

**Az alapvető jogok biztosa és
a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyettes
Közös jelentése
az AJB-3846/2016. számú ügyben**

Előadó: dr. Varjú Gabriella

Az eljárás megindítása

A Nemzetiségi Roma Önkormányzat Gönc (a továbbiakban: roma nemzetiségi önkormányzat) elnöke vizsgálatot kezdeményezett a helyi és a roma nemzetiségi önkormányzat között kialakult együttműködési nehézségek miatt.

Az elnök elsődlegesen azt kifogásolta, hogy többszöri ígéret ellenére sem kaptak megfelelő helyiséget a roma nemzetiségi önkormányzat működéséhez. A polgármesteri hivatal egyik termében ugyan megtarthatták a képviselő-testületi üléseiket, ezen felül azonban nem állt rendelkezésükre semmiféle irodahelyiség. Az elnök véleménye szerint a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX törvényben (Njt.) előírtaknak megfelelően a roma nemzetiségi önkormányzat működéséhez szükséges feltételek nem voltak biztosítva a településen.

Az együttműködési problémák között az elnök azt is megemlítette, hogy a roma nemzetiségű gyermekek sportnapjának szervezésekor például az általuk igényelt terület helyett első körben olyat ajánlottak fel részükre, amelyen jellemzően állatvásárokat szoktak tartani, tehát alkalmatlan lett volna rendezvényük lebonyolítására.

Tekintettel arra, hogy a beadvány alapján felmerült a nemzetiségi jogok érvényesítésével összefüggő visszásság gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 18. § (1) bekezdése és 20. § (1) bekezdése alapján – figyelemmel az Ajbt. 41. § (5) bekezdésére és Alapvető Jogok Biztosának Hivatala Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 1/2012. (01. 02.) számú utasítás 1. melléklet 29. § (4) bekezdésére is – vizsgálatot indítottunk.

Eljárásunk során az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontja alapján tájékoztatást kértünk Gönc Város Önkormányzatának polgármesterétől a helyi és a roma nemzetiségi önkormányzat közötti együttműködés konkrét formáiról, a felmerült nehézségekről és azok megoldása érdekében kezdeményezett intézkedésekről.

Az érintett alkotmányos jogok és elvek

- 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.*” [Alaptörvény, Nemzeti hitvallás] „*A Magyarországon élő nemzetiségek államalkotó tényezők.*” [Alaptörvény XXIX. cikk (1) bekezdés];
- a nemzetiségi közösségek önkormányzathoz való joga: „*A Magyarországon élő nemzetiségek helyi és országos önkormányzatokat hozhatnak létre.*” [Alaptörvény XXIX. cikk (2) bekezdés];
- a nemzetiségi jogok érvényesülése; 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

- Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) (Alaptörvény);
- 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 megállapított tényállás

Roma nemzetiségű lakosság létszáma

Gönc város lakóinak száma 2015-ben 2051 fő volt. Tájékoztatást kérő levelünkben megkérdeztük a polgármestertől, hogy mennyire tehető a roma lakosok aránya a településen. Válaszában azt hangsúlyozta, hogy a roma lakosok arányáról az önkormányzat nem rendelkezik adatokkal. Visszautalt a Helyi Esélyegyenlőségi Programra (HEP) is, amelynek telepek, szegregátumok helyzetével foglalkozó részében az olvasható, hogy a szegregátumban élő roma népesség arányát csak megbecsülni tudják, mivel az önkormányzat nem rendelkezik adatokkal.¹

A roma nemzetiségű helyi lakosokra vonatkozó adatok hiányához is kapcsolódik a polgármester válaszlevelének az a hivatkozása, mely szerint a helyi önkormányzat képviselő-testületi ülésein azért nem foglalkoztak külön a nemzetiségi lakosság helyzetével, mert „nem különül el a roma nemzetiségű lakosság a lakosságtól”.

A HEP 2012-es adatai szerint a város szegregációval veszélyeztetett területein (Kinizsi utca és Ady Endre utca) megközelítőleg 49 család él, amely a településen élő lakosság közel 10 %-a, 181 fő. A szegregátumban élőknek körülbelül a 66%-a roma nemzetiségű.² A 2011-es népszámlálási statisztikai adatok szerint a cigány nemzetiségűek aránya 6,1%, a további hazai nemzetiségi közösségekhez tartozó népesség aránya pedig 0,02 % volt Gönc városában.³

Roma nemzetiségi önkormányzat működéséhez szükséges feltételek, kiemelten a helyiséghasználat biztosítása

SZMSZ és az együttműködési megállapodás vonatkozó szabályozása

A tényállási elemek közül elsőként azt tekintjük át, hogy a roma nemzetiségi önkormányzat működéséhez szükséges személyi és tárgyi feltételeket miként szabályozza Gönc Város Önkormányzatának Szervezeti és Működési Szabályzata (SZMSZ), és ezzel összefüggésben mit tartalmaz a helyi önkormányzat és a roma nemzetiségi önkormányzat együttműködési megállapodása.

A polgármester megküldte az SZMSZ-t, a válaszlevelében pedig részletesen ismertette az SZMSZ 62. § 21. pontjának (1)-(4) bekezdéseiben rögzített, a települési nemzetiségi önkormányzattal összefüggő működési feltételeket.

Az SZMSZ szerint az önkormányzat együttműködik a helyi nemzetiségi lakosság életkörülményeinek javítása és kulturális értékeinek megőrzése érdekében a roma nemzetiségi önkormányzattal. A települési nemzetiségi önkormányzattal való együttműködés keretében a polgármester szükség szerint egyeztető megbeszélést kezdeményez a települési nemzetiségi önkormányzat elnökével.

Az SZMSZ szerint a helyi önkormányzat biztosítja a roma nemzetiségi önkormányzat működési feltételeit:

- a nemzetiségi önkormányzat üléseinek összehívásával, lebonyolításával kapcsolatos feladatok ellátását (gépelés, sokszorosítás, postázás stb.)
- helyiséget biztosít a nemzetiségi önkormányzat üléseinek megtartásához a közös önkormányzati hivatalban, továbbá külső helyszínen történő testületi ülés megszervezéséhez (pl. közmeghallgatás) igény esetén segítséget nyújt,
- a közös önkormányzati hivatal, mint a nemzetiségi önkormányzat gazdálkodásának végrehajtó szerve ellátja a gazdálkodási feladatokat.

Az SZMSZ-ben azt is rögzítik, hogy a működési feltételek részletes meghatározására a helyi önkormányzat és a nemzetiségi önkormányzat együttműködési megállapodást köt, melyet szükséges szerint, de évente legalább egyszer felül kell vizsgálni.

¹ Helyi Esélyegyenlőségi Program Gönc Város Önkormányzata 2013. 34. oldal

² Helyi Esélyegyenlőségi Program Gönc Város Önkormányzata 2013. 46. oldal

³ „Észak-Magyarországi Operatív Program – Fenntartható településfejlesztés a kis- és középvárosokban – Integrált Településfejlesztési Stratégiák kidolgozása” Projekt azonosító: ÉMOP-6.2.1/K-13-2014-0002
Gönc Város Településfejlesztési Koncepciója 2015. 52. o.

A Gönc Város Önkormányzata és a roma nemzetiségi önkormányzat közötti hatályos együttműködési megállapodás 2014. november 11-én jött létre, amelyet mindkét önkormányzat képviselő-testülete elfogadott. A megállapodást 2015-ben és 2016-ban is felülvizsgálták, és a képviselő-testületi döntéseknek megfelelően – változatlan formában – érvényben tartották.

Az együttműködési megállapodásnak az „Általános rendelkezések” című fejezete tartalmazza a roma nemzetiségi önkormányzat működésével kapcsolatos feltételeket.

E szerint a felek megállapodtak abban, hogy a roma nemzetiségi önkormányzat kötelezően megtartandó üléseinek jegyzőkönyvét a Gönci Közös Önkormányzati Hivatal segítségével foglalja írásba. Az elkészült jegyzőkönyvek aláíratásáról, hitelesítéséről, a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatalhoz történő megküldéséről is a hivatal gondoskodik.

A jegyző megbízásából és képviselőként a roma nemzetiségi önkormányzat testületi ülésein a hivatal kijelölt köztisztviselője vesz részt és amennyiben törvénysértést észlel, azt az ülésen jelzi.

Az együttműködési megállapodás szerint a helyi önkormányzat a roma nemzetiségi önkormányzat működéséhez szükséges tárgyi és személyi feltételeket a Gönc, Kossuth Lajos utca 71. sz. alatti önkormányzati ingatlan épületein belül – a feladatellátáshoz szükséges tárgyi, technikai eszközökkel – ingyenesen biztosítja igény szerint, havonta legalább 16 órában. E helyiség fűtésének, világításának költségeit a helyi önkormányzat átvállalja.

Az önkormányzat ellátja a roma nemzetiségi önkormányzat testületi üléseinek előkészítését, a testületi döntések és a tisztségviselők döntéseinek előkészítését és az ehhez kapcsolódó nyilvántartási, sokszorosítási, postázási feladatokat, valamint egyéb működéssel, gazdálkodással kapcsolatos nyilvántartási, iratkezelési feladatokat. Az ezen felüli plusz feladatok fedezetét és az egyéb működési költségeket a roma nemzetiségi önkormányzat biztosítja az állami támogatásból és egyéb bevételeiből. A roma nemzetiségi önkormányzat az általa használt ingó és ingatlan vagyontárgyakat kizárólag a testület működésével összefüggő célokra használhatja, azokat harmadik személy részére semmilyen más céllal használatba nem adhatja. A roma nemzetiségi önkormányzatnak egyéb rendezvényei megtartásához az önkormányzattól, és/vagy az intézményektől, és/vagy önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságtól igényelt helyiségekre vonatkozóan az érintett szervezet vezetőjével kell az igénylésre, használatra vonatkozóan egyeztetnie, illetve megállapodnia.

A működési feltételek biztosításának gyakorlati tapasztalatai

A roma nemzetiségi önkormányzat elnöke beadványában elsődlegesen azt kifogásolta, hogy többszöri ígéret ellenére sem kaptak megfelelő helyiséget az önkormányzatuk működéséhez. A polgármesteri hivatalban biztosítottak számukra egy termet, amelyben megtarthatták képviselő-testületi üléseiket körülbelül másfél havonta. Ezen felül azonban nem állt rendelkezésükre semmiféle irodahelyiség. Külön nehézséget okozott számukra, hogy a polgármesteri hivatal épületét – így az általuk használt helyiséget is – 16.00 órakor bezárták. A tanácssteremben nem volt zárható szekrényük, így a nemzetiségi önkormányzat üléseiről készült jegyzőkönyvekből sem kaphattak példányt a nemzetiségi képviselők. Nem használhattak számítógépet, így a nemzetiségi önkormányzat e-mail címmel sem rendelkezett.

A polgármester válaszlevelében részletes tájékoztatást nyújtott a helyiséghasználat kérdésével összefüggésben. 2010 és 2014 közötti ciklusban a településen nem működött nemzetiségi önkormányzat. A 2014. évi választásokat követően 2014. október 22-én alakult meg a roma nemzetiségi önkormányzat. A roma nemzetiségi önkormányzat 2014-ben 5 alkalommal, 2015-ben 9 alkalommal, 2016-ban pedig – a polgármester válaszlevelének megírásáig – 4 alkalommal tartott képviselő-testületi ülést, amelyhez minden esetben biztosítva volt a megfelelő helyiség. A polgármester jelezte válaszlevelében, hogy Gönc Város Önkormányzata súlyos helyhiánnyal küszködött, a Járási Hivatal működéséhez ugyanis helyet kellett biztosítaniuk, és nem volt szabad irodájuk. Ezért a Gönci Közös Önkormányzati Hivatalban a roma nemzetiség önkormányzat részére ugyanazt a tanácsstermet ajánlották fel a képviselő-testületi üléseik megtartásához, mint amit Gönc Város Önkormányzatának képviselő-testülete is használt.

A megküldött dokumentumokból az derült ki, hogy 2016. július 22-ig, amíg átadásra nem került a Kossuth utcai új irodahelyiség, a roma nemzetiségi önkormányzatnak csak a képviselő-testületi ülései megtartásához biztosítottak helyiséget.

A tanácssterem használatának időbeli korlátaival összefüggésben, a polgármester válaszlevelében azt jelezte, amennyiben igényelte volna a roma nemzetiségi önkormányzat, akkor megoldható lett volna a tanácssterem 16.00 óra utáni nyitva tartása.

Arra vonatkozóan, hogy a nemzetiségi képviselőknek nem volt hozzáférésük a nemzetiségi önkormányzat jegyzőkönyveihez, dokumentumaihoz, azt a tájékoztatást kaptuk, hogy a „megtartott nemzetiségi önkormányzati ülések nyilvánosak voltak, zárt ülés tartására nem került sor. A nyilvános ülések előterjesztéseibe, jegyzőkönyveibe bárki betekinthez, kérésre másolat készíthető, illetve adható ki akár hitelesített formában is. Ilyen jellegű kérés nem érkezett a Nemzetiségi Önkormányzat Gönc részéről”.

A megküldött dokumentumok szerint a roma nemzetiségi önkormányzat – a 2/2015. (1.15.) és a 16/2015. (X.01.) számú határozataiban – két ízben is kezdeményezte, hogy Gönc Város Önkormányzata biztosítson részükre megfelelő irodahelyiséget. A helyi önkormányzat a Gönc Kossuth u. 39. szám alatti helyiség felújítását közel két év alatt, 2016 júniusában fejezte be, és 2016. július 22-én adta át a roma nemzetiségi önkormányzat részére.

A polgármesteri válaszlevél keltének időpontjában tehát már külön bejáratú, zárható, fűthető irodával rendelkezett a roma nemzetiségi önkormányzat, amelyben az iratok elkülönített tárolására, a számítógép elhelyezésére és használatára is lehetőségük nyílt.

A polgármester válaszlevele szerint, a roma nemzetiségi önkormányzat 2014. december 8. óta rendelkezik e-mail címmel, a mellékelt dokumentumokból azonban az derült ki, hogy a roma nemzetiségi önkormányzat részére 2016-ig nem biztosítottak számítógépet. A polgármester tájékoztatása szerint 2016 januárjában a roma nemzetiségi önkormányzat kapott informatikai eszközöket, amelyeket azonban az elnök 2016 februárjában visszaadott, arra hivatkozva, hogy „a gépet ő nem tudja használni”. Az új irodahelyiség felszerelési tárgyai között – a részünkre megküldött levélben – ismételten szerepel egy HP típusú laptop.

Egyéb feltételek, együttműködési lehetőségek a nemzetiségi jog helyi szintű érvényesítésére

Megkereső levelünkben a polgármestertől olyan témákban is kértünk tájékoztatást, amelyek közvetlenül nem kapcsolódtak az elnök konkrét beadványához, de összefüggtek a helyi önkormányzat és a roma nemzetiségi önkormányzat együttműködésével, valamint a településen élő roma lakosok helyzetével.

Rákérdeztünk az önkormányzat nemzetiségi ügyekkel foglalkozó bizottságára, a roma nemzetiségi önkormányzattal esetlegesen közösen tartott testületi ülésekre, valamint arra is, hogy a roma nemzetiségi önkormányzat a megválasztása óta milyen ügyekben gyakorolhatta a véleményezési és egyetértési jogát.

A polgármester válaszlevele szerint, a helyi önkormányzat nem hozott létre kizárólagosan nemzetiségi ügyekkel foglalkozó bizottságot. A Városfejlesztési, Pénzügyi és Szociális Bizottság kíséri figyelemmel a városban élő nemzetiségi lakosok életkörülményeit, szociális és kulturális helyzetét, és segíti hagyományaik ápolását, értékeik megőrzését és gyarapítását.

A 2014. évi választások óta a helyi önkormányzat nem tartott közös testületi ülést a roma nemzetiségi önkormányzattal, a polgármester érvelése szerint erre vonatkozó igény, kezdeményezés a roma nemzetiségi önkormányzat részéről sem fogalmazódott meg.

A roma nemzetiségi önkormányzat a véleményezési és egyetértési jogát a 2014. évi választások óta – a polgármester válasza szerint – a testületét érintő kérdések tekintetében, azaz az együttműködési megállapodás felülvizsgálatában és az anyagi támogatására vonatkozó kérelmek megtárgyalásakor gyakorolhatta. A megküldött dokumentumokat áttekintve, Gönc Város Önkormányzat Városfejlesztési, Pénzügyi és Szociális Bizottsága a 2015. november 20-i ülésén – a roma nemzetiségi önkormányzat kérését megtárgyalva – úgy döntött, hogy annak a 2015. évi további működéséhez hozzájárul 50.000 forint keretösszeg biztosításával.

Rákérdeztünk a HEP egyenlő bánásmód követelménye érvényesülését, esélyegyenlőséget elősegítő intézkedéseire is. (A település rendelkezik HEP-pel, amelyet meg is küldtek részünkre.)

A válaszlevélben a polgármester a következőket emelte ki: A HEP intézkedési terve rögzíti, hogy a romák és/vagy mélyszegénységben élő célcsoport tekintetében magas a munkanélküliség a településen, ezen belül is magas a tartós munkanélküliek aránya. A fejlesztési lehetőséget a közfoglalkoztatásban résztvevők számának növelése jelentheti. Ezzel összefüggésben a HEP a beavatkozás megvalósítójaként Gönc Város Önkormányzatát, a Gönci Járási Munkaügyi Központot, felelősként pedig Gönc Város Önkormányzatát jelölte meg.

A HEP szerint Gönc városában az aluliskolázottak száma is magas az aktív korúak számához viszonyítva, amely felnőttképzésben vagy Munkaügyi Központon keresztül fejleszhető. Cél az aluliskolázottak számának csökkentése, az intézkedésbe Gönc Város Önkormányzatát, a Gönci Járási Munkaügyi Központot és a Károlyi Gáspár Általános Iskolát vonták be, felelősként ebben az esetben is Gönc Város Önkormányzata lett nevesítve.

A polgármester összességében a helyi és a roma nemzetiségi önkormányzat együttműködését – a nemzetiségi önkormányzat korábbi irodai gondját leszámítva – problémamentesnek tekinti. Úgy véli, hogy a kölcsönös együttműködés biztosíthatja a nemzetiségi jogok teljes körű érvényesülését a településen. A polgármester álláspontja szerint az önkormányzat mindent megtesz annak érdekében, hogy segítse a roma nemzetiségi önkormányzat minél hatékonyabb működését. A települési önkormányzat szeretne mindenben a roma nemzetiségi önkormányzat partnere lenni, a pénzügyi helyzete azonban jó szándékú igyekezete ellenére is behatárolja a lehetőségeit.

A roma nemzetiségű gyermekek sportnapjának szervezési nehézségei

Rákérdeztünk a roma nemzetiségi önkormányzat által jelzett, roma nemzetiséghez tartozó gyermekeknek megrendezett sportnappal kapcsolatos problémára is. Az elnök azt kifogásolta, hogy a polgármester a május 1-jei sportnap megszervezéséhez kért területet nem bocsátotta a roma nemzetiségi önkormányzat rendelkezésére, és olyan helyet ajánlott fel helyette, amelyen állatvásárokat szoktak tartani, tehát alkalmatlan lett volna a sportnap megrendezésére.

A polgármester tájékoztatása szerint a kért terület (volt Strandfürdő) abban az időszakban a nyilvánosság elől elzárt, balesetveszélyes munkaterület volt, amely szintén alkalmatlan volt a sportnap lebonyolítására. Segíteni szerették volna azonban a rendezvény megszervezését, ezért ajánlották fel a jelzett területet lekaszált állapotban. Miután a roma nemzetiségi önkormányzat elnöke szóban jelezte a polgármesternek, hogy a vásártér nem alkalmas a rendezvény megtartására, a Sportpályát ajánlották fel számukra, amelyet a roma nemzetiségi önkormányzat elfogadott, és a sportnapot végül is ezen a helyszínen szervezték meg.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának és biztoshelyetteseinek feladat- és hatáskörét, valamint az ezek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint hatóság, ezen belül közszolgáltatást végző szerv 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 Ajbt. 18. § (1) bekezdésének b) pontja alapján a helyi önkormányzat hatóságnak minősül, amelyre a biztos és a biztoshelyettes vizsgálati jogköre egyértelműen kiterjed.

Az Ajbt. 28. § (1) bekezdése szerint a lefolytatott vizsgálatról jelentés készül. Az Ajbt. 3. § (2) bekezdésének d) pontja szerint az alapvető jogok biztosának a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó helyettese figyelemmel kíséri a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak érvényesülését, és közreműködik az alapvető jogok biztosának vizsgálatában.

Az Ajbt. 41. § (5) azt is rögzíti, hogy az alapvető jogok biztosa a kiadmányozási jogot a Szervezeti és Működési Szabályzatban a helyettesekre átruházhatja. Mindezek alapján az alapvető jogok biztosa és a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó helyettese a jelentést közösen készítette el.

II. Az alkotmányos alapjogok és alapelvek tekintetében

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

Jogbiztonsághoz fűződő jog

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.

A nemzetiségek alapvető jogainak részletes (és garanciális) szabályai

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

Minden, valamely nemzetiséghez tartozó magyar állampolgárnak joga van önazonossága szabad vállalásához és megőrzéséhez. A Magyarországon élő nemzetiségeknek joguk van az anyanyelvhasználathoz, a saját nyelven való egyéni és közösségi névhasználathoz, saját kultúrájuk ápolásához és az anyanyelvű oktatáshoz.

A nemzetiségek kiemelt jelentőségű alapjoga, hogy helyi és országos önkormányzatokat hozhatnak létre. Az Alaptörvény ezzel kifejezésre juttatja, hogy ezek a képviselői szervek egyes közjogi jogosultságok alanyai lehetnek. Az Alkotmánybíróság megállapítása szerint a nemzeti és etnikai kisebbségek (nemzetiségek) közéletben való részvételének és a képviseletének egyik formája a helyi és országos önkormányzatok létrehozásának a joga.

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

A nemzetiségek kultúrájának, önazonosságának megőrzésére irányuló szabályok megalkotásánál a törvényhozó széles döntési jogosultsággal rendelkezik, ennek a döntési szabadságnak a korlátait azonban az Alaptörvény rendelkezései, így különösen az alapjogokra vonatkozó szabályok határozzák meg (45/2005. (XII. 14.) AB határozat).

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

Tekintettel arra, hogy a helyi és a települési nemzetiségi önkormányzatok számos vonatkozásban szoros együttműködésre kötelesek, fontos kérdés, hogy alapjogi szempontból mi a különbség a két önkormányzat autonómiája között. A nemzetiségi önkormányzatra jogosultság olyan különleges alkotmányos jog, amely 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, önkormányzathoz való jogának részletszabályait az Alaptörvény végrehajtásaként kiadott Njt. szabályozza, az Alaptörvény csak említi ezeket. Mindenesetre, mivel az önkormányzathoz való jog a nemzetiségek esetében is alapjogi elismerést kapott, az autonómia részletezési helyének az önrendelkezési jog lényege szempontjából (önmagában véve) nincs elvi jelentősége.

III. Az ügy érdeme tekintetében

1. A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.) 13. § (1) bekezdésének 16) pontja 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 szükségszerűen jó munkakapcsolatot kell kialakítaniuk, fenntartaniuk. Ebben aktív szerepet vállal a helyi nemzetiségi önkormányzat és a helyi önkormányzat is.

A települési nemzetiségi önkormányzat elnöke az Njt 105. §-a alapján tanácskozási joggal részt vesz a települési önkormányzat képviselő-testületi és bizottsági ülésén. 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 lehetővé teszik, hogy a nemzetiségi önkormányzat elnöke a képviselő-testületi és bizottsági üléseken a nemzetiségi közügyek intézése és a nemzetiségi jogok érvényesítése érdekében eredményesen fellépessen.

A nemzetiségi jogok eredményes érvényesítése érdekében azonban arra is szükség van, hogy a helyi önkormányzat elfogadja és elismerje a roma lakosság nemzetiségi közösségként történő jelenlétét a településen.

Az Njt. 1. § (1) bekezdése értelmében nemzetiség minden olyan – Magyarország területén legalább egy évszázada honos – népcsoport, amely az állam lakossága körében számszerű kisebbségben van, a lakosság többi részétől saját nyelve, kultúrája és hagyományai különböztetik meg, egyben olyan összetartozás-tudatról tesz bizonyosságot, amely mindezek megőrzésére, történelmileg kialakult közösségeik érdekeinek kifejezésére és védelmére irányul.

Az a rendelkezés, hogy valamely nemzetiséghez való tartozás kinyilvánítása az egyén kizárólagos és elidegeníthetetlen joga nem zárja ki azt a lehetőséget, hogy a nemzetiséghez tartozó személy a nemzetiséghez tartozását hivatalos statisztikai adatgyűjtés alkalmával önkéntesen és névtelenül megvallhassa, ahogyan ezt az Njt. 13. § (1) bekezdése rögzíti.

Erre nyílt lehetőség a 2011. évi népszámlálás alkalmával is, amely alapján a Gönc városban élők 6,1%-a vallotta magát roma nemzetiségűnek. A nemzetiségi önazonossághoz való jog és valamely nemzetiséghez való tartozás kinyilvánítása nem zárja ki a kettős vagy többes kötődés elismerését sem. Tehát a roma nemzetiségű személyek egyidejűleg hangsúlyozhatják a magyar származásuk fontosságát is.

Az Njt. 13. § (2) bekezdése szerint az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvényben meghatározott rendben a nemzetiséghez tartozásra tekintettel nyújtott állami támogatás megállapításához, továbbá cél szerinti felhasználásának vizsgálata céljából a nemzetiséghez tartozásra vonatkozó különleges adatok is kezelhetők.

Gönc város Helyi Esélyegyenlőségi Programjában és a Településfejlesztési Konceptiójában is utalnak a város szegregációval veszélyeztetett területeire, ahol jelentős számú roma nemzetiségű lakos él. A HEP Intézkedési Tervében „A mélyszegénységben élők és romák esélyegyenlősége” című részben a közfoglalkoztatásban résztvevők számának növelése és az aluliskolázottak számának csökkentése mellett kötelezték el magukat.

A helyi közügyek között tehát a helyi önkormányzat képviselő-testületének, illetve bizottságainak ülésein is foglalkozhatnak nemzetiségi ügyekkel, és indíthatnak a jogszabályi rendelkezések keretei között a roma lakosságot nagyobb arányban érintő programokat. A HEP Intézkedési Tervében foglaltakkal összhangban pedig például olyan közfoglalkoztatási, felnőttképzési programokat is szervezhetnek, amelyekbe a Göncön élő roma nemzetiségű lakosságot nagyobb arányban vonják be. Az ilyen jellegű programok előkészítése és megszervezése során célszerű a roma nemzetiségi önkormányzattal folyamatosan együttműködni, kooperálni.

A fentiek alapján tehát rá kell mutatnunk arra, hogy kevésbé indokolható a polgármesteri válaszból kirajzolódó azon érvelés, mely szerint nincs adat a roma lakosság arányára Göncön, és ezért a helyi önkormányzat képviselő-testületi ülésein nem szükséges foglalkozni a nemzetiségi lakosság helyzetével, életkörülményeik javítási lehetőségeivel.

2. Az Njt. 76. § (5) bekezdése 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 nemzetiségi önkormányzatok ugyanis sajátos helyzetben vannak, mert bár a nemzetiségi közügyeket érintő feladataikat az Njt. meghatározza, és azok ellátásához állami támogatást is kapnak, ahhoz már nem rendelkeznek elegendő forrással, hogy önálló hivatalt tartsanak fenn.

Ezért a helyi nemzetiségi önkormányzat a helyi önkormányzat segítségével és támogatásával léphet fel eredményesen a nemzetiségi jogok minél teljesebb körű érvényesítése érdekében. Az Njt. a helyi nemzetiségi önkormányzat székhelye szerinti helyi önkormányzat önkormányzati hivatalának a feladatául szabja a nemzetiségi önkormányzat működéséhez szükséges személyi és tárgyi feltételek biztosítását, illetve a működéshez köthető végrehajtási feladatok ellátását.

Az Njt. 80. § (1) az a) és g) pontjaiban⁴ részletesen rögzíti a helyi nemzetiségi önkormányzat működésének feltételeit és a kapcsolódó végrehajtási feladatokat.

⁴ Njt. 80. § (1) A települési önkormányzat hivatala, illetve az a hivatal, amelyik a helyi nemzetiségi önkormányzat székhelye szerinti helyi önkormányzat önkormányzati hivatali feladatát ellátja a helyi nemzetiségi önkormányzat részére 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:

a) a helyi nemzetiségi önkormányzat részére havonta igény szerint, de legalább tizenhat órában, az önkormányzati feladat ellátásához szükséges tárgyi, technikai eszközökkel felszerelt helyiség ingyenes használata, a helyiséghez, továbbá a helyiség infrastruktúrájához kapcsolódó rezsiköltségek és fenntartási költségek viselése;

b) a helyi nemzetiségi önkormányzat működéséhez (a testületi, tisztségviselői, képviselői feladatok ellátásához) szükséges tárgyi és személyi feltételek biztosítása;

c) a testületi ülések előkészítése, különösen a meghívók, az előterjesztések, a testületi ülések jegyzőkönyveinek és valamennyi hivatalos levelezés előkészítése és postázása;

d) a testületi döntések és a tisztségviselők döntéseinek előkészítése, a testületi és tisztségviselői döntéshozatalhoz kapcsolódó nyilvántartási, sokszorosítási, postázási feladatok ellátása;

A panaszbeadványban a roma nemzetiségi önkormányzat elnöke elsődlegesen azt kifogásolta, hogy nem rendelkeztek megfelelő helyiséggel az önkormányzatuk működéséhez. A Njt. 80. § (1) bekezdésének a) pontja rögzíti, hogy a helyi nemzetiségi önkormányzat mire tarthat igényt a helyiséghasználattal kapcsolatban. A helyi nemzetiségi önkormányzat részére biztosítani kell 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.

Az Njt. 80 § (2) bekezdése határidőket szab a nemzetiségi önkormányzat működéséhez szükséges feltételek megteremtésére. A helyi önkormányzat harminc napon belül köteles biztosítani a rendeltetésszerű helyiséghasználatot. A települési önkormányzat a települési nemzetiségi önkormányzattal a helyiséghasználatra, a további feltételek biztosítására és a feladatok ellátására vonatkozóan megállapodást köt. A megállapodást minden év január 31. napjáig, általános vagy időközi választás esetén az alakuló ülést követő harminc napon belül felül kell vizsgálni. A helyi önkormányzat és a nemzetiségi önkormányzat szervezeti és működési szabályzatában rögzíti a megállapodás szerinti működési feltételeket, a megállapodás megkötését, módosítását követő harminc napon belül.

A megküldött dokumentumok szerint Gönc Város Önkormányzata és a roma nemzetiségi önkormányzat közötti hatályos együttműködési megállapodás megkötésére és azok évenkénti felülvizsgálatára a jogszabályi előírásoknak megfelelően sor került.

A rendelkezésünkre bocsátott, jelenleg is hatályos együttműködési megállapodás többségében a jogszabályban előírt feltételeket ismétli meg. A roma nemzetiségi önkormányzat elhelyezésének címeként – a 2016. július 22-i változást követően is – Gönc, Kossuth Lajos utca 71. sz. alatti önkormányzati ingatlant, a polgármesteri hivatal épületét tünteti fel.

Jelezni szeretnénk, hogy az önkormányzat és a roma nemzetiségi önkormányzat közötti megállapodás egyébként Gönc Város Önkormányzata SZMSZ-ének 62. § (4) bekezdése alapján szükség szerint – a roma nemzetiségi önkormányzat új helyszínén (Gönc, Kossuth u. 39. szám alatt) történt elhelyezésére figyelemmel – a kötelező éves felülvizsgálat előtt is módosítható, amelyhez természetesen ebben az esetben is szükséges mindkét önkormányzat képviselő-testületének jóváhagyása.

Az igazi problémát azonban nem az együttműködési megállapodás megfogalmazása okozta. A rendelkezésünkre álló dokumentumok és információk alapján egyértelműen az állapítható meg, hogy közel két éven keresztül a roma nemzetiségi önkormányzat elhelyezése nem felelt meg az Njt.-ben előírtaknak.

A polgármesteri hivatalban biztosított tanácssterem csak a képviselő-testületi ülések lebonyolítására volt alkalmas, de az ülések közötti munka szervezéséhez, bizottsági ülések, fogadó órák tartásához, ügyfelek fogadásához azt nem használhatták folyamatosan és zavartalanul. Nehezítette a roma nemzetiségi önkormányzat működését az a körülmény is, hogy a helyi önkormányzat hivatalának nyitva tartásához igazodó helyiséget kaptak használatra, annak ellenére is, hogy a polgármester válaszában hangsúlyozta, elvi jelleggel a 16.00 órát követő helyiséghasználat sem ütközött volna akadályba.

Gondot jelentett az is, hogy közel két éven keresztül nem voltak biztosítva a roma nemzetiségi önkormányzat feladatainak ellátásához szükséges tárgyi és technikai feltételek. Többek között nem rendelkeztek olyan zárható, külön szekrényvel, amelyben a helyi nemzetiségi önkormányzat működésével, tevékenységével összefüggő dokumentumokat, jegyzőkönyveket, egyéb iratokat és eszközöket (pecsétnyomó, stb.) tárolhatták volna. A saját használatú, zárható szekrény hiányára tekintettel a nemzetiségi önkormányzat működése során keletkezett iratokat vélhetően a helyi önkormányzat polgármesteri hivatalában tárolták.

e) a helyi nemzetiségi önkormányzat működésével, gazdálkodásával kapcsolatos nyilvántartási, iratkezelési feladatok ellátása;

f) a jelnyelv és a speciális kommunikációs rendszer használatának biztosítása, és

g) az a)-f) pontban meghatározott feladatellátáshoz kapcsolódó költségek viselése a helyi nemzetiségi önkormányzat tagja és tisztségviselője telefonhasználati költségeinek kivételével.

A roma nemzetiségi önkormányzat tehát a saját irataihoz és dokumentumaihoz a helyi önkormányzat munkatársainak közreműködése nélkül, tetszőleges időpontban nem tudott hozzájutni. Az a polgármesteri válasz, amely szerint ezekről kérésre másolat készíthető, illetve adható ki akár hitelesített formában is, értelmezhetetlen, hiszen a roma nemzetiségi önkormányzat tagjai az általuk készített és jóváhagyott dokumentumokhoz szerettek volna hozzájutni.

Összességében az állapítható meg, hogy 2014 novembere és 2016 júliusa között, közel két évig, Gönc városában nem volt biztosítva a roma nemzetiségi önkormányzat működéséhez szükséges, megfelelően felszerelt helyiség, amely a nemzetiségi jog, valamint a nemzetiségi önkormányzathoz való jog érvényesülésével összefüggésben visszásságot eredményezett.

Annak ellenére, hogy tárgyi feltételek biztosítása során alapvető joggal összefüggő visszásság állt fenn, a személyi feltételek biztosításával kapcsolatban semmiféle panasz nem érkezett a roma nemzetiségi önkormányzat részéről, a helyi önkormányzat munkatársai tehát megfelelő módon látták el a helyi nemzetiségi önkormányzat működéséhez kapcsolódó feladataikat. A polgármester a válaszelevelében azt is megemlíttette, hogy a roma nemzetiségi önkormányzat tevékenységét önkéntes munkában a helyi önkormányzat egyik képviselője is támogatta.

A roma nemzetiségi önkormányzatnak tehát az a megalakulása óta fennálló, két alkalommal képviselő-testületi határozatban is megerősített igénye, hogy a nemzetiségi ügyeket érintő feladatai ellátásához megfelelően felszerelt, mindennapos használatára is alkalmas irodahelyiséget kapjon, ésszerű és jogszerű volt. Mindezek okán üdvözöljük Gönc Város Önkormányzatának azon döntését, amellyel a fenti visszásság megszüntetéséhez hozzájárulva 2016. július 22-től új, jól felszerelt, önálló irodahelyiséget biztosított a roma nemzetiségi önkormányzat működéséhez.

Bízunk abban, hogy a helyi önkormányzat munkatársai – a korábbi jó gyakorlathoz hasonlóan – az új helyen is folyamatosan támogatják a roma nemzetiségi önkormányzatot feladatainak ellátásában, és ennek keretében az újonnan átadott technikai eszközök, a számítógép, az internet stb. szakszerű használatához is megfelelő segítséget nyújtanak részükre.

Intézkedések

Figyelemmel arra, hogy a feltárt alapvető jogokat érintő visszás helyzetet Gönc Város Önkormányzatának képviselő-testülete a vizsgálatunk időszakában, a megkeresésünket követően, saját hatáskörében eljárva megszüntette, és gondoskodott a roma nemzetiségi önkormányzat Njt.-ben rögzített előírásoknak megfelelő helyiséghasználatának biztosításáról, így az ügyben külön kezdeményezés megfogalmazását nem látjuk indokoltnak.

Jelentésünket elsődlegesen jelzésnek szánjuk, amelynek keretében arra hívjuk fel Gönc Város Önkormányzata polgármesterének és képviselő-testületének figyelmét, hogy tegyenek meg mindent a nemzetiségi jogok helyi szintű, minél teljesebb körű érvényesítése érdekében.

Budapest, 2016. november

Székely László sk.

Szalayné Sándor Erzsébet sk.