművészeti célok támogatását szolgáló pénzalap vagy pályázat létrehozásának kezdeményezését az MNF keretében, amelyhez a nemzetiségi közösségek történelmét feldolgozó dokumentum-, játék-, illetve animációs filmek létrehozásához szükséges támogatásra, továbbá a Filmarchívumban őrzött nemzetiségi témájú filmalkotások digitalizálására, felújítására és valamennyi nemzetiségi filmművészeti alkotás nevelési-oktatási, kutatási célokra való felhasználására lehetne pályázni.
2. A **Nemzeti Kulturális Alap** fontolja meg olyan garanciális szabályozás elfogadását, amely alapján a Filmművészet Kollégiuma döntéseinek meghozatala során kiemelten kezeli a kifejezetten nemzetiségi filmművészeti és -gyártási célokat.
3. A **Magyar Nemzeti Filmalap** fontolja meg
 - a magyarországi nemzetiségek hagyományait, kultúráját, mint támogatandó értékek nevesítését a Támogatási Szabályzat szempontrendszerében.
 - a nemzetiségi vonatkozású filmek speciális kereshetőségének biztosítását a Magyar Nemzeti Filmarchívumban.
 - a nemzetiségi filmalkotások anyaországi forgalmazásának a célzott támogatását.

4. **A Médiaszolgáltatás-támogató és Vagyonkezelő Alap és a Duna Médiaszolgáltató**
- helyezzen az eddigieknél is nagyobb hangsúlyt a nemzetiségi filmalkotások tematikus megjelenítésére.
 - továbbra is segítse a nemzetiségi szerkesztőségek munkatársai nem műsoros utazásainak támogatását, és ösztönözze az anyanyelvi továbbképzéseken, valamint fesztiválokon való részvételüket.
5. **Az érintett filmszakmai szervezetek** hozzanak létre egy olyan fórumot, amelynek keretében a szakértők rendszeresen egyeztetetik a nemzetiségi filmkészítéssel kapcsolatos tapasztalataikról és az esetleges fejlesztési lehetőségekről.
6. **A filmművészeti képzések és továbbképzések** során jelenjen meg a nemzetiségi, illetve esélyegyenlőségi és integrációs tartalmak szerepét egyaránt bemutató elem.

Budapest, 2019. február 28.

Szalayné Sándor Erzsébet

a Magyarországon élő nemzetiségek
jogainak védelmét ellátó biztoshelyettes