



UTOLSÓ ÜZENET AZ ELSÜLLYESZTETT HAJÓ RONCSAIRÓL

A nemzetiségi jogok és a nemzetiségi közösségek helyzete 2012-ben

Kállai Ernő és munkatársainak tapasztalatai

Bevezető helyett

Alaptörvényből fakadó kötelességemet teljesítem, amikor a nemzetiségi közösségek 2012-es helyzetéről beszámolva számot adok tapasztalataimról. Racionális módon ez az írás az alapvető jogok biztosa által készített éves beszámoló részeként jelenne meg, annak egy fejezeteként. Elképzelhető azonban, hogy az alapjogi biztos és az én szemléletem, jogfelfogásom nem mindenben fedi egymást, ezért beszámolómmal nem mindenütt tűnik majd kompatibilisnek a biztos más megközelítési móddal készült éves jelentésével.

Az írás két részre tagolódik. Először a kialakult új jogvédelmi-intézményi forma működését mutatom be, majd a rendelkezésekre álló lehetőségek figyelembe vételével áttekintem a nemzetiségi jogok átalakulásának tanulságait, valamint a kisebbségi közösségek erről alkotott véleményét. Külön szólok a roma közösségek speciális helyzetéről és a társadalom ehhez való viszonyáról is.

Tapasztalatainkat igyekeztünk összesűriteni és képletesen szólva egy palackba zárni, úgy, mint egy hajótörött az utolsó üzenetét. Reméljük, hogy így megfogalmazott gondolataink az információátadás korszerű eszközeinek segítségével minél több érdeklődőhöz jutnak el, és azt elolvastva véleményt alkotnak majd a valamikor volt független, politikailag és jogilag

elismert, valamint a jelenleg működtetett kisebbségi jogvédelem különbségeiről.

1. Kisebbségi biztos után biztos helyettes

1.1. Lehetőségek és lehetetlenségek

Az alapvető jogok biztosának a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó helyetteseként 2012. január 1-jétől kezdtem meg munkámat a gyökeresen átalakult ombudsmani jogvédelmi rendszer egyik szereplőjeként. Az Országgyűlés döntése értelmében a korábban önálló és független szakombudsmani intézmények megszűntek, a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok, valamint a jövő nemzedékek országgyűlési biztosának jogutódja formálisan az alapvető jogok biztosa lett, míg az adatvédelmi biztos feladatait egy újonnan létrehozott hatóság látja el. A korábbi állapot megváltoztatását komoly vita előzte meg, amely a politikai elemeken túl két szakmai álláspont folyamatos ütközését is jelentette. Továbbra is határozott álláspontom, hogy a tizenhat éve sikeresen működő kisebbségi ombudsman és a négy évet rendületlen energiával végigdolgozó jövő nemzedékek biztosa intézményének megszüntetése érdekében felhozott érvek nem bizonyultak megalapozottnak, sőt, kifejezetten tévesek voltak. A folyamatot lezáró politikai döntés eredményeképpen a korábbi ombudsmanok (akik a ciklusuk közepén voltak és még nem járt le hat évre szóló megbízásuk) biztos helyettesek lettek, feladataik azonban a jogalkotó akaratának megfelelően (és ígéreteikkel szemben) csak töredékeiben egyeznek meg azzal a tevékenységgel, amelyet korábban az országgyűlési biztosok elláttak, korábbi feladat- és hatásköreik az Alaptörvény és az alapvető jogok biztosáról szóló törvény alapján megszűntek. A jogszabályok jellemzően megfigyelő, értékelő és figyelemfelhívó (kezdeményező), vagyis a nyugati gyakorlatban – igaz, jellemzően a civil szektorban – már ismert „watchdog-funkciókat” hagytak csak a kialakított tisztségnél. A változás ezzel párhuzamosan az önállóan megtehető intézkedések körét is igen szűkre szabta.

Az Alaptörvény alapvető jogok biztosáról szóló 30. cikkének (3) bekezdése igen szűkszavú rendelkezés, valójában csak az új ombudsmani struktúra halvány körvonalait rajzolja fel. *Az alapvető jogok biztosát és helyetteseit az Országgyűlés az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával hat évre választja. A helyettesek a jövő nemzedékek érdekeinek, valamint a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét látják el. Az alapvető jogok biztosa és helyettesei nem lehetnek tagjai pártoknak, és nem folytathatnak politikai*

tevékenységet.

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) már pontosabban fogalmaz a feladatkör meghatározásánál. A 3. § (2) bekezdése szerint *Az alapvető jogok biztosának a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó helyettese figyelemmel kíséri a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak érvényesülését, és*

- a) rendszeresen tájékoztatja az alapvető jogok biztosát a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak érvényesülésével kapcsolatos tapasztalatairól,*
- b) felhívja az alapvető jogok biztosának figyelmét a természetes személyek nagyobb csoportját érintő jogsértés veszélyére,*
- c) az alapvető jogok biztosának hivatalbóli eljárás megindítását javasolhatja,*
- d) közreműködik az alapvető jogok biztosának vizsgálatában,*
- e) javasolhatja, hogy az alapvető jogok biztosa az Alkotmánybírósághoz forduljon.*

A jogalkotó látszólagos célja az egy ombudsmannal működő modell bevezetése volt, ám az még a törvény születésekor sem volt egyértelmű, hogy a helyettesek milyen szerepet kaphatnak az új rendszerben. Szinte mindenki azon az állásponton volt, hogy a tisztség csak abban az esetben lesz életképes, ha a helyettesnek lesznek érdemi tapasztalatai a nemzetiségi jogok érvényesüléséről. Ehhez azonban a törvény semmilyen valós garanciát nem nyújt, hiszen a vizsgálatok folytatására kizárólag az alapvető jogok biztosát jogosítja fel. A törvényjavaslat vitája során magam is javasoltam, hogy a helyettes biztosok önálló vizsgálati jogköreit törvényben határozzák meg. Ez azért is indokolt lett volna, mert a környező országokban működő helyettes ombudsmanok is rendelkeznek önálló vizsgálati és intézkedési jogokkal – beleértve a javaslattétel, az alkotmánybírósághoz fordulás, valamint a parlamentben való felszólalás jogát is – saját szakterületükön.

A törvényhozás – észelve az ellentmondásokat – a tényleges vizsgálati lehetőségek helyett két „garanciális elemet” épített be a szabályozásba. Egy elfogadott módosító indítvány a fenti rendelkezést azzal egészítette ki, hogy *ha az alapvető jogok biztosának a helyettese [...] meghatározott feladatkörében eljárva tesz javaslatot arra, hogy az alapvető jogok biztosa hivatalból járjon el vagy forduljon az Alkotmánybírósághoz, az alapvető jogok biztosa köteles ennek megfelelően eljárni, vagy az elutasítás indokairól éves beszámolójában az Országgyűlést tájékoztatni.* Egy másik javaslat a 41. §-t azzal az új (5) bekezdéssel egészítette ki, amely szerint *az alapvető jogok biztosa a kiadmányozási jogot a Szervezeti és Működési*

Szabályzatban a helyettesekre [...] is átruházhatja. Egyik rendelkezés sem jelenti ugyanakkor a probléma tényleges megoldását, hiszen nem proaktív fellépés lehetőségét teremti meg, hanem a fellépés elvont és közvetett lehetőségét, illetve az esetleges aggályok utólagos orvoslását.

Hasonló, a *szervezeti és működési szabályzatban való feladatkör-meghatározásra* az Országgyűlés által választott tisztségviselők esetében nem találunk példát. A parlamenti vita során a törvényjavaslat benyújtója arra hivatkozott, hogy az Állami Számvevőszék (ÁSZ) alelnöke is hasonló szabályozás alapján jut jogkörökhöz, feladatköreit a szervezeti és működési szabályzatban határozzák meg. Annak ellenére azonban, hogy az ombudsman és az ÁSZ egyaránt a parlament ellenőrző szerve, az alelnök jogállása nem összevethető a helyettes biztosok jogállásával. 2012. január 1-je után az ÁSZ alelnököket az elnök nevezi ki, ezzel szemben a helyettes biztosokat az Országgyűlés választja meg kétharmados szavazataránnyal.

Az Országgyűlés más területeken sem kötött kompromisszumot. Bár a jogszabály a helyettesek személyével és megbízásával kapcsolatban számos további rendelkezést is rögzít – így például a megválasztás feltételeit és eljárását, az összeférhetetlenség, a javadalmazás vagy a megbízás megszűnésének eseteit –, az eljárási lehetőségekkel és a személyi állománnyal kapcsolatban rendkívül szűkszavú. Ez nem csupán valamiféle kodifikációs tévedés vagy esetleges analógia alkalmazása miatt alakult így, oka sokkal inkább a tartalom hiánya. Tényleges garanciális elem szinte csak egy található: az Ajbt. 42. § (3) és (4) bekezdései alapján *a Szervezeti és Működési Szabályzatban meg kell határozni azon köztisztviselők létszámkeretét, akik az alapvető jogok biztos helyettesének irányítása alá tartoznak.* Ezeket a köztisztviselőket *az alapvető jogok biztosának helyettese nevezi ki és menti fel, a munkáltatói jogokat egyebekben felettük a főtitkár gyakorolja.*

A helyettes biztos nyilvánvalóan csak akkor tud érdemi munkát végezni, ha az ehhez szükséges – megfelelő szakértelemmel rendelkező, az adott területen jártas – *apparátus* áll a rendelkezésére. Azzal, hogy közvetlen munkatársait a helyettes biztos nevezheti ki és mentheti fel, a jogszabály valóban garantálja a stáb kiválasztásának lehetőségét, így a „minőségi tartalmat”, ám a jogszabály – sem számszerűsítve, sem az arányokat meghatározva – nem szól a létszámról. A 42. § (4) bekezdése ugyan kimondja, hogy a Szervezeti és Működési Szabályzatban meg kell határozni azon köztisztviselők létszámkeretét, akik az alapvető jogok biztos helyettesének irányítása alá tartoznak, de ez nem jelent érdemi biztosítékot. A jogalkotási eljárás során javasoltam az Ajbt.-ben rögzíteni a helyettesek

stábainak számszerű, illetve a hivatalhoz viszonyított arányos létszámának meghatározását, javaslatomat azonban nem vették figyelembe. A kérdés „kiszervezését” továbbra is komoly hibának tartom. Ezzel kizárólag az ombudsman kezébe került annak eldöntése, milyen feltételekkel dolgozhat helyettese, miközben az Alaptörvény a helyettes biztosok számára önálló feladatkört, saját szakterületet nevesít azzal, hogy egy adott alkotmányos jog védelmére jogosítja fel őket.

Látható tehát, hogy a jogalkotó bizonytalanságból, pusztán figyelmetlenségből vagy még inkább politikai indokok miatt szinte valamennyi, a helyettesre vonatkozó részletszabály megállapítását az SZMSZ-be utalta. Az alapvető jogok védelmét ellátó intézmény esetében különösen aggályos, hogy egyes elemeiben nem átlátható, előre kiszámítható törvényi rendelkezések alapján működik, tekintettel arra, hogy a helyettes biztosok feladatkörét csupán egy belső szabályzat rögzíti. A bizonytalanság ésszerű feloldása az volna, ha a hivatal szervezeti és működési szabályzata kapcsán konszenzus alakulna ki az ombudsman és a helyettesek közt. Hiába javasoltam ugyanakkor a jogalkotónak, hogy a szervezeti és működési szabályzatot az alapvető jogok biztosa a helyettesekkel együttműködve, az ő egyetértésükkel adja ki, az Ajbt. alapján *a Hivatal Szervezeti és Működési Szabályzatát az alapvető jogok biztosa normatív utasításban állapítja meg* [41. § (3) bekezdés]. A rendelkezés természetesen önmagában nem jelentené a konszenzusra törekvés kizárását, az elmúlt egy év tapasztalatai ugyanakkor azt mutatják, hogy ez közel sem ilyen egyszerű kérdés. 2012 elején az ombudsman előzetes egyeztetés vagy jelzés nélkül bocsátotta ki az alapidokumentumot, magam csak a Magyar Közlönyből értesültem annak megjelenéséről. Ugyanez ismétlődött meg néhány hónappal később, amikor az intézmény ismételt átalakítása kapcsán jelentősen megváltozott a szabályozás is, de egyeztetést ezúttal sem kezdeményeztek, sőt, korábbi észrevételeim beillesztése sem történt meg. A történetek ellenére vallom, hogy az együttműködés segíthetné jobbra és hatékonyabbá tenni a szabályozást.

Érdemes azonban néhány kérdés kapcsán visszatérni a kiindulópontokhoz. Az alapvető jogok biztósának 1/2012. (I. 6.) számon közzétett utasítása (a továbbiakban: SZMSZ) a következőképpen rendelkezik a helyettesek helyzetéről.

8. § A Biztos Helyettesek

- a) *intézik a Biztos által számukra meghatározott egyedi feladatokat,*

- b) közreműködnek a Biztos döntéseinek szakmai megalapozásában és azok végrehajtásában,
- c) a Biztos kijelölése alapján koordinálják a Biztos feladatkörébe tartozó feladatokkal kapcsolatos iránykijelölő, stratégiai munkákat, ágazati és részágazati stratégiák kialakítását,
- d) kinevezik és felmentik a Szabályzat szerint az irányításuk alá tartozó, a Hivatalban foglalkoztatott köztisztviselőket,
- e) ellátják mindazokat a feladatokat, amelyekkel a Biztos állandó vagy eseti jelleggel őket megbízza.

Ezen belül, a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztos helyettes feladatai:

12. § A Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztos helyettes felelős a Biztosnak a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvényben foglalt feladatai előkészítéséért, valamint a Biztos megbízása és a jelen Szabályzat alapján átruházott hatáskörben történő ellátásáért. Ennek érdekében:

- a) *figyelemmel kíséri, értékeli és ellenőrzi azon jogszabályi rendelkezések érvényesülését, amelyek biztosítják a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét,*
- b) *a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmével kapcsolatosan a tudomására jutott visszásság esetén a Biztos intézkedését kezdeményezi és készíti elő,*
- c) *a Biztos által átruházott hatáskörben felhívja a Magyarországon élő nemzetiségek jogait veszélyeztető személyt vagy szervezetet e tevékenységének megszüntetésére,*
- d) *a Biztos által átruházott hatáskörben kezdeményezheti a hatáskörrel rendelkező hatóságnál a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmére vonatkozó intézkedés megtételére,*
- e) *a Biztos által átruházott hatáskörben meghatározott szerv, intézmény, hatóság vagy személy részére ajánlást bocsáthat ki a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmével kapcsolatosan,*
- f) *a Biztos által átruházott hatáskörben véleményezi a feladatkörével összefüggő jogszabályok, illetve más kormányzati előterjesztések tervezeteit, feladatkörében jogalkotásra tehet javaslatot a Biztosnak,*

- g) információs, felvilágosító tevékenységet folytat a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmével kapcsolatosan,*
- h) szükség szerint kezdeményezi a Biztos intézkedését a fenti c), d), e) pontokban meghatározott esetekben,*
- i) ellátja az egyéb, a törvények vagy a Biztos által meghatározott feladatokat.*

13. § (1) A Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztos helyettes munkájának és feladatainak elősegítése érdekében Titkárság működik.

(2) A Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztos helyettes közvetlenül irányítja a Titkársága tevékenységét.

14. § A Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztos helyettes jogkörét akadályoztatása esetén a Biztos gyakorolja.

A 12. § nem más, mint az Ajbt. vonatkozó rendelkezéseinek megisméltése [a), b), g) és h)], néhány bianco felhatalmazás [c), d), e) és f) pontok] és egy „gesztus-klauzula” [i) pont] halmaza. A keményebb megfogalmazás azért indokolt, mert az elmúlt évben – többszöri, indokolt kéréssem ellenére – egyetlen esetben sem került sor hatáskör átruházására, illetve kiadmányozási jog megadására.

Együttműködésünk során csupán néhány olyan alkalom volt, amikor a biztos közreműködésemet kérte, ezek azonban jellemzően delegációk fogadása és rendezvényeken való közreműködés voltak. Az egyetlen jelentős és részben önálló feladatellátásra vonatkozó kérésnek a Roma Koordinációs Tanács ülésére való delegálás tekinthető, ahol a biztos mint a kisebbségi ombudsman jogutódja 2012. november 23-ig volt tag. Többször érkezett ugyanakkor megkeresés átfogó projekteken való részvétellel kapcsolatban, amelyet minden esetben örömmel fogadtam, ám végül nem sikerült megegyeznünk a vizsgálat részleteiről. A főbb vitás pontok a hatáskör, a kiadmányozási jog és az apparátus keretei voltak. Az alapjogi biztos mindezen kérdésekben teljes kompromisszumképtelensége az igazi együttműködési szándék hiányát valószínűsíti.

Fontos hangsúlyozni, hogy a biztos helyetteseinek együttműködésbe való bevonása, így például a projektekkel kapcsolatos munkája nem szűkíthető le csupán a vizsgálati terv összeállításában való részvételre, a részanyagok, illetve a kész jelentés véleményezésére. A

hivatalban kialakított módszertani utasításban¹ is megfogalmazott szakszerűség, objektivitás csak és kizárólag akkor biztosítható, ha a helyettes garanciális elemeket kap a véleményének, elvégzett munkájának figyelembe vételére. Ennek egyik legtisztább formája, a valódi együttműködés és a hatékony munka egyik sarkalatos pontja a biztos helyettes önálló vizsgálati jogosultságainak megállapodás alapján történő, bizonyos területekre vonatkozó visszaállítása lett volna.

Titkárságom jelenlegi munkatársai azonban a létszámadottságok miatt nem tudnak az elmúlt években megszokott szakmai színvonalon lefolytatni egy hosszú időn át tartó, bizonyos kiemelt területekhez köthető komplex vizsgálatot. Miközben kisebbségi ombudsmanként huszonegy kollégával dolgozhattam együtt, 2012-től négy teljes és egy részmunkaidős státusz tölthető be titkárságomon, az SZMSZ által pontosan meghatározva a szakmai végrehajtók és a titkársági munkatársak arányát. Így a stábben jelenleg egy félállású szociológus és egy jogász kolléga dolgozik, a többiek titkársági munkatársak. Pedig egy komoly eljárás lefolytatásához olyan szakemberekre van szükség, akik tartósan, az SZMSZ-ben is rögzített módon a rendelkezésemre állnak a feladatok megszervezéséhez, végrehajtásához és értékeléséhez. A megfelelő szakmai színvonal csak abban az esetben biztosítható, hivatalból ilyen típusú speciális vizsgálat csak akkor indítható, ha vannak olyan emberek, akik kizárólag a biztos helyettes által kerülnek kiválasztásra, felettük szakmai ellenőrzési és utasítási joggal kizárólag ő rendelkezik és erről a területről a meghatározott időben senki által el nem vonhatóak. Hasonló intézményt jelenleg is szabályoz az SZMSZ: a főtitkár például a több önálló szervezeti egység feladatkörét érintő, eseti feladat elvégzésére a feladatkörükben érintett munkatársakból álló munkacsoportot hozhat létre. Amíg azonban a jelenleg létrehozható munkacsoportok célja a meghatározott feladat komplex megközelítésű, a szakterületek kiemelt együttműködésén alapuló hatékony megoldása, illetve az ehhez szükséges javaslatok felvázolása, kidolgozása, addig a biztos helyetteseinek vizsgálatainak során a cél egy egzakt eredmény, az átfogó vizsgálatok lefolytatása és az azokat lezáró jelentések elkészítése lenne. A fentiekhez elengedhetetlenül fontos volna ugyanakkor az is, hogy a projektek tekintetében teljes körű kiadmányozási jog illesse meg az eljáró helyettest. Erre egyébként az Ajb-t. is utal, hiszen *az alapvető jogok biztosa a kiadmányozási jogot a Szervezeti és Működési Szabályzatban a helyettesekre átruházhatja* [41. § (5) bekezdés)]. A lehetőséggel azonban az ombudsman nem élt, állandó kiadmányozási jogot nem biztosított, csupán rögzítette, hogy

¹ 2/2012. (I. 20.) Ajb utasítás az alapvető jogok biztosa vizsgálatának szakmai szabályairól és módszereiről.

egyres ügycsoportok kiadmányozási jogát a feladatok hatékony ellátásának biztosítása érdekében a biztos helyettesekre átruházhatja. Erre sem 2012-ben, sem utána, többszöri kérés ellenére sem került sor. A fentiek alapján javasoltam az SZMSZ módosítását is annak érdekében, hogy a biztos helyettes az általa kiválasztott munkatársak közreműködésével önálló vizsgálatokat indíthasson, annak folyamatát és a jelentés elkészítését irányíthassa, az eljárás teljes vonatkozásában pedig saját kiadmányozási jog illesse meg.

Összefoglalva elmondható, hogy az SZMSZ-ben történő, „másodlagos szabályozásra törekvés” ideológiai alapja minden bizonnyal az volt, hogy a helyettes biztost az ombudsman javaslatára választja az Országgyűlés, a jogalkotó tehát feltételezte a biztos és a helyettes közötti személyes és szakmai bizalmat. Ez azonban csak egy elméleti konstrukció, amelyre hasonló intézmény működését alapítani nem lehet. (Számomra úgy tűnik, ezt bizonyítja az alapjogi biztos által jelölt és újonnan választott, a jövő nemzedékekért felelős helyettes csodálkozása is a hivatalban kialakult helyzeten.) Ahogyan azt már említettem, a rendszer törvényes és hatékony működésének egyik alapvető feltétele – véleményem szerint – az volna, hogy a hivatal szervezeti és működési szabályzata kapcsán konszenzus alakuljon ki. Erre tekintettel, több alkalommal is javasoltam, hogy a dokumentumot az alapvető jogok biztosa a helyettesekkel együttműködve dolgozza ki, és az ő egyetértésükkel adja ki. Annak ellenére, hogy a hivatal struktúráját 2012 szeptemberében is alapvetően átalakították – ezzel együtt pedig természetesen az SZMSZ is módosításra került –, kérésem az elmúlt évben nem talált meghallgatásra. A fentiek miatt feladataim teljesítése igen korlátozott volt, és folyamatosan számos problémával kellett szembesülnöm.

Szabó Máté klasszikussá váló metaforája szerint az ombudsmani rendszer egy olyan hajó, amelyet 2012-ben a vízen kellett átépíteni. A képet folytatva azt mondhatom, hogy tapasztalataim szerint ez az utazás nemcsak azért volt – és lesz – nehéz, mert a kapitány, nem tudván, hogy merre is akar menni, kiérlelt szakmai koncepció helyett csapongó ötleteit valósítja meg, hanem azért is, mert a navigációért – a szakmai irányításért – felelős első tiszteket már az út elején a hajó gyomrába záratta.

1.2. A kritikus keretek kitöltése

A fenti körülményekre tekintettel 2012-ben a korábbiaktól merőben eltérő szemléletű munkatervet kellett elkészítenem, melynek alapvonalai a következők voltak.

Önállóan végrehajtható programként határoztam meg azokat a tevékenységeket, amelyek kiadmányozási és vizsgálati jogosultság nélkül, a Titkárság személyi állományával is elindíthatónak tűntek, illetve stabil működésük biztosítható volt. Ennek keretében került sor *a nemzetiségi jogok és a nemzetiségi közösségek jelenlegi helyzetének komplex áttekintésére*. A nemzetiségekről szóló törvény megjelenése és az egyes új szektorális jogszabályok jelentős változást jelentenek az egyéni és közösségi nemzetiségi jogok gyakorlásával kapcsolatban, a szabályozás gyakorlati alkalmazásának nyomon követése és elemzése tehát elengedhetetlenül fontos volt. A mélyszegénységben élő romák szempontjából kiemelt feladatot jelentett a szociális, oktatási és foglalkoztatási rendszer változásainak folyamatos nyomon követése, különös tekintettel a Nemzeti Társadalmi Felzárkózási és Roma Stratégia megvalósítására. Fontosnak tartottam továbbá *a speciális kezdeményezések felkutatását és elemzését*. Az elmúlt években munkám során ugyanis néhány olyan helyi kezdeményezést ismerhettem meg, amelyek jellemzően az érintett romák szociális és lakhatási helyzetének javítására jöttek létre. Ezek a szervezetek, illetve csoportok gyakran a létező szabályozás hiányosságainak felismerésével, azok lokális megoldását kínálva jöttek létre és értek el ígéretes eredményeket. Több esetben azt is sikerült megállapítanom, hogy olyan programokról van szó, amelyek megalapozásuk és megvalósításuk miatt hosszú távon is működőképesnek tűnnek, sőt, akár modellül is szolgálhatnak más közösségek számára. Céлом az volt, hogy továbbra is kiemelt figyelemmel kísérjem a hasonló kezdeményezéseket, feltárva azok alapját, működési mechanizmusát és az esetleges további felhasználás lehetőségeit.

A nemzetiségi jogok és még jellemzőbben a romaügy helyzetének egyik jelentős indikátora az *állami jogvédelmi rendszer működése és a jogérvényesítés hatékonysága*. Ennek monitorozását az év folyamán nemzetiségi szakértőkkel, civil szervezetekkel és állami, valamint önkormányzati szervekkel együttműködve végeztem. A jogérvényesítés anomáliái közül számos egyedi példát ismerhettem meg, amelyek egy részében vizsgálatot is kezdeményeztem.

Munkatervem másik irányvonala az *átfogó vizsgálatok tervezésével és vezetésével kapcsolatos tevékenység* megszervezése volt. 2012 februárja és áprilisa között hét alkalommal arra is kértem az alapvető jogok biztosát, hogy tegye lehetővé számomra a beadványomban megjelölt – minden esetben kiemelten fontos nemzetiségi témát a fókuszba állító – vizsgálat önálló lefolytatását, az eljárás sikeres lebonyolítása érdekében pedig biztosítson számomra kiadmányozási jogot, valamint engedélyezze, hogy a titkárságom személyi állományán kívül

további kollégák segíthessék munkámat. Ez nem csak a vonatkozó jogszabályok szellemiségéből következő lépés, de a helyettesek szakmai kvalitásainak tiszteletben tartásából fakadó, racionális emberi gesztus is lett volna.

A jogvédő szemlélet feltételezi, hogy a biztos helyettes az átfogó problémák mellett képes az *egyedi panaszokat* is megismerni, ilyenek létezését feltárni és erre felhívni a figyelmet. Ennek csatornáit a szakértői egyeztetések mellett a civil szervezetekkel és a helyi közösségekkel való kapcsolattartás, illetve a média monitorozása voltak.

Bár helyettesként vizsgálatot nem folytathattam, a *hivatalban folyó panaszkezelési gyakorlat nyomon követéséhez*, az egyedi panaszügyek megismeréséhez két út állt rendelkezésemre. A központi iktatórendszerben figyelemmel kísérhettem az egyes ügyek megoldását, illetve a szolgálati út betartásával információt kérhettem és véleményt nyilváníthattam velük kapcsolatban. Egyes panaszok esetében a szakmai főosztályok vezetői, illetve munkatársai titkárságomat elektronikus úton tájékoztatták a nemzetiségi ügyek megindításáról, fejleményeiről, és lehetőséget biztosítottak kiadmányozás előtti észrevételezésükre. A levelek tervezeteit a főosztályvezetők vagy megbízásukból a főosztályvezető-helyettesek hagyták jóvá, majd az előadók elektronikus úton megküldték a jóváhagyott levéltervezeteket azzal, hogy arra három munkanapon belül érdemi észrevételt tehetek, vagy – akadályoztatás esetén – lehetőségem volt hosszabb határidő engedélyezését kérni, amiről az alapvető jogok biztosa döntött.

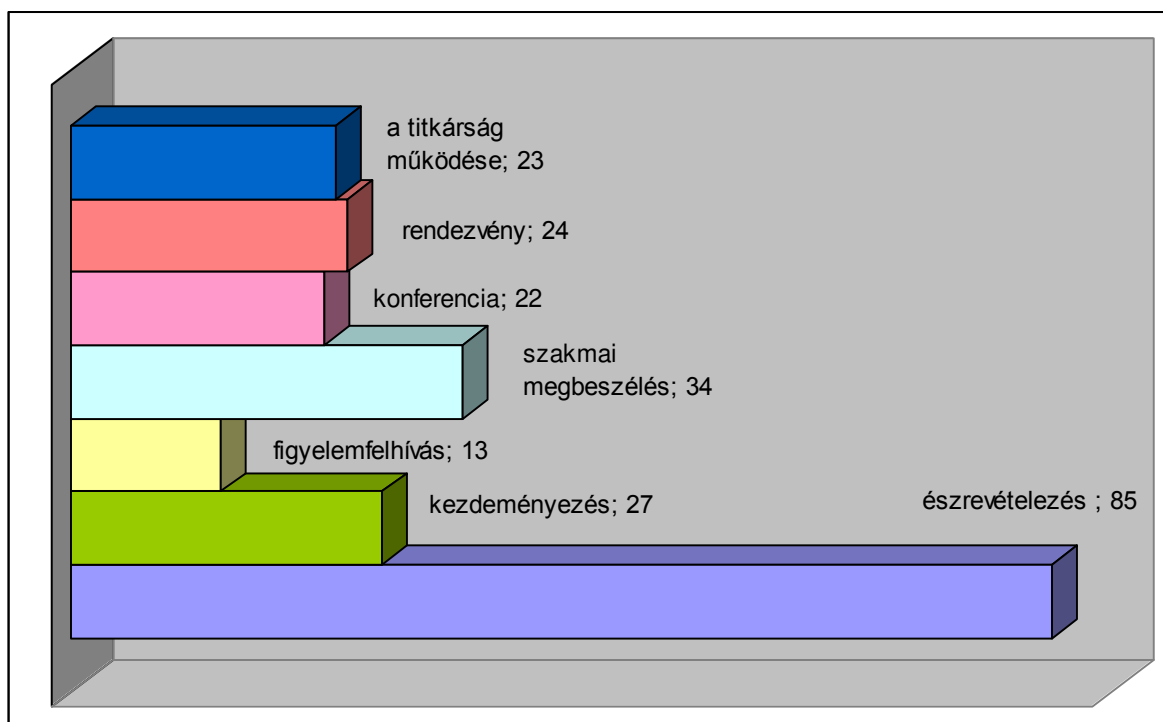
A fenti keretek tartalommal való megtöltése az év egyik nagy feladata volt. A következő fejezetekben az ezzel kapcsolatos benyomásaimat, tapasztalataimat osztom meg.

2. A hivatal működése és a hivatali munka

2.1. A kisebbségi titkárság ügyei

Titkárságom az elmúlt évben 228 ügyben járt el, amelyek túlnyomó része a feladatellátáshoz kötődő szakmai tevékenység volt. Ezek megoszlását az alábbi táblázat szemlélteti.

Ügyek megoszlása 2012-ben



Ahogy arra többször is utaltam, az információszerzésnek és tapasztalataim megosztásának kiemelt fórumai a szakmai megbeszélések, a konferenciák és a különböző nemzetiségi rendezvények voltak. A 80 program általában intenzív és aktív részvételt jelentett, amely munkatársaim részéről is komoly felkészülést és jelenlétet kívánt meg. 21 esetben – vagyis minden negyedik alkalommal – a rendezvények, illetve találkozók nemzetközi vonatkozásúak voltak.

A rendezvényeken való részvétel is a titkárságom tevékenységének részét képezték. Ezek ugyanis olyan, a nemzetiségekhez kötődő különböző – az ünnepektől a filmbemutatókon át a koncertekig terjedő – programok voltak, amelyek lehetőséget adtak a közösségek tagjaival és képviselőivel való találkozásra és kötetlen beszélgetésre is. Természetesen elsősorban a titkárság által programszerűen megtervezett „nemzetiségi hónapok” során a

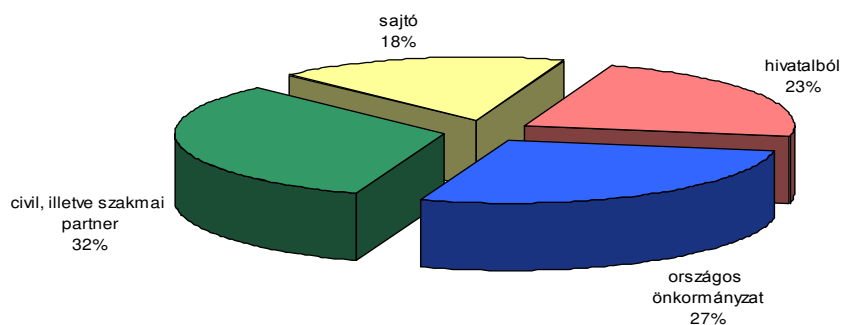
középpontba állított közösségek rendezvényeire látogattam el, így magam vagy munkatársaim által képviselve részt vettem a bolgár, görög, lengyel, örmény, ruszin, szerb és ukrán közösségek több ünnepségén, találkozásán is.

A *szakmai megbeszélések és konferenciák* a nemzetiségi joggal és egyenlő bánásmóddal, illetve esélyegyenlőséggel foglalkozó szakértői közösséggel való találkozás kiemelt színterei voltak munkám során. A négyszemközti egyeztetések mellett a szakmai viták különösen a konferenciákon és workshopokon teljesebben ki. Ezek közül például a következőket tartom érdemesnek kiemelni:

- VI. Képzés és Gyakorlat Nemzetközi Neveléstudományi Konferencia
- Fejlesztéspolitikai Akadémia, TÁMOP 3 értékelése – workshop
- Telepfelszámolás – vízió és gyakorlat – szakmai műhelybeszélgetés
- Szükség és remény – V. Miskolci Tanít-tanít Konferencia
- Hét falu egy Hálózat – Peremhelyzet falvak összefogása három kistérség határán – projektnyitó rendezvénye
- Working together for roma inclusion in the school and community – workshop
- Kié a tanoda? – konferencia
- A társadalmi felzárkózás szakpolitikai eszközeinek fejlesztése – szakmai konferencia
- A Nemzetiségi Közösségi Művelődési Stratégiáról – műhelybeszélgetés
- A nemzetiségi jogok érvényesülésének néhány aspektusa - műhelybeszélgetés
- Progresszió – Regresszió – a Magyar Szociológiai Társaság éves konferenciája
- A romák médiaábrázolásáról szóló konferencia
- Gyöngyöspata után: Etnoszociális konfliktusok és szélsőjobboldali politika – szakmai fórum

A találkozók és rendezvények sok esetben juttattak munkámhoz nélkülözhetetlen információkhoz, illetve segítettek az összefüggések feltárásában. Ezt jól jelzi az alábbi diagramon is megfigyelhető adat, amely szerint a később indítványá alakított problémák csaknem 60%-át civil és szakmai partnereimtől, valamint a velem kapcsolatban álló országos nemzetiségi önkormányzatoktól érkező jelzések alapján ismerhettem meg.

A problémák megismerésének forrásai



Munkám egyik kiemelt értékmérőjének tűnik ebben a felemás rendszerben az alapjogi biztoshoz eljuttatott *beadványok* száma, azok tartalma és színvonala. Komoly eredménynek tartom, hogy 2012-ben szinte minden munkahétre jutott egy-egy figyelemfelhívás, illetve vizsgálati kezdeményezés, összesen ugyanis 40 esetben kerestem meg az alapvető jogok biztosát a nemzetiségek helyzetét érintő ügyekben. Ezek a következők voltak.

Figyelemfelhívás:

Tartalma: az Ajbt. 3. § (2) bekezdésének b) pontja alapján a nemzetiségi biztos helyettes felhívja az alapvető jogok biztosának figyelmét a természetes személyek nagyobb csoportját érintő jogsértés veszélyére.

Következmény: az ombudsman a figyelmeztetést minden esetben tudomásul veszi, és dönthet konkrét vizsgálat megindításáról.

- Az Erzsébet-utalvány használatának kiterjesztése
- A bolgár Hriszto Botev Iskola bezárását követő helyzet
- Az államilag elismert ukrán nyelvvizsga hiánya
- A nemzetiségi színházak helyzetének folyamatos romlása
- A bódvalenkei Lenkei Tanoda működési feltételei
- A Dr. Ámbédkar Iskola működési nehézségei
- A nemzetiségek anyaországbeli televíziócsatornáinak hazai terjesztési gyakorlata

- A Magyar Gárda szellemiségét átörökítő szélsőséges mozgalmak tevékenysége
- A Kanadában menekültstátuszt kérő magyar állampolgárok tömeges hazatérése
- Egyes szélsőséges szervezetek tevékenysége Magyarországon
- A gyöngyöspatai uszodahasználat visszasságai és úszófelszerelés-adomány visszautasítása
- A nemzetiségi önkormányzatok finanszírozását érintő változások visszasságai
- A népszámlálási adatokkal kapcsolatos elméleti és gyakorlati aggályok

Eljárás megindításának javaslata:

Tartalma: az Ajbt. 3. § (2) bekezdésének c) pontja alapján a nemzetiségi biztos helyettes az alapvető jogok biztosának hivatalbóli eljárás megindítását javasolhatja.

Következmény: az ombudsman a javaslatot elfogadja vagy elveti. Utóbbi esetben az Ajbt. 3. § (3) bekezdése alapján döntésének okairól részletes indoklást kell adnia az év végi beszámolójában.

- Pesty Lászlónak a romák emberi méltóságát sértő riportfilmje
- A Rajkó Művészegyüttes ellehetetlenítése
- A Magyar Nemzeti Gárda 2012. március 17-i rendezvényével kapcsolatos rendőri fellépés
- Az MTVA nemzetiségi műsorainak szerkesztési szabályai és gyakorlata
- Hallgatók eltávolítása a Kodolányi János Főiskoláról
- Kerecsenden készült riport a Hír TV Célpont című műsorában
- Az egyházi közoktatási intézmények roma gyerekekkel kapcsolatos gyakorlatának megismerése
- Az ukrán Ivovi Dudarik férfikar koncertfelvétele lejátszásának megtagadása
- A Magyar Nemzeti Gárda rendezvényének megtartásával kapcsolatos rendőri eljárás vizsgálata
- Nyári gyermekékeztetésre vonatkozó NEFMI rendelet
- Az új köznevelési szerződéssel összefüggő jogszabályi rendelkezések
- A védendő fogyasztóvá nyilvánítás és az előre fizetésre alkalmas fogyasztásmérő alkalmazásának gyakorlata és az esetleges jogszabályi változások

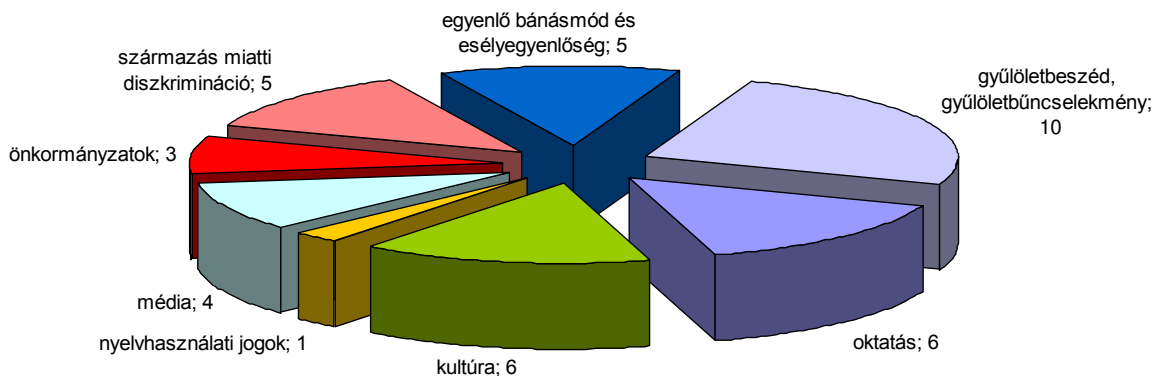
- Az Alsószentmártont és több környező települést érintő vízszolgáltatási válsághelyzet
- Szélsőséges szervezetek devecseri rendezvénye
- A Jobbik és extrémista paramilitáns szervezetek Cegléden tapasztalt tevékenysége
- A Magyar Gárda utódszervezeteinek működése és a vonatkozó jogszabályi környezet
- A Szebb Jövőért Egyesület magyarbánhegyesi járőrözése ügyében és annak kapcsán egyéb rendészeti kérdések
- Az érpataki modell súlyos visszasságai
- A nemzetiségi szervezetek és programok finanszírozásának átalakítása
- A nemzetiségi közoktatási intézmények átvétele

Ahogy az a bevezető részben már említettem, a hivatalbóli eljárások kezdeményezései közül hét alkalommal arra is kértem az alapvető jogok biztosát, hogy az SZMSZ adta lehetőségekre is tekintettel tegye lehetővé számomra az adott vizsgálat önálló lefolytatását, az eljárás sikeres lebonyolítása érdekében pedig biztosítson számomra kiadmányozási jogot, valamint engedélyezze, hogy a titkárságom személyi állományán kívül további kollégák segíthessék munkámat. Ezek az ügyek – amelyeket természetesen ugyanúgy kezdeményezésként kezelek – a következő témákat foglalták magukban, részben utóvizsgálati javaslatként:

- A nemzetiségi kulturális jogok helyzete
- A nemzetiségi intézmények finanszírozásának megváltozott gyakorlata
- A magyarországi nemzetiségi színházak, színtársulások helyzete
- A magyarországi nemzetiségi televízió- és rádióműsorok helyzete
- A nemzetiségi középiskolai oktatás állapota
- A magyarországi kisebbségi önkormányzatok jogérvényesítésének lehetőségei
- A felsőfokon tanuló, roma származású hallgatók társadalmi és oktatási integrációját segítő intézkedések

Ahogy az a listából látható, a beadványok témája igen sokszínű volt, az átláthatóság kedvéért ezért csoportosítva, témánként is bemutatom.

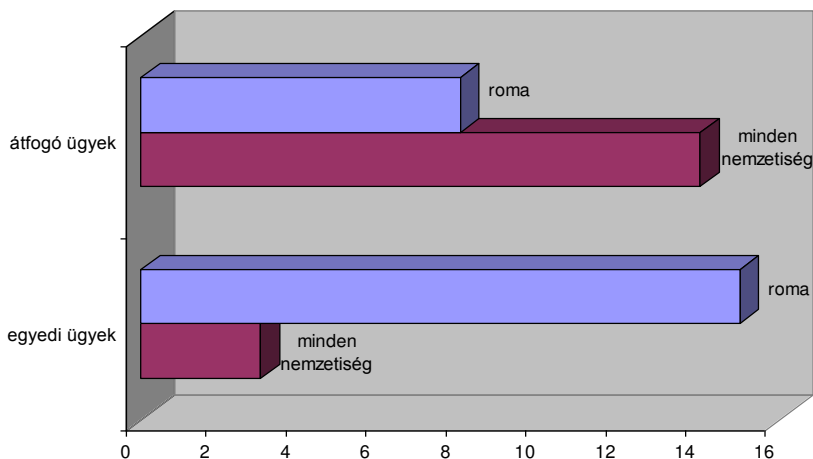
Az alapjogi biztoshoz intézett beadványok téma szerinti csoportosítása



A témakörök két fő centrum köré csoportosíthatóak. A klasszikus nemzetiségi jogok mellett ugyanis komoly súllyal vannak jelen a kifejezetten a romákat érintő problémák is. Munkám során mindkét terület markánsan megjelent, a 40 beadványból 23 kifejezetten a romákat érintő problémára kívánta felhívni a figyelmet, 17 pedig az összes nemzetiségre vonatkozott.

A tisztán nemzetiségi jogi kérdések és a romák speciális helyzete közötti eltérés az alábbi táblázat segítségével is jól nyomon követhető. A fenti kettős kategorizálás mellett a beadvány típusa is szerepel: egyedi ügynek tekintettem azokat a problémákat, amelyek egy konkrét eseményhez, szervezethez/intézményhez vagy jelenséghez kötődnek, átfogónak pedig a nemzetiségi közösségeket, illetve egyes esetben valamennyi romát érintő általános aggályokat.

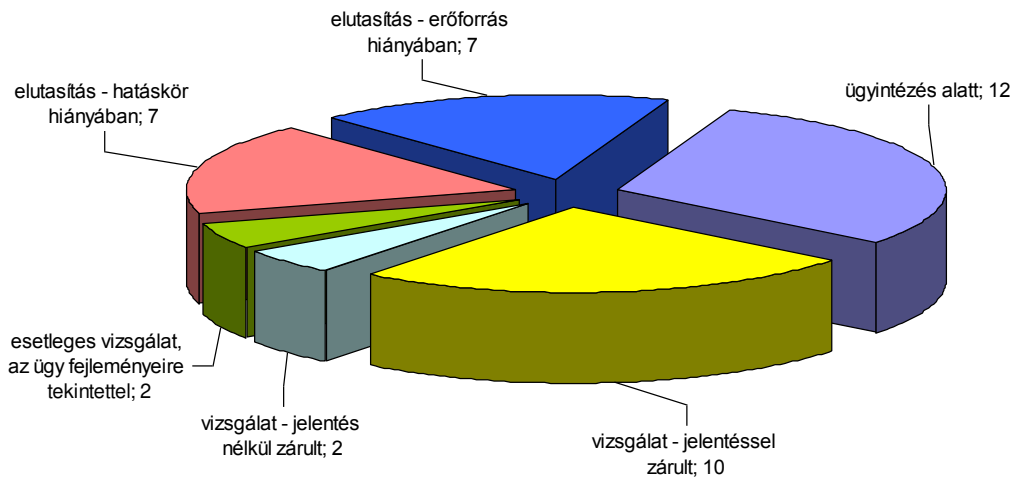
Ügytípusok megoszlása nemzetiségek szerint



Látható, hogy bár a 40 beadvány között nagyjából arányosan oszlanak meg az átfogó problémákat és egyedi eseteket megjelenítő ügyek, illetve az összes nemzetiséggel összefüggő és a kifejezetten cigányok helyzetét – így egyéb kapcsolódó alapjogokat is – érintő sérelmek, a két kategóriát összevetve megállapítható, hogy az általános ügyek többségében a nemzetiségi jogok helyzetét érintették, míg az egyedi eseteket jelző beadványok általában romákat érintő problémákat tartalmaztak. Ez nem meglepő, hiszen ez a tendencia megegyezik azzal, amelyet kisebbségi ombudsmanként is tapasztaltam. A nemzetiségek esetében ugyanis jellemzőbbek az olyan jellegű, általánosabb ügytípusok, amelyek megoldása leggyakrabban a joggyakorlat finomításával vagy jogalkotás kezdeményezésével kapcsolatos. A cigányság esetében az ügyek egyedisége mellett ugyanakkor olyan átfogó és súlyos kérdések merülnek fel, amelyek nehezen fogalmazhatóak meg panaszszerűen. Ezekre építve lehet aztán átfogó – gyakran interdiszciplináris jellegű – vizsgálatokat lefolytatni.

Az ügyek „bemeneti oldalának” elemzése önmagában azonban csak az események egyik részét írhatja le. Nem hagyható figyelmen kívül, hogy a vizsgálatok megindítására egyedüli hatáskörrel bíró ombudsman hogyan értékelte a beadványaimat, a befogadott ügyek mennyi idő alatt és milyen utat jártak be, valamint sikeresen zárultak-e. Ennek sematikus értékelését a következő ábra segíti.

Reakciók a beadványokra



Az adatok szerint beadványaim alapján az ombudsman az esetek többségében, 26 ügyben tett érdemi lépéseket és 14 alkalommal utasította el indítványaimat. Ez utóbbi adatot egyébként az is árnyalja, hogy 7 esetben nem szakmai vagy elvi okokra, hanem a hivatal munkaszervezési problémáira hivatkozva nem indult vizsgálat.

Érdeemes először a sikeresnek tekinthető beadványokat röviden áttekinteni. Az általam javasolt, jelentéssel zárult vizsgálatok véleményem szerint kivétel nélkül komoly visszhangot keltő, jelentős ügyek voltak. Ezek:

- Az Erzsébet-utalvány használatának kiterjesztése
- Az államilag elismert ukrán nyelvvizsga hiánya
- A bódvalenkei Lenkei Tanoda működési feltételei
- Egyes szélsőséges szervezetek tevékenysége Magyarországon
- A nemzetiségi önkormányzatok finanszírozását érintő változások visszásságai
- Pesty Lászlónak a romák emberi méltóságát sértő riportfilmje
- Az MTVA nemzetiségi műsorainak szerkesztési szabályai és gyakorlata
- Az ukrán Ivovi Dudarik férfikar koncertfelvétele lejátszásának megtagadása
- Nyári gyermekétkeztetésre vonatkozó NEFMI rendelet
- Az új köznevelési szerződéssel összefüggő jogszabályi rendelkezések
- Szélsőséges szervezetek devecseri rendezvénye

Jelentés nélkül zárult 2 ügy vizsgálata: a Kanadában menekültstátuszt kérő magyar állampolgárok tömeges hazatérése, valamint a Jobbik és extrémista, paramilitáns szervezetek Cegléden tapasztalt tevékenysége ügyében a vizsgálati eljárás alatt megnyugtatónak nem mondható, de hivatalos álláspontot alakítottak ki az érdekelt szervek. Az előbbi esetben megállapításra került, hogy a jogsérelem veszélye nem áll fenn, utóbbiban pedig a rendőrség érdemi és emberi jogi szempontból is értékelhetőnek tűnő lépéseket tett a kialakult helyzet megoldása érdekében.

Az ombudsman 2 esetben értesített arról, hogy kizárólag a beadványokban említett *ügyek további fejleményeire tekintettel indít majd vizsgálatot*. Ezek a valóban összetett problémákat bemutató indítványok figyelemfelhívások voltak, így érdemi kötelezettséget nem róttak a biztosra. A Dr. Ámbédkar Iskola működési nehézségeit és a Gyöngyöspatán kialakult helyzetet azonban folyamatosan figyelemmel kísérem, és adott esetben megteszem mindazokat az intézkedéseket, amelyeket hatásköröm megenged.

Az ügyintézés alatt lévő ügyek többségét az utolsó negyedévben juttattam el a biztoshoz, így azok elintézésére még nem került sor. Kivételt jelentenek azok az esetek, amelyekben legalább fél évvel ezelőtt kerestem meg a biztost. Ilyen a védendő fogyasztóvá nyilvánítás módosulásával kapcsolatos figyelemfelhívás és az Alsószentmártont és a környező településeket érintő vízszolgáltatási anomáliákkal kapcsolatos vizsgálati javaslatom. Az ügyekkel kapcsolatban munkatársaink felvették a kapcsolatot, a helyzet rendezése az idei évben remélhetőleg megtörténik.

Ha az ügyeket a hivatal- és életbeli sikerességük alapján kategorizáljuk, a második csoportban az elutasított, így ideiglenesen az ombudsmani érdeklődés fókuszából kivont beadványokat találjuk.

A 7, hatáskör hiányában elutasított beadvánnyal kapcsolatban – a biztosnak korábban többször is jelzett – határozott álláspontom továbbra is az, hogy azok aggályok nélkül vizsgálhatóak lettek volna. Érveimet és indokaimat a visszautasítások után több levélben is kifejtettem, néhány javaslatot pedig részben módosított tartalommal ismételt benyújtottam. Mindenesetre igazán kíváncsi lennék a döntések részletes indokolására beszámolójában. Az eljárás feltételezett oka valószínűleg az a tény volt, hogy az együttműködés megkezdésekor a biztosnak még nem volt világos szakmai álláspontja a beadványaimmal kapcsolatban. Erre

utal, hogy az általam indított ügyeket a hétköznapi panaszbeadványok szokásos eljárási rendjében értékelték. Első beadványaimat kivétel nélkül már az előzetes vizsgálati szakaszban elutasították, függetlenül attól, hogy formálisan „visszautasíthatatlan” figyelemfelhívás vagy a valóban mérlegelést igénylő „erősebb kötőerejű” kezdeményezés volt-e. A szokatlan jogértelmezést csak bonyolította, hogy több esetben az általános eljárási szabályok alkalmazása szerint is helye lett volna például áttételnek vagy panaszkiegészítés kérésének is. Ez utóbbi – a munkatársaink közötti folyamatos kapcsolattartásra tekintettel – számomra nem tűnt áthidalhatatlan problémának. Ez a merőben új hozzáállás szerencsére csak három hónapon keresztül tartott. Több szakmai egyeztetés eredményeképpen 2012 áprilisa óta ugyanis minden beadványom a vizsgálati osztályra került, vagyis azokkal érdemben is foglalkoztak. Ezt mindenképpen elmozdulásnak értékelem az első hónapok erőfitogtató, merev álláspontjához képest.

Az erőforrás hiányában történő elutasítás jól körülhatárolható ügykört képez. Kivétel nélkül erre a sorsra jutottak azok a beadványok, amelyben a hivatalbóli eljárások kezdeményezése mellett arra kértem az alapvető jogok biztosát, hogy az SZMSZ adta lehetőségekre is tekintettel tegye lehetővé számomra az adott vizsgálat önálló lefolytatását, az eljárás sikeres lebonyolítása érdekében pedig biztosítson számomra kiadmányozási jogot, valamint engedélyezze, hogy a titkárságom személyi állományán kívül további kollégák segíthessék munkámat.

Szabó Máté kéréseim kapcsán minden esetben arról biztosított, hogy a téma fontosságával maga is egyetért, és a helyzetet, valamint a korábbi szakmai anyagokat ismerve indokoltnak is tartja a vizsgálatot. A komplex projektek azonban egy esetben sem valósulhattak meg. A biztos az eljárásra egyrészt „a hivatal előtt álló feladatok sokrétűsége, a folyamatban lévő vizsgálatok ütemezése, a többlet feladatokkal nehezen terhelhető humán erőforrások szűkössége miatt” 2013 második félévét megelőzően nem látott lehetőséget. Felkért azonban, hogy amennyiben a területen egyéni vagy kollektív alkotmányos alapjogok konkrét sérelmét észlelem vagy arról tudomást szerzek, haladéktalanul jelezzem azt neki, hogy – amint Szabó Máté fogalmaz – „fellépésem indokoltságáról dönthessek”. A vizsgálat visszautasításának másik oka a forráshiányra való hivatkozás volt. A biztos a helyzet bemutatása és szakmai, valamint alapjogi elemzése mellett több alkalommal is a következőket kérte: „Részletezze továbbá a vizsgálat lefolytatásához szükséges emberi és egyéb erőforrásokat, és javasoljon pályázati lehetőségeket is, hiszen Ön által is ismertem, annak belső finanszírozására

Hivatalunk feszítő költségvetési helyzetében, nincs sem költségvetési, sem munkaerő fedezete. Természetesen amennyiben rendelkezik a költségvetésen kívüli forrásokkal, akkor nem látom akadályát annak, hogy önállóan megtervezett, megszervezett és külső forrásból finanszírozott projektjeit átruházott hatáskörben, saját maga vezette vizsgálatokkal valósítsa meg, ellenkező esetben – Hivatalunk megnövekedett ügyforgalmára, és a munkatársainkra nehezedő ügyteherre tekintettel – a javasolt vizsgálatot 2013 júniusát megelőzően nem tartom lefolytathatónak.”

Meglepő ugyanakkor, hogy az általam felvetett témák később megjelentek az ombudsman hivatalból indított saját projektjeinek részeként, sőt, a nemzetiségi önkormányzatok jog- és érdekérvényesítése, valamint a nemzetiségi középiskolák helyzete esetében önálló vizsgálatként is. Más ügyekben további – konkretizált – beadványaim segítségével sikerült megindítani a vizsgálatokat. Így született jelentés például az MTVA rádió- és televízió műsorainak szerkesztésével vagy a nemzetiségi önkormányzatok finanszírozásának átalakításával és az önkormányzatok érdekérvényesítési lehetőségeivel kapcsolatban. Továbbra is fontosnak tartom azonban, hogy az elutasított ügyekben is induljon vizsgálat, így 2013-ban ezeket a témákat – más formában – ismételten az ombudsman elé terjesztem.

2.2. Az alapvető jogok biztosa és a kisebbségi ügyek

Az elmúlt két év során hazánkban intézményi változások sora következett be, amelyek különböző mélységben, de hatást gyakoroltak a jogérvényesítésre. A közjogi rendszer komplex átalakításának káros hatásai mellett olyan egyedi intézkedések is születtek, amelyek lassan erodálták a jogvédelmi rendszert. Kiemelten fontos kérdés, hogy az ombudsmani rendszer átalakítása a fenti negatív trend egyik állomása-e, vagy, épp ellenkezőleg, a jogvédelem egy új minőségét képviseli. Tekintettel arra, hogy a helyzetet az ombudsman beszámolójának vonatkozó fejezetében, saját megközelítésében, nyilvánvalóan részletesen elemzi majd, fontosnak tartom, hogy a kisebbségi jogok érvényesülése szempontjából is röviden áttekintsük a kialakult helyzetet.

A szakbiztosi rendszer megszüntetésének körülményeiről (amit azóta – némi eufemizmussal – „egységesítésnek” vagy „átalakításnak” neveznek) utolsó kisebbségi ombudsmani beszámolómban már részletesen írtam.² A 2012. január 1-je utáni állapotok azonban minden

² <http://www.kisebbségiombudsman.hu/data/files/223773024.pdf>

előzetes negatív várakozást meghaladtak. Az általános biztost – mint a szakbiztosi tisztségek megszüntetésének kezdeményezőjét és zászlóvivőjét – természetesen megtartották a politikai döntéshozók. Az adatvédelmi tisztséget megszüntették, a posztot betöltő ombudsman megbízatása így megszűnt. A ciklusuk közben lévő, jövő nemzedékekért felelős és kisebbségi ombudsmanokat pedig – Európában példa nélküli módon – „átminősítették” egykori kollégájuk helyetteseivé. Ez önmagában meglepetést okozott mindenki számára, hiszen az „átalakítás” bátorságához hozzátartozott volna a tisztséget betöltők menesztése is. Ennek elmaradása – ami valószínűleg az erőteljes negatív visszhangok miatti további presztízsveszteség csökkentése okán történt – meglehetősen szomorúsággal töltötte el a leendő alapjogi biztost is, hiszen így nem csak a triumfálás örömén esett csorba, hanem megkapta nyakába azokat az embereket is, akik szakmai ellenfélként komoly csatát folytattak vele a megelőző évben. Valószínűleg csak rövid, átmeneti állapotnak tekintették a döntéshozók is az így kialakult helyzetet, erre utaltak azok a több helyről érkező sugalmazások, amely szerint senkinek nem lett volna ellenére, ha önként távoznak az új tisztségből. A két „visszaminősített” azonban közösen úgy döntött, hogy egyrészt nem járt le a megbízatásuk, hiszen hat évre választották őket, másrészt nézzük meg, hogy nem tévedtünk-e és nem jobb-e valóban a kialakult új rendszer. (Fülöp Sándor nyolc hónapig bírta, nála akkor „szakadt el a cérna” és nyújtotta be lemondását.)

A leendő alapjogi biztossal a mai napig az egyetlen, szakmainak tűnő találkozásra még 2011 decemberében került sor. Az akkor még szakbiztosok javasolták az ellentétek félretételét – hiszen úgymint eldőlt már a küzdelem –, és felajánlották az együttműködést a jövőre vonatkozólag. Erre szükség is volt, hiszen sok munkatársnak tűnt bizonytalanak a jövője, illetve nyitottan vártuk, hogy mit tud kezdeni az ombudsman a megszerzett lehetőséggel. A leendő alapjogi biztos ekkor egyrészt csalódását fejezte ki, hogy nem saját embereivel kezdheti a következő évet, másrészt tájékoztatott, hogy egy külső céggel készítteti el az új szervezeti struktúrát, harmadrészt bemutatta a leendő főtitkár, aki ekkor érkezett a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium helyettes államtitkári székéből. Az ő feladata lett volna a helyettesekkel történő kapcsolattartás is, de a főtitkár, megismerve a helyi viszonyokat, valamint azt, hogy milyen szerepet szának neki, két hónap után távozott posztjáról. Azóta nincs főtitkára a hivatalnak.

Ezek után több személyes szakmai találkozóra nem került sor, a különböző kérdések levelezés útján kerültek megvitatásra. Így nem okozott meglepetést az új Szervezeti és Működési

Szabályzat (SZMSZ) elkészítésének módja és tartalma sem. Mint már utaltam rá, a helyettesek ennek megjelenéséről és tartalmáról a Magyar Közlönyből szereztek tudomást. A meglehetősen zavarosra sikeredett (és ezért már többször is átalakított) szervezeti struktúrát fölösleges lenne elemezni, ezért csak két érdekességet emelek ki, ami közvetlenül érinti a helyetteseket. Először is: az alapjogi biztos hivatalosan sem tekinti helyetteseinek a helyetteseit, az SZMSZ előírása szerint akadályoztatása esetén külön megbíz valakit feladatainak ellátásával, általában egy főosztályvezetőt vagy a szakmai főtítkárhelyettest. Ez a rendelkezés ugyan jogellenes (egy SZMSZ-ben felülrni az Alaptörvényt?) és a mai napig létezik, de különösebben nem zavar senkit a jogalkotók vagy a jogalkalmazók közül. A másik furcsaság, hogy a helyettesek nem tagjai egyetlen vezetői testületnek, értekezletnek sem a hivatalban. Így minden megbeszélésen ott vannak a különböző tisztséget viselők, kivéve a helyetteseket.

Mindezeknél azonban sokkal fontosabb a kisebbségi ombudsman volt munkatársainak a sorsa. Az átalakulás ugyanis jogi értelemben jogfolytonosságot keletkeztetett az egykori kisebbségi ombudsman és az alapvető jogok biztosja között, így automatikusan kerültek át a beosztottak az alapjogi biztos hivatalába. Mindössze két tapasztalt munkatársat küldtek el azonnal a régi csapatból, indokolás nélkül. A többiekre azonban szükség volt, hiszen az elmúlt másfél évtizedben nagy valószínűséggel az ország egyik legjobb szakembergárdája formálódott a kisebbségi jog területén a kisebbségi ombudsmanok irányításával. Szükség volt hozzáértő emberekre, hiszen bizonyítani kellett (volna), hogy egy ombudsman is hasonló minőségben tudja ellátni a kisebbségi jogvédelem területén rá háruló feladatokat, és nem szükséges külön szakbiztos erre a területre. Úgy tűnik azonban, hogy ezek a várakozások a mai napig nem igazolódtak. Hiába a sok hozzáértő munkatárs; kiérlelt szakmai koncepció, tudatos irányítás és szakmai hozzáértés nélkül tehetetlenek ezen a területen.

Ez több területen is látszik. Nincsenek például új, saját ötletek. Egyrészt a kisebbségi biztos régi vizsgálatait folytatják koncepciózus vezetés és így értékelhető eredmény nélkül, másrészt a még régen megfogant vizsgálati ötleteket próbálják feltámasztani. Ugyanazokra a helyekre látogatnak, ugyanazokkal az emberekkel beszélnek, amely látogatások alapján annakidején a kisebbségi biztos sikeres vizsgálatokat folytatott.

Az ilyenfajta sikertelenségeknek két következményük lett az elmúlt évben. Egyrészt rendkívüli módon megcsappant a kisebbségi ügyekben az alapjogi biztoshoz fordulók száma,

különös tekintettel az úgynevezett „depressziós területekre”, az ország északkeleti részére, ahonnan régebben mindig nagy számban érkeztek panaszok. Az elektronikus iktatási rendszerből tájékozódva (hiszen ügyfelekkel foglalkozásra, egyedi ügyekben történő eljárásra már nincs lehetőségem) jól látható, hogy a beérkező, valóban kisebbségi jogot, kisebbségi közösséget érintő ügyeket „átminősítik” más alapjogi problémának (szociális biztonsághoz való jog, stb.) és így „kisebbségtelenítik” az ügyek jelentős részét. Másrészt – és ez kizárólag szubjektív vélemény, a kisebbségi közösségek tagjaival történő beszélgetésekből kialakított meglátás – megszokták az emberek, hogy a kisebbségi ombudsman „elment hozzájuk”, lehetett találkozni, személyes kapcsolatot kialakítani vele. Bizalmi közeg jött létre, és ezt most hiányolják. Persze ez nagyon sok munkával járó, fárasztó tevékenység, amihez, érthető módon, nincs mindenkinek kedve.

A kisebbségi ügyek területén meglévő tanácsalanságnak a másik megnyilvánulási formája a Nemzetiségi Munkacsoport létrehozása. Erről (természetesen?) a nemzetiségi ügyekért felelős helyettes csak utólag szerzett tudomást, és nem tagja a grémiumnak. Tagja viszont minden olyan szakember, aki a volt kisebbségi biztos munkatársa volt. Tehát létrejött újra a kisebbségi biztos szakmai stábjá a kisebbségi ombudsman, valamint koncepció és szakmai vezetés nélkül.

Az elmúlt évek során az általános ombudsman egyik legfontosabb érve az „egy a biztos” szisztéma mellett az volt, hogy az emberek nem tudják követni a sok biztos tevékenységét, ez csak megzavarja őket, és sokkal hatékonyabb lesz a kommunikáció is, ha csak egy embert kell ismerniük. Lehetőséget adva ennek megvalósítására, 2012-től visszavonultam a nyilvános közszerepléstől, nem adok interjúkat, nem veszek részt rádió és televízió műsorokban. Az alapjogi biztos egy teljes sajtóosztályt létrehozva, szóvivőt is „bevetve” kommunikál a társadalommal. Mennyire hatékony ez a kisebbségi jogok szempontjából? Hányszor és milyen hatékonyan szólalt meg olyan kellemetlen kérdésekben, mint a romákat közvetlenül veszélyeztető szélsőjobbaldali megnyilvánulások vagy akár a nemzetiségi művészegyüttesek ellehetetlenítése? Hányszor szólalt fel a parlamentben és hányszor vállalt ütközéseket a hatalommal a nemzetiségi közösségek ellehetetlenítése miatt? Ezt döntsék el a független elemzők.

3. A nemzetiségi joganyag változásai, azok elméleti és gyakorlati hatásai³

3.1. Vizsgálataim irányvonalai

A 2010-es választásokat követően megalakult Országgyűlés működésének kezdetétől a korábbi alkotmányos rendszer megváltoztatását tűzte ki célul, amely alapvetően érintette a nemzetiségek jogi helyzetét is. Az új alkotmány és az ahhoz kapcsolódó szektorális törvények jelentős változást jelentettek a kisebbségi közösségek helyzetében, hiszen – a korábbiaktól eltérően – nem az egyes elemek módosítására, hanem a struktúra átalakítására került sor. Az elfogadott jogszabályok természetesen túlnyomó részt a korábbi joganyag transzformációi voltak, de számos új – esetenként szakmailag kevésbé megalapozott – elem is felbukkant a rendelkezések között.

A jogi környezet változásának gyakorlati hatását nyilvánvalóan csak hosszabb távon lehet felmérni, különösen azért, mert bizonyos részletszabályok csak később léptek hatályba. Fontos azonban, hogy az új struktúra már kiépült, így annak elemzésével, esetleges hibáinak feltárásával időben meg lehet akadályozni a visszasságok kifejlődését. *Tevékenységem egyik kiemelt területe ezért a jogszabályi és intézményi változások nyomon követése lett.* Ebben a körben elemeztem a változás beágyazottságát, indokoltságát, a gyakorlati tapasztalatokat, illetve – ahol ezek nem álltak rendelkezésre – a várható következményeket. A nemzetiségi jogok szempontjából elsődlegesen az Alaptörvény, a nemzetiségek jogairól szóló törvény és a nemzetiségeket fokozottan érintő szektorális jogszabályok rendelkezéseit vizsgáltam meg. Ahogyan már említettem, a változások elméleti elemzése a gyakorlat megismerése nélkül csupán teoretikus eszmefuttatás lett volna, ezért *komoly hangsúlyt fektettem a nemzetiségek tagjaival és a közösségek vezetőivel, szakértőivel való kapcsolattartásra.* Már a munka kezdetén érezhető volt azonban, hogy a nemzetiségek sokszínű helyzete és a problémák strukturáltsága miatt sem a mindenre kiterjedő, átfogó megfigyelő tevékenység, sem a kizárólag az egyes problémákra történő eseti fókuszálás nem lenne célravezető.

Az elmúlt években kisebbségi ombudsmanként hozzám érkezett panaszok révén képet kaphattam a nemzetiségi közösségek, illetve azok tagjainak problémáiról, a jogi szabályozás

³ A fejezetben lévő idézetek az említett országos nemzetiségi önkormányzatok vezetőivel készült és rögzített interjúkból származnak.

hiányosságairól vagy visszásságairól. Az egyedi esetek megismerése és megoldása mellett – illetve éppen ezek alapján – szükségesnek tartottam egy-egy terület átfogó áttekintését is. Megválasztásom után ezért számos olyan vizsgálatot folytattam le, amelyek a nemzetiségi kulturális autonómia egyes részeinek (oktatási, kulturális, muzeális intézmények, szervezetek) helyzetét, a jogi szabályozás ellentmondásait (etnikai adatkezelés, választások) vagy a speciális körülmények miatt egyes nemzetiségekhez kapcsolódó területeket (szociális támogatások, közfoglalkoztatás) érintették. Emellett sikerült 12 megyében az érintett kisebbségi vezetőkkel és a közösség tagjaival találkozáskor személyesen is tájékozódni a kisebbségi közösségek helyzetéről.

2012 januárja óta a kisebb létszámú nemzetiségek adottságainak és problémáinak feltárására fektettem kiemelt hangsúlyt, így a programsorozat keretében a bolgár, görög, lengyel, örmény, ruszin, szerb és ukrán közösségek helyzetét ismerhettem meg, feltárva körülményeiket és megismerve jövőképeiket. Meg kell jegyezni, hogy a létszámukat és speciális gondjaikat tekintve ugyancsak ebbe a csoportba tartozó szlovének helyzetét nem vizsgáltam – velük kapcsolatban egyelőre csak megfigyelő tevékenységet végeztem –, hiszen az alapvető jogok biztosa a „Válság vesztesei” projekt és a „Alapjogok a határok és hatások metszéspontján” projektrész keretein belül felmérést végzett a csoport problémáival kapcsolatban.

A célcsoport kiválasztásakor több szempontot is figyelembe kellett vennem. A már említett jogszabályi változások jelentős része lépcsőzetesen válik hatályossá, folyamatosan új lehetőségekkel és korlátozásokkal bővítve (vagy éppen szűkítve) a nemzetiségek mozgásterét. Emiatt egyes változások – így például a nemzetiségi önkormányzatok finanszírozásának átalakítása, a nevelési-oktatási intézmények átvétele – azonnal éreztették hatásukat, a parlamenti képviselő újraszabályozásából következő koncepcionális változások hatásai azonban csak becsülhetőek. Bár az egyes nemzetiségek jogi szempontból ugyanabban az értelmezési tartományban mozognak, a kisebb létszámú közösségek esetében a szociológiai és szervezeti adottságok miatt a változások sokkal gyorsabban jelentkeznek, az esetleges anomáliák pedig mélyebb hatást váltanak ki a rendszerben. Jó példa erre a nemzetiségi pályázati rendszer változása, amely a visszajelzések alapján kevésbé érintette drasztikusan az erős érdekérvényesítő képességgel rendelkező, optimális infrastrukturális háttérű német, szlovák vagy éppen román közösséget, míg számos azonnali problémát okozott több, vizsgált nemzetiségi közösségnél. A koncepció lehetőséget adott arra is, hogy a települési, területi és országos önkormányzatok szintjén bekövetkező változásokat is alaposabban

megfigyelhessem. És bár az egyes, nagyobb létszámú nemzetiségek önmagukban is felvonultatják a nemzetiségi intézményi paletta (egyesületek, oktatási, kulturális, gazdasági intézmények) valamennyi elemét, a vizsgálat során mozaikszerűen sikerült ugyanezt több, elemzett közösségnél megtalálni és így komplex módon elemezni. Fontos volt továbbá, hogy a „mikroközösségek” kiszolgáltatottabbak a jogi és politikai változásoknak, így törekedtem arra is, hogy a problémák mélyülése esetén lehetőségem legyen 2013-ban újra módszeresen megvizsgálni az aggályokat, valamint az ezekre adott jogalkotói, jogalkalmazói válaszokat. Erre egy más koncepció esetén titkárságom adottságai miatt csak igen szűk körben lett volna lehetőségem.

Fókuszpontjaim az elmúlt évek gyakorlatát követve a következők voltak: a 2011-es népszámlálás, az önkormányzatiság helyzete és a nemzetiségi autonómiák finanszírozása, parlamenti képviselet, nemzetiségi oktatás és kultúra. A rendelkezésre álló idő lehetőséget adott az érintett közösségek vezetőivel és szakértőivel való megbeszélésekre, a kapcsolódó kulturális, oktatási intézmények munkájának áttekintésére, a nemzetiségi közösség tagjaival való személyes találkozásra is. Az interjúk és szakmai beszélgetések során részletesen megvizsgált témák:

- a 2011-es népszámlálás előkészítése, lebonyolítása, hatásai a nemzetiségek helyzetére;
- a nemzetiségek parlamenti képviselete konstrukciójának megítélése;
- a nemzetiségeket érintő választási eljárások szabályainak elemzése;
- a nemzetiségi önkormányzatok működése, különös tekintettel a bürokratikus körülmények változására és a finanszírozásra;
- a nemzetiségi oktatás helyzete az átalakulások után: iskolák, oktatási formák, tananyag, tankönyvek, nemzetiségi tanárképzés;
- a nemzetiségi kultúra infrastrukturális adottságai, lehetőségei (országos kulturális és dokumentációs központok, könyvtárak);
- a nemzetiségi kulturális egyesületek helyzete;
- a nemzetiségi média (közszolgálati televízió, rádió, sajtó, időszaki kiadványok) működésének megítélése;
- kapcsolat az országos és helyi politikával, a jogalkotókkal;

- együttműködés a nemzetiségek között, az Országos Kisebbségi Önkormányzatok Szövetségének szerepe.

3.2. A nemzetiségi jogok transzformációja

A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény több mint húsz éven át alapvető jogként ismerte el a nemzeti és etnikai kisebbségek képviseleti, önkormányzati, nyelvi, kulturális és oktatási jogait, a kisebbségi közösségek ezért nemcsak a már korábban is biztosított jogosultságaik megőrzését, hanem azok továbbfejlesztését várták az alkotmányozás folyamatától. Az Alkotmány-előkészítő eseti bizottság felkérésére több szakember szövegszerű javaslatokkal és azok indoklását tartalmazó munkaanyaggal segítette az új alkotmánykoncepció kidolgozását. Az országos kisebbségi önkormányzatok is megfogalmazták a nemzetiségi jogok bővítésére és pontosítására vonatkozó javaslataikat, és úgy tűnt, hogy ezek bírják a politikai döntéshozók támogatását. Az Alaptörvényről szóló törvénytervezet Országgyűlésnek való benyújtásakor azonban világossá vált, hogy nemcsak a korábban még támogatott kisebbségi jogi javaslatok jelentős részét vetették el, hanem a nemzetiségek egyes, korábban meglévő alkotmányos jogai is kimaradtak a normaszövegből.

Az Alaptörvény jelentős részben átvette a már eddig is meglévő nemzetiségi jogokat, így továbbra is államalkotó tényezőként ismeri el a nemzetiségeket, továbbá biztosítja a helyi és országos önkormányzatok létrehozásának jogát, az oktatási és kulturális jogokat, valamint a saját nyelven való névhasználatot. Az Alaptörvényben új elemként megjelenik az önazonosság szabad vállalásához és megőrzéséhez való jog, amely alkotmányos alapot ad arra, hogy a törvényhozás a jövőben ki tudja zárni a visszaélés lehetőségét azokban az esetekben, amikor a nemzetiséghez tartozás önkéntes kinyilvánítása, megvallása a feltétele valamely jog gyakorlásának, illetve kedvezmény igénybevételének. Az országos kisebbségi önkormányzatokkal való közös fellépésünk eredményei között említhető, hogy a nemzetiségek jogait a jövőben is csak kétharmados többséggel megalkotott sarkalatos törvényben lehet majd szabályozni, valamint az, hogy az Alaptörvény a rendszerváltozás idején bevezetett jogi kategória, a nemzeti és etnikai kisebbség helyett visszaállítja a nemzetiség elnevezést.

A fenti rendelkezések azonban nem tudják ellensúlyozni azt, hogy olyan kérdésekben, mint a parlamenti képviselőlet biztosítása, a nemzetiségi nyelvek védelme vagy a nemzetiségi

ombudsman függetlenségének garantálása, jelentős visszalépés történt. Így például kifogásolható, hogy immár nem szerepel alkotmányos szinten az az előírás, amely szerint Magyarország védelemben részesíti a nemzeti és etnikai kisebbségeket (nemzetiségeket), valamint biztosítja kollektív részvételüket a közéletben. Az Alaptörvény az eddig alkotmányos jogként elismert képviselő helyett mindössze az Országgyűlés munkájában való részvételről szól. Az Alaptörvény – lényegében a hatályos Alkotmány szövegét átvéve – biztosítja ugyan a nemzetiségek számára az anyanyelvhasználat jogát, ám a magyar nyelv és jelnyelv esetében azok állami védelmét is vállalja. Ez a különbségtétel annak ellenére is kifogásolható, hogy az Alaptörvény bevezető fejezete, a „Nemzeti Hitvallás” nem csak a magyar, hanem a magyarországi nemzetiségi nyelvek ápolására és megóvására vonatkozó vállalást is tartalmaz. A korábbi Alkotmány felsorolta a közszolgálati műsorszolgáltatás főbb feladatait, ahol szerepelt a kisebbségi nyelvek és kultúra ápolásában, gazdagításában, a nemzeti és etnikai közösségek igényeinek kielégítésében való közreműködés is. Ezzel szemben az Alaptörvény már csak azt fogalmazza meg, hogy Magyarország biztosítja a demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges szabad tájékoztatás feltételeit.

Az új szabályozást áttekintve több szakértő is úgy vélte, hogy a kisebbségek számára a hétköznapi joggyakorlatot az új Alaptörvény nem rontja, csupán az ideológiai háttér változik meg. A nemzetiségi közösségek félelmeit osztva felhívtam a figyelmet arra, hogy az alkotmányos keretek ilyen irányú változása komoly hatással lesz a részletszabályokra is. Erre tekintettel kezdeményeztük a kormánynál, hogy az elnökök az Alaptörvény végrehajtásához szükséges törvények kidolgozása során lehetőséget kapjanak szakmai álláspontunk kifejtésére és a jogalkotóval történő egyeztetésre. A felkérést követően a közigazgatási és igazságügyi miniszter stratégiai partnerségi megállapodást kötött az országos kisebbségi önkormányzatokkal, és az új nemzetiségi törvényt velük egyeztetve dolgozták ki, kihagyva azonban a terület más szakmai szereplőit. Aggályosnak tűnik az is, hogy a nemzetiségi közösségek szempontjából alapvető jelentőségű jogszabályt nagyon rövid határidővel bocsátották társadalmi egyeztetésre, és ez nem tette lehetővé a szélesebb közösség, illetve az egyéb érintettek számára az érdemi véleményalkotást. Ez azért is visszás, mert a kormány a törvény sürgős tárgyalását kérte az Országgyűléstől, így a parlamenti vita szűk időkeretében már nem volt lehetőség a felmerülő kérdések alapos megtárgyalására. A nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvényt (a továbbiakban: Njt.) végül 2011. december 19-én hirdették ki, rendelkezéseinek döntő többsége 2012. január 1-jén lépett hatályba.

Az Njt. tanulmányozása során azt tapasztalhatjuk, hogy a kisebbségi joganyag évek óta meglévő hiányosságai kapcsán megfogalmazott javaslatok jelentős részét figyelembe vették a normaszöveg kidolgozásakor. Ezek között említhető például a nemzetiségi önkormányzatok jogállási és működési szabályainak pontosítása, a közvetlen választásokra való áttérés az elektori rendszer megszüntetésével, az országos választások kötelező kitűzése a helyi és területi testületek számától függetlenül, valamint egyes értelmező rendelkezések meghatározása. Az Njt.-nek tehát vannak előremutató elemei, ennek ellenére azonban továbbra is számos szabályozási hiányosság lelhető fel benne.

Az akkor még csak készülő Njt. tervezetének módosítása érdekében kisebbségi biztосként is számos alkalommal szólaltam fel, véleményemet írásban is eljuttatva a jogalkotóhoz. Részben korábbi munkáim felhasználásával és volt munkatársaim bevonásával az alapvető jogok biztosa 2012 áprilisában az Alkotmánybíróságnál kezdeményezte az Njt. több rendelkezése, illetve több rendelkezésének szövegrésze alaptörvény-ellenességének és nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítását és megsemmisítését.⁴ Az Országgyűlés a beadvány és a nemzetiségi érdekképviseleti szervek nyomására önként módosította az Njt-t. Az egyes törvényeknek és törvényi rendelkezéseknek a jogrendszer túlszabályozottságának megszüntetése érdekében szükséges technikai deregulációjáról szóló 2012. évi LXXVI. törvény tíz ponton érdemi változtatást hajtott végre az Njt.-n, öt esetben pedig kapcsolódó technikai korrekciót végzett el.

A következőkben kísérletet teszek arra, hogy az elmúlt időszak változásai után továbbra is fennálló aggályokat témánként elemezzem, kiemelt figyelmet szentelve ugyanakkor az Njt. rendelkezéseinek.

a) A személyi hatály és a nemzetiségi közösséghez tartozás kinyilvánításának kérdése

Az Njt. személyi hatályát úgy határozza meg, hogy az a Magyarországon lakóhellyel rendelkező, valamely nemzetiséghez tartozó személyekre és e személyek közösségeire terjed ki. A jogszabály tehát a nemzetiségi jogokat – a nemzetiségi önkormányzat létrehozásának joga kivételével – a nemzetiségi közösségek magyar állampolgársággal nem rendelkező tagjai számára is biztosítja.⁵ Ez összhangban van azzal, hogy az országos kisebbségi

⁴ AJB-2709/2012. számú ügy, előadó: dr. Magicz András. A beadvány teljes szövege megtalálható az alábbi címen: <http://www.ajbh.hu/allam/aktualis/htm/kozlemeny20120429.htm>

⁵ A kérdés vita tárgyát képezi az elemzők között is. Vö. Pap András László:

önkormányzatok egy része már korábban is kérte a nemzetiségi jogok kiterjesztését az általuk képviselt közösséghez tartozó nem magyar állampolgárokra. A személyi hatály megváltoztatása azonban nem kizárólagosan az anyaországok Magyarországon lakóhellyel rendelkező állampolgáraival bővítheti a hazai nemzetiségi közösségeket. Az anyanemzetek tagjai ugyanis nem feltétlenül anyaországuk állampolgárai. Ennek következtében „harmadik ország” állampolgára is megfelelhet a törvény szerinti meghatározásnak, feltéve, hogy rendelkezik a nemzetiségi identitással és az adott nyelvi és kulturális közösséghez tartozik. Ez azt jelenti, hogy a személyi hatály jelen formájában például egy Magyarországon letelepedett, olasz állampolgárságú dél-tiroli némettől vagy az Egyesült Államok ruszin származású állampolgárától sem lehet megvonni a hazai nemzetiségi jogok gyakorlásának lehetőségét. Kérdés az is, hogy melyik hazai nemzetiséghez tartozónak mondhatja magát az, aki az anyaországok egyikéből települt át, ám nem az ottani többségi társadalomhoz tartozik, így például román állampolgárságú roma vagy szlovákiai német.

Az Njt. alapvető célja, hogy megakadályozza a nemzetiségi jogokkal való visszaélés lehetőségét. E törekvésnek ellentmond azonban, hogy továbbra is az identitás-választás szabadságának elvét teszi elsődlegessé, és nem fogalmaz meg olyan garanciákat, amelyekkel megelőzhető lenne, hogy a nemzetiséghez nem tartozók gyakorolják a nemzetiségi jogokat. Így továbbra is fennmarad az a szabályozás, hogy törvény vagy a végrehajtására kiadott jogszabály egyes nemzetiségi jogok gyakorlását pusztán az egyén nyilatkozatához és nem a közösség általi elismeréshez kötheti. [11. § (2) bekezdés] Az identitásválasztás szabadságával kapcsolatban számos területen felmerülnek olyan nehézségek és dilemmák, amelyekre mind ez idáig nem sikerült megnyugtató választ találni. Ilyenek különösen a választásoknak, a diszkrimináció nyomon követésének, a különböző támogatások odaítélésének, a képviseleti jogok gyakorlásának, a büntető igazságszolgáltatásban és a népszámlálás során felvett statisztikai adatok kezelésének és a gyermekvédelemmel összefüggő adatok védelmének problémái. A fentiekre tekintettel kívánatos lett volna, ha az Njt. tartalmazza a nemzetiséghez tartozás megítélésének objektív szempontrendszerét. Ehhez támpontot adhatott volna a kisebbségi ombudsmannak az adatvédelmi biztossal 2009-ben közösen folytatott, etnikai adatkezelésről szóló vizsgálata során készült jelentése.

<http://www.community.eu/2012/02/08/meg-egyszer-a-kisebbsenek-parlamenti-kepviseleterol/>

b) Népszámlálás

A nemzetiségi közösséghez tartozás kinyilvánításának kérdésével szorosan összefüggő téma a tízévente megtartott népszámlálás lebonyolítása, illetve annak eredménye. Ez utóbbi információ a nemzetiségi jogok (át)alakítását és a nemzetiségek aktuális állapotának megismerését a korábbi években is döntően befolyásolta.

Adatkör

A 2011. évi népszámlálásról szóló 2009. évi CXXXIX. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) szabályozza, hogy a természetes személyek esetében milyen adatkörökben szükséges, kötelező, illetve önkéntes az adatszolgáltatás. A nemzetiségek számára fontos alapadatokat a törvényhozó az önkéntes adatszolgáltatás körébe sorolta. [2. § (1)] Ezzel kapcsolatban két gyakorlati – egy adatkezelési és egy adatfelvételi – problémát szükséges itt megemlíteni, mivel valószínűleg mindkettő komoly hatással volt a nemzetiségi adatok bevallási eredményeire.

Mivel a nemzetközi adatvédelmi gyakorlattal ellentétben a magyar adatvédelmi szabályozás a vallás, a nemzetiség és az anyanyelv vonatkozásában még önkéntesség esetén sem teszi lehetővé a név megkérdezését és rögzítését, a népszámlálási kérdőíveken a teljesség biztosításának igénye miatt az összeírt állampolgár lakcímét kellett feltüntetni. A törvény 2 § (3) bekezdése ezért előírja, hogy *„A lakások címét belső azonosítóval kell ellátni és a teljességi ellenőrzését követően a népszámlálás során felvett adatoktól elkülönítetten kell kezelni.”* 2010-ben, kisebbségi ombudsmanként levélben fordultam Vukovich Gabriellához, a Központi Statisztikai Hivatal (KSH) elnökéhez, mivel megítélésem szerint a lakcím – más adatokkal egybevetve – alkalmas lehet az egyes személyek későbbi azonosítására. A teljességi érve mellett szól a teljes anonimitás fenntartása és garantálása is, hiszen a statisztikáról szóló 1993. évi XLVI. törvény 8.§ (4) bekezdése kifejezetten előírja, hogy nemzetiségi, etnikai hovatartozásra, vallási vagy más meggyőződésre vonatkozó adat csak személyazonosításra alkalmatlan módon gyűjthető. Jeleztem, hogy amennyiben nem garantálják a teljes és végleges anonimitást, a különleges személyes adatokkal összefüggő válaszadási hajlandóság csökkenése várható.

Másrészt számos társadalmi és politikai tényezőtől is függ, hogy hányan készek megvallani nemzetiségi hovatartozásukat a népszámláláskor. A nemzetiséghez tartozásnak a népszámlálás alkalmával történő anonim megvallása joga és nem kötelessége az érintett közösséghez tartozóknak. Mindez következik a nemzeti kisebbségek védelméről szóló

keretegyezmény azon rendelkezéséből is, amely szerint „Minden, valamely nemzeti kisebbséghez tartozó személynek joga van szabadon megválasztani, hogy kisebbségiként kezeljék-e vagy sem, és ebből a választásából vagy e választásával összefüggő jogainak gyakorlásából semmiféle hátránya ne származzék.”⁶ A cigány kisebbséggel szembeni előítéletek, az elmúlt évek erőszakos eseményei pedig kifejezetten valószínűtlenné teszik, hogy a roma származású személyek ilyen esetben választ adjanak a nemzetiséggel kapcsolatos kérdésre, így tovább nőhet a szakadék a népszámlálási és a szociológiai adatok között. E veszély realitását jelzi az is, hogy a 2010. évi kisebbségi önkormányzati választások során egyes kisebbségek, különösen a szlovákok esetében még a hagyományosan nemzetiségi településeken is csökkent a magukat önkéntesen regisztráltak száma. A különleges adatok védelmének magas szintű garantálása még abban az esetben is kiemelt jelentőségű tehát a lekérdezés és feldolgozás folyamán, és hatással van a válaszadási hajlandóságra, ha egyébként a kérdőíven nem szerepelnek az érintett személy beazonosítására alkalmas adatok.

Egyértelmű tehát, hogy amennyiben felmerülhet a „kisebbségi listák” készítésének a gyanúja, akkor az emberekben lévő félelmek miatt éppen a teljeskörűség kritériumának nem fognak a népszámlálás alkalmával összeírt adatok megfelelni. Magyarországon szembe kell néznünk a ténnyel: magas szintű garanciák hiányában erősen kétséges, hogy valóságos adatokhoz juthatunk-e a kisebbségi hovatartozás kérdésében a népszámlálás során. A 2001. évi népszámlálás adatsorainak figyelembe vételével, valamint kisebbségi önkormányzati kutatásokból származó adatok⁷ alapján valószínűsíthető, hogy jelentős számban fogunk olyan településeket találni, ahol a nemzetiségét, anyanyelvét bevalló nemzetiségi lakosság száma a 2011. évi népszámlálás adatai szerint jelentősen csökken.

Adatfelvétel

Az országos nemzetiségi önkormányzatok elnökeinek a népszámlálás elkezdése idején még nem volt tudomásuk arról, hogy a később elfogadásra kerülő nemzetiségi törvény az

⁶Az Európa Tanács Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló, Strasbourgban, 1995. február 1-jén kelt Keretegyezményének kihirdetéséről szóló 1999. évi XXXIV. törvény 3. cikke.

⁷ Kisebbségi önkormányzatok a 2006-os önkormányzati választások után – A roma, német, görög és ruszin kisebbségi autonómiák működése az átalakult viszonyok között. OTKA szám: 68458. Kutatási eredmények: Bindorffer Györgyi 2011. Kisebbség, politika, kisebbségpolitika. Nemzeti és etnikai közösségek önkormányzati autonómiája Magyarországon. Budapest: Gondolat Kiadó–MTA Szociológiai Kutatóintézet.

adatokhoz konkrét finanszírozási, sőt, önkormányzat-alakítási jogosultságokat fog kötni. Ennek ellenére nagyon fontosnak tartották, hogy a népszámlálás sikeressége érdekében minél többen vallják meg nemzetiségi identitásukat. A nemzetiségi kötődést érintő szenzitív kérdésekre az egyének sokkal inkább válaszolnak akkor, ha olyan számlálóbiztosok teszik fel őket, akik a nemzetiségi közösséghez tartoznak, akiket ismernek és akik a bizalmukat élvezik. Ezért az országos nemzetiségi önkormányzatok elnökei felhívással fordultak saját helyi önkormányzataikhoz és a nemzetiségi egyesületekhez, kérve, hogy lehetőleg minél többen jelentkezzenek tagjaik közül számlálóbiztosnak.

A kisebbségi önkormányzatokkal való konzultációt, tagjaik számlálóbiztosként való bevonását így magam is több alkalommal kezdeményeztem a KSH elnökénél. Az önkormányzatok nyomtatott sajtójukban, szórólapokon és személyes körútjaik alkalmával ugyancsak nemzetiségi hovatartozásuk megvallására biztatták közösségük tagjait, roma aktivisták külön kampányt szerveztek ennek érdekében. Ugyanakkor az önkormányzatok vezetői mindannyian tartottak attól, hogy erőfeszítéseik ellenére létszámcsökkenést fog a népszámlálás kimutatni.

„Valamilyen oknál fogva nem akarják, hogy regisztrálják őket. Ezért megpróbáltuk elérni az embereket, hogy tegyék oda az ikszet. Ezzel csak megkönnyítik azoknak az embereknek a munkáját, akik akarnak dolgozni a nyelvünkért és kultúránkért, hagyományainkért. Az kellett volna, hogy központilag is felhívják a figyelmét a nemzetiségeknek, hogy jelentkezzenek, mert ebből semmi hátrányuk sem lesz, sőt segítik őket az identitásuk megőrzésében. A köztévében kellett volna megszólalnunk, de erről szó sem lehetett. Így nem tudtunk túl nagy propagandát kifejteni.”

A 2012. év folyamán az országos nemzetiségi önkormányzatok elnökeivel készített interjúkból kirajzolódó vélemények azt bizonyították, hogy a kérdezőbiztosok nem tudták megbízhatóan és hitelt érdemlően garantálni a válaszadók anonimitását. Az országos önkormányzatok elnökei valós félelemként fogalmazták meg azt, hogy emiatt csökkenés várható az önbevallások számában.

A másik, talán még súlyosabb problémát az – az országos elnökök által közvetített – panasz jelentette, hogy a kérdezőbiztosok fel sem tették a nemzetiségre vonatkozó kérdéseket.

„Nem tudjuk, hogy a kérdezőbiztosok felvilágosították-e a nemzetiségeket, hogy van egy utolsó oldal is, ahol diszkriminációmentesen megvallhatják hovatartozásukat.”

„Az összeírási procedúra nem fogadható el. Nem volt kötelező a nemzetiségi bevallás. Ha egy ilyen fontos gazdasági támogatást ráhelyezünk a válaszokra, akkor ne írjuk oda, hogy nem kötelező. A másik: a számlálóbiztosok az általuk kitöltött ívek után kapták a pénzt. Szinte lehetőséget sem adtak az embereknek arra, hogy ők maguk töltsék ki, és visszajönnék érte. Erről a módról nem tájékoztatták az érintetteket. Se a média, se a biztosok nem ismertették ezeket. Határidő, siettek, ők nem jönnek ki kétszer. Előfordult olyan is, hogy amikor mondták az embereink, hogy itt még van egy kérdőív a nemzetiségekről, arra azt mondták, hogy azt nem kell kitölteni. Hiába mondták, hogy minket ennek alapján fognak finanszírozni, erre pl. Borsod megyében több helyen azt mondták a kérdezőbiztosoknak, hogy ne találjanak már ki hülyeségeket. Ilyen nincs.”

„A nemzetiségi kérdés szenzitív, és nem is volt kötelező válaszolni, de tapasztalatok szerint volt, ahol fel sem tették. Ami ennél sokkal problémásabb, hogy amikor a népszámlálásról szóló törvény megszületett, arról volt szó, hogy az adatokat kizárólag statisztikai célokra fogják felhasználni. Márpedig itt ezekhez a számokhoz közösség alakítási következmény, finanszírozás társul. A közösségek szervezeti létében érintett jogszabályokat kötnek hozzá és hoznak utólagosan egy jogszabályt, amiről korábban nem lehetett tudni. Ez diszkrimináció.”

Az adatok felhasználhatósága, feldolgozásuk módja és határideje

Fontos hangsúlyozni azt a tényt, hogy a 2011. évi népszámlálás adatainak felvételekor, októberben, sem a nemzetiségekhez tartozók, sem önkormányzataik nem tudták biztosan, hogy milyen választójogi és a későbbiekben anyagi, támogatási következménye lesz a nemzetiséghez tartozásra vonatkozó adatok önkéntes megvallásának, illetve az attól való tartózkodásnak. Ez a törvényi előírás először a pótösszeírást lezáró napon, 2011. november 9-én került nyilvánosságra, és az országos nemzetiségi önkormányzatok elnökeinek tiltakozására került bele a törvénybe. A fentiek már önmagukban is erősen megkérdőjelezzik az adatok felhasználhatóságát.

A népszámlálási törvényben hiányként, továbbá a nemzetiségi önkormányzatok életének, jövőjének szervezésében kifejezetten hátrányosan jelenik meg, hogy a törvényhozó nem

szabta meg a népszámlálási adatok feldolgozásának határidejét. A legutolsó adat, amelyet a felelős helyettes államtitkár a nemzetiségi vezetők tudomására hozott, 2013 márciusa.

„Semmilyen információnk nincsen. A többi országos önkormányzat vezetőjével több fórumon kifejtettük, hogy aggódunk, mert a népszámlálási adatok nem fejezik ki hűen a nemzetiségek pontos létszámát. Azzal biztattak bennünket, hogy az év vége felé várhatóak adatok. Amikor pár óra alatt meg lehet tudni egy országos választás eredményét, akkor érthetetlen, hogy a népszámlálási adatok feldolgozása 1 év alatt sem történt meg. Vagy megtörtént, csak kozmetikáznak?”

A népszámlálási adatok hiánya a 2013. évi költségvetés elkészítésében is nehézséget okozott.

„Hogy tervezzek most az új létszám nélkül? Hogy aztán odadörgöljék az orrom alá, hogy mit akarsz te azzal a pár ezer emberrel? Nekem most kellene már tudnom, hogy hányan vagyunk. Biztosra veszem, hogy legalább 10 ezren vagyunk, akik itt élünk Magyarországon, de örülni fogok, ha papíron öt lesz. De legalább már lenne.”

A nemzetiségi önkormányzatok választási felkészülésében fontos szerepet játszik a létszámadat. Nem egy önkormányzat tart attól, hogy az anomáliák eredőjeként nemzetiségek létszáma és a megalakítható nemzetiségi önkormányzatok száma csökkenni fog. Ez a félelmük jelenleg sokkal nagyobb, mint a közösséghez nem tartozó „etnobizniszelőktől” való, ugyancsak jogos félelem.

„Egyébként hivatalosan semmilyen népszámlálási adatot nem tudunk. Az elfogadott törvények szerint a népszámlálási adatoknak kulcsfontossága lesz a következő választási periódusban a nemzetiségi önkormányzatok választásánál. Ezért elfogadhatatlan, hogy az előzetes adatok is csak legkorábban 2013 tavaszán lesznek elérhetőek a számunkra. Egy gyökeresen új helyzettel, ami az önkormányzatok megválasztásának a lehetőségét illeti, kell majd szembenéznünk. A törvény településenként 30 főt ír elő ahhoz, hogy önkormányzat alakulhasson, vagyis minimum 30, bevallottan szerbnek kell a településen élnie. Nagyon rövid az az idő, ami a következő választásokig rendelkezésre áll ahhoz, hogy a közösségek alkalmazkodjanak a helyzethez és új stratégiákat dolgozzanak ki.”

A nemzetiségi közösséghez nem tartozók kiszűrését tehát a nemzetiségi választási folyamatból az Njt. meg sem kíséri; úgy tesz, mintha a probléma egyáltalán nem is létezne. Ez számos komoly gyakorlati következménnyel jár.

A törvényhozó indoka – azaz, hogy a népszámlálási adatok felhasználásával megakadályozzák az „etnobiznisz” következtében megvalósuló visszaéléseket – nem valós. A nemzetiségi választói névjegyzékbe történő felvételt a nemzetiségi törvény ma is bárki számára lehetővé teszi: aki kinyilatkoztatja valamely nemzetiségi közösséghez tartozását, az megkapja a nemzetiségi választásokon való részvétel lehetőségét; miközben a ténylegesen valamely közösséghez tartozó esetében szükségtelenül és aránytalanul korlátozza az önrendelkezés jogát, valamint a nemzetiségi közösségeknek helyi nemzetiségi önkormányzat létrehozására vonatkozó jogát. A szubjektív bevallásokból aggregált „objektív” népszámlálási adatok nem hitelesek, ez a jogi megoldás nem alkalmas a nemzetiségi önkormányzatok létrehozását szabályozó törvény alkotmányos céljának elérésére.

c) Nemzetiségi önkormányzati választások

Az Njt. előírja, hogy a települési nemzetiségi önkormányzati képviselők választását ki kell tűzni, ha a településen az adott nemzetiséghez tartozó személyek száma – a legutolsó népszámlálásnak az adott nemzetiséghez tartozásra vonatkozó adatai szerint – a harminc főt eléri. [56. § (1)] A jogszabály tehát csak azokon a településeken ad lehetőséget a nemzetiségi önkormányzati képviselők választásának kitűzésére, ahol a legutolsó népszámlálás nemzetiségenként összesített adatai szerint az adott nemzetiséghez tartozó személyek száma eléri a harminc főt. Abban az esetben, ha kitűzik a nemzetiségi önkormányzati választást és a választás megtartásához szükséges számú jelöltet nyilvántartásba veszik, úgy a nemzetiségi közösségek azon tagjai adhatják le szavazatukat, akiket kérelmükre felvettek a nemzetiségi névjegyzékbe.

A jogalkotó egyértelmű szándéka a már említett „etnobiznisz” megszüntetése volt, amelyet erős szakértői és társadalmi nyomás hatására kellett megtenniük. A Századvég Alapítvány által 2012 decemberében végzett közvélemény-kutatás szerint a megkérdezettek csaknem fele hallott az „etnobiznisz” jelenségről, vagy maga is tapasztalta azt. Az új szabályozás lakossági támogatottságát jól jelzi, hogy a Századvég Alapítvány által készített közvélemény-

kutatás szerint a megkérdezettek 78 %-a, azaz döntő többsége, egyetért ezzel a változással.⁸ A nemzetiségi önkormányzati választások és a népszámlálási adatok közvetlen összekötése azonban két okból is komoly hiba.

A korábban már részletezett okokból a népszámlálás nemzetiségeket érintő adatai megbízhatatlanok, azokra a jogbiztonság elvének szem előtt tartásával képtelenség bármilyen jogkövetkezményt alapítani. Fontos továbbá, hogy bár a legutóbbi népszámlálás nemzetiségi adatai még nem ismertek, ám a 2001. évben felvett adatok azt valószínűsítik, hogy számos olyan településen sem fogja elérni a nemzetiséghez tartozásukról nyilatkozók összesített száma a 30 főt, ahol valójában jelentős létszámban élnek az adott nemzetiség tagjai. A szabályozás arra sincs figyelemmel, hogy az országos népszámlálást tíz évenként tartják, így a köztes időszakban jelentősen nőhet (természetes népességyarapodással vagy beköltözésekkel) egy adott település nemzetiségi közösségének létszáma. Álláspontom szerint közvetlen veszélye áll fenn ezért annak, hogy a nem pontos nemzetiségi statisztikák alapulvétele esetén egyes településeken nem alakulhatnak meg az ott élő nemzetiségi közösségek önkormányzatai.

Összefoglalva tehát elmondható, hogy a népszámlálási adatok felhasználásával azt kívánták kizárni, hogy olyan településeken is kitézzék a választást, ahol nincs jelen a képviselni kívánt közösség, és a visszaélés szándékával „duzzasztják fel” a választói jegyzéket. A választás kitézését azonban nem lehet kizárólag a népszámlálási adatoktól függővé tenni, hiszen ezekben az adatsorokban a választásra nem jogosultak (pl. kiskorúak) is megjelennek. A népszámlálási adatok ugyanakkor nem tekinthetők egy település nemzetiségi lakossága pontos leképezésének, hiszen szenzitív adatokról szóló önkéntes nyilatkozatokon alapulnak.

2012 áprilisában az alapvető jogok biztosa az Alkotmánybíróságtól kérte az Njt. 56. §-ának a népszámlálásra vonatkozó szövegrésze – valamint e törvény más rendelkezései – megsemmisítését. Az Alkotmánybíróság 2012. december 4-én hozott 41/2012. (XII. 6.) AB határozatával az Njt. népszámlálás adatainak választási célú felhasználására vonatkozó rendelkezése kapcsán az indítványt elutasította. A határozat szerint „nincs szó a nemzetiséghez tartozók önrendelkezési jogának szükségtelen, illetve aránytalan korlátozásáról”. A kisebbségi önkormányzatok létrehozásának a népszámlálási adatokhoz

⁸ A Századvég Alapítvány kutatása: Nemzetiségi önkormányzati szabályozás – 2012.12. 21.; <http://www.szazadveg.hu/kutatas/aktualis/friss-kutatas-nemzetisegi-onkormanyzati-szabalyozas-457.html>

kötése az egyéni önrendelkezési jogot nem sérti és nem is tudja megsérteni. A kapcsolat éppen fordított, ugyanis az adott településen élő, valamely nemzetiséghez tartozó állampolgárokat arra ösztönözheti, hogy – legalábbis a népszámlálások során – éljenek a nemzetiségi identitás megvallásának jogával. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a népszámlálási mozgósítást, a nemzetiségi közösség érdekében történt önminősítésre buzdítást – függetlenül attól, hogy az önkormányzati választások kiírásával való összefüggésről nem tudtak és nem tudhattak – már annak ismeretében végezheték a nemzetiségi önkormányzatok és szervezeteik, intézményeik, hogy a magasabb bevallási arány éppen az ő (azaz a nemzetiségek) érdekeiket szolgálja. Az Alkotmánybíróság határozata felhívta ugyanakkor a jogalkotó figyelmét arra, hogy a 2014. év tapasztalatai alapján módjában áll módosítani a törvényi szabályozást, ha a két népszámlálás közötti felező időben olyan markáns nemzetiségi választási igény lesz tapasztalható, amely nincs összhangban a 2011. évi népszámlálási adatokkal.⁹

Az országos nemzetiségi önkormányzatok elnökei ebben a kérdésben is tartanak a létszámok csökkenésétől, és sérelmezik, hogy a kormány – a velük megkötött stratégiai megállapodás ellenére – egy ilyen fontos kérdésben nem egyeztetett velük.

„Nem jó, hogy a népszámlálási adatokhoz kötik, hogy hol lehet önkormányzat. [...] Miközben folyt a népszámlálás, a névjegyzéket hangsúlyozták, amikor véget ért, megint a népszámlálás alapú önkormányzatokat hozták vissza. Féltő, hogy a választási eljárási törvénybe is bele fog kerülni, hogy a népszámlálás alapján lehet nemzetiségi önkormányzati választásokat kezdeményezni, mikor a népszámlálásnál nem mindenki vallotta magát a nemzetiségéhez tartozónak. És akkor jön még a névjegyzék, ami szintén harminc főt fog előírni. Ez a kettős szűrő nagyon meg fogja vágni az önkormányzatok számát. Mert ahol 30 fő él gyerekestül, ott nincs harminc 18 éven felüli. Ráadásul a névjegyzék nyitott lesz. A parlamenti választásokhoz is nagy valószínűséggel ezt fogják felhasználni, bár még semmit se lehet tudni.”

„Többször felmerült, hogy csak ott lehet majd nemzetiségi önkormányzatot alakítani, ahol a népszámlálási adatok alapján megvan a minimális létszám. Ha kevesebben vannak, de többen regisztrálnak ennél, ott ki sem írják a választásokat és akkor azon a településen nem lehet önkormányzatot létrehozni. A népszámlálás adatai alapján lesz a finanszírozás és a

⁹ AJB-2709/2012 és AJB-5090/2012. számú ügyek, ügyintéző: dr. Magicz András. A beadvány teljes szövege megtalálható az alábbi címen: <http://www.ajbh.hu/allam/jelentes/201202709Ai.rtf>

kisebbségi önkormányzat létrehozásának a lehetősége. A két listát, a népszámlálást és a regisztrációsát azonban az egyének szintjén nem lehet összefüggésbe hozni. Lehet, hogy teljesen más lesz a kettő.”

A nemzetiségi önkormányzatok megalakításához kapcsolódva említést kell tenni a regisztráció intézményéről és a képviselő egy speciális formájáról, az országgyűlési képviselőtről is.

d) Regisztráció, országgyűlési képviselő

Regisztráció

Az Alkotmánybíróság 168/B/2006. AB határozatában megállapította, hogy a választójog fontos politikai alapjog, amelynek gyakorlásához a nemzetiségi önkormányzati választásoknál is meg kell teremteni a szükséges alkotmányos garanciákat. Ezek egyike a nemzetiségi választói jegyzék, aminek alkalmazásától akkor sem lehet eltekinteni, ha a nemzetiségi közösségek tagjainak egy részét a nyilvántartásba vétel visszatartja a választáson való részvételtől. Az adatkezeléssel összefüggő probléma, hogy ugyan az Njt. csak a nemzetiséghez tartozók számára kívánja biztosítani a nemzetiségi választói jegyzékbe való felvétel lehetőségét, azonban nem rendelkezik arról, hogy ezt milyen módon lehet ellenőrizni, hanem ezt a kérdést az új választási eljárási törvény körébe utalja. [53. § (1) bekezdés c)] Az új nemzetiségi törvény így tartalom nélküli felhatalmazást ad a választási eljárás szabályainak kialakítására egy másik jogszabálynak.

A nemzetiségi önkormányzatok továbbra sem örülnek a listára vételnek, de kénytelenek voltak belenyugodni, hogy ez a feltétele annak, hogy önkormányzataikat létrehozassák. Belenyugvásukat érdekes módon az – akkor még csak a tervekben szereplő – egész választókorú magyar népességre kiterjesztett választási regisztrációs folyamat megerősítette, így ugyanis nem érezték diszkriminálva magukat. Megbeszéléseink során, a határon túli magyarok választójogát illetően, többen megemlítették, hogy a magyar kormány számára fontosabbak a felvidéki, erdélyi, kárpátaljai és vajdasági magyarok, mint a Magyarországon élő, magyar állampolgárságú, az országhoz és a hazához lojális nemzetiségek.

A regisztráció módjáról az önkormányzati elnökök nem rendelkeztek információval. Egyeztetési folyamat e törvény esetében sem történt. A nemzetiségi önkormányzatok elnökei nem tudták pontosan megmondani, hogy a nemzetiségi regisztrációval kapcsolatban mit

tartalmaz a T/8405. számon benyújtott, a választási eljárásról szóló törvényjavaslat, „ami még számtalanszor módosulhat 2014-ig.”

A legfontosabb kérdés, ami az interjúk időpontjában a regisztrációval kapcsolatban foglalkoztatta az elnököket és nemzetiségük tagjait, a törvénytervezet 95.§-ának az értelmezése volt. Eszerint a nemzetiségi választópolgárként történő nyilvántartás iránti kérelemnek tartalmaznia kell a nemzetiség megjelölését, a választópolgár nyilatkozatát, amelyben megvallja az adott nemzetiséghez tartozását, annak megjelölését, hogy nemzetiségi választópolgárként történő névjegyzékbe vételét az országgyűlési képviselők választására is kiterjedő hatállyal kéri-e.

„Amit a jogszabályokról most tudok, mind a két listára felvesznek, és majd összevetik a kettőt.”

„Ha most nem akarok nemzetiségi listára szavazni, akkor is fel kell vetetnem magam, mert ősszel nemzetiségi önkormányzatot akarok választani.”

„Pontosan nem tudjuk, hogy hogy lesz. Azt logikáztuk ki, hogy a parlamenti választásokra való regisztrálás 5 alkalomra szól. Azt viszont múlt héten még nem lehetett tudni, hogy hol dőlhet majd el, hogy én majd parlamenti pártra vagy nemzetiségi listára adom a szavazatomat. A helyhatósági választásokon – akkor, ha nincs meg a 30 népszámlált fő – nem szavazhat nemzetiségi önkormányzati jelöltekre, de a megyei és az országos önkormányzatok megválasztásában részt vehet. Az országosra szavazhat, mert ő a közösség tagja, mert nem lesz elektori választás, közvetlen és egyidejű választás lesz – csak saját településén nem alakíthat önkormányzatot.”

„Ezt sokan nehezményezik nálunk. Hogy le kell mondani a pártválasztásról a nemzetiségi lista javára. Már csak azért is, mert a kisebbségi listára leadott szavazatom elvész, hisz tudom, hogy még elméletileg sincs értelme a nemzetiségi listára szavazni, mert a szabályok szerint nincs reális esély a listavezető bejuttatására egy ilyen kis létszámú nemzetiségnél, mint a miénk.”

„Akkor eldönthetem, hogy melyik pártra adom le a szavazatomat. Mert én itt élek, és nem a határon túlról szavazok, mint a kibicek, akiknek semmi se drága. Itt szavazok, mert az

életemről kell döntenem. Ha nemzetiségi listára adom a szavazatomat, akkor nagyon büszke lehetek, hogy a saját listákra szavaztam, de semmit se értem el vele! Tehát nem juttattam mandátumhoz a jelöltet. És ha szószólóként bejut, akkor is csak akkor szólalhat fel a plenáris ülésen, ha majd a házbizottság ezt kisebbséget érintő kérdésnek tekinti és engedélyezi a hozzászólást.”

„Ha én csak azért regisztrálok a nemzetiségi listára, hogy az önkormányzati választásokon szavazhassak, akkor miért automatikus a parlamenti választásnál a nemzetiségi lista, mikor nekem fontosabb a pártpreferencia? Mindenkinek probléma, hisz szembeállítja a nemzetiségi öntudatomat azzal, hogy mint a magyar politikai nemzet tagja vagyok és élni akarok a pártpreferenciámmal és a jogosítványaimmal. Ez nem tisztességes, különösen úgy, hogy tudom, hogy az egész nemzetiségi lista egy jelképes delegálás, semmi értelme nincsen rá szavazni, mert akár 5 szavazattal lehet a listavezető szószóló. Tehát egy delegálási jogért lemondok az egyenlő és titkos választójogomról. Odáig igaz, hogy ne juttathassak be két parlamenti képviselőt, mert az sérti az egyenlőséget, az idáig rendben van. De nekem eleve ki is zárják ezt a lehetőséget, mert ha egyáltalán képes vagyok az 1500 ajánlást összegyűjteni, még nem fogok tudni 22 ezer szavazatot produkálni.”

Az országgyűlési képviselet felemás megoldása

A kisebbségek országgyűlési képviselethez való jogát 1990 márciusában iktatták törvénybe, ám még ugyanebben az évben ezt a rendelkezést képviseletre módosították az Országgyűlésre való utalás elhagyásával. Az Alkotmánybíróság 1992-ben hozott, majd 1994-ben megerősített határozatai mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességnek minősítették, hogy a törvényhozás nem alkotta meg a kisebbségek országgyűlési képviseletéről szóló törvényt. Az Alkotmánybíróság felhívásának közel két évtizeden át nem tudott eleget tenni a magyarországi nemzetiségpolitika. Az Országgyűlés Választási Rendszer Reformját Előkészítő Eseti Bizottsága 2000 őszén a kisebbségek önálló országgyűlési képviselethez jutásának lehetőségeit elemezve arra a megállapításra jutott, hogy a képviselőcsoportok egyetértésének hiányában a kétharmados parlamenti többség nem biztosítható. Ezt követően éveken át sem a kormány, sem az Országgyűlés nem tűzte napirendjére ezt a kérdést. Egy idő után az Alkotmánybíróság is kezdte átértékelni korábbi álláspontját, és a kisebbségi képviseletet már fel sem tüntette a jogalkotói mulasztásokról vezetett jegyzékében. 2008-ban az országos kisebbségi önkormányzatok a kisebbségi ombudsmannal közösen dolgozták ki azt a koncepciót, amely a választási eljárás szabályainak módosításával és a mandátumszerzéshez

szükséges szavazatszám leszállításával mind a 13 kisebbségi közösség számára biztosítható volna az országgyűlési képviselet reális esélyét. A kormány azonban úgy ítélte meg, hogy továbbra sem teremthető meg a törvényalkotáshoz szükséges politikai konszenzus, ezért nem kezdte meg a koncepcióról való egyeztetést.

A 2010-ben megalakult Országgyűlés, politikai pozícióját felhasználva, újraszabályozta a kérdést. Az Alaptörvény 2. cikk (2) bekezdése nem foglal egyértelműen állást a nemzetiségek parlamenti képviselete tárgyában, amikor rögzíti: „*A Magyarországon élő nemzetiségek részvételét az Országgyűlés munkájában sarkalatos törvény szabályozza.*” Ez a megfogalmazás a tényleges képviseletet és a kvázi-képviseelői jogállást egyaránt megengedi, ám a korábbi alkotmányos rendelkezéshez képest szélesíti a törvényhozás lehetőségeit a nemzetiségek választójogi kedvezményeinek meghatározásakor.

Az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény (a továbbiakban: Vjt.) 3. §-a alapján az országgyűlési képviselők száma 199; 106 képviselőt egyéni választókerületben, 93-at országos listán választanak meg. A 12. § értelmében az egyfordulós választáson a magyarországi lakóhellyel rendelkező, a kisebbségi névjegyzékben nemzetiségi választópolgárként szereplő választópolgárok egy egyéni választókerületi jelöltre és nemzetiségük listájára, ennek hiányában egy pártlistára szavazhatnak. A 9. § alapján az országos nemzetiségi önkormányzatok állíthatnak nemzetiségi listát, ehhez a névjegyzékben nemzetiségi választópolgárként szereplő választópolgárok legalább egy százalékának ajánlása, de legalább ezeröttszáz ajánlás szükséges. A nemzetiségi listán a névjegyzékben az adott nemzetiség tagjaként regisztrált választópolgár lehet jelölt, és legalább három jelöltnek kell szerepelnie a listán; több nemzetiség közös listaállítására nincs lehetőség. A törvény 16. §-a alapján az összes pártlistás szavazatot és a nemzetiségi listákra leadott szavazatokat össze kell adni, és el kell osztani kilencvenhárommal, majd az eredményt tovább kell osztani négygel; és az így kapott hányados egész része lesz a kisebbségi képviseletet biztosító kedvezményes kvóta. Az új törvény által bevezetett kedvezményes kvóta ugyan jelentős kedvezményt jelent, azonban még így is annyi szavazatot feltételez, amennyit valószínűsíthetően nem tudnak majd elérni a pártok jelöltjeivel versengő nemzetiségi listák. A mikrokisebbségek elnökei egyöntetűen elutasítják a parlamenti képviselet jelenlegi szabályozását.

„Nagyon tartunk a választási törvénytől. A küszöböktől. Mi nem vagyunk 1500-an. Nem lesz nekünk még szószólónk se. Az 1500 ajánláshoz legalább 2000-res közösség kellene. Még akkor se biztos. Ez is a népszámlálási adatokra épül. Aki szószólónak indul, az nem lehet elnök, se semmi. Nagyon szigorúak az összeférhetlenségi szabályok.”

„Mi elvileg egy képviselőt juttathatunk be a Parlamentbe kedvezményesen listával. Már önmagában 1500 ajánlást kell összegyűjtenünk a pártokkal versenyezve az egész országban. Ebbe a versenybe kell beszállnunk hálózat nélkül, aktivisták nélkül, mikor még a most a Parlamentben ülő pártok némelyikének is nehezebbre esett a gyűjtés. Törvényileg deklarálva van a parlamenti képviselet, ami nagyon jó, de a bejutási lehetőség abszolút kizárt.”

„A könnyítések is olyanok, hogy azokkal a 13 nemzetiségből maximum a romák és talán a németek juthatnak be, ha kapnak egy kis oldalsegítséget valamilyen politikai párttól. A többi 11 biztosan nem fog tudni parlamenti képviselőt bejuttatni. Mi még segítséggel se tudnánk teljesíteni a feltételeket. Vagy ha segítség lenne, akkor párthoz kellene csatlakoznunk, amit mi nem engedhetünk meg magunknak és nem is akarunk. Szeretnénk a törvényalkotókkal ebben a kérdésben vitát kezdeményezni, törvénymódosítást szeretnénk elérni, bár nem valószínű, hogy hajlandóak lesznek rá.”

A jogalkotó – érzékelve a kedvezményes kvóta használhatóságának realitásait – a Vjt-ben rendelkezett arról az esetről is, amikor valamelyik nemzetiség nem kap elég támogatást: a 18. § értelmében a nemzetiségi listát állító, de azon mandátumot nem szerző nemzetiséget nemzetiségi szószóló – a nemzetiségi lista első helyén szereplő jelölt – képviseli az Országgyűlésben. A törvény alapján a szószóló kérdést intézhet a kormányhoz és a kormány tagjához, az alapvető jogok biztosához, az Állami Számvevőszék elnökéhez és a legfőbb ügyészhez a feladatkörükbe tartozó, a nemzetiséget érintő ügyben, valamint a nemzetiségeket képviselő bizottság munkájában szavazati joggal részt vehet, az állandó bizottságok ülésein – az állandó bizottság elnöke döntését követően, vagy ha a Házbizottság arról határoz – tanácskozási joggal vehet részt. [29. § (4) és (3) bekezdései] A szószóló azonban az Országgyűlés ülésein szavazati joggal nem rendelkezik, és az Országgyűlés ülésén csak akkor szólalhat fel, ha a Házbizottság megítélése szerint a napirendi pont a nemzetiségek érdekeit, jogait érinti. Rendkívüli ügyben a szószóló a napirendi pontok tárgyalását követően – a határozati házszabályi rendelkezésekben meghatározott módon – felszólalhat. [29. § (2) bekezdés] A nemzetiségi vezetők kifejezetten negatívan értékelték ezt a változást:

„Ahogy kiszámoltuk, nemzetiségi képviselők még kedvezményes mandátummal se lesznek benn a parlamentben, esetleg csak szószólók lesznek szavazati jog nélkül. Vagy még az se. Így ez az egész parlamenti képviselet egy felfújtt léggömb. Ha be is kerülnénk, mégis milyen frakcióba? Frakción kívül nem érnek semmit a képviselők. Így csak státuszszimbólum. Volt, aki azt mondta, hogy a mostani elnökök pályafutásának csúcsa, megkoronázása lenne a parlamenti képviselet. Mi? Hogy beülnek szószólónak? Szavazati jog nélkül? Köszönöm szépen. Az egész így bohóckodás.”

„Azt mondták nekünk, hogy a szószólóknak úgyis megadják a szót. De ha úgyis megadják, akkor meg minek ez a fék bele? Mert az európai parlamenti képviselő is úgy szólalhat fel, ha előtte bejelentkezik a házbizottsághoz. De ő egy másik parlament tagja, míg a mi képviselőnk a magyar parlament tagja és itt kíván felszólalni. Vagy nem tagja? Az is érdekes, hogy csak a Kisebbségi Bizottságban lehet teljes jogú tag, de ott nem érintenek minden témát. Az életnek van viszont egy csomó olyan területe, amelyik nem lesz ugyan a Kisebbségi Bizottság előtt, de érinti a kisebbségeket. Az országgyűlési törvényben van mindez szabályozva, de ez csak a legközelebbi választások után lesz hatályos.”

A kisebbségi jog hazai szakértői közül többen amellett érveltek, hogy a hazai társadalmi és közjogi környezetben szükségtelen a tényleges, preferenciális mandátumszerzés mellett biztosított kisebbségi parlamenti képviselet, elegendő az „Országgyűlés munkájába bekapcsolódó”, szavazati joggal nem rendelkező – a nemzetiségi szószóló intézményével be is vezetett – kvázi-képviselői jogállás. Ez részben kizárná azt is, hogy a tizenhárom kisebbség képviseletében – visszaélészerűen élve a kisebbségi többletjogokkal – többségi érdekeket képviselő álkisebbségi politikusok jutnának be a parlamentbe, jelentősen befolyásolva a választási eredményeket és érdemi hatást gyakorolva a jogalkotásra.¹⁰ Véleményem szerint azonban a csak korlátozott tanácskozási joggal felruházott szószólói intézmény bevezetése nemcsak visszalépést jelent a szavazati joggal járó, teljes jogú képviselet korábbi ígéretéhez képest, hanem deklarációvá fokozza le a nemzetiségek alkotmányos jogként elismert államalkotó tényező státuszát is.

¹⁰ Lásd például: Pap András László: Még egyszer a kisebbségek parlamenti képviseletéről.

<http://www.commmunity.eu/2012/02/08/meg-egyszer-a-kisebbsenek-parlamenti-kepviseleterol/>

e) A nemzetiségi törvény hatásai az önkormányzati működésre

Az országos önkormányzatok elnökei elismerték, hogy az új nemzetiségi törvény elfogadása után a megfogalmazás szintjén sok minden rendezettebb lett, de ez a rendezettség átállási nehézségekkel és sok felesleges kiadással járt. A legnagyobb problémát az önkormányzatok számára az jelentette, hogy a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény a ciklus közepén lépett hatályba. A törvény ciklusközi hatályba lépése miatt a nemzetiségi képviselőségre pályázók nem lehettek tisztában azzal, hogy mire vállalkoznak, és nem tudtak felkészülni a változásokra. A településeken az önkormányzatok küszködnek a megnövekedett adminisztrációs terhekkel, a jelentések elkészítésével, az önálló bankszámla- és pénzkezelésnek megváltozott, sokuk számára áttekinthetetlen módjával.

„A településtől való függést megszüntette a törvény, lehet önálló bankszámla, de ez sok kiadással járt. Pénzt pedig nem telepítettek a számlához és a számlakezelés bonyolultabbá váló folyamatához. A külön számla is pénzbe kerül. A nagy önkormányzat alszámlája ingyenes volt. Ha mondjuk, egy önkormányzat össze tud szedni évi egy milliót, csak igen bonyolult körülmények között használhatja fel. Egy kerületben korábban 4–5 millióból gazdálkodtak, ma legfeljebb 1,5 millióból. A pénztelenséghez viszont új feladatok jöttek, amit menet közben kellett megtanulni. Nem ment mindenütt egyszerűen az átállás. A települési önkormányzatoknál is okozott problémát az átállás, pl. a más név miatt. A törvény az egész működést bonyolultabbá tette, arra hivatkozva, hogy vannak ál-önkormányzatok.”

„Én nagyon őszintén elmondom, hogy még nem tudjuk, hogy mik a törvénynek a pozitív oldalai, mert még csak a negatívumokkal találkoztunk. A finanszírozással vannak gondjaink, az önazonosság bevallásával, a bürokráciával, a pénzforrásokkal, hogy még a megnyert pénzekhez sem lehet időben hozzájutni. Biztos vannak a törvénynek pozitív oldalai is, de az eddigi tapasztalatok alapján még nem találkoztunk velük. A korábbiakhoz képest nem látok új pozitív oldalakat se.”

Bár a törvény meghatározza az önkormányzatok feladatait, még mindig kérdéses számukra, hogy mit jelent esetükben a közfeladat fogalma.

„A működést a településeken roppant megnehezíti az új törvény, mert mindent úgy kell csinálni, mint a nagy önkormányzatnál. Van egy 4 fős testület, alkalmazott nincsen, a nagy önkormányzat dolgozói segítenek. Rengeteg a kötelezettségvállalás, a dokumentáció. Ahol

már tízezer forint forog, ott egy olyan pénzügyi szakembert kellene alkalmazni, ami elvinne 2 milliót. Nem a külön számla a baj. Hanem a megnehezített eljárási mód.”

A kis létszámú önkormányzatok tartanak a nemzetiségi törvény 2014. évi választások után életbe lépő előírásaitól, például a hivatali működés szakmai feltételeinek megnövelésétől.

„Én a kulturális hagyományok őrzése miatt jöttem, de erre nincs pénz már. Elviszi a hivatal. 6 és 4 órás munkatársakkal és 2 főállású munkatárssal, gazdasági igazgató, könyvelő, dolgozunk. A jövőben jogi végzettségű munkatárs kell majd. Ki fog ennyi pénzért idejönni? Mert ez a jegyző megfelelője lesz a hivatalban a következő választások után. Még többre fog kerülni. A gazdasági vezető sem lehet számlás, közalkalmazottnak kell lennie. Nem lesz vállalkozói könyvelő, álljon velünk munkaviszonyba, de másutt nem állhat, legyen közigazgatási végzettsége. Érthetetlen, hogy miért nem lehet megbízásos gazdasági vezető. A nagyoknak ez nem probléma, mert nekik van pénzük, de a kicsik nagyon belenyúltak.”

A működéssel kapcsolatos ellentmondások

1.) Kapcsolódás a helyi önkormányzati rendszerhez

A 2010. évi választások eredményeként megalakult, több mint 2200 kisebbségi önkormányzat jelentős része kis létszámú településeken működik. Az e falvakban élő kisebbségi közösségeknek kiemelten fontos szerepük van a nemzetiségi hagyományok, az anyanyelv és az identitástudat megőrzése, ápolása és továbbörökítése szempontjából. A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény alapján azok a járáson belüli községi önkormányzatok, amelyek közigazgatási területét legfeljebb egy település közigazgatási területe választja el egymástól és a községek lakosság száma nem haladja meg a kétezer főt, közös önkormányzati hivatalt hoznak létre. A közös önkormányzati hivatalhoz tartozó települések összlakosság száma legalább kétezer fő, vagy a közös hivatalhoz tartozó települések száma legalább hét. Sajnos tartani lehet attól, hogy a polgármesteri hivatalok „leépítése” a nemzetiségek által gyakrabban lakott apró településeken felerősíti az asszimilációs folyamatot. Míg egyes önkormányzati ügyek vitelét adott esetben egy járási központból is meg lehet oldani, ez lényegesen nehezebben volna megvalósítható a kisebbségi közügyek esetében.

2.) A működési feltételek biztosítása

Az Njt. továbbra is a helyi önkormányzatok kötelező feladatává teszi, hogy gondoskodjanak a helyi nemzetiségi önkormányzat részére a működés személyi és tárgyi feltételeiről, továbbá a működéssel kapcsolatos végrehajtási feladatok ellátásáról.

A korábbi szabályozás szerint a kisebbségi önkormányzatok elviekben bármikor kérhették, hogy a testületi működés érdekében használhassák a helyi önkormányzat infrastruktúráját, az eddigi tapasztalatok szerint azonban a helyi önkormányzatok csak a minimális működési feltételeket biztosították számukra. Ehhez képest nem tartom érdemi előrelépésnek annak előírását, hogy a jövőben havonta legalább tizenhat órában kellene a nemzetiségi önkormányzati feladat ellátásához szükséges tárgyi, technikai eszközökkel felszerelt helyiség ingyenes használatát biztosítani. Ez ugyanis azt a látszatot kelti, hogy az ingyenes helyiséghasználat csak ebben az időkeretben illeti meg a nemzetiségi önkormányzatot.

3.) Az egyetértési jogokkal kapcsolatos következtetések

A 2010-ben elfogadott új jogalkotási törvény kiindulópontja az volt, hogy az egyetértési jog biztosítása társjogalkotói státuszt eredményez, amire csak az Alkotmány (illetve az Alaptörvény) adhat felhatalmazást. Ennek jegyében már ekkor is szűkítették – véleményezési joggá alakították át – egyes kérdésekben a kisebbségi önkormányzatok jogalkotáshoz kötődő egyetértési jogait.

A kisebbségi önkormányzatok részére biztosított egyetértési jog azonban nem pusztán részvételi jog, hanem a kisebbségek alkotmányos jogainak érvényesüléséhez szükséges alapvető garancia. A kisebbségi törvény megalkotásakor ugyanis éppen azért döntött az Országgyűlés a kisebbségi önkormányzatok rendszere mellett – az egyesületi jogon alapuló kisebbségi öngazgatás modellje helyett –, hogy ezek a választás útján létrehozott képviselői szervek egyes közjogi jogosultságok alanyai lehessenek. Az egyetértési jog kereteit a hatályos törvények a kisebbségi kulturális autonómia legfontosabb kérdései kapcsán biztosítják. Ezáltal válik lehetővé, hogy a kisebbségi oktatást és kultúrát is érintő jogalkotás folyamatába betagoódjanak speciális kisebbségi szempontok is.

A Törvény előírja, hogy a nemzetiségi jogok, különösen a kollektív nyelvhasználat, a helyi köznevelés, hagyományápolás és kultúra, a helyi sajtó, az esélyegyenlőség, a társadalmi felzárkózás és a szociális ellátás kérdéskörében a nemzetiségi lakosságot e minőségében érintő helyi önkormányzati határozatot a képviselő-testület csak az e lakosságot képviselő

települési nemzetiségi önkormányzat, ennek hiányában a területi nemzetiségi önkormányzat egyetértésével alkothatja meg. [81. § (1) bekezdés] A nemzetiségi önkormányzat számára tehát nem biztosítanak egyetértési jogot, ha a települési önkormányzat a döntését nem határozatként, hanem rendeleti formában hozza meg. Ez a változtatás lényegében kiüresítette a nemzetiségi önkormányzatok együttdöntési jogait, hiszen az általuk képviselt közösségeket érintő alapvető kérdések többségét rendeletben kell szabályozni.

4.) Az átalakult nemzetiségi önkormányzat kérdése

Az Njt. visszaállította a nemzetiségi önkormányzati jogokat is gyakorló települési önkormányzatokat. [71-72. §] Az „*átalakult nemzetiségi önkormányzat*” elnevezés nem tűnik szerencsésnek, mert nem utal arra, hogy ez lényegében egy települési önkormányzat, amely nemzetiségi feladatköröket is ellát. A korábbi, 2006 előtti hasonló törvényi szabályozás alapján létrejött kisebbségi települési önkormányzatok a területi autonómia irányába mutató választott testületek voltak. Gondot jelentett azonban, hogy több esetben csak azért nyilvánították magukat kisebbségi önkormányzattá a helyi önkormányzatok, hogy ezzel megakadályozzák a valós kisebbségi képviseletet ellátó testület megalakítását. Ennek lehetőségét az Njt. alapján továbbra sem lehet kizárni, hiszen ehhez elegendő az is, ha a helyi önkormányzati jelöltek többsége felvéteti magát a nemzetiségi választói jegyzékbe.

Az átalakulással létrejövő nemzetiségi önkormányzat intézménye ezért csak akkor tűnik elfogadhatónak, ha garantálható, hogy valóban az adott nemzetiséghez tartozók érdekében hozzák létre. Ennek előfeltétele, hogy a nemzetiségi választói jegyzékbe csak az adott közösség valós tagjait lehessen felvenni.

f) Finanszírozás

Pályázatok

A kormány a közpénzekkel történő felelős gazdálkodás elvére hivatkozva 2011-ben felülvizsgálta a nemzetiségeket is érintő finanszírozási rendszert és intézményhálózatot. Első lépésben átvilágította az általa létrehozott közalapítványok és alapítványok működését, ennek következtében bizonyos szervezetek megszüntetéséről, illetve átalakításáról döntött. Harmincöt megszüntetett alapítvány feladatait nonprofit gazdasági társaságok és központi költségvetési szervek vették át. Az intézkedés eredményeként megszűnt többek között a Magyarországi Nemzeti és Etnikai Kisebbségekért Közalapítvány (MNEKK) is, amely 1995-től biztosította a központi költségvetésben a nemzetiségi kulturális célra elkülönített források

pályázati úton való elosztását. A MNEKK által kezelt kulturális programpályázatok a Wekerle Sándor Alapkezelőhöz kerültek. A kormányzati kisebbségpolitikai feladatok ellátására a Magyar Köztársaság 2011. évi költségvetéséről szóló 2010. évi CLXIX. törvény a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumnál (KIM) különített el forrásokat. Innen biztosították többek között a nemzetiségi anyanyelvű kulturális programok részbeni támogatását is. A kormány döntése értelmében jelentős változás következett be a legismertebb roma közalapítványok működése tekintetében is. A változások átláthatóbbá, takarékosabbá és ellenőrizhetővé kívánták tenni a roma integrációra szánt támogatások felhasználását. A Gandhi Közalapítvány – illetve az általa működtetett pécsi Gandhi Közalapítványi Gimnázium és Kollégium – a biztonságos és törvényes működtetésre hivatkozva átalakult, a Magyarországi Cigányokért Közalapítvány (MACIKA) megszűnt. A kormány szerint a szervezet kizárólag költségvetési forrásból működött, ezért a közalapítványi forma fenntartása nem volt indokolt. A közalapítvány fő feladatát, a roma ösztöndíjprogram működtetését ugyancsak a Wekerle Sándor Alapkezelő vette át.

A 2011 decemberében létrejött Wekerle Sándor Alapkezelő legfontosabb feladata egy hatékony pályázati rendszer működtetése volt, amely biztosítani szándékozott a hazai költségvetési források átlátható, gyors és hatékony felhasználását és a lehető legjobb projektek megvalósulását. Az Alapkezelő által kiírásra kerülő nemzetiségi kulturális célú pályázatok elbírálását a 9 főből álló Kisebbségi Támogatási Bizottság végezte, a támogatások odaítéléséről a kormány nemzetiségekért felelős állami vezetője döntött. A nemzetiségi célú támogatásokkal kapcsolatos feladatok mellett a Wekerle Sándor Alapkezelő látta el a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumhoz rendelt, hazai költségvetési forrásból megvalósuló egyházi, valamint a társadalmi felzárkózással kapcsolatos pályázatokat érintő feldolgozási és monitoring munkát is.

A kormány átalakítását követően ismét változás következett be a rendszerben. A KIM szükségesnek látta olyan ágazatközi intézmény létrehozását, amely alkalmas a koordinációs és hatósági, kutatási, forráselosztási, valamint a fenntartói irányítási feladatok ellátására. Ezért több olyan háttérintézményt összevontak, amelyek a közigazgatási és igazságügyi miniszter irányítása alá tartoztak. Így 2012. augusztus 16-tól Közigazgatási és Igazságügyi Hivatal (KIH) néven működött tovább a Wekerle Sándor Alapkezelő, miközben beleolvadt a KIM igazságügyi szolgálata, az ECOSTAT Kormányzati Hatásvizsgálati Központ, valamint a tárca vagyonkezelő központja is. A KIH a közigazgatási és igazságügyi miniszter irányítása alatt

álló központi hivatal lett, és egyaránt ellát igazságügyi, jogi segítségnyújtással összefüggő, áldozatsegítéssel kapcsolatos, támogatáskezelői- és közvetítői, elemzői és személyügyi igazgatási feladatokat, továbbá pártfogói felügyelői szolgálatként és kárpótlási hatóságként is működik. A Wekerle Sándor Alapkezelő feladatai közül azok, amelyek az emberi erőforrások miniszterének hatáskörét érintik, külön megállapodással átkerültek a Nemzeti Közigazgatási Intézethez, amelynek neve ugyancsak augusztus 16-tól Emberi Erőforrás Támogatáskezelőre (EMET) változott, irányítója az emberierőforrás-miniszter lett. Az EMET-ben található többek között a társadalmi felzárkózás szempontjából kiemelt jelentőségű Társadalmi Felzárkózás és Szociális Kohéziós Támogatások Igazgatósága, valamint a nemzetiségi támogatások egy részét koordináló Egyházi és Nemzetiségi Támogatások Igazgatósága.

A nemzetiségek országos elnökeivel folytatott megbeszéléseim során több alkalommal is szóba kerültek a rendszer átalakításából fakadó aggályok, illetve konkrét problémák. A vezetők szerint a struktúraváltás során alapvetően megváltozott az intézmények személyi összetétele, ami érezhető színvonalbeli romlást okozott, valamint olyan eljárásrendek alakultak ki, amelyek sok esetben teljesen átláthatatlanná tették a folyamatokat. Többen is példaként említették a pályázati rendszer átalakítása során kialakuló túlzott bürokráciát, az erős szelektivitást, a megítélt támogatások átutalásának késedelmét, valamint az ellenőrzés hiányosságait. A pályázatok rendre nagyon rövid határidővel és számtalan esetben az alkalmazott hivatásos pályázatírók számára is értelmezhetetlen módon kerültek kiírásra. A települések nemzetiségi önkormányzatai számára gyakorlatilag lehetlenné vált egy pályázat elkészítése.

„Egy kis falu nem tudja ezt megírni. Arra megy ki, hogy alkalmazzanak egy pályázatíró céget, ami 10 százalékot kér. Jó, inkább adok 10 százalékot, minthogy ne kapjak semmit, de miért kell, hogy így legyen? Arról volt szó, hogy egyszerűbb legyen. Nem mindig nagy pénzről van szó, esetenként 100–150 ezer forintról. Most ebből még fizessenek pályázatírókat is? Előfinanszírozásban...”

„Azelőtt, ha telefonáltunk, mindig kaptunk felvilágosítást. A Wekerlénél soha. Ügyintéző sehol, vezető sehol. Információt soha senkitől nem lehetett szerezni.”

„Annyi nyilatkozat, papír kellett, hogy kb. 10 cm vastag dosszié lett. Ebből három példányt kell beadni! Korábban bementem, leadtam, igazolást kaptam, hogy átvették. Most ezt nem

lehet, hogy én ezt hogy gondolom. Postán. Mondom, uram, ez nagyon sok, nekem nincs ennyi pénzem. Akkor is postán. A végén, ha tetszett, ha nem, elment postán. Azelőtt volt hiánypótlás. Most ezt is eltörölték.”

Az önkormányzatok nehezményezték az előfinanszírozást és módszerét is.

„Múlt héten volt a Szent László napunk, előfinanszírozásban. Még szerződésünk sincs rá. Én már el tudnék számolni, de nincs kinek. Az ügyintéző szabadságon van. A Bem egyesületnél is most küldjük csak el a szerződést. Legfeljebb januárra lesz belőle pénz. De a 83 ezer forint lakbért azt havonta ki kell fizetni.”

„A tavalyi Wekerlés pénzeket idén utalták ki. Abszolúte megsértve minden szerződéses feltételt. Az idei pályázatokra még egy fillér sem jött ki. A feladatalapú támogatást azonban nagyon pontosan megkaptuk.”

„Nyertünk 197 millió forintot 55 tankönyvcímre, ami nekünk a hiányzó 100 tankönyvből nagyon nagy segítség. Komoly előrelépés lesz kisebbségünk tankönyvellátásában. Ez az összeg is utófinanszírozott. Két éven belül meg kell írni és ki kell adni a könyveket. Megint hitelt kell felvennünk a finanszírozásra, ami a kamatokkal együtt nem kevés összeg.”

A pályázatok benyújtásához szükséges önrésszel kapcsolatban az országos önkormányzatok elnökei nehezményezték, hogy számukra nincs lehetőség igénybe venni az önerő alapot.

„Az uniós pályázatoknál nagyon kevés olyan van, ahol nincs önerész. Itt nincs önerész, mert állami feladatot vállaltunk át, de abban a percben, amikor önerészt kell biztosítani, abban a percben mi nem tudunk pályázni. Nincs önerészünk. Önrészre nincs hitel, mert a bank is csak úgy ad hitelt, ha már elnyertünk egy pályázatot. Van egy hazai keret az uniós pályázatok önerészenek a biztosítására, az önerő alap, hogy az ország ne essen el minden lehetőségtől az uniós pénzek lehívásánál. A jogszabály szerint azonban a kisebbségi önkormányzatok ebből az önerős alaphoz ki vannak zárva. Nagy segítség volna, ha EU-s pályázatoknál mi is fordulhatnánk az önerős alaphoz, vagy más forrásból megkapnánk, ha valamilyen közfeladat végrehajtására pályázunk pénzre, mondjuk egy iskolát rendbe hozni belőle. Itt mi hátrányosan vagyunk megkülönböztetve. A nemzetiségi önkormányzatok ezért nem is pályáznak uniós forrásra. Ez nekünk egy fájó pont.”

Normatív források

Az országos nemzetiségi önkormányzatok finanszírozása névértéken nem változott 2012-ben, azonban az intézményátvételek, intézmény-fejlesztések miatt az elkölthető összegek kevésnek bizonyultak.

„Az intézményi keret kárára épül be a mi működésünk. A normatív támogatás évek óta nem változott, miközben nőtt az áfa, a foglalkoztatási költségek, a hivatal felállításával újabb kiadások léptek be. Pénz nincs, csak feladatok.”

A finanszírozásban a legnagyobb probléma inkább helyi szinten jelentkezik, ugyanis a helyi és a területi nemzetiségi önkormányzatok normatíváit csökkentette a törvényhozó. A lecsökkentett támogatás miatt a településeken az önkormányzatok finanszírozási problémák miatt egyre-másra adták vissza az irodákat is.

„Minden kormányzati ciklusban átforgatják a támogatási rendszert, és ez nem jó. A 200 ezer forintra szűkített normatíva komolytalan. Ha nem akarják, akkor inkább ne legyen, de ne tegyék működésképtelenné az önkormányzatokat.”

2012 augusztusában az Emberi Erőforrások Minisztériumának nemzetiségi és civil társadalmi kapcsolatokért felelős államtitkársága is úgy vélte, hogy várhatóan csak 2013 első negyedében állnak rendelkezésre a legutóbbi népszámlálás végső adatai. A nyilatkozat szerint ez a tervezettnél későbbi nyilvánosságra hozatal is elegendő időt ad majd ahhoz, hogy a nemzetiségi közösségek felkészüljenek a 2014 őszi önkormányzati választásokra, ugyanakkor a finanszírozási rendszer 2013. január 1-jével tervezett átalakításával kapcsolatban komoly problémák merülhetnek fel.

A települési és területi kisebbségi önkormányzatok 2008 óta differenciált, feladatarányos támogatási rendszerben jutnak központi költségvetési működési forrásokhoz, amelynek keretében általános működési és feladatalapú támogatást, illetve kiegészítő hozzájárulást kapnak. A nemzetiségi célú előirányzatokból nyújtott támogatások feltételrendszeréről és elszámolásának rendjéről szóló 28/2012. (III. 6.) Korm. rendelet 3. § (1) és (2) bekezdései alapján általános működési támogatásra a támogatási évben január 15. napjáig a kormányhivatal által a Támogatónak megküldött értesítések alapján a Támogató által összesített jegyzékben szereplő, működő települési és területi nemzetiségi önkormányzat

jogosult. Az általános működési támogatás egy települési és egy területi nemzetiségi önkormányzatra jutó éves összegét a Támogató közleményként minden év január 31-éig közzéteszi a Magyar Közlönyben. 2012. december 31-éig tehát a forrás minden működő nemzetiségi önkormányzat számára igénybe vehető volt, mértéke az egyes önkormányzati szinteken egyenlő. A nemzetiségi finanszírozási rendszer 2013. január 1-jén bekövetkezett változása azonban egy fontos további feltételt is szab a támogatással kapcsolatban. A jogszabály hatályba lépett 3. § (6) bekezdése szerint:

A települési nemzetiségi önkormányzat esetében az általános működési támogatás mértéke a legutolsó népszámlálásnak az adott nemzetiséghez tartozásra vonatkozó kérdéseire nyújtott adatszolgáltatás nemzetiségenként összesített adatai alapján kerül megállapításra. Eszerint a települési nemzetiségi önkormányzat részére megállapítható általános működési támogatás az egy települési nemzetiségi önkormányzatra eső átlagtámogatás összegének

- a) 3%-a, ha a nemzetiséghez tartozók száma a településen négy főnél kevesebb,*
- b) 50%-a, ha a nemzetiséghez tartozók száma a településen legalább négy, illetve legfeljebb harminc,*
- c) 100%-a, ha a nemzetiséghez tartozók száma a településen legalább harmincegy, illetve legfeljebb ötven,*
- d) 200%-a, ha a nemzetiséghez tartozók száma a településen meghaladja az ötvenet.*

Tekintettel arra, hogy a 2011. évi népszámlálás előzetes adatai 2013 közepén látnak napvilágot, a pontos és végleges adatokat pedig csak 2013 végén hozzák nyilvánosságra, az idézett szakasz „legutolsó népszámlálás” kitétele alapján a 2001. évi adatok kerülnek felhasználásra a támogatás mértékének megállapításakor. Ez nyilvánvalóan több szempontból is sértené a jogbiztonság elvét.

Amennyiben az új, koncepcionálisan hibás szabályozás, vagyis a finanszírozási rendszernek a népszámlálási adatok figyelembe vételével történő átalakítása nem vethető el, szükséges lenne hatályba lépésének idejét legalább egy évvel elhalasztani. Bár a téma kapcsán a kormányzat is hasonló megoldáson gondolkodik, az esetleges változtatás idejére és terjedelmére vonatkozóan nincsenek pontos értesüléseim. Az ügyben javaslatomra meginduló vizsgálat kapcsán az ombudsman a jogszabály azonnali módosítására szólította fel a jogalkotót.

Átutalások

Az új nemzetiségi törvény a nemzetiségi önkormányzatok számláit leválasztotta a települési önkormányzatok számláiról, de a pénzösszegek átutalásának korábbi gyakorlata ezzel nem változott meg. A jelenlegi utalási rend megnehezíti a pénzhez való hozzájutást és várhatóan további költségeket fog a nemzetiségi önkormányzatokra róni.

„Az a gond, hogy hiába van most már az önkormányzatoknak saját számlájuk, a pénzeket a nagy önkormányzatok számlájára utalják át. És ők utalják tovább. Ugyanez van az intézményeknél is. Minden intézménynek saját számlát kellett nyitnia, de mi kapjuk a pénzt és utaljuk tovább. A banknak biztos nagyon jó. Az intézményi kompenzációt sem akarták az intézmények számlájára átutalni, csak a nagy önkormányzatra. A minisztérium. Hiába telefonáltunk be, egy kis fiatalember azt mondta, hogy ő nem tehet mást. Biztos van ebben logika, kérdés, hogy mi. Talán egy kicsit a bankok hátán megsimogatni a szőrt. Sok kicsi sokra megy. Különösen, mert ezeket a felesleges utalgatásokat is terhelni fogja a 2 ezrelék tranzakciós adó.”

Az országos önkormányzatok elnökei nem egy esetet említettek, amikor a települési önkormányzatok visszatartották a nemzetiségi önkormányzatoknak járó pénzeket.

„Például megtették azt, hogy se a 200 ezret, se a feladatalapút nem utalták át a nemzetiségi önkormányzatnak. Felhívott az elnök asszony, hogy mi van, nincs pénz? Hogyhogy nincs? Mindenkinek kör-emailben szoktuk megírni, hogy mikor érdeklődjenek a települési önkormányzatnál, hogy elment a pénz. Minden másról is tájékoztatni kell az elnököket. Vácott most adták oda a feladatalapút, és ha nem megy oda az elnök asszony, és nem mondja, hogy mi tudjuk, hogy már ott a pénz a nagy önkormányzat számláján, még akkor is azt mondták, hogy a MÁK még nem utalta át, akkor ma sem lenne náluk. A nagy önkormányzatok pléhpfával használják a kisebbségi önkormányzatok pénzét.”

g) Oktatás

Az Njt. 164. §-a 2012. január 1-je és 2012. augusztus 31-e között lehetővé tette, hogy a nemzetiségi önkormányzatok bizonyos feltételekkel – a közoktatásról szóló törvényben meghatározottak szerint – átvehessék a más által létesített közoktatási intézmény fenntartói jogát. Az országos nemzetiségi önkormányzat megkeresésére az intézményt fenntartó állami szerv, helyi önkormányzat köteles volt átadni az országos nemzetiségi önkormányzatnak

annak a térségi, illetve országos feladatot ellátó iskolának vagy kollégiumnak a fenntartói jogát, amelyik alapító okirata alapján nemzetiségi feladatot lát el, ha minden tanuló részt vesz a nemzeti oktatásban. E rendelkezést kellett alkalmazni a körzeti feladatot ellátó iskola és kollégium esetében is, ha a nemzetiséghez tartozók országon belüli elhelyezkedése miatt nem láthat el az iskola, kollégium országos vagy térségi feladatot. A megkereséshez csatolni kellett az érintett iskola, kollégium iskolaszékének, kollégiumi székének, ennek hiányában szülői szervezetének (közösségének) és az iskolai, illetve kollégiumi diákönkormányzatnak a véleményét. A közoktatási intézmény átadását-átvételét megállapodásba kellett foglalni.

A törvény felhatalmazásával élve a 2012/2013 tanévre jelentősen bővült a nemzetiségi önkormányzatok által átvett nemzetiségi oktatási intézmények száma. A korábbi helyzethez képest roma fenntartókat is találhatunk a nemzetiségi intézmények között. Az intézmények életében a tulajdonos-, illetve fenntartóváltás diákat, tanárt egyaránt érintve, minden esetben komoly változást jelentett és átalakításokat vont maga után. A téma számtalanszor felmerült az országos nemzetiségi önkormányzatok vezetőivel és szakértőivel folytatott megbeszélések során, hiszen sok kérdés még mindig nem tisztázott a közösségek képviselői számára sem.

A finanszírozási kérdések mellett különös problémát jelentett például, hogy az intézményátvétel feltételeként az Njt 164. § (6)-(7) bekezdései alapján intézményátadáskor – a képzésben részt vevők függvényében – az oktatásért felelős miniszter, illetve az átadó állami szerv, helyi önkormányzat köteles az átvevő nemzetiségi önkormányzattal közoktatási/köznevelési megállapodást kötni. A közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény korábbi 81. § (5) bekezdése szerint a közoktatási megállapodásban kikötött időszaknak biztosítania kellett, hogy az érdekelt gyermekek az óvodát, illetőleg a tanulók az iskolai tanulmányaikat a megállapodás alapján be tudják fejezni. Ezzel szemben a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény 2012. szeptember 1-jétől hatályos előírásai már úgy rendelkeztek, hogy a köznevelési szerződés érvényességi ideje öt év, a köznevelési szerződésre egyebekben a Polgári Törvénykönyvről szóló törvény megbízásra vonatkozó rendelkezéseit kell alkalmazni.

Amíg tehát a korábbi szabályozás figyelembe vette azt a tényt, hogy a működés egyik alapvető garanciális elemét – pedagógiai és gazdasági szempontból egyaránt – a hosszú távú finanszírozás jelenti, addig a jogszabályváltozást követően az egyházi és más nem állami, nem önkormányzati fenntartású köznevelési intézmények – így az országos nemzetiségi

önkormányzatok – a pedagógiai munka szempontjából viszonylag rövid, öt éves időtartamra tervezhetnek. Tekintettel arra, hogy véleményem szerint a helyzet hátrányosan érinthette az intézményfenntartókat és az adott nevelésben-oktatásban részt vevő gyermekeket is, valamint közvetetten a jogállamiság követelményének a sérelmét jelenthette, beadványban jeleztem az ombudsmannak.

A nemzetiségi lét megőrzésének egyik legfontosabb bázisa az anyanyelv ismerete. A magyarországi nemzetiségek a másodnyelv domináns kétnyelvűség azon állapotában találhatóak, amikor a reflexnyelv már nem az ősök anyanyelve, azt a családban már nem vagy csak nagyon kis mértékben tanulják meg; ez a kétnyelvűség egyre inkább a magyar egynyelvűség irányába mutat és a nemzetiségi nyelv csak mint idegen nyelv jelenik meg. Kivételt képeznek ez alól azok a családok, amelyek tagjai az elmúlt 20 évben érkeztek Magyarországra. Ezekben a családokban még feltételezhető a nemzetiségi nyelv anyanyelvként való elsajátítása. Az anyanyelv megtartása, illetve újratanulása tehát minden nemzetiség alapvető érdeke, amelyet az iskola kapott feladatul.

Egy nemzetiséget leszámítva (örmények) mindegyik meglátogatott közösség rendelkezik valamilyen oktatási formával. Az oktatás területén a legnagyobb gondot a tanár- és/vagy tankönyvhiány jelenti. A tankönyveket a nemzetiségi iskolák két forrásból kaphatják meg. Pályázati forrásokra támaszkodva a nemzetiségek saját maguk állítják elő a nemzetiségi nyelvi és népismereti tankönyveket, illetve a könyvek az anyaországból, az ottani állami vagy társadalmi szervek támogatásával érkeznek Magyarországra. Minden pályázathoz önrész szükséges, amit azonban nem minden esetben tud az önkormányzat kifizetni.

Az anyaországi tankönyvtámogatásokhoz sem lehet költségek nélkül hozzájutni.

„A tankönyveinkkel minden évben probléma van. Mi minden évben rendszeren kiséjük anyaországunk Állami tankönyvkiadójánál, hogy adják ide nekünk ingyen a kontingenst. Mentésül a magyar állam a feladat alól, behozzuk saját költségre és még áfát is fizetünk, pedig áfát csak azután kellene fizetni, ami kereskedelmi forgalomba kerül. Ezek a könyvek bekerülnek az iskolakönyvtárba, ahonnan a tanulók kölcsönözhetik ezeket. Olyan drága egy tankönyv, 20-25 ezer forint, hogy a szülők nem tudnák állni. Kereskedelmi forgalomba nem kerülnek. Úgy gondoljuk, hogy áfát sem kellene fizetnünk. De a kormány egyáltalán nem reagált erre a felvetésünkre.”

Az egyik elnök az Njt. kapcsán elmondta, hogy a nemzetiségek országos önkormányzatai számára a közeljövő egyik kihívása az anyagi problémákkal küzdő, állami vagy önkormányzati fenntartású kulturális és köznevelési intézmények átvétele lesz. Bár a megkérdezett közösség is egy intézmény átvételére készült, az elnök tapasztalatai szerint az esetleges átvételek más országos önkormányzatoknak is problémát jelenthetnek, de a már meglévő intézmények fenntartásában is változásokat hoz az új szabályozás. Amíg korábban „csak” a jogszabályi környezet esetleges változásai és a finanszírozási összegek változó mértéke jelentettek nehézséget, az új törvény egy újabb bizonytalansági tényezőt is beemelt a rendszerbe.

h) Média, televízió, rádió, kiadványok, sajtó

„A kormány inkább kiszáll, mint beszáll a nemzetiségi kultúra finanszírozásába. Azt viszont jó változásnak ítéltük meg, hogy megváltoztatták az újságkiadás finanszírozásának rendszerét, és, ha inflációt nem követő módon is, de mint intézményi finanszírozást vehetjük igénybe. Tervezhetően mindig megkapjuk a pénzt. A probléma viszont az, hogy ennek értéke nominálisan 10 éve állandó. Reálértékben nem növekszik fokozatosan. De a tervezhetőség szempontjából ezt korrektnek tartom. A pénzek átutalásánál 1 hét késésnél több nincs.”

Az elmúlt évek során többször, több helyen jeleztem a nemzetiségi média rendezetlen és a nemzetiségek számára hátrányos helyzetét. Több országos nemzetiségi önkormányzat munkatársa sérelmezte, hogy rendkívül kicsi a médiafelületük, a köztelevízió havonta csupán 5–10 percet biztosít a kisebb nemzetiségek számára a közszolgálati megjelenésre, ami elenyészően kevés egy kisebbségi közösség életében megjelenő kérdések színvonalas és árnyalt ábrázolásához. A bolgár, görög, lengyel, örmény, ruszin és ukrán műsorokat is magában foglaló magazin, a Rondó ráadásul a nézettség szempontjából is igen előnytelen időpontban jelentkezik. Az érintettek elmondták, hogy a korábban meglévő professzionális stáb tagjainak jelentős részét a televízió átszervezésénél elküldték, így a munka színvonala romlott. A műsorban nincsenek hírek, a helyszíni forgatások lehetősége igen korlátozott.

„Ha van nem hivatalból járó kapcsolatunk, akkor vagyunk a tévében, ha nincs, nem vagyunk. Lobbizni kell érte. Amíg volt a Duna tévé, több helyen is megjelenhettünk. Most maradt a központ és ha megkérjük szépen őket – elég sok ember jár stoppal [...] -ba – akkor van. Vagy ha a nagykövetség elintézi. Nekik jobb kapcsolatuk van a tévével, mint nekünk. Külön kisebbségi műsorszerkesztőség nincs. Úgy van, hogy az E. időnként felhív, hogy a következő

hónapban milyen rendezvényeink lesznek. Ha tudnak, kimennek. De úgy mennek ki, hogy jön három magyar.”

„Nem tudok központi műsorszerkesztési elvekről. Anno volt egy stáb, két [...] nyelven tudó emberrel. Akkor se fizettek sokat, de fizettek. Most amolyan gyugyi tolmácsolás van, amin jól lehet nevetni. Azt nem lehet megmondani, hogy átlagosan hány percet szerepelünk egy hónapban a tévében. Ha van egy műsor, akkor a hölgy elküldi nekünk előre, hogy mi mikor leszünk láthatóak. Olyan nincs, hogy mondjuk minden hónapban kapunk 15 percet a tévétől.”

„A rádióval kevesebb a gond, amióta a régi Calypso sávján középhullámon fogható [MR4]. Nekünk a napi két óra műsoridő azért valahogyan fogható. Le kell hozzá porolni a régi Sokolt. Amikor másfél évvel ezelőtt megfelezték a létszámot, hogy miért menjen ki külön egy rádiós és egy tévés is a helyszínre, amikor ez egy személlyel is megoldható, akkor elküldték a legjobb szakembereinket az MTVA-ból. 4 fő maradt. Ez még akkor is problémás, ha egy városban van a tévé és a rádió, de a mi esetünkben a rádió Pécssett működik, a tévé pedig Budapesten. Azt mondták, hogy cserében a Nemzetiségi Szerkesztőség önálló költségvetést kap és önállóan működhet, stb., stb. Ez addig volt, amíg a vihar el nem ült, mostanra megszüntették az önállóságot.”

„További problémánk, hogy a [...] műsorokhoz értő hölgyet a magyar nyelvű adásokhoz osztották át. A baj az, hogy a lányt státuszostól vitték, tehát nem lehet helyére felvenni senkit. Gyakorlatilag most 1 tévésünk van Pesten és 2 rádiósunk Pécssett. Ennek a három embernek kell előállítania napi két óra rádióműsort és heti fél óra tévé műsort. Ez fizikailag kivitelezhetetlen. A teljesítékényszer látszik is a műsorok minőségén. A hét minden napján szolgálatban kell lenniük, ezt nem lehet elvárni tőlük. Lehet az ember beteg, lehet szabadságon. Ebben az esetben, ha egy vagy két ember marad, ez már túlmegy minden határon. A tévében a finanszírozás most műsoronként kb. 80 ezer forint, de volt már 150 ezer is, innen estünk vissza. Az adásidőről most ne is beszéljünk. Déli fél egykor, az ismétlés pedig a Dunán reggel 7 órakor, nem igazán az átlagfogyasztó számára kalibrálták ezeket az időpontokat, de hát a hajnali 2 órához képest a reggeli 7 óra jó időpont.”

Mások is elmondták, hogy a Rondóval 2010-ig nem volt probléma, a korábbi jó viszonyt elsősorban az biztosította, hogy a szerkesztőség nemzetiségi jellegű összeállításait az adott közösség egyik tagja szerkesztette, aki azonban a köztévét érintő elbocsátások miatt többé

nem tudja segíteni a munkát. Az önkormányzatok álláspontja szerint a közösségeknek joguk van beleszólni annak eldöntésébe, hogy a számukra kijelölt – szerintük is rendkívül szerény – időkeretet milyen tartalommal kívánják megtölteni.

„Igyekeznek velünk egyeztetni. De annak a kolléganőnek, aki a főszerkesztő, és nagyon kicsi pénzért dolgozik, kötelező bedolgozni a tévébe, pénz nélkül. Azt nem tudom, hogy ez hogyan van a munkaköri leírásában, de nekünk fontos, hogy legyen, ezért szó nélkül megcsinálja. Morálisan megalázó. Hetente egyszer, szombaton fél 12–12 között van egy félóránk, ennek a szerkesztését végzi a két rádiós újságíró kolleganő, magyarul-lengyelül. A tévében nincs emberünk. Ha mennek valamilyen rendezvényre, viszik ezt a kolleganőt magukkal. Ennek ellenére örülni kell, hogy egyáltalán van egy stáb, aki elmegy a rendezvényre és majd látható lesz a tévében.”

„A Rádiónál a Rondóból elbocsájtották az anyanyelvi szerkesztőket. Nekünk jobb a helyzetünk, mert mind a három munkatárs, közösségünk tagjai, anyanyelvi szinten beszél a [...]. Amikor aláírtuk a stratégiai szerződést, akkor ott ült Böröcz úr, Dobos Menyhért úr, de azóta csak romlott a helyzet. Nekik mi egy érdektelen, fölösleges teher vagyunk és így is állnak hozzá az egész kérdéshez. Nyilván nem tudom megítélni, hogy mennyi pénzből gazdálkodnak, mennyi az elvonás, milyenek a belső szabályok, én csak azt látom, hogy ha kivonul egy városi tévé egy eseményre, 2 ember van. Ha az MTV-től jönnek, ötnél soha sincsenek kevesebben. Külön sofőr van, külön lámpahordó van, stb. Ezt lehetne racionalizálni. Nem biztos, hogy a tartalmi részt készítőkkal kellene a racionalizálást kezdeni. Volt egy kiváló operatőrünk, aki [...] -ban tanult, és riporterként is képes volt működni, de nem őt tartották meg, hanem azt a kislányt, aki semmihez sem értett, mert neki nem kellett annyit fizetni.”

A nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény nemzetiségek médiatartalom-szolgáltatással összefüggő jogairól rendelkező 44. §-a szerint *a nemzetiségeknek joguk van az információkhoz való – saját anyanyelvükön történő – szabad hozzáféréshez és azok továbbadásához, a tömegkommunikációs eszközök útján való – anyanyelvükön történő – tájékozódáshoz és tájékoztatáshoz, médiaszolgáltatás és sajtótermék eléréséhez és terjesztéséhez.* A szakasz megjelöli a kötelezettségek egyik címzettjét is: *Magyarországon közszolgálati médiaszolgáltatás működik a nemzetiségi közösségek megőrzése és*

megeősítése, anyanyelvük és kultúrájuk ápolása, gazdagítása, a nemzetiségek kulturális igényeinek kielégítése céljából.

A médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény 99. §-a külön is rendelkezik a nemzetiségek közszolgálati médiaszolgáltatásban való megjelenéséről az alábbiak szerint. *Valamennyi, Magyarország által elismert nemzetiség jogosult kultúrájának és anyanyelvének ápolására, az anyanyelvén való rendszeres tájékoztatásra a közszolgálati médiaszolgáltatásban közzétett önálló műsorszámok közzététele útján. Ezt a feladatot a közszolgálati médiaszolgáltató országos, illetve – a nemzetiség földrajzi elhelyezkedésének figyelembevételével – helyi médiaszolgáltatásban, a nemzetiség igényeinek megfelelő műsorszámokkal, audiovizuális médiaszolgáltatásban szükség szerint feliratozással vagy többnyelvű közzététellel teljesíti. A nemzetiségek országos önkormányzatai – ennek hiányában országos szervezetei – a közszolgálati médiaszolgáltatónál rendelkezésükre álló műsoridő felhasználásának elveit önállóan határozzák meg. Ezen elveket – melyek nem érinthetik a műsorszám tartalmát és a műsorszerkesztést – a közszolgálati médiaszolgáltató köteles figyelembe venni.*

A közszolgálati műsorszolgáltatónak tehát kötelessége biztosítani a nemzetiségi műsorok rendszeres készítését, sugárzását és terjesztését. Ennek korlátozása a kisebb közösségek esetén a nemzetiségi jogok sérelmének veszélyét jelentheti, és pusztán illúzióvá teheti a közszolgálati elvét.

A jelenlegi műsorkészítési gyakorlattal kapcsolatban indokolt volt tisztázni, hogy az MTVA-t, illetve az intézmény kisebbségi főszerkesztőségét milyen kötelezettségek terhelik a nemzetiségek közszolgálati megjelenítésével kapcsolatban, és mennyiben tudnak eleget tenni ezeknek az elvárásoknak. Különösen fontos volt annak tisztázása, hogy megfelel-e a jelenlegi gyakorlat a jogszabályoknak és a közösségek, illetve a többségi társadalom igényeinek, a közösségek hivatalos képviselőit milyen jogosultságok illetik meg a műsorok kialakítása és elkészítése során, valamint hogy a jelenlegi – pénzügyi, infrastrukturális – adottságok mellett hogyan lehetne fejleszteni az adott közszolgáltatás színvonalát.

„Nagy problémánk, hogy ami az elmúlt 50 évben a rádióban és a tévében archiv anyagként összegyűlt, azt nem lehet feldolgozni, se ők, se mi nem kapunk rá pénzt. Ennek a folyamatos feldolgozása, digitalizálása, interneten közzé tétele nagyon fontos lenne.”

„A folyamatos pénzelvonás a jelen dokumentálását is ellehetetleníti. 26 perces nemzetiségi magazin nem nagy idő, nekünk mégis az egyetlen olyan lehetőség volt, amivel képileg is dokumentálhattuk a jelent magunknak is és egy későbbi időszak számára is. Amikor csak ismétlésekre korlátozódik a tevékenység, akkor kimaradnak időszakok, amit a köz számára nem dokumentál senki. Ez közfeladat, amit el kellene valakinek látni.”

Tekintettel arra, hogy a kérdést az országos nemzetiségi önkormányzatok elnökei kiemelt témaként problematizálták beszélgetéseink során és az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet kisebbségügyi főbiztosának munkatársaival folytatott hivatalos tárgyalásaik folyamán is, az ügyben ombudsmani eljárást kezdeményeztem. A biztos javasolta, hogy az MTVA elnöke a nemzetiségi országos önkormányzatok meghívásával mielőbb kezdeményezzen egy helyzetelemző, javaslattevő – az önkormányzatok esetleges igénye szerint együttműködési megállapodást is előkészítő – tanácskozást.

3.3 A nemzetiségi közösségek kapcsolatai egymással és a politikával

A megkérdezett nemzetiségi vezetők általános véleménye, hogy a politika – a romákat leszámítva – nem veszi komolyan a magyarországi nemzetiségek problémáit. Ez meglátszik a finanszírozástól kezdve a kapcsolattartáson – illetve a valóságot jobban leképezve a kapcsolat-nem-tartáson – át a nemzetiségeket érintő törvények tartalmáig. Azt állítják, hogy a határon túli magyarok minden vonatkozásban fontosabbak a kormány számára, mint a Magyarország iránt lojális, itt élő, itt adózó nemzetiségek. Példának a közigazgatási és igazságügyi miniszterrel kötött stratégiai szerződést említették, amit a nemzetiségi vezetők szerint a kormány csupán tartalom nélküli formaságnak szánt, és így nem lehet komolyan venni.

„Olyan a szövegezése, hogy segítik, meg figyelembe veszik, de hogy valamire is kötelezettséget vállalnának, no, olyasmi nincs benne.”

A stratégiai szerződés tartalmát a megkérdezett hét nemzetiség vezetőivel előzetesen nem egyeztették. Ezt azért kívánom hangsúlyozni, mert az önkormányzatok elnökeinek észrevételei szerint a politika gyakran kihasználja a nemzetiségek megosztottságát.

„Az egyeztetési mechanizmusok nem működnek. Néha kapunk az EMMI-től rendeleteket, de a törvények esetében soha nincs egyeztetés.”

„Ott voltunk pl. az Alaptörvény elfogadása előtt a Szájer úrnál. Még a tévé is beszámolt róla, hogy történt velünk egyeztetés. Beadtunk egy csomó módosítást. Azt mondták, hogy teljesen igazunk van. A végszavazásnál Lázár frakcióvezető úr benyújtott módosítókat, és végül majdnem minden úgy lett elfogadva, ahogy ők gondolták, nem úgy, ahogy azt korábban leegyeztettük, pl. az anyanyelvénél, hogy legyenek a kisebbségi nyelvek egyenrangúak. Szóval visszatértek az általunk kifogásolt részekhez.”

Dicsérőleg csak a helyettes-államtitkárt említették.

„A helyettes államtitkár úr a maga lehetőségein belül korrekt partner. Sikerült vele jó munkakapcsolatot kialakítani. A törvényhozás nem az ő kompetenciája.”

4. A különjogokon túl: a „romaügy” helyzete 2012-ben

Miként arra már többször is utaltam, a nemzetiségi jogok az állam által garantált olyan többletjogosítványok, amelyekkel egy meghatározott közösség tagja, illetve maga a közösség élhet kultúrája, hagyományai fenntartásának elősegítése érdekében. Olyan egyéni és kollektív jogokról beszélhetünk, amelyek a minden állampolgárt megillető jogok mellett létezve egyes területeken plusz támogatást (anyagi forrást, szolgáltatáshoz való hozzáférést, képviselést) jelentenek, céljuk pedig a nemzetiségek kulturális autonómiájának elősegítése. A hazai cigányság ebből a szempontból speciális helyzetben van. Bár nemzetiségi közösségként ezeknek a jogoknak és kötelezettségeknek szintén alanyai, esetükben az emberi, állampolgári és nemzetiségi jogi sajátosságok mellett egy újabb, speciális védelmi szint is indokolt. A cigányság évszázados történelmi hátrányai a mai napig döntő befolyással vannak a legtöbb roma ember életére. Ilyen hátrány például az értelmiségi réteg kialakulásának kínzó hiánya vagy a lakhatási körülmények megoldatlansága. A romák többségének a mindennapos diszkriminációval is szembesülnie kell, amely ugyancsak megnehezíti, egyes esetekben lehetetlenné teszi érvényesülésüket a társadalomban. Ezeket a hátrányokat az államnak, saját jól felfogott érdekében is, képességeihez mérten csökkentenie kell. Ennek módja nem csupán az egyenlő bánásmód biztosítása, hiszen ekkor az állam elfogadná a fennálló helyzetet, és

„értékmentesen” mindenkitől ugyanazt a teljesítményt követelné meg, adottságaitól függetlenül. Ezt a helyzetet leginkább úgy lehetne érzékeltetni, mintha egy futóversenyen a két versenyző ugyanazon a pályán, ugyanolyan ruhában és cipővel készülődne a rajthoz, de egyikük hosszú méterekkel hátrébb kezdhetné meg a versenyt. Az állam a jogok és kötelezettségek egyenlő mértékű biztosítása körében köteles a társadalomban hátrányban lévő (beteg, idős, gyermekkorú, szegénységben élő) polgárain más eszközökkel is segíteni, „egy szintre hozva” őket a teljes(ebb) esélyekkel indulókkal. A szabályok betartását garantáló jogszabályok mellett ez – gyakran félreérthetően pozitív diszkriminációnak nevezett – megerősítő intézkedésekkel érhető el.

Magyarországon az elmúlt évtizedekben a szegénység elleni küzdelem szorosan összekapcsolódott a romák „felzárkóztatását” célzó politikával. A szegények között a roma lakosság döntő többsége az ország leghátrányosabb helyzetű településein él, ahol lakóhelye környezetében – nem utolsó sorban iskolai végzettsége híján is – munkát nem talál, szociális ellátására az önkormányzatnak nincs fedezete, az iskolában gyermekeit szegregálják. A diszkriminációval rendszeresen szembesülő, nagy arányban mélyszegénységben élő romák szempontjából tehát külön szempont az esélyegyenlőségi, szociális, oktatási és foglalkoztatási rendszer megfelelő, a helyzetet érdemben javító alakítása. Kisebbségi biztosként magam is azt tapasztaltam, hogy a roma származású állampolgárok többnyire az emberi méltóságukat sértő körülmények megváltoztatásához kértek segítséget, de voltak olyan esetek, amikor a roma származásukkal összefüggő előítéletes eljárást, hátrányos megkülönböztetést és társadalmi kirekesztettséget sérelmezték.

A rendszerváltást követő kormányzatok eltérő szemlélettel, de minden esetben vehemensen kezdtek bele az előző politikai ciklus munkájának „újrágondolásába”. Néhány, valóban ígéretes és alapos terv, valamint számos elvetélt ötlet született, miközben a szegénységpolitika és a romapolitika határvonala mentén egyensúlyozva két évtized telt el, s a romák jelentős része évről évre egyre rosszabb helyzetbe került. A témát már számtalan szerző elemezte az elmúlt években, a megoldási lehetőségekkel és javaslatokkal teleírt oldalak száma talán már meg is haladja az érintettek létszámát. Beszámolómban nem célom a múlt értékelése, így csak az aktuális helyzet rövid elemzésére vállalkozhatom.

A hazai romák helyzetét is nagymértékben befolyásolta, hogy az Európai Unió 2010-től egyre intenzívebb figyelmet szentelt problémáiknak, még ha nem is feltétlenül emberbaráti

szerepettel vezérelve. Ügyük akkor került előtérbe, amikor Franciaország és Olaszország három éve megkezdte a számukra egyre kellemetlenebbé váló illegális romatelepek felszámolását és a főleg Romániából és Bulgáriából érkezett romák kitoloncolását. Az Európai Unió Tanácsának 2010. október 28–29-i csúcstalálkozóján a romakérdés napirendi pontként szerepelt, a Bizottság külön munkacsoportokat hozott létre a romákat segítő intézkedések megalkotására, az uniós szintű keretstratégia megalkotása pedig a magyar soros elnökség egyik kiemelt prioritása lett. Az Európai Parlament részéről Járóka Livia magyar képviselő készített jelentést, amelyben konkrét célkitűzések meghatározására és egy többszintű akcióprogramra vonatkozóan fogalmazott meg ajánlásokat az Európai Bizottság számára, amelyekből több elem a bizottsági javaslatba is bekerült. A Bizottság 2011. április 5-én mutatta be „A nemzeti romaintegrációs stratégiák uniós keretrendszere 2020-ig” című javaslatát az Európai Parlament plenáris ülésén. A dokumentum 4 támogatni kívánt területével (oktatáshoz való hozzáférés, foglalkoztatás, egészségügyi ellátás és lakhatás) hozzájárulhat az EU 2020 stratégia foglalkoztatási, társadalmi integrációs és oktatási célkitűzéseinek megvalósításához.

A jelenlegi kormány programjának „A cigányság körülményeinek javítása, társadalmi beilleszkedésének elősegítése” című fejezete célként határozza meg, hogy a cigányság problémáit nemzeti ügyként s nem pusztán csak szegénységpolitikaként kezeli. A romák „felzárkóztatása” hatékonyságának növelésére Orbán Viktor miniszterelnök 2011 májusában Keretmegállapodást írt alá az Országos Roma Önkormányzat elnökével, Farkas Flóriánnal. Ebben a megállapodásban a kormány konkrét intézkedések megtételét vállalja a romákat leginkább érintő kérdésekben (iskoláztatás és munkahelyteremtés). Az uniós elvek és a kormány programja alapján 2011 novemberére készült el a Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia – Mélyszegénység, gyermekszegénység, romák (2011–2020) (a továbbiakban: Stratégia) című dokumentum és mellékleteként egy rendkívül részletes helyzetelemzés. A Stratégia kiemelt szerepét jelzi, hogy integrálja a korábban kidolgozott „Legyen jobb a gyermekeknek!” Nemzeti Stratégia, továbbá a Roma Integráció Évtizede Program Stratégiai Terve megközelítéseit is. A gyakorlati megvalósítás megkezdése érdekében 2011 végén megszületett a kormány 1430/2011. (XII. 13.) Korm. határozata is, amely a Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégiáról, valamint végrehajtásának a 2012–2014. évekre szóló kormányzati intézkedési tervét határozza meg.

A Stratégia elvi és gyakorlati támogatására több testület is alakult, illetve folytatta munkáját. Fennmaradt a 2008-tól működő „Legyen jobb a gyermekeknek!” Nemzeti Stratégia Értékelő

Bizottság, amely mellett 2010-ben létrejött a Társadalmi Felzárkózási és Cigányügyi Tárcaközi Bizottság, 2011-ben pedig a Roma Koordinációs Tanács is. Ezt a sort 2013-ban a Cigányügyi Egyeztető Tanács megalakítása tetőzte be, amely a Kormány és az ORÖ legmagasabb közös döntéshozó fóruma lett. A testületek összetétele elvben alkalmas lehetne arra a feladatra, amelyet az életre hívói nekik szántak, hiszen teret adnak a szakértői, civil és kormányzati szereplőknek a kölcsönös párbeszédre. Tapasztalataim szerint azonban az információáramlás nem optimális, és jelenleg gondot jelent a testületek munkájának, eredményeinek figyelembe vétele, így a gyakorlatba való (jogalkotói, végrehajtási) átültetése is. Amíg például a kifejezetten a célcsoportot érintő jogszabályok és intézkedések nagyjából koherensek és tükrözik a résztvevők álláspontját, az egyes szektorális – így különösen az oktatást, foglalkoztatást, egészségügyi ellátást érintő – jogszabályok gyakran ellentétben állnak a szakértők és civil szervezetek véleményével.

A közös munka eredményeinek közvetítését és a kormányzat felé irányuló, érélyes érdekképviselő elősegítését szolgálná a Stratégia megvalósításának és koordinációjának központi egysége, a Társadalmi Felzárkózásért Felelős Államtitkárság, amely 2010 júniusában a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium keretein belül jött létre Balog Zoltán államtitkár irányításával. Balog miniszteri kinevezése után a szervezeti egység – továbbra is az ő vezetésével – az Emberi Erőforrások Minisztériumához (EMMI) került, operatív irányítását helyettes államtitkár látja el.

Munkám során szoros együttműködést alakítottam ki a területen jártas civil szervezetekkel, szakértőkkel és intézményekkel, valamint kapcsolatban voltam a Társadalmi Felzárkózásért Felelős Államtitkárság munkatársaival. Részleteiben megismerhettem a Roma Koordinációs Tanács munkájának pozitív és ellentmondásos elemeit, a tanácsstagok és az egyes érdekszövetségek eddigi tevékenységét, a szervezet funkcióinak változásait és a feladatellátás hatékonyságát. Kiemelt hangsúlyt fektettem az illetékes Államtitkárság szerepének és érdemi munkájának elemzésére, az egyes eredmények és aggályok vizsgálatára.

Ahogy az azt korábbi munkáimban is kifejtettem, és amint arra civil szervezetek is rámutattak,¹¹ a Stratégia – amellett, hogy alapos elemző és elfogadhatóan kidolgozott

¹¹ Javaslataok a Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégiához – 2012. március 6. (Egy civil együttműködés javaslatai); http://tasz.hu/files/tasz/imce/civilekromastrat_magyar_vegleges_marc6.pdf

fejlesztési anyag – számos problémát is hordoz. Ezek egy részét a gyakorlat is igazolni látszik. Tény azonban, hogy az elmúlt időszak nem volt elegendő a Stratégia – éppen csak megszülető – eredményeinek alapos elemzéséhez, így a már látható irányok és megállapítások alapján 2013-ban monitoring-eljárás megkezdését tervezem, amely a Stratégia megvalósulásának speciális szemléletű és módszertani megalapozású áttekintése lesz. Előljáróban azonban érdemes néhány lényeges megjegyzést tenni a Stratégia hiányosságaival kapcsolatban.

Ahogy azt már a népszámlálással kapcsolatban is megjegyeztem, a megbízható tervezéshez és megvalósításhoz *adatokra* van szükség, amelyek az ellenőrzés mellett segítik a többségi társadalom körében végzett tervszerű és módszeres szemléletformáló, antidiszkriminációs intézkedéseket is. Ehhez azonban előre kimunkált, arra alkalmas és az emberi jogi kritériumoknak megfelelő adatkezelési mechanizmusok kellene, amelyek jelenleg nem állnak rendelkezésre. A megvalósításhoz elengedhetetlen monitoring-rendszer kiépítése még mindig folyamatban van, ám már most is számos, szakmailag vitatható elemet tartalmaz. Korábban az EMMI keretein belül már létrejött a Stratégiához kapcsolódó indikátorrendszer, amely nyomon követi a társadalmi környezet, az életkörülmények változásait. A rendszer karbantartását, módszertani fejlesztését a „Legyen jobb a gyermekeknek!” Értékelő Bizottság és a Roma Koordinációs Tanács közös indikátor-munkacsoportja végzi. Szeptemberben elindult a Társadalmi Felzárkózási Stratégia intézkedés-monitoring rendszerének kialakítása is, amelynek keretében az érintett államtitkárságokkal együttműködve a Stratégia intézkedési tervében foglalt programok és intézkedések egységes monitoring rendszere épül ki. E tárcaközi koordinációt célzó munka támogatására, koordinációjára monitoring-munkacsoport alakult a Társadalmi Felzárkózási és Cigányügyi Tárcaközi Bizottság keretében. A rendszer feltöltése után 2013 májusában elkészülhet az első jelentés, amely remélhetőleg konkrét adatokon alapuló, hiteles képet ad a Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia végrehajtásának aktuális állapotáról. Elkezdődött a Stratégia nyomon követését, a társadalmi felzárkózási terület tervezését kiszolgáló társadalmi felzárkózási információs rendszer kiépítése is, és a Világbankkal, illetve a KSH-val együttműködésben elindult a kistérségi szintű szegénység-térkép létrehozását célzó munka. Látható, hogy a bonyolult és sok körös eljárás komoly időbeli veszteséget jelent, amely a jelenlegi programok monitorozásának lehetőségét jelentősen szűkíti. A megvalósítás vége pedig még messze van.

A felzárkóztatási programokat ténylegesen civil és egyházi szervezetek, esetenként az Országos Roma Önkormányzat és további roma önkormányzatok végzik saját *projekterveik* alapján, amelyek témáit az EMMI írja ki és elfogadás esetén a lehetséges megvalósítóknak a Nemzeti Fejlesztési Ügynökségnél (NFÜ) lehet a megvalósítandó projekt anyagi fedezetére pályázni. A rendelkezésemre álló adatok alapján nem tartom a legjobb megoldásnak, hogy a program sikerességét csupán az önkéntes jelentkezők tevékenysége – illetve tevékenységének határai – szabják meg. Jelenleg az állam ebben a programban csupán az anyagi finanszírozást vállalja. A projektek megvalósítását azok a szervezetek nyerik el, amelyek hajlandóak a feladatokat elvégezni annyi pénzért, amennyit erre az állam szán. Az önkéntes jelentkezők nem feltétlenül szakértelem nélkül valók, de a programok eredményességének szakmai megítélése, a monitoring rendszer hiánya átláthatatlanná és mérhetetlenné teszik a folyamatot. Jelenleg még arról sincs összesített nyilvános adat, hogy pillanatnyilag hány ilyen projekt fut, azokat kik és milyen finansziális fedezettel végzik. Azt is mondhatjuk, hogy a roma „felzárkóztatás” sikere és egyben felelőssége ezeknek a szervezeteknek a kezében van. Ugyanakkor felmerül a kérdés, hogy azokon a területeken, ahonnan nincs jelentkező – akár területi, akár szakmai értelemben –, hogyan alakul a roma lakosság „felzárkóztatása”. Kérdés, hogy készül-e térképre vetíthető témastatisztika, amely tartalmazza a projektekben érintett roma lakosok számát, tudja-e az állam, hogy hol vannak pályázathiányos vagy feladatarányos fehér foltok, és vajon hogyan szándékozik orvosolni ezeket a hiányokat.

A társadalmi és egyházi szervezetek által a korábbi években kialakított, jónak gondolt gyakorlatokat, amelyek nem terjedtek el széles körben, a Társadalmi Felzárkózásért Felelős Államtitkárság a ROK-T ülésein, valamint regionális konferenciákon igyekszik megismertetni az érdeklődőkkel, valamint a potenciális pályázókkal. Ezzel összefüggésben fontosnak tartom, hogy minden pályázati kiírás és tényleges pályázati dokumentum legyen transzparens és áttekinthető módon hozzáférhető. A tudományos életben ma már általános, hogy minden konferenciának, projektnek saját honlapja van, javaslom, hogy a teljes átláthatóság érdekében minden elnyert pályázatnak legyen az NFÜ szerverén előre meghatározott feltételek szerint elkészített saját honlapja, amelyről bárki tájékozódhat.

Fontos, hogy – amint arra az Alkotmánybíróság több határozatában is rámutatott – a különböző társadalmi csoportok esélyeinek egyenlőségét nem egy-egy jogszabály vagy állami intézkedés, hanem a *jogszabályok és állami intézkedések rendszere révén* lehet biztosítani.

Véleményem szerint a Stratégia sikeres megvalósításának kulcskérdése a társadalmi felzárkózási szakpolitika megteremtéséhez és működtetéséhez szükséges, szaktárcák közötti tényleges koordináció kialakítása. Ahogyan azonban említettem, gyakran nincs megfelelő koherencia, együttműködés a minisztériumok között, ez a jogalkotás során is világosan látszik.

A legkomolyabb károkat az *oktatás* szenvedte el. Ahogyan azt már korábban is kifejtettem, a magyar közoktatás legfontosabb problémája az, hogy az oktatás színvonalának nagyfokú egyenetlensége a gyermekek, tanulók családjai között meglévő társadalmi különbségeket csak tovább mélyíti. Jelenlegi oktatási rendszerünk a hátrányos helyzetű gyermekek integrálása helyett bővítetten termeli újra a szülők alacsony iskolázottságát, ezzel mérhetetlen gazdasági és társadalmi kárt okoz az országnak. A kormány célkitűzései és az érintett jogszabályok átalakítása azonban szöges ellentétben állnak egymással. A politikai nyilatkozatok szerint a már megtett intézkedések, így például az iskolák központosítása, az eddigi jelentős különbségek kiküszöbölésével éppen a szegregáció megszüntetésének optimális eszközei, miközben a kapacitások drámai csökkentésével elért forráskivonás logikusabb magyarázatnak tűnik. Félő, hogy a tankötelezettség felső korhatárának leszállítása katasztrofális következményekkel jár majd, miközben a pedagógiai felzárkóztató osztályok és a hídprogramok a tanköteles korú hátrányos helyzetű tanulók „elfekvői” lesznek, valódi érdemi cél nélkül. Azoknak a gyerekeknek egy része, akik fejlesztő osztályokba kerültek, biztos, hogy speciális iskolákban fog kikötni, így valószínűsíthető, hogy az SNI iskolákat és a „HÍD” osztályokat elsősorban roma tanulókkal töltik fel. Ráadásul a köznevelési törvény egy későbbi ponton újra kiemeli azokat a diákokat, akiket rossz tanulmányi eredményük miatt egyik középiskolába sem vettek fel. Összességként – Radó Péter gondolataival egyetértve – félő, hogy az általános iskolai kapacitások durva szűkítése miatt az iskolák közötti szegregáció mérséklődhet, az iskolán belüli szegregáció és a parkoló pályákra helyezés viszont rendkívüli mértékben fel fog erősödni.¹²

A *lakhatás és egészségügy* terén továbbra sem világos a jövőkép. A Stratégia kettős – egyben összefüggő – célja a helyi szükségletekhez és lehetőségekhez igazított előrejutás biztosítása és az egészséges életmóddal kapcsolatos információk, szolgáltatások elérhetővé tétele (például helybe vinni a szűréseket vagy megismertetni az egészségügyi szolgáltatásokat). A

¹² Radó Péter: Valótlanágokról és tényeknek látszó tárgyokról; <http://oktapolcafe.hu/valotlansagokrol-es-tenyeknek-latszo-targyakrol-628/>

szegénységben élők testi és lelki egészségének komplex és progresszív fejlesztése azonban véleményem szerint nem állt össze koherens rendszerré, a pontszerű programok csak együtt lennének képesek kimozdítani a stagnálásból az érintett közösségeket. Így például a már megjelent – és tényszerűen rendkívül gáláns összegekről rendelkező – pályázatokban szó sincs telepfelszámolásról, a legnagyobb jóindulattal is „telepcsinosításról” beszélhetünk, hiszen a pályázat két kötelező eleme mindössze egy közös fürdő létesítése, valamint két szociális munkás alkalmazása. A téma kapcsán fontos említést tenni egy rendszerszintű problémáról, ami az innováció és fenntarthatóság kérdését érinti. Az elindult projektek finanszírozását ugyanis gyakran uniós forrásokból biztosítják, amelyek időben és összegben is végesek. Több érintett adott hangot beszélgetéseink során annak a félelmének, hogy a projektidőszak végén „magukra maradnak” a már kiépített, de önerőből fenntarthatatlan infrastruktúrával és jól működő rendszerrel, közösséggel.

A romák munkaerő-piaci helyzete továbbra is drámai, s a helyzet a gazdasági válság hatására tovább romlott. A kormány a foglalkoztatási adatokat az érintettek *közfoglalkoztatás*ba való bevonásával kívánta konszolidálni, formálisan sikeresen. A hozzám érkezett észrevételek azonban kétségtelenné tették, hogy ez a módszer a hátrányos megkülönböztetés és a kizsákmányolás terepe lehet, amelyre fokozott figyelmet kell fordítani. A közfoglalkoztatásban alkalmazott romák helyzetével kapcsolatban az ombudsman is vizsgálatot folytatott, amely számos – az alábbiakban is részletezett – fontos megállapítást tett.¹³ A kormányzati ciklusokon átívelő, a „segély helyett munka” elv annyiban találkozik a roma közösség tagjainak jellemző véleményével, hogy maguk sem tartják hosszú távú megoldásnak a kizárólag állami támogatásokból való jövedelemszerzést. Nem lehet azonban figyelmen kívül hagyni, hogy az állami segélyezés nem egyfajta „adomány”, hanem a rászorultakról való gondoskodás alapvető és szükséges eleme. A Keretmegállapodás egyik legfontosabb, foglalkoztatással összefüggő számszerűsített vállalása az volt, hogy az együttműködő felek 100.000 roma munkanélküli foglalkoztatásba történő bevonását vállalják 2015-ig. Magából a dokumentumból nem derül ki, hogy milyen jellegű foglalkoztatás megvalósítását tervezik, az eddig elkészült első jelentés azonban arra utal, hogy a hazai finanszírozású programok szinte kizárólagosan közfoglalkoztatásra biztosítanak lehetőséget. A 2012. évi vállalás úgy teljesült, hogy az első félévben a közfoglalkoztatásba bevont

¹³ AJB-4162/2012. számú ügy, előadók: dr. Láposy Attila, dr. Rajzinger Ágnes, dr. Varjú Gabriella, dr. Zemplényi Adrienne. A beadvány teljes szövege megtalálható az alábbi címen:
<http://www.ajbh.hu/allam/jelentes/201204162.rtf>

álláskereső 27 %-a, közel 48.000 fő roma nemzetiségű volt. Emellett voltak és vannak olyan, uniós társfinanszírozású programok, amelyek kifejezetten vagy közvetve a hátrányos helyzetű roma lakosok esélykiegyenlítését támogatják a foglalkoztatás és a kapcsolódó képzések területén. Ezekben azonban lényegesen kisebb létszámban vesznek részt a roma álláskereső, mint a közfoglalkoztatásban. Az EMMI és az Országos Roma Önkormányzat tájékoztatása szerint eddig nem valósult meg az az elképzelés, hogy az állami beruházásokhoz kapcsolódó közbeszerzések során elsőbbséget biztosítanak a munkaképes korú, elsősorban a beruházás térségében élő inaktív foglalkoztatásának. Nincs olyan statisztika sem, amely országos szinten megmutatná, hogy pontosan hány nemzetiségi önkormányzat vált közfoglalkoztatóvá. Az ORÖ véleménye szerint azonban valószínűsíthető, hogy a települési nemzetiségi önkormányzatok mind a mai napig kis számban alkalmaznak közfoglalkoztatottakat, mivel az éves költségvetés rendkívül alacsony összege nem teszi lehetővé a továbbfoglalkoztatás és az esetleges önrész vállalását.

Az integráció azonban nem csak szakpolitikai probléma vagy a források elosztásának ügye, de *közösségi kérdés* is egyben. Ahogy a fentiekben is kifejtettem, nem elég pusztán létrehozni és végrehajtani a terveket, de azokkal kapcsolatban folyamatosan kommunikálni is kell: az érintetteket be kell vonni a munkába, hogy élhessenek demokratikus jogaikkal, a külvilággal pedig meg kell ismertetni a kihívásokat és a rájuk adott válaszokat. Mindez csökkentheti a gyanakvás és előítéletek szintjét. Ebben a kérdésben a Stratégia nem foglal egyértelműen állást: a felzárkózás-politika elvei között szerepel az integráció elve, amely csak azt rögzíti, hogy az integráció a szükséges feltételek megléte esetén lehet sikeres. A dokumentum azt sem mondja ki egyértelműen, hogy a roma közösségeket érő, több gazdasági-társadalmi területen is megvalósuló hátrányos megkülönböztetés és kirekesztés a fő okozója annak, hogy a roma lakosság felülreprezentált a mélyszegénység és a gazdasági-társadalmi leszakadás szempontjából. A Stratégia tervezete mindössze két oldalon keresztül, általános jelleggel említi a szemléletformálás szükségességét, miközben átfogó és következetes szemléletformálásra, antidiszkriminációs magatartás kialakítására lenne szükség a többségi társadalom körében.

A hatékony és érthető kommunikáció hiánya azonban nem csak „anomália”, hanem veszélyes eszköz is a szélsőséges szervezetek és pártok kezében. Erre most csak egyetlen példát szeretnék hozni. A populista retorikában a romák méltóságának szisztematikus rombolása, az érintettek dehumanizálása mindennapos, a „cigánybűnözés” kifejezés például bevett és

elfogadott fordulattá vált. A bűnözés előtérbe állítása azt a benyomást kelti, mintha csak rendre és a cigányok erkölcsi nevelésére lenne szükség, nem pedig lényegi és átfogó társadalompolitikára. Fontos és évek óta megoldatlan kérdésként merül fel újra és újra a gyűlöletbeszéd korlátozásának, illetve megakadályozásának problémája. Bár az ügyben a civil szervezetek 2012-ben komoly győzelmet könyvelhettek el, amikor az új büntető kódexet kidolgozó minisztérium néhány javaslatukat megfogadta, a szabályozás és főleg a joggyakorlat még nagyon messze áll az ideálistól. Ahogyan arra a Pesty Fekete Doboz romákról szóló epizódjával vagy a Hír TV Célpont Kerecsenden készült riportjával kapcsolatban is felhívtam a biztos figyelmét, tapasztalataim szerint egyre több az olyan előítéletes és a szakmai szabályokat figyelmen kívül hagyó médiaanyag, amely sértő és megalázó a cigányság számára, valamint alkalmas arra, hogy a társadalom egyes tagjaiban növelje az előítéletet a roma nemzetiség tagjai, illetve a mélyszegénységben élő emberek iránt.

A gyűlölet és gyűlöletbeszéd terjedése következményeképpen az elmúlt években egyre több extrémista csoport jelent meg hazánkban, amelyek kifejezetten a kisebbségi közösségek „megrendsabályozására”, egyes esetekben deklaráltan megsemmisítésére törekednek. Azok közé tartozom, akik az elsők között szólaltak fel a 2007-ben szerveződött Magyar Gárda kimondottan cigányellenes rendezvénysorozata ellen. Minden, rendelkezésemre álló eszközzel azt próbáltam elérni, hogy a politikai döntéshozók szabjanak gátat a gárdista felvonulásoknak, mert azok átléptek egy lélektani határt: a megfélemlítés olyan eszközeihez nyúltak, amelyekkel kapcsolatban nincs helye kompromisszumnak, hanem határozott és elutasító fellépésre van szükség. A Magyar Gárda feloszlata után számos olyan szervezet alakult, amelyek a volt tagokat kívánták összefogni, és keretet adtak ahhoz, hogy a külsőségeket (például formaruha, köszönés, kapitányságokból álló szervezet) változatlan formában vagy némi módosítással átvéve folytathassák a tevékenységüket. A „mozgalmaknak” jelenleg is több ezer tagja van és kiépített (fizikai és virtuális) infrastrukturális háttérrel rendelkeznek. Ezek a csoportosulások ismereteim szerint nem bejegyzett társadalmi szervezetek, ami összefügghet azzal, hogy radikális és esetenként rendkívül szélsőséges, az egyesülési jog keretei között nem gyakorolható ideológiai nézeteket vallanak. Tevékenységük során az illegalitás határán mozognak, az esetleges jogszabálysértést professzionális jogsegélyszolgálatok segítségével próbálják elkerülni. A 2011 márciusában történt gyöngyöspatai események és a hasonló jelenségek veszélyeiről szóló jelentésemben már jeleztem a „gárdaállítási” anomáliákat, és 2012-ben is több beadványt tettem az

ombudsmannál vizsgálatok lefolytatására konkrét aggályok és a „gárdázás” átfogó jelensége miatt.

Nyilvánvaló, hogy ez a rövid jelentés nem alkalmas arra és nem is feladata, hogy alapos elemzését adja a romák társadalmi helyzetére vonatkozó ismereteknek és az ehhez kapcsolódó stratégiák sikerének. Ennek ellenére, a rövid áttekintés alapján is jól látható a szakemberek számára, hogy az elmúlt két évtizedben nagyjából hasonló módon zajlanak a folyamatok. Egy nehezen, de mégiscsak kialakított stratégia, amely nagy célokat tűz ki maga elé, a nyögvenyelős megvalósítás, az előbb-utóbb mindig felbukkanó irányító szervezet (valamilyen tárcaközi bizottság) amely nagyon gyorsan a reprezentáció színtere lesz, és végeredményként a nem mérhető pozitív elmozdulás. Most, amikor már szinte teljes a társadalmi konszenzus a romaellenességben, a felkorbácsolt nacionalizmus idején az ilyen típusú tehetetlenség nem sok jót ígér sem a romák, sem a többségi társadalom számára.

Összegzés helyett

A kisebbségi ombudsman posztja, s így az állam által – saját hibáinak feltárására – létrehozott független kisebbségi jogvédelem lehetősége 2012-től megszűnt. Valamilyen véletlen folytán ombudsmani munkám után itt maradtam még egy rövid ideig, és az alapjogi biztos helyetteseként, szűkre szabott lehetőségeim keretein belül igyekeztem ellátni feladataimat. Ez a rövid beszámoló a nemzetiségi közösségek helyzetéről, valamint az új ombudsmani rendszer működéséről tudósít.

Az elmúlt egy év során bebizonyosodott számomra, hogy a jogalkotónak igaza volt. A kisebbségi biztos jogintézményének megszüntetésével sokkal kevesebb kritika érte a törvényhozást és a végrehajtó hatalmat a kisebbségi jog területén megvalósuló mulasztások és visszasságok miatt. Kezdettől fogva nyilvánvaló az is, hogy egy ember nem lehet olyan felkészült, hogy minden területhez értsen, és nem tud olyan hatékony lenni, mint aki ennek a jogterületnek a szakértője. Lehet látványos mutatóványokkal előrukkolni, és úgy tenni, mintha történe valami, mintha lenne független és szakszerű kisebbségi jogvédelem Magyarországon. Nagyon önbizalom-hiányos lehet azonban az az ország, amely még egy ilyen intézményt sem engedhet meg magának.

Kállai Ernő titkárságának munkatársai 2012-ben:

Dr. Bindorffer Györgyi PhD,

Juhász Hajnalka

Osvát Anna

Rózsás István

dr. Török Tamás



KÁLLAI ERNŐ

társadalomkutató, MTA TK Kisebbségkutató Intézet

tanszékvezető főiskolai tanár, EKF, Kisebbségtudományi Tanszék

szerk@tarsadalmiegyutteles.hu

www.kallaierno.hu

Történész, jogász, társadalomkutató. Tanulmányait az Eszterházy Károly Tanárképző Főiskolán, valamint az ELTE Bölcsészettudományi, illetve Állam- és Jogtudományi Karán folytatta. PhD fokozatot a Deák Ferenc Doktori Iskolában szerzett.

Kutatóként az MTA Kisebbségkutató Intézetének alapító tagja. A felsőoktatásban közel másfél évtizede tevékenykedik. Először a Miskolci Egyetem Szociológia tanszékén oktató, majd az Apor Vilmos Katolikus Főiskolán tanszékvezető, később intézetvezető. 2010-ben, Egerben létrehozta és jelenleg is vezeti a Kisebbségtudományi Tanszéket. Emellett számos egyetem vendégoktatója.

Kutatási területe a nemzetiségi közösségek Magyarországon, ezen belül is kiemelten foglalkozik a magyarországi cigányság társadalmi integrációjának kérdéseivel.

2007-ben az Országgyűlés, Sólyom László köztársasági elnök javaslatára, kisebbségi ombudsmannak választotta. E feladatát 2007 és 2011 között látta el.



Nemzetiségeket a nemzeti jegyzékre!

Az UNESCO szellemi kulturális örökség egyezménye és hazai megvalósítása

Összefoglaló

a 2013. március 7-én, a budapesti Néprajzi Múzeumban tartott fórumról

A Magyar Néprajzi Társaság Nemzetiségi Szakosztálya, valamint a Szabadtéri Néprajzi Múzeum Szellemi Kulturális Örökség Igazgatósága szervezésében, nagy érdeklődés mellett került sor a szakmai fórumra. Az előadókat és a hallgatóságot Horváth Sándor, a Magyar Néprajzi Társaság nemzetiségi Szakosztályának elnöke köszöntötte.

Csonka-Takács Eszter, a Szabadtéri Néprajzi Intézet Szellemi Kulturális Örökség Igazgatóság vezetője „**A szellemi kulturális örökség egyezmény és hazai megvalósítása. A jegyzékre kerülés folyamata**” c. előadásában először általánosságban szólt a kulturális javak védelmének fontosságáról és az Egyezmény elfogadásának előzményeiről. Az UNESCO 2003. október 17-én fogadta el az Egyezményt a szellemi kulturális örökség megőrzéséről. Ennek az egyezménynek az elfogadását számos nemzetközi jogi dokumentum kidolgozása előzte meg, többek között az 1948. évi Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata, az 1966. évi Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, az 1966. évi Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, valamint az 1972. évi Világörökség Egyezmény, amelynek mintegy továbbgondolása a most ismertetett Egyezmény a szellemi kulturális örökségről. Az Egyezményhez 2004 óta csatlakoznak az államok. A 2003-ban elfogadott Egyezményhez való csatlakozást Magyarországon a 2006. évi XXXVIII. törvény hirdette ki. Hazánk 39. volt a csatlakozó államok sorában.

A nemzetközi egyezmény célkitűzése a szellemi kulturális örökség megőrzése, az érintett közösségek szellemi örökségének tiszteletben tartása és az örökség jelentőségének tudatosítása helyi, nemzeti és nemzetközi szinten, továbbá a kulturális sokszínűség megőrzésének biztosítása. Az igazgatónő ismertette a szellemi kulturális örökség

megnyilvánulásának különböző színtereit (szóbeli hagyományok, a nyelv mint a szellemi kulturális örökség hordozója, tradicionális előadóművészetek, társadalmi szokások és rítusok, ünnepi események, a természettel és a világegyetemmel kapcsolatos ismeretek, valamint a hagyományos kézműves termékek előállításához szükséges tudás és készségek).

Az UNESCO nemzetközi szinten három listát indított útjára 2009-ben a szellemi kulturális örökség védelme érdekében. Az emberiség szellemi kulturális örökségének reprezentatív listájára a részes államok terjeszthetik fel ajánlásait. Ez a lista napjainkban 259 elemet tartalmaz; hazánk szellemi kulturális értékei közül a mohácsi busójárás szerepel közöttük. „A sürgős védelmet igénylő szellemi kulturális örökség listáján jelenleg 31 elem szerepel. Olyan elemek ezek, amelyek valamilyen szempontból veszélyeztetettek, például fennáll végleges eltűnésüknek a veszélye (pl. mongol hőseposz éneklés). A harmadik lista „A szellemi kulturális örökség védelmét célzó programok, projektek és tevékenységek”, azaz a jó gyakorlatok listája. Magyarország 2010-ben felterjesztette e listára „A táncház-módszer mint a szellemi kulturális örökség megőrzésének magyar modellje” című jelölését. Az UNESCO a Szellemi Kulturális Örökség Alap révén anyagilag is támogatja a legvesélyeztetettebb gyakorlatokat, továbbá a legjobb megőrzési gyakorlatokat és ezek terjesztését.

Csonka-Takács Eszter a szellemi kulturális örökség struktúrájának ismertetése után rátért az egyezmény nemzeti szinten való megvalósításának ismertetésére. A szellemi kulturális örökség megőrzéséről szóló egyezményhez csatlakozott részes államok a csatlakozással vállalják, hogy helyi (országos) szinten megkezdik a szellemi kulturális örökség elemek azonosítását, nyilvántartásba vételét, szakértői testületek felállítását, kutatási módszerek kifejlesztését, szakértők képzését, továbbá biztosítják a szellemi kulturális örökséghez való hozzáférést, dokumentációs intézményeket hoznak létre. Kulcsszerepe van annak is, hogy az oktatási tananyagokba beemelik a szellemi kulturális örökség ápolásának tudatosítását.

A továbbiakban Csonka-Takács Eszter ismertette azt a folyamatot, amelynek során a jelölni kívánt jó példák, legjobb megőrzési gyakorlatok felkerülhetnek a szellemi kulturális örökség nemzeti jegyzékére. A jelölési anyagot egységes formanyomtatványon, kötelező dokumentációval ellátva kell benyújtani a Szabadtéri Néprajzi Múzeum Szellemi Kulturális Örökség Igazgatóságához, majd nyilvántartásba vétel és szakmai véleményezés után az egységes szempontok szerint előkészített dokumentációt nemzeti bizottság vitatja meg és tesz javaslatot a felvételre. A miniszteri döntés alapján nyilvántartásba kerülő programok, tevékenységek közzététele többek között a honlapon történik. A nemzeti bizottság ebből a nemzeti nyilvántartásból választja ki azon elemeket, amelyeket felterjesztésre javasol az UNESCO által létrehozott „A szellemi kulturális örökség megőrzését szolgáló programok, projektek és tevékenységek” regiszterébe, vagyis a reprezentatív listára. Az előadó hangsúlyozta, hogy az egyes szellemi kulturális örökség elemek felvételét magának a közösségnek kell kezdeményeznie. Csak az az elem kerülhet fel a jegyzékre, amelyet a közösség élő, saját örökségként ismer el.

A szellemi kulturális örökség fogalmát és rendszerét bemutató, közel egyórás előadást követően került sor a jó gyakorlatok ismertetésére. **„Mendeiek a nemzeti jegyzéken. Egy evangélikus szlovák közösség példája”** c. előadásában Labadics Istvánné, a Mendei Evangélikus Gyülekezet felügyelője beszélt a nemzeti jegyzékre felkerült elem, a „Pünkösdi templomdíszítés Mendén” szokásáról. Az előadó beszélt a szlovák közösség sajátosságairól és ismertette a népszokást, valamint a jegyzékre kerülésük folyamatát. Hangsúlyozta a népszokás továbbélésének fontosságát és kiemelte a pünkösdi templomdíszítés szokásának a

község és a szlovák közösség életére gyakorolt pozitív hatását. A nemzeti jegyzékre kerülés következtében tavaly tavasszal nagy sikerű táncház-találkozót is rendeztek Mendén.

A következő előadó Ferkov Jakab, a mohácsi Kanizsai Dorottya Múzeum igazgatója volt. **„Busójárás Mohácson – egy sokac szokás az első magyarországi elem az UNERSCO Reprezentatív listáján”** c. előadásában a múzeum igazgatója ismertette a busójárás népszokásának eredetét, jellemzőit, a busójárásban részt vevő csoportok összetételét, szokásait. Szólt a Kanizsai Dorottya Múzeum munkásságáról, amelynek egyik gyümölcse, hogy az UNESCO reprezentatív listájára felkerült ez a hazai népszokás. Ferkov Jakab kiemelte, hogy a busójárásnak a szellemi kulturális örökség elemei közé kerülése éppen hogy erősíti a sokac identitás megélését, ráadásul a busójárók más tevékenységeik során is közös csoportot alkotnak, tehát ez a hagyomány erősíti a közösségséget a községben.

„A szellemi örökségvédelem határon átnyúló lehetőségei: a rönkhúzás példája nyomán” c. előadásában Mukicsné Kozár Mária néprajzkutató, az Országos Szlovén Önkormányzat kulturális bizottságának elnöke először általánosságban beszélt a magyarországi szlovénekről. A nemzeti listára négy szlovén örökségelemet is jelöltek: 1. a magyarországi szlovén nyelvjárás; 2. a nagyszombati durrogtatás; 3. a harangütés temetéskor; 4. a rönkhúzás. Vetítettképes előadásában Mukicsné Kozár Mária a rönkhúzás hagyományát ismertette. A farsangi időszakot a falu közössége a szerelem beteljesedése idejének tartotta; ilyenkor volt régen a legtöbb házasságkötés. Azokban a falvakban viszont, ahol nem volt házasságkötés a farsang idején, a pártában maradt lányokat, nőtlen legényeket álházassággal, mókalakodalommal figurázták ki. Ez a rönk azt szimbolizálja, hogy a lányokat hozzákötik, hadd húzzák, ha már nem mentek férjhez ebben az évben. A rönkhúzás tehát vénlánycsúfoló játék és egyben a tél temetése, a tavasz köszöntése. A rönkhúzás ceremóniája határon átnyúló örökségelem. A nemzeti listára való felkerülése biztosítja a népszokás továbbélését a közösségben.

Az érdekes, színes előadásokat a jelen lévő szakemberek érdeklődéssel hallgatták, és a fórum befejező részében több hozzászóló is megosztotta a közönséggel a szellemi kulturális örökség védelmével kapcsolatos véleményét, tapasztalatait.

A beszámolót Osvát Anna készítette.



OSVÁT ANNA

A Társadalmi Együttélés szerkesztője,

Titkársági referens, Alapvető Jogok Biztosának Hivatala

Osvat@ajbh.hu

Az ELTE BTK francia-könyvtár szakán végzett. Pályáját a Corvina Kiadóban kezdte, ahol 1982 és 1994 között korrektorként és kéziratelőkészítőként dolgozott. Ezt követően több évig egyéni vállalkozóként műfordítói és szerkesztői munkát végzett. 2001 és 2011 között az MTA Kisebbségkutató Intézetében dolgozott tudományos ügyintézőként. Jelenleg az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalában Kállai Ernő titkárságán dolgozik, mint titkársági referens.