

JELENTÉS

a kisebbségi jogok érvényesüléséről a kisebbségi önkormányzatok 2002. évi működési tapasztalatai alapján

A vizsgálat megindítása

A hazánkban élő kisebbségi közösségek jogi helyzete a rendszerváltozást, különösen a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény (a továbbiakban: Nektv.) elfogadását követően jelentősen megváltozott. Az Alkotmányban foglaltaknak megfelelően, mely szerint a nemzeti és etnikai kisebbségek államalkotó tényezők, megalakultak a kisebbségi önkormányzatok, a kisebbségi közösségek öngazgatásának közjogi jogalanyisággal felruházott szervei.

A kisebbségi önkormányzatok képviselői a testületek létrejötte óta számos problémával és szabályozási hiányossággal szembesültek, amelyek megoldására, megváltoztatására mind a mai napig nem került sor.

A Nektv. módosításának szükségessége már a kisebbségi önkormányzatok működésének első ciklusa alatt felmerült, de ez a folyamatos, gyakran azonban új szervezeti keretek között folyó kodifikációs munka, illetve a hosszan tartó politikai egyeztetések ellenére mindeztől még nem történt meg. A Nektv. és a hozzá kapcsolódó, kisebbségi jogokat érintő jogszabályok módosításának késlekedése jelentős nehézségekhez vezetett, elegendő utalni a 2002. évi kisebbségi önkormányzati választások kapcsán tapasztalt választási visszaélésekre. A módosítás elhúzódása egyre súlyosabb következményekkel járhat. A kisebbségi önkormányzatok működésével összefüggésben felmerült problémák és hiányosságok következtében egyes politikusok és szakértők az intézményrendszernek a létjogosultságát is megkérdőjelezzik.

2002 tavaszán a kisebbségi jogok érvényesüléséről vizsgálatot indítottunk Baranya és Szabolcs-Szatmár-Bereg megye kisebbségi és települési önkormányzatai körében, azért, hogy a kisebbségi önkormányzatok működési tapasztalatai, és a kisebbségi, valamint a települési politikusok véleménye alapján ajánlásokat, javaslatokat fogalmazzunk meg a kisebbségi önkormányzati rendszer hatékonyabbá tételére érdekében.

Vizsgálatunk nem előzmények nélküli, 1997-ben már kezdeményeztünk egy átfogó, az akkor működő kisebbségi, illetve az érintett települési önkormányzatok teljes körét érintő kutatást.¹ Az elmúlt években számos ajánlást, kezdeményezést

¹ Csefkó Ferenc–Pálné Kovács Iona (szerk.): *Kisebbségi önkormányzatok Magyarországon*. Osiris–MTA Kisebbségkutató Műhely–MTA Regionális Kutatások Központja, Bp.–Pécs, 1999.

és javaslatot fogalmaztunk meg a kisebbségi önkormányzatok tevékenységével és működési nehézségeivel kapcsolatban érkezett panaszügyek alapján.

A kisebbségi önkormányzati rendszer kérdéskörével mindig kiemelten foglalkoztunk az országgyűlés részére készült éves ombudsmani beszámolóiban.

Az elmúlt években különböző tudományos műhelyekben is születtek fontos, a kisebbségi önkormányzatok működését elemző munkák.²

Az általunk kezdeményezett kutatás abban tért el az eddigiektől, hogy a legfontosabb részét jelentő kérdőíves felmérés alapvetően a kisebbségi jogok, ezen belül is a Nektv-ben rögzített kisebbségi jogok érvényesülésének megismerésére helyezte a hangsúlyt, s csak minimális mértékben törekedett a kisebbségi önkormányzatok működését befolyásoló szociológiai jellemzők feltárására.

A vizsgálat módszere

A vizsgálat, amelynek lebonyolításában a Magyar Tudományos Akadémia Regionális Kutatások Központja Térségfejlesztési Kutatások Osztálya (a továbbiakban: MTA RKK Térségfejlesztési Kutatások Osztálya) kutatói³ vettek részt, három szakaszból állt.

A vizsgálat első, legfontosabb része egy kérdőíves felmérés volt. A korlátozott anyagi feltételek és a szorosra szabott időbeli keretek nem tették lehetővé, hogy az országban működő összes kisebbségi önkormányzatot bevonjuk a vizsgálatba, ezért **Baranya és Szabolcs-Szatmár-Bereg megyéket választottuk terepként. Baranya megyére sokszínű nemzetiségi múltja és jelene okán esett a választás;** a megyében a nagy számú cigány és német kisebbségi önkormányzat mellett a horvát, a bolgár, a görög, a lengyel és a szerb kisebbség is alakított önkormányzatokat. Úgy véltük, a “nagy” és a “kis” nemzeti kisebbségek és önkormányzataik⁴ részben azonos, részben eltérő problémákkal küszködnek,

2 Eiler Ferenc és Kovács Nóra, Molnár Emília, Rátkai Árpád, Pálné Kovács Ilona, Szalai Júlia és tanítványai írásaira gondolunk elsősorban, említendő továbbá az MTA RKK TKO-ban 2000-ben lefolytatott német kisebbségi önkormányzati kutatás. A kisebbségi jogokkal, kisebbségi önkormányzatok választásával és működésével kapcsolatos kérdések jogi problémáinak tárgyalásához lásd mindenképp a *Fundamentum* 2001/3-as számát, amely egy 2000-ben szervezett konferencia előadásait és elméleti tanulmányokat tartalmazza. Ki kell emelnünk továbbá a kisebbségek parlamenti képviselete és részvételük a politikai döntéshozatali folyamatban című kiadványt, amely a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa által 1999-ben szervezett konferencia előadásait, a közvetlenül érintett kisebbségi képviselők véleményét foglalja össze.

3 A kutatás vezetője, a zárótanulmány készítője: Váradi Mónika Mária; A kutatás és feldolgozás közreműködői: Bali János, Farkas Judit, Gulyás Judit, Koós Bálint, Rác Kata, Schwarcz Gyöngyi; A kérdőíveket feldolgozta: Tóth László Balázs, Vas Anna Sára;

4 A kutatók a “nagy” nemzeti kisebbség alatt, a magasabb lélekszámú és területileg összefüggő településeken élő kisebbségeket értették, Baranya megye esetében a németeket és a horvátokat, míg “kis” nemzeti kisebbség alatt a két megyében élő többi, kisebb létszámú, területi szórásban élő kisebbségeket. A cigány kisebbséget a nemzeti kisebbségektől jelentősen eltérő helyzete és

érdekeikben és a kisebbségi politizálás stratégiáiban akadhatnak különbségek. A másik póluson, ***Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében viszont a jelenleg működő kisebbségi önkormányzatokat, hat kivétellel, a cigány kisebbség alakította***, s az eddigi tapasztalataink, valamint a különböző tudományos vizsgálatok alapján nyilvánvaló, hogy a cigány kisebbségi önkormányzatok helyzete sok tekintetben alapvetően más, mint a magyarországi nemzeti kisebbségek által alakított önkormányzatoké.

Baranya és Szabolcs-Szatmár-Bereg megye kiválasztása mellett tehát az a meggyőződésünk szól, hogy e két megye kisebbségi összetételére figyelemmel a vizsgálat, noha a már említett korlátozó körülmények miatt nem teljes körű, mégis fel tudja tárni a magyarországi kisebbségi önkormányzatok működésével összefüggő főbb problémaköröket és tendenciákat, amelyek vélhetően tipikusnak nevezhetők.

A kérdőív a Nektv-ben rögzített jogok megvalósulására, mindennapi alkalmazásának problémáira, a kisebbségi és a települési önkormányzatok közötti együttműködésre kérdez rá. A kisebbségi önkormányzatok mellett azon települési önkormányzatok is kézhez kapták a kérdőívet, ahol egy vagy több kisebbségi önkormányzat működik.

Így mód nyílt arra, hogy mindkét fél szemszögéből megismerjük a kisebbségi önkormányzatok működésével kapcsolatos eredményeket, kudarccokat, problémákat; hogy a kisebbségi önkormányzatokat a települési önkormányzatok nézőpontjából is szemügyre vehessük.

A Baranya megyében 2002 tavaszán működő 123 kisebbségi önkormányzat közül 57 küldte vissza a kitöltött kérdőívet, arányuk 46%. Szabolcs-Szatmár-Bereg megye 93 működő kisebbségi önkormányzata közül ezzel szemben csak 24 juttatta el az országgyűlési biztosnak a kitöltött kérdőívet, ez az arány így jóval, épp húsz százalékkal elmarad a baranyaitól, ami 26%. ***Az összesen kiküldött 216 kisebbségi önkormányzati kérdőívből tehát 81 érkezett vissza, a beküldési arány 38%.⁵***

2002 tavaszán Baranya megyében 81 településen működött egy kisebbségi önkormányzat, és a megyében 16 olyan település található, ahol a kisebbségi önkormányzatok száma kettő vagy több volt.

Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében 84 olyan település található, ahol egy kisebbségi önkormányzat működött, mindössze három olyan település akadt, ahol két vagy annál több kisebbségi önkormányzattal találkozhatunk. ***A két megye azon településeinek száma tehát, ahol egy vagy több kisebbségi önkormányzatot találunk 184 volt, közülük 110 települési önkormányzat válaszolt a kérdőívre, a***

problémái miatt az adatok bemutatása során általában külön nevesítették.

⁵ A százalékokat, a könnyebb olvashatóság érdekében, kerekítve közöljük. Az elemzés során az értelmezhető válaszokat vettük figyelembe, így a szövegben az általában kis esetszámú és arányú "egyéb" válaszokat nem tüntettük fel.

beküldési arány 59%.

Össességében a megkeresett kisebbségi önkormányzatok 38, a települési önkormányzatok 59 százaléka töltötte ki és juttatta vissza a kérdőívet. A visszaérkezett kérdőívek adatai képezték a kutatási eredmények bázisát.

A vizsgálat második részében, június első felében, a két megyeközpontban, Pécsen és Nyíregyházán fórumot szerveztünk. E fórumokra meghívást kaptak a kisebbségi önkormányzatok elnökei, a polgármesterek, a megyék országgyűlési képviselői valamint a közigazgatási hivatalok vezetői és kisebbségi referensei. A fórumon a megyék kisebbségi és települési politikusai tájékozódhattak a kutatásról és egyúttal észrevételeiket, javaslataikat, panaszait is megfogalmazhatták.

2002 júliusában, **a vizsgálat harmadik szakaszában, az MTA RKK Térségfejlesztési Kutatások Osztályának munkatársai strukturált interjúkat készítettek Baranya és Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében kisebbségi elnökökkel, polgármesterekkel, jegyzőkkel, kisebbségi referensekkel.** Az interjúk készítésének az volt a célja, hogy a kisebbségi önkormányzatok működésének, a kisebbségi és a települési önkormányzatok együttműködésének, a kisebbségi jogok érvényesülésének demográfiai, gazdasági, társadalmi és politikai feltételeit helyi szinten feltérképezzük. A települések illetve az önkormányzatok kiválasztásánál több szempontot is mérlegelni kellett. Mivel feltételezhető volt, hogy a kisebbségi és a települési önkormányzatok működését, mozgásterét jelentős mértékben befolyásolja a település lélekszáma, ezért megyeszékhely, kisváros, község és aprófalú egyaránt került a mintába.

A “kis” – a két megyében: bolgár, görög, lengyel, örmény, szerb, szlovák – kisebbségek önkormányzatait teljes körben fölkerestük az interjúkészítés során, mert a statisztikai elemzésben elhalványulnak a “nagy” kisebbségek mellett (hiszen tőlük mindössze két kérdőív érkezett vissza), és mert úgy feltételeztük, mozgásterük és érdekérvényesítési képességeik korlátozottabbak a “nagy” kisebbségekéénél. Végül, mivel a két megyében működő kisebbségi települési önkormányzatok⁶ számára, speciális helyzetük okán, nem küldtünk ki kérdőívet, mindösszesen öt ilyen településen készítettünk interjút a polgármesterrel és lehetőség szerint egy kisebbségi egyesület, civil szervezet vezetőjével. **Baranya megyében 20 településen 51, Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében 22 településen 49 interjú készült el 2002 júliusában.**⁷

6 Baranya megyében tizenöt kisebbségi települési önkormányzat működik, tizenkét német, három horvát. Közülük két-két horvát illetve német települést választottunk. Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében mindössze egy (német) kisebbségi települési önkormányzat alakult 1998-ban.

7 Az interjúkat, az országgyűlési biztossal és munkatársaival előzetesen egyeztetett vázlat szerint szociológusok, etnográfusok végezték, s nem az országgyűlési biztos munkatársai. A kutatók 28 cigány, 13 német, 4 horvát, 2-2 szerb és lengyel, valamint 1-1 szlovák, görög, bolgár és örmény közvetlenül választott kisebbségi önkormányzat elnökével vagy elnökhelyettesével beszélgettek. Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében az említettekén kívül interjú készült az országos cigány önkormányzat megyei szervezetének elnökével valamint a Roma Polgárjogi Alapítvány megyei képviselőjével is.

A jelentés a MTA RKK Térségfejlesztési Kutatások Osztályának zárótanulmányára épül, amely a vizsgálat céljához és módszereihez igazodva, szerkezetében alapvetően a kérdőív blokkjait követi.

A vizsgálat célja

A kisebbségi jogokkal összefüggő vizsgálatunkban azt kívántuk elemezni, hogy a kisebbségek kulturális autonómiájának megteremtése céljából, annak közjogi kereteként létrehozott kisebbségi önkormányzatok működésükkel, tevékenységükkel mennyire tudják elősegíteni a Nektv-ben rögzített kisebbségi jogok érvényesülését.

Feladatunknak tekintettük azonban a kisebbségi jogok érvényesülése során megismert problémák és konfliktusok pontos feltárását is, amely elősegítheti a jogi szabályozásban lévő hiányok, ellentmondások felismerését, valamint a működési zavarok vagy a diszfunkciók jogi, gazdasági, illetve társadalmi okainak szétválasztását.

(A vizsgálatnak természetesen nem az volt a célja, hogy a kisebbségi önkormányzatok működésének, a települési és a kisebbségi önkormányzatok együttműködésének árnyoldalait a valóságosnál sötétebbre fesse.)

A vizsgálat tanulságai alapján megállapíthatók a nemzeti kisebbségek és a cigány önkormányzatok közötti legnagyobb különbségek, a vizsgált kisebbségi önkormányzatok legjelentősebb problémái, nehézségei.

Mindezekre figyelemmel olyan észrevételeket és javaslatokat kívánunk megfogalmazni, amelyek hozzájárulnak a felmerült gondok és hiányok kiküszöböléséhez, megoldásához és hatékonyabbá teszik a kisebbségi önkormányzatok működését, a kisebbségi érdekképviselőket és a kisebbségi jogok érvényesülését.

A vizsgálat tárgykörei

A kisebbségi jogok érvényesülésével összefüggésben több kérdéskört is vizsgáltunk, így különösen a kisebbségi önkormányzatok:

- megalakulását, a képviselőik választásával összefüggő problémákat;
- működési feltételeit;
- gazdálkodását, azok finanszírozási rendszerét, hátterét;
- együttműködését a települési önkormányzatokkal, az ezzel kapcsolatos nehézségeket, ellentmondásokat;
- megkeresési, kezdeményezési és az egyetértési jogainak az érvényesülését.

Vizsgáltuk továbbá:

- az oktatási öngazgatással összefüggő problémákat;
- az anyanyelv használatát;
- a hátrányos megkülönböztetés előfordulásával kapcsolatos kisebbségi önkormányzati tapasztalatokat;
- a kisebbségi és települési önkormányzati képviselők képzését.

Végezetül a kisebbségi jogok érvényesülésének általános értékelésével foglalkoztunk, melynek keretében áttekintettük a Nektv. módosításának problémáit, a kisebbségi önkormányzatok hatáskörének és feladatainak bővítésével összefüggő kérdéskört és röviden összegeztük a kutatás legfőbb megállapításait.

1. A kisebbségi önkormányzatok megalakulása, a kisebbségi képviselők választása

A kisebbségi önkormányzatok megalakulása, a kisebbségi képviselők mandátumának folytonossága

A válaszadó kisebbségi önkormányzatok 47 százaléka az 1994-es önkormányzati választások idején, 49 százalékuk azonban csak 1998-ban alakult meg.

Az első ciklus a kisebbségi önkormányzatok számára a tapasztalatszerzés, a lehetőségek, a szerepek kipróbálásának időszaka volt, ezért a működés zökkenőmentességét, eredményességét segítette elő, ha a kellő tapasztalatokkal és ismeretekkel felvértezett korábbi képviselők helyet kaptak a második ciklusban megalakult önkormányzatokban is. A feldolgozott válaszok alapján megállapítható, hogy a vizsgált, ***1994 óta működő kisebbségi önkormányzatokban átlag több mint két tag személye azonos volt a két ciklusban.*** Az alacsony esetszám miatt azonban ezt a viszonylag kedvező adatot is fenntartással kell kezelni.

A kisebbségi önkormányzatok 1998-as megalakulása óta az önkormányzatok 66 százaléka jelezte, hogy a ciklus vége felé is ugyanazok a testület tagjai, mint a választást követően.

Összesen 31 esetben említettek változást a kisebbségi önkormányzatok, ennek oka döntően lemondás, ritkábban haláleset illetve elköltözés volt.

Kisebbségi képviselők a települési önkormányzatok képviselőtestületeiben

Az ***egyes kisebbségek***, élve a kedvezményes mandátumhoz jutás lehetőségével, az 1998. évi választások idején is ***törekedtek arra, hogy képviselőik bekerüljenek a települési önkormányzatokba,*** elsősorban azért, mert a kisebbségi

érdekképviselést a jelenlegi törvényi szabályozás feltételei között nem tartják igazán hatékonynak, és részt kívánnak venni a települések életét meghatározó döntéshozatalban is.

A kérdőívek tanúsága szerint – melyet az interjúk csak megerősítettek – a “nagy” nemzeti kisebbségek által alakított önkormányzatok tagjainak nagyobb az esélyük arra, hogy bejussanak a települési önkormányzatba is. Ehhez képest a cigány kisebbségi képviselőknek jóval kisebb a lehetőségük ugyanerre. Ez az esély megyék szerint is differenciált, Baranya megyében nagyobb (átlag 0,5), mint Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében (0,3). ***A roma politikusok számára tehát jóval szűkebb az átjárás lehetősége a kisebbségi és települési önkormányzat között, mint a nemzeti kisebbségek esetében.*** Ez a társadalmi integráció illetve a társadalmi elismertség alapvető különbségeire is utal.

A települési önkormányzati kérdőívek adatai némileg kedvezőbb képet mutatnak az átjárás lehetőségeiről, de ez elsődlegesen az e kérdésre válaszolók alacsony esetszámából következik. A települési önkormányzatok válaszai is megerősítik azonban a településnagyság és az átjárhatóság összefüggését, vagyis, hogy az ***aprófalvakban jóval gyakoribb a két képviselőtestület tagjainak egybeesése.***

A kisebbségi önkormányzatok és képviselőik megyei, regionális, országos szervezeti tagsága és kapcsolatuk az országos önkormányzatokkal

A felmérés során megkérdeztük, hogy a kisebbségi önkormányzatokban voltak-e olyan képviselők, akik az országos kisebbségi önkormányzat illetve a megyei közgyűlés tagjai.

A kérdőívet kitöltő kisebbségi önkormányzatok között tíz olyan volt, amelyben az egyik képviselő az országos önkormányzat tagjaként is tevékenykedett, megyei közgyűlési tagságról viszont csak két esetben számoltak be. Országos képviselőket a “nagy” kisebbségek önkormányzatai között találhatunk, megyei közgyűlési tag egy-egy német illetve szabolcsi roma képviselő.

Megkérdeztük azt is, hogy ***a kisebbségi önkormányzat tagja-e valamilyen megyei vagy regionális szervezetnek.*** Annak ellenére, hogy legalábbis a “nagy” kisebbségek (cigányok, németek, horvátok) mindkét megyében megalakították megyei szövetségeiket, a kisebbségi önkormányzatok többsége, ***54 százaléka nem tagja ilyen szervezetnek.***

A helyi és az országos kisebbségi önkormányzatok közötti viszony jelenlegi jogi szabályozását a kisebbségi önkormányzatok több mint fele (55%) kielégítőnek tartja. Feltűnő azonban a különbség a nemzeti és a cigány kisebbségi önkormányzatok között. Míg a német (72%) és a horvát (71%) kisebbségi önkormányzatok túlnyomó többsége elismerően nyilatkozik a két szint közötti kapcsolatról, addig Baranya (37%) és Szabolcs-Szatmár-Bereg megye (46%) cigány kisebbségi önkormányzatai korántsem mondhatóak elégedettnek.

Ugyanígy, egymástól különböző válaszokat adtak **az elégedetlen kisebbségi önkormányzatok** arra a kérdésre, hogy a helyi és az országos kisebbségi önkormányzati szint közötti viszony javítása érdekében **milyen változtatásokat látnának szükségesnek.**

Az interjúk során a nemzeti kisebbségek vezetői közül többen is **említették a megyei kisebbségi önkormányzatok kialakításának lehetőségét**, amelytől jobb információáramlást és hatékonyabb érdekképviselést remélnek. Hangsúlyozták, hogy valódi jogosítványok, vagyis a döntéshozatalban való részvétel lehetősége nélkül a megyei szint létrehozásának semmi jelentősége nincs.

A "kis", a két megyében csupán egy-két önkormányzat által reprezentált kisebbségek számára a megyei képviselőkkel szemben inkább a regionális szintű szerveződés látszik elérhetőnek és célszerűnek.

Ketten említik, hogy **szükség lenne az országos önkormányzatok munkájának ellenőrzésére.** Egy német elnök szerint **az országos önkormányzat szervezzen éves közmeghallgatást**, illetve jó lenne, ha **kihelyezett (bizottsági) üléseket** tartanának a megyeközpontokban.

A cigány kisebbségi önkormányzatok elnökei között viszont mindössze egy akadt, aki a megyei szint szükségességét hangsúlyozta. A helyi és az országos önkormányzati szint közötti jelenlegi kapcsolattal elégedetlenek többsége ugyanakkor nem az intézményrendszer tökéletesítését tartja fontosnak. A **cigány kisebbségi önkormányzatok** egyfelől **több támogatást várnak az országos cigány önkormányzattól**, ami **több információt, anyagi segítséget** egyaránt jelent. Az elégedetlenek másik csoportja radikálisabban fogalmaz, és azt veti az országos önkormányzat és különösen elnöke szemére, hogy nem a cigányság egészét képviseli, hanem csak kitüntetett csoportok érdekeit.

Vélemények a választási rendszerről

A kisebbségi önkormányzatok megalakulásával és a kisebbségi képviselők megválasztásával kapcsolatban fontos a kisebbségi önkormányzati választások hatályos szabályozásáról alkotott kisebbségi és települési önkormányzati véleményeket is bemutatni. Az adatok részletes ismertetése előtt hangsúlyoznunk kell, hogy azok felvételére a 2002. évi kisebbségi önkormányzati választásokat megelőzően került sor, így nem tudhatjuk, hogy a növekvő számban előforduló választási visszaélések milyen hatással voltak a kisebbségi és települési önkormányzatok e kérdésben képviselt álláspontjára, feltételezhetően ma már nagyobb arányban javasolnák a választójogi szabályok megváltoztatását.

A kérdőíves vizsgálat adatai szerint a kisebbségi önkormányzati választások hatályos szabályozásáról, annak problémáiról véleményt alkotó **kisebbségi önkormányzatok 79, a települési önkormányzatok 70 százaléka** úgy gondolja,

hogy **nem kell változtatni a jelenlegi kisebbségi választási rendszeren**, vagyis megfelelőnek tartják azt a gyakorlatot, hogy a kisebbségi jelöltekre minden szavazásra jogosult választópolgár leadhatja voksát.

A kisebbségi önkormányzatok 65 százaléka nem tart attól, hogy a jelenlegi választási gyakorlat módot ad a visszaélésekre. 35 százaléka szerint viszont a rendszer tartalmazza a visszaélés lehetőségét. **Feltűnő a különbség a nemzeti és az etnikai kisebbségek válaszai között.** A **cigány kisebbségi önkormányzatok meghatározó többsége** Baranya (80%) és Szabolcs-Szatmár-Bereg (85%) megyében is **úgy vélekedik, hogy a rendszer nem ad módot visszaélésre.** Föltehetően az a tapasztalat magyarázza ezt a véleményt, hogy “a roma identitás felvállalását az “etnobiznisz” sem tudta népszerűvé tenni”,⁸ vagyis a romáknak nemigen kell attól tartaniuk, hogy a többséghez vagy más kisebbségekhez tartozó polgárok cigány kisebbségi önkormányzatokat kívánnak alakítani. (A jászladányi eset azonban ma már ezt az általánosnak tekinthető vélekedést megcáfolta.)

A nemzeti kisebbségeket képviselő önkormányzatok körében már jóval többen vannak, amelyek szerint a jelenlegi szabályozás igenis módot ad visszaélésekre; a németek 52, a horvátok 67 százaléka nyilatkozott így. Nem véletlen, hogy a nagyobb lélekszámú településeken szignifikánsan magasabb azon válaszolók aránya (62%), akik szerint a visszaélés lehetősége valódi veszélyt jelenthet. Az aprófalvakban, a kistelepüléseken az emberek ismerik annyira egymást, hogy tudják, ki az, aki anélkül indul kisebbségi jelöltként, hogy valóban a kisebbséghez tartozna, s a kisebb közösség képes érvényesíteni visszatartó erejét az ilyesféle törekvésekkel szemben. A városokban azonban, ahol a szavazók többnyire nem ismerik a kisebbséghez tartozó jelölteket, könnyebb kihasználni az un. etnobizniszben rejlő lehetőségeket.

Azok, akik szerint a jelenlegi rendszer módot ad a visszaélésekre, azt javasolják, hogy a mostani szabályokat úgy kellene módosítani, hogy csak a kisebbséghez tartozók lehessenek kisebbségi képviselők (kilenc említés); azon nem csodálkozhatunk, hogy már kevesebben szeretnék (mindössze két említés), hogy csak a kisebbséghez tartozók szavazhassanak. Két cigány önkormányzati elnök szóvá tette, hogy a választási bizottságokba (több) roma tagot kellene delegálni.

A települési önkormányzatok 88 százaléka szerint a kisebbségi választások jelenlegi rendszere nem ad módot a visszaélésekre, csupán 12% vélekedik úgy, hogy a rendszer tartalmazza a visszaélés lehetőségét.

Látható, hogy a kisebbségi és a települési politikusok igencsak eltérően ítélik meg a visszaélések veszélyét; a települési önkormányzatok nem tartják igazán jelentős problémának. A számok üzenetét lefordítva azt mondhatjuk, hogy **a kisebbségi önkormányzatok a jelöltállítás rendszerén szívesen változtatnának, de nem akarnak lemondani a többségi szavazók voksairól.**

⁸ Majtényi Balázs: A magyarországi kisebbségi önkormányzati rendszer elvei és működése. *Fundamentum* 2001/3:34-42.

Ami a jelöltállítást illeti, a jelenlegi rendszer megváltoztatása mellett érvelők valamilyen regisztrációhoz kötnék a “csak a kisebbséghez tartozók indulhassanak jelöltként” elv megvalósítását, és annak ellenőrzését a kisebbségi közösség (önkormányzatok, egyesületek) hatáskörébe utalnák. A kakukkfióka-jelenség kiküszöbölése, valamint annak érdekében, hogy egy adott településen csak azok alakíthassanak kisebbségi önkormányzatot, akik mögött valóban kisebbségi közösség áll, a kisebbségi politikusok valamilyen, a létszámhoz vagy a jelölőcédulák jelenleginél magasabb számához kapcsolódó limitet tartanak szükségesnek: például a kisebbségi jelölteknek több ajánlószelvényt kellene összegyűjteniük, illetve, hogy a kisebbségi önkormányzat megalakításának lehetőségét “a vélelmezhető kisebbségi lakosságszámhoz kellene kötni”.

Összegzés, észrevételek

A kisebbségi önkormányzatok megalakulásával, a kisebbségi képviselők választásával és a választójogi rendszer hiányosságaival kapcsolatban számos egyedi panasz is érkezett ez évben, az ezzel kapcsolatos megállapításainkat, javaslatainkat és ajánlásainkat külön jelentésekben összegeztük. A vizsgálatunkban így csak az adatok alapján megállapítható sajátos ellentmondásokra kívánunk utalni.

A kisebbségi önkormányzatok 79 százaléka úgy gondolja, hogy nem kell változtatni a jelenlegi választási rendszeren. 65 százaléka attól sem tart, hogy a jelenlegi választási gyakorlat módot adna a visszaélésekre. Mégis egyre erőteljesebb az a szakmai álláspont, hogy a már működő kisebbségi önkormányzati rendszer legitimitását is megkérdőjelezheti a jelenlegi szabályozás, amely szerint a kisebbségi képviselők megválasztásában nemcsak a kisebbségi közösségek tagjai vesznek részt, illetve olyan képviselők kerülhetnek a testületekbe, akik egészen más kisebbséghez, vagy kizárólag a többségi társadalomhoz tartoznak és így semmilyen személyes kötődésük nincs az adott kisebbség kultúrájához.

A 2002. évi kisebbségi önkormányzati választások is azt jelzik, hogy a problémák egyre súlyosabbak, joggal merül fel a kérdés, hogy miért nem akarnak ezen a kisebbségi önkormányzatokban napi munkát végző képviselők nagyobb arányban változtatni? Feltehető, hogy azok a kisebbségi önkormányzatok, ahol az ismert visszaélésekre még nem került sor, inkább érdekeltek a jelenlegi struktúra fenntartásában, mint a választójogi szabályok markáns, de számukra előre nem látható következményekkel járó módosításában.

Ugyanakkor ezek a ma még kivételnek tekinthető esetek a kisebbségi önkormányzati rendszer megszüntetésére irányuló politikai irányok felerősödéséhez, vagy a feladatok, hatáskörök további gyengüléséhez és az ahhoz kapcsolódó finanszírozási támogatások csökkenéséhez vezethetnek. Ezen káros folyamat következménye akkor előzhető meg, ha rövid időn belül sor kerül a kisebbségek többsége által is elfogadott jogszabályi módosításokra.

Vizsgálatunk alapján az is megállapítható, hogy a kisebbségi közösségek törekednek arra, hogy képviselőik egyre nagyobb számban kerüljenek be a települési önkormányzatok testületébe. A kisebbségek helyi társadalomba és közéletbe való integráltságának egyik fokmérője az, hogy a kisebbségi képviselők milyen mértékben vesznek/vehetnek részt a települési önkormányzatok munkájában szavazati joggal bíró települési képviselőként.

Ha a kisebbségi önkormányzati rendszer továbbfejlesztési lehetőségeiről beszélünk, akkor egyrészt meg kell szigorítani azokat a választójogi szabályokat, amelyek a közvetlen kisebbségi önkormányzatok megalakulását biztosítják. A cél az, hogy a kisebbségi közösségek tagjai maguk közül választhassanak elkötelezett, identitással rendelkező, anyanyelvüket beszélő képviselőket.

A szabályozás módosításánál a kisebbségek azon igényét is figyelembe kell venni, amely képviselők teljes jogú települési önkormányzati képviselő-testületi részvételének növelésére vonatkozik.

A kisebbségi önkormányzatok megalakulásával összefüggő szabályozást is érinti a – mindig újra és újra felvetődő – megyei kisebbségi önkormányzati szint létrehozásának kérdése. A jelenlegi közigazgatási fejlesztésre vonatkozó szakmai tervek a megye helyett a régió erősítésére helyezik a hangsúlyt. Célszerűbb ezért a kisebbségi önkormányzatok középszintjének megalakítási lehetőségéről beszélni, amely megyei vagy regionális szintet egyaránt jelenthet.

Ha azonban nem változnak meg a kisebbségi képviselők megválasztására vonatkozó szabályok, akkor a középszint létrehozása csak tovább növelheti a kisebbségi önkormányzati rendszer problémáit, működésének ellentmondásait. Megfelelő jogszabályalkotás esetén világosan tisztázni és pontosan rögzíteni kell, hogy mi a három kisebbségi önkormányzati szint egymáshoz való viszonya, elkülöníthető feladat- és hatásköre.

2. A kisebbségi önkormányzat működési feltételei

A helyiséghasználat biztosítása

A települési önkormányzatok által létrehozott polgármesteri hivatalok a Nektv-ben rögzítettek szerint kötelesek a helyi kisebbségi önkormányzatok munkáját segíteni. A kérdőívet visszaküldő **kisebbségi önkormányzatok 86 százaléka számára a települési önkormányzat biztosítja a működéséhez igazodó helyiséghasználatot**. Az adatok szerint a működéshez szükséges helyiség használatát a települési önkormányzat leginkább a horvát (100%), a baranyai cigány (95%) valamint a német (90%) kisebbségi önkormányzatok számára teszi lehetővé, **a szabolcsi cigány önkormányzatok (71%) e tekintetben az átlagosnál kedvezőtlenebb helyzetben** vannak.

Az adatok azt jelzik, hogy a kisebbségi önkormányzati rendszer működésének nyolcadik évében a legfontosabb működési feltételt jelentő helyiséghasználat még közel 14 %-ban megoldatlan.

Ugyanakkor a beérkezett **települési kérdőívek adatai** a kisebbségi önkormányzatok válaszaiból kirajzolódó képnél **kedvezőbb helyzetről tanúskodnak**, a települési önkormányzatok **96 százaléka** jelezte ugyanis, hogy **biztosítja a helyiséghasználatot**.

A válaszadó kisebbségi önkormányzatok között **kevés** akad, amelynek **saját tulajdonú irodája van**, így érthető, hogy **többnyire a polgármesteri hivatalban külön irodahelyiségben, vagy a települési önkormányzat képviselőtestülete által is használt helyiségben tartják az üléseiket**.

A saját tulajdonba, használatba adott, bérelt irodák megfelelő szintű, korszerű felszerelését jószerivel csupán a német kisebbségi önkormányzatok számára tette lehetővé az anyaországi támogatás – a német belügyminisztérium minden iroda kialakításához hozzájárult anyagilag –, a többiek a települési önkormányzatok támogatására, pályázati forrásokra utaltan, leginkább azonban saját erőből próbálják biztosítani a működéshez szükséges megfelelő infrastruktúrát – már, ha van önálló irodájuk.

Egyéb működési feltételek biztosítása

A kisebbségi önkormányzatok véleménye szerint a működésükhöz szükséges technikai feltételeket a települési önkormányzat polgármesteri hivatala alapvetően biztosítja; telefont (61%), faxot (48%), számítógépet (48%), valamint a fénymásolási (64%) és irattárolási (47%) lehetőséget. Ugyanakkor a kisebbségi önkormányzatok közel 20 százaléka sehol nem férhet faxhoz, számítógéphez, fénymásolóhoz.

Figyelemre méltó, hogy a kisebbségi önkormányzatok által adott válaszokhoz képest minden egyes technikai feltétel biztosítását nagyobb arányban jelezték a települési önkormányzatok. ***A települési önkormányzatok véleménye szerint többnyire lehetővé teszik a kisebbségi önkormányzatok működéséhez szükséges technikai eszközök:*** a telefon (78%), a fax (83%), a számítógép (54%) ***használatát,*** valamint a fénymásolást (91%) és az irattárolást (56%).

A válaszadó ***kisebbségi önkormányzatok 77 százalékának postai kézbesítési feladatait a települési önkormányzatok végzik.*** A települési önkormányzati kérdőívek összesítése alapján, ***a települési önkormányzatoknak csak a 72 százaléka látja el a kisebbség önkormányzat postai kézbesítési feladatait.***

A kisebbségi önkormányzatok működésével összefüggő ***gépelési és sokszorosítási feladatokat a kisebbségi önkormányzatok véleménye szerint 88 százalékban végzi a polgármesteri hivatal*** ezzel megbízott alkalmazottja. ***A települési önkormányzatok 93 százaléka jelezte, hogy ellátja a kisebbségi önkormányzatok működésével összefüggő gépelési és sokszorosítási feladatokat.***

A települések lélekszáma szerint összevetve az adatokat az állapítható meg, hogy ***a nagyobb községekben, városokban a kisebbségi önkormányzatok kevésbé szorulnak rá a települési önkormányzat apparátusának segítségére.***

A települési önkormányzatok támogatási feltételei és formái

Az, hogy egy adott települési önkormányzat, illetve polgármesteri hivatal vagy körjegyzőség⁹ milyen mértékben tudja támogatni a településen működő kisebbségi

⁹ A kistépülések, aprófalvak körjegyzőségekhez tartoznak – elsősorban Baranya megyében –, itt

önkormányzat(ok) működését, függ a települési önkormányzat számára rendelkezésre álló eszközöktől és forrásoktól és a kisebbségi önkormányzatok számától és igényeitől.

A kistelepüléseken általában nincs elegendő megfelelő állagú épület arra, hogy a kisebbségi önkormányzat saját helyiségben rendezkedjék be s azt fõn is tudja tartani, s e tipikusan forráshiányos települések gyakran arra sem képesek, hogy bármilyen anyagi eszközzel támogassák a kisebbségi önkormányzatukat.

Alapvetõen a forráshiány az oka annak, hogy a települési önkormányzatok nem támogatják a kisebbségi önkormányzatokat, s a cigány kisebbségi önkormányzatok túlnyomó többsége Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében is olyan településen működik, amely maga is szegény, “önhibáján kívül hátrányos helyzetű”, és a normatív állami támogatáson kívül nem rendelkezik bevételekkel. Az már a települési önkormányzat nagyvonalúságától függ, engedi-e a “szabad bejárást” a polgármesteri hivatalba a kisebbségi politikusok számára.

A másik póluson a kisvárosok és elsõsorban a megyeszékhelyek állnak, általában több (választásról választásra növekvõ számú) kisebbségi önkormányzattal. Ezek elegendõ forrással rendelkeznek ahhoz, hogy viszonylag jelentõs összeggel támogassák kisebbségi önkormányzataikat, s a városokban tipikus gyakorlat, hogy a munkaügyi központtal együttmûködve a kisebbségi és/vagy a települési önkormányzatok, közhasznú foglalkoztatási formában, közösen finanszírozzák a kisebbségi önkormányzatok adminisztratív dolgozóinak alkalmazását.

A lehetõségeken és az igényeken túl természetesen a kisebbséggel és képviselõivel szemben táplált bizalomtól vagy bizalmatlanságtól is függ, hogy a települési önkormányzat milyen mértékben segíti a kisebbségi önkormányzatok működését.

A települési önkormányzat többféle módon járulhat hozzá a kisebbségi önkormányzat működési feltételeinek költségeihez:

1) Az anyagi támogatás leggyakoribb módja az, hogy ***a települési önkormányzat viseli a kisebbségi önkormányzat mûködésével járó költségeket*** (állja a posta, a sokszorosítás költségeit, a hivatal munkatársai végzik a kisebbségi adminisztrációt stb.), ám ***ezen felül nem nyújt külön pénzbeli támogatást.*** A ***kisebbségi önkormányzatok 44 százaléka jelezte,*** hogy a települési önkormányzat ilyen módon járul hozzá működési költségeihez, a legnagyobb arányban a német (52%), ritkábban a Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei cigány kisebbségi önkormányzatok (36%) körében, illetve a kistelepüléseken, az aprófalvakban tipikus ez a gyakorlat. ***A települési önkormányzatok adatai alapján, azok 54 %-a biztosítja a kisebbségi önkormányzatok működési feltételeit ebben a formában.***

2) A másik bevált módszer szerint ***a települési önkormányzat általános pénzbeli***

a kisebbségi önkormányzatok gyakran veszik igénybe a körjegyzõségi központ hivatalát gépelési, sokszorosítási és postai feladatok ellátására, már ritkábban üléseik megtartására.

támogatást nyújt a kisebbségi önkormányzatnak, amely egyúttal *tartalmazza a működési költségeket* is. A *kisebbségi önkormányzatok harminc százaléka jut ilyen* típusú önkormányzati *támogatáshoz*, leginkább a horvát és a “kis” kisebbségekre jellemző ez, és annál valószínűbben találkozunk ezzel a stratégiával, minél nagyobb a település. A települési önkormányzati kérdőívek szerint ezt a gyakorlatot *a települési önkormányzatok 26 %-a alkalmazza*.

3) A harmadik típusú támogatási gyakorlat, hogy *a települési önkormányzat csak részben viseli a kisebbségi önkormányzat működésével járó költségeket*. A *kisebbségi önkormányzatok 8 százaléka* jelezte, hogy a települési önkormányzat ilyen módon segíti működését. A válaszadó *települési önkormányzatok 14%-a jelezte*, hogy ezt a gyakorlatot folytatja. Ez a támogatási forma kiugróan magasnak tűnik Baranya megye azon településein, ahol cigány kisebbségi önkormányzat működik (33%).

4) Végül az is előfordul, hogy *a települési önkormányzat sem részben, sem egészében nem viseli a kisebbségi önkormányzat működési költségeit és támogatást sem nyújt számukra, erről a "megoldásról" a kisebbségi önkormányzatok 15 százaléka számolt be*. A baranyai (25%) és szabolcsi (23%) cigány önkormányzatok, illetve azok a kisebbségi önkormányzatok (35%), amelyek 500 főnél kisebb aprófaluban működnek, az átlagosnál jóval gyakrabban jelezték ezt a problémát.

Szemben a kisebbségi önkormányzati kérdőívek adataival, *a települési önkormányzatoknak csupán elenyésző hányada (mindössze 2%) jelezte*, hogy nem viseli a kisebbségi önkormányzat működési költségeit és támogatást sem nyújt.

Ügyfélfogadás

A kisebbségi önkormányzatok 66 százaléka tart ügyfélfogadást; míg a Baranya (85%) és a Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei (77%) *cigány önkormányzatok kiugróan magas arányban jelezték*, hogy több-kevesebb rendszerességgel tartanak ügyfélfogadást, addig ez az arány a *német kisebbségi önkormányzatok körében* (44%) a *legalacsonyabb*. Az a tény, hogy a községekben, kisvárosokban, megyeszékhelyeken igen magas (92%) az ügyfélfogadást tartó kisebbségi önkormányzatok száma, egyrészt az adott kisebbséghez tartozó népesség számával, másrészt a kapcsolatok lazább szövetével függ össze. Nem véletlen, hogy a kis településeken úgy érvelnek a kisebbségi vezetők, azért nincs szükség és igény sem ügyfélfogadásra, mert “napi kapcsolat” van az önkormányzat tagjai és a kisebbséghez tartozó lakosok között, és az elnököt és a képviselőket “bárki bármikor fölkeresheti az otthonában”.

A beérkezett kérdőívek adatai szerint *a települési önkormányzatok 45 százaléka biztosítja* a kisebbségi önkormányzat számára *az ügyfélfogadási lehetőséget*, általában a polgármesteri hivatal egyik helyiségében.

A problémák, amelyekkel kapcsolatban a kisebbségi lakosok önkormányzataik segítségére igényt tartanak, sokrétűek, az azonban megint csak kitűnik, hogy alapvető a különbség a cigány és a nemzeti kisebbségek között. A cigány önkormányzatokhoz nem csupán gyakrabban fordulnak, mint a nemzeti kisebbségek önkormányzataihoz, de alapvetően más jellegű, döntően szociális és foglalkoztatással összefüggő problémák miatt keresik fel őket. A cigány önkormányzatokra nagy nyomás nehezedik a roma kisebbséghez tartozók felől, akik elsősorban egzisztenciális gondjaik megoldásában remélnék segítséget, a nemzeti kisebbségek önkormányzataihoz jóval inkább a kisebbségi törvény által biztosított kereteken belül értelmezhető és teljesíthető kérésekkel fordulnak: oktatási ügyek, támogató nyilatkozat továbbtanuláshoz, pályázathoz, kulturális rendezvények, egyesületek anyagi támogatása.

A polgármesteri hivatalok szakmai segítsége

A jegyzőknek, a polgármesteri hivatalok munkatársainak a technikai feltételek biztosítása mellett a kisebbségi önkormányzatok szakmai segítése is kötelező feladata.

A válaszadó kisebbségi önkormányzatok szerint a kisebbségi testületi ülések jegyzőkönyveit döntően (66 %) a (kör)jegyző, kisebb mértékben (17%) a polgármesteri hivatal egyik alkalmazottja készíti el, és a jegyző küldi tovább a közigazgatási hivatalnak.

A települési önkormányzatok 92 százaléka jelezte, hogy a települési önkormányzat hivatala illetve jegyzője gondoskodik a kisebbségi önkormányzati ülések jegyzőkönyveinek elkészítéséről és a közigazgatási hivatalhoz való felterjesztéséről.

A kisebbségi önkormányzatok 35 százaléka rendszeresen (heti több alkalommal), 49 százaléka a kisebbségi önkormányzatok üléseihez igazodóan, tehát a testületi anyag illetve jegyzőkönyv elkészítésekor veszi igénybe a polgármesteri hivatal apparátusának segítségét. A települési önkormányzatok 40 százaléka jelezte, hogy a kisebbségi önkormányzat rendszeresen igénybe veheti a polgármesteri hivatal segítségét gépelési, sokszorosítási, levelezési vagy pályázati anyag elkészítésével összefüggő feladatok ellátására. 50 százalékuk ezt a lehetőséget a kisebbségi önkormányzat üléseihez igazodva biztosítja.

A kisebbségi önkormányzatok 90 százaléka közölte, hogy a település jegyzője, illetve a polgármesteri hivatal rendelkezésükre áll, ha szakmai kérdésekben – a jogszabályok értelmezésétől a pályázati anyagok elkészítéséig – segítségre van szükségük. A válaszadó kisebbségi önkormányzatoknak közel 10 százaléka még mindig e segítség hiányára panaszkodott, esetükben a törvényi kötelezettség ellenére a jegyző és a polgármesteri hivatal nem nyújtott megfelelő szakmai támogatást.

Okként a kisebbségi képviselők a következőket említik: a cigány kisebbségi

önkormányzattal szembeni negatív elfogultság, “jobb esetben” közömbösség, érdektelenség, a jegyző és a kisebbségi önkormányzat közötti rossz kapcsolat, mindössze egy kisebbségi önkormányzat említette, hogy nincs szüksége a segítségre.

Ezzel szemben szinte minden települési önkormányzat (*a 97 válaszadó települési önkormányzat közül 95*) úgy nyilatkozott, hogy *a települési önkormányzat polgármesteri hivatala illetve jegyzője szakmai segítséget nyújt a kisebbségi önkormányzatoknak.*

A települési önkormányzat többletterhei

Arra a kérdésre, hogy *a kisebbségi önkormányzatok megalakulása jár/járt-e többletterheléssel, a települési önkormányzatok 50 százaléka igennel válaszolt.* A többletterhek jelentkezéséről leginkább a Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei önkormányzatok számoltak be, elsősorban a nagyobb lélekszámú településeken. A kisebbségi önkormányzatok megalakulásával és működésével járó terhek, többletfeladatok mindenekelőtt a *megnövekedett adminisztrációval* függenek össze, s részben ehhez kapcsolódik a *költségek emelkedése* is.

A települési önkormányzatok igényelnék a szakmai és anyagi segítséget. Azt panaszolják, hogy a helyiség, a technikai feltételek biztosítása, mindenekelőtt azonban a kisebbségi önkormányzat adminisztrációját végző önkormányzati alkalmazottak díjazása anyagi terheket ró az önkormányzatokra, s elképzelésük szerint ezt állami támogatással lehetne kompenzálni, a nagyobb településeken pedig ugyancsak állami forrásokból kellene biztosítani kisebbségi referens foglalkoztatását.

Összegzés, észrevételek

Vizsgálatunk alapján megállapítható, hogy a kisebbségi önkormányzatok annál nagyobb mértékben vannak ráutalva a polgármesteri hivatalok technikai feltételeire, minél kisebb a település. A városokban, ahol a kisebbségi vezetők és képviselők között jóval nagyobb arányban találhatunk magasan kvalifikált, értelmiségi foglalkozású embereket, mint a kisebb falvakban, gyakrabban találkozhatunk olyan képviselővel, aki otthon vagy munkahelyén képes számítógépre vinni és kinyomtatni a testületi jegyzőkönyveket, megírni a testületi ülésre szóló meghívókat. Leggyakrabban a nagyobb lélekszámú településeken működő kisebbségi önkormányzatok említették, hogy a polgármesteri hivatal technikai segítségét csupán esetenként (30%) vagy egyáltalán nem (20%) veszik igénybe. Nem véletlen, hogy Szabolcs-Szatmár-Bereg megye cigány kisebbségi önkormányzatai szorúlnak rá leginkább a települési önkormányzat polgármesteri hivatalának segítségére.

A kisebbségi és a települési önkormányzatok kérdőíveinek elemzéséből, összehasonlításából leszűrhető általános tapasztalat, hogy a települési önkormányzatok pozitívabb képet nyújtanak magukról a kisebbségi önkormányzatok testületi működésének támogatását illetően, mint a kisebbségiek. Különösen igaz ez a szabolcsi cigány önkormányzatok vonatkozásában. A települési kérdőívek adatai szerint a Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei települési önkormányzatok nagyobb arányban biztosítják a cigány kisebbségi önkormányzatok működéséhez szükséges feltételeket, mint ahogyan azt a kisebbségi önkormányzatok jelezték. Az a tény, hogy a válaszok közötti eltérés viszonylag jelentős mértékű, abból fakadhat, hogy egyrészt a megyéből a települési önkormányzatok jóval nagyobb számban küldték vissza a kérdőívet, mint a cigány kisebbségi önkormányzatok, másrészt, hogy ez utóbbiak között feltehetően többen vannak olyanok, akik éppen azért válaszoltak megkeresésünkre, mert a két önkormányzat közötti együttműködés nem zökkenőmentes.

A települési önkormányzatokat a kisebbségi önkormányzatok támogatásában, működési feltételeinek biztosításában elsődlegesen a forráshiány akadályozza. A megfelelő szakmai segítség elmaradásának hátterében azonban sok esetben szemléletbeli probléma is meghúzódik.

A Nektv. 28. §-a előírja, hogy a települési önkormányzat által létrehozott polgármesteri hivatal – a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott módon – köteles a helyi kisebbségi önkormányzat munkáját segíteni. Az államháztartás működési rendjéről szóló 217/1998. (XII.30.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Aht.) úgy pontosítja a polgármesteri hivatal kötelezettségét, hogy az kérésre biztosítja a helyi kisebbségi önkormányzat működésének feltételeit, így különösen: a kisebbségi önkormányzat testületi rendjéhez igazodó helyiséghasználatot, ellátja az ezzel kapcsolatos teendőket: a postai, kézbesítési, gépelési, sokszorosítási feladatokat, ideértve az ezzel járó költségek viselését is.

Sok esetben még mindig gondot okoz a kisebbségi önkormányzatok számára, hogy milyen konkrét feladatok végrehajtásában számíthatnak a települési önkormányzatokra, illetve milyen módon “kényszeríthetik ki” a polgármesteri hivatal segítségét.

Célszerű lenne a Nektv-ben részletesen szabályozni azokat a konkrét segítségnyújtási formákat, feltételeket, amelyeket a települési önkormányzatnak – a kisebbségi önkormányzat igénye esetén – biztosítania kell.

A feladatok ellátásához és a helyiséghasználat biztosításához megfelelő kompenzációs formát is ki kellene alakítani a települési önkormányzatok támogatási rendszerében, különösen fontos ez a forráshiányos, kistelepülések esetében. A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (továbbiakban: Ötv.) § (4) bekezdése kötelező települési önkormányzati feladatként rögzíti a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok érvényesülésének biztosítását. Az Ötv. 1. § (5) bekezdése szerint a kötelezően ellátandó önkormányzati feladat- és hatáskörök meghatározásával egyidejűleg az Országgyűlés biztosítja az ellátásukhoz szükséges anyagi feltételeket, dönt a költségvetési hozzájárulás mértékéről és módjáról. Sajátos ellentmondás, hogy a kisebbségi feladatok ellátásához a települési önkormányzatok semmiféle központi költségvetési támogatást nem kapnak. A mindenkorai költségvetési törvényben e célra külön előirányzatot kellene meghatározni.

A települési önkormányzatok kompenzálásának – a kisebbségi önkormányzatok finanszírozásához hasonlóan – differenciáltnak kellene lennie, figyelemmel a kisebbségi lakosság lélekszámára, a vállalt feladatokra és a méltányosság elvére.

3. A kisebbségi önkormányzatok gazdálkodása, működésük finanszírozási háttere

Megkérdeztük a kisebbségi önkormányzatokat, milyen forrásokból származó pénzeszközökkel gazdálkodtak, és hogy mire fordítottak költségvetésükből a 2000. és 2001. évben, valamint hogy milyen bevételekkel és kiadásokkal számolnak 2002-ben. Nem az összegekre, hanem az arányokra voltunk kíváncsiak, hogy a *kisebbségi önkormányzatok bevételeinek és kiadásainak szerkezetéről* közelítő képet nyerjünk.

A kisebbségi önkormányzatok bevételei

a) A kisebbségi önkormányzatok számára az *állami normatív támogatás* jelenti a legnagyobb és egyedül biztos bevételt; *71–78 százalékra tehető* e forrás súlya a költségvetésükben.

Az állami normatív támogatás a baranyai és a szabolcsi cigány kisebbségi önkormányzatok körében látszik a legjelentősebb – és az esetek túlnyomó többségében kizárólagos – bevételi forrásnak. Lényegében ugyanezt mondhatjuk el az aprófalvakról, kistelepülésekről, a többnyire forráshiányos településeken működő kisebbségi önkormányzatok szinte kizárólag a normatív állami támogatás biztosította szűkös keretek között mozoghatnak.

b) A települési önkormányzatok, forrásaik és lehetőségeik függvényében saját költségvetésük terhére támogatást nyújthatnak a kisebbségi önkormányzatoknak. *A települési önkormányzat által adott támogatás a kisebbségi önkormányzatok bevételei között a kisebbségi önkormányzati kérdőívek adatai szerint meglehetősen állandó és csekély (13%) mértékű. A települési önkormányzatok válaszaiból az derül ki, hogy 37 százalékuk a kisebbségi önkormányzatokat megalakulásuk óta anyagilag folyamatosan támogatja.* A települési önkormányzatok támogatási hajlandóságáról tehát kedvezőbb kép tárul elénk annál, mint amely a kisebbségi önkormányzatok válaszaiból kirajzolódott.

A települési önkormányzatok 74 százaléka saját költségvetéséből egyedi döntés alapján támogatja a kisebbségi önkormányzatokat, 26 százalékuk teremtett erre a célra valamilyen – kisebbségi, civil – pénzügyi alapot. Ami a támogatás összegének megállapításakor mérlegelt szempontokat illeti, azok három markáns típusba sorolhatók (természetesen ezek egymás mellett is szerepelhetnek a válaszokban). Az egyik a kisebbségi önkormányzatok mindenkori működésének biztosítását tartja szem előtt, a másik a kisebbségi igényeket és a települési önkormányzatok lehetőségeit igyekszik összeegyeztetni. A harmadik tipikus esetben a települési önkormányzat annak alapján dönt a támogatásról, illetve annak összegéről, hogy maga mérlegeli, a kisebbségi önkormányzat által megfogalmazott cél, feladat vajon mennyire “indokolt”, “célszerű”, “hasznos”, “jogos”, illetve kivitelezhető, “megvalósítható” és “takarékos”.

A nagyobb településeken, városokban működő kisebbségi önkormányzatok a településtől jelentős arányú (43–50 százalékos) kiegészítő támogatást kapnak. Éppen ennek köszönhető a vizsgálatban kis elemszámmal jelenlévő “kis” kisebbségek magas települési támogatottsága; ezek az önkormányzatok városokban, megyeszékhelyeken alakultak s működnek.

A városokban, megyeszékhelyeken jellemzően több kisebbségi önkormányzat működik, itt a települési és a kisebbségi önkormányzatok közötti alku függvényében alakul a támogatások nagysága és elosztása. A települési támogatás legitim és igazságos elosztása körüli vita visszaköszön a normatív állami támogatás kívánatos módját érintő megfontolásokban is; a kis létszámú kisebbségi közösségek vezetői az egyenlő, a nagyobbaké viszont a lélekszamarányos illetve feladatok szerinti elosztásban lennének érdekeltek.

A település lakosságszámának növekedésével általában növekszik a települési önkormányzattól kapott támogatás mértéke, és így az az összeg is, amelyből a kisebbségi önkormányzatok gazdálkodhatnak. Az persze a kisebbségi politikusok között is vita tárgyát képezi, hogy a település által átadott támogatás kínálta nagyobb mozgástér nem jár-e együtt a települési önkormányzattól való függőség erősödésével. Ez a település vezetőinek nagyvonalúságától és attól függ, mennyire tekintik valódi, egyenrangú partnernek a kisebbségi önkormányzatokat.

c) A *pályázatok útján elnyerhető összegek*, mint már jeleztük, esetlegesek, függenek a kisebbségi önkormányzatok pályázati aktivitásától és a pályázatok sikerességétől. Ezen esetlegesség mellett is *5–10 százalékos* e források részesedése a kisebbségi önkormányzatok költségvetésében.

A pályázati kiírások sajátosságai indokolják azt, hogy míg *a nemzeti kisebbségeket* képviselő önkormányzatok inkább *egyedül* nyújtanak be pályázatokat, addig *a cigány kisebbségi önkormányzatok az átlagnál jóval nagyobb mértékben pályáznak a települési önkormányzattal közösen.*

Fontos kérdés, hogy közös pályázatok esetén a települési és a kisebbségi önkormányzat közötti együttműködés mennyire nyugszik az egyenlő felek egyenrangú szerepvállalásának elvén. Mindössze 35 közös pályázatról érkezett bővebb információ, ezek *54 százalékában jelezte a kisebbségi önkormányzat, hogy a pályázati célok meghatározásában, a pályázat kidolgozásában és megvalósításában egyaránt részt vett.* A kutatási adatokból úgy tűnik, mintha a baranyai (50%) és különösen a szabolcsi (40%) cigány kisebbségi önkormányzatokat a települések kevésbé tekintenék egyenrangú partnernek. Aprófalvakban és városi településeken jelezték a kisebbségi önkormányzatok, hogy részvételük a közös pályázatokon csupán formális, elsősorban a kisebb lélekszámú településkörben gyakori, hogy noha a kisebbségi önkormányzat szeretett volna közös pályázatot benyújtani, a települési önkormányzat ettől mereven elzárkózott.

Megkérdeztük, hogy *a kisebbségi önkormányzatok miként értékelik a*

közalapítványi támogatási rendszert, elegendőnek tartják-e az állam által a közalapítványok számára átadott pénzeszközök nagyságát. A nyitott kérdésre érkezett válaszokból a jelenlegi közalapítványi pályázati rendszerrel szembeni **elégedetlenség** érzékelhető.¹⁰ Alapvető problémaként minden kisebbségi önkormányzat a rendelkezésre álló/elosztható **pénzeszközök szűkös voltát** hangsúlyozza, noha van olyan vélemény, amely szerint a pénz ugyan elég, az elosztás azonban nem igazságos; sok a "kudarcos" pályázat. Megint mások úgy vélekednek, az alapvető probléma a közalapítványi rendszer illetve a támogatások megítélésének **átláthatatlansága**, az információk, **a pályázati rendszer társadalmi kontrolljának hiánya**.

d) A saját, például **vállalkozásból, bérbeadásból származó bevételek aránya** a legelenyészőbb (**4–6 százalék**) a bevételek között. Ez arra utal – s egybevág a korábbi kutatások eredményeivel – hogy a kisebbségek (egyelőre) nem tudnak élni a törvényben rögzített lehetőséggel, alig akad közöttük, amelyik saját vállalkozást alapított volna, bevételeinek növelése valamint az állami és az önkormányzati támogatástól való függőségének csökkentése érdekében.

A kisebbségi önkormányzatok kiadásai

Ami a kisebbségi önkormányzatok kiadásait illeti, nagyjából **egyenlő súlyt képviselnek a működéssel összefüggő** (38–40%), valamint a **szakmai jellegű kiadások** (37–38%), s **csekély mértékűnek** (20–22%) mondható **a személyi jellegű kiadások aránya**.

a) A részletesebb elemzést a **személyi kifizetésekkel kezdve, megállapítható**, hogy a **kisebbségi önkormányzati elnökök és képviselők többsége ingyen, társadalmi munkában dolgozik**, hiszen az alacsony költségvetés mellett nem maradna pénz működésre és alapvető feladataik ellátására, ha munkájukért tiszteletdíjat vennének fel. Azok pedig, akik tiszteletdíjat vesznek föl, legfeljebb havi pár ezer forint (többség) bevételhez juthatnak így. Szabolcsi roma politikusok arról is beszámoltak, hogy tiszteletdíjukat néha átadják a rászorulóknak; valamilyen szociális célra ajánlják fel. A kisebbségi hovatartozástól függetlenül többen is fölvetették, hogy **törvényben lenne szükséges szabályozni legalább az elnökök tiszteletdíját, a kisebbségi képviselők jogállásának rendezésével párhuzamosan**.

Közismert, és a jelen vizsgálat által is igazolt tény, hogy **a személyi jellegű kiadások aránya a település nagyságával párhuzamosan nő**, vagyis a nagyobb községekben, elsősorban a városokban, megyeszékhelyeken működő kisebbségi önkormányzatok engedhetik meg leginkább maguknak, hogy tagjaiknak tiszteletdíjat fizessenek – már csak azért is, mert az állami normatíván túl, a települési önkormányzat támogatásának köszönhetően, többletforrásokkal rendelkeznek.

¹⁰ 59 válasz érkezett e kérdésre, 37 cigány és 19 német, két horvát, illetve egy "kis" kisebbségi önkormányzattól.

b) A **működési költségek alkotják a kisebbségi önkormányzatok kiadásainak legnagyobb részét**. A rezsiköltségek mellett ide sorolhatók a képviselők költségtérítésével kapcsolatos kiadások is; ez általában a gépkocsi és a mobil telefon használatának részleges térítését jelenti. Erre is többnyire a városi elnökök, képviselők körében találhatunk példát, gyakran a tiszteletdíj kiegészítéseként.

c) A **szakmai jellegű kiadások aránya a baranyai és a szabolcsi cigány önkormányzatok körében a legalacsonyabb**, a horvát és a “kis” kisebbségek esetében a legmagasabb, s **az átlagnál nagyobb arányú a német kisebbségi önkormányzatok körében**. A szakmai jellegű kiadások aránya a település lélekszámának növekedésével valamelyest emelkedni látszik, ami azzal függ össze, hogy a nagyobb településeken a több forrás lehetővé teszi, az általában nagyobb számban jelen lévő civil szervezet és oktatási intézmény pedig igényli is a kisebbségi önkormányzatok nagyobb (anyagi) részvételét a kisebbség közösségi életében.

A szakmai jellegű kiadások egyfelől szorosan a kulturális autonómia körébe tartozó tevékenységek finanszírozásával függenek össze: a nyelv, a tradíciók fenntartása, tanítása, a nemzetiségi oktatással kapcsolatos feladatok, alkalmanként a külkapcsolatok ápolása, kulturális egyesületek létrehozása és/vagy tevékenységének támogatása. Másfelől, s ez **tipikusan a cigány kisebbségi önkormányzatokat jellemzi** – noha természetesen más kisebbségi önkormányzatok is osztanak néha karácsonyi csomagot nyugdíjasoknak és/vagy gyerekeknek –, **a szociális kiadások jelentik a szakmai működéssel összefüggő kiadásokat**, akkor is, ha ez a segélyezés típusú tevékenység a kisebbségi törvény rögzítette határokba ütközik. A cigány kisebbségi önkormányzatok részt vesznek a közhasznú, illetve közmunka szervezésében, megpályázásában és megvalósításában, a szociális földmunkaprogramokban, a gyermekek beiskolázásának, óvodai és iskolai étkeztetésének finanszírozásában, a rászoruló családok tüzelőjének beszerzésében, a temetési segélyek kiosztásában.

A kisebbségi önkormányzatok “visszatámogatása”

A települési önkormányzatoknak föltettük a kérdést, előfordult-e már, hogy a kisebbségi önkormányzat pénzeszközöket adott át a települési önkormányzat számára. A válaszadó **települési önkormányzatok 33 százaléka számolt be arról, hogy a kisebbségi önkormányzat átadott részükre pénzeszközöket**, 67% a nemmel válaszolók aránya, a visszatámogatás gyakorlata tehát nem terjedt el széles körben, mégis jelentősnek mondható. A visszatámogatás annál gyakoribb, minél kisebb a település, ahol a kisebbségi önkormányzat működik. A kisebbségi önkormányzat forrásaira a települési önkormányzatok szerint a közös célok megvalósítása érdekében volt szükség (28 említés), a válaszolók között csupán négyen neveztek meg a vélhetően majd mindenütt szerepet játszó valódi indokot, nevezetesen a település forráshiányát. A pénzeszköz átadásának célja 5 esetben a települési infrastruktúra fejlesztése, 7 esetben intézményfenntartás volt. 16 esetben más célokat neveztek meg a települési önkormányzatok.

Ezen egyéb célok két markáns csoportra bonthatók. ***A nemzeti kisebbségek önkormányzatai a település működéséhez járulnak hozzá***, például a temető kerítésének megépítésével, fénymásoló vásárlásával, vagy a közös falunap szervezési költségeinek támogatásával. Ezzel szemben ***a cigány kisebbségi önkormányzatok*** – ha említik is a közös rendezvények finanszírozását – alapvetően ***azért adnak át forrásokat a települési önkormányzatoknak, hogy azok szociális támogatást nyújtsanak a roma kisebbséghez tartozók számára***. A roma gyerekek beiskolázását, tanévkezdését, a családok eseti segélyezését, illetve kedvezményes lakásépítését vagy -vásárlását, a szociális földprogram önrészt támogatják a cigány kisebbségi önkormányzatok közvetve, a települési önkormányzaton keresztül, mert a törvény szerint szociális jogkörrel nem rendelkezhetnek.

A kisebbségi önkormányzatok gazdálkodási autonómiája

A jelenlegi szabályok értelmében a kisebbségi önkormányzat állami normatív támogatása –negyedévente – a települési önkormányzat számlájára érkezik, s a település utalja tovább a kisebbségi önkormányzat számlájára. A válaszadó ***kisebbségi önkormányzatok szerint a települési önkormányzatok túlnyomó többsége (87%) gondoskodik arról, hogy az állami támogatás időben a kisebbségi önkormányzat rendelkezésére álljon***. Kisebb, utólag rendezett problémákról, illetve arról, hogy az állami támogatást a települési önkormányzat visszatartotta, a kisebbségi önkormányzatok 7 illetve 5 százaléka számolt be, s egy esetben jelezték, hogy a kisebbségi önkormányzatnak járó normatív támogatást a települési önkormányzat nem utalta át. ***A települési önkormányzatokat*** is megkérdeztük arról, felmerült-e kifogás az állami támogatás átutalásával kapcsolatban, ***93 százalékuk*** úgy válaszolt, ***gondoskodik arról, hogy a normatív állami támogatás időben a kisebbségi önkormányzat rendelkezésére álljon***.

A kisebbségi önkormányzatok 80 százaléka alszámlát tart fenn, így kapcsolódik a települési önkormányzat költségvetési elszámolási számlájához; mindössze 20 százalékuk rendelkezik önálló számlával. A települési önkormányzatok válaszai szerint a kisebbségi önkormányzatok 78 százaléka alszámlaként kapcsolódik a helyi önkormányzat költségvetési elszámolási számlájához, 22 százalékuk tart fenn saját költségvetése terhére önálló számlát. A kisebbségi kérdőívek adatait e vonatkozásban megerősítik a települések; a legnagyobb arányban a nemzeti kisebbségek önkormányzatai rendelkeznek önálló számlával (40–50%), s a baranyai cigány önkormányzatok (31%) körében is jóval magasabb az önálló számlával rendelkezők aránya, mint Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében (mindössze 11%).

A kisebbségi önkormányzatok költségvetésének megalkotásáról

A kisebbségi önkormányzatok önállóan alkotják meg saját költségvetési

határozatukat, amelyet a település költségvetési rendeletébe kell foglalni. A költségvetés elfogadása során tehát a települési és kisebbségi önkormányzatok együttműködésére vonatkozó részletes szabályokat és eljárási rendet megállapodásban kell rögzíteni.

Megkérdeztük, hogy a települési önkormányzat **a költségvetési tervezés során** folytat-e egyeztetést a kisebbségi önkormányzattal. A **kisebbségi önkormányzatok többsége (68%) jelezte, hogy a két önkormányzat mindig egyeztet, és az egyeztetés során egyetértésre is jutnak.** A két önkormányzat közötti eredményes kooperáció a német (82%), valamint a horvát (71%) és "kis" kisebbségek körében gyakrabban fordul elő, mint a szabolcsi (59%) és a baranyai (53%) cigány kisebbségi önkormányzatok esetében. Úgy tűnik, a nagyobb községekben, városokban, megyeszékhelyeken gyakoribb az egyeztetés és nagyobb valószínűséggel jutnak megegyezésre (83%) az önkormányzatok, mint a kisebb településeken, elsősorban az aprófalvakban (63%).

A válaszadó **települési önkormányzatok szerint 74 százalékuk a költségvetési tervezés során rendszeresen egyeztet** a kisebbségi önkormányzattal, s az egyeztetés eredményeként **egyetértésre is jutnak.** A rendszeres és eredményes egyeztetésre legkevésbé (53%) a baranyai cigány önkormányzatokkal kerül sor.

A települési és kisebbségi önkormányzatok közötti **egyeztetés hiányát** – a fentiekkel összhangban – **egyrészt a baranyai és a szabolcsi cigány kisebbségi önkormányzatok jelezték,** és azok **a kisebbségi önkormányzatok, amelyek aprófalvakban, kistelepüléseken működnek.** Az egyeztetés hiányának okaként a települési önkormányzat elutasító/ellenséges hozzáállását említi a válaszadók többsége.

A települési kérdőívek is aláhúzzák az összefüggést a település lélekszáma és az egyeztetés illetve annak hiánya között; a nagyobb községekben gyakrabban kerül sor eredményes egyeztetésre, míg az aprófalvak kisebbségi és települési önkormányzatai között ritkább az együttműködés a költségvetési tervezés során. A településnagyság jelentőségére utal a sikertelen, illetve a hiányzó egyeztetés okát firtató kérdéseinkre adott válaszok egyik csoportja is. Ezen érvelés szerint ugyanis a forráshiányos, önhibájukon kívül hátrányos helyzetű települési önkormányzatok nem egyszer likviditási gondokkal küzdenek, ami nem teszi lehetővé a kisebbségi önkormányzat támogatását, éppen ezért az egyeztetésnek sem látják értelmét. Az egyeztetések hiányát ugyanakkor indokolhatja a kisebbségi önkormányzat (elnökének) passzivitása, érdektelensége, míg az eredménytelenség összefügghet – s ezt a cigány önkormányzatokkal kapcsolatban jelezték – a túlzott kisebbségi igényekkel is, amelyek a települési önkormányzat szűkös anyagi keretei között nem teljesíthetők.

Ugyanakkor **a kisebbségi önkormányzatok költségvetési határozatának elkészítésekor a jegyző vagy a polgármesteri hivatal más alkalmazottja rendszeresen segítséget nyújt.** A **kisebbségi önkormányzatok 82 százaléka kért és kapott ebben segítséget** – az egyes kisebbségek között e tekintetben nem

tapasztalható különbség – 13 százalékuk nem kérte a jegyző vagy más pénzügyi szakember közreműködését, maguktól is boldogulnak. Mindössze két esetben jelezték a kisebbségi önkormányzatok, hogy kértek ugyan szakmai segítséget költségvetési határozatuk elkészítéséhez, ezt azonban érdektelenség miatt nem kapták meg.

A válaszadó **települési önkormányzatok 94 százaléka jelezte, hogy a jegyző illetve a polgármesteri hivatal egyik alkalmazottja segítséget nyújt** a kisebbségi önkormányzat költségvetési határozattervezetének elkészítésekor, mert erre a kisebbségi önkormányzat igényt tart, vagy azért, mert ahogy egy cigány önkormányzatról a kérdőív kitöltője megjegyezte: “önállóan egy határozatot megalkotni nem tudnak”. Mindössze a települések öt százalékában nem kérték a kisebbségi önkormányzatok költségvetési határozattervezetük megalkotásánál a jegyző vagy a polgármesteri hivatal apparátusának segítségét.

A települési önkormányzat képviselőtestülete a kisebbségi önkormányzat költségvetésére vonatkozóan nem rendelkezik döntési jogosultsággal, nem változtathatja meg annak előirányzatait, és forrást sem vonhat el a kisebbségi önkormányzattól. Arra a kérdésünkre, hogy **a települési önkormányzat e szabályokat megsértette-e**, a válaszadó **kisebbségi önkormányzatok túlnyomó többsége, 97 százaléka nemmel válaszolt.** Három kisebbségi önkormányzat említette, hogy nem mindig jutnak pénzükhöz amikor arra szükségük lenne, mivel a települési önkormányzat kasszájában nincsen pénz. Az interjúk alapján szerzett tapasztalataink szerint azonban valószínű, hogy ezek az esetek gyakrabban fordulnak elő, mint ahogy azt a kérdésre adott válaszok száma sejtetni enged.

A települési önkormányzatok 98 százaléka nemlegesen válaszolt arra a kérdésünkre, hogy **megváltoztatta-e a kisebbségi önkormányzat költségvetésének előirányzatait, illetve vont-e el forrást a kisebbségi önkormányzattól.** Csak ismételni lehet, a kutatók véleménye szerint a helyzet korántsem olyan kedvező, mint ahogyan azt a válaszok sugallják; mindenesetre nem ritka, hogy a települési önkormányzat, ha csak ideiglenesen is, de maga forgatja, visszatartja a kisebbségi önkormányzat pénzét.

A kisebbségi önkormányzatok finanszírozási rendszerének értékelése

A kisebbségi önkormányzatok finanszírozása kezdettől vita tárgyát képezi, s az adatok szerint az érintettek korántsem elégedettek a hatályos gyakorlattal. Az elégedetlenség egyik forrása az a szabályozás, amely az országban működő összes kisebbségi önkormányzatot azonos összegű normatív támogatásban részesíti. **A kisebbségi önkormányzatok 64, a települési önkormányzatok 60 százaléka úgy vélekedik, hogy differenciált állami normatív támogatásra lenne szükség.** Jóval többen (közel kétszer annyian, mint az egyetértők) érveltek a jelenlegi támogatási rendszer átalakításának szükségessége mellett.

Ebben a vonatkozásban kitapintható az érdekellenét a nagy létszámú nemzeti és

etnikai kisebbségi közösségeket valamint a “kis” nemzeti kisebbségeket képviselő önkormányzatok között: míg utóbbiak az egyenlő mértékű állami támogatást tartják méltányosnak és igazságosnak, addig a nagyobb lélekszámú kisebbségek önkormányzatai a létszám- és/vagy feladatarányos támogatás mellett érvelnek.

A megoldáshoz nyilvánvalóan számos akadályt kell leküzdeni. A kisebbséghez tartozók lélekszáma szerinti differenciálás a regisztráció érzékeny kérdésébe ütközik, a feladatarányos támogatás pedig feltételezi a kisebbségi önkormányzatok tevékenységének valamilyen ellenőrzését és szankciók beépítését a rendszerbe. A városokban, nagyközségekben működő kisebbségek önkormányzatai joggal hivatkoznak arra, hogy több intézményt, szervezetet kell támogatniuk, ám a forráshiányos aprófalvak, kistelepülések ugyancsak jogosan mutatnak rá arra, hogy rájuk a kisebbségi önkormányzatok működése arányosan nagyobb terheket ró. A differenciált támogatásra való áttérés során a ténylegesen igen eltérő adottságok figyelembevétele mellett tehát a méltányosság szempontját is érvényesíteni kell, miközben biztosítani szükséges az alapvető működési feltételeket.

Tény ugyanakkor, hogy erőteljes az igény az átalakításra; ***a kisebbségi önkormányzatok 69 százaléka úgy véli, hogy a jelenlegi finanszírozási rendszer nem megfelelően biztosítja a kisebbségi önkormányzatok autonómiáját.*** Elégedetlenségüket nem pusztán az egyenlő normatív támogatás, hanem a támogatás alacsony összege és az évi négyszeri átutalásból fakadó finanszírozási nehézségek is táplálják.

A válaszadó ***települési önkormányzatok*** alapvetően ***eltérően vélekednek. Döntő többségük (64 százalékuk)*** ugyanis úgy véli, ***a kisebbségi autonómiát a jelenlegi finanszírozás is megfelelően biztosítja, s csak 36 százalékuk*** gondolja, hogy ***a rendszer korrekcióra szorul.***

A kisebbségi önkormányzatok 40 százaléka szerint az önkormányzat autonómiájának erősödését szolgálná az is, ha nem a települési önkormányzaton keresztül, hanem közvetlenül jutnának az állami támogatáshoz. A jelenlegi szabályozással leginkább a cigány kisebbségi önkormányzatok elégedetlenek mindkét megyében (Baranyában 41%, Szabolcsban 42%); a települési önkormányzattól való függőségük, korlátozott gazdálkodási autonómiájuk ismeretében ezen kevésbé csodálkozhatunk. Az aprófalvakban működő kisebbségi önkormányzatok fele véli úgy, hogy a szabályozás nem jó számukra, ebben az esetben föltételezhetően azért viszonylag magas az elutasító önkormányzatok száma, mert a forráshiányos települési önkormányzatok gyakrabban “használják” a kisebbségi önkormányzatok számára átutalt normatív támogatást.

A települési önkormányzatok 83 százaléka megfelelőnek tartja azt a jelenlegi gyakorlatot, amely szerint a kisebbségi önkormányzat a települési önkormányzaton keresztül jut az állami támogatáshoz, ez az arány jóval magasabb, mint a kisebbségi önkormányzatok esetében. A pro és kontra érvek

(összesen 60 indoklás, 43 cigány kisebbségi önkormányzattal rendelkező településről) láttán az is kiderül, miért tartja a többség jónak azt, hogy a kisebbségi önkormányzat a települési önkormányzat közbeiktatásával jut az állami támogatáshoz. Válaszaikban rámutattak arra a törvénysértő gyakorlatra, hogy így a települési önkormányzatok közvetlenül figyelemmel kísérhetik és befolyásolhatják is a kisebbségi önkormányzatok gazdálkodását. Mindenekelőtt a cigány kisebbségi önkormányzatokkal kapcsolatban visszatérő érv (20 vélemény), hogy “így biztosítható az állami pénzek felhasználásának ellenőrzése”, hogy a kisebbségi önkormányzat tagjai “nem mindig felkészültek a teljes pénzügyi önállóságra”. A jelenlegi rendszerrel való elégedettség egyik forrása tehát a többékevésbé burkoltan megfogalmazódó bizalmatlanság a kisebbségi – elsősorban cigány – önkormányzatok tagjaival szemben. Kevesebben vannak, akik a szakmai segítség fontosságát hangsúlyozzák, nevezetesen, hogy a kisebbségi önkormányzatok nem rendelkeznek saját pénzügyi szakemberrel, ezért kézenfekvő – takarékos, racionális és biztonságot jelentő megoldás – ha a polgármesteri hivatal apparátusának szakértelmére támaszkodnak. Mindössze három esetben érveltek a jelenlegi szabályozás mellett a kooperációra hivatkozva, tehát azért, mert az valamilyen szinten szükségessé teszi a két [a települési és a cigány] önkormányzat együttműködését, illetve (s ez csak a német önkormányzatokkal kapcsolatban fogalmazódott meg), hogy ez a gyakorlat a közös tervezéshez szükséges. Azon kevesek (csupán nyolcan) akik a jelenlegi szabályozás ellen érvelnek, úgy látják, hogy az a valódi önállóság, autonómia megteremtése ellenében hat.

A települési önkormányzattól kapott anyagi támogatás megítélése már egyöntetűbb, a kisebbségi önkormányzatok 79 százaléka úgy véli, hogy ez biztonságot jelent számukra, s csupán 13 százalékuk szerint növeli a kisebbségi önkormányzatok függőségét. (A kérdésre választ adók maradéka jelezte, nem kap támogatást a települési önkormányzattól.) ***A függőség erősödésétől a cigány kisebbségi önkormányzatok tartanak leginkább,*** különösen Baranyában. Arra a kérdésre, hogy a települési önkormányzattól kapott támogatás a kisebbségi önkormányzatok függőségét, vagy inkább biztonságát növeli-e, a kérdőívet kitöltők mintegy negyede egyáltalán nem válaszolt (véltetően azért, mert esetükben nincs szó támogatásról). ***A válaszadó önkormányzatok 80 százaléka is úgy vélekedik, hogy az biztonságot jelent,*** s mindössze ***20 százalék gondolja úgy, hogy a települési önkormányzat támogatása csorbítja a kisebbségi önkormányzatok autonómiáját.*** Biztonságot (42 indoklás) azért jelent a települési önkormányzattól kapott támogatás, illetve “segítség”, mert kiegészíti az elégtelen állami forrásokat, s így garantálja a kisebbségi önkormányzat működését, amely a több pénzből több feladatot képes ellátni.

Összegzés, észrevételek

A költségvetés tervezetének összeállítása és a költségvetési rendelet megalkotása során az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. Törvény 68. § (3) bekezdése szerint a helyi önkormányzatnak és a helyi kisebbségi önkormányzatoknak az

együttműködésükre vonatkozó részletes szabályokat és eljárási rendet megállapodásban kell rögzíteniük. A vizsgálatunk adatai szerint, mint ahogy azt már jeleztük, a kisebbségi önkormányzatok 68%-a, a települési önkormányzatoknak pedig 74%-a válaszolt úgy, hogy a két önkormányzat a költségvetés tervezése során mindig egyeztet, és az egyeztetés alapján egyetértésre is jutnak. A többi esetben a települési önkormányzatok, az előírt együttműködési megállapodás hiányában, törvénysértő módon fogadták el a költségvetést. Ezek az adatok az ellenőrzés jelenlegi rendszerének hiányosságaira is rámutatnak, a költségvetés határidőben történő elfogadása mellett annak körülményeit is vizsgálni szükséges.

A kutatás adatai is megerősítik azt a korábban többször megfogalmazott álláspontunkat, hogy a kisebbségi önkormányzati rendszer egyik legnagyobb problémája, alapvető hiányossága a finanszírozás megoldatlansága. Az állami támogatás csak minimális szinten fedezi a kisebbségi önkormányzatok működési kiadásait. A települési önkormányzatok támogatása nélkül, a kiszámíthatatlan pályázati forrásokból a kisebbségi önkormányzatok nem tudják a kulturális autonómiájuk megerősítését elősegítő feladataikat megfelelő módon ellátni. Elfogadhatatlan, hogy az állam nem biztosítja a feladataik ellátásához szükséges pénzügyi támogatást. Aránytalanságot eredményez, hogy az állami támogatás minden kisebbségi önkormányzat esetében azonos összegű. Még egyszer érdemes utalni a következő kutatási adatokra: a válaszadó kisebbségi önkormányzatok 69 százaléka szerint a jelenlegi finanszírozási rendszer nem megfelelően biztosítja a kisebbségi önkormányzatok autonómiáját. A megkérdezett kisebbségi önkormányzatok 64, a települési önkormányzatok 60 százaléka úgy vélekedik, hogy differenciált állami támogatásra lenne szükség.

Mindezekre figyelemmel javasoljuk a kisebbségeket érintő jogszabályok módosítása során egy új differenciált finanszírozási rendszer kidolgozását, amely a kisebbségi közösségek létszámát, az ellátott feladatok különbözőségét és a települések eltérő helyzetéből adódó méltányossági szempontokat is figyelembe veszi.

4. A kisebbségi és települési önkormányzatok együttműködése

Az önkormányzati együttműködés formális kerete, az együttműködési megállapodás

Az előző fejezetben már szóltunk arról, hogy a költségvetés elfogadásával összefüggésben az együttműködési megállapodás megkötése a települési és kisebbségi önkormányzat között kötelező. E két testület azonban bármely, a kisebbségi jogokat érintő kérdésben együttműködési megállapodást köthet.

A kisebbségi önkormányzatok 73 százaléka igennel válaszolt arra a kérdésre, hogy a települési és a kisebbségi önkormányzat kötött-e együttműködési megállapodást, további hat százalékkuk jelezte, hogy jelenleg folyamatban van az

együtműködési megállapodás előkészítése, **20 százalékuk** viszont **nem kötött együtműködési megállapodást**.

A válaszadó **települési önkormányzatok 74 százaléka kötött együtműködési megállapodást** a kisebbségi önkormányzattal, nyolc százalékuk jelezte, hogy a megállapodás előkészítése zajlik, **18 százalékuk nem kötött együtműködési megállapodást**. A legkisebb arányban a baranyai cigány (53%) és a horvát (50%) kisebbségi önkormányzatokkal kötöttek hivatalos megállapodást. Minél nagyobb a település, annál valószínűbb, hogy a két önkormányzat írásban rögzítve szabályozta együtműködését. A kisebbségi és települési önkormányzatok válaszai ebben a tekintetben lényegében egybeesnek.

A **megállapodások** szinte kizárólag a **költségvetési, gazdálkodási, finanszírozási kérdésekre korlátozódnak**. E dokumentumok egyáltalán **nem szabályozzák az együtműködés más fontos területeit** – például az üléseken, a bizottsági munkában való részvétel módját, ahogyan azt sem, hogy az esetleges vélemény- és nézetkülönbségek esetén a felek miként oldják föl a konfliktusokat, ezáltal a kooperáció a két fél, elsősorban azonban a települési önkormányzat jóindulatán múlik.

Kisebbségi reprezentáció a települési önkormányzatok bizottsági munkájában

A kisebbségi és települési önkormányzatok – összhangban álló – véleménye szerint a **kisebbségi önkormányzatok tagjai csak csekély mértékben tudnak bekapcsolódni a települési képviselőtestület mellett folyó bizottsági munkába**.¹¹

A bizottsági munkában való alacsony mértékű részvétel megítélésénél figyelembe kell vennünk, hogy az aprófalvakban, kistelepüléseken egyáltalán nem állnak fel bizottságok az alacsony létszámú képviselőtestületek mellett, a bizottsági munkának a nagyközségi testületek, elsősorban pedig a városi képviselő-testületek esetében van jelentősége. A kérdőívek adataiból illetve az interjúk során nyert tapasztalatokon alapuló véleményünk szerint még e tényező mérlegelése mellett is nagyon alacsony a települési önkormányzatok mellett működő bizottsági munkába bevont kisebbségi képviselők száma.

A kisebbségi elnökök, képviselők többsége sérelmesnek tartja, hogy nem, vagy csak korlátozott számban és jogkörrel vehetnek részt a települési önkormányzatok fontos döntéseinek előkészítését végző bizottságok munkájában.

¹¹ A **kisebbségi önkormányzati** válaszok szerint mindössze 18 kisebbségi képviselő vesz részt a bizottságok munkájában, úgy hogy **egyben települési önkormányzati képviselő is**; közöttük nyolc német, kilenc cigány, és egy horvát kisebbségi képviselő található. Kilenc esetben jelezték az önkormányzatok, hogy **kisebbségi képviselőként** került egy tagjuk vagy az elnök valamelyik bizottságba, három-három német illetve három cigány képviselő, valamint egy horvát képviselő; ők szavazati joggal rendelkeznek. Nyolcan kisebbségi képviselőként tanácskozási joggal vesznek részt a bizottsági munkában, köztük három-három cigány, továbbá egy-egy német illetve lengyel képviselő található.

A nemzeti kisebbségek a bizottsági munkában tipikusan a kultúra és az oktatás kérdésével foglalkoznak – ez a két terület kötődik legszorosabban a megvalósítani vágyott kulturális autonómiához –, a ***cigány kisebbségi képviselőket*** azonban ***szinte kizárólag szociális területen vonják be*** a bizottsági munkába. Noha a romákat sújtó szegénység indokolja a szociális bizottsági munkában való aktív részvételt – és a kisebbségi önkormányzatok igénylik is ezt –, a “kisebbségi érdek” szelektív és korlátozó értelmezésére vall az, hogy a romáknak nincs igazán lehetőségük például az oktatási, kulturális bizottsági munkába való bekapcsolódásra, és hogy a kisebbségi önkormányzatok általában nem, vagy igen ritkán vehetnek részt a település sorsát érintő fontos fejlesztési kérdések előkészítésében. A gazdasági vagy településfejlesztési bizottsági munkában való részvételre tipikusan a települési képviselői mandátummal is rendelkező kisebbségi képviselőknek van lehetősége.

A kisebbségi önkormányzati képviselők részvétele az önkormányzati üléseken, a zárt ülések problémája

A ***kisebbségi önkormányzatoktól*** beérkezett kérdőívek adatai szerint az önkormányzatok ***70 százalékának*** esetében az elnök – illetve az őt helyettesítő képviselő – ***rendszeresen, 19 százaléka alkalmanként vesz részt a települési önkormányzat ülésein***, csupán 11 százalékuk jelezte, hogy nem jár a települési önkormányzat üléseire. A nemzeti kisebbségek önkormányzatainak elnökei, képviselői jóval nagyobb arányban vesznek részt rendszeresen a települési önkormányzati üléseken, mint a baranyai, s elsősorban a szabolcsi cigány önkormányzatok vezetői, tagjai.

A ***települési önkormányzatoknak*** is fölítettük a kérdést, hogy a kisebbségi elnök, illetve helyettese milyen rendszerességgel vesz részt a települési képviselőtestület ülésein. A válaszokból az derül ki, hogy a kisebbségi politikusokat csupán az önkormányzatok ***55 százaléka hívja meg rendszeresen*** a testületi ülésekre, s noha az ***alkalmankénti kisebbségi részvételről a kisebbségi önkormányzatokhoz hasonló arányban (18%)*** nyilatkoztak, ugyancsak ***18 százalékuk*** jelezte, hogy az elnök vagy az őt helyettesítő képviselő ***csak akkor kap meghívót a testület üléseire, amikor a kisebbség szempontjából fontos kérdés kerül napirendre***. Mindössze öt százalék válaszolt úgy, hogy a kisebbségi politikusok egyáltalán nem vesznek részt a testületi üléseken, mert nem hívják, illetve, ha hívják őket, akkor sem jelennek meg.

Ha már jelen van ***a kisebbségi elnök***, vagy az őt helyettesítő képviselő, ***véleményét, állásfoglalását, javaslatát*** az esetek ***76 százalékában minden általa fontosnak tartott ügyben*** elmondhatja. ***A kisebbségi önkormányzatok 17 százaléka*** viszont azt jelezte, hogy az elnöknek ***csak a kisebbségre vonatkozó ügyekben adják meg a szót***. Négy kisebbségi önkormányzat jelezte, hogy egyáltalán nem kapja meg a hozzászólás lehetőségét a testületi üléseken.

Ezzel szemben, a kérdésre válaszoló települési önkormányzatok 88 százaléka

szerint a kisebbségi elnök vagy az őt helyettesítő képviselő mindig és minden esetben elmondhatja véleményét, csupán tíz százalékuk jelezte, hogy a kisebbségi elnöknek csak a kisebbséget érintő ügyekben adják meg a szót.

A települési önkormányzat képviselőtestülete meghívhatja zárt ülésekre **a kisebbségi önkormányzat elnökét**, akiknek – a kisebbségi kérdőívek adatai szerint – **46 százaléka rendszeresen részt vehet** a települési **önkormányzat zárt ülésein**, míg **23 százalékuk alkalmanként, 31 százalékuk viszont egyáltalán nem vesz részt** ezeken.

A zárt ülésekre meghívott elnökök arányának megítélésekor figyelembe kell vennünk, hogy azok a kisebbségi elnökök, esetleg más képviselők is köztük vannak, akik a “nagy” testületnek is tagjai. Ők természetesen szavazati joggal vesznek részt a zárt üléseken is. A zárt ülésekre a Baranya megyei cigány (60%) valamint a német kisebbségi elnököket (54%) hívják leggyakrabban, ezzel szemben a **szabolcsi cigány önkormányzati vezetők az átlagosnál is jóval kisebb mértékben vehetnek részt** ezeken az üléseken. Többnyire azért, mert nem hívják meg őket. A válaszoló kisebbségi önkormányzatok azonban jelezték azt az alapvető gondot is, hogy nem egyértelmű a törvényi szabályozás; a települési önkormányzat értelmezésén és jóindulatán múlik, hogy a kisebbségek képviselői is részt vehetnek-e a zárt üléseken.

A települési önkormányzatok 34 százaléka arra hivatkozva nem hívja meg az elnököt vagy az őt helyettesítő képviselőt a képviselőtestület zárt üléseire, hogy a törvény ezt nem teszi kötelezővé, s legnagyobb arányban (43%) éppen a szabolcsi településekről érkezett ez a válasz. Ugyanakkor összességében a települési önkormányzatok **45 százaléka biztosítja, hogy a kisebbség képviselője részt vehessen a zárt üléseken**. Harminchat százalékuk azért, mert ezt a törvény lehetővé teszi, hat százalékuk azért, mert ezt a kérdést a szervezeti és működési szabályzatban így szabályozták, míg három százalékuk azért, mert a kisebbségi képviselőt szakértőnek tekintik.

Feladatok, hatáskörök megosztása

A kisebbségi önkormányzat átvehet, a települési pedig átadhat bizonyos feladatokat, hatásköröket, amelyek a kisebbségi érdekek hatékonyabb érvényesülését, a kulturális autonómia megvalósítását segítik elő. Arra azonban a jogszabályok nem adnak lehetőséget, hogy a kisebbségi önkormányzatok hatósági jogkört gyakoroljanak, így az ilyen típusú feladatok, hatáskörök átvételére nincs törvényes lehetőség.

A kisebbségi önkormányzatok 91 százaléka nem vett, a települési önkormányzatok 92 százaléka pedig nem adott át semmiféle hatáskört vagy feladatot. Míg a **kisebbségi önkormányzatok 28 százaléka**, megfelelő anyagi és technikai feltételek esetén, **átvenne bizonyos hatásköröket, ez a hajlandóság nem található a települési önkormányzatok fogadókészségével**, hiszen mindössze

egyetlen egy jelezte, hogy a közhasznú foglalkoztatás szervezését teljesen átadná a cigány kisebbségi önkormányzatnak.

A nemleges válaszok indoklásában a települések általában arra hivatkoznak, hogy nem merül fel igény a hatáskörök átvételére, illetve, hogy a kisebbségi önkormányzati oldalon hiányoznak ehhez a megfelelő személyi, tárgyi és anyagi feltételek.

A szociális ellátással, a helyi foglalkoztatási problémákkal azonban lényegében kizárólag a cigány kisebbségi önkormányzatoknak kell szembenézniük. A települési önkormányzatok döntően a közhasznú és közmunka megszervezésébe, a szociális rendelet kidolgozásába vonták be a kisebbségi önkormányzatot, illetve a rendelet megalkotásakor a kisebbségi önkormányzat élhetett véleményezési jogával. Arra elvételre akad csak példa, hogy a szociális hatáskörök gyakorlásában, a közhasznú és közmunka programok megszervezésében való kisebbségi részvételt a két önkormányzat közötti együttműködési megállapodás szabályozza. Azokban az esetekben, amikor a kisebbségi képviselő egyben a települési képviselőtestület, s így a szociális bizottság szavazati joggal rendelkező tagja, a részvétel automatikusan biztosított.

A kisebbségi önkormányzatok 36 százaléka jelezte, hogy a kisebbséghez tartozó polgárok (30%) és/vagy a települési önkormányzat (6%) olyan igényeket fogalmaznak meg velük szemben, amelyeknek teljesítéséhez sem hatáskörrel, sem pénzeszközökkel nem rendelkeznek. A teljesíthetetlen elvárások nyomása szinte kizárólag a cigány önkormányzatokra nehezedik.

A roma lakosság gyakran kilátástalan, mély szegénysége érthetővé teszi, hogy a kisebbségi önkormányzattól is azt várták/várják el, igyekezzen javítani körülményeiken, segítsen kitörni a kirekesztettség állapotából. A választók nem egyszer élnek azzal a feltételezéssel, hogy nekik azért nem jut segély, pénzbeli támogatás, mert a kisebbségi vezetők felélik, saját zsebükbe rakják azt, amit az államtól, s nagy ritkán a településtől kapnak. A kisebbségi önkormányzatok sérülékenysége, a képviselők körében tapasztalható gyakori fluktuáció háttérben is részben ez a bizalmatlanság áll. Azok a cigány kisebbségi vezetők pedig, akik maguk is abban a hiszemben alakították meg az önkormányzatot, hogy közvetlenül tudnak majd segíteni a rászorulókon, nem látják értelmét a további önkormányzati munkának.

Az együttműködés általános megítélése

Feltettük a kérdést, a ***kisebbségi önkormányzatok*** egészében mennyire tartják sikeresnek magukat a kisebbségi érdekek érvényesítésében, s hogyan értékelik a két önkormányzat közötti együttműködést. A kisebbségi önkormányzatok ***51 százalékának véleménye szerint teljes mértékben eléri azt, hogy a települési önkormányzat döntéseiben figyelembe vegye a kisebbségi érdekeket.*** 29 százalékuk szerint ezt csak részben, alkalmanként tudják elérni, ***20 százalékuk***

viszont *úgy válaszolt*, egyáltalán nem sikeres, mert a **“nagy” képviselőtestület döntéseiben nem jelennek meg a kisebbségi érdekek**. A települési önkormányzatok természetesen ismét jobb bizonyítványt állítanak ki magukról, mint amilyent a kisebbségeiktől kaptak. **76 százalékuk állítja, hogy döntéseikben teljes mértékben figyelembe veszik a kisebbségi érdekeket**, 24 százalékuk csak részben, tehát nem minden esetben ügyel erre, azt pedig senki nem állította – természetesen –, hogy ezeket az érdekeket figyelmen kívül hagyják.

Az együttműködés értékelésében is láthatjuk a nemzeti kisebbségi, valamint a cigány kisebbségi önkormányzatok közötti különbséget, utóbbiak jóval gyakrabban számolnak be kevésbé jó, illetve alapvetően rossz viszonyról a két testület között. A kapcsolat annál kedvezőbb minősítést kap, minél nagyobb lélekszámú a település, ahol a kisebbségi önkormányzat működik.

Az önkormányzatok közötti viszony minősége a települési politikusok véleménye szerint mindenképp a felek kompromisszumkészségén áll vagy bukik. A kérdőívek kitöltői ezt a feltételt kizárólag a cigány kisebbségi önkormányzatokkal való együttműködéssel összefüggésben fogalmazták meg. A testületek közötti sikeres együttműködés továbbá természetesen a rátermett vezetőkön és a személyes kapcsolatokon is múlik, valamint azon, hogy sikerül-e megtalálni a közös érdekeket, célokat, melyek megvalósítása csak az együttesen elhatározott és végrehajtott feladatok útján lehetséges.

Összegzés, észrevételek

A kisebbségi politikusok szemében az önkormányzati rendszer egyik sérelmes pontja a saját jogállásuk tisztázatlansága. Ez a probléma összefügg a hatáskörök megosztásának dilemmájával, valamint a kisebbségi és a települési önkormányzatok együttműködésének minőségével. A kisebbségi politikusok szükségesnek tartják, hogy legalább az elnök szavazati joggal vehessen részt a települési testület ülésein. A települési önkormányzat mellett folyó, döntéshozó bizottsági munkába a kisebbségi önkormányzatok sajnálatosan csekély mértékben kapcsolódhatnak be, s emellett 31 százalékuk jelezte, hogy a zárt üléseken nem lehet jelen. Ez utóbbit különösen sérelmesnek tartják, hiszen a hatályos rendelkezések nem tiltják a zárt ülésen való részvételt, a települési önkormányzatok elutasító hozzáállását így a kisebbségekkel szembeni bizalmatlansággként értékelik.

A kisebbségi önkormányzati képviselők zárt ülésen való részvételének biztosítását évek óta javasoljuk. A kutatás megállapításaira figyelemmel ismételten csak felhívhatjuk a figyelmet arra, hogy a Nektv. módosítása során rendezni kell ezt a méltatlan helyzetet, különös tekintettel arra, hogy a Nektv. 40. §. (1) bekezdés a) pontja a kisebbség helyi szószólója részére biztosítja a települési önkormányzat képviselő-testületének zárt ülésén való részvételt.

A kisebbségi és települési önkormányzatok kapcsolatának, együttműködésének sikere illetve kudarca a kisebbségi önkormányzati vezetők szerint mindenképp

az összefogásra, együttműködésre való hajlandóság, kompromisszumkészség függvénye, emellett a kulcsszereplők – az elnök és a polgármester – személyén, tekintélyén és a személyes kapcsolatok minőségén áll vagy bukik.

E tényezők mellett fontos azonban az egyértelmű jogi szabályozás is. Célszerű lenne az együttműködésre vonatkozó jogszabályokat úgy módosítani, kiegészíteni, hogy azok az együttműködés lehetőségének vagy kötelezettségének megállapításán túl, az együttműködés megvalósításának garanciáit is meghatározzák. Amíg a szabályozás nem biztosít a szükséges mértékben eszközöket, szankciókat ahhoz, hogy a települési önkormányzat ténylegesen lehetővé tegye a nemzeti és etnikai kisebbségek jogainak érvényesülését, támogassa a kisebbségi önkormányzatok működését, addig minden a felek, elsősorban a települési önkormányzat jóindulatára, együttműködési hajlandóságára van bízva.

5. Intézményfenntartás

A törvény lehetővé teszi, hogy a kisebbségi önkormányzatok saját kulturális, oktatási intézményeket alapítsanak vagy vegyenek át a településtől; ezek fenntartása mintegy a kulturális autonómia sarokköve lehetne. E témában a korábbi kutatások tapasztalataival egybevágó eredményt kaptunk. Vizsgálatunkban összesen csak **16 esetben említették a** kérdőívet kitöltő **kisebbségi önkormányzatok**, hogy **fenntartanak valamilyen intézményt**, de ez többnyire azt jelenti, hogy a kisebbségi önkormányzat támogatja a településen működő **kulturális, hagyományőrző egyesületeket, táncsoportokat, zenekarokat**, ritkábban a **közösségi házat**, a két esetben említett **oktatási intézmény** egyike nemzetiségi szakkör finanszírozását takarja.

A **települési önkormányzatok** ezzel szemben csak **hat esetben jelezték**, hogy a **kisebbségi önkormányzat fenntart valamilyen intézményt**, alapvetően a hagyományápolás és a kultúra területén. Ezekről, a működtetésükkel kapcsolatos tapasztalatokról bővebb információt nem kaptunk.

Mindenesetre, **a kisebbségi igények túlmutatnak a jelenlegi lehetőségeken**. 16 önkormányzat válaszolta azt, hogy amennyiben azt a jogi szabályozás mellett a költségvetési szabályok is lehetővé tennék, fenntartának oktatási intézményt, tízen a közművelődés, kultúra területén működtetnének szívesen intézményt – tipikusan közösségi házat –, míg kilenc kisebbségi önkormányzat jelezte, hogy a szociális ellátás illetve a helyi foglalkoztatás területén szeretne önálló intézménnyel rendelkezni.

Ahogy azt már megszokhattuk, **a települési önkormányzatok nem túlzottan nyitottak a kisebbségi igényekkel szemben**. Mindössze hárman nyilatkoztak úgy, hogy átadnának a kisebbségi önkormányzatnak valamilyen oktatási, illetve a hagyományápolás, a kultúra területén működő intézményt. Arra a kérdésre, hogy miért nem adnának át intézményt a kisebbségi önkormányzat fenntartásába, három tipikus választ kaptunk (összesen 52 érkezett). A polgármesterek/jegyzők

mindenféle indoklás nélkül közlik, hogy “nincs igény”, “nincs szükség” az intézmény átadására, illetve néha megjegyzik, hogy a települési önkormányzat is fenn tudja tartani alapintézményeit. Mások az objektív korlátozó feltételekre, adottságokra hivatkoznak: “nincs intézmény”, amely átadható lenne; “a kisebbségi gyerekek száma nem indokolja”, hogy oktatási intézmény átadása egyáltalán szóba kerüljön, s arra is figyelmeztetnek néhányan, hogy ehhez hiányzik a jogszabályi háttér, és a fenntartás/működtetés anyagi garanciái sem biztosítottak. A válaszadók harmadik csoportja pedig úgy érvel, hogy intézmény-átadás esetén “veszélybe kerülne”, “nem lenne biztosított” a fenntartás, mert a kisebbségi önkormányzat oldalán ehhez hiányzik a “szakértelem”, a kisebbségek önkormányzatai híján vannak az “anyagi és személyi feltételeknek”.

Már az 1997-ben lefolytatott vizsgálat során is kiderült, hogy a kisebbségi önkormányzatok nagyobb arányban (37%) tartanak szükségesnek önálló kisebbségi intézmények fenntartását, mint amekkora mértékben (20%) ezt a települési önkormányzatok indokoltnak látják.

Tapasztalataink szerint a kisebb településeken, községekben a közművelődési, kulturális, közösségi intézmények – például Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében a cigány közösségi házak – illetve a kulturális egyesületek fenntartása lehet reális feladat, a megfelelő anyagi kondíciók biztosítása esetén. A cigány kisebbségi önkormányzatok pedig nagyobb mozgásteret igényelnek maguknak a szociális ellátás, illetve a helyi foglalkoztatás területén. Noha kisebb települések is jelezték, szívesen fenntartának oktatási intézményt, ehhez a szakmai, személyes feltételek jellemzően a városokban, nagyvárosokban adóttak. Itt elég differenciált is az intézményrendszer ahhoz, hogy az önálló óvoda, iskola működtetése “ne sértsen többségi érdekeket”, míg az olyan községekben, kisvárosokban, ahol mindössze egyetlen, s gyakran körzeti beiskolázású oktatási intézmény működik, a települési vezetők éppen ezen okból nem kívánnák átadni ezek üzemeltetését. Igaz, e körben a kisebbségi önkormányzatok nem is jelezték intézményfenntartói szándékukat.

Összegzés, észrevételek

A vizsgálat megerősítette azon tapasztalatainkat, hogy bár a Nektv. 27. § (3) bekezdése szerint a kisebbségi önkormányzatok saját hatáskörükben – a rendelkezésre álló keretek között – intézményt alapíthatnak és tarthatnak fenn, ezekkel a jogokkal többnyire nem tudnak élni. A Nektv. megalkotásakor a törvényhozó abból a feltételezésből indulhatott ki, hogy a kisebbségi önkormányzatok néhány éven belül megfelelő állami finanszírozás mellett átvehetik a kisebbségi oktatási és kulturális intézményrendszer működtetését. A törvényben megállapított jogok azonban csak elviekben biztosítanak lehetőséget intézménylétesítésre, és -átvételre, az intézményfenntartás és működtetés finanszírozási háttere mindezideig nem megoldott, a kisebbségi önkormányzatok még mindig nincsenek olyan helyzetben, hogy e feladatot folyamatosan el tudják látni. A vizsgálatunkból az is egyértelműen kiderül, hogy a települési

önkormányzatok sem túlzottan nyitottak az intézményátadásra. A jogszabályi háttér és az anyagi garanciák hiánya mellett megkérdőjelezzük ennek szükségességét és a kisebbségi lakosság ilyen irányú igényét is.

Mindezekre figyelemmel, a kisebbségi jogrendszer továbbfejlesztése során meg kell teremteni a konkrét jogszabályi feltételeit, illetve finanszírozási formáit annak, hogy a kisebbségi önkormányzatok – különösen a helyi közoktatás, a helyi írott és elektronikus média, a hagyományápolás és a közművelődés területén – intézmények fenntartóivá válhassanak

6. A megkeresés, kezdeményezés, egyetértés jogának érvényesülése

A megkeresés

A válaszadó **kisebbségi önkormányzatok többsége élt a megkeresés jogával**, leggyakrabban a település jegyzőjéhez (65 százalékos “igen” válasz), polgármesteréhez (54%), a települési képviselőtestülethez (46%), kevesebb esetben a megyei Közigazgatási Hivatalhoz (24%), és még ritkábban (12%) valamelyik – elsősorban a Szociális és Családügyi – minisztériumhoz, valamint egyéb szervhez, intézményhez: az országgyűlési biztoshoz, a gyermekjóléti szolgálathoz és az országos önkormányzathoz fordultak

A kisebbségi önkormányzatok tipikusan három tárgykörben nyújtottak be megkeresést: **a kisebbségi önkormányzat működésével összefüggő szakmai, jogi, pénzügyi** problémák, kérdések, feladatok ügyében, **a szociális ellátás, a megélhetési, foglalkoztatási problémák területén és a kisebbségi oktatással, kultúrával, kulturális autonómiával összefüggő témában.**

A megkeresett közigazgatási szerv eljárását a kisebbségi önkormányzatok többsége megfelelőnek tartotta. 34 esetben említették, hogy elégedettek voltak, mert az előírt határidőn belül, megfelelő hangnemben kaptak választ megkeresésükre; 17 kisebbségi önkormányzat viszont nem találta megfelelőnek az eljárást.

A válaszadó **kisebbségi önkormányzatoknak** csupán **húsz százaléka** jelezte, hogy noha előfordult olyan eset, amikor **indokolt lett volna élni a megkeresés jogával, ezt mégsem tették meg.** A lemondás oka a két testület közötti konfliktusok elmélyülésétől, a kapcsolat megromlásától való félelem.

A kezdeményezés

A **kisebbségi önkormányzatok** leggyakrabban a **szociális ellátással, a rászorulókat támogatásával, a foglalkoztatással összefüggő kérdésekben keresték meg kezdeményezéssel a települési önkormányzatot.** Szabolcs-Szatmár-Bereg megye cigány kisebbségi önkormányzatai gyakran kezdeményezték a romák lakta utcák

és telepkek infrastrukturális fejlesztését, néhány érintett önkormányzat kezdeményezte a tiszai árvíz okozta problémák gyors rendezését is. **A kezdeményezések másik nagyobb csoportja a kisebbségi kultúra, a műemlékvédelem és az oktatás területéhez kötődik**, s már csak jóval kevesebb kapcsolódik a kisebbségi önkormányzatok működéséhez, a két testület közötti konfliktusokhoz. **A települési önkormányzat az esetek többségében megfelelően fogadta a kezdeményezéseket**, a soron következő testületi ülésen megtárgyalta, és – lehetőségein belül – érdemi intézkedést tett. (32 esetben jelezték a kisebbségi önkormányzatok, hogy elégedettek a települési önkormányzat eljárásával, 18 viszont ennek ellenkezőjéről, elégedetlenségéről számolt be.)

A települési önkormányzatok válaszai szerint a kisebbségi önkormányzatok hasonló problémák megoldása érdekében fordultak hozzájuk kezdeményezéssel, mint amilyen tárgyban megkeresték őket; néhol ugyanaz az ügy szerepel mindkét kérdésre adott válaszban. A települési önkormányzat megoldotta a problémákat, illetve lehetőségeihez képest segített a kezdeményezésben fölvetett feladatok megoldásában, a gondok orvoslásában.

Az egyetértés és az egyet nem értés joga

Vizsgálatunkban az együtdöntési jogosítványok közül a kisebbségek kulturális autonómiájának megvalósításához rendelkezésre álló legerősebb jogi eszközzel, az egyetértés-egyet nem értés (vétó) jogával foglalkoztunk. A véleményezési joggal kapcsolatban feldolgozható adatokkal nem rendelkezünk.

A települési önkormányzat a kisebbségek kulturális autonómiája, a kisebbségi érdekek érvényre juttatása szempontjából fontos területeken alkotott rendeleteit csak a kisebbségi önkormányzat egyetértésével hozhatja meg. Az ezzel összefüggő kérdésre a kisebbségi önkormányzatok negyede nem adott semmiféle értékelhető választ. **A válaszadó kisebbségi önkormányzatok 56 százaléka jelezte azt, hogy a rendeletalkotás során a települési önkormányzat minden esetben kikérte véleményét, 22–22 százalékuk szerint a települési önkormányzat nem minden esetben** illetve **egyszer sem** tette lehetővé, hogy a kisebbségi önkormányzat éljen egyetértési jogával. Ismét jelentős különbséget láthatunk a nemzeti, valamint a cigány kisebbség önkormányzatai között, amely a két testület általánosan jó, partneri vagy éppen rossz, nem egyenrangú kapcsolatának függvényében alakul. A cigány kisebbségi önkormányzatok ugyanis, mindenekelőtt **Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében jóval ritkábban és korlátozottabban gyakorolhatják egyetértési jogukat, mint a német vagy horvát önkormányzatok.**

A települési önkormányzatok összesen 87 esetben jelezték, hogy valamilyen, a kisebbségi autonómiával összefüggő tárgykörben rendeletet hoztak. A kérdőív kitöltőinek 44 %-a nem válaszolt arra a kérdésre, hogy a települési képviselőtestület a rendeletek megalkotása során kikérte-e a kisebbségi önkormányzat véleményét. A válaszolók túlnyomó többsége (72%) viszont **azt állítja, hogy a kisebbségi önkormányzat minden esetben élhetett egyetértési**

jogával.

A kérdőív tartalmazott arra vonatkozó kérdést is, hogy a kisebbségi önkormányzat élhetett-e egyetértési jogával kisebbségi nevelési, oktatási intézmény alakításakor vagy megszüntetésekor, az ilyen intézmény tevékenységi körének, szervezeti és működési szabályzatának jóváhagyásakor/módosításakor, költségvetésének meghatározásakor, vezetőjének megbízásakor, e megbízás megszüntetésekor, az iskolai nevelői munka programjának meghatározásakor, értékelésekor. A kisebbségi önkormányzati kérdőív kitöltői e kérdésekre átlagosan 20–25 százalékban egyáltalán nem válaszoltak, míg 30–50 százalékban azt jelezték, hogy legalábbis a jelenlegi ciklusban a települési önkormányzat nem hozott ilyen tárgyban döntést. A leggyakrabban a kisebbségi oktatási intézmény programjának meghatározásakor, költségvetésének elfogadásakor és vezetőjének kinevezésekor/megbízásának megszüntetésekor élhettek a kisebbségi önkormányzatok az egyetértés jogával.

A kisebbségi önkormányzatok minden egyes tárgykörben jelezték néhány esetben, hogy noha születtek a kisebbségi oktatással összefüggő különböző testületi döntések, mégsem gyakorolhatták ezt az alapvető jogukat. (Mindösszesen 85 ilyen jelzés érkezett.) Ennek okaként azt jelölték meg, hogy a települési képviselőtestület nem tekinti partnernek a kisebbségi önkormányzatot, nem kéri ki a véleményét, vagy, ha kikéri is, nem veszi figyelembe, s az is előfordul, hogy például az intézményvezető megbízásakor a nagy testület kétségbe vonja a kisebbségi önkormányzat egyetértési jogát.

A települési önkormányzatok átlagosan 30–50 százalékban nem válaszoltak arra a kérdésre, hogy a kisebbségi oktatással összefüggő egyes – fent bemutatott tárgykörhöz tartozó – döntések során a kisebbségi önkormányzat élhetett-e egyetértési jogával, és 50–60 százalékban jelezték, hogy az elmúlt ciklusban nem született olyan döntés, amelyhez szükség lett volna a kisebbségi önkormányzat egyetértésére. Ha mégis sor került döntésekre, akkor leggyakrabban a kisebbségi oktatási intézmény nevelési programjának jóváhagyásával, végrehajtásának értékelésével, a nevelési, oktatási intézmény szervezeti és működési szabályzatának elfogadásával, módosításával, valamint az oktatási, nevelési intézmény költségvetésének meghatározásával és módosításával, valamint az óvodában, iskolában folyó szakmai munka értékelésével összefüggésben. A települési önkormányzatok mindössze nyolc esetben említették, hogy egy-egy döntésbe nem vonták be a szükséges módon a kisebbségi önkormányzatot, de már arra a kérdésre, hogy a kisebbségi önkormányzat miért nem tudott élni egyetértési jogával, mindössze három válaszadó reagált. A települési önkormányzatok felől szemlélve tehát a kisebbségi önkormányzatok egyetértési jogának érvényesülése alapvetően rendben lévőnek tűnik.

A kisebbségi önkormányzatok kevesebb, mint fele, 43 százaléka nyilatkozott úgy, hogy a két önkormányzat valamilyen módon szabályozta (például az együttműködési megállapodásban) az együtt döntési (egyetértési, véleményezési) jog gyakorlását.

A települési önkormányzatok már kisebb arányban jelezték, hogy az együtdöntési szabályokat valamilyen formában szabályozták; **29 százalékuk válaszolt igennel erre a kérdésre.**

Mindazonáltal feltehetőleg többnyire ott sem történt meg az együtdöntési jogok gyakorlásának szabályozása, ahol pedig a kisebbségi és a települési önkormányzatok ezt jelezték. Egyrészt azért, mert a két testület közötti együttműködési megállapodás szinte kizárólag – a közkézen forgó kézikönyv mintája alapján – a kisebbségi önkormányzat költségvetésére és gazdálkodására korlátozódik, a szervezeti és működési szabályzat a kisebbségi testület belső működésének szabályait tartalmazza. Másrészt az a tény is táplálja gyanúnkát, hogy **mindössze öt kisebbségi és három települési önkormányzat említette, hogy a két testület megállapított szabályokat arra az esetre, ha nem értenek egyet.** Ezekben az esetekben is az történik, hogy addig tárgyalnak, amíg egyezés nem jön létre. A kisebbségi önkormányzatok szerint azonban a tényleges erőviszonyoknak megfelelően az is előfordul, hogy “a települési önkormányzat akarata érvényesül” vagy “semmi nem történik”.

A kisebbségi önkormányzat együtdöntési jogkörét a kisebbségi önkormányzatok többsége (a válaszolók kétharmada) úgy gyakorolja, hogy meghozza az adott tárgyban határozatát vagy kialakítja álláspontját, és ezt a települési önkormányzat ülésén az elnök vagy más képviselő előterjeszti. Ritkán kerül sor közös testületi ülésekre, ahogyan azt is alig jelezték (két-két eset), hogy egyáltalán nincs együttműködés a két testület között. (A kérdésre 40 kisebbségi önkormányzat nem válaszolt.) A kisebbségi önkormányzatok 65 százaléka úgy nyilatkozott, hogy a települési önkormányzat biztosítja a törvényben előírt határidőt (30 napot) arra, hogy a kisebbségi önkormányzat véleményét kinyilváníthassa, illetve egyetértését kifejezhesse. A nemleges illetve hiányzó válaszok aránya egyforma, 17–17 százalék.

A válaszadó **kisebbségi önkormányzatok** mindössze **nyolc esetben éltek az egyet nem értés, a vétójog lehetőségével, öten úgy válaszoltak, hogy noha szükség lett volna rá, mégsem alkalmazták ezt a végső jogi eszközt,** s mindössze egyetlen települési önkormányzat jelezte, hogy a kisebbségi önkormányzat már élt az egyet nem értés jogával valamely döntés során.

A kisebbségi önkormányzatok túlnyomó többsége – s ez egybevág a korábbi kutatások tapasztalataival – nem él a vétóval, vagy mert a jó együttműködés, és az érdekazonosság okán nincs rá szükség, vagy, mert vitás kérdések esetén is kerülni kívánják a konfliktusokat.

Összegzés, észrevételek

A kisebbségi autonómia megteremtésében a kisebbségi önkormányzatok együtdöntési jogosítványai nagyon jelentősek, mivel az intézményfenntartói

jogaikat elsődlegesen rajtuk kívül álló okok miatt nem tudják átvenni, ezért a kisebbségi közösségeket érintő döntéseket leginkább a véleményezési és egyetértési joguk gyakorlásával tudják befolyásolni.

A vétójogot, az egyet nem értés jogát a kisebbségi önkormányzatok többnyire "kétélű fegyvernek" tartják, ezért nem szívesen élnek vele. A kérdőívekben és az interjúk során egyaránt felbukkant az az érv, hogy ha a kisebbségi önkormányzatok ragaszkodnak a vétóhoz, akkor a település (és nem csupán a települési önkormányzat) működése is veszélybe kerülhet, s ezzel végső soron a kisebbség érdekei is sérülhetnek.

A beszámolóinkban már többször jeleztük, hogy az egyetértési jog tényleges gyakorlásánál nehézséget okoz, hogy annak részletes szabályairól, például a felek egyet nem értésének esetére kidolgozott egyeztetési eljárásról a jelenlegi szabályozás nem tartalmaz rendelkezéseket.

Egyeztetési eljárás hiányában általában arra szoktunk javaslatot tenni, hogy milyen keretek között lenne célszerű a felmerült problémákat megvitatni: például létre lehet hozni egyeztető bizottságot vagy célszerű közös testületi ülést összehívni.

A kisebbségi szempontból jelentős, egyetértési jogot igénylő kérdésekben a vita elkerülése érdekében már az első egyeztetés alkalmával érdemes közös testületi ülést összehívni, ahol a polgármester és a kisebbségi önkormányzat elnöke, továbbá a kisebbségi és települési képviselők személyesen is véleményt cserélhetnek. Közös testületi ülések összehívására, vizsgálatunk szerint, csak kevés alkalommal került sor.

Az álláspontok és az érvek megismerésére és megvitatására alkalmas intézmény lehet a települési önkormányzat kisebbségi bizottsága is. Vizsgálatunk adatai szerint kevés esetben működik kisebbségi bizottság a települési önkormányzatok mellett. A válaszadó kisebbségi önkormányzatok 84 %-a, a települési önkormányzatok 92 %-a szerint a képviselőtestület mellett nem alakult meg a kisebbségi bizottság. A kisebbségi politikusok többsége úgy véli, hogy nincs szükség kisebbségi bizottságokra, az egyik elnök véleménye szerint azok működése a kisebbségi önkormányzati autonómia megvalósulását korlátozhatja.

A felsorolt megoldások csak eseti jellegű segítséget nyújthatnak az együttdöntési jogosítványok érvényesítésére, ezért az egyeztetési eljárás kereteit, részletes szabályait és megegyezés hiányában a döntés megszületésének módját, formáját törvényi szinten szükséges szabályozni, amelyre a Nektv. módosításakor kiemelt figyelmet kell fordítani.

7. Kisebbségi oktatás

A kisebbségi jogok érvényesülésének kutatása során nem helyeztünk kiemelt

hangsúlyt az oktatási jogokra, mivel azokkal az elmúlt években több átfogó vizsgálatunkban önállóan is foglalkoztunk. Ezért a kiküldött kérdőívekben csak néhány kérdés vonatkozott az oktatási öngazgatásra, de a beérkező adatok egy része is pontatlan volt. A kisebbségi oktatás formáival kapcsolatban visszaérkező válaszok nem adnak megbízható képet a valóságról, így azok bemutatásától eltekintünk.

Kisebbségi kiegészítő normatíva

Arra a kérdésre, hogy ***a település a kisebbségi kiegészítő támogatást valóban a kisebbségi oktatásra fordítja-e, a kisebbségi önkormányzatok többsége, 49 százaléka igennel válaszolt. 21 százalékuk válasza nemleges volt, 30 százalékuk viszont nem válaszolt a kérdésre, mert nem érintett, vagy, mert nem rendelkezik erről információval.***

A települési önkormányzatok körében is magas (34%) a kisebbségi kiegészítő támogatás felhasználását firtató kérdésre nem válaszolók aránya, ám feltűnő, hogy szemben a kisebbségi önkormányzatokkal, mindössze 5 százalékuk jelezte, hogy a kiegészítő normatívát nem a kisebbségi oktatásra fordítják, míg 60 százalékuk arról adott számot, hogy rendeltetésének megfelelően használják fel a támogatást.

Baranya megye egyik kisvárosi német önkormányzatának elnöke azt panaszolta, hogy noha nemzetiségi oktatás csak egy általános iskolában folyik, a kiegészítő támogatás összegét a város szétosztja az összes intézmény között. Települési és kisebbségi önkormányzatok illetve oktatási intézmények vezetői körében gyakori a véleménykülönbség arról, hogy vajon mire elég a kiegészítő támogatás. A település hajlik arra, hogy a kisebbségi nevelési feladatok ellátásához is kevesellje. Egy Baranya megyei német kisebbségi önkormányzat elnöke sérelmezte, hogy a fenntartó a kiegészítő támogatásból vont el pénzt, az iskola állami forrásból fedezett korszerűsítésére illetve bővítésére hivatkozva.

Panaszok a kisebbségi oktatással összefüggésben

Megkérdeztük, hogy a kisebbségi és/vagy települési önkormányzathoz érkezett-e a szülők részéről panasz a kisebbségi oktatás megszervezésével és megvalósításával kapcsolatban. A válaszadó ***kisebbségi önkormányzatok 73 százalékához nem érkezett ilyen szülői panasz.*** 13 százalékuk nem válaszolt, másik ***14 százalékukhoz fordultak már szülők panasszal.*** Összesen 11 esetről van szó, tizen a panaszról is írtak valamit; egy baranyai német önkormányzat mellett cigány önkormányzatok jelezték, hogy alacsony az oktatás színvonala, nem megfelelően foglalkoznak a cigány diákokkal, illetve sérelmezik az oktatásban megjelenő diszkriminációt. E panaszok orvoslásához az érintett kisebbségi önkormányzatok négy esetben tudtak hozzájárulni; a megoldás a szülőkkel, az iskolaigazgatóval, a tantestülettel való kommunikáció, tárgyalás révén született meg. Hat esetben nem tudott a kisebbségi önkormányzat segítséget nyújtani a

problémák megoldásához, s ennek okát részben a pénz-, részben a kooperáció hiányával indokolják.

A települési önkormányzatok 80 százalékához viszont nem érkezett semmilyen, *a kisebbségi oktatással összefüggő panasz*, 15 százalékuk nem adott választ a kérdésre, s mindössze négy esetben (öt százalék) jelezték, hogy volt már példa szülői panaszra, amelyekről azonban nem juthatunk értékelhető információkhoz. Arról azonban értesülhetünk, hogy a panaszokat sikerült orvosolni.

A kisebbségi oktatás problémái

Megkérdeztük az önkormányzatokat, hogy véleményük szerint melyek a *kisebbségi oktatás legnagyobb problémái*. A kérdőívet visszaküldő kisebbségi önkormányzatok fele nem válaszolt e kérdésre, ketten úgy vélik, nincs semmiféle gond. Akik problémákat említettek, első helyen a kisebbségi oktatás *támogatásával összefüggő nehézségeket* jelezték, így például: *"a fejkvóta nem címzetten érkezik"*, "ki kellene szélesíteni az ösztöndíj-rendszert, hogy ösztönözze a cigány gyerekeket a tanulásra, hiszen ez az egyetlen lehetőség az integrálódásra". Nagyjából azonos súlyú problémaként jelenik meg a *megfelelően képzett pedagógusok hiánya* – legyen szó nemzetiségi tanárról vagy a cigány gyerekek oktatását megfelelően segíteni tudó pedagógusokról –, illetve az iskolák, óvodák *eszközhánya*, valamint iskola és a férőhelyek szűkössége. A *gyerekek szociális háttere* (négy említés) részben a cigány szülők szegénységére vonatkozva jelenik meg, részben a nemzeti kisebbségek asszimilációjával összefüggésben (három külön említés), hogy ti. a gyermekek már nem hozzák magukkal otthonról a kisebbségi nyelvet, s néha a kellő motivációt sem, ezért a nemzetiségi oktatás keretében gyakorlatilag idegen nyelvként tanulják őseik anyanyelvét. Négyen *említették a cigány gyerekek hátrányos megkülönböztetését* az alapvető problémák között, ketten viszont hiányolták a kisebbségi oktatást a településen.

A települési önkormányzatok körében nagyobb volt (75%) a kérdésre választ nem adók aránya. Ami a tipikusnak mondható gondokat illeti, a *gyerekek szociális háttere* (öt említés) mellett a *megfelelő képzettségű és elkötelezettségű tanárok* (négy említés), a kisebbségi oktatás, illetve a *megfelelő mértékű és összegű támogatás hiánya* (három-három említés) *merül fel gondként*. Az egyéb problémák (hét említés) között egyrészt a roma gyerekek családi szocializációjából fakadó nehézségekre hivatkoznak, melyeket az oktatási intézmények nem tudnak ellensúlyozni, illetve arra, hogy "az óvodáskorú kisebbségi gyerekek jó része csak a kötelező iskolai felkészítőben (egy év) vesznek részt. Azt a három évet nehéz vagy lehetetlen pótolni." Másrészt gondot jelent, hogy kevés (vagy éppenséggel hiányzik) a kisebbségi pedagógus. A nemzeti kisebbségi oktatással kapcsolatban pedig a megfelelő (számú és színvonalú) oktatási eszközök hiánya, az anyanyelvi családi környezet asszimilációval összefüggő eltűnése jelenik meg problémaként, illetve az a gyakorlati nehézség, hogy a kisebbségi oktatás a kötelező (s amúgy magyar

nyelvű) tantárgyaktól von el órákat.

A vizsgálat igen fontos és tanulságos tapasztalata, hogy ***a cigány kisebbségi önkormányzati vezetők nem támogatják a cigány kisebbségi oktatást, mert az véleményük szerint a cigányság további elkülönülését és elkülönítését eredményezi, s nem szolgálja a romák integrációját a többségi társadalomba.***

Nem csak a Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében élő romungro, hanem az oláh és a Baranya megyei beás cigányok képviselői is azzal érvelnek, hogy a hagyományokat, a nyelvet, aki akarja, otthon a családban továbbadhatja a következő generációnak, de állításuk szerint a szülők nem igénylik a kisebbségi oktatást. A megkérdezett roma politikusok tehát olyan erős asszimilációs és integrációs törekvésekről adtak számot, amelyeket a cigány kisebbségi oktatás bevezetése véleményük szerint csak megakasztana, "nem tesz az jót, ha a különbségeket kiemelik". A szavak mögött a romák további, mélyülő kirekesztődésétől való jogos félelem bújjik meg. Ha nem is használják a fogalmat, az elnökök az integrált oktatás mellett érvelnek tehát. Alapvető gondot jelent azonban, hogy a cigány gyerekek iskolai szegregációja olyan mértékű, amelyet csak igazán átgondolt, az érdekelt felek bevonásán és együttműködésén alapuló helyi programok kidolgozásával és működtetésével lehetne mérsékelni. A probléma annál is égetőbb, mert a városok kivételével mindenütt jelezték a cigányok lakta településeken, hogy a roma gyerekek aránya folyamatosan növekszik az oktatási intézményekben. Ennek leginkább az az oka, hogy a helyi munkalehetőségek, perspektívák hiánya elvándorlásra ösztönzi a fiatal munkaképes korú nem roma embereket, illetve, hogy a nem a roma kisebbséghez tartozó szülők közül egyre többen elviszik gyermekeiket azokból az iskolákból, ahová cigány gyerekek járnak.

Alapvető probléma és az ***oktatási autonómiához kapcsolódó jogot csorbítja***, hogy a ***cigány kisebbségi önkormányzatokat jellemzően nem hogy nem vonják be a különböző programok kidolgozásába*** – már ha ilyenek egyáltalán léteznek –, de általában minimális ***információkkal sem rendelkeznek az oktatási intézményekben folyó pedagógiai munkáról***, a különböző ***kiegészítő normatívák felhasználásáról***. Gyakori a panasz az önkormányzat(ok) és a pedagógiai intézmények között hiányzó kommunikáció miatt. Szemben például a német kisebbségi önkormányzatokkal, ahol a képviselők illetve elnökök körében jelentős számban találhatunk német (nemzetiségi) pedagógusokat,¹² akik a nemzetiségi oktatási intézmények érdekeit is képviselni és védeni tudják. A cigány politikusok között pedagógussal nem találkoztunk, és nincsenek adataink arról sem, hogy az érintett óvodák, iskolák roma óvónőket, tanárokat foglalkoztatnának.

Összegzés, észrevételek

12 A német kisebbségi önkormányzatokra kiterjedő, 2000-ben lefolytatott vizsgálat során 326 német kisebbségi képviselő foglalkozására vált ismertté, 53 százalékuk a közszférában dolgozott, s körükben föltűnően magas, 66 százalékos volt a pedagógusok aránya. Váradí 2002.

A kisebbségi kiegészítő normatíva felhasználásának problémája a vizsgálatunk során is megjelenik: a válaszadó kisebbségi önkormányzatok 20 %-a szerint azt nem a kisebbségi oktatásra fordítják.

A kiegészítő normatívával kapcsolatban más oktatási vizsgálataink során is megfogalmazódott az a kifogás, hogy nem megfelelő összegű és a felhasználás kötöttségének megszüntetése következtében teljesen bizonytalan, hogy az összeget a kisebbségi oktatásra használják-e fel. Ez a gyakorlat annak ellenére törvénytörtő, hogy nincs kifejezett jogszabályi rendelkezés, amely meghatározná, hogy konkrétan milyen tevékenységeket kell támogatni a kiegészítő normatívából.

Fontos kiemelni még egyszer a cigány kisebbségi önkormányzati elnökök azon véleményét, hogy a cigány kisebbségi oktatás a cigányság további elkülönülését és elkülönítését eredményezi, ezért annak megszervezését nem támogatják.

Ez az álláspont alátámasztja az Oktatási Minisztérium integrációt erősítő, új törekvéseit. Úgy tűnik, hogy az integrációs normatíva bevezetése, összes ellentmondása ellenére, összhangban áll a helyi cigány kisebbségi önkormányzatok szegregációt ellenző, annak megelőzését hangsúlyozó véleményével.

Célszerű lenne a minisztérium integrációs programjának keretében a cigány gyermekek integrált oktatását megvalósító helyi programok kiemelt, kormányzati szintű támogatása, a helyi kisebbségi önkormányzatok bevonásával.

8. Anyanyelvhez való jog

A kisebbségi nyelvek használata

A kisebbségi önkormányzatok negyede (24%) szerint azon a településen, ahol működnek, *a kisebbségi közösséghez tartozók egyáltalán nem használják anyanyelvüket.* A közép- és fiatal generációk előrehaladott nyelvvesztésének köszönhetően az *idős emberek* azok, akik kisebbségi anyanyelvüket leginkább beszélik. A kisebbségiek tipikusan *otthon, a családban és/vagy a kisebbségi kulturális programokon, rendezvényeken használják anyanyelvüket.* Ha a kisebbségi anyanyelvhasználat különbségeit az egyes kisebbségek szerint vesszük figyelembe, úgy a horvát valamint a “kis” kisebbségek után a németek és a Baranya megyében élő beás közösségek önkormányzatai jelezték, hogy a kisebbségiek beszélnek anyanyelvükön. Nem véletlen természetesen, hogy az anyanyelv használata gyakoribb és mindennaposabb a kistelepülések, aprófalvak zárt közösségeiben, ahol a kisebbség nem egyszer a helyi társadalom többségét alkotja, mint a nagyobb, etnikailag heterogénebb településeken. Érthető az is, hogy a szabolcsi cigány önkormányzatok számoltak be legritkábban a kisebbségi anyanyelv használatáról, hiszen a megyében többségében magyar anyanyelvű romák élnek.

A települési önkormányzatok válasza az átlagok szintjén kicsit más helyzetről tanúskodnak, körükben ugyanis *45% vélekedik úgy, hogy a kisebbséghez tartozók egyáltalán nem használják anyanyelvüket.*

Nyelvhasználat a testületi ülésen, a fogadóórán

A kisebbségi önkormányzatoknak csupán 24 százaléka használja rendszeresen a testület ülésein a kisebbségi nyelvet, 15 százalékuk jelezte, hogy *alkalmanként* beszélnek az üléseken anyanyelvükön, *61 százalékuk szerint* viszont az *önkormányzat ülésein csak magyar szó hangzik el.*

Leginkább a horvát valamint a “kis” kisebbségi önkormányzati képviselők beszélnek egymással az ülésen kisebbségi anyanyelvükön, a németek körében gyakori, hogy alkalmanként svábul is megszólalnak, ezzel szemben a cigány önkormányzatok túlnyomó többsége mindkét megyében azt jelezte, hogy a testületi üléseken egyáltalán nem használják a kisebbségi nyelvet. Sajátos ellentmondás, hogy míg *az anyanyelv informális használata a kistelepülések, aprófalvak zárt közösségeiben gyakoribb, addig a testületi ülések rendszeres kisebbségi nyelvhasználata a nagyobb községekben illetve városokban működő kisebbségi önkormányzatok esetében fordul elő többször.* A magyar nyelv dominanciája a kisebbségi önkormányzatok hivatalos nyelvhasználatában részben természetesen a nyelvvesztésnek köszönhető, hisz az interjúk során is kiderült, hogy vannak olyan kisebbségi képviselők, akik már egyáltalán nem beszélik anyanyelvüket. A romungro cigány közösségben, magyar anyanyelvűek lévén, ez a probléma föl sem merül. A többiek esetében a magyar nyelv használata a

hivatalos kommunikációban praktikus okra is visszavezethető; arra, hogy a kisebbségi önkormányzat üléséről a jegyzőkönyvet – annak ellenére, hogy törvény biztosította lehetőség alapján erre anyanyelven is mód nyílna – célszerű magyarul írni. Főként akkor, ha a kisebbségi testület ülésein a jegyző vezeti a jegyzőkönyvet, ami a kistelepüléseken jellemző gyakorlat.

A kisebbségi önkormányzatok fogadóóráikon gyakrabban beszélnek a kisebbségi közösség tagjaival anyanyelvükön, mint a testületi üléseken. 37 százalékuk jelezte, hogy a fogadóórákon rendszeresen, 14 százalékuk alkalmanként használja a kisebbségi nyelvet, 49 százalékuk a fogadóórán is kizárólag magyarul beszél. A helyi német dialektus, illetve a beás cigány nyelv jelentősége lényegesen nagyobb az informális, mint a formális kommunikációban.

Kisebbségi nyelv a hivatalos eljárásban

Az anyanyelv használatához való jogot érintő kérdés, hogy ***a kisebbség(ek)hez tartozó állampolgároknak van-e lehetőségük arra, hogy lakóhelyükön a hivatalos eljárás során anyanyelvüket használják.*** A válaszadó ***kisebbségi önkormányzatok 23 százaléka szerint ez a lehetőség adott*** a településen, ***18 százalékuk úgy nyilatkozott, hogy a lehetőség adott, de a kisebbséghez tartozók ezt nem igényelték. Elenyésző mértékben (három százalék) jelezték*** a kisebbségi önkormányzatok, hogy a hivatalos eljárás során ***nincs lehetőség*** az anyanyelv használatára, ***annak ellenére, hogy a kisebbség elvárná ezt,*** az önkormányzatok ***több mint fele (56%) pedig úgy válaszolt, hogy nincs lehetőség, és a kisebbséghez tartozók körében sem merült fel igény*** az anyanyelv használatára. Az egyes kisebbségek nem egyforma mértékben élhetnek az anyanyelvhasználat lehetőségével és nem is egyforma mértékben tartják szükségesnek azt. A nagyobb létszámú nemzeti kisebbségekhez tartozók gyakrabban igénylik és használják is anyanyelvüket hivatalos eljárás során, főként akkor, ha aprófaluban, kistelepülésen élnek, ahol még eleven az anyanyelvi kommunikáció a közösségben. A nagy városokban élő “kis” kisebbségek szerénységét vagy realitásérzékét jelzi, hogy ők nem is formálnak jogot arra, hogy kisebbségi anyanyelvükön beszéljenek, ha a polgármesteri hivatalban vagy másutt akad elintéznivalójuk. A cigány kisebbséghez tartozók Baranyában nagyobb eséllyel tudják ügyeiket beás anyanyelvükön intézni, Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében – az ismert körülmények okán – a települések túlnyomó többségében a romák nem követelik e jog érvényesülését.

A települési önkormányzatok a kisebbségeknél nagyobb arányban (73%) jelezték, hogy a kisebbséghez tartozók hivatalos eljárás során ugyan nem tudják használni anyanyelvüket, ám erre nem is tartanak igényt, s ennek megfelelően jóval kevesebb alkalommal tudósítottak arról, hogy a hivatalos eljárás során adott lenne a lehetőség a kisebbségi nyelv használatára (13%), akkor is, ha a kisebbség nem igényelte azt (12%). (Mindössze két önkormányzat válaszolt úgy a kérdésre, hogy a kisebbség élni kívánt a nyelvhasználat lehetőségével, de ezt nem tudták biztosítani.)

Az, hogy a települési önkormányzat alkalmaz-e olyan ügyintézőket, akik a településen élő kisebbség(ek) nyelvét beszélik, s azt a hivatalos eljárás során használni is tudják, esetleg maguk is kisebbségi származásúak, több tényező függvénye. Az a tény, hogy a kisebbségi nyelvet bíró ügyintézők gyakrabban találhatók meg a nagy lélekszámú nemzeti kisebbségek által lakott településeken, a település lélekszámának, az anyanyelv ezzel összefüggő használatának és a nemzetiségi oktatásnak köszönhető. A másik oldalon a cigány kisebbségi képzés hiánya, illetve a romák iskolai és munkahelyi mobilitásának sajátosságai miatt alig találhatunk olyan ügyintézőket a településeken, akik a kisebbségi közösségből érkeznek, illetve a beás és a romani nyelvet is beszélik.

Arra a kérdésre, hogy **miért nem alkalmaznak kisebbségi származású, illetve a kisebbségi nyelvet beszélő ügyintézőt**, a települési önkormányzatok több mint harmada nem válaszolt, közel fele viszont azzal érvelt, hogy **“nincs rá igény” a kisebbség körében**. A válaszadók maradéka szerint **a kisebbség “nem beszél a kisebbségi nyelvet”, illetve nincs a településen olyan, a kisebbségi közösséghez tartozó személy, akit alkalmazni lehetne**. Néhányan azonban azzal indokolták a kisebbségi ügyintéző hiányát, hogy **a települési önkormányzat forráshiánnyal küzd, tehát (támogatás híján) nem tudja előteremteni a kisebbségi ügyintéző alkalmazásához szükséges fedezetet**.

A válaszoló **kisebbségi önkormányzatok túlnyomó többsége (91%) szerint településükön nem merült fel a kisebbségi nyelv használatával kapcsolatos probléma**, mindössze négy esetben jelezték, hogy valamilyen, a nyelvhasználattal összefüggő gondot orvosolni kellett, ezek a kétnyelvű helység- illetve utcanev táblák elhelyezésével függtek össze. A települési önkormányzat ellenszenv okán vagy anyagi források hiányában nem akceptálta a kétnyelvű táblák iránti igényt, vagy pedig helytelenül tüntette fel a település kisebbségi nevét. A felmerült nehézségek általában megoldódtak. **A települési önkormányzatok szerint a kisebbségi nyelvhasználattal kapcsolatban egyáltalán nem merült fel probléma a településen.**

Összegzés, észrevételek

A Nektv. fontos nyelvhasználatra vonatkozó jogokat deklarál, ezek azonban a kutatás adatai szerint a gyakorlatban alig érvényesülnek, például a hivatalos eljárás során csak a kisebbségi önkormányzatok 23 %-a válaszolt úgy, hogy van lehetőség és igény az anyanyelv használatára, a települési önkormányzatoknak pedig 13 %-a nyilatkozott hasonlóképpen.

A kisebbségi nyelv használatának többnyire jelentősebb szerepe van az informális, személyes kapcsolatokban, mint a formális, hivatalos helyzetekben. A több évtizedes asszimilációs folyamat eredményeként azonban a nyelvvesztés jelei a helyi közösségekben is egyre erőteljesebben mutatkoznak. Ennek megállításában, elsősorban a nemzeti kisebbségek esetében, kiemelt feladata van a kisebbségi

oktatásnak.

A kisebbségi oktatás támogatása és a nyelvhasználat jogszabályi lehetőségeinek biztosítása mellett az államnak a kisebbségi nyelvek megőrzését és átörökítését célzott támogatási formákkal is segítenie kellene. Megfelelő forrás esetén feltehetőleg a kisebbségi önkormányzatok képviselői, illetve a kisebbségi közösségek fiatalabb felnőtt tagjai – a nyelvük újratanulásához, felelevenítéséhez – külön képzésekre, tanfolyamokra is igényt tartanának.

A nemzetiségi anyanyelv mindennapi és elsődlegesen munkaerő-piaci használatához célszerű lenne, ha a kisebbségek anyanemzetének irodalmi nyelve is ismertté válna az elsődlegesen tájnyelvet beszélő közösségekben. Emellett azonban az az igénye is megfogalmazódik közösségeknek, hogy a helyi tájnyelvek megőrzését is meg kellene célozni a kisebbségi oktatás keretében.

A kisebbségi önkormányzatok képviselőinek minta értékű szerepe van a nyelv átörökítésében, ezáltal a kisebbségi kultúra megőrzésében, ezért is rejt nagy veszélyeket a közösséghez nem tartozó, minimális nyelvismerettel sem rendelkező személyek kisebbségi képviselővé választása.

A cigányság a Nektv. rendelkezései alapján ugyanolyan igényeket formálhat az anyanyelvének (romani és a beás nyelvnek) megőrzésére és átörökítésére, mint a nemzeti kisebbségek. Nem hagyható azonban figyelmen kívül, hogy szemben a nemzetiségekkel az e kisebbséghez tartozók többsége magyar anyanyelvű, az anyanyelvüket használó roma emberek a cigányságon belül is kisebbségben vannak. Jelenleg a romani és beás nyelv oktatását a személyi és tárgyi feltételek, valamint a nyelvek standardizáltságának a hiánya is nehezíti. Mint ahogy azt már a beszámolónkban is jeleztük reális veszélye van annak, hogy a cigányság Magyarországon, a legtöbb európai országhoz hasonlóan elveszítheti anyanyelvét. Ennek megakadályozását is elősegíthetné annak ismételt átgondolása, hogy Magyarország nem kívánja-e a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartájából következő kötelezettségeit a jelenlegi hat nyelv mellett például a romani és beás nyelvre kiterjeszteni. Egy ilyen döntéssel a romani és a beás nyelv értékét és jelentőségét erősítenék meg, amely a cigányság egyre erőteljesebb nyelvvesztésének folyamatát is megakadályozhatja.

9. Hátrányos megkülönböztetés, diszkrimináció

Noha a kérdőívekben **a kisebbségi önkormányzatok 75, a települések 88 százaléka arról tudósított, hogy a településen nem tapasztalta a kisebbséghez tartozó emberek hátrányos megkülönböztetését**, az adatok mégiscsak arról tanúskodnak, hogy a cigány kisebbségi önkormányzatok negyede kénytelen – s többnyire képtelen – megküzdeni a roma polgárokat érintő diszkriminációval. Az interjúk során még kedvezőtlenebb helyzet rajzolódott ki, hiszen **a személyesen felkeresett roma kisebbségi politikusok és a polgármesterek/jegyzők egyaránt gyakran számoltak be a diszkrimináció különféle eseteiről**. A hátrányos

megkülönböztetés többnyire **az oktatásban és/vagy a foglalkoztatás területén** jelentkezik, egy kisebbségi önkormányzat jelezte, hogy szórakozóhelyekre nem engedik be a romákat, s egy-egy **panasz érkezett a rendőrségi eljárásra**, a cigányokkal szemben általában megnyilvánuló “megalázásra, mocskolódásra, rágalmazásra, tettlegességre”, s egy településen arra, hogy **a jegyző megakadályozza**, hogy helyi **cigány lakosok telekhez vagy lakóházhoz jussanak**.

Az érintett kisebbségi önkormányzatok többsége úgy nyilatkozott, hogy eredményesen, hatékonyan tudott részt venni a megkülönböztetésből fakadó konfliktusok megoldásában (kilenc említés), ketten jelezték, hogy noha “mindig mocskos cigányok maradunk a magyarok számára”, a többség lassan “visszafogja magát”, részben, mert a kisebbségi önkormányzat határozott fellépése eredményre vezet, részben, mert a magyarok “rájöttek, hogy rendes emberek a cigányok is”. Az egyik roma elnök arról számolt be, hogy nehéz az oktatásban megnyilvánuló diszkriminatív gyakorlatból fakadó helyzet kezelése, mert az önkormányzat ugyan megkereste panaszával az iskola igazgatóját, aki összehívta a tantestület is, de “a legnagyobb baj az, hogy nem állnak a szülők mellettünk, mikor arra kerül a sor, hogy vállalni kell a nyilvánosságot a tanári kar előtt”. Mindössze két önkormányzat véli úgy, hogy “a megkülönböztetést nem tudjuk leküzdeni”. A települési önkormányzatok esetenként különböző válaszokat adtak arra a kérdésünkre, hogy részt tudtak-e vállalni a hátrányos megkülönböztetésből adódó konfliktusok megoldásában (hat válasz érkezett). A rendőri eljárás során tapasztalt hátrányos megkülönböztetés bejelentését hatósági kivizsgálás követte, amelynek végén sikerült “tisztázni a vádakát”, más esetekben az érintett felek közötti egyeztetésre került sor, amelyek kompromisszumos megoldáshoz vezettek. A munkahelyen, a munkahelyi felvételnél jelentkező diszkriminációval összefüggésben jelezte az egyik önkormányzat, hogy “részt vállal a konfliktushelyzet megoldásában. Felkeresi a munkahely vezetőjét, kéri segítségnyújtását, hogy vegye figyelembe a család anyagi és szociális körülményeit.”

Végül egy igen őszinte és empatikus vélemény: “úgy érzem, országosan nagyon alacsony szinten állunk az effajta konfliktuskezelésben; a cigányok igen fejlett intuícióval rendelkeznek, megérik, hogy az az elfogadás igazi, vagy csak kötelezően hivatalos”.

Az oktatás, a foglalkoztatás, a hivatali eljárás, a mindennapi élet egyéb területein (vendéglátóipar, egészségügy) megnyilvánuló hátrányos megkülönböztetésből fakadó problémák kezeléséhez ma kínálkozó eszközöket a kisebbségi önkormányzatok nem tartják megfelelőnek. Húsz önkormányzat válaszolt arra a kérdésünkre, hogy hatékonyan tartják-e a hátrányos megkülönböztetésből fakadó konfliktusok kezeléséhez rendelkezésre álló eszközöket; közülük tizenketten nemleges választ adtak.

Tapasztalataink szerint csak akkor érnek el eredményeket, ha olyan szervekhez fordulnak (ombudsman, jogvédő iroda), amelyek a jogaik érvényesítésében konkrét segítséget nyújtanak nekik. Ezt a stratégiát azonban a települési önkormányzatok gyakran ellenséges lépésnek tekintik.

Összegzés, észrevételek

Meggyőződésünk, hogy a hátrányos megkülönböztetés elleni fellépés akkor válhat valóban eredményessé, ha nem csupán elkötelezett jogvédők, jó szándékú polgármesterek és a maguk jogaiért harcolni kívánó emberek elszántságán múlik, hanem olyan normatív alapon nyugszik, amely amellet, hogy az érintettek számára segítséget nyújt, talán, ha nem is azonnal, de a mindennapi együttélés, a politikai kultúra, a közbeszéd átalakulását eredményezheti.

A vizsgálat tapasztalatai is megerősítik, hogy nagyon fontos egy átfogó, a fogalmakat pontosan definiáló, arányos, hatékony, visszatartó erejű szankciórendszer tartalmazó antidiszkriminációs jogszabály mielőbbi megalkotása. Ugyanakkor a diszkrimináció elleni küzdelemben a jogi szabályozás mellett a szemléletformálásnak és az esélyegyenlőség megteremtésének is jelentős szerepet kell kapnia, aminek megvalósításában elsődleges felelőssége az államnak van. Vizsgálatunk alapján az is körvonalazódott, hogy sokszor a diszkrimináció jelenségét az elkövető, illetve az elszenvető fél sem ismeri fel, természetesnek tartja, elfogadja és így nem is törekedhet annak megváltoztatására. Hangsúlyoznunk kell a 2000/43. EK Irányelv azon célkitűzéseit, melyek szerint az esélyegyenlőségi programokat, és a diszkrimináció elleni fellépés eszközeit minél szélesebb körben kell a nyilvánosság elé tárni, illetve ösztönözni kell önálló, diszkriminációellenes állampolgári kezdeményezések megvalósítását. Figyelemfelhívó kampányokkal tudatosítani kell az állampolgároknak a diszkrimináció elleni küzdelem fontosságát, illetve lehetőségeit, és a közösség egészét érintő probléma megoldásában mindannyiunk felelősségét.

10. Továbbképzés, jogi felkészültség

A kérdőívet visszaküldő **kisebbségi önkormányzatok mindössze 26 esetben (32%) jelezték, hogy egy vagy több tagja az elmúlt években részt vett valamilyen kisebbségjogi továbbképzésen.** A legkisebb arányban a horvátok és a Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei cigány politikusok vettek részt továbbképzéseken. A "kis" kisebbségek részéről erre a kérdésre nem érkezett válasz, az interjúk során sem derült fény arra, hogy részt vennének továbbképzéseken. A tanfolyamok, továbbképzések, amelyekről a kisebbségi önkormányzatok említést tettek, nem kizárólag a kisebbségi jogi területeket érintik; alkalmanként a mindennapi működéshez szükséges könyvelési ismereteket adnak át, illetve tájékoztatnak az aktuális pályázati lehetőségekről, a pályázatok elkészítésében nyújtanak segítséget. Am a cigány politikusok között akad, aki roma közösségfejlesztő, konfliktuskezelést elősegítő és személyiségfejlesztő tréningen vagy éppen

számítógép-kezelői tanfolyamon vett részt.

A települési önkormányzatok mindössze 19 esetben (20%) jelezték, hogy az önkormányzat tagjai illetve a polgármesteri hivatal munkatársai a jelenlegi ciklusban egy vagy több (két-három) alkalommal részt vettek kisebbségjogi továbbképzésen. A továbbképzések többsége (14 említésből nyolc) kisebbségi önkormányzati vezetők, politikusok képzéséhez kapcsolódott, illetve általában a kisebbségi önkormányzati rendszerről szólt, ritkábban az aktuális pályázati lehetőségekről és a szociális földprogramról való tájékoztatást tartalmazta, vagy éppen a cigány gyermekek oktatásával függött össze.

Úgy véljük, hogy a kisebbségi politikusok részvételi aktivitása meglehetősen gyengének nevezhető, különösen, ha figyelembe vesszük azt, hogy **a kisebbségi önkormányzatok 53 százaléka szerint egyáltalán nem kielégítő a kisebbségi képviselők jogi felkészültsége.** Tizenhárom százalékuk részben tartja csak megfelelőnek a felkészültséget, és csupán 34 százalékuk elégedett maradéktalanul a kisebbségi politikusok jogismeretével.

A nemzeti kisebbségek önkormányzatai között többen vannak, amelyek kielégítőnek találják a jelenlegi állapotokat, ezzel szemben a romák több, mint 50 százaléka vélekedik úgy, hogy a képviselők jogi felkészültsége jócskán hagy kívánnivalót maga után. Minél nagyobb a település lélekszáma, annál inkább csökken az elégedetlenek aránya – igaz, nő azoké, akik csak részben tartják kielégítőnek a kisebbségi politikusok felkészültségi szintjét. Az aprófalvakban, kistelepüléseken szignifikánsan magasabb azon önkormányzatok száma, amelyek szerint egyáltalán nem megfelelő a jelenlegi helyzet, s ez részben összefügghet a helyi kisebbségi politikusok életkorával, iskolai képzettségi szintjével, de vélhetően azzal is, hogy e kistelepüléseken élők nehezebben jutnak el a tanfolyamokra, továbbképzésekre.

A polgármesterek, jegyzők, hivatali dolgozók 45 százaléka hiányosnak tartja a kisebbségi képviselők jogi felkészültségét, húsz százaléka részben, 32 százaléka teljesen kielégítőnek. Leginkább azon önkormányzatok tűnnek elégedetlennek a kisebbségi képviselők tudásszintjével, ahol cigány önkormányzatok működnek, míg a nemzeti kisebbséget képviselő politikusokkal a települési önkormányzatok elégedettebbek.

Az önmaguk felkészültségét értékelő véleményeknek éppen fordítottját láthatjuk, ha arról kérdezzük **a kisebbségi önkormányzatokat, mennyire tartják kielégítőnek a települési önkormányzat tagjainak, a polgármesteri hivatal dolgozóinak felkészültségét a kisebbségi jogok területén.** 54 százalékuk teljesen elégedett, 16 százalékuk szerint részben kielégítő az érintettek tudása, és **31 százalékuk mondja magát teljesen elégedetlennek.** A csak részben elégedettek viszonylag magas aránya – a szabolcsi cigány, valamint a német önkormányzatok körében – abból fakad, hogy míg a kisebbségi önkormányzatokkal rendszeres kapcsolatban álló jegyző és a hivatal alkalmazottainak felkészültségét a kisebbségi jogok területén, ha nem is mindig, de általában pozitívan értékeli, addig a

települési képviselőket illetően már fölmerülnek (jogos) kételyek. Megint azt láthatjuk, hogy a nagyobb településeken, elsősorban is a városokban, illetve megyeszékhelyeken általában nagyobb mértékű az elégedettség, mint a kistelepüléseken.

A **települési önkormányzatokról** sem mondhatjuk el, hogy feltűnő intenzitással érdeklődnének a kisebbségi jogok, illetve a kisebbséggel, a kisebbségi önkormányzatok működésével összefüggő továbbképzések iránt. Igaz, **48 százalékuk maradéktalanul elégedett a települési képviselők és a polgármesteri hivatal dolgozóinak felkészültségével** e területen. A kérdőívet kitöltők 37 százaléka jelezte, hogy csak részben tartja kielégítőnek a képviselők, illetve az önkormányzati alkalmazottak fölkészültségét, s csupán **12 százalékuk tűnik elégedetlennek**. Az átlagok mögött azonban jelentős különbségek láthatóak. A képviselők, önkormányzati alkalmazottak kisebbségi jogi ismereteit leginkább a Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei települési önkormányzatok tartják megfelelőnek (53%) illetve részben kielégítőnek (35%), míg a legnagyobb arányban a baranyai cigány illetve német kisebbségi önkormányzattal rendelkező településeken (23, illetve 17%) hiányosnak, vagy csak részben kielégítőnek (31, illetve 50%).

A kérdőívet kitöltő **kisebbségi önkormányzatok 58 százaléka jelezte, hogy igényt tartana a kisebbségi jogokkal kapcsolatos képzésre, tanácsra, segítségre**. Többségük az országos (kisebbségi) önkormányzattól, illetve annak megyei szervezetétől várna segítséget, körülbelül hasonló mértékben jelezték, hogy az ebben illetékes hatóság, intézmény a közigazgatási hivatal és a kisebbségi ombudsman, illetve, hogy a mindenkori kormányzati intézmények, köztük a Nemzeti és Etnikai Kisebbségek Hivatala felelősségi körébe tartozik a kisebbségi politikusok képzése, míg néhányan helyi szinten várnának megoldást. Arra a kérdésre, hogy mégis milyen típusú segítségre lenne szükségük, csupán 14 válasz érkezett; mindannyian a kisebbségi képviselők jogi képzésének szükségességét hangsúlyozzák.

A kérdőívet visszaküldő **települési önkormányzatok 34 százaléka vélekedik úgy, hogy szükséges lenne a települési önkormányzati képviselők, illetve a hivatali apparátus alkalmazottainak (tovább)képzése a kisebbségi jogok területén** (a többiek nem válaszoltak). A segítséget e tekintetben elsősorban az országos kisebbségi önkormányzatoktól, megyei önkormányzattól és közigazgatási hivaltól várnák, csupán egy-egy esetben említették az államot, a kormányzatot, az ombudsmant.

Néhányan megfogalmazták egy, a települési önkormányzatok számára (is) forgatható módszertani útmutató kiadásának szükségességét, amely gyakorlati példákon keresztül mutatja be a kisebbségi önkormányzatok működésével kapcsolatban fölmerülő problémákat és megoldásukat. Mások viszont úgy vélik, hogy a tárgyban színvonalas szakirodalom áll rendelkezésre, amelyet természetesen időnként nem ártana aktualizálni.

Összegzés, észrevételek

A kisebbségi önkormányzatok 53 százaléka nem tartja kielégítőnek a kisebbségi képviselők jogi felkészültségét, 58 százalékuk igényt is tartana ilyen irányú továbbképzésekre. S noha mind a kisebbségi, mind a települési vezetők kedvezőbben ítélik meg a polgármesteri hivatalok dolgozóinak és a települési képviselőknek a felkészültségét, a települési önkormányzatok 34 százaléka is jelezte, hogy szükségesnek tartaná a települési önkormányzati képviselők továbbképzését a kisebbségi jogok területén.

A kisebbségi önkormányzati politikusok és a települési önkormányzati képviselők, köztisztviselők sokrétű képzése fontos feladat; ez nem korlátozódhat a kisebbségi jogi, közigazgatási, pénzügyi ismeretek oktatására; ugyanilyen jelentős a különféle információk, kommunikációs ismeretek, készségek átadása is. A kisebbségi és a települési képviselők továbbképzésének tartalmaznia kell a konfliktusok kezelésének, megelőzésének technikáit is.

Célszerű a kisebbségi és a települési képviselők, köztisztviselők közös képzése, erre a felmérés szerint igény is mutatkozik. Valószínűleg hatékonyabbak lennének a képzések, ha minél közelebb vinnék azokat ahhoz a szinthez, ahol az önkormányzatok működnek, legalább kistérségi szintre, hiszen a képzéseken, tanfolyamokon való részvétel jelentős költségbe kerülhet, még a megyeszékhelyre történő utazás esetén is.

Az 1994 óta működő önkormányzatok vezetői említették, hogy a kisebbségi önkormányzati rendszer kiépülésekor, az első választások után jóval több lehetőség nyílt arra, hogy az újdonsült képviselők a legkülönbözőbb tanfolyamokon, továbbképzéseken felvértezzék magukat a szükséges tudással. A harmadik ciklusban célszerű lenne ugyanilyen kiemelt figyelmet fordítani a kisebbségi önkormányzati képviselők felkészítésére.

A képzések szervezésében – a megfogalmazott igények szerint – az országos önkormányzatoknak, a megyei önkormányzatoknak, a közigazgatási hivataloknak, a kormányzati szerveknek és az ombudsmani hivatalnak is feladatot kellene vállalnia.

A kisebbségi jogok érvényesülésének általános értékelése, összegzése

A kérdőíves vizsgálat egyik sajátos tanulsága az volt, hogy a kisebbségi önkormányzati rendszer, **a kisebbségi jogok érvényesülésének** kényes, leginkább vitatott **problémáit a települési és a kisebbségi önkormányzatok** igencsak **eltérően ítélik meg**. Egyrészt, a **települési önkormányzatok** szinte minden tekintetben jóval **kedvezőbb színben tüntették fel magukat, mint** ahogyan róluk **a kisebbségi önkormányzatok** nyilatkoztak. Másrészt **a települési önkormányzatok** kifejezetten **elégedettek** a kisebbségi önkormányzati rendszer jelenlegi szabályozásával; **73 százalékuk szerint a kisebbségi érdekek és igények a ma**

adott keretek között is érvényesülnek és teljesülnek, így semmiféle változásra nincs szükség. Nem tartják szükségesnek, hogy a kisebbségi önkormányzatok autonómiája erősödjön a hatáskörök és feladatok átadásával, illetve a települési önkormányzattól való függetlenségük növelésével. Ezzel szemben a kérdésben nyilatkozó **kisebbségi önkormányzatok mindössze negyven százaléka volt elégedett a törvény adta lehetőségekkel, 48 százalékuk szerint szükség van a kisebbségi önkormányzatok feladat- és hatáskörének bővítésére, az autonómiájuk és a települési önkormányzattól való függetlenségük erősítésére.**

Annak ellenére, hogy a vizsgálatban közreműködő **kisebbségi képviselők** részéről a jelenlegi szabályozást számos kritika érte, **egyöntetűen az a véleményük, hogy a felmerült problémákat csak a kisebbségi önkormányzati rendszer további fejlesztésével lehet megoldani** és nem annak felszámolásával. A jól működő kisebbségi önkormányzatok a települési önkormányzatok valós partnereiként jelenleg is ellátnak olyan feladatokat, amelyekre a kisebbségi civil szerveződések nem vagy csak kevésbé eredményesen képesek. A vizsgálat megerősítette azt a meggyőződésünket, hogy a kisebbségi önkormányzati rendszer alkalmassá tehető a hazai kisebbségi közösségek kulturális autonómiájának megteremtésére. **A Nektv-ben biztosított jogok érvényesülésének intézményi garanciája a kisebbségi önkormányzati rendszer fenntartása, továbbfejlesztése.**

A kisebbségi önkormányzatok képviselői felsorolták azokat a **legsúlyosabb problémákat is, amelyek ebben a ciklusban működésüket nehezítették.** A nagyobb számban válaszoló cigány kisebbségi önkormányzatok az **“indulásból eredő tapasztalatlanság”, a települési önkormányzattal való konfliktusos viszony** mellett elsősorban a **cigányság szociális** gondjainak megoldatlanságából eredő **nehézségekről** és a **kisebbségi önkormányzatok korlátozott mozgásteréről, az anyagi források szűkösségéről** számolnak be. A gondok között **említették az információhiányt, a pályázati lehetőségek korlátozott voltát** és a helyi szinten politizáló roma kisebbségi elnökök, képviselők **képtelenségét** is.

A nemzeti kisebbségeket képviselő önkormányzatok gondjai között is előfordul a támogatási források elégtelensége, a települési és a kisebbségi önkormányzat közötti rossz kapcsolat, az információhiány.

Amikor **a kisebbségi önkormányzatok a hatáskörök és a feladatok bővítése és átvétele mellett érvelnek, akkor mindehhez szükségesnek tartják a támogatási, finanszírozási rendszernek és a települési önkormányzatokkal való együttműködés lehetőségeinek változtatását is,** mert az anyagi háttér biztosítása és új együttműködési formák kialakítása nélkül, a bővített feladat- és hatáskörökkel nem tudnának megfelelően élni.

Véleményünk szerint, olyan differenciált támogatási rendszer kialakítására van szükség, amely a kisebbségi közösségek létszámát, az ellátott feladatok különbségét és a települések térségi elhelyezkedésével, fejlettségével összefüggő eltérő helyzetét is figyelembe veszi. A kisebbségi önkormányzatok finanszírozása során **garantálni kell, hogy a Nektv-ben meghatározott feladatok és hatáskörök ne csak deklarált célokat, hanem megvalósítható, folyamatosan fenntartható**

tevékenységeket jelentsenek.

Egyébként a települési önkormányzati politikusok “elégedettsége” nem olyan egyértelmű és egyöntetű, mint ahogyan azt az adatok sugallják. Egyrészt azért nem, mert **a települési önkormányzatok fele számára a kisebbségi önkormányzat** megalakulása és az ezzel a települési önkormányzatokra háruló törvényi – s néhol önként vállalt támogatási – kötelezettség **adminisztrációs és anyagi többletterheket jelent**. Másrészt, elsősorban ott, ahol cigány önkormányzatok működnek, a települési önkormányzatok és a polgármesteri hivatalok gyakran szembesülnek olyan problémákkal, lesznek olyan **konfliktusok** cselekvő részeseivé, **amelyeket önmagukban nehezen vagy egyáltalán nem képesek kezelni, megoldani**. Mindebből az következik, mint ahogy azt már vizsgálatunkban jeleztük, hogy **ki kellene alakítani megfelelő kompenzációs formát a települési önkormányzatok anyagi támogatására**. Ugyanakkor látnunk kell azt, hogy **a települési önkormányzatok egy része szakmai segítségre is szorul**; nem pusztán és elsősorban kisebbség jogi kérdések területén, hanem annak érdekében, hogy megismerje, megtanulja azokat a kommunikációs és konfliktuskezelési technikákat, amelyek a kisebbségekkel való együttélés, a települési és a kisebbségi önkormányzat együttműködése során felmerült zavarok, konfliktusok meg- és feloldását segíthetik. **A kisebbségi önkormányzati rendszer és a kisebbségi jogok érvényesülésének hatékonyabbá tétele érdekében a települési önkormányzatokat is ösztönözni és támogatni szükséges, hogy a kisebbségi önkormányzattal együttműködve valódi partnerré váljanak.**

A kisebbségi önkormányzati rendszer továbbfejlesztése szempontjából fontos kérdés az is, hogy **a helyi kisebbségi önkormányzatok mennyiben tudják véleményükkel befolyásolni a rájuk vonatkozó legfontosabb törvények módosítását. A kisebbségi törvény módosításáról szóló, az Országgyűlés elé a 2001. évben benyújtott törvényjavaslatot** a kérdőívet visszaküldő **kisebbségi önkormányzatok 26%-a véleményezhette**. Még ennél is kedvezőtlenebb kép rajzolódik ki, ha az Országgyűlés elé ugyancsak 2001-ben benyújtott, **a kisebbségi önkormányzati képviselők választásáról szóló törvényjavaslatról** kérdezzük a kisebbségi önkormányzatokat. **A kisebbségi önkormányzatoknak csak 23 %-a véleményezhette** a törvényjavaslatot. Nem tudjuk, hogy az Országgyűlés Emberi Jogi, Kisebbségi és Vallásügyi Bizottsága által előterjesztett törvényjavaslatok, amelyek kidolgozásában javaslatokkal az országos kisebbségi önkormányzatok is részt vettek, miért nem, illetve miért ilyen alacsony arányban jutottak el a helyi önkormányzatokhoz. Véleményünk szerint azonban **a törvények legitimitását elmélyítené, ha azok is bekapcsolódhatnának a törvénymódosítást előkészítő egyeztetésekbe, vitákba, akiket bármely változtatás a legközvetlenebbül érint.**

Vizsgálatunk megerősítette azt a már-már közhelynek számító alaptételt, hogy a kisebbségi önkormányzati rendszer nem ugyanazt jelenti, s nem ugyanazokat a feltételeket biztosítja a nemzeti kisebbségek és a cigány kisebbség számára.

A nemzeti kisebbségeknek a kisebbségi önkormányzati rendszer egyfajta

“kapaszkodót” nyújt, és esélyt arra, hogy az évszázados asszimilációs folyamat lelassuljon, s hogy megteremtődjenek a kulturális autonómia feltételei.

A kisebbségi törvénnyel és ***a kisebbségi önkormányzati rendszerrel a “kis” lélekszámú kisebbségek mutatkoznak a legelégedettebbnek***, a törvény nyújtotta keretekenél és jogosítványoknál nem is kívánnak többet maguknak. Közöttük találkoztunk a legkevésbé azzal a törekvéssel, hogy a kisebbségi érdekek hatékony képviselőt a települési önkormányzatban való teljes jogú tagsággal biztosítsák. Politikamentesnek maradni és a kisebbség számára biztosított jelenlegi lehetőségekkel élni, ez a fő stratégiájuk.

A “nagy” nemzeti kisebbségek – elsősorban ***a németek*** és mellettük ***a horvátok*** – önkormányzatai (s ez vonatkozhat a szlovákságra is, amely azonban vizsgálatunkba csupán egy nagyvárosi közösség önkormányzatával került be) számára ma már szűkösek a kisebbségi érdekképviselő keretei. ***Több jogosítványt, a települési képviselővel azonos státuszt, feladatot és felelősséget igényelnének maguknak a kisebbséget és a települést érintő döntésekben.***

A Nektv-ben deklarált jogok önmagukban már nem elégségesek számukra, olyan valódi, ***megfelelő feltételekkel és garanciákkal alátámasztott***, nem pusztán feltételes módon megfogalmazott ***jogokat kívánnak maguknak, elsősorban az intézményfenntartás területén, amelyek a kulturális autonómia megteremtése felé mutatnak.***

Az egyes kisebbségi önkormányzatok igényeit és lehetőségeit, továbbá a kisebbségi érdekek tartalmát nagymértékben befolyásolja a település nagysága és a kisebbséghez tartozók súlya a helyi társadalmon belül. Az intézményfenntartás valamint a hatáskörök átvételének igényével elsősorban azok a nagyközségekben, városokban működő kisebbségi önkormányzatok lépnek fel, amelyek mögött nagy létszámú kisebbségi közösség áll, és olyan településeken, ahol a kialakult vagy alakulóban lévő kisebbségi intézményrendszer az oktatás és a kultúra területén a többségi érdekek sérelme nélkül teszi lehetővé a kisebbségi érdekek érvényesítését. A kistelepüléseken, aprófalvakban – ahol néha a kisebbségek alkotják a helyi társadalom többségét – a kisebbségi és a települési érdekek nem választhatók szét élesen egymástól, és a forráshiányos aprófalvakban a kisebbségi önkormányzat által megszerezhető anyagi eszközök közvetlenül is az egész közösség számára rendelkezésre állnak; a kisebbségi önkormányzat forrásainak egy részét átadja a települési önkormányzatnak, s a kisebbség politikusai között nemigen merül föl a hatáskörök, intézmények átvételének igénye. A jelzett különbségek ellenére, a nemzeti kisebbségek önkormányzatai, s a kisebbségi politikusok többsége is igényli, hogy a jelenleginél nagyobb mértékben, megfelelő jogosítványokkal fölvértve tudjon részt venni a települések – s így a kisebbség – sorsát meghatározó döntések meghozatalában.

Sajátos példa ***a kisebbségivé átalakult települési önkormányzatok*** működése, amelyek a kutatók szerint ideáltípusnak is nevezhetők, amennyiben ebben a

körben nemhogy problémákról nem hallhattak, de még a kisebbség és a többség közötti viszonyt érintő kérdés, a kisebbségi jogok tematizálása is beszélgetőpartnereik értetlenségébe ütközött. “A falu érdeke a kisebbség ügye is”. **A kisebbségi feladatok minden zökkenő nélkül belesimulnak a települési önkormányzat tevékenységébe;** fenntartják a saját vagy körzeti nemzetiségi oktatási intézményeiket és támogatják a civil szervezeteiket. Úgy tűnik azonban, hogy a kisebbségi települési önkormányzatok azért is működnek hatékonyan, problémák és konfliktusok nélkül, mert **a helyi közéletben nincs jelen a kisebbségi, nemzetiségi tematika, a kisebbségi érdekekről szóló diskurzus.**

A kisebbségi érdekképviselő jelenlegi kereteinek módosítása a nemzetiségi kisebbségek számára a valódi kulturális autonómia megvalósítása miatt sürgető feladat.

A kérdés az, hogy a messzemenően asszimilálódott és a többségi társadalomba integrálódott (nemzeti) kisebbségek számára a kisebbségi törvény kínálta mégoly korlátozott lehetőségek nem érkeztek-e túl későn ahhoz, hogy az asszimiláció folyamatát megállítsák. A jelen vizsgálat során nem feladatunk, hogy a kisebbségi identitás, asszimiláció és disszimiláció összetett problémáját, a várható és kívánatos jövőképeket körbejárjuk. Hangsúlyoznunk kell azonban – s ez egybevág a korábbi vizsgálatok eredményeivel is –, hogy **a kisebbségi önkormányzatok megalakulásának lehetősége majd pedig tényleges működése, a súlyos szabályozási problémák ellenére is, a nemzeti kisebbségek kulturális és oktatási aktivitásának, a kisebbségi közösségek kohéziójának és identitásának erősödéséhez vezetett – s ez akkor is eredmény, ha ettől az alapvető asszimilációs tendenciák vélhetően vissza nem fordíthatók, csupán lassíthatók.**

A működő **kisebbségi önkormányzati rendszer legitimitását is megkérdőjelezheti azonban a jelenlegi választójogi szabályozás,** amely lehetővé teszi, hogy a kisebbségi képviselők megválasztásában nemcsak a kisebbségi közösségek tagjai vehetnek részt, illetve olyan képviselők kerülhetnek a testületekbe, akiknek nincs személyes kötődésük az adott kisebbség kultúrájához. Ismételten hangsúlyoznunk kell, hogy **a választással összefüggő rendelkezések mielőbbi módosítása a hazai kisebbségek közös érdeke.** Sokkal nagyobb esély nyílna a kulturális autonómia erősítése érdekében igényelt feladat- és hatáskörök bővítésére, a finanszírozási rendszer szükségzerű átalakítására, ha senkinek sem lenne lehetősége rosszhiszeműen kihasználni a kisebbséget érintő szabályozás hiányosságait.

A kisebbségi önkormányzati rendszerről folyó szakmai és politikai diskurzusban magától értetődő az a megállapítás, hogy **a többségi társadalomba teljesen integrálódott nemzeti kisebbségekkel szemben a mély szegénységben és kirekesztettségben élő romák súlyos problémáinak kezelésére nem alkalmas a kisebbségi önkormányzati rendszer,** sőt a szociális ellátás, a foglalkoztatás területén rájuk ruházott “ál-hatalmi jogosítványok” a “szegénység etnicizálásához” vezetnek, s így erősítik a cigány közösségek kirekesztődését.

Az elemzések felhívják a figyelmet arra a *veszélyre, hogy a cigány kisebbségi önkormányzatok esetében az etnikai kisebbségi helyzetből fakadó jogok és a szegénységből fakadó elosztási jogosultságok nem válnak szét egymástól.*

Egyetérthetünk azokkal az elemzőkkel,¹³ akik szerint a kisebbségi önkormányzati rendszer nem helyettesítheti a hatékony szociálpolitikát. A cigány kisebbségi önkormányzatok többsége azonban a jelenlegi felemás szabályozás helyett éppen a szociális ellátás, a helyi szociálpolitika kialakításában és gyakorlásában kíván több jogosítványt magának, a valódi közjogi státuszt e politikusok részben a szociális hatáskörök átvételében látnák megvalósíthatónak. Vagyis helyi szinten igen nehéz szétválasztani a problémák kisebbségi és szociális dimenzióját. Vélhetően arra lenne szükség, hogy a kisebbségi önkormányzatokat ne pusztán és elsősorban a szociális feladatok végrehajtásába vonják be. A *kisebbségi jogok és érdekek érvényesülése* tekintetében alapvető, hogy a cigány kisebbség bevonása a szociális feladatok ellátásába ne arra korlátozódjék, hogy az elnök jó esetben megmondhatja, melyik cigány család érdemes a támogatásra, hanem *azt jelentse, hogy a cigány kisebbségi önkormányzatok részt vesznek a helyi szociálpolitika rendeleteinek kidolgozásában, és ellenőrizhetik azok megvalósulását.* S természetesen mindez nem csak a szociálpolitika vonatkozásában igaz, a roma közösség életét befolyásoló döntések meghozatalában valódi jogosítványok illetnék a kisebbségi önkormányzatokat.

Kutatási tapasztalataink szerint szinte *minden vonatkozásban eltérés mutatkozik a nemzeti, illetve a cigány kisebbségek és kisebbségi politikusok lehetőségei között.* A roma kisebbségi politikusok *kisebb eséllyel kerülnek be a települési önkormányzatokba,* számukra a két testület közötti átjárás lehetősége jóval korlátozottabb, mint a nemzeti kisebbséghez tartozó képviselők számára. A cigány kisebbségi önkormányzatok *gazdasági autonómiája a leginkább korlátozott,* a települési önkormányzatok többsége ugyanis szigorú “ellenőrzés” alatt tartja gazdálkodásukat. A cigány önkormányzatokkal szemben *olyan elvárások fogalmazódnak meg a roma lakosság körében, amelyek teljesítéséhez sem jogi, sem anyagi eszközökkel nem rendelkeznek,* így a roma politikusok kénytelenek a hatályos kisebbségi törvény által megengedett és tiltott jogosítványok közötti keskeny mezsgyén lavírozni, hogy a maguk korlátozott eszközeivel enyhítsenek a romák reménytelenül súlyos egzisztenciális helyzetén.

Tevékenységüket nehezíti, hogy *rendszeresen kénytelenek szembenézni a hátrányos megkülönböztetés nyílt és kevésbé nyílt formáival,* amelyekkel szemben azonban nem vagy csak a jogvédő irodák segítségével tudnak eredményesen fellépni. A cigány kisebbségi önkormányzatnak, a roma politikusoknak a saját és a többségi közösségeken belül egyaránt meg kell küzdeniük az elismerésért, elfogadásért. Ezt azonban többnyire az is nehezíti, hogy *a települési önkormányzatok sem tekintik egyenrangú partnernek őket, s*

13 Szalai Júlia: A társadalmi kirekesztődés egyes kérdései az ezredforduló Magyarországon. MTA Szociológiai Intézet, Budapest, 2002. Kézirat.

Molnár Emília: Atyáskodás és kiszorításkodás. Helyi intézmények, cigányok, kisebbségi önkormányzatok. Beszélő 2002/1:74–86.

ez az eleve kódolt egyenlőtlen viszony cigány kisebbségi mivoltuknak szól.

A **cigány kisebbségi önkormányzatok** a szociális ellátással összefüggő “ál-hatalmi” jogosítványok szorításában, **az asszimiláció valamint az önálló identitáspolitika vonzásai és taszításai közt kénytelenek működni.**

Úgy tűnik, akár egy településen belül is vetélkedhetnek egymással az inkább az asszimilációt és nem a cigányság kulturális és etnikai másságát, illetve a cigányság mint önálló politikai és etnikai entitás érdekeinek képviselőként hangsúlyozó kisebbségi önkormányzati stratégiák.¹⁴ A cigány kisebbség elismertetéséért/elismerésért folytatott harc leghatékonyabb eszközének a megkérdozett helyi politikusok nagyobb része az olyan integrációt tartja, amely nem hangsúlyozza a romák elkülönülését, ha úgy teszik, etnikai és kulturális másságát, és tartózkodik attól, hogy önálló roma politikát folytasson a településen. Ugyanakkor törekvéseik mögött nem nehéz felismerni azt az igényt, hogy cigány emberként akarnak az adott település, tágabban a magyar társadalom teljes jogú tagjává válni, és szeretnék a “magyarokhoz” hasonló megbecsülésben, elismerésben részesülni. Mindezen törekvéssel az is megfér, hogy a roma politikusok nehezményezik azt, hogy a cigányok egy része nem vállalja föl cigány identitását, mert egzisztenciálisan kiemelkedett a közösségből, és/vagy mert fél a megkülönböztetéstől. “Mi büszkék vagyunk arra, hogy cigányok vagyunk, azok helyett is, akik nem vállalják”.

A romák társadalmi integrációjáért folytatott küzdelemben a kisebbségi önkormányzati rendszer csak az egyik, ráadásul ellentmondásokkal terhelt, felemás eszköz. A **kisebbségi törvény módosítása azt célozhatja**, hogy a romákat (is) valóban, **egyenrangú partnerként vonják be az őket érintő döntések meghozatalába. A szociális és foglalkoztatási problémák megoldása azonban túllép a kisebbségi törvény keretein**, mint ahogy a romákat sújtó hátrányos megkülönböztetés, diszkrimináció is olyan súlyos gond, amelynek orvoslására, meggyőződésünk szerint **önálló antidiszkriminációs törvény megalkotása szükséges.**

14 Burka Viktória–Vida Judith–Wizner Balázs: Szalakóta – a roma érdekképviselő sorsa egy északkelet-magyarországi faluban. *Holmi* 2002/7:891–905.

Javaslat, kezdeményezés

1) A kisebbségi jogok érvényesülésének javítása, valamint a kisebbségi önkormányzati rendszer továbbfejlesztése és hatékonyabb működtetése érdekében – az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (Obtv.) 25. §-a alapján – azzal a

jogalkotási javaslattal

fordulok a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszteréhez, mint a nemzeti és etnikai kisebbségekkel kapcsolatos kormányzati feladatok fő felelőséhez, hogy – a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal elnöke és a Miniszterelnöki Hivatal Roma ügyekért felelős politikai államtitkára útján, illetve közreműködésével, az érintett szaktárcák bevonásával –:

- a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény, valamint a kapcsolódó jogszabályok módosításának előkészítése iránt soron kívül intézkedjen;
- az előkészítés terjedjen ki az alábbi koncepcionális alapkérdések megvitatására, illetve kidolgozására:
 - a választójogi szabályozás olyan továbbfejlesztése, amely megakadályozza a kisebbségek érdekeivel visszaélő képviselők megválasztását és elősegíti a kisebbségi önkormányzat nagyobb legitimitációját;
 - a kisebbségi önkormányzati középszint kialakításának kérdése, a lehetséges feladatok és hatáskörök meghatározása, más szintektől történő elhatárolása;
 - a kisebbségi önkormányzat közjogi jogállása, feladat- és hatáskör bővítése, az intézményfenntartói jog gyakorlásának garantálása;
 - a kisebbségi és a települési önkormányzatok együttműködésének olyan szabályozása, amely biztosítja a megvalósításuk garanciáit és a szükség szerinti szankciókat;
 - a kisebbségi önkormányzatok új finanszírozási rendszerének kialakítása, a differenciált támogatási lehetőségek megteremtése, a települési önkormányzatok kisebbségekkel kapcsolatos feladatainak kompenzálása;
 - olyan szabályok kialakítása, amely lehetővé teszi az együttdöntési jogok gyakorlati érvényesülését;
 - a kisebbségi oktatás finanszírozásának és továbbfejlesztésének kérdései, a roma kisebbség esetében az oktatási szegregáció megakadályozása és az integrált oktatás megvalósítása érdekében szükséges intézkedések;
 - az anyanyelv megőrzése, átörökítése, valamint a hivatalos eljárásban történő használatának megerősítése;
 - a szabályozás a tizenhárom kisebbségre azonos módon vonatkozzon vagy a cigány kisebbség társadalmi integrációjának elősegítése érdekében a kisebbségi törvény egyes rendelkezéseinek hatálya csak a roma közösségre terjedjen ki;

- a jogszabály-tervezetek kidolgozásának ismételt elhúzódását a felelősök és határidők pontos meghatározásával, folyamatos ellenőrzésével előzze meg;
- tegye lehetővé, hogy az elkészült jogszabály-tervezeteket az érintett kisebbségi szervezetek (kisebbségi önkormányzatok, civil szervezetek), valamint települési önkormányzatok érdemben megvitathassák.

Javaslom továbbá, hogy:

jelen vizsgálatunk megállapításait és észrevételeit a jogszabályok módosításának előkészítése során az érintett szaktárcák, szervek használják fel.

2) A 2002. évben megválasztott kisebbségi önkormányzati képviselők tevékenységének, valamint a települési önkormányzati képviselők, a polgármesteri hivatalok köztisztviselőinek, valamint a kisebbségi önkormányzati képviselők jobb együttműködésének elősegítése érdekében az Obtv. 21. §-a alapján – azzal a

k e z d e m é n y e z é s s e l

fordulok a Miniszterelnöki Hivatalt vezető miniszterhez, mint a nemzeti és etnikai kisebbségekkel kapcsolatos kormányzati feladatok fő felelőséhez, hogy – a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal elnöke és a Miniszterelnöki Hivatal Roma ügyekért felelős politikai államtitkára útján, illetve közreműködésével, együttműködve a belügyminiszterrel – az eddigi tapasztalatokat felhasználva, tegye meg a szükséges intézkedéseket olyan továbbképzési rendszer kidolgozása érdekében, amely megyei vagy kistérségi szinten, a helyi igényekre is figyelemmel folyamatosan lehetőséget biztosít a kisebbségi és települési képviselők és a köztisztviselők közös képzésére.

A képzés segítse elő:

- a résztvevők kisebbségi jogi, közigazgatási, pénzügyi ismereteinek bővítését, azok gyakorlati alkalmazását,
- a hátrányos megkülönböztetés és az előítéletek kialakulásának megelőzését, azok megakadályozását, és
- a konfliktushelyzetek megelőzéséhez, kezeléséhez szükséges technikák elsajátítását.

Budapest, 2003. február 6.

Dr. Kaltenbach Jenő

TARTALOMJEGYZÉK

A vizsgálat megindítása.....	
A vizsgálat módszere.....	
A vizsgálat célja.....	
A vizsgálat tárgykörei.....	
1. A kisebbségi önkormányzatok megalakulása, a kisebbségi képviselők választása.....	
A KISEBBSÉGI ÖNKORMÁNYZATOK MEGALAKULÁSA, A KISEBBSÉGI KÉPVISELŐK MANDÁTUMÁNAK FOLYTONOSSÁGA.....	
KISEBBSÉGI KÉPVISELŐK A TELEPÜLÉSI ÖNKORMÁNYZATOK KÉPVISELŐTESTÜLETEIBEN.....	
A KISEBBSÉGI ÖNKORMÁNYZATOK ÉS KÉPVISELŐIK MEGYEI, REGIONÁLIS, ORSZÁGOS SZERVEZETI TAGSÁGA ÉS KAPCSOLATUK AZ ORSZÁGOS ÖNKORMÁNYZATOKKAL.....	
VÉLEMÉNYEK A VÁLASZTÁSI RENDSZERRŐL.....	
ÖSSZEGZÉS, ÉSZREVÉTELEK.....	
2. A KISEBBSÉGI ÖNKORMÁNYZAT MŰKÖDÉSI FELTÉTELEI.....	
A HELYSÉGHASZNÁLAT BIZTOSÍTÁSA.....	
EGYÉB MŰKÖDÉSI FELTÉTELEK BIZTOSÍTÁSA.....	
A TELEPÜLÉSI ÖNKORMÁNYZATOK TÁMOGATÁSI FELTÉTELEI ÉS FORMÁI.....	
ÜGYFÉLFOGADÁS.....	
A POLGÁRMESTERI HIVATALOK SZAKMAI SEGÍTSÉGE.....	
A TELEPÜLÉSI ÖNKORMÁNYZAT TÖBBLETTERHEI.....	
ÖSSZEGZÉS, ÉSZREVÉTELEK.....	
3. A KISEBBSÉGI ÖNKORMÁNYZATOK GAZDÁLKODÁSA, MŰKÖDÉSÜK FINANSZÍROZÁSI HÁTTERE.....	
A KISEBBSÉGI ÖNKORMÁNYZATOK BEVÉTELEI.....	
A KISEBBSÉGI ÖNKORMÁNYZATOK KIADÁSAI.....	
A KISEBBSÉGI ÖNKORMÁNYZATOK "VISSZATÁMOGATÁSA".....	
A KISEBBSÉGI ÖNKORMÁNYZATOK GAZDÁLKODÁSI AUTONÓMIÁJA.....	
A KISEBBSÉGI ÖNKORMÁNYZATOK KÖLTSÉGVETÉSÉNEK MEGALKOTÁSÁRÓL.....	
A KISEBBSÉGI ÖNKORMÁNYZATOK FINANSZÍROZÁSI RENDSZERÉNEK ÉRTÉKELÉSE.....	
ÖSSZEGZÉS, ÉSZREVÉTELEK.....	
4. A KISEBBSÉGI ÉS TELEPÜLÉSI ÖNKORMÁNYZATOK EGYÜTTMŰKÖDÉSE.....	
AZ ÖNKORMÁNYZATI EGYÜTTMŰKÖDÉS FORMÁLIS KERETE, AZ EGYÜTTMŰKÖDÉSI MEGÁLLAPODÁS.....	
KISEBBSÉGI REPREZENTÁCIÓ A TELEPÜLÉSI ÖNKORMÁNYZATOK BIZOTTSÁGI MUNKÁJÁBAN.....	
A KISEBBSÉGI ÖNKORMÁNYZATI KÉPVISELŐK RÉSZVÉTELE AZ ÖNKORMÁNYZATI ÜLÉSEKEN, A ZÁRT ÜLÉSEK PROBLÉMÁJA.....	
FELADATOK, HATÁSKÖRÖK MEGOSZTÁSA.....	
AZ EGYÜTTMŰKÖDÉS ÁLTALÁNOS MEGÍTÉLÉSE.....	
ÖSSZEGZÉS, ÉSZREVÉTELEK.....	
5. INTÉZMÉNYFENNTARTÁS.....	
ÖSSZEGZÉS, ÉSZREVÉTELEK.....	
6. A MEGKERESÉS, KEZDEMÉNYEZÉS, EGYETÉRTÉS JOGÁNAK ÉRVÉNYESÜLÉSE.....	

A MEGKERESÉS.....
A KEZDEMÉNYEZÉS.....
AZ EGYETÉRTÉS ÉS AZ EGYET NEM ÉRTÉS JOGA.....
ÖSSZEGZÉS, ÉSZREVÉTELEK.....

7. KISEBBSÉGI OKTATÁS.....

KISEBBSÉGI KIEGÉSZÍTŐ NORMATÍVA.....
PANASZOK A KISEBBSÉGI OKTATÁSSAL ÖSSZEFÜGGÉSBEN.....
A KISEBBSÉGI OKTATÁS PROBLÉMÁI.....
ÖSSZEGZÉS, ÉSZREVÉTELEK.....

8. ANYANYELVHEZ VALÓ JOG.....

A KISEBBSÉGI NYELVEK HASZNÁLATA.....
NYELVHASZNÁLAT A TESTÜLETI ÜLÉSEN, A FOGADÓÓRÁN.....
KISEBBSÉGI NYELV A HIVATALOS ELJÁRÁSBAN.....
ÖSSZEGZÉS, ÉSZREVÉTELEK.....

9. HÁTRÁNYOS MEGKÜLÖNBÖZTETÉS, DISZKRIMINÁCIÓ.....

ÖSSZEGZÉS, ÉSZREVÉTELEK.....

10. TOVÁBBKÉPZÉS, JOGI FELKÉSZÜLTSG.....

ÖSSZEGZÉS, ÉSZREVÉTELEK.....

**A KISEBBSÉGI JOGOK ÉRVÉNYESÜLÉSÉNEK ÁLTALÁNOS ÉRTÉKELÉSE,
ÖSSZEGZÉSE.....**

JAVASLAT, KEZDEMÉNYEZÉS.....