

**Az alapvető jogok biztosa és
a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyettes
Közös Jelentése
az AJB-910/2014. számú ügyben
(Előzményi ügy az AJB-3449/2013.)**

Előadó: dr. Varjú Gabriella
dr. Fórika László
dr. Magicz András
Dr. Bindorffer Györgyi

A vizsgálat megindítása

Rakamaz Város Roma Nemzetiségi Önkormányzatának elnöke, elnökhelyettese és képviselője¹ 2013-ban állásfoglalást és vizsgálatot kezdeményezett a települési önkormányzat és a polgármester – a két önkormányzat együttműködését akadályozó – eljárása és magatartása miatt. Beadványukban azt kifogásolták, hogy a polgármester és a települési önkormányzat képviselő-testülete² nem működött együtt a Roma Nemzetiségi Önkormányzattal.

Számos olyan esetet, gyakorlati példát soroltak fel, amelyekkel rámutattak a helyi és a Roma Nemzetiségi Önkormányzat közötti együttműködési problémákra; meggyőződésük szerint a települési önkormányzat a hozzáállásával és döntéseivel akadályozta a nemzetiségi jogok helyi szinten történő érvényesülését. Problémaként említették például, hogy a helyi települési önkormányzat nem fogadta el a Roma Nemzetiségi Önkormányzat javaslatait, kezdeményezéseit, és nem biztosította a véleményezési és egyetértési jogok gyakorlását. Nem szólhattak bele a településen dolgozó közfoglalkoztatottak kiválasztásába, és a Roma Nemzetiségi Önkormányzat nem kapott lehetőséget új közfoglalkoztatási program indítására. Elégedetlenek voltak a települési önkormányzat által biztosított tárgyi feltételekkel, és azt is sérelmezték, hogy az elnök nem tudta képviselni a roma lakosok érdekeit a helyi önkormányzat képviselő-testületi ülésein, mert arra nem hívták meg.

A panasz alapján felmerült az Alaptörvény XXIX. cikk (2) bekezdésében megfogalmazott, a nemzetiségi önkormányzathoz való jog érvényesülésével összefüggő visszasság gyanúja, ezért – az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 18. § (1) és 20. § (1) bekezdései szerint, az 1. § (2) bekezdésének c) pontjában foglalt kiemelt ombudsmani kötelezettségnek is eleget téve – a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyetttessel együttműködésben vizsgálatot indítottunk.

A vizsgálat során tájékoztatást kértünk Rakamaz Város Önkormányzatának polgármesterétől, valamint 2013 őszén helyszíni vizsgálat keretében munkatársaink meghallgatták Rakamaz Város Roma Nemzetiségi Önkormányzatának elnökét, továbbá a települési önkormányzat alpolgármesterét és jegyzőjét is. 2014 áprilisában és augusztusában a Roma Nemzetiségi Önkormányzat elnöke személyesen és írásban jelezte, hogy nem javult, sőt inkább romlott a két önkormányzat kapcsolata, az együttműködési nehézségek tovább súlyosbodtak; vizsgálatunk során az elnök újabb panaszait is figyelembe vettük.

Az érintett alkotmányos jogok és elvek

- A jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „*Magyarország független, demokratikus jogállam.*”];
- A nemzetiségek a magyar politikai közösségen belüli, állami védelmet és támogatást élvező kulturális és politikai közösségek: „*A velünk élő nemzetiségek a magyar politikai közösség részei és államalkotó tényezők. Vállaljuk, hogy [...] a magyarországi nemzetiségek nyelvét és kultúráját [...] ápoljuk és megóvjuk.*”

¹ A Roma Nemzetiségi Önkormányzat negyedik képviselője nem írta alá a beadványt.

² A beadvány a 2014. évi helyi önkormányzati választást megelőzően működő helyi önkormányzat képviselő-testületének és polgármesterének a tevékenységét és magatartását kifogásolta.

[Alaptörvény, Nemzeti hitvallás] „*A Magyarországon élő nemzetiségek államalkotó tényezők.*” [Alaptörvény XXIX. cikk (1) bekezdés első mondat];

- A nemzetiségi közösségek önkormányzashoz való joga: „*A Magyarországon élő nemzetiségek helyi és országos önkormányzatokat hozhatnak létre.*” [Alaptörvény XXIX. cikk (2) bekezdés];
- A nemzetiségek alapvető jogainak részletes (és garanciális) szabályait a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény tartalmazza: „*A Magyarországon élő nemzetiségek jogaira vonatkozó részletes szabályokat, valamint a helyi és országos önkormányzataik megválasztásának szabályait sarkalatos törvény határozza meg.*” [Alaptörvény XXIX. cikk (3) bekezdés].

Az alkalmazott jogszabályok

- az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.);
- a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény (Njt.);
- Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.);
- a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.);

A megállapított tényállás

1. A Roma Nemzetiségi Önkormányzat működési feltételeinek biztosításával összefüggő és a helyi önkormányzat képviselő-testületének bizottságait érintő problémák

Rakamaz városnak 4769 fő lakosa van, ebből a Roma Nemzetiségi Önkormányzat elnöke szerint kb. 1000 fő roma származású állampolgár. A településen sem az óvodában, sem az iskolában nem működik cigány nemzetiségi oktatás-nevelés.

A Roma Nemzetiségi Önkormányzat szóban kezdeményezte, hogy a települési önkormányzat képviselő-testületének bizottságaiban, elsődlegesen a szociális bizottságában roma nemzetiségű személyek is kapjanak külső tagságot. A helyszíni vizsgálaton az alpolgármester azt állította, hogy azért kellett elutasítani a roma képviselők kérését, mert csökkentették a bizottságok számát és létszámát, így nem tudtak pozíciót biztosítani számukra.

A Roma Nemzetiségi Önkormányzat azt is kifogásolta, hogy nem hoztak létre nemzetiségi ügyekkel foglalkozó önálló bizottságot. A polgármester válaszlevele szerint ilyen bizottság felállítására irányuló kérelmet a Roma Nemzetiségi Önkormányzat nem nyújtott be.

A panasz szerint a helyi önkormányzat a nemzetiségi önkormányzat működéséhez nem biztosított megfelelő tárgyi feltételeket. A Roma Nemzetiségi Önkormányzat használatába adott irodahelyiség nem volt alkalmas a testületi és a képviselői munka ellátására, mert túl kicsi volt, és rajtuk kívül más civil szervezetek is használták, sőt, itt folyt a munkaügyi központ regisztrációja is. Az irodában még az irataik sem voltak biztonságban, a szobában található szekrényt ugyanis nem lehetett zárni.

Munkatársaim a helyszíni vizsgálat során megtekintették a kifogásolt irodát, amelyben csak asztal, székek és egy – biztonságosan nem zárható – szekrény található. A szoba a gázkészülék hibája miatt nem volt fűthető. Az önkormányzati munkát segítő infrastruktúra nem állt rendelkezésre; számítógép és telefon nem volt a helyiségben. A testületi ülésről készült jegyzőkönyvet a polgármesteri hivatal munkatársa gépelte le, és azokat a jegyző tárolta. A roma önkormányzat képviselői azt állították, hogy nem jutottak hozzá saját irataikhoz.

A polgármester írásbeli válasza szerint a Roma Nemzetiségi Önkormányzat számára átadott helyiség egy irodából állt, amelyben informatikai eszközök valóban nem voltak, a helyi önkormányzat anyagi helyzete ugyanis nem tette lehetővé külön számítógép vagy telefax használatát, hiszen a hivatal is csak egyetlen faxkészülékkel rendelkezett. A Roma Nemzetiségi Önkormányzat azonban ténylegesen nem ebben az irodahelyiségben tartotta üléseit, hanem a Polgármesteri Hivatal tanácstermében, amit bármikor igénybe vehettek.

A polgármester szerint az önkormányzat munkatársai minden alkalommal rendelkezésükre álltak, ha fénymásolásra, faxolásra, postázásra vagy gépelésre volt szükségük. A helyiséget háromhavonta, 8 és 12 óra között használta a munkaügyi központ két munkatársa, ahol gyakorlatilag soha nem tartózkodott senki.

A panaszosok azt is sérelmesnek tartották, hogy az alpolgármester az elnökhelyettesnek és a képviselőnek kijelentette, ügyeiket az ügyfélfogadási időben rendezzék. A Roma Nemzetiségi Önkormányzat képviselői a közösség képviselőjében eljárva is csak ügyfélszolgálati időben fordulhattak az önkormányzati hivatal munkatársaihoz, illetve a nemzetiségi ügyek vitelével megbízott alpolgármesterhez. A panasz szerint az alpolgármester kifejezetten mondta is, hogy ne zavarják őt/őket, várják ki a sorukat, és más panaszosokkal együtt csak ügyfélszolgálati időben keressék fel a polgármesteri hivatalt. A helyi önkormányzat a nemzetiségi közösség egészét érintő ügyeket ilyenformán tehát azonos módon kezelte az egyéni, közigazgatási jogot érintő hatósági ügyekkel, privát állampolgári kérelmekkel.

Az írásbeli megkeresésünkben megkérdeztük, hogy a Roma Nemzetiségi Önkormányzat testületével/tagjaival való közjogot érintő kapcsolattartást milyen belső szabályzat korlátozta az ügyfélfogadási időre. A polgármester írásbeli válasza szerint semmi nem korlátozta a Roma Nemzetiségi Önkormányzat közjogot érintő kapcsolattartását a hivatalban, a képviselők azonban a magánjellegű szociális ügyeket csak ügyfélfogadási időben intézhetik, tekintettel az ügyintézők napi elfoglaltságára.

2. A kezdeményezési, javaslattételi jog, valamint az együttdöntési jogosítványok alkalmazásának akadályai, az együttműködési megállapodás hiányosságai, a helyi önkormányzat képviselő-testületi üléseire történő meghívások elmaradása

A beadvány szerint a települési önkormányzat az elmúlt három évben a Roma Nemzetiségi Önkormányzat egyetlen javaslatát, kezdeményezését sem fogadta el. Többször kezdeményezték például, hogy a települési önkormányzat adjon lehetőséget számukra közfoglalkoztatottak alkalmazására. A kérdés megtárgyalására a Roma Nemzetiségi Önkormányzatot nem hívták meg.

A panaszosok szerint a kezdeményezéseik, megkereséseik elutasításakor rendszerint arra hivatkoztak, hogy a felvetett probléma nem érinti a roma nemzetiség helyzetét, az nem roma ügy, így nincs eljárási kötelezettségük.

A polgármestertől írásban kértünk tájékoztatást arról is, hogy a roma nemzetiségi önkormányzat javaslatait, kezdeményezéseit hogyan kezeli a nemzetiségi ügyekkel megbízott alpolgármester vagy a helyi önkormányzat képviselő-testülete. A polgármester megírta, hogy a Roma Nemzetiségi Önkormányzat nem fordult még javaslattal Rakamaz Város Önkormányzatához, csak kérelemmel. Az általuk benyújtott kérelmeket Rakamaz Város Önkormányzatának Képviselő-testülete megtárgyalta. Az előterjesztések kapcsán a helyszínelésen az alpolgármester is kijelentette, hogy csak kérvények szerepeltek előterjesztésként. A panaszosok szerint a Roma Nemzetiségi Önkormányzat számos függőben lévő ügyben közvetlen konzultációt, vitát kezdeményezett, de a polgármester sem a közmeghallgatásokra, sem a testületi ülésekre szóló meghívásaikat nem fogadta el.

A polgármester szerint a neki címzett meghívók általában késve érkeztek meg, de ha ő nem is, a polgármesteri hivatal nemzetiségi ügyekkel foglalkozó munkatársa és a jegyző részt vett minden roma nemzetiségi közmeghallgatáson és testületi ülésen.

A Roma Nemzetiségi Önkormányzat azt is kifogásolta, hogy bár a települési önkormányzat megkötötte velük – a jogszabályban előírt – együttműködési megállapodást, azt azonban készen kapták, annak szövegezésébe nem szólhattak bele. A beadványozók a megállapodás felülvizsgálatát szerették volna elérni.

A polgármester írásbeli tájékoztatása szerint a helyi és a Roma Nemzetiségi Önkormányzat hatályos együttműködési megállapodása közös felülvizsgálatának semmilyen akadálya nincs.

A képviselő-testület 2013. évben felülvizsgálta azt, és változatlan módon érvényben hagyta. A Roma Nemzetiségi Önkormányzattól javaslat, kezdeményezés a korábbi megállapodás módosítására nem érkezett.

A beadványozók azt is kifogásolták, hogy az együttdöntési jogosítványok elvonása miatt, a Roma Nemzetiségi Önkormányzat több esetben sem élhetett a véleményezési vagy egyetértési jogával. A helyszíni vizsgálat során kiderült például, a könyvtár és a művelődési ház összevonásakor készített új alapító okirat azt tartalmazta, hogy az intézmény nemzetiségi kulturális feladatokat is ellát. A Roma Nemzetiségi Önkormányzat nem tudott erről, és az igazgató választásakor nem kérték ki a véleményüket.

Súlyos és folyamatosan fennálló gond, hogy a települési önkormányzat nem hívta meg a Roma Nemzetiségi Önkormányzat elnökét a képviselő-testületi ülésekre.

A Roma Nemzetiségi Önkormányzat elnöke a 2010. évi megalakulásuk óta csak a helyi képviselő-testület alakuló ülésére kapott meghívót, de amikor megjelentek az elnökhelyettessel, a polgármester zárt ülést rendelt el, és az ülésre nem engedték be őket. A munkatársaim helyszíni vizsgálódását követően az elnök egy alkalommal ismételt kapott meghívót a képviselő-testület ülésére, a továbbiakban azonban, még azokra az ülésekre sem hívták meg, amelyeken kifejezetten roma nemzetiséget érintő kérdésekről tárgyaltak.

A polgármester válaszlevele szerint korábban valamennyi nemzetiségi önkormányzat elnökét meghívták a helyi önkormányzat több testületi ülésére is, az első alkalmon kívül azonban senki nem jelent meg a meghívottak közül. Ezért a későbbiekben már nem kaptak meghívót az elnökök, a képviselő-testület azonban nagyrészt nyílt üléseken tanácskozott, ami nem zárta ki egyetlen állampolgár jelenlétét sem.

A két önkormányzat közötti együttműködést személyes ellentétek is nehezítették, például az alpolgármester és a Roma Nemzetiségi Önkormányzat elnöke között korábban egy olyan konfliktus is volt, amely rendőrségi feljelentéssel végződött. A Roma Nemzetiség Önkormányzat az elmérgesedett helyzet miatt 2011-ben a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Közigazgatási Hivatalhoz fordult, törvénysértést azonban nem állapítottak meg.

Összességében a beadványozók minden területen hátrányban érezték magukat.

3. A közfoglalkoztatás szervezésével, a közfoglalkoztatottak kiválasztásával kapcsolatos problémák

A Rakamazon folyó közfoglalkoztatási programokban résztvevők arányáról 2013. évi adatokkal rendelkezünk. A polgármester tájékoztatása szerint a települési önkormányzat a hosszabb idejű közfoglalkoztatásban 25 fővel, a Kistérségi START Mintaprogramban pedig 64 fővel (a belvíz programban 43 fő, a közúti projektben pedig 21 fő) vett részt.

A Roma Nemzetiségi Önkormányzat elnöke a közfoglalkoztatással összefüggésben több problémát is jelzett. A polgármesternél négy alkalommal kezdeményezték írásban a közfoglalkoztatásban való aktív közreműködésük támogatását, önállóan szerettek volna alkalmazni közfoglalkoztatottakat.

A munkaügyi központ nyitott volt a javaslatukra, a települési önkormányzat azonban nem támogatta törekvésüket, pedig a korábbi ciklusokban volt példa a feladat átadására.

A helyi önkormányzat a közfoglalkoztatás önálló szervezésével kapcsolatos indítványok képviselő-testületi tárgyalására a Roma Nemzetiségi Önkormányzatot nem hívta meg, s végül úgy döntöttek, hogy nem adnak át feladatokat, mert azok elvégzésére rendelkeznek saját emberekkel.

Emellett a Roma Nemzetiségi Önkormányzat sérelmezte a közfoglalkoztatottak kiválasztásában, alkalmazásában megnyilvánuló megkülönböztetést is. Megítélésük szerint a közfoglalkoztatásra jogosult roma állampolgárok közül kevesebbet vontak be a programokba, mint a nem roma lakosok közül, és többnyire csak ugyanazok a cigány származású személyek dolgozhattak közfoglalkoztatottként. Például, amikor lehetőség nyílt volna arra, hogy asszonyokat alkalmazzanak konyhai munkára, akkor megítélésük szerint a romákat szándékosan kihagyták, az egészségügyi igazolvány hiányára hivatkozva.

A Roma Nemzetiségi Önkormányzat – a roma lakosság 20%-os települési arányszámára, s a körükben kimutatható 90%-os munkanélküliségre tekintettel – azt is kezdeményezte, hogy kapjanak beleszólási lehetőséget a közfoglalkoztatottak kiválasztásába, illetve a közfoglalkoztatásban tapasztalható aránytalansággal (az esetleges diszkriminációval) kapcsolatban tényfeltáró, egyeztető vita tartását javasolták.

A közfoglalkoztatás kapcsán összehívott tisztázó-egyeztető, a kiválasztás szempontjait megvitató rendkívüli testületi ülésen nem sikerült rendezni a két önkormányzat között fennálló nézetkülönbségeket.

A Roma Nemzetiségi Önkormányzat egy alkalommal ajánlhatott 10 főt a közfoglalkoztatásban való alkalmazásra. A polgármester írásbeli válasza szerint 2013 márciusában 10 fő nevét tartalmazó listát adtak át az alpolgármester részére, melyből három fő behívásra került, egy fő nem jelent meg a behívásra és nem vette fel a munkát, két fő pedig egy akkor más szervezet által biztosított közfoglalkoztatási programban vett részt. A polgármester a munkaügyi központ márciusi tájékoztatására – miszerint a megengedettnél több segédmunkás került behívásra – hivatkozva állította az, hogy a roma önkormányzat által ajánlott többi személyt iskolai végzettség hiányában nem tudták foglalkoztatni. Egy főt a listáról ács szakmunkásként szerettek volna alkalmazni, kiderült azonban, hogy a végzettsége nem volt megfelelő.

Az alpolgármester tájékoztatása szerint a közfoglalkoztatásba való behívás az ő feladata volt, ő döntötte el, hogy kit vonnak be a közfoglalkoztatási programokba. Szükség esetén a Kulturális, Oktatási és Szociális Bizottság véleményét is kikérték. Ugyanazon roma személyek közfoglalkoztatottként történő alkalmazásával kapcsolatban azt mondta, hogy a többi érintett szakmai tudásának hiánya miatt kényszerültek erre.

A polgármester írásbeli válasza szerint nem tapasztalható különbség a roma és a nem roma közfoglalkoztatottak alkalmazási feltételei között, ilyen irányú panasz nem érkezett a hivatalukba. A megfelelő szakértelem, képzettség vizsgálatán kívül egyéb prioritási szempontokat (szociális helyzetet, a családon belüli munkanélküliek és a gyermekek számát) is figyelembe vettek a közfoglalkoztatásban résztvevő személyek kiválasztásakor.

Arra a kérdésre a polgármester érdemben nem válaszolt, hogy a közfoglalkoztatási lehetőségekre váró és a közfoglalkoztatásban ténylegesen résztvevők között milyen arányt képviseltek a roma kisebbséghez tartozók. Nem tudta ugyanis állítása szerint, hogy hányan vallják magukat roma nemzetiségűnek, tekintettel arra, hogy ilyen adatokat nem tarthattak nyilván. Az alpolgármester a helyszíni vizsgálat során a közfoglalkoztatási programban résztvevő romák arányát 30-35%-ra becsülte, és elmondta, hogy két roma brigádvezetőt is kinevezett, hangsúlyozta azonban, hogy a közfoglalkoztatottak roma származásáról nem vezettek kimutatást. Alkalmaztak roma származású személyeket a helyi, régi típusú közfoglalkoztatás keretében, a parkok gondozásában 3-5 fő roma nő vett részt. A közútkarbantartáshoz és a belvízelvezetéshez szakismeretekre (kőműves, ács, asztalos) volt szükség, amivel a romák nem rendelkeztek. Arra a felvetésre, hogy ezeknél a munkálatoknál segédmunkásra is szükség lehet-e, azaz tágítható-e a felveendő roma nemzetiségű közfoglalkoztatottak köre, az alpolgármester azt a választ adta, hogy nem etnikai alapon történik a kiválasztásuk.

4. A nemzetiségi tanácsos alkalmazásával kapcsolatos észrevételek

Azt is kifogásolta a Roma Nemzetiségi Önkormányzat elnöke, hogy a települési önkormányzat tudatosan próbálta kiszervezni a roma közösséget, a támogató-szavazó bázist mögülik. Ennek eszközei – véleményük szerint – többek között a Roma Nemzetiségi Önkormányzat fentiekben már említett „kiszorítása” a közfoglalkoztatási programok szervezéséből, a települési önkormányzat képviselő-testületének üléseiről és a bizottságai munkájából. A legnagyobb gondnak azonban azt tartották, hogy az egyik roma nemzetiségi önkormányzati képviselőt – meglátásuk szerint – a polgármester és az alpolgármester a roma önkormányzattal szemben használta fel.

A nemzetiségi képviselőt Rakamaz Város Önkormányzata a 70/2014. (IV. 29.) KT. határozata alapján roma nemzetiségi tanácsosként alkalmazta 2014. május 1-jétől. Feladata az önkormányzat által szervezett közfoglalkoztatási programban résztvevők kiválasztása és a közfoglalkoztatás szervezése volt. A Roma Nemzetiségi Önkormányzat elnöke azt kifogásolta, hogy a települési önkormányzat minden olyan kérdésben, amelyben a nemzetiségi önkormányzatnak kellett volna véleményt formálni, kizárólagosan a nemzetiségi tanácsossal egyeztetett.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg. Ennek 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat, (...) vagy közszolgáltatást végző szerv (a továbbiakban együtt: hatóság) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az 1. § (2) bekezdése értelmében az alapvető jogok biztosa tevékenysége során megkülönböztetett figyelmet fordít (többek között) az Alaptörvény XXIX. cikkében meghatározott, a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak az érvényesítésére.

A 18. § (1) bekezdése b) és c) pontjai alapján a helyi önkormányzat és a nemzetiségi önkormányzat hatóságnak minősül. Mindezekre – az Ajbt. idézett rendelkezései alapján – kiterjed a vizsgálati hatásköröm. Az Ajbt. 28. § (1) bekezdése szerint a lefolytatott ombudsmani vizsgálatról jelentést kell készíteni, amely tartalmazza a feltárt tényeket és az ezeken alapuló megállapításokat és következtetéseket.

A jelentést a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó helyettessel közösen készítettem, aki folyamatosan figyelemmel kíséri a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak érvényesülését, és az Ajbt. 3. § (2) bekezdése d) pontja alapján közreműködik az alapvető jogok biztosának vizsgálatában.

II. Az alkotmányos alapjogok és alapelvek tekintetében

Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során alapjogi érveket sorakoztat fel, autonóm, objektív és neutrális módon jár el. Az ombudsman ugyanakkor következetesen, zsinórmértékként támaszkodik az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos korábbi elvi megállapításaira is, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazza az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi tesztek.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, *demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*.

Az Alkotmánybíróság által gyakran hivatkozott tétel, hogy a jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság követelménye azonban nemcsak az egyes normák egyértelműségét követeli meg, hanem az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is, vagyis *ezen alapelvnek a szabályozás szintjén és a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában is érvényesülnie kell*.

2. A nemzetiségek alapvető jogait az Alaptörvény XXIX. cikke határozta meg. Az Alaptörvény rendelkezése szerint a Magyarországon élő nemzetiségek államalkotó tényezők.

A Magyarországon élő nemzetiségeknek joguk van *az anyanyelvhasználathoz, a saját nyelven való egyéni és közösségi névhasználathoz, saját kultúrájuk ápolásához és az anyanyelvű oktatáshoz.*

A nemzetiségek kiemelt jelentőségű alapjoga, hogy *helyi és országos önkormányzatokat hozhatnak létre.* Az Alaptörvény ezzel kifejezésre juttatja, hogy ezek a képviseleti szervek egyes közjogi jogosultságok alanyai lehetnek.

Az Alkotmánybíróság megállapítása szerint *a nemzeti és etnikai kisebbségek (nemzetiségek) közéletben való részvételnek és a képviseletnek egyik formája a helyi és országos önkormányzatok létrehozásának a joga.* Az Alkotmány nem határozza meg azonban ezeknek a jogoknak a konkrét tartalmát, a joggyakorlás szabályait. *A nemzetiségi önkormányzatokra vonatkozó szabályok megalkotásánál ezért a törvényhozó széles döntési jogosultsággal rendelkezik, mely döntési szabadságnak a korlátait az Alkotmány rendelkezései, így különösen az alapjogokra vonatkozó szabályok határozzák meg.* A közéletben való részvételnek, a képviseletnek és így az önkormányzatok létrehozásának a szabályozása több alapvető alkotmányjogi rendelkezéssel függ össze. Ezek között különösen fontos szerepe van a választási rendszernek, de nagy a jelentősége az önkormányzatok felépítésének, hatáskörének, más állami szervekkel való kapcsolatának is [45/2005. (XII. 14.) AB határozat].

3. Tekintettel arra, hogy a két önkormányzat számos vonatkozásban szoros együttműködésre köteles, fontos kérdés, hogy alapjogi szempontból mi a különbség a helyi és a települési nemzetiségi önkormányzatok autonómiája között.

A nemzetiségi önkormányzásra jogosultság olyan különleges alkotmányos jog, ami elvileg és alapvetően csak a jogosulti kör vonatkozásában tér el a „többség” öngazgatási jogától. Szembetűnő ugyanakkor, hogy a helyi önkormányzatok jogairól az Alaptörvény részletesen szól, számos garanciális jellegű és jelentőségű rendelkezést rögzít, míg a nemzetiségi közösségek jogainak, ezen belül, önkormányzáshoz való jogának részletszabályait az Alaptörvény végrehajtásaként kiadott Njt. szabályozza, az Alaptörvény csak említi ezeket.

Mindenesetre, mivel az önkormányzáshoz való jog a nemzetiségek esetében is alapjogi elismerést kapott, az autonómia részletezési helyének az önrendelkezési jog lényege szempontjából (önmagában véve) nincs elvi jelentősége.

A jogalkotó a Njt.-t kifejezetten az Alaptörvénynek a magyarországi nemzetiségek ügye iránt kinyilvánított felelősségvállalására figyelemmel alkotta meg. Az Njt. célja, hogy a nemzetiségek sajátos, az Alaptörvényben alapvető szabadságjogokként általánosságban megfogalmazott egyéni és közösségi jogait részletezze³, és széles körben biztosítsa. A Njt. preambuluma e célkitűzések részeként fogalmazza meg, hogy Magyarország garantálja a nemzetiségi közösségek öngazgatáshoz, önkormányzatisághoz való jogát.

Az önkormányzatiság biztosítéka többek között, hogy *az egyes nemzetiségi önkormányzatok, illetve a nemzetiségi és a helyi önkormányzatok között nincs alá-fölérendeltségi viszony.*⁴

Az önálló feladatellátást garantáló másik szabály szerint *a nemzetiségi önkormányzat a nemzetiségi ügyek intézése során feladat- és hatáskörében eljárva határozatot hoz, önállóan igazgat, tulajdona tekintetében tulajdonosként jár el, önállóan megalkotja költségvetését és ezen alapuló költségvetési gazdálkodást folytat.*⁵

³ Alaptörvény XXIX. cikk (3): A Magyarországon élő nemzetiségek jogaira vonatkozó részletes szabályokat, valamint a helyi és országos önkormányzataik megválasztásának szabályait sarkalatos törvény határozza meg.

⁴ Njt. 76. § (4) A nemzetiségi önkormányzatok között nincs alá-fölérendeltségi viszony. (5) A helyi önkormányzatok és a nemzetiségi önkormányzatok között nincs alá-fölérendeltségi viszony.

⁵ Njt. 78. § (3)

III. Az ügy érdemében

1. Az önkormányzatok együttműködési nehézségeinek konkrét, működési feltételeket, a nemzetiségi érdekek érvényesülését érintő következményei

A fentiekben részletezett tényállásból egyértelműen kitűnik, hogy a Roma Nemzetiségi Önkormányzat Rakamazon a megalakulása óta nem tudott megfelelő együttműködést kialakítani a települési önkormányzattal. Az is kiderült – elsődlegesen a helyszíni vizsgálat alapján –, hogy a két önkormányzat közötti együttműködési hiányosságok elmélyülése személyes ellentétekre is visszavezethető. Általánosságban elmondható, hogy a helyi politikai viszonyokból, gazdasági és személyes érdekellentétekből fakadó feszültségek kezelésére az ombudsmani jogintézmény nincs felhatalmazva, és nem is rendelkezik megfelelő eszközrendszerrel az ilyen jellegű problémák megoldásához.

A kialakult konkrét helyzet azonban olyan törvénysértések, alapjogi visszasságok gyanúját is felvetette, amelyek okán elengedhetlenné vált annak vizsgálata, hogy – az Njt. 10. § (4) bekezdésére⁶ figyelemmel – a helyi önkormányzat Rakamaz városában a nemzetiségi ügyek ellátása körében hogyan biztosította a nemzetiségi jogok érvényesülését.

A Mötv. a nemzetiségi ügyeket helyi közügynek minősíti, amelyek a települési önkormányzat helyben biztosítandó feladatai körébe tartoznak. A nemzetiségi jogok érvényesítése érdekében a helyi önkormányzatnak és a helyi nemzetiségi önkormányzatnak megfelelő munkakapcsolatot kell kialakítaniuk. Ezt segítheti elő, ha a helyi önkormányzat képviselő-testületének bizottságaiban nemzetiségi származású személyek, szakértők is helyet kapnak. A Roma Nemzetiségi Önkormányzat a bizottságok létrehozásával, összetételével összefüggésben több sérelmét is megfogalmazott. Azt szerették volna, ha a helyi önkormányzat képviselő-testületének bizottságaiban, elsődlegesen a szociális bizottságban, roma nemzetiségű személyek is kaptak volna külső tagságot.

A Mövt. szerint a helyi önkormányzat képviselő-testülete határozza meg a bizottsági rendszerét és már az alakuló ülésen megválasztja bizottságait, amelyek szervezete, feladat- és hatásköre településenként eltérő lehet, a helyi feltételekhez, sajátosságokhoz, igényekhez igazodva. A bizottságokat a képviselő-testület megbízatásának időtartamára hozzák létre, de a bizottság – a kötelezően létrehozandó kivételével – bármikor megszüntethető, létszáma, személyi összetétele a testület döntésével bármikor megváltoztatható. A képviselő-testületek számára biztosított az a lehetőség is, hogy a bizottságaikba ne csak képviselő-testületi tagokat válasszanak.

A helyi önkormányzat képviselő-testülete tehát – figyelemmel a Roma Nemzetiségi Önkormányzat igényére és javaslatára – módosíthatta volna a bizottságai személyi összetételét olyan formában, hogy a bizottságok munkájában roma nemzetiségű személyek is tevékenykedhessenek. *A helyi önkormányzat azonban nem kötelezhető erre, a képviselő-testülete ugyanis a Höt. keretei között önállóan alakítja ki szervezetét, határozza meg a szervei közötti munkamegosztást.*

A helyi önkormányzati választásokat megelőzően Rakamaz Város Önkormányzatának Szervezeti és Működési Szabályzata szerint a képviselő-testületnek három állandó bizottsága működött (Pénzügyi Bizottság /3 fő, ebből 1 fő külső tag/; Kulturális, Oktatási és Szociális Bizottság /3 fő, ebből 1 fő külső tag/; Ügyrendi Bizottság /3 fő képviselő/). Korábban öt állandó bizottság tevékenykedett a képviselő-testület mellett.

Az alpolgármesternek tehát elfogadható volt az az érvelése, hogy csökkentették a bizottság számát és létszámát, bár ez a tény nem zárta ki azt a lehetőséget, hogy a külső tagot/tagokat roma nemzetiségű személyek közül is kiválaszthatták volna.

⁶ Njt.10. § (4) A helyi önkormányzat a nemzetiségi ügyek ellátása körében biztosítja a nemzetiségi jogok érvényesülését, e körben ellátja különösen a település, megye illetékességi területén jelentkező, a kulturális szolgáltatással, nyilvános könyvtári ellátással, muzeális intézmények fenntartásával, közművelődéssel, tájékoztatással, a nemzetiség szellemi, épített és tárgyi örökségével, írott és elektronikus sajtójával, a szociális alapellátással, a helyi közfoglalkoztatással kapcsolatos helyi önkormányzati feladatokat.

A Roma Nemzetiségi Önkormányzat a bizottságokkal összefüggésben azt is kifogásolta, hogy a helyi önkormányzat nem hozott létre nemzetiségi ügyekkel foglalkozó önálló bizottságot. Az Njt. 10. § (9) bekezdése egyértelműen rögzíti, hogy a helyi önkormányzat képviselő-testülete a települési nemzetiségi önkormányzat képviselő-testülete kezdeményezésére a nemzetiségek ügyeivel foglalkozó bizottságot hoz létre, vagy e feladattal megbízza valamely bizottságát. A Roma Nemzetiségi Önkormányzat szerint a nemzetiségi bizottság felállítását a jogszabályi kötelezettségen kívül az is indokolta, hogy a településen élő roma közösség tagjai sokszor érzik magukat hátrányosan megkülönböztetve hivatali, munkahelyi, oktatási és egyéb diszkriminációk miatt.

A 2013. október 17-én tartott helyszíni vizsgálat során munkatársaim egy a vizsgálat során feloldhatatlan ellentmondással szembesültek. A Roma Nemzetiségi Önkormányzat úgy nyilatkozott, hogy egyhangúlag kérték a nemzetiségi bizottság létrehozását. A helyi önkormányzat vezetői viszont azt állították, hogy a Roma Nemzetiségi Önkormányzat képviselő-testülete a nemzetiségek ügyeivel foglalkozó bizottság létrehozását nem kezdeményezte. Olyan írásbeli dokumentumot nem láttunk, amely azt erősítette volna meg, hogy a Roma Nemzetiségi Önkormányzat képviselő-testülete írásban is kérte a nemzetiségi bizottság létrehozását. Az Njt. 80. §-a szerint a helyi önkormányzat a helyi nemzetiségi önkormányzat részére – annak székhelyén – biztosítja az önkormányzati működés személyi és tárgyi feltételeit, továbbá gondoskodik a működéssel kapcsolatos végrehajtási feladatok ellátásáról. Az önkormányzati működés feltételei és az ezzel kapcsolatos végrehajtási feladatok d) pontja szerint a testületi döntések és a tisztségviselők döntéseinek előkészítése is a helyi önkormányzat feladata.

A jegyző tehát, ha a szóbeli megkeresések és beszélgetések alapján tisztában volt azzal, hogy a Roma Nemzetiségi Önkormányzat nemzetiségi ügyekkel foglalkozó bizottság létrehozását tartja szükségesnek, – a munkatársa közreműködésével – segítséget nyújthatott volna a nemzetiségi önkormányzatnak a bizottság létrehozására irányuló képviselő-testületi kezdeményezés elkészítéséhez, valamint a megfelelő testületi döntés, határozat megszületéséhez. Erre nem került sor, így Rakamazon a helyi önkormányzat a vizsgálgó időpontjában nem rendelkezett nemzetiségi ügyekkel foglalkozó önálló bizottsággal és olyan bizottsága sem működött, amelynek feladatkörében a nemzetiségi jogok érvényesítése nevesítetten szerepelt volna.

A nemzetiségek ügyeivel foglalkozó bizottság létrehozásának, vagy valamely bizottság e feladattal történő megbízásának elmaradása miatt nem állapítható meg egyértelműen alapjogi visszásság, mivel a Roma Nemzetiségi Önkormányzat képviselő-testülete kezdeményezésének benyújtásával kapcsolatban tisztázatlan ellentmondások merültek fel.

A helyi önkormányzat és a helyi nemzetiségi önkormányzat együttműködésének speciális területe a nemzetiségi önkormányzat működési feltételeinek biztosítása. Az Njt. egyértelműen a helyi önkormányzat feladatául szabja a nemzetiségi önkormányzat működési feltételeinek biztosítását, illetve a működéshez köthető végrehajtási feladatok ellátását.

Az Njt. 80. § (1) bekezdés a) pontja szerint a helyi önkormányzat biztosítja a helyi nemzetiségi önkormányzat részére havonta igény szerint, de legalább tizenhat órában, az önkormányzati feladat ellátásához szükséges tárgyi, technikai eszközökkel felszerelt helyiség ingyenes használatát, valamint a helyiséghez, továbbá a helyiség infrastruktúrájához kapcsolódó rezsiköltségek és fenntartási költségek viselését.

A két önkormányzat közötti együttműködési megállapodás szerint a helyi önkormányzat a nemzetiségi önkormányzat részére ingyenesen biztosította az önkormányzati feladatok ellátásához szükséges helyiséghasználatot Rakamaz Város Polgármesteri Hivatalának udvarán található épületben. A panasz, illetve a helyszíni vizsgálat során tapasztaltak alapján munkatársaim azt állapították meg, hogy az ingyenesen rendelkezésre bocsátott udvari helyiség nem volt alkalmas a mindennapos használatra: az irodát ugyanis nem lehetett fűteni, nem volt felszerelve semmiféle technikai eszközzel, még zárható szekrényel sem.

A polgármester válasza szerint a Roma Nemzetiségi Önkormányzat ténylegesen nem ebben az irodahelyiségben tartotta az üléseit, hanem a polgármesteri hivatal tanácstermében. Aggályos és a Roma Nemzetiségi Önkormányzat kiszolgáltató helyzetére utal, hogy a helyi önkormányzat szervezeti és működési szabályzata és az együttműködési megállapodás sem rögzítette egyértelműen a polgármesteri hivatal tanácstermének testületi ülésre történő igénybe vételi lehetőségét. A problémák abból is adódhattak, hogy a Roma Nemzetiségi Önkormányzat működéséhez szükséges személyi és tárgyi feltételek biztosítása nem volt megfelelően és konkrétan szabályozva a szervezeti és működési szabályzatban, valamint az együttműködési megállapodásban sem. A polgármester tájékoztatása szerint munkatársai minden alkalommal rendelkezésre álltak, amikor a Roma Nemzetiségi Önkormányzatnak fénymásolásra, faxolásra, postázásra vagy gépelésre volt szüksége.

A panasz szerint azonban gondok voltak a polgármesteri hivatal munkatársaitól való segítségkérési lehetőséggel is. Az alpolgármester ugyanis azt mondta a Roma Nemzetiségi Önkormányzat képviselőinek, hogy csak ügyfélszolgálati időben kereshetik fel a polgármesteri hivatalt. E kérdéssel összefüggésben is ellentétes a Roma Nemzetiségi Önkormányzat és a polgármester állítása.

A polgármester írásbeli válasza szerint semmi nem korlátozta a Roma Nemzetiségi Önkormányzat közjogot érintő kapcsolattartását a hivatalban, a magánjellegű szociális ügyeket azonban csak ügyfélfogadási időben intézhetik.

Ezzel szemben a Roma Nemzetiségi Önkormányzat azt sérelmezte, hogy nem volt lehetőségük az ügyfélfogadási időn kívül egyeztetni a polgármesteri hivatal munkatársaival a nemzetiségi önkormányzat ügyeiben sem. A fennálló ellentmondásokat az elegendő és hiteles információ hiányában nem tudtuk tisztázni.

Tény, hogy az átadott irodahelyiség nem volt felszerelve a legalapvetőbb technikai eszközökkel sem, az a helyszíni vizsgálatkor a mindennapos használatra is alkalmatlannak tűnt, és nem volt egyetértés abban sem, hogy a Roma Nemzetiségi Önkormányzat képviselői mikor, milyen időszakban és pontosan milyen ügyekben fordulhattak segítségért a polgármesteri hivatal munkatársaikhoz. Megítélésünk szerint a Roma Nemzetiségi Önkormányzatnak jóhiszemű igénye lehetett a nemzetiségi feladatai ellátáshoz egy megfelelően felszerelt irodahelyiség mindennapos használatára. A helyiség kizárólagos használatát azonban a jogszabályi rendelkezések nem teszik kötelezővé, az tehát nem okoz visszásságot, ha néhány órában más szervezetek is használták az irodát. Az azonban minimális követelmény, hogy a Roma Nemzetiségi Önkormányzat rendelkezzen egy zárható, a képviselők számára bármikor hozzáférhető iratszekrényvel.

Összességében megállapítottuk, hogy a Roma Nemzetiségi Önkormányzat működéséhez szükséges személyi és tárgyi feltételek biztosításával kapcsolatban felmerülő problémák és hiányosságok a nemzetiségi jog, ezen belül a nemzetiségi önkormányzathoz való jog érvényesülésével összefüggésben visszásságot eredményezett. A jelzett visszásság a helyi önkormányzat szervezeti és működési szabályzatának és a Roma Nemzetiségi Önkormányzattal kötött együttműködési megállapodás újraszabályozásakor orvosolható.

2. A kezdeményezési, javaslattételi jog, az együttdöntési jogosítványok és az elnök szószólói tevékenysége gyakorlásának akadályai, nehézségei

Súlyos és folyamatosan fennálló gond volt, hogy a települési önkormányzat nem hívta meg a Roma Nemzetiségi Önkormányzat elnökét a képviselő-testületi ülésekre.

A helyi önkormányzat vezetői elismerték, hogy a Roma Nemzetiségi Önkormányzat elnöke néhány alkalomtól eltekintve nem kapott meghívót a képviselő-testületi ülésekre.

Az Njt 105. §-a szerint a települési nemzetiségi önkormányzat elnöke a települési önkormányzat képviselő-testületi és bizottsági ülésén tanácskozási joggal vesz részt. A jelzett szakasz arról is rendelkezik, hogy a nemzetiségi önkormányzat elnöke tanácskozási joga gyakorlása során javaslatot tehet a helyi önkormányzat feladatkörébe tartozó, a nemzetiségi jogokat közvetlenül érintő ügy megtárgyalására, jogosult továbbá:

- felvilágosítást kérni a képviselő-testület szerveitől a nemzetiség helyzetét érintő, önkormányzati hatáskörbe tartozó ügyekben;
- feladata ellátásához szükséges tájékoztatást, ügyviteli közreműködést igényelni a képviselőtestület szerveitől;
- kezdeményezni, hogy a képviselő-testület saját hatáskörben tegye meg a szükséges intézkedéseket, hatáskör hiányában kezdeményezze a hatáskörrel rendelkező szerv intézkedését a nemzetiséget e minőségében érintő ügyekben.

Ezek a jogosultságok tulajdonképpen azonosak a korábbi kisebbségi szószóló jogosítványjaival, és lehetővé teszik, hogy a nemzetiségi önkormányzat elnöke a képviselő-testületi és bizottsági üléseken a nemzetiségi közügyek intézése és a nemzetiségi jogok érvényesítése érdekében eredményesen felléphessen.

A Mötv. 46. §-a szerint a zárt ülésen is részt vehet a nemzetiségi önkormányzat elnöke, de kizárólag az általa képviselt nemzetiséget érintő ügy napirendjének a tárgyalásakor.

A nemzetiséget érintő ügy meghatározása a nemzetiségi közügyek esetében vitára adhat okot. Az AJB-2419/2012. számú ügyben leírt véleményt fenntartva, az adott nemzetiséget érintő ügy fogalmát a lehető legszélesebben szükséges értelmezni a településen élő nemzetiségi lakosság érdekében. A nemzetiséget érintő ügy fogalmába így beletartozhatnak a településfejlesztéssel, a lakásgazdálkodással, az épített és természeti környezet védelmével, a helyi közutak fenntartásával, a csatornázással, a csapadékvíz elvezetéssel, a helyi tömegközlekedéssel, a köztisztasággal és a foglalkoztatás megoldásával kapcsolatos kérdések is.

Az Njt. rendelkezéseire figyelemmel elfogadhatatlan az a polgármesteri válasz, hogy a képviselő-testület ülése nyilvános és azon mindenki részt vehet, tehát nem szükséges külön is meghívni a Roma Nemzetiségi Önkormányzat elnökét. Ahhoz, hogy a nemzetiségi önkormányzat elnöke a fentiekben részletezett jogosítványjaival érdemben élhessen a testületi és bizottsági üléseken, időben meg kell hívni őt és részére az előterjesztéseket is el kell juttatni. A helyi önkormányzat szervezeti és működési szabályzata is utalt a képviselő-testület összehívásának rendje részében, hogy a tanácskozási joggal meghívottaknak is el kell juttatni a meghívót és az őket érintő napirend anyagát.

Azzal, hogy Rakamaz városában a korábbi helyi önkormányzat a képviselő-testületi és bizottsági üléseire hosszú éveken keresztül nem hívta meg a Roma Nemzetiségi Önkormányzat elnökét, nem biztosította a nemzetiségi autonómia megteremtéséhez szükséges alapfeltételeket, és visszasságot okozva súlyosan veszélyeztette helyi szinten a nemzetiségi jog érvényesítését.

Gondok voltak az együttműködési megállapodással is, a Roma Nemzetiségi Önkormányzat szerint annak szövegezésébe, tartalmába nem szólhattak bele.

A helyi önkormányzat a helyszíni vizsgálaton nyitottnak mutatkozott a megállapodás következő évi felülvizsgálatánál módosítására.

A Roma Nemzetiségi Önkormányzat szerint a helyi önkormányzat az elmúlt években egyetlen javaslatukat, kezdeményezésüket sem fogadta el. Ezzel összefüggésben is felmerült az a kérdés, hogy, a nemzetiséget érintő ügyeket elég széles körűen értelmezték-e a település vezetői. A kezdeményezések elutasításakor ugyanis többnyire arra hivatkoztak, hogy a felvetett probléma nem érinti a roma nemzetiség helyzetét, azaz nem roma ügy, s így nincs eljárási kötelezettségük. A Njt. 10. § (6) bekezdése szerint a helyi önkormányzat szervezeti és működési szabályzata részletesen szabályozza a helyi önkormányzat képviselő-testülete feladatait a településen működő települési nemzetiségi önkormányzattal történő együttműködés során, ide értve a javaslatok, kezdeményezések kezelését, a véleményezési és egyetértési jog gyakorlásának részletes rendjét.

Rakamaz Város Önkormányzatának képviselő-testülete a fentiekben előírtakat – vizsgálatunk időszakában – nem szabályozta a szervezeti és működési szabályzatában, mellyel megsértette a nemzetiségi jogok érvényesítésére, valamint a tisztességes eljárásra vonatkozó alapjogokat.

Különösen súlyossá attól vált az eljárási rend szabályozatlanságának hiánya, hogy a települési önkormányzat több esetben sem biztosította az egyetértési jogosítványok gyakorlási lehetőségét a Roma Nemzetiségi Önkormányzat számára.

Az Njt. 81. § (1) bekezdése szerint pedig a nemzetiségi törvény által meghatározott nemzetiségi jogok, különösen a kollektív nyelvhasználat, oktatás, nevelés, hagyományápolás és kultúra, a helyi sajtó, az esélyegyenlőség, 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 egyetértésével alkothatja meg.

Az Njt. 41. § (4) bekezdése azt rögzíti, hogy az alapító okirata szerint nemzetiségi feladatot ellátó közművelődési intézmény létesítésével, megszüntetésével, átszervezésével kapcsolatos határozat meghozatalára az érintett nemzetiségi önkormányzat egyetértésével kerülhet sor.

A helyszíni vizsgálat során kiderült, hogy több esetben sem kérte ki előzetesen a helyi önkormányzat a Roma Nemzetiségi Önkormányzat egyetértését.

Rakamaz Város Önkormányzata nem kérte a Roma Nemzetiségi Önkormányzat egyetértését az 1/2013. (I.14.) határozata elfogadásához, a Városi Művelődési Központ Alapító Okiratának módosításához, pedig a művelődési központ közfeladatai között nemzetiségi feladat is szerepelt. Nem kérték a könyvtár és a művelődési ház összevonása, valamint az igazgató kinevezése kapcsán sem a Roma Nemzetiségi Önkormányzat egyetértését.

A jegyző is elismerte, hogy a fentiekkel összefüggésben a Roma Nemzetiségi Önkormányzat nem gyakorolhatta az Njt. 41. és a 81. §-aiban biztosított egyetértési jogát, sőt azt is, hogy a témát tárgyaló testületi ülésre meg sem hívták őket, ígéretet tett azonban e hiányosságok jövőbeni megszüntetésére.

A nemzetiségi önkormányzatok egyetértési jogának biztosítása és tényleges alkalmazása a nemzetiségi jog érvényesülésének és nemzetiségi autonómia megteremtésének az egyik legfontosabb garanciális eleme. Álláspontunk szerint, *amikor a helyi önkormányzat a nemzetiségi lakosságot érintő határozatai meghozatalánál nem biztosította az egyetértési jog megfelelő határidővel történő, jogszabályokban előírt gyakorlati alkalmazásának a lehetőségét, az a nemzetiségi jog érvényesülésével, valamint a tisztességes eljáráshoz fűződő joggal összefüggésben visszásságot eredményezett.*

3. A közfoglalkoztatás szervezésével, a közfoglalkoztatottak kiválasztásával kapcsolatos problémák

A Roma Nemzetiségi Önkormányzat kifogásolta, hogy a helyi önkormányzat a közfoglalkoztatás önálló szervezésével kapcsolatos indítványukat elutasította, és hogy a közfoglalkoztatottak kiválasztásába sem volt igazán beleszólási lehetőségük, csak egy alkalommal javasolhattak roma nemzetiségű személyeket közfoglalkoztatási programba.

A roma lakosság körében az egyik legnagyobb gond a munkanélküliség és a foglalkoztatás hiánya. Ezért a Roma Nemzetiségi Önkormányzat számára kiemelkedően fontos kérdés volt, hogy tudnak-e, s ha igen, milyen módon önálló közfoglalkoztatási programot szervezni, illetve a helyi önkormányzat által szervezett közfoglalkoztatási programok résztvevőinek a kiválasztásakor figyelembe veszik-e a javaslataikat. Álláspontjuk szerint kevesebb a támogatottsága annak a roma önkormányzatnak, amely nem tud a helyi közfoglalkoztatási programokban közreműködni, aktív szerepet vállalni.

Az Njt. 116. § (2) bekezdése szerint a helyi nemzetiségi önkormányzat – a hatósági feladatok kivételével – többek között önként vállalt feladatot láthat el a társadalmi felzárkózás, a szociális igazgatás és a közfoglalkoztatás területén is.

A vizsgált esetben ahhoz, hogy a Roma Nemzetiségi Önkormányzat saját döntése alapján közfoglalkoztatási programot szervezhessen, a helyi önkormányzat feladatainak az átruházására lett volna szükség, amihez azonban a helyi önkormányzat nem járult hozzá.

Ezzel a döntéssel megnehezítették a Roma Nemzetiségi Önkormányzat munkáját, de jogsértést nem követtek el, hiszen a helyi önkormányzat nem köteles feladatait átruházni a települési nemzetiségi önkormányzatokra.

Az AJB-5317/2012. számú ügyben készült jelentés a közfoglalkoztatási rendszerrel a roma személyek esélyegyenlősége szempontjából foglalkozott. A jelentés rögzítette, hogy a cigányság körében a foglalkoztatás esélyeit rontó tényezők – elsősorban az iskolai végzettség, illetve a szakmai képzettség alacsonyabb foka, valamint a munkahely-hiányos térségben található lakóhely – halmozottan jelentkeznek, s mindezek következtében a munkaerő-piaci helyzetük rendkívül súlyos és kiszolgáltatott.

Lényegesen több álláskereső szeretne munkához jutni, mint ahány embert ezeknek a programoknak a keretében foglalkoztatni tudnak. A jelentés felhívta a figyelmet arra, hogy a roma nemzetiségi önkormányzatoknak fontos szerepük lehetne abban, hogy a rossz érdekérvényesítő képességgel rendelkező roma álláskeresők ne essenek el az igényekhez képest korlátozott munkalehetőségektől.

A közfoglalkoztatási programok akkor tudnának hatékony esélykiegyenlítő szerepet betölteni a roma lakosság tekintetében, ha eljutnának a munkaerő-piaci szempontból leghátrányosabb helyzetű álláskeresőkhöz is. A jelentés jelezte, hogy ezt segíthetné elő, ha az érintett roma nemzetiségi önkormányzatok véleményét is ki kellene kérni a közfoglalkoztatási programok szervezésekor.

Fenntartva a korábbi jelentés megállapítását, *a közfoglalkoztatási programok szervezésénél fontos lenne a roma nemzetiségi önkormányzat véleménynyilvánítási lehetőségének biztosítása.* Szabályozás hiányában ez jelenleg csak akkor garantálható, ha a helyi önkormányzat és a nemzetiségi önkormányzat az együttműködési megállapodásban külön is rögzíti a közfoglalkoztatás szervezésével és a közfoglalkoztatottak kiválasztásával kapcsolatos együttműködési formákat, plusz feladatokat.

4. A nemzetiségi tanácsos kinevezésével kapcsolatos aggályok

A rendelkezésünkre álló dokumentumok szerint a Roma Nemzetiségi Önkormányzat egyik képviselőjét Rakamaz Város Önkormányzata – a 70/2014. (IV. 29.) KT. határozata alapján – roma nemzetiségi tanácsosként alkalmazta 2014. május 1-jétől. Azon kívül, hogy a Roma Nemzetiségi Önkormányzat egyetértését ehhez a határozathoz sem kérték ki, a döntés más szempontból is aggályos volt. A határozat szerint a roma nemzetiségi tanácsos feladata az önkormányzat által szervezett közfoglalkoztatási programban résztvevők kiválasztása és a közfoglalkoztatás szervezése volt.

Az Ötv. 21. §-a szerint a képviselő-testület a polgármesternek, bármely települési képviselőnek a javaslatára a települési képviselők közül tanácsnokokat választhat. A tanácsnok felügyeli a képviselő-testület által meghatározott önkormányzati feladatkörök ellátását. Az adott személy azonban a Roma Nemzetiségi Önkormányzat képviselője volt, tehát nem helyi önkormányzati képviselő, így tanácsnoknak nem választhatták meg. A dokumentumok szerint a Roma Nemzetiségi Önkormányzat képviselője 2014. május 1-jétől nemzetiségi tanácsosként tevékenykedett az önkormányzat által szervezett közfoglalkoztatási programok keretében.

Tekintettel arra, hogy az érintett személy nem tanácsnok, így az Ötv. 19. § (2) bekezdésében jelzett tiszteletdíj és természetbeni juttatás sem volt megállapítható számára, így jogszerűen csak munkaszerződéssel alkalmazhatták a jelzett területen.

Végezetül fontos kiemelni, hogy a nemzetiségi tanácsossal folytatott egyeztetés nem helyettesítette az Njt. által előírt, helyi önkormányzatnak a Roma Nemzetiségi Önkormányzattal fennálló egyeztetési kötelezettségét.

Ha erre sor került – a részvételi jogosultság biztosításának elmaradásával foglalkozó részben rögzítetthez hasonlóan – az a nemzetiségi jog érvényesülésével, valamint a tisztességes eljáráshoz fűződő alapjogokkal kapcsolatban visszásságot eredményezett.

Összegzés:

Mint ahogy arra korábban is utaltunk már, az Njt. egyértelműen rögzíti, hogy a helyi önkormányzatok és a nemzetiségi önkormányzatok között nincs alá- és fölérendeltségi viszony. A nemzetiségi öngazgatás azonban szorosan kapcsolódik a helyi önkormányzati rendszerhez. A helyi önkormányzat biztosítja ugyanis a településen tevékenykedő nemzetiségi önkormányzat működéséhez szükséges személyi és tárgyi feltételeket, továbbá gondoskodik a működéssel kapcsolatos végrehajtási feladatok ellátásáról is.

A nemzetiségi önkormányzat tehát a helyi önkormányzat segítségével és támogatásával tud a helyi nemzetiségi közügyek érdekében eredményesen fellépni. Azokon a településeken azonban, ahol valamilyen okból a két testület közötti együttműködés és munkakapcsolat megromlik – különösen, ha ennek háttérében személyes ellentétek is állnak – a nemzetiségi önkormányzat rendkívül kiszolgáltatott helyzetbe kerülhet. A jelentésünkben egy ilyen – a helyi szinten kialakult konfliktusok miatt – a mindennapi működésével is küszködő Roma Nemzetiségi Önkormányzat panaszaival foglalkoztunk.

Az elmúlt években a nemzetiségi jogok törvényi szabályozása több alkalommal is módosult, elősegítve az együttműködéshez szükséges törvényi garanciák és a jogérvényesítés feltételeinek biztosítását. Jelentésünkben a feltárt jogsértések, visszasságok megszüntetését és kiküszöbölését kezdeményeztük a nemzetiségi jog általános védelme alapján. A konfliktusok megelőzésének, feloldásának alapvető feltétele az együttműködés feltételeinek, körülményeinek egyértelmű, minden részletre kiterjedő helyi szintű rögzítése. Meggyőződésünk azonban, hogy a legrészletesebb szabályozás sem pótolhatja a helyi önkormányzat jóhiszemű, nyitott hozzáállását, együttműködési készségét annak érdekében, hogy a nemzetiségi önkormányzat jogszerűen, a helyi önkormányzattal szoros munkakapcsolatban láthassa el a helyben élő nemzetiségi lakosok érdekeinek védelmét és képviselését, a nemzetiségi jogok minél teljesebb körű érvényre juttatását.

Bízunk abban, hogy a jelentésünk megállapításai és az alábbi intézkedések elősegítik az újonnan megválasztott helyi önkormányzat és Roma Nemzetiségi Önkormányzat sikeres együttműködését.

Intézkedések

A közös vizsgálati jelentésben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszasságok orvoslása és jövőbeni megelőzése érdekében az Ajbt. 32 § (1) bekezdése alapján kezdeményezem – a jogutód – Rakamaz Város Önkormányzatának képviselő-testületénél, hogy

1. a helyi önkormányzat szervezeti és működési szabályzatában és a Roma Nemzetiségi Önkormányzattal kötött együttműködési megállapodásban szabályozzák – részletesen és konkrétan meghatározva – a helyiséghasználatot, a személyi és tárgyi feltételeket, azok végrehajtásának biztosítását, továbbá a javaslatok és kezdeményezések kezelésének, valamint a véleményezési és egyetértési jog gyakorlásának részletes rendjét;
2. a nemzetiségi lakosságot érintő határozatai meghozatalánál és minden esetben, amikor azt törvény előírja, biztosítsák a Roma Nemzetiségi Önkormányzat részére az egyetértési jog megfelelő határidővel történő, jogszabályokban előírt gyakorlati alkalmazásának a lehetőségét;
3. a tanácskozási joggal rendelkező Roma Nemzetiségi Önkormányzat elnökét minden esetben hívják meg a helyi önkormányzat képviselő-testületi és bizottsági üléseire, és részére a szervezeti és működési szabályzatában meghatározott módon juttassák el az előterjesztéseket;
4. az új bizottsági rendszer kialakításakor – a nemzetiségi önkormányzatokkal egyeztetve, azok véleményére figyelemmel – fontolják meg a nemzetiségi bizottság létrehozását, vagy a nemzetiségi feladat más bizottsághoz történő telepítését;

5. közös-testületi ülésen vitassák meg a Roma Nemzetiségi Önkormányzattal a közfoglalkoztatás szervezésével és a közfoglalkoztatottak kiválasztásával kapcsolatos problémákat, a kialakítható együttműködési formákat és lehetőségeket, és ezeket rögzítsék az együttműködési megállapodásban;
6. vizsgálják felül és pontosítsák a nemzetiségi tanácsos feladatkörét, illetve egyértelműen rögzítsék, hogy az alkalmazása nem érintheti és nem is helyettesítheti a Roma Nemzetiségi Önkormányzattal fennálló egyeztetési kötelezettségeket.

Az Ajbt. 31. § alapján felkérem a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Kormányhivatal vezetőjét, hogy

7. a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 132. §-ában biztosított eszközeivel élve segítse elő a nemzetiségi jogok minél teljesebb érvényesülését Rakamaz városában.

Budapest, 2014. november

Székely László sk. Szalayné Sándor Erzsébet sk.